

Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor

Hovedrapport
Mai 2021



Layout:
Robert Mehmet Mulleng Sezer, LO Media

Innhold

1. Innledning	6
2. Sammendrag og merknader	7
2.1 Sammendrag av rapporten.....	7
2.1.1 Innledning	7
2.1.2 Reformert AFP	8
2.1.3 Premienøytral omlegging	10
2.1.4 Sats-/ytelsesnøytral omlegging	10
2.1.5 Minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift	10
2.1.6 Konsekvenser for den enkelte	11
2.1.7 Konsekvenser for bedriftene	13
2.1.8 Usikkerhet.....	14
2.1.9 Bærekraft og risikoregulering	15
2.2 Merknader	16
2.2.1 Merknad fra LO til utredningen om en reformert AFP	16
2.2.2 Merknad fra NHO til utredningen om en reformert AFP.....	17
3. Bakgrunn.....	18
3.1 Gjeldende AFP-ordning.....	18
3.2 Evalueringen av privat AFP 2017	19
3.2.1 Innledning	19
3.2.2 Ble hovedmålene nådd?	20
3.2.3 Andre erfaringer med AFP	24
3.3 Tariffoppgjøret 2018.....	27
3.4 Om utredningsarbeidet.....	28
3.4.1 Arbeidets organisering.....	28
3.4.2 Utredningens rammer – relevante forhold som er utredet.....	29
4. Målene for en reformert AFP-ordning	32
4.1 Innledning.....	32
4.2 Oppslutning om det organiserte arbeidslivet	32
4.3 AFP-ytelsen som en del av det samlede pensjonssystemet	33
4.4 Finansieringsløsning og bærekraft	34
5. Elementer i utformingen av en reformert AFP-ordning	35
5.1 Innledning.....	35
5.2 Beregningsgrunnlag	36
5.2.1 Innledning	36
5.2.2 Folketrygdens beregningsgrunnlag versus inntekt i AFP-bedrift	37
5.2.3 Vurdering.....	38

5.3 Kvalifiserings- og ansiennitetsvilkår.....	38
5.3.1 Innledning	38
5.3.2 Kvalifiseringsvilkår i dagens AFP-ordning.....	39
5.3.3 Kvalifiseringsvilkår i en reformert AFP-ordning.....	39
5.3.4 Vurdering.....	42
5.4 Overgangsløsning.....	42
5.4.1 Innledning	42
5.4.2 Gradvis utfasing av dagens AFP	43
5.4.3 Umiddelbar avvikling av kvalifiseringskrav i dagens AFP	44
5.4.4 Vurdering.....	45
6. Skisse til en reformert AFP	45
6.1 Innledning.....	45
6.2 Opptjening i en reformert AFP	45
6.3 Øvrige forutsetninger i skissen.....	47
6.4 Administrative forhold	48
7. Modellberegninger	49
7.1 Beregninger og forutsetninger.....	49
7.1.1 Renteforutsetning til AFP-framskrivninger.....	49
7.1.2 Om gjennomførte beregninger	51
7.2 Konsekvenser for kostnads- og ytelsesnivå	54
7.2.1 Innledning	54
7.2.2 Uendret premie	55
7.2.3 Uendret opptjeningssats/ytelse	58
7.2.4 Uendret premie og uendret opptjeningssats	64
7.2.5 Oppsummering av beregningsresultater	66
7.2.6 Kostnader ved overgangsløsningen	67
7.2.7 Effekter av minstekrav til samlet tid i AFP-ordningen.....	68
7.3 Nærmere om utgiftene knyttet til avvikling av gjeldende ordning....	70
7.4 Usikkerhet	71
7.4.1 Befolkningsutvikling.....	71
7.4.2 Organisasjonsgrad	74
7.4.3 Nettorente	77
7.4.4 Oppsummering.....	80
8. Konsekvenser for ytelsesnivå	81
8.1 Typeeksempler	81
8.1.1 Effekter av reformert AFP for 1963-kullet	81
8.1.2 Effekter av reformert AFP for 1993-kullet	83
8.2 Framskrivinger av ansiennitet og ytelsesnivå.....	84
8.2.1 Innledning	84
8.2.2 Fordeling av AFP-ansiennitet	84
8.2.3 Ytelsesnivå i reformert AFP sammenliknet med dagens nivå	86

8.2.4 Samlet ytelsesnivå fra AFP fra privat og offentlig sektor sammenliknet med dagens nivå i privat sektor	89
8.3 Nærmere om ytelsesnivå for de første årskullene.....	92
8.4 Konsekvenser av reformert AFP for enkelte grupper	95
8.4.1 Innledning	95
8.4.2 Fordeling på kjønn	96
8.4.3 Fordeling på utdanningsgrupper	97
8.4.4 Effekter på muligheten for tidliguttak	99
9. Finansiering, økonomisk bærekraft og risikoregulering.....	100
9.1 Innledning.....	100
9.2 Fond og forpliktelser i dagens AFP-ordning	100
9.2.1 Om fondsbaserte versus løpende finansierte pensjonsordninger	100
9.2.2 Framskrivninger av fond og forpliktelser i dagens AFP-ordning	101
9.2.3 Mulige krav til fondering	104
9.2.4 Forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år i dagens AFP-ordning.....	106
9.3 Risikoregulerende mekanismer	111
9.3.1 Innledning	111
9.3.2 Risikoregulering i dagens AFP-ordning	113
9.3.3 Definert ambisjon	113
9.3.4 Risikoregulering i særlige situasjoner	115
9.3.5 Balanseringsmekanisme for AFP-ordningen	115
9.4 Vedrørende vilkår for tidliguttak	119
9.5 Regnskapsføring av AFP i privat sektor	120
10. Overgang til en opptjeningsbasert AFP-ordning	122
10.1 Innledning	122
10.2 Opptjening og utbetaling av pensjon.....	122
10.3 Fordeling av kostnadsansvar	124
10.4 Forvaltning av en opptjent AFP – organisering og tilsyn.....	124
Vedlegg 1. Ord og begreper benyttet i utredningen.....	126
Vedlegg 2. Mosart og analyser av AFP i privat sektor.....	128
Vedlegg 3. Rapport om balanseringsmekanisme for AFP-ordningen.....	137

1. Innledning

LO og NHO gjennomførte i 2017 en evaluering av den nye AFP-ordningen som ble innført som en del av pensjonsreformen i 2011. I evalueringsrapporten ble det konkludert med at ny AFP i hovedsak har fungert etter hensikten, men det ble også pekt på noen utfordringer.

Arbeidstakere opplever at AFP er uforutsigbar. Dersom en oppfyller vilkårene for AFP, blir ytelsen beregnet på grunnlag av inntekt fra alle år i arbeid. Dersom en ikke fyller vilkårene, får en ingen ytelse overhodet, selv om en kan ha hatt et langt yrkesliv i AFP-bedrifter bak seg. Arbeidsgivere opplever at de betaler mye inn til ordningen, uten at dette nødvendigvis kommer egne ansatte til gode. Tariffavtaledekningen oppleves å bli påvirket negativt av dette, og av at de ufonderte forpliktelsene som ligger på AFP-bedriftene vil øke over tid.

I tariffoppgjøret mellom LO og NHO våren 2018 ble det enighet om å utrede alternativer til den gjeldende AFP-ordningen. Det følger av protokollen at felles mål for en framtidig AFP-ordning blant annet er at det skal være bedre samsvar mellom tid i AFP-bedrift og hva man får utbetalt i pensjon, og at ordningen skal være økonomisk solid over tid.

Statsministeren uttalte i brev til Riksmekleren 8. april 2018 at regjeringen var innstilt på å bistå i utredningsarbeidet, forutsatt at en framtidig ordning har et bærekraftig finansielt grunnlag over tid, at den understøtter målene med pensjonsreformen, herunder gir insentiver til å være i arbeid, og fungerer godt som en del av det samlede pensjonssystemet og fremmer mobilitet. I Granavolden-plattformen 17. januar 2019 heter det videre at statens bidrag til AFP i privat sektor skal videreføres, men ikke øke utover dagens nivå når det gjelder kostnad eller andel, dersom partene i arbeidslivet velger å opprettholde ordningen.

I protokollen heter det videre at partenes mål for den framtidige ordningen er at full opptjening i ordningen skal gi en ytelse på linje med dagens nivå, og at bedriftenes kostnader til AFP-ordningen skal holdes på samme nivå som i dag. Partene er videre enige om å øke fonderingsgraden i ordningen, samt avtale et regelverk for kan skjerme ordningen mot risiko, for å sikre et bærekraftig finansielt grunnlag for ordningen framover. Dette er partenes felles ansvar. Gitt at statens økonomiske bidrag til ordningen ikke skal øke, følger det at det er krevende å utforme en framtidig AFP-ordning fullt ut i tråd med målsettingene i protokollen. I brev fra arbeids- og sosialministeren til LO og NHO 22. oktober 2020 ble betingelsene knyttet til ordningens bærekraft utdypet. Det forutsettes at partene kommer til enighet om en utforming av ordningen som sikrer et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse, og etablerer en plan for opptrapping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser. Det vises i brevet videre til at etablering av en risikoregulerende mekanisme som knytter premiens og ytelsens størrelse til ordningens forventede inntekter og utgifter, vurderes å gi grunnlag for å tillate en lengre tidshorisont for oppbygging av fondet, enn dersom det ikke etableres en slik mekanisme.

Utredningsarbeidet har bestått i å identifisere et mulig handlingsrom for endringer og etablere rammer for løsninger som kan balansere ulike hensyn. I denne sammenhengen har det vært sentralt å få foretatt beregninger av alternative pensjonsmodeller og overgangsløsninger.

I denne rapporten beskrives en skisse til en modell som et utgangspunkt for en reformert AFP-ordning. Hensikten har vært å gi et faglig grunnlag for partenes forhandlinger om en reformert AFP-ordning som oppfyller premissene for statens medvirkning. Beregninger av modellen rendyrker målene i protokollen med sikte på å synliggjøre konsekvensene på den ene siden av å benytte opptjenings-satser som med full opptjening i ordningen gir en ytelse på linje med dagens nivå, på den andre siden av å holde bedriftenes økonomiske kostnad til ordningen på samme nivå som i dag. Det innebærer reduserte opptjeningssatser slik at dagens premienivå videreføres. Alternativene er illustrert under forutsetning av at fondet skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene.

Partenes merknader til det som er utredet er tatt inn i punkt 2.2. Ord og begreper som er benyttet i utredningen er forklart i vedlegg 1.

2. Sammendrag og merknader

2.1 Sammendrag av rapporten

2.1.1 Innledning

Partenes felles mål for en framtidig AFP framgår av protokollen fra tariffoppgjøret 2018.

Sentrale målsettinger for omleggingen av AFP er at ordningen skal bli mer rettferdig og forutsigbar, at den skal oppleves som attraktiv både for arbeidsgivere og arbeidstakere og at også yngre arbeidstakere skal «nyte godt av AFP-ordningen». Utforming av en framtidig AFP-ordning i tråd med disse målsettingene antas å kunne bidra til høyere organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

AFP vil for mange være en viktig del av en samlet pensjon. Folketrygden danner grunnsikringen, mens tjenstepensjon og eventuell AFP kommer som tillegg til denne. En viktig målsetting for en framtidig AFP-ordning er at den skal støtte opp under pensjonsreformen ved at det skal lønne seg å være i arbeid, at den skal fungere godt som en del av et helhetlig pensjonssystem og bidra til å fremme mobilitet.

Dersom en framtidig AFP-ytelse kobles til tid i AFP-bedrift, samtidig som dagens ansiennitetsvilkår fjernes, vil AFP-ytelsen være et resultat av arbeidsinnsats i AFP-bedrifter gjennom hele yrkeskarrieren, og ikke som i dag bare i noen få år før pensjonsalder. Risikoen for uforskyldt å falle ut av ordningen, selv etter mange år i AFP-bedrift, vil med dette bli redusert, og det kan bli lettere å anslå AFP-ytelsen som en del av den enkeltes samlede pensjon. Omleggingen vil bidra til at AFP oppleves som mer forutsigbar og til å gi større trygghet for framtidig pensjon. Dersom AFP-ordningen i offentlig sektor legges om på tilsvarende måte som i privat sektor, og eventuelle vilkår for rett til reformert AFP kan oppfylles uavhengig av sektortilhørighet, vil dette kunne bidra til ytterligere å styrke helheten i pensjonssystemet og fremme mobilitet på tvers av sektorene i den organiserte delen av arbeidsmarkedet.

I 2019 var det om lag 85 600 som fikk utbetalt AFP, og om lag 835 000 arbeidstakere som er omfattet av ordningen i privat sektor. En omlegging som skissert i rapporten vil kunne medføre at det på lang sikt vil være en nær tre ganger så høy andel av alle alderspensjonister som får privat AFP, sammenliknet med i dag. I 2080 vil mer enn en million arbeidstakere få AFP i privat sektor.

Partenes ønsker for den framtidige AFP-ordningen er både at full opptjening i ordningen skal gi en ytelse på linje med dagens nivå, og at bedriftenes kostnader til AFP-ordningen skal holdes på samme nivå som i dag. Samtidig er partene enige om at AFP-ordningen skal være økonomisk solid over tid. Partene er derfor enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Dette er et felles ansvar.

Av statsministerens brev til Riksmekleren 8. april 2018 framgår det at en sentral forutsetning i tillegg til at ordningen må ha et finansielt bærekraftig grunnlag, er at statens økonomiske bidrag til ordningen skal begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning. Ved arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020 er det presisert at utformingen av en reformert AFP må sikre et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse og en plan for opptrapping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser.

Målene om uendret ytelsesnivå, uendret kostnadsnivå og økt fonderingsgrad er vanskelig å forene. Beregninger av modellen rendyrker målene i protokollen med sikte på å synliggjøre konsekvensene på den ene siden av å benytte opptjeningssatser som med full opptjening i ordningen gir en ytelse på linje med dagens nivå, og på den andre siden av å holde bedriftenes økonomiske kostnad til ordningen på samme nivå som i dag. Det innebærer reduserte opptjeningssatser slik at dagens premienivå videreføres. Alternativene er illustrert under forutsetning av at fondet skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene. Rapporten viser også de isolerte effektene av en omlegging, forutsatt en

utvikling i fonderingsgraden som ved en videreføring av gjeldende AFP-ordning. Beregningene viser at fondet i dette tilfellet vil være brukt opp i 2100.

Utredningsarbeidet har tatt sikte på å identifisere et mulig handlingsrom for endringer og i å etablere rammene som hensynet til ytelsesnivå for arbeidstakerne og kostnadsnivå for arbeidsgiverne må balanseres innenfor, samtidig som ordningens økonomiske bærekraft sikres gjennom oppbygging av fondsgraden og risikoregulerende mekanismer. I rapporten beskrives også effekten av ulike betingelser og krav som kan besluttes å være en del av en endelig modell.

I protokollen fra tariffoppgjøret i 2018 er det videre uttalt at en felles målsetting er at AFP-ordningen skal være attraktiv for arbeidstaker og arbeidsgiver og bidra til høy organisasjonsgrad. Dagens AFP-ordning slår ulikt ut fra bransje til bransje. Bedrifter innenfor enkelte bransjer har mange unge ansatte som sjelden blir i bedriften lenge nok til å kvalifisere for AFP. Det betyr at bedriften betaler mye for en ordning bedriftens ansatte i liten grad opplever å ha noen glede av. Bedrifter oppgir også kostnadene ved og utformingen av AFP som grunner til ikke å melde seg inn i NHO som arbeidsgiverforening, og dette påvirker organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden negativt.

I en reformert AFP-ordning hvor ytelsen avhenger av samlet fartstid i AFP-sektoren, vil dette endres. Det vil bidra til å styrke oppslutningen om det organiserte arbeidslivet, slik at oppslutningen om AFP-ordningen vil kunne øke.

Ved en endring av AFP i privat sektor, vil AFP i offentlig sektor for årskullene født i 1963 eller senere måtte vurderes på nytt. En målsetting med skissen til reformert AFP har vært å legge grunnlaget for ordninger som fremmer mobilitet mellom sektorene. En reformert AFP som skissert vil kunne fungere slik at man mottar forholdsmessige andeler både fra offentlig og privat AFP-ordning, basert på tid i henholdsvis offentlig og privat sektor.

Utredningsarbeidet har pågått i perioden august 2018 til april 2021 og har vært ledet av en styringsgruppe med LO og NHO, Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. De øvrige organisasjonene som er parter i AFP-ordningen i privat sektor, har deltatt i en referansegruppe. En arbeidsgruppe har utarbeidet materiale for styringsgruppen. Arbeidsgruppen har fått bistand fra Fellesordningen for AFP, Arbeids- og velferdsetaten, aktuarfirmaet Lillevold & Partners og Statistisk sentralbyrå.

Utredningen har hatt til hensikt å gi et faglig grunnlag for partenes forhandlinger om en reformert AFP-ordning som oppfyller premissene for statens medvirkning.

2.1.2 Reformert AFP

Som beskrevet over legger utredningen ikke fram et konkret forslag til en modell med tilhørende parametere, men presenterer en skisse til modell og rammene som hensynet til ytelsesnivå for arbeidstakerne og kostnadsnivå for arbeidsgiverne må balanseres innenfor. Partene er enige om å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko, gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Utredningen beskriver hvordan en slik risikoregulering kan utformes.

Det er tatt utgangspunkt i at en reformert AFP basert på partenes skisse kan innføres fra 2023, for årskull født i 1961 og senere, mens årskull født i 1960 og tidligere blir værende i den gjeldende ordningen.

Skissen legger til grunn at opptjeningsgrunnlaget i reformert AFP skal være AFP-inntekt, med enkelte tillegg. Bruk av AFP-inntekt er den mest direkte måten å sikre en AFP-ytelse som står i forhold til tid i AFP-bedrift. Fordi det før 2015 ikke foreligger tilstrekkelig pålitelig informasjon om lønnsgrunnlaget i AFP-tilknyttede bedrifter, må opptjening før dette baseres på dagens opptjeningsgrunnlag, kombinert med informasjon om AFP-tilknytning fra og med 2015. Samlet AFP-ytelse etter omleggingen vil, så lenge det finnes personer i ordningen som har vært yrkesaktive før 2015, beregnes på bakgrunn av to komponenter, i utredningen kalt AFP1 og AFP2, med tilhørende satser.

AFP1 vil følgelig være basert på inntekthistorikk til og med 2014, folketrygdens beregningsgrunnlag og en opptjeningssats S1. Det er lagt til grunn at AFP1 skal tjenes opp som i dagens AFP, det vil si som en andel av en årlig pensjonsytelse hvert år. AFP2 vil være basert på AFP-inntekt (med enkelte tillegg) fra og med 2015 og en opptjeningssats S2. AFP2 vil tjenes opp som en andel av lønn hvert år og akkumuleres i en pensjonsbeholdning. Reformert AFP skal fortsatt være en kvalifiseringsordning. AFP-ytelsen vil tjenes opp gradvis gjennom yrkeskarrieren, men vil ikke utgjøre en rettighet for den enkelte før tidligst ved 62 år, og forutsatt at en fyller fastsatte kvalifiseringskrav.

Skissen er videre basert på at kvalifiseringsvilkårene i dagens AFP oppheves umiddelbart. Det er lagt til grunn at det eneste vilkåret som fortsatt skal gjelde ved og etter 62 år, er et vilkår om «ikke-uførhet», slik en har i dagens AFP. Det innebærer at allerede de første årskullene som omfattes av reformert AFP, vil unngå å risikere å falle ut av AFP-ordningen mot slutten av yrkeskarrieren. Utredningen har imidlertid sett på alternativer som i tillegg innebærer at det innføres et minstekrav til samlet tid eller opptjening i AFP-sektoren gjennom yrkeskarrieren, enten i AFP-bedrift alene, eller som kan oppfylles ved å legge sammen opptjening eller ansiennitet fra AFP-bedrift og offentlig sektor.

Reformert AFP innebærer at mange flere enn i dag vil kvalifisere til AFP. Med reformert AFP forventes andelen som har privat AFP-ytelse, sett i forhold til alle alderspensjonister å være nær den dobbelte i 2050 og mer enn tre ganger så høy i 2100, sammenliknet med dersom den gjeldende ordningen ble videreført. Fullt innfasert forventes det at om lag 45 prosent av alle alderspensjonister vil være kvalifisert til privat AFP med en reformert ordning. Dette er en konsekvens av at all opptjening i AFP-bedrift, uansett på hvilket tidspunkt i yrkeskarrieren den har funnet sted, beholdes i reformert AFP-ordning, og av at det ikke vil stilles andre vilkår enn ikke-uførhet ved og etter 62 år for å kunne ta ut AFP. Med en innføring av et minstekrav til tid i ordningen vil andelen ligge noe lavere, men likevel betydelig høyere enn for dagens ordning.

Beregninger av reformskissen er gjennomført med middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2020 og som hovedalternativ med en nettorente (rente over lønnsvekst) på 1 prosent. Som følge av at parametre og krav i reformert AFP ikke er besluttet, rendyrker beregningene kombinasjoner av premiesats og opptjeningssatser, basert på partenes utgangspunkter fra protokollen, under forutsetning av at fondsgraden i reformert AFP samtidig skal bygges opp. Oppbygging av fondsgraden er i utredningen illustrert ved en betingelse om at reformert AFP skal ha full dekning for de juridiske forpliktelsene i 2043, det vil si 20 år etter innføringen. De isolerte effektene av omleggingen, forutsatt en utvikling i fonderingsgraden som ved en videreføring av gjeldende AFP-ordning, er synliggjort.

Hovedalternativene som er beregnet er kalt:

1. Premienøytral omlegging. Dagens premie på 2,5 prosent av lønnsmassen mellom 1 og 7,1 G videreføres, og opptjeningssatsene i AFP1 og AFP2 justeres ned tilstrekkelig til at premien kan finansiere omleggingen og oppbygging av fond i tråd med forutsetningen, jf. punkt 7.2.2.
2. Sats-/ytelsesnøytral omlegging. Dagens opptjeningssats på 0,314 i AFP1, oversatt til 4,5 prosent i AFP2 videreføres, og premien, beregnet på grunnlag av lønnsmassen mellom 1 og 7,1 G, justeres opp tilstrekkelig til at den kan finansiere omleggingen og oppbygging av fond i tråd med forutsetningen, jf. punkt 7.2.3. Det er som et supplement regnet på et alternativ med en opptjeningssats for AFP2 på 5,0 prosent for å illustrere at en høyere andel kan få en ytelse i reformert AFP på linje med nivået i dagens AFP, enn ved en ren videreføring av dagens sats.

I rapporten er også konsekvensene av å videreføre både dagens premiesats og dagens opptjeningssats i en reformert AFP synliggjort. Øvrige forutsetninger er i skissen satt som i dagens AFP-ordning, det vil si at det tjenes opp til en potensiell AFP i alderen 13–61 år som en prosentandel av beregningsgrunnlaget mellom 0 og 7,1 G hvert år, AFP under opptjening og utbetaling reguleres årlig med henholdsvis lønnsvekst og lønnsvekst fratrasket 0,75 prosent, og AFP-ytelsen levealdersjusteres og justeres for fleksibelt uttak. Det er langt til grunn at levealdersjustering og justering for fleksibelt uttak skal gjennomføres med folketrygdens forholdstall for AFP1 og med folketrygdens delingstall for AFP2. Det er også forutsatt i modellskissen at reformert AFP skal være basert på ett-nivå-uttak,

hvilket innebærer at AFP-ytelsen, sett bort fra reguleringen av pensjon under utbetaling, vil ha samme verdi i alle år den utbetales.

2.1.3 Premienøytral omlegging

For det alternativet der premien beholdes på dagens nivå, viser beregningene at satsene for AFP1 og AFP2 må settes til henholdsvis 0,202 og 2,9 prosent, som følge av omleggingen til reformert AFP og forutsatt at fondet skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, det vil si en nedjustering av opptjeningssatsene med om lag 36 prosent fra dagens nivå.

Det er ikke helt rett fram å dekomponere nødvendig nedjustering av opptjeningssatser i hvor mye som skyldes omleggingen av ordningen og hvor mye som skyldes kravet til oppfondering av ordningen. På lang sikt vil en opptjeningssats på om lag 3,9 prosent i en reformert AFP gi om lag samme utgift som en videreføring av gjeldende ordning. Det vil si at omleggingen i seg selv betinger at opptjeningssatsen for AFP2 (S2) må justeres ned med om lag 13 prosent forutsatt at fonderingsgraden skal ha tilnærmet den samme utviklingen som ved en videreføring av gjeldende AFP-ordning. Når det gjelder nødvendig nedjustering av opptjeningssatsen for AFP1, er det ikke mulig å treffe den samme utviklingsbanen for fonderingsgraden som ved en videreføring av gjeldende ordning med én enkelt sats. Beregnet med Statistisk sentralbyrås modell Mosart vil en sats på om lag 0,272 prosent for AFP1, tilsvarende en nedskalering som for den langsiktige satsen, gi omtrent lik utgift fra Fellesordningen over tid som ved en videreføring av gjeldende AFP. Satser på 0,272 prosent og 3,9 prosent for henholdsvis AFP1 og AFP2 ville dermed ha gitt tilnærmet den samme utviklingen i fonderingsgraden etter omleggingen som en videreføring av gjeldende ordning, men ville samtidig ha innebåret at fondet ville ha blitt tappet over tid og være tomt rundt 2100, gitt benyttede beregningsforutsetninger.

Alternativer som innebærer uendret premie er beregnet med en forutsetning om at statens andel er 33 prosent av AFP-utbetalingene, hvilket vil innebære en lavere kostnad for staten enn ved en videreføring av gjeldende ordning.

2.1.4 Sats-/ytelsesnøytral omlegging

For det alternativet der satsen i gjeldende AFP-ordning videreføres, viser beregningene at premien må settes til 4,1 prosent, som følge av omleggingen og forutsatt at det skal bygges opp fond til å dekke de juridiske forpliktelsene innen 2043, det vil si en økning på om lag 64 prosent. Den isolerte effekten av omleggingen forutsatt at fonderingsgraden er tilnærmet det den ville være ved en videreføring av gjeldende AFP-ordning er beregnet å betinge en premiesats på om lag 3,1 prosent, det vil si en økning i premien på om lag 24 prosent fra dagens nivå. En slik premie vil innebære at fondet ville ha blitt tappet over tid og være tomt rundt 2100, gitt benyttede beregningsforutsetninger.

For det tilfellet satsen i reformert AFP økes til 5,0 prosent for AFP2, vil det være nødvendig å øke premien til 4,5 prosent for å nå fullfondering av de juridiske forpliktelsene i 2043, det vil si en økning i premien på om lag 80 prosent fra dagens premienivå. Den isolerte effekten av omleggingen forutsatt at fonderingsgraden er tilnærmet det den ville være ved en videreføring av gjeldende AFP-ordning er her beregnet å betinge en premiesats på om lag 3,4 prosent.

Dersom både dagens premie på 2,5 prosent og dagens opptjeningssats (0,314 for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2) skulle blitt videreført i reformert AFP, det vil si som om det ikke var et mål om økende fonderingsgrad i reformert AFP, ville dette ha innebåret at fondet ville vært tomt allerede i 2062.

Alternativene som innebærer en videreføring eller økning av gjeldende satser i reformert AFP, er beregnet med en forutsetning om at statens kostnad skal være som ved en videreføring av gjeldende ordning. Dette innebærer at statens andel er lavere enn 33 prosent.

2.1.5 Minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift

Beregninger viser at et krav om minste samlet opptjening eller samlet tid i AFP-bedrift gjennom yrkeskarrieren, som kan vurderes ønskelig blant annet for å begrense omfanget av utbetalinger av små AFP-pensjoner, også kan bidra til å redusere kostnadene ved omleggingen til reformert AFP.

Av praktiske årsaker er effektene av minstekrav analysert som krav til en minste samlet opptjent pensjonsbeholdning, men for å unngå at et slikt krav skal være lettere å oppfylle for relativt høytlønte enn for lavtlønte, kan det vurderes mer hensiktsmessig å fastsette et krav til minste samlet opptjeningstid i AFP-bedrift.

Et minstekrav til pensjonsbeholdning på 0,75 G, forutsatt at en kan regne inn ansiennitet fra både offentlig og privat sektor, er beregnet å redusere Fellesordningens utgifter med om lag 2,0 prosent i 2040 og med om lag 3,6 prosent i 2070, i forhold til ikke å ha et slikt minstekrav. Dersom minstekravet økes til 1,6 G, er innsparingen om lag 2,9 prosent i 2040 og om lag 7,1 prosent i 2070. Dersom kun arbeid i AFP-bedrift i privat sektor kan regnes med i oppfyllelse av kravet, vil innsparingen med minstekrav på 0,75 G og 1,6 G utgjøre om lag henholdsvis 2,0 og 3,7 prosent i 2040 og om lag henholdsvis 3,6 og 12,0 prosent i 2070, sammenliknet med å ikke ha noe minstekrav til samlet opptjening i reformert AFP. En AFP-beholdning på 0,75 G kan opparbeides med en inntekt på i størrelsesorden 5–6 G og en tjenestetid på 3–4 år, mens en AFP-beholdning på 1,6 G med en slik inntekt kan opparbeides med en tjenestetid på 6–7 år.

Effekten av minstesatser er beregnet med satser på 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2. Med lavere satser, vil en større andel av de potensielle AFP-pensjonistene havne under minstegrensen, og dermed øke den relative innsparingen noe sammenliknet med tallene som er gjengitt over.

2.1.6 Konsekvenser for den enkelte

For de første årskullene som vil omfattes av reformert AFP, vil overgangselementet (AFP1) vektet med AFP-tilknytning fra og med 2015, være av størst betydning i utmålingen av ytelsen. Reformert AFP vil i overgangsfasen dermed likne dagens AFP ved at tilknytning til AFP-sektoren i siste del av yrkeskarrieren har stor betydning. En stor forskjell fra dagens AFP-ordning er imidlertid at en ikke risikerer å miste en hel ytelse fordi en «faller ut» av ordningen kort tid før fylte 62 år.

Gradering av ytelsen etter tid i AFP-bedrift fra og med 2015, vil på den annen side medføre lavere ytelse sammenliknet med dagens AFP-ordning for personer som kommer sent inn i AFP-bedrift, men likevel tidlig nok til å oppfylle dagens ansiennitetskrav. For eksempel ville en person født i 1961 som jobber utenfor AFP-sektoren til og med år 2015, og i AFP-bedrift i perioden 2016–2022 (7 år etter 2014) ha kvalifisert etter dagens regelverk. Vedkommende vil med reformert AFP få 56 prosent av dagens ytelsesnivå, forutsatt satser for AFP1 og AFP2 på henholdsvis 0,202 og 2,9 prosent, og 88 prosent av dagens ytelsesnivå, forutsatt satser for AFP1 og AFP2 på henholdsvis 0,314 og 4,5 prosent.

Reformert AFP vil først være fullt innfasert for årskull født tidlig på 1990-tallet da de antas å ikke ha «opptjening» av betydning før 2015.

Ytelsesnivået i en reformert AFP-ordning vil avhenge av opptjeningshistorikk og opptjeningssatser. I utredningen vises typeeksempler for 1963-kullet og 1993-kullet som illustrerer effekten av de ulike opptjeningssatsene, forutsatt at fonderingsgraden i ordningen skal øke og sikre dekning av de juridiske forpliktelsene innen 2043. I eksemplene er det forutsatt at en starter i arbeid ved 22 år og har jevn inntekt på 5 G i hele karrieren. For 1963-kullet er det forutsatt pensjonering ved 67 år. Dette er valgt på bakgrunn av at median avgangsalder i AFP-sektoren for 1951-kullet er vel 65 år, og at 1963-kullet for å kompensere for levealdersjusteringen må stå to år lenger i arbeid for å oppnå samme pensjonsnivå som 1951-kullet. 1993-kullet må stå ytterligere tre år lenger i arbeid, og pensjonsnivå ved 70 år vises derfor for dette årskullet. Beregning av folketrygdens alderspensjon er dermed basert på henholdsvis 45 og 48 års opptjening, mens «opptjeningen» i AFP-ordningen stanser ved 62 år.

For personer som er født 1963 og har 40 år i AFP-bedrift før fylte 62 år, vil reformert AFP med en videreføring av dagens satser gi tilnærmet uendret samlet pensjon fra folketrygden og AFP som ved en videreføring av gjeldende ordning. Med satser som innebærer at gjeldende premie videreføres på 2,5 prosent, samtidig som fondet bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, reduseres samlet pensjon med vel 6 prosent. AFP-ytelsen reduseres med om lag 36 prosent.

Personer i 1963-kullet som arbeider de 20 første årene i AFP-bedrift, vil ikke ha AFP-tilknytning etter år 2004, og vil dermed ikke få noen AFP-ytelse verken med den gjeldende ordningen eller med reformert AFP. Personer i 1963-kullet som arbeider de 20 siste årene i AFP-bedrift, vil få lik ytelse som personer med hele yrkeskarrieren i AFP-bedrift siden en ikke har opplysninger om AFP-tilknytning før 2015. De som kun har de siste 7 årene i AFP-bedrift, kommer vesentlig bedre ut med gjeldende ordning sammenliknet med reformert AFP som tar hensyn til all AFP-tilknytning i år fra og med 2015 ved utmåling av AFP-ytelsen. Med satser på 0,314 og 4,5 vil samlet pensjon fra folketrygden og AFP være om lag 5 prosent lavere enn med gjeldende ordning. Med satser på 0,202 og 2,9, vil samlet pensjon være om lag 10 prosent lavere enn med dagens ordning, som tilsvarer om lag en halvering av AFP-ytelsen. Dersom en har hele yrkeskarrieren i AFP-sektoren, men er uheldig og ikke kvalifiserer i gjeldende ordning, vil reformert AFP bidra til å gi en samlet pensjon som er 20 prosent høyere enn folketrygdpensjonen med satser på 0,314 og 4,5 og om lag 13 prosent høyere med satser på 0,202 og 2,9.

For personer født 1993 som har hele yrkeskarrieren i AFP-bedrift, vil reformert AFP med en videreføring av dagens satser gi en samlet pensjon fra folketrygden og AFP om lag som ved en videreføring av gjeldende ordning. Med satser som innebærer at gjeldende premie videreføres på 2,5 prosent, samtidig som fondet bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, reduseres samlet pensjon med vel 6 prosent. Personer med 20 år AFP-tilknytning i begynnelsen av yrkeskarrieren ville ikke fått noen AFP-ytelse med en videreføring av gjeldende ordning, mens de får en ytelse i reformert AFP. Med videreføring av dagens sats, blir samlet pensjon fra AFP og folketrygden om lag 10 prosent høyere, og med en sats på 2,9 blir samlet pensjon i underkant av 7 prosent høyere enn bare folketrygdpensjon. For 1993-kullet er reformert AFP fullt innfasert, og sammenhengen mellom tid i AFP-bedrift og størrelsen på AFP-ytelsen vil være uavhengig av om AFP-tilknytningen er på starten eller slutten av arbeidskarrieren. Personer som kun har de siste 7 årene i AFP-bedrift, og som dermed ville ha kvalifisert i den gjeldende ordningen, vil følgelig komme vesentlig dårligere ut med reformert AFP. Personer som derimot har hele yrkeskarrieren i AFP, men ville ha falt ut av dagens ordning, får en ytelse tilsvarende den de ville ha fått med en videreføring av dagens AFP og ikke hadde falt ut.

Et viktig resultat av omleggingen er at når reformert AFP er fullt innfasert, vil nær tre ganger så mange få AFP. Opptjeningen og deltakelsen i AFP-ordningen blir like verdifull uansett hvilken bedrift eller bransje du er organisert i. Det vil gi et insentiv til å delta i det organiserte arbeidsliv, og løse de utfordringene i ordningen som ble beskrevet i partenes evaluering i 2017. Det er derfor beskrevet et alternativ der oppslutningen i ordningen øker fra dagens nivå. Dette vil lette fondsoppbyggingen i stor grad og øke ordningens bærekraft i seg selv. I eksempelet som er vist, vil økt andel ansatte i AFP-sektoren medføre at ordningen vil ha fullfondert de juridiske forpliktelsene allerede i 2029. Alternativt kan opptjeningssatsen økes eller premien reduseres.

Med reformert AFP vil fordelingen av ytelsene bli noe endret, som vist ovenfor. Dette må sees opp mot at fordelingen objektivt sett kan anses som mer rettferdig da ytelsen blir mer knyttet til tid i AFP-bedrift, uavhengig av når i karrieren man er i AFP-bedrift. Ytelsen blir mer forutsigbar, og vil komme til utbetaling til et betydelig økt antall. I utredningen er det også beskrevet at med endringer i for eksempel krav eller beregningsgrunnlag kan ytelsens størrelse eventuelt fordeles annerledes.

I dag kan en ikke motta både offentlig og privat AFP. Hvis AFP i offentlig sektor legges om på tilsvarende måte som i privat sektor, vil personer som har tid både i offentlig og privat sektor motta forholdsmessige andeler AFP fra hver av ordningene som til sammen kan utgjøre en «full» AFP. Dette tilrettelegger også for mobilitet mellom offentlig og privat sektor fordi en ikke risikerer å tape pensjonsmessig på jobbytter mellom sektorene.

Det er forutsatt at AFP fortsatt skal kunne inngå i prøvingen av om vilkår for å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år er oppfylt.

Løpende utgifter i den gjeldende AFP-ordningen i dag er fordelt med om lag 4,6 milliarder til menn og 1,5 milliarder til kvinner, det vil si at AFP-utbetalinger til menn i dag utgjør om lag 76 prosent av de samlede AFP-utbetalingene. Framskrivinger av løpende utgifter til reformert AFP viser at forskjellen

i AFP-utbetalingene mellom kjønn vil reduseres noe over tid, men dette gjelder også ved en videreføring av dagens AFP-ordning. I 2100 anslås fordelingen å være 65 prosent til menn og 35 prosent til kvinner. Reformering av AFP-ordningen vil altså ikke endre kjønnsbalansen vesentlig forutsatt dagens organisasjonsmønster og oppslutning. I den grad omleggingen bidrar til økt organisasjonsgrad og dette i særlig grad skjer i typisk kvinneorienterte yrker og bransjer, som for eksempel innenfor handel og serverings- og overnattingsvirksomhet hvor organisasjonsgraden i utgangspunktet er lav, vil dette medvirke til en bedre kjønnsmessig balanse i AFP-utbetalingene fra privat sektor framover. I offentlig sektor er forholdet i utgangspunktet motsatt, ved at det er flest kvinner som mottar offentlig AFP. Framskrivningene viser også at det er forskjeller mellom utdanningsgrupper med hensyn til hvordan reformen slår ut. Forutsatt en videreføring av dagens opptjeningssats, kommer alle utdanningsgrupper samlet sett bedre ut med reformert AFP enn med en videreføring av dagens ordning, mens grupper med lav utdanning (grunnskole og videregående skole) kommer relativt bedre ut enn grupper med høyere utdanning (bachelor og master).

2.1.7 Konsekvenser for bedriftene

En reformert AFP-modell som skissert medføre at ytelsen blir mer knyttet til tid i AFP-bedrift. En slik sterkere kobling mellom arbeidsforholdet i AFP-bedrifter, innbetalt premie og utbetalt ytelse ventes å gi økt verdsettelse av ordningen hos begge parter.

En reformert AFP vil gjøre at også flere yngre arbeidstakere ser verdien av at bedriften betaler inn til ordningen. Dette kan ha spesielt stor betydning i visse bransjer der de ansatte i dag opplever å ha begrenset nytte av at bedriften har AFP, fordi de ikke regner med å jobbe der i årene mellom 53 og 61 år som gir ansiennitet.

En reformert ordning som oppleves som mer rettferdig og forutsigbar, og som gir større trygghet for fremtidig pensjon, vil i større grad anses som del av et helhetlig pensjonssystem. Dette kan gjøre det mer relevant for bedriften å vurdere totaliteten i pensjonsordningene. Nivået på tjenstepensjonen kan i større grad sees i sammenheng med om bedriften har AFP-ordning, selv om denne fortsatt ikke er en opptjent ordning og dermed ikke er fullt sammenliknbar med en tjenstepensjon.

Modellen vil bygge opp under mobiliteten i arbeidsmarkedet, både i starten og på tampen av den enkeltes yrkesliv. Dette har vært en klar målsetting og vil blant annet kunne gjøre det lettere å rekruttere.

Et mål med reformert AFP er at modellen skal bidra til økt organisasjonsgrad. Det vil i så fall styrke ordningens økonomi og funderingsgrad, mens redusert organisasjonsgrad kan gi ordningen svakere økonomi og lavere funderingsgrad.

AFP er et viktig element i et samlet norsk pensjonssystem, og det er sentralt at både bedrifter og ansatte har tillit til systemet både nå og for fremtiden. I protokollen fra 2018 er et felles mål for en reformert AFP at ordningen er økonomisk solid over tid.

I AFP-tilskottsloven for dagens AFP står det at fondet sammen med arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalens eventuelle opphør skal gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av juridiske forpliktelser.

Dagens AFP ordning har et betydelig og økende bufferfond. Den er imidlertid ikke sikret mot den risiko som vil kunne inntreffe dersom vesentlige rammevilkår endres eller partenes oppslutning om ordningen skulle svekkes vesentlig.

I protokollen fra 2018 er partene enige om å øke funderingsgraden i ordningen, samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette skal ivaretas gjennom en kombinasjon av fundering og risikoregulering. Det framgår at dette er et felles ansvar.

I Statsministerens brev fra 2008, samt brev fra arbeids- og sosialministeren til LO og NHO 22. oktober 2020, er det gitt betingelser knyttet til ordningens bærekraft.

Protokollens formulering om at bedriftenes økonomiske kostnad skal holdes på samme nivå som i dag er belyst ved beregninger der dagens premienivå er videreført, samtidig som kravet om fullfundering av juridiske forpliktelser er ivarettatt innen et gitt årstall (2043). Det er videre vist beregninger av hva forventede fremtidige utbetalinger til også de under 62 år vil kunne utgjøre. Det er også beregnet hva premien ville blitt hvis det regnes med opptjeningssatser som med full opptjening i ordningen gir en ytelse på linje med dagens nivå.

Som en illustrasjon på fremtidig finansieringsbyrde er det videre tatt inn beregninger som oppgir antall år med fortsatt premieinnbetaling i en situasjon der dagens ordning avvikles. Tall er oppgitt både for de juridiske forpliktelsene og for hva finansieringsbyrden ville blitt hvis man også hadde inkludert forventede utbetalinger for yngre aldersgrupper.

For bedrifter antas nivå på premie, modell for risikoregulering og fremtidig forutsigbarhet med tanke på finansieringsansvaret, å være sentralt.

Rapporten har lagt vekt på å belyse usikkerheten i beregninger av fremtidig fonderingsgrad, og gir ulike prognoser for utvikling ut fra varierende antakelser (se blant annet avsnitt 2.1.8).

Videre er framtidig bærekraft og risikoregulering beskrevet i sammendragets avsnitt 2.1.9. Her omtales hvordan en modell for risikoregulering kan utformes, og ansvar deles, slik at utvikling av ordningens fonderingsgrad skjer i tråd med en forutsatt bane.

Det er videre presisert i rapporten at det er en forutsetning for en reformert AFP-modell at den ikke vil medføre krav til balanseføring av forpliktelser.

2.1.8 Usikkerhet

Det understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til de gjennomførte beregningene. I utredningen belyses i noen grad konsekvensene av modellalternativene med andre forutsetninger om innvandring, organisasjonsgrad og nettorente enn det som er valgt som hovedalternativ.

Virkningen av endringer i befolkningsutvikling og organisasjonsgrad er i stor grad avhengig av om premien og opptjeningssatsen i utgangspunktet er tilstrekkelig til å finansiere ordningen. Hva som er tilstrekkelig premie- og opptjeningssats avhenger av mange forutsetninger, men særlig av rentenivået. I hovedalternativet forutsettes en nettorente på 1 prosent, og beregningene tyder da på at gjeldende ordning vil medføre en gradvis reduksjon i fonderingsgraden de nærmeste tiårene. Flere medlemmer er ikke tilstrekkelig for at gjeldende ordning skal tilfredsstille fondskravet som er stilt. Med reformert AFP som kombineres med reduksjon i satser og/eller økning i premie for å nå et mål om fondsoppbygging, vil medlemsvekst medføre en raskere oppbygging av fondet og/eller muliggjøre høyere opptjeningssatser og/eller lavere premie for et gitt ambisjonsnivå for fondsoppbygging. Tilsvarende vil en reduksjon i medlemsmassen gjøre det mer krevende å nå målet om fondsoppbygging, og føre til at tidspunktet for fullfundering skyves ut i tid.

Omleggingen vil kunne medføre økt oppslutning og dermed en mer solid ordning, sett opp mot de juridiske forpliktelsene. I en vurdering av ordningens totalitet må det også sees hen til forventede fremtidige utbetalinger til de under 62 år. Dagens ordning har kostnader ved at andelen arbeidstakere som jobber i AFP-bedrift øker med alder. I evalueringen av AFP i 2017 ble det vist til beregninger foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet som viste at 42 prosent av alle ansatte i privat sektor mellom 20 og 70 år var omfattet av AFP i 2016. Andelen var økende med alder, 51 prosent var dekket ved 55 år og 55 prosent ved 61 år. Svakheten ved dagens ordning knyttet til at AFP-dekningen er langt høyere ved eldre som inngår i den perioden en kvalifiserer for AFP, faller bort ved innføring av en reformert AFP som er basert på at det er likegyldig ved hvilken alder fra og med 13 til og med 61 år tilknytningen til AFP-bedrift finner sted.

Reformert AFP er i utgangspunktet mer sårbar for negative endringer i medlemsmassen, mens positive endringer i medlemsmassen vil tilsvarende gi en større forbedring av bærekraften i en

reformert AFP-ordning sammenliknet med i gjeldende ordning. Dette er nærmere forklart i punkt 7.4.2. Isolert sett kan dette tale for at en omlegging av AFP-ordningen medfører et sterkere behov for å kunne justere premie- og eller opptjeningssatser løpende, i lys av framtidige endringer i avkastning, befolkningsutvikling, organisasjonsgrad, sysselsettingsgrad mv.

En reformert AFP vil oppleves å ha et tettere samsvar mellom løpende AFP-inntekt og framtidig pensjon. Flere vil få AFP, og flere vil ventelig legge en framtidig AFP-ytelse til grunn for sine øvrige sparebeslutninger og pensjoneringsplaner. Derfor er det avgjørende for oppslutningen om ordningen at det er tilstrekkelig trygghet for at ordningen kan innfri sine framtidige forpliktelser. Både en god risikoreguleringsmekanisme og høyere fondsgrad kan bidra til dette. Framskrivninger av fond og forpliktelser er svært avhengige av den nettorenten som legges til grunn.

2.1.9 Bærekraft og risikoregulering

I reformert AFP er det forutsatt at det skal bygges opp fond og dette er lagt inn som en betingelse i alle beregninger. Utredningen inneholder også analyser av bærekraften i dagens AFP-ordning. Det er vist at dagens AFP-ordning med en forutsetning om nettorente på 1 prosent vil ha en fallende fonderingsgrad i hele framskrivingsperioden. Når en inkluderer de beregnede forventede framtidige utbetalingene til personer under 62 år, forventes «fonderingsgraden» å være svakt økende fram mot 2030, for deretter å reduseres år for år. Ordningen vil med en nettorente på 1 prosent ha tømt fondet rundt år 2100. Utviklingen i fonderingsgraden avhenger sterkt av hvilken nettorente en legger til grunn for beregningene. Med en nettorente på 2 prosent anslås fonderingsgraden i dagens AFP-ordning å kunne opprettholdes om lag på dagens nivå over tid. Dette illustrerer at utviklingen i fonderingsgraden er ekstremt følsom for renteforutsetningen.

I protokollen fra 2018 heter det at partene er enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Dette er et felles ansvar.

Som en del av en reformert modell for AFP har utredningen derfor sett på ulike former for risikoregulerende mekanismer, herunder en mulig balanseringsmekanisme for AFP-ordningen, utredet av Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS på oppdrag fra styringsgruppen. Utredningen er av praktiske hensyn gjort for dagens AFP-ordning, men forutsettes strukturelt å ville være tilsvarende for en reformert AFP. For å belyse i hvor stor grad den vil være nivåmessig sammenfallende, vil det imidlertid være nødvendig med en inngående analyse basert på en konkret modell for reformert AFP.

Balanseringsmekanismen for AFP-ordningen tar utgangspunkt i at ordningen er en pay-as-you-go-ordning med oppbygging av fond, men uten fullfondering av forpliktelsene og, i utgangspunktet, uten noe eksplisitt mål for eller krav til fonderingsgraden. Det legges til grunn at det er ønskelig å bygge opp fonderingsgraden for å sikre dekning for forventede framtidige pensjonsforpliktelser. Utredningen viser at en forutsetning er at det etableres en troverdig fondsbane som bygger på realistiske forutsetninger om framtidig utvikling av alle forhold og faktorer som har betydning for inntekter og kostnader i ordningen. Balanseringsmekanismen er et risikoregulerende instrument som kan tre inn for å håndtere avvik fra en fastsatt opptrappingsplan for fonderingsgraden. Etableringen av en mekanisme som knytter premiens og ytelsens størrelse til ordningens forventede inntekter og utgifter, forventes generelt å kunne gi økt oppslutning om AFP-ordningen ved at den bidrar til økt sikkerhet for at framtidige forpliktelser kan innfris.

Etablering av en forpliktende balanseringsmekanisme gir også grunnlag for å tillate en lengre tids-horisont for oppbygging av fondet, enn dersom det ikke etableres en slik mekanisme, jf. arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020.

Balanseringsmekanismen er illustrert med et mål om at det skal bygges opp fond til å dekke 100 prosent av de juridiske forpliktelsene innen et gitt år. Det legges til grunn at det må være en målsetting at balanseringsmekanismen sjelden eller aldri skal utløses.

Mekanismen virker slik at dersom fonderingsgraden kommer under en definert nedre korridor grense, skal det foretas justeringer i premien og/eller i ytelsen, med sikte på å komme tilbake til nedre grense i korridoren, alternativt tilbake til opptrappingsplanens hovedbane, i løpet av et visst antall år (siktelengden). Hvis fall i fonderingsgrad med påfølgende igangsettelse av justeringer etterfølges av en positiv utvikling, forutsetter mekanismen at justeringene helt eller delvis kan reverseres. Perioden med justeringer pågår inntil premienivå og ytelsesnivå er tilbake til det det ville ha vært uten justeringer.

2.2 Merknader

2.2.1 Merknad fra LO til utredningen om en reformert AFP

Partene ble enige om en ny AFP i 2008 som ble et livsvarig supplement til folketrygden. Evalueringen av AFP i 2017 viste at omleggingen har virket etter hensikten, men også at den har flere svakheter, blant annet at bare medlemskap i ordningen fra fylte 53 år teller for å få rett til å motta ytelsen, og at en uforskyldt kan miste hele ytelsen etter dette. I protokollen fra 2018 ble partene enige om rammene for en ny omlegging ved å basere opptjeningen på samlet tid i AFP-bedrift og dermed tette hullene i ordningen.

Utredningen viser at det er mulig å komme til enighet om en modell for reformert AFP som når disse målene. LOs krav til omleggingen er at det skal være mulig å oppnå en ytelse på linje med dagens for de som har full opptjening. Utredningen viser at dette målet ikke kan nås uten mer økonomi inn i ordningen. I tillegg er det et felles mål å øke fonderingsgraden i ordningen og skjerme den mot risiko.

LO og NHO kan nå starte forhandlinger med sikte på å nå målene. Dette kan skje blant annet ved at partene blir enige om at premien økes innenfor den økonomiske rammen i kommende tariffoppgjør. På den måten kan begge parter bidra med økonomi til ordningen og vil dermed være i tråd med protokollens mål.

Partene er også enige om å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko, gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. En avtale om å trappe opp premiesatsen gjennom å sette av midler i fremtidige tariffoppgjør vil understøtte tilliten til ordningen og således også være i tråd med protokollen fra 2018.

Omleggingen som beskrives i rapporten medfører en overgang til lønn i AFP-bedrift som pensjonsgrunnlag, mot folketrygdinntekt i dagens modell. Det innebærer også en overgang fra å beregne opptjening som andel av full ytelse, til en årlig, løpende opptjeningssats. LO mener at denne opptjeningssatsen må være såpass høy at tilstrekkelig mange får en ytelse på nivå med dagens AFP for at en overgang til AFP inntekt skal være i tråd med protokollen fra 2018. En satsnøytral omlegging er etter LOs syn ikke i tråd med protokollen, da inntekt fra AFP-bedrift er lavere enn folketrygdinntekt.

Utredningen viser at omleggingen i seg selv vil kunne bidra til økt organisering og tariffavtaledekning og derigjennom økt oppslutning om ordningen. Dette vil også bidra til økt bærekraft og fonderingsgrad. Det er stor usikkerhet knyttet til både utgifter og inntekter og dermed utviklingen i fondsgraden. Når utgifter og inntekter kan endres underveis i en avtalebasert ordning, oppnås den beste sikkerhet for at forpliktelsene blir ivaretatt.

Dagens regjering har gitt beskjed om at de ikke vil bidra med mer økonomi i en reformert AFP. En reformert AFP vil imidlertid være svært gunstig av flere grunner. Den vil understøtte det organiserte arbeidslivet. Den vil styrke tilliten til pensjonsreformen. Den vil hindre at mange som ikke kan stå lenger i arbeid risikerer å havne på uføretrygd. Den vil bli mer rettferdig, også for yngre arbeidstakere, da langt flere vil få AFP. Den vil lette mobiliteten i arbeidsmarkedet ved å samspille med den offentlige tjenestepensjonen. LO mener derfor staten bør ha interesser i å bidra med mer økonomi til en reformert AFP.

2.2.2 Merknad fra NHO til utredningen om en reformert AFP

Protokollen fra 2018-oppgjøret om en fremtidig reformert AFP hvilte på fire pilarer:

1. Mer rettferdig og forutsigbar: Tettere samsvar mellom tid i AFP-bedrift og utbetalt pensjon.
2. Ytelse: Knyttet til tid i AFP-bedrift og med full opptjening i ordningen på linje med dagens nivå.
3. Kostnad: Bedriftenes økonomiske kostnad til AFP-ordningen holdes på samme nivå som i dag.
4. Økonomisk bærekraft: Partene er enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Dette er et felles ansvar.

Utredningen viser at en eventuell reformert AFP vil ivareta pilar 1 godt. Ordningen blir mer forutsigbar, med tettere samsvar mellom tid i AFP-bedrift og fremtidig pensjon. Omtrent tre ganger så mange vil få. For de mange bedriftene som i dag betaler premie for ansatte som ikke får, vil en omlagt ordning ha større verdi.

NHOs opprinnelige posisjon var at AFP burde vært innlemmet i folketrygden. I protokollen fra 2018 ble denne posisjonen forlatt til fordel for å søke ut muligheten for å få til en reformert AFP i stedet. En sentral forutsetning var at en slik omlegging kunne gjøres uten at bedriftenes kostnader øker, jf. pilar 3.

Utredningens beregninger viser to ytterpunkter, med enten premie- eller opptjeningssats videreført på dagens nivå. Beregningene viser at pilarene 2 og 3 ikke er forenlige. Hvis bedriftenes premie skal holdes, må ytelsene ned. Hvis opptjeningssatsen skal bestå, må premien opp. Og om begge satser videreføres på dagens nivå, vil ordningen gå i minus og fondet være brukt opp i 2062.

Dette illustrerer at det ikke vil være mulig å realisere en omforent AFP uten at begge parter firer på sine krav i pilar 2 og 3. NHO vil i denne forbindelse vise til utredningens mange kostnadsdempende «håndtak», så som lavere opptjeningsgrunnlag, minstekrav til samlet opptjening, og videreføring av dagens kvalifiseringskrav for ytelse knyttet til inntekt opptjent før 2015. Uten at slike eller andre kostnadsdempende tiltak tas i bruk, vil enighet vanskelig kunne oppnås.

Rapporten illustrerer også et beregningsalternativ der opptjeningssatsen i reformert AFP settes til 5,0 prosent. Med denne satsen vil de som har hele sin yrkeskarriere i en AFP-bedrift få *mer* enn i dagens ordning. Dette beregningsalternativet bryter med pilar 2, og er dermed utenfor protokollenigheten.

Med en mer rettferdig og forutsigbar ordning vil flere kunne legge en fremtidig AFP-ytelse til grunn for sine pensjoneringsplaner og øvrige sparebeslutninger. Da er det helt grunnleggende at ordningen faktisk er økonomisk i stand til å innfri sine forpliktelser. Også bedrifter og ansattes oppslutning om ordningen fordrer at det er tilstrekkelig trygghet for at den er bærekraftig, jf. pilar 4.

Utredningens beregninger legger til grunn fullfondering av de juridiske forpliktelsene i 2043. NHO støtter ambisjonen om en slik fullfondering. I tråd med protokollen belyser utredningen en modell for risikoregulering med mekanismer som kan håndtere eventuelle avvik fra den ønskede fonderingsbanen. En slik risikoregulerende mekanisme vil fungere som en avtalt del av en reformert AFP. Før en reformert modell kan vedtas må partene enes om risikoregulerende mekanismer som en integrert del av en helhetlig modell, med likedelt økonomisk ansvar for eventuelle tiltak etter forhåndsdefinerte, automatiske kriterier. Bare slik kan bærekraften og tilliten til ordningen sikres. Med slike mekanismer på plass kan dessuten tidspunktet for fullfondering trolig skyves noe ut i tid, noe som også vil redusere gapet mellom de to ytterpunktene i rapporten.

Uten at slike risikoregulerende mekanismer er avtalt som en integrert del av reformert AFP, kan ikke NHO anbefale sine medlemmer å gi sin tilslutning til en omlegging.

3. Bakgrunn

3.1 Gjeldende AFP-ordning

Privat avtalefestet pensjon (AFP) er en tariffbasert pensjonsordning for ansatte i privat sektor.

Den opprinnelige AFP-ordningen ble innført i 1988. Formålet med ordningen var å yte tidligpensjon til arbeidstakere som ønsket å trappe ned arbeidsinnsatsen sin helt eller delvis før de fikk rett til alderspensjon fra folketrygden (fra 67 år). Ordningen ga fra 1989 mulighet til å fratre fra 66 år og fra 1990 fra 65 år. Aldersgrensen ble deretter gradvis senket til det fra 1998 var mulig å gå av med AFP fra 62 år. AFP kunne bare tas ut i alderen 62–66 år, og uttak av AFP forutsatte at en i hovedsak sluttet i arbeid. En potensiell ytelse som ikke var tatt ut før fylte 67 år, kom heller ikke til utbetaling senere.

Innføringen av ny alderspensjon i folketrygden i forbindelse med pensjonsreformen forutsatte at øvrige deler av pensjonssystemet ble tilpasset. LO og NHO inngikk i tariffoppgjøret i 2008 avtale om en ny AFP, tilpasset reglene for ny alderspensjon. YS og NHO inngikk en likelydende avtale. Avtalene i andre tariffområder innebar at de berørte partene sluttet seg til LO/NHO-avtalen.

Gjeldende regelverk for AFP i privat sektor framgår av lov 19. februar 2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor, og av forskrifter og vedtekter fastsatt i medhold av loven.

AFP gis i dag som et livsvarig påslag til alderspensjon fra folketrygden og kan tas ut fra fylte 62 år, dersom visse vilkår er oppfylt. Det skilles mellom vilkår som må være oppfylt på uttakstidspunktet og vilkår som må være oppfylt ved fylte 62 år. De mest sentrale vilkårene er at arbeidstakeren de siste tre årene forut for uttakstidspunktet, må ha vært ansatt og ha arbeidet i en virksomhet som er bundet av en tariffavtale som omfattes av avtalen om AFP, og ved fylte 62 år ha arbeidet i minst syv av de siste ni årene i en AFP-bedrift. Arbeidstakere som trer ut av arbeidslivet før fylte 62 år, vil dermed som hovedregel ikke kunne få AFP.

AFP-ordningen blir administrert av Fellesordningen for AFP. Vilråene for AFP, herunder enkelte tillegg og lempinger i AFP-tilskottslovens krav, framgår av vedtektene. Vilråene er absolutte og ikke gjenstand for noen skjønnsmessig vurdering fra Fellesordningens side. Dersom Fellesordningens vilråsprøving er positiv, behandles søknaden videre av Arbeids- og velferdsetaten som undersøker om forbehold knyttet til mottak av uføretrygd er oppfylt og om det er opptjent tilstrekkelig alderspensjon for uttak før 67 år. Dersom søknaden innvilges, beregnes og utbetales AFP av Arbeids- og velferdsetaten. Vedtak fattet av Arbeids- og velferdsetaten kan ankes inn for Trygderetten.

Tilsluttede bedrifter betaler inn premie til AFP-ordningen. Premien for AFP skal fastsettes slik at den er tilstrekkelig til å dekke Fellesordningens løpende utgifter og dessuten gi grunnlag for opplegg av et pensjonsfond. Styret i Fellesordningen skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten. Styret skal holde seg orientert om Fellesordningens økonomiske utvikling og skal påse at dets virksomhet og regnskap er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal ha tilsyn med at forvaltningen av Fellesordningens midler skjer i overensstemmelse med vedtektene og styrets vedtak.

Staten yter et tilskudd til pensjonistene tilsvarende en tredel av den samlede utbetalte AFP-pensjonen. Fellesordningen refunderer Arbeids- og velferdsetaten for den delen av utbetalingen som ikke dekkes av statens tilskudd. I tillegg dekker staten utgiftene til kompensasjonstillegget og til Arbeids- og velferdsetatens og Trygderettens oppgaver i ordningen. For øvrig bidrar staten gjennom skattemessig gunstig behandling av ordningen.

Uttak av AFP må skje sammen med helt eller delvis uttak av alderspensjon fra folketrygden. AFP kan altså bare gis dersom vilråene 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 beregnes i hovedsak på samme måte som folketrygdens alderspensjon. AFP utgjør 0,314 prosent av summen av årlig inntekt opp til 7,1 G (om lag 720 000 kroner med grunnbeløpet per 1. mai 2020) i alle år til og med det året arbeidstakeren fyller 61 år.

AFP levealdersjusteres og har nøytrale og fleksible uttaksregler, på tilsvarende måte som folketrygdens alderspensjon, men uttak etter 70 år gir ikke høyere AFP-ytelse (i folketrygden gir uttak etter 75 år ikke høyere alderspensjon). Levealdersjustering innebærer at en må utsette uttaket for å få samme pensjon når levealderen øker. Nøytrale og fleksible uttaksregler innebærer at en kan velge alder for uttak, at uttakstidspunktet ikke påvirker forventet samlet utbetaling 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 lavere. Pensjon under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og reduseres deretter med 0,75 prosent, på samme måte som alderspensjonen i folketrygden.

Hvor mye AFP-ytelsen kan utgjøre, kan illustreres med et eksempel. En person født i 1963 tar ut AFP og alderspensjon fra folketrygden fra 2025, det vil si når vedkommende er 62 år. Med 40 års opptjening og en gjennomsnittlig lønnsinntekt på 5 G per år (504 000 kroner med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2020), vil årlig AFP-ytelse utgjøre om lag 59 800 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 utgjør 40 600 kroner.

I tillegg vil vedkommende ved uttak fra 62 år få alderspensjon fra folketrygden på 179 400 kroner, samlet om lag 239 200 kroner, tilsvarende 47 prosent av tidligere inntekt. Om vedkommende i stedet forsetter i arbeid og tar ut alderspensjon og AFP ved 67 år, vil samlet pensjon utgjøre 61 prosent av tidligere inntekt og ved uttak ved 70 år blir kompensasjonsgraden 76 prosent. Eksempelet er oppsummert i tabell 3.1. De som mottok ny privat AFP hadde i 2019 en gjennomsnittlig samlet pensjon fra folketrygden og AFP på om lag 293 000 kroner.

Tabell 3.1 AFP og Folketrygd for 1963-kullet ved ulike uttaksaldrer. 2020-kroner

	Uttak 62 år	Uttak 67 år	Uttak 70 år
AFP	59 829 Fra 67 år: 40 629	55 901	65 565
Folketrygd	179 404	251 978	315 411
Sum AFP og folketrygd	239 234 Fra 67 år: 220 034	307 879	380 976
Kompensasjonsgrad i prosent	47 Fra 67 år: 44	61	76

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 mellom 1 og 12 ganger grunnbeløpet per år, og med en utbetalingsperiode fram til minimum 77 år. Det er imidlertid variasjoner i nivået på bedriftenes tjenstepensjoner. Undersøkelser viser at bedrifter med AFP-dekning oftere også har tjenstepensjonsordninger som er bedre enn minimumsnivået i obligatorisk tjenstepensjon, enn bedrifter uten slik dekning.

3.2 Evalueringen av privat AFP 2017

3.2.1 Innledning

I avtalen om ny AFP fra tariffoppgjøret i 2008 var det forutsatt at partene senest i 2017 skulle evaluere overgangen til ny AFP. LO og NHO igangsatte mot slutten av 2016 et slikt arbeid. Arbeids- og sosialdepartementet deltok som observatør, og de øvrige partene som er tilsluttet ordningen, var representert i en referansegruppe.

I tråd med mandatet for evalueringen ble det lagt vekt på å framskaffe kunnskap som grunnlag for tariffpartenes vurdering av om det er behov for å endre ordningen. Evalueringen fokuserte på de pensjonsmessige sidene av AFP, herunder utvikling i uttak, pensjonsnivå og yrkesaktivitet. I evalueringsrapporten, framlagt 7. desember 2017, ble det konkludert med at ny AFP i hovedsak har fungert etter hensikten, men det pekes også på noen utfordringer.

Evalueringen viste at 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 var andelene 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. Etter hvert som ordningen modnes, vil en stadig høyere andel være over 67 år.

Nedenfor oppsummeres en del viktige funn i evalueringen. For nærmere detaljer om evalueringen, vises det til evalueringsrapporten som er publisert på <https://www.lo.no/contentassets/95d21c-b287a945908b8d3b6ee3f1ac48/afprapport.pdf> og www.nho.no/publikasjoner/afp-evaluering-2017/afp-endelig-rapport/.

3.2.2 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 tilfredsstille 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 skulle staten videreføre sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen, herunder verdien av skattefordeler og den tidligere godskriving av pensjonspoeng i folketrygden.

Pensjonsnivå

Gammel AFP hadde som formål alene å dekke mottakerens livsopphold før mottak av alderspensjon fra folketrygden fra 67 år. Den nye AFP-ytelsen skulle være livsvarig og sammen med alderspensjonen 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 pensjonen fra 62 år. Selv om sammensetningen og beregningen av ytelsen er endret, viser beregninger i evalueringsrapporten at gjennomsnittlig samlet pensjon for mottakere av ny AFP var på samme nivå. En mottaker fra 1949-kullet, som tok ut dagens AFP og alderspensjon, hadde om lag samme pensjon som en mottaker fra 1943-kullet med gammel AFP. Nivået på ytelsen ble således opprettholdt ved omleggingen av folketrygdens alderspensjon og AFP fra 2011.

For å belyse hva som skal til for å kompensere for effekten av forventet utvikling i gjenstående levetid, ble det foretatt beregninger basert på forutsetningen om at avgang og uttak skjer samtidig. Siden skjermingstiltakene fases ut, må årskullene 1949–1962 arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen enn etterfølgende årskull. Beregningene viste at utsatt uttak og avgang med to måneder per årskull for årskullene 1949–1962, og med én måned per årskull for etterfølgende årskull, nøytraliserer effekten av levealdersjusteringen, det vil si at samlet pensjon kan opprettholdes på samme nivå som for 1949-kullet for dem som kan arbeide lenger og utsette pensjoneringstidspunktet.

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, 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 er født i 1990, men som bare har folketrygdens alderspensjon,

starte uttaket 3 år og 7 måneder senere enn en født i 1949. To forhold bidrar til at personer med AFP må utsette avgangen og uttaket av pensjon lenger enn de som bare har alderspensjon fra 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 én måned per årskull. 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 lenger for å kompensere for levealdersjusteringen.

Med de forutsetningene som var lagt til grunn, ville en person med inntekt på 6 G i 40 år, født i 1990, ved uttak ved 62 år få en samlet pensjon fra folketrygden og AFP på om lag 75 prosent av pensjonen for en person født i 1949.

Kompensasjonstillegget i AFP utgjør i dette eksemplet om lag 5 prosent av ytelsen for 1949-kullet. Dette tillegget er fullt utfaset fra og med 1963-kullet. I et lengre perspektiv er det i hovedsak levealdersjusteringen som forklarer nedgangen. Dette illustrerer at hvis uttaks- og avgangsalderen holder seg uendret over tid, faller ytelsen, målt i dagens lønnsnivå, gradvis som følge av levealdersjusteringen.

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/garantipensjonsnivået ved 67 år. Kravet til et visst nivå på pensjonen forhindrer at noen på grunn av tidliguttak ender opp med en livsvarig ytelse som er lavere enn minsteytelsen i folketrygden. Dette kravet ble innført med ny alderspensjon i folketrygden, og den livsvarige delen av ny AFP kan altså medregnes ved vurderingen av om kravet er oppfylt.

Muligheten til å ta hensyn til den livsvarige delen av AFP 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.

I evalueringsrapporten ble andelen ansatte i privat sektor omfattet av AFP som kan ta ut full alderspensjon ved fylte 62 år, anslått til 96 prosent for menn og 78 prosent for kvinner i 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 senere, men likevel før den ubetingede retten til alderspensjon inntreffer ved 67 år. Ved 64 år er det ikke lenger noen forskjell mellom kvinner og menn tilhørende 1955-kullet med hensyn til hvor høy andel som har rett til tidliguttak.

AFP har stor betydning for at særlig kvinner kan ta ut pensjon fra 62 år, jf. at andelen kvinner i 1955-kullet som kan ta ut pensjon fra 62 år i bedrifter uten AFP, bare er 40 prosent. Blant arbeidstakere som omfattes av AFP-ordningen, antas menn og kvinner etter hvert å få samme mulighet for tidliguttak. 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 å bli på linje med andelen for menn. Dette skyldes særlig at de har høyere yrkesdeltakelse enn kvinner født i 1955. AFP betyr særlig mye for muligheten til tidliguttak blant dem som har opptjent alderspensjon som ligger i avtrappingsintervallet for garantipensjonen. En stor andel kvinner har pensjonsopptjening i dette intervallet.

Andelen av 1963-kullet som kan ta ut pensjon fra 62 år i bedrifter uten AFP, er lavere enn for 1955-kullet. Det skyldes 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.

Yrkesaktivitet etter 62 år

I evalueringen ble det pekt på at omleggingen av AFP-ordningen har ført til senere avgang fra arbeidslivet. Mens én av fire ansatte i gammel AFP-ordning (1943-kullet) sluttet i arbeid ved 62 år, gjaldt dette én av seks i ny AFP-ordning (1949-kullet).

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 nettopp skyldes omleggingen av AFP i privat sektor, og at insentivene til å arbeide lenger virker relativt likt i ulike næringer og er relativt like for ansatte med ulike karakteristika; kvinner/menn, lav/høy utdanning, lang/kort yrkeskarriere, lav/høy tidligere inntekt og med/uten tidligere langtidssykefravær.¹

Evalueringen viste videre at 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. De som kombinerer ny AFP med arbeid i privat sektor, arbeider også vesentlig mer per uke enn de som kombinerte arbeid med den gamle ordningen. 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.

Bedriftenes kostnader

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

I avtalen om ny AFP fra tariffoppgjøret i 2008 het det at partene var enige om at det samlede økonomiske omfanget av AFP-ordningen, målt ved nåverdien av dagjeldende AFP-ordning regnet i faste 2007-kroner, ikke skulle øke ved omleggingen av ordningen.

Det ble foretatt beregninger av de årlige utbetalingene fra Fellesordningen 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.

Beregninger utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med evalueringen i 2017 bekreftet dette hovedbildet. Beregningene indikerte 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 indikerte videre at utbetalingene med ny AFP ville være om lag på samme nivå fra midten av 2030-tallet, når den nye ordningen er innfaset. Økningen i utbetalingene over tid skyldes økning i antall mottakere.

Utbetalingene til AFP ble i en overgangsperiode betydelig redusert sammenliknet med hva utbetalingene ved en videreføring av gammel AFP ville ha vært. Dette skyldtes endringen av AFP fra en tidligpensjon som ble utbetalt over maksimalt fem år, til et livsvarig tillegg til folketrygdens alderspensjon. Gammel AFP ble utfaset i perioden 2011 til 2015, mens ny AFP fases inn over en lang periode. Etter hvert som nye årskull kommer til, vil altså antall mottakere øke.

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

1. Se Hernæs m.fl. (2016)

den grad AFP tas ut, mens forpliktelsene øker med den samlede verdien av det som skal utbetales i etterfølgende år. Forpliktelsene beregnes i denne sammenhengen for personer som er 62 år eller eldre og som har startet uttak av AFP eller kvalifiserer til uttak av AFP.

Finansieringen av AFP skiller seg fra finansieringen av ordinære private tjenstepensjonsordninger blant annet ved at AFP-ordningen ikke er fullfondert. AFP-ordningen finansieres ved at bedriftene som er med i ordningen betaler en premie som for 2017 var fastsatt til 2,5 prosent av utbetalt lønn mellom 1 og 7,1 G, og ved avkastning på midlene i AFP-ordningens fond.

I evalueringen ble det vist til at premieinnbetalingene og avkastningen på midlene i AFP-ordningens fond i årene fra 2011 har vært vesentlig høyere enn utbetalte pensjoner, og det er bygget opp et fond som utgjorde 24,9 milliarder kroner ved utgangen av 2016. Dette tilsvarte 65 prosent av forpliktelsene knyttet til personer over 62 år i 2016. Ved utgangen av 2019 utgjorde fondet 41,6 milliarder kroner, hvilket ga dekning for om lag 73 prosent av forpliktelsene.

Forskjellen mellom utviklingen i AFP-ordningens forpliktelser og størrelsen på AFP-ordningens fond bidrar til å belyse det økonomiske omfanget av ordningen ut over de årlige premiebetalingene. Beregninger som ble foretatt under evalueringen, tydeliggjorde at ved en videreføring av dagens premie- og ytelsesnivå, vil de gjensidige forpliktelsene som ligger på bedriftene i AFP-ordningen, under gitte forutsetninger om lønnsvekst og avkastning, øke. Evalueringen viste at med uendret premie, og forutsatt avkastning lik lønnsvekst på 2,25 prosent, kan pensjonsforpliktelsen øke fra 38 milliarder kroner i 2016 til 97 milliarder i 2040, mens midlene i pensjonsfondet kan øke fra i underkant av 25 milliarder kroner i 2016 til 46 milliarder i 2040. De ufonderte forpliktelsene, målt i 2016-kroner, kan dermed øke fra 13 milliarder i 2016 til om lag 60 milliarder i 2040. Med en høyere nominell avkastning, eksempelvis på 4 prosent, vil omfanget av ufonderte forpliktelser bli lavere, i dette eksempelet om lag 40 milliarder kroner i 2040. Fondet har i gjennomsnitt hatt vesentlig høyere avkastning enn forutsatt fram til i dag. Tilsvarende tall ved utgangen av 2019 er vist i kapittel 9.

Statens kostnader

I evalueringen ble det vist at:

- Staten i 2016 dekket 1,6 milliarder kroner, tilsvarende 45 prosent av pensjonsutgiftene. (Av dette utgjorde tilskuddet til arbeidstakerne nær 1 milliard kroner og kompensasjonstillegget vel 600 millioner kroner.)
- Ut over dette kommer merutgifter på grunn av gradvis innføring av levealdersjusteringen som også gjelder for AFP.
- I tillegg bidrar staten også indirekte til finansiering ved at kompensasjonstillegget er skattefritt, ved at det er fradragsrett for bedriftenes premieinnbetaling til ordningen og ved å dekke utgiftene ved Arbeids- og velferdsetatens arbeid med ordningen.

Det ble i evalueringen uttalt at statens utgifter og mindreinntekter må ses i sammenheng med ekstra skatteinntekter fra økt yrkesdeltakelse blant AFP-mottakerne og lavere uføretilstrømming for dem med rett til AFP. En fortsatt sterk vekst i antall mottakere vil gi økte årlige utbetalinger av AFP framover. Den høye veksten i mottakere vil i flere år framover være drevet av at nye årskull kommer inn.

På den annen side forventes det at utbetalingene per mottaker målt i faste grunnbeløp vil falle som følge av levealdersjusteringen og av at kompensasjonstillegget fases ut. Dessuten vil en større andel av mottakerne være over 67 år og således ikke lenger motta kronetillegget.

Evalueringen viste at statens utgifter så langt er som forutsatt, korrigert for mer tidliguttak enn det som ble lagt til grunn før innføringen av den nye ordningen.

Det ble i evalueringen understreket at 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 og ikke være nede på en tredel før rundt 2050. Statstilskottet er da anslått å være på om lag 3,7 milliarder 2017-kroner.

3.2.3 Andre erfaringer med AFP

Effekter av kvalifiseringsreglene

I evalueringen ble det vist til at AFP-ordningen er utformet slik at en må ha en viss tilknytning over tid til en AFP-bedrift på slutten av yrkeskarrieren for å ha rett til AFP. Dette er viktig for økonomien i ordningen og må ses i sammenheng med at alle som kvalifiserer til AFP får en ytelse som er basert på inntekt gjennom hele yrkeskarrieren. AFP er med andre ord en ordning der en får «alt eller ingenting». Den samlede AFP-pensjonen for den enkelte er verdt rundt én million kroner. Et krav om tilknytning til en AFP-bedrift i de siste årene før 62 år kan dermed oppfattes å være et relativt mildt krav for å ha rett til en pensjon av en slik størrelse.

Retten til AFP forutsetter altså at søkerne oppfyller de individuelle og kollektive vilkårene som er fastsatt for ordningen.

Ansiennitetskravet, det vil si kravet om at en må ha arbeidet i AFP-bedrift minst syv av de siste ni årene, 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 egenandel når deres ansatte starter uttak av ytelsen. Det ble i evalueringen påpekt at et strengere ansiennitetskrav dermed sikret 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 7 prosent av 1949-årskullet som var ansatt i en AFP-bedrift ved 62 år, ikke hadde mulighet til å ta ut AFP på grunn av manglende oppfyllelse av ansiennitetsvilkåret, mens andelen var 13 prosent for 1955-årskullet.

Bare ansatte med minst 20 prosent stilling og en pensjonsgivende årsinntekt som overstiger grunnbeløpet kan kvalifisere til AFP. I tillegg er det et krav om å være ansatt og reell 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 perioden hvor vedkommende ikke er ansatt, forutsatt at oppholdet ikke er i begynnelsen eller slutten av perioden. Denne perioden kunne på tidspunktet for evalueringen utvides til opptil 52 uker når arbeidstakeren mottok sykepenge, arbeidsavklaringspenge eller uføretrygd. I 2018 ble denne perioden utvidet til 104 uker. Andelen som ikke kvalifiserer til AFP på grunn av treårskravet ved 62 år, har ligget på mellom 2 og 5 prosent. 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, ble det i evalueringen kartlagt hvor mange som i perioden før fylte 62 år mistet tilknytning til AFP-ordningen, enten ved at de ikke lenger arbeidet i en tilknyttet bedrift, eller ved at bedriften de var ansatt i var gått ut av Fellesordningen.

I 2015 var 82 prosent av de i 1955-årskullet som var med i 2010, fortsatt med i ordningen. De som fortsatt var ansatt i 2017, vil ha kunnet kvalifisere for AFP ved fylte 62 år eller vil kunne kvalifisere 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 hadde lav registrert inntekt og kan ha gått ut av arbeidslivet. Andre hadde relativt høy lønnsinntekt. De kan ha hatt inntekt fra AFP-bedrift i starten av perioden for senere å ha begynt i en bedrift uten AFP, eventuelt ha sluttet med etterlønsavtaler. Andre igjen kan ha begynt i offentlig sektor og fått rett til offentlig AFP, eller blitt uføre eller arbeidsledige i perioden. De siste 5 prosentene hadde mistet tilknytningen fordi bedriften hadde gått ut av ordningen.

Kvalifiseringskravene bidrar som nevnt til å sikre at den premien arbeidsgiverne betaler, benyttes til å finansiere ytelser til personer som ved 62 år har en veietablert og reell arbeidstilknytning til en

AFP-bedrift. Kravene bidrar samtidig til at det kan oppstå situasjoner, som arbeidsgiver og arbeidstaker i begrenset grad 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 ble i evalueringsrapporten vist til at enkelte kan ha gått glipp av AFP fordi de, på grunn av manglende kunnskap om (detaljer i) regelverket, ikke har vært klar over følgene av egen adferd. Dette 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, særlig for personer som har hatt lange ansettelsesforhold i en AFP-bedrift.

Manglende informasjon om årsaker til avslag gjør det umulig å skille mellom årsaker som arbeidsgiver og arbeidstaker i begrenset grad hadde kontroll over, 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.

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 tjenstepensjonsordninger. Opptjeningssatsene i folketrygdens alderspensjon og AFP er gitt. For å nå et visst nivå på de ansattes samlede pensjon er det dermed opptjeningssatsen i tjenstepensjonsordningen som må tilpasses. Det er imidlertid viktige forskjeller mellom AFP og tjenstepensjonsordningene. Retten til tjenstepensjon tjenes gradvis opp i perioden man er omfattet av ordningen, og dersom man slutter i bedriften, vil man få med seg opptjente rettigheter. Mens tjenstepensjon kommer til utbetaling uavhengig av om man er omfattet av ordningen når pensjonen skal tas ut, kommer AFP bare til utbetaling dersom man er reell arbeidstaker i en AFP-bedrift på tidspunktet for uttak. 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 være omfattet av AFP i mange tilfeller ikke har bidratt til justeringer av bedriftenes tjenstepensjonsordninger. Bedrifter som omfattes av AFP-ordningen har i snitt bedre tjenstepensjonsordninger enn de bedriftene som ikke er omfattet av ordningen. De samlede pensjonskostnadene til AFP og tjenstepensjon kan dermed tenkes å være høyere for enkelte bedrifter enn om de lettere kunne ses i sammenheng. Det kan imidlertid også være et uttrykk for at bedriftene i AFP-ordningen jevnt over prioriterer gode pensjonsordninger for sine ansatte.

Som en del av evalueringen ble det gjennomført en intervjuundersøkelse blant ledere og tillitsvalgte i et utvalg av AFP-bedrifter. Undersøkelsen avdekket at særlig yngre arbeidstakerne ikke verdsetter AFP på linje med tjenstepensjon på grunn av usikkerheten ved om de faktisk vil få rett til ytelsen. Videre opplyser en del arbeidstakere at de starter uttak av ytelsen tidlig fordi de er redd for å miste retten til den, for eksempel på grunn av langvarig sykdom, arbeidsledighet e.l.

Det at bedrifter i mange tilfeller ikke tar hensyn til AFP når nivået på tjenstepensjonen fastsettes, fører også til at arbeidstakerne som både har en god tjenstepensjon og AFP, kommer svært godt ut pensjonsmessig. I motsatt ende har en del arbeidstakere bare en minimum tjenstepensjonsordning med 2 prosent innskudd og kvalifiserer ikke til AFP-pensjonen, selv etter lange karrierer i AFP-bedrifter. I evalueringen ble det påpekt at mangelen på sammenliknbarhet mellom AFP og tjenstepensjonsordningene, sammen med det faktum at AFP er en kvalifiseringsordning, kan 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 det faktum at finansieringen er et kollektivt ansvar for tilsluttede bedrifter, er i stor grad en videreføring fra den gamle ordningen. Selve premieberegningen ble imidlertid endret ved innføringen av den nye ordningen. Finansiering helt

eller delvis basert på egenandeler ved uttak falt bort. Dette har endret omfordelingen i ordningen, og bedrifter med stort innslag av yngre arbeidstakere som slutter før pensjonsalderen, kan oppleve at de betaler mye inn til ordningen i forhold til hva bedriftens ansatte får tilbake.

Den kollektive finansieringen medfører altså at det kan være en svak sammenheng mellom den innbetalte premien og den opplevde nytten i den enkelte bedrift. Det kan skape spenninger i ordningen. 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 arbeidsintensive deler av næringslivet der premien utgjør en stor del av bedriftenes samlede kostnader. I situasjoner der bedrifter med AFP er i konkurranse med bedrifter uten AFP, vil kostnaden til AFP kunne oppleves som problematisk, og bedriften vil kunne ha ønske om å disponere på annen måte. Et eksempel kan være overnattings- og serveringsbedrifter som både har høy andel lønnskostnader og betaler høy premie i forhold til hvor mye de ansatte ventes å få ut av ordningen. Bransjen har videre lav organisasjonsgrad og utfordringer med konkurranse fra useriøse bedrifter.

På den annen side innebærer dagens AFP-ordning at personer som kommer sent inn i ordningen kan 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 at ansettelsesperioder i AFP-bedrifter likevel ikke medfører noe pensjon, fordi man av ulike årsaker ikke fyller kvalifiseringskravene eller ikke jobber i en AFP-bedrift mot slutten av yrkeslivet. Det ble i evalueringen påpekt at den manglende koblingen mellom antall år i AFP-bedrift og pensjonsutbetalingen kan oppleves som urimelig.

Innrettingen av AFP før og etter 2011

Omleggingen av AFP i 2011 innebar at ordningen ble endret fra å være en ordning for inntektssikring for de som slutter tidlig i arbeid, til et livsvarig tillegg for alle med tilstrekkelig AFP-tilhørighet, uten avkortning mot arbeidsinntekt. Omleggingen medførte at særlig de som fortsetter å jobbe kan få meget gode inntekter selv om de starter uttaket allerede fra 62 år. Om lag tre av fire arbeidstakere har valgt å ta ut AFP fra 62 år, og om lag to tredeler av disse har fortsatt å jobbe. De har svært høy samlet inntekt i perioden fram til de slutter i arbeid.

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

Evalueringen viste 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 imidlertid av helse, utdanning, posisjon i arbeidsmarkedet og konjunkturer. Det foreligger ikke tallgrunnlag for å skille mellom villet og ufrivillig avgang fra arbeidslivet på en klar og konsistent måte. På tross av klare og vedvarende forskjeller i forventet levealder er det imidlertid ingen entydig sammenheng mellom (endringer i) forventet levealder og tidligpensjonering, og det er heller ikke noen entydig sammenheng mellom tidlig avgang fra arbeidslivet og fysisk tunge jobber. Flere faller utenfor ordningen på slutten av kvalifiseringsperioden enn hva tilfellet var før omleggingen av AFP i 2011. Disse kan dermed miste opp mot om lag 20 prosent av den livsvarige pensjonen som ellers ville ha kommet til utbetaling fra folketrygdens alderspensjon og AFP samlet. Økt frafall henger sammen med omleggingen til et økt krav til ansiennitet for å sikre finansieringsgrunnlaget i en livsvarig ordning.

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 for at det så langt er færre kvinner som oppfyller kravene til tidlig uttak, er andelen kvinner lavere.

Det ble i evalueringen vist til at av totalt 57 700 mottakere av privat AFP ved utgangen av 2016, utgjorde menn 74 prosent. Av nye mottakere i samme år utgjorde menn 71 prosent. Kvinner starter uttaket av AFP senere enn menn. Andelen kvinner som tar ut AFP ved 62 år, er imidlertid svakt økende. Denne utviklingen vil trolig fortsette framover, siden kvinner i yngre årskull gjennomgående har høyere yrkesdeltakelse enn kvinner i eldre årskull. Dette bidrar til at en større andel kvinner kan ta ut alderspensjon og AFP før 67 år. Siden kvinner lever lengre enn menn, vil andelen av kvinnelige mottakere øke framover.

Uttaksmønsteret har endret seg fra gammel til ny AFP-ordning. Tidligere tok mange ikke ut AFP, fordi den ble avkortet mot yrkesinntekt. 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 uttakssratene 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 kan være at de som følge av gjennomsnittlig lavere pensjonsopptjening, tilpasser seg slik at de kan få en høyere årlig livsvarig ytelse. Gjennomsnittlig utbetaling av AFP for kvinner utgjorde 87 prosent av menns utbetaling i 2016, og denne andelen har vært ganske stabil fra 2011. Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden for kvinner som også mottok AFP i privat sektor, 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 med alderspensjon og 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.

3.3 Tariffoppgjøret 2018

I tariffoppgjøret mellom LO og NHO våren 2018 viste partene til evalueringsrapporten. Partene var enige om at det var ønskelig å igangsette et arbeid for å utrede et grunnlag for forhandlinger om endringer i AFP-ordningen i et kommende tariffoppgjør.

I samråd med partene henvendte Riksmekleren seg på denne bakgrunn, i brev av 8. april 2018, til statsministeren med spørsmål om regjeringens bistand til utredningsarbeidet.

Statsministeren uttalte i brev av samme dato til Riksmekleren at regjeringen er innstilt på å bistå i utredningsarbeidet.

Det vises for øvrig til punkt 3.4.2.

3.4 Om utredningsarbeidet

3.4.1 Arbeidets organisering

Utredningsarbeidet har pågått i perioden august 2018 til februar 2021.

Utredningen har vært ledet av en styringsgruppe, bestående av representanter for LO og NHO, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet.

Styringsgruppen har bestått av:

- Kristin Skogen Lund, NHO (til 3. oktober 2018)
- Ole Erik Almlid, NHO (fra 4. oktober 2018)
- Hans-Christian Gabrielsen, LO
- Peggy Hessen Følsvik, LO
- Nina Melsom, NHO
- Øystein Dørum, NHO
- Roger Bjørnstad, LO
- Siren Solhaug, Finansdepartementet (til 20. mai 2020)
- Geir Åvitsland, Finansdepartementet (fra 21. mai 2020)
- Lars Wahl, Finansdepartementet
- Tomas Berg, Arbeids- og sosialdepartementet (til 30. april 2020)
- Jacob Hanssen, Arbeids- og sosialdepartementet (til 31. desember 2018)
- Dag Holen, Arbeids- og sosialdepartementet (fra 1. januar 2019)
- Silje Aslaksen, Arbeids- og sosialdepartementet (fra 1. mai 2020)

Styringsgruppen har avholdt 16 møter.

De øvrige organisasjonene som er parter i AFP-ordningen i privat sektor, jf. § 2-1 første og andre ledd i vedtektene for ordningen, har vært involvert i arbeidet gjennom deltakelse i en referansegruppe.

Referansegruppen har bestått av:

- Inger Lise Blyverket, Virke (til 31. oktober 2018)
- Lars Haartveit, Virke (fra 1. november 2018)
- Christopher Navelsaker, YS
- Stein Gjerding, Spekter
- Alexander A. Lange, Finans Norge

I referansegruppemøtene har dessuten representanter for LO og NHO, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet deltatt.

En arbeidsgruppe, bestående av representanter for LO og NHO, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet, har utarbeidet materiale for styringsgruppen.

Arbeidsgruppen har bestått av:

- Eystein Gjelsvik, LO
- Ellen Bakken, LO (til 29. februar 2020)
- Ragnar Bøe Elgsaas, LO (fra 1. mars 2020)
- Kristin Diserud Mildal, NHO
- Siw-Mette Thomassen, NHO
- Jacob Hanssen, Arbeids- og sosialdepartementet (fram til 31. desember 2018)
- Dag Holen, Arbeids- og sosialdepartementet (fra 1. januar 2019 til 30. april 2020)
- Lars Wahl, Finansdepartementet
- Silje Aslaksen, Arbeids- og sosialdepartementet (fra 1. mai 2020)

Arbeidsgruppen har fått bistand fra blant andre Fellesordningen for AFP, Arbeids- og velferdsetaten, Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS og Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå ved Dennis Fredriksen har hatt ansvaret for alle framskrivingene av reformert AFP som er gjennomført i forbindelse med utredningen. Beregningene er dokumentert i kapittel 7 og 8 i rapporten. En viktig del av arbeidet har bestått i tilrettelegge data og oppgradere beregningsmodellen Mosart, slik at den er egnet for AFP-beregninger. Statistisk sentralbyrå ved Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen har også utarbeidet et dokumentasjonsnotat om Mosart-beregningene, som er inntatt som vedlegg 2 til rapporten.

Arbeidsgruppen har vært bistått av et sekretariat som har utarbeidet materiale for arbeidsgruppen og styringsgruppen, og ført rapporten i pennen. Sekretariatet har vært ledet av Ingrid Andresen (Arbeids- og Sosialdepartementet), og har for øvrig bestått av Terje Moxness Kortner (Arbeids- og sosialdepartementet), Remy Edseth (Finansdepartementet) og Sophie Kristoffersen/Tarjei Havnæs (Finansdepartementet).

3.4.2 Utredningens rammer – relevante forhold som er utredet

Rammene for utredningsarbeidet er gitt ved partenes protokoll fra tariffoppgjøret i 2018, av statsministerens brev til Riksmekleren 8. april 2018 og av arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020.

Protokoll om AFP mellom LO og NHO

AFP er et supplement til folketrygden og tjenestepensjon. For uttak av AFP forutsettes samtidig uttak av minimum 20 prosent av folketrygdens alderspensjon. AFP inngår i beregningen ved vurderingen av om pensjonsopptjeningen er tilstrekkelig for å kunne starte tidliguttak av folketrygden.

Det vises til evalueringsrapporten om AFP fra desember 2017 som både LO og NHO stiller seg bak. Rapporten gir en god oversikt over positive resultater oppnådd etter omleggingen i 2011 i form av senere avgangsalder blant AFP-pensjonistene. Samtidig peker rapporten på flere uheldige og uhenksmessige egenskaper i ordningen som partene i fellesskap vil søke å rette opp i en reformert og fremtidsrettet ordning.

Partene har drøftet disse utfordringene og har blitt enige om å rette en henvendelse til regjeringen om bistand til å gjennomføre en felles utredning. Utredningen skal søkes å være ferdig i løpet av desember 2018 slik at en ny ordning kan avtales inntatt i mellomoppgjøret 2019.

Felles mål for en fremtidig AFP

Erfaringer fra evalueringen har gitt en erkjennelse av at det er et behov for å endre ordningen. Mål for en ny modell er:

- *En ytelse som er knyttet til tid i AFP-bedrift og som med full opptjening i ordningen er på linje med dagens nivå*
- *Bedriftenes økonomiske kostnad til AFP-ordningen holdes på samme nivå som i dag*
- *En ordning som blir mer rettferdig og forutsigbar for både arbeidstakere og arbeidsgivere*
- *Være attraktiv for arbeidstaker og arbeidsgiver og bidra til høy organisasjonsgrad*
- *Være økonomisk solid over tid*
- *Støtte opp under pensjonsreformen ved at det skal lønne seg å være i arbeid*
- *Fungere som en del av et helhetlig pensjonssystem og bidra til å fremme mobilitet*
- *Kjønnsnøytral*
- *Langt færre vil uforskyldt miste ytelsen selv etter mange år i en AFP-bedrift*
- *Yngre arbeidstakere vil nyte godt av AFP ordningen*
- *AFP vil bli mer forutsigbar og gi større trygghet for fremtidig pensjon*

Ramme for ny AFP-modell

Partene har som ramme for videre arbeid med ny modell følgende:

- De som har fylt 62 år og vil kvalifisere til AFP etter gjeldende regler innen ny ordning trer i kraft, blir værende i dagens ordning
- Det må sikres overgangsregler mellom eksisterende og ny ordning
- Ny ordning skal være en kvalifiseringsordning som vil gi en pensjonsytelse beregnet ut fra årene man har hatt i tariffbundet bedrift
- Partene skal i forbindelse med utredningen vurdere om kvalifiseringsordningen på sikt kan erstattes med en opptjeningsordning, og hvordan en eventuell overgang kan gjøres

Elementer partene ønsker belyst i utredningen:

- Ytelsens størrelse, grunnlag for beregning og beregningsmetode
- Partene er enig om at arbeidstaker må fylle visse vilkår for rett til AFP-ytelse. Det skal utredes krav knyttet til dette
- Partene skal utrede prinsipper for regulering av pensjon, herunder «definert ambisjon»
- Hvordan kan overgangsordningene utformes?
- Krav til fonderingsgrad på ulike tidspunkt og finansieringsansvar, herunder belyse betydningen av også forventede utbetalinger til de som fortsatt er i arbeid
- Utredningen bør vurdere hvilke situasjoner som krever spesiell håndtering og tiltak
- Risikoregulering
- System for registrering, informasjonsutveksling og grensesnitt mot NAV, samt behov for informasjon til den enkelte

Organisering av utredning

Utredningsarbeidet ledes av en styringsgruppe bestående av LO og NHO og der myndighetene inviteres til å delta i arbeidet. Videre etableres det en referansegruppe bestående av de andre organisasjonene som er parter i AFP-ordningen i privat sektor.

Økonomisk bærekraft

AFP er en viktig brikke i et samlet norsk pensjonssystem, og det er helt sentralt at det både blant bedrifter og ansatte er tillitt til systemet både nå og for fremtiden.

Dagens ordning er basert på en tariffavtale mellom LO og NHO. Statens tilskudd til AFP-ordningen, herunder premissene for statens medfinansiering, er regulert i en egen lov (tilskottsloven). AFP støttes av et trepartssamarbeid og har utgangspunkt i et bredt pensjonsforlik.

AFP har et betydelig og økende bufferfond. Den er imidlertid ikke sikret mot den risiko som vil kunne inntreffe dersom vesentlige rammevilkår endres eller partenes oppslutning om ordningen skulle svekkes vesentlig.

Dagens AFP er en løpende finansiert ordning der de årlige pensjonsutbetalingene motsvares av løpende premieinntekter. Dermed er det ikke, med unntak av bufferfond, satt av midler til fremtidige og økende pensjonsutbetalinger. Dette innebærer en potensiell økonomisk risiko for ordningens bærekraft over tid.

Partene er derfor enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Dette er et felles ansvar.

Evaluerings

Ny ordning skal evalueres innen 1.1.2030.

I statsministerens brev til Riksmekleren 8. april 2018, heter det blant annet:

*Med utgangspunkt i partenes skisse til mandat må følgende betingelser også legges til grunn for arbeidet:
Det forutsettes at en ny AFP-ordning:*

- *har et bærekraftig finansielt grunnlag over tid*
- *understøtter målene med pensjonsreformen, herunder at den gir insentiver til å være i arbeid*
- *fungerer godt som en del av det samlede pensjonssystemet*

Videre betinger bistand fra regjeringen at arbeidet skal legges til grunn at statens økonomiske bidrag begrenses til det som med realistiske forventninger følger av en videreføring av dagens ordning.

Regjeringen vil avklare nærmere formen på utredningsarbeidet i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Ytterligere presiseringer av mandatet for utredningsarbeidet har funnet sted i samtaler mellom partene og politisk ledelse i Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet.

I arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020, heter det blant annet:

«[...] forutsetter jeg at partene i de kommende forhandlingene om en reformert AFP kommer til enighet om en utforming av ordningen som sikrer et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse. Jeg forutsetter videre at partene etablerer en plan for opptrapping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser. [...].

Økt fondsgrad vil bidra til å sikre et bærekraftig finansielt grunnlag for AFP-ordningen fremover, herunder innenfor rammen av en reformert ordning hvor flere vil kunne motta AFP. Jeg vurderer imidlertid at etablering av en risikoregulerende mekanisme som knytter premien og ytelsens størrelse til ordningens forventede inntekter og utgifter, gir grunnlag for å tillate en lengre tidshorisont for oppbygging av fondet enn dersom det ikke etableres en slik mekanisme. En slik mekanisme kan utformes slik at gitte hendelser automatisk øker premien og/eller reduserer ytelsene, eller det kan tillegges styret i Fellesordningen for AFP å avgjøre justeringer innenfor på forhånd avtalte og forpliktende rammer. Etableringen av en balanseringsmekanisme kan bidra til økt tillit til og oppslutning om AFP-ordningen, og derigjennom medvirke til å styrke bærekraften i ordningen.»

Utdypingen av premissene for statens engasjement i AFP-ordningen knyttet til ordningens bærekraft hadde som konsekvens at utredningsarbeidet etter dette ble konsentrert om å illustrere modeller for reformert AFP utelukkende med parametre som forventningsvis innebærer en fortsatt oppbygging av fondsgraden i ordningen.

I lys av arbeidets betydelige omfang, ble det tidlig i prosessen klart at utredningen ikke kunne ferdigstilles før jul 2018.

4. Målene for en reformert AFP-ordning

4.1 Innledning

Partenes felles mål for en framtidig AFP framgår av protokollen fra tariffoppgjøret 2018.

Sentrale målsettinger for omleggingen av AFP er at ordningen skal bli mer rettferdig og forutsigbar, at den skal oppleves som attraktiv både for arbeidsgivere og arbeidstakere og at også yngre arbeidstakere skal «nyte godt av AFP-ordningen». Utforming av en framtidig AFP-ordning i tråd med disse målsettingene antas å kunne bidra til høyere organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Dersom en framtidig AFP-ytelse kobles til tid i AFP-bedrift, samtidig som dagens ansiennitetsvilkår fjernes, vil AFP-ytelsen være et resultat av arbeidsinnsats i AFP-bedrifter gjennom hele yrkeskarrieren, og ikke som i dag bare i noen få år før pensjonsalder. Risikoen for uforstyldt å falle ut av ordningen, selv etter mange år i AFP-bedrift, vil med dette også bli redusert og det kan bli lettere å anslå AFP-ytelsen som en del av den enkeltes samlede pensjon. Omleggingen vil bidra til at AFP blir mer forutsigbar og til å gi større trygghet for framtidig pensjon.

En framtidig AFP må likeledes utformes i tråd med betingelsene for statens medvirkning i utredningsarbeidet. Av statsministerens brev til Riksmekleren 8. april 2018 framgår det at en sentral forutsetning, i tillegg til at ordningen må ha et finansielt bærekraftig grunnlag, er at statens økonomiske bidrag til ordningen skal begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning. Ved arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020 er det presisert at utformingen av en reformert AFP må sikre et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse og en plan for opptrapping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser.

Partenes ønsker for den framtidige AFP-ordningen er både at full opptjening i ordningen skal gi en ytelse på linje med dagens nivå, og at bedriftenes kostnader til AFP-ordningen skal holdes på samme nivå som i dag. Samtidig er partene enige om å øke fonderingsgraden i ordningen for å sikre et bærekraftig finansielt grunnlag for ordningen framover. Det følger av dette at det vil være svært krevende, trolig heller ikke mulig, å utforme en framtidig AFP-ordning som innfrir alle ønsker fullt ut. Utredningsarbeidet har dermed tatt sikte på å identifisere mulig handlingsrom for endringer og i å etablere rammene som hensynet til ytelsesnivå for arbeidstakerne og kostnadsnivå for arbeidsgiverne må balanseres innenfor, samtidig som ordningens økonomiske bærekraft sikres gjennom oppbygging av fondsgraden og etablering av risikoregulerende mekanismer.

Videre målsettinger for en framtidig AFP-ordning er at den skal støtte opp under pensjonsreformen ved at det skal lønne seg å være i arbeid, at den skal fungere godt som en del av et helhetlig pensjonssystem og bidra til å fremme mobilitet. Det forutsettes også at en framtidig AFP skal være kjønnsnøytral, i den forstand at den enkelte skal få den samme årlige AFP-ytelsen uavhengig av kjønn, gitt at opptjeningshistorikken og uttaksalderen er den samme.

I det følgende beskrives de overordnede målsettingene i protokollen noe nærmere.

4.2 Oppslutning om det organiserte arbeidslivet

Dagens AFP-ordning er basert på tariffavtale mellom LO og NHO. Et formål med en tariffbasert ordning er å støtte opp under den organiserte delen av arbeidslivet. I protokollen fra tariffoppgjøret i 2018 er det uttalt at en felles målsetting for partene er at AFP-ordningen skal være attraktiv for arbeidstaker og arbeidsgiver og bidra til høy organisasjonsgrad.

Fafo-notat 2020:12 omhandler blant annet organisasjonsgrader og tariffavtaledekning. Det framgår her at organisasjonsgraden på arbeidstakersiden, målt ved antall yrkesaktive medlemmer i arbeidstakerorganisasjonene i forhold til antall yrkesaktive lønnstakere, har vært relativt stabil rundt 50 prosent fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til 2019. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden, målt ved antall sysselsatte i organiserte virksomheter i forhold til lønnstakere i alt, når statlig og kommunal sektor er holdt utenfor, har økt fra om lag 50 prosent midt på 1980-tallet til i overkant av 70 prosent i 2019.

Organisasjonsgraden er generelt høyere jo fastere tilknytning til arbeidsmarkedet arbeidstakerne har. Det vil si at arbeidstakere med fast ansettelse, i heltidsstilling og med lønnet arbeid som hovedaktivitet, har klart høyere organisasjonsgrad enn for eksempel deltidsansatte. Det er også store forskjeller i organisasjonsgrad mellom ulike bransjer og næringer. De bransjene i privat sektor som har høyest organisasjonsgrad, er industri, olje og bergverk, transport og lagring og finansierings- og forsikrings-tjenester, mens organisasjonsgraden er lavest innen handel og overnattings- og serveringsvirksomhet. I privat sektor varierer organisasjonsgraden også med bedriftsstørrelse. Jo større bedriften er, jo høyere er organisasjonsgraden.

De fleste arbeidsgiverorganisasjonene er kombinerte arbeidsgiver- og næringsorganisasjoner, og har mange medlemsbedrifter som ikke er bundet av tariffavtale. I Norge er de fleste som er dekket av tariffavtale, omfattet av en landsomfattende tariffavtale som dekker en bransje, sektor eller en yrkesgruppe. Det innebærer at uorganiserte arbeidstakere på arbeidsplasser med tariffavtale også vil omfattes av tariffavtalen, så langt de er i en stillingskategori som er dekket. Samtidig vil de fleste fagforbund også ha medlemmer uten tariffavtale. Anslagene vil variere noe etter hvilken beregningsmåte som legges til grunn, men det antas at opptil 50 prosent av de ansatte i privat sektor befinner seg i en virksomhet som omfattes av tariffavtale. De fleste tariffavtalene i privat sektor inneholder bestemmelser om AFP. Det er likevel en del arbeidstakere og virksomheter som ikke omfattes av AFP-ordningen i privat sektor, selv om virksomheten har tariffavtale.

Dagens AFP-ordning slår ulikt ut fra bransje til bransje. Bedrifter innenfor enkelte bransjer har mange unge ansatte som sjelden blir i bedriften lenge nok til å kvalifisere for AFP. Det betyr at bedriften betaler mye for en ordning bedriftens ansatte opplever ikke å ha noen glede av. Bedrifter oppgir også AFP som grunn til ikke å melde seg inn i NHO som arbeidsgiverforening, og dette påvirker organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden negativt.

I en reformert AFP-ordning hvor ytelsen en får vil avhenge av hvor lang samlet fartstid en har i AFP-sektoren, antas dette å kunne endres, og at oppslutningen om det organiserte arbeidslivet og om AFP-ordningen vil kunne øke.

Partene har ikke uttalt konkrete målsettinger for økningen i antall medlemsbedrifter og organiserte arbeidstakere, men ut fra organiseringsgrad og antall tilsluttede bedrifter i dag, synes det å være betydelig rom for at tariffavtaledekningen i privat sektor kan øke og dermed bidra til å sikre oppslutning om AFP framover.

4.3 AFP-ytelsen som en del av det samlede pensjonssystemet

I protokollen fra tariffoppgjøret i 2018 heter det at en framtidig AFP skal støtte opp under pensjonsreformen ved at det skal lønne seg å være i arbeid, fungere godt som en del av et helhetlig pensjonssystem og fremme mobilitet.

Målsettingen med omleggingen til ny AFP i 2011, var å tilpasse ordningen til alderspensjonen fra folketrygden i tråd med målene i pensjonsreformen om at det skal lønne seg å stå i arbeid. Omleggingen innebar først og fremst at AFP-ordningen gikk fra å være en tidligpensjonsordning som ga ytelser i alderen 62–67 år, og som forutsatte at en sluttet i arbeid, til en ordning som gir ytelser i form av et livsvarig påslag til alderspensjon fra folketrygden, som kan tas ut fleksibelt fra 62 år, hvor årlig ytelse blir høyere jo lenger en utsetter uttaket og fritt kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning. Det nøytrale, fleksible uttakssystemet gjennomføres ved at opptjent pensjon deles på et forholdstall som reflekterer gjennstående forventet levetid fra uttakstidspunktet. AFP i privat sektor framstår som en integrert del av det samlede alderspensjonssystemet etter pensjonsreformen.

Evalueringen av AFP i 2017 viste at ny AFP har støttet opp under målene i pensjonsreformen om å få folk til å stå lenger i arbeid. Det er dermed lagt til grunn at hovedinnretningen i dagens AFP-ytelse skal videreføres i en framtidig ordning. Dette innebærer at AFP-ytelsen fortsatt skal gis som et påslag til alderspensjon fra folketrygden, være nøytralt utformet slik at årlig ytelse blir høyere jo senere den tas ut, og levealdersjusteres. Det innebærer at yngre årskull må stå lenger i arbeid og/eller utsette

pensjonsuttaket for å få samme pensjon som eldre årskull, dersom levealderen fortsetter å øke. Dette gir gode insentiver til å stå lenger i arbeid, i tråd med pensjonsreformens prinsipper.

Det legges videre til grunn at nøytralt fleksibelt uttak og levealdersjustering i AFP-ordningen i framtiden skal gjennomføres ved hjelp av delingstall. Den tekniske siden av dette innebærer en tilpasning til ny alderspensjon i folketrygden ved at pensjonen tjenes opp som en andel av et beregningsgrunnlag hvert år og at opptjeningen akkumuleres i en pensjonsbeholdning. Levealdersjustering med delingstall slik de er fastsatt for ny alderspensjon i folketrygden innebærer isolert sett en innstramming i forhold til levealdersjustering med forholdstall som gammel folketrygd og dagens AFP er basert på. Imidlertid vil en overgang til opptjening til en pensjonsbeholdning og levealdersjustering ved hjelp av delingstall kun være ett av flere elementer i en framtidig AFP-ordning som vil påvirke ytelsesnivået, og som derfor bør ses i sammenheng.

Dagens AFP er kjønnsnøytralt utformet i den forstand at den enkelte får den samme årlige AFP-ytelsen uavhengig av kjønn, gitt at opptjeningshistorikken og uttaksalderen er den samme. Kjønnsnøytraliteten i ytelsen ivaretas i det fleksible uttakssystemet ved at forholdstallene er beregnet på bakgrunn av utviklingen i dødelighet for begge kjønn samlet. Siden kvinner i gjennomsnitt lever lengre enn menn, betyr dette isolert sett at kvinner tjener på at forholdstallene fastsettes uavhengig av kjønn, mens menn isolert sett taper på dette. Dagens ordning er også kjønnsnøytral i den forstand at premien som betales, beregnes på samme måte og av det samme lønnsgrunnlaget uavhengig av kjønn. Det er et felles mål at AFP-ytelsen fortsatt skal være kjønnsnøytral. Det legges derfor til grunn at beregning av premien og utmåling av årlig ytelse skal ha den samme hovedinnretningen som i dag, og være uavhengig av kjønn.

De ulike delene av pensjonssystemet er i ulik grad tilpasset prinsippene i pensjonsreformen. I den nye pensjonsordningen i offentlig sektor som er innført fra 2020, er det lagt til grunn at AFP i offentlig sektor for årskull født i 1963 og senere skal legges om etter mønster av den gjeldende ordningen i AFP i privat sektor, og det er lagt til grunn at en skal kunne ha medregning av tjenestetid mellom offentlig og privat sektor i vurderingen av om ansiennitetskravet er oppfylt, forutsatt at en kommer til enighet om en refusjonsordning mellom de to sektorene. Medregning av tjenestetid legger til rette for økt mobilitet mellom sektorene uten at en taper pensjonsmessig på dette. Ved en endring av AFP i privat sektor, vil AFP i offentlig sektor måtte vurderes på nytt. En klar målsetting vil være å utforme ordninger som fremmer mobilitet.

4.4 Finansieringsløsning og bærekraft

Partene er enige om at AFP-ordningen skal være økonomisk solid over tid.

Av partenes protokoll framgår det videre at AFP har et betydelig og økende bufferfond, men at den ikke er sikret mot den risiko som vil kunne inntreffe dersom vesentlige rammevilkår endres eller partenes oppslutning om ordningen skulle svekkes vesentlig.

Dagens løpende finansiering av AFP-ordningen der det, med unntak av et bufferfond, ikke er satt av midler til framtidige og økende pensjonsutbetalinger, innebærer en potensiell økonomisk risiko for ordningens bærekraft over tid. Partene er derfor enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko, og understreker at de har et felles ansvar for å ivareta dette gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering.

Målsettingen om å styrke økonomien i ordningen må ses i sammenheng med målsettingene om å opprettholde dagens ytelsesnivå ved «full opptjening» og målsettingen om at bedriftenes økonomiske kostnad til AFP-ordningen skal holdes på samme nivå som i dag. Dette er et krevende utgangspunkt. Utformingen av en framtidig AFP-ordning vil måtte balansere hensynet til ytelsesnivå for arbeidstakerne mot hensynet til kostnadsnivå for bedriftene, under forutsetning av at fonderingsgraden i ordningen samtidig skal øke.

5. Elementer i utformingen av en reformert AFP-ordning

5.1 Innledning

I partenes protokoll heter det at mål for en framtidig AFP-modell er en ytelse som er knyttet til tid i AFP-bedrift og som med full opptjening er på linje med dagens nivå. I protokollen heter det videre at partene ønsker å belyse «... ytelsens størrelse, grunnlag for beregning og beregningsmetode». Partene er enige om at den nye ordningen skal være en kvalifiseringsordning som skal gi en pensjonsytelse beregnet ut fra årene man har hatt i tariffbundet bedrift, og om at arbeidstaker må fylle visse vilkår for rett til AFP-ytelse.

Det framgår i omtalen av målene for en framtidig AFP-ordning i kapittel 0 at omleggingen som fant sted i 2011, fra en tidligpensjonsordning til en ytelse som gis som et påslag til alderspensjon fra folketrygden, som er basert på nøytralt utformede uttaksregler og som fritt kan kombineres med arbeid, har bidratt til å nå målsettinger om at AFP-ordningen skal gi incentiver til arbeid og fungere godt som en del av det samlede pensjonssystemet. På denne bakgrunn er det lagt til grunn at hovedinnretningen i dagens AFP-ordning skal videreføres i en reformert AFP-ordning. Dette innebærer blant annet at det legges til grunn at AFP-ytelsen fortsatt skal gis som et påslag til alderspensjon fra folketrygden, være nøytralt utformet slik at årlig ytelse blir høyere jo senere den tas ut, og levealdersjusteres dersom ytelsen fortsatt skal være livsvarig. I tillegg har en lagt til grunn at den framtidige AFP-ytelsen, for å være kompatibel med ny alderspensjon fra folketrygden, skal tjenes opp som en viss prosentsats av inntekten hvert år og akkumuleres i en pensjonsbeholdning. Det legges dermed til grunn at levealdersjusteringen av en framtidig AFP-ytelse teknisk skal gjennomføres med en form for delingstall og at disse delingstallene skal være kjønnsnøytrale.

I en fullstendig spesifikasjon av en framtidig AFP-modell, må en ta stilling til en rekke spørsmål:

- Beregningsgrunnlag (for eksempel all inntekt eller inntekt ervervet i AFP-bedrift)
- Opptjeningsprosent
- Opptjeningstak på inntektsgrunnlaget (eventuelt et intervall for opptjeningen)
- Utbetalingsperiode (livsvarig eller opphørende)
- Levealdersjustering (hvilket dødelighetsgrunnlag skal benyttes i delingstallene)
- Regulering av ytelsen under opptjening (dagens regulering eller avkastning)
- Regulering av ytelsen under utbetaling (dagens regulering eller avkastning)
- Alder for opptjening (dagens 13–61 år eller et annet aldersintervall)
- Ett-nivå eller to-nivå uttak
- Kvalifiseringsvilkår
- Overgangsløsning
- Premieberegningssgrunnlag (lønn i AFP-bedrift mellom 1 og 7,1 G som i dag eller et annet grunnlag)

Valg av parametere må ses i sammenheng med at partenes målsettinger om at ytelsen skal være på linje med dagens nivå ved «full» opptjening, at bedriftenes økonomiske kostnad skal holdes på samme nivå som i dag og at fonderingsgraden skal økes i en framtidig AFP-ordning, til dels står i motstrid til hverandre.

Uavhengig av dette, vil alle disse elementene ha betydning for ytelsesnivået og fordelingsprofilen i en framtidig modell. For en gitt kostnadsramme, vil kombinasjonen av en relativt høy opptjeningsprosent og et relativt lavt opptjeningstak, ha en fordelingsprofil som i større grad favoriserer lavtlønne, enn en lav opptjeningsprosent og et høyt opptjeningstak.

Likeledes vil en livsvarig ytelse i større grad tilgodese de som lever lenge, enn en opphørende ytelse. I kombinasjon med kjønnsnøytrale delingstall, vil dette kunne virke omfordelende i favør av kvinner. Livsvarige utbetalinger antas imidlertid å være en forutsetning for at AFP-påslaget fortsatt skal kunne inngå i vurderingen av om vilkår for tidliguttak er oppfylt og utredningsarbeidet har derfor vært konsentrert om dette alternativet.

Som et utgangspunkt er det også lagt til grunn at den framtidige AFP-ytelsen fortsatt skal reguleres som alderspensjon fra folketrygden, det vil si med lønnsvekst i opptjeningsfasen og med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent i utbetalingsfasen. Partene er imidlertid enige om at prinsipper for regulering av pensjon, herunder «definert ambisjon», skal utredes. Det vises til punkt 9.3.3. Det er også lagt til grunn at en framtidig AFP, som i dag, skal baseres på opptjening i alderen 13–61 år.

Det er videre vurdert at det i utgangspunktet ikke er hensiktsmessig å utrede alternativer til dødelighetsgrunnlaget som ligger til grunn for beregningen av folketrygdens delingstall. Det er lagt til grunn at dette spørsmålet først og fremst vil være aktuelt å vurdere ved en eventuell overgang til en opptjeningsbasert AFP-ordning, jf. kapittel 10.

Dagens AFP gir en høyere ytelse før enn etter 67 år, såkalt to-nivåuttak. Dette var en nødvendig del av spesifikasjonen av pensjonsmodellen ved omleggingen av AFP i 2011, som bidro til å opprettholde ytelsenivået ved uttak ved 62 år for de første årskullene som kunne ta ut ny AFP. Dette elementet i den gjeldende AFP-ordningen bidrar imidlertid isolert sett til at færre har mulighet til å ta ut alderspensjon fra folketrygden og AFP fra 62 år. Det bidrar også til å komplisere regelverket og til å gjøre det vanskeligere å formidle hva AFP-ytelsen vil utgjøre for den enkelte. Sist, men ikke minst, bidrar det til at inntektsnedgangen for personer som i dag tar ut alderspensjon og AFP tidlig, samtidig som de fortsetter i arbeid, blir enda større når de en gang trer ut av arbeidslivet. På denne bakgrunn legges det til grunn at utformingen av en framtidig AFP skal være basert på ett-nivåuttak, hvilket innebærer at AFP-ytelsen, sett bort fra reguleringen av pensjon under utbetaling, vil ha samme verdi i alle år den utbetales.

De elementene i en reformert AFP-ordning i privat sektor som i utredningsarbeidet har vært gjenstand for omfattende og prinsipielle vurderinger, inkluderer hva som skal være beregningsgrunnlaget i en framtidig AFP-ordning og hvordan en kan utforme ordningen slik at den gir en pensjonsmessig uttelling som står i forhold til tid i AFP-bedrift. I denne sammenhengen er det vurdert hvordan reformert AFP fra privat sektor kan virke sammen med AFP fra offentlig sektor på en hensiktsmessig måte og som fremmer mobilitet mellom sektorene. Videre er det vurdert hvordan en kan utforme overgangen fra dagens AFP til en ny ordning, gitt at det er begrensninger i tilgang på historiske data, og i lys av hvor raskt en vil oppnå effekter i tråd med målsettingene for en framtidig ordning. Til sist, gitt at AFP i første omgang skal fortsette som en kvalifiseringsordning, er det vurdert hvilke kvalifiseringsvilkår det fortsatt vil være behov for.

Partene har forutsatt at en reformert AFP må utformes slik at den ikke utløser plikt til balanseføring av framtidige forpliktelser.

5.2 Beregningsgrunnlag

5.2.1 Innledning

I gjeldende AFP-ordning beregnes ytelsen på grunnlag av opptjeningsgrunnlaget i folketrygden i alderen 17–61 år² forutsatt at en oppfyller bestemte kvalifiseringskrav, herunder at en har arbeidet i AFP-bedrift i 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år, samt at en arbeider i AFP-bedrift ved søknadstidspunktet. Så lenge en oppfyller kvalifiseringskravene, avhenger ikke AFP-ytelsen av om inntekten er opptjent i eller utenfor AFP-området. Målrettingen av AFP-ytelsen mot arbeidstakere i AFP-området ivaretas i stedet av kvalifiseringskravene.

I utredningen har en vurdert ulike beregningsgrunnlag som gir sterkere sammenheng med tid i AFP-bedrift. Den mest direkte koblingen mellom arbeidsinnsats i AFP-bedrift og AFP-utelse får en ved å benytte AFP-inntekt som beregningsgrunnlag. Alternativt til dette kan en, som i dag, benytte pensjonsgivende inntekt i folketrygden som så avgrenses til perioder i AFP-bedrift. I og med at den første AFP-ordningen ble etablert i 1988, vil det før dette tidspunktet naturlig nok ikke være mulig å knytte opptjeningen til inntekt i AFP-bedrift. På grunn av begrenset tilgang til historiske opplys-

2. Fra 2011 gis det opptjening i folketrygden fra 13 år. Først 1997-kullet vil kunne ha opptjening helt fra 13 år.

ninger om tilknytning til AFP-bedrift også etter 1988, vil en i en overgangsperiode måtte basere seg på dagens beregningsgrunnlag.

5.2.2 Folketrygdens beregningsgrunnlag versus inntekt i AFP-bedrift

I folketrygdens beregningsgrunnlag inngår, i tillegg til arbeidsinntekt både i og utenfor AFP-bedrift, annen arbeidsinntekt (inkludert næringsinntekt), pensjonsgivende trygdeytelser, herunder sykepenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger og dagpenger, og pensjonsopptjening for førstegangstjeneste og omsorgsarbeid.

I lys av målsettingen om å styrke sammenhengen mellom AFP-opptjening og AFP-ytelse, kan det synes rimelig at en framtidig ordning i prinsippet ikke gir opptjening for lønn utenfor AFP-bedrift eller annen arbeidsinntekt, som for eksempel næringsinntekt. For trygdeytelser og omsorgsopptjening kan ulike hensyn trekke i ulik retning.

Trygdeytelser til personer som er i jobb, som sykepenger og foreldrepenger, vil ofte bli forskuttert av arbeidsgiver, som så senere får refundert utbetalingene fra NAV. Slike forskutteringer blir registrert som lønn og inngår i grunnlaget for beregning av bedriftens AFP-premie, men har ingen betydning for AFP-opptjeningen i gjeldende ordning siden arbeidstakerne uansett vil få slik opptjening. Hvis beregningsgrunnlaget for AFP-opptjening ble begrenset til AFP-inntekt, antas mange arbeidstakere dermed å ville få den samme AFP-opptjeningen for sykepenger og foreldrepenger som i dag.

Når det gjelder uføretrygd antas det å ha liten praktisk betydning om det gis AFP-opptjening på grunnlag av denne eller ikke. Personer som har mottatt uføretrygd etter fylte 62 år mister retten til AFP, og de aller fleste som mottar uføretrygd før 62 år gjør det også ved 62 år. I og med at mange mottar arbeidsavklaringspenger før de går over på uføretrygd, vil den praktiske implikasjonen av å inkludere arbeidsavklaringspenger i opptjeningsgrunnlaget for AFP også være begrenset.

Ved mottak av trygdeytelser som dagpenger og arbeidsavklaringspenger, og ved førstegangstjeneste og omsorgsarbeid, ville det være snakk om å gi opptjening til personer som i liten grad er i et ansettelsesforhold. I slike situasjoner vil det også kunne være svært utfordrende å knytte perioder med disse ytelsene til en AFP-bedrift. Et unntak er dagpenger ved permittering, jf. folketrygdloven § 4-7, hvor koblingen til bedriften består.

En annen utfordring ved å benytte folketrygdens beregningsgrunnlag i utmålingen av AFP-ytelsen og knytte dette til «tid i AFP-bedrift», er å avgrense hvor mye tid som skal regnes med. Mange vil for eksempel ha opptjeningsår med en kombinasjon av inntekt fra AFP-bedrift og annen inntekt, for eksempel fordi de har flere mindre ansettelsesforhold, har skiftet arbeidsgiver i løpet av året, eller har inntektssikring fra folketrygden deler av året. Selv om dette problemet reduseres betraktelig ved å benytte måned som tidsenhet i stedet for år, vil en slik løsning fortsatt gi insentiver til å skaffe seg tilstrekkelig AFP-inntekt i så mange måneder som mulig, og det kan være behov for å avgrense nærmere hva som skal til for at en måned skal regnes som en måned med AFP-opptjening. Dette kunne for eksempel relateres til hovedinntektskilden gjennom et kalenderår, hovedinntektskilde ved en gitt dato, antall måneder med AFP-arbeid, inntekt over en gitt størrelse eller liknende.

Som nevnt, vil det være utfordrende å knytte perioder utenfor arbeidslivet, for eksempel grunnet ulønnet omsorgsarbeid eller arbeidsledighet mv., til AFP-bedrift og godskrive opptjening for slike perioder. En reformert AFP-ordning som tar hensyn til tid i AFP-bedrift ved utmåling av ytelsen, vil derfor i utgangspunktet ikke gi pensjonsopptjening til personer som mottar inntektssikring eller utfører ulønnet omsorgsarbeid, selv om en benytter folketrygdens beregningsgrunnlag og slike ytelser inngår i grunnlaget. Unntaket vil være kortere perioder utenfor arbeid i måneder hvor en også har et arbeidsforhold i AFP-bedrift. Hvor lange slike perioder kan være uten at en mister AFP-opptjening, vil avhenge av hvor strengt en definerer en AFP-måned.

Dersom det er ønskelig å begrense maksimal ytelse utover begrensningen som følger av maksimalt opptjeningsgrunnlag på 7,1 G årlig i alderen 13–61 år, kan dette ivaretas ved å sette et tak (i G) for

maksimal ytelse, eventuelt ved å redusere det årlige maksimale opptjeningsgrunnlaget. Alt annet likt, vil det omfordele fra personer med mange år i AFP-bedrift og/eller med inntekt nær dagens maksimale grense for opptjeningsgrunnlaget, til personer med noe færre år i AFP-bedrift og/eller med lavere inntekter.

En modell for privat sektor må også kunne virke sammen med en AFP-modell i offentlig sektor. Ved å utforme modellene som byggeklosser knyttet til inntekt i hver sektor, kan ytelsene utbetales fra hver ordning, man slipper et omfattende og komplisert regelverk for fordeling av opptjening og kostnader mellom de to ordningene og summen av ytelsene vil gi et riktig samlet nivå. I en overgangsfase vil en imidlertid måtte basere seg på dagens beregningsgrunnlag og vekte dette med opplysninger om AFP-tilknytning av nyere dato, se nærmere omtale i punkt 5.4. Forutsatt at det i offentlig sektor innføres en liknende AFP-ordning som i privat sektor, må det utformes regler som sikrer at parallelle arbeidsforhold i offentlig og privat sektor i en overgangsperiode ikke gir dobbel uttelling, det vil si at det må utformes en form for samordning som maksimalt gir «hundre prosent AFP» i offentlig og privat sektor til sammen.

Valg av AFP-inntekt som beregningsgrunnlag er ikke til hinder for at AFP-ytelsen kan inngå i grunnlaget for vurderingen av rett til tidliguttak av alderspensjon. I gjeldende ordning er vilkår for tidliguttak oppfylt så lenge folketrygdens alderspensjonsnivå og AFP-påslaget minst utgjør minste pensjonsnivå ved 67 år. Så langt ytelsen er livsvarig og reguleres på liknende måte som alderspensjon fra folketrygden under utbetaling, vil inntektsgrunnlaget ikke påvirke beregningen av om vilkåret er oppfylt.

5.2.3 Vurdering

Målet om en sterkere sammenheng mellom AFP-ytelsen og opptjening i AFP-bedrift kan mest direkte nås ved at beregningsgrunnlaget bare omfatter inntekt fra AFP-bedrift. En sterkere sammenheng mellom AFP-opptjening og det en får i AFP vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe i AFP-området for arbeidstakerne og øke verdien av AFP for arbeidsgiverne. Begge deler vil kunne styrke den organiserte delen av arbeidslivet og bærekraften i AFP-ordningen.

Det vil være ønskelig å gi opptjening på grunnlag av enkelte andre typer inntekter enn lønnsinntekt. Dette vil være mulig uavhengig av om en velger AFP-inntekt eller folketrygdens beregningsgrunnlag som utgangspunkt.

5.3 Kvalifiserings- og ansiennitetsvilkår

5.3.1 Innledning

I protokollen om AFP mellom LO og NHO av 8. april 2018 heter det at et felles mål for en framtidig AFP er at ordningen skal bli mer rettferdig og forutsigbar både for arbeidstakere og arbeidsgivere. I protokollen heter det videre at ny ordning skal være en kvalifiseringsordning som skal gi en pensjonsytelse beregnet ut fra årene man har i tariffbundet bedrift. Å knytte AFP-ytelsen til tid i AFP-bedrift antas å ville bidra til at langt færre enn i dag uforskyldt vil miste ytelsen selv etter mange år i en AFP-bedrift, og til forutsigbarhet og trygghet for framtidig pensjon.

Det er lagt til grunn at gjeldende kvalifiseringsvilkår i hovedsak ikke skal videreføres i en reformert AFP-ordning. En avvikling av kravet om AFP-tilknytning i syv av de siste ni årene før fylte 62 år, samt kravet til AFP-tilknytning på uttakstidspunktet (og i tre forutgående år), antas i så fall å ha de mest vidtrekkende konsekvensene. I partenes protokoll er det likevel forutsatt at den reformert AFP-ordningen skal være en kvalifiseringsordning og at arbeidstaker må fylle visse vilkår for rett til AFP-ytelse. En del av utredningsarbeidet har bestått i å vurdere hvilke kvalifiseringsvilkår den framtidige AFP-ordningen fortsatt skal ha. Eventuelle kvalifiseringsvilkår vil, alt annet likt, kunne gi høyere satser for en gitt kostnad, eller lavere kostnad for gitte satser.

Utredningsarbeidet hadde som utgangspunkt at en skal kvalifisere til AFP så langt man ikke mottar uføretrygd og er i arbeid ved 62 år – eller ved uttakstidspunktet – men at oppfyllelse av vilkåret om

å være i arbeid ikke skulle begrenses til arbeid i AFP-bedrift. Et generelt krav om å være i arbeid vurderes imidlertid å kunne være vanskelig å avgrense og administrere. Det er også ønskelig at kvalifiseringsvilkårene er så liberale mulig, hensyntatt øvrige begrensninger og øvrige målsettinger for en reformert AFP som innebærer å støtte opp om arbeidslinjen, fremme mobilitet og bidra til å fremme det organiserte arbeidslivet. Som et alternativ til et vilkår om å være i arbeid ved 62 år eller ved uttak, er et alternativ uten et krav om å være i arbeid, vurdert. Kvalifiseringsvilkårene påvirker imidlertid også økonomien i ordningen, og dermed spørsmålet om satser og kostnader. Fravær av et vilkår om å være i arbeid kan eventuelt erstattes av et krav om minste samlet opptjeningsstid i AFP-bedrift gjennom hele yrkeskarrieren.

I utredningsarbeidet har en også sett på muligheten til å «reparere» manglende oppfyllelse av eventuelle vilkår som (i utgangspunktet) skal være oppfylt ved 62 år.

Det har videre vært en målsetting at kvalifiseringsvilkårene skal kunne begrunnes, være mulig å praktisere og så langt som mulig ikke legge til rette for «strategiske tilpasninger».

5.3.2 Kvalifiseringsvilkår i dagens AFP-ordning

I gjeldende AFP-ordning, der AFP-ytelsen beregnes som en prosentandel av summen av all årlig inntekt opp til 7,1 G fram til og med det året arbeidstakeren fyller 61 år, uavhengig av hvorvidt inntekten er opptjent i bedrifter tilknyttet AFP-ordningen eller ei, har en hatt behov for å stille vilkår om at arbeidstakeren har hatt en viss fartstid i bedrifter tilknyttet AFP-ordningen. Liberale beregningsregler tilsier restriktive inngangsregler. Dette hensynet vil imidlertid kunne være mindre relevant i en AFP-ordning der ytelsen skal beregnes på bakgrunn av tid i AFP-bedrift.

Da AFP ble innført i 1988, var ordningen en tidligpensjonsordning. I lys av dette var det naturlig at det ble satt som vilkår for å kunne motta ytelsen at vedkommende på uttakstidspunktet var arbeidstaker i AFP-bedrift og hadde vært det i en nærmere angitt periode.

Etableringen av én felles AFP-ordning fra 2011, medførte redusert risiko for å tape muligheten til å få AFP ved overganger mellom bedrifter som tidligere tilhørte ulike AFP-ordninger. Samtidig ble det ansett som uaktuelt å videreføre egenandeler i den nye ordningen for bedrifter med egne ansatte som tar ut AFP. Et strengere ansiennitetskrav skulle dermed sikre at arbeidsgiverne til dem som mottok ny AFP, hadde bidratt til finansieringen av ordningen i en viss periode. Evalueringen av ny AFP-ordning som ble gjennomført i 2017, viste at antallet som ikke kvalifiserer til AFP økte etter omleggingen, 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 som også gjaldt i den opprinnelige AFP-ordningen.

5.3.3 Kvalifiseringsvilkår i en reformert AFP-ordning

I reformert AFP tas det sikte på å knytte opptjeningen av AFP-ytelsen til tid i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. Dermed faller gratispassasjerproblemet bort, og det er i utgangspunktet ikke behov for tilleggskrav om tilknytning mot slutten av arbeidslivet. Når det videre er lagt til grunn at det som et utgangspunkt heller ikke skal kreves tilknytning til AFP-bedrift ved uttak, og i lys av at et viktig formål med omleggingen er å unngå at personer som har hatt betydelige perioder av yrkeskarrieren sin i AFP-bedrifter, ender opp uten rett til AFP, kan det spørres om det er hensiktsmessig å operere med kvalifiseringsvilkår i det hele tatt. Uansett hvordan eventuelle kvalifiseringsvilkår utformes, vil de trolig bidra til at oppfatningen av AFP som en uforutsigbar ytelse vil bestå, om enn trolig i mindre grad enn i gjeldende AFP-ordning.

Et annet ytterpunkt ville være å utvide ansiennitetsperioden i stedet for å avvikle den, for eksempel til å stille som krav at en har arbeidet i AFP-bedrift et visst antall år av yrkeskarrieren før 62 år, for eksempel 10 år, for å kvalifisere til AFP, uavhengig av når i karrieren opptjeningen finner sted. Et slikt vilkår vil ikke kunne fastsettes for stramt, da det vil undergrave hovedmålsettingen med omleggingen av AFP-ordningen, nemlig å sikre at personer som har hatt et yrkesliv i AFP-sektoren av en betydelig lengde, ikke ender opp uten noen AFP-ytelse. Et slikt vilkår antas på den annen side ikke å kunne erstatte et vilkår om «å være i arbeid» mot slutten av yrkeskarrieren, da det, forutsatt at det ikke

kreves veldig lang tid i AFP-sektoren for å kvalifisere, kan være oppfylt svært tidlig i yrkeskarrieren. For eksempel vil et krav om minst 10 av 40 år før 62 år for å kvalifisere til AFP, kunne være oppfylt allerede tidlig i 30-årene. Å utvide ansiennitetsperioden bare på slutten av yrkeskarrieren, ville gå på bekostning av målsettingen om at også yngre personer skal se verdien av AFP og få en forholdsmessig uttelling for arbeid i AFP-bedrift, uavhengig av om arbeid i AFP-bedrift finner sted tidlig eller sent i yrkeskarrieren.

Et selvstendig argument for å stille krav om en minste samlet opptjeningstid, eventuelt pensjonsbeholdning, gjennom yrkeskarrieren for å ha rett til en AFP-ytelse er at det vil ekskludere alle som bare er «innom» AFP-sektoren. Det vil avgrense løs og tilfeldig opptjening, som må antas å utgjøre for lite til å forsvare en livsvarig utbetaling og de administrative kostnadene dette medfører. Et minstekrav av en viss størrelsesorden vil også kunne bidra til å redusere kostnadene i en reformert AFP. Som nevnt vil omfanget av et slikt krav måtte balanseres mot hensynet til å unngå at personer som har en viss fartstid i AFP-sektoren likevel ikke får noen AFP-ytelse.

Vilkår om å være i arbeid

Et krav om «å være i arbeid» vil trolig kunne være utfordrende å operasjonalisere. I sin enkleste form kan man se for seg at det er tilstrekkelig å stå i et arbeidsforhold den dagen man fyller 62 år, eller ved uttak dersom kravet er knyttet til uttakstidspunktet. En slik løsning ville imidlertid gjøre det svært enkelt å omgå intensjonen i regelverket. En person som for lengst har trådt ut av arbeidslivet, ville for eksempel kunne oppfylle dette vilkåret gjennom å ta et kortvarig vikariat eller til og med en dagsjobb. Det ville derfor måtte stilles noen krav til arbeidsforholdets lengde og eventuelt også til stillingsandel/inntekt. Et utgangspunkt for fastsettelsen av et slikt krav, kunne være en videreføring av dagens kvalifiseringsperiode på tre år som er knyttet til uttakstidspunktet, med en stillingsandel på minst 20 prosent og en inntekt på minst ett grunnbeløp, for rett til AFP. Dette samsvarer også med lengden på kravet til forutgående trygdetid for rett til gammel alderspensjon fra folketrygden, jf. folketrygdloven § 19-2 første ledd, og for rett til garantipensjonen i ny alderspensjon fra folketrygden, jf. folketrygdloven § 20-10 annet ledd. En omlegging av AFP-ordningen, der AFP-ytelsen knyttes til tid i AFP-bedrift, taler isolert sett ikke for en forlengelse av en slik kvalifiseringsperiode, snarere tvert imot.

Et særskilt spørsmål er hvor og for hvem arbeidet må ha funnet sted. Dersom det ikke kreves at arbeidsforholdet i kvalifiseringsperioden er hos en AFP-bedrift, er det et naturlig spørsmål om det er nødvendig at arbeidet utføres i Norge eller for norsk arbeidsgiver. Videre vil selvstendig næringsdrivende kunne sies å «være i arbeid», selv om de ikke er arbeidstakere. Dersom begrunnelsen for å videreføre kvalifiseringskrav i reformert AFP er å sikre at ytelsen kun gis til personer med en tilknytning til arbeidslivet, som er av et visst omfang og varighet også mot slutten av yrkeskarrieren, er det ikke uten videre lett å se at det skulle være saklig grunn til å utelukke personer som har arbeidet i Norge, eller i utlandet, for utenlandsk arbeidsgiver. Et annet spørsmål er hvorvidt EØS-avtalens likebehandlingsbestemmelser vil gi adgang til å se bort fra arbeid i andre EØS-land. Dette må eventuelt utredes videre. Dersom det skulle vise seg å være problematisk å ikke likebehandle inntekt fra EØS-området med pensjonsgivende inntekt i Norge, må det imidlertid antas at det er uten betydning hvordan et vilkår om å være i arbeid utformes, det vil si om det stilles krav om en viss pensjonsgivende inntekt eller for eksempel om en viss stillingsandel, med hensyn til hvordan det vurderes opp mot likebehandlingsbestemmelsene i EØS-avtalen.

Det har også vært trukket fram som et moment at det er viktig å stille som vilkår å være i arbeid ved 62 år, eventuelt på uttakstidspunktet, av hensyn til arbeidslinjen. Det vises i denne sammenhengen til at det gjennom pensjonsreformen ble foretatt en rekke endringer i pensjonssystemet som bidro til å styrke arbeidsinsentivene. De viktigste endringene var å innføre levealdersjustering og nøytralt fleksibelt uttak som gjorde det mulig å tillate uttak av pensjon i kombinasjon med fortsatt arbeidsinntekt uten avkortning i pensjonen. I hvert fall så lenge et krav om ikke-uførhet ved 62 år opprettholdes, antas et vilkår om «å være i arbeid» ikke å tilføre noe vesentlig ekstra med hensyn til å gi insentiver til arbeid.

Et generelt vilkår om å være i arbeid antas også å ha mindre betydning med hensyn til å fremme det organiserte arbeidslivet, all den tid vilkåret skal kunne oppfylles uavhengig av om arbeidet finner sted i AFP-bedrift eller ikke. I en reformert AFP, vil det være koblingen av ytelsen mot omfanget av arbeid i AFP-bedrifter gjennom hele yrkeskarrieren som eventuelt vil kunne gi et insentiv til økt organisasjonsgrad, fordi all arbeidsinnsats i AFP-bedrift skal gi pensjonsmessig uttelling.

Gjeldende AFP-ordning stiller vilkår om å være i arbeid i AFP-bedrift ved uttakstidspunktet. Dette er et vilkår som Fellesordningen for AFP har etablert rutiner for å sjekke oppfyllelsen av. Det er imidlertid ikke opplagt om og i tilfelle hvordan Fellesordningen og/eller NAV kan ha i oppgave å kontrollere om et generelt vilkår om å «være i arbeid» er oppfylt.

Reparerbare vilkår

Det har videre vært et utgangspunkt at dersom det fastsettes vilkår som skal være oppfylt ved 62 år, skal det være mulig å reparere manglende oppfyllelse av vilkårene etter 62 år. Det kan dermed synes nærliggende å heller fastsette vilkår som gjelder ved uttakstidspunktet, enn vilkår som i utgangspunktet skal gjelde ved 62 år, men som er reparerbare. Et vilkår som gjelder ved 62 år, men er reparerbart, antas likevel å kunne være mer restriktivt enn vilkår som gjelder ved uttakstidspunktet. Det er lagt til grunn at vilkåret om ikke-uførhet skal gjelde absolutt ved og etter 62 år.

Et eventuelt vilkår om å være i arbeid som ikke er oppfylt ved fylte 62 år, antas altså å skulle kunne «repareres». En person som for eksempel blir oppsagt rett før vedkommende fyller 62 år, skal dermed ikke nødvendigvis miste enhver anledning til å få rett til AFP. Det kan tenkes mange løsninger som teoretisk sett løser dette problemet. For eksempel kan det stilles et alternativt krav om yrkesaktivitet av et visst omfang (krav til stillingsandel og eventuelt til arbeidsforholdets lengde) etter fylte 62 år, eller det kan åpnes for at et krav om å være i arbeid over en viss tidsperiode, kan oppfylles ved å legge sammen arbeidsperioder fra og til nærmere angitte aldre. Det er imidlertid grunn til å anta at en del personer som ikke oppfyller hovedvilkåret, heller ikke vil oppfylle et slikt alternativt vilkår. Det er for eksempel ikke gitt at en person som blir oppsagt rett før fylte 62 år, noen gang vil kunne kompensere for at han eller hun ikke var i arbeid ved fylte 62 år. Statistikk viser at eldre arbeidssøkere bruker lenger tid på å finne arbeid enn yngre arbeidssøkere.³

Det måtte for øvrig tas stilling til hvordan en skulle behandle søkere som sto i arbeid til og oppfylte kvalifiseringsvilkårene ved 62 år eller som har «reparert» manglende oppfyllelse ved å arbeide etter fylte 62 år, men som først søker om AFP etter avgang fra arbeidslivet. Med unntak av hensynet til kostnadsbegrensning, er det vanskelig å finne robuste argumenter for at ytelsen ikke skal innvilges i disse tilfellene. En viss kostnadsbegrensning kan om ønskelig oppnås dersom det ikke gis AFP for tid mellom oppfyllelsen av kvalifiseringsvilkårene og søknadstidspunktet.

Krav til minstetid i ordningen

Det kan vurderes et krav om en minste samlet pensjonsbeholdning eller tjenestetid for å ha rett til en AFP-ytelse. Dette vil i tilfelle bidra til at utbetalinger av AFP til personer som har kort fartstid i AFP-sektoren begrenses, avhengig av hvor grensen for små beholdninger/kort fartstid settes.

Et minstekrav til tid eller opptjening i AFP-bedrift gjennom yrkeskarrieren kan vurderes som et alternativ til et vilkår om å være i arbeid ved 62 år eller ved uttak. I så fall antas det å være mindre behov for å ha mulighet til å reparere manglende oppfyllelse ved 62 år. Dette skyldes at et slikt krav kan oppfylles når som helst i løpet av yrkeskarrieren, og svært mange må antas å oppfylle kravet lang tid før 62 år. Oppfyllelse av et minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift gjennom yrkeskarrieren trenger på den annen side ikke å være begrenset til alderen 13–61 år. Omfanget av kravet må tilpasses hva en ønsker å oppnå med kravet. Det kan for eksempel være av administrative hensyn og for å unngå å måtte betale ut små AFP-pensjoner, det kan være av hensyn til at de som innvilges AFP skal ha hatt

3. Se NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring, sidene 256–257

en viss tilknytning til AFP-sektoren over tid og det kan være av hensyn til kostnader. Det antas også at et minstekrav som er knyttet til uttaksalder kan være mer omfattende enn et krav som må være oppfylt ved 62 år.

Hvilke kvalifiseringskrav som skal gjelde i en reformert AFP, herunder utformingen av et minstekrav til samlet opptjening, vil påvirke kalibreringen av satser og kostnader i kapittel 7.

Vilkåret om ikke-uførhet

I utredningsarbeidet er det lagt til grunn at vilkåret om ikke-uførhet for å ha rett til å ta ut AFP ved og etter 62 år skal videreføres. Det er ikke foretatt noen inngående vurdering av betydningen av dette vilkåret.

Et nærliggende alternativ vil være å videreføre bestemmelsene i § 8 i den någjeldende AFP-tilskottsloven, hvor det framgår at AFP ikke ytes til personer som etter fylte 62 år har mottatt uføretrygd fra folketrygden. Et vilkår om ikke å ha mottatt uføretrygd etter 62 år praktiseres i dag, og antas derfor å være enkelt å implementere i en reformert AFP.

Et spørsmål som oppstår i forlengelsen av diskusjonen om en skal og bør likestille arbeid innenfor EØS-området, er om testen av «ikke-uførhet» også skal omfatte mottak av uføreytelser utenfor Norge. Det antas at dette om ønskelig kan implementeres i regelverket.

Krav til å søke om AFP

Reformert AFP skal fortsatt være en kvalifiseringsordning. AFP-ytelsen vil tjenes opp gradvis gjennom yrkeskarrieren, men vil ikke utgjøre en rettighet for den enkelte før tidligst ved 62 år, og forutsatt at en fyller fastsatte kvalifiseringskrav. Det legges til grunn at den som skal ha AFP, som i dag vil måtte søke om å få ytelsen. Fellesordningen for AFP antas ikke å kunne ha ansvar for å informere den enkelte eller oppsøke den enkelte som har hatt tid i AFP-ordningen.

Et krav om å måtte søke om å få AFP vil trolig bidra til at utbetalinger av AFP til personer som har kort fartstid i AFP-sektoren begrenses.

5.3.4 Vurdering

Det gir klare praktiske og administrative fordeler å begrense hvilke kvalifiseringsvilkår det skal testes mot. Særlig antas et krav om «å være i arbeid» ved 62 år eller ved uttakstidspunktet, å være krevende å følge opp, og især dersom det legges til grunn at EØS-avtalen krever likebehandling av arbeidstakere uavhengig av bosted. Det er lagt til grunn at det fortsatt skal gjelde et absolutt krav om «ikke-uførhet» ved og etter 62 år

Det legges til grunn at et krav om at det fortsatt må søkes om AFP vil kunne bidra til å begrense utbetalinger av små beholdninger. Med «ikke-uførhet» som det eneste kvalifiseringskravet mot slutten av yrkeskarrieren i en reformert AFP, kan det likevel å være behov for å innføre et minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift gjennom yrkeskarrieren, både av administrative hensyn (for å slippe å måtte betale ut svært små AFP-pensjoner) og for å sikre en viss tilknytning til ordningen. For en gitt kostnadsramme, vil et slikt krav kunne gi rom for en høyere sats og motsatt.

5.4 Overgangsløsning

5.4.1 Innledning

Av protokollen framgår det at partene har som ramme for arbeidet med en reformert AFP-modell at de som har fylt 62 år, og dermed vil kunne kvalifisere til AFP etter gjeldende regler innen ny ordning trer i kraft, blir værende i dagens ordning. Dersom ny ordning innføres fra 2023, kan et naturlig utgangspunkt dermed være at personer født i 1961 blir de første som omfattes av en reformert AFP-ordning, mens årskull født til og med 1960 blir værende i den gjeldende AFP-ordningen.

Personer født i 1961 kan ha startet i arbeid allerede på slutten av 1970-tallet. På tidspunktet for innføring av en ny ordning, vil de dermed allerede ha tilbakelagt store deler av den tiden med inntekt som i dag inngår i grunnlaget for beregningen av AFP. I dagens modell skjer opptjeningen i prinsippet i løpet av de siste 9 årene før uttak, men basert på inntekten en har hatt i løpet av hele livet. Videre mottar en enten en full ytelse eller ingen ytelse, avhengig av om en oppfyller kvalifiseringsvilkårene eller ikke. I en reformert AFP-modell skal ytelsen graderes etter omfanget av AFP-tilknytning gjennom hele yrkeskarrieren, og den skal gjelde for årskull for hvilke en stor del av yrkeskarrieren allerede er tilbakelagt. Det er dermed behov for å identifisere hvorvidt den «opptjeningen» som har funnet sted tilbake i tid skal ha status som tid i AFP-bedrift og inngå i beregningsgrunnlaget for reformert AFP, eller ikke.

I utredningen av en overgangsløsning har det derfor vært sentralt å kartlegge hvor langt bakover i tid det er mulig å etablere en «AFP-tilknytning», det vil si finne ut hvor langt tilbake i tid en har individdata for ansettelsesforhold og/eller inntekt i AFP-bedrift av tilstrekkelig kvalitet til at en justert AFP-ytelse kan beregnes på grunnlag av dem. I og med at den første AFP-ordningen ble etablert i 1988, vil det for inntekt før dette tidspunktet naturlig nok ikke være mulig å etablere noen AFP-tilknytning. Fra Fellesordningen for AFP ble det opplyst at det for årene 1988–2010 finnes opplysninger om en person har jobbet i AFP-bedrift (fra startdato til sluttdato), men at kvaliteten på dataene går drastisk ned jo lengre tilbake i tid en går. Fellesordningen har videre opplyst at den har informasjon om inntekt for «en stor andel» av dem som har vært omfattet av AFP-ordningen siden 2011, men for de personene hvor inntektsinformasjon mangler, vil innhenting av data til og med 2015 kunne medføre et visst omfang av manuell saksbehandling. For årene fra og med 2015 er i prinsippet alle opplysninger en måtte ønske tilgjengelige, i og med at Fellesordningen kan motta elektroniske data fra Skatteetaten om de individene den av ulike grunner ikke har AFP-inntektsopplysninger om i dag, og dataene er tilgjengelig på månedsbasis.

På denne bakgrunnen er det i utredningsarbeidet lagt til grunn at det fra og med 2015 foreligger data av tilstrekkelig kvalitet til å fastslå AFP-tilknytning, enten dette er basert på opplysninger om ansettelsesforhold eller inntektsopplysninger, og at en langsiktig løsning dermed kan knyttes til opptjening fra og med 2015 og baseres på AFP-inntekt. Dette innebærer også at en kan sette et skjærings-tidspunkt for opptjening i en reformert AFP-ordning og utfasing av den gjeldende AFP-ordningen som er tidligere enn tidspunktet for innføringen av en reformert AFP-ordning, slik at en får en noe raskere innfasing av en framtidig AFP-ordning.

Begrensningene i hvilke data det er mulig å framskaffe bakover i tid, medfører imidlertid at en i en overgangsfase (for opptjening til og med 2014) må benytte dagens beregningsgrunnlag.

Utredningen av overgangsløsning har i hovedsak vært konsentrert om to hovedalternativer. Det ene alternativet opprettholder dagens AFP kvalifiseringsvilkår for opptjening før 2015. Det andre alternativet tar sikte på umiddelbart å avvike gjeldende kvalifiseringsvilkår, og knytter opptjeningen før 2015 til AFP-tilknytning fra og med 2015.

5.4.2 Gradvis utfasing av dagens AFP

En gradvis utfasing av kvalifiseringskravene i dagens AFP innebærer at gjeldende kvalifiseringskrav videreføres for opptjening som har funnet sted til og med år 2014. Gitt at en kvalifiserer under gjeldende regelverk, vil opptjeningen til og med 2014 beregnes med utgangspunkt i folketrygdens beregningsgrunnlag fram til og med år 2014.

En videreføring av dagens kvalifiseringskrav i overgangsfasen innebærer at en person født 1970 først vil starte kvalifiseringsperioden for opptjeningen i årene før 2015 når personen fyller 53 år i 2023, det vil si 9 år før personen fyller 62 år i 2032. En person født i 1980, som også kan ha en del opptjening før 2015, vil først starte kvalifiseringsperioden i 2033. En vil altså i en lang periode etter omleggingen fortsatt kunne ha personer som kvalifiserer til en reformert AFP-ytelse basert på opptjening fra og med 2015, men som ikke oppfyller kvalifiseringskravene som stilles for å få godskrevet opptjening for årene før 2015.

En slik gradvis utfasing av dagens kvalifiseringskrav innebærer også at en ikke benytter seg av all tilgjengelig informasjon om AFP-tilknytning etter omleggingstidspunktet, og at avstanden i tid mellom kvalifiseringsperioden og opptjeningsperioden blir stadig lengre. De første årskullene som vil omfattes av reformert AFP, har hoveddelen av arbeidslivet i årene før 2015, og årskullene født på starten av 1970-tallet vil fortsatt ha om lag halvparten av opptjeningshistorikken i årene før 2015. Det vil altså med denne løsningen ta lang tid – opp mot 30 år – før ansiennitetskravet ved 62 år og kravet til å stå i AFP-bedrift ved uttakstidspunktet ikke lenger har betydning for utmålingen av AFP-ytelsen.

På den annen side vil en med en slik løsning, som opprettholder dagens kvalifiseringskrav for en stor del av ytelsen, unngå en brå overgang for de første årskullene som omfattes av en reformert AFP-ordning. Denne overgangsløsningen vil dermed også sikre at personer som har kort tid igjen til nedre aldersgrense for pensjonsuttak, og som dermed allerede har tilbakelagt store deler av ansiennitetsperioden på omleggingstidspunktet, i mindre grad blir omfattet av en alternativ beregningsmåte for AFP. Dette er personer som gjerne har en forventning om å kunne ta ut AFP fra den gjeldende ordningen innen kort tid, selv om de ikke kan være sikre på å kvalifisere før tidligst ved fylte 62 år, og som gjerne også har forventninger om en «full ytelse» dersom de har arbeidet i AFP-bedrift i minst syv av de ni siste årene og ellers antas å fylle vilkårene.

5.4.3 Umiddelbar avvikling av kvalifiseringskrav i dagens AFP

Sett i lys av målet om å knytte AFP-ytelsen til tid i AFP-bedrift, kan en alternativ overgangsordning være en ordning som umiddelbart avviker dagens ansiennitetskrav og kravet til AFP-tilknytning ved søknadstidspunktet, og som nyttiggjør seg all tilgjengelig informasjon om AFP-tilknytning fra og med 2015. Opptjening før 2015 vil også her beregnes med utgangspunkt i all inntekt (folketrygdens beregningsgrunnlag), men den samlede opptjeningen for år fram til og med 2014 vektet med AFP-tilknytning i alle år fra og med 2015 og fram til det tidspunktet det aktuelle årskullet fyller 62 år. 1961-kullet, som er det første årskullet som antas å ville kunne omfattes av en reformert AFP-ordning, vil fram til fylte 62 år ha 8 mulige år med AFP-tilknytning etter 2014. Antall år med AFP-tilknytning vil øke med senere årskull inntil overgangsløsningen ikke lenger vil ha relevans fordi det aktuelle årskullet ikke har hatt noen yrkeskarriere før 2015. Dette antas å gjelde for årskull født rundt 1995, som var 20 år i 2015.

Noen personer i de første årskullene som omfattes av ny ordning vil kunne få en betydelig høyere ytelse dersom en umiddelbart avviker dagens kvalifiseringskrav, sammenliknet med en ordning som viderefører kvalifiseringskravene for den delen av AFP som er opptjent før 2015. De som faller ut av sektoren på slutten av karrieren, vil allerede fra første årskull få «redde» hoveddelen av ytelsen dersom en i ny ordning umiddelbart avviker dagens kvalifiseringskrav. Personer som kommer inn i sektoren akkurat 7 år før pensjonering, og som med dagens AFP dermed ville kunne fått en full ytelse, vil imidlertid få en lavere ytelse med en overgangsløsning som umiddelbart avviker gjeldende kvalifiseringskrav. En umiddelbar avvikling av kvalifiseringsvilkårene vil dermed kunne medføre forskjeller i ytelse mellom to ellers like personer som er født for eksempel i 1960 og i 1961.

Hvor mange som befinner seg i de ulike kategoriene og dermed hvordan kostnadene og/eller ytelses-satsene i ordningen blir påvirket av å umiddelbart avvike kvalifiseringsvilkårene sammenliknet med å videreføre gjeldende AFP i overgangsperioden, er et empirisk spørsmål. Beregninger som er gjennomført tyder på at høyere kostnader knyttet til at de som ikke ville ha kvalifisert etter gjeldende regler får en AFP i overgangsfasen som er beregnet på grunnlag av all inntekt før 2015 vektet med tid i AFP-bedrift fra og med 2015, langt overstiger reduserte kostnader forbundet med at de som ville ha kvalifisert etter gjeldende regler får justert ned ytelsen dersom de ikke har all tid i AFP-bedrift fra og med 2015. Det vises til modellberegninger i kapittel 7 og til konsekvenser for ytelsesnivå i kapittel 8.

Alternativt overgangstidspunkt

Det er lagt til grunn at en reformert ordning innføres fra 2023. Det innebærer at reformert AFP vil kunne gjelde for årskull fra og med 1961-kullet, som fyller 62 år i 2023, mens årskull født til og med 1960 vil få beregnet ytelsen etter gjeldende regler. 1963-kullet er det første kullet som fullt ut får ny alderspensjon fra folketrygden beregnet etter nye opptjeningsregler og det første kullet som skal få

ny offentlig tjenestepensjon og ny AFP i offentlig sektor. Det vil derfor kunne vurderes å være hensiktsmessig at reformert AFP i privat sektor også skal gjelde fra 2025, for årskull født fra og med 1963.

5.4.4 Vurdering

Det viktigste argumentet for å velge en overgangsløsning hvor en umiddelbart avviker kvalifiseringsvilkårene som gjelder i dagens AFP-ordning, framfor å videreføre disse i overgangsfasen, er at det ellers vil ta svært lang tid før en får bukt med det som oppfattes som hovedproblemet i dagens ordning, nemlig at mange (uforskyldt) faller ut av ordningen mot slutten av yrkeslivet og dermed mister retten til AFP. «Tette hull» er et av hovedmålene med reformert AFP, og det vil være uheldig om det tar flere tiår før reformen får skikkelig effekt. Imidlertid må dette veies opp mot rammen for kostnader og/eller ytelsessatser ved en slik rask avvikling av kvalifiseringsvilkårene.

6. Skisse til en reformert AFP

6.1 Innledning

I den foreliggende skissen til reformert AFP er det lagt til grunn at beregningsgrunnlaget skal være AFP-inntekt (med enkelte tillegg), at kvalifiseringsvilkårene i gjeldende AFP-ordning skal avvikes umiddelbart og at det i utgangspunktet ikke skal gjelde noe annet kvalifiseringsvilkår ved 62 år eller ved uttak enn «ikke-uførhet». Det vurderes imidlertid aktuelt å ha et minstekrav til samlet opptjeningsstid i AFP-sektoren i løpet av yrkeskarrieren.

En reformert AFP vil fortsatt være en kvalifiseringsordning der rett til utbetaling først inntreffer når krav er oppfylt og ytelsen er innvilget. Begrepet opptjening benyttes i rapporten om det grunnlaget som benyttes ved beregning av ytelsens størrelse hvis denne kommer til utbetaling, og må derfor ikke leses som en opptjent rettighet.

Det er videre lagt til grunn at reformert AFP innføres fra 2023, og at 1961 dermed er det første årskullet som omfattes, mens årskull født til og med 1960 blir værende i den gjeldende AFP-ordningen.

Som omtalt i punkt 5.4, er det lagt til grunn at en har opplysninger om AFP-tilknytning (start- og sluttdato) og AFP-inntekt for alle ansatte fra og med år 2015. Dette impliserer at opptjeningen før 2015 må ta utgangspunkt i folketrygdens beregningsgrunnlag, kombinert med informasjon om AFP-tilknytningen fra og med 2015, og at en først for opptjening fra og med 2015 kan benytte AFP-inntekt. Det følger av dette at AFP-tilknytningen mot slutten av arbeidslivet vil ha størst betydning for de første årskullene som omfattes av en reformert AFP, fordi de vil ha relativt liten andel av yrkeskarrieren etter 2014.

6.2 Opptjening i en reformert AFP

Samlet AFP-ytelse vil i en lang overgangsperiode bestå av to komponenter kalt:

- **AFP1** – overgangsløsning – som er basert på inntektshistorien til og med 2014 og folketrygdens beregningsgrunnlag, med en tilhørende opptjeningssats **S1** og vektet med tid i AFP-bedrift fra og med 2015
- **AFP2** – framtidig AFP-modell – som er basert på inntekt i AFP-bedrifter fra og med 2015 med en tilhørende sats **S2** og som er knyttet til opptjeningen i en framtidig AFP-modell

Etter hvert som tiden går, vil en stadig større andel av samlet AFP-ytelse komme fra komponent 2 (AFP2). På lang sikt (rundt år 2090) vil AFP1 være helt utfaset, og AFP-ytelsene som kommer til utbetaling vil utelukkende bestå av AFP2.

Opptjeningen for tid til og med år 2014 (AFP1)

I utredningsarbeidet har partene blitt enige om å nærmere utforske overgangsløsningen som umiddelbart avviker dagens ansiennitetsvilkår. Dette innebærer at en nyttiggjør seg all tilgjengelig informasjon om AFP-tilknytning fram til uttak. AFP1 vil som i dag beregnes med utgangspunkt i all

inntekt (folketrygdens beregningsgrunnlag) fram til og med år 2014, men den samlede opptjeningen for år fram til og med 2014 vil vektes med AFP-tilknytning for all tid fra og med 2015 og til og med fylte 61 år. Det er forutsatt at AFP-tilknytningen avklares nærmere og bestemmes for hver måned.

Opptjeningen for tid fra og med år 2015 (AFP2)

I utredningsarbeidet har partene blitt enige om å legge til grunn inntekt i AFP-bedrift som beregningsgrunnlag med tillegg av lønn ved lønnede permisjoner fra AFP-bedrift, sykepenger og foreldrepenger som er direkte knyttet til arbeid i AFP bedrift, dagpenger ved permittering, når dette skjer fra AFP-bedrift og inntekt utbetalt i forbindelse med lovbestemt verneplikt og lovbestemte omsorgspermisjoner hvis knyttet til arbeidsforhold i AFP-bedrift (så langt det lar seg operasjonalisere).

Dette alternativet vil for personer som utelukkende har inntekten fra AFP-bedrifter være identisk med opptjeningsgrunnlaget i gjeldende AFP-ordning, mens personer som har inntekt utenfor AFP-sektoren vil få beregnet ytelsen med et lavere beregningsgrunnlag, siden øvrige inntekter (som lønnsinntekt fra bedrifter uten AFP-avtale, næringsinntekt, samt offentlig inntektssikring) i utgangspunktet ikke vil gi AFP-opptjening. For personer som ennå ikke har fylt 13 år, som er forutsatt startalder for opptjening til AFP når nytt regelverk trer i kraft, vil startåret for opptjeningen naturlig nok være etter 2015.

Det vises til boks 6.1 for en detaljert framstilling av beregningen av AFP1 og AFP2 i reformskissen.

Boks 6.1 Beregning av AFP1 og AFP2

Beregning av AFP1 (overgangsordning)

Ved en umiddelbar avvikling av dagens kvalifiseringskrav vil AFP1 være lik folketrygdens beregningsgrunnlag (**FTB**) i alle år t til og med 2014, multiplisert med en sats **S1**, samt forholdet mellom tiden (antall måneder) en har vært ansatt i AFP-bedrift fra og med 2015 (Y_{AFP}) og tiden (antall måneder) en maksimalt kunne ha vært ansatt i AFP-bedrift etter dette tidspunktet og til og med fylte 61 år (Y_{ALL}):

$$AFP1 = \left(\sum_{t=fødselsår+13}^{2014} FTB_t \right) \times S1 \times \frac{Y_{AFP}}{Y_{ALL}}$$

Beregning av AFP2

Ved å benytte AFP-inntekt som beregningsgrunnlag, vil AFP2 være lik inntekt fra AFP-bedrift (**W**) i alle år t fra og med 2015, multiplisert med en sats **S2**.

$$AFP2 = \left(\sum_{t=2015}^{fødselsår+61} W_t \right) \times S2$$

For personer som utelukkende har inntekten fra AFP-bedrifter, vil opptjeningsgrunnlaget som nevnt være identisk med opptjeningsgrunnlaget i gjeldende AFP-ordning. For personer i overgangskullene som kun har deler av yrkeskarrieren i AFP-bedrifter, vil opptjeningen utgjøre en andel av «full» opptjening. Nedenfor er det gitt noen eksempler på hvordan beregning av AFP-ytelsen vil endres som følge av reformert AFP.

Anders

Anders er et eksempel på en person som ikke ville ha fått noen ytelse i den gjeldende AFP-ordningen, men som vil få en ytelse i reformert AFP. Anders er født i 1961, og søker om AFP ved fylte 62 år (år 2023). Han arbeidet i AFP-bedrift i perioden 2009–2018.

- AFP1 vil beregnes med utgangspunkt i samlet beregningsgrunnlag for folketrygden i årene fram til 2015 som multipliseres med satsen S1, samt vekten (48/96) siden han har arbeidet i 48 av 96 måneder (4 av 8 mulige år) i AFP-bedrift etter 2014. AFP2 vil beregnes med utgangspunkt i inntekt i AFP-bedrift i årene 2015–2018, multiplisert med satsen S2.

Bodil

Bodil er et eksempel på en person som ville ha fått en ytelse i den gjeldende AFP-ordningen, til tross for kort tid i AFP-ordningen. Bodil er født i 1961 (1. januar), og søker om AFP ved fylte 62 år (år 2023). Hun har arbeidet i AFP-bedrift i perioden 2016–2022 (fram til søknadstidspunktet).

- AFP1 vil beregnes med utgangspunkt i samlet beregningsgrunnlag for folketrygden i årene til og med 2014 som multipliseres med satsen S1, samt vekten (84/96) siden hun har arbeidet i 84 av 96 måneder (7 av 8 mulige år) i AFP-bedrift etter 2014. AFP2 vil beregnes med utgangspunkt i inntekt i AFP-bedrift i årene 2016–2022, multiplisert med satsen S2.

Frida

Frida er et eksempel på en person som ville ha kvalifisert i den gjeldende AFP-ordningen, men som i utgangspunktet ikke vil få en AFP-ytelse på dagens nivå ved en omlegging av AFP-ordningen. Frida er født 1970 (1. januar), og søker om AFP ved fylte 62 år (år 2032). Hun arbeidet i AFP-bedrift i perioden 2025–2031 og helt fram til søknadstidspunktet.

- AFP1 vil beregnes med utgangspunkt i samlet beregningsgrunnlag for folketrygden i årene fram til 2015 som multipliseres med satsen S1, samt vekten (84/204) siden hun har arbeidet i 84 av 204 måneder (7 av 17 mulige år) i AFP-bedrift fra og med 2015. AFP2 vil beregnes med utgangspunkt i inntekt i AFP-bedrift i årene 2025–2031, multiplisert med satsen S2.

Preben

Preben er et eksempel på en person som ikke ville ha kvalifisert i den gjeldende AFP-ordningen, til tross for lang tid i AFP-sektoren. Preben er født 1970, og søker om AFP ved fylte 62 år (år 2032). Han arbeidet i AFP-bedrift i perioden 2009–2030.

- AFP1 vil beregnes med utgangspunkt i samlet beregningsgrunnlag for folketrygden i årene til og med 2014 som multipliseres med satsen S1, samt vekten (264/276) siden han har arbeidet i 264 av 276 måneder (16 av 17 mulige år) i AFP-bedrift fra og med 2015. AFP2 vil beregnes med utgangspunkt i inntekt i AFP-bedrift i årene 2015–2030, multiplisert med satsen S2.

I kapittel 8 er tilsvarende eksempler bygget ut med ytelsesnivå for nærmere bestemte yrkeskarrierer og opptjeningssatser.

6.3 Øvrige forutsetninger i skissen

Det vises til diskusjonene i punkt 5.1. Skissen til reformert AFP er oppsummert basert på følgende forutsetninger:

- Premieberegningsgrunnlaget er lønnsinntekt i AFP-bedrifter mellom 1 og 7,1 ganger grunnbeløpet
- Premien utgjør en prosentandel av premieberegningsgrunnlaget hvert år
- AFP-ordningen legges om i 2023. Personer født til og med 1960 får beregnet ytelsen etter gjeldende regler
- Reformert AFP «tjenes opp» i alderen fra 13 til og med 61 år som en prosentandel av beregningsgrunnlaget mellom 0 og 7,1 ganger grunnbeløpet hvert år og akkumuleres i en pensjonsbeholdning. For år før 2015 «tjenes» en andel av årlig AFP-pensjon opp som en prosentandel av lønn hvert år
- Beregningsgrunnlaget er folketrygdens beregningsgrunnlag for AFP1 og AFP-inntekt (og enkelte nærmere spesifiserte tillegg) for AFP2
- Ytelsen utbetales livsvarig, basert på ett-nivåuttak
- AFP-pensjonen reguleres med lønnsvekst i opptjeningsperioden og med lønnsvekst og deretter fratrullet 0,75 prosent i utbetalingsperioden
- Ytelsen levealdersjusteres og justeres for fleksibelt uttak ved hjelp av folketrygdens delingstall. Ytelsen basert på «opptjeningsår» før 2015, levealdersjusteres og justeres for fleksibelt uttak ved hjelp av folketrygdens forholdstall

- Kvalifiseringskrav i ordningen er «ikke-uførhet» ved og etter 62 år, eventuelt supplert med et minstekrav til samlet opptjening eller tjenestetid i AFP-bedrift i alderen 13–61 år
- Statens bidrag til reformert AFP utgjør en tredel av utbetalt pensjon, forutsatt en kostnadsnøytral omlegging, og utbetales direkte til den enkelte pensjonist

Det vises til at partenes ønsker for den framtidige ordningen både er at full opptjening i ordningen skal gi en ytelse på linje med dagens nivå, og at bedriftenes kostnader til AFP-ordningen skal holdes på samme nivå som i dag. Det er videre satt som betingelse at reformert AFP skal innebære økt fonderingsgrad i ordningen for å sikre et bærekraftig finansielt grunnlag for ordningen framover. Disse målsetningene er til dels motstridende, og det vil ikke være mulig å skissere en framtidig AFP-ordning som fullt ut innfrir ønskene om uendret ytelsesnivå, uendret kostnadsnivå og økt fonderingsgrad. Omleggingen medfører at ytelsen vil avhenge av både opptjeningssats og tid i AFP-bedrift. I kapittel 7 (modellberegninger) er kostnadsanslag knyttet til å oppfylle punktene om opprettholdelse av dagens opptjeningssats og premie vist hver for seg, under forutsetning av at det samtidig skal bygges opp fond. Tilsvarende er det illustrert typeeksempler i kapittel 8 både basert på uendret premie og uendret opptjeningssats.

Beregningene rendyrker altså disse målene i protokollen med sikte på å synliggjøre konsekvensene på den ene siden av å benytte opptjeningssatser som med full opptjening i ordningen gir en ytelse på linje med dagens nivå, på den andre siden av å holde bedriftenes økonomiske kostnad til ordningen på samme nivå som i dag. Det innebærer reduserte opptjeningssatser slik at dagens premienivå videreføres. Alternativene er illustrert under forutsetning av at fondet skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene som forutsatt i brev fra Arbeids- og sosialministeren til LO og NHO 22. oktober 2020.

6.4 Administrative forhold

Av protokollen følger det at partene i utredningen ønsker belyst et system for registrering, informasjonsutveksling og grensesnitt mot NAV, samt behov for informasjon til den enkelte.

Partene ba i brev til Fellesordningens for AFP 4. februar 2020 om en vurdering av hvilke problemstillinger som reiser seg i forbindelse med implementering av en reformert AFP-ordning basert på den foreliggende skissen. Fellesordningen ble bedt om å *redegjøre for* nødvendige administrative forberedelser knyttet til å implementere en reformert AFP og for tidshorisonten for et slikt arbeid.

Fellesordningen ga tidlig tilbakemelding om at det er flere administrative utfordringer forbundet med å gå bakover i tid med hensyn til å fastsette skjæringspunktet mellom AFP1 og AFP2, både hva angår «tid i AFP-bedrift» og «inntekt i AFP-bedrift», og at utfordringene er større jo lengre tilbake i tid en går. Det er blant annet på denne bakgrunn at det ble besluttet at 2015 skulle være overgangstidspunkt. Av hensyn til tilstrekkelig tid til administrative forberedelser, ble det også besluttet at ikrafttredelse først kan skje (tidligst) fra 2023.

Implementering av reformert AFP i tråd med den foreliggende skissen forutsetter involvering både fra Fellesordningen og Arbeids- og velferdsetaten. Det foreligger en avtale mellom Fellesordningen for AFP og Arbeids- og velferdsetaten om samhandlingsrutiner for avtalefestet pensjon, som inneholder bestemmelser om behandling av søknader om AFP, overføring av persondata, utveksling av pensjonsinformasjon, inkludert avtale om pensjonsutbetaling, og regnskapsoppgaver, og som beskriver rutiner, ansvarsfordeling og samhandling mellom NAV og Fellesordningen. Det er lagt til grunn at Fellesordningen følger opp nødvendige endringer i avtalen som følge av reformert AFP overfor Arbeids- og velferdsetaten.

Reformert AFP vil imidlertid innebære omfattende endringer i arbeidsdelingen mellom Fellesordningen og Arbeids- og velferdsetaten, og det vil være behov for systemutvikling også i Arbeids- og velferdsetaten. Dette vil Arbeids- og sosialdepartementet følge opp som en del av etatsstyringen.

Implementeringsarbeidet vil nødvendigvis måtte foregå i lang tid framover.

Forholdet til AFP i offentlig sektor

I avtalen om tjenestepensjon for offentlig ansatte 3. mars 2018 (pensjonsavtalen) er det enighet om at AFP i offentlig sektor fra og med 1963-kullet skal legges om etter mønster av AFP i privat sektor. Det forutsettes at det blir enighet om og etableres systemer for medregning av kvalifiseringstid og refusjoner mellom AFP-ordningene. Det heter videre at dersom det skjer store, uforutsette endringer i forutsetningene for pensjonsavtalen, kan partene endre avtalen. Endringer som kan utløse dette, er for eksempel endringer i AFP-ordningen i privat sektor. Samspillet mellom privat og offentlig AFP, herunder om det er behov for ordninger for medregning og refusjon, vil avhenge av den konkrete modellen partene i privat sektor eventuelt blir enige om.

Med en reformert AFP i privat sektor som i den foreliggende skissen og forutsatt at offentlig sektor innfører en tilsvarende ordning, vil det ikke være behov for regler for medregning mellom AFP-ordningene i privat og offentlig sektor på lang sikt (AFP2). Det vil imidlertid være behov for regler som blant annet sikrer at samtidig «opptjening» til AFP i privat sektor og offentlig sektor ikke gir dobbel uttelling. Det vil også være behov for samordning mellom offentlig og privat sektor dersom tjenestetid både i offentlig og privat sektor skal kunne medregnes for å oppfylle et eventuelt minstekrav til samlet opptjening i reformert AFP. Disse spørsmålene vil utredes videre.

7. Modellberegninger

7.1 Beregninger og forutsetninger

7.1.1 Renteforutsetning til AFP-framskrivninger

Generelt utgangspunkt

Et av formålene med beregningene er å vurdere den finansielle bærekraften i AFP-ordningen framover i tid. Bærekraften kan sikres av et forsvarlig forhold mellom premier og ytelser, eventuelle (mer eller mindre automatiske) mekanismer for å balansere inntekter og utgifter over tid i ordningen og et pensjonsfond som er tilstrekkelig til å dekke (en andel av) forpliktelsene.

Det følger av AFP-tilskottsloven § 21 at pensjonsfondet i AFP, sammen med bedriftenes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling ved ordningens eventuelle opphør, skal bidra til å gi tilstrekkelig sikkerhet for forventede framtidige pensjonsforpliktelser. For å vurdere den finansielle bærekraften i AFP-ordningen er det dermed relevant å vurdere hvor stor del av de framtidige forpliktelsene som kan finansieres med pensjonsfondet. Juridiske forpliktelser, det vil si framtidige forventede utbetalinger til personer som enten har tatt ut AFP eller antas å kvalifisere for uttak av AFP, som ikke er fondert ved et eventuelt opphør av ordningen, skal etter regelverket finansieres ved hjelp av fortsatt premiebetaling fra bedriftene.

For å sammenligne fondsverdien med verdien av forpliktelsene på ulike tidspunkt må man beregne nåverdien av disse størrelsene, og det må dermed gjøres forutsetninger om diskonteringsrenten.

I Statistisk sentralbyrås beregninger benyttes en «nettorente», bestemt av forholdet mellom rente og lønnsvekst, i stedet for realrente. Det skyldes at reguleringen av pensjonene følger veksten i grunnbeløpet i folketrygden (G), som igjen reguleres med forventet lønnsvekst i reguleringsåret, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år. Nettorenten innebærer dermed deflatering med lønnsveksten i stedet for inflasjonen, og tilsvarer (for relevante nivåer av størrelsene) tilnærmet differansen mellom renten og lønnsveksten. For eksempel gir en rente på 3 prosent og en forventet lønnsvekst på 2 prosent en nettorente på tilnærmet 1 prosent. Nettorenten benyttes både til å framskrive verdiutviklingen på pensjonsfondet og til å diskontere framtidige AFP-forpliktelser og fondsverdier.

Utgangspunktet for valg av renteforutsetning er at man skal finne en rente som gjenspeiler relevant risiko i de aktuelle kontantstrømmene. En slik metode for å fastsette diskonteringsrente for framtidige kontantstrømmer følger av veletablert økonomisk teori. Sikre/risikofrie kontantstrømmer skal

da diskonteres med en risikofri rente, mens usikre kontantstrømmer bør ha en høyere diskonteringsrente. Begrunnelsen er at usikkerheten utgjør en kostnad. Usikre kontantstrømmer er alt annet likt mindre attraktive for den som mottar kontantstrømmen, enn sikre kontantstrømmer, og risikoaverse investorer vil derfor kreve en høyere forventet avkastning (høyere diskonteringsrente) som kompensasjon for høyere usikkerhet.

Dersom det innføres et krav om at pensjonsfondet i AFP-ordningen på et tidspunkt skal dekke (en bestemt andel av) pensjonsforpliktelsene, bør man som vurderingsgrunnlag for den finansielle bærekraften ta utgangspunkt i risikoen i forpliktelsene. Dermed bør man som utgangspunkt også bruke samme diskonteringsrente forutsetning for framskriving/diskontering av fondsverdien som for forpliktelsene. En slik tilnærming minimerer usikkerheten om hvorvidt fondet kan dekke (en andel av) forpliktelsene og gir dermed rom for å vurdere fonderingsgraden i ordningen på ulike tidspunkt. Dersom fondet forvaltes med en risiko som klart avviker fra risikoen i forpliktelsene (slik at diskonteringsrentene blir ulike), vil det derimot gi mer usikkerhet om forholdet mellom verdien av eiendeler og forpliktelser på ulike tidspunkt. At forventet avkastning på et fond som ikke forvaltes med sikte på å dekke løpende pensjonsforpliktelser, for eksempel på Statens Pensjonsfond Utland eller private innskuddspensjonsporteføljer, er høyere enn diskonteringsrenten for AFP-forpliktelsene, er i denne sammenhengen ikke relevant, da dette innebærer at usikkerheten om avkastningen og fondsverdien også er tilsvarende høyere. Fordi høyere forventet avkastning øker diskonteringsrenten, vil risikojustert nåverdi av et fond plassert i finansmarkedet bli lavere jo mer risikable fondsinvesteringene er.

Valget av diskonteringsrente bør som nevnt gjøres med utgangspunkt i nivået på usikkerheten om forpliktelsene. På dette punktet er det forskjell mellom pensjonsforpliktelsene i tjenstepensjonsordninger som forvaltes av private pensjonsleverandører og pensjonsforpliktelsene i AFP. Førstnevnte forpliktelser er gitte, nominelle beløp, der lønnsutviklingen håndteres gjennom årlige reguleringspremier. Premie for ny opptjening i disse ordningene (i hovedsak i KLP) beregnes med en nominell diskonteringsrente på 2 prosent, og i solvenskravene beregnes forpliktelsene med utgangspunkt i risikofrie markedsrenter (en rentekurve i Solvens II-regelverket).

Nivået på de beregnede pensjonsforpliktelsene i AFP avhenger imidlertid av lønnsutviklingen, slik at usikkerhet om denne kan tale for en noe høyere diskonteringsrente enn den risikofrie renten. En forpliktelse som blir høyere når det går godt i økonomien og lavere ellers, vil ha lavere nåverdi enn en sikker forpliktelse som er forventningsmessig lik, men som er uavhengig av den økonomiske utviklingen. Fondet i ordningen kan da investeres i aktiva med tilsvarende egenskaper slik at avkastningen forventes å bli høy når forpliktelsen blir høy, og lav når forpliktelsen blir lav. Inntektsusikkerheten taler igjen for høyere diskonteringsrente.

Tallfesting av diskonteringsrenten

For å komme fram til et konkret tallanslag på renteforutsetningen kan man ta utgangspunkt i anslag på risikofrie renter og legge til en risikopremie som fanger opp relevant usikkerhet, i dette tilfellet særlig usikkerheten om lønnsutviklingen i AFP-bedriftene. Det er dermed tre tallstørrelser som inngår i beregningen av en netto diskonteringsrente: risikofri rente, den relevante risikopremien og lønnsveksten. Formelen for diskonteringsrenten på «netto renteform» blir dermed:

$$\frac{1 + \text{risikofri rente} + \text{risikopremie}}{1 + \text{forventet lønnsvekst}} - 1 \approx \text{risikofri rente} + \text{risikopremie} - \text{forventet lønnsvekst}$$

Det er stor usikkerhet om det eksakte nivået på den relevante risikopremien her. En mulighet for å tallfeste risikopremien er likevel å ta utgangspunkt i Holden, Johnsen og Moen (2016)⁴ som anslø at inntektsusikkerheten for en person som skal ha erstatning for framtidig inntektsstap i en privat skadeserstatningssak, kan tilsvare usikkerheten i en portefølje med 20 prosent aksjer og 80 prosent

4. Artikkelen oppsummerer de tre sakkyndiges vurdering av kapitaliseringsrente for skadeserstatningssaker ifm. en høyesterettsdom fra 2014

sikre rentepapirer (aktuarisk usikkerhet, som er lite relevant for AFP-kollektivet, kommer i tillegg i artikkelen).⁵ Det understrekes i artikkelen at andelen er valgt skjønnsmessig, og at tidsprofilen for aksjeinvesteringer må antas å være annerledes enn tidsprofilen for lønnsusikkerhet. Dersom man legger til grunn at inntektsusikkerheten i AFP-forpliktelsene er mindre enn det som er lagt til grunn i denne artikkelen, vil risikopremien og nettorenten bli lavere.

For å beregne risikopremien for inntektsusikkerhet på denne måten må man ha et anslag på risikopremien på aksjeinvesteringer. Både Finansdepartementets og Norges Banks gjeldende markedssyn og vurderingene i Mork-utvalgets rapport NOU 2016: 20 tilsier en aksjepremie på 3 prosent.⁶ Med utgangspunkt i dette markedssynet, tilsier bruk av anslaget fra Holden m.fl. en risikopremie på inntil 0,73 prosentpoeng for den relevante inntektsusikkerheten.⁷ Det er imidlertid som nevnt stor usikkerhet om det eksakte nivået på den korrekte risikopremien.

I artikkelen ble det anslått at langsiktig realrente ligger om lag $\frac{1}{2}$ prosentpoeng høyere enn den langsiktige forventede reallønnsveksten.⁸ Dette tilsier en nettorente på inntil $1\frac{1}{4}$ prosent. Etter at Holden m.fl. gjorde sine vurderinger i 2014 har renten på norske tiårige statsobligasjoner falt med om lag to prosentpoeng til noe over 0,5 prosent i midten av juni 2020. Dette trekker isolert sett nettorenten ned. AFP-beregningene har likevel en relativt lang tidshorisont, og over tid antar man ofte i økonomisk teori at markedrenten er noe høyere enn lønnsveksten.⁹ Dette kan tale for at den korrekte nettorenten for hele beregningsforløpet likevel er noe høyere enn det som følger av dagens rentenivå.

Samlet sett kan vurderingene over tilsi en nettorente for AFP-beregningene på om lag 1 prosent som diskonteringsrente. I SSBs beregninger er det gjort beregninger på 0, 1 og 2 prosent nettorente for å illustrere virkningen av ulike beregningsforutsetninger.

7.1.2 Om gjennomførte beregninger

Mosart-beregningene

Beregningene er gjennomført med utgangspunkt i SSBs mikrosimuleringsmodell Mosart, som framskriver den videre utviklingen i utdanning, arbeidsinntekt, uføretrygding mv. for hele befolkningen, og på grunnlag av dette beregner hvor høye AFP-ytelser og andre inntekter, herunder andre pensjonsinntekter, den enkelte vil få. Sannsynlighetene for ulike hendelser i Mosart baseres på en videreføring av eksisterende trender og utviklingstrekk. Eksempelvis vil sannsynligheten for å være i arbeid blant annet avhenge av innvandringsbakgrunn, utdanningsnivå mv. Framskrivningene tar utgangspunkt i middelalternativet i befolkningsframskrivningene fra 2020, konstante sektorandeler, samt en videreføring av overgangssannsynligheter mv. slik de i gjennomsnitt var i perioden fram til og med 2018. Priser, lønnsnivå og grunnbeløp er i framskrivningen som i 2020, hvor gjennomsnittlig grunnbeløpet var på 100 853 kroner.

SSBs beregningsmodell har ikke historiske opplysninger om AFP-inntekt på individnivå, og modellen kan heller ikke skille mellom inntekt fra AFP-virksomhet og inntekt fra annen virksomhet i framskrivningen. Av den grunn har SSB som en tilnærming benyttet folketrygdens beregningsgrunnlag de årene en er ansatt i AFP-bedrift som utgangspunkt for beregning av AFP-ytelsen (også for årene fra og med

5. Mer presist er det den systematiske risikoen (som ikke diversifiseres bort i AFP-kollektivet) som er relevant. Den aktuariske risikoen er usystematisk, men i tillegg kan det se ut som det også inngår usystematiske komponenter i den inntektsusikkerheten som er drøftet i artikkelen. Det kan i så fall tilsi at anslaget på 20 prosent aksjeandel bør reduseres noe for å tilsvare den relevante inntektsusikkerheten i AFP-forpliktelsene.

6. Kilde: Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016.

7. 20 prosent aksjeandel ganget med 3 prosent aksjepremie, med justering for forskjellen mellom geometrisk og aritmetisk avkastning.

8. Artikkelforfatterne presiserte at de la begrenset vekt på det lave rentenivået på det tidspunktet fordi renten som skulle fastlegges ble antatt å skulle gjelde over en lang periode.

9. For en kort oppsummering, se for eksempel Norsk regnskapsstiftelse (2020).

2015) og premieinntektene, i stedet for inntekt fra AFP-bedrift. AFP-arbeidstakere identifiseres ved å undersøke om en er ansatt i AFP-bedrift i en gitt måned (desember) og om inntekt fra AFP-bedriften er hovedinntektskilden. Personer som oppfyller disse kriteriene, regnes som AFP-arbeidstaker hele det aktuelle året.

Som vist til i punkt 5.2.2 er AFP-inntekt et smalere grunnlag enn folketrygdens beregningsgrunnlag, og det kunne tilsi at opptjeningssatsene i skissen, for en gitt kostnadsramme, kunne settes noe høyere ved bruk av AFP-inntekt som grunnlag, i stedet for folketrygdens beregningsgrunnlag. Dette vil imidlertid avhenge av detaljer i den konkrete utformingen av skissen. I skissen ligger det i utgangspunktet ikke inne noen krav med hensyn til at arbeid i AFP-bedrift må være hovedarbeidsforhold, eller være av et visst omfang, for at det skal gi opptjening. Det vil si at all AFP-inntekt opptil et fastsatt opptjeningstak, og for alle som er innom AFP-sektoren i løpet av yrkeskarrieren, i utgangspunktet skal gi opptjening i reformert AFP.

I Mosart-beregningene beregner en altså opptjeningen på et bredere grunnlag enn det som ligger inne i skissen til reformert AFP. Dette tilsier isolert sett at Mosart-beregningene for en gitt opptjeningssats vil gi et utgiftsnivå tilsvarende det utgiftsnivået skissen til reformert AFP vil gi med en høyere opptjeningssats. Hvor stort avviket er, avhenger av omfanget av andre inntekter enn AFP-inntekt for de personene som er identifisert som AFP-arbeidstakere. Slike andre inntekter kan omfatte blant annet trygdeinntekter, næringsinntekter og inntekter fra arbeidsforhold utenfor AFP-sektoren. Eventuelle inntektselementer utover AFP-inntekt som skal inngå i skissen til reformert AFP vil imidlertid bidra til å redusere forskjellen i beregningsgrunnlaget i Mosart-beregningene og beregningsgrunnlaget i skissen til reformert AFP noe. Det vises til at skissen baserer seg på at det i tillegg til inntekt fra AFP-bedrift skal gis opptjening i reformert AFP basert på enkelte andre inntektselementer, så langt det lar seg operasjonalisere, jf. punkt 6.2.

På den andre siden vil den avgrensningen som er foretatt i MOSART-beregningene for å identifisere personer tilhørende AFP-sektoren, utelate alle som har inntekt fra AFP-bedrift, men hvor dette ikke er hovedarbeidsforholdet (i desember måned). Det er altså ikke utelukkende forskjeller i beregningsgrunnlag som har betydning for hvor godt Mosart-beregningene med en gitt opptjeningssats treffer utgiftene i den faktiske reformskissen. Opptjening i reformert AFP for personer som i Mosart-beregningene ikke er identifisert som AFP-arbeidstakere fordi de ikke har dette som hovedinntektskilde, bidrar isolert sett til høyere utgifter. Om det skulle være rimelig å legge til grunn at det utgiftsnivået Mosart-beregningene gir for en gitt opptjeningssats vil tilsvare utgiftsnivået i skissen til reformert AFP med en høyere opptjeningssats, måtte det være fordi forskjellen mellom folketrygdens beregningsgrunnlag og AFP-inntekt (med enkelte tillegg) for de personene som er definert å arbeide i AFP-bedrift i Mosart, har større økonomisk betydning enn den økonomiske betydningen av å utelate AFP-inntekt fra personer som i Mosart er definert å ikke jobbe i AFP-sektoren.

Beregningene viser at Mosart-modellen treffer godt på det faktiske premiegrunnlaget i Fellesordningen (AFP-inntekt mellom 1 og 7,1 ganger grunnbeløpet). Dette indikerer at kostnader knyttet til personer som har andre inntekter enn AFP-inntekt, som ikke faktisk genererer premieinntekter, men som blir målt slik i Mosart, oppveies av kostnader knyttet til personer som faktisk genererer premieinntekter, men som ikke blir regnet med i Mosart fordi de i modellen ikke er definert å tilhøre AFP-sektoren.

Premieberegningssgrunnlaget og grunnlaget for beregning av AFP-ytelsen i reformert AFP er tilnærmet identiske, med unntak av at det er forutsatt at enkelte tilleggsselementer skal inngå i grunnlaget for beregning av ytelsen og av at premien beregnes på bakgrunn av inntekt mellom 1 og 7,1 G, mens ytelsen i reformert AFP skal beregnes på bakgrunn av AFP-inntekt mellom 0 og 7,1 G. Når det i beregningsmodellen ikke er behov for å kalibrere inntektssiden for å treffe faktiske inntekter, og grunnlagene for premieberegning og ytelse er tilnærmet identiske, er det derfor grunn til å anta at modellen også vil treffe relativt godt på utgiftene i reformskissen. Det innebærer at de satsene det regnes på i Mosart antas å ville gi tilsvarende utgifter som de samme satsene i reformert AFP som benytter AFP-inntekt som grunnlag, vil gi. Det understrekes at det likevel er betydelig usikkerhet knyttet til beregningene.

Kostnadene i reformert AFP vil som nevnt avhenge av den konkrete AFP-skissen, herunder av om det innføres et minstekrav til opptjening eller et krav om at arbeid i AFP-bedrift må være hovedarbeidsforhold. Generelt vil slike krav bidra til at utgiftene som følger av reformskissen reduseres i forhold til det som er beregnet i Mosart for en gitt opptjeningssats, eller at opptjeningssatsen kan settes høyere for en gitt kostnadsramme. Det vises til punkt 7.2.7 hvor effekten av å innføre et minstekrav til samlet opptjening i AFP-ordningen er forsøkt analysert.

Det understrekes at det ikke ligger noe normativt i hvordan en i rapporten omtaler de ulike beregningsalternativene. Eksempelvis betegner alternativet som er kalt «videreføring av dagens sats» et alternativ med opptjeningssatser på 0,314/4,5. Utgiftene som følger av disse satsene i Mosart-beregningene er vist i figurer, og dette antas å gi et noenlunde riktig bilde av utgifter som de samme satsene vil gi i reformert AFP. I denne sammenhengen er ulikheter i beregningsgrunnlag og konsekvensene dette har for ulike grupper, ikke problematisert. En høyere opptjeningssats i reformert AFP enn i dagens AFP-ordning vil gi personer som utelukkende arbeider i AFP-bedrift en høyere ytelse enn de ville ha fått med en videreføring av dagens ordning, men vil ikke monne særlig for personer som har store deler av inntekten fra trygd eller arbeidsforhold utenfor AFP-sektoren. En vurdering av hvilken opptjeningssats som dermed oppfattes å gi «en ytelse på nivå med dagens ved full opptjening», er imidlertid ikke et faglig utredningsspørsmål.

Det vises til vedlegg 2 for ytterligere dokumentasjon av Mosart-modellen og beregningene som er gjennomført i forbindelse med utredningen av reformert AFP.

I avtalen om tjenestepensjon for offentlig ansatte 3. mars 2018 er det enighet om at AFP i offentlig sektor fra og med 1963-kullet skal legges om etter mønster fra AFP i privat sektor. Det er lagt opp til at tid i private AFP-virksomheter skal kunne medregnes som ansiennitet i ny AFP i offentlig sektor. Partene i privat sektor har ikke tatt stilling til regler for medregning, og det er ikke vurdert hvordan kostnadsøkningen av slike regler skal fordeles mellom AFP-ordningene. Videre følger det av Solbergregjeringens politiske plattform 17. januar 2019 (Granavolden-plattformen) at regjeringen vil «(...) videreføre statens bidrag til AFP i privat sektor, men ikke øke utover dagens nivå når det gjelder kostnad eller andel (...)». Inntil noe annet bestemmes er gjeldende ordning i privat sektor uten medregning med offentlig sektor, og av den grunn er det forutsatt at statens bidrag ikke overstiger bidraget som følger av en videreføring av gjeldende ordning uten medregning. Dette innebærer at alternativer som innebærer uendret premie er beregnet med en forutsetning om at statens andel skal utgjøre 33 prosent av utbetalt AFP-pensjon (med tillegg av kompensasjonstillegget i dagens AFP-ordning) og at alternativer som innebærer en videreføring av gjeldende satser er beregnet med en forutsetning om at statens kostnad holdes på samme nivå som ved en videreføring av gjeldende ordning. Avtalen sier videre at dersom det skjer store, uforutsette endringer i forutsetningene for pensjonsavtalen, for eksempel endringer i AFP i privat sektor, kan partene endre avtalen. Ved enighet om en reformert AFP, må partene i avtalen 3. mars 2018 vurdere om og eventuelt hvordan AFP i offentlig sektor skal endres som følge av dette, og om det er andre forhold i avtalen som må opp til ny vurdering.

I framskrivingene er det lagt til grunn at ny offentlig AFP utformes på samme måte som reformert AFP i privat sektor. Dette vil si at gjeldende ordning i offentlig sektor også legges om i tråd med reformskissen. Alternativet som viderefører gjeldende ordning i privat sektor medfører at offentlig sektor legger om til en tilsvarende ordning.

Med reformert AFP vil de ulike AFP-ordningene fungere som byggeklosser, og en vil kun få AFP-opptjening fra én ordning per måned til og med 2014, og AFP-opptjening fra én ordning per inntektskrone fra og med 2015. For overgangsløsningen i reformert AFP vil en måtte avgrense «tid i AFP-bedrift» nærmere, og det vil være nødvendig å se AFP-ordningene i offentlig og privat sektor i sammenheng.

Utfyllende og alternative beregninger

Det er også gjennomført beregninger av aktuarfirmaet Lillevold & Partners knyttet til dagens AFP-ordning som til dels overlapper beregningene fra Statistisk sentralbyrå, jf. omtalen av fond og forpliktelser i kapittel 9 i utredningen. Lillevold & Partners' beregninger tar utgangspunkt i økonomiske

forutsetninger i overensstemmelse med NRS-veiledningen. I rapporten fra evalueringen av AFP i 2017, innebar dette blant annet at når en så på fondsutviklingen med alternative avkastningsforutsetninger, var det for gitte forutsetninger om diskonteringsrente og lønnsvekst, jf. figur 3.14 og 3.15 i evalueringsrapporten. For å øke sammenliknbarheten med de framskrivingene SSB gjør, er det i beregningene i denne rapporten benyttet like forutsetninger om nettorente, og diskonteringsrenten settes lik avkastningen. Det antas også å være en rimelig måte å betrakte fond og forpliktelser i sammenheng på. Lillevold & Partners baserer sine beregninger på en gitt bestand, og framskriver heller ikke lengre fram enn til 2043.

Som en del av utredningsarbeidet er de metodemessige forskjellene i hvordan forpliktelser beregnes, forsøkt undersøkt. Når det benyttes de samme beregningsforutsetningene, og det justeres for ulik periodisering, synes det ikke å være vesentlige forskjeller mellom aktuares og SSBs framskrivninger av forpliktelser og fond i dagens ordning på kort sikt. På lengre sikt vil det at SSBs beregninger er basert på befolkningsframskrivninger, i kombinasjon med forutsetningen om stabile sektorandeler, kunne innebære endringer i AFP-sektoren over tid. Beregningene som er gjennomført til denne utredningen, er i hovedsak basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2020. Denne framskrivingen gir sammen med øvrige forutsetninger i modellen en medlemsmasse som er relativt stabil fram mot 2045, men som deretter faller noe fram mot 2100.

Metodeforskjellene mellom beregningene i Mosart og beregningene som Lillevold & Partners har gjennomført av forventede framtidige pensjonsutbetalinger til personer under 62 år, er betydelige. Til tross for dette, er framskrivingene av «totalforpliktelsene» relativt like, når de samme forutsetningene om nettorente benyttes og den samme tidshorisonten legges til grunn. Dette illustrerer at usikkerheten knyttet til om beregningsforutsetningene slår til, er langt viktigere enn metodeforskjeller i framskrivingene.

7.2 Konsekvenser for kostnads- og ytelsesnivå

7.2.1 Innledning

Partenes ønsker for den framtidige ordningen er både at full opptjening i ordningen skal gi en ytelse på linje med dagens nivå, og at bedriftenes kostnader til AFP-ordningen skal holdes på samme nivå som i dag. Partene er videre enige om å øke fonderingsgraden i ordningen for å sikre et bærekraftig finansielt grunnlag for ordningen framover. Disse målsettingene er til dels motstridende, og det vil ikke være mulig å utforme en framtidig AFP-ordning som fullt ut innfrir målsettingene om uendret ytelsesnivå og uendret kostnadsnivå. Det tas derfor sikte på å vise kostnadsanslag knyttet til å oppfylle hvert enkelt punkt for seg, som en illustrasjon på mulighetsrommet for en framtidig ordning.

Beregningene i det følgende rendyrker altså de enkelte målene i protokollen, med sikte på å synliggjøre konsekvensene på den ene siden av å videreføre dagens opptjeningssats fullt ut, på den andre siden av å fastsette satser som innebærer at kostnadene i ordningen er som ved en videreføring av dagens AFP. Det er også regnet på en variant med en opptjeningssats på 5,0 prosent for AFP2. I alle alternativene er det lagt til grunn at fonderingsgraden i reformert AFP skal øke framover og tilsvare full dekning for de juridiske forpliktelsene (forpliktelser knyttet til personer som har tatt ut eller kvalifiserer for uttak av AFP) innen 2043. Premisset om at de løsningene som beskrives skal innebære en økning i fondsgraden over tid, følger av Arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020. At dette illustreres med en plan for oppbygging av fondet til å dekke de juridiske forpliktelsene akkurat i 2043 er nokså tilfeldig valgt, men representerer «en overskuelig horisont» og sammenfaller med forutsetninger Lillevold & Partners har lagt til grunn i sin utredning av en balanseringsmekanisme for AFP-ordningen, jf. omtale i punkt 9.3.5. De isolerte effektene av selve omleggingen, forutsatt at fonderingsgraden er tilnærmet det den ville være ved en videreføring av gjeldende AFP-ordning, er synliggjort for alle alternativene. Som en del av utredningen er reformert AFP illustrert også for det tilfellet både dagens opptjeningssats og dagens premie holdes uendret på dagens nivå, det vil si som om det ikke skulle være noe krav til oppbygging av fond i reformert AFP, jf. punkt 7.2.4.

Opptjeningen i gjeldende ordning er uttrykt på ytelsesform og ytelsen levealdersjusteres med folketrygdens forholdstall. Det er lagt til grunn at opptjeningen i en framtidig AFP-ordning (AFP2) skal være på beholdningsform og levealdersjusteres med delingstall. For overgangselementet (AFP1) er det i utgangspunktet lagt til grunn opptjening på ytelsesform og levealdersjustering med forholdstall. Utformingen vil gi en gradvis overgang fra opptjening av en pensjonsytelse og levealdersjustering med forholdstall, til opptjening av en pensjonsbeholdning og levealdersjustering med delingstall. Overgangen vil skje ved at stadig yngre årskull i gjennomsnitt vil ha gradvis mindre opptjening før 2015, og ikke som i folketrygden være direkte knyttet til spesifikke årskull. Ved en innføring av en AFP1-modell som avviker dagens kvalifiseringskrav umiddelbart kan det imidlertid vurderes om det er hensiktsmessig å velge beholdningsform i stedet for ytelsesform også for AFP1-elementet. I så fall legges det til grunn at opptjeningssatsen tilpasses dette, og forholdstall erstattes av delingstall, på en måte som ikke endrer økonomien.

Opptjeningen til en AFP-ytelse i gjeldende ordning med en sats på 0,314 prosent og levealdersjustering med folketrygdens forholdstall tilsvarer om lag en opptjening med en sats på 4,5 prosent av årlig inntekt til en beholdning som levealdersjusteres med folketrygdens delingstall for de første årskullene som omfattes av reformert AFP. En overgang fra forholdstall til delingstall vil føre til en innstramning over tid som følge av en forventet nedgang i arvegevinster.

Beregningene er for øvrig basert på skissen til reformert AFP som presentert i kapittel 6.

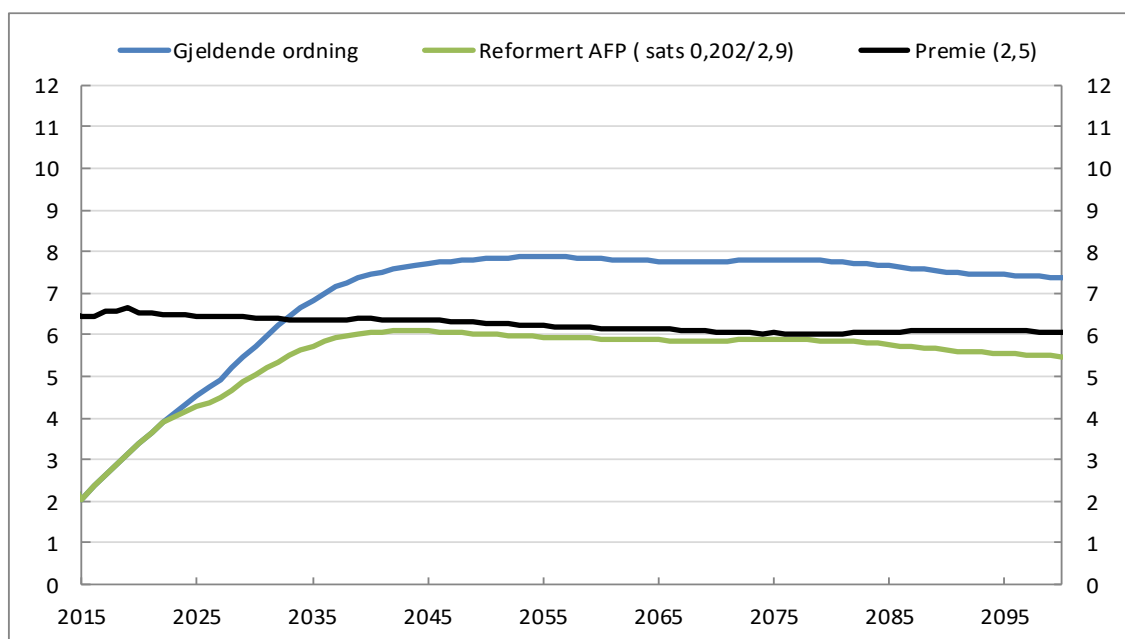
7.2.2 Uendret premie

I protokollen om AFP mellom LO og NHO våren 2018 heter det at et felles mål for en reformert AFP-ordning er at «bedriftenes økonomiske kostnad til AFP-ordningen holdes på samme nivå som i dag». I beregningsarbeidet er dette tolket som at kostnadene skal holdes på samme nivå som ved en videreføring av dagens AFP-ordning, både på kortere og lengre sikt. Reformert AFP innebærer at samlet tid i AFP-bedrift påvirker ytelsesnivået i større grad enn i dag. Mange som i dag ikke har rett til AFP, vil få en AFP-ytelse med en reformert ordning, noe som isolert sett fører til at kostnadene vil øke. Samtidig vil personer som kun har AFP-tilknytning mot slutten av arbeidslivet, få mindre enn de gjør med dagens ordning, noe som isolert sett reduserer kostnadene.

SSB har gitt anslag på framtidige kostnader i dagens AFP-ordning, samt kostnadsanslag for en reformert AFP-ordning. Kostnadsnivået i gjeldende ordning er i tråd med dagens regelverk beregnet uten medregning av tjenestetid i offentlig sektor når en vurderer om ansiennitetsvilkåret er oppfylt. I avtalen om ny offentlig tjenstepensjon heter det at en legger opp til at tjenestetid fra privat sektor skal medregnes i offentlig AFP, men dette har ikke vært diskutert nærmere i privat sektor. En slik medregning ville gjort AFP-ordningen i privat sektor om lag 1 prosent dyrere i 2030, 3 prosent dyrere i 2040, 4 prosent dyrere i 2050 og om lag 5 prosent dyrere fra om lag 2060 og framover.

Det samlede kostnadsnivået, målt ved nåverdien av kostnadene i perioden 2010–2100, vil øke dersom en viderefører opptjeningssatser som i dagens AFP (tilsvarende 0,314 prosent). Effekten av at langt flere får innvilget AFP i reformskissene er altså sterkere enn effekten av at noen ikke lenger får full ytelse, for eksempel de som kun har arbeidet i AFP-bedrift mot slutten av arbeidslivet. Satsene (S1 og S2) er derfor justert ned, med mål om at bedriftenes kostnader skal holdes konstant og fondet samtidig skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043.

Figur 7.1 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningssats 0,202 for AFP1 og 2,9 for AFP2 sammenholdt med gjeldende ordning og innbetalinger av medlemspremie. Milliarder kroner i 2020-G¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.1 viser anslag på Fellesordningens andel av de løpende pensjonsutbetalingene sammenholdt med de løpende premieinnbetalingene. Forutsatt satsene som framgår av tabell 7.1, viser beregninger at utgiftsnivået i reformert AFP blir vesentlig lavere enn med en videreføring av gjeldende ordning. Differansen skyldes at ytelsen i dette alternativet må senkes når fondet samtidig skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043 og premien er uendret.

Tabell 7.1 Opptjeningssatser i reformert AFP, ved omlegging til reformert AFP med økt fondsgrad til 100 prosent i 2043 og uendret premie

	AFP1 (til og med 2014)	AFP2 (fra og med 2015)
Opptjeningssatser	0,202	2,9

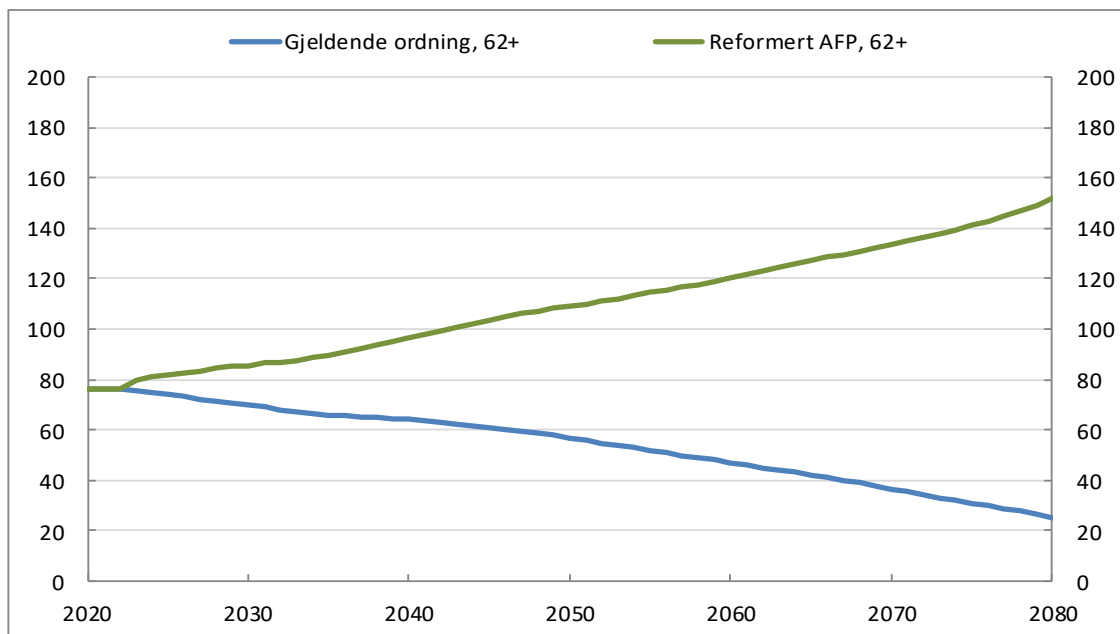
Figur 7.2 viser utviklingen i fonderingsgraden, gitt løpende utgifter som følger av opptjeningssatsene i tabell 7.1 og en premiesats på 2,5 prosent. Det framgår av figuren at fonderingsgraden i reformert AFP som forutsatt vil bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene rundt 2043. Dette krever en samlet nedskalering av satsene i reformert AFP i forhold til dagens nivå med nær 36 prosent.

Det er ikke helt rett fram å anslå hvor mye av dette som skyldes omleggingen isolert sett. På lang sikt vil en opptjeningssats på om lag 3,9 prosent i Mosart gi om lag samme utgift som en videreføring av gjeldende ordning. Det vil si at omleggingen i seg selv betinger at opptjeningssatsen for AFP2 (S2) må justeres ned med om lag 13 prosent, fra 4,5 prosent til 3,9 prosent. Når det gjelder nødvendig nedjustering av opptjeningssatsen for AFP1, er det ikke mulig å treffe den samme utviklingsbanen for fonderingsgraden som ved en videreføring av gjeldende ordning med én enkelt sats. Med en sats på om lag 0,272 prosent for AFP1 i Mosart, det vil si med en tilsvarende nedskalering som for den langsiktige satsen, vil innstramningen gi et noe lavere utgiftsnivå sammenliknet med gjeldende ordning de første årene.

Satser på 0,272 prosent og 3,9 prosent for henholdsvis AFP1 og AFP2 ville innebære at ordningen etter omleggingen fikk tilnærmet den samme utviklingen i fonderingsgraden som en videreføring av

gjeldende ordning, det vil si at fondet ville ha blitt tappet over tid. Med de alternative satsene ville fondet ha vært tomt rundt 2100.

Figur 7.2 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser (62+). 2020–2080. Prosent¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger 2020. Opptjeningssats 0,202 for AFP1 og 2,9 for AFP2.

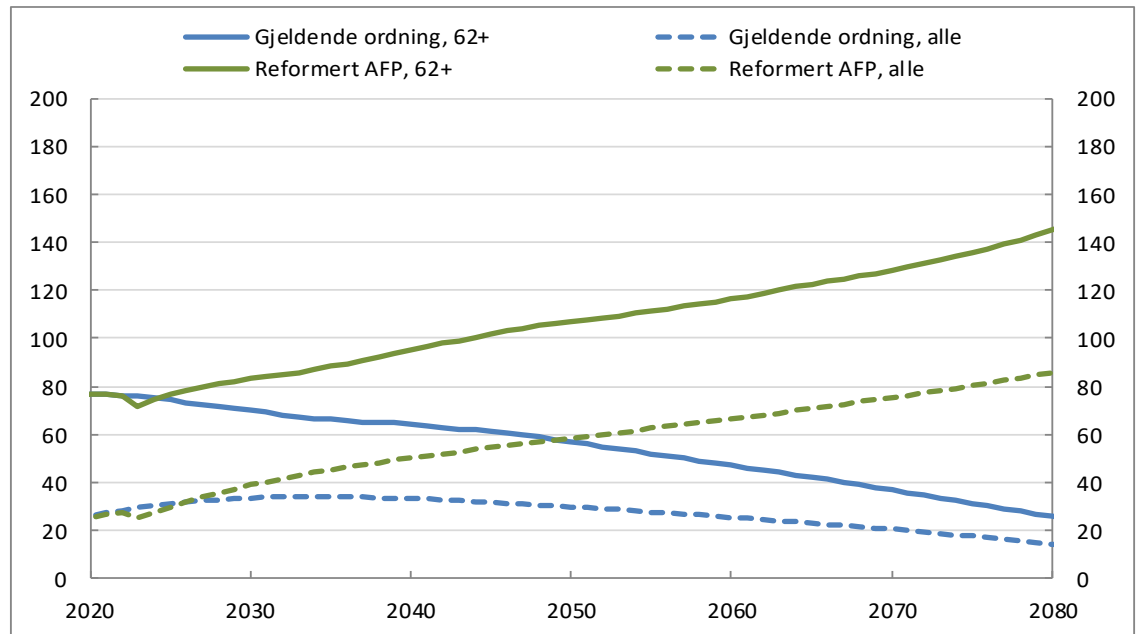
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Framtidige utbetalinger til personer som forventes å få innvilget AFP

I skissen til reformert AFP er det eneste vilkåret for at arbeid i AFP-bedrift fra og med 13 til og med 61 år skal gi rett til AFP, at personen ikke mottar uføretrygd ved og etter fylte 62 år. Modellen ventes supplert med et minstekrav til samlet opptjening i AFP-bedrift. AFP som «tjenes» opp underveis i yrkeskarrieren vil dermed med større sannsynlighet komme til utbetaling i reformert AFP enn i dagens AFP-ordning, hvor en rekke vilkår må være oppfylt for å få utbetalt AFP. Dette gjør det mer aktuelt å vurdere økonomien i ordningen også opp mot forventede framtidige utbetalinger til personer som ennå ikke kvalifiserer for uttak av AFP.

Figur 7.3 viser AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser og forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser») for det tilfellet premien holdes uendret på 2,5 prosent og satsene for AFP1 og AFP2 justeres ned for å finansiere omleggingen og oppbygging av fonderingsgraden i ordning til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043.

Figur 7.3 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser (62+) og forventede samlede utbetalinger, inkludert personer under 62 år («totalforpliktelser»). 2020–2080. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,202 for AFP1 og 2,9 for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Forutsatt at fonderingsgraden for de juridiske forpliktelsene i en reformert AFP skal bygges opp til hundre prosent i 2043, innebærer dette samtidig en dekningsgrad for «totalforpliktelsene» på vel 53 prosent.

7.2.3 Uendret opptjeningssats/ytelse

I protokollen om AFP mellom LO og NHO våren 2018 heter det at et felles mål for en reformert AFP-ordning er at ytelsen skal være «på linje med dagens nivå» for personer som har «full opptjening».

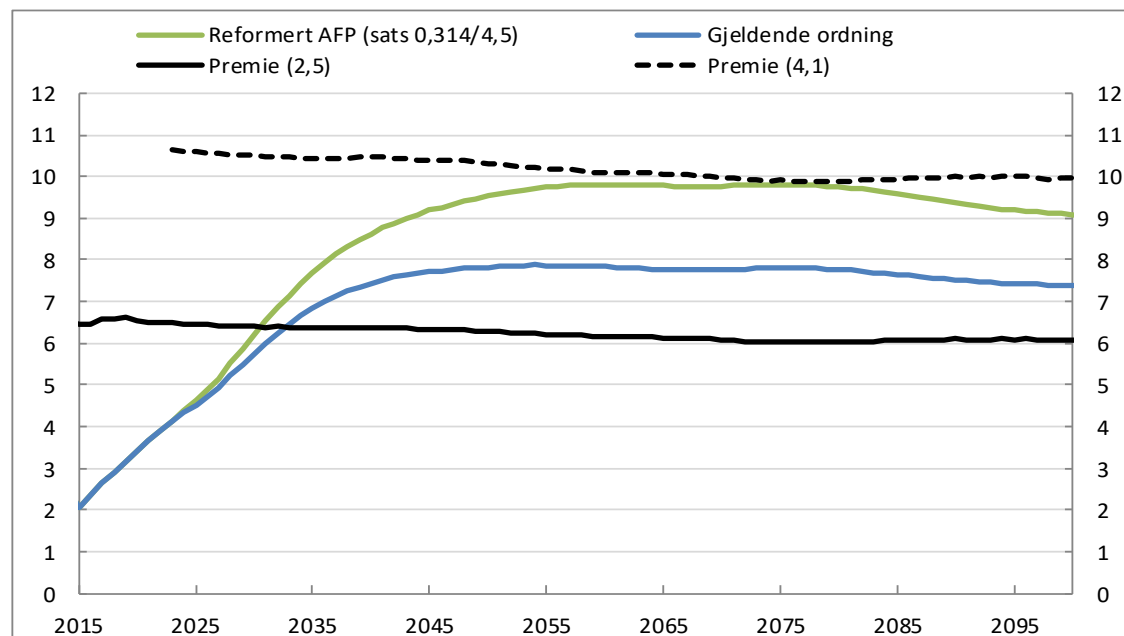
Det kan vurderes at det skal være mulig å oppnå en ytelse «på linje med dagens nivå» for personer som ikke har hele yrkeskarrieren i AFP-bedrift. Det er derfor foretatt beregninger både av et alternativ hvor dagens sats videreføres både for AFP1 og AFP2 (0,314/4,5 prosent) og av et alternativ hvor opptjeningssatsen for AFP2 er satt til 5,0 prosent.

Beregning med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2

Dersom reformert AFP skal videreføre satsene i dagens AFP-ordning og fondet samtidig skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, vil dette gi betydelige merutgifter for bedriftene sammenliknet med en videreføring av dagens AFP-ordning. Av Statsministerens brev til Riksmekleren 8. april 2018 framkommer det at bistanden fra regjeringen i utredningsarbeidet om en mulig omlegging av AFP-ordningen er betinget av at en legger til grunn at «statens økonomiske bidrag begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning». Merutgiftene som følger av omleggingen må av den grunn i sin helhet dekkes av bedriftene, og premiesatsen må under forutsetning om fullfondering av de juridiske forpliktelsene innen 2043, økes til om lag 4,1 prosent, det vil si en økning i premie på om lag 64 prosent.

Figur 7.4 viser anslag på Fellesordningens andel av de løpende pensjonsutbetalingene, forutsatt en videreføring av satsen i dagens AFP-ordning. Dette er sammenholdt med de løpende premieinnbetalingene, gitt dagens premiesats på 2,5 prosent fram til 2023 og en premiesats på 4,1 prosent etter dette. Nødvendig premie for å finansiere omleggingen isolert sett, er beregnet til om lag 3,1 prosent, det vil si en økning på om lag 25 prosent fra dagens premienivå på 2,5 prosent. Premie beregnes av lønn mellom 1 og 7,1 G.

Figur 7.4 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, sammenholdt med gjeldende ordning og innbetalinger av medlemspremie. Milliarder kroner i 2020-G¹



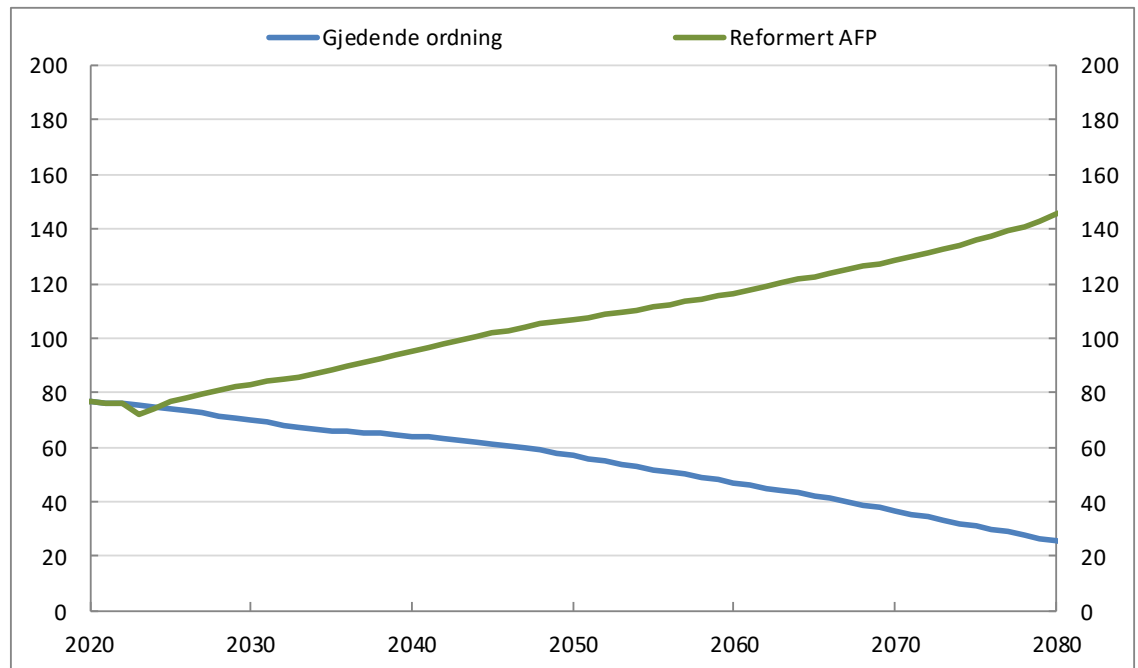
¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

De første årene etter omleggingen vil premieinnbetalingene ligge på om lag 10,5 milliarder kroner, som er mer enn det dobbelte av de løpende utgiftene. De økte inntektene muliggjør en oppbygging av AFP-fondet som forutsatt.

Figur 7.5 viser utviklingen i fonderingsgraden, gitt løpende utgifter som følger av opptjeningssatsene i tabell 7.2 og en premiesats på 4,1 prosent. Det framkommer av figuren at de juridiske forpliktelsene i AFP-ordningen vil være fullfondert i 2043 under de gitte forutsetningene. Som nevnt betinger omleggingen i seg selv en økning i premien fra dagens 2,5 prosent til om lag 3,1 prosent. En slik premie ville innebære at ordningen etter omleggingen ville hatt tilnærmet den samme utviklingen i fonderingsgraden som en videreføring av gjeldende ordning, det vil si at fondet ville ha blitt tappet over tid og være tomt rundt 2100. For at fondet ved en omlegging framover skulle kunne dekke om lag en like stor andel av forpliktelsene som i dag, måtte premien ha vært satt til om lag 3,5 prosent. Videre ville reformert AFP være fullfondert i 2050 med en premie på 3,95 prosent og i 2070 med en premie på 3,8 prosent.

Figur 7.5 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser. 2020–2080. Prosent¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,1 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

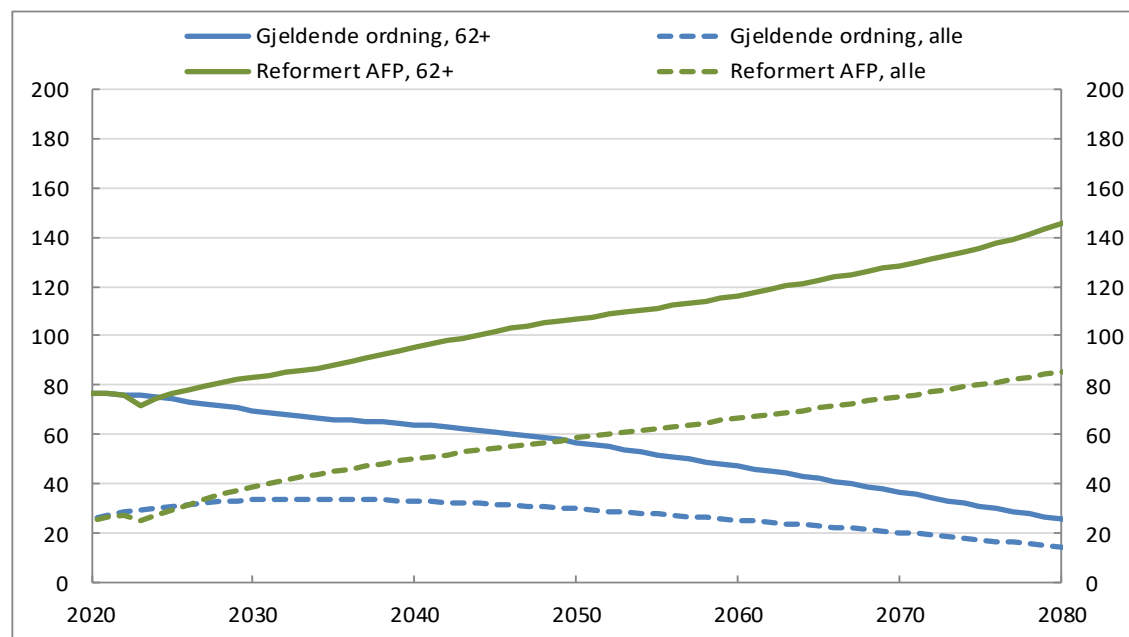
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Framtidige utbetalinger til personer som forventes å få innvilget AFP

I reformert AFP vil det eneste vilkåret for at arbeid i AFP-bedrift fra og med 13 til og med 61 år skal gi rett til AFP være at personen ikke mottar uføretrygd ved og etter fylte 62 år, eventuelt supplert med et minstekrav til samlet opptjening i AFP-bedrift. AFP som «tjenes» opp underveis i yrkeskarrieren vil dermed med større sannsynlighet komme til utbetaling i reformert AFP enn i dagens AFP-ordning, hvor en rekke vilkår må være oppfylt for å få utbetalt AFP. Dette gjør det mer aktuelt å vurdere økonomien i ordningen også opp mot forventede framtidige utbetalinger til personer som ennå ikke kvalifiserer for uttak av AFP.

Figur 7.6 viser AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser og som andel av forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser»). Det framgår at AFP-fondet vil tilsvare de samlede forventede utbetalingene i ordningen, inkludert personer under 62 år som forventes å få innvilget en AFP-ytelse, rundt år 2090.

Figur 7.6 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser og forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser»). 2020–2080. Prosent¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,1 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.2 Opptjeningssatser i reformert AFP, gitt videreføring av dagens satser

Modell	AFP1	AFP2
Opptjeningssatser	0,314	4,5

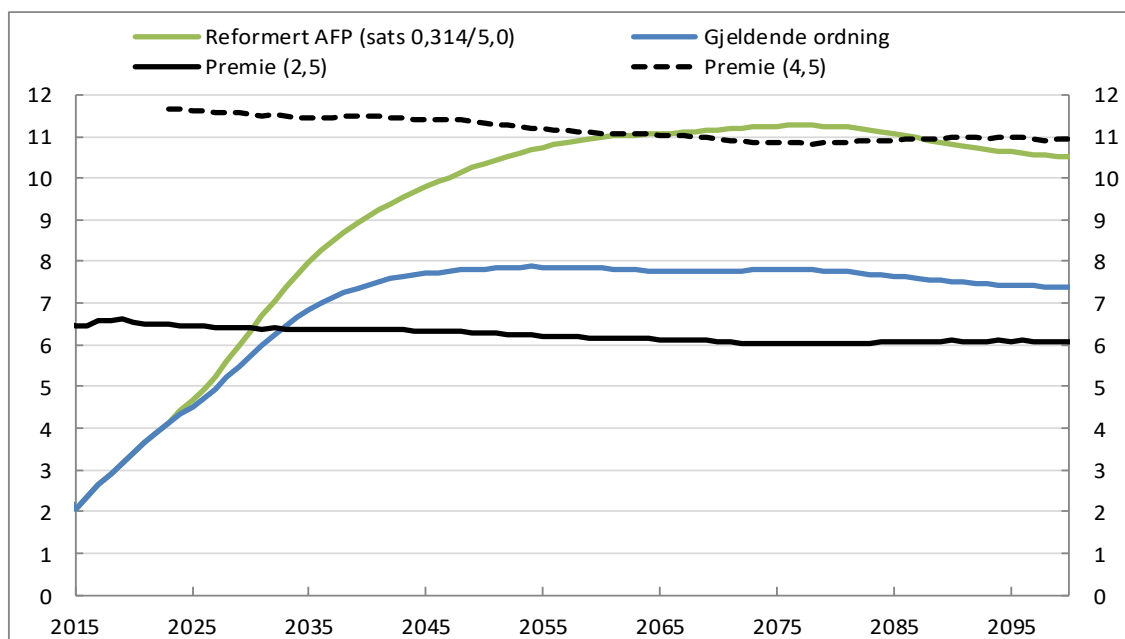
Beregning med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 5,0 prosent for AFP2

I forbindelse med utredningen er det beregnet et alternativ som benytter en sats på 5,0 prosent for AFP2 i Mosart. En sats på 5,0 prosent vil kunne føre til at personer med lang karriere i AFP bedrifter kan få høyere ytelse enn i dag. Reformert AFP basert på en langsiktig sats på 5,0 prosent, og forutsatt at fondet samtidig skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, vil gi betydelige merutgifter for bedriftene sammenliknet med en videreføring av dagens AFP-ordning.

Av Statsministerens brev til Riksmekleren 8. april 2018 framkommer det at bistanden fra regjeringen i utredningsarbeidet om en mulig omlegging av AFP-ordningen er betinget av at en legger til grunn at «statens økonomiske bidrag begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning». Merutgiftene som følger av omleggingen må av den grunn i sin helhet dekkes av bedriftene. Premiesatsen må under forutsetning om fullfundering av de juridiske forpliktelsene innen 2043, økes til om lag 4,5 prosent, det vil si en økning i premien fra dagens nivå på om lag 80 prosent.

Figur 7.7 viser anslag på Fellesordningens andel av de løpende pensjonsutbetalingene, forutsatt en langsiktig opptjeningssats på 5,0 prosent. Dette er sammenholdt med de løpende premieinnbetalingene, gitt dagens premiesats på 2,5 prosent fram til 2023 og en premiesats på 4,5 prosent etter dette. Nødvendig premie for å finansiere omleggingen isolert sett, er beregnet til om lag 3,4 prosent, det vil si en økning på om lag 36 prosent fra dagens premienivå på 2,5 prosent. Premie beregnes av lønn mellom 1 og 7,1 G.

Figur 7.7 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 5,0 prosent for AFP2, sammenholdt med gjeldende ordning og innbetalinger av medlemspremie. Milliarder kroner i 2020-G¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

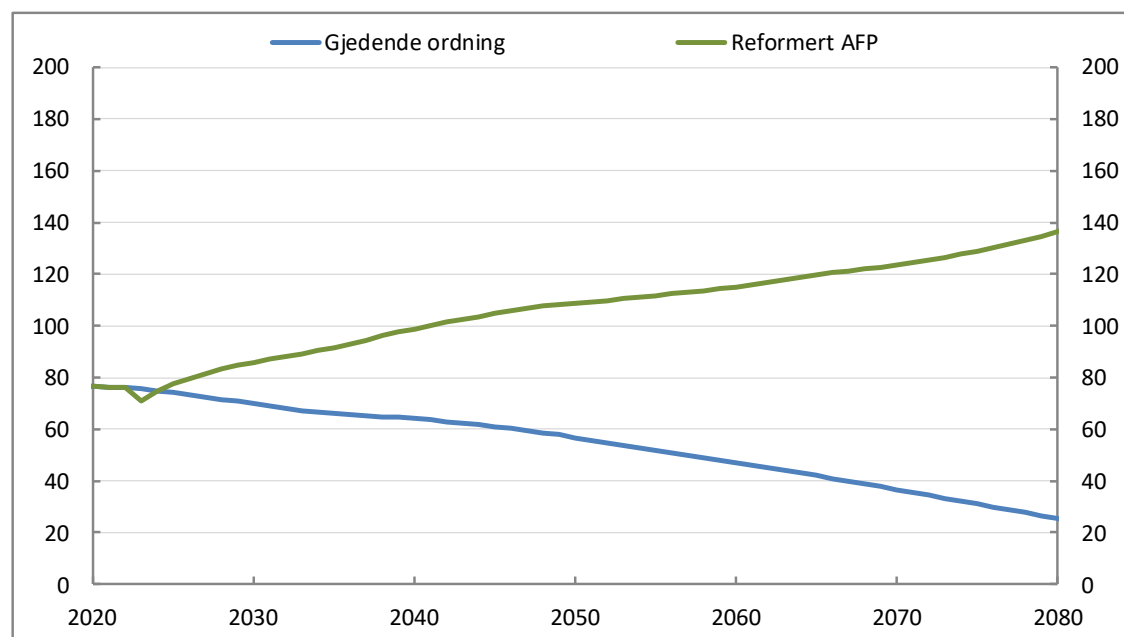
De første årene etter omleggingen vil premieinnbetalingene ligge på i underkant av 12 milliarder kroner, som er langt over det dobbelte av de løpende utgiftene. De økte inntektene muliggjør en oppbygging av AFP-fondet som forutsatt.

Tabell 7.3 Opptjeningssatser i reformert AFP, gitt en sats som tentativt vil gi en ytelse på linje med dagens nivå for personer som har «full opptjening»

	AFP1	AFP2
Opptjeningssatser	0,314	5,0

Figur 7.8 viser utviklingen i fonderingsgraden, gitt løpende utgifter som følger av opptjeningssatser på 0,314/5,0 prosent og en premiesats på 4,5 prosent. Det framkommer av figuren at de juridiske forpliktelsene i AFP-ordningen vil være fullfondert i 2043 under de gitte forutsetningene. Som nevnt medfører omleggingen i seg selv en nødvendig økning i premien fra dagens 2,5 prosent til om lag 3,4 prosent. En slik premie ville innebære at ordningen etter omleggingen ville hatt tilnærmet den samme utviklingen i fonderingsgraden som en videreføring av gjeldende ordning, det vil si at fondet ville ha blitt tappet over tid og være tomt rundt 2100. For at fondet ved en omlegging framover skulle kunne dekke om lag en like stor andel av forpliktelsene som i dag, måtte premien ha vært satt til om lag 3,9 prosent. Videre ville reformert AFP være fullfondert rundt 2050 med en premie på 4,3 prosent og i 2080 med en premie på 4,2 prosent.

Figur 7.8 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser. 2020–2080. Prosent¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,5 prosent Nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 5,0 prosent for AFP2.

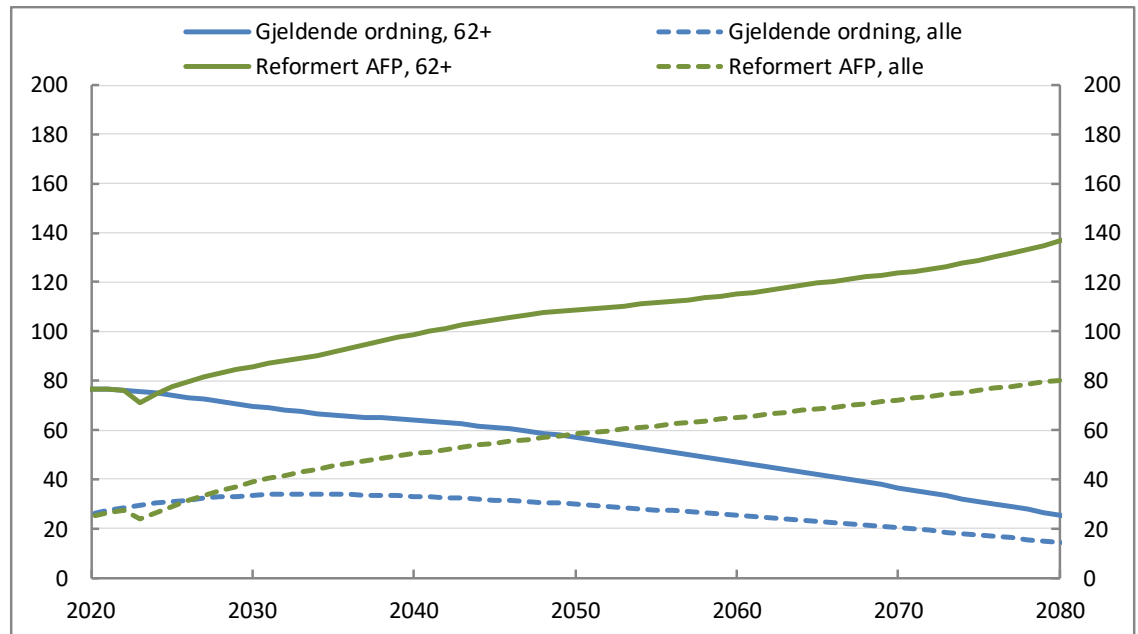
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Framtidige utbetalinger til personer som forventes å få innvilget AFP

I skissen til reformert AFP vil det eneste vilkåret for at arbeid i AFP-bedrift fra og med 13 til og med 61 år skal gi rett til AFP være at personen ikke mottar uføretrygd ved og etter fylte 62 år. Modellen ventes supplert med et minstekrav til samlet opptjening i AFP-bedrift. AFP som «tjenes» opp underveis i yrkeskarrieren vil dermed med større sannsynlighet komme til utbetaling i reformert AFP enn i dagens AFP-ordning, hvor en rekke vilkår må være oppfylt for å få utbetalt AFP. Dette gjør det mer aktuelt å vurdere økonomien i ordningen også opp mot forventede framtidige utbetalinger til personer som ennå ikke kvalifiserer for uttak av AFP.

Figur 7.9 viser AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser og som andel av forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser»). AFP-fondet vil tilsvare om lag 80 prosent av de samlede forventede utbetalingene i ordningen, inkludert personer under 62 år som forventes å få innvilget en AFP-ytelse rundt år 2080.

Figur 7.9 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser og forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser»). 2020–2080. Prosent¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,5 prosent. Nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 5,0 prosent for AFP2.

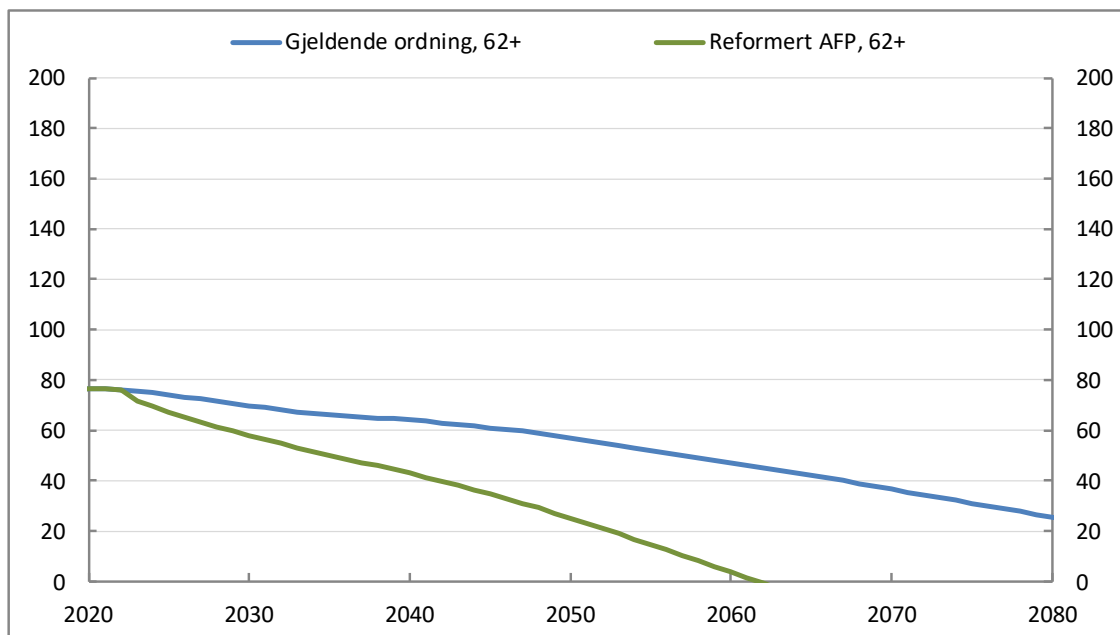
Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.2.4 Uendret premie og uendret opptjeningssats

Som en del av utredningen er reformert AFP illustrert også for det tilfellet både dagens opptjeningssats og dagens premie holdes uendret på dagens nivå, det vil si som om det ikke skulle være noe krav til oppbygging av fond i reformert AFP.

Figur 7.10 viser resultatet av denne beregningen. Som forventet tappes fondet raskere i reformert AFP dersom dagens premie og opptjeningsstas ble videreført, enn ved en videreføring av gjeldende ordning. Mens fondet forventes å være tomt rundt 2100 med en videreføring av gjeldende AFP-ordning, viser framskrivingen at fondet vil være tomt allerede i 2062 i en reformert AFP som viderefører premie- og opptjeningssats.

Figur 7.10 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser ved en videreføring av premie- og opptjeningssats. 2020–2080. Prosent¹

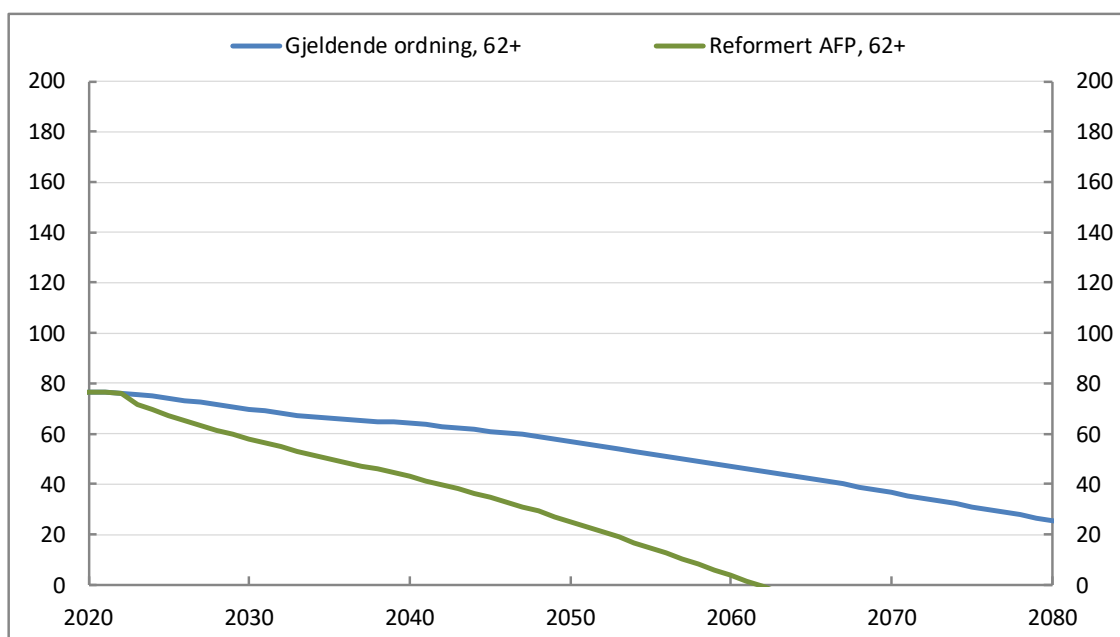


¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.11 viser tilsvarende som figur 7.10, men hvor bedriftenes forventede samlede utbetalinger til personer som ikke ennå kvalifiserer til uttak av AFP er inkludert.

Figur 7.11 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser og forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser») ved en videreføring av premie- og opptjeningssats. 2020–2080. Prosent¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.2.5 Oppsummering av beregningsresultater

Dette punktet gir en oversikt over resultatene fra de beregningene som er foretatt. Eksempelene viser ulike kombinasjoner av premie og opptjeningssatser i reformert AFP, gitt mål om utvikling i fonderingsgrad.

Resultatene her viser til beregninger som er gjort med utgangspunkt i skissen til reformert AFP i sin rendyrkede form. Det innebærer at det for eksempel ikke er lagt inn et minstekrav til opptjening. Slike eventuelle tilleggsrestriksjoner vil påvirke økonomien i en reformert AFP, og følgelig nødvendig premie og opptjeningssatser i de ulike scenarioene.

Tabell 7.4 oppsummerer resultatene av beregningene som er gjennomført og vist i punktene 7.2.2 og 7.2.3.

Tabell 7.4 Ulike kombinasjoner av premie og opptjeningssatser i reformert AFP, gitt mål om utvikling i fonderingsgrad. Prosent

	Opptjeningssatser AFP1/AFP2	Premie
Videreføring av premie		
mål om fullfondering i 2043	0,202/2,9	2,5
utvikling i fonderingsgraden som i gjeldende ordning	0,272/3,9	2,5
Videreføring av sats		
mål om fullfondering i 2043	0,314/4,5	4,1
utvikling i fonderingsgraden som i gjeldende ordning	0,314/4,5	3,1
Videreføring av ytelsesnivå for flere		
mål om fullfondering i 2043	0,314/5,0	4,5
utvikling i fonderingsgraden som i gjeldende ordning	0,314/5,0	3,4

Tabell 7.5 oppsummerer framskrivingene av gjeldende AFP-ordning, av reformert AFP med opptjeningssatser på 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2 og premiesats 2,5 prosent og av reformert AFP med opptjeningssatser 0,314 prosent og 4,5 prosent for henholdsvis AFP1 og AFP2 og premiesats 4,1 prosent.

Tabell 7.5 Framskrivinger av inntekts- og utgiftsstrømmer, fondsverdi og nåverdi av forventede samlede utbetalinger og juridiske forpliktelser. Milliarder kroner. Utvalgte årstall 2020–2080. Gjeldende AFP-ordning og reformert AFP med ulike satser og tilhørende premier, forutsatt full fondsdekning i 2043

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2060	2070	2080
Utgifter Fellesordningen										
Gjeldende ordning	3,40	4,53	5,74	6,84	7,44	7,71	7,82	7,84	7,77	7,77
Reformert AFP (0,202/2,9)	3,40	4,26	5,03	5,74	6,05	6,08	6,01	5,91	5,87	5,86
Reformert AFP (0,314/4,5)	3,40	4,62	6,20	7,70	8,63	9,18	9,52	9,81	9,77	9,76
Utgifter staten										
Gjeldende ordning	2,71	3,24	3,64	3,98	4,08	4,06	3,99	3,92	3,88	3,89
Reformert AFP (0,202/2,9)	2,71	3,11	3,28	3,43	3,39	3,24	3,08	2,96	2,93	2,93
Reformert AFP (0,314/4,5)	2,71	3,24	3,64	3,98	4,09	4,06	3,99	3,92	3,88	3,89
Statens andel i prosent										
Gjeldende ordning	44,3	41,7	38,8	36,8	35,4	34,5	33,8	33,4	33,3	33,3
Reformert AFP (0,202/2,9)	44,3	42,2	39,5	37,4	35,9	34,8	33,9	33,4	33,3	33,3
Reformert AFP (0,314/4,5)	44,3	41,2	37,0	34,1	32,1	30,6	29,5	28,6	28,4	28,5
Premieinntekter										
Gjeldende ordning	6,55	6,46	6,41	6,36	6,38	6,35	6,29	6,15	6,08	6,03
Reformert AFP (0,202/2,9)	6,55	6,46	6,41	6,36	6,38	6,35	6,29	6,15	6,08	6,03
Reformert AFP (0,314/4,5)	6,55	10,59	10,51	10,44	10,46	10,41	10,32	10,09	9,97	9,88
Fondsmidler										
Gjeldende ordning	47	61	70	74	73	70	66	56	45	31
Reformert AFP (0,202/2,9)	47	62	74	82	88	94	100	114	128	143
Reformert AFP (0,314/4,5)	47	69	98	120	138	152	165	187	209	232
Samlede forventede utbetalinger										
Gjeldende ordning	179	197	210	218	221	222	223	222	221	217
Reformert AFP (0,202/2,9)	184	158	160	161	168	170	171	170	170	168
Reformert AFP (0,314/4,5)	186	223	228	233	254	267	275	279	282	281
Forpliktelser 62+										
Gjeldende ordning	61	74	78	82	101	112	114	115	117	120
Reformert AFP (0,202/2,9)	61	70	73	75	86	91	92	91	92	95
Reformert AFP (0,314/4,5)	61	78	84	90	119	137	144	149	154	160

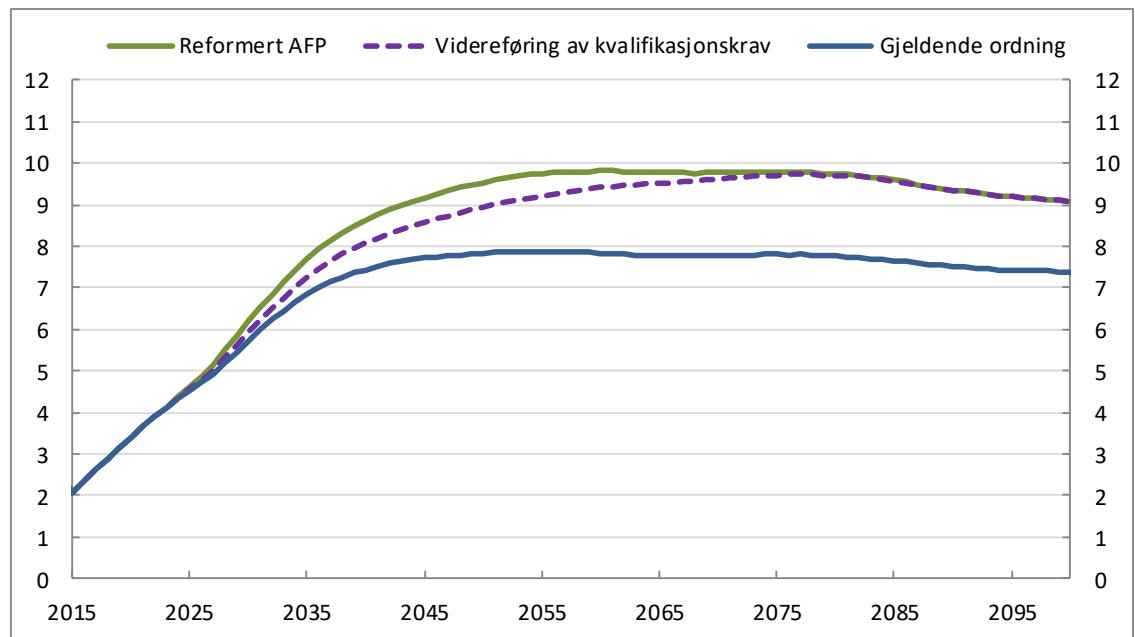
Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.2.6 Kostnader ved overgangsløsningen

Umiddelbar avvikling av ansiennitets- og kvalifiseringsvilkårene (også for opptjening før 2015) vil gi høyere kostnader fram mot 2080, sammenliknet med å videreføre gjeldende AFP-ordning for opptjeningen som har funnet sted før 2015.

Figur 7.12 viser anslag på Fellesordningens andel av de løpende pensjonsutbetalingene, forutsatt en umiddelbar avvikling av gjeldende ansiennitets- og kvalifiseringsvilkår i reformert AFP. Dette er sammenholdt med anslag på utgiftene med en videreføring av gjeldende ordning i overgangsfasen, gitt en videreføring av dagens opptjeningssats.

Figur 7.12 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, sammenholdt med å videreføre dagens kvalifiseringsvilkår for år før 2015 og gjeldende ordning. Milliarder kroner i 2020-G¹



¹ Nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Framskrivningene viser at utgiftene til reformert AFP dersom en viderefører kvalifiseringsvilkårene for opptjening som fant sted før 2015 vil være lavere sammenliknet med å umiddelbart avvikle kvalifiseringsvilkårene. De alternative overgangsløsningene er nærmere omtalt i 5.4. Mindreutgiftene er anslått til om lag 70 millioner kroner i 2025, om lag 270 millioner kroner i 2030 og om lag 550 millioner kroner i 2040. Fra rundt år 2080 er overgangselementet i reformert AFP (AFP1) nær utfaset. For perioden 2023–2080 samlet gir reformert AFP merutgifter på om lag 20 milliarder 2020-kroner, tilsvarende om lag 4 prosent høyere utgifter, sammenliknet med å videreføre kvalifiseringsvilkårene i gjeldende AFP-ordning i overgangsfasen.

7.2.7 Effekter av minstekrav til samlet tid i AFP-ordningen

Skissen til reformert AFP er basert på en umiddelbar avvikling av kvalifiseringskravene i den gjeldende AFP-ordningen. I punkt 5.3 er det vist til at å fjerne krav om å være i arbeid ved 62 år eller ved uttak kan forsterke behovet for eventuelt å innføre et krav om minste samlet opptjeningsstid i AFP-bedrift gjennom hele yrkeskarrieren.

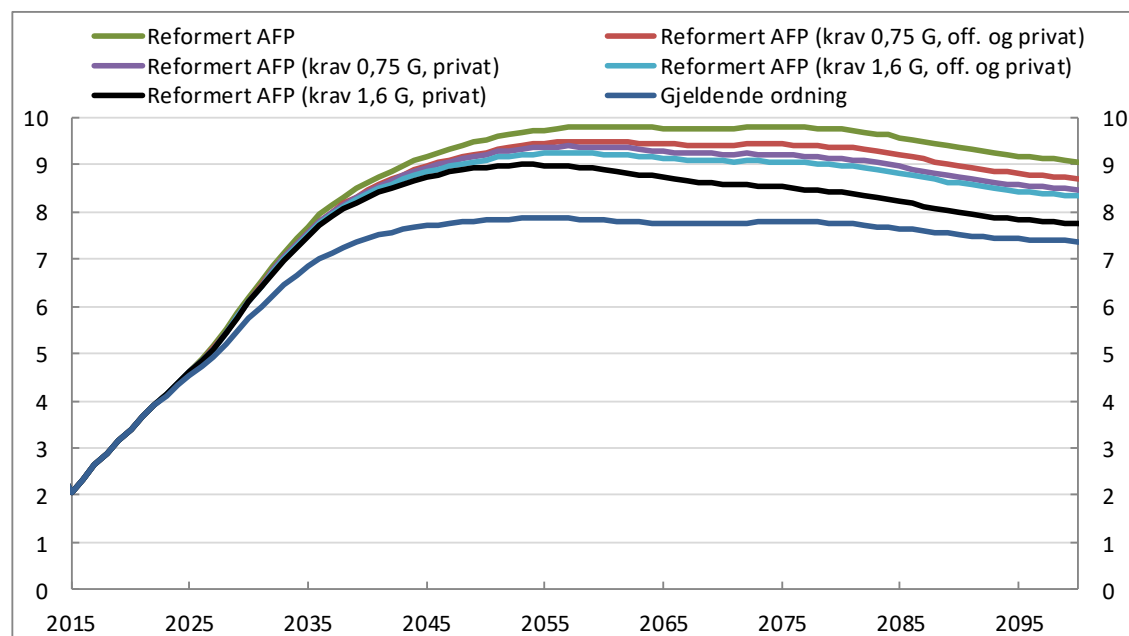
Et slikt krav kan være knyttet til opptjeningsstid eller til opptjent pensjonsbeholdning. Sistnevnte vil innebære at kravet er lettere å oppfylle for relativt høytlønte enn for personer med lavere lønn. Kravet kan videre gjelde for privat sektor alene eller ved at man kan ta hensyn til arbeid både i privat og offentlig sektor i oppfyllelse minstekravet. Av praktiske årsaker er effektene av minstekrav her analysert som krav til en minste samlet opptjent pensjonsbeholdning, men for å unngå at et slikt krav skal være lettere å oppfylle for høytlønte enn for lavtlønte, kan det vurderes mer hensiktsmessig å fastsette et krav til minste samlet opptjeningsstid i AFP-bedrift.

Figur 7.13 viser anslag på Fellesordningens utgifter til AFP i gjeldende ordning og i reformert AFP (forutsatt videreføring av gjeldende satser), med og uten minstekrav til samlet opptjent pensjonsbeholdning, og med og uten inkludering av opptjening i offentlig sektor i oppfyllelse av minstekravet. Det framgår at et minstekrav til pensjonsbeholdning på 0,75 G, forutsatt at en kan regne inn ansienitet fra både offentlig og privat sektor, reduserer Fellesordningens utgifter med om lag 172 millioner kroner (2,0 prosent) i 2040 og med om lag 350 millioner kroner (3,6 prosent) i 2070, i forhold til ikke å

ha et slikt minstekrav. Dersom minstekravet økes til 1,6 G, øker innsparingen til om lag 253 millioner kroner (2,9 prosent) i 2040 og til rundt 689 millioner kroner (7,1 prosent) i 2070. En AFP-beholdning på 0,75 G kan opparbeides med en inntekt i størrelsesorden 5–6 G og en tjenestetid på 3–4 år, mens en AFP-beholdning på 1,6 G med en slik inntekt kan opparbeides med en tjenestetid på 6–7 år.

Dersom det ikke gis adgang til å medregne tid i offentlig sektor, vil et minstekrav gi noe større innsparing enn ved å medregne tjenestetid både fra offentlig sektor og AFP-sektoren. Minstekrav på henholdsvis 0,75 og 1,6 G som kan oppfylles med tid kun fra AFP-sektoren, er beregnet å gi en innsparing på om lag 190 og 317 millioner kroner i 2040, tilsvarende om lag henholdsvis 2,0 og 3,7 prosent, og om lag 537 og 1,17 milliarder kroner i 2070, tilsvarende om lag henholdsvis 3,6 og 12,0 prosent, sammenliknet med å ikke ha noe minstekrav til samlet opptjening i reformert AFP.

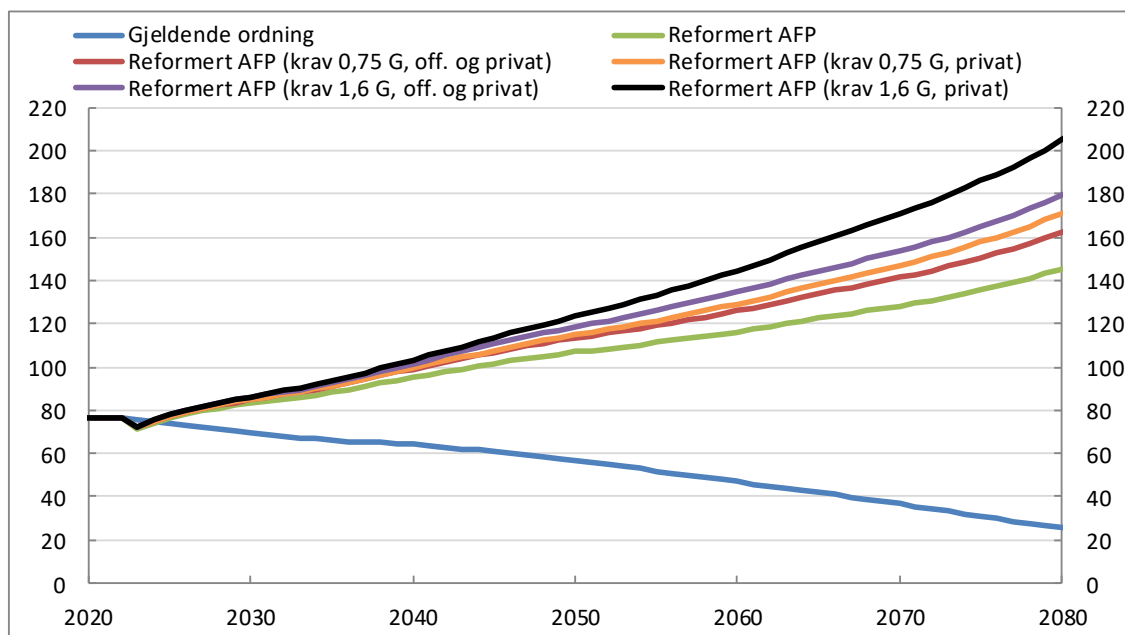
Figur 7.13 Anslag på Fellesordningens utgifter til AFP i gjeldende ordning og i reformert AFP med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2 og forutsatt fondsoppbygging, med og uten minstekrav til samlet opptjening



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.14 viser effekten på fonderingsgraden av å innføre et minstekrav til opptjent pensjonsbeholdning i reformert AFP. I og med at utgangspunktet er at en reformert AFP skal være fullfondert for de juridiske forpliktelsene i 2043, innebærer innføringen av et minstekrav at målsettingen om fullfondering nås noen år tidligere enn i reformert AFP uten et slikt minstekrav. Alternativt innebærer det at premien i dette alternativet, hvor opptjeningssatsen er forutsatt videreført, kunne oppjusteres noe mindre enn til 4,1 prosent. Med det alternativet som gir størst innsparing, det vil si et minstekrav til opptjent pensjonsbeholdning på 1,6 G som kan oppfylles med ansiennitet kun fra privat AFP-bedrift, ville det være tilstrekkelig å oppjustere premien til i underkant av 3,9 prosent.

**Figur 7.14 Fonderingsgrad i gjeldende og reformert AFP med og uten minstekrav til samlet opp-
tjening. 2020–2080.¹ Prosent**



¹ Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

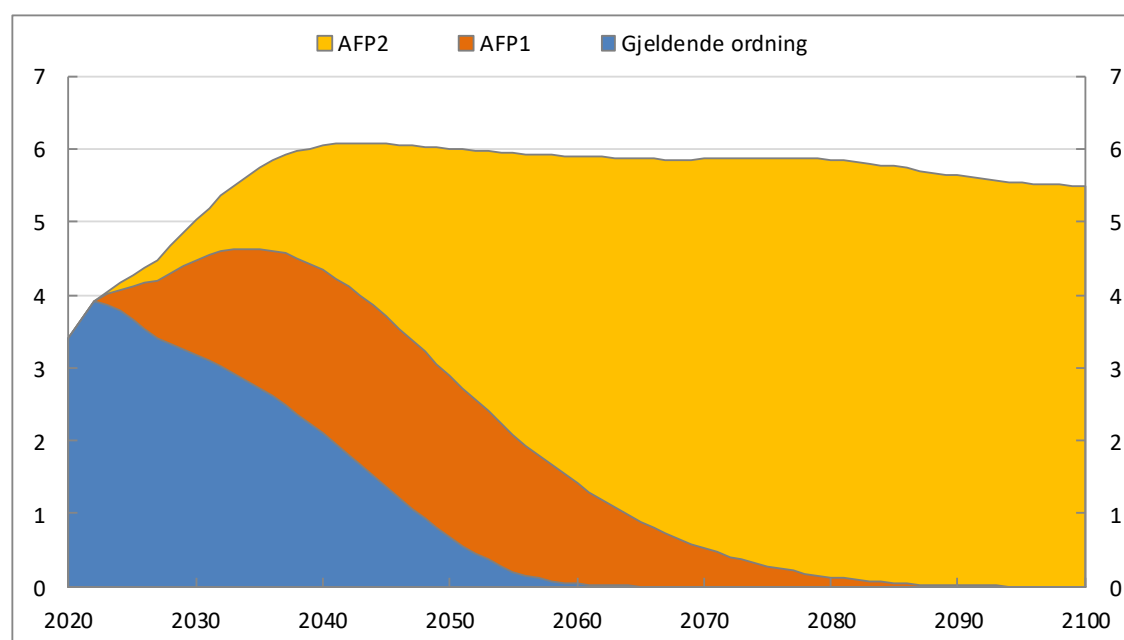
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Effekten av minstesatser er beregnet med satser på 0,314/4,5. Med lavere satser, vil en større andel av de potensielle AFP-pensjonistene havne under minstegrensen, og dermed øke den relative innsparingen noe sammenliknet med resultatene ovenfor.

7.3 Nærmere om utgiftene knyttet til avvikling av gjeldende ordning

I de første årene etter en eventuell omlegging av AFP-ordningen vil Fellesordningens utgifter til AFP i stor grad være knyttet til avviklingen av gjeldende ordning. Etter hvert vil utbetalingene i stadig større grad være knyttet til opptjening som har funnet sted etter 2014. Figur 7.15 viser utgiftene knyttet til en premienøytral omlegging av reformert AFP som beskrevet i punkt 7.2.2, fordelt på utgiftene til gjeldende ordning, samt utgiftene til reformert AFP når denne splittes på opptjening til og med 2014 (AFP1) og opptjening fra og med 2015 (AFP2).

Figur 7.15 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2 og utgiftene til utfasing av gjeldende ordning. Milliarder kroner i 2020-G



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

7.4 Usikkerhet

7.4.1 Befolkningsutvikling

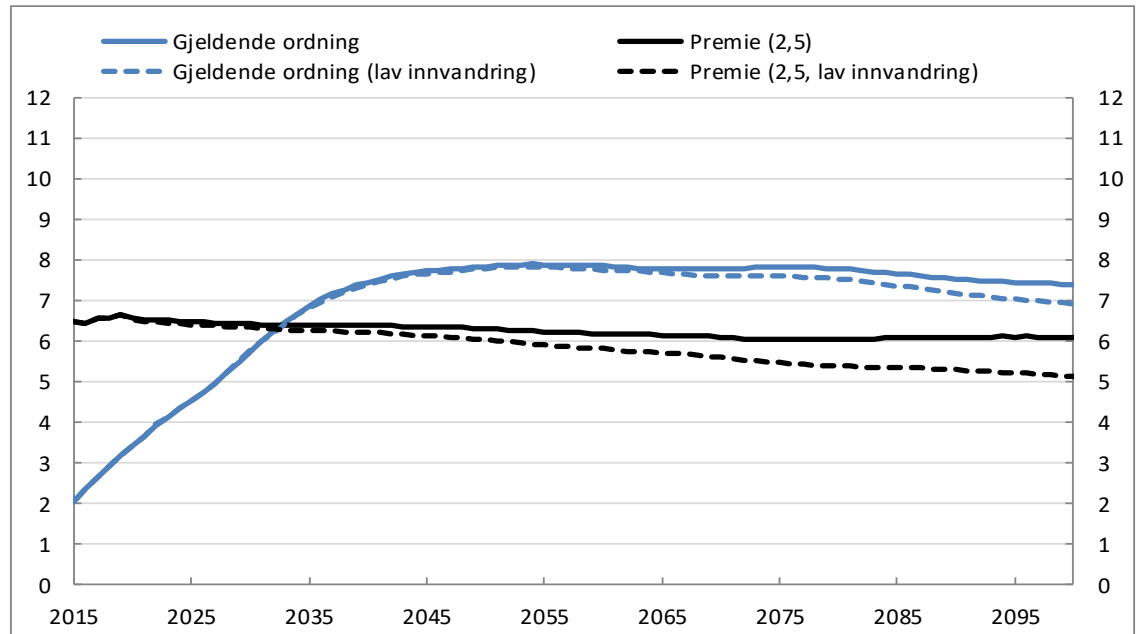
De siste tiårene har det vært store endringer i innvandring og utvandring, som har påvirket befolkningsmengden og -sammensetningen. Befolkningsframskrivingene avhenger av framtidig fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring. Det vil være avvik mellom framskrivingene og den faktiske utviklingen, og usikkerheten øker jo lenger fram i tid en ser.

Beregningene har tatt utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2020. I denne framskrivingen er befolkningsveksten lavere enn i tidligere befolkningsframskrivninger. Vekst i befolkningen gjør det isolert sett enklere å finansiere AFP-ordningen siden pensjoner under utbetaling finansieres av en voksende yrkesaktiv befolkning. Relativt høy nettoinnvandring er en faktor som tidligere har bidratt sterkt til antakelsen om fortsatt befolkningsvekst. Det kan være en kritisk forutsetning, både fordi nettoinnvandringen kan endres relativt raskt, men også fordi sysselsettingsmønsteret i mange innvandrergupper avviker fra befolkningen for øvrig. I 2020-framskrivingen er modellen for innvandring revidert. Den reviderte modellen gir et langt lavere anslag for framtidig innvandring til Norge, og dette fører til at det framskrives en lavere befolkningsvekst enn i tidligere framskrivninger. Framskrevet vekst i befolkningen er for eksempel rundt 7 prosent lavere fram mot 2060 enn den som ble framskrevet i 2018.

SSBs modell for befolkningsframskrivninger har videre tre alternative baner for forutsetningene om innvandring fra de ulike landgruppene: Et hovedalternativ med middels innvandring, et høyalternativ med høy innvandring, og et lavalternativ med lav innvandring. I framskrivingene i denne rapporten er det så langt lagt til grunn middels nettoinnvandring.

Figur 7.16 viser anslag på Fellesordningens andel av de løpende pensjonsutbetalingene, sammenholdt med de løpende premieinnbetalingene, for henholdsvis hovedalternativet (middels innvandring) og lav-alternativet (lav innvandring).

Figur 7.16 Anslag på Fellesordningens utgifter til AFP i gjeldende ordning og innbetalinger av medlemspremie med ulike innvandringsforutsetninger, 2015–2100. Milliarder kroner i 2020 G¹



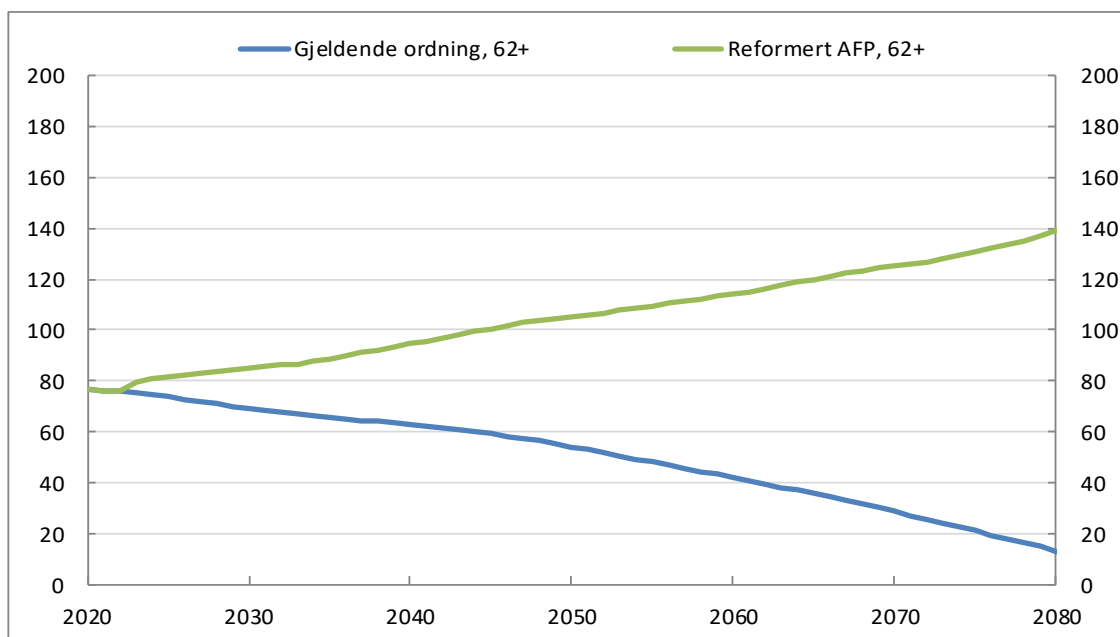
¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det framgår av figuren at lavinnvandringsalternativet gir lavere premieinntekter enn middelalternativet for innvandring. De løpende utbetalingene til AFP vil imidlertid være relativt like i middelalternativet og lavinnvandringsalternativet de nærmeste tiårene, siden innvandring i første rekke øker antall personer i yrkesaktiv alder og det tar en viss tid før disse når pensjonsalder. Fram mot århundreskiftet medfører lav innvandring at utgiftene er anslått til opp mot 2 milliarder kroner høyere enn inntektene. Lav innvandring vil dermed medføre en noe raskere reduksjon i AFP-fondet, sammenliknet med middelalternativet for innvandring.

Med reformskissen som tar utgangspunkt i en premie 2,5 prosent og opptjeningssatser på 0,202 og 2,9 prosent for henholdsvis AFP1 og AFP2, vil fullfundering utsettes med nær to år (fullfundering oppnås i år 2045), jf. figur 7.17. Skulle målsettingen om fullfundering av de juridiske forpliktelsene likevel nås i 2043, måtte opptjeningssatsene i dette tilfellet ha vært justert noe ned. Alternativt måtte premien ha vært justert noe opp.

Figur 7.17 Fonderingsgraden i AFP-ordningen 2020–2080. Lavinnvandringsalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger. Prosent.¹

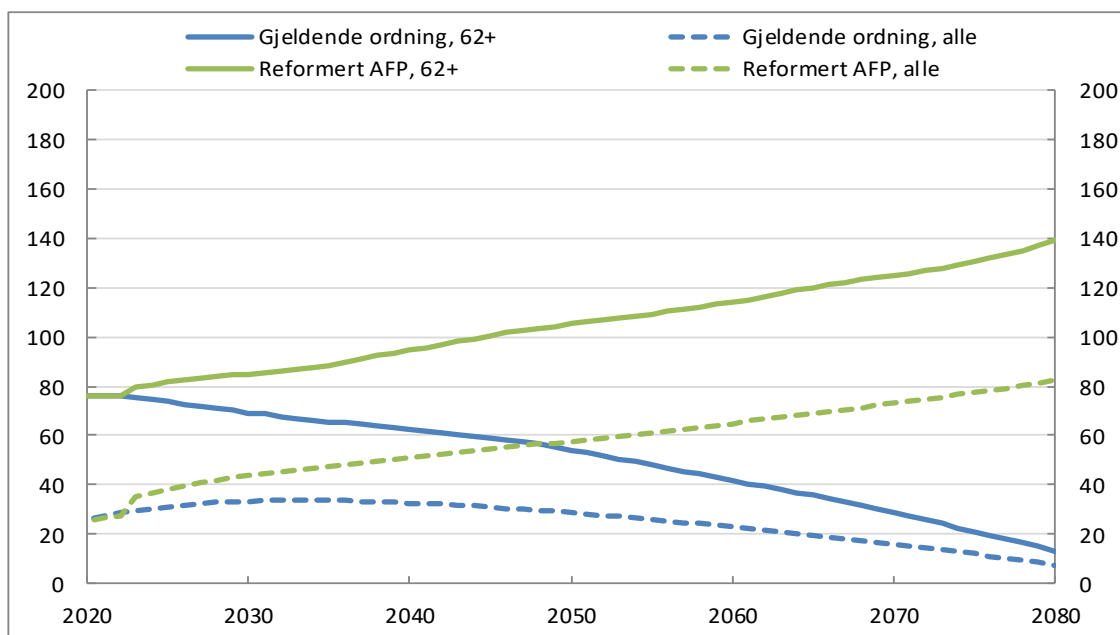


¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.18 viser tilsvarende «fonderingsgraden» i reformert AFP og gjeldende ordning når en inkluderer forventede framtidige utbetalinger til personer som ennå ikke kvalifiserer til AFP.

Figur 7.18 Fond som andel av forpliktelses og forventede framtidige utbetalinger i AFP-ordningen 2020–2080. Lavinnvandringsalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2. Heltrukne kurver viser AFP-fond i prosent av Fellesordningens del av AFP-forpliktelsene overfor personer over 62 år, mens stiplede kurver viser AFP-fond i prosent av summen av forpliktelses og Fellesordningens del av beregnet opptjening for personer under 62 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.4.2 Organisasjonsgrad

I likhet med befolkningsutviklingen, vil andelen i befolkningen som er ansatt i AFP-bedrift påvirke innbetalinger og utbetalinger i AFP-ordningen. Beregningene som så langt er vist, har forutsatt at det en svakt synkende andel av de sysselsatte som er ansatt i privat sektor, og en tilsvarende svak økning i offentlig sektor. Om lag halvparten av de ansatte i privat sektor forutsettes å jobbe i AFP-bedrift. Samlet gir dette i kombinasjon med antatt moderat befolkningsvekst framover et svakt synkende antall ansatte i AFP-sektoren.

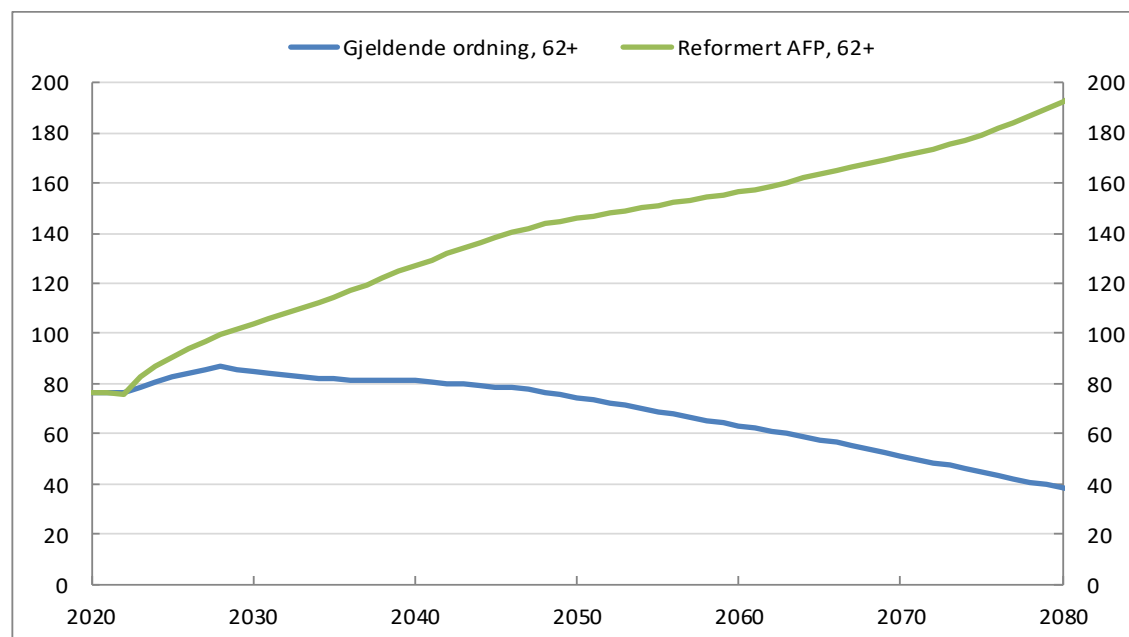
Målet for en reformert AFP-ordning er blant annet at den skal oppfattes som bedre og mer forutsigbar både på arbeidstaker- og på arbeidsgiversiden. Dette kan i seg selv bidra til å øke oppslutningen om ordningen og dermed styrke finansieringsgrunnlaget. På den andre siden kan bedriftenes erkjente plikt til fortsatt premieinnbetaling ved ordningens eventuelle opphør oppleves som et hinder for nyrekruttering. SSB har sett nærmere på to alternative baner for utviklingen i inntekter, utgifter og fonderingsgrad for ulike forutsetninger om antall ansatte i bedrifter tilsluttet AFP-ordningen.

Medlemsvekst i AFP-ordningen

I dette alternativet økes antall ansatte i AFP-bedrift, gjennom at 40 prosent av bedriftene i privat sektor som i dag er uorganiserte kommer inn i AFP-ordningen i 2023. Dette øker organisasjonsgraden i privat sektor (andelen av de ansatte i privat sektor som jobber i AFP-bedrift) fra om lag 50 prosent til om lag 70 prosent.

Figur 7.19 viser effekten på fonderingsgraden av en slik umiddelbar økning i medlemsmassen i gjeldende ordning og i reformert AFP. En økning i medlemsmassen fører til en umiddelbar økning i premieinntekter og styrker økonomien i AFP-ordningen både for reformert AFP og gjeldende ordning. En slik masseinnmelding (forutsatt jevn aldersfordeling på de innmeldte) vil imidlertid allerede etter 7 år gi en kraftig økning i forpliktelsene med gjeldende ordning, siden de nyinnmeldte som befinner seg i AFP-sektoren ved 62 år får opptjening basert på hele karrieren. Fonderingsgraden i gjeldende ordning (blå kurve) faller derfor i årene fra og med 2030, mens den fortsetter å øke med reformert AFP fordi det er forutsatt at reformert AFP uten en slik særskilt innmelding skal være fullfondert i 2043. For reformert AFP vil økt andel ansatte i AFP-sektoren altså medføre en raskere fondsoppbygging, og ordningen vil ha fullfondert de juridiske forpliktelsene i 2029. Alternativt kan opptjeningssatsen økes eller premien reduseres. Beregninger viser at med opptjeningssatser på 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2, kan premien reduseres til om lag 2,1 prosent. Med opptjeningssatser på 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, må premien økes til om lag 3,3 prosent. Med en premie på 2,7 prosent, vil en kunne ha opptjeningssatser på om lag 0,272 for AFP1 og om lag 3,9 for AFP2, i tilfellet med økt organisasjonsgrad og forutsatt fullfondering av de juridiske forpliktelsene i 2043.

Figur 7.19 Fonderingsgraden i AFP-ordningen 2020–2080. Økt andel ansatte i AFP-bedrift. Prosent.¹

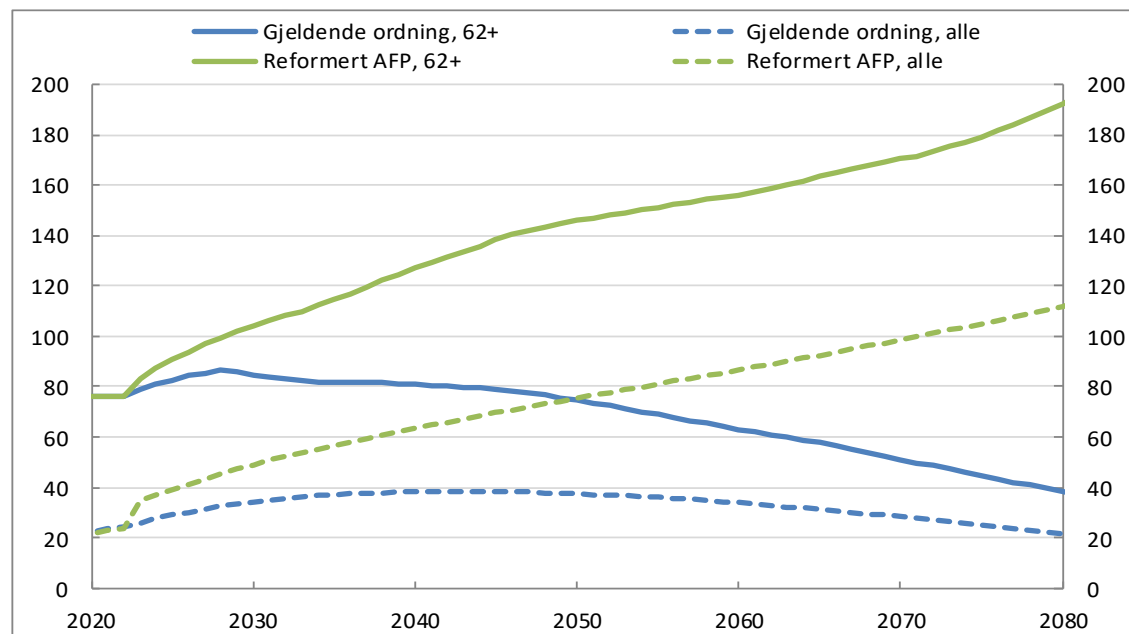


¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.20 viser tilsvarende «fonderingsgraden» når en inkluderer forventede framtidige utbetalinger til personer som ikke ennå kvalifiserer til AFP ved en plutselig økning i andel ansatte i AFP-bedrift som forutsatt. Under de gitte forutsetningene vil AFP-fondet tilsvare de samlede forventede utbetalingene rundt år 2070, mens fondet uten slik vekst i antall ansatte i AFP-bedrifter på samme tidspunkt ville ha kunnet dekke i underkant av 80 prosent av de samlede forventede utbetalingene, jf. figur 7.3.

Figur 7.20 Fond i prosent av forpliktelser og summen av forpliktelser og forventede framtidige utbetalinger i AFP-ordningen 2020–2080. Økt andel ansatte i AFP-bedrift. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2. Heltrukne kurver viser AFP-fond i prosent av Fellesordningens del av AFP-forpliktelsene overfor personer over 62 år, mens stiplede kurver viser AFP-fond i prosent av summen av forpliktelser og Fellesordningens del av beregnet opptjening for personer under 62 år.

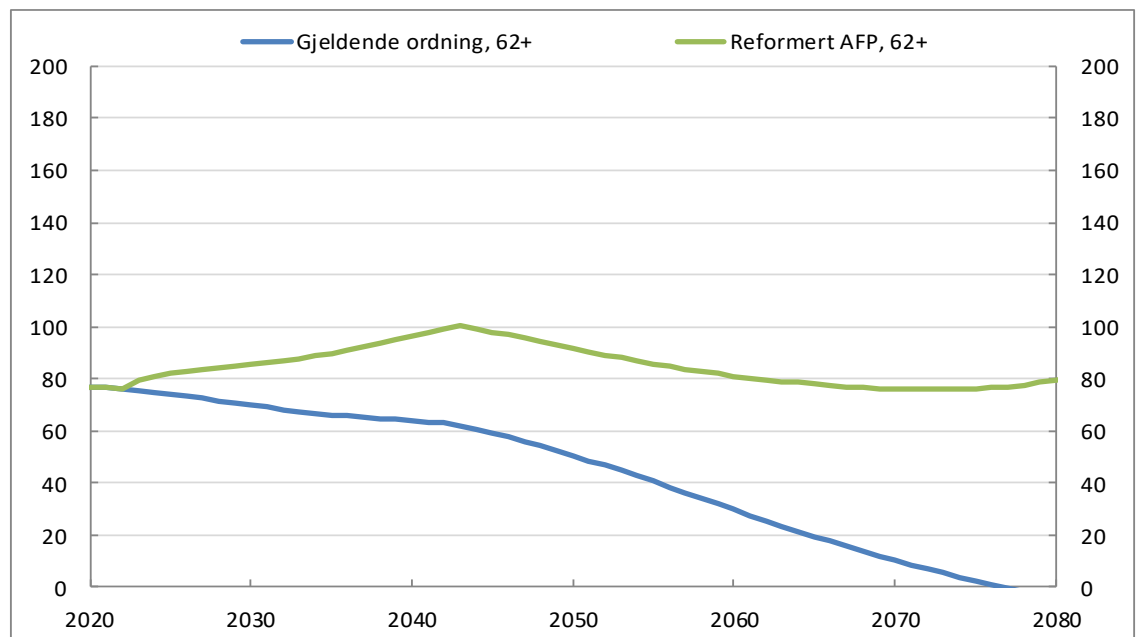
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Medlemsreduksjon i AFP-ordningen

I dette alternativet reduseres antall ansatte i AFP-bedrifter, gjennom at 40 prosent av medlemsbedriftene ikke lenger er omfattet av AFP fra 2043. Det er valgt utmeldingstidspunkt noe fram i tid for at reformert AFP skal være tilstrekkelig innfaset med hensyn til opptjening fra og med 2015 (AFP2). Dette reduserer organisasjonsgraden i privat sektor (andelen av de ansatte i privat sektor som jobber i AFP-bedrift) fra om lag 50 prosent til om lag 30 prosent.

Figur 7.21 viser effekten på fonderingsgraden av en slik umiddelbar reduksjon i medlemsmassen i gjeldende ordning og i reformert AFP. En reduksjon i medlemsmassen fører til en reduksjon i premieinntektene i AFP-ordningen både i reformert AFP og i gjeldende ordning. En slik reduksjon vil imidlertid umiddelbart også gi en reduksjon i forpliktelsene i gjeldende ordning, siden de utmeldte, som kan ha lange AFP-karrierer bak seg, mister mulighet til å få AFP, i motsetning til i reformert AFP som ikke stiller krav til AFP-tilknytning ved 62 år for å ha rett til en ytelse. Fonderingsgraden i gjeldende ordning vil derfor i begrenset grad påvirkes av en reduksjon som skissert, men fonderingsgraden vil falle noe raskere i reformert AFP sammenliknet med antakelse om konstant AFP-andel i privat sektor (jf. figur 7.2). AFP-fondet går mot 0 om lag 25 år tidligere, rundt år 2075, sammenliknet med år 2100 under antakelse om konstant AFP-andel. For reformert AFP med mål om fullfondering i 2043 og opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2, vil en slik medlemsreduksjon i 2043 medføre at videre fondsoppbygging ikke gjenopptas før omkring 2070 og til at fullfondering ikke nås før mot slutten av århundret.

Figur 7.21 Fonderingsgraden i AFP-ordningen 2020–2080. Redusert antall ansatte i AFP-bedrift i 2043. Prosent.¹

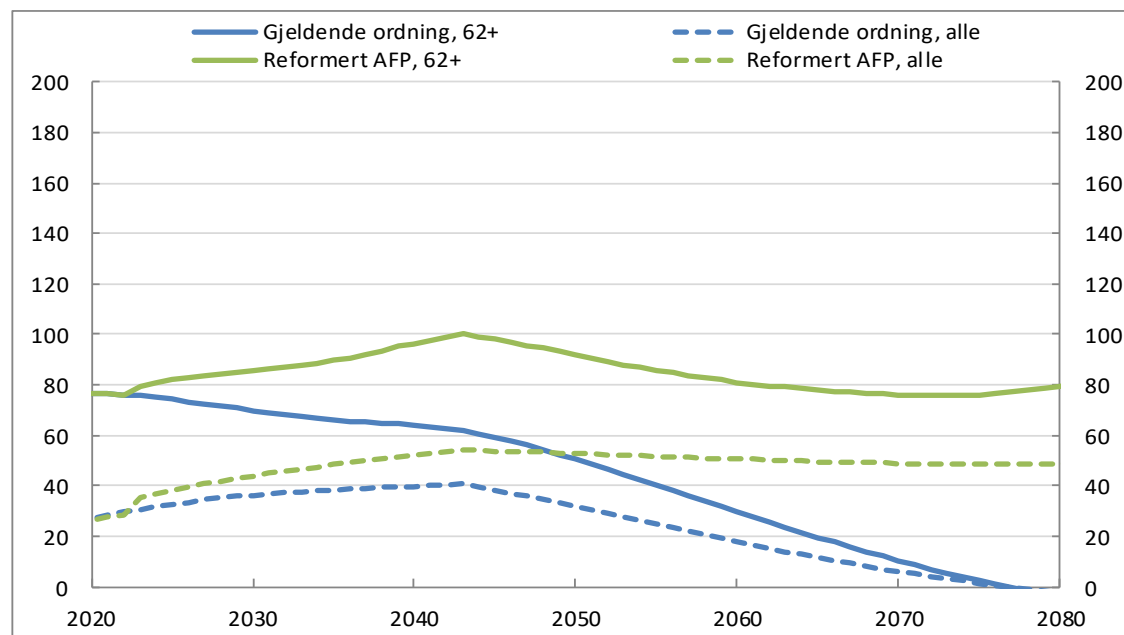


¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.22 viser tilsvarende «fonderingsgraden» ved et plutselig fall i andelen organiserte bedrifter (og tilhørende) ansatte i AFP-bedrift i 2043, når en inkluderer forventede framtidige utbetalinger til personer som ikke ennå kvalifiserer til AFP. En slik reduksjon i medlemsmassen vil under de gitte forutsetningene føre til at de forventede utbetalingene til personer under 62 år faller kraftig, men fonderingsgraden for alle, vil reduseres svakt til i underkant av 50 prosent rundt år 2075, før den igjen øker svakt mot slutten av århundret.

Figur 7.22 Fond i prosent av forpliktelser og summen av forpliktelser og forventede framtidige utbetalinger i AFP-ordningen 2020–2080. Redusert antall ansatte i AFP-bedrift i 2043. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent. Nettorente 1 prosent. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2. Heltrukne kurver viser AFP-fond i prosent av Fellesordningens del av AFP-forpliktelsene overfor personer over 62 år, mens stiplede kurver viser AFP-fond i prosent av summen av forpliktelser og Fellesordningens del av beregnet opptjening for personer under 62 år.

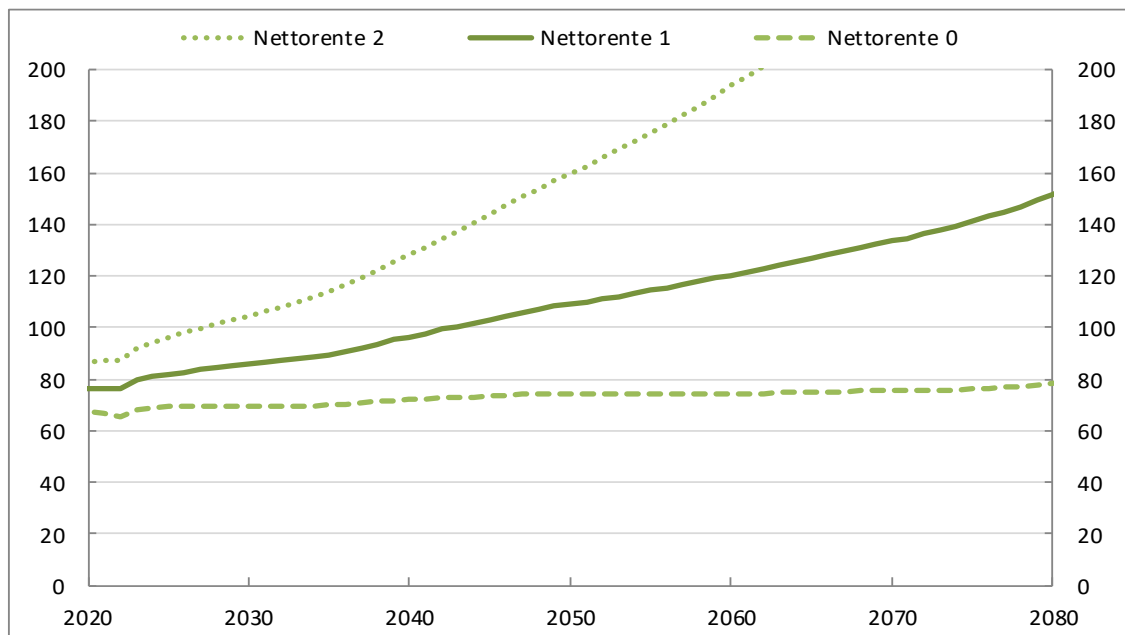
Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.4.3 Nettorente

I beregningene er det benyttet forutsetninger om nettorente, som tilnærmet uttrykker differansen mellom avkastning og lønnsvekst. Forutsetningen om nettorenten vil i stor grad påvirke framskrivingene av AFP-fondet og beregningen av pensjonsforpliktelsene og (nåverdien av) forventede samlede utbetalinger i ordningen.

Figur 7.23 og figur 7.24 viser fonderingsgraden for reformert AFP med nettorenter 0, 1 og 2 prosent. I figur 7.23 er det forutsatt videreføring av dagens premiesats, og en nedjustering av opptjeningssatsene med mål om å nå fullfondering i 2043, gitt en nettorente på 1 prosent. Det framgår av figuren at ordningens juridiske forpliktelser vil være fullfondert i 2027 under antakelse om en nettorente på 2 prosent. Med en nettorente på 0 prosent vil fonderingsgraden stige svakt og være om lag 80 prosent i 2080. Figur 7.24 viser tilsvarende resultater ved en videreføring av satser på 0,314/4,5 prosent og oppjustering av premie til 4,1 prosent. Det framgår at usikkerheten knyttet til renteforutsetninger er om lag den samme som i alternativet med reduserte opptjeningssatser og videreføring av premie.

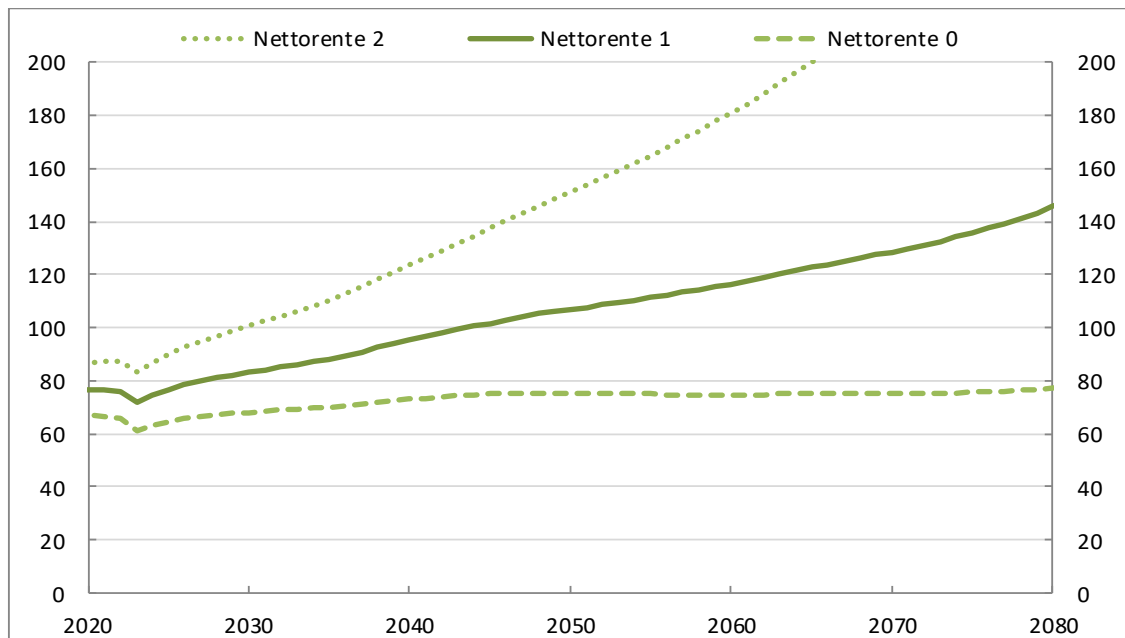
Figur 7.23 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser, med alternative forutsetninger om nettorente. Videreføring av dagens premie. 2020–2080. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.24 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser, med alternative forutsetninger om nettorente. Videreføring av dagens opptjeningssats. 2020–2080. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

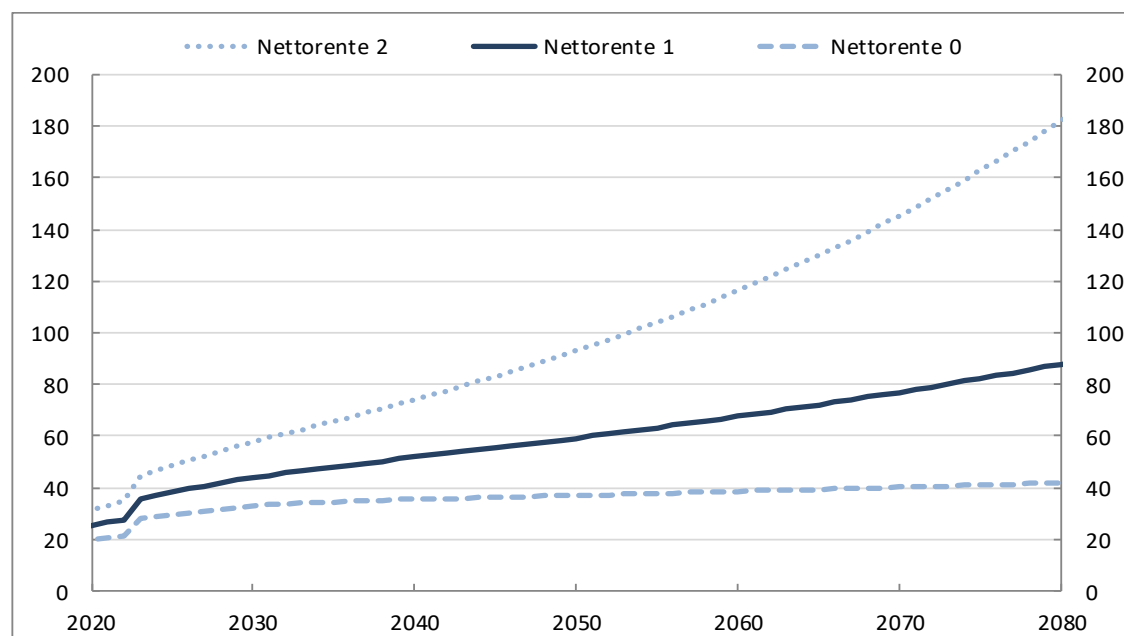
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Framtidige utbetalinger til personer som forventes å få innvilget AFP

I reformert AFP vil det eneste vilkåret for at arbeid i AFP-bedrift fra og med 13 til og med 61 år skal gi rett til AFP være at personen ikke mottar uføretrygd ved og etter fylte 62 år, eventuelt supplert med et minstekrav til samlet opptjening i AFP-bedrift. AFP som «tjenes» opp underveis i yrkeskarrieren vil dermed med større sannsynlighet komme til utbetaling i reformert AFP enn i dagens AFP-ordning, hvor en rekke vilkår må være oppfylt for å få utbetalt AFP. Dette gjør det mer aktuelt å vurdere økonomien i ordningen også opp mot forventede framtidige utbetalinger til personer som ennå ikke kvalifiserer for uttak av AFP.

Figur 7.25 viser utviklingen i forholdet mellom AFP-fondet og nåverdien av de forventede samlede utbetalingene fra ordningen ved en videreføring av dagens premiesats, under ulike renteforutsetninger. Det framgår av figuren at AFP-fondet er forventet å tilsvare verdien av de forventede samlede utbetalingene rundt år 2053, under forutsetning av en nettorente på 2 prosent. Fondet vil tilsvare om lag 88 prosent av verdien av de forventede samlede utbetalingene i år 2080, under antakelse om en nettorente 1 på prosent. Med antakelse om en nettorente på 0 prosent, vil fondsverdien som andel av «totalforpliktelsene» stige svakt, opp til drøyt 40 prosent i år 2080. Figur 7.26 viser tilsvarende ved en videreføring av dagens opptjeningssats og en oppjustering av premien.

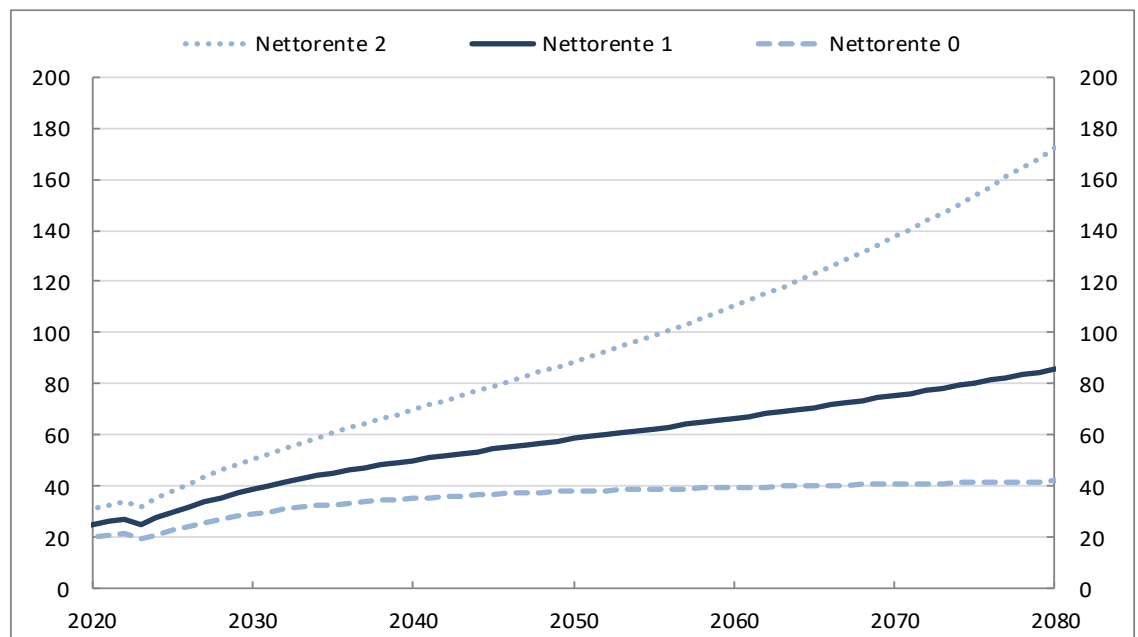
Figur 7.25 AFP-fondet som andel av forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser»), men alternative forutsetninger om nettorente. Videreføring av dagens premie. 2020–2080. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 7.26 AFP-fondet som andel av forventede samlede utbetalinger («totalforpliktelser»), men alternative forutsetninger om nettorente. Videreføring av dagens opptjeningssats. 2020–2080. Prosent.¹



¹ Videre forutsetninger: Premie 4,1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.4.4 Oppsummering

Virkningen av endringer i befolkningsutvikling og organisasjonsgrad er i stor grad avhengig av om medlemspremien og opptjeningssatsen i utgangspunktet er tilstrekkelig til å finansiere ordningen. Hva som er tilstrekkelig premie- og opptjeningssats avhenger av mange forutsetninger, men spesielt av rentenivået (jf. figurene i punkt 7.4.3). I hovedalternativet forutsettes det en nettorente på 1 prosent (jf. punkt 7.1.1), og SSBs beregninger tyder på at gjeldende ordning vil medføre en gradvis reduksjon i fonderingsgraden de nærmeste tiårene. Flere medlemmer er ikke tilstrekkelig for at gjeldende ordning skal bli bærekraftig, gitt en videreføring av dagens opptjeningssatser og premie. Med reformert AFP som kombineres med en reduksjon i satser og/eller en økning i premien for å nå et mål om videre fondsoppbygging, vil medlemsvekst medføre en raskere oppbygging av fondet og/eller muliggjøre høyere opptjeningssatser og/eller lavere premie for et gitt ambisjonsnivå for fondsoppbyggingen. Tilsvarende vil en reduksjon i medlemsmassen gjøre det mer krevende å nå målet om fondsoppbygging, og føre til at tidspunktet for fullfondering skyves ut i tid.

Videre vil fondets absolutte størrelse ha betydning for inntektene i AFP-ordningen: større fond gir høyere avkastning i absolutt verdi. På lengre sikt kan dermed utbetalingene overstige premieinntektene, så lenge fondsavkastningen er tilstrekkelig til å dekke differansen.

Den gjeldende AFP-ordningen er i stand til å takle relativt store negative sjokk i medlemsmassen, siden personer som ikke er ansatt i en AFP-bedrift ved uttakstidspunktet ikke vil ha rett på noen ytelse. Selv en person som har jobbet hele karrieren i AFP-bedrift, vil ikke ha rett på ytelsen dersom bedriften ikke lenger har AFP-avtale når vedkommende fyller 62 år. Med reformert AFP stiller dette seg annerledes. Det betales ikke lenger premie når noen går ut av ordningen, samtidig som de ansatte vil beholde AFP-opptjeningen for tiden i bedriften fram til utmeldelse. Denne opptjeningen vil komme til utbetaling så lenge den ansatte fyller fastsatte kriterier ved uttak, men vil da i sin helhet måtte finansieres av premieinnbetalinger fra de gjenværende medlemsbedriftene og fondet.

Omleggingen vil imidlertid også kunne medføre økt oppslutning og dermed en mer solid ordning. I evalueringen av AFP i 2017 ble det vist til beregninger foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet som viste at 42 prosent av alle ansatte i privat sektor mellom 20 og 70 år var omfattet av AFP i 2016. Andelen var økende med alder, og 51 prosent var dekket ved 55 år og 55 prosent ved 61 år.

Dagens ordning har kostnader ved at eldre arbeidstakere gjerne arbeider i AFP-bedrift. Denne svakheten ved dagens ordning faller bort ved innføring av en reformert AFP som er basert på at det er likegyldig ved hvilken alder mellom 13 og 62 år tilknytningen til AFP-bedrift finner sted.

Reformert AFP er med andre ord i utgangspunktet mer sårbar for negative endringer i medlemsmassen, mens positive endringer i medlemsmassen vil tilsvarende gi en større forbedring av bærekraften i en reformert AFP-ordning enn i gjeldende ordning. Isolert sett kan dette tale for at en omlegging av AFP-ordningen medfører et sterkere behov for å kunne justere premie- og eller opptjeningssatser løpende, i lys av framtidige endringer i avkastning, befolkningsutvikling, organisasjonsgrad, sysselsettingsgrad mv. Det vises til punkt 9.3 som omhandler risikoregulerende mekanismer.

8. Konsekvenser for ytelsesnivå

8.1 Typeeksempler

Ytelsesnivået i en reformert AFP-ordning vil avhenge av opptjeningshistorikk og opptjeningssatser. I dette kapitlet vises typeeksempler som illustrerer effekten av de ulike opptjeningssatsene som er vist i kapittel 7. I alle typeeksempelene er det forutsatt at en starter i arbeid ved 22 år og har jevn inntekt på 5 G (504 265 med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2020) i hele karrieren. For 1963-kullet er det forutsatt pensjonering ved 67 år. Dette er valgt på bakgrunn av at median avgangsalder i AFP-sektoren for 1951-kullet er drøyt 65 år, og at 1963-kullet på grunn av levealdersjusteringen må stå 2 år lengre i arbeid for å oppnå samme pensjonsnivå som 1951-kullet. 1993-kullet må stå ytterligere 3 år lenger i arbeid, og det er derfor valgt å vise pensjonsnivå ved 70 år for dette årskullet. Beregningen av folketrygdens alderspensjon er følgelig basert på henholdsvis 45 og 48 års opptjening, mens det for AFP-ordningen er forutsatt stans i opptjening ved 62 år, som i gjeldende ordning.

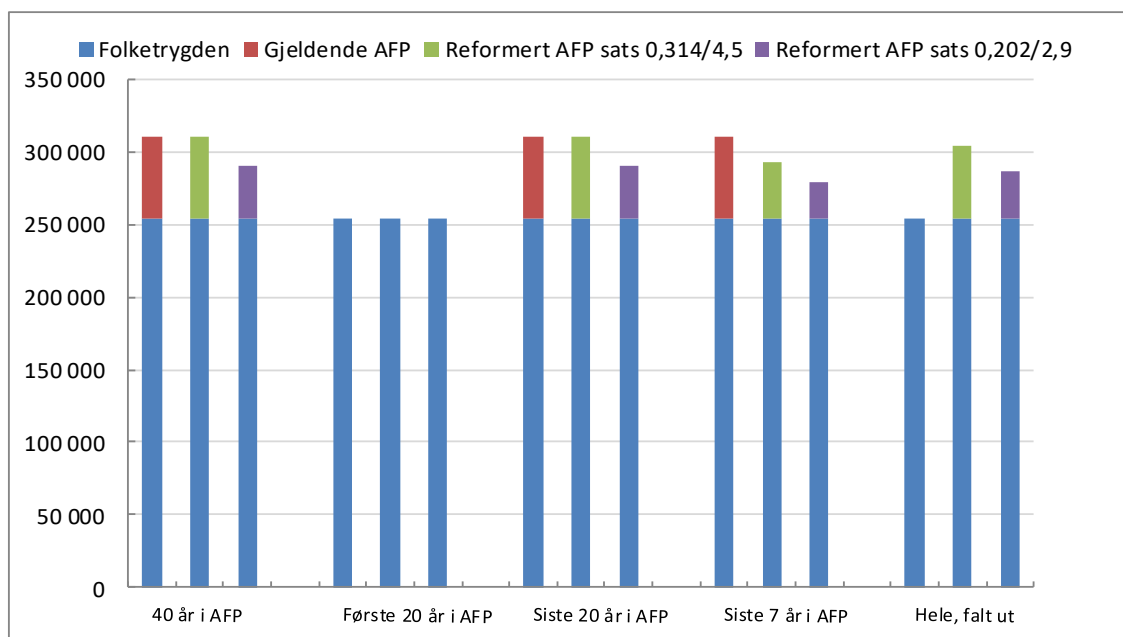
For alle typeeksempelene er det lagt til grunn at fonderingsgraden i ordningen skal øke og sikre dekning for 100 prosent av de juridiske forpliktelsene innen 2043. Dette innebærer som vist i kapittel 7 at premien enten må øke eller opptjeningssatsene reduseres, avhengig av hvilket alternativ en ser på.

I dette punktet vises typeeksempler hvor AFP-ytelsen er beregnet for privat sektor alene. Det vises til at mange vil kunne ha opptjening av AFP fra offentlig sektor i tillegg, forutsatt at offentlig sektor legger om sin AFP-ordning på tilsvarende måte som i privat sektor.

8.1.1 Effekter av reformert AFP for 1963-kullet

Figur 8.1 viser hvordan den årlig utbetalingen fra folketrygden og AFP avhenger av tidligere AFP-tilknytning med gjeldende AFP-ordning og med reformert AFP for 1963-kullet. Typeeksempelene er beregnet med satser som i tabell 7.1 og tabell 7.2.

Figur 8.1 Årlig pensjon i 2020-kroner etter tilknytning til AFP-bedrift med gjeldende AFP og reformert AFP med ulike satser. Årskull 1963¹



¹ Videre forutsetninger: Pensjonering ved 67 år, fast inntekt lik 5 G og 45 opptjeningsår i folketrygden.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

For personer som er født i 1963 og har 40 år i AFP-bedrift før fylte 62 år, vil reformert AFP med en videreføring av dagens satser gi tilnærmet samme pensjon fra folketrygden og AFP som ved en videreføring av gjeldende ordning. Med satser som innebærer at gjeldende premie videreføres på 2,5 prosent, samtidig som fondet bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, det vil si 0,202 og 2,9 prosent for AFP1 og AFP2, henholdsvis, reduseres samlet pensjon med vel 6 prosent. AFP-ytelsen reduseres med om lag 36 prosent.

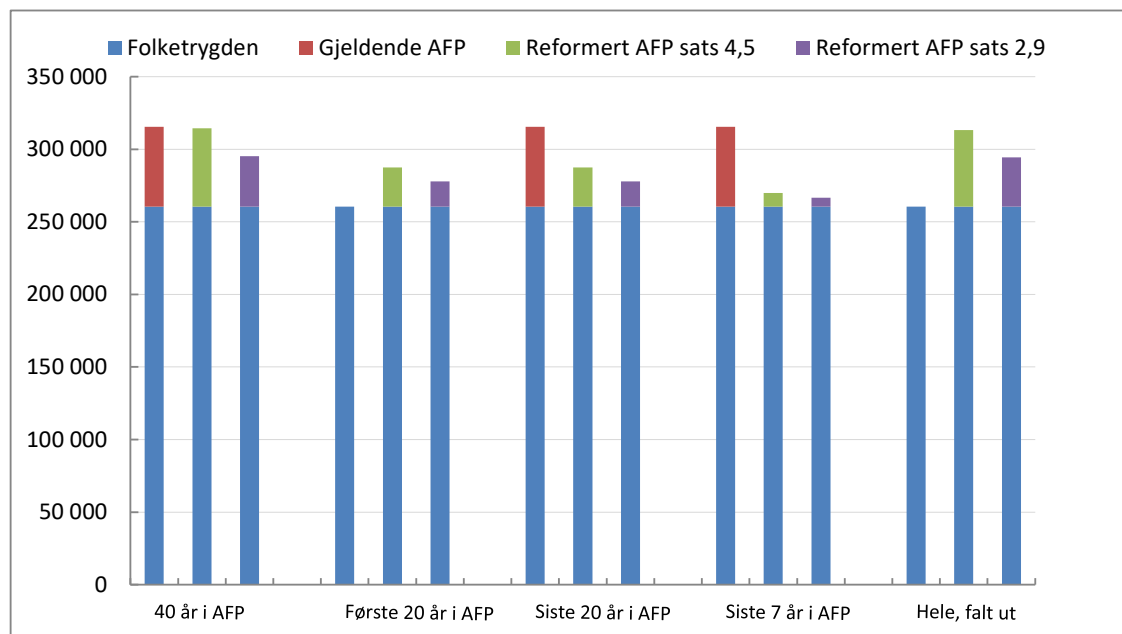
Personer i 1963-kullet som arbeider de 20 første årene i AFP-bedrift, vil ikke ha AFP-tilknytning etter år 2004, og vil dermed ikke få noen AFP-ytelse verken med den gjeldende ordningen eller med reformert AFP. Personer i 1963-kullet som arbeider de 20 siste årene i AFP-bedrift, vil få lik ytelse som personer med hele yrkeskarrieren i AFP-bedrift (siden en ikke har opplysninger om AFP-tilknytning før 2015). De som kun har de siste 7 årene i AFP-bedrift kommer vesentlig bedre ut med gjeldende ordning sammenliknet med reformert AFP som tar hensyn til all AFP-tilknytning i år fra og med 2015 ved utmåling av AFP-ytelsen. Med satser på 0,314 og 4,5 vil samlet pensjon fra folketrygden og AFP være om lag 5 prosent lavere enn med gjeldende ordning. Med satser på 0,202 og 2,9, vil samlet pensjon være om lag 10 prosent lavere sammenliknet med dagens ordning. Dersom en har hele yrkeskarrieren i AFP-sektoren, men er uheldig og ikke kvalifiserer i gjeldende ordning, vil reformert AFP bidra til å gi en samlet pensjon som er 20 prosent høyere enn folketrygdpensjonen alene med satser på 0,314 og 4,5 og om lag 13 prosent høyere med satser på 0,202 og 2,9.

Dersom AFP-ordningen i offentlig sektor legges om på samme måte som i privat sektor, med samme opptjeningssatser, vil år fra offentlig sektor kunne plusses på år i privat sektor, og figuren kan leses som konsekvenser av omlegging av AFP-ordningene for gitte karrierer i offentlig og privat sektor samlet. I dag kan en ikke motta både offentlig og privat AFP.

8.1.2 Effekter av reformert AFP for 1993-kullet

Ny ordning vil være nær fullt innfaset for kullene født rundt 1990 og senere, siden de ikke har hatt yrkesaktivitet av betydning før 2015. Figur 8.2 viser årlig pensjon med dagens AFP-ordning, samt reformert AFP med ulike satser for personer født 1993 som har jevn inntekt (5 G) i alderen 22–69 år, og starter uttak av pensjon ved fylte 70 år.¹⁰

Figur 8.2 Årlig pensjon i 2020-kroner etter tilknytning til AFP-bedrift med gjeldende AFP, samt reformert AFP med ulike satser. Årskull 1993.¹



¹ Videre forutsetninger: Pensjonering ved 70 år, fast inntekt lik 5 G og 48 opptjeningsår i folketrygden.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

For personer født i 1993 som har hele yrkeskarrieren i AFP-bedrift, vil reformert AFP med en videreføring av dagens satser gi en samlet pensjon fra folketrygden og AFP på samme nivå som ved en videreføring av gjeldende ordning. Med en opptjeningssats på 2,9 for AFP2 som innebærer at gjeldende premie videreføres på 2,5 prosent, samtidig som fondet bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043, reduseres samlet pensjon med vel 6 prosent. Personer med 20 år AFP-tilknytning i begynnelsen av yrkeskarrieren ville ikke fått noen AFP-ytelse med en videreføring av gjeldende ordning, mens de får full uttelling i reformert AFP. Med en opptjeningssats på 4,5 prosent blir samlet pensjon fra AFP og folketrygden vel 10 prosent høyere, og med en opptjeningssats på 2,9 prosent blir samlet pensjon i underkant av 7 prosent høyere enn bare folketrygdpensjonen. For 1993-kullet er reformert AFP fullt innfaset, og sammenhengen mellom tid i AFP-bedrift og størrelsen på AFP-ytelsen vil være uavhengig av om AFP-tilknytningen er på starten eller slutten av arbeidskarrieren. Personer som kun har de siste 7 årene i AFP-bedrift, og som dermed ville ha kvalifisert i den gjeldende ordningen, vil følgelig komme vesentlig dårligere ut med reformert AFP. Personer som derimot har hele yrkeskarrieren i AFP, men ville ha falt ut av dagens ordning, får en ytelse nært opp til den de ville ha fått med reformert AFP og ikke hadde falt ut (40 år i AFP før fylte 62 år).

Dersom AFP-ordningen i offentlig sektor legges om på samme måte som i privat sektor, med samme opptjeningssatser, vil år fra offentlig sektor kunne plusses på år i privat sektor, og figuren kan leses som konsekvenser av omlegging av AFP-ordningene for gitte karrierer i offentlig og privat sektor samlet. I dag kan en ikke motta både offentlig og privat AFP.

10. Avgang fra arbeidslivet og pensjonering er satt til 70 år fordi 1993-kullet må stå om lag 3 år lengre i arbeid for å kompensere for effekten av levealdersjusteringer, sammenliknet med 1963-kullet.

8.2 Framskrivninger av ansiennitet og ytelsesnivå

8.2.1 Innledning

Hvordan en omlegging til reformert AFP vil påvirke ytelsesnivået for den enkelte, vil avhenge av opptjeningssatser, forholdet mellom all inntekt og den delen av inntekten som kommer fra AFP-virksomhet, og om en ville kvalifisert i gjeldende ordning eller ikke. Det vil også avhenge av om AFP-ordningen i offentlig sektor legges om tilsvarende som i privat sektor, og om et eventuelt minstekrav til opptjening kan oppfylles ved å legge sammen tid eller opptjening fra både offentlig og privat sektor. I punkt 8.2.2 og 8.2.4 er det sett på AFP-ansiennitet og ytelsesnivå i reformert AFP sammenliknet med ytelsesnivå i gjeldende ordning, fra begge sektorene samlet.

Personer med en viss AFP-tilknytning etter 2015 kan deles inn i tre grupper:

1. Personer som ikke ville ha kvalifisert til gjeldende ordning, og som har noe inntekt etter 2015 fra AFP-virksomhet. Denne gruppen vil komme bedre ut med reformert AFP.
2. Personer som ville ha kvalifisert til gjeldende ordning, men som kun har deler av inntekten etter 2015 fra AFP-virksomhet. Denne gruppen vil få en lavere ytelse med reformert AFP, sammenliknet med gjeldende ordning.
3. Personer som ville ha kvalifisert til gjeldende ordning, og som har all inntekt etter 2015 fra AFP-virksomhet. Denne gruppen vil komme om lag likt ut dersom opptjeningssatsen holdes uendret på 0,314 for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, men vil få en lavere ytelse med reformert AFP dersom satsen settes lavere enn i gjeldende ordning.

I de første årskullene som omfattes av reformert AFP, vil en stor andel av de som ville ha kvalifisert til gjeldende ordning ha all eller nær all inntekt fra AFP-virksomhet, siden kvalifiseringsperioden i gjeldende ordning utgjør en stor andel av årene etter 2015. Eksempelvis vil 1961-kullet måtte ha arbeidet i AFP-bedrift syv år i niårsperioden 2014–2022 for å kvalifisere til gjeldende ordning. For yngre årskull vil dette stille seg annerledes, og hvem som kommer til å kvalifisere til gjeldende ordning vil i større grad avhenge av framtidige tilpasninger. SSB har i sitt beregningsopplegg simulert disse framtidige tilpasningene for alle individer, noe som er nødvendig for å framskrive utgiftene i gjeldende og reformert ordning. Det må imidlertid bemerkes at en del av de som i dag er ansatt i AFP-virksomhet, ikke vil kvalifisere til gjeldende AFP-ordning ved 62-års alder, fordi de i framtiden vil kunne ha forlatt AFP-sektoren. Samtidig vil det være en del yngre arbeidstakere som i dag ikke jobber i AFP-virksomhet som vil kunne bytte til AFP-sektoren før ansiennitetsperioden starter, og dermed vil kunne kvalifisere i gjeldende AFP-ordning. Fordelingstabellene som gjengis i dette punktet, må derfor ses i sammenheng med den usikkerheten som ligger i AFP-ordningen, både med hensyn til dagens kvalifiseringsvilkår og kravet til ikke-uførhet som er forutsatt videreført i reformert AFP. En andel av dem som kommer dårligere ut av en omlegging i yngre årskull, vil altså ikke være ansatt i AFP-virksomhet i dag. Motsatt vil en del av de som tjener på en omlegging være personer som er ansatt i AFP-sektoren i dag, men som med en viss sannsynlighet vil forlate denne sektoren før de har mulighet til å søke om privat AFP.

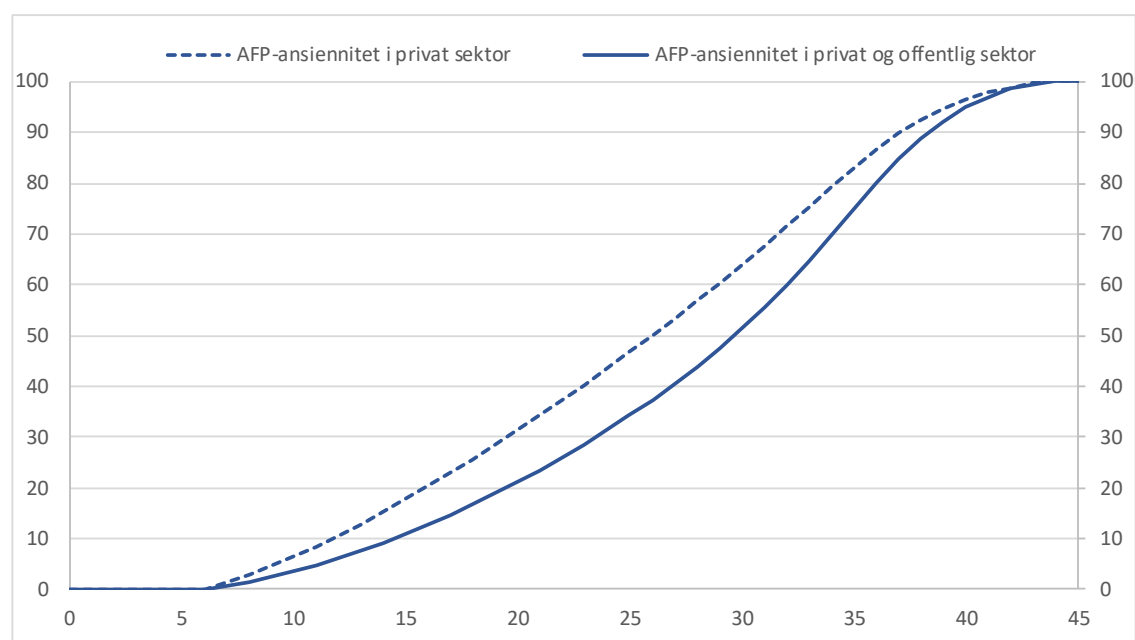
8.2.2 Fordeling av AFP-ansiennitet

For de første årskullene som omfattes av reformert AFP, vil det naturlig nok ikke være noen som har hele arbeidskarrieren i AFP-bedrift, siden ordningen ble etablert først i 1988. Årskullene født mot slutten av 1960-tallet er de første som vil kunne ha hele arbeidskarrieren i AFP-bedrift. Årskullene født på 1990-tallet vil fullt ut være omfattet av reformert AFP, siden disse kullene vil ha all opptjening etter 2014.

Fordeling av AFP-ansiennitet for personer som ville ha kvalifisert til gjeldende AFP

Figur 8.3 viser den kumulative fordelingen av framskrevet AFP-ansiennitet i årskullene født 1990–2020, blant de som ville ha kvalifisert dersom den gjeldende AFP-ordningen ble videreført. Heltrukket linje viser fordelingen av AFP-ansiennitet i privat sektor og offentlig sektor samlet, mens stiplet linje viser fordelingen av samlet AFP-ansiennitet i privat sektor alene. Framskrivningene viser at om lag 20 prosent blant alle i de aktuelle årskullene som blir minst 62 år, som ikke mottar uføretrygd etter 62 år, og som har minst 20 års trygdetid antas å ville kvalifisere til AFP med gjeldende ordning i privat sektor.

Figur 8.3 Framskrevet kumulativ andel av årskullene født 1990–2020 som ved 61 år ville ha kvalifisert til gjeldende AFP i privat sektor etter antall medlemsår i privat sektor med AFP (stiplet linje) og samlet i privat sektor med AFP og offentlig sektor (heltrukket linje). Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

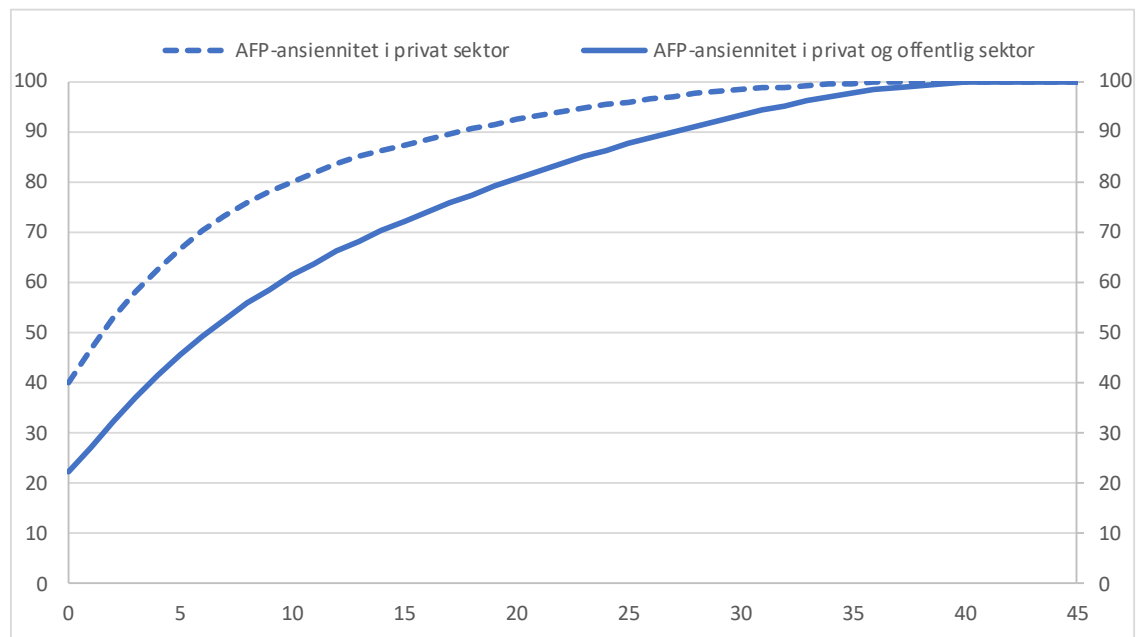
Figuren viser at en høy andel av dem som ville kvalifisert dersom gjeldende ordning ble videreført, ville hatt store deler av yrkeskarrieren utenfor AFP-sektoren. Det er likevel en liten andel (om lag 17 prosent) av disse som ville ha hatt 35 år eller mer i privat AFP-bedrift. Om lag 47 prosent av de som ville ha kvalifisert i dagens ordning antas å ville ha en ansiennitet på inntil 25 år, og følgelig 53 prosent antas å ville ha en ansiennitet på mer enn 25 år i privat sektor. Tilsvarende antas 35 prosent å ville ha en ansiennitet på inntil 25 år, og 65 prosent å ha en ansiennitet over 25 år, når en ser på ansiennitet i offentlig og privat sektor samlet.

Fordeling av AFP-ansiennitet for personer som ikke ville ha kvalifisert til gjeldende AFP

Figur 8.4 viser den kumulative fordelingen av framskrevet AFP-ansiennitet i årskullene født 1990–2020, blant de som verken ville ha kvalifisert til privat AFP dersom gjeldende ordning ble videreført eller til offentlig AFP, forutsatt at offentlig sektor la om til gjeldende ordning i privat sektor fra og med 1963-kullet, i tråd med avtalen om ny offentlig tjenestepensjon. Heltrukket linje viser fordelingen av AFP-ansiennitet i privat sektor og offentlig sektor samlet, mens stiplet linje viser fordelingen av AFP-ansiennitet i privat sektor alene. For de aktuelle årskullene viser framskrivingene at om lag halvparten av de som blir minst 62 år, som ikke mottar uføretrygd etter 62 år, og som har minst 20 års trygdetid antas å verken ville kvalifisere i gjeldende ordning i privat sektor eller i en tilsvarende ordning i offentlig sektor.

Figuren viser at 40 prosent av de som ikke ville kvalifisert i gjeldende ordning, ikke har ansiennitet i privat sektor med AFP, og drøyt 20 prosent har verken ansiennitet i offentlig eller privat sektor. 80 prosent har 10 år eller færre i privat sektor med AFP alene, mens 60 prosent har 10 år eller færre i privat sektor med AFP og offentlig sektor samlet. Tilsvarende viser framskrivingene at 20 prosent av de som ikke ville ha kvalifisert i gjeldende ordninger, ville ha hatt mer enn 10 år i privat sektor med AFP, og 40 prosent ville ha hatt mer enn 10 år i privat sektor med AFP og offentlig sektor samlet. En liten andel av de som ikke kvalifiserer, knappe 10 prosent, har mer enn 20 års ansiennitet i privat sektor, mens om lag 20 prosent har mer enn 20 års ansiennitet i privat sektor med AFP og offentlig sektor samlet.

Figur 8.4 Framskrevet kumulativ andel av årskullene født 1990–2020 som ved 61 år ikke ville ha kvalifisert til gjeldende AFP i privat sektor etter antall medlemsår i privat sektor med AFP (stiplet linje) og i privat sektor med AFP og offentlig sektor (heltrukket linje). Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

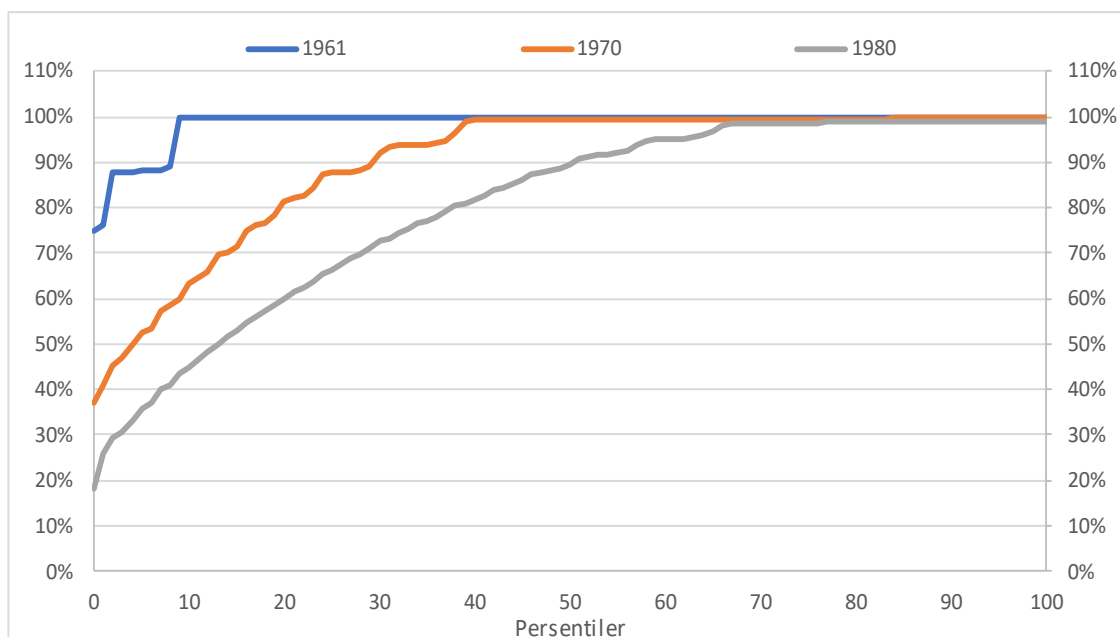
8.2.3 Ytelsesnivå i reformert AFP sammenliknet med dagens nivå

Ytelsesnivå for personer som ville ha kvalifisert til gjeldende AFP

Figur 8.5 viser forholdet mellom samlet pensjon over livsløpet med reformert AFP og samlet pensjon over livsløpet med gjeldende ordning blant de som er antatt å ville kvalifisere til gjeldende ordning dersom denne ble videreført, for ulike årskull og forutsatt en videreføring av dagens opptjeningssats (0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2). Figuren viser persentiler på x-aksen, hvor $x=0$ viser til ytelsesnivået i reformert AFP som andel av gjeldende ordning for den personen som kommer dårligst ut. Eksempelvis vil personen i 1961-kullet som kommer dårligst ut av reformen få om lag 75 prosent av det hun eller han ville fått med gjeldende ordning.

Økende x -verdier angir økende persentiler, og figuren viser at i 1961-kullet vil over 90 prosent få en ytelse på dagens nivå og om lag 9 prosent vil få en ytelse på om lag 75–90 prosent av gjeldende ordning. For 1970-kullet har andelen som får uendret ytelse falt til om lag 60 prosent, og om lag 20 prosent av de i 1970-kullet som ville ha kvalifisert til gjeldende ordning vil få en ytelse som er mindre enn 80 prosent av ytelsen de ville fått med gjeldende ordning. I 1980-kullet vil om lag 34 prosent få en ytelse på linje med nivået i dagens ordning, og nær 40 prosent i 1980-kullet vil få en ytelse mindre enn 80 prosent av dagens. I denne illustrasjonen er det forutsatt at tilpasningen og oppslutningen gjennom yrkesløpet er som i dag. I reformert AFP kan arbeidstakerne øke antall år i AFP-bedrift, særlig om flere bedrifter slutter opp om tariffavtalen.

Figur 8.5 Reformert AFP som andel av gjeldende AFP med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, for utvalgte årskull gitt at de ville ha kvalifisert i gjeldende ordning. Persentilfordelt¹

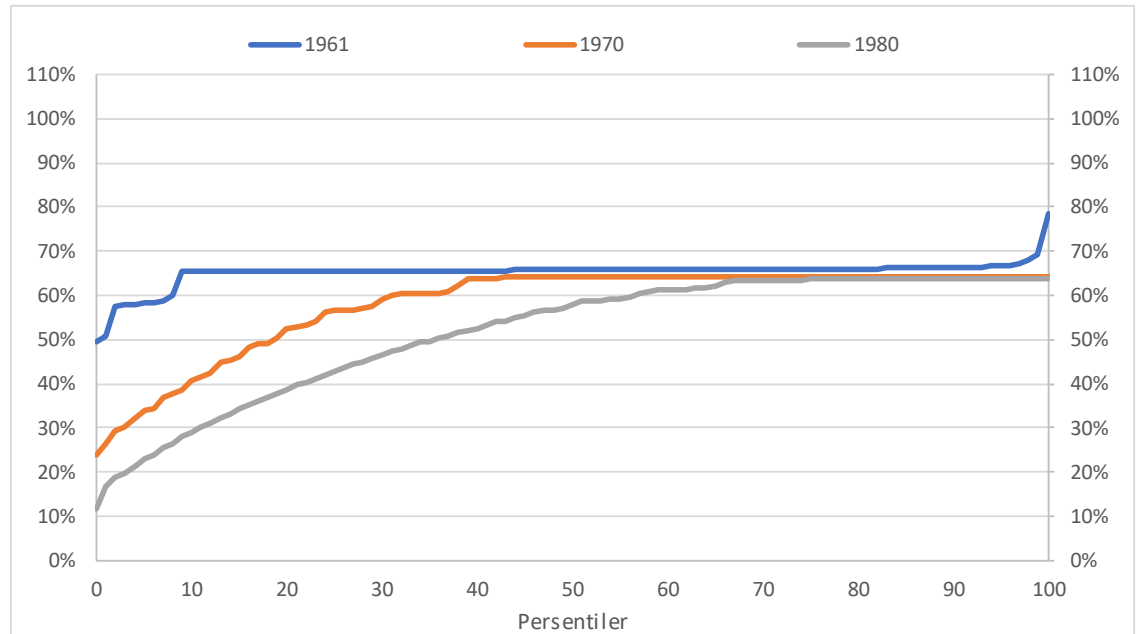


¹ Samlet pensjon over livsløpet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 8.6 viser samme forhold med opptjeningssatsene som følger av uendret premienivå og mål om fullfundering i 2043 (0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2). Med en slik reduksjon i satsene (sammenliknet med gjeldende ordning) vil alle som kvalifiserer til gjeldende ordning få en lavere ytelse etter omleggingen, og personer med all tid etter 2015 i AFP-bedrift får et ytelsesnivå på om lag 63–66 prosent av det de ville fått med gjeldende ordning (tilnærmet lik forholdet mellom satsene 0,202 og 0,314). Det framgår av figuren at nær 90 prosent av de som ville kvalifisert i 1961-kullet, får en ytelse tilsvarende om lag 66 prosent av gjeldende ordning. I 1970-kullet får om lag 61 prosent 64 prosent av ytelsesnivået i gjeldende ordning, og 19 prosent får mindre enn 50 prosent av ytelsesnivået i gjeldende ordning. I 1980-kullet vil om lag 33 prosent få om lag 63 prosent av gjeldende ordning, og om lag 35 prosent får mindre enn 50 prosent av ytelsesnivået i gjeldende ordning.

Figur 8.6 Reformert AFP som andel av gjeldende AFP med opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 for AFP2, for utvalgte årskull gitt at de ville ha kvalifisert i gjeldende ordning. Persentilfordelt¹



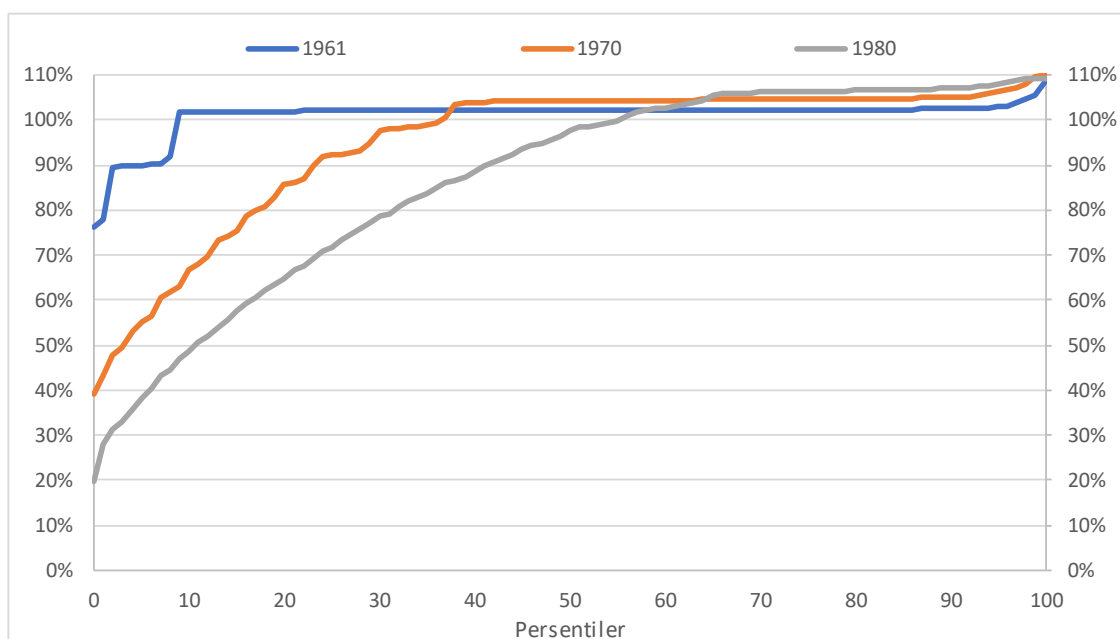
¹ Samlet pensjon over livsløpet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 8.7 viser forholdet mellom samlet pensjon over livsløpet med reformert AFP og samlet pensjon over livsløpet med gjeldende ordning blant de som er antatt å kvalifisere til gjeldende ordning dersom denne videreføres, med opptjeningssatser på 0,314 og 5,0 prosent for henholdsvis AFP1 og AFP2 i reformert ordning. En høyere sats for AFP2, vil i begrenset grad påvirke de første årskullene som omfattes av reformert AFP, siden disse vil få hoveddelen av ytelsen beregnet på bakgrunn av opptjeningen som fant sted før 2015 (AFP1).

Det framgår av figuren at 1961-kullet oppnår en marginalt høyere ytelse (en økning på om lag 2 prosent) sammenliknet med gjeldende ordning dersom de har alle år etter 2015 i AFP-virksomhet. I 1970-kullet har 61 prosent et ytelsesnivå lik eller større enn de ville fått med gjeldende ordning, og om lag 17 prosent får mindre enn 80 prosent av det de ville fått med gjeldende ordning. For yngre årskull er bildet om lag som med en opptjeningssats på 4,5 prosent, men med om lag 5–10 prosent høyere ytelsesnivå. Den enkeltes ytelsesnivå vil avhenge av antall år i AFP-virksomhet, samt inntektsprofilen over livsløpet. For personer i de mellomliggende årskullene (som har deler av opptjeningen før 2015, og deler av opptjeningen etter 2015), vil de som har hovedtyngden av inntekten etter 2015 komme bedre ut med en sats på 5,0 prosent, når en sammenlikner med personer med lik livsinntekt, men hvor hoveddelen av inntekten stammer fra år før 2015 (hvor satsen er 0,314 prosent, tilsvarende om lag 4,5 prosent på beholdningsform).

Figur 8.7 Reformert AFP som andel av gjeldende AFP med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 5,0 prosent for AFP2, for utvalgte årskull gitt at de ville ha kvalifisert i gjeldende ordning. Persentilfordelt.¹



¹ Samlet pensjon over livsløpet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ytelsesnivå for personer som ikke ville ha kvalifisert til gjeldende AFP

Ytelsesnivået for personer som ikke ville kvalifisert til gjeldende AFP, men som vil få en ytelse med reformert AFP, vil variere med nivået på inntekten fra AFP-sektoren. Som det framgår av figur 8.4 vil mange ha relativt kort tid i AFP-virksomhet og dermed få en vesentlig lavere ytelse sammenliknet med nivået i dagens ordning. Samtidig vil langt flere enn i dag få en ytelse med reformert AFP.

Tabell 8.1 viser antall personer som er antatt ikke å kvalifisere til gjeldende AFP-ordning i privat eller offentlig sektor, men som er antatt å få en ytelse med reformert AFP, fordelt på årlig pensjonsnivå fra privat sektor.

Tabell 8.1 Antall personer som ikke kvalifiserer til gjeldende AFP og som får reformert AFP i privat sektor, fordelt på årlig pensjonsnivå i kroner (2020 G).¹

Fødselsår	Opp til 10 000 kroner per år	10 000 – 19 999	20 000 eller mer
1961	1 200	900	1 900
1971	4 100	2 200	2 500
1981	7 300	2 500	2 400
1991	12 600	3 200	2 600
2001	14 500	3 200	2 200

¹ Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.2.4 Samlet ytelsesnivå fra AFP fra privat og offentlig sektor sammenliknet med dagens nivå i privat sektor

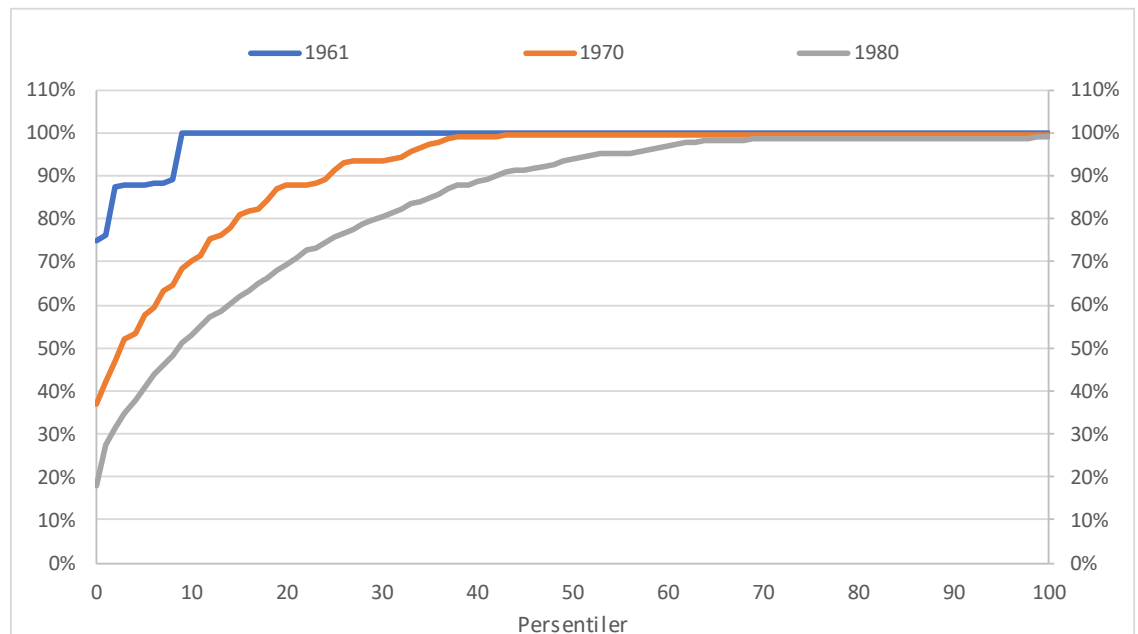
Dersom privat sektor legger om til en reformert AFP-ordning i tråd med skissen som rapporten beskriver, vil dette kunne medføre nye forhandlinger om AFP-ordningen i offentlig sektor, jf. omtaler blant annet i punkt 6.4 og 7.1.2. Dersom også offentlig sektor legger om til en reformert AFP hvor ytelsen baseres på inntekt i offentlig virksomhet gjennom hele yrkeskarrieren, vil ordningene fungere

som separate påslagsordninger som kan kombineres med hverandre. En vil da kun få opptjening i én AFP-ordning per inntektskrone, men personer som har opptjening i begge AFP-ordningene (for eksempel fordi en har jobbet 20 år i privat AFP-virksomhet og 20 år i offentlig AFP-virksomhet) vil da motta forholdsmessige andeler AFP fra de ulike ordningene som til sammen kan utgjøre en «full» AFP-ytelse.

Ytelsesnivå fra offentlig og privat AFP samlet for personer som ville ha kvalifisert til gjeldende AFP

Figur 8.8 viser forholdet mellom samlet pensjon over livsløpet med reformert AFP – under antakelsen om at offentlig sektor også legger om til reformert AFP med tilsvarende opptjeningssatser som i privat sektor gjeldende fra og med 1963-kullet – og samlet pensjon over livsløpet med gjeldende ordning i privat sektor blant de som er antatt å ville kvalifisere til gjeldende ordning i privat sektor. Det framgår av figuren at for 1961-kullet er bildet uendret, siden det følger av avtalen om ny offentlig tjenestepensjon at årskullene til og med 1962 beholder gjeldende AFP-ordning i offentlig sektor. For yngre årskull vil det å se på samlet pensjon fra offentlig og privat sektor medføre at en noe høyere andel får en ytelse på linje med gjeldende ordning i privat sektor, henholdsvis 63 prosent og 37 prosent i 1970- og 1980-kullet (mot 61 prosent og 34 prosent når en ser på ytelsesnivået fra privat sektor alene, jf. figur 8.5). Dette er relativt små utslag, noe som indikerer at personer som ville kvalifisert til gjeldende ordning i privat sektor er antatt å ha relativt kort ansiennitet i offentlig sektor. Figuren viser videre at om lag 15 prosent i 1970-kullet og om lag 30 prosent i 1980-kullet er antatt å få en samlet ytelse fra reformert AFP i offentlig og privat sektor som er mindre enn 80 prosent av det de ville fått med gjeldende ordning i privat sektor.

Figur 8.8 Reformert AFP fra offentlig og privat sektor med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2 som andel av gjeldende AFP for utvalgte årskull gitt at de ville ha kvalifisert i gjeldende ordning. Persentifordelt¹

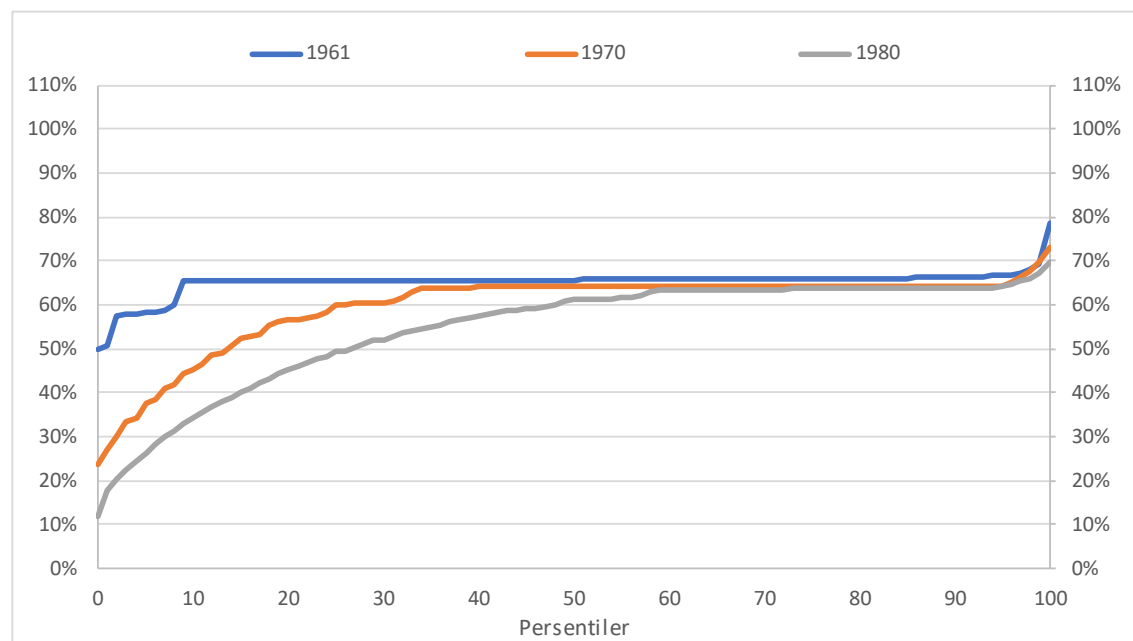


¹ Forutsatt at offentlig sektor innfører reformert AFP som i privat sektor. Samlet pensjon over livsløpet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 8.9 og figur 8.10 viser tilsvarende forhold som figur 8.8, men med opptjeningssatser i reformert AFP på henholdsvis 0,202 prosent og 2,9 prosent for AFP1 og AFP2 og opptjeningssatser på 0,314 prosent og 5,0 prosent for AFP1 og AFP2. Tilsvarende som med satser på 0,314 og 4,5 for AFP1 og AFP2, gir det kun mindre utslag å se ytelsen fra privat og offentlig reformert AFP samlet.

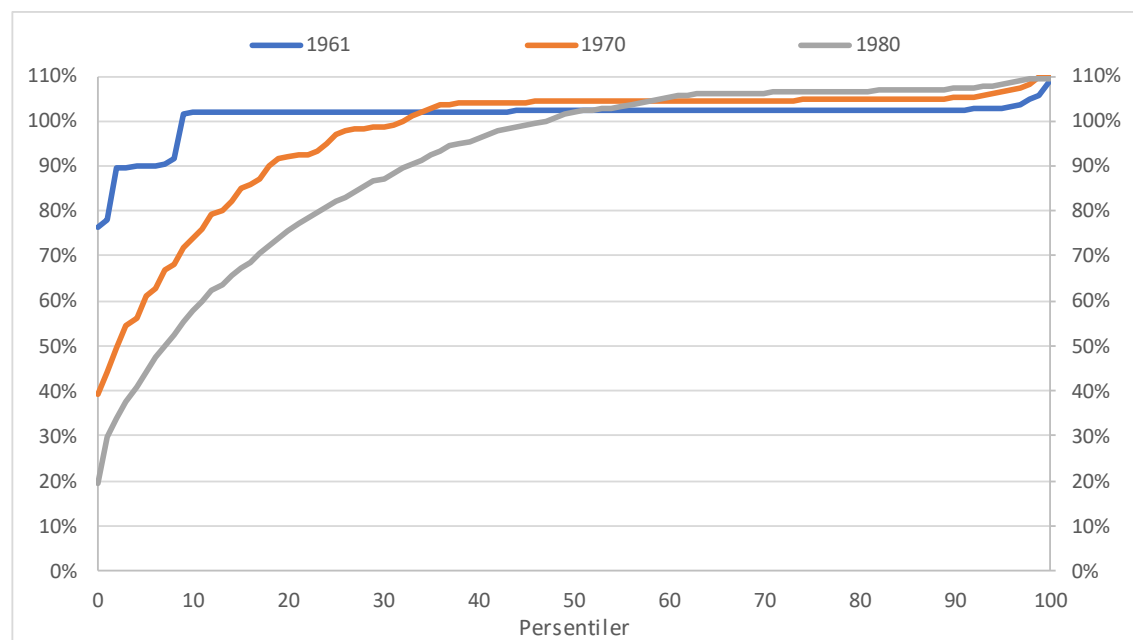
Figur 8.9 Reformert AFP fra offentlig og privat sektor med opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2 som andel av gjeldende AFP, for utvalgte årskull gitt at de ville ha kvalifisert i gjeldende ordning. Persentifordelt¹



¹ Forutsatt at offentlig sektor innfører reformert AFP som i privat sektor. Samlet pensjon over livsløpet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 8.10 Reformert AFP fra offentlig og privat sektor med opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 5,0 prosent for AFP2 som andel av gjeldende AFP, for utvalgte årskull gitt at de ville ha kvalifisert i gjeldende ordning. Persentilfordelt¹



¹ Forutsatt at offentlig sektor innfører reformert AFP som i privat sektor. Samlet pensjon over livsløpet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Samlet ytelsesnivå fra offentlig og privat AFP for personer som ikke ville ha kvalifisert til gjeldende AFP

Tabell 8.2 viser antall personer som er antatt ikke å kvalifisere til gjeldende AFP-ordning i privat eller offentlig sektor, men som er antatt å få en ytelse med reformert AFP, fordelt på samlet årlig pensjonsnivå fra offentlig og privat sektor (under forutsetning om at offentlig sektor legger om til en tilsvarende reformert AFP som i privat sektor).

Tabell 8.2 Antall personer som ikke kvalifiserer til gjeldende AFP i privat eller offentlig sektor og som får reformert AFP i privat og/eller offentlig sektor, fordelt på årlig pensjonsnivå i kroner (2020 G)¹

Fødselsår	Opp til 10 000 kroner per år	10 000 – 19 999	20 000 eller mer
1961	1 200	900	1 900
1971	5 100	3 000	4 800
1981	8 700	3 700	4 900
1991	14 300	5 200	5 500
2001	16 300	5 300	5 000

¹ Forutsatt at offentlig sektor innfører reformert AFP som i privat sektor.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.3 Nærmere om ytelsesnivå for de første årskullene

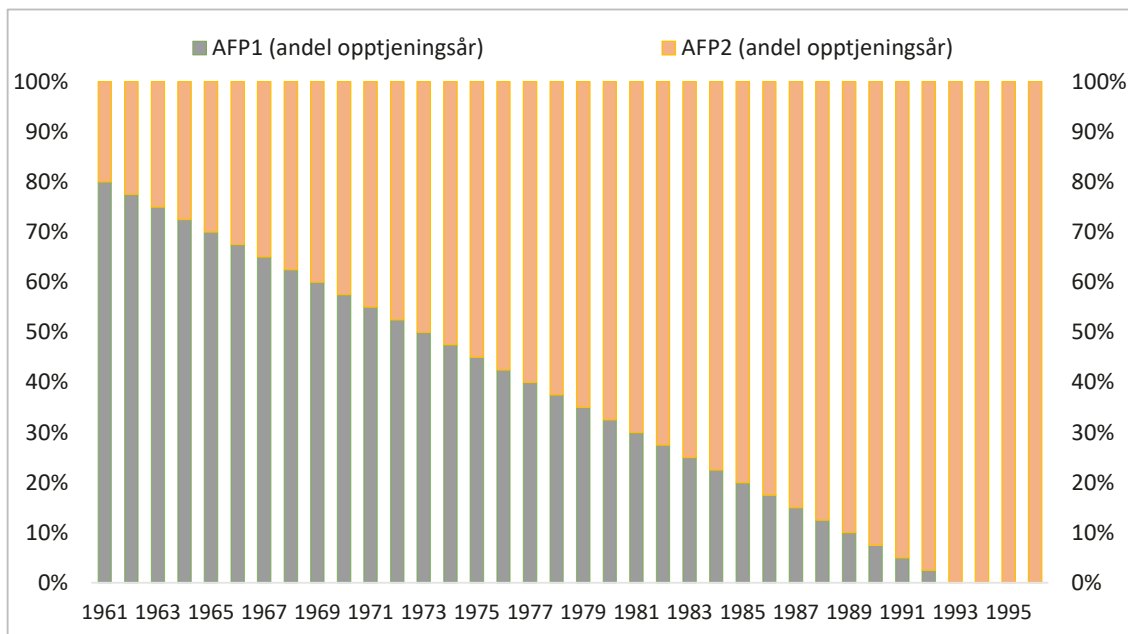
Hvis AFP-ordningen legges om i 2023 for årskullene 1961 og senere, vil 1961-årskullet ha mulighet til inntil 8 år i AFP-bedrift fra og med 2015, 1962-kullet inntil 7 år osv. Forutsatt opptjening i alderen 22–61 år, vil ytelsen for 1961-kullet dermed være sammensatt av 32 av de 40 årene i arbeid (80 prosent) som beregningsgrunnlag for AFP1 (jf. punkt 6.2), og 8 av de 40 årene i arbeid (20 prosent) som beregningsgrunnlag for AFP2. Tabell 8.3 viser sammensetningen av AFP-ytelsen etter andeler med AFP1 og AFP2 for utvalgte overgangskull.

Tabell 8.3 Sammensetning av AFP-ytelsen etter andel opptjeningsår som inngår i beregningen for utvalgte årskull 1961–1996, forutsatt opptjening i alderen 22–61 år. Prosent

Årskull	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1991	1996
AFP1	80	67,5	55	42,5	30	17,5	5	0
AFP2	20	32,5	45	57,5	70	82,5	95	100

Figur 8.11 viser sammensetningen av reformert AFP for de enkelte årskullene på AFP1 og AFP2 etter hvor mange «opptjeningsår» de har før og etter 2015, forutsatt opptjening i alderen 22–61 år.

Figur 8.11 Sammensetning av AFP-ytelsen etter andel opptjeningsår som inngår i beregningen for årskull 1961–1996, forutsatt opptjening i alderen 22–61 år. Prosent



Tabell 8.4–tabell 8.7 sammenfatter forskjellene mellom gjeldende AFP-ordning avhengig av om en kvalifiserer eller ikke, og reformert AFP etter ulik grad av AFP-tilknytning fra og med 2015 for to utvalgte årskull, 1961 og 1966.

Tabell 8.4 Reformert AFP-ytelse som andel av dagens AFP-ytelse, gitt at man hadde kvalifisert i dagens ordning og forutsatt jevn inntekt i alderen 22–61 år. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2. Fødselsår 1961. Prosent

Antall AFP-år etter 2014	Gjeldende ordning	Reformert AFP
8	100/0	64
7	100/0	56
6	0	48
5	0	40
4	0	32
3	0	24
2	0	16
1	0	8

Gradering av ytelsen etter tid i AFP-bedrift fra og med 2015, vil medføre lavere ytelse for personer som kommer sent inn i AFP-bedrift, men likevel tidlig nok til å oppfylle dagens ansiennitetskrav. En person født 1961, som jobber utenfor AFP til og med år 2015, og i AFP-bedrift i perioden 2016–2022 (7 år etter 2014), ville ha kvalifisert etter dagens regelverk. Hun vil med reformert AFP få 56 prosent av dagens ytelsesnivå, forutsatt satser for AFP1 og AFP2 på henholdsvis 0,202 og 2,9 prosent.

En person født 1966, som jobber utenfor AFP til og med år 2014, og i AFP-bedrift i perioden 2015–2027 (13 år etter 2014), ville ha kvalifisert etter dagens regelverk. Hun vil med reformert AFP få 64 prosent av dagens ytelsesnivå, forutsatt satser for AFP1 og AFP2 på henholdsvis 0,202 og 2,9 prosent

Tabell 8.5 Reformert AFP-ytelse som andel av dagens AFP-ytelse, gitt at man hadde kvalifisert i dagens ordning og forutsatt jevn inntekt i alderen 22–61 år. Opptjeningssats 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2. Fødselsår 1966. Prosent

Antall AFP-år etter 2014	Gjeldende ordning	Reformert AFP
13	100/0	64
12	100/0	59
11	100/0	54
10	100/0	50
9	100/0	45
8	100/0	40
7	100/0	35
6	0	30
5	0	25
4	0	20
3	0	15
2	0	10
1	0	5

Tabell 8.6 og tabell 8.7 viser ny AFP-ytelse som andel av dagens AFP-ytelse for en person født i 1961 med ulik grad av AFP-tilknytning etter 2014, gitt at en viderefører opptjeningssatsene i dagens ordning. Det framkommer av tabellene at det da vil være mulig å få et ytelsesnivå tilsvarende som i dagens ordning dersom en har all tid i AFP-bedrift fra og med 2015, men at personer som har år utenfor AFP-sektoren også her vil kunne få et lavere ytelsesnivå enn de ville fått med gjeldende ordning, forutsatt at de hadde kvalifisert.

Tabell 8.6 Reformert AFP-ytelse som andel av dagens AFP-ytelse, gitt at man hadde kvalifisert i dagens ordning og forutsatt jevn inntekt i alderen 22–61 år. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2. Fødselsår 1961. Prosent

Antall AFP-år etter 2014	Gjeldende ordning	Reformert AFP
8	100/0	100
7	100/0	88
6	0	75
5	0	63
4	0	50
3	0	38
2	0	25
1	0	13

Tabell 8.7 Reformert AFP-ytelse som andel av dagens AFP-ytelse, gitt at man hadde kvalifisert i dagens ordning og forutsatt jevn inntekt i alderen 22–61år. Opptjeningssats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2. Fødselsår 1966. Prosent

Antall AFP-år etter 2014	Gjeldende ordning	Reformert AFP
13	100/0	100
12	100/0	92
11	100/0	85
10	100/0	77
9	100/0	69
8	100/0	62
7	100/0	54
6	0	46
5	0	38
4	0	31
3	0	23
2	0	15
1	0	8

En innvending mot umiddelbar avvikling av ansiennitetskravet i dagens AFP-ordning er at det vil gi sterkere insentiver til å søke seg mot AFP-bedrift i slutten av arbeidslivet. For det første årskullet som omfattes av reformert AFP vil ett år AFP-tilknytning gi 1/8 AFP-ytelse. Under antakelse om jevn årlig inntekt på 5 G fra fylte 22 år og dagens opptjeningssats, vil personer i 1961-kullet som ikke har tidligere AFP-tilknytning «tjene opp» 112 500 kroner i pensjonsformue for hvert år etter 2015 hvor en arbeider i AFP-virksomhet. Gevinsten ved slike korte tilknytninger til AFP-ordningen for de eldste årskullene vil dermed kunne bli svært høy. Slik er det også til en viss grad i gjeldende ordning, hvor en tilsvarende vil tjene opp om lag én million kroner (det vil si om lag 140 000 kroner per år) i pensjonsformue dersom en kommer inn i AFP-sektoren akkurat i tide til å kvalifisere for ordningen. I gjeldende ordning er det likevel nødvendig med tidligere planlegging/tilpasning for å nå ansiennitetskravet på 7 år. Hensynet til kontinuitet i opptjening og til å unngå terskelvirkninger må ses opp mot hensynet til et regelverk som ikke gir insentiver til uheldige tilpasninger.

Dersom en ønsker at personer med svært begrenset AFP-tilknytning ikke skal få AFP-ytelse i en ny ordning, kan reformert AFP eventuelt tilpasses med en nedre grense for AFP-tilknytning. Dersom en utsetter omleggingstidspunktet, slik at for eksempel 1963-kullet er det første kullet som får AFP beregnet etter nye regler, vil også marginaleffekten av ett ekstra AFP-år være mindre. Samtidig vil det da bli større forskjell i ytelsesnivå mellom personer som kun har de 7 siste årene i AFP-bedrift i og er født i 1962 (ikke omfattet av reformert AFP) og 1963 (omfattet av reformert AFP), enn dersom overgangen skjer med 1961-kullet.

8.4 Konsekvenser av reformert AFP for enkelte grupper

8.4.1 Innledning

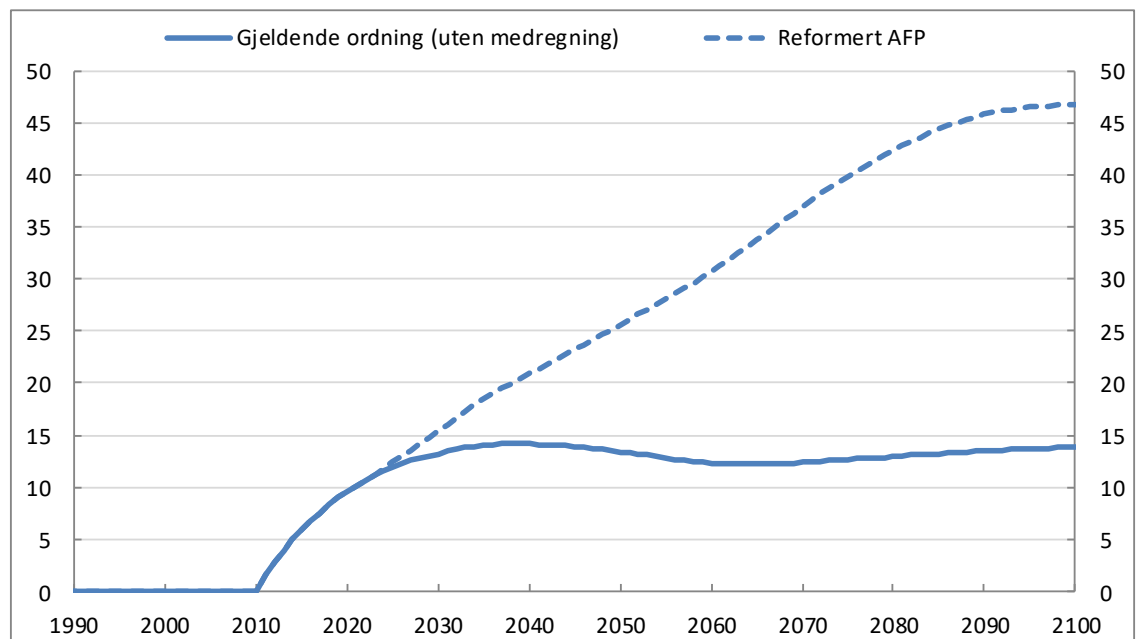
Omlegging av AFP-ordningen fra å være basert på tilknytning til AFP-bedrift de siste årene før uttak, til å være basert på AFP-tilknytning gjennom hele yrkeskarrieren, vil føre til langt flere AFP-berettigede enn i dag.

Figur 8.12 viser andelen av alle alderspensjonister som forventes å få innvilget en AFP-ytelse i den gjeldende AFP-ordningen, sammenliknet med i en reformert AFP-ordning. Det framgår at av alle alderspensjonister forventes andelen med privat AFP-ytelse å være nær den dobbelte i 2050 og mer enn tre ganger så høy i 2100 med reformert AFP, sammenliknet med dersom den gjeldende ordningen ble videreført. Dette tilsvarer over en halv million mottakere av reformert AFP i 2050 og over én million mottakere i 2100. Det gjøres oppmerksom på at andelen med AFP-ytelse er beregnet med utgangspunkt i alle alderspensjonister, inkludert utenlandsboende. Andelene vil være noe høyere, og

antallene noe lavere, dersom en begrenser populasjonen til personer som har en viss botid i Norge, enten ved langvarig arbeid i Norge før utvandring, eller ved et noe kortere arbeidsliv i Norge i kombinasjon med bosatthet etter pensjonering.

Fullt innfasert forventes det at om lag 45 prosent av alle alderspensjonister vil være kvalifisert til privat AFP med en reformert ordning. Dette er en konsekvens av at all opptjening i AFP-bedrift uansett på hvilket tidspunkt i yrkeskarrieren den har funnet sted beholdes i den reformerte AFP-ordningen, og av at det ikke vil stilles andre vilkår enn ikke-uførhet ved og etter 62 år for å kunne ta ut AFP. Med en innføring av minstekrav til tid i ordningen vil andelen reduseres noe, avhengig av kriteriene som velges.

Figur 8.12 Andel av alle alderspensjonister med gjeldende og reformert AFP.¹ Framskrevet 2023–2100. Prosent



¹ Eventuelle krav til minstetid i ordningen er ikke hensyntatt

Kilde: Statistisk sentralbyrå

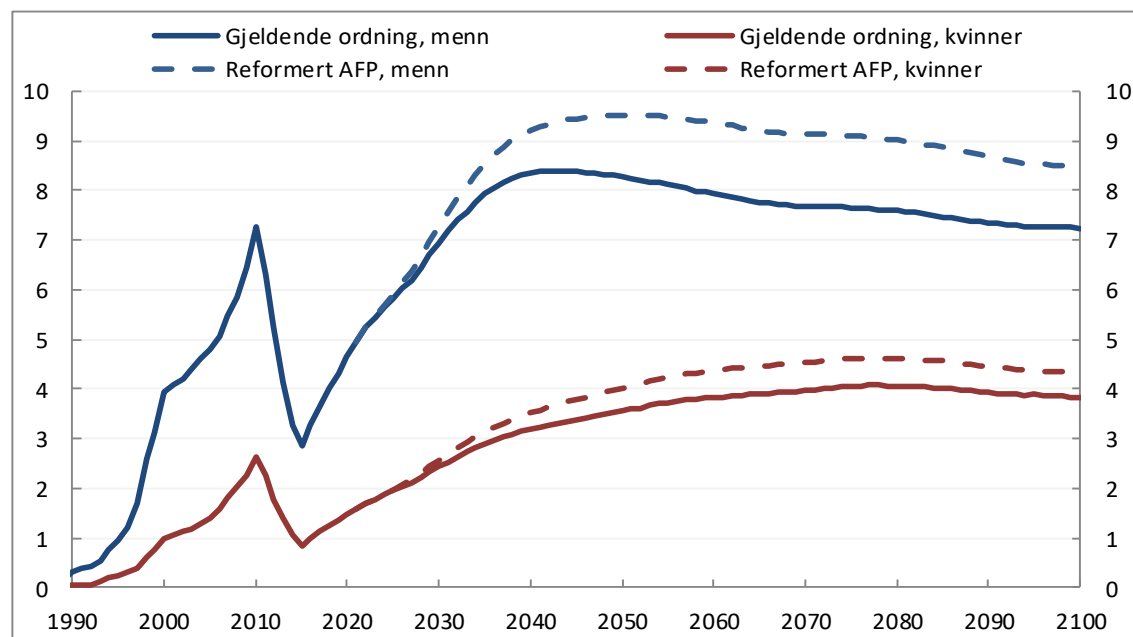
Reformert AFP svarer med dette på hovedutfordringer ved den gjeldende AFP-ordningen som kan oppleves som lite attraktiv for arbeidstakere og bedrifter i bransjer med mange unge ansatte, fordi de ikke blir værende i bedriften lenge nok til å kvalifisere for AFP, og som uforutsigbar for personer som risikerer å falle ut av AFP-ordningen mot slutten av yrkeskarrieren.

Mosart-modellen er ikke egnet til å belyse konsekvenser av omleggingen fordelt på yrker eller næringer, men det er gjort forsøk på å belyse konsekvenser av omleggingen for ulike kjønn og utdanningsgrupper.

8.4.2 Fordeling på kjønn

Figur 8.13 viser forventede løpende utbetalinger til AFP i gjeldende ordning og i reformert AFP fordelt på kjønn. Det er her vist forløp basert på satser på 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, det vil si satser som ved en videreføring av gjeldende ordning, samtidig som det bygges opp fond tilsvarende de juridiske forpliktelsene inne 2043. Hvilke satser en benytter, har imidlertid ikke så stor betydning for fordeling på kjønn, da forløpene er helt tilsvarende med lavere opptjeningssatser, men gir lavere samlet kostnadsnivå.

Figur 8.13 Samlede AFP-utbetalinger etter kjønn i gjeldende ordning¹ og i reformert AFP². Milliarder 2020-kroner



¹ Uten medregning av tjenestetid i offentlig sektor

² Opptjeningsats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det framgår av figuren at løpende utgifter i den gjeldende AFP-ordningen i dag er fordelt med om lag 4,6 milliarder til menn og 1,5 milliarder til kvinner, det vil si at AFP-utbetalinger til menn i dag utgjør om lag 76 prosent av de samlede AFP-utbetalingene. Over tid vil dette gapet å reduseres noe, og i 2050 forventes de samlede AFP-utbetalingene til menn å utgjøre 8,3 milliarder, tilsvarende om lag 70 prosent av de samlede utbetalingene, og i 2100 om lag 7,2 milliarder, tilsvarende om lag 65 prosent, ved en videreføring av den gjeldende AFP-ordningen i privat sektor. Det er verdt å merke seg at forholdet er motsatt i offentlig sektor hvor over 70 prosent av de sysselsatte er kvinner som potensielt vil kunne motta offentlig AFP.

Videreføring av dagens sats i reformert AFP medfører sterk vekst i pensjonsutbetalingene til både menn og kvinner. I 2050 forventes AFP-utbetalingene til menn og kvinner å utgjøre henholdsvis 9,5 og 4,0 milliarder kroner, og i 2100 henholdsvis 8,5 og 4,3 milliarder kroner. Framskrivningen av de løpende utgiftene til reformert AFP viser det samme hovedbildet som i gjeldende AFP-ordning, nemlig at forskjellen i AFP-utbetalingene mellom kjønnene vil reduseres noe over tid, men fortsatt være betydelig i overskuelig framtid. Reformering av AFP-ordningen i privat sektor vil altså ikke endre kjønnsbalansen vesentlig under våre forutsetninger om videreføring av dagens organisasjonsmønster. I den grad omleggingen bidrar til økt organisasjonsgrad og dette i særlig grad skjer i typisk kvinnedominerte yrker og bransjer, som for eksempel innenfor handel og serverings- og overnattingsvirksomhet hvor organisasjonsgraden i utgangspunktet er lav, kan dette medvirke til en bedre kjønnsmessig balanse i AFP-utbetalingene framover. Mosart-modellen er som nevnt innledningsvis imidlertid ikke egnet til å belyse konsekvenser av omleggingen for ulike yrker eller næringer.

8.4.3 Fordeling på utdanningsgrupper

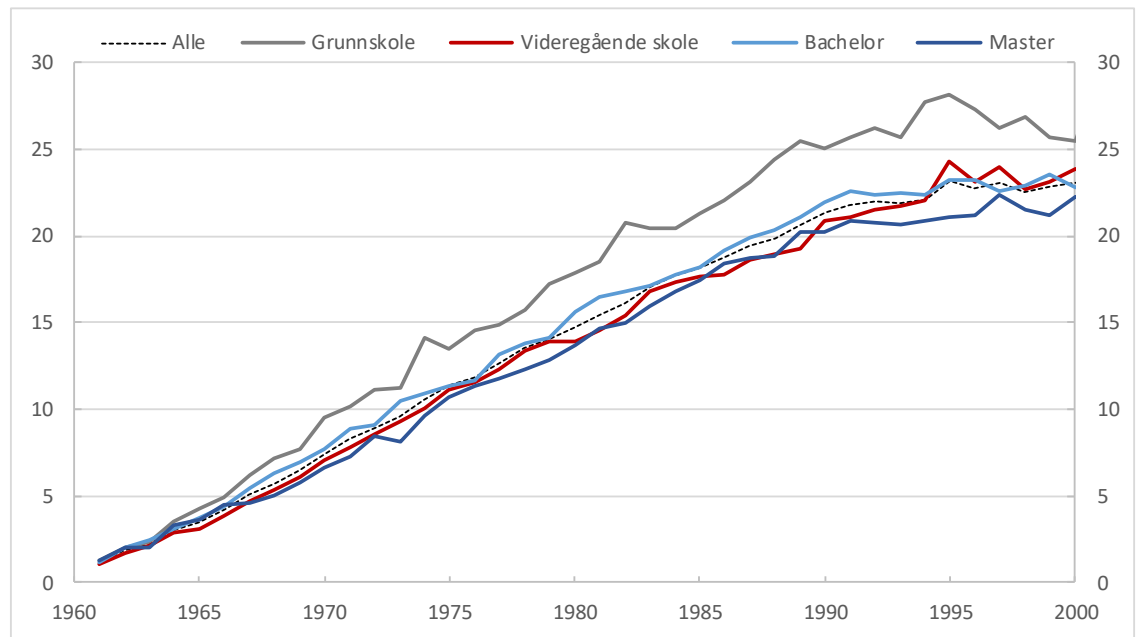
Det er gjort forsøk på å undersøke hvordan omleggingen til reformert AFP vil påvirke ulike grupper etter hva som er deres lengste fullførte utdanning.

Figur 8.14 viser framskrivninger av gjennomsnittlig reduksjon i AFP-ytelsen som følge av omlegging til reformert AFP i privat sektor med opptjeningsats 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2 for personer som antas å ville kvalifisere til gjeldende AFP i privat sektor, fordelt etter utdannings-

gruppe. Det framgår av figuren at de med lavest utdanning (grunnskole) taper prosentvis mest på omleggingen. Dette har sammenheng med at personer med lav utdanning er de som har den mest ustabile tilknytningen til arbeidsmarkedet og som ved en overgang til en modell som hensyntar alle år i AFP-bedrift i utmåling av ytelsen, følgelig taper mest. Framskrivningen er avgrenset til personer som har minst 20 års trygdetid.

Figuren viser videre at den relative forskjellen i hvor stor reduksjon i AFP-tillegget de ulike utdanningsgruppene får i forhold til dagens ordning om lag opprettholdes mellom årskull. Det gjøres likevel oppmerksom på at framskrivningen for årskull født senere enn rundt 1980, må tolkes med stor varsomhet.

Figur 8.14 Reduksjon i AFP-ytelsen i reformert AFP for ulike årskull etter utdanningsgruppe, forutsatt at de ville ha kvalifisert i dagens ordning. Prosent

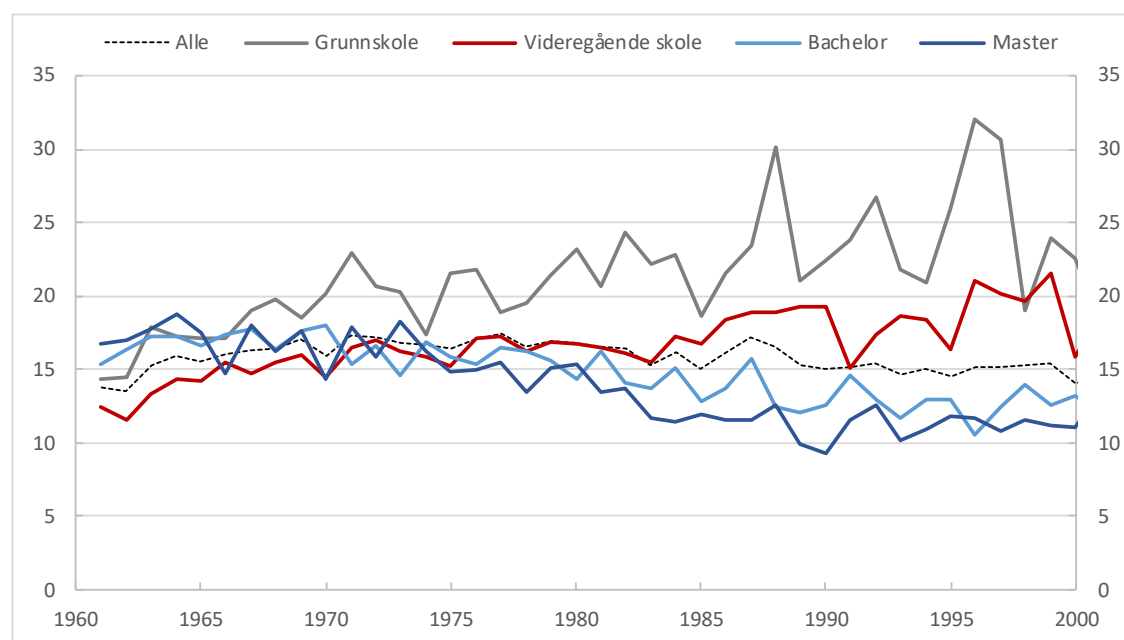


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Personer som har en ustabil tilknytning til AFP-sektoren gjennom yrkeskarrieren, vil ofte ikke ha kvalifisert til privat AFP med den gjeldende ordningen. I figur 8.15 er det derfor vist en framskrivning av hvor mye AFP-tillegget i privat sektor øker ved omlegging til reformert AFP, uavhengig av sektor-tilhørighet. Det innebærer at en inkluderer alle, uavhengig av om de ville ha kvalifisert til gjeldende AFP eller ikke, og uavhengig av i hvilken sektor de kvalifiserer (offentlig eller privat). Dette er gjort i et forsøk på å vise hele effekten av omleggingen og forutsetter altså at reformert AFP også innføres i offentlig sektor. I beregningen er det lagt til grunn en opptjeningssats på 4,5 prosent.

Figuren viser at gjennomsnittlig AFP-ytelse for hele populasjonen, altså både de som kvalifiserer til gjeldende ordninger i offentlig og privat sektor og de som ikke gjør det, med en opptjeningssats på 4,5 i reformert ordning i privat sektor, vil ligge om lag 15 prosent høyere enn med dagens ordning, noe høyere blant de med grunnskoleutdanning, sammenliknet med øvrige utdanningsgrupper. For de med grunnskoleutdanning er altså risikoen for ikke å få ytelsen viktigere enn det man taper gitt at man kvalifiserer.

Figur 8.15 Gjennomsnittlig økning i AFP-ytelsen fra privat sektor i reformert AFP sammenliknet med i gjeldende ordning for ulike utdanningsgrupper, uavhengig av om en kvalifiserer i dagens ordninger i privat og offentlig sektor eller ikke. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Oppsummert taper gruppen som kun har grunnskoleutdanning og som kvalifiserer med gjeldende ordning på omleggingen, i den forstand at deres ytelse reduseres mer enn for øvrige utdanningsgrupper. Gruppen som kun har grunnskoleutdanning og ikke kvalifiserer med gjeldende ordning kommer imidlertid bedre ut av omleggingen, og samlet sett dominerer denne effekten når en ser på hvordan reformen samlet sett slår ut for ulike utdanningsgrupper.

8.4.4 Effekter på muligheten for tidliguttak

Evalueringen i 2017 viste at AFP er et viktig bidrag særlig for kvinners mulighet til å ta ut alderspensjon fra folketrygden og AFP før 67 år, og at betydningen av AFP øker etter hvert som de nye opptjeningsreglene i folketrygden fases inn, jf. omtalen av dette i punkt 3.2.2.

I reformert AFP vil muligheten for tidliguttak påvirkes av hvilket alternativ for opptjeningssatser en legger til grunn. Jo høyere satser, jo mer vil AFP-påslaget til alderspensjon fra folketrygden kunne bidra til at vilkåret for tidliguttak oppfylles. Videre vil ytelsen i reformert AFP utmåles etter tid (AFP1) og inntekt (AFP2) i AFP-bedrift, og personer med kort fartstid i AFP-bedrift vil følgelig i mindre grad enn personer med lang fartstid kunne fylle vilkåret for tidliguttak. På den annen side vil mange flere være berettiget til en AFP-ytelse i en reformert ordning enn i dagens ordning, og dette kan bidra til at flere enn i dag kan oppfylle vilkåret. Imidlertid vil personer med lange yrkeskarrierer generelt oppfylle vilkåret, selv uten å regne inn AFP-påslaget. Å gå fra to-nivå til ett-nivåuttak bidrar isolert sett til at det blir lettere å oppfylle vilkåret for tidliguttak.

9. Finansiering, økonomisk bærekraft og risiko-regulering

9.1 Innledning

I protokollen om AFP fra tariffoppgjøret mellom LO og NHO heter det blant annet at:

«AFP har et betydelig og økende bufferfond. Den er imidlertid ikke sikret mot den risiko som vil kunne inntreffe dersom vesentlige rammevilkår endres eller partenes oppslutning om ordningen skulle svekkes vesentlig.

Dagens AFP er en løpende finansiert ordning der de årlige pensjonsutbetalingene motsvares av løpende premieinntekter. Dermed er det ikke, med unntak av bufferfond, satt av midler til fremtidige og økende pensjonsutbetalinger. Dette innebærer en potensiell økonomisk risiko for ordningens bærekraft over tid. Partene er derfor enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Dette er et felles ansvar.»

Den i hovedsak løpende finansieringen og delvise fonderingen av AFP-ordningen kan sette ordningens bærekraft i fare dersom det skulle skje vesentlige avvik fra antatte forutsetninger for ordningen eller dersom partenes oppslutning om ordningen skulle svekkes.

Det følger av protokollen at partene ønsker at utredningen skal belyse krav til fonderingsgrad på ulike tidspunkter og finansieringsansvar, herunder betydningen av forventede utbetalinger også til dem som fortsatt er i arbeid.

I utredningen ønskes også vurdert hvilke situasjoner som krever spesiell håndtering og tiltak. Protokollen slår fast at partene er enige om å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko, som må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Det er derfor utredet en modell for risikoregulering. Partene er enige om at prinsipper for regulering av pensjon, herunder «definert ambisjon», skal utredes. Risikoregulerende mekanismer er behandlet i punkt 9.3.

Førende i utredningsarbeidet har vært premissene for statens medvirkning, herunder at ordningen må ha et finansielt bærekraftig grunnlag over tid og at statens økonomiske bidrag skal begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning. Anslag for utviklingen i fond, forpliktelser mv. i dette kapittelet er gjort med utgangspunkt i dagens ordning, men vil være relevante referanser også ved en omlegging av ordningen. Det vises til brev fra Arbeids- og sosialministeren til LO og NHO 22. oktober 2020 hvor det framgår at det forutsettes at partene i en reformert AFP kommer til enighet om en utforming av ordningen som sikrer et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse og etablerer en plan for opptapping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser. For en reformert AFP, er det følgelig forutsatt at fondsgraden skal øke, og dette er lagt inn som en premiss i alle framskrivningene, jf. kapittel 7.

9.2 Fond og forpliktelser i dagens AFP-ordning

9.2.1 Om fondsbaserte versus løpende finansierte pensjonsordninger

For at en pensjonsordning skal være bærekraftig, må summen av innbetalinger og eventuell avkastning over tid minst være tilstrekkelig til å dekke summen av utbetalinger. Utbetalingene kan finansieres ved løpende premieinnbetalinger, ved å trekke på fond som er bygget opp av tidligere premieinnbetalinger (og eventuell avkastning), eller en kombinasjon. I alle tilfeller må vurderingen av bærekraften baseres på en rimelig verdivurdering av framtidige forpliktelser. Utgangspunktet for å vurdere verdien av framtidige kontantstrømmer er å beregne en nåverdi ved bruk av relevant diskonteringsrente. For sikre kontantstrømmer, som for eksempel en garantert pensjonsytelse, vil den relevante diskonteringsrenten være en risikofri rente.

I en fondert pensjonsordning vil pensjonsutbetalingene skje ved å trekke på pensjonskapital som er bygget opp i tidligere perioder. Full fondering av en pensjonsordning innebærer, noe forenklet at det er avsatt midler som minst tilsvarer nåverdien av opptjente eller forventede framtidige pensjonsutbetalinger.

Mens en individuell pensjonsordning må være fondert, kan kollektive pensjonsordninger i form av tjenstepensjoner og offentlige pensjoner i prinsippet også være løpende finansiert, det vil si at pensjonsutgiftene først dekkes av arbeidsgiver eller det offentlige etter hvert som de kommer til utbetaling. Kostnadene ved en pensjonsordning er i utgangspunktet gitt ved nåverdien av framtidige utbetalinger, uavhengig av fonderingsgrad.

Fondering gir sikkerhet for at opptjente pensjonsrettigheter vil bli utbetalt uavhengig av den framtidige betalingsevnen eller -viljen til den som er ansvarlig for å utbetale pensjonen. Dette er hovedgrunnen til at det stilles krav om full fondering av opptjente pensjonsrettigheter i livsforsikringsselskap eller pensjonskasse for kollektive pensjonsordninger i privat sektor som er opprettet innenfor rammen av skattefaviserte pensjonsordninger. Hvor høy pensjon en får utbetalt – forutsatt at den faktisk utbetales – avhenger imidlertid av andre forhold ved pensjonsordningen enn om den er fondert.

En grunn til å finansiere en bred kollektiv pensjonsordning løpende, eller bare delvis fondere slik tilfellet er for AFP-ordningen, er at dette gjør det mulig å gi pensjon også til personer for hvilke det ikke er betalt inn til pensjonsordningen. At en pensjonsordning ikke er fullfondert betyr ikke nødvendigvis at den ikke er finansielt bærekraftig. Bærekraften i en løpende finansiert pensjonsordning er imidlertid betinget av at partene har tillit til at forpliktelsene vil innfris. Dersom det er usikkerhet knyttet til framtidig oppslutning om ordningen og/eller manglende tillit til at bedriftene vil kunne innfri framtidige pensjonsløfter, kan dette være nok til at ordningen likevel ikke oppfattes som bærekraftig. Dette kan i sin tur medvirke til at oppslutningen om ordningen faktisk blir redusert og til at bærekraften svekkes. Høy grad av fondering av en pensjonsordning er således en opplagt måte å skape tillit på. Gode og forpliktende systemer for å regulere risikoen i pensjonsordningen kan likevel i noen grad erstatte et krav til fondering. I tillegg må den løpende premien, for en gitt ytelse, fastsettes på en måte som kan opprettholdes over tid, det vil si at den må fastsettes slik at ikke store deler av finansieringskostnaden skyves langt fram i tid, dersom tilliten til ordningen skal være tilstrekkelig. Alternativt må ytelsen fastsettes slik at en premie på et visst nivå kan opprettholdes over tid.

9.2.2 Framskrivninger av fond og forpliktelser i dagens AFP-ordning

AFP-ordningen som ble innført fra 2011, finansieres ved et tilskudd fra staten som utbetales direkte til den enkelte pensjonist, og ved at de bedriftene som deltar i ordningen, betaler en premie til Fellesordningen for AFP. Statstilskuddet tilsvarer halvparten av faktisk utbetalt AFP-pensjon fra Fellesordningen, og i tillegg dekker staten hele det særskilte kompensasjonstillegget. Medlemspremien beregnes som en andel av de samlede lønnsutbetalingene mellom 1 og 7,1 G i den enkelte virksomhet. Premiesatsen har økt noe over tid som følge av at premien for dagens AFP i perioden med utfasing av den gamle AFP-ordningen var satt slik at samlet premie for gammel AFP og dagens AFP skulle holdes på samme nivå. Premien utgjør nå 2,5 prosent.

Medlemspremien har dekket bedriftenes andel av de løpende AFP-utgiftene og i tillegg bidratt til oppbyggingen av et fond som ved utgangen av 2019 utgjorde 41,6 milliarder kroner. Tabell 9.1 viser hovedtall for Fellesordningen for AFP. Av tabellen ser en at Fellesordningen hadde premieinntekter på i underkant av 6,7 milliarder kroner i 2019. Av dette gikk vel 3 milliarder kroner med til å dekke Fellesordningens andel av AFP-utbetalingene, mens resten i hovedsak ble overført til AFP-fondet.

Tabell 9.1 Hovedtall for Fellesordningen for AFP. Millioner kroner

	2015	2016	2017	2018	2019
Premieinntekter	6 076	5 994	6 087	6 223	6 673
Pensjonsutbetalinger, ny AFP	1 653	1 999	2 324	2 668	3 035
Pensjonskostnad ¹	5 459	7 997	9 044	9 403	8 426
Pensjonsforpliktelser ¹	32 273	38 259	44 933	51 629	57 022
Pensjonsfond	18 430	23 392	29 977	32 116	41 589
Avkastning i prosent	7,7	4,1	10,9	- 1,1	13,7
AFP-mottakere	48 475	57 751	67 199	76 437	85 601

¹ Inklusive arbeidstakere som ved inngangen til året antas å oppfylle vilkårene, men som ikke hadde søkt eller fått behandlet sin søknad.

I årsregnskapet for Fellesordningen er de samlede pensjonskostnadene i 2019 beregnet til 8,4 milliarder kroner. Dette tallet framkommer som summen av de løpende utbetalingene fra ordningen og verdiøkningen i Fellesordningens andel av pensjonsforpliktelsene. Forskjellen mellom premieinntektene og avkastningen, og den beregnede pensjonskostnaden kan i prinsippet gi en viss indikator for hvor bærekraftig dagens premienivå er, forutsatt konstant utvikling i befolkning og premiegrunnlag. I vurderingen av dette må en imidlertid ta hensyn til at pensjonsforpliktelsene – og dermed også pensjonskostnadene – vil fluktuere som følge av endringer i de forsikringstekniske forutsetningene.

Av AFP-tilskottsloven § 21 følger det at premien må fastsettes slik at den er tilstrekkelig til å dekke løpende utgifter og dessuten gi grunnlag for opplegg av et pensjonsfond. Videre heter det i loven at pensjonsfondet, sammen med arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalens eventuelle opphør, skal gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede framtidige forpliktelser. Som forventede framtidige forpliktelser regnes pensjonsutbetalinger til arbeidstakere som er tilstått eller som fyller vilkårene for AFP. Det følger av dette at de juridiske forpliktelsene er begrenset til forventede framtidige pensjonsutbetalinger til arbeidstakere som er tilstått eller som antas å fylle vilkårene for AFP, herunder at arbeidstakeren er over 62 år.

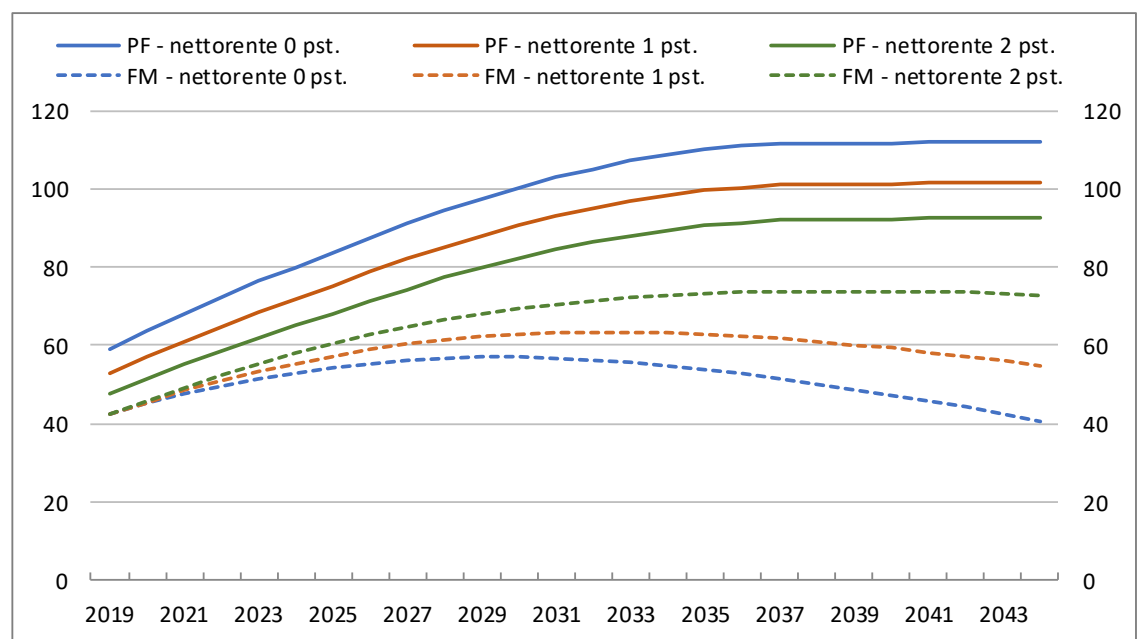
Alle framskrivninger vil naturlig nok være beheftet med betydelig usikkerhet, knyttet til valg av beregningsforutsetninger mv. Metodemessige forskjeller vil også kunne spille inn. Det vises til punkt 7.1 hvor det er redegjort for forskjeller i framskrivingene som er gjennomført av Statistisk sentralbyrå og aktuarfirmaet Lillevold & Partners i dette utredningsarbeidet.

I de årlige anslagene for forpliktelsene som utarbeides av aktuarfirmaet Lillevold & Partners som en del av årsregnskapet for Fellesordningen, er ordningens andel av AFP-forpliktelsene knyttet til personer som er 62 år og eldre beregnet til vel 57 milliarder kroner ved utgangen av 2019, mens ordningen på samme tidspunkt altså hadde bygget opp et pensjonsfond på omlag 41,6 milliarder kroner. Sammenliknet med tilsvarende beregninger for året før økte Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene med 5,4 milliarder kroner gjennom 2019, noe som i hovedsak skyldtes at ett nytt årskull fylte 62 år og dermed fikk rett til AFP.

Anslag for hvordan Fellesordningens pensjonsforpliktelser med dagens ordning vil utvikle seg i årene framover, samt anslag på AFP-fondets videre utvikling, er vist i figur 9.1. Anslagene for pensjonsforpliktelsene er basert på dagens premienivå og en lønnsvekst på 2,0 prosent per år. Framskrivningene er gjennomført med ulike forutsetninger om avkastning og diskonteringsrente, tilsvarende nettorenter på 0 prosent, 1 prosent og 2 prosent. Valg av beregningsforutsetninger er kort omtalt i punkt 7.1.

Figuren kan bidra til å illustrere det økonomiske omfanget av ordningen utover de årlige premieinnbetalingene. Med uendret premie og nettorente på 1 prosent, vil pensjonsforpliktelsen øke fra 53 milliarder kroner ved utgangen av 2019 til nær 102 milliarder 2019-kroner i 2044. Med en nettorente på 0 prosent er verdien av forpliktelsene 59 milliarder kroner ved utgangen av 2019.

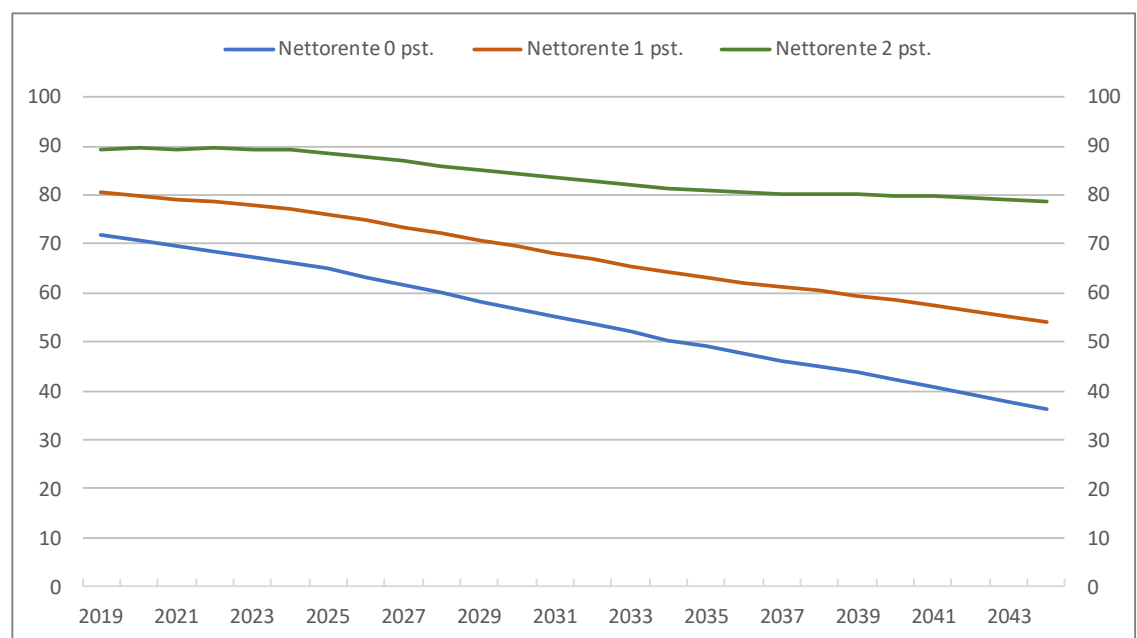
Figur 9.1 Utviklingen i dagens AFP-ordnings pensjonsforpliktelser (PF) og fondsmidler (FM). Uendret premie og ulike forutsetninger om nettorente. Milliarder 2019-kroner



Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Figur 9.2 viser forventet utvikling i fonderingsgraden for dagens AFP-ordning, det vil si fondet i prosent av forpliktelsene. Figuren viser at fonderingsgraden i dagens ordning vil gå noe ned over tid, selv i beregningsalternativet med en nettorente på 2 prosent.

Figur 9.2 Utviklingen i fonderingsgraden¹ i dagens AFP-ordning med uendret premie og ulike forutsetninger om avkastning på fondsmidlene. Prosent

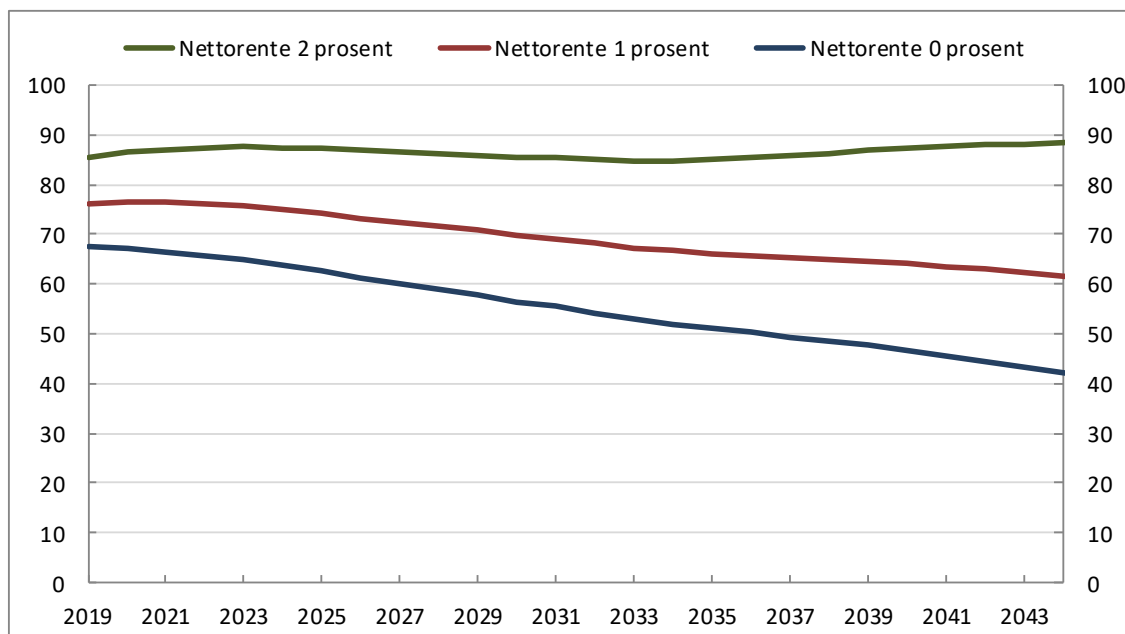


¹ AFP-fondet i prosent av Fellesordningens andel av AFP-forpliktelser knyttet til personer over 62 år.

Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Framskrivninger fra SSB viser til sammenlikning liknende forløp for fondsgraden, men vil i disse framskrivningene om lag opprettholdes i alternativet med en nettorente på 2 prosent, jf. figur 9.3.

Figur 9.3 Utviklingen i fonderingsgraden¹ i dagens AFP-ordning med uendret premie og alternative forutsetninger om avkastning på fondsmidlene. Prosent



¹ AFP-fondet i prosent av Fellesordningens andel av AFP-forpliktelser knyttet til personer over 62 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

9.2.3 Mulige krav til fondering

I utredningen av ny AFP i 2008, som ledet fram til dagens AFP, ble det uttalt følgende om behov for fondsoppbygging i AFP-ordningen, jf. vedlegg 4 i rapporten:

«Et mulig utgangspunkt er at fondet skal være tilstrekkelig stort til å dekke arbeidsgivernes fremtidige forpliktelser knyttet til de som har tatt ut AFP, eventuelt tillagt rettighetene til personer som har fylt 62 år og har rett til å ta ut AFP.

Med en bred ordning, som omfatter en stor del av arbeidstakerne i privat sektor, synes det ut fra behovet for tilstrekkelig sikkerhet, ikke nødvendig med en like høy grad av fondering som dette utgangspunktet innebærer. Bredden i finansieringsgrunnlaget gir i seg selv noe sikkerhet for at ordningen kan innløse fremtidige forpliktelser. Hvor stor grad av sikkerhet det solidariske ansvaret gir, avhenger av hvordan reglene for medlemskap for bedrifter utformes. Dersom AFP videreføres som en pliktig del av tariffavtaler med store forbund, gir dette mindre behov for å fondere alle fremtidige forpliktelser. Dette forutsetter at vedtektsbestemmelsene er stabile og ikke blir endret uten at annen sikring av forpliktelsene er gjort.

Til dels kan derfor oppbyggingen av fondet bestemmes av de mulighetene som åpner seg gjennom at de løpende utbetalingene av AFP midlertidig vil falle betydelig ved overgang til et system med livsvarig utbetaling av AFP.»

I tiden etter 2011 er det bygget opp et betydelig AFP-fond, som ved utgangen av 2019 dekket om lag 73 prosent av de juridiske forpliktelsene i ordningen. Av AFP-tilskottsloven følger det som nevnt at premien skal fastsettes slik at den er tilstrekkelig til å dekke løpende utgifter og dessuten gi grunnlag for opplegg av et pensjonsfond, og at pensjonsfondet, sammen med arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalenes eventuelle opphør, skal gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede fremtidige forpliktelser. Det er imidlertid ikke fastsatt konkrete krav til størrelsen på fondet, verken absolutt eller i forhold til forpliktelsene, eller gitt noen nærmere rammer

for hvordan plikten til fortsatt premieinnbetaling etter en avvikling kan inngå som et element i ordningen som skal gi «tilstrekkelig sikkerhet» for dekning av framtidige forpliktelser, for eksempel i form av en målsetting om et maksimum antall år med fortsatt premieinnbetaling.

Det vises til at Riksrevisjonen ved revisjonen av 2012-regnskapet for Fellesordningen var kritisk til at det ikke forelå en plan for fondsoppbyggingen i AFP-ordningen. Det ble i Dokument 1 (2013–2014) vist til at størrelsen på fondet var mindre enn forpliktelsene i ordningen, og at premien som var fastsatt den gangen (for 2013) ikke var tilstrekkelig til å oppnå full fondsdekning på lang sikt. Riksrevisjonen uttalte at departementets avventende holdning innebar risiko for at ordningen ikke kan dekke framtidige pensjonsutbetalinger. Fellesordningen imøtegaikk kritikken fra Riksrevisjonen ved å peke på særegenhetene ved AFP-ordningen, og ved å vise til at bedriftenes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling erstatter behovet for et nærmere angitt fond.

Arbeids- og sosialdepartementet uttalte i Prop. 1 S (2014–2015) og i Prop. 1 S (2015–2016) at en i forbindelse med at gammel AFP-ordning vil være faset ut fra og med 2016, ville vurdere om det kan være aktuelt å stille krav til et bestemt nivå eller intervall for dekning av den nye AFP-ordningens framtidige forpliktelser. I Prop. 1 S (2016–2017) viste departementet til at partene hadde avtalt at den nye AFP-ordningen skulle evalueres i 2017.

Det følger av protokollen fra oppgjøret i 2018 at partene er enige om å øke fonderingsgraden i ordningen, og at utredningen av reformert AFP skal belyse krav til fonderingsgrad på ulike tidspunkt. I utredningen er fondsoppbygging i en reformert AFP-ordning illustrert ved en målsetting om at ordningens juridiske forpliktelser skal være fullfondert innen et gitt år. Reformert AFP innebærer at den «opptjeningen» som skjer underveis i yrkeskarrieren ikke vil falle bort selv om man for eksempel ikke jobber i en AFP-bedrift senere i livet. Dette kan forsterke behovet for å sikre ordningen med fondsoppbygging.

Definisjonen av 100 prosent fonderingsgrad vil avhenge av hvem som oppfattes å ha hvilke rettigheter i ordningen. Personer som er tilstått AFP, vil ha et rettskrav på å få beholde AFP-pensjon ved eventuell avvikling. Alle personer som fyller vilkårene for AFP behandles imidlertid likt, uavhengig av om de har tatt ut AFP eller ikke, i tråd med hvordan forpliktelser er definert i AFP-tilskottsloven. I motsatt fall, forutsatt at en avvikling ikke ville varsles på forhånd, ville det generelt gi et sterkt insentiv til å ta ut AFP så tidlig som mulig.

En mulig målsetting for fondsoppbyggingen for reformert AFP kunne dermed være at en i løpet av en periode skal fullfondere forpliktelser knyttet til personer som enten har tatt ut AFP eller kvalifiserer for uttak av AFP.

Arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalenes eventuelle opphør, skal sammen med pensjonsfondet, gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede framtidige forpliktelser. Som et alternativ eller supplement til en målsetting om en viss fondsutvikling, kan en derfor ha en målsetting om en maksimal periode med fortsatt premieinnbetaling.

I hvilken grad lovens krav om fortsatt premieinnbetaling etter opphør gir den nødvendige tilliten til at forpliktelser som ikke er fondert, vil innfris, antas blant annet å avhenge av hvor lang tid med fortsatt premieinnbetaling det ville være snakk om. En målsetting om at antall år med fortsatt premieinnbetalinger for eksempel ikke skal overstige et visst antall år og/eller ikke skal øke over tid, må like fullt ta utgangspunkt i bestemte forutsetninger om premie, avkastning, diskonteringsrente og avviklingstidspunkt.

I en trepartsavtale mellom LO, NHO og staten om en løpende finansiert pensjonsordning tas det for gitt at avtalen overholdes og videreføres som den er, om ikke annet avtales. Avtalen binder partene for mange år. Det er dermed relevant å se nærmere på det som kalles systemrisiko, det vil si at avtalen bryter sammen og avvikles uten overgangsperiode. Slik risiko vil eksistere i alle ordninger som ikke er fullfondert.

Ved en tenkt avvikling vil det ikke komme til nye pensjonister i AFP-ordningen, mens det fortsatt må innbetales premie dersom fonderingsgraden for de juridiske forpliktelsene er lavere enn 100 prosent. Verdien av den erkjente plikten til videre premieinnbetaling etter avvikling av AFP-ordningen vil avhenge både av når en avvikling finner sted, og hvilken avkastning en legger til grunn for fondet.

Lillevold & Partners har beregnet verdien av den erkjente plikten ved tre alternative avviklingstidspunkter, 2020, 2030 og 2040. Lønnsveksten er satt til 2,0 prosent og det er lagt til grunn videreføring av dagens premie på 2,5 prosent. Beregningene er gjennomført med tre alternativer for avkastning og diskonteringsrente, tilsvarende nettorente 0 prosent, nettorente 1 prosent og nettorente 2 prosent.

Verdien av den erkjente plikten, beregnet som antall år med premieinnbetaling før 100 prosent fonderingsgrad oppnås med de ulike forutsetningene, er oppsummert i tabell 9.2.

Tabell 9.2 Antall år med premieinnbetalinger etter avvikling av dagens AFP-ordning¹

Avvikling 2020			Avvikling 2030			Avvikling 2040		
Nettorente i prosent			Nettorente i prosent			Nettorente i prosent		
0	1	2	0	1	2	0	1	2
2,9	1,8	0,9	6,7	4,3	2,0	10,2	6,8	3,0

¹ Verdien av den erkjente plikten til fortsatt premieinnbetaling for rettslige AFP-forpliktelser etter AFP-tilskottsloven, det vil si knyttet til personer over 62 år som enten har tatt ut AFP eller fyller vilkårene for uttak, forutsatt en premiesats på 2,5 prosent.

Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Resultatene er svært avhengige av den nettorenten som legges til grunn. Ved avvikling i 2030 tar det naturlig nok lengre tid å oppnå fullfinansiering, fordi underdekningen i kroner da er større enn ved tidligere avvikling. Eksempelvis tar det 1,8 år med avvikling i 2020 og 4,3 år med avvikling i 2030 før full fondering oppnås, dersom en legger til grunn en nettorente på 1 prosent.

Forventet antall år med fortsatt premieinnbetalinger ved avvikling av ordningen vil, under ellers like forutsetninger, være færre jo høyere fondsgraden er. Dersom det fastsettes en målsetting om at antall år med fortsatt premieinnbetaling ikke skal overstige et visst antall år, for eksempel tre år (for et gitt tidspunkt for avvikling), har dette direkte implikasjoner for hvor stort pensjonsfondet til enhver tid må være.

9.2.4 Forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år i dagens AFP-ordning

I protokollen om AFP fra tariffoppgjøret heter det at partene ønsker at utredningen skal belyse betydningen av forventede utbetalinger til de som fortsatt er i arbeid.

Avgrensingen i tilskottsloven betyr at personer som ennå ikke har fylt 62 år, ikke har noen juridiske rettigheter i ordningen, og at arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling ved et opphør av ordningen ikke omfatter personer som på tidspunktet for avvikling er under 62 år. I praksis kan det likevel være vanskelig å holde fast ved en så streng avgrensing. Dette skyldes at ansatte i AFP-bedrifter som nærmer seg 62 år, trolig har forventninger som går utover de formelle rettighetene som følger av tilskottsloven. Dersom det ved en avvikling vurderes ønskelig å møte disse forventningene, reiser spørsmålet seg om hvordan merutgiftene som følger av en mindre streng avgrensing enn i AFP-loven, skal beregnes og synliggjøres i ordningens økonomi. Det kan argumenteres for at det i så fall vil være behov for å avsette ytterligere midler i fond.

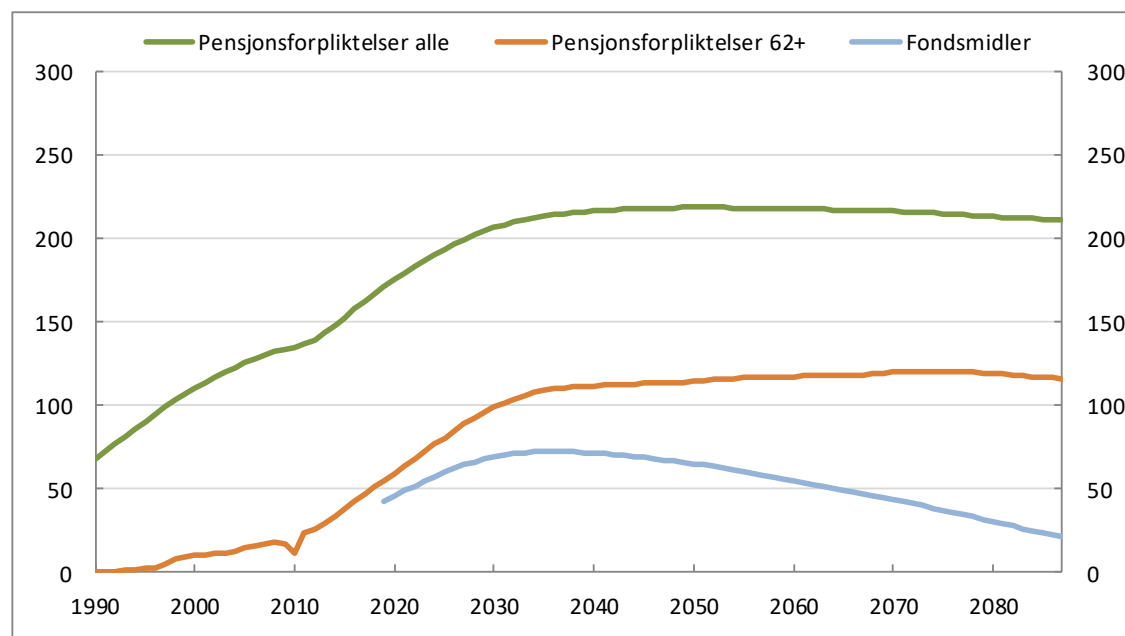
Et problem med avgrensingen på 62 år er således at dette kan gi et ufullstendig bilde av bærekraften i ordningen. Dette problemet forsterkes av at det vil være variasjon i størrelsen på årskullene som er henholdsvis under og over 62 år. Som en følge av dette er det foretatt beregninger som også inkluderer ikke-rettslige «forpliktelser», det vil si at de inkluderer forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år. Siden en først vet hvem som har rett til AFP ved 62 år, vil slike beregninger måtte avhenge av usikre forutsetninger om det videre yrkesforløpet fram til 62 år, og den samlede AFP-opptjeningen for den enkelte må fordeles over den yrkesaktive perioden på en fornuftig måte.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført beregninger av Fellesordningens andel av AFP-forpliktelser knyttet til personer som har fylt 62 år, og anslag for forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år der en legger til grunn at «opptjeningen» til AFP skjer jevnt gjennom yrkeslivet, og ikke som et «hopp» ved fylte 62 år.

SSB framskriver den videre utviklingen i utdanning, arbeidsinntekt, uføretilbøyelighet mm. for hele befolkningen, og beregner på grunnlag av dette hvor høye AFP-ytelser og andre pensjonsinntekter den enkelte vil få. Hvor stor «AFP-opptjening» den enkelte har opparbeidet på et bestemt tidspunkt, beregnes ved at en først undersøker om personen vil komme til å oppfylle kvalifiseringskravene ifølge framskrivingene. Forutsatt at det er tilfellet, kan «AFP-opptjeningen» beregnes på grunnlag av opptjeningen i folketrygden fram til beregningstidspunktet. Sannsynlighetene for ulike hendelser i Mosart baseres på en videreføring av eksisterende trender og utviklingstrekk, og resultatene i en slik dynamisk mikrosimulering vil derfor skille seg fra en mer statisk framskriving.

Figur 9.4 viser SSBs anslag for utviklingen i Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene knyttet til personer over 62 år og de beregnede forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år, når en legger til grunn en videreføring av dagens AFP-ordning og premienivå, og en nettorente på 1 prosent, det vil si at renten ligger 1 prosentenhet over lønnsveksten. Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene ved utgangen av 2019 anslås til 55 milliarder kroner, mens Fellesordningens andel av beregnede forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år anslås til 116 milliarder kroner. De samlede opptjente rettighetene ved utgangen av 2019 anslås dermed til 171 milliarder kroner. Av dette motsvares om lag 42 milliarder kroner i AFP-fondet, slik at de samlede ufonderte forventede framtidige AFP-utbetalingene ved utgangen av 2019 kan anslås til om lag 129 milliarder kroner. Statistisk sentralbyrås anslag for Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene knyttet til personer over 62 år er noe lavere anslaget for AFP-forpliktelsene i regnskapet for Fellesordningen for 2019.

Figur 9.4 Anslag for Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene, forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år i dagens AFP-ordning og AFP-fondet. Milliarder 2019-kroner²

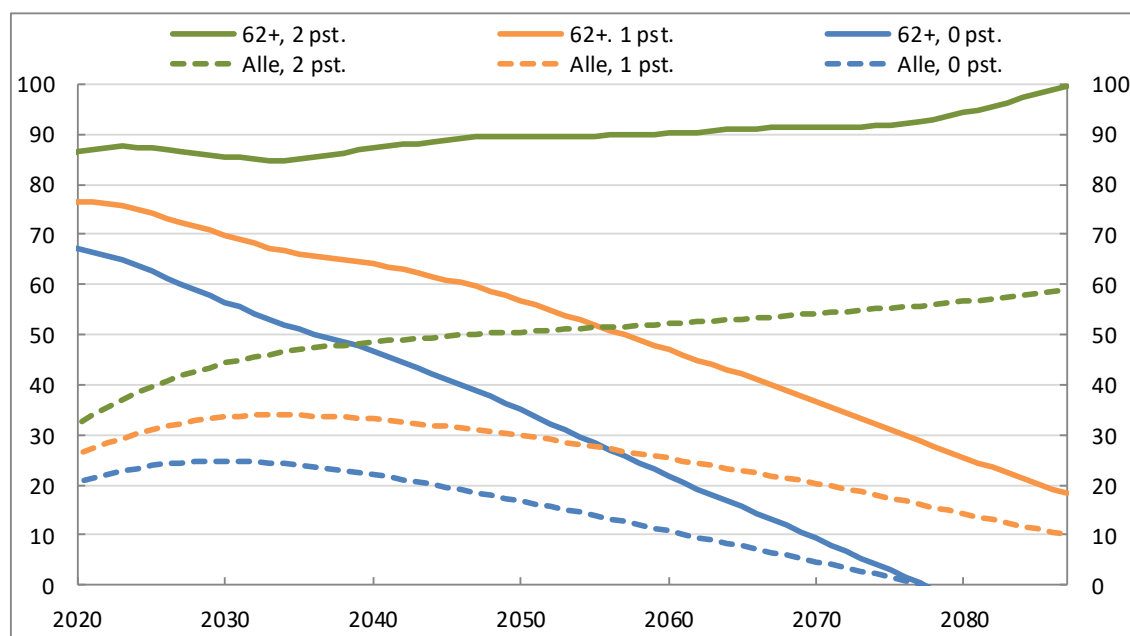


¹ AFP-forpliktelser overfor personer fylt 62 år og forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år, forutsatt jevn opptjening gjennom hele yrkesaktiv alder

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fram til 2040 anslås Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene knyttet til personer over 62 år å øke til 114 milliarder kroner, mens de beregnede forventede utbetalingene til personer under 62 år forventes å øke til om lag 107 milliarder kroner. AFP-fondet målt som prosent av AFP-forpliktelsene reduseres i beregningene, fra vel 76 prosent i 2019 til 64 prosent i 2040. AFP-fondet målt som prosent av summen av AFP-forpliktelsene og forventede framtidige utbetalinger vil ifølge beregningene tilsvare en «fonderingsgrad» i 2040 på 33 prosent, jf. figur 9.5.

Figur 9.5 Fonderingsgraden i dagens AFP-ordning ved uendret premie og alternative forutsetninger om nettorente. Prosent



¹ Heltrukne kurver viser AFP-fond i prosent av Fellesordningens del av AFP-forpliktelsene for personer over 62 år, mens stiplede kurver viser AFP-fond i prosent av summen av forpliktelser og Fellesordningens del av beregnet opptjening for personer under 62 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

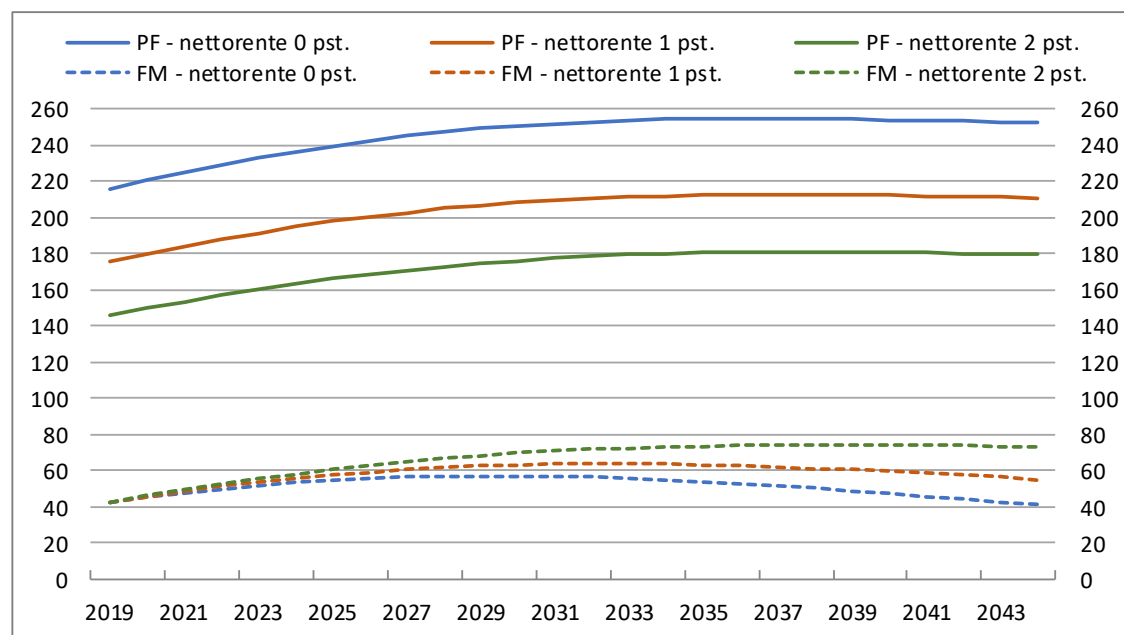
Med en nettorente på 1 prosent anslås dagens AFP-ordning å ha en fallende fonderingsgrad i hele framskrivingsperioden. Når en inkluderer de beregnede forventede framtidige utbetalingene til personer under 62 år, forventes «fonderingsgraden» å være svakt økende fram mot 2030, for deretter å reduseres år for år. Fondet vil med en nettorente på 1 prosent være tomt rundt år 2100. Figuren viser også hvordan fonderingsgraden avhenger av hvilken nettorente en legger til grunn for beregningene. Med en nettorente på 2 prosent anslås fonderingsgraden i dagens AFP-ordning å øke noe over tid. Dette illustrerer også at utviklingen i fonderingsgraden er ekstremt følsom for renteforutsetningen.

En alternativ beregning som er gjennomført av aktuarfirmaet Lillevold & Partners viser forventede framtidige utbetalinger ved utgangen av 2019, som også inkluderer personer under 62 år. Forpliktelsene for personer under 62 år er beregnet ut fra forutsetninger om snittytelse per person per årskull, som er multiplisert opp med antall antatte kandidater fra årskullet ved 62 år, og med en erfaringsbasert forutsetning om at 14 prosent av de under 62 år som er tilknyttet AFP-bedrift, ikke vil tilfredsstille ansiennitetskravene og dermed ikke vil kvalifisere til AFP.

«Totalforpliktelsene» er beregnet som påløpte forpliktelser, det vil si at den forsikringstekniske kontantverdien er en forholdsmessig opptjent/påløpt andel av den framtidige pensjonsutbetalingen, med andre ord er påløpte forpliktelser beregnet ut fra prinsippet om lineær opptjening fram til 62 år.

Utviklingen i forventede framtidige pensjonsutbetalinger beregnet på denne måten er vist i figur 9.6, sammen med forventet utvikling i fondsmidler med ulike forutsetninger om nettorente.

Figur 9.6 Utviklingen i forventede framtidige pensjonsutbetalinger (PF) og fondsmidler (FM) i dagens AFP-ordning med ulike netto diskonteringsrenter. Milliarder 2019-kroner



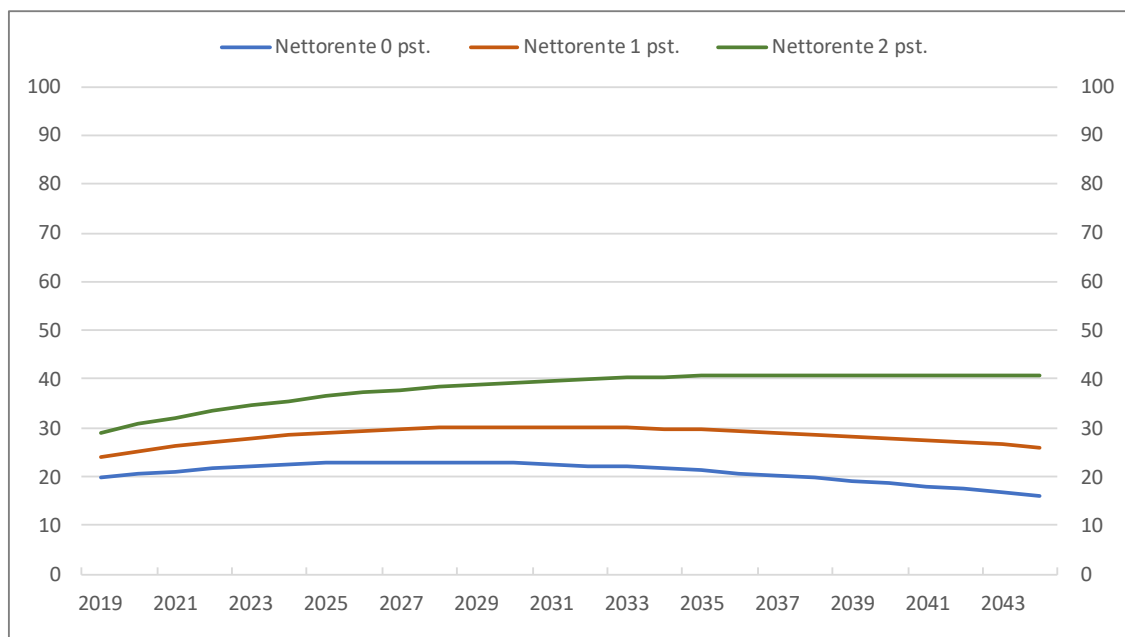
Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Figuren viser at forventede framtidige pensjonsutbetalinger ved utgangen av 2019, når de summeres for alle som er tilknyttet AFP-ordningen etter den metodikken som er beskrevet ovenfor, utgjør i alt 176 milliarder kroner. Til sammenlikning utgjør denne summen i beregningene fra SSB rundt 171 milliarder ved utgangen av 2019, i det alternativet som benytter nettorente lik 1.

AFP-ordningen er fortsatt relativt ung og i en fase der forpliktelsene for løpende pensjoner stadig bygges opp ved at nye fødselskull når 62 års alder, mens relativt få pensjonister dør. Dette forholdet kommer tydelig fram ved at forpliktelsene knyttet til personer over 62 år utgjør en liten andel i forhold til etterfølgende kull. AFP-ordningen er imidlertid i dag ikke fullfondert, selv om kun bestanden over 62 år medregnes i forpliktelsesberegningen. Forpliktelsen til bestanden over 62 år innebærer en avgrensning til helt eller nær innvunne krav som er eller kan gjøres betalbare. For en totaløkonomisk vurdering vil det altså være grunn til også å se hen til forventede framtidige pensjonsutbetalinger hos framtidige årskull av AFP-pensjonister ved en omlegging av AFP-ordningen.

Figur 9.7 viser tilsvarende fonderingsgraden med utgangspunkt i at det er summen av AFP-forpliktelsene og forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år som skal finansieres.

Figur 9.7 Utviklingen i AFP-fondet som andel av Fellesordningens forventede framtidige pensjonsutbetalinger¹ i dagens AFP-ordning med uendret premie og alternative forutsetninger om avkastning på fondsmidlene. Prosent



¹ AFP-fondet i prosent av Fellesordningens andel av forventede framtidige AFP-utbetalinger knyttet til personer både over og under 62 år.

Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

For å illustrere omfanget av forventede framtidige utbetalinger utover det som etter AFP-loven er forpliktelser i ordningen, har Lillevold & Partners som en illustrasjon gjennomført beregninger av verdien av den erkjente plikten til fortsatt premieinnbetalinger også knyttet til personer under 62 år. I denne beregningen er det sett på ulike aldersgrupper, 15–54 år, 55–61 år og 62 år og over separat, jf. at det ved en avvikling kan være ønskelig å ta hensyn til at personer som nærmer seg første mulige uttaksalder for AFP, kan ha større forventninger om utbetaling ved en avvikling enn yngre personer. Aldersinndelingen er motivert ut fra at «opptjeningen» for å kvalifisere i dagens AFP-ordning må starte senest ved 55 år.

Tabell 9.3 viser antall år med fortsatt premiebetaling for å kunne finansiere alle fremtidige pensjonsutbetalinger (summen av juridiske forpliktelser og forventede utbetalinger til personer som ennå ikke fyller vilkårene for AFP). Det understrekes at dette ikke er rettslige forpliktelser i dagens AFP-ordning. Det antas likevel at disse beregningene kan illustrere en finansieringsbyrde som antas å kunne bli mer uttalt ved en eventuell senere omlegging av AFP-ordningen.

Tabell 9.3 Antall år med premieinnbetalinger etter avvikling av dagens AFP-ordning for å kunne finansiere Fellesordningens forventede framtidige pensjonsutbetalinger i ulike avviklingsscenarioer¹

Avvikling i	Nettorente	62+	55–61 år	15–54 år	Sum
2020	0 prosent	2,9	8,4	14,4	25,7
	1 prosent	1,8	7,6	12,8	22,3
	2 prosent	0,9	6,8	11,0	18,6
2030	0 prosent	6,7	8,7	15,0	30,4
	1 prosent	4,3	8,0	13,4	25,8
	2 prosent	2,0	7,0	11,1	20,2
2040	0 prosent	10,2	8,1	12,9	31,2
	1 prosent	6,8	7,6	11,9	26,4
	2 prosent	3,0	6,6	9,9	19,5

¹ Inkluderer i tillegg til den erkjente plikten etter AFP-tilskottsloven også verdien av forventede utbetalinger til personer i ulike aldersgrupper under 62 år.

Kilde: Aktuarfirmaet Lillevold & Partners

Av tabellen framgår det blant annet at dersom en ved en avvikling skulle innrømme AFP-rettigheter fullt ut for personer som er 55 år og eldre, tilsvarende de som har startet ansiennitetsperioden i dagens AFP-ordning, ville antall år med fortsatt premieinnbetaling øke betydelig, fra 4,3 år til 12,3 år ved en avvikling i 2030 og forutsatt en nettorente på 1 prosent. Årsaken til at nødvendig antall år med fortsatt premieinnbetaling øker så mye til tross for at antall personer i alderen 55–62 år som er tilknyttet ordningen er langt færre enn antall personer som er 62 år og eldre, er at AFP-forpliktelsene langt på vei er fondert i dag, slik at det ikke er så mye som skal til før en når en 100 prosent fonderingsgrad for de juridiske forpliktelsene. Når en inkluderer ikke-rettslige forpliktelser i betraktningen, må hele kostnaden ved dette finansieres med framtidige premieinnbetalinger. Det kunne som et alternativ gjøres beregninger med utgangspunkt i at personer som ikke kvalifiserer til AFP på avviklingstidspunktet ikke skulle hatt en full ytelse, men en ytelse som på en eller annen måte graderes. Nødvendig antall år med fortsatt premieinnbetaling ville likevel fortsatt ha vært betydelig.

9.3 Risikoregulerende mekanismer

9.3.1 Innledning

Det følger av protokollen at:

«Partene er (...) enige om å øke fonderingsgraden i ordningen samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Dette er et felles ansvar.»

Partene ønsker derfor at utredningen skal inneholde en vurdering av hvilke situasjoner som krever spesiell håndtering og tiltak. Protokollen slår fast at partene er enige om å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko, som må ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Det er derfor utredet en modell for risikoregulering. Partene er videre enige om at prinsipper for regulering av pensjon, herunder «definert ambisjon», skal utredes.

I punkt 9.2 om fondering av AFP-ordningen argumenteres det for at en pensjonsordning som er løpende finansiert, i prinsippet kan være like bærekraftig som en pensjonsordning som er forhåndsfinansiert, men bare dersom partene har tillit til at framtidige forpliktelser vil innfris. Dersom det er usikkerhet knyttet til bedriftenes evne eller vilje til å innfri framtidige pensjonsløfter, og ordningen ikke har innebygde mekanismer som reduserer bedriftenes risiko og sikrer balansering av økonomien i ordningen, kan dette medvirke til at oppslutningen om og bærekraften i ordningen svekkes.

Bredden i finansieringsgrunnlaget er trukket fram som noe som i seg selv gir sikkerhet for at ordningen kan innløse framtidige forpliktelser. For ordningens bærekraft er derfor oppslutning om tariffavtalene en avgjørende forutsetning. Usikkerhet omkring oppslutningen om ordningen taler for at dagens brede finansieringsgrunnlag i seg selv ikke skaper tilstrekkelig tillit til ordningen.

Arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalenes eventuelle opphør skal gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede framtidige forpliktelser ved en avvikling av ordningen. Eventuell usikkerhet knyttet til medlemsbedriftenes framtidige betalingsevne eller -vilje, antas å kunne være særlig uttalt i en avviklingssituasjon, men kan også være det i en situasjon med store negative endringer i ordningen som med dagens innretting ville ha ført til behov for premieøkning. En bedrifts plikt til premieinnbetaling opphører i det øyeblikket bedriften trer ut av ordningen. Bedriftens plikt til premieinnbetaling opphører likeledes dersom bedriften blir avviklet. Det er grunn til å reise spørsmål om i hvilken grad lovens krav om fortsatt premieinnbetaling etter opphør gir den nødvendige tilliten til at forpliktelser som ikke er fondert vil innfris.

Fondering av en pensjonsordning er en opplagt måte å skape tillit til ordningen på. Det antas likevel at på forhånd avtalte regler om hvilke tiltak som skal iverksettes, dersom hendelser som setter finansieringsgrunnlaget for ordningen under press inntreffer, også vil kunne bidra til å øke tilliten til en ordning.

I dagens AFP er det kun premien som kan endres dersom en skal bedre økonomien i ordningen, i hvert fall på kort sikt, siden regler for beregning av ytelsen er fastsatt i lov og avtaler. Partene synes å være enige om at i en framtidig AFP-ordning skal det være mulig å justere både premie og ytelse for å nå en ønsket utvikling av fondet eller unngå en uheldig utvikling av fondet. Det synes også å være enighet om at en reguleringsmekanisme som har til formål å gi regulering av ytelser under opptjening med lønnsvekst og under utbetaling med lønnsvekst, fratrukket 0,75 prosent uten å garantere for dette, kalt «definert ambisjon», kan være en del av et avtaleregulering i AFP-ordningen om risikoregulerende mekanismer. Ved større endringer som påvirker ordningen, for eksempel store endringer i organisasjonsgrad, større endringer i avtalen eller avvikling, kan det imidlertid være behov for ytterligere tiltak.

Hvorvidt risikoregulerende mekanismer kan konkretiseres på en slik måte at de kan bidra til å øke tilliten til ordningen diskuteres i det følgende. Det redegjøres først for risikoregulerende mekanismer i dagens AFP-ordning, så for «definert ambisjon» og deretter for prinsipper som kan ligge til grunn for en mekanisme som kan benyttes for å regulere risiko ved mer omfattende endringer i AFP-ordningens struktur eller finansieringsgrunnlag. Avslutningsvis redegjøres det for muligheten for å etablere en form for automatisk balanseringsmekanisme tilsvarende den som er innført i det svenske pensjonssystemet, den såkalte «bromsen». Mekanismen sikrer at innbetalinger og utbetalinger løpende balanseres, slik at bærekraften i økonomien opprettholdes over tid. Det antas at en slik mekanisme i så fall vil kunne ivareta funksjonen både til en definert ambisjon for reguleringen og et avtaleverk for justeringer ved mer fundamentale endringer som påvirker økonomien i AFP-ordningen. Det antas også at det kan etableres en balanseringsmekanisme basert på det rammeverket som er utredet, uten at det er automatikk i at balansering utløses.

Partene er enige om å avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko, gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Utredningen beskriver hvordan en slik risikoregulering kan utformes.

Det er videre et eget spørsmål om tilsynsmyndigheten for en reformert AFP bør ha en eksplisitt hjemmel til å føre tilsyn, og eventuelt pålegge, at risikoreguleringsmekanismer utløses når det er nødvendig av hensyn til bærekraften i ordningen, hvis den vurderer at styret for en reformert AFP ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak. Slike pålegg kan i tilfelle være basert på konkrete situasjonsvurderinger eller på at forhåndsdefinerte hendelser har inntruffet.

9.3.2 Risikoregulering i dagens AFP-ordning

Dagens AFP-ordning er i dag løpende finansiert, men det er siden omleggingen av ordningen i 2011 bygget opp fond som ved utgangen av 2019 ga dekning for om lag 73 prosent av ordningens juridiske forpliktelser. I henhold til AFP-tilskottsloven skal pensjonsfondet, sammen med arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt å betale inn premie etter avtalenes eventuelle opphør, gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede framtidige forpliktelser.

Det følger av AFP-tilskottsloven at premien må fastsettes slik at den er tilstrekkelig til å dekke løpende utgifter og dessuten gi grunnlag for oppbygging av et pensjonsfond. Uten et konkret målsetting for fondets størrelse i forhold til forpliktelsene og i en situasjon hvor premieinnbetalingene normalt langt overstiger pensjonsutbetalingene, fungerer fondet i praksis som en buffer mot svingninger i avkastningen. Bidraget fra avkastningen til fondsoppbyggingen har vært betydelig siden etableringen, men avkastningen svinger mye. Eksempelvis var avkastningen på fondet 13,7 prosent i 2019 og bidraget fra avkastningen til fondet var høyere enn tilførselen fra premieoverskuddet (premie fratrukket utbetalt AFP). I 2018 var avkastningen derimot negativ med 1,1 prosent og fondsgraden falt betydelig fra 2017 til 2018. Dette illustrerer også at så lenge det ikke er fastsatt noe krav til hvor stort AFP-fondet skal være i forhold til forpliktelsene, kan fondet forvaltes med en høyere risiko enn det usikkerheten i forpliktelsene alene skulle tilsi. Det innebærer samtidig at en potensielt kan få større svingninger i hvor stor andel av forpliktelsene fondet til enhver tid kan dekke enn med en mer forsiktig forvaltning.

Dagens AFP-ordning har en innebygd risikoregulerende mekanisme ved at et fall i premieinntektene for eksempel som følge av et høyt antall bedriftskonkurser, vil medføre at et antall ansatte faller ut av ordningen. Dermed vil redusert premieinnbetaling gi lavere framtidige pensjonsforpliktelser og på sikt lavere pensjonsutbetalinger. Det kan antas at effekten av disse hendelsene over tid i stor grad vil oppveie hverandre. Effekten av et premiebortfall vil imidlertid erfares umiddelbart, mens effekten av en redusert framtidig forpliktelse manifesterer seg gradvis over tid.

Det er styret i Fellesordningen for AFP som fatter vedtak om premie som normalt gjelder for ett år av gangen. Vedtak om endring av premie krever at minst fire av styrets medlemmer har stemt for endringen, og det må blant flertallet være minst ett medlem valgt av LO som ikke er utpekt av annen organisasjon og minst ett medlem valgt av NHO. Før styret vedtar økning av premie, skal organisasjonene som er parter i Fellesordningen gis anledning til å uttale seg med en frist som skal være på minst 14 dager, med mindre ekstraordinære forhold tilsier en kortere frist. Behovet for endringer i premien i dag vurderes ut fra en samlet vurdering av forhold som blant annet likviditet, langsiktige utviklingstrekk og prognoser for framtidig utvikling i ordningens fond og forpliktelser. I denne sammenhengen er det sentralt å unngå å måtte sette opp premien brått og mye, og potensielt i en situasjon hvor AFP-bedriftene er i en presset økonomisk situasjon. Samtidig må premien fastsettes slik at verdien av foretakenes plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalenes eventuelle opphør sammen med fondet gir tilstrekkelig sikkerhet for dekning av foretakenes forventede framtidige forpliktelser. Det følger av dette at premien må være tilstrekkelig høy til at verdien av den erkjente plikten ikke vurderes som for belastende for foretakene.

På kort sikt er det bare premien som kan endres for å bedre ordningens økonomi. Det antas imidlertid at partene kan bli enige om endringer også i dagens AFP-ytelse. Endringer som griper inn i hvordan AFP-ytelsen beregnes, krever imidlertid lovendring som må gjennomføres innenfor fastsatte rammer. Slike prosesser er normalt relativt tidkrevende. Endringer i ytelsen for å løse akutte økonomiske utfordringer vil altså ikke være mulig innenfor gjeldende regelverk.

9.3.3 Definert ambisjon

I engelskspråklig litteratur skiller en mellom «Defined Contribution» (innskuddsordninger hvor all risiko ligger på arbeidstaker), «Defined Benefit» (ytelsesordninger hvor all risiko ligger på arbeidsgiver) og «Defined Ambition» som er en samlebetegnelse på ulike pensjonsordninger som søker å spre risikoen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er til dels stor forskjell mellom de ulike pensjonsordningene som klassifiseres som Defined Ambition: fra rene ytelsesordninger med levealder-

justering til CDC-ordninger (innskuddsordninger med kollektive fond). Definert ambisjon benyttes her om en pensjonsordning hvor reguleringen av pensjoner under opptjening og/eller utbetaling ikke skal være garantert, men som en ambisjon tilsvare for eksempel lønnsveksten/ lønnsveksten fratrasket 0,75 prosent.¹¹

Ønsket om å utrede «definert ambisjon» for reguleringen av AFP var i utgangspunktet knyttet til diskusjonen av en mulig omlegging av AFP til en individuelt fondert ordning liknende hybridordningen i privat sektor, jf. kapittel 10 hvor det er redegjort for en mulig overgang til en opptjeningsbasert AFP-ordning. Det er opp til partene å vurdere om en slik mekanisme kan være relevant og ønskelig også innenfor en kvalifiseringsordning.

I det enkelte år, vil avkastningen på fondsmidlene kunne avvike fra lønnsveksten. Overskytende midler forutsettes tilført et reguleringsfond, mens en ved manglende avkastning vil tære på reguleringsfondet. En slik mekanisme likner i noen grad på muligheten til valgfri garantert regulering i regelverket for privat tjenestepensjon, jf. at en etter tjenestepensjonsloven § 4-6 har mulighet til å velge garantert oppregulering av pensjonsbeholdningen og opprettelse av et reguleringsfond for å kunne jevne ut avkastningsresultatene over flere år. Men mens bedriftene i slike ordninger må betale for manglende regulering dersom årets avkastning eller midlene i fondet ikke er tilstrekkelig til å dekke reguleringen, er det ikke tenkt at det skal være krav om ekstra innbetaling i en ordning med definert ambisjon.

Partene forutsetter at en slik løsning skal tilfredsstillende krav til at AFP kan regnes inn som en del av vilkåret om tilstrekkelig opptjening for å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år.

En ambisjon for regulering med lønnsvekst hviler på en forutsetning om at avkastningen over tid minst vil tilsvare lønnsveksten. Jo lavere ambisjoner en har for årlig oppregulering, desto mer sannsynlig vil det dermed være at en år for år har en avkastning som er tilstrekkelig til å dekke reguleringssambisjonen og i tillegg kunne styrke fondsgraden i ordningen.

Etableringen av en slik mekanisme forutsetter opprettelse av et reguleringsfond. Dersom midlene i reguleringsfondet ikke er tilstrekkelig til å dekke opp for manglende avkastning, vil faktisk regulering av pensjonene være under det nivået en har ambisjon om. Det vil innenfor denne løsningen altså ikke være noen plikt for bedriftene til å skyte inn midler for å sikre lønnsregulering. Det er imidlertid tenkt at senere tilførsler til reguleringsfondet kan benyttes til å hente inn igjen det gapet som oppstår som følge av regulering under ambisjonen i ett eller flere år, og at en kan vurdere om pensjoner under utbetaling i så fall skal ha prioritet. Reguleringsfondet vil i en slik sammenheng utelukkende tjene til å jevne ut reguleringen av pensjonene over tid og til å holde oversikt over den akkumulerte verdien av eventuell underregulering. Det er i denne sammenhengen derfor uten betydning om reguleringsfondet er et fiktivt fond som forvaltes sammen med pensjonsfondet, eller skilles ut som et eget fond som forvaltes separat.

En slik mekanisme for betinget pensjonsregulering vil kunne være en integrert del av pensjonsløsningen og framgå av regelverket for ordningen. I den konkrete utformingen av mekanismen, for eksempel med hensyn til hvor stort eller lite reguleringsfondet kan tillates å bli, kan et utgangspunkt være å se på hvor sannsynlig det er at reguleringsfondet ligger utenfor noen fastsatte grenseverdier målt over en nærmere bestemt periode, og hvordan denne sannsynligheten varierer med valg av lengden på perioden og ambisjonsnivået for regulering.

Med utgangspunkt i at avkastningen over tid antas å være høyere enn lønnsveksten, og at det er lagt til grunn at reguleringen ikke skal kunne være høyere enn den definerte ambisjonen (utover i enkeltår for å ta igjen gapet fra tidligere års regulering under ambisjonen), vil det over tid akkumuleres midler i reguleringsfondet. Midler over en fastsatt øvre grense for reguleringsfondet vil dermed kunne benyttes til å styrke pensjonsfondet.

11. Mekanismen er nærmere beskrevet i notater 19. mars 2018 og 4. april 2018 utarbeidet av Lillevold & Partners.

Det er likevel ikke åpenbart hvordan en mekanisme med definert ambisjon for pensjonsreguleringen skal kunne bidra til å skape tillit til ordningens evne til å innfri framtidige forpliktelser, i og med at det innenfor mekanismen ikke settes klare mål for fondsoppbyggingen. Definert ambisjon antas dermed ikke alene å være egnet til å nå en eventuell målsetting om en viss fondsoppbygging, og vil i hovedsak gi samme rom for oppbygging av fond som dagens system med garantert regulering, dersom en legger til grunn at oppregulering under ambisjonen i et år vil bli forsøkt kompensert senere, og uten begrensninger med hensyn til hvor langt tilbake i tid underreguleringen fant sted. Alternativt kunne en tenke seg at en fastsatte en ambisjon også for fondsutviklingen, slik at samlet avkastningen på fondene, sammen med målet for utvikling i pensjonsfondet, satte grensen for muligheten til å oppregulere pensjonene i det enkelte år. I så fall måtte en åpne for at pensjoner kunne bli regulert under ambisjonen også i år hvor avkastningen er tilstrekkelig til å dekke reguleringsambisjonen.

9.3.4 Risikoregulering i særlige situasjoner

Som redegjort for ovenfor vil en mekanisme med en definert ambisjon for pensjonsreguleringen i utgangspunktet ikke innebære noen målsetting for oppbygging av pensjonsfondet. Det kan hevdes at en mekanisme som ikke sikrer at det skjer en videre fondsoppbygging, ikke alene er tilstrekkelig til å skape den nødvendige tilliten til at AFP-ordningen vil kunne innfri framtidige forpliktelser. Videre vil definert ambisjon være begrenset til å regulere hvordan ordningen responderer på lav fondsavkastning, mens endringer i for eksempel oppslutning om ordningen ikke vil utløse tiltak.

I en situasjon med en mer fundamental endring som påvirker AFP-ordningen, som for eksempel svikt i oppslutningen om ordningen, i en vedvarende lavkonjunktur, eventuelt også i en avviklingssituasjon, vil det derfor være aktuelt med ytterligere risikoreduserende tiltak. Det antas at risikoreduserende tiltak i slike situasjoner bør være tiltak som fører til en nedjustering av framtidige forpliktelser. Etableringen av et forpliktende avtaleverk som ivaretar dette hensynet, antas i seg selv å kunne bidra til å skape stabilitet i finansieringsgrunnlaget og tillit til ordningen, fordi aktørene ikke vil ha insentiver å tre ut av den i frykt for å «bli sittende igjen med regningen». Aktuelle måter å nedjustere forpliktelsene på kan omfatte nedjustering av opptjeningssats, nedjustering av opptjeningsgrunnlag, nedjustering/underregulering av løpende ytelser, og eventuelt å gjøre AFP-ytelsen opphørende.

Sentrale problemstillinger som kan diskuteres er hva som skal utløse handlinger eller justeringer, hvor detaljert tiltak i en risikoregulering mekanisme må beskrives for at de skal bidra til å skape den nødvendige tilliten til pensjonsordningens bæreevne, og hvor stor grad av automatikk det er behov for, for å skape tillit til at nødvendige tiltak faktisk vil iverksettes.

En mekanisme som sikrer at innbetalinger og utbetalinger løpende balanseres, antas å være et interessant alternativ til de risikoregulering mekanisme som så langt er diskutert. Inspirert av den såkalte «bromsen» i den svenske folketrygden, har Lillevold & Partners på oppdrag fra styringsgruppen utredet en automatisk balanseringsmekanisme tilpasset AFP-ordningen i privat sektor. Det antas at en slik mekanisme vil kunne ivareta funksjonen både til en definert ambisjon for reguleringen og et avtaleverk for justeringer ved mer fundamentale endringer som påvirker økonomien i AFP-ordningen. Det antas også at det rammeverket som er utredet kan tjene som mal for utarbeidelse av et avtaleverk om balansering, også uten at det er automatikk i at balansering utløses som følge av visse hendelser.

9.3.5 Balanseringsmekanisme for AFP-ordningen

Balanseringsmekanismen er på oppdrag fra styringsgruppen utredet av aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS og breidt dokumentert i rapporten «Justeringsmekanisme for AFP». Lenke til rapporten er inntatt i 0. Omtalen her fokuserer på hvilke valg som må foretas i utformingen av en balanseringsmekanisme for AFP-ordningen.

Balanseringsmekanismen for AFP-ordningen tar utgangspunkt i at ordningen er en pay-as-you-go ordning med oppbygging av fond, men uten fullfondering av forpliktelsene og, i utgangspunktet, uten noe eksplisitt mål for eller krav til fonderingsgraden. Det legges til grunn at det er ønskelig å bygge opp fonderingsgraden for å sikre dekning for forventede framtidige pensjonsforpliktelser.

Balanseringsmekanismen kan tjene som et risikoregulerende instrument ved at den kan tre inn for å håndtere avvik fra en fastsatt opptrappingsplan for fonderingsgraden. Etableringen av en mekanisme som knytter premien og ytelsens størrelse til ordningens forventede inntekter og utgifter forventes generelt å kunne gi økt oppslutning om AFP-ordningen ved at den bidrar til økt sikkerhet for at framtidige forpliktelser kan innfris. Ved etablering av en forpliktende balanseringsmekanisme er det dermed også grunnlag for å tillate en lengre tidshorisont for oppbygging av fondet, enn dersom det ikke etableres en slik mekanisme, jf. uttalelsen i arbeids- og sosialministerens brev til partene 22. oktober 2020.

Balanseringsmekanismen er inspirert av den såkalte «bromsen» i den svenske folketrygden. Denne mekanismen utløses dersom summen av årlige innbetalinger og avkastningen fra et bufferfond er lavere enn utgiftene til inntekstpensjon. Balanseringen kan utløses av langsiktige faktorer som endringer i fødselstall og inn-/utvandring som forårsaker endringer i den yrkesaktive befolkningen sammenliknet med antall pensjonister. Den kan også utløses av mer kortsiktige faktorer som økende arbeidsledighet og et fall i bufferfondets verdi. Den automatiske balanseringsmekanismen i det svenske pensjonssystemet sikrer at utviklingen i forpliktelser over tid vil stå i forhold til utviklingen i finansieringsgrunnlaget.

I dagens AFP-ordning regnes forpliktelser bare for personer som har fylt 62 år og har tatt ut eller kvalifiserer for uttak av AFP. I Lillevold & Partners rapport er balanseringsmekanismen illustrert med et mål om at det skal bygges opp fond til å dekke 100 prosent av de juridiske forpliktelsene innen et gitt år. Dette kan alternativt ses som et mål om en delvis fondering av forventede framtidige pensjonsutbetalinger (knyttet til personer både over og under 62 år) innenfor samme tidshorisont.

Det understrekes i rapporten at det er sentralt at opptrappingsplanen for fondet bygger på realistiske forutsetninger om framtidig utvikling av alle forhold og faktorer som har betydning for inntekter og kostnader i ordningen. Analysen er foretatt med utgangspunkt i gjeldende ordning. Analogien til dette for en reformert AFP-ordning er at det må avtales en kombinasjon av ytelse og premie som med realistiske forutsetninger muliggjør en fastsatt målsetting for oppbygging av fondsgraden i ordningen. Det legges til grunn at det også må være en målsetting at balanseringsmekanismen sjelden eller aldri skal utløses. Lillevold & Partners har foretatt analyser både med avkastningsforutsetninger som i Finans Norges bransjestandard og ved bruk av en nettorente (forholdet mellom rente og lønnsvekst).

Mekanismen virker slik at dersom fonderingsgraden kommer under en definert nedre korridorgrænse, skal det foretas justeringer i premien og/eller i ytelsen, med sikte på å komme tilbake til nedre grænse i korridoren, alternativt tilbake til opptrappingsplanens hovedbane, i løpet av et visst antall år (sikt-lengden). Hvis fall i fonderingsgrad med påfølgende igangsettelse av justeringer etterfølges av en positiv utvikling forutsetter mekanismen at justeringene helt eller delvis kan reverseres. Perioden med justeringer pågår inntil premienivå og ytelsesnivå er tilbake til det de ville vært uten justeringer.

I rapporten er det fokusert på negative avvik fra opptrappingsplanen, da positive avvik ikke er tenkt å skulle føre til en oppskrivning av ytelsen eller en reduksjon av premien, men til en raskere opptrapping av fondet, så lenge fonderingsgraden er under målet. Målet for fondering kan også utvides til å dekke «forpliktelser knyttet til personer under 62 år, med sikte på at ordningen på sikt skal kunne bli en opptjent ordning, jf. omtale i kapittel 10. Rapporten inneholder resultater fra simuleringer som er foretatt for å anslå sannsynligheten for at en hendelse i løpet av en gitt periode utløser justeringer, hvor mange år med justeringer som må forventes, og av hvilken størrelsesorden. Et gjennomgående analyseeksempel i rapporten er basert på en målsetting om fullfondering av de juridiske forpliktelsene i 2043, et finansielt sjokk (negativ avkastning på 20 prosent) i 2028, en sikt-lengde på 10 år, en korridorbredd på 10 prosent på hver side av opptrappingsbanen og en målsetting om at justeringer skal bringe fonderingsgraden tilbake til nedre grænse av korridoren, eventuelt tilbake til hovedbanen.

Alle beregninger er foretatt på bakgrunn av dagens AFP-ordning. Det forutsettes imidlertid i rapporten at balanseringsmekanismen strukturelt vil være tilsvarende for en reformert AFP som for dagens ordning. For å belyse i hvor stor grad den vil være nivåmessig sammenfallende, vil det være nødvendig med en mer inngående konkret analyse. En balanseringsmekanisme for reformert AFP vil

måtte ta hensyn til en utvidelse av målgruppen i forhold til i dagens ordning, noe som også krever supplerende informasjon. Dette kan først gjennomføres når den konkrete modellen for reformert AFP foreligger.

Målår

Målår betegner det året målsettingen om fonderingsgrad skal nås.

I Lillevold & Partners rapport er målåret satt til 2043 (og målsettingen for fonderingsgraden til 100 prosent av de juridiske forpliktelsene). Dette målåret oppgis å være «nokså vilkårlig valgt», men representerer samtidig «en overskuelig horisont».

Målåret må være basert på en realistisk opptrappingsplan for fondet. Da det ikke er realistisk å oppnå fullfondering av dagens AFP-ordning med en premie og ytelse på dagens nivå, er både premie og forpliktelser i Lillevold & Partners analyse initialt justert henholdsvis opp og ned med 8,8 prosent. I en reformert AFP blir det sentralt å avtale en kombinasjon av ytelse og premie som med realistiske forutsetninger gjør det mulig å trappe opp fondet i henhold til målsettingen. Det betyr at å stille et mål om fullfondering av reformert AFP innen et fastsatt tidspunkt, krever en høyere premie for en gitt ytelse eller en lavere ytelse for en gitt premie. Nødvendig premieøkning/reduksjon i opptjeningssats som følge av et gitt krav til oppbygging av fondsgraden er illustrert i kapittel 7.

Jo lengre fram i tid målåret er satt, jo mindre må det avsettes til fond hvert år, alt annet likt. Målåret kan imidlertid også tenkes å følge av et pålagt krav til et bestemt nivå eller intervall for dekning av AFP-ordningens framtidige forpliktelser.

Siktlengde/siktperiode

Siktlengden betegner det antall år fram i tid en ser på prognoser for utviklingen i fondsgraden, for å vurdere om det skal foretas justeringer. Perioden som prognosen dekker betegnes siktperioden.

Siktlengden vil påvirke justeringshastigheten inn mot den planlagte banen. Lillevold & Partners har tatt utgangspunkt i en siktlengde på 10 år, men har også gjort analyser med en kortere siktlengde (5 år). En så vidt lang siktlengde som 10 år tillater at justeringer kan virke over noe tid og justeringene kan dermed være mer moderate. Særlig ved justering ved endring av premien, vil det ta noe tid før endringen virker inn på fonderingsgraden. Virkningen kommer ved at fondsmidlene øker over tid. Med kortere siktlengde vil særlig premiejusteringen, men også ytelsesjusteringene, måtte settes høyere for å oppnå samme virkning.

Modellen for balanseringsmekanismen forutsetter at man til enhver tid har tilgjengelig prognoser for den framtidige utviklingen i fonderingsgraden og at denne prognosen vil ha direkte virkning på justeringene.

Merk at siktlengden ikke er ensbetydende med det antall år det vil ta før en er tilbake på opptrappingsbanen for fondet. Dette skyldes at mekanismen er innrettet slik at den hele tiden sikter på fonderingsgraden et antall år fram og ikke er tilbakeskuende. Det innebærer at siktlengden ikke direkte bestemmer antall år med justeringer etter at korridoren er brutt. I og med at framtidsbildet endres løpende, og justeringen ikke er tilbakeskuende, vil også justeringen endre seg og det vil kunne oppstå en lengre innhentingsperiode etter et brudd enn det på forhånd fastsatte antall år.

Korridor(bredde)

Korridoren betegner det området innenfor hvilket avvik i fondsgraden fra den fastsatte opptrappingsbanen *ikke* utløser justering i premie eller ytelse.

Bredden på korridoren kan forstås både som et intervall der fonderingsgraden er akseptabel, ut fra det som er et ønskelig fonderingsnivå, og som en teknisk hjelpestørrelse for å kunne fastsette rimelige justeringer som sikter mot en planlagt opptrapping. Det vil si at den bestemmer når en justering skal finne sted og å er med på å bestemme størrelsen på justeringen.

Generelt innebærer en bred korridor at det er mindre sannsynlig at en gitt hendelse medfører at fonderingsgraden havner utenfor korridoren og justering utløses. Korridorbredden bør velges ut fra at det skal et sjokk av en viss størrelse til før mekanismen blir effektiv. Samtidig vil en bred korridor innebære at fonderingsgraden tillates å avvike mer fra den planlagte. I Lillevold & Partners rapport betegnes estimatavvik i størrelsesorden ± 10 prosent som «helt ordinært», men vil generelt avhenge av hvor stor risiko som tas i kapitalforvaltningen.

Det er et eget spørsmål om en kan påregne at «reversion to mean» kan gjøre seg gjeldende, det vil si at «estimatavvik eliminerer seg selv over tid, ved senere estimatavvik i motsatt retning». Lillevold & Partners har ikke en modell for å analysere dette. Om en slik eventuell korrigering etter et brått fall ville ha påvirket om justering ville ha blitt utløst eller ikke, avhenger både av type sjokk ordningen utsettes for og av når og hvor ofte det er bestemt at justering kan finne sted, jf. punktet om «tidspunkt for justering».

Lillevold & Partners har tatt utgangspunkt i en korridorbredde på ± 10 prosent, men analyserer også effekter av en korridorbredde på ± 15 prosent.

Justering mot nedre korridorgrense eller opptrappingsplanens hovedbane

Justeringene beregnes ved at man sikter seg inn mot den nedre korridorgrensen for å komme innenfor en målsatt korridor. Gitt at de umiddelbare justeringene opprettholdes gjennom siktperioden samtidig som de øvrige forutsetningene i modellen realiseres, vil den nedre korridorgrensen nås igjen innen siktperioden. Anvendelse av justeringene resulterer i en nærmere bestemt reduksjon av gapet fram til planlagt fonderingsgrad, altså en form for amortisering av avviket.

I dette ligger det at justeringene innrettes med sikte på å innhente korridoren over en bestemt tidsperiode. Sentralt for idéen om å sikte mot korridoren og ikke selve opptrappingsplanen er at justeringene trekker fonderingsgraden mot målet samtidig som de resulterende justeringene begrenses, sammenlignet med om hele gapet forutsettes dekket av justeringene. Et alternativ er å innrette justeringene til å sikte mot selve opptrappingsplanen, og dens hovedbane. Dette vil kreve større nødvendige justeringer, men bidrar til at det siktes mot å komme tilbake til banen og at målet nås på et tidspunkt som er nærmere det som er satt som målår.

Fordeling av justering mellom premie og ytelse

Forutsatt at både premie og ytelser skal kunne endres ved behov i en framtidig AFP-ordning, er en viktig beslutning knyttet til fordelingen av nødvendig justering på premie og ytelse.

Det antas at det er mulig å få til en risikodeling mellom arbeidstakere/pensjonister og arbeidsgivere innenfor balanseringsmekanismen. Lillevold & Partners rapport gir eksempler på hvordan mekanismen påvirker fondsgraden med ren ytelsesjustering, ren premiejustering og en kombinasjon av ytelses- og ren premiejustering, forutsatt et finansielt sjokk (i eksemplene et 20 prosent fall i AFP-fondet) på et gitt tidspunkt, men ellers et forløp i tråd med forventningene.

Der er lagt til grunn at en ytelsesjustering skal virke med samme prosentmessige nedjustering av løpende utbetalte pensjoner som av beholdninger/beregnet ytelse for personer som ikke ennå er pensjonister. Dette innebærer at dersom ytelsen har vært justert ned en periode, men utviklingen deretter tillater at justeringene helt eller delvis kan reverseres, så vil justeringene ikke påvirke pensjonsnivået til personer som ennå ikke er pensjonister. Ytelsesjustering i perioder som pensjonist vil imidlertid innebære lavere pensjonsnivå så lenge justeringene pågår, selv om pensjonsnivået kommer opp igjen til det nivået det ville ha hatt uten justering. Tilsvarende vil perioder med oppjustert premie innebære merbetaling av premie så lenge justeringen pågår, men premien vil deretter være tilbake på utgangsnivået.

En justering ved en kombinasjon av premieøkning og ytelsesreduksjon, med en valgt forutsetning om at justeringene på ytelses- og premiesiden skal bidra like mye til oppbygging av fonderingsgraden, gir en forventet justering på premien som i eksemplene prosentvis er om lag det dobbelte av forventet

justering av ytelsen. Dette skyldes at en ytelsesjustering virker mer umiddelbart på fondsgraden enn en premiejustering, men vil dermed også avhenge kritisk av hvilken sikt lengde en legger til grunn.

Dersom justeringer av ytelse og premie forventningsvis skulle ha bidratt om lag like mye til oppbygging av fondsgraden i antall kroner, måtte fordelingen mellom ytelses- og premiejusteringen i eksempelet ha vært om lag 70/30.

Tidspunkt for justeringer

Prinsipielt er det ønskelig med iverksettelse av justeringer som følge av et avvik snarest mulig etter at avviket har funnet sted. Særlig gjelder dette ved store avvik, og under forutsetningen om at et ytterligere fall er like sannsynlig som en gjeninnhenting.

Operasjonelle forhold setter imidlertid begrensninger på hvor raskt det er mulig å handle. Grunnlaget for fastsettelse av justeringssatser bør være gjennomarbeidede, endelige, bekreftede og offisielle tallstørrelser og medlemsbedriftene har behov for forutsigbare pensjonspremier. Dette hensynet trekker i retning av at premiejusteringer bør fastsettes med en viss tidshorisont. Også gjeninnhenting etter store og brå kursfall, slik vi har sett etter for eksempel etter koronautbruddet, taler for å ikke reagere for raskt, jf. at for eksempel OBX per desember 2020 var tilbake på samme nivå som i januar 2020. Til sammenlikning tok det nesten fem år før OBX var tilbake på samme nivå som før finanskrisen (2008–2013).

Med hensyn til virkningstidstidspunkt for en premiejustering kan kalenderårsskiftet synes som et naturlig utgangspunkt. Virkningstidspunkt 1. mai, det vil si samtidig med fastsetting av nytt grunnbeløp og regulering av pensjoner, kan på en annen side synes som et naturlig tidspunkt for en ytelsesjustering.

Oppsummering

Det følger av det ovenstående at det må foretas valg av en rekke parametre i balanseringsmekanismen og at disse må ses i sammenheng og baseres på en rekke avveininger.

Det kan være utfordrende å finne den riktige balansen i parameterne. På den ene siden vil en ikke reagere for sent på avvik fra en opptrappingsplan for fondet, slik at justeringene blir kraftige når de først iverksettes. På den andre siden er det ikke ønskelig med for hyppige justeringer. Dette er først og fremst knyttet til valg av korridorbredde, men henger sammen med valg av andre parametre i mekanismen. Med en bredere korridor er sannsynligheten for at en hendelse utløser justering lavere, men det tar også lengre tid å hente inn et avvik når justering først er utløst. Det har også betydning om siktemålet er innhenting av korridor eller tilbake til opptrappingsbanen.

9.4 Vedrørende vilkår for tidliguttak

Det vises til at det er et vilkår for uttak av alderspensjon fra folketrygden før 67 år er at den alderspensjonen en sitter igjen med fra 67 år minst tilsvarende minstepensjonsnivået. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at alderspensjonisters inntekter ikke blir lavere enn minstesikringen i folketrygden.

Den livsvarige delen av AFP inngår i dag i denne prøvingen og spiller en betydelig rolle for hvor mange som kan ta ut alderspensjon fra 62 år. Anslag som ble gjort i forbindelse med evalueringen av AFP i 2017, viste at for 1963-kullet (fullt innfasert ny alderspensjon), bidrar medregning av AFP til at anslagsvis 95 prosent av både kvinner og menn i AFP-bedrifter vil oppfylle vilkåret for å ta ut full alderspensjon fra 62 år, mot 70 prosent av mennene og 37 prosent av kvinnene i privat sektor uten AFP.

I diskusjonen av vilkår for tidliguttak het det i Ot. prp. nr. 37 (2008–2009) at «... det er så langt ikke tatt stilling til hvordan slike pensjonsordninger (andre supplerende pensjonsordninger enn AFP) skal tilpasses fleksibel alderspensjon i folketrygden. Om slike ordninger skal tas med i vurderingsgrunnlaget for uttak av pensjon før fylte 67 år, må vurderes i lys av hvordan de blir utformet.» Spørsmål knyttet

til hvilke supplerende ordninger og hvilke krav til utforming, er fortsatt ikke utredet på prinsipielt grunnlag, men har vært konkret vurdert i noen sammenhenger.

I forbindelse med innføringen av «sliterordningen», ble det gjort en vurdering av om slitertillegget skulle kunne inngå i vilkårsprøvingen. Det ble da vist til at inkludering av slitertillegget ville kunne føre til at enkelte alderspensjonister kom under minstepensjonsnivået når slitertillegget opphører ved fylte 80 år (eller tidligere dersom arbeidsinntekten overstiger 15 000 kroner), og at dette ville kunne bidra til at flere blir avhengige av sosialhjelp mv. Vurderingen var at det er viktig å sikre at alderspensjonister ikke kommer under minstesikringen i folketrygden, og regjeringen avviste derfor at slitertillegget kunne inngå i prøving av uttak av alderspensjon fra folketrygden før 67 år.

Hensynet til minstesikringen var også begrunnelsen for at da en tillot at AFP skulle inngå i vilkårsprøvingen, var dette begrenset til den delen av AFP som er livsvarig og gjenstand for garantert regulering. Det vil si at i grunnlaget for vilkårsprøvingen inngår verken den delen av AFP som gis mellom 62 og 67 år, eller kompensasjonstillegget som ikke er gjenstand for årlig regulering. Samtidig ble det stilt krav om at AFP skulle tas ut samtidig med folketrygdens alderspensjon i de tilfellene der AFP bidrar til at vilkåret for rett til tidliguttak oppfylles. I motsatt fall ville det kunne oppstå situasjoner der en tillot uttak av alderspensjon før 67 år basert på medregning av AFP, men hvor arbeidstakeren senere mister retten til AFP grunnet for eksempel skifte av arbeidsgiver før AFP ble tatt ut.

I tidligere vurderinger er det altså lagt vekt på at ytelser som inngår i vilkår for tidliguttak, har betydning for minstesikringen i det allmenne pensjonssystemet. Minstesikringen er livsvarig og med garantert regulering. Dersom en reformert AFP etableres med en mekanisme som kan påvirke ytelser under utbetaling, må betingelsene for at AFP skal kunne inngå i vilkåret for uttak av alderspensjon før 67 år vurderes på nytt.

I brev fra arbeids- og sosialministeren til partene 22. oktober 2020 vedrørende premisser for statens engasjement i AFP-ordningen, forutsettes det at partene kommer til enighet om en utforming av reformert AFP som sikrer et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse og etablerer en plan for opptrapping av fondsgraden ordningen. I denne forbindelse vises det til at dersom partene velger å etablere en risikoregulerende mekanisme, gir dette grunnlag for å tillate en lengre tidshorisont for oppbygging av fondet enn dersom det ikke etableres en slik mekanisme. I brevet heter det videre at det også framover vil være viktig å sikre at alderspensjonister ikke kommer under minstesikringen i folketrygden, men at en er innstilt på å videreføre muligheten til å regne inn livsvarige AFP-utbetalinger i grunnlaget for vilkårsprøvingen.

9.5 Regnskapsføring av AFP i privat sektor

Formålet med et regnskap er å gi omverdenen et rettviseende bilde av bedriftens økonomiske stilling forutsatt fortsatt drift. I regnskapsmessig sammenheng er det slik at det er anslag for de samlede forventede forpliktelsene til AFP-ordningen som er relevant, og ikke bare de strengt juridiske forpliktelsene som knytter seg til personer som er fylt 62 år, jf. diskusjonen av avgrensningen av AFP-forpliktelsene i punkt 9.2.4. Partene har forutsatt at en reformert AFP må utformes slik at den ikke utløser plikt til balanseføring.

Som en del av utredningen er det foretatt en gjennomgang av regnskapsreguleringen og av tidligere vurderinger med hensyn til regnskapsføring av AFP.

Et grunnleggende prinsipp i gjeldende regnskapslovgivning er at regnskapet skal utarbeides i samsvar med god regnskapsskikk, jf. regnskapsloven § 4-6. Sammenhengen mellom regnskapsloven og god regnskapsskikk er omhandlet i forarbeidene til regnskapsloven. Utfyllende anbefalinger til regnskapsloven utarbeides og fastsettes av Norsk Regnskapsstiftelse i form av regnskapsstandarder (NRS).

Den regnskapsmessige behandlingen av pensjonsutgifter, herunder AFP, er nærmere vurdert i IAS 19 *Ytelser til ansatte* under IFRS og i NRS 6 *Pensjonskostnader* under regnskapsloven. Utgangspunktet for

den regnskapsmessige behandlingen av den gjeldende AFP-ordningen er at den er en ytelsesbasert flerforetakspensjonsordning. Avgjørende for den regnskapsmessige behandlingen i de foretakene som er med i ordningen, er følgelig at:

- Det foreligger tilstrekkelig informasjon til å tallfeste de samlede forpliktelsene i ordningen.
- Det foreligger et konsistent og pålitelig grunnlag for å allokere de samlede forpliktelsene mellom de deltakende foretakene.

Hvis begge disse forutsetningene er oppfylt, skal ordningen regnskapsføres som en ytelsesordning. Hvis de ikke er oppfylt, skal ordningen regnskapsføres som en innskuddsordning.

En arbeidsgruppe oppnevnt av Finansdepartementet kartla i 2011 problemstillinger knyttet til regnskapsføring av den den gangen nye AFP-ordningen. På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport og høringsuttalelsene, uttalte Finansdepartementet i Nasjonalbudsjettet 2014 at det ikke var grunnlag for å konkludere med at det var plikt til å balanseføre AFP.

Når det gjelder spørsmålet om tallfesting av de samlede forpliktelsene, var vurderingen at det er mulig å anslå disse, men at slike anslag ikke forelå. Når det gjelder spørsmålet om å fordele de samlede forpliktelsene i AFP-ordningen på de deltakende foretakene på en «konsekvent og pålitelig» måte, var vurderingen at det er store prinsipielle problemer knyttet til dette.

Vanskelighetene med å fordele de samlede forpliktelsene i AFP-ordningen på de deltakende foretakene på en «konsekvent og pålitelig» måte, skyldes at AFP-ordningen har et stort innslag av kollektive og solidariske elementer. Vurderingen er i hovedsak uavhengig av dagens begrensninger i datagrunnlag, og antas ikke å ville endre seg selv om en skulle gjøre betydelige endringer i regelverket for AFP-ytelsen, så lenge det ikke skjer vesentlige endringer i kostnadsfordelingen mellom foretakene.

Den foreløpige konklusjonen er altså at de samme momentene som lå til grunn for vurderingene i 2011 og 2014, fortsatt vil være relevante for modellene som nå diskuteres i utredningen av reformert AFP. Regnskapsføring som innskuddsordning øker imidlertid betydningen av at relevant informasjon om AFP-forpliktelsene gis i noter til regnskapet. Slik informasjon kan omfatte anslag for de samlede AFP-forpliktelsene, framskrivinger av økonomien i ordningen og den enkelte virksomhets andel av de samlede innbetalingene.

Det understrekes også at spørsmålet om balanseføring bør holdes atskilt fra vurderingen av ordningens finansielle bærekraft. Omfanget av underdekning er ikke avgjørende for den regnskapsmessige vurderingen av plikten til å balanseføre. Balanseføring ville ha bidratt til å synliggjøre, men ikke løse eventuelle underdekningsproblemer.

Et særskilt spørsmål som har vært reist er om en med innføring av «definert ambisjon», jf. punkt 9.3.3, kan unngå krav til balanseføring.

Dagens AFP har garantert regulering både i opptjenings- og utbetalingsfasen. En slik ytelsesgaranti utløser normalt en balanseføringsplikt, men lar seg altså ikke gjennomføre innenfor det gjeldende systemet. Dersom andre endringer i AFP-ordningen, for eksempel knyttet til finansieringsløsningen, innebærer at ordningen fortsatt anses som en ytelsesordning og det blir mulig å beregne og allokere en totalforpliktelse mellom enkeltbedrifter på en pålitelig og konsekvent måte, er det uklart hvorvidt en endring fra garantert regulering til en definert ambisjon om en viss regulering av pensjonen vil ha betydning for størrelsen på et eventuelt krav til balanseføring.

Som det framgår av det ovenstående antas det å være problemer knyttet til å fordele de samlede forpliktelsene i AFP-ordningen på de deltakende foretakene på en «konsekvent og pålitelig» måte, som hindrer at ordningen skal regnskapsføres som en ytelsesordning. Det framgår videre at det antas at dette ikke vil endre seg selv om en skulle gjøre betydelige endringer i regelverket for AFP-ytelsen, så lenge det ikke skjer vesentlige endringer i kostnadsfordelingen mellom foretakene.

10. Overgang til en opptjeningsbasert AFP-ordning

10.1 Innledning

I LO og NHOs protokoll om AFP fra 8. april 2018 heter det at partene i forbindelse med utredningen skal vurdere om kvalifiseringsordningen på sikt kan erstattes med en opptjeningsordning, og hvordan en eventuell overgang kan gjøres.

Hvordan en overgang til en opptjeningsordning best kan gjennomføres avhenger i stor grad av hvordan en reformert kvalifiseringsordning utformes. I tjenstepensjonsordningene i privat sektor skal allerede opptjent pensjon være fullt fondert til enhver tid, jf. punkt 9.2.1 om fondering. Det er derfor nærliggende å tenke at en opptjeningsbasert AFP uten kvalifiseringskriterier også skal være fullt fondert. Dersom det er et mål å legge om AFP til en slik ordning på sikt og uten behov for store tilleggsinnbetalinger for å fondere ordningen, bør en reformert kvalifiseringsordning dermed baseres på en kombinasjon av opptjeningssatser, premieinnbetalinger og risikoregulerende mekanismer, som gir høy grad av sikkerhet for at det bygges opp tilstrekkelige fond innen rimelig tid.

Gitt at både ordningens forpliktelser til personer som har oppfylt kvalifiseringskriteriene og potensielle forpliktelser til personer som kan komme til å oppfylle kriteriene, det vil si personer i alderen 13–61 år som har arbeidet i AFP-bedrift, er fondert, kan ordningen legges om til en opptjeningsordning enten ved å fordele midlene på separate kontoer/beholdninger for den enkelte arbeidstaker som har fartstid i AFP-bedrift eller ved at arbeidstaker får rett på en andel av et fortsatt felles fond. Alternativt kan ordningen legges om slik at framtidig opptjening fra et gitt tidspunkt eller fra et gitt årskull fonderes løpende og eventuelt fordeles til den enkeltes pensjonsbeholdning, mens alle forventede fremtidige pensjonsutbetalinger som følge av tid i ordningen før dette tidspunktet fortsatt følger reglene i kvalifiseringsordningen. Et naturlig referansepunkt for en opptjeningsordning kan i alle tilfelle være rammeverket for private tjenstepensjonsordninger.

10.2 Opptjening og utbetaling av pensjon

Ansatte i AFP-bedrifter vil i en opptjeningsbasert modell tjene opp pensjonsrettigheter fram til en fastsatt alder, for eksempel fram til og med 61 år som i gjeldende ordning¹². Pensjonsopptjeningen kan beregnes ut fra samme beregningsgrunnlag som legges til grunn for en reformert kvalifiseringsordning (AFP2). De private tjenstepensjonsordningene er basert på alleårsopptjening¹³ med lønn fra bedriften hvor en er ansatt som beregningsgrunnlag. Dette tilsvarer bruk av lønn i AFP-bedrift (AFP2) som beregningsgrunnlag i reformert AFP.

I en opptjeningsbasert ordning må det tas stilling til om den enkelte ansatte skal tjene opp rett til en pensjonskapitalbeholdning eller om det hvert år skal tjenes opp og betales premie for en gitt årlig ytelse eller en andel av en «full» ytelse til en premiereserve. I kapittel 5 om en reformert kvalifiseringsordning er det lagt til grunn at opptjeningen formuleres på beholdningsform og at pensjonsytelsene skal beregnes på grunnlag av delingstall. Det er dermed nærliggende at en opptjeningsbasert AFP baseres på at arbeidsgiver hvert år betaler inn en gitt prosent av beregningsgrunnlaget til en pensjonsbeholdning. Størrelsen på innskuddet kan settes ut fra det valgte premienivået i den reformerte kvalifiseringsordningen, men eventuelt slik at det tas hensyn til at det ikke lenger vil være besparelser knyttet til at personer mister opptjening når de ikke oppfyller kvalifiseringskriteriene. Størrelsen på denne effekten avhenger åpenbart av hvilke kriterier som gjelder for den reformerte kvalifiseringsordningen.

Pensjonsbeholdningen vil bygges opp av summen av innskudd fra arbeidsgivere, avkastningen på forvaltningen av midlene eventuelt med tillegg av lønnsreguleringsmidler, tilført dødelighetsarv samt eventuelt opptjente midler fra personer som ikke får ytelsen pga. uførhet, dersom det vurderes at «ikke-uførhet» fortsatt kan være et vilkår i en opptjent AFP-ordning.

12. I tjenstepensjonsordningen gis det opptjening for arbeid fram til fylte 75 år.

13. Ytelsesordninger etter foretakspensjonsloven har fortsatt et gitt antall opptjeningsår for full ytelse, men det skjer svært lite ny opptjening eller nyetablering av slike ordninger.

I rene innskuddsordninger vokser pensjonsbeholdningen med oppnådd avkastning og arbeidstakerne bærer all risiko for verdiutviklingen på opptjente pensjonsmidler. Dette kan legges til grunn også i en opptjent AFP-ordning. Dersom ordningen i stedet skal gi en form for garanti for pensjonsopptjeningen eller framtidig verdistigning, må forvalteren av ordningen eller medlemsbedriftene bære risikoen for at pensjonsbeholdningene ikke faller i verdi, eller eventuelt at verdien minst stiger med en gitt prosent. I tilfelle er det spørsmål om ordningen også bør forvaltes av en institusjon som er kapitalisert for å håndtere avkastnings- og eventuell levealdersrisiko.

Dersom verdien av den opptjente pensjonen skal holde tritt med alminnelig lønnsvekst, må avkastningen på pensjonsbeholdningen minst være lik lønnsveksten over tid, ellers må differansen dekkes av tilleggsinnbetalinger. En mulighet er at pensjonsbeholdningene skal holde tritt med lønnsvekst *bare* dersom avkastningen over tid er tilstrekkelig, en såkalt definert ambisjon, jf. punkt 9.3 om risikoregulering for en reformert kvalifiseringsordning. For å glatte ut svingninger i avkastningen over tid kan oppnådd avkastning ut over lønnsvekst settes av til et reguleringsfond, som kan være felles for alle AFP-bedrifter, som kan benyttes til å dekke manglende lønnsregulering i år hvor avkastningen er lavere enn lønnsveksten. Dersom det ikke er midler i reguleringsfondet, blir årets regulering av pensjonsbeholdningene lavere enn lønnsveksten. Dette tilsvarer reguleringen av pensjonsbeholdninger i private hybridordninger, men med den forskjellen at bedriftene ikke er pliktig til å betale for manglende regulering hvis midler fra avkastningen og reguleringsfondet ikke strekker til.

Gitt at finansavkastningen over tid i gjennomsnitt overstiger lønnsveksten i samfunnet, reiser en slik ordning også spørsmål om hva som skal skje med midler i reguleringsfond som overstiger det som er nødvendig for å sikre lønnsregulering over tid. I private hybridordninger med garantert lønnsregulering skal overskytende midler tilbakeføres til arbeidsgivers premiefond dersom reguleringsfondet overstiger 5 prosent av medlemmenes pensjonsbeholdninger. Dette har imidlertid sammenheng med at arbeidsgivere også plikter å skyte til midler når dette er nødvendig for å sikre lønnsregulering. Uten en slik betalingsplikt for medlemsbedriftene er det ikke uten videre gitt at overskuddsmidler fra reguleringsfondet bør føres tilbake til bedriftene. Et alternativ kan være at slike overskuddsmidler benyttes til å dekke opp for manglende lønnsregulering for tidligere perioder.

Det må også tas stilling til hvordan midler som frigjøres ved medlemmers død (dødelighetsarv) skal behandles. I innskuddsordninger går pensjonsmidler etter avdøde medlemmer til de etterlatte eller til boet etter avdøde, mens den i ytelses- og hybridordninger tilfaller forsikringskollektivet og fordeles mellom gjenlevende medlemmer med ordningens dødelighetsgrunnlag som fordelingsnøkkel. I ytelsesordningene tas det hensyn til forventet dødelighetsarv ved premieberegningen og slik at pensjonsleverandøren sørger for at premiereserven vokser tilsvarende beregnet dødelighetsarv hvert år, mens en i hybridordningene fordeles faktisk dødelighetsarv til pensjonsbeholdningene når et medlem dør. I begge tilfeller bidrar dødelighetsarven til at en gitt premie kan finansiere en høyere ytelse enn om frigjorte midler ved død fordeles til medlemmets arvinger.

Det kan videre vurderes om det skal være ulike ordninger for bruk av dødelighetsarv henholdsvis for medlemmer under opptjening og under utbetaling. For hybridordningene er det fordeling av faktisk dødelighetsarv under opptjeningsperioden, mens pensjonsleverandørene fastlegger en garantert ytelse basert på blant annet beregnet dødelighet ved uttak. I en opptjent AFP kan det også være mulig å inkludere dødelighetsarv fram til uttakstidspunktet i fastleggingen av pensjonsytelsene på tilsvarende måte som det er gjort ved fastsetting av delingstall for alderspensjon fra folketrygden.

På uttakstidspunktet kan pensjonsbeholdningene betales ut i årlige rater i et fastsatt antall år, som i private innskuddspensjonsordninger, eller konverteres til en livsvarig årlig ytelse, for eksempel ved hjelp av et forsikringsteknisk beregningsgrunnlag. Reguleringen av ytelsene under utbetaling kan baseres på samme prinsipper som reguleringen av pensjonsbeholdninger under opptjening, dvs. enten ved tilførsel av oppnådd avkastning eller ved mekanismer for garantert regulering. Dersom det skal garanteres for nivået på eller reguleringen av ytelser under utbetaling, må noen stå som garantist.

I en tjenstepensjonsordning har hver arbeidstaker krav på sin pensjonsbeholdning fram til sin død eller fram til en gitt alder. Medlemmer av disse ordningene mister ikke rett på pensjonsopptjeningen ved uførhet. Det er videre et krav etter obligatorisk tjenstepensjon om at medlemmer som blir uføre skal sikres fortsatt alderspensjonsopptjening fram til de fyller 67 år gjennom en egen forsikringsdekning (premie-/innskuddsfritak ved uførhet).

I en opptjent AFP hvor det stilles krav om arbeidsførhet på uttakstidspunktet oppstår det spørsmål om hva som skal skje med oppsparte midler for de som ikke oppfyller et slikt krav. En mulighet er at slike midler behandles på samme måte som dødelighetsarv, jf. ovenfor, enten ved at en tar hensyn til «beregnet uførearv» ved premieberegningen eller ved at «faktisk uførearv» fordeles løpende på kollektivet etter hvert som medlemmer mister retten til AFP på grunn av uførhet.

Tilsvarende problemstilling oppstår også dersom det skal stilles krav til et minste antall år med AFP-tilknytning for rett på pensjonsopptjening. I tjenstepensjonsordninger blir pensjonsmidler fra «for korte» arbeidsforhold tilført arbeidsgivers premiefond, men i innskuddspensjonsloven er kravet til lengden på arbeidsforholdet («12 månedersregelen») vedtatt opphevet, jf. *Prop. 40 L (2018–2019) Endringer i innskuddspensjonsloven mv. (egen pensjonskonto)*. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2021. I ny offentlig tjenstepensjon er det et krav om minst ett års samlet tjenestetid for å få en oppsatt rett til pensjon ved fratreden fra ordningen.

10.3 Fordeling av kostnadsansvar

Det må legges til grunn at det vil være kostnader ved administrasjon og forvaltning av AFP-midlene og det må tas stilling til en fordeling av ansvaret for betaling for disse kostnadene. I private innskuddspensjonsordningene dekker arbeidsgiver slike kostnader i løpende ordninger i tillegg til årlige innskudd eller premier, mens arbeidstakere dekker kostnadene ved pensjonskapitalbevis fra tidligere arbeidsforhold. I hybrid- og ytelsesordninger skal arbeidsgiver betale for oppbygging av administrasjonsreserver som skal dekke kostnader for opptjente pensjonsrettigheter fra tidligere arbeidsforhold (henholdsvis pensjonsbevis og fripoliser). Det kan i en opptjent AFP, som i innskuddspensjonsordningen, legges opp til ulike løsninger for henholdsvis aktiv opptjening og opptjente AFP-rettigheter til personer som ikke lenger er medlemmer i ordningen (en form for oppsatt rett/pensjonskapitalbevis).

10.4 Forvaltning av en opptjent AFP – organisering og tilsyn

En fondert AFP vil innebære behov for forvaltning av betydelig midler. Ordningen delfinansieres av staten og gis på samme måte som tjenstepensjonsordningene skattemessig gunstigere behandling enn annen sparing. For at det skal være tilstrekkelig sikkerhet for opptjente AFP-midler bør ordningen, i alle fall dersom det knyttes noen form for garanti til opptjeningen, forvaltes enten i en institusjon med en solvens-kapital som kan dekke uforutsette tap og/eller at bedriftene garanterer for opptjent pensjon.

Dersom forvaltningen av en opptjent AFP blir å anse som forsikringsvirksomhet reiser dette videre spørsmål om i hvilken grad en slik institusjon skal underlegges krav til soliditet, risikostyring, internkontroll mv. tilsvarende det som i dag følger av forsikringsvirksomhetsloven og finansforetaksloven og om institusjonen skal underlegges tilsyn fra Finanstilsynet.

I en opptjent ordning der midler er satt av i den enkeltes navn kan man også se for seg at ordningen administreres videre av Fellesordningen, men der deler av leveransen kan settes ut til en kjøpt tjeneste (forvaltning, IT-systemer, informasjonsflyt til den enkelte) etc.

Referanser

Evaluering av AFP i privat sektor, Rapport fra arbeidet 7. desember 2017, LO og NHO

Holden, S., T. Johnsen og E. R. Moen (2016) «Valg av kapitaliseringsrente i erstatningssaker», Samfunnsøkonomen nr. 6 2016. <http://folk.uio.no/sholden/Norsk/kapitaliseringsrente-samfunnsøkonomen.pdf>.

Meld. St. 26 (2016–2017) «Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016»

Nergaard, K. (2020) «Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019», Fafo-notat 2020:12

Norsk regnskapsstiftelse (2020) «Veiledende pensjonsforutsetninger per 31.12.2020», s. 4

NOU, Norges offentlige utredninger 2016: 20 «Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland»

NOU, Norges offentlige utredninger 2019: 7 «Arbeid og inntektssikring», s. 256–257

Gleditsch, R. F., M. J. Thomas og A. Syse (2020) «Nasjonale befolkningsframskrivninger 2020 – modeller, forutsetninger og resultater», Statistisk sentralbyrå rapport 2020/24

Vedlegg 1. Ord og begreper benyttet i utredningen

Alle varianter av begrepet opptjening benyttes i rapporten om det grunnlaget som benyttes ved beregning av ytelsens størrelse hvis denne kommer til utbetaling, og må derfor *ikke* leses som en opptjent rettighet.

Begrepene er forklart i den sammenheng de benyttes i rapporten. Begreper knyttet til balanseringsmekanismen er forklart i punkt 9.3.5.

Begrep	Forklaring
Ansiennitetsvilkår	Er et kvalifiseringsvilkår som er knyttet til ansiennitet i en AFP- bedrift, for eksempel som i vedtektene i dagens AFP
Alder for opptjening	Det intervall mellom to aldre man får opptjening av pensjon
Balanseringsmekanisme	En risikoregulerende mekanisme som balanserer utslaget av risikodemping, her en mekanisme som knytter premiens og ytelsens størrelse til ordningens forventede inntekter og utgifter
Beregningsgrunnlag	Det grunnlag/inntektsgrunnlag som benyttes for å beregne en premie, ytelse eller annet
Bufferfond	Her: et fond som i en PAYGO-ordning skal skape trygghet for at man har nok midler
Definert ambisjon	Et betinget løfte. En ambisjon, ikke en forpliktelse. Her knyttet til regulering av ytelser
Delingstall	Tall som brukes i forbindelse med levealdersjustering for å beregne årlig pensjon opptjent på beholdningsform
Diskontering	Å omregne en framtidig verdi til nåverdi, den verdien den har i dag
Fondert	At man har fond eller midler som helt eller delvis dekker en gitt forpliktelse
Fonderingsgrad	Hvor stor andel av en gitt forpliktelse som er fondert
Forholdstall	Tall som brukes i forbindelse med levealdersjustering for å beregne årlig pensjon opptjent på ytelsesform
Ikke-uførhet	At en person ikke mottar uføretrygd
Juridiske forpliktelser	Forpliktelser som er basert på de (samlede) ytelser noen har et juridisk krav på. Her beregnet som størrelsen på rettighetene til personer som har startet uttak eller som oppfyller vilkårene til å kunne starte uttak. Uttak kan tidligst starte ved 62 år
Kvalifiseringsvilkår	Vilkår som avgjør om man er kvalifisert til en bestemt ytelse eller ikke
Levealdersjustering	Fastsettelse av årlig pensjon basert på forventet levealder for ett bestemt årskull
Minstekrav	Kvalifiseringsvilkår med krav til minstetid eller beløp for å kvalifisere for en ytelse
Nettorente	Rente over lønnsvekst
Opptjening	En beskrivelse av hvordan en ytelse blir til/beregnes
Opptjeningsgrunnlag	Det grunnlag, for eksempel inntekt i AFP bedrift, som sammen med opptjeningssatsen danner opptjeningen
Opptjeningshistorikk	En oversikt over historikk, for eksempel knyttet til tid og inntekt
Opptjeningssats	Den satsen som benyttes til beregning av opptjening
Opptjeningstak, eventuelt et intervall for opptjeningen	Setter rammer for hvilket avtalt beregningsgrunnlag som skal legges til grunn for opptjeningen f. eks. 0–7,1 G
Opptjeningsår	Antall år det er opptjening. Vil ved beregning deles i måneder
Opptopping- (splan)	En fri eller fastsatt plan for å nå et bestemt nivå
Pay as you go (PAYGO)	Et system der dagens utbetalinger dekkes av dagens innbetalinger. Dagens AFP har i tillegg et bufferfond

Pensjonsbeholdning	Beholdning eller pensjonsrettigheter fra pensjongivende inntekt som gir rett til alderspensjon, gitt at visse vilkår oppfylles
Pensjonsforpliktelse	En forpliktelse til å utbetale avtalt pensjon, gitt at visse vilkår er oppfylt
Premie	Premie er prisen på ytelsen/forsikringen/produktet
Premieberegningsgrunnlag	Den lønnen for de ansatte bedriften må betale premie av
Premiesats	Den sats som benytte ved beregning av premie
Regulering av ytelsen under opptjening	Hvordan og på hvilken måte en mulig ytelse reguleres i den perioden den opptjenes
Regulering av ytelsen under utbetaling	Hvordan og på hvilken måte en ytelse reguleres i den perioden den utbetales
Risikoregulerende mekanisme	Se balanseringsmekanisme
Ufonderte forpliktelser	De forpliktelser som ikke dekkes av fond.
Totalforpliktelse	Et begrep som omfatter både juridiske forpliktelser og beregnede forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år (ikke-juridiske forpliktelser)
Uttakstidspunktet	Det tidspunkt uttak av en ytelse/pensjon starter
Uttaksalder	Fra den alder man starter uttak av en ytelse/pensjon
Utbetalingsperiode	Den periode man får en ytelse, fra uttakstidspunktet/uttaksalder til enten en fastsatt alder eller til død
Ytelse	En utbetaling

Vedlegg 2. Mosart og analyser av AFP i privat sektor

Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen, Statistisk sentralbyrå

Den gjeldende ordningen for avtalefestet pensjon i privat sektor har svakheter knyttet til at man kan være medlem av ordningen over lang tid, men likevel ikke få ytelsen hvis yrkeskarrieren avsluttes utenfor sektoren. LO og NHO har derfor over lengre tid drevet et utredningsarbeid med tanke på dempe disse problemene. Statistisk sentralbyrås demografiske pensjonsmodell Mosart har vært benyttet i denne utredningen. Dette vedlegget gir en beskrivelse av Mosart med vekt på nye sider av modellen.

Avtalefestet pensjon i (AFP) i privat sektor er en ytelse man kvalifiserer til gjennom medlemskap i ordningen. Kvalifikasjonskravene er knyttet opp til at man i en ansiennitetsperiode på 9 år forut for aldersgrensen på 62 år må ha hatt hovedarbeidsforholdet i en medlemsvirksomhet (bedrift) i minst 7 av disse årene. Man kan heller ikke ha mottatt uførepensjon etter 62 år. På uttakstidspunktet og i de tre foregående årene må man dessuten ha vært reelt ansatt i virksomheten og hatt dette som hovedarbeidsforhold. Det er også andre krav/regler, blant annet knyttet til sykdom. Ordningen finansieres i hovedsak gjennom en premie på all lønn mellom 1 og 7,1 grunnbeløp utbetalt av medlemsvirksomhetene.

Dagens ytelse beregnes på grunnlag av hele opptjeningshistorien i folketrygden før 62 år, og gis som et livsvarig tillegg til alderspensjon fra folketrygden. Det vil si at ytelsen i all hovedsak beregnes uavhengig av hvor lenge man har vært medlem. Nåverdien av AFP-ytelsen kan anslås til å være i størrelsesorden én million kroner. Man kan dermed miste en betydelig ytelse etter et langt medlemskap på grunn av forhold man ikke har kontroll over (overdragelse eller nedleggelse av bedriften på slutten av yrkeskarrieren). Motsatt kan man få den samme ytelsen hvis man kun avslutter yrkeskarrieren i en virksomhet med AFP, uten at det er betalt inn premie som har bidratt til finansieringen av ordningen i de årene man ikke var medlem.¹⁴

I utredningen av en reformert AFP i privat sektor er det lagt til grunn at det er de årene man faktisk har vært medlem som skal legges til grunn for beregningen av ytelsen, og ytelsen innvilges uavhengig av om man er medlem på slutten av yrkeskarrieren. Modellen for reformert AFP, herunder overgangsordningen, er beskrevet i kapittel 6 i rapporten og beregninger av modellen er dokumentert i kapittel 7 og 8 i rapporten.

Formålet med dette vedlegget er å gi en kortfattet beskrivelse av modellen Mosart som har vært brukt i disse analysene, samt omtale relevante sider av modellen som i liten grad er dokumentert verken tidligere eller i rapporten. Dette gjelder spesielt tilrettelegging og utnyttelse av nye data som angir hvilken pensjonsordning man tilhører. Det er krevende å framskrive en pensjonsordning som er basert på kvalifisering, hvor små svakheter i forutsetningene og i simuleringen kan gi store utslag i hvor omfattende ordningen blir. Mot slutten av vedlegget kommer vi inn på disse egenskapene.

2.1 Generelt om Mosart

Mosart tar utgangspunkt i hele den norske befolkningen med et omfattende sett av kjennetegn. Basert på detaljerte opplysninger fra et utgangså simulerer modellen det videre livsløpet for alle individer som inngår. Sannsynligheter for overganger mellom ulike tilstander er avhengig av individuelle karakteristika og er estimert på grunnlag av tidligere observasjoner. Begivenheter inkludert i modellen er fødsel, død, inn- og utvandring, husholdningsdannelse og oppløsning, utdanningsaktiviteter, yrkesdeltaking, pensjonering, inntekter og formue. Pensjonsytelsene inkludert i modellen består av alderspensjon, uføretrygd og etterlatteytelser fra folketrygden. I tillegg inngår offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig og privat sektor. Ytelsene beregnes med utgangspunkt i observerte og simulerte arbeidsinntekter, andre relevante kjennetegn ved individene og en detaljert beskrivelse av regelverket for de ulike pensjonsordningene.

14. Formelt sett er det bedriften som betaler premien, men det er ikke urimelig å anta at dette påvirker lønnsnivået i medlemsbedriftene, slik at arbeidstakere dermed indirekte er med å betale premien.

Befolkningen i utgangsåret omfatter alle som er registrert bosatt i Norge samt personer i utlandet med norske pensjonsrettigheter. Detaljert informasjon om disse individene er hentet inn fra ulike administrative registre i blant annet Skattedirektoratet, NAV og Statistisk sentralbyrå. I disse beregningene er utgangspopulasjonen basert på detaljerte opplysninger fram til og med 2018. Beregningene som omtales i rapporten er i hovedsak utført på et utvalg på 20 prosent av befolkningen, fordi dekomponeringen av alternativene har krevd et uvanlig stort antall beregninger.

Sammenhengene som inngår i modellen oppdateres ved å bruke korrigeringsfaktorer slik at modellen for de senere årene treffer observerte data på et aggregert nivå. Modellen er kalibrert med utgangspunkt i aggregerte data til og med 2019. De demografiske forutsetningene er basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Siste gjeldende framskriving ble publisert i juni 2020, og herfra benyttes i hovedsak middelalternativet.

Siden slutten av 1990-tallet har det vært en omfattende bruk av modellen Mosart i forbindelse med utformingen av det norske pensjonssystemet med hovedvekt på folketrygdens alderspensjon. Som i de fleste andre land er det norske pensjonssystemet komplisert og inkluderer ikke-lineariteter i opparbeidingen av pensjonsrettigheter. Beregninger ved en mikrosimuleringsmodell som inneholder demografiske kjennetegn, arbeidstilbud og en nøyaktig beskrivelse av pensjonssystemet, er derfor en hensiktsmessig framgangsmåte for å oppnå presise anslag på de direkte effektene for individuelle ytelser, offentlige utgifter og framtidig finansieringsbyrde for de yrkesaktive.

Pensjoneringsmønsteret ved overgang til alderspensjon er kalibrert mot nivået etter pensjonsreformen fra 2011, som innebærer at mange står lenger i arbeid enn tidligere. Framover legges det til grunn at ønsket pensjonsalder, i betydningen uttreden av arbeidslivet, vil øke med to tredeler av veksten i levealder.¹⁵ For personer som fortsatt er yrkesaktive når de tar ut alderspensjon, betyr dette at de om lag vil opprettholde årlig pensjonsytelse når det tas hensyn til at også opptjeningstiden blir lengre.¹⁶ Samtidig legges det til grunn at mange tar ut alderspensjonen ved første anledning, og for mange vil dette være flere år før de faktisk slutter å jobbe. Dette er i tråd med hva som har skjedd etter pensjonsreformen, og gjør det vanskeligere å sammenligne pensjonsytelsene på tvers av generasjoner med ulike uttaksmønstre. En person som har tatt ut alderspensjon lenge før uttreden av arbeidslivet, vil få en lav årlig ytelse uten at dette kan tolkes som et uttrykk for at pensjonen egentlig er «dårlig». Samtidig vil slikt tidliguttak av pensjonsytelsen ha visse reelle effekter på pensjonsordningene til tross for levealdersjusteringen, spesielt når perspektivet er finansieringen av ordningene.

Alle kronebeløp i beregningene er deflatert med lønnsnivået i 2020, også kjent som å framskrive pensjonsutbetalingene i «faste grunnbeløp», eller «faste G». Siden de pensjonsordningene som belyses her kan skaleres opp med grunnbeløpet, kan eventuelle kronebeløp regnes om til et annet år ved å gange med grunnbeløpet for dette andre året, og deretter dele med grunnbeløpet for 2020. Gjennomsnittlig grunnbeløp i 2020 var på 100 853 kroner. Ved å framskrive pensjonsytelsene lønnsdeflatert og dermed i faste grunnbeløp, vil alle figurer og tall vise den relative utviklingen mot det grunnlaget som skal finansiere disse ordningene, spesielt samlet lønnsinntekt. Figurene vil også vise den relative levestandarden for pensjonistene sammenlignet med samtidige yrkesaktive.

Referansebanen bygger på utformingen av pensjonsordningene slik de i stor grad er fastlagt per dags dato. Offentlig tjenestepensjon er lagt inn basert på avtalen mellom partene i offentlig sektor fra 3. mars 2018, herunder at offentlig ansatte født i 1963 og senere skal få en AFP-ordning relativt lik

15. Økningen i avgangsalder mellom to påfølgende årskull er satt til to tredeler av veksten i den alderen som gir delingstall lik 13,42. For årskullene 1944 til 1954 brukes veksten i alder som gir forholdstall lik 1. For årskullene 1954 til 1962 brukes et veid gjennomsnitt av veksten beregnet ved disse to metodene. Levealdersjusteringen beregnet på denne måten vil om lag tilsvare veksten i forventet levealder.

16. Opptjeningseffekten vil avhenge av hvor lenge man har jobbet, når man går av og inntektsnivået i de ekstra årene man jobber. Med en jevn inntektsprofil på 40 år og avgangsalder midt i 60-årene vil to tredeler økning i avgangsalder om lag kompensere for levealdersjusteringen. Med lengre yrkeskarrierer og/eller lavere inntekt i de ekstra årene man jobber må man jobbe noe lenger enn antydnet her.

den gjeldende ordningen i privat sektor. Avtalen i offentlig sektor forutsetter at samlet tjenestetid i privat og offentlig AFP skal ligge til grunn for kvalifiseringskravet i ordningen, og det er lagt til grunn medregning av tjenestetid i referansebanen som ligger til grunn for framskrivingene. Foreløpig foreligger det ikke noen formell avtale og/eller vedtak om slik medregning, og som en forenkling er siste arbeidsgiver forutsatt å stå for finansieringen av hele ytelsen. Beregnet på denne måten vil medregning øke pensjonsutgiftene i privat AFP med om lag 5 prosent på lang sikt, ved at noen flere vil være omfattet av ordningen. I alle beregninger som omtales i rapporten er det regnet *uten* medregning.

De ulike alternativene for en reformert AFP-ordning er beregnet fra den simuleringen som følger av referansebanen. En ulempe ved dette er at AFP-ordningen til en viss grad kan påvirke uttaks- og avgangsmønsteret, om ikke annet via opptjeningskravet for å kunne ta ut alderspensjon før 67 år. Disse effektene ser vi bort fra her. Fordelen med å beregne ytelsene på de samme simulerte livsløpene, er at simuleringsstøyen (modellen trekker begivenheter på individnivå) får nesten ingen innvirkning på forskjellen mellom de ulike alternativene. Endringer i uttaksmønsteret kan også i betydelig grad forskyve pensjonsutgiftene i tid, men delingstallet sikrer at de samlede virkningene over tid i liten grad påvirkes. Ved å bruke samme uttaksmønster i alle beregningene er det ikke behov for å korrigere analysene for disse forskyvningene i tid.

En generell beskrivelse av Mosart finnes i Andreassen m.fl. (2020).

2.2 Datagrunnlag

Datagrunnlaget for Mosart er solid, spesielt ved at hele opptjeningshistorien er tilgjengelig for alle som har vært medlem av folketrygden siden pensjonsordningen ble opprettet i 1967. For pensjonsordninger utenom folketrygden er datagrunnlaget på mange områder langt svakere, spesielt når man går bakover i tid. Det er lagt ned en del arbeid i å forbedre disse dataene de senere årene, også av hensyn til AFP-utredningen.

2.2.1 Inntektsbegreper, herunder «arbeidsinntekt»

På individnivå blir yrkesdeltaking i Mosart simulert på grunnlag av det vi her kaller arbeidsinntekt. Utgangspunktet for arbeidsinntekten er årlig pensjongivende inntekt, men fratrukket eventuelle arbeidsavklaringspenger (AAP) og overgangsstønad. Uføretrygd skattlegges som lønn, men inngår heller ikke i arbeidsinntekten slik den er definert her. AAP, overgangsstønad og uføretrygd blir beregnet av Mosart på grunnlag av andre kjennetegn, og inngår i beregningen av pensjonsrettigheter. Avgrenset på denne måten vil arbeidsinntekt først og fremst være lønn, men vil også omfatte næringsinntekt, og arbeidsrelaterte ytelser som arbeidsledighetstrygd, sykepenger og foreldrepenger.

2.2.2 Sektorinndeling

Mosart deler arbeidsstyrken inn i fem «sektorer»:

- Ikke ansatte, herunder selvstendige og mottakere av AAP
- Ansatte i privat sektor uten AFP
- Ansatte i privat sektor med AFP (Fellesordningen)
- Ansatte med medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK)
- Ansatte med offentlig tjenestepensjon utenom SPK, i hovedsak KLP

Alle med arbeidsinntekt blir hvert år hovedsakelig klassifisert på grunnlag av det arbeidsforholdet som gir høyeste lønn i desember måned, og hver ansatt er i beregningene kun ansatt i en sektor i et enkelt år. For årene før 2015 skjer klassifiseringen på bakgrunn av det arbeidsforholdet som har gitt høyest inntekt over året og som fortsatt er aktivt ved utgangen av året.

2.2.3 Datagrunnlaget for sektorinndeling

Dataene har ikke direkte opplysninger om hvilken sektor/pensjonsordning hver enkelt ansatt faktisk tilhører, og det er heller ikke automatikk i at alle ansatte i en virksomhet er medlem av den pensjonsordningen som virksomheten hovedsakelig tilhører.

Datagrunnlaget for sektortilhørighet omfatter:

- Årlige individdata (med org.id. for virksomhet og arbeidsgivernummer) fra eldre (og mer usikre) aa-registre for årene 1983 til 1994.
- Årlige data på individ/arbeidsforhold (med org.id. for virksomhet og foretak) fra aa/lto-registeret for årene 1995 til 2014.
- Månedlige data på individ/arbeidsforhold (med org.id. for virksomhet og foretak) fra a ordningen, fra januar 2015 til og med august 2019.
- Årlige data fra SPK om ansatte og løpende/oppsatte pensjoner. Dataene går til og med 2019. Det er prinsipielt ingen grense bakover i tid, men eldre data er utelatt/finnes ikke, spesielt for personer som er døde før slutten av 1980-tallet uten gjenlevende ektefelle, samt personer hvor opptjeningen i ettertid har blitt slettet/betalt ut.
- Årlige data fra KLP om ansatte og løpende/oppsatte pensjoner, for årene 2008 til 2019
- Eldre årlige data fra SPK og KLP for offentlig tjenstepensjon til og med 2006. Disse dataene omfatter ikke alle ansatte, men supplerer spesielt de nyere dataene fra KLP.
- Medlemsvirksomheter (bedrifter) i Fellesordningen (privat AFP) i 2018.

Dataene inneholder mange selvmotsigende opplysninger om hvilken pensjonsordning man er medlem i. I noen tilfeller skyldes dette feil i dataene som er innrapportert og/eller manglende utmelding av den ansatte. I andre tilfeller kan man være ansatt i flere virksomheter. Hvilke data som vektlegges, vil måtte basere seg på skjønn og vurderes ut fra formålet med bruken. Generelt er følgende lagt til grunn:

- Høy tillit til nyere data fra SPK og KLP. Der det er tydelig at dette er hovedarbeidsforholdet (stillsingsbrøk > 50 prosent), overstyrer disse dataene andre opplysninger.
- Høy tillit til at bedriftsregisteret i Fellesordningen er riktig, slik at dette definerer bestanden av medlemsvirksomheter (bedrifter) i det siste året.
- Tilretteleggingen er gjort på virksomheter (ofte er alle virksomheter i et foretak medlem av AFP-ordningen, men det er ikke benyttet her).
- Tilhørighet til AFP-ordning er ellers definert ut fra om virksomheten har «produsert» mottakere av AFP, det vil si ansatte som har gått av med gammel AFP eller har tatt ut alderspensjon med AFP-tillegg.

Det siste punktet betyr at virksomheter som har vært medlem av Fellesordningen og har opphørt før 2018 kan bli feilklassifisert, spesielt gjelder dette virksomheter som er små eller har hatt kort varighet, hvor tilfeldigheter avgjør om noen har tatt ut AFP i observasjonsperioden. «Opphørt» vil også omfatte virksomheter som har fått nytt organisasjonsnummer uten at det foreligger andre reelle endringer. At alle virksomheter som er medlem i utgangsåret er med, demper i betydelig grad tilsvarende problemer som ville oppstått omkring nye virksomheter.

Enkelte virksomheter vil «produsere» AFP-pensjonister både til Fellesordningen og til offentlige ordninger, også i samme år/periode. Enkelte virksomheter kan ha noen få ansatte som tar ut AFP, og samtidig mange ansatte som har gått av med alderspensjon uten å ta ut AFP (som neppe kan forklares på annen måte enn at virksomheten allikevel ikke er medlem av AFP). Disse inkonsistensene er forsøkt rettet opp etter beste skjønn, med vekt på hovedsakelig tilknytning, og til en viss grad for å fange opp virksomheter som har byttet sektor (privatisering) eller har gått ut ordningen.

Alle ansatte i medlemsvirksomheter som ikke har hovedarbeidsforholdet i SPK eller KLP vil telles som medlemmer av Fellesordningen.

Mosart har ikke data for premiegrunnlaget i Fellesordningen, som er faktisk lønn fra virksomheten, mellom 1 og 7,1 grunnbeløp på årsbasis. Som en tilnærming benyttes årlig arbeidsinntekt slik den er definert foran, for alle som er klassifisert som ansatt i virksomheten ved utgangen året. Utover at personer kan ha blitt klassifisert feil, vil det også være andre systematiske svakheter her:

- Andre inntekter enn lønn inngår i arbeidsinntekt
- Ansatte kan ha flere arbeidsforhold
- Ansatte kan ha byttet jobb i løpet av året

Det betyr at ansatte som er klassifisert som medlemmer av Fellesordningen, får medregnet inntekt som ikke inngår i premiegrunnlaget, herunder inntekt fra biarbeidsforhold og enkelte trygdeytelser. Samtidig vil enkelte ansatte som ikke blir klassifisert som medlemmer, ha mottatt lønn fra en medlemsvirksomhet, herunder fra biarbeidsforhold og eventuelle andre hovedarbeidsforhold tidligere i året. Den gjennomsnittlige feilen kan gå begge veier. Beregnet premiegrunnlag fra Mosart stemmer imidlertid godt overens med det faktiske premiegrunnlaget i Fellesordningen i 2018, med et avvik ned mot noen få promille. Det er derfor ikke vært behov for å legge inn noen kalibreringsfaktor for arbeidsinntekt versus premiegrunnlaget.

Premieberegningsgrunnlaget og grunnlaget for beregning av AFP-ytelsen i reformert AFP er tilnærmet identiske, med unntak av at det er forutsatt at enkelte elementer utover inntekt fra AFP-bedrift skal inngå i grunnlaget for beregning av ytelsen, og av at premien beregnes på bakgrunn av inntekt mellom 1 og 7,1 G, mens ytelsen i reformert AFP er forutsatt beregnet på bakgrunn av AFP-inntekt mellom 0 og 7,1 G. Når det i beregningsmodellen ikke er behov for å kalibrere inntektssiden for å treffe faktiske inntekter, og grunnlagene for premieberegning og ytelse er tilnærmet identiske, er det derfor grunn til å anta at modellen også vil treffe relativt godt på utgiftene i reformskissen. Det innebærer at de satsene det regnes på i Mosart antas å ville gi tilsvarende utgifter som de samme satsene i reformert AFP som benytter AFP-inntekt som grunnlag, vil gi.

2.3 Kvalifiseringskrav

AFP er en ytelse man kvalifiserer til basert på yrkeshistorien ved både 62 år og ved uttakstidspunktet. Noen av de viktigere reglene/kravene i privat sektor er, om man ser bort fra overgangsreglene for de første årskullene:

- De 9 siste årene før 62 år er ansiennitetsperioden. Minst 7 av disse årene skal hovedarbeidsforholdet være i en virksomhet med AFP, med en stillingsbrøk på minst 20 prosent.
- På det tidspunktet man tar ut AFP skal man de 3 siste årene ha hatt hovedarbeidsforholdet i en virksomhet med AFP, med en stillingsbrøk på minst 20 prosent og en årlig inntekt på minst ett grunnbeløp.
- Mottak av uføretrygd etter fylte 62 år fører til at retten til AFP faller bort.
- Man skal være reelt ansatt og i arbeid helt fram til uttak av AFP.
- Ved permittering, arbeidsløshet og sykdom gjelder særskilte regler.

De to siste punktene har vi ikke data for i Mosart. Vi har heller ingen data i simuleringen for stillingsbrøk, men en årlig inntekt på ett grunnbeløp vil i størrelsesorden tilsvare en stillingsbrøk på 20 prosent. Det er uansett relativt få yrkesaktive som har en inntekt over ett grunnbeløp og samtidig en stillingsbrøk på under 20 prosent.

I grunnlagsdataene er det enkelte som går ut av privat sektor med AFP uten å ha tatt ut AFP-ytelsen først, og vil dermed tilsynelatende ha gitt fra seg ytelsen uten grunn (de fleste av disse kan ta ut alderspensjon og AFP, deretter stanse alderspensjonen fra folketrygden, og dermed ha sikret AFP-rettigheten nesten uten kostnad). Det er grunn til å tro at disse overgangene enten skyldes feil i dataene, eller at disse personene av grunner vi ikke observerer, ikke hadde rett til AFP i utgangspunktet.

I beregningene blir kvalifiseringen til (privat) AFP gjort i sin helhet på det tidspunktet den ansatte er 61 år. Dette er en nødvendig forenkling, da dataene for de over 62 år er upålitelige på dette punktet. Det betyr at enkelte kan bli utelatt som ville ha innfridd kravet om 3 års sammenhengende medlemskap ved en høyere alder enn 62 år. De fleste (av de få) som har vært 7 av de 9 siste årene i en AFP-virksomhet, som ved 61 år fortsatt er i en slik virksomhet, men mangler 3 års sammenhengende medlemskap, vil imidlertid klare å oppfylle 3-årskravet ved å jobbe i 2 år til. Samtidig kan man tape retten til AFP etter 62 år på grunn av bytte eller tap av jobb, men det antas at de fleste kan skjerme

seg mot dette ved å ta ut AFP-ytelsen før jobb-skiftet. Ved å utelate kravet om 3 års sammenhengende medlemskap ved uttak i beregningen antas det derfor at Mosart er i bedre stand til å angi hvem som faktisk får AFP.

Kvalifiseringskravene i Mosart er operasjonalisert ved:

- Ansiennitetsperioden vil være de 9 siste kalenderårene til og med det året man er 61 år ved utgangen av året.
- I denne ansiennitetsperioden må man i det siste året (som 61-åring) og minst 6 av de andre årene (7 år til sammen) ha vært bosatt i Norge, hatt en årlig pensjonsgivende inntekt på minst ett grunnbeløp og ved utgangen av året hatt hovedarbeidsforholdet i en virksomhet med AFP.
- Mottak av uføretrygd etter denne ansiennitetsperioden fører til tap av retten til AFP.

I referansebanen som ligger til grunn for uttak av og avgang til alderspensjon inngår opptjening i både privat og offentlig virksomhet, og det siste arbeidsforhold definerer hvilken ordning man tilhører. AFP-ytelsen kan påvirke når man tar ut og/eller går av med alderspensjon, både gjennom ønsket tidspunkt for uttak og gjennom når man innfrir kravet om tilstrekkelig opptjening for uttak før 67 år. De ulike alternativene kan dermed gi litt forskjellige resultater på uttaksmønsteret, men det vil komplisere forståelsen av resultatene, uten at det gir noe vesentlig tilbake. Gitt at det samme uttaksmønster skal ligge til grunn for alle beregningene, vurderes det som mest ryddig at den presumptivt mest realistiske videreføringen av dagens ordning legges til grunn. Når beregningene av reformert AFP sammenlignes den gjeldende ordningen, vil det også for gjeldende ordning være uten medregning av tjenestetid i offentlig sektor.

2.4 Sektoroverganger

Overganger mellom sektorer er basert på sannsynligheter som avhenger av kjønn, alder, utdanning, innvandringsbakgrunn, inntektsnivå og hvor lenge man har vært i de ulike sektorene. Se Holtsmark (2017) for en nærmere omtale. Disse estimatene var basert på en eldre versjon av datagrunnlaget, hvor spesielt «nye» medlemsvirksomheter ble underrapportert mot slutten av observasjonsperioden. «Ny» vil her også omfatte virksomheter som fikk endret organisasjonsnummer. Disse svakhetene er rettet opp i etterkant under en relativt rimelig antakelse om at disse feilene i klassifisering av virksomheter er uavhengig av kjennetegn ved de ansatte (som alder). Det er da mulig å avlede effektene på estimatene gitt omfanget av nye virksomheter.

Framskrivningen av sektortilhørighet har videre som forutsetning at andelen av de yrkesaktive som er i ulike sektorer, holder seg konstant tilsvarende gjennomsnittet over årene fra 2014 til 2018. Sannsynlighetene for å bevege seg mellom sektorene justeres «proporsjonalt likt»¹⁷ for alle, slik at denne skranken er innfridd.

I den grad framskrivingene bommer på omfanget av privat sektor med AFP, vil de også bomme tilsvarende på omfanget av utgiftene til reformert AFP. De langsiktige egenskapene i systemet vil dermed være lite påvirket av de underliggende forutsetningene, med unntak for andelen som blir uførepensjonister. Den gjeldende AFP-ordningen med kvalifisering vil derimot kunne være veldig sensitiv for disse forutsetningene. Det gjelder både omfanget av sektoren, andelen som er i sektoren ved 61 år og strømmer inn i og ut av sektoren. Anslagene på utgifter til gjeldende ordning er derfor mer usikre enn for andre framskrivninger av pensjon. Spesielt kan svakheter i framskrevet andel i sektoren ved 61 år og/eller stabilitet i sektortilhørighet kunne gi et annet utgiftsnivå for et gitt omfang av sektoren.

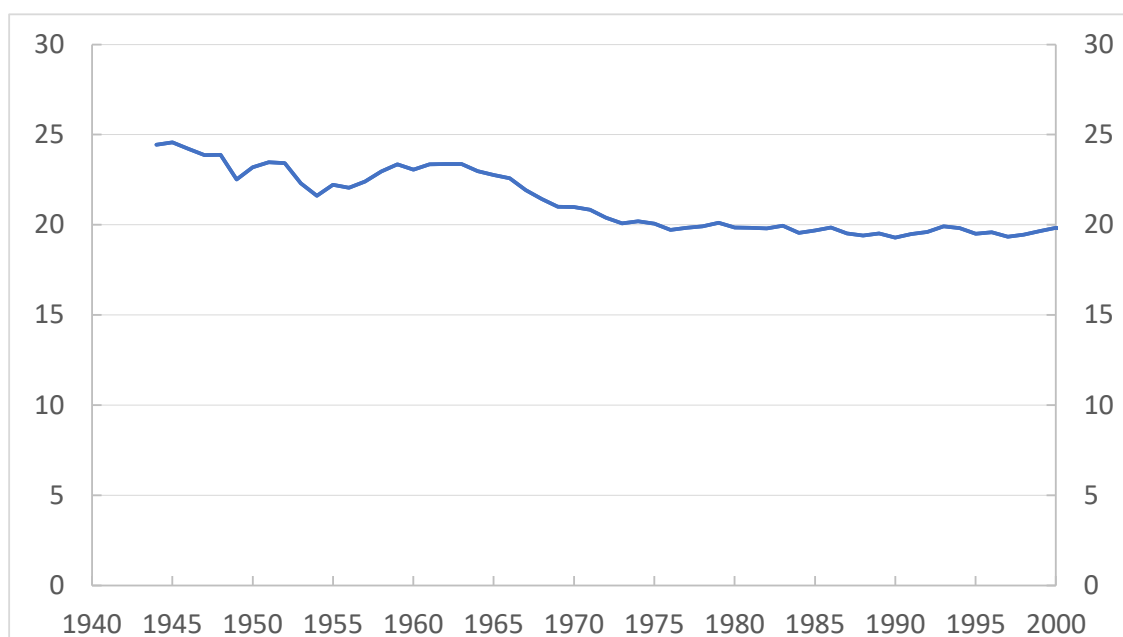
Dette kan vurderes opp mot to holdepunkter, henholdsvis faktiske mottakere av AFP og utgifter i Fellesordningen for 2018, og utviklingen over årskullene. Det første kontrollpunktet er litt problematisk siden AFP-utgiftene er under innfasing, slik at det blir vesentlig om man ser på utgifter over året (som i Fellesordningen) eller ved årsslutt ganget opp med 12 måneder (som i Mosart). Korrigert for ulikt forløp ligger Mosart trolig bare noen få prosent unna faktiske opplysninger fra Fellesordningen for 2018.

17. Dette gir en omtrentlig riktig beskrivelse for små sannsynligheter, se ellers Andreassen m.fl. (2020).

Det andre kontrollpunktet er vist i figur 2.1, som andelen av årskullet som ikke har blitt uføre og som har minst 20 års trygdetid, som vil motta privat AFP. Dersom alle de vesentlige underliggende forutsetningene hadde vært konstante, burde også denne andelen vært konstant over årskullene. 1944-kullet er de første som er omfattet av gjeldende AFP i privat sektor, og 1949-kullet er de første som ikke har noen mulighet til å ta ut gammel AFP. Andelen som får privat AFP holder seg på et relativt stabilt nivå rundt 23 prosent til og med 1966-kullet. Dette kullet får simulert sektortilhørighet fra og med de er 53 år, det vil si hele ansiennitetsperioden, noe som antyder at simuleringen av sektoroverganger ikke er årsaken til nedgangen i årskullene etterpå. I de yngre årskullene vil rundt 20 prosent av de ikke-uføre motta privat AFP. En god del av nedgangen kan tilskrives at privat sektor med AFP er 5–10 prosent mindre i framskrivingen enn den er i ti-årene forut for framskrivingen.

Over disse årskullene løper også andre endringer som økende utdanningsnivå, trolig en lavere andel uførepensjonister, flere med innvandringsbakgrunn og økt yrkesdeltaking blant kvinner. Disse faktorene kan påvirke hvordan gjeldende ordning vil fungere, uten at det er rett fram å finne disse sammenhengene.

Figur 2.1 Andel som mottar privat AFP, etter fødselsår. Prosent¹



¹ Andel av årskullet som mottar privat AFP, gitt at de blir alderspensjonister, har minst 20 års trygdetid og ikke har vært uførepensjonister, gjeldende ordning uten medregning av tjenestetid i offentlig sektor

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.5 Utgiftsnøytralitet

Én av forutsetningene for reformert AFP er at statens bidrag til ordningen ikke skal øke.¹⁸ Statens bidrag til den gjeldende ordningen utgjør en tredel av de samlede pensjonsutgiftene.¹⁹ I den grad reformert AFP gir samme pensjonsutgifter som den gjeldende ordningen, vil statens bidrag kunne fortsette å være en tredel av de samlede pensjonsutgiftene. Utgiftsnøytrale opptjeningssatser er derfor av interesse for å forstå hvor partene i privat sektor må betale fullt ut for en videre økning i de nye opptjeningssatsene. I motsetning til de andre beregningene som er gjort med Mosart, er

18. Statens bidrag er forutsatt uendret, og skal ikke øke utover dagens nivå verken når det gjelder kostnad eller andel. Staten har i tillegg stilt som betingelse at utformingen av reformert AFP må sikre et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse og en plan for opptopping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser.

19. I tillegg kommer kompensasjonstillegget som betales fullt ut av staten, men denne forpliktelsen slutter med 1962-kullet og løper uavhengig av denne reformen av AFP.

ikke beregningen med utgiftsnøytralitet utfyllende omtalt i rapporten. Vi bruker derfor noe plass her for å redegjøre for utgiftsnøytrale opptjeningssatser, spesielt fordi beregningen er sensitiv for en del ikke-opplagte forutsetninger. Utfordringen her er at gjeldende ordning og reformert AFP vil ha ulik utgiftsprofil over tid.

Gjeldende ordning er basert på en opptjeningssats på 0,314 prosent og forholdstall. Reformert AFP vil være basert på delingstall og en opptjeningssats tilpasset dette. For 1961-kullet, det første årskullet som kan bli omfattet av reformert AFP, vil en opptjeningssats på 4,5 prosent og delingstall gi om lag samme ytelse som 0,314 prosent og forholdstall (gitt samme opptjeningsgrunnlag). For årskull født rundt årtusenskiftet vil en opptjeningssats på 4,5 prosent og delingstall forventes å gi 5 prosent lavere ytelser enn med 0,314 prosent og forholdstall. Dette skyldes at delingstallene også inkluderer forventet nedgang i dødelighet for de under 62 år.²⁰ Disse såkalte arvegevinster (som forventes å bli mindre), ivaretar at økt sannsynlighet for å leve til man blir pensjonist, skal gi tilsvarende lavere ytelser for gitt opptjening og uttakstidspunkt.

Samtidig vil reformert AFP føre til økte utgifter, gitt en opptjeningssats på 4,5 prosent og de forutsetningene som ligger til grunn for beregningene. Dette skyldes at de som i dag faller ut av ordningen har en høyere opptjening i ordningen, enn den opptjeningen som de som kvalifiserer til ordningen har utenfor ordningen. Det foreligger ikke opplysninger langt nok bakover i tid til at man kan gjøre reformert AFP gjeldende for hele opptjeningshistorien for de første årskullene som omfattes. Det ville trolig ikke vært ønskelig å gi en så kraftig tilbakevirkende kraft uansett. Det betyr at den generelle utgiftsøkningen i begrenset grad vil gjøre seg gjeldende for de første årskullene.

En utgiftsnøytral omlegging vil dermed være avhengig av hvilken periode man legger til grunn. Figur 2.2 viser hvilke satser som ville ha gitt en utgiftsnøytral omlegging i hvert enkelt år (det antas da at denne satsen gjøres gjeldende for alle i dette året som er født i 1961 eller senere). Gjeldende ordning er framskrevet slik den foreligger, men uten medregning av tjenestetid i offentlig sektor, og uten to-nivå uttak fra og med 1961-kullet. Effekten av to-nivå uttak nøytraliseres i stor grad av delingstallet, og ved å utelate disse to blir det adskillig enklere å sammenligne utbetalingsprofilene over tid (verken medregning eller to-nivå uttak inngår i reformert AFP). Reformert AFP er beregnet som i hovedalternativet, herunder at det verken stilles krav til omfanget av opptjeningen eller at man er bosatt og yrkesaktiv ved 61 år. Den kalibrerte satsen er beregnet med delingstall, og det er forutsatt at opptjeningssatsen for opptjeningen før 2015 skaleres ned tilsvarende.

I 2023 må opptjeningssatsen (som i det året bare gjelder for 1961-kullet) settes til noe under 4,3 prosent. En isolert omlegging til delingstall ville som nevnt tilsagt en opptjeningssats på 4,5 prosent. Forskjellen kan tilskrives at enkelte i 1961-kullet som ikke ville ha kvalifisert seg i gjeldende ordning, men som har vært i privat sektor med AFP etter 2015, faktisk får en AFP-ytelse, men i de fleste tilfeller ganske liten. Etterhvert som yngre årskull kommer inn, med en stadig større andel av opptjeningen etter 2015, vil flere som ikke ville ha kvalifisert seg i gjeldende ordning, faktisk få utbetalt en AFP-ytelse, og mange med et vesentlig beløp. Det er de født på slutten av 1980-tallet som drar størst fordel av en ny utforming av AFP. Disse vil ha nesten hele opptjeningshistorien etter 2015, og dermed få full del i ny modell, samtidig som de fortsatt har noen fordeler av arvegevinsten i delingstallet. En utgiftsnøytral opptjeningssats kan da beregnes til noe ned mot 3,8 prosent en gang rundt 2070, når disse årskullene har kommet opp i 70-årene.

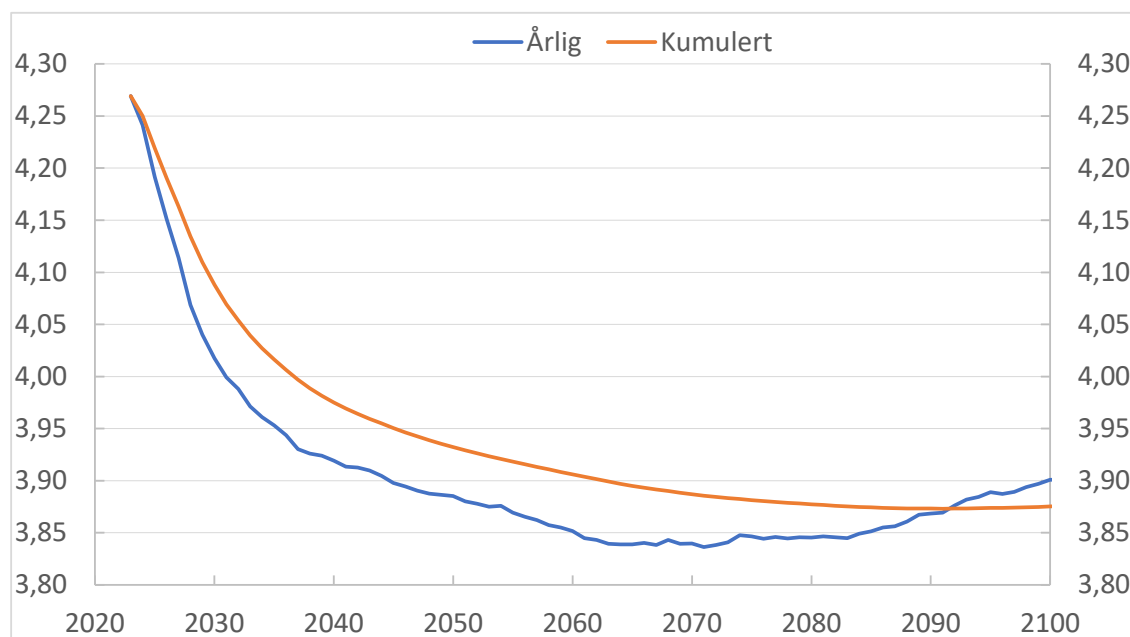
De etterfølgende årskullene vil trolig få noe mindre arvegevinster i delingstallet, og en utgiftsnøytral opptjeningssats kan øke opp mot 4 prosent på svært lang sikt.

I samme figur er det også lagt inn hva den kalibrerte satsen må være for at omleggingen skal være utgiftsnøytral for hele perioden fra omleggingstidspunktet (2023) og til med det året tallet er angitt for. Denne kumulererte satsen har et litt roligere forløp, og legger man til grunn en framskrivingspe-

20. Går dødeligheten for de under 62 år ned mot null, vil reduksjonen i ytelsene med delingstall bli 8 prosent lavere som følge av reduserte arvegevinster, sammenlignet med 1961-kullet.

riode som går minst til og med 2045 vil anslaget uansett bli 3,9 prosent. Dette ligger til grunn for det utgiftsnøytrale anslaget på 3,9 prosent. Det må gjentas at dette anslaget er usikkert på grunn av all usikkerheten omkring andelen som vil kvalifisere seg i gjeldende ordning.

Figur 2.2 Utgiftsnøytrale opptjeningssatser 2023–2100. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Referanser

Andreassen, Leif, Dennis Finn Fredriksen, Hege Marie Gjefsen, Elin Halvorsen og Nils Martin Stølen (2020): The dynamic cross-sectional microsimulation model MOSART, i *International Journal of Microsimulation*; 13(1); 92-113. DOI: 10.34196/IJM.00214.

Holtmark, Bjart (2017): Multinomial logit estimation of transition probabilities for workers in government sector, municipal sector, private sector with and without contractual pensions (AFP) and self-employed, Documents 2017/32, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 3. Rapport om balanseringsmekanisme for AFP-ordningen

Rapport

Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS

Dato: 13. august 2020

Emne: Justeringsmekanisme for AFP

1. Sammendrag

Denne rapporten dokumenterer prototypen av en tenkt justeringsmekanisme for AFP-ordningen. Den inkluderer vurderinger og resultater fra beregninger som er gjort på grunnlag av utredningsmandatet og mottatte innspill fra arbeidsgruppen. AFP-ordningen er i dag en Pay-As-You-Go-ordning (PAYGO) uten eksplisitt målsetning om fonderingsgrad, men med en løpende finansiering gjennom premie fra arbeidsgivere og statstilskudd, til dekke av 1/3 av ytelsen, som sammen skal sikre de løpende utbetalingene og bygge opp et fond, uten at sistnevnte fondsoppbygging er nærmere spesifisert. Justeringsmekanismen er tenkt å være et risikoregulerende instrument for å ivareta en nærmere spesifisert opptrapping for dette fondet.

Modellens grunnleggende prinsipper, forutsetninger og virkning: Alle beregninger er foretatt på bakgrunn av dagens AFP-ordning, men forutsettes å kunne virke også i en omlagt ordning med tilsvarende kostnadsnivå. Justeringsmekanismen tenkes basert på en opptrappingsplan som må fastsettes for ordningens fonderingsgrad. Per 2019 ligger fonderingsgraden på i størrelsesorden 70 prosent av forpliktelsene for tilknyttede personer i alder over 62 år. Det er gjort forutsetninger som er forenlig med en plan for oppbygging av denne fonderingsgraden til et mål om 100 prosent innen år 2043. Avkastningsforutsetningene er hentet fra Finans Norges bransjestandard, mens utvikling i utbetalinger, premie og medlemsbestand er basert på Lillevold & Partners egne prognoser for en nøytral utvikling, dog tilpasset slik at målet skal være realistisk oppnåelig. Tilpasningen innebærer en like stor initiell justering fra dagens nivå av ytelser som fra dagens premiesats. Justeringsmekanismen forholder seg til opptrappingsplanen ved at et avvik større enn en gitt terskel (korridorbredden) initierer justering av premiesatsen og/eller ytelsesnivået. Justeringene fastsettes med sikte på at fonderingsgraden ett gitt antall år frem i tid, siktlengden, minst skal være på et visst nivå, definert av opptrappingsplanen og korridoren på tidspunktet. Rapporten begrenser seg til handlingregler for negative fonderingsavvik. Hvis fall i fonderingsgrad med påfølgende igangsettelse av justeringer etterfølges av en positiv utvikling forutsetter mekanismen at justeringene helt eller delvis kan reverseres. Perioden med justeringer pågår inntil premienivå og ytelsesnivå er tilbake til det de ville vært uten justeringer. Utviklingen i fonderingsgraden avhenger av flere faktorer, deriblant fondets oppnådde avkastning, lønnsveksten, organisasjonsgraden, dødelighet og økonomiske forutsetninger, bl. a. rentenivå. Beregningene i rapporten begrenser seg til å se på effektene ved enkelte typeeksempler, blant annet et stort fall i eiendelene, samt simulerte, tilfeldige forløp for fondets avkastning. Selv om andre forhold enn fondets avkastning er relevante vil avkastningen utgjøre den største kilden til kortsiktige, risikomessige svingninger.

Oppsummert: Rapporten forklarer bakgrunnen for den private AFP-ordningens finansiering og diskuterer en mulig mekanisme som kan bidra til å sikre en ønsket utvikling for dens videre finansiering. Rapporten viser omfanget av justeringer av premieinnbetalinger og av utbetalinger som en slik mekanisme vil innebære, gitt enkelte definerte utfall for den videre utviklingen samt for simulerte forløp for avkastningen etter valgt modell. En eventuell implementering av mekanismen vil kunne innebære praktiske utfordringer, hvilket er omtalt (kortfattet) i rapporten.

Strukturen i rapporten er slik: Først gir vi en bakgrunn for temaet ved å se på hvordan AFP-ordningen har vært finansiert historisk. Deretter presenteres modellens grunnleggende prinsipper, forutsetninger og virkning. Videre følger sensitivitetsanalyser av enkelte sentrale parametre, og beregninger med nettorente som forutsetning i motsetning til eksplisitte forutsetninger. I kapitlene 13-16 studeres mekanismens virkning nærmere, bl.a. effekten ved en avvikling av AFP-ordningen. Alternative amortiseringsmodeller forklares i kapitlene 17 og 18. Deretter følger noen teoretiske betraktninger, inkludert med en formeldokumentasjon for mekanismen. Til slutt, i avsnitt 25, er det vedlagt en ordliste med sentrale begreper som benyttes i rapporten, samt at disse begrepenes relasjon er illustrert ved et tankekart i avsnitt 26. Aller bakerst er det med en innholdsfortegnelse for rapporten.

2. Historisk bakgrunn: Utvikling i ordningens finansielle status

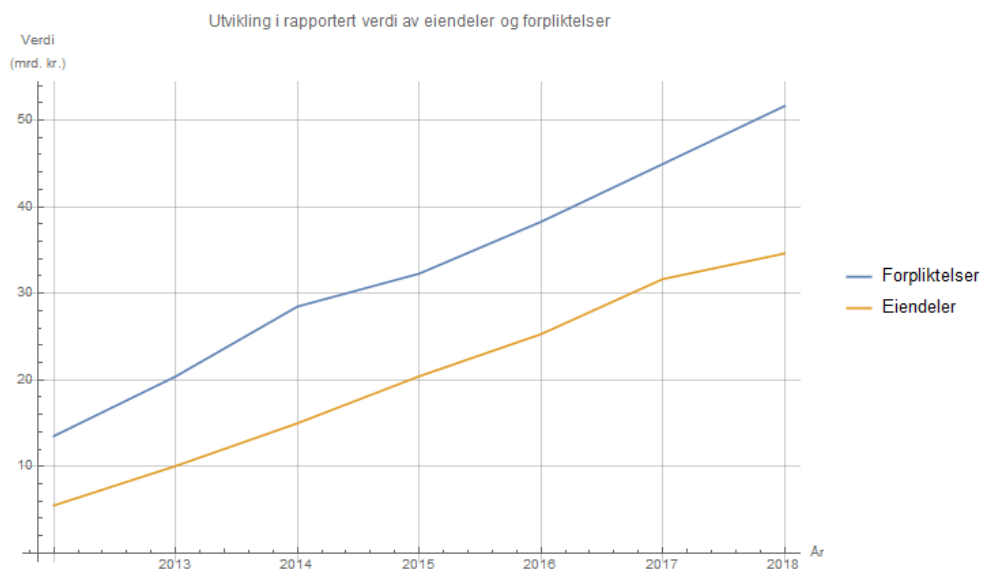
Vi starter dette innledningskapitlet med å se på den historiske utviklingen i ordningens finansielle status. Med ordningens finansielle status mener vi her først og fremst verdien av forpliktelsen overfor alle som har rett til AFP (både innvilgede og ikke-innvilgede) og verdien av opparbeidede pensjonsmidler til dekning av denne forpliktelsen, og forholdet mellom disse to hovedstørrelsene. I tillegg er det av interesse å se på hvordan inntekts og kostnadsstrømmer leder frem til den finansielle statusen som beregnes og rapporteres ved hver årsavslutning.

Vi er interessert i mer enn en ren deskriptiv fremstilling av utviklingen. Hovedfokus er å søke å forklare og kommentere årsakene til utviklingen som har funnet sted. Det er altså tale om å identifisere og analysere betydningen av de underliggende økonomiske driverne for ordningens finansielle status, som i praksis først og fremst er realisert avkastning på den ene side og økonomiske og biometriske forutsetninger for beregning av pensjonsforpliktelsen på den annen side. For en slik analyse kan vi i tillegg gjøre en sammenligning med en tenkt alternativ/kontrafaktisk utvikling av finansiell status som ville blitt realisert, hvis disse driverne hadde hatt et annet forløp.

Formålet med å analysere den historiske utviklingen på denne måten, er å få frem et bilde av arten og omfanget av svingningsrisiko som ordningens finansielle status er utsatt for. Dette er i sin tur ment å gi et overordnet inntrykk av påregnelige svingningsutslag som en finansieringsordning med innebygget justeringsmekanisme vil være basert på.

Fra og med 2013 har Fellesordningens årsmeldinger dekkende informasjon om tallstørrelser som vi trenger for vår analyse, nærmere bestemt verdien av pensjonsmidlene som er knyttet til den (da) nye AFP-ordningen og om avkastningen som er oppnådd i kapitalforvaltningen. I tillegg har vi informasjon om et estimat for verdien av pensjonsmidlene pr. 31.12.2012. Når det gjelder verdi av forpliktelsene har vi informasjon sammenhengende fra ordningens ikrafttredelse i 2011 gjennom egne beregninger og rapporteringer. På denne bakgrunn velger vi å la 31.12.2012 være startpunktet for analysen.

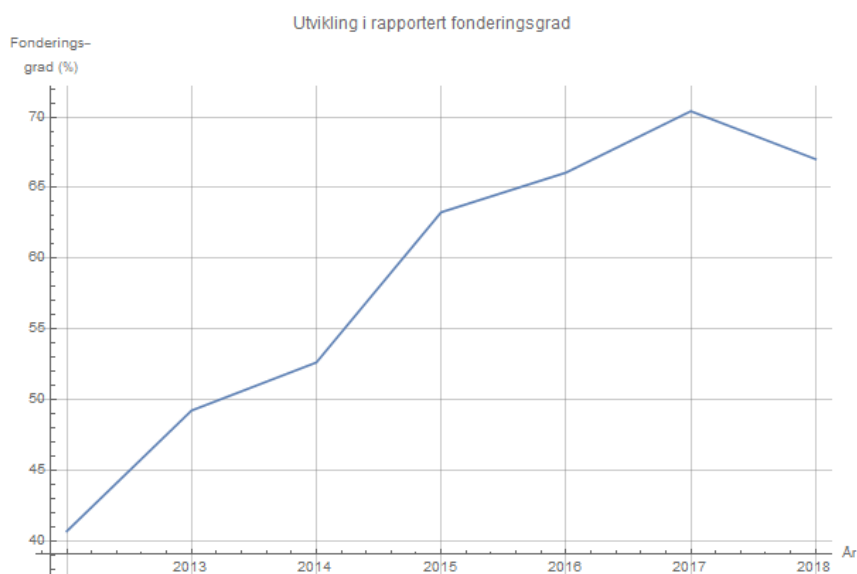
Utviklingen i verdien av ordningens forpliktelser og eiendeler (i det følgende benytter vi dette begrepet i stedet for det mer upresise pensjonsmidler) er vist i [Figur 1](#) i det følgende.



Figur 1: Utvikling i verdi av ordningens eiendeler og forpliktelser¹

Både eiendeler og forpliktelser øker systematisk og mye gjennom hele perioden. I og med at ordningen har vært, og fortsatt er, i en tidlig oppbygningsfase, må det åpenbart være slik. Vi ser videre at økningen har vært forholdsvis, men likevel ikke helt jevn. Ved ren visuell avlesning av [Figur 1](#) ser vi de tydeligste avvikene fra en helt jevn utvikling ved et «bikk opp» for forpliktelsen fra 2013 til 2014, og et «bikk ned» for eiendelene fra 2017 til 2018.

En helt sentral størrelse for den økonomiske og finansielle oppfølgingen, er fonderingsgraden definert som forholdet mellom verdi av eiendeler og verdi av pensjonsforpliktelser. Med verdiutviklingen som er gjengitt i [Figur 1](#), så har fonderingsgraden utviklet seg slik [Figur 2](#) i det følgende viser.



Figur 2: Utvikling i fonderingsgrad

¹ Verdi av eiendeler og forpliktelser rapporteres kun ved hvert årsslutt, og strengt tatt er det kun disse verdiene som kan oppfattes som reelle i denne figuren. Vi velger likevel å forbinde disse årsslutt-verdiene med en (tenkt) rettlinjert utvikling innenfor hvert år, siden dette kan bidra til en forbedret visualisering av utviklingen som finner sted.

Figur 2 viser så langt en tydelig og systematisk underliggende trend i retning av økende fonderingsgrad, som er i overensstemmelse med planlagt utvikling. Økningen er imidlertid ikke veldig jevn, noe som er særlig tydelig ved en klar nedgang fra 2017 til 2018.

De økonomiske driverne som kan bidra til å forklare utviklingen som vi ser i Figur 1 og Figur 2, har hatt et forløp som vist i Tabell 1 i det følgende.

År	Premie- sats	Diskonte- ringsrente	Pensjons- regulering	«Realrente» (tilnærmet)	Forutsetninger levetid	Oppnådd avkastning
2012	1,75 %	3,90 %	2,48 %	1,42 %	K2005	
2013	2,00 %	4,00 %	2,72 %	1,28 %	K2013, noe sos.dem.margin	12,04 %
2014	2,20 %	2,30 %	1,73 %	0,57 %	K2013, noe sos.dem.margin	10,32 %
2015	2,40 %	2,70 %	1,48 %	1,22 %	K2013, noe sos.dem.margin	7,84 %
2016	2,50 %	2,60 %	1,48 %	1,12 %	K2013, noe sos.dem.margin	4,11 %
2017	2,50 %	2,40 %	1,48 %	0,92 %	K2013, full sos.dem.margin	11,09 %
2018	2,50 %	2,60 %	1,73 %	0,87 %	K2013, full sos.dem.margin	-1,31 %

Tabell 1 - Forløp for økonomiske drivere

Bakgrunnen for opptrappingen av premiesatsen er at den tidligere AFP-ordningen i samme periode ble faset ut, med redusert premiesats. Denne ordningen tok ikke opp nye pensjonister fra 2011 og siste ordinære utbetaling fra ordningen var i 2015.

Det kan være greit å minne om utgangspunktet for finansieringen: AFP-ordningen er løpende finansiert (PAYGO) med premieinntekter til dekning for løpende utbetalinger og oppbygging av et bufferfond, der det i utgangspunktet ikke er stilt eksplisitte krav til fondets størrelse, i motsetning til ordinære tjenstepensjonsordninger.

2.1 Analyse av utviklingen i verdi av forpliktelsene.

Det første vi nå skal analysere, er virkningen av at forutsetningene for beregning av forpliktelsen har endret seg over tid. Dette omfatter både de økonomiske forutsetningene og forutsetningene om levetid.

De økonomiske forutsetningene er uttrykt ved diskonteringsrente og forutsatt fremtidig pensjonsregulering. Selv om de to størrelsene uttrykkes hver for seg, så er det i all hovedsak det innbyrdes forholdet mellom de to som har betydning for beregningsresultatet. Dette innbyrdes forholdet benevnes gjerne som netto realrente, og regnes (tilnærmet) ut som differansen mellom diskonteringsrenten og forutsatt pensjonsregulering. Den utregnede realrenten er vist som egen kolonne i Tabell 1.

Endringene i realrenten er med på å forklare hvordan verdien av forpliktelsen har utviklet seg over tid. Jo høyere realrente, desto lavere blir den beregnede verdien av forpliktelsen (forutsatt alt annet likt). Den høyeste realrenten på 1,42 % finner vi pr. 31.12.2012, mens realrenten er lavest pr. 31.12.2014 med 0,57 %.

Tilsvarende gjelder det at endringer i forutsetninger om levetid bidrar til endringer i den beregnede verdien av forpliktelsen. Her har forutsetningene vært endret ved to anledninger, først pr. 31.12.2013 og senere pr. 31.12.2017. Ved begge anledninger har det vært tale om økt forventet levetid, med resulterende økt verdi av forpliktelse. Den første endringen ble iverksatt samtidig med at den (da) nye tariffen K2013 ble innført som en minimumsstandard for norske livselskaper og pensjonskasser. For livselskaper og pensjonskasser omfattet K2013

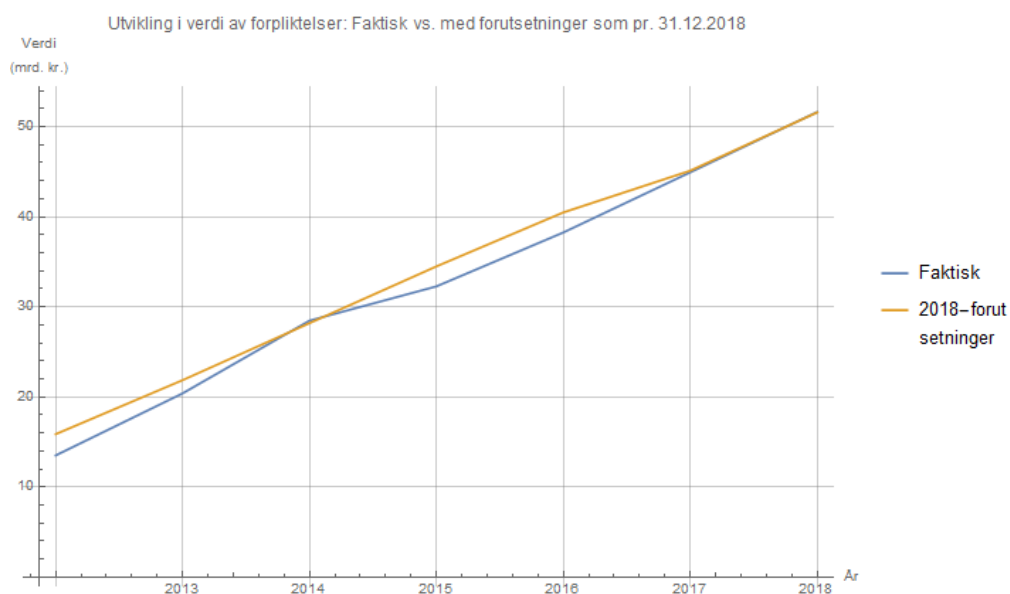
en sosiodemografisk begrunnet margin som a priori ble antatt ikke å være berettiget for den AFP-dekkede populasjonen. Analyse av dødelighetsforløpet blant mottagerne av AFP frem til og med 2016 indikerte at denne marginen likevel kunne være berettiget, noe som ble innarbeidet i forutsetningene om levetid pr. 31.12.2017.

For å tallfeste hvilken betydning disse endringene i beregningsforutsetninger har hatt over tid, skal vi gjøre en sammenligning med hva beregnet forpliktelse hadde vært hvis den i hele perioden hadde vært beregnet med samme forutsetninger som ble benyttet pr. 31.12.2018. Vi gjør altså det tankeeksperimentet at forpliktelsen beregnet med 31.12.2018-forutsetninger uttrykker et underliggende reelt verdiforløp som er reelt representativ for hele perioden, selv om vi underveis har beregnet og rapportert forpliktelsen med andre forutsetninger. Virkningen av andre forutsetninger underveis kan da oppfattes som avvik fra et forventet forløp.

Det i praksis å endre de beregningsmessige forutsetninger fra ett år til det neste virker nettopp på denne måten. Men til forskjell fra det beskrevne tankeeksperimentet, har vi i praksis et forhåndsbestemt forventet forløp å sammenligne med når det ett år senere oppstår endringer i forutsetningene og vi kan beregne hvilke konsekvenser dette har for verdien av forpliktelsen.

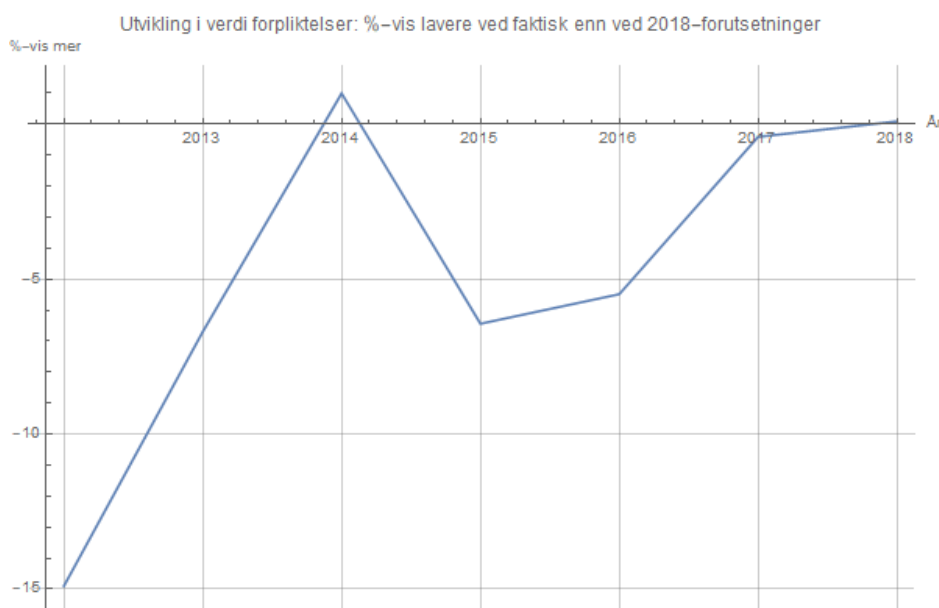
I vår årlige beregning og rapportering omkring pensjonsforpliktelsen til Fellesordningen så inngår det at vi analyserer og omtaler nettopp dette aspektet, som en del av forklaringen på hvordan verdi av forpliktelsen har endret seg fra årets begynnelse til årets slutt. Formålet med herværende analyse av endrede forutsetninger, er å gi en samlet fremstilling av endringene og deres betydning over hele perioden 2013-2018. Det er da bekvemt å benytte forutsetningene pr. 31.12.2018 som grunnlag for en tenkt referansebane med faste forutsetninger, ettersom forpliktelsen pr. 31.12.2018 slik den faktisk er beregnet og rapportert er sammenfallende med referansebanen.

Her er det første steget å gå tilbake til de tidligere gjennomførte beregningene av forpliktelse ved hver årsslutt 2012-2017 og gjøre tilsvarende beregninger på nytt med de forutsetningene som gjaldt pr. 31.12.2018. Forpliktelsene beregnet på nytt med denne fremgangsmåten er nettopp det vi har kalt for referansebanen 2012-2017. I Figur 3 vises forløpet av verdien av forpliktelsen, slik den faktisk har vært beregnet og rapportert, sammen med forløpet som er basert på at vi i stedet benytter forutsetninger pr. 31.12.2018 som grunnlag for beregningene i alle årene.



Figur 3: Utvikling i verdi av forpliktelse: Faktisk vs. med 2018-forutsetninger

Sammenstillingen av de to alternative forløpene for verdi av forpliktelsen kan også vises som en relativ størrelse, konkretisert med hvor mange prosent lavere den faktiske, opprinnelige beregnede forpliktelsen viser seg å være enn den som nå i ettertid er beregnet med 2018-forutsetninger. Dette relative forholdet er illustrert i Figur 4 i det følgende.



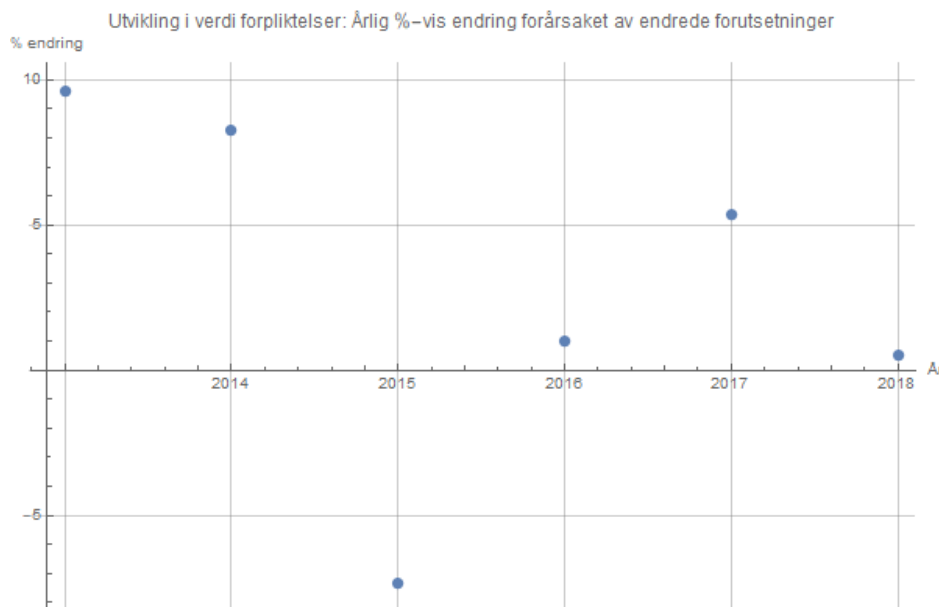
Figur 4: Faktisk forpliktelse vs. beregnet med 2018-forutsetninger - hvor mange prosent lavere er den faktiske?

Om vi fikserer for eksempel 2012, der vi avleser ca. -15 %, så kan %-satsene som er vist i Figur 4 tolkes på to ulike måter:

- Fremoverskuende/Prospektivt: Om vi i 2012 var blitt bedt om å utarbeide en prognose for forpliktelsenes utvikling frem til 2018, og vi var blitt informert om at de nå gjeldende forutsetningene pr. 31.12.2018 var de som skulle benyttes, så ville forpliktelsen som faktisk ble beregnet vist seg å være 15 % lavere enn prognosen med 2018-forutsetninger. Og tilsvarende omkring 7 % lavere for 2013.
- Tilbakeskuende/Retrospektivt: Gitt informasjonen vi nå har om forutsetninger pr. 31.12.2018, så kan vi i ettertid konstatere at forpliktelsen beregnet i 2012 var omkring 15 % lavere enn om 2018-forutsetningene var blitt benyttet. Men dette er ikke ensbetydende med å si at forpliktelsen *burde* vært beregnet slik. Det å følge Regnskapsstiftelsens veiledning innebærer at man løpende tilpasser seg til ny informasjon om utviklingen i og forventninger til økonomien. Med dette regimet vil det være helt ordinært at de økonomiske forutsetningene varierer fra år til år. På den annen side er det ikke ordinært at forutsetningene om levetid endres to ganger i løpet av bare fem år, slik tilfellet har vært. Dette siste forholdet er kommentert mer utdypende senere.

Figur 4 viser altså hvor mye høyere forpliktelsen er blitt beregnet til i forutgående år, sammenlignet med at forutsetningene pr. 31.12.2018 var blitt benyttet da. At denne %-satsen svinger over tid, skyldes at forutsetningene som faktisk har vært benyttet endrer seg fra år til år. Om forutsetningene ikke hadde vært endret fra ett år til det neste, så ville forholdet mellom faktisk forpliktelse og tenkt forpliktelse med 2018-forutsetninger forblitt (tilnærmet) uendret. Sagt på en annen måte: Endringer fra år til år i %-nivået som er vist i Figur 4 kan tilskrives endringer i beregningsforutsetningene som faktisk er blitt benyttet.

Ut fra sammenhengen som er beskrevet i foregående avsnitt kan vi regne oss frem til at endringer i forutsetninger som har vært gjort fra år til år har forårsaket endringer i den beregnede forpliktelsen, målt %-vis, som vist i [Figur 5](#) i det følgende.

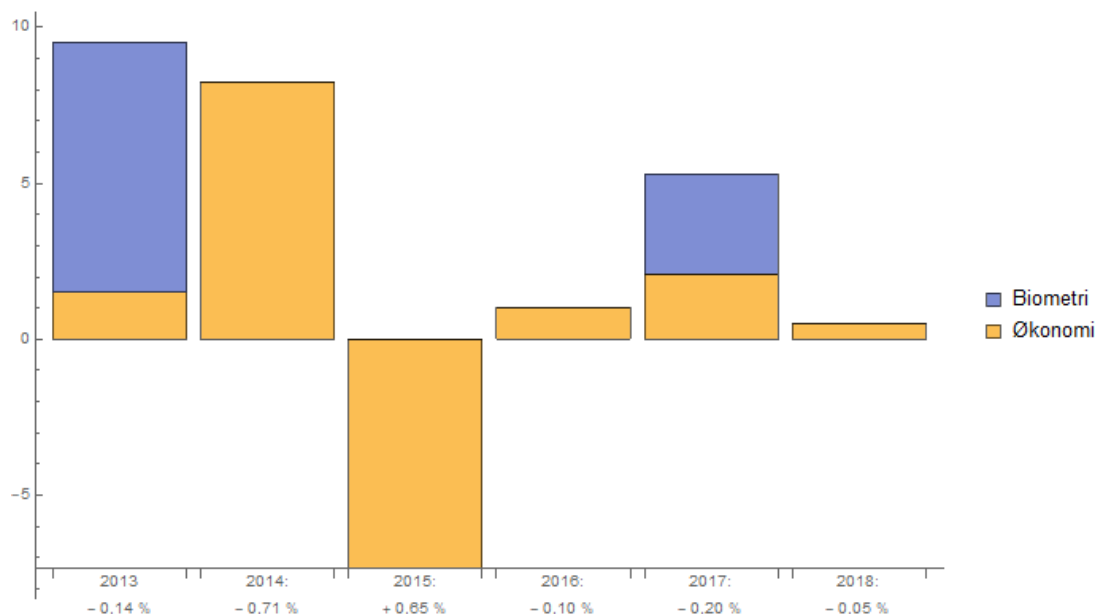


Figur 5: Årlig %-vis endring i forpliktelse som følge av endrede forutsetninger

Forutsetningene som har vært benyttet, er gjengitt i [Tabell 1](#) i det foregående. Det fremgår her at de økonomiske forutsetningene endres fra hvert år til det neste. I tillegg fremgår det at forutsetningene vedr. forventet levetid er blitt endret både i 2013 og i 2017. I 2013 var det tale om å gå over fra K2005 som hadde vært bransjestandard de senere årene til K2013 som kom som ny bransjestandard dette året. Som minimumskrav til livsforsikringsselskaper og pensjonskasser forutsatte Finanstilsynet at K2013 skulle anvendes med en bestemt sosiodemografisk margin, som var begrunnet med overrepresentasjon og overvektning av høyinntektsgrupper blant medlemmer av kollektive tjenstepensjonsordninger. Vi antok at dette sosiodemografiske fenomenet ikke gjorde seg gjeldende i samme grad blant medlemmene i Fellesordningen som i kollektive tjenstepensjonsordninger, og inkluderte derfor ikke like sterk sosiodemografisk margin ved Fellesordningens overgang fra K2005 til K2013 i 2013. I 2017 analyserte vi dødelighetsforløpet blant Fellesordningens pensjonister siden iverksettelsen av ny AFP i 2011. Analysen indikerte at den marginen som Finanstilsynet hadde introdusert som minimumskrav for livsforsikringsselskaper og pensjonskasser så ut til å være berettiget også for Fellesordningen. Med virkning for beregning av forpliktelsen pr. 31.12.2017 gikk vi derfor over til å benytte forutsetninger vedr. forventet levetid basert på K2013 med samme sosiodemografiske margin innarbeidet.

Ved endringene av forutsetninger vedr. forventet levetid i 2013 og i 2017 beregnet vi hvor stor %-vis økning av forpliktelsen de endrede levetidsforutsetningene ga opphav til. I 2013 økte forpliktelsene med 8,0 % mens økningen i 2017 var på 3,2 %.

De årlige %-vise endringene som er vist i [Figur 5](#) i det foregående er forårsaket dels av endringer i økonomiske forutsetninger og dels av endringer i biometriske forutsetninger. Når bidraget fra biometriske forutsetninger er kjent som hhv. 8,0 % i 2013 og 3,2 % i 2017 og ingenting fra øvrige år, kan vi dekomponere den samlede årlige endringen i det som skyldes økonomiske forutsetninger på den ene side og det som skyldes biometriske forutsetninger på den annen side. Denne dekomponeringen er vist i [Figur 6](#) i det følgende.



Figur 6: Årlig %-vis endring i forpliktelse dekomponert etter årsak.

I figuren har vi under hvert av de angitte årene føyd til en %-sats. Denne %-satsen sier hvor mange %-poeng netto realrente for diskonteringsberegningen har endret seg fra årets begynnelse til årets slutt. Eksempelvis finner vi i **Tabell 1** at netto realrente er 1,42 % pr. 31.12.2012 og 1,28 % pr. 31.12.2013. Nedgangen i løpet av 2013 er altså 0,14 %-poeng, som nettopp er %-satsen som er føyd til under årstallet 2013.

Poenget med å inkludere disse %-satsene i **Figur 6** er å illustrere sammenhengen mellom diskonteringsrente og beregnet verdi av forpliktelsen. Vi vet at økt diskonteringsrente gir lavere beregnet forpliktelse og motsatt ved redusert diskonteringsrente. Videre vet vi at økningen (evt. reduksjonen) i beregnet forpliktelse er høyere jo større endringen i diskonteringsrenten er. Ved å sammenholde endringen i netto realrente (i %-poeng, som angitt på den horisontale aksene) og endring i verdi av beregnet forpliktelse forårsaket av endret netto realrente (%-vis, illustrert som den gule komponenten i stolpediagrammet) for hvert enkelt år, kan vi i tillegg se at *det har vært en helt rimelig sammenheng mellom endret netto realrente og endret verdi av beregnet forpliktelse*. Eksempelvis forårsaker redusert realrente på 0,14 %-poeng i 2013 at forpliktelsen øker med omkring 1,51 %. Hvis vi antar en ren lineær sammenheng mellom endret realrente og endret verdi av forpliktelsen, ville redusert realrente i 2014 på 0,71 %-poeng ha forårsaket en økning i beregnet verdi av forpliktelsen lik $\frac{71}{14}$ av 1,51 %, som utgjør 7,67 %. Den faktiske endringen i 2014 er 8,24 %, som må kunne sies å være i samme størrelsesorden². Utviklingen for de andre årene kan analyseres på samme måte, og vi kommer frem til at «forpliktelsen øker/(reduseres) med en drøy % for hvert %-poeng netto realrente reduseres/(øker)» er en ganske grovt tilnærmet, men likevel rimelig representativ, beskrivelse av sammenhengen mellom de to størrelsene.

Analysen av utviklingen i verdien av forpliktelse 2012-2018 illustrerer at:

- Med økonomiske forutsetninger som tas fra Regnskapsstiftelsens veiledning, så vil det være helt påregnelig at endrede forutsetninger i løpet av et år vil forårsake avvik på i størrelsesorden +/- 10 % i verdien av beregnet forpliktelse.

² Hadde vi i stedet regnet med at sammenhengen mellom endret netto realrente og endret verdi av forpliktelse kunne forklares tilnærmet geometrisk/eksponentielt, så ville vi ha anslått økt verdi av forpliktelse i 2014 på 7,92 %, som er nærmere «fasiten» på 8,24 %.

- Endringer i biometriske forutsetninger skal ikke være påregnelig som et hyppig forekommende fenomen. Det kan likevel ikke utelukkes at også slike endringer vil kunne forekomme. Det bør da forutsetningsvis være tale om mindre justeringer som i 2017, i motsetning til endringen i 2013 som kan karakteriseres som et fundamentalt regimeskifte. Endring i verdi av forpliktelsen grunnet biometriske forhold bør man derfor kunne forvente at vil forekomme både mindre hyppig og med potensiale av et mer begrenset omfang enn det som er tilfelle for økonomiske forhold.

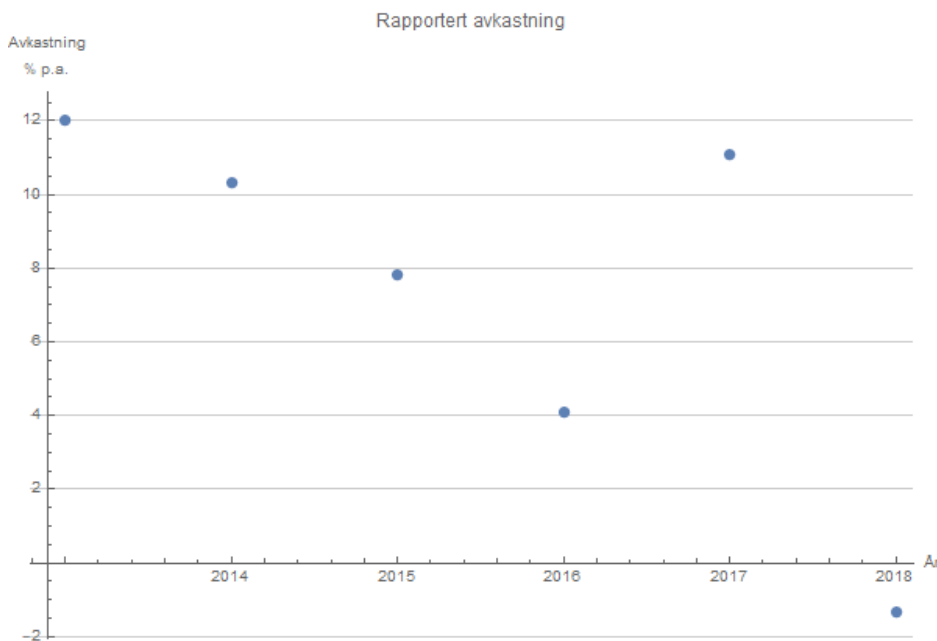
Svingningseffekten på fonderingsgraden er om lag i samme størrelsesorden som for verdien av forpliktelsen i seg selv.

2.2 *Analyse av utviklingen i verdi av eiendelene.*

Herfra går vi over til å illustrere ulike beregningsresultater og korte betydelig ned på kommentarer og forklaringer.

Vi minner om [Figur 1: Utvikling i verdi av ordningens eiendeler og forpliktelser](#).

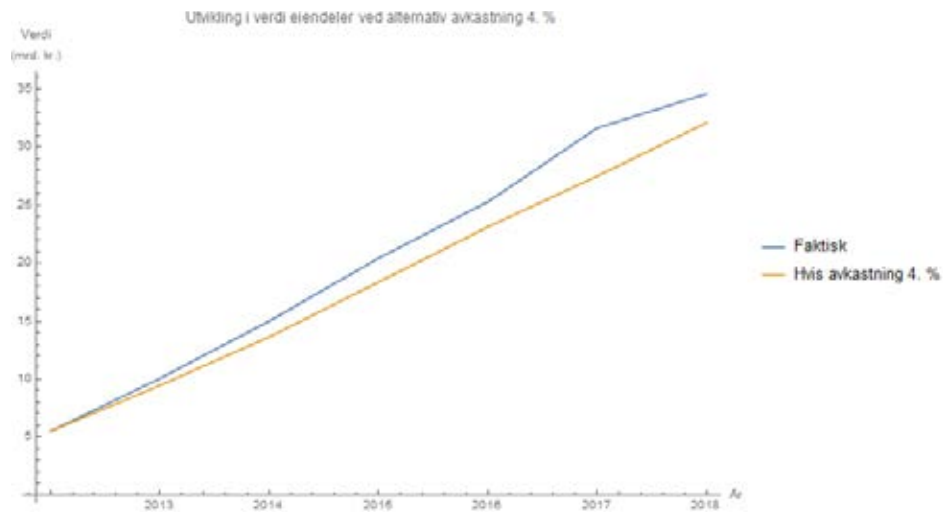
Oppnådd avkastning 2013-2018 er vist i [Figur 7](#) i det følgende:



Figur 7: Oppnådd avkastning (% p.a.) 2013-2018

Kommentar: Høy avkastning (sammenlignet med ordinære tjenstepensjonsordninger, dvs. pensjonskasser og livsforsikring). Forklares formodentlig først og fremst ved høy aksjeandel.

Tankeeksperiment: Hvordan ville verdien av eiendelene og resulterende fonderingsgrad ha utviklet seg ved en mer moderat/ordinær avkastning? Eksemplifiserer først med avkastning 4 % p.a. i hvert av årene 2013-2018.



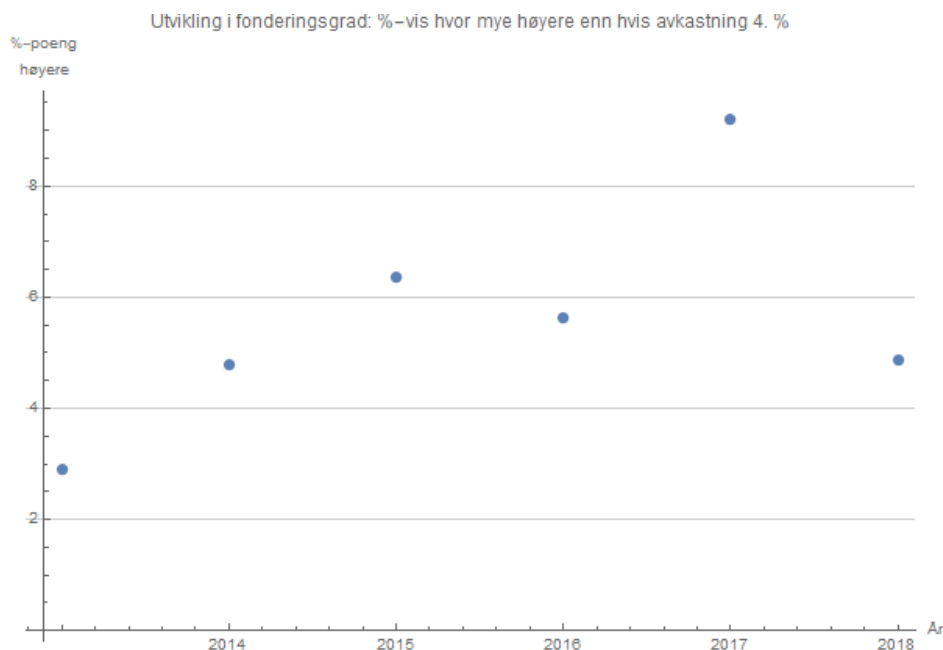
Figur 8: Utvikling i verdi av eiendeler - faktisk vs. som om avkastning 4 % p.a.



Figur 9: Utvikling i verdi av eiendeler -hvor mye høyere enn hvis avkastning hadde vært 4 % p.a.



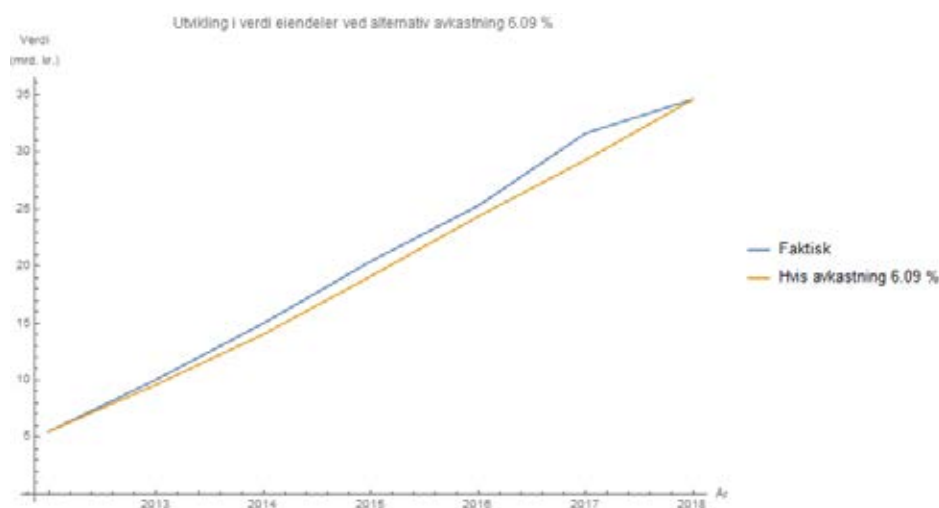
Figur 10: Utvikling i fonderingsgrad - hvor mye høyere enn hvis avkastning hadde vært 4 % p.a.



Figur 11: Utvikling i fonderingsgrad - %-vis hvor mye høyere enn hvis avkastning hadde vært 4 % p.a.

Kommentar: At høyere avkastning resulterer i høyere verdi av eiendelene, er en åpenbar sammenheng. Kvantifiseringen av denne sammenhengen er her at med tenkt avkastning 4 % p.a. så ville verdien av eiendelene pr. 31.12.2018 vært omkring 32,1 mrd. kr. mot faktisk verdi 34,6 mrd. kr., altså 2,5 mrd. kr. lavere enn den faktiske. Med dette er faktisk fonderingsgrad omkring 5 %-poeng høyere enn den ville vært med tenkt avkastning 4 % p.a.. Pr. 31.12.2017, dvs. når vi holder negativ avkastning på -1,31 % i 2018 utenfor, så er fonderingsgraden omkring 9 %-poeng høyere enn det en tenkt avkastning på 4 % p.a. ville ledet frem til.

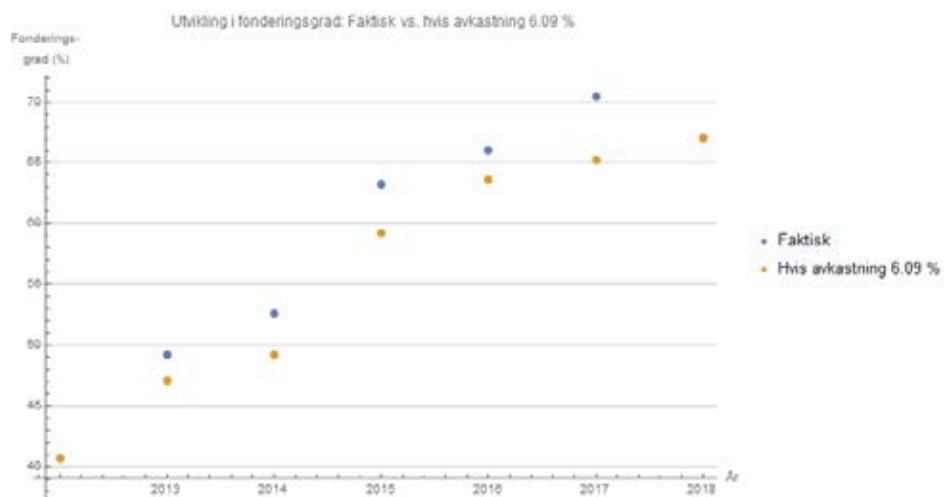
Nytt tankeeksperiment: Tenkt lik årlig avkastning for alle årene 2013-2018 som er slik at verdien av eiendelene utvikler seg til å bli lik faktisk verdi pr. 31.12.2018. Slik vi definerer og anvender årlig avkastning i våre beregninger, kommer vi frem til at den tenkte årlige avkastningen da skulle vært omkring 6,09 %.



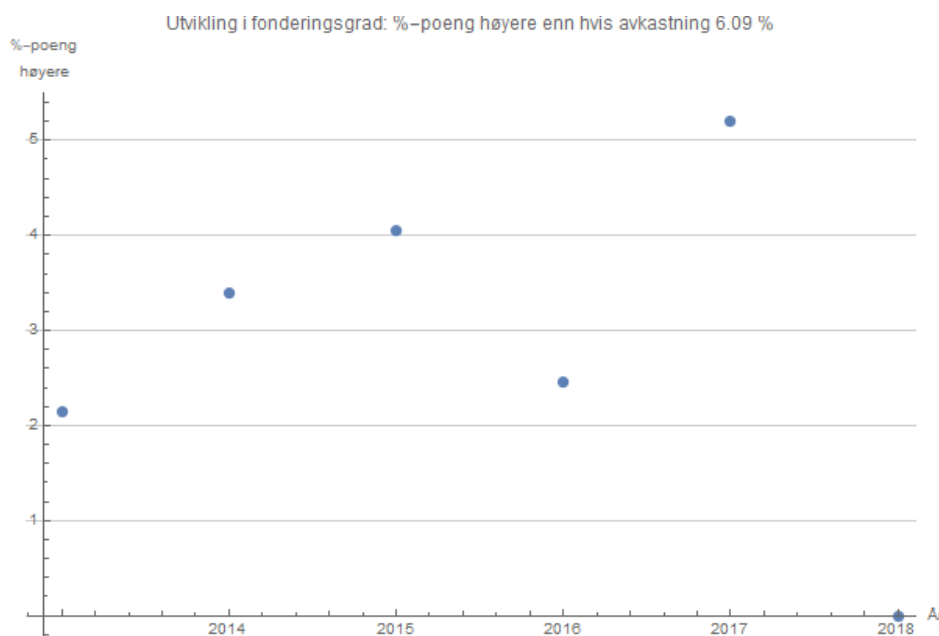
Figur 12: Utvikling i verdi av eiendeler - faktisk vs. som om avkastning 6.09 % p.a.



Figur 13: Utvikling i verdi av eiendeler - hvor mye høyere enn hvis avkastning hadde vært 6.09 % p.a.



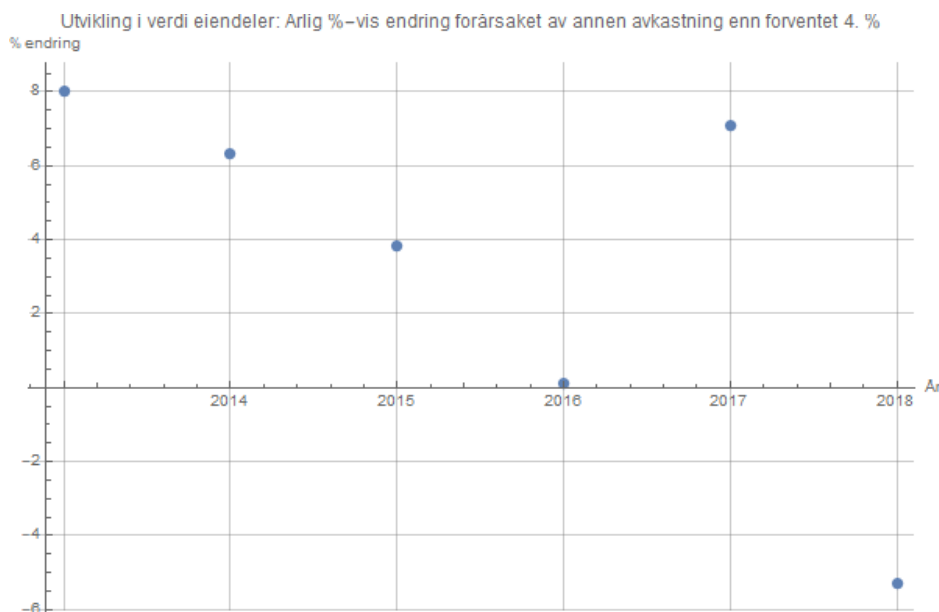
Figur 14: Utvikling i fonderingsgrad - hvor mye høyere enn hvis avkastning hadde vært 6.09 % p.a.



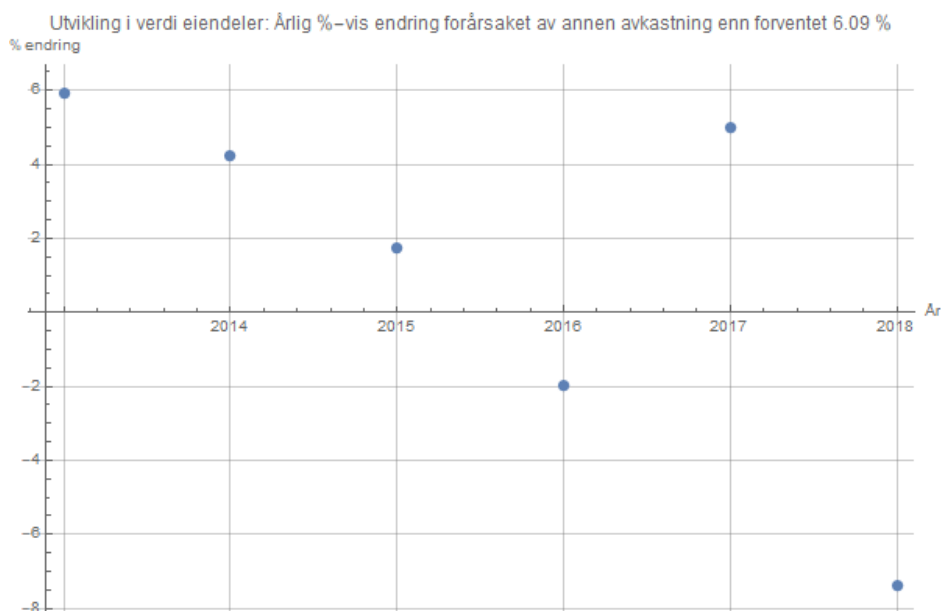
Figur 15: Utvikling i fonderingsgrad - %-vis hvor mye høyere enn hvis avkastning hadde vært 6.09 % p.a.

Kommentar: Der to alternative avkastningsscenarier leder frem til samme sluttresultat for eiendelenes verdi, så vil fast årlig avkastning resultere i en jevnere utvikling frem til sluttresultatet enn med avkastning som svinger fra år til år. (Her skal det skytes til at det tydelige spranget i fonderingsgrad fra 2014 til 2015 som gjør seg gjeldende for begge alternativer, er forårsaket av estimatavvik i verdien på forpliktelsene på omkring - 7,5 %, jf. Figur 6.). Slik vi definerer og anvender årlig avkastning i våre beregninger, kommer vi frem til at gjennomsnittlig oppnådd avkastning har vært omkring 6,3 %, som kan sammenlignes med at en fast årlig avkastning på 6,09 % leder frem til samme sluttresultat for eiendelenes verdi pr. 31.12.2018. Med svingende avkastning er altså kravet til gjennomsnittlig avkastning over tid noe høyere enn hvis avkastningen er lik hvert år, gitt at de to alternativene skal lede frem til samme sluttresultat. Dette er et kjent og generelt resultat fra finansmatematikken, og vi ser at i herværende tilfelle er forskjellen likevel ikke veldig stor.

Vi utvikler tankeeksperimentet videre ved å tolke de to alternativene for tenkt avkastning, hhv. 4,00 % og 6,09 %, som to alternative forventede avkastningsbaner som ble fastsatt pr. 31.12.2012. For i det hele tatt å gi mening til estimatavvik for verdi av eiendelene, må det ligge en slik forventet avkastning i bunnen. Gitt disse (tenkte) alternative banene for forventet avkastning, kan vi beregne det årlige estimatavviket vedr. eiendelenes verdi ved tilsvarende fremgangsmåte som ledet frem til Figur 6.



Figur 16: Avkastningens bidrag til estimatavvik for eiendelenes verdi, basert på forventet avkastning 4,00 % p.a.



Figur 17: Avkastningen bidrag til estimatavvik for eiendelenes verdi, basert på forventet avkastning 6,09 % p.a.

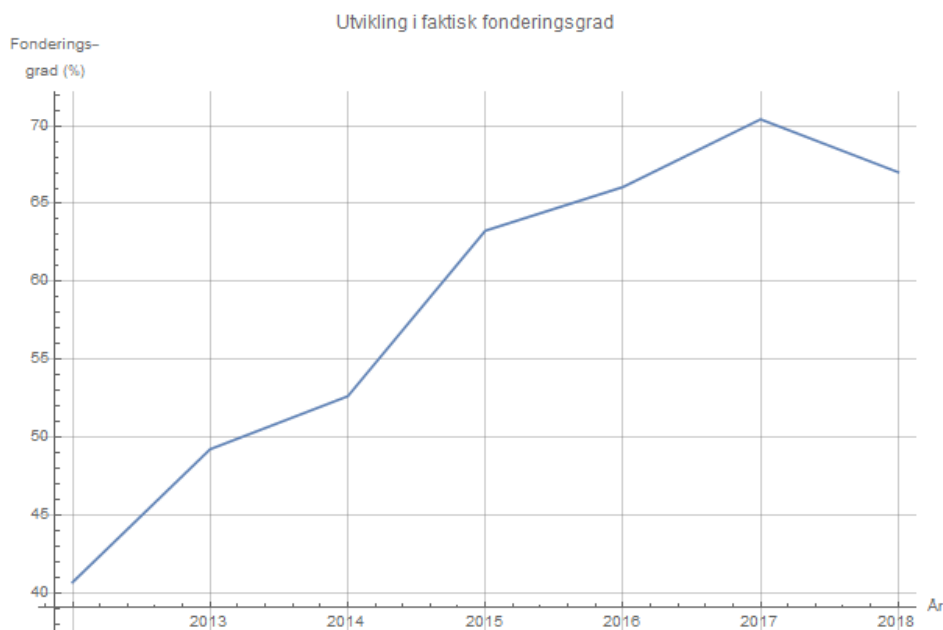
Kommentar: Hvis vi tenker oss avkastning 4,00 % p.a. som grunnlag for forventet utvikling av eiendelenes verdi 2013-2018, så har det faktiske avkastningsforløpet bidratt til årlige estimatavvik for eiendelsverdiene på mellom nær $\div 6$ % og $+ 8$ %. Med avkastning 6,09 % som grunnlag for forventet utvikling av eiendelenes verdi, så er det tilsvarende bidraget til årlig estimatavvik mellom nær $\div 8$ % og $+ 6$ %. I det sistnevnte tilfellet er det akkumulerte avkastningsresultatet over perioden som forventet, slik at de årlige estimatavvikene gir uttrykk for årlige svingninger rundt en antatt underliggende trend som likevel ikke har kumulativ effekt.

2.3 Analyse av utviklingen i fonderingsgrad.

Vi skal syntetisere analysene for verdiutvikling av hhv. forpliktelser og eiendeler og kombinerer da resultatene vist i hhv. Figur 6 og Figur 17. Bidragene til estimatavvik for forpliktelser vist i Figur 6 må da «snus på hodet» når vi skal forklare bidragene til

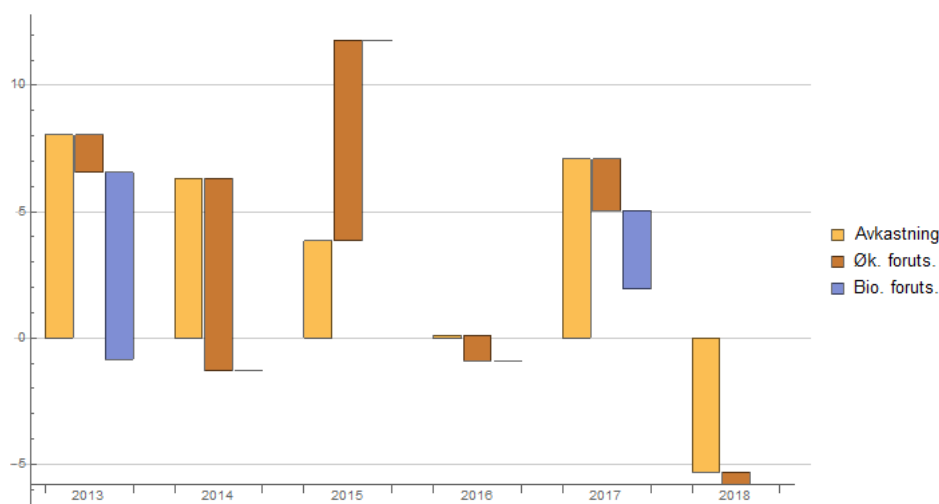
estimatavvik for fonderingsgraden, siden en høyere forpliktelse enn forventet trekker i retning av en lavere fonderingsgrad enn forventet, og motsatt (siden forpliktelsen er i nevneren i fonderingsgrad).

Vi minner først om hvordan fonderingsgraden har forløpt i perioden 2012-2018:

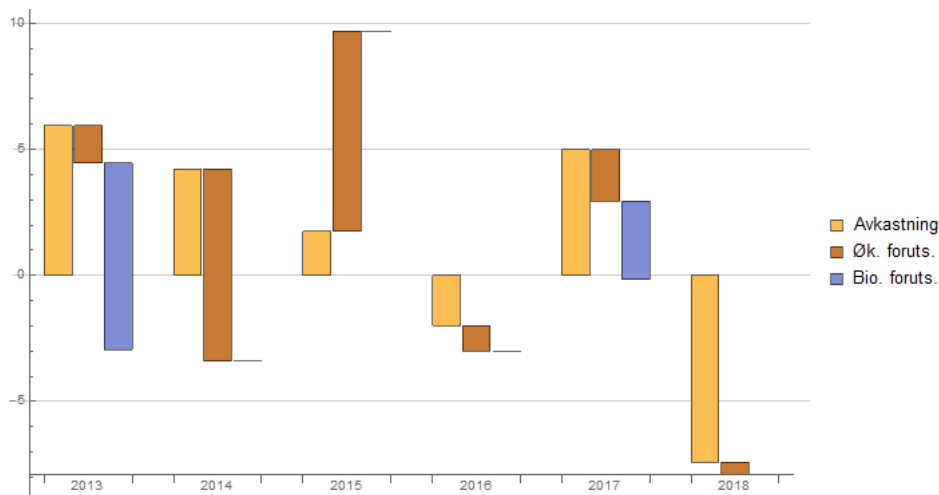


Figur 18: Fonderingsgraden 2012-2018

Kombinasjonen av estimatavvik for hhv forpliktelse og eiendeler, og de ulike årsakers bidrag, resulterer i estimatavvik for fonderingsgrad forklart med de ulike årsakers bidrag som vist i Figur 19 og Figur 20 i det følgende.



Figur 19: Estimatavik og de ulike komponenters bidrag med 4,00 % p.a. som forventet avkastning



Figur 20: Estimatavvik og de ulike komponenters bidrag med 6,09 % p.a. som forventet avkastning

Eksemplifisering: I Figur 19 kan vi lese av at avkastningen i 2013 bidro til fonderingsgrad ved slutten av året i størrelsesorden 8 % høyere enn forventet (sammenlignet med et forløp hvor den forventede avkastningen på 4 % p.a. hadde slått til). Strengere økonomiske forutsetninger pr. 31.12.2013 sammenlignet med de som gjaldt pr. 31.12.2012 trekker i motsatt retning med et bidrag på omkring 1,5 % lavere fonderingsgrad enn forventet. Hertil kommer innføring av strengere levetidsforutsetninger som bidrar med ytterligere 7,5 % lavere fonderingsgrad enn forventet. Nettoen av det hele blir at fonderingsgraden pr. 31.12.2013 ender opp omkring 1 % lavere enn forventet. Avlesningen av forløpet for 2013 i Figur 20 blir helt tilsvarende, med den forskjell at forventet avkastning som grunnlag for Figur 20 er nær presis 2 %-poeng høyere enn for Figur 19, slik at estimatavviket for fonderingsgraden, og avkastningens bidrag til denne, blir 2 %-poeng lavere.

Med utgangspunkt i foregående analyse, drøftes noen overordnede egenskaper for en finansieringsmodell med innebygget justeringsmekanisme:

- Gitt en modell med beregningsforutsetninger som tilpasses fortløpende til markedsforhold må man påregne estimatavvik i størrelsesorden +/- 10 % som helt ordinært. For vurdering av hvor store estimatavvik som kan påregnes fra resultatet av kapitalforvaltningen, vil kapitalforvaltningsstrategien være avgjørende. Jo større risiko i kapitalforvaltningen jo større påregnelig estimatavvik.
- Kan man påregne at «reversion to mean» kan gjøre seg gjeldende («estimatavvik eliminerer seg selv over tid, ved senere estimatavvik i motsatt retning.»)? Ikke grunnlag for å basere seg på dette
- Ovenstående kan bidra til å belyse «korridorgrense» før justering; hvor stor den kan være og justeringens innhentingshastighet når utenfor korridorgrensen

3. Modell for en justeringsmekanisme for AFP

I dette avsnittet beskrives de grunnleggende prinsippene i en mulig modell for en justeringsmekanisme for AFP-ordningen. Modellen er søkt å ivareta føringene som ble fremstilt i utredningsmandatet fra september 2019. Det innebærer at:

- Modellen er basert på en opptrappingsplan for fonderingsgraden
- Målet settes primært for de juridiske forpliktelsene i ordningen
- Fonderingsgraden måles til enhver tid opp mot planens tilsiktede fonderingsgrad eller et intervall rundt denne, *korridoren*

- Fonderingsgraden tilsiktes å ligge innenfor intervallet rundt opptrappingsplanen (i korridor)
- Det fastsettes handlingsregler for justeringer som skal virke dersom faktisk forløp avviker nok fra det planlagte til at fonderingsgraden havner utenfor korridoren
- Handlingsreglene skal kunne påvirke både inntektssiden (premie) og utgiftssiden (ytelser/beholdninger)

Grunnleggende for modellen er opptrappingsplanen for fonderingsgraden. Vi har lagt til grunn at det er fonderingsgraden av de *juridiske* forpliktelsene som skal være gjenstand for opptrappingsplanen. De juridiske forpliktelsene er forpliktelsene for personer over 62 år som fått innvilget AFP eller forventes å oppfylle vilkårene. Det kan også være aktuelt å la de totale forpliktelsene, dvs. forpliktelser der også personer under 62 år inkluderes, være hensyntatt gjennom justeringsmekanismen. Vi drøfter dette senere i rapporten, i kapittel 9.

Opptrappingsplanen fastsettes med følgende parametre:

- Endelig mål for fonderingsgraden i antall prosent
- År for når målet skal nås, *målåret*
- Fastsettelse av intervall rundt planlagt fonderingsgrad, *korridoren*

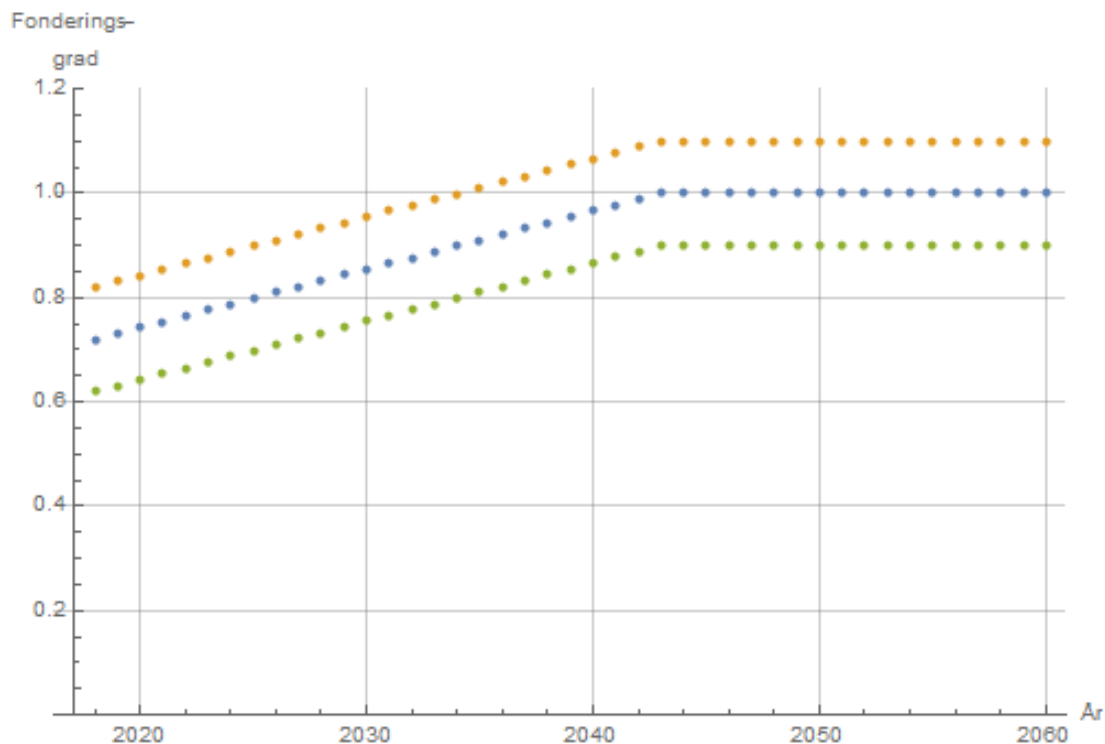
Vi har lagt til grunn at fonderingen bygges opp lineært fra starttidspunktet frem til målåret. I tråd med utredningsmandatet har vi som et utgangspunkt lagt til grunn at målet skal være 100 prosent fonderingsgrad for de juridiske forpliktelsene. Det vil være mulig å ha et annet mål enn 100 prosent dersom partene enes om det. Ordningen har i dag ingen slik målsetting om fonderingsgrad siden den er basert på løpende premieinntekter og utbetalinger. Scenariene i det følgende bygger på at en slik eksplisitt målsetting innføres i ordningen. Korridoren kan forstås på to, delvis ulike, måter

1. Som et intervall der fonderingsgraden er akseptabel ut fra det som er ønskelig og realistisk oppnåelig fonderingsnivå
2. Som en teknisk hjelpetørrelse for å kunne fastsette rimelige justeringer som sikter mot den planlagte opptrappingen

Vi har beskrevet korridoren ut fra begge forståelsene, men har i de vesentligste behandlet den ut fra forståelse nummer to.

Det synes klart at opptrappingsplanen må kunne forutsettes å være realistisk å oppnå uten å gjøre justeringer. Realismen i planen er avhengig av økonomiske og finansielle forhold samt av medlemsbedriftenes evne/vilje til det forutsatte premienivået. Opptrappingsplanen må dermed baseres på fortrinnsvis realistiske forutsetninger for premieinnbetalinger, utbetalinger, oppbygging av forpliktelser og avkastning for fondet. Planen må fastsettes slik at oppfyllelse av rimelige forutsetninger gir den målsatte fonderingsgraden som resultat. I motsatt fall «styrer» man mot et større avvik og en justering, hvilket ikke er hensiktsmessig.

I figuren nedenfor har vi tegnet en mulig opptrappingsplan med korridor rundt. Forutsetningene er beskrevet i neste avsnitt.



Figur 21: Skisse av en opptrappingsplan for fonderingsgraden (blå punkter) mot et mål i et målår. Korridor rundt opptrappingsplan med en nedre grense (grønne punkter) og en øvre grense (gule prikker).

4. Forutsetninger

Opptrappingsplanen må som nevnt baseres på realistiske forutsetninger. I utviklingsfasen har vi fokusert på å illustrere egenskapene til, og virkningen av justeringsmekanismen, og har fokusert mindre på å finne de aller mest realistiske forutsetningene for en faktisk justeringsmekanisme. En slik øvelse vil derimot være svært viktig å utføre på en grundig måte før mekanismen eventuelt trer i kraft. I prototypen, som vi gjennomgår i det følgende benytter vi følgende forutsetninger:

- Mål for fondering av juridiske forpliktelser: 100 %
- År for oppnåelse av målet, målår: 2043
- Bredde på korridoren: 10 %-poeng på hver side³
- Diskonteringsrente=G-vekst: 2,5 % p.a.
- Aksjeandel i eiendelene: 45 % (implisitt rebalansering)
- Volatilitet: I tråd med Finans Norges gjeldende forutsetninger brukt i avkastningsprognoser
 - Aksjer: 16 %
 - Obligasjoner: 6 %
- Fondsavkastning: I tråd med Finans Norges gjeldende forutsetninger brukt i avkastningsprognoser
 - Aksjer: 5,75 %
 - Obligasjoner: 3 %
 - 4,2 % p.a. for den samlede eiendelsporteføljen etter forutsatt allokering.

³ Uten at vi definerte handlingsregler for avvik over øvre grense. Dermed får i praksis kun den nedre korridor grensen betydning i våre illustrasjoner.

- Utvikling i mottakergruppe: Ut fra nøytralt alternativ for tilgang slik vi benyttet i våre beregninger fra våren 2019
- Premiesats: 2,72 % p.a. fra 2020
- Initiell nedjustering av beregnede forpliktelser: 8,8 %⁴
- Vekst i premiegrunnlaget: I takt med G-veksten
- Utvikling ut fra status per utgang 2018 og igangsettelse fra samme tid

Vi skal senere i rapporten, i kapittel 12, se på beregninger under forutsetning av nettorente. Forutsetningene er valgt ut fra illustrasjonsformål, men vi anser dem samtidig som innenfor det som kan tenkes å være rimelig. Beregningen av de fremtidige forpliktelsene og utbetalingene er basert på dagens ordning. Endringer i vilkår og ytelsesberegning vil derfor påvirke hvor godt estimatene treffer.

Ved en omlegging som er kostnadsnøytral, men som samtidig bygger på hovedtrekkene i dagens ordning, vil beregningsresultater ut fra dagens AFP-ordning være robuste. Med bevaring av hovedtrekkene mener vi at rett til pensjon skal være basert på kvalifiseringskrav knyttet til arbeid innenfor området i årene nær laveste uttaksalder, at alderspensjonen skal utbetales livsvarig og at fleksibiliteten i alderspensjonsuttaket skal baseres på aktuarisk kostnadsnøytralitet.

Det skal presiseres at dette gjelder for «forløpssjokk», konkretisert ved avkastningssjokk som vi har regnet på, og for sjokkartede endringer i forutsetninger, som for eksempel kan være en plutselig økning i levetidsforutsetninger (som igjen kan være en følge av en medisinsk innovasjon).

Samtidig vil en eventuell omlegging til en opptjenings- og rettighetsbasert ordning innebære at noen forhold ikke lenger vil representere sjokkartede risikofaktorer. Dette gjelder blant annet et plutselig fall i yrkesaktiv medlemsmasse, som igjen kan være resultat av fall i organisasjonsgraden. Rettighetsbasert opptjening (aktuarterminologi: Individuell opptjening) innebærer at fremtidige pensjoner som den enkelte arbeidstager har tjent opp rett til er fullt finansiert til enhver tid. Med dette er finansieringsgrunnlaget for opptjente rettigheter uavhengig av fremtidige premieinntekter. Parallelt med reduserte fremtidige premieinntekter oppstår en motsvarende reduksjon i den fremtidige opptjeningen av pensjonsrettigheter. Redusert medlemsmasse har da ikke lenger sjokkartet virkning for finansiering av opptjente rettigheter, men i stedet balansert virkning for finansiering av fremtidige pensjonsrettigheter. Plutselig endring i adferd nær alder 62 år som fører til færre frafall enn i dag er en annen risikofaktor som vil virke sjokkartet i dagens kvalifiseringsordning. Ved omlegging til en kvalifiseringsordning som i stor grad tar bort kravene til AFP-tilknytning i årene nær laveste uttaksalder, men til gjengjeld kun gir uttelling for arbeidstid innenfor ordningen, vil plutselig fall i medlemsmasse fremdeles utgjøre en risiko for inntektssiden, mens risikoen for plutselige endringer i adferd nær uttaksalder kraftig reduseres.

Et annet punkt som er viktig å presisere er forutsetningen om premiesats. I dag er premiesatsen på 2,5 % av premiegrunnlaget, og det ligger ingen føringer fra oss om at satsen skal økes til 2,72 %. Årsaken til at vi har brukt 2,72 % i illustrasjonen er utelukkende at denne satsen, sammen med de øvrige forutsetningene, gir en utvikling som er i tråd med oppnåelse av målet på 100 % fondering i år 2043. Vi forstår at det mest aktuelle utgangspunktet for en opptrappingsplan sannsynligvis vil være basert på dagens nivå, både for ytelser og for premie. For å få et tilpasset sett av forutsetninger til målsettingen om full fondering i 2043 må enten premiesatsen, forpliktelsesestimatene eller avkastningsforutsetningene justeres. Et sentralt

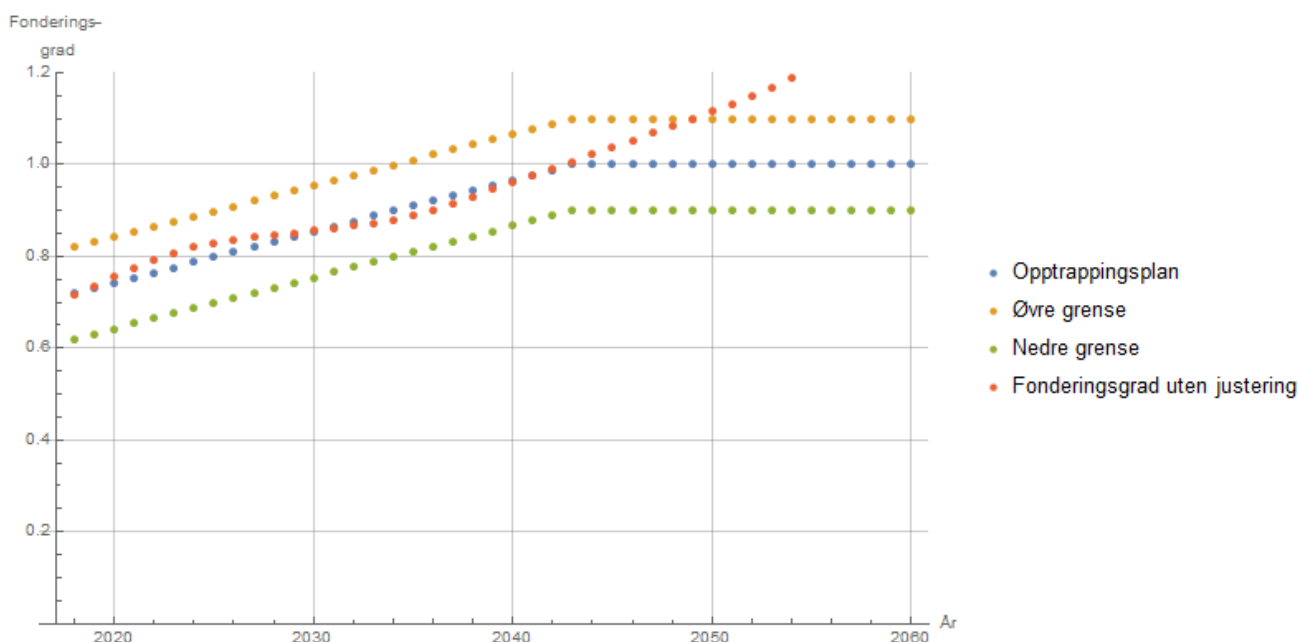
⁴ Forpliktelsene som benyttes i hovedeksemplet i denne rapporten er justert ned like mye som den forutsatte premiesatsen er økt i forhold til dagens premiesats på 2,5 %.

innspill fra arbeidsgruppen har vært at avkastningsforutsetningen ikke bør kunne oppfattes å ligge urealistisk høyt. Bransjestandarden til Finans Norge er i denne sammenheng en sentral referanse.

Vi legger derfor til grunn at avkastningsforutsetningen i utgangspunktet ligger fast ved bransjestandarden til Finans Norge, og anser denne for å være utenfor partenes kontroll, selv om forutsetningene naturligvis kan endre seg, og en annen aktivaallokering kan velges. Partene kan imidlertid ansees å ha kontroll over ordningens premienivå og ytelsesnivå. For å få en mest mulig balansert fremstilling av hvilken part som må endres forutsetter vi at premiesatsen og ytelsene i utgangspunktet endres like mye relativt til dagens ordning. Det understrekes at dette bare er én av flere tenkelige byrdefordelinger. At akkurat 2043 er valgt som målrår er i tillegg nokså vilkårlig, men det representerer en overskuelig horisont. Mål for fonderingsgrad, målrår og byrdefordeling mellom partene vil måtte bli gjenstand for senere forhandlinger, og valget av forutsetninger i rapporten innebærer ikke at vi har tatt stilling til dette. I denne rapporten er fokuset på å illustrere effektene av mekanismen. Konsekvensen av istedet å benytte dagens premiesats og dagens ytelser som forutsetning, alt annet likt, ville vært at målråret måtte blitt skjøvet lengre ut i tid. Alternativt kunne man forutsatt en høyere avkastning, lavere fremtidig pensjonisttilgang eller høyere premiegrunnlag. Vi vurderer at den forutsatte utviklingen i medlemsbestanden og utviklingen i fremtidige utbetalinger henger sammen. Til vurderingen av forventet avkastning kan det bemerkes at den gjennomsnittlige årlige avkastningen for AFP-fondet i årene 2013-2018 var 6,09%. Samtidig er ikke historisk avkastning nødvendigvis en indikator for den fremtidige avkastningen.

Eiendomssammensetningen med 45 % i aksjer gjenspeiler dagens aksjeandel i

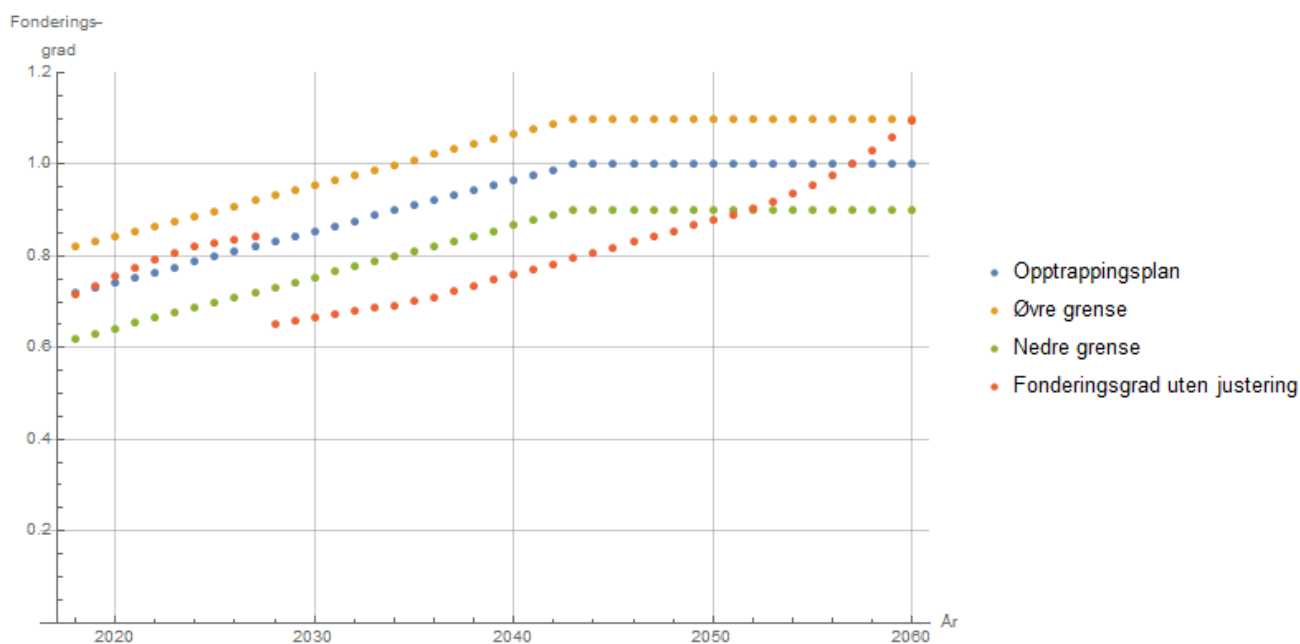
Fellesordningen. Med denne aksjeandelen, og med forutsetning om at resterende eiendeler investeres i obligasjoner, vil det ut fra avkastningsforutsetningene til Finans Norge kunne forventes en årlig avkastning på om lag 4,2 %. Senere i denne rapporten vil vi presentere resultater under forutsetning om videreføring av dagens premiesats og ytelser og ser på hva det fører til av forskyvning av målrår gitt samme avkastning, og ved andre avkastninger. Som en ytterligere betraktning ser vi også hvor stor avkastningen må forutsettes til for å oppnå en målsetning på 100 % fondering i et gitt år, 2050.



Figur 22: Skisse av en opptappingsplan for fonderingsgraden (blå punkter) mot et mål i et målrår. Korridor rundt opptappingsplan med en nedre grense (grønne punkter) og en øvre grense (gule prikker). Prognose for utvikling i fonderingsgrad ved realisering av forutsetninger i rødt.

5. Illustrasjonscase: Forløp med finansielt sjokk

Som en første illustrasjon på avvik fra planlagt forløp ser vi på det samme forløpet, men med et innlagt «sjokk». «Sjokket» er her satt til å være en negativ avkastning på 20 prosent etter 10 år, dvs i 2028. «Sjokket» vil lede til en fonderingsgrad lavere enn nedre grense av korridoren. Justeringsmekanismen vil innebære handlingsregler for slike tilfeller som vi beskriver i de påfølgende avsnittene.



Figur 23: Opptrappingsplan med nedre, og øvre grenser. Realisert utvikling for fonderingsgraden i tråd med forutsetningene, men med 20 % negativ avkastning i år 2028. Ingen justeringer.

6. Justeringsmekanisme med handlingsregler

I dette avsnittet vil vi gå mer detaljert gjennom skissen til justeringsmekanisme som er presentert for arbeidsgruppen.

6.1 Positive fonderingsavvik

I skissen er det ikke fremlagt handlingsregler i tilfelle fonderingsgraden utvikler seg mer positivt enn opptappingsplanen definerer. Vi har viser en korridor med en øvre korridor grense som ligger like langt over opptappingsplanen som den nedre korridor grensen ligger under den samme. I utredningsmandatet er det nevnt at så lenge fonderingsgraden for de juridiske forpliktelsene er lavere enn 100 prosent kan det legges til grunn at det ikke vil skje noen automatisk nedjustering av premie eller oppjustering av ytelser/beholdninger. Som en konsekvens av dette kunne man alternativt tenkt seg at den øvre korridor grensen ikke befinner seg i en fast avstand fra opptappingsplanen, men at den ligger på et fast nivå over målsetningen, f.eks ved 110 %. Dette vil kunne være en aktuell tilnærming i eventuelle kommende beregninger av effekten av handlingsregler ved positive fonderingsavvik. Så lenge vi ikke har definert handlingsreglene ennå så er den viste øvre grensen i praksis uten betydning. En mulighet for handlingsreglene for positive fonderingsavvik er å speile handlingsreglene for negative fonderingsavvik. I så fall vil en ekstraordinær ytelsesreduksjon i tilfelle av et negativt avvik kunne gjenspeiles av en ekstraordinær ytelsesøkning i tilfelle av et positivt avvik. Alternativt kunne man hatt ulike handlingsregler for positive og negative avvik, enten ved at effekten fordeles mellom sponsor og mottakere på ulik måte, eller ved at justeringen skjer med en annen hastighet. Til det sistnevnte kan det hevdes at ønsket om størst

mulig fondering av de forventede opparbeidede forpliktelsene burde tilsi at positive fonderingsavvik justeres tilbake med en lavere hastighet enn negative avvik. Fordeling av den samlede justeringsbelastningen/justeringsbidraget mellom sponsor og mottakere i de to avvikssituasjonene synes å være et aktuelt diskusjonstema mellom partene. Begge sider har interesse av å begrense justeringene for negative avvik. På arbeidsgiversiden vil det være interesse for å unngå premieøkning. Samtidig vil det på arbeidstaker/pensjonistsiden være interesse av å unngå nedjustering av faktiske og forventede fremtidige utbetalinger.

6.2 **Negative fonderingsavvik**

I det videre forklares handlingsreglene i justeringsmekanismen, der disse får anvendelse i tilfelle av negative fonderingsavvik.

Den vesentlige ideen er at så lenge fonderingsgraden ligger innenfor korridoren gjøres det ingen justeringer. Hvis derimot fonderingsgraden faller under den nedre korridorgrensen settes justeringsmekanismen i gang. Før vi definerer handlingsreglene beskriver vi nærmere to forhold som hver har en spesiell betydning for mekanismen.

Om estimatavvik generelt: Det er forutsigbart at estimatavvik vil oppstå hvert år. I realiteten er dette helt sikkert, det usikre er størrelsen på estimatavviket. Over tid vil det da opparbeide seg et akkumulert estimatavvik, som er summen av alle estimatavvik som har oppstått i foregående og inneværende år. Hvis alle forutsetninger er fastsatt forventningsrett, så vil det forventede (her i stringent sannsynlighetsteoretisk betydning) årlige estimatavviket være null, og det samme gjelder da for det akkumulerte avviket. Realiseringsforløpet for faktisk årlig estimatavvik og akkumulert estimatavvik vil man da forvente (her i en mer alminnelig betydning) at fluktuerer rundt null. I teorien skal utviklingen i det akkumulerte estimatavviket altså ikke ha noen underliggende trend hverken i positiv eller negativ retning. Dette utelukker imidlertid ikke at det akkumulerte avviket kan ligge vedvarende enten på den positive eller negative siden over lengre perioder.

Om korridoren: Slik modellen er skissert fungerer korridoren som en teknisk hjelpestørrelse som har til rolle å bestemme når en justering skal finne sted og å være med på å bestemme størrelsen av justeringen (jfr. punkt 2 under modellbeskrivelsen, kapittel 3). Det er ikke lagt til grunn at den nedre grensen er en absolutt grense for hva som er et akseptabelt avvik fra opptrappingsplanen (jfr. punkt 1 under modellbeskrivelsen, kapittel 3).

Modellen vi har skissert forutsetter at man til enhver tid har tilgjengelig prognoser for den fremtidige utviklingen i fonderingsgraden og at denne prognosen vil ha direkte virkning på justeringene. Mer spesifikt forutsetter vi følgende:

1. Ved et fall i fonderingsgraden i år T til under den nedre korridorgrensen for året må det gjøres en beregning av justeringer som skal finne sted.
2. Til grunn for justeringene ligger prognosen for fonderingsgraden et gitt antall år frem i tid.
3. Det gitte antall år kaller vi *sikt lengden* og perioden som prognosen dekker kaller vi *siktperioden*.
4. Justeringene beregnes ved at man sikter seg inn mot den nedre korridorgrensen.
5. Gitt at de umiddelbare justeringene opprettholdes gjennom siktperioden samtidig som de øvrige forutsetningene i modellen realiseres vil den nedre korridorgrensen nås igjen innen siktperioden. Anvendelse av justeringene resulterer i en nærmere bestemt reduksjon av gapet frem til planlagt fonderingsgrad, altså en form for amortisering av avviket.

6. Modellen settes opp slik at andelen av justeringseffekten som dekkes av inntektssiden (premie) og andelen som dekkes av utgiftssiden (utbetalinger/beholdninger) kan parametriseres og fastsettes etter enighet mellom partene.
7. Ytelsesjusteringen forutsettes å virke med samme prosentmessige nedjustering på løpende utbetalte pensjoner som på beholdninger/beregnet ytelse for personer som ikke ennå er pensjonister

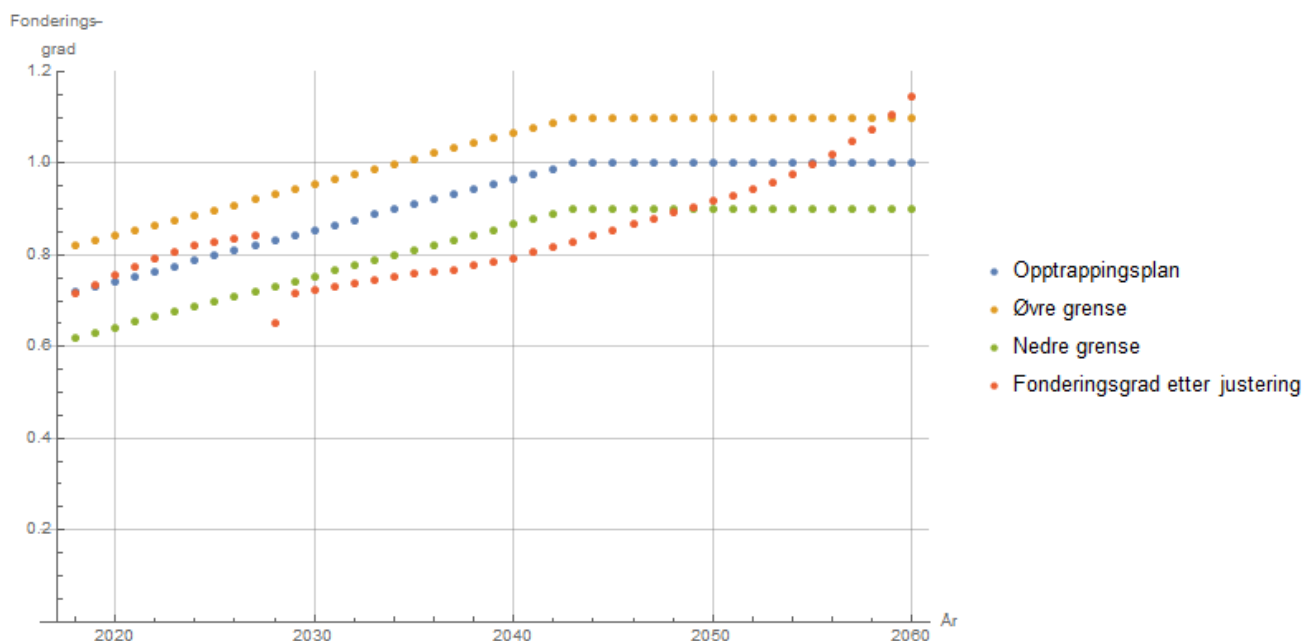
Vi skisserer i det videre både rene ytelsesjusteringer, rene premiejusteringer og en blanding av ytelsesjusteringer og premiejusteringer. Slik handlingsreglene er satt opp kan justeringene delvis sammenlignes med håndteringen av akkumulert estimatavvik i NRS-beregninger. Det akkumulerte estimatavviket som overstiger korridoren forutsettes der delvis innarbeidet i den regnskapsmessige forpliktelsen med en viss andel hvert år, f.eks 1/10. I praksis vil avviket dermed stadig skyves på, men forutsetningsvis med mindre belastning for hvert år.

Forutsetningene vi har benyttet i illustrasjonene er disse:

- Sikt lengde: 10 år
- Andel av justeringene som dekkes av hhv inntekts- og utgiftssiden. Tre visninger:
 - 0 % av inntektssiden (premie), 100 % av utgiftssiden (utbetalinger/beholdninger)
 - 100 % av inntektssiden (premie), 0 % av utgiftssiden (utbetalinger/beholdninger)
 - 50 % av inntektssiden (premie), 50 % av utgiftssiden (utbetalinger/beholdninger)

6.3 Effekten av handlingsreglene i forløpet med finansielt sjokk

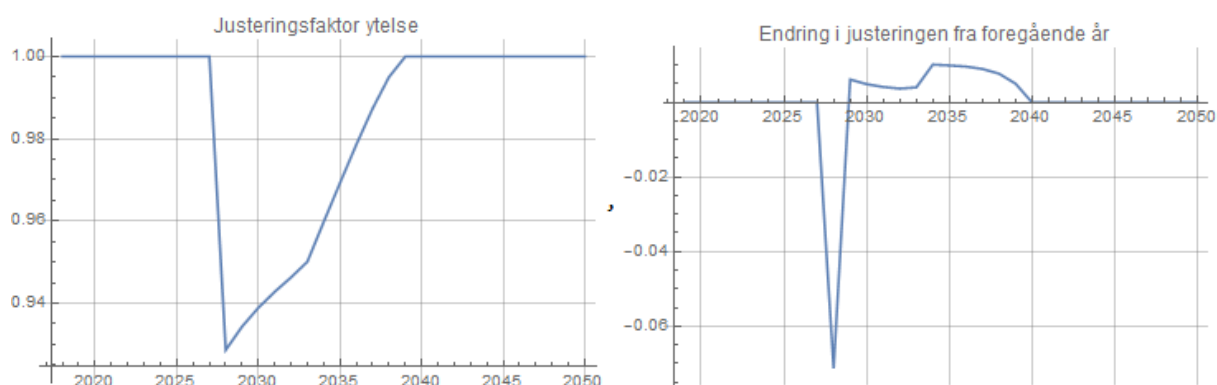
I det videre viser vi effekten av handlingsreglene på tilfellet vist i det forrige hovedavsnittet der det forutsettes at et finansielt sjokk inntreffer i år 2028. I første eksempel forutsettes det at justeringen utelukkende dekkes ved å redusere ytelsene, men ikke påvirker premiesatsen:



Figur 24: Opptappingsplan med nedre, og øvre grenser. Realisert utvikling for fonderingsgraden i tråd med forutsetningene, men med 20 % negativ avkastning i år 2028. Justeringer i tråd med handlingsreglene når 100% tas av ytelsesreduksjon.

Resultatet av handlingsreglene er at fonderingsgraden umiddelbart i det første året etter sjokket henter inn mye av gapet. På grunn av innretningen med løpende siktemål frem i tid vil den nedre korridor grensen ikke nås etter 10 år, som er siktlengden, men først etter 21 år, i 2049. Målsatt fonderingsgrad nås i 2055, mot 2057 uten justeringer. Det er i møtene fremsatt innvendinger mot at det tar såpass lang tid før korridoren innhentes. Det er rimelig ut fra en tanke om at korridoren gir uttrykk for hva som er akseptable avvik fra opptrappingsplanen. Samtidig vil et absolutt krav om innhenting av korridoren gi vesentlig større justeringer enn med den skisserte modellen med løpende siktp periode. Vi vil senere i rapporten vise hvordan siktlengden påvirker størrelsen av justeringene og hastigheten mot den nedre korridoren. Siktlengden vil være en parameter som ved å skrues på kan påvirke justeringshastigheten inn mot den planlagte banen. Vi vil også vise beregninger der siktemålet for justeringene (punkt 4 i listen i avsnitt 6.2) endres til opptrappingsbanens hovedbane.

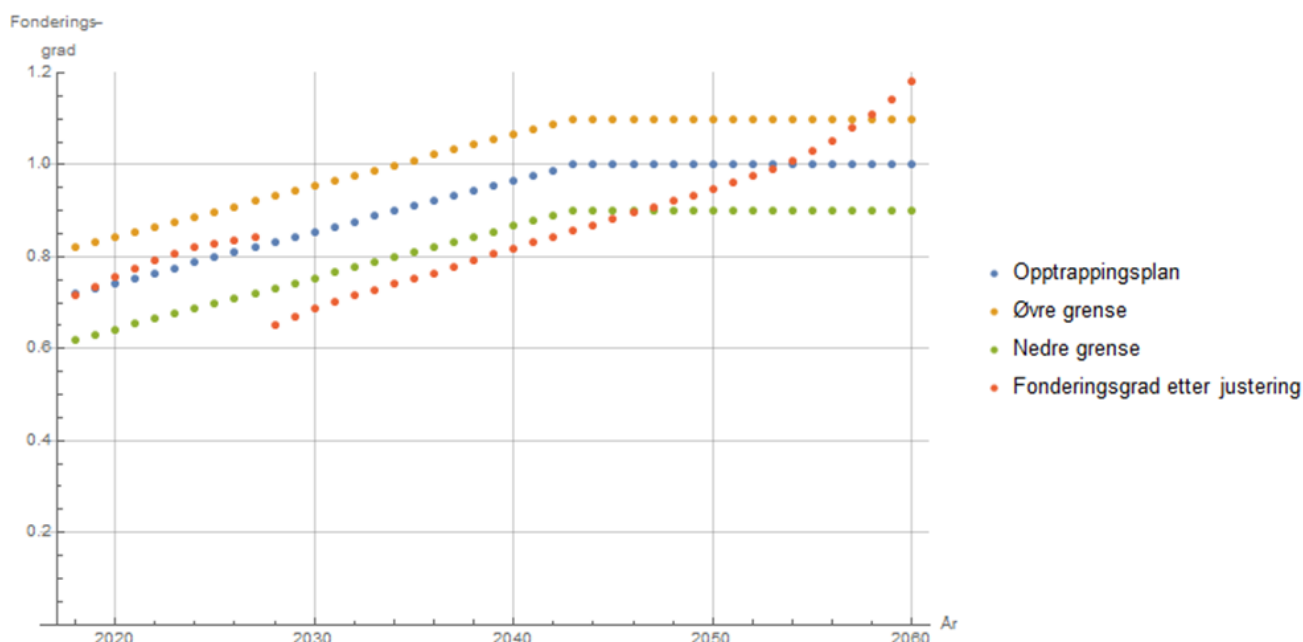
Formelt kan vi definere en justeringsfaktor som, etter at den nedre korridor grensen er passert, skal multipliseres med ytelsene slik de ordinært beregnes til. La justeringsfaktoren for ytelsene i år T ha notasjonen J_T^{Yt} . Ved første justering etter sjokket vil denne settes til en verdi lavere enn 1. Intensjonen er at så lenge $J_T^{Yt} < 1$ og prognosen for fonderingsgraden 10 år frem i tid tilsier at korridoren da vil være gjenvunnet med en viss margin, da skal faktoren heves opp til det nivået som gjør at korridor grensen etter prognosen nås *akkurat*, likevel skal ikke faktoren kunne bli større enn 1. Hensikten er at ytelsene i størst mulig grad skal være som de ville vært uten justeringer. I motsatt fall, dersom prognosen 10 år frem i tid tilsier at den nedre korridor grensen fremdeles ikke vil være nådd, da skal justeringsfaktoren reduseres ytterligere.



Figur 25: Justeringsfaktor for ytelsene i eksemplet og endringen fra år til år.

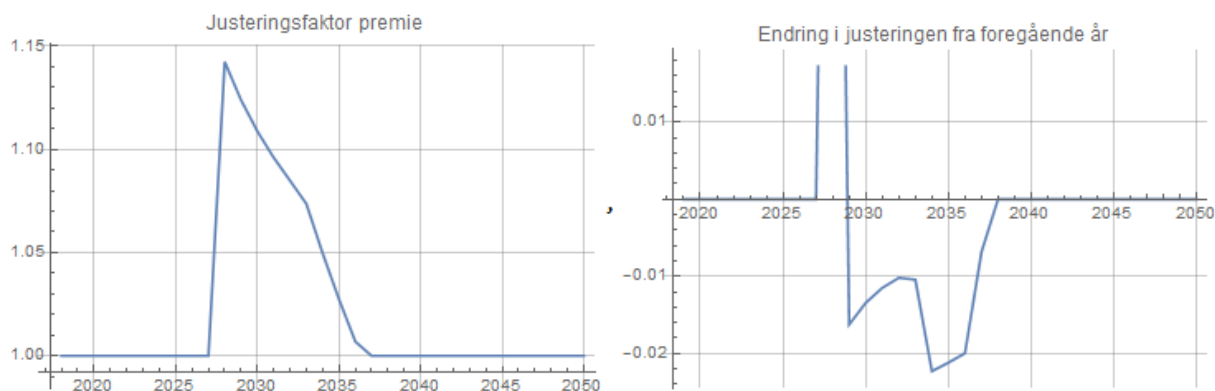
Vi ser at justeringen er stor i det første året etter sjokket. Her går ytelsene ned med 7,1 %. Deretter følger seks år der justeringsfaktoren går opp med ca. 0,5 % per år før justeringen opp øker til ca. 2 % per år. Etter 11 år, i 2039, er justeringsfaktoren tilbake til 1. Selv om korridoren ikke er gjenvunnet da så er likevel korridoren å betrakte som innenfor rekkevidde.

Modellen gir rom for at også premienivået kan justeres når fonderingsgraden faller under korridoren. Ved utelukkende å justere *premiesatsen* får vi følgende forløp etter sjokket:



Figur 26: Opptappingsplan med nedre, og øvre grenser. Realisert utvikling for fonderingsgraden i tråd med forutsetningene, men med 20 % negativ avkastning i år 2028. Justeringer i tråd med handlingsreglene når 100% tas av premieøkning.

Til forskjell fra tilfellet med justering av ytelsene virker ikke en premieendringen like sterkt på fonderingsgraden umiddelbart etter justeringen. Effekten er på eiendelene alene, ikke forpliktelsene. Som med ytelsesjusteringen kan vi også for premiejusteringen innføre en justeringsfaktor, J_T^{Pr} , for justeringen av premien i år T . Denne relaterer seg til den forutsatte premiesatsen i utviklingen ved at faktoren multipliseres med premiesatsen. Når fonderingsgraden faller under korridoren vil justeringsfaktoren for premien bli satt til en verdi større enn 1.



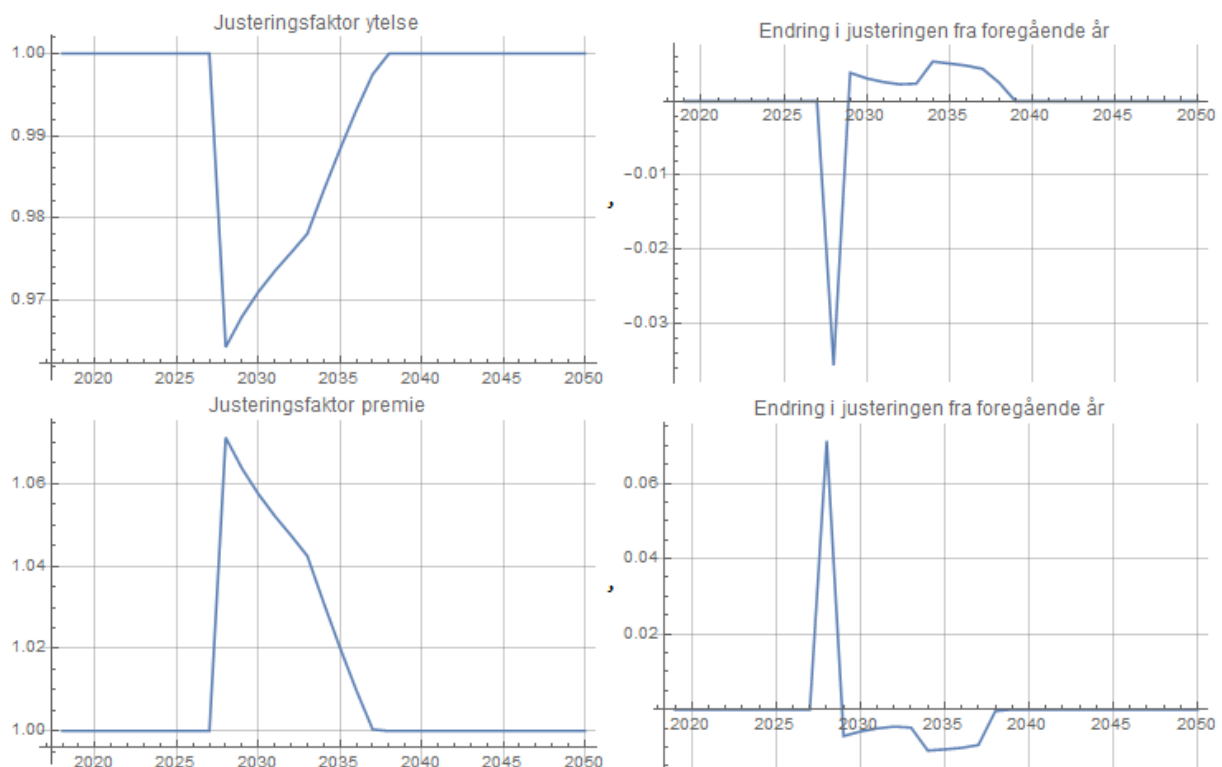
Figur 27: Justeringsfaktor for premien i eksemplet og endringen i justeringen fra et år til det neste.

Premien justeres opp med 14 % første året etter sjokket (2,72%→3,10%). Etter dette kan premiesatsen gradvis justeres ned til det planmessige (som her er satt til 2,72 %). I seks år skjer dette med rundt 1% (0,03%-poeng) årlig, deretter raskere, før premiesatsen er tilbake på 2,72 % i år 2038.

Premieendringer får ingen umiddelbar effekt for fonderingsgraden, men kan forutsettes å gi effekt over tid. Ved å benytte en løpende siktpperiode på 10 år fram kan effekten av premiejusteringen estimeres og sammenlignes med effekten av en ytelsesjustering. Det er praktiske utfordringer for selve implementeringen av mekanismen, bla. tiden fra et avvik

oppstår til en justering er gjennomførbar. Mer om denne problematikken omtales senere, i kapittel 22. Når det gjelder fordeling mellom arbeidsgiver- og arbeidstaker/pensjonistkollektivene har vi allerede illustrert de to ytterlighetene med 100 % belastning på én av de to partene. Det er mulig å kombinere justering av ytelse med justering av premiesats. I rapporten vil vi, i tillegg til ytterlighetene, gjennomgående illustrere en middelløsning med 50 % på hver part. Valgene er gjort for å illustrere systemegenskaper, uten at de er ment å være forslag fra vår side. Dette fordelingsspørsmålet bør være opp til partene å avklare. Den beregningstekniske utformingen av 50/50 belastning er basert på at premiejustering og ytelsesjustering skal gi det samme bidraget i formelen for fonderingsgraden og dens økning fra ett år til det neste. Dette er ikke ensbetydende med at arbeidsgiverkollektivet og pensjonistkollektivet yter beløpsmessig like mye til å finansiere amortiseringen i et enkelt år. Her spiller det blant annet inn at arbeidsgiverkollektivet bidrar til bedret fonderingsgrad utelukkende ved økt betalt premie. Pensjonistkollektivet, på den annen side, yter for det første ved redusert utbetalt pensjon men også ved å stå overfor fremtidig redusert pensjon så lenge ytelsesreduksjonen er aktiv, siden forpliktelsen, som inngår i nevneren i dekningsgraden, da reduseres. Dette er videre omtalt i kapittel 21.

Vi har i neste illustrasjon sett på justeringene i tilfelle én halvpart av justeringen innarbeides ved en ytelsesreduksjon og den andre halvparten ved en premieøkning.

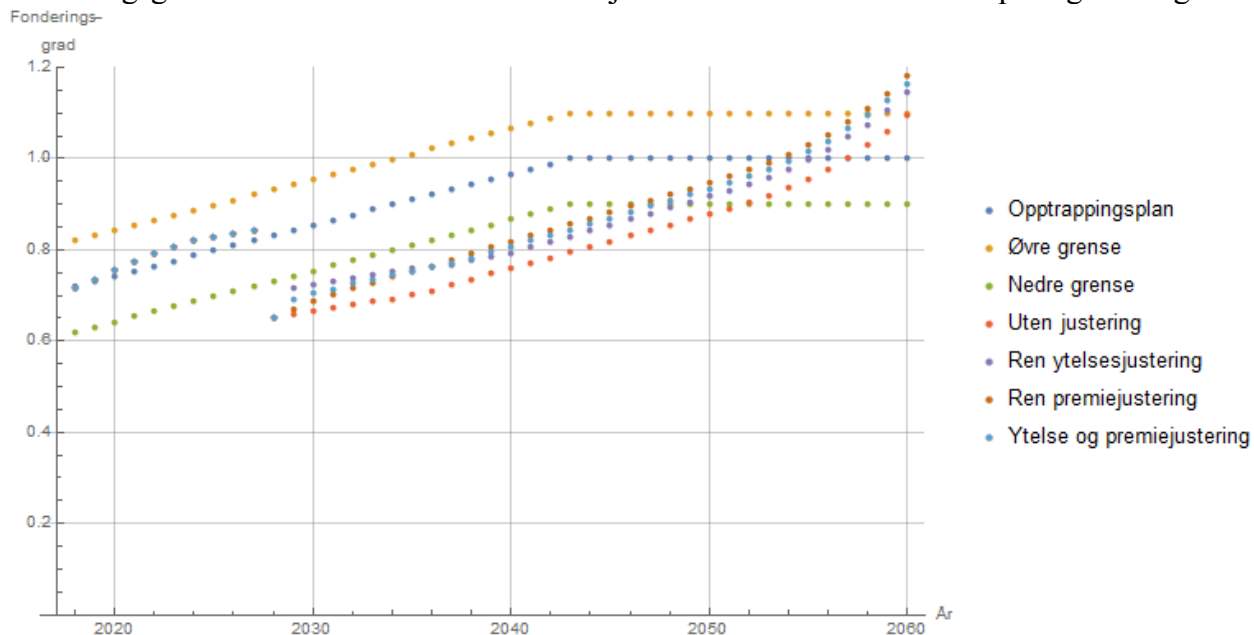


Figur 28: Justeringsfaktor for ytelse og premie i eksemplet og endringen i justeringen fra et år til det neste. 50% av justeringen tas ved ytelsesjustering og 50% tas ved premiejustering.

Ved å kombinere lik justeringseffekt av ytelse og premie settes ytelsene ned med 3,6 % det første året etter sjokket samtidig som premien settes opp med 7 %.

Som en oppsummering av effekten som henholdsvis en ren ytelsesjustering, en ren premiejustering og en lik fordeling av ytelsesjustering og premiejustering, har på forløpet av

fonderingsgraden i tilfellet med et finansielt sjokk er alle banene vist i den påfølgende figuren.



Figur 29: Opptappingsplan med nedre, og øvre grenser. Realisert utvikling for fonderingsgraden i tråd med forutsetningene, men med 20 % negativ avkastning i år 2028. Justeringer i tråd med handlingsreglene når hhv 100% tas av ytelsesjustering, 100% tas av premieøkning og ytelses/premiejusteringer bidrar hver med 50%.

Alle justeringene bidrar positivt ved å heve fonderingsgraden. Den rene ytelsesjusteringen virker mest umiddelbart, mens effekten ved ren premiejustering er sterkere etter noen år og når den målsatte fonderingsgraden tidligere.

6.4 Resultater ved simulert avkastning

I det videre ser vi på hvordan justeringsmekanismen virker under simulerte tilfeldige forløp for fondsavkastningen. Utviklingen i underliggende forpliktelser og i premiegrunnlaget holder vi fast. Dermed ser vi ikke på hvordan f.eks. en endret diskonteringsrente vil påvirke forpliktelsene og dermed fonderingsgraden. Vi har valgt å modellere finansavkastningen i tråd med en standardmodell innen finansiell modellering og teoretisk prising av opsjoner. Modellen innebærer at utviklingen på eiendelene er lognormalfordelt, dvs at logaritmen til avkastningen er normalfordelt. Modellen er et grensetilfelle av et høyt antall såkalte «tilfeldige steg», satt sammen. Disse tilfeldige stegene, eller «random walks» innebærer tilfeldige, normalfordelte svingninger med en «drift», dvs med en tendens til å gå i en gitt (positiv) retning, men med symmetrisk variasjon rundt denne tendensen. I dette ligger det også en egenskap i at modellen er uten hukommelse, dvs. at det etter et visst utfall i én retning, fremdeles er like stor sannsynlighet for et hvilket som helst videre utfall som det det var før utfallet. Denne egenskapen ved modellen gjelder for ethvert tenkelig forutgående utfall, uavhengig av størrelse og i hvilken retning. I dette ligger det at modellen ikke fanger opp muligheten for at særlig store utfall i en bestemt retning etterfølges av økt sannsynlighet for etterfølgende bevegelse i motsatt retning. Sagt på annen måte: Modellegenskapene ekskluderer muligheten for at plutselige og særlig store verdiendringer har en tendens til å hente seg inn.

Dette er til forskjell fra en såkalt «reversion to mean»-modell, der et stort utfall i én retning, for eksempel et stort aksjefall, innebærer en økt sannsynlighet for en etterfølgende bevegelse i motsatt retning, altså en korreksjon mot forventningsverdien. Et argument som taler for å benytte en «reversion to mean»-modell er at finansmarkedet etter flere tidligere turbulente

perioder, f.eks finanskrisen i 2008 og så langt under årets koronakrise, har hentet inn store deler av det tapte innen kort tid.

Hvilke modeller som er mest velegnet til å beskrive verdiutvikling av finansielle eiendeler, herunder egenskaper ved deres tilfeldige (stokastiske) fluktuasjoner, er et omfattende og om-diskutert tema innenfor matematisk finansteori. Blant annet er det tale om å forene flere til dels motstridende hensyn, som at modellen på den ene side skal være mest mulig realistisk og kunne «gjenskape» markedsempiri mens den på den annen side ikke skal være for kompleks å operasjonalisere. «Reversion to mean»-egenskap eller ikke, kan være en sentral problemstilling i en slik vurdering.

For å illustrere kompleksiteten gjengir vi to sitater:

1. «This paper analyzes mean reversion in the stock markets of 18 OECD countries during the years 1900–2009. In this period it takes stock prices about 18.5 years, on average, to absorb half of a shock. However, using a rolling-window approach we establish large fluctuations in the speed of mean reversion over time. The highest mean reversion speed is found for the period including the Great Depression and the start of World War II. Furthermore, the early years of the Cold War and the period containing the Oil Crisis of 1973, the Energy Crisis of 1979 and Black Monday in 1987 are also characterized by relatively fast mean reversion. We document half-lives ranging between 2.0 and 22.6 years. Our results suggest that the speed at which stocks revert to their fundamental value is higher in periods of high economic uncertainty, caused by major economic and political events.»⁵
2. «Numerous authors have suggested that the price-earnings (P/E) ratio can be used to predict the future movement of stock prices. Such arguments are based on the belief that P/E ratios are mean-reverting. However, are the S&P P/E ratios really mean reverting? A review of the literature finds arguments on both sides, but the issue of mean reversion has not been tested adequately. Using unit roots and multiple structural breaks, we explicitly show that the P/E ratio is stationary around multiple breaks, which means that it will eventually revert to some long-run means. This result supports evidence that high P/E ratios relative to the current long-run mean will be followed by slow growth in stock prices and/or high earnings growth.»⁶

Utover å konstatere at det er argumenter som taler både for og mot «mean-reverting», ligger det etter vår vurdering utenfor rapportens rekkevidde og formål å gå dypere inn i denne problemstillingen. Vi har valgt å benytte den lognormalfordelte standardmodellen. En begrunnelse for dette er at vi oppfatter den som mer praktisk anvendelig. En annen begrunnelse er at vi oppfatter denne modelleringen som utbredt for tilsvarende formål som i herværende rapport, der fokus ikke er finansmarkedsforløpet i seg selv men hvordan finansmarkedsforløpet påvirker avledede økonomiske størrelser.

Sammenlignet med resultatene vi er kommet frem til, ville inkludering av «mean-reversion» i modellen ventelig ført til på den ene side sterkere tilstedeværelse av større utslag/justeringer som på den annen side ville blitt hentet hurtigere inn. Uten å gå inn i konkret «mean-reversion»-modellering kan vi imidlertid ikke danne oss en oppfatning av den kumulative justeringen over tid for de to alternativene sett opp mot hverandre.

⁵ Laura Spierdijk, Jacob A. Bikker, Pieter van den Hoekd: “Mean reversion in international stock markets. An empirical analysis of the 20th century”. *Journal of International Money and Finance*, Volume 31, Issue 2, March 2012, pp. 228-249.

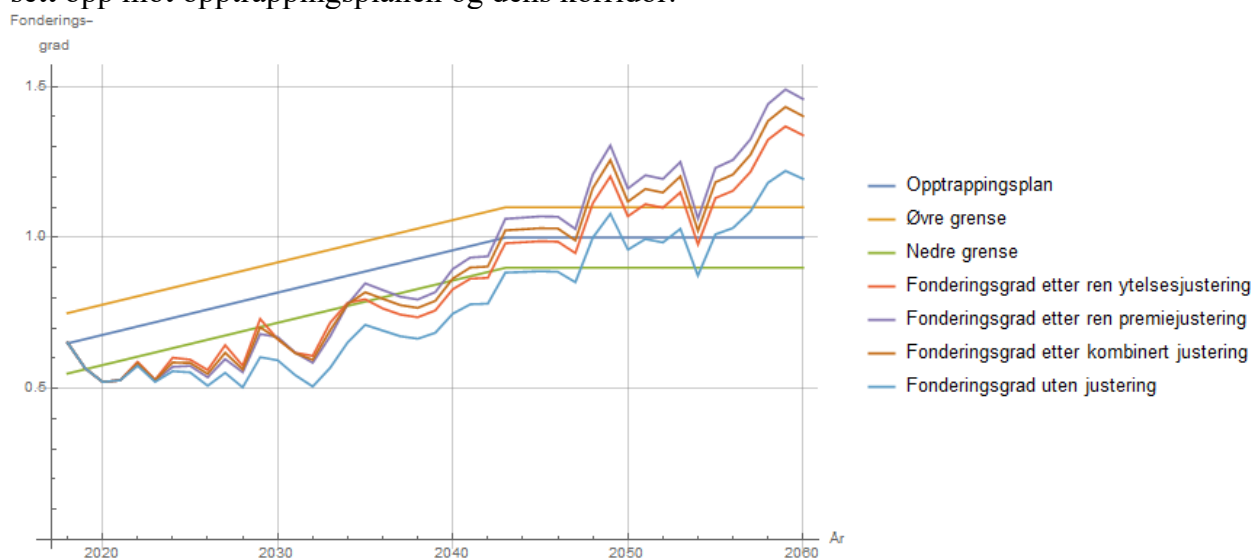
⁶ Becker, R., Lee, J. & Gup, B.E. An empirical analysis of mean reversion of the S&P 500's P/E ratios. *J Econ Finan* 36, 675–690 (2012). <https://doi.org/10.1007/s12197-010-9145-8>

Som beskrevet ovenfor forutsetter vi en inndeling av eiendelene i aksjer og obligasjoner.

- Forutsetninger for forventet avkastning og volatilitet med utgangspunkt i gjeldende Finans Norge-avkastningsforutsetninger
- Det forutsettes en aksjeandel på 45 % i tråd med aksjeandelen i Fellesordningen

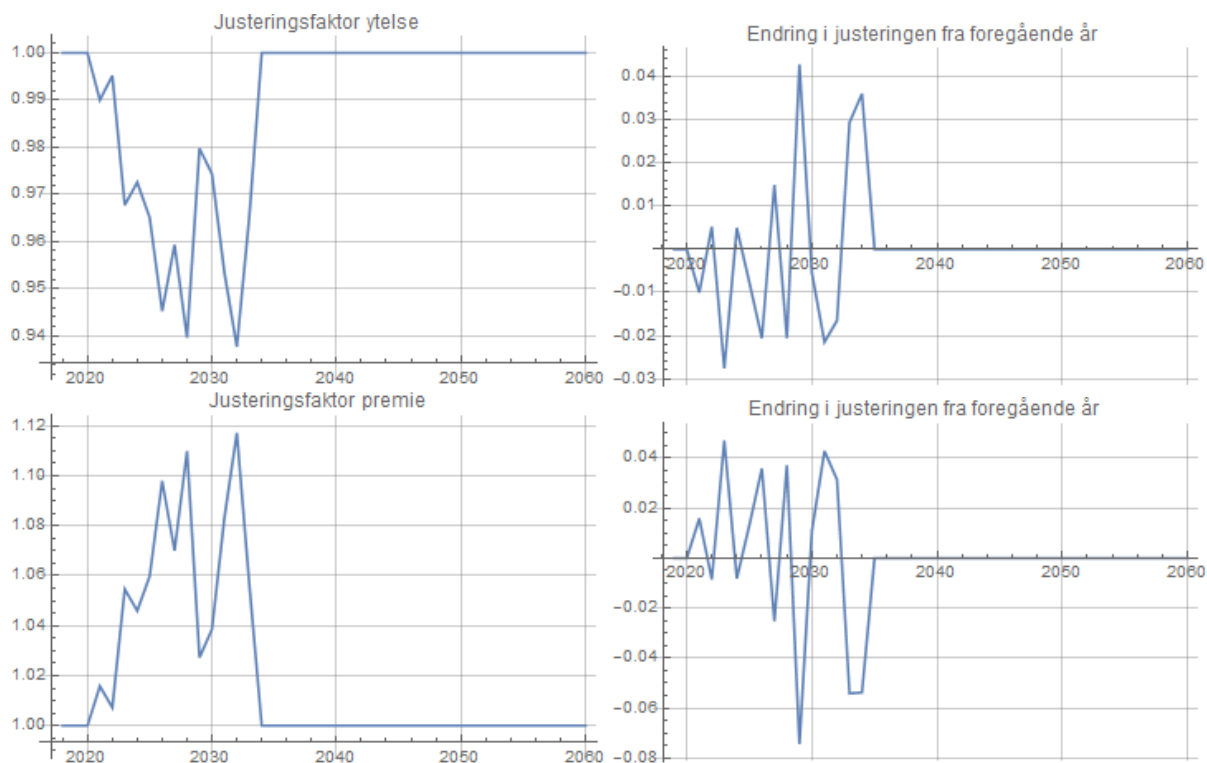
6.4.1 Eksempelsimulering

Vi skal se vi på et utvalgt simulert forløp etter de valgte forutsetningene. Forløpet i eksemplet er slik at avkastningen fra starten av opptrappingsperioden er svak, slik at den nedre grensen raskt blir overtrådt. Vi så på de samme valgene av justeringer som i eksemplet med et finansielt sjokk, dvs. ren ytelsesjustering, ren premiejustering og lik fordeling av ytelses- og premiejustering. Den påfølgende figuren viser de resulterende banene av fonderingsgraden sett opp mot opptrappingsplanen og dens korridor.



Figur 30: Utvikling i fonderingsgraden ved et simulert forløp for fondsavkastning gjennom perioden. Fonderingsgradene er vist for ulike valg av justeringsmekanismer og for tilfellet uten noen justeringsmekanisme.

Prinsippene for justeringene er her de samme som vist i det deterministiske tilfellet. Som et eksempel på justeringsfaktorene ser vi på det sammensatte tilfellet der 50 % av justeringen dekkes gjennom ytelsesjusteringer og 50 % dekkes gjennom premiejusteringer.

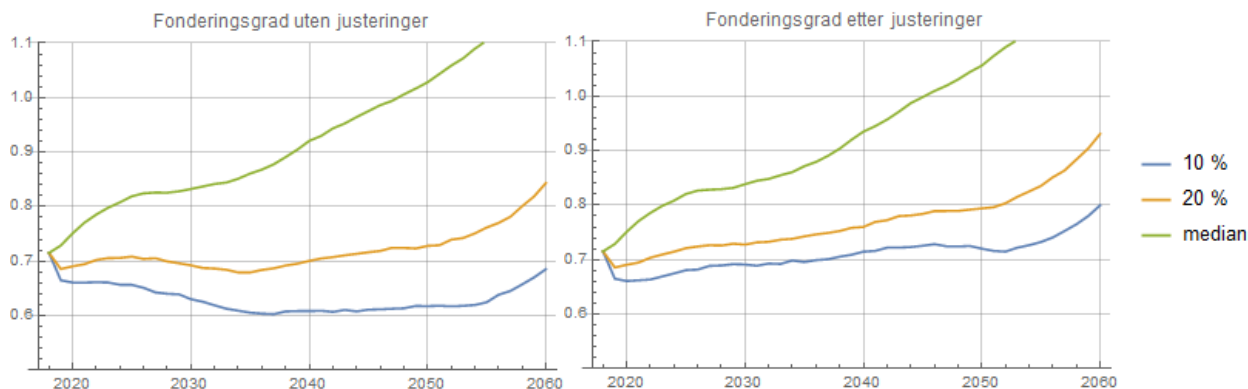


Figur 31: Justeringsfaktor for ytelse og premie i eksempelsimuleringen og endringen i justeringen fra et år til det neste. 50 % av justeringen tas ved ytelsesjustering og 50 % tas ved premiejustering.

Siden den simulerte avkastningen varierer vil justeringsfaktoren svinge mer opp og ned enn det vi så i det deterministiske eksemplet. Dårlig avkastning i de første årene gjør at nedre korridorgrænse brytes allerede i 2020, men ikke nok til at justeringer innføres. Innhenting innen 10 år vil da fremdeles være mulig. Året deretter må derimot ytelsen settes ned og premien settes opp. Størst justering av ytelsene og av premien sammenlignet med foregående år er etter år 2029. Da oppjusteres ytelsene 4 % mot året før samtidig som premien settes ned med 7,5 %, etter svært god avkastning. Når den totale justeringen er størst vil ytelsene være ca. 6 % lavere og premien ca. 12 % høyere enn tilfellet ville vært uten noen justering.

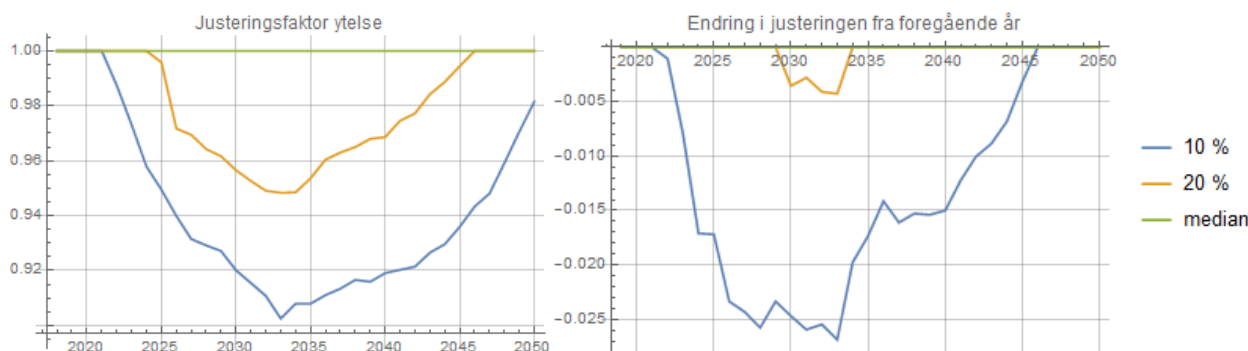
6.4.2 Fordelingsbildet av justeringer

Vi har nå sett på en eksempelsimulering. For å kunne vurdere sannsynlighetsfordelingen til fonderingsgrader og justeringer under valgt modell er det nødvendig å se på fordelingen til et stort antall simulerte forløp. Denne vil etter hvert tilnærme seg den korrekte sannsynlighetsfordelingen gitt modellen. Figuren nedenfor viser for hvert fremtidige år den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen til fonderingsgraden i form av hhv 10 %-persentilen, 20 %-persentilen og medianen. Justeringene er her valgt som rene ytelsesjusteringer, men effekten er liknende også ved innslag av premiejusteringer. Vi ser best effekten av å ha en justeringsmekanisme ved den forhøyede 10 %-persentilen (= fonderingsgrad slik at 10 % av scenarioene er verre). Denne øker i målåret 2043 fra 61 % fonderingsgrad i tilfellet uten justeringer til 72 % i tilfellet med justeringer. Bidraget i de mer ekstreme tilfellene er enda større. Innføring av en justeringsmekanisme slik den er beskrevet her vil altså bidra til klart større sikkerhet om fonderingen.



Figur 32: Fordelingbilder av fonderingsgraden med og uten justering. Ren ytelsesjustering.

For å se på sannsynligheten for størrelsen av eventuelle justeringer kan vi som eksempel se på tilfellet med justeringer av ytelsen alene. I påfølgende figur er justeringsfaktoren J_T^{Yt} vist for årene $T = 2019, 2020, 2021, \dots, 2060$.



Figur 33: Tilnærmede verdier av hhv 10%-persentil, 20%-persentil og 50%-persentil (median) i sannsynlighetsfordelingen av justeringsfaktor for ytelsen. År 2019-2060. Tilsvarende persentiler i fordelingen av årvis endring i justeringsfaktoren.

Vi ser at medianen ligger på 0, dvs at det i de fleste tilfeller vil være fravær av justeringer. Med 20 % sannsynlighet vil derimot justeringen være minst så kraftig som ca. 5 % i årene midt på 2030-tallet. Med 10 % sannsynlighet vil justeringen være på minst ca 10 % i samme periode.

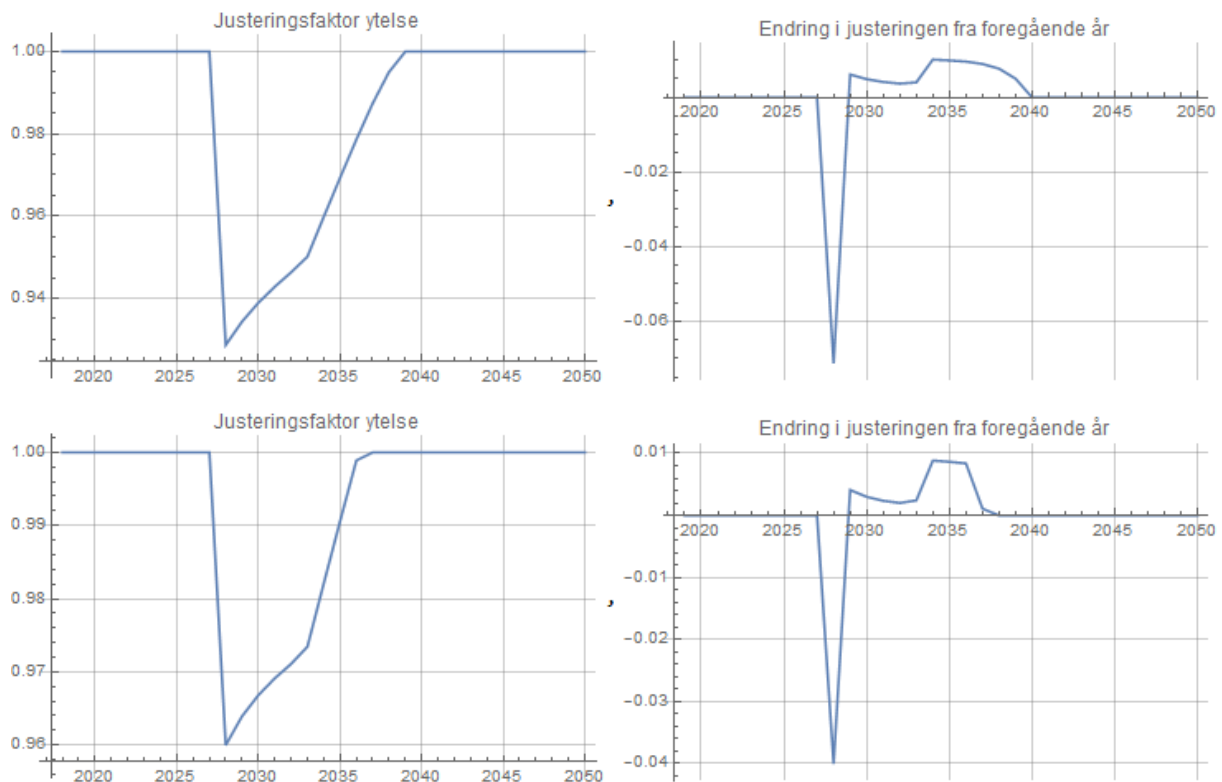
7. Sensitivitetsanalyse på korridorbredd og siktlengde

I arbeidsgruppemøtene har det kommet innspill på at justeringen inn mot opptrappingsplanen synes å ta for lang tid, og spesielt at korridoren ikke blir gjenvunnet. Slik justeringsmekanismen er definert her er korridoren i praksis en teknisk hjelpetørrelse for å kunne fastsette rimelige justeringer som sikter mot den planlagte opptrappingen. En modifisering av mekanismen kan tenkes å være å sikte inn mot å gjenvinne korridoren i løpet av et antall år, og samtidig å *forplikte seg til* den nødvendige justeringen. Med dette ville en eventuell endring til mer positive utsikter for utviklingen etter den aktuelle perioden ikke forhindre de planlagte justeringene fra å finne sted. Resultatet ville vært større justeringer på kort sikt, med etterfølgende tilbakejusteringer. En alternativ fremgangsmåte med lineær amortisering er omtalt i kapittel 18.

7.1 Større korridorbredd

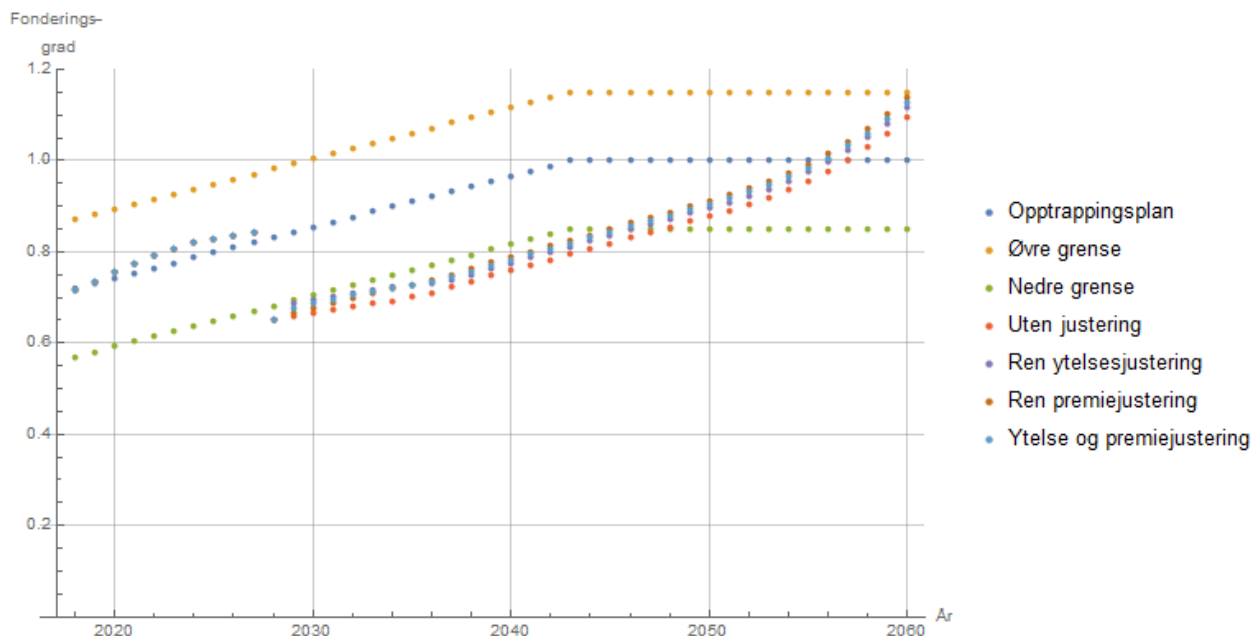
Vi vil nå redegjøre for hvordan størrelsen av korridoren påvirker effekten av justeringsmekanismen. En større korridorbredd vil åpenbart gjøre det mindre sannsynlig at fonderingsgraden havner utenfor. Samtidig vil fonderingsgraden tillates å avvike mer fra det planlagte. Generelt vil justeringer forventes å inntre senere enn ved en smalere korridor. Vi

har gjort beregninger av tilsvarende type som over for tilfellet der den nedre korridor grensen er satt 5 prosentpoeng lavere. Vi skal se hvordan dette påvirker størrelsen og effekten av justeringene der det forutsettes ren ytelsesjustering. Først ser vi eksemplet der det skjer et finansielt sjokk i år 2028.



Figur 34: Utvikling i justeringsfaktor og endring i denne fra år til år. Øverst: Korridorbredde 10 %. Nederst: Bredde 15%.

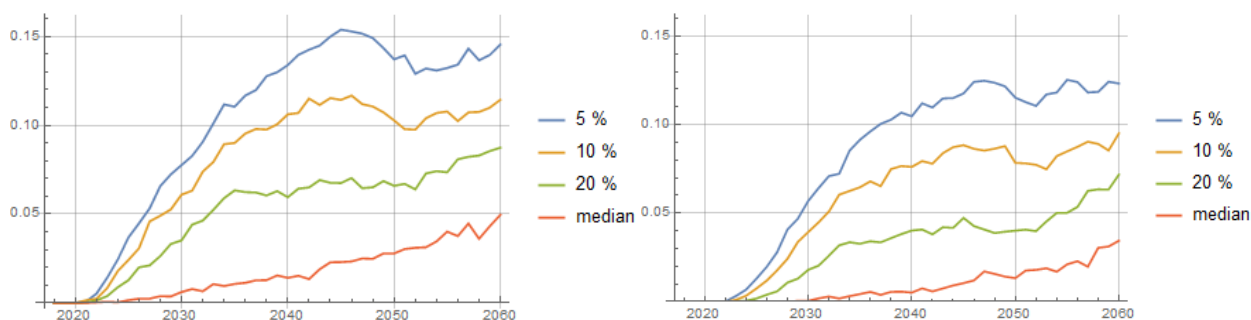
Justeringene første år blir nært halvert i forhold til med smalere korridor, 4,0 % ned mot 7,1 % ned. Det tar også kortere til før justeringene er tilbakejustert, 9 mot 11 år. Bildet som viser ulike justeringsmekanismers påvirkning på fonderingsgraden visen i figuren under.



Figur 35: Opptappingsplan med en større korridor rundt, 15 % på hver side. Forløp med sjokk og med ulike justeringer.

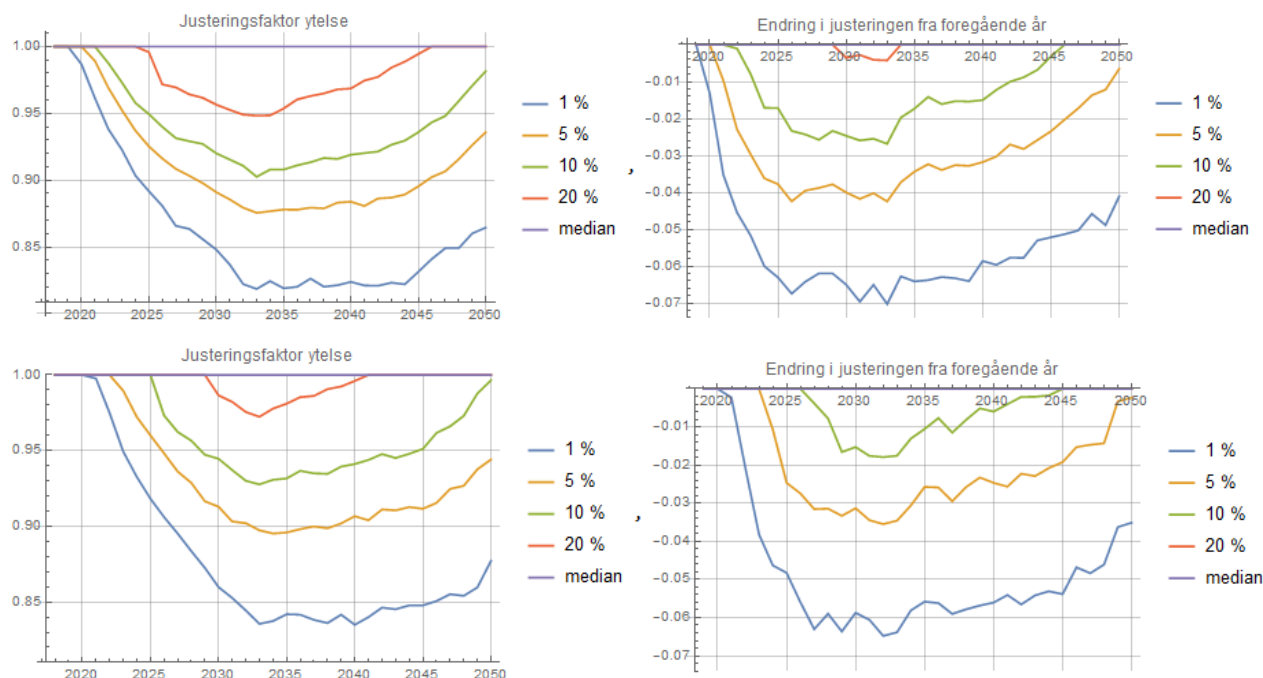
Målsatt fonderingsgrad oppnås 1-2 år tidligere enn uten justeringer. Med smalere korridor oppnåddes målet ca 3 år før, jfr. Figur 29.

Etter at vi har sett på det deterministiske eksemplet med et sjokk ser vi videre på fordelingsbildet av fonderingsgrader og justeringsfaktorer under simulerte forløp for avkastningen.



Figur 36: Persentiler i sannsynlighetsfordelingen til økningen i fonderingsgrad med justeringsmekanisme kontra uten mekanisme. Til venstre: utgangseksemplet med korridorbredde 10 % under opptappingsplan. Til høyre: Korridorbredde 15 % under opptappingsplan.

Effekten av justeringene med 15 % korridorbredde er merkbart lavere. Fonderingsgraden øker ca 2-3 prosentpoeng mindre enn med 10 % korridorbredde. Nedenfor vises fordelingen av justeringsfaktorer for ytelsesjustering gitt 10 % korridorbredde i øverste rad og 15 % bredde i nederste rad:



Figur 37: Persentiler i den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen til justeringsfaktor og årlige endringer i denne. Øverst: Eksempel med 10 % korridor nedenfor opptrappingsplanen. Nederst: Større korridorbredde, 15 % korridor nedenfor opptrappingsplanen.

Bildet etter de simulerte forløpene tyder på at justeringene med en større korridorbredde inntreffer noe senere, og at justeringene er noe mindre. For eksempel er 10% persentilen i fordelingen til justeringsfaktoren i år 2025 på 0,95 med korridorbredde 10 %, mens den tilsvarende er på 1,00 når korridorbredden er 15 %. I år 2035 er de på hhv 0,91 og 0,93. Figur 37 viser at de dårligste forløpene blir justert i mindre grad med større korridorbredde og fører til lavere fonderingsgrad.

7.2 Kortere siktlengder

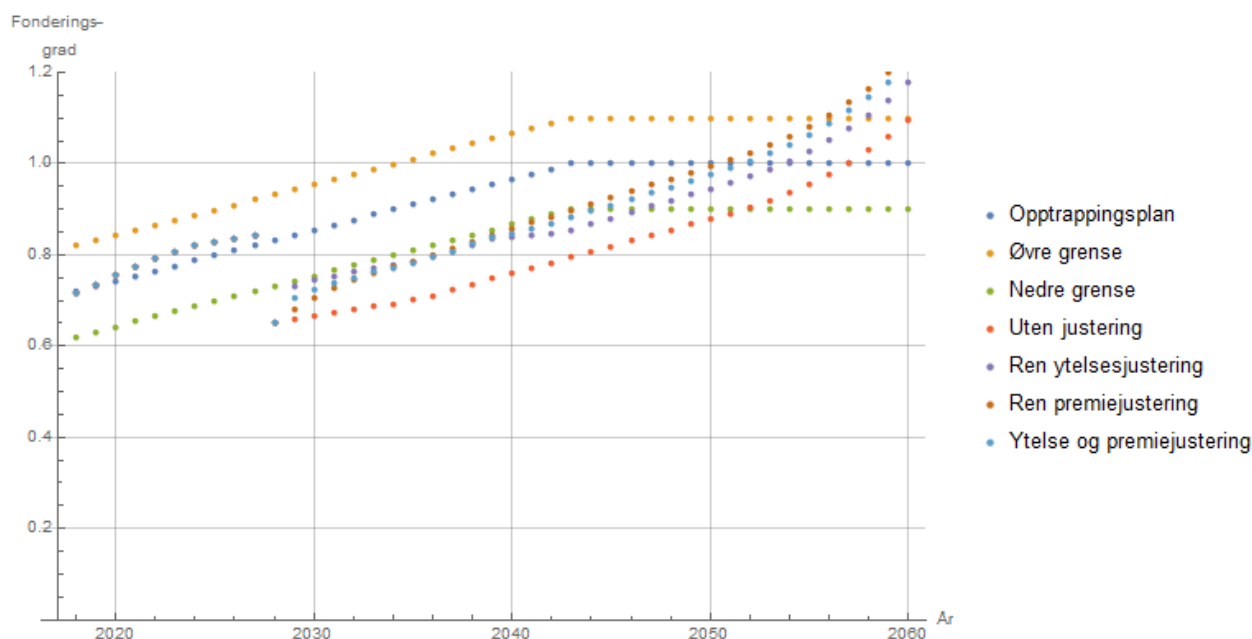
Begrepet siktlengde kan utdypes nærmere. Det sentrale for forståelsen av dette begrepet, slik justeringsmekanismen er presentert, finner vi i den første delen av ordet, *sikt*. Mekanismen er innrettet slik at den hele tiden sikter på fonderingsgraden et antall år *frem* og at den samtidig ikke er tilbakeskuende. Det innebærer at siktlengden ikke direkte bestemmer antall år med justeringer etter at korridoren er brutt, men at den virker mer indirekte. I og med at fremtidsbildet endres løpende, og justeringen ikke er tilbakeskuende vil også justeringen endre seg og det vil kunne oppstå en lengre innhentingsperiode etter et brudd enn et på forhånd fastsatt antall år. Til gjengjeld vil justeringene dempes. Hadde derimot mekanismen vært tilbakeskuende og forholdt seg til en fiksert plan etter et eventuelt brudd, så kunne man nådd korridoren etter det antall år som var fastsatt, for eksempel 10. I løpet av en slik tiårsperiode vil naturlig nye avvik fra forutsetningene finne sted, hvilket igjen krever nye justeringer. Det er kompliserende å forholde seg til flere gjeninnhentingsplaner til enhver tid, noe som synes å være en konsekvens av å benytte en tilbakeskuende justeringsmodell som må holde oversikt over justeringene for tidligere avvik, med ulik amortisering per år som en konsekvens.

Vi har i utgangspunktet tatt som eksempel at siktlengden er 10 år. Årsaken til at vi satte siktlengden til såpass lang tid er at endring av premie ikke virker umiddelbart på fonderingsgraden. Virkningen kommer ved at fondsmidlene øker over tid. Jo lengre tidsperiode som den endrede premien forutsettes å gjelde for, desto større effekt kan vi regne med at endringen har på fonderingsgraden. Med kortere siktlengde vil særlig premie-

justeringen måtte settes høyere for å oppnå samme virkning. Men også ytelsesjusteringene vil måtte bli større. I det videre vil vi se hvordan kortere sikt lengder enn 10 år påvirker justeringene. Først ser vi på en sikt lengde på 5 år.

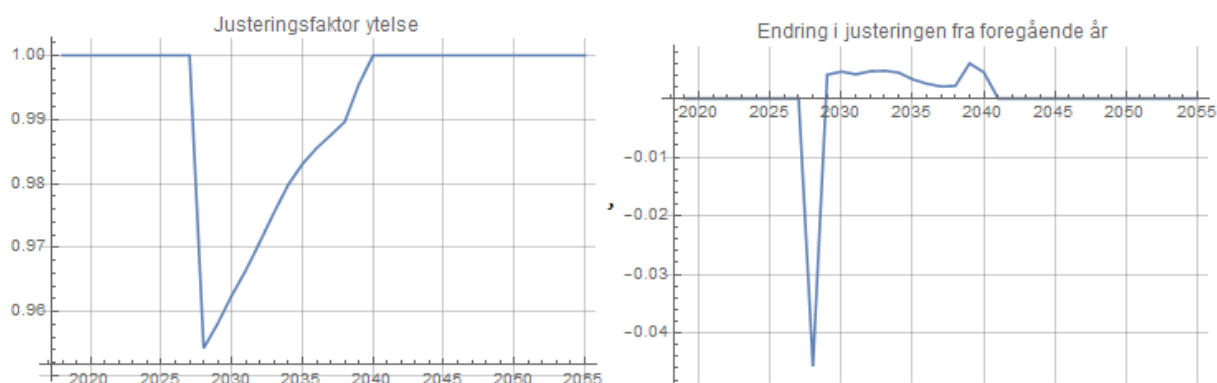
Forutsetninger:

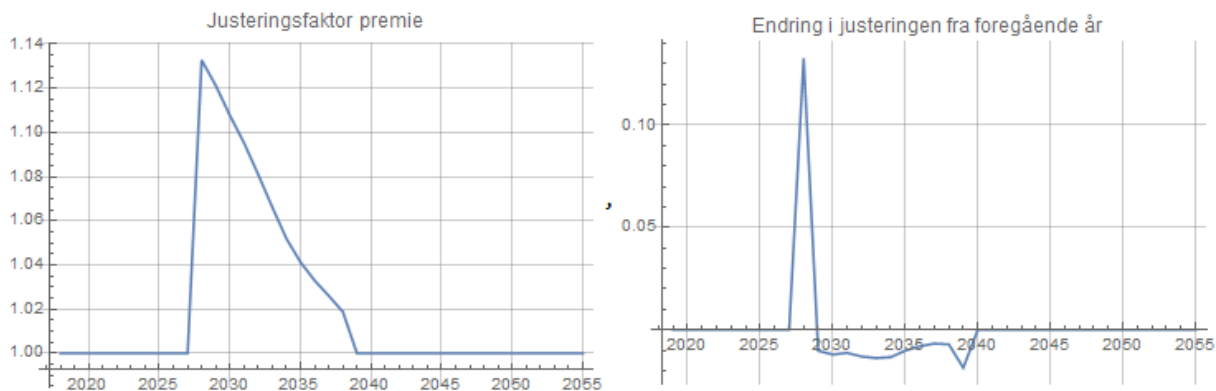
- Sikt lengde: 5 år
- Avkastning: 4,2 %
- Premiesats: 2,72 %
- Korridor: 10 % på begge sider



Figur 38: Opptappingsplan med korridor grenser. Forløp med fast avkastning, untatt ett år med stort fall. Ulike justeringsmekanismeres påvirkning på fonderingsgraden. Sikt lengden er her 5 år.

Med en sikt lengde på 5 år heves fonderingsgraden tettere inn mot den nedre korridor grensen. Figuren kan sammenlignes med Figur 29. Med en sikt lengde på 10 år så vi at den nedre korridoren ble innhentet i årene 2047-2048. Med en sikt lengde på 5 år innhentes korridoren i årene rundt 2044. Størrelsen på justeringene vil nødvendigvis øke med en kortere sikt lengde. Til å sammenligne med effektene vist i Figur 28 ser vi på tilfellet med lik fordeling mellom ytelsesjustering og premiejustering.

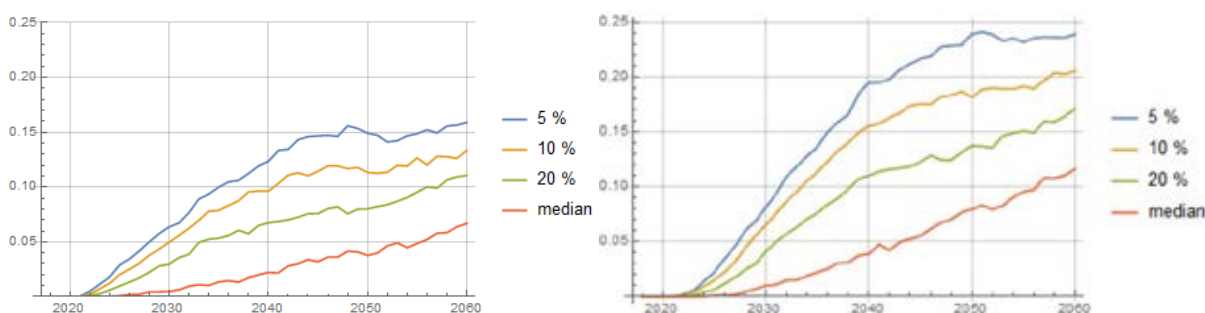




Figur 39: Justeringsfaktorer for ytelse og premie i en situasjon med lik fordelt effekt av ytelses- og premiejusteringer. Sikt lengden er her på 5 år.

Med en 5 år kortere sikt lengde er justeringen av ytelsene større enn med 10 års sikt rett etter sjokket, og det tar to ekstra år før ytelsene er tilbakejustert til «vanlig nivå». Det er fordi man med kortere sikt periode må vente lenger før man tillater seg å regne inn den forventede utflatingen i forpliktelsene etter år 2040 i beregningen av justeringen. Utflatingen bidrar til mildere justeringer. Justeringsfaktoren for premien øker til 13 % rett etter sjokket, mot 7 % med en sikt lengde på 10 år.

For å sammenligne effekten som valget av sikt lengde har for fonderingsgrad og justeringsfaktor modellerer vi tilfeldige forløp for avkastningen. Følgende figur angir effekten av justeringene målt som persentiler i den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen for den økte fonderingsgraden etter justeringene.



Figur 40: Effekt av justeringene på fonderingsgraden. Til venstre. Sikt lengde 10 år. Høyre: Sikt lengde 5 år.

Figuren viser at det er markante forskjeller i sannsynlighetsfordelingen for fremtidig fonderingsgrad, avhengig av om sikt lengden er 10 år eller 5 år. For eksempel er median fonderingsgrad i 2040 kun 2% høyere etter justeringer basert på 10 års sikt lengde, mens median fonderingsgrad i samme år etter justeringer er 3,5% høyere dersom justeringene baseres på 5 års sikt lengde. Det er enda tydeligere forskjell for 20 %-persentilen, altså det utfallet som er slik at 20 % av forløpene gir større effekt av justeringsmekanismen på fonderingsgraden. Her er effekten som justeringene har på fonderingsgraden på 6 %-poeng med en sikt lengde på 10 år. Med 5 års sikt lengde er den tilsvarende effekten på 11 %-poeng.

Vi kan også sammenligne fordelingen av justeringsfaktorer for ytelse og premie med 5 års sikt lengde mot 10 år. I neste tabell viser vi 10 %-persentilen i sannsynlighetsfordelingen av justeringsfaktor for ytelse og 10%-persentilen i sannsynlighetsfordelingen av justeringsfaktoren for premie i tilfellet med lik fordeling mellom ytelses- og premiejusteringer. Effekten sammenlignes for tilfellet med sikt lengde 10 år, sikt lengde 5 år og sikt lengde 3 år.

Ytelsesjustering	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
10 år sikt	1,000	0,975	0,963	0,959	0,966	0,976	0,999
5 år sikt	1,000	0,977	0,951	0,949	0,954	0,969	0,982
3 år sikt	1,000	0,978	0,952	0,948	0,951	0,972	1,00

Tabell 2: 10 %-persentiler i tilnærmet sannsynlighetsfordeling for ulike års justeringsfaktorer for ytelse i en mekanisme med lik fordeling mellom effekten av ytelses og premiejusteringer. Ulike sikt lengder forutsatt.

Premiejustering	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
10 år sikt	1,000	1,044	1,071	1,083	1,072	1,051	1,014
5 år sikt	1,000	1,056	1,135	1,154	1,146	1,102	1,055
3 år sikt	1,000	1,075	1,189	1,224	1,232	1,139	1,079

Tabell 3: 90 %-persentil i tilnærmet sannsynlighetsfordeling for ulike års justeringsfaktorer for premie i en mekanisme med lik fordeling mellom effekten av ytelses og premiejusteringer. Ulike sikt lengder forutsatt.

Justeringsfaktoren for ytelse er ganske lik på 10 %-persentilen for ulike sikt lengder, mens justeringen av premien er mye kraftigere ved kortere sikt lengde. I de nærmeste årene etter 2018 er det derimot en motsatt effekt som viser seg. Årsaken er at i denne perioden er fonderingsgraden såpass i vekst at mindre justeringer er nødvendige på kort sikt.

8. Sensitivitet på avkastningsforutsetning og premiesats

Dagens premiesats er på 2,5 % av premiegrunnlaget, som er basert på lønn mellom 1 og 7,1 G. Ved fastsettelse av en opptrappingsplan for AFP vil det som nevnt være avgjørende at forutsetningene for den fremtidige utviklingen er omforent mellom partene. Herunder inngår premiesatsen som et svært viktig element. I forutsetningene som vi har sett på hittil har vi benyttet en premiesats på 2,72 % samtidig som vi har forutsatt 8,8% lavere utbetalinger enn etter dagens modell. For en videre diskusjon vil det være naturlig å gjøre beregninger med utgangspunkt i dagens premiesats og utbetalinger. Vi vil her presentere resultater under forutsetning om videreføring av dagens premiesats og ytelser og ser på hva det fører til av forskyvning av målår. Som en ytterligere betraktning ser vi også på hvor stor avkastningen må forutsettes til for å oppnå en målsetning på 100% fondering i et gitt år, som her er eksemplifisert ved år 2050.

Avkastning	Oppnåelse 100%	Fonderingsgrad 2050
4,20 %	>>2065	59 %
4,50 %	>2065	66 %
5 %	2062	79 %
5,50 %	2054	95 %
5,66 %	2050	100 %
6 %	2045	113 %

Tabell 4: År for oppnåelse av full fondering for de juridiske forplikelsene med premiesats 2,5 % og videreføring av dagens ytelser, avhengig av avkastning. Fonderingsgrad i år 2050. Øvrige forutsetninger tilsvarende de tidligere nevnte.

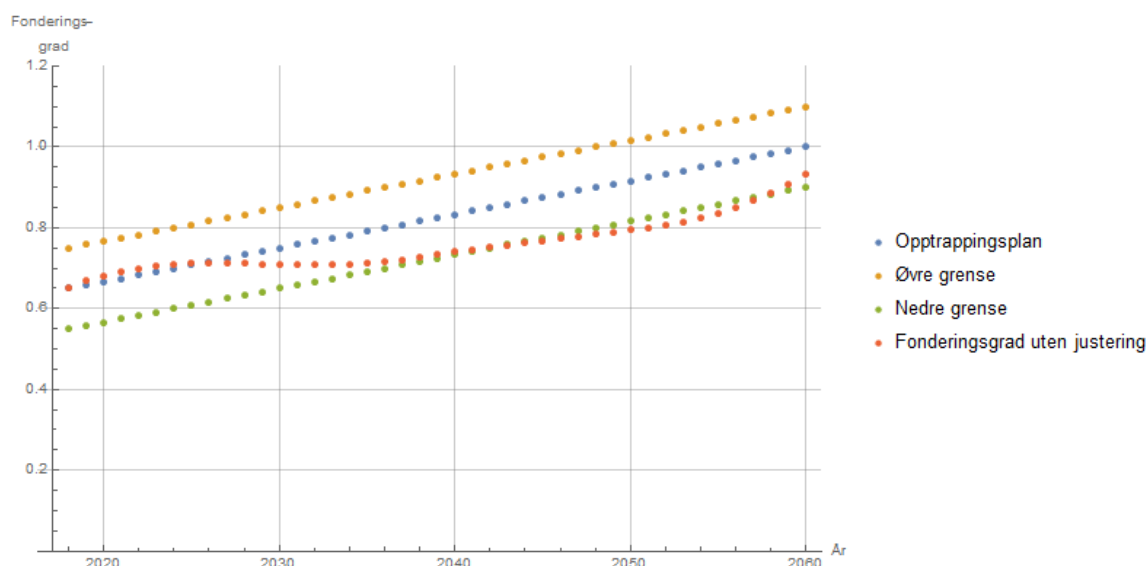
Med en høyere premiesats på 2,8 % blir tabellen slik:

Avkastning	Oppnåelse 100%	Fonderingsgrad 2050
4,20 %	2059	88 %
4,50 %	2053	96 %
4,63 %	2050	100 %
5 %	2044	112 %
5,50 %	2039	130 %
6 %	2036	151 %

Tabell 5: År for oppnåelse av full fondering for de juridiske forplikelsene med premiesats 2,8 % avhengig av avkastning. Fonderingsgrad i år 2050. Øvrige forutsetninger tilsvarende de tidligere nevnte.

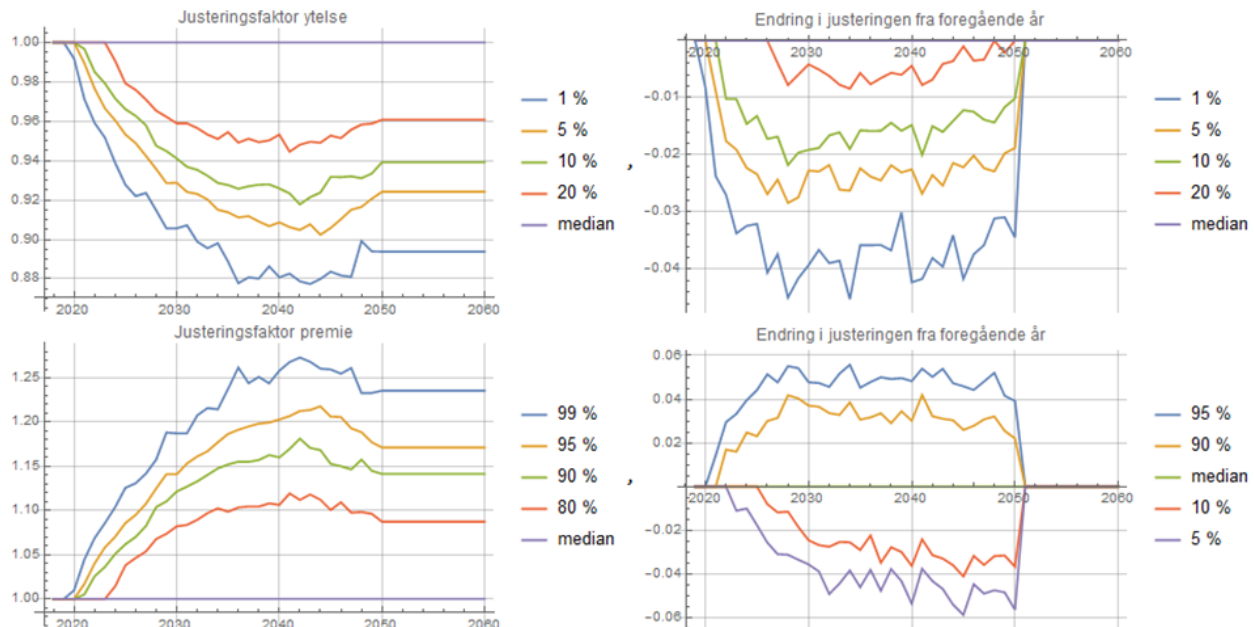
Premiesatsen er en betydningsfull faktor for fonderingsgradens utvikling og vi ser at på lang sikt vil en forskjell på 0,3 prosentpoeng ha stor betydning for når full fondering kan oppnås. Gitt den forutsatte utviklingen i premiegrunnlag, tilgang og forpliktelser, kreves en avkastning (her forutsatt jevn) på 4,6 % for å oppnå fullfondering i 2050 når premiesatsen er 2,8 %, mens oppnåelse av fullfondering til samme tid med en videreført premiesats på 2,5 % krever en avkastning 1 prosentpoeng høyere, 5,6 %. Med forutsatt jevn avkastning på 4,2 % og videreføring av dagens ytelsesnivå, oppnås ikke full fondering for de juridiske forplikelsene i perioden vi betrakter, mot 2059 i tilfellet der premiesatsen er 2,8%. Det skal i denne sammenheng bemerkes at en eventuell grunnleggende justering av ytelsesnivået selvsagt også vil påvirke hvor raskt en full fondering kan oppnås. I grunneksmplet med eksplisitte forutsetninger har vi antatt at ytelsesnivået er nedjustert 8,8 % fra dagens definerte nivå, om sammen med en premiesats på 2,72 % er da full fondering realistisk i år 2043.

Med dagens premiesats og ytelsesnivå synes det ikke å være realistisk å oppå full fondering innenfor perioden vi ser på. Dette er gitt avkastningsforutsetningene fra Finans Norge, og også dersom en nettorente på 1 % benyttes. Som [Tabell 4](#) viser ville derimot en høyere avkastningsforutsetning muliggjort dette. I resten av dette kapitlet vil vi forutsette en avkastningsforventning på 5,0 % og se hvordan dette påvirker forløpet for fonderingsgraden og de nødvendige justeringene bestemt ut fra en tilpasset opptrappingsplan.



Figur 41: En opptrappingsplan ut fra premiesats på 2,5%, med mål om full fondsdekning i år 2060 og avkastning 5%. Forløp for fonderingsgraden ut fra en forutsetning om videreføring av dagens ytelsesnivå og avkastning på 5,0%. Deterministisk forløp i rødt.

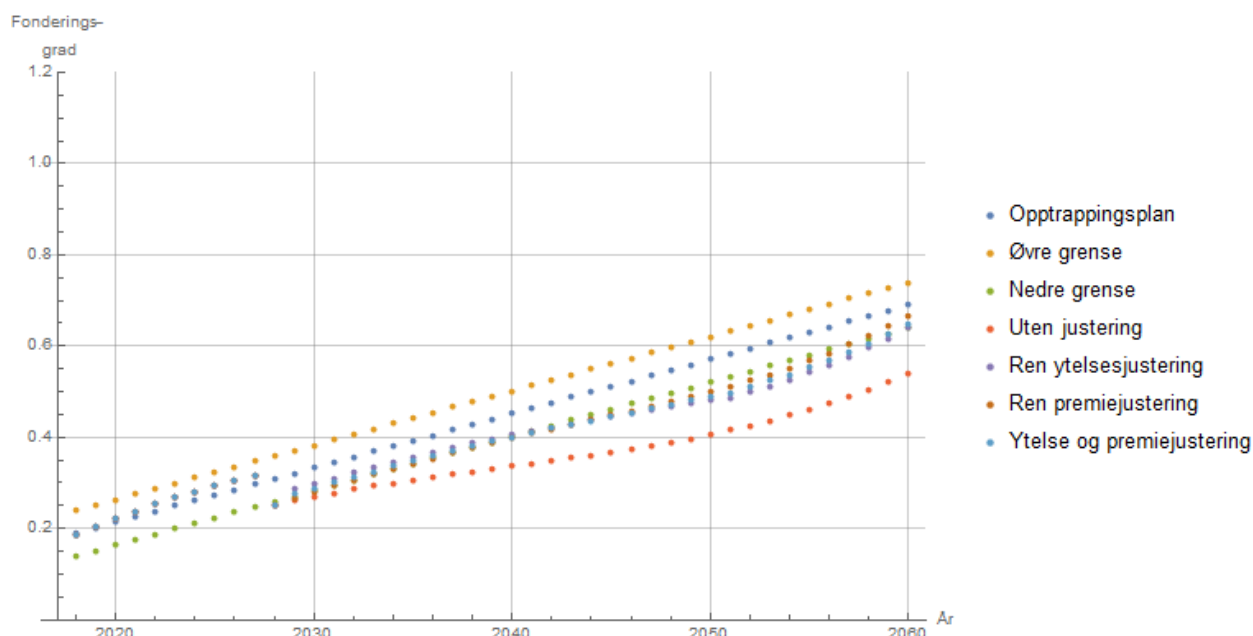
Med en plan som forutsetter videreføring av 2,5 % premiesats, dagens ytelser, samt en høyere avkastningsforutsetning på 5,0 %, tyder simuleringer på at det vil være nødvendig med både lengre justeringsperiode og større justeringer etter negative utfall. I figuren nedenfor vises persentilene for justeringsfaktoren for ytelse og for premie under disse forutsetningene i en modell der ytelses- og premiejusteringene settes til å skulle bidra like mulig til justeringene. Vi ser at større justeringer kan forventes ut i tid enn tilfellet er med en premiesats på 2,72 % og nedjusterte ytelser på 8,8 %, slik som i det viste grunneksmplet.



Figur 42: Persentiler i den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen til justeringsfaktor for ytelse og tilsvarende for premie i en situasjon der ytelses- og premiejusteringer bidrar med like mye.

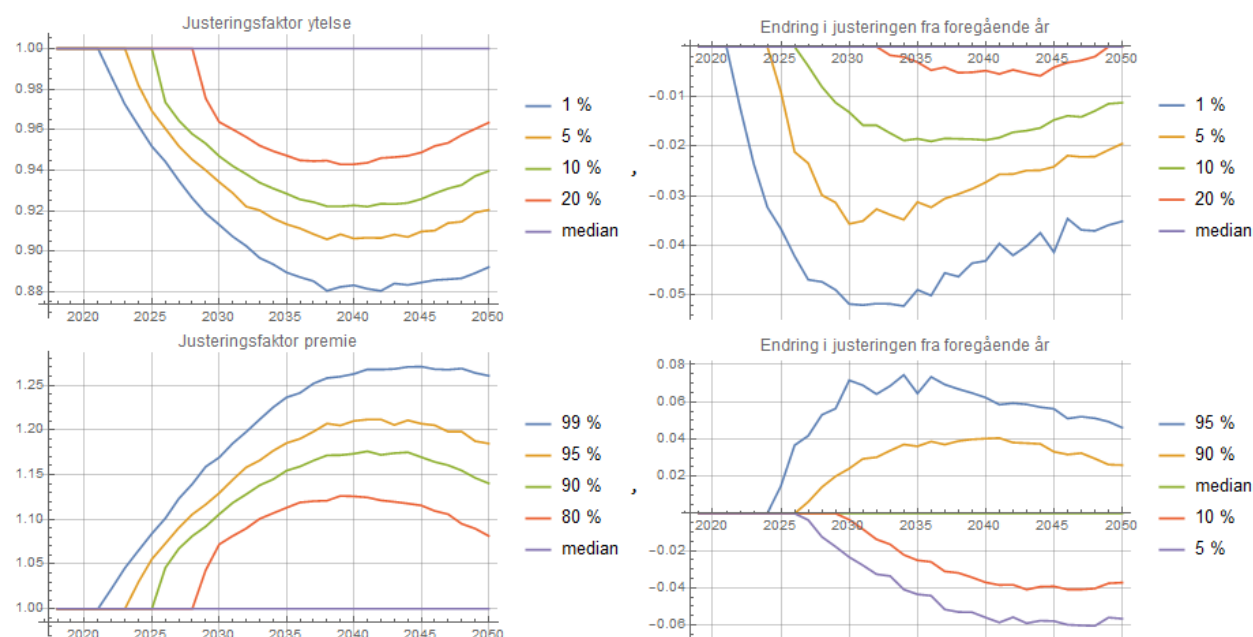
9. Justeringsmekanisme hensyntatt totale forpliktelser

En kan også tenke seg en modell der de totale forpliktelsene, slik de best kan estimeres, gjøres til gjenstand for hva justeringene skal settes til. I tillegg til de juridiske forpliktelsene for personer over 62 år, med rett til AFP, bidrar også fremtidige utbetalinger for personer som ennå ikke har rett til AFP til de totale forpliktelsene. Det er knyttet større usikkerhet til disse forpliktelsene. Vi har utført beregninger der vi forutsetter samme premiesats på 2,72 % og samme forutsetninger for avkastning som benyttet til nå, 4,2 %. En utvikling med fast årlig avkastning, unntatt ett år med et negativt finansielt sjokk på minus 20 % avkastning, er vist for fonderingsgraden av de estimerte totale forpliktelsene i den neste figuren. Som ellers er forutsetningene at diskonteringsrenten er lik G-veksten og at denne er lik 2,5 prosent per år. En utvikling av de totale forpliktelsene, forutsatt at det ikke skjer et slikt sjokk, svarer til at fonderingen vil komme opp i rundt 69 % i år 2060. Vi har derfor satt 2060 som målår og 69 % som målsatt fonderingsgrad. Vi har i eksemplet benyttet en smalere korridorbredde. Ettersom forpliktelsene er høyere her sammenlignet med de juridiske forpliktelsene alene, ville samme korridorbredde i realiteten ha innebåret at korridoren var bredere, relativt sett. Derfor ville ikke justeringene slå inn før flere år etter det negative sjokket. Vi har her satt korridorbredden til 5 prosent, halvparten av bredden i grunneksmplet.



Figur 43: Utvikling med finansielt sjokk. Ulike justeringsmekanismer.

I den neste figuren viser vi persentilene i fordelingen til justeringsfaktoren for ytelse og tilsvarende for premie der disse bidrar likt. De største justeringene finner sted rundt 2040 med ca. 20 prosent sannsynlighet for en nedjustering av ytelsene på minst 6 prosent og en oppjustering av premien på minst 12 prosent.

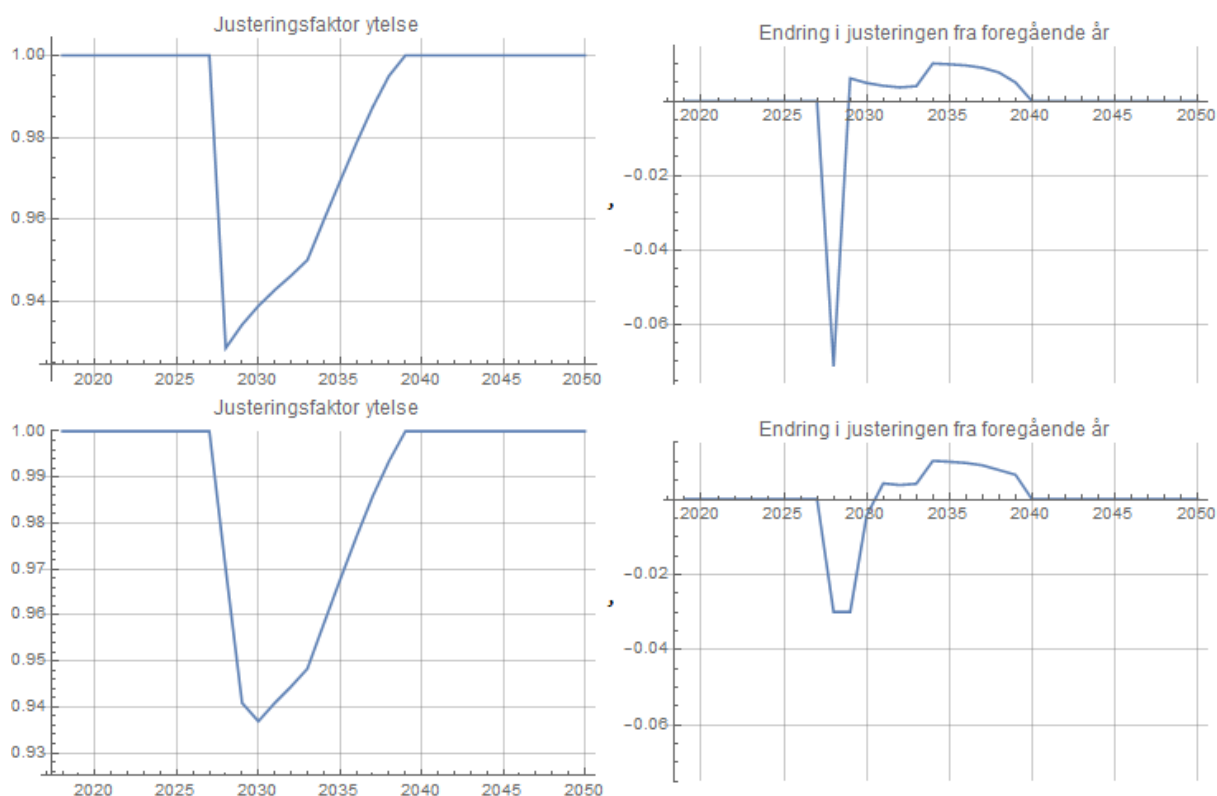


Figur 44: Persentiler i den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen til justeringsfaktor for ytelse og tilsvarende for premie i en situasjon der ytelses- og premiejusteringer bidrar med like mye.

10. Justeringsmekanisme med begrensning av justeringene

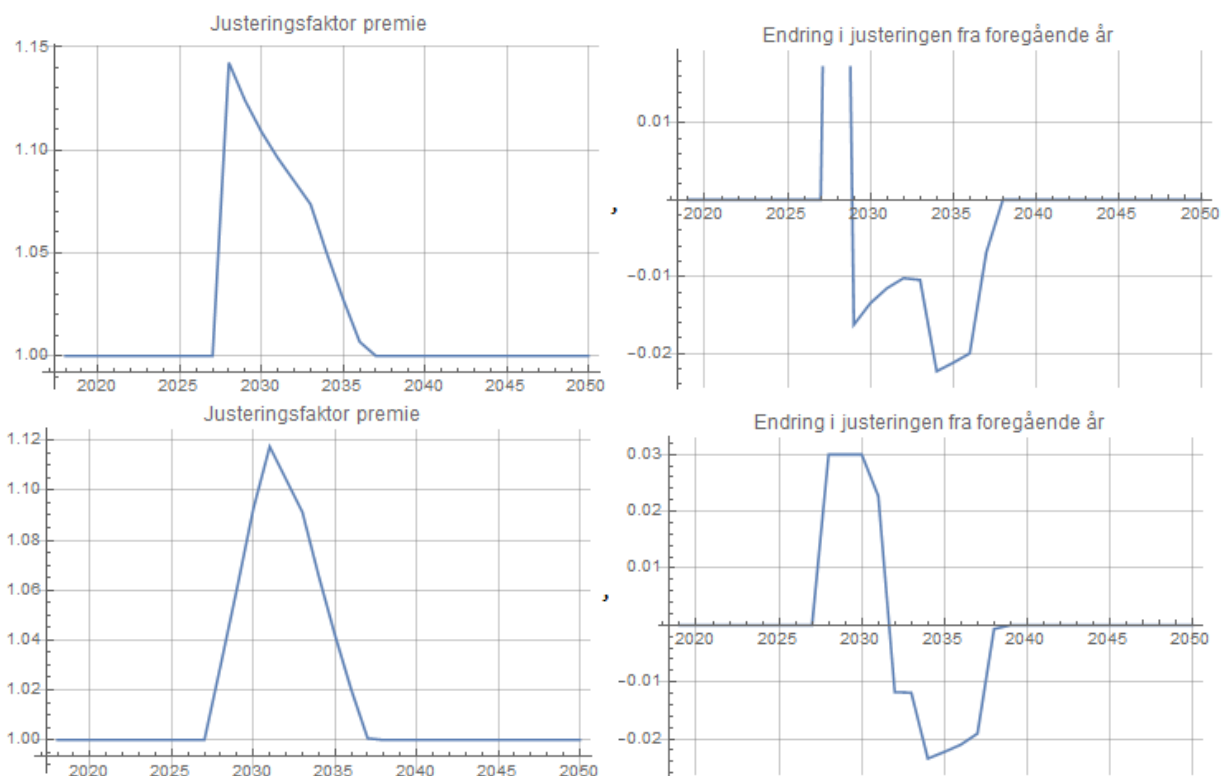
Det er i arbeidet blitt spilt inn at en kraftig justering i ett år, etterfulgt av mindre endringer og eventuelt tilbakejusteringer i de etterfølgende årene, vil være mindre å foretrekke enn en situasjon der det er mulig å glatte ut effekten over flere år. Dette er forståelig ut fra et syn om at det er ideelt å ha en jevn utvikling i ytelse og premie. Et motargument til dette kunne være at en slik glatting måtte forutsette at det fremtidige forløpet må være kjent. Vi kan til dette bemerke at justeringsmekanismen slik den er fremlagt, legger til grunn en prognose for den

fremtidige utviklingen uten at den er kjent. Det bør også være teknisk mulig å fordele en justering over flere år. Det er mulig å føre regnskap over akkumulerte justeringer som ikke er iverksatt, men vi vil fremheve det forenkende ved at man til enhver tid ser på status i øyeblikket og utsikter fremover, fremfor å holde styr på tidligere avvik. En mulig modifikasjon av mekanismen som kan tjene formålet om utjevning, og som også er teknisk enkel å forholde seg til, er sette begrensninger for justeringens størrelse. Her forutsetter vi at justeringsfaktoren ikke kan endre seg mer enn X prosent fra ett år til det neste. I det videre vil vi betrakte beregninger der vi har satt $X=3$ prosent. Å innføre begrensning på hvor mye justeringsfaktoren kan endre seg på ett år innebærer at utviklingen vil gattes ut over tid. Det vil på kort sikt innebære en mildere justering enn uten. En referanse kan føres til den svenske balanseringsmodellen og til det såkalte «dempede balansetallet». Dette innebærer at ikke hele effekten av endret balansetall tas ut i form av endret ytelsesregulering. Ved det dempede balansetallet legges bare en tredel av avviket fra balansesituasjonen til grunn for reguleringsformålet. Likevel er det ikke satt noe tak på hva justeringsfaktoren kan utvikle seg til, kun til den årvisse endringen. Et tak på justeringsmekanismen vil kunne virke mot mekanismens hensikt. I den neste figuren viser vi hvordan justeringsfaktoren utvikler seg i tilfellet der alt dekkes av ytelsesjusteringer. Vi skal se hvordan regelen om en begrensning spiller inn.



Figur 45: Justeringsfaktor for ytelse i eksempel med sjokk. Øverst: Uten begrensning. Nederst: Med begrensning.

En begrensningsregel vil gjøre at innfasingen av justeringen fordeles over to år. Dermed gattes grafen for årlige justeringer ut. Utviklingen i justeringsfaktoren er ellers lik. For premiejusteringer er situasjonen liknende:



Figur 46 Justeringsfaktor for premie i eksempel med sjokk. Øverst: Uten begrensning. Nederst: Med begrensning.

Her skjer innfasingen av høyere premiesats over 4 år med begrensningsregel i motsetning til ett stort hopp uten regelen. Vi får en noe glattere kurve. Igjen kan vi minne om at fordelingen av byrden av justeringene er noe som må fastsettes mellom partene. Premieøkninger gir byrde for arbeidsgiver mens ytelsesjusteringer gir byrde for arbeidstakere og pensjonister. Vi har for grunneksmplet forutsatt at pensjonisters ytelser nedjusteres i like stor grad som aktives pensjonsbeholdninger. Vi forutsetter ingen tilbakebetalinger til pensjonister etter at en «reparasjon» har funnet sted. Dermed er det pensjonistene som «først i tid» risikerer en justering. Aktive vil kunne komme i en tilsvarende risikosituasjon når de når pensjonsalder. Således er også disse påvirket av mekanismen. Økte premieinnbetalinger som følge av justeringer vil heller ikke refunderes.

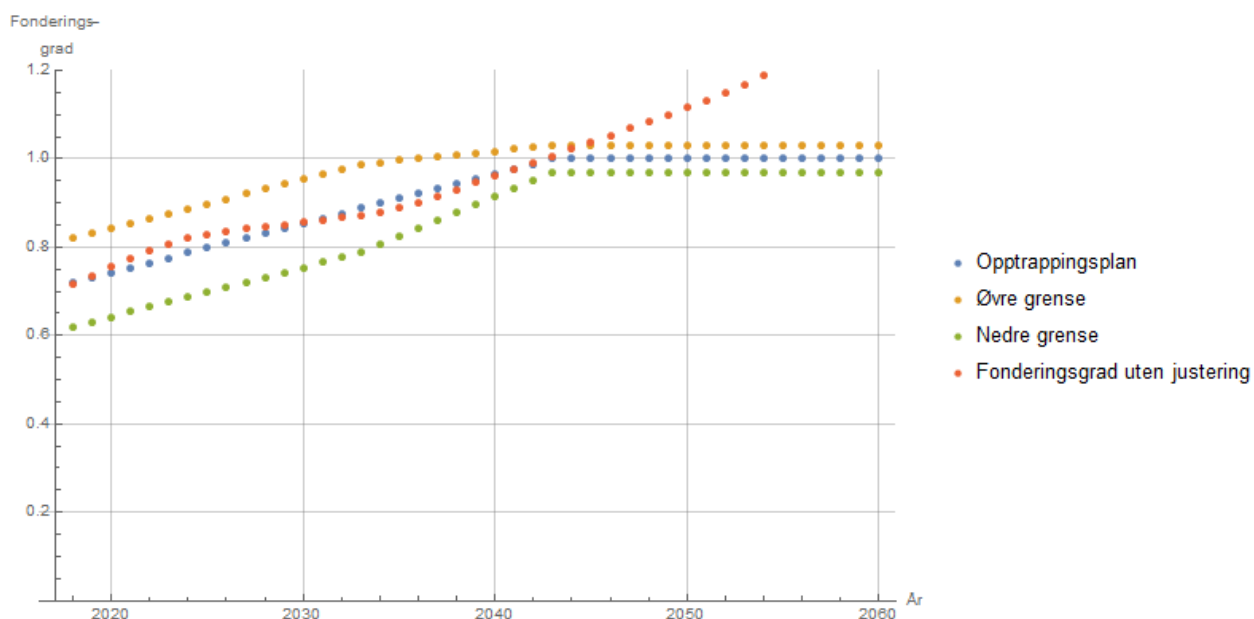
Med mer realistiske forløp som er simulert stokastisk ser vi at en regel om begrensning av årlig endring i justeringsfaktoren i liten grad påvirker sannsynlighetsfordelingen til fonderingsgraden. Det synes å være liten påvirkning på justeringsfaktorens nivå. En utjevningsregel som beskrevet her virker fornuftig ut fra hensynet til stabilitet og forutsigbarhet, uten at den i vesentlig grad påvirker mekanismens formål.

11. Konsept for innsnevring av korridor og redusert siktlengde

Det har kommet innspill på at det kan være uheldig om mekanismen ikke sikrer at fonderingsgraden er nær målsatt fonderingsgrad i det satte målåret. Mekanismen innebærer justering inn mot korridoren, men slik at dette er et løpende mål en viss periode frem i tid, *siktperioden*. En mulig måte å sikre nærmere tilknytning til opptrappingsplanen er å snevre inn korridoren. En annen måte er å ha kortere siktlengde. Forskjellen i justeringen ved ulike korridorbredder og ved ulike siktlengder er omtalt tidligere. Det er mulig å kombinere ulike siktlengder og korridorbredder i den samme opptrappingsplanen.

Først ser vi på tilfellet der korridoren snevres inn før satt mållår. Vi tenker at det da er aktuelt at man i en viss periode før målåret innsnevrer korridoren. Lengden på en slik periode, som vi kan benevne «*innsnevringssiktperioden*», må fastsettes. Samtidig må det fastsettes hvilken bredde

som korridoren skal snevres inn til, og som vi tenker videreføres også i perioden etter målåret. Vi kan kalle denne endelige korridoren for «*sluttkorridoren*». Som et eksempel definerer vi innsnevringssperioden til å være på 10 år og lar sluttkorridoren ha en bredde på 3 % på hver side. Ellers lar vi forutsetningene være som i grunneksmplet med eksplisitte forutsetninger.

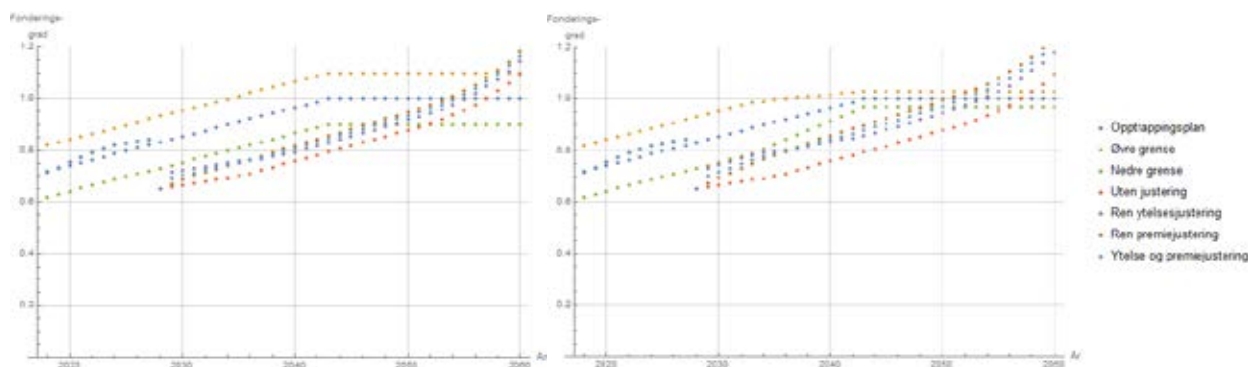


Figur 47: Skisse over opptappingsplan med øvre og nedre korridor i et tilfelle der korridoren snevres inn før målåret.

Med innsnevret korridor trekkes fonderingsgraden nærmere planen. I Figur 48 sammenlignes forløpet i det tenkte eksemplet med et finansielt sjokk. Full fondering nås da ca. år 2053, mot 2055 uten innsnevringen. I år 2040 er fonderingsgraden omlag 4 %-poeng høyere enn uten innsnevret korridor. I 2050 er forskjellen også omlag 4 %-poeng.

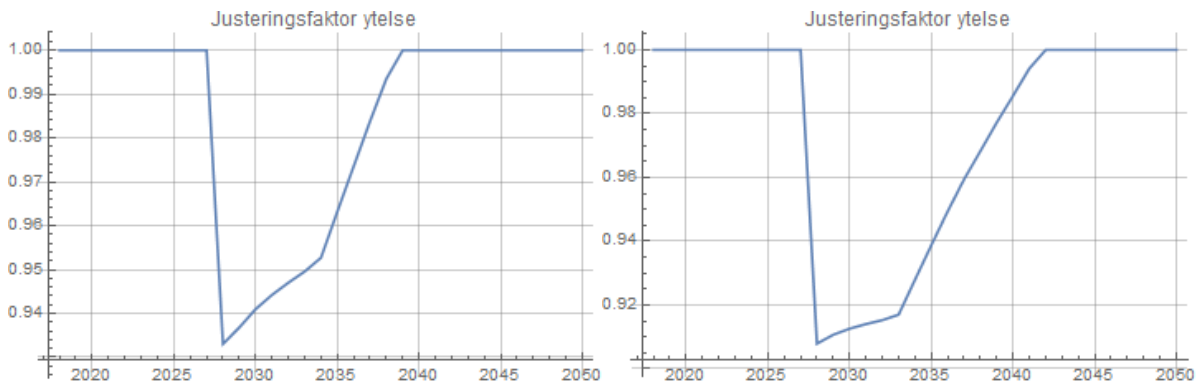
Venstre: Fast korridorbredde.

Høyre: Innsnevret korridor



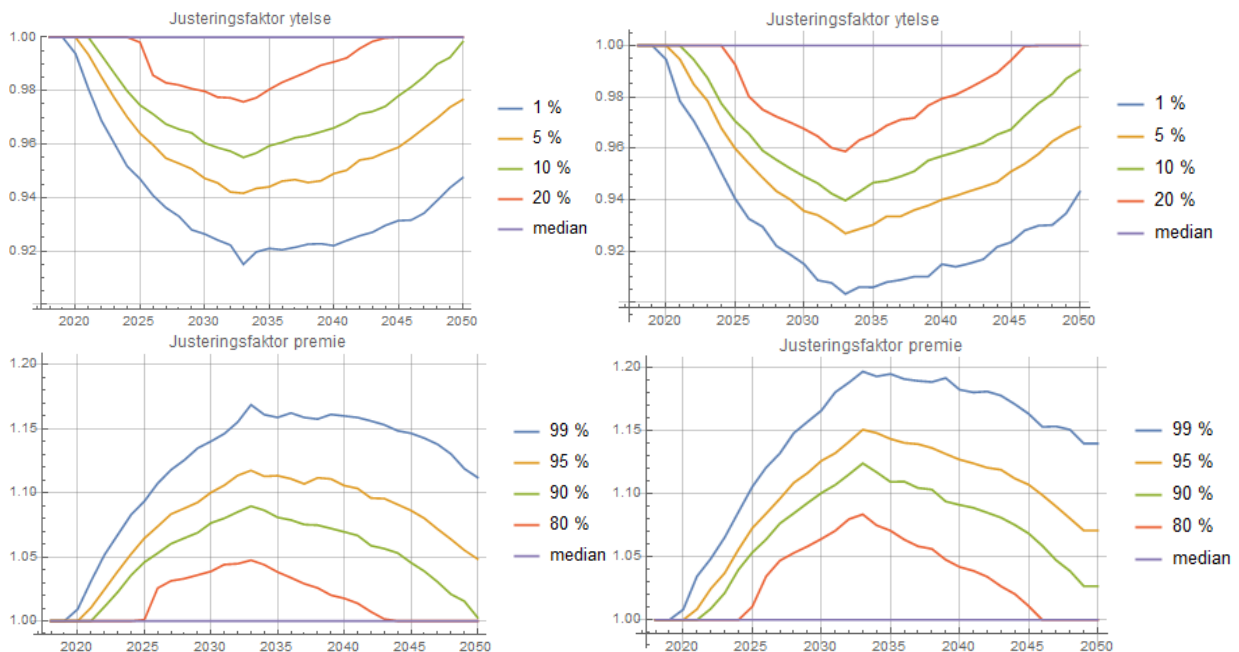
Figur 48: Sammenligning av fonderingsgrad i forløp med sjokk med og uten innsnevret korridor. Venstre: Fast korridorbredde. Høyre: Innsnevret korridor.

Innsnevringen av korridoren gjør at det kreves sterkere justeringer og at disse holdes over lengre tid. For tilfellet med en ren ytelsesregulering er justeringen etter sjokket i 2028 på drøyt 9 % nedjustering, mens det med en fast korridor grense er på drøyt 7 % nedjustering. Perioden med nedjustering varer også tre år lenger med den innsnevrede korridoren.



Figur 49: Justeringsfaktor for ren ytelsesjustering i et tilfelle med finansielt sjokk i 2028. Til venstre: Fast korridorbredde 10%. Til høyre: Innsnevret korridor til 3% bredde før målåret 2043 etter en innsnevringssperiode på 10 år.

Med simulerte utfall for avkastningen ser vi at fonderingsgraden ved et 5 %-persentilnivå i år 2050 er på 67 % med fast korridorbredde og 72 % med den innsnevrede korridoren. Med de simulerte forløpene og med en justeringsmekanisme som er satt til å ha samme effekt av ytelses- som premiejusteringer, vil justeringsfaktorene ha en tilnærmet fordeling som vist i figuren nedenfor:



Figur 50: Fordeling av justeringsfaktorer for ytelsesjustering (øverste rad) og for premiejustering (nederste rad) i en modell med fast korridorbredde 10 % (til venstre) og med en innsnevret korridor over 10 år til 3% bredde (til høyre). Skalaforskjell.

Innsnevring av korridoren er en mulig måte å gi tettere tilnærming til opptrappingsplanen. Virkemiddelet alene sikrer ikke at målsatt fondering oppnås, men har en merkbar påvirkning. Ved å kombinere innsnevret korridorbredde med redusert siktlengde i innsnevringssperioden kan effekten forsterkes videre. Effekten av innsnevringen vil antakelig være følsom for den forventede avkastningen og volatiliteten som gjelder for midlene i ordningen. Med en lavere forventet avkastning vil det forventelig være en større effekt av å ha strengere regler for korridorbredde og siktlengde siden drahjelpen av fremtidig avkastning for å innhente korridoren ikke i like stor grad kan innregnes.

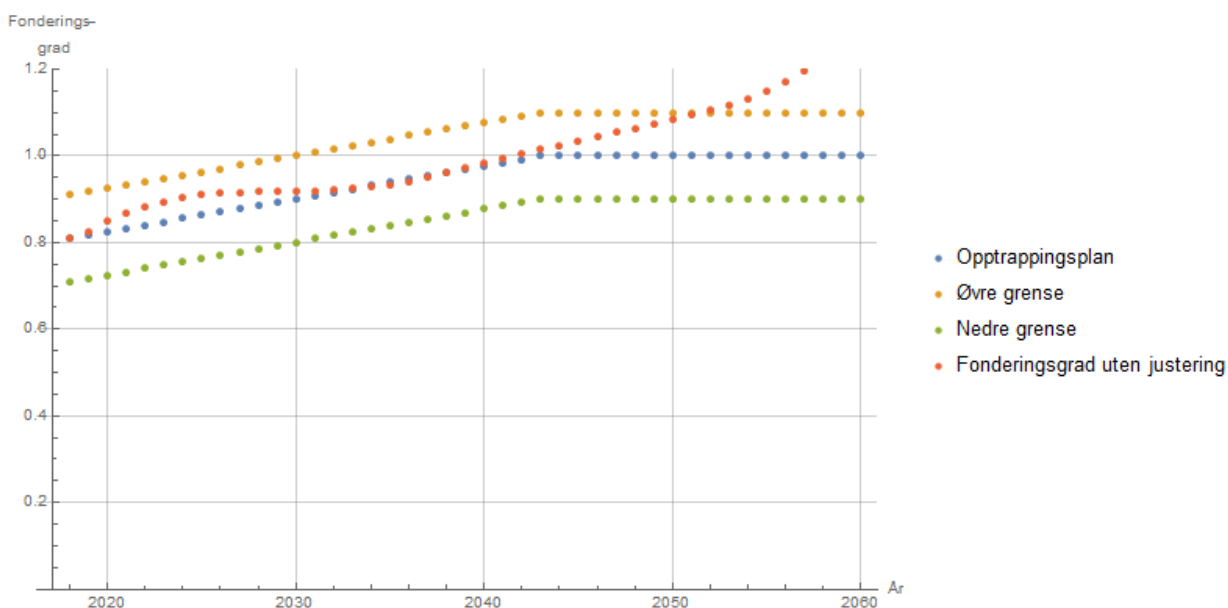
12. Beregninger med nettorente

Vi har til dette punkt vist resultatene for beregninger der vi har skilt mellom forutsatt diskonteringsrente på forpliktelsene og forutsatt avkastning på eiendelene. Vi har gjennomgående forutsatt at diskonteringsrenten er den samme som alminnelig lønnsvekst, og satt dette til 2,5%. Videre har vi forutsatt at den årlige avkastningen ligger på 4,2 %. Statistisk sentralbyrå (SSB) benytter en annen fremgangsmåte når de modellerer utvikling i forpliktelser og eiender. Slik vi oppfatter SSBs modell innebærer denne at én og samme rentesats benyttes for fremskrivning, både av eiendeler og av forpliktelser, alt relatert til den alminnelige lønnsveksten. SSB benytter dermed en type netto rente. I dette kapitlet viser vi beregningsresultater etter en slik modell med nettorente, og vi fokuserer på tilfellet med nettorente lik 1 prosent.

Forutsetning	Illustrert til nå	Nettorente=1%
Alminnelig lønnsvekst	2,5 %	2,5 %
Diskonteringsrente	2,5 %	3,5 %
Årlig avkastning	4,2 %	3,5 %

Tabell 6: Økonomiske forutsetninger benyttet til nå og i en modell som regner med en og samme netto rente, som benyttet i SSBs modeller.

Ved beregninger med nettorente lik 1 prosent forutsetter vi samme alminnelige lønnsvekst, 2,5 %, men at diskonteringsrenten og den oppnåelige avkastningen begge ligger 1 %-poeng over, altså på 3,5 %. Ved å gjøre dette beregner vi lavere forpliktelser, men også lavere avkastning og dårligere finansielt forløp enn med de originale forutsetningene. Vi ser i [Figur 51](#) hvordan utviklingen ser ut med forutsatt netto rente lik 1 prosent. I tråd med metoden i grunneksamplet er det forutsatt at fremtidige utbetalinger, og dermed også forpliktelsene, er nedjustert i samme grad fra dagens ytelsesformel, som det premiesatsen er økt fra dagens sats. Dette er et virkemiddel i illustrasjonene for at målet om full fondsdekning i 2043 skal være realistisk oppnåelig. Premiesatsen i planen er satt til 2,75 %, opp 10 prosent fra dagens sats. Likeledes er fremtidige planlagte utbetalinger satt ned med 10 prosent. Det er fra dette utgangspunktet at justeringene regnes.



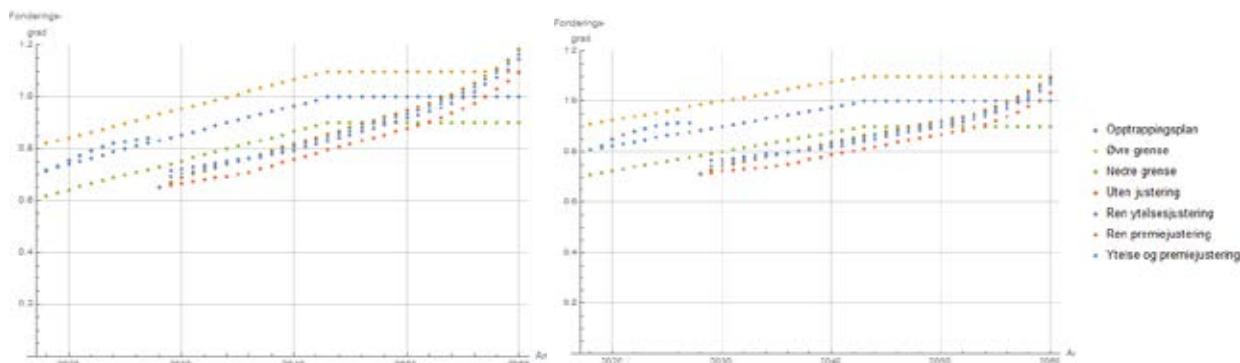
Figur 51: Utvikling ved deterministisk avkastning i tråd med nettorente lik 1 % og forpliktelser beregnet etter samme sats.

En tilpasset opptrappingsplan er lagt til grunn. Ettersom diskonteringsrenten er økt med 1 prosentpoeng starter fonderingsgraden ut høyere, på 81 % mot 72 % som vist i grunn-eksemplet med eksplisitte forutsetninger.

Vi holder på nettoforutsetningen og ser videre på eksemplet med et sjokk i år 2028 og hvordan forløpet er sammenlignet med en opptrapping og realisasjon som vist i grunneksmplet.

Venstre: Originale øk. forutsetninger.

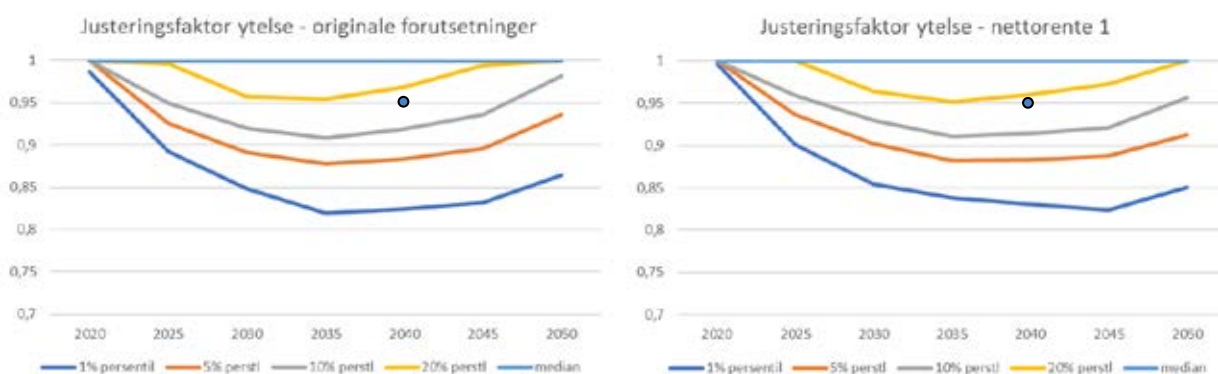
Høyre: Nettorente lik 1 prosent



Figur 52: Sammenligning av fonderingsgrad i forløp med sjokk og med ulike justeringer. Venstre: Forløp etter originale økonomiske forutsetninger. Høyre: Forløp gitt netto rente på 1 prosent.

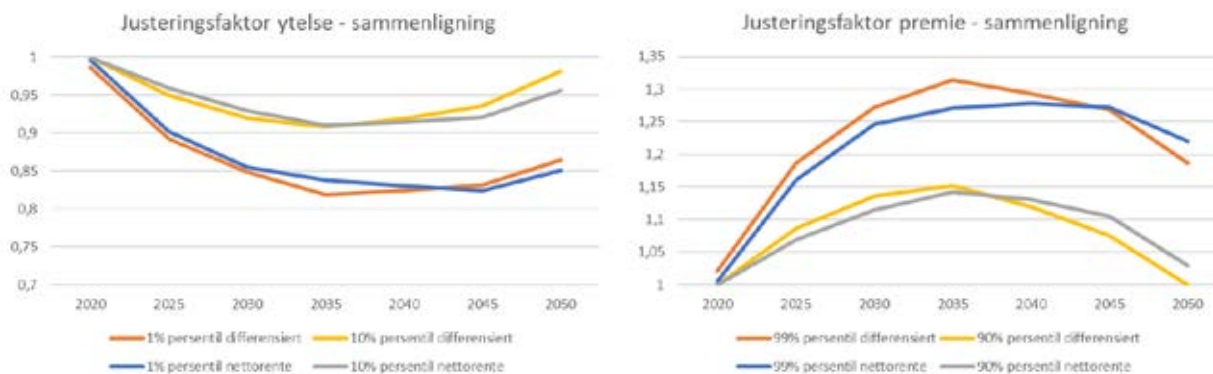
Kurvene er relativt like. Forskjellen ligger i hovedsak i at fonderingsgraden med nettorente vokser saktere enn i grunneksmplet.

Vi har også simulert forløp med en årlig avkastning som i forventning er lik 3,5 % og med samme volatilitetsforutsetninger som i grunneksmplet. Først ser vi på tilfellet der det utelukkende er ytelsen som justeres. Figur 53 viser sekvenser av persentiler over tid der sekvensen for hver persentil er vist som heltrukket linje. Vi gjør leseren oppmerksom på at det er snakk om persentiler på ulike diskrete tidspunkter (år) , ikke enkeltbaner for simulerte forløp:



Figur 53: Tilnærmet sannsynlighetsfordeling for justeringsfaktoren i tilfelle ren ytelsesjustering, vist ved persentiler i fordelingen. Til venstre: Originale økonomiske forutsetninger. Til høyre: Forutsetninger med nettorente lik 1 prosent.

Den neste figuren viser tydeligere hvordan justeringsfaktorene er forskjellige avhengig av om det benyttes differensierte, eksplisitte forutsetninger som i grunneksmplet eller nettorenteforutsetningen her. Vi sammenligner her på 1 %- og 10 %-persentilene for ren ytelsesjustering og 90 %- og 99 %-persentilene for ren premiejustering.



Figur 54: Tilnærmet sannsynlighetsfordeling for justeringsfaktoren i tilfelle ren ytelsesjustering (venstre) og ren premiejustering (høyre), vist ved persentiler i fordelingen. Sammenligning differensierte, eksplisitte økonomiske forutsetninger mot nettorente lik 1 prosent.

Med samme forutsatte premiesats og utbetalinger som i grunnseksemplet i avsnitt 4 ville det vært behov for større, og mer langvarige justeringer. Med ytterligere nedjusterte utbetalinger og høyere premie, slik som er forutsatt her, er resultatene derimot nokså tilsvarende. Med nettorente på 1 % er det på lang sikt noe større behov for justeringer, mens det på kortere sikt er noe mindre behov.

Det er viktig å poengtere at en avkastning på 3,5 % her kun er satt som et eksempel, og at vi ikke har tatt stilling til om 3,5 % avkastning er realistisk i den virkelige verden.

Nettorentebetraktningen mener vi har ulempen at den gir liten fleksibilitet til å variere avkastningsforutsetningen i tråd med forvaltningsstrategien. Det er grunnlag for å differensiere forutsetningene mellom avkastning på midlene og på forpliktelsene. Vi går nå nærmere inn i dette temaet. Forutsetninger som inngår ved beregning av utvikling i premie, ytelsesnivå, påløpt forpliktelse og fondsmidler omfatter:

- Lønnsutviklingen innenfor området
- G-utviklingen, dvs. alminnelig lønnsutvikling
- Diskonteringsrente
- Avkastning
- Alders- og kjønnsespesifikke overlevelse- og dødssannsynligheter

I praksis forutsetter vi at lønnsutviklingen innenfor området er lik den alminnelige lønnsutviklingen. Gitt en bestemt forutsetning om alminnelig lønnsutvikling/G-utviklingen følger også den nominelle utviklingen av pensjoner under utbetaling, gjennom bestemmelsen om at pensjonsreguleringen skal settes lik G-reguleringen fratrasket 0,75 %.

Selv om begge er rentestørrelser, så er diskonteringsrente på den ene side og avkastning på den annen side angitt som to ulike forutsetninger. I en generell betraktning er dette begrunnet med at det er tale om to konseptuelt forskjellige størrelser:

- Avkastningen er «fysisk» og målbar størrelse, i den forstand at den realiseres som et resultat av kapitalforvaltningen.
- Diskonteringsrenten på den annen side er en regneteknisk størrelse som inngår ved diskontering av fremtidige kontantstrømmer til en nåverdi.

At de to forutsetningene er *konseptuelt* forskjellige, er selvsagt ikke til hinder for at man kan velge å sette dem like hverandre. Den beregnede forpliktelsen får da en direkte tolkning som et krav til full fondering, gitt at fondsmidlene oppnår den forutsatte avkastningen.

Med sammenfallende forutsetninger for regulering av lønn og pensjon og med forutsatt diskonteringsrente lik forutsatt avkastning kan både fremskrevne kontantstrømmer og nåverdi av forpliktelser uttrykkes direkte i realverdier gjennom et beregningsteknisk forenkende grep. For å oppnå denne forenkende effekten må man altså for det første ha like forutsetninger for regulering av lønn og pensjon og for det andre ha like forutsetninger for diskonteringsrente og avkastning. De to forutsetningene for hhv. regulering og rente som man da står med, kan regneteknisk reduseres til én enkelt forutsetning (tilnærmet) lik differansen mellom forutsatt rente og forutsatt regulering.

Denne differansen mellom forutsatt rente og regulering har også en økonomisk tolkning som realrente, dvs. renten utover det som er nødvendig for at et nominelt beløp skal opprettholde sin verdi målt i lønns- eller pensjonsenheter. Tilsvarende innebærer diskontering direkte med realrenten at diskonterte verdier kan tolkes som realverdier målt i lønns- eller pensjonsenheter.

Uten bruk av netto realrente går man frem i to trinn for å presentere fremskrevne økonomiske størrelser som realverdier målt i lønns- eller pensjonsenheter.

- I første trinn fremskrives alle økonomiske størrelser nominelt ved bruk av forutsetningene om fremtidig lønns- og pensjonsregulering
- I det neste trinnet «diskonteres» de fremskrevne økonomiske nominelle størrelsene tilbake til dagsverdier ved å beregne hvor mange fremskrevne lønns- eller pensjonsenheter de utgjør.

Ved bruk av netto realrente betraktes og omhandles alle økonomiske størrelser i faste kroner. Dette kan være bekvemt både beregningsteknisk og for presentasjon og diskusjon av beregningsresultater. Det at metoden baserer seg på sammenfallende forutsetninger for avkastning og diskonteringsrente og for lønns- og pensjonsregulering innebærer samtidig at den ikke er universelt anvendelig. Ettersom opptjeningen av AFP-rettigheter reguleres i takt med G, mens utbetalt pensjon reguleres i takt med G fratrullet 0,75 %, så kan man ikke finne en netto realrente som er fullt ut representativ for det faktiske reguleringsregimet.

Når beregninger gjennomføres med et fullstendig sett av forutsetninger for avkastning, diskonteringsrente, lønnsregulering og pensjonsregulering kalles fremgangsmåten gjerne for bruk av eksplisitte forutsetninger. Fremgangsmåten med netto realrente, på den annen side, kalles gjerne for bruk av implisitte forutsetninger. I det sistnevnte begrepet ligger det innbakt at én implisitt forutsetning om netto realrente kan tilsvare flere ulike sett av eksplisitte forutsetninger. For eksempel tilsvare de to settene av eksplisitte forutsetninger med hhv. rente 5 %/regulering 3 % og rente 4 %/regulering 2 % begge (tilnærmet) netto realrente 2 %.

Noen vil mene at eksplisitte forutsetninger gir en rikere og mer representativ beskrivelse av faktorer som har betydning for utviklingen av økonomiske forhold i en pensjonsordning. Motsatt kan man fremholde at det er netto realrente som er avgjørende, og at de bakenforliggende eksplisitte/brutto størrelsene i seg selv ikke er avgjørende.

Så lenge man har klart for seg at sammenfallende forutsetninger for avkastning og diskonteringsrente og for lønns- og pensjonsregulering er et vilkår for bruk av netto realrente, så har det i og for seg ikke betydning for beregningsresultater om man bruker den ene eller den andre fremgangsmåten.

For AFP (og for så vidt også for offentlig tjenstepensjon) så innebærer bestemmelsen om at pensjonsreguleringen skal settes lik alminnelig lønnsutvikling fratrullet 0,75 % en særlig begrensning/utfordring for metoden med netto realrente. Problemstillingen springer ut fra at opptjeningsperioden og utbetalingsperioden har hvert sitt forhold mellom diskonteringsrente og regulering, og de to forholdene er forskjellige. Forholdet mellom diskonteringsrente og

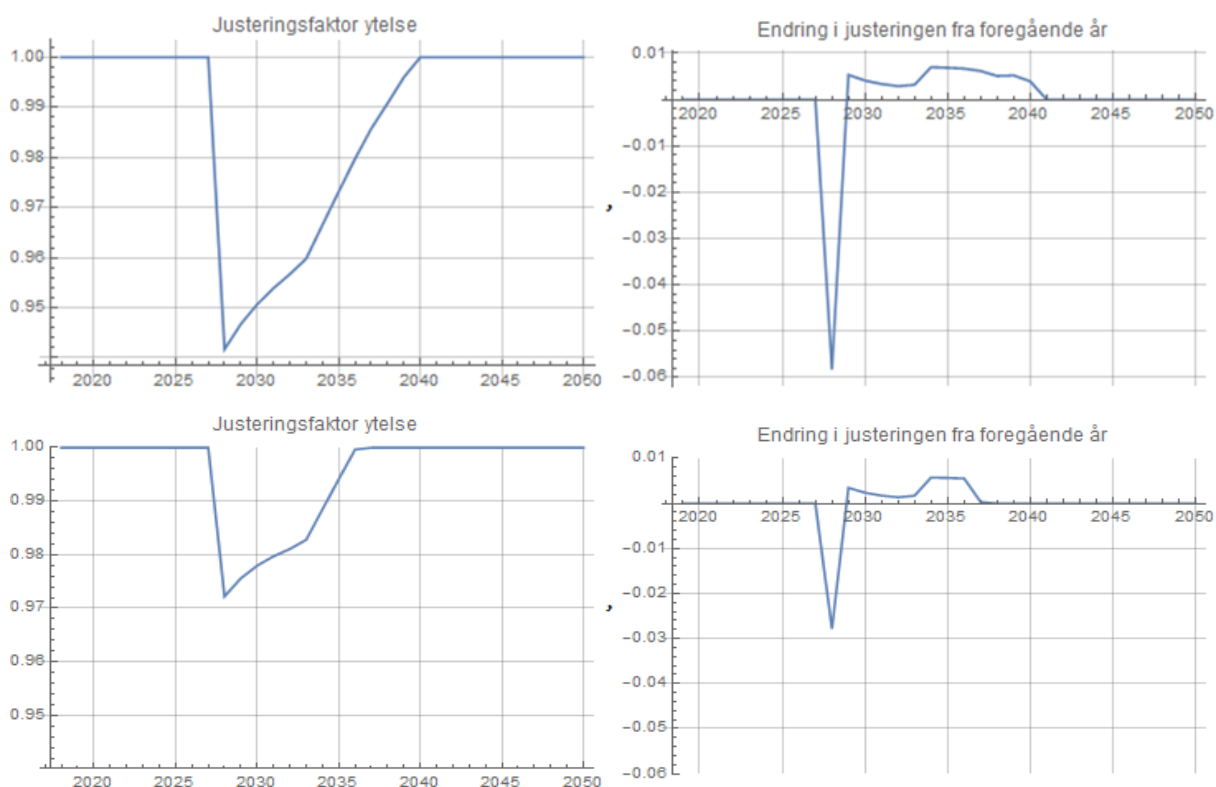
regulering lar seg da ikke redusere til én enkelt netto realrente.⁷ Det finnes likevel en to-trinns «beregningsteknisk omvei» som muliggjør bruk av netto realrente med alminnelig lønnsutvikling som referanse:

- I første trinn starter vi med en initiell pensjonsytelse ved pensjonsuttak, uttrykt som et bestemt antall lønnsenheter. Kontantstrømmen av fremtidige regulerte pensjonsytelser kan uttrykkes i fremtidige lønnsenheter, ved at vi reduserer initiell pensjonsytelse med 0,75 % for hvert år pensjonsutbetalingen har vart.
- Neste trinn består i å diskontere kontantstrømmen av fremtidige regulerte pensjonsytelser, uttrykt i fremtidige lønnsenheter, med netto realrente (med alminnelig lønnsutvikling som referanse).

Det økonomiske innholdet i denne fremgangsmåten er at vi først må ta ut effekten av at pensjoner under utbetaling blir regulert 0,75 % lavere enn alminnelig lønnsregulering, før vi kan sette kontantstrømmen av pensjonsutbetalinger inn i en kontekst med faste lønnskroner.

12.1 *Beregning med bredere korridor*

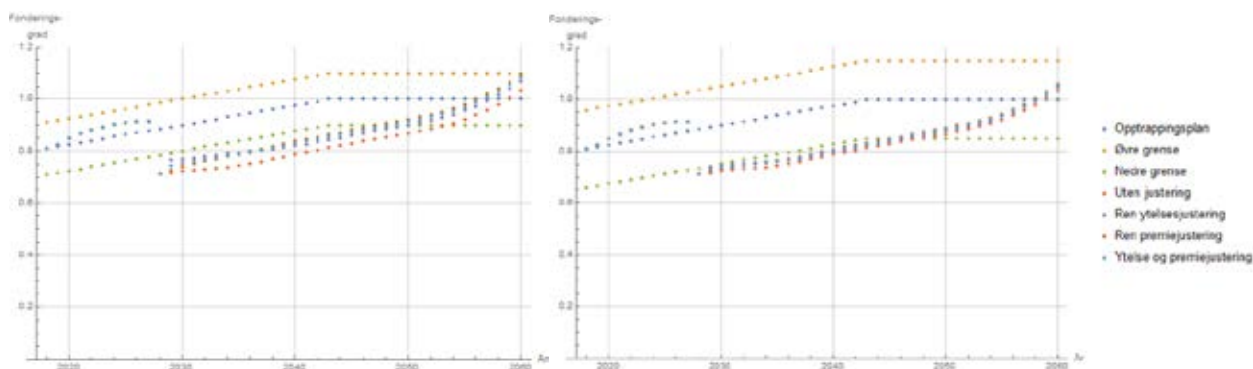
I likhet med hva vi så med de eksplisitte forutsetningene vil vi nå redegjøre for hvordan størrelsen av korridoren påvirker effekten av justeringsmekanismen når vi her benytter en nettorenteforutsetning. Vi har gjort beregninger av tilsvarende type som over for tilfellet der den nedre korridor grensen er satt 5 prosentpoeng lavere. Vi skal se hvordan dette påvirker størrelsen og effekten av justeringene der det forutsettes ren ytelsesjustering. Først ser vi på eksemplet der det skjer et finansielt sjokk i år 2028.



Figur 55: Utvikling i justeringsfaktor og endring i denne fra år til år. Øverst: Korridorbredde 10 %. Nederst: Bredde 15%.

⁷ Rent beregningsteknisk er det likevel mulig å konstruere én enkelt netto realrente som en gjennomsnittlig størrelse, slik at den gir samme beregningsresultat som ved bruk av de underliggende eksplisitte forutsetningene. Imidlertid er dette en fremgangsmåte som fører frem bare for én enkelt person, eventuelt for én spesifikk bestandsgruppe. Fremgangsmåten kan med dette være egnet til å besvare spørsmålet «hva er gjennomsnittlig netto realrente i dette tilfellet», men den kan ikke anvendes universelt på ulike bestandsgrupper eller over tid.

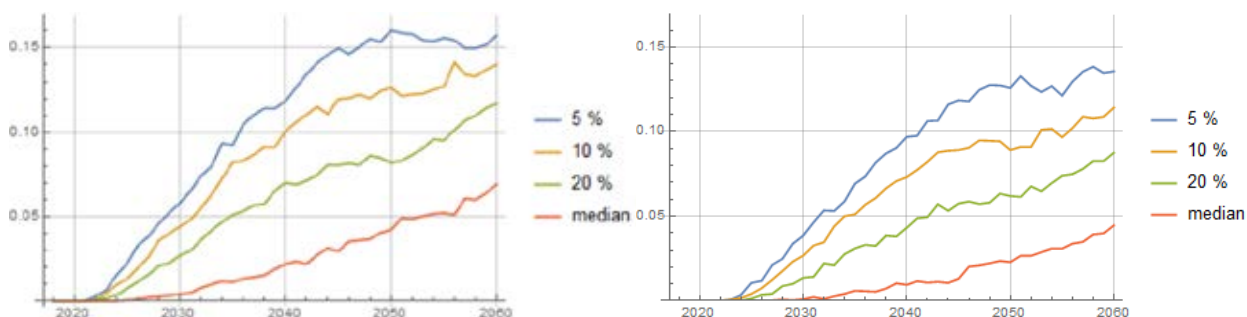
Justeringene første år blir nært halvert i forhold til med smalere korridor, 2,8 % ned mot 5,8 % ned. Det tar også kortere til før justeringene er tilbakejustert, 9 mot 12 år. Bildet som viser ulike justeringsmekanismers påvirkning på fonderingsgraden vises i figuren under.



Figur 56: Opptappingsplaner med ulike korridorbredder. Venstre: 10% på hver side. Høyre: 15 % på hver side. Forløp med sjokk og med ulike justeringer.

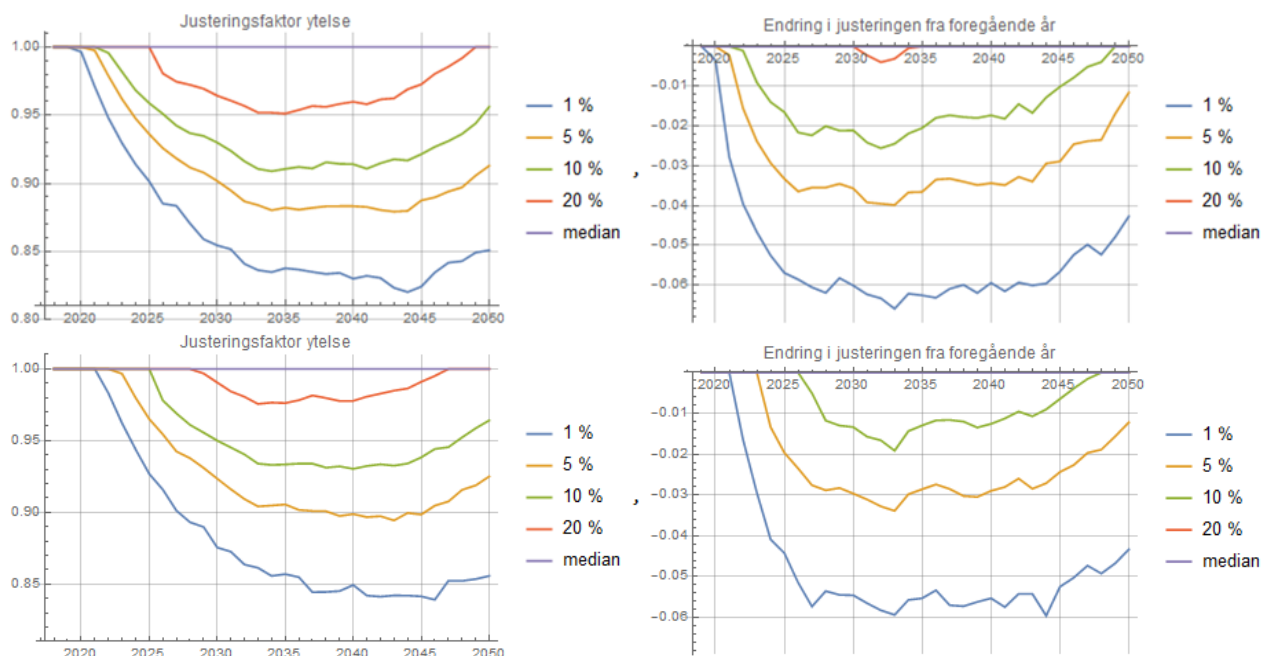
Målsatt fonderingsgrad oppnås ca 1 år tidligere enn uten justeringer. Med smalere korridor oppnås målet ca 2 år før.

Etter at vi har sett på det deterministiske eksemplet med et sjokk ser vi videre på fordelingsbildet av fonderingsgrader og justeringsfaktorer under simulerte forløp for avkastningen.



Figur 57: Persentiler i sannsynlighetsfordelingen til økningen i fonderingsgrad med justeringsmekanisme kontra uten mekanisme. Til venstre: utgangseksemplet med korridorbredde 10 % under opptappingsplan. Til høyre: Korridorbredde 15 % under opptappingsplan.

Effekten av justeringene med 15 % korridorbredde er merkbart lavere. Fonderingsgraden øker ca. 2-4 prosentpoeng mindre enn med 10 % korridorbredde. Nedenfor vises fordelingen av justeringsfaktorer for ytelsesjustering gitt 10 % korridorbredde i øverste rad og 15 % bredde i nederste rad:



Figur 58: Persentiler i den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen til justeringsfaktor og årlige endringer i denne. Øverst: Eksemplet med 10 % korridor nedenfor opptrappingsplanen. Nederst: Større korridorbredde, 15 % korridor nedenfor opptrappingsplanen.

Bildet etter de simulerte forløpene tyder på at justeringene med en større korridorbredde inntreer noe senere, og at justeringene er noe mindre. For eksempel er 10 %-persentilen i fordelingen til justeringsfaktoren i år 2025 på 0,96 med korridorbredde 10 %, mens den tilsvarende er på 1,00 når korridorbredden er 15 %. I år 2035 er de på hhv 0,91 og 0,94. Figur 58 viser at de dårligste forløpene blir justert i mindre grad med større korridorbredde og fører til lavere fonderingsgrad.

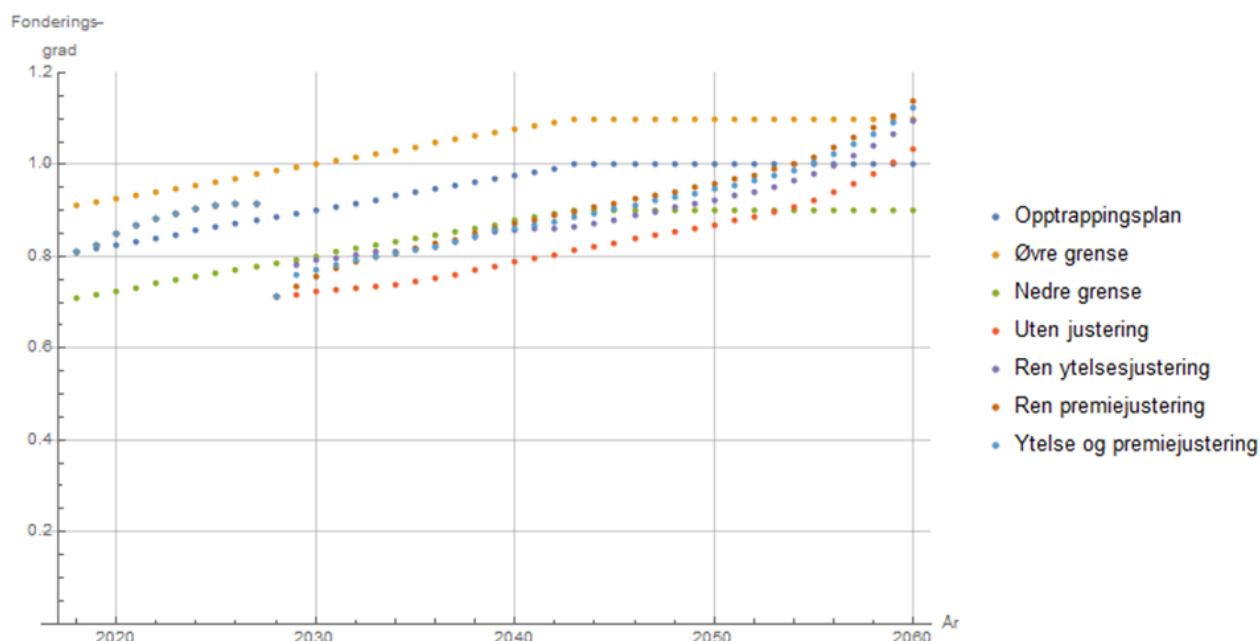
Vi kan ellers konkludere med at sensitiviteten av korridorbredden synes å være på omlag samme nivå som vi så var tilfelle ved bruk av de eksplisitte forutsetningene.

12.2 Beregning med kortere siktlengde

Siktlengden er i grunneksmplet satt til 10 år. I det videre vil vi se hvordan kortere siktlengder enn 10 år påvirker justeringene når vi benytter en nettorenteforutsetning på 1 prosent. For eksplisitte forutsetninger er tilsvarende sensitivitet studert i avsnitt 7.2. Først ser vi på en siktlengde på 5 år.

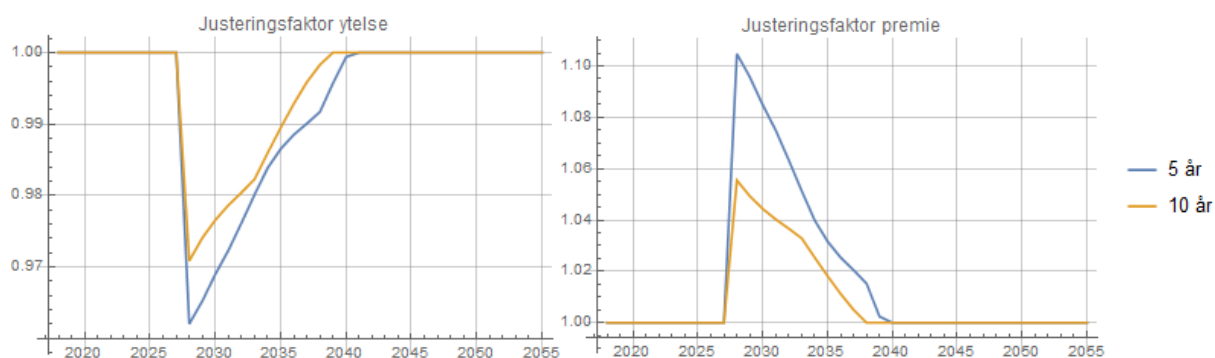
Forutsetninger:

- Siktlengde: 5 år
- Nettorente: 1 %
- Premiesats: 2,75 %
- Initiell nedjustering av beregnede forpliktelser: 10 %
- Korridor: 10 % på begge sider



Figur 59: Opptappingsplan med korridorgrenser. Forløp med fast avkastning, untatt ett år med stort fall. Ulike justeringsmekanismerens påvirkning på fonderingsgraden. Sikt lengden er her 5 år.

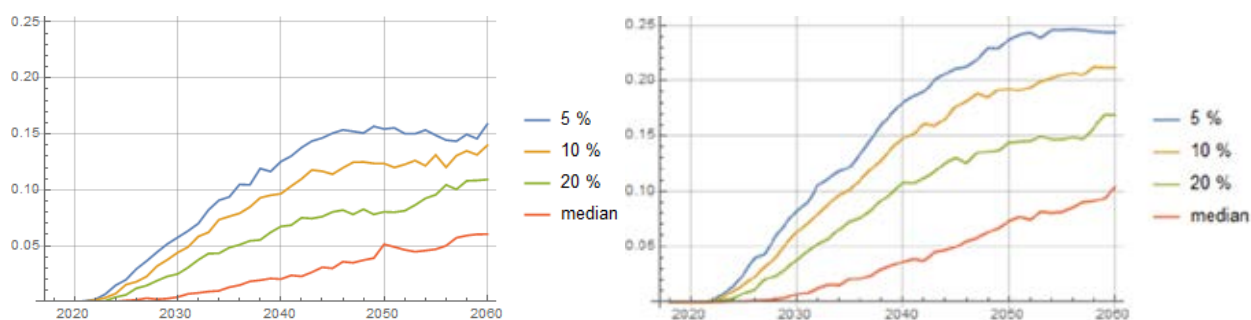
Med en sikt lengde på 5 år heves fonderingsgraden tettere inn mot den nedre korridor grensen. Figuren kan sammenlignes med Figur 52, høyre del. Med en sikt lengde på 10 år blir den nedre korridoren innhentet i årene 2047-2049. Med en sikt lengde på 5 år innhentes korridoren i årene rundt 2045. Størrelsen på justeringene øker med en kortere sikt lengde. Vi ser på tilfellet med lik fordeling mellom ytelsesjustering og premiejustering og sammenligner justeringene.



Figur 60: Justeringsfaktorer for ytelse og premie i en situasjon med lik fordelt effkt av ytelses- og premiejusteringer. Sammenligning av sikt lengder på 5 år (blått) og 10 år (gult).

Med en 5 år kortere sikt lengde er justeringen av ytelsene større enn med 10 års sikt rett etter sjokket, og det tar to ekstra år før ytelsene er tilbakejustert til «vanlig nivå». Det er fordi man med kortere sikt periode må vente lenger før man tillater seg å regne inn den forventede utflatingen i forpliktelsene etter år 2040 i beregningen av justeringen. Utflatingen bidrar til mildere justeringer. Justeringsfaktoren for premien øker til 10,5 % rett etter sjokket, mot 5,5 % med en sikt lengde på 10 år.

For å sammenligne effekten som valget av sikt lengde har for fonderingsgrad og justeringsfaktor modellerer vi tilfeldige forløp for avkastningen. Følgende figur angir effekten av justeringene målt som persentiler i den tilnærmede sannsynlighetsfordelingen for den økte fonderingsgraden etter justeringene.



Figur 61: Effekt av justeringene på fonderingsgraden. Til venstre: Sikt lengde 10 år. Høyre: Sikt lengde 5 år.

Figuren viser at det er markante forskjeller i sannsynlighetsfordelingen for fremtidig fonderingsgrad, avhengig av om sikt lengden er 10 år eller 5 år. For eksempel er median fonderingsgrad i 2040 kun 2% høyere etter justeringer basert på 10 års sikt lengde, mens median fonderingsgrad i samme år etter justeringer er 3,5% høyere dersom justeringene baseres på 5 års sikt lengde. Det er enda tydeligere forskjell for 20 %-persentilen, altså det utfallet som er slik at 20 % av forløpene gir større effekt av justeringsmekanismen på fonderingsgraden. Her er effekten som justeringene har på fonderingsgraden på 7 %-poeng med en sikt lengde på 10 år. Med 5 års sikt lengde er den tilsvarende effekten på 11 %-poeng.

Vi kan også sammenligne fordelingen av justeringsfaktorer for ytelse og premie med 5 års sikt lengde mot 10 år. I neste tabell viser vi 10 %-persentilen i sannsynlighetsfordelingen av justeringsfaktor for ytelse og 10%-persentilen i sannsynlighetsfordelingen av justeringsfaktoren for premie i tilfellet med lik fordeling mellom ytelses- og premiejusteringer. Effekten sammenlignes for tilfellet med sikt lengde 10 år, sikt lengde 5 år og sikt lengde 3 år.

Ytelsesjustering	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
10 år sikt	1,000	0,980	0,967	0,959	0,963	0,968	0,987
5 år sikt	1,000	0,981	0,956	0,952	0,955	0,964	0,972
3 år sikt	1,000	0,984	0,956	0,953	0,955	0,964	0,973

Tabell 7: 10 %-persentiler i tilnærmet sannsynlighetsfordeling for ulike års justeringsfaktorer for ytelse i en mekanisme med lik fordeling mellom effekten av ytelses og premiejusteringer. Ulike sikt lengder forutsatt.

Premiejustering	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
10 år sikt	1,000	1,035	1,060	1,079	1,074	1,065	1,027
5 år sikt	1,000	1,045	1,117	1,140	1,132	1,113	1,089
3 år sikt	1,000	1,053	1,168	1,196	1,200	1,164	1,125

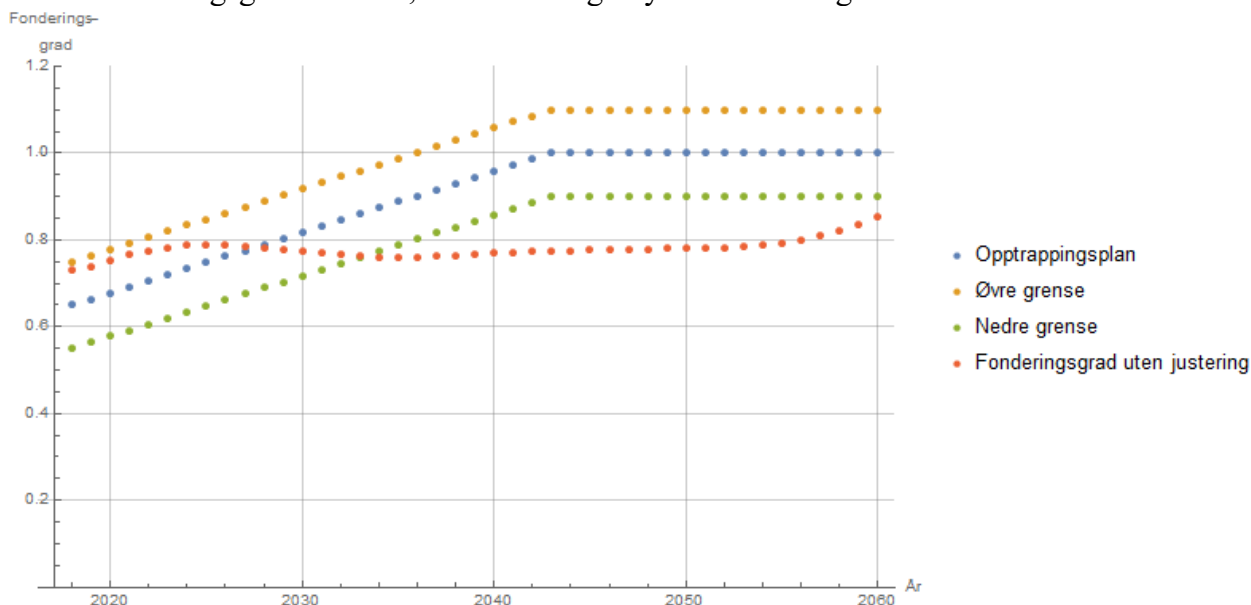
Tabell 8: 90 %-persentil i tilnærmet sannsynlighetsfordeling for ulike års justeringsfaktorer for premie i en mekanisme med lik fordeling mellom effekten av ytelses og premiejusteringer. Ulike sikt lengder forutsatt.

Justeringsfaktoren for ytelse er ganske lik på 10 %-persentilen for ulike sikt lengder, mens justeringen av premien er mye kraftigere ved kortere sikt lengde. I de nærmeste årene etter 2018 er det derimot en motsatt effekt som viser seg. Årsaken er at i denne perioden er fonderingsgraden såpass i vekst at mindre justeringer er nødvendige på kort sikt.

Ved å sammenligne Tabell 7 - Tabell 8 med Tabell 2 - Tabell 3 ser vi hvordan sensitivitetene avhenger av om det benyttes nettorenteforutsetning eller eksplisitte forutsetninger. Vi kan se, som også var tilfelle med sensitiviteten på korridorbredd, se at sensitiviteten på sikt lengden er av samme karakter med nettorenteforutsetning som med eksplisitte forutsetninger.

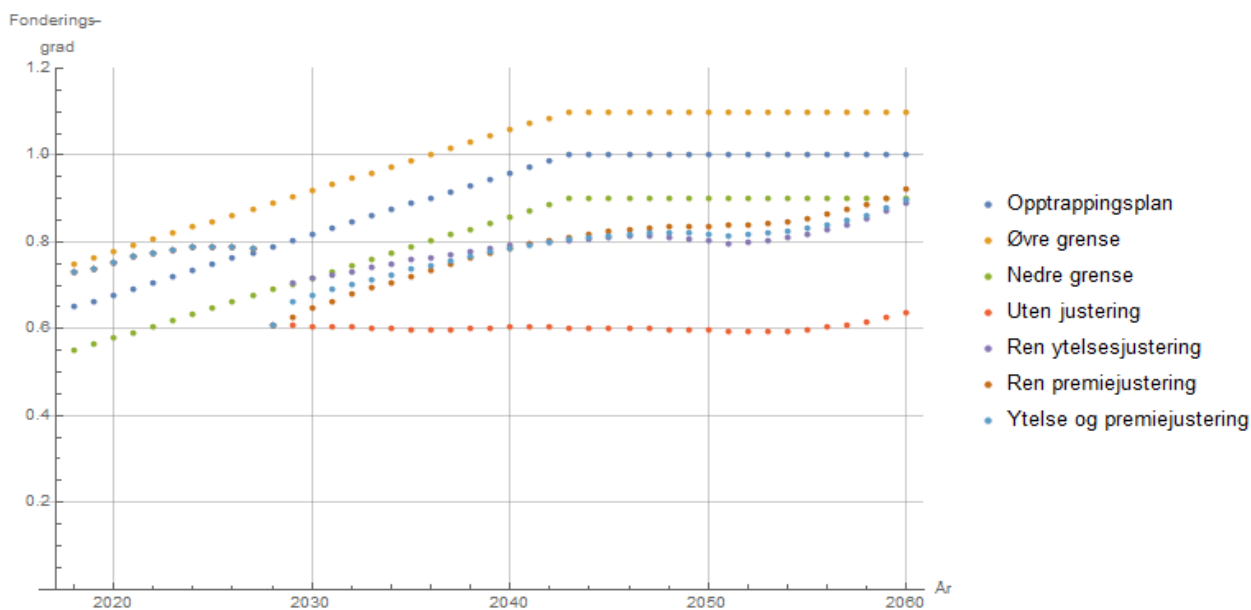
12.3 Forutsetninger som ikke er tilpasset opptrappingsplan

Vi skal nå se et eksempel på hvordan justeringsmekanismen kan fungere dersom forutsetningene som ligger til grunn for opptrappingsplanen ikke er realistiske. I det videre forutsettes det en opptrappingsplan som sikter mot 100 % fondering i 2043, men som baserer seg på en høyere avkastning enn det som er realistisk. Vi forutsetter her at premiesatsen er på 2,8 % og at fremtidige utbetalinger følger av det som kan estimeres ved en videreføring av dagens ytelsesformler, uten nedjustering slik vi har sett. Vi forutsetter videre at opptrappingsplanen er basert på disse forutsetningene, men også at den er basert på en avkastning på 5,0 % og diskonteringsrente/G-regulering på 2,5%. Det innebærer eksplisitte forutsetninger med lavere fonderingsgrad fra start, men samtidig høyere avkastning enn med nettorente 1%.



Figur 62: Utvikling ved deterministisk avkastning i tråd med nettorente lik 1 % og forpliktelser beregnet etter samme sats.

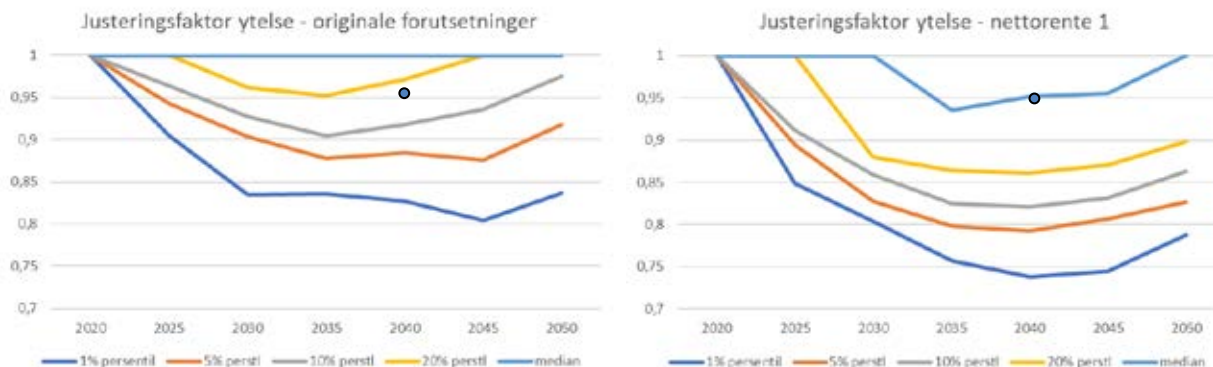
Etter hvert blir det en svakere utvikling grunnet lavere avkastning enn det planen forutsetter. Etter 2033 går fonderingsgraden under korridoren. Målet oppnås ikke med den forutsatte avkastningen. Vi holder på forutsetningene og ser videre på eksemplet med et sjokk i år 2028.



Figur 63: Fonderingsgrad i forløp med sjokk og med ulike justeringer. Forløp gitt netto rente på 1 prosent og opptrappingsplan tilpasset eksplisitte forutsetninger med høyere avkastning.

Vi ser at det vil være behov for større og mer langvarige justeringer for å holde kontakten med korridoren. Det avgjørende er at opptrappingsplanen her er basert på en avkastning som over tid ikke oppnås.

Vi har også simulert forløp med en årlig avkastning som i forventning er lik 3,5 % og med samme volatilitetsforutsetninger som i grunneksamplet. Først ser vi på tilfellet der det utelukkende er ytelsen som justeres. Figur 64 viser sekvenser av persentiler over tid der sekvensen for hver persentil er vist som heltrukken linje.



Figur 64: Tilnærmet sannsynlighetsfordeling for justeringsfaktoren i tilfelle ren ytelsesjustering, vist ved persentiler i fordelingen. Til venstre: Økonomiske forutsetninger matcher planen. Til høyre: Forutsetninger med nettorente lik 1 prosent.

Med nettorente på 1% og den ikke-realistiske opptrappingsplanen, er justeringene med stor sannsynlighet langvarige, og mye større enn når forutsetningene stemmer med realitetene. Det er 50 % sannsynlighet for en nedjustering på minst 5 % i 2040 (vist ved blå sirkel). Med realisering etter de samme eksplisitte forutsetningene som planen her er basert på er det tilsvarende kun ca 15 % sannsynlig at justeringene skal bli såpass kraftige. Justeringene skyves ut i tid i og med at avkastningen er svakere enn forutsatt i opptrappingsplanen.

Det er altså her fastsatt en avkastningsforutsetning i opptrappingsplanen som ikke oppnås (heller ikke over tid), og i en situasjon med en realisert avkastning som vist her, kunne avkastningsforutsetningen i planen vært karakterisert som urealistisk høy. Resultatene viser betydningen av at opptrappingsplanen er realistisk, for hvis den ikke er det, og planen forutsetter en høyere avkastning enn realistisk er, vil det med stor sannsynlighet måtte skje justeringer.

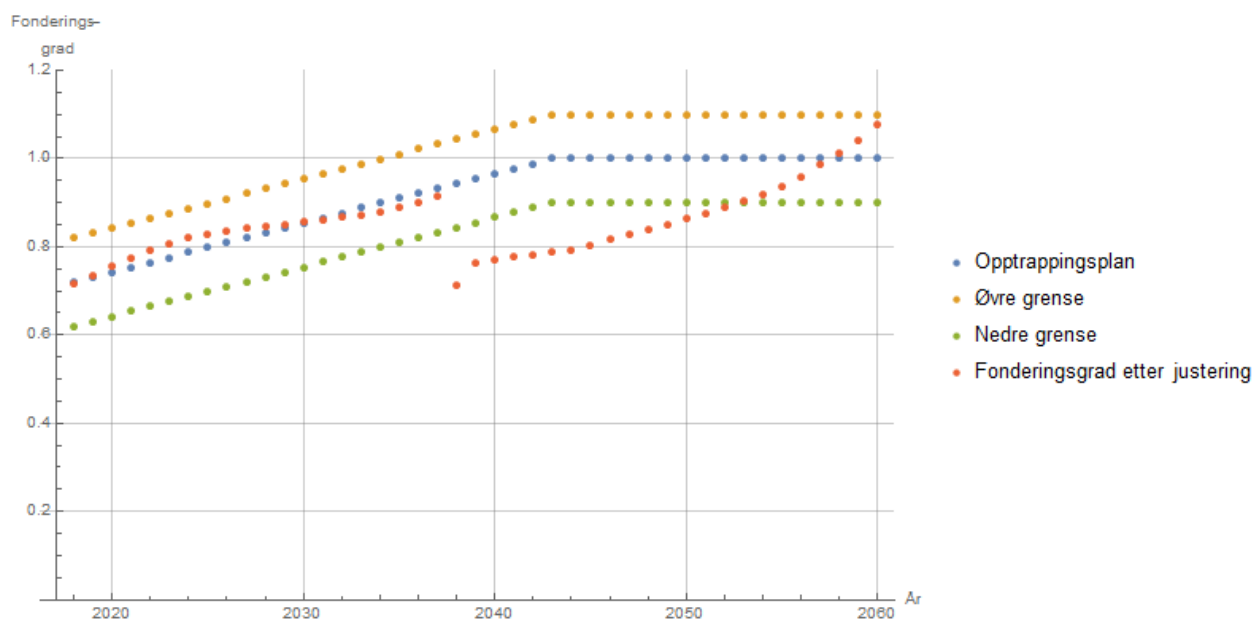
12.4 Beregninger av innsnevret korridor med nettorenteforutsetninger

Vi har utført beregninger med innsnevret korridor, tilsvarende som vist i avsnittet Konsept for innsnevring av korridor og redusert sikt lengde, men med forutsetning om en nettorente på 1 prosent. Konklusjonen er mye av den samme som det vi kom til der. Innsnevringen av korridoren trekker fonderingsgraden nærmere, og effekten er ikke vesentlig forskjellig fra situasjonen vist med differensierte økonomiske forutsetninger. Det vil med nettorenteforutsetningen, der avkastningsforutsetningen ikke matcher den i opptrappingsplanen, ikke være tilstrekkelige muligheter for at full fondering kan oppnås i perioden vi ser på.

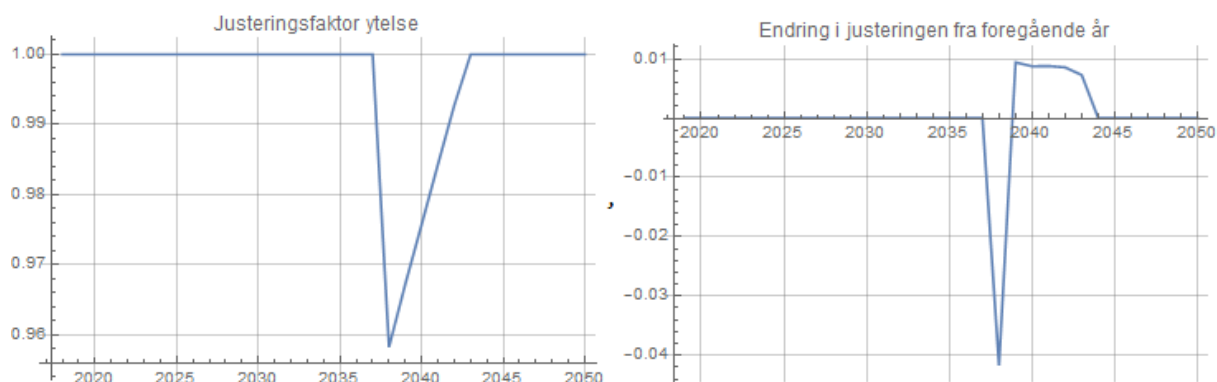
13. Sjokk i en innfasert ordning

Vi har tidligere sett på eksemplet at det skjer et finansielt sjokk i år 2028. På denne tiden er ordningen inne i en fase der fonderingsgraden er planlagt å øke og der pensjonistbestanden modnes. Det er først etter ca år 2040 at pensjonistbestanden er fullt ut modnet. I 2040 fyller de eldste pensjonistene 96 år, mens de eldste pensjonistene som ikke har hatt mulighet til å ta ut gammel AFP fyller 91 år. Vi vil illustrere hvordan et finansielt sjokk nærmere dette tidspunktet påvirker justeringene. Vi ser på tilfellet der et tenkt finansielt sjokk med 20

prosent nedgang i verdiene er forskjøvet 10 år, til år 2038, og tar for oss eksemplet med justering av ytelsene. Først ser vi på tilfellet med de samme forutsetningene som originalt, dvs med en premiesats på 2,72 %, nedjusterte fremtidige utbetalinger med 8,8 % og eksplisitte forutsetninger.



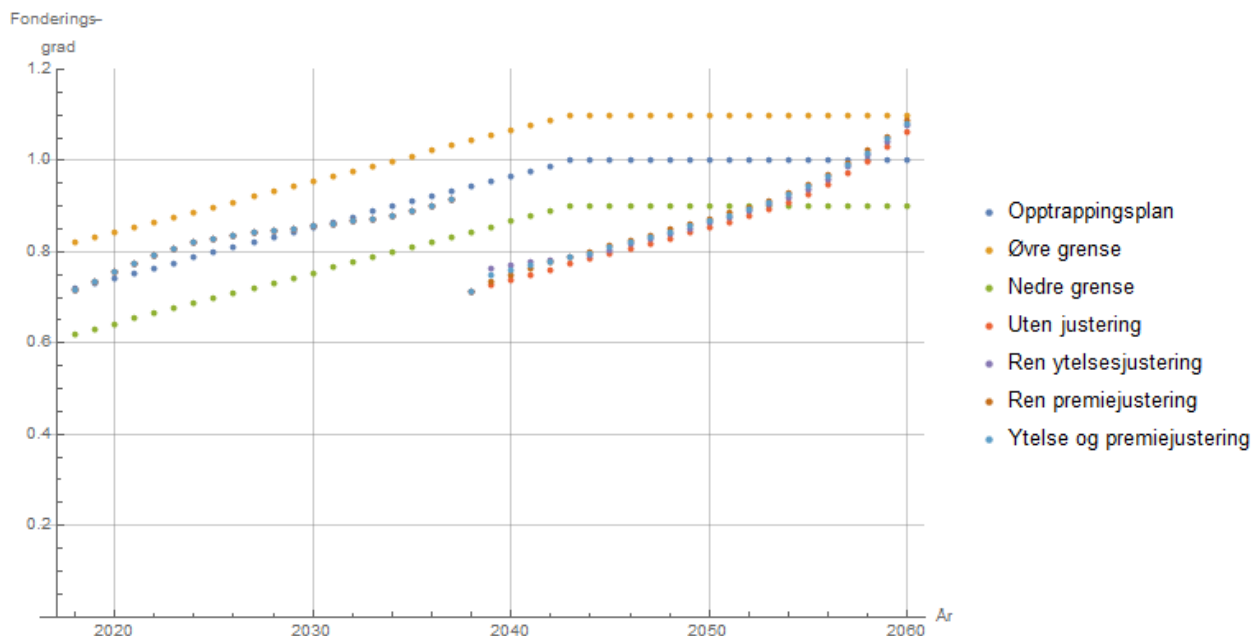
Figur 65: Utvikling av fonderingsgraden i et deterministisk forløp der det skjer et negativt sjokk i år 2038. Justering av ytelsene etter beskrevet justeringsmekanisme.



Figur 66: Justeringsfaktor for ytelsene i eksemplet med et sjokk i år 2038 og endringen fra år til år.

Det finansielle sjokket skjer her 10 år senere enn i tidligere viste eksempel. Vi ser at den nødvendige perioden med justeringer er kortere og at justeringene er av mindre størrelse enn dersom sjokket skjer i 2028. Årsaken har sammenheng med målet for justeringene, som er innhenting av korridoren. Korridoren er lettere å hente inn når veksten i forpliktelsene reduseres. Det er kun i fem år at det er nødvendig med nedjusterte ytelser. På den annen side vil det ta lenger tid før den målsatte fonderingsgraden nås.

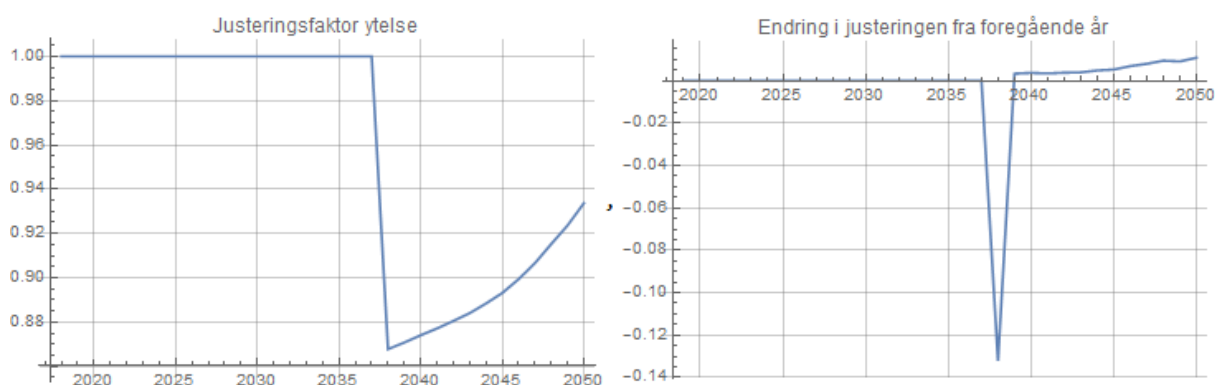
Det kombinerte bildet ser slikt ut:



Figur 67: Opptappingsplan med korridorgrenser. Forløp med fast avkastning, unntatt i ett år (2038), nær ordningens fulle innfasing, med et stort verdi fall. Ulike justeringsmekanismers påvirkning på fonderingsgraden.

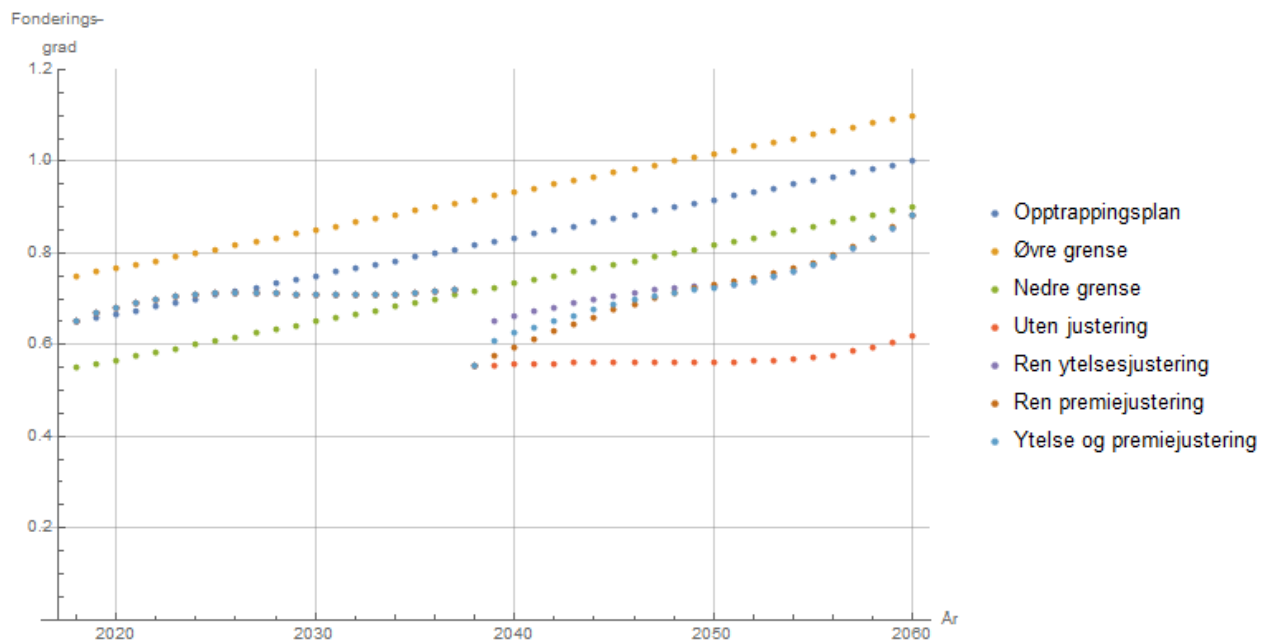
Ved et sjokk i 2038 i motsetning til i 2028 vil nødvendig justering være mindre og mer kortvarig. Til gjengjeld oppnås ikke full finansiering før i år 2058, mot 2055 i det opprinnelige eksempel med sjokk i 2028.

La oss nå gå tilbake til tilfellet der vi forutsetter videreføring av dagens premiesats på 2,5 %, ytelse på dagens nivå, høyere avkastning på 5,0 % og en opptappingsplan som sikter mot 100 % fonderingsgrad i 2060.



Figur 68: Justeringsfaktor for ytelsene i eksemplet med et sjokk i år 2038 og med en opptappingsplan som forutsetter en videreføring av premiesatsen samt oppnåelse av full fondering i år 2060.

Ved et sjokk i 2038 vil den nødvendige justeringen her være *større* sammenlignet med sjokk i 2028. Det er pga. avviket fra korridoren i dette tilfellet er større ved år 2038 enn ved år 2028. Siden forpliktelsene flater ut etter 2040, vil likevel innhentingstakten være større enn ved et tilsvarende fall i 2028. Det sammensatte bildet med ulike justeringer ser vi i Figur 69.

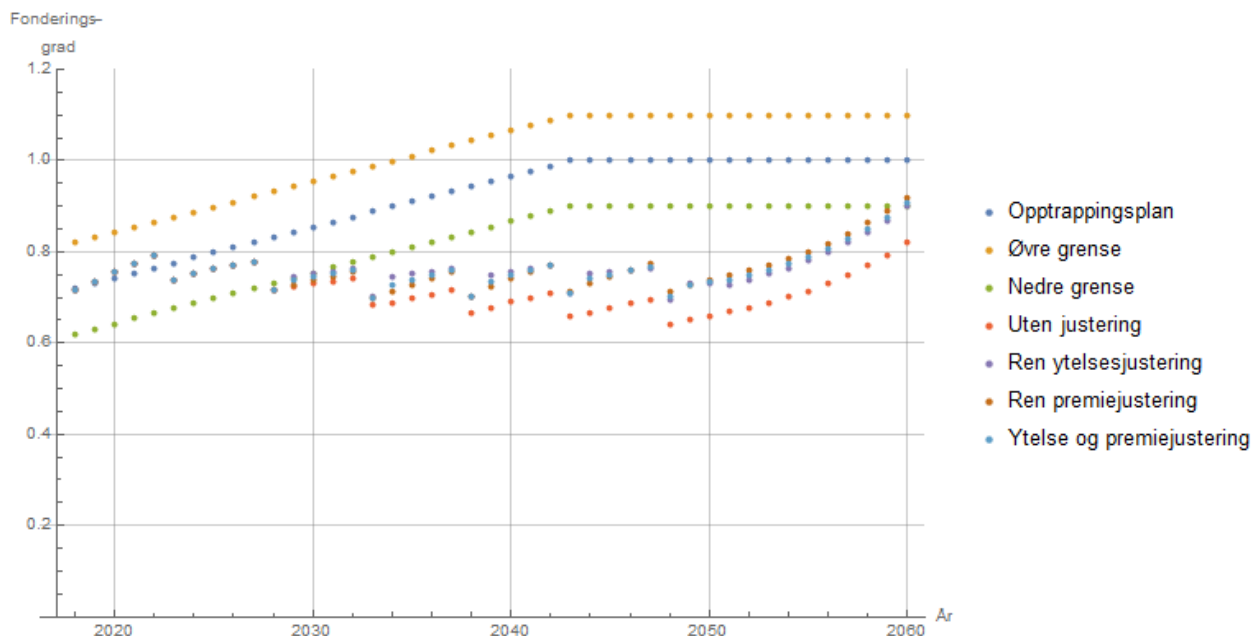


Figur 69: Opptappingsplan med korridorgrenser. Forløp med fast avkastning, unntatt i ett år (2038), nær ordningens fulle innfasning, med et stort verdi fall. Ulike justeringsmekanismer påvirkning på fonderingsgraden. Forutsatt videreføring av dagens premiesats på 2,5 % og med et mål om full fondering for de juridiske forpliktelsene i år 2060.

Vi har sett at avvik utenfor korridoren etter at ordningen er innfasnet kan hentes inn raskere enn ved et tidlig sjokk. Årsaken ligger i at forpliktelsene fra dette tidspunktet vokser saktere og etter hvert stabiliseres. Dette er selvsagt også avhengig av estimatene vi har lagt for utviklingen i medlemsmassen. Vi har lagt til grunn en relativ stabil medlemsmasse for ordningen.

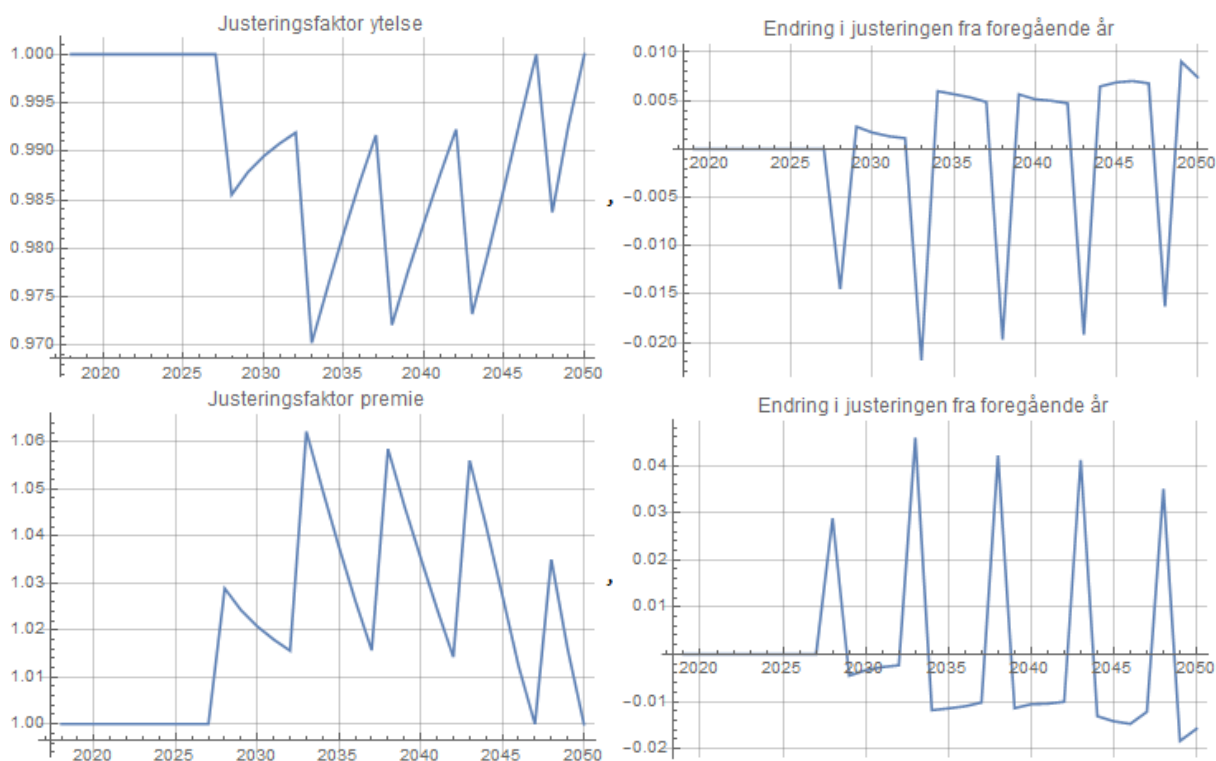
14. Situasjon med hyppige, begrensede negative avkastninger

Vi har som et gjennomgående eksempel sett på forløp der det skjer et stort negativt «sjokk» ett år i form at en negativ avkastning på 20 prosent. Nå vil vi derimot se på et eksempel der det skjer flere og mindre «sjokk» i motsetning til ett stort. Vi lar sjokkene forløpe som negativ avkastning på 5 % hvert 5. år, først 2028. Som utgangspunkt tar vi utgangseksemplet med 4,2 % avkastning i normale år, premiesats 2,72 %, nedjustering av ytelser på 8,8 % og målår 2043. Vi forutsetter eksplisitte økonomiske forutsetninger som i grunneksmplet. Sikt lengden er i utgangspunktet satt til 10 år, men vi skal også se på sensitiviteten av å ha en kortere sikt lengde, der vi setter denne til 5 år.



Figur 70: Forløp med og uten justeringer i et scenario med «sjokk» hvert 5. år. Sikt lengde 10 år.

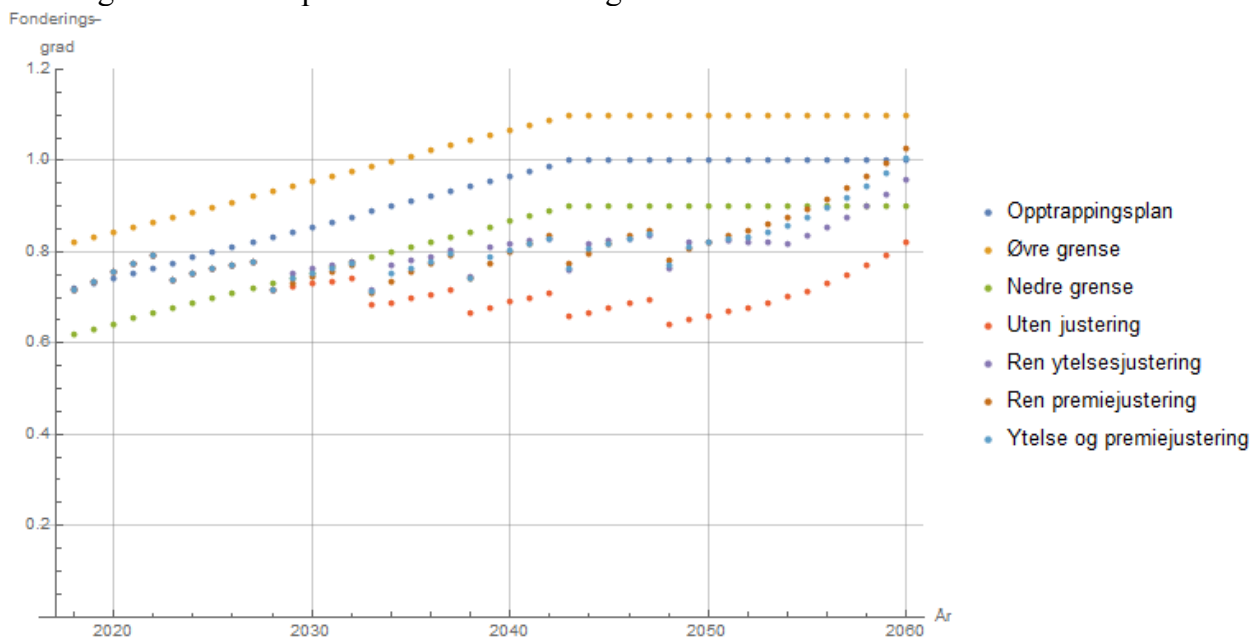
Eksemplet er konstruert, og antakelig mindre realistisk i og med at de negative sjokkene ikke påfølges av noen ekstra stor oppgang, i markedene, hvilket vil være å forvente. Vi ser at med de vedvarende sjokkene så innhentes ikke korridoren i løpet av perioden vi ser på. La oss se på justeringsfaktorene i tilfelle lik fordeling mellom ytelses- og premiejusteringer:



Figur 71: Justeringsfaktorer for ytelse (øverst) og premie (nederst) i eksempel med hyppige sjokk og sikt lengde 10 år.

Ytelsesjusteringene tiltar med ca 2 % etter hvert nytt år, der man er utenfor korridoren og tilbakejusteres over perioden fram til nytt sjokk inntreffer, men korridoren gjenvinnes ikke. Premiejusteringene tiltar med ca 4 % etter hvert nytt år med sjokk. Vi skal se hvordan fastsatt

siktlengde i modellen påvirker bildet. Siktlengden lar vi være 5 år.



Figur 72: Forløp med og uten justeringer i et scenario med «sjokk» hvert 5. år. Siktlengde 5 år.

Vi ser at med en kortere siktlengde på 5 år oppnås målsatt fonderingsgrad mot slutten av perioden vi ser på.



Figur 73: : Justeringsfaktorer for ytelse (øverst) og premie (nederst) i eksempel med hyppige sjokk og siktlengde 5 år.

Ytelsesjusteringene tiltar med ca 2,5 % etter hvert nytt år med sjokk, utenfor korridoren og tilbakejusteres over perioden fram til nytt sjokk inntreffer. Korridoren beregnes gjenvinnes slik at ingen justeringer behøves etter 2052. Premiejusteringene tiltar med 8-9 % etter hvert nytt år, der man er utenfor korridoren og også disse opphører i løpet av perioden vi ser på.

Forskjellen mellom ett stort sjokk på -20 prosent avkastning og vedvarende mindre sjokk på -5 prosent hvert 5. år er vist i de foregående figurene. Det er tydelig mer belastende med disse

mindre sjokkene uten gjenninnhenting, og fonderingsgraden innhenter ikke korridoren i eksemplet med 10 års sikt lengde. Med flere vedvarende små sjokk er effekten av en kortere sikt lengde enda mer fremtredende enn ved ett stort sjokk. Vi ser at en sikt lengde på 5 år bidrar til at målsatt fonderingsgrad i eksemplet kan oppnås.

15. Erkjent plikt – illustrasjoner og betraktninger

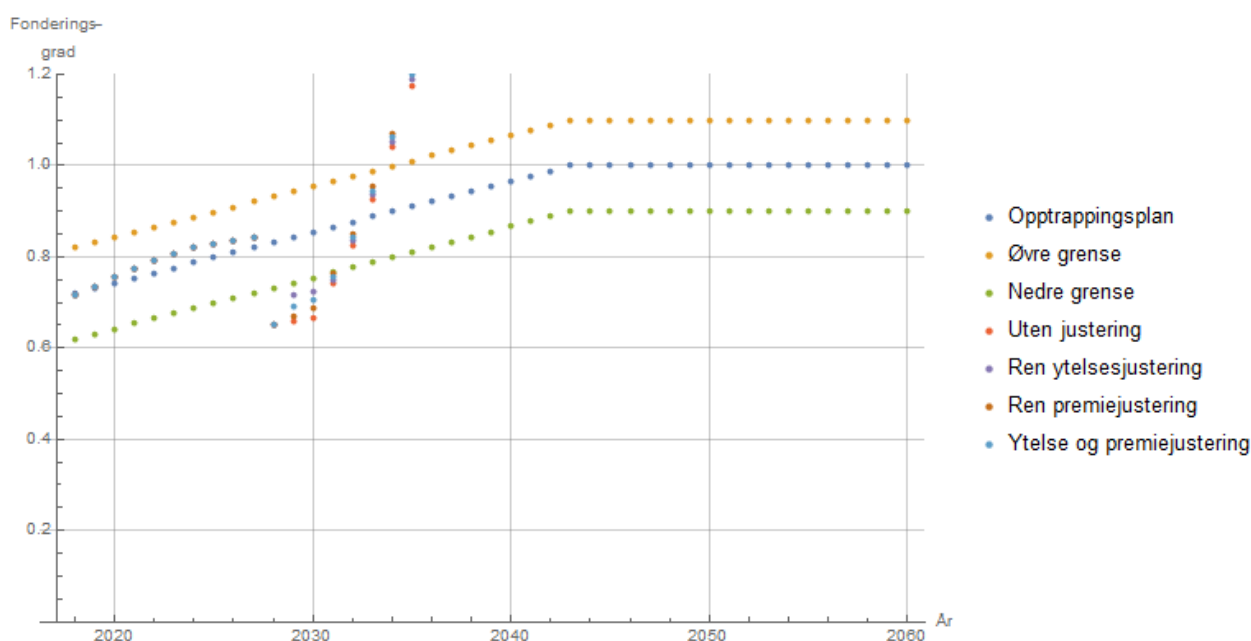
I AFP-tilskottsloven § 21 er finansieringen av AFP-beskrevet. Det står der:

«Pensjonsfondet skal, sammen med arbeidsgivernes erkjente plikt til fortsatt premiebetaling etter avtalenes eventuelle opphør, gi tilstrekkelig sikkerhet for dekning av arbeidsgivernes forventede framtidige forpliktelser.»

Arbeidsgivernes erkjente plikt til premiebetaling til dekning for berettigede AFP-pensjoner oppgis altså som en kilde til å sikre finansieringen av disse. Denne erkjente plikten kan måles som antall år med premiebetaling etter avvikling av ordningen, frem til 100 % fonderingsgrad oppnås og ytterligere innbetalinger (sannsynligvis) vil være unødvendige.

Vi ser på dette her under forutsetningen at ved en eventuell avvikling av ordningen vil ingen under 62 år få AFP.

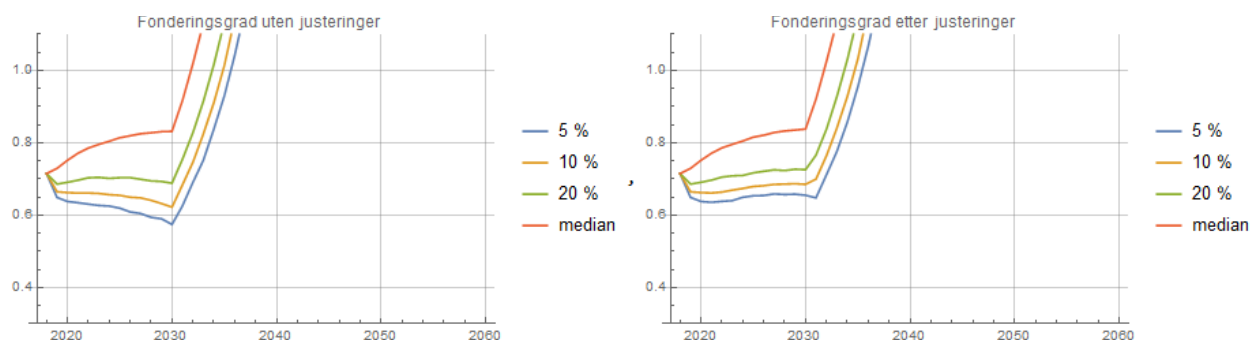
- Vi ser på to ulike avviklingsår: 2030 og 2040
- Vi ser på grunneksmplet, med tilhørende opptappingsplan



Figur 74: Utvikling i fonderingsgrad etter et sjokk på minus 20% avkastning i 2028 og avvikling av ordningen i 2030.

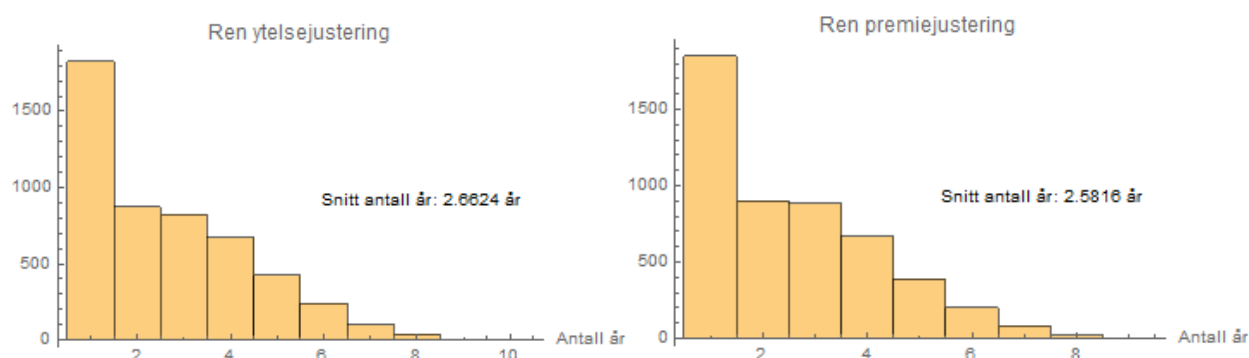
Mekanismen er her satt opp slik at den ikke forutsetter avviklingen før den er et faktum. Dermed vil si at justeringene før avviklingstidspunktet er basert på en videreført ordning. Fra avviklingsåret legges derimot den faktiske utviklingen fremover til grunn for justeringene. På tross av sjokket tar det 3-4 år etter avviklingen før full fondering er oppnådd. Ser vi på justeringene som skjer med ulike mekanismer så oppdager vi at det ikke er stor forskjell i hvor mange år det tar med eller uten justeringer. En premieinnbetaling og utbetalinger etter planen ville også ledet til full finansiering innen 4 år fra avviklingen.

La oss nå betrakte de simulerte forløpene av avkastning og som et resultat, fonderingsgraden. Først ser vi på en mekanisme med ren ytelsesjustering.



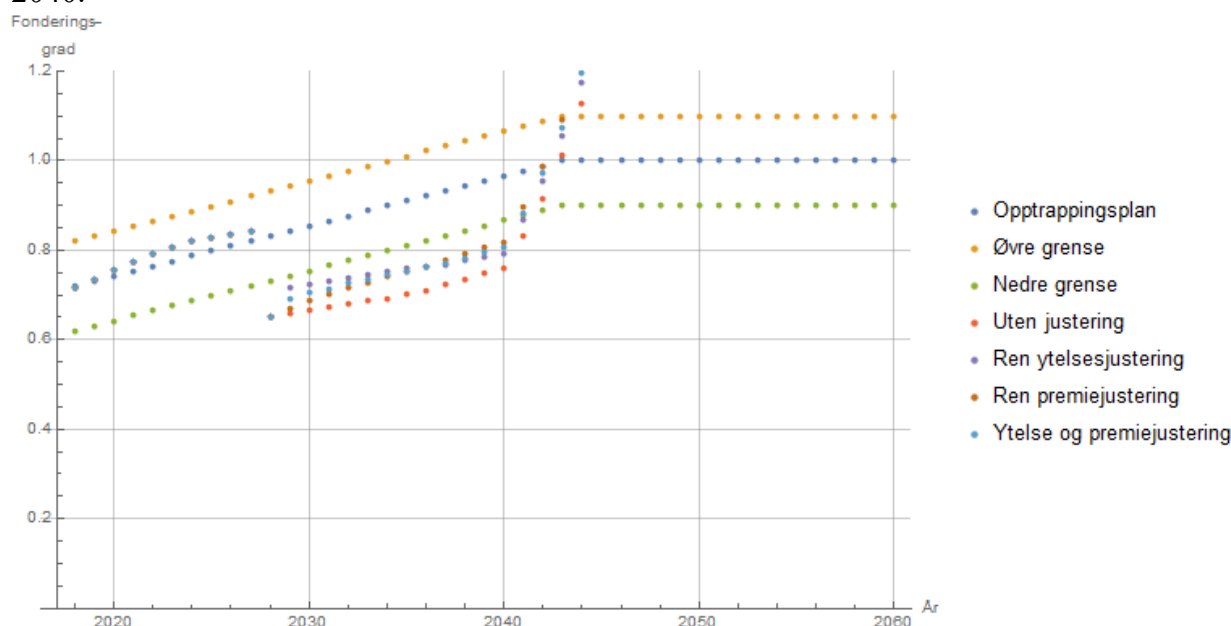
Figur 75: Sannsynlighetsfordeling for fonderingsgrad uten noen justeringen (venstre) og med ren ytelsesjustering (høyre). Avvikling av ordningen fra 2030.

Justeringene fører med seg en høyere fonderingsgrad etter sjokket enn ellers, men tiden det tar etter 2030 før full fondering oppnås er ikke vesentlig ulikt fordelt. Bildet er det samme også for justering av premie og en blanding av ytelses- og premiejusteringer. Vi skal se på fordelingen av antall år med premiebetaling etter avvikling i ekstremvariantene med ren ytelsesjustering og ren premiejustering.



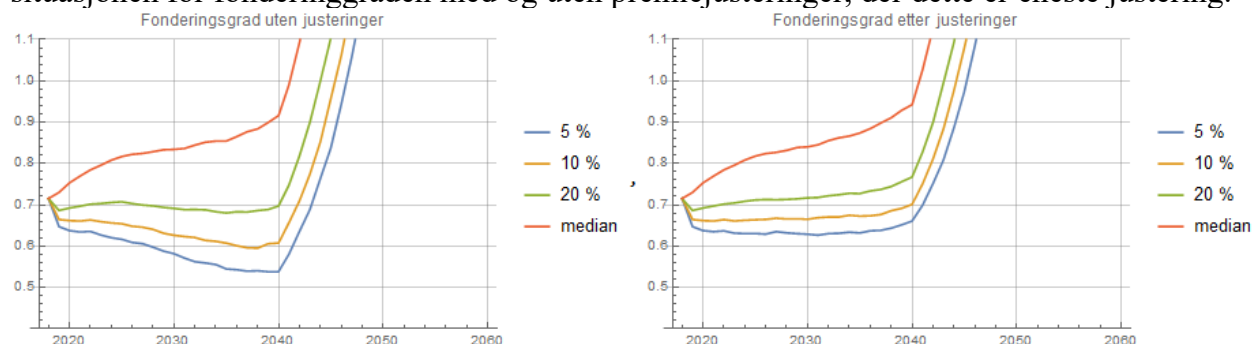
Figur 76: Histogram over de antall år med premiebetaling etter 2030 som vil være nødvendig gitt en justeringsmekanisme med ren ytelsesjustering (venstre) og ren premiejustering (høyre).

Det er i begge tilfeller i gjennomsnitt ca 2,6 år med nødvendig premiebetaling etter 2030. Antall år varierer med avkastningen i simuleringene. Det samme bildet får vi ved avvikling i 2040.



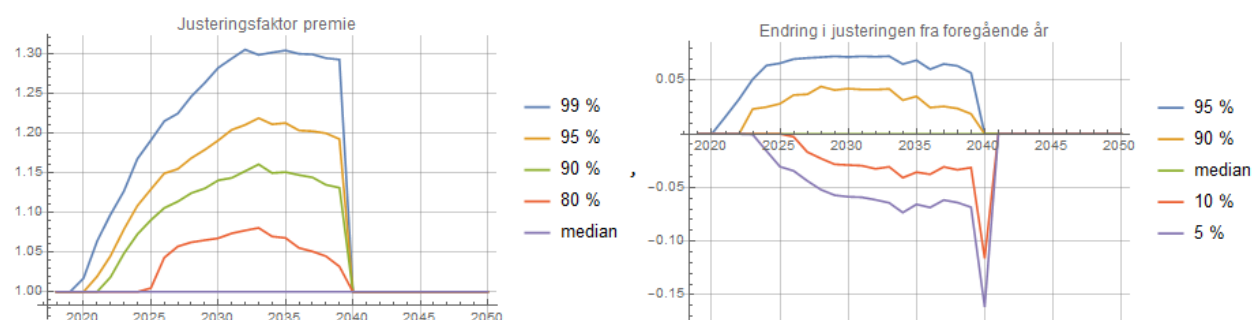
Figur 77: Utvikling i fonderingsgrad etter et sjokk på minus 20% avkastning i 2028 og avvikling av ordningen i 2040.

Etter en avvikling i 2040 vil det ta 2-3 år før full fondering er oppnådd. Vi ser i Figur 78 på situasjonen for fonderingsgraden med og uten premiejusteringer, der dette er eneste justering.



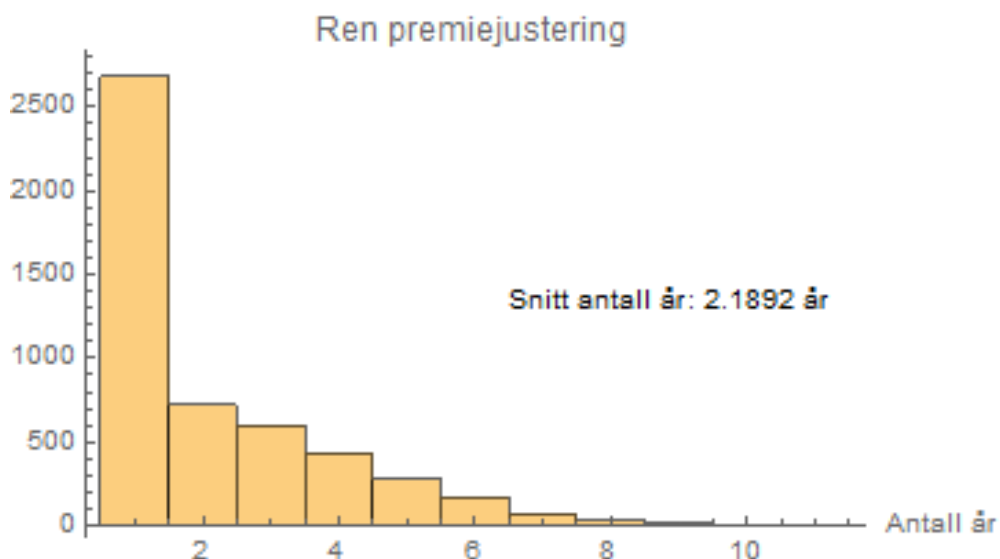
Figur 78: Sannsynlighetsfordeling for fonderingsgrad uten noen justeringer (venstre) og med ren premiejustering (høyre). Avvikling av ordningen fra 2040.

Med en siktlengde på 10 år vil det ikke være sannsynlig at justeringsmekanismen krever justeringer etter avviklingen.



Figur 79: Persentiler for justeringsfaktoren for premie i tilfelle ordningen avvikles i 2040.

Det vil etter forventningen ta ca 2,2 år med premie før ordningen er fullt ut fondert.



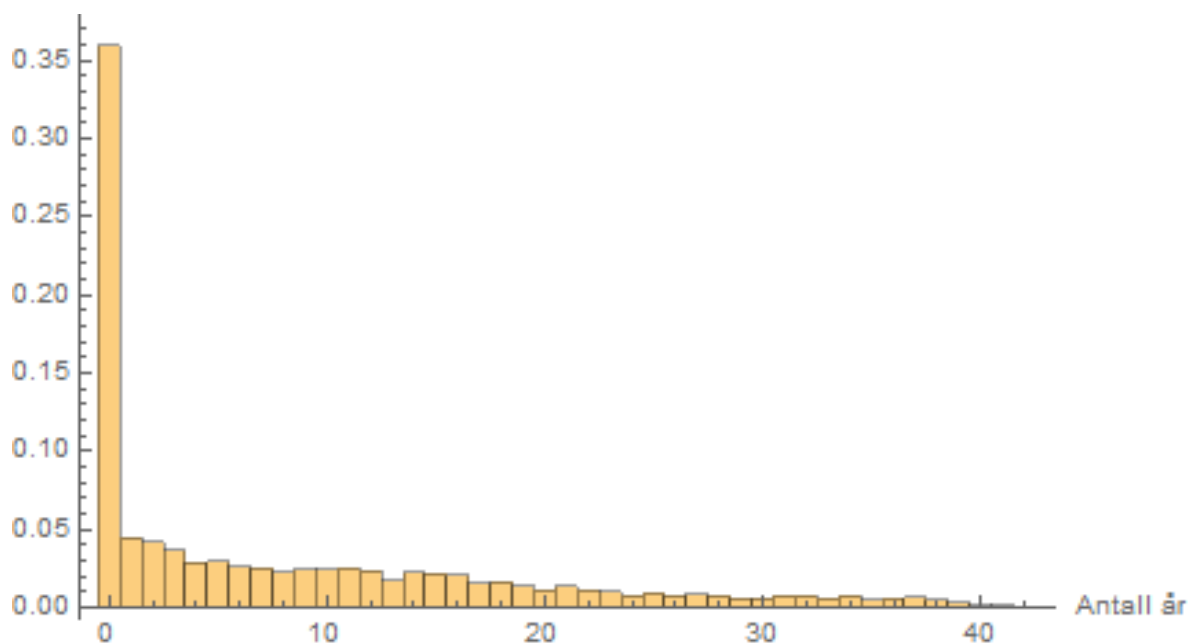
Figur 80: Antall år med premie etter avvikling i 2040. Ren premiejustering.

Vi har sett at ved å opprettholde opptrappingsplanen vil justeringene tilbakestilles etter avviklingsåret. Dette er pga at oppdaterte prognoser da vil tilsi at korridoren gjenvinnes raskt. I eksemplet ser vi at full fondering oppnås etter få år, selv uten justeringer i perioden etter avvikling. Det kan imidlertid være et spørsmål om det er rimelig å opprettholde planen etter avviklingen. Det vil være risiko også etter at «den erkjente plikten» er innfridd og full

fondering i forventningsmessig betydning er nådd. I en slik situasjon er antakelig justering av ytelsene alene det mest nærliggende.

16. Stiavhengighet

Til nå har vi i flere figurer illustrert hvordan persentilene i fordelingen av justeringsfaktorene utvikler seg med årene. Disse sier noe om hvor store justeringer vi kan forvente i enkeltår, sett fra dagens ståsted. Imidlertid sier figurene lite om det vi kan kalle «*stiavhengigheten*» i forløpene; hvordan justeringen i hvert enkelt forløp henger sammen og varierer. Det kan for eksempel være av interesse å vite sannsynlighetsfordelingen for antall år med justeringer; hvor lenge varer perioden med justering? Et annet aktuelt spørsmål er i den forbindelse: Hva er forventet omfang av justeringer for hele perioden sett under ett? Hvert enkelt simulert forløp for utviklingen i avkastningen til eiendelene i ordningen, og dermed fonderingsgraden, gir en «*sti*» av justeringsfaktorer. Vi har valgt å modellere inn usikkerheten i finansavkastningen, men også endringer i de økonomiske forutsetningene som ligger til grunn for forpliktelsene, og tilgangen av pensjonister, er størrelser av til dels tilfeldig karakter. Uansett om vi modeller ett eller flere av disse, mer eller mindre tilfeldige elementene som tilfeldige, vil det være ulike baner, eller stier som fonderingsgraden og justeringsfaktoren(e) vil trekke opp. Vi vil nå belyse hvordan disse stiene er, blant annet ved å se på hvor lenge man kan forvente at justeringene varer. Vi tar utgangspunkt i grunneksamplet og ser på resultater for stiavhengigheten til justeringsfaktoren for ytelsen, der denne er den eneste justeringen. Dvs at det ikke er noe premiejustering i dette eksemplet. Perioden vi ser på er fra 2019 til 2060.



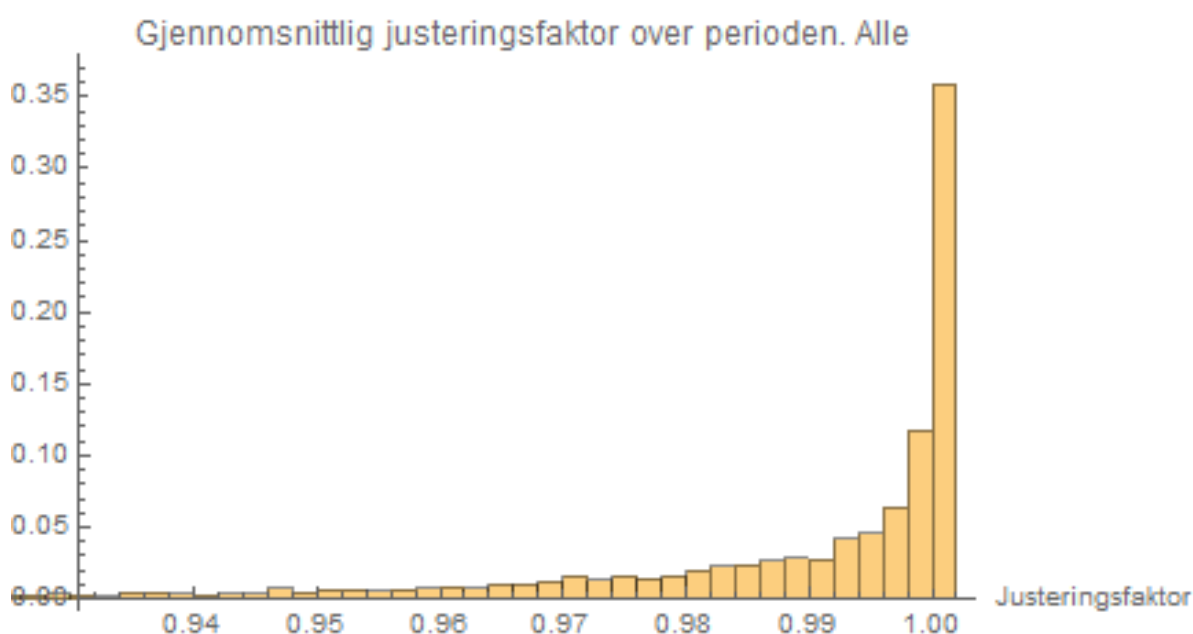
Figur 81: Histogram over antall år med justeringer fra 2019 til 2060.

I ca. 36 % av de simulerte forløpene skjer det ingen justeringer. Gjennomsnittlig antall år med justeringer er 8,5. Median antall år er 3. Det er altså vanligvis kun i få år at det skjer justeringer, hvis det skjer noen overhodet. Samtidig er det ikke neglisjerbar sannsynlighet for at det kan bli justeringer over en svært lang periode. Det er for eksempel ca. 9 % sannsynlig at det i perioden skjer justeringer i 21-30 år og 6% sannsynlighet for justeringer i over 30 år, altså i nesten hele perioden vi ser på.

Antall år	0	1-5	6-10	11-20	21-30	31+
Andel av forløp	36%	18%	12%	19%	9%	6%

Tabell 9: Fordeling av antall år med justeringer.

Hvor stor er justeringen over tid? Det neste histogrammen viser fordelingen av gjennomsnittlig justeringsfaktor over perioden 2019-2060. Det er her simulert 5000 forløp.



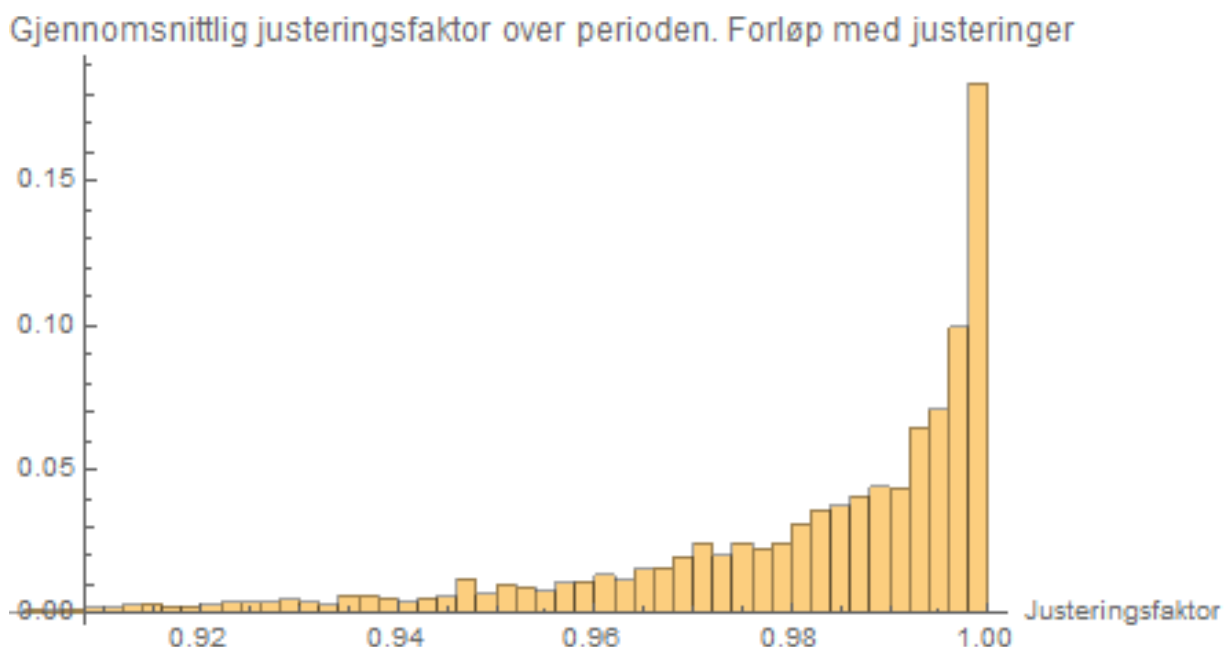
Figur 82: Histogram over den gjennomsnittlige justeringsfaktoren over perioden 2019-2060. Alle simulerte forløp.

Det er som vi kan se en ganske begrenset sannsynlighet for at mekanismen, med de valgte forutsetningene, sett over perioden, skal gi en nedjustering på mer enn 5-6%.

Snitt justeringsfaktor	<0,90	0,9	0,91	0,92	0,93	0,94	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1
Andel av forløp	1%	0%	1%	1%	2%	2%	3%	5%	7%	12%	30%	36%

Tabell 10: Fordeling av gjennomsnittlig justeringsfaktor for ytelse.

Vi kan zoome inn og se på fordelingen av gjennomsnittlig justeringsfaktor over perioden i de ca. 64% av forløpene der mekanismen får effekt. Dette gjelder her for 3204 forløp.



Figur 83: Histogram over den gjennomsnittlige justeringsfaktoren over perioden 2019-2060. Forløp med aktiv justering.

Snitt justeringsfaktor	<0,90	0,9	0,91	0,92	0,93	0,94	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99
Andel av forløp	1%	1%	1%	2%	2%	3%	5%	8%	12%	19%	46%

Tabell 11: Fordeling av gjennomsnittlig justeringsfaktor for ytelse.

Vi kan oppsummere resultatene for stivhengighet, vist i eksemplet her. Det er ca. 36 % sannsynlighet for at ingen ytelsesjustering må iverksettes. Med de fastsatte forutsetninger vil det måtte påregnes noen år der justeringsmekanismen settes i effekt. Forventningsverdien er 8,5 år og median 3 år for perioden vi ser på, 2019-2060. Gjennomsnittlig justering over perioden vil med stor sannsynlighet være begrenset. For eksempel ser vi at det bare er i ca. 1 % av de simulerte forløpene at justeringsfaktoren i snitt ligger under 0,9. Med forutsetninger for opptrappingsplanen som ikke matcher like godt til den faktiske sannsynlighetsfordelingen til utviklingen i fonderingsgrad vil det kunne være flere år med justeringer og også større justeringer. Dette så vi i eksemplene i modellen med netto rente på 1 % og en opptrappingsplan med korridor som var tilpasset en annen forventet utvikling.

17. Modell med siktemål opptrappingsplanen

Beskrivelsen av modellen for en justeringsmekanisme inkluderer et definert siktemål for justeringene. Siktemålet går frem av punkt 4 i listen av grunnleggende forutsetninger, side 22. Det står: «Justeringene beregnes ved at man sikter seg inn mot den nedre korridor grensen». I dette ligger det at justeringene innrettes med sikte på å innhente *korridoren* over en bestemt tidsperiode. Sentralt for idéen om å sikte mot korridoren og ikke selve opptrappingsplanen er det at justeringene trekker fonderingsgraden mot målet samtidig som de resulterende justeringene begrenses, sammenlignet med om hele gapet forutsettes dekket av justeringene. Det er imidlertid fullt mulig å innrette justeringene til å sikte mot selve *opptrappingsplanen*, og den hovedbane. Dette vil kreve større nødvendige justeringer. Vi skal i det videre gå gjennom modellen, se på resultater og sammenligne med den beskrevne modellen som sikter mot korridor.

17.1 **Samme type modell – Begrepsbruk og metodikk videreføres**

En modell som har siktemål på opptrappingsplanen kan innrettes på akkurat samme måte som den beskrevne modellen vi har sett på, bortsett fra at den har et annet siktemål. Fortsatt benytter vi begrep som siktlengde, korridor, korridorgrense, målar og justeringsfaktorer for ytelse og for premie. Det er også her lagt opp til samme prinsipp med å basere justeringene på prognoser for fremtidig utvikling av størrelser for premie, utbetalinger, avkastning og lønnsvekst. Modellen kan dermed forklares slik:

- Man starter ved et tidpunkt som er utgangspunktet for planen. Ved dette tidspunktet er premiesatsen og utbetalingene som planlagt. Justeringsfaktorene er lik 1.
- Så lenge fonderingsgraden ligger innenfor korridoren gjøres ingen justeringer
- Når fonderingsgraden faller under nedre korridorgrense igangsettes justeringsmekanismen
- Siktemålet er opptrappingsplanens hovedbane
- Når korridoren gjeninnhentes så

videreføres justeringene inntil justeringsfaktorene er tilbake på 1 og man er tilbake i utgangssituasjonen

Det eneste som skiller denne modellen fra den som er beskrevet tidligere er at siktemålet er opptrappingsplanens hovedbane, og ikke nedre korridorgrense.

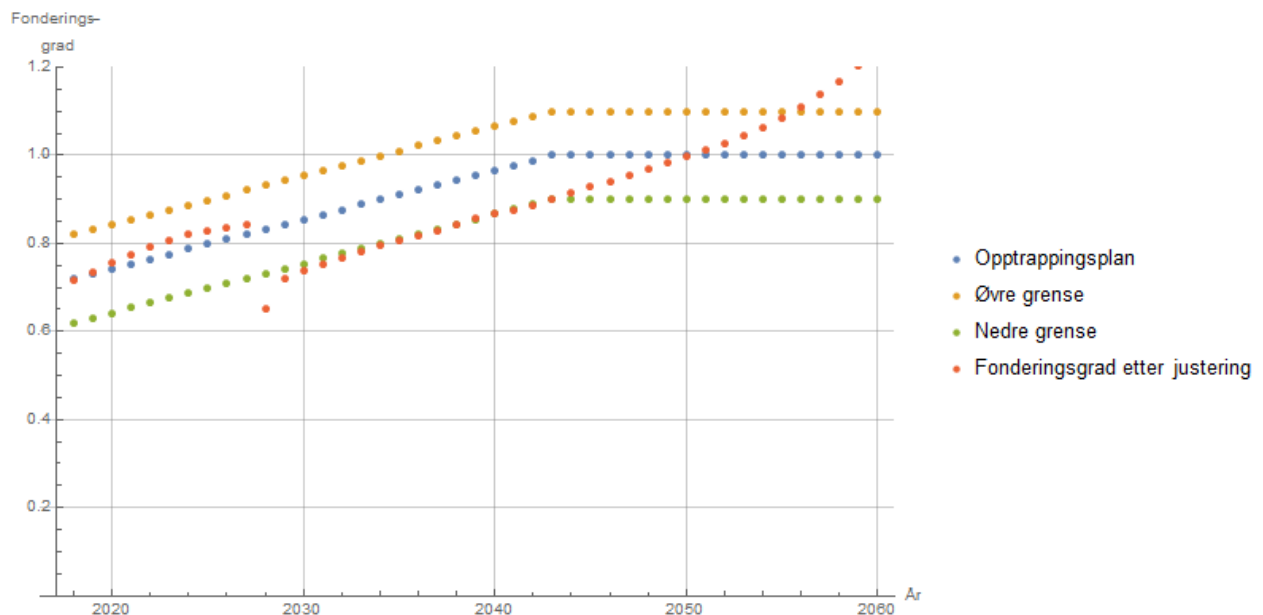
17.2 **Forutsetninger**

Vi skal se på beregninger der vi benytter eksplisitte forutsetninger. Bortsett fra siktemålet for justeringene er forutsetningene de samme som i grunneksamplet i avsnitt 6.2. Dvs:

- Siktemål for justeringer: Opptrappingsplan
- Siktlengde: 10 år
- Avkastning: 4,2 %
- Premiesats: 2,72 %
- Fremtidige utbetalinger: Redusert 8,8 % i forhold til estimatene med dagens ordning
- Målar: 2043
- Samme opptrappingsplan som vi har sett med eksplisitte forutsetninger

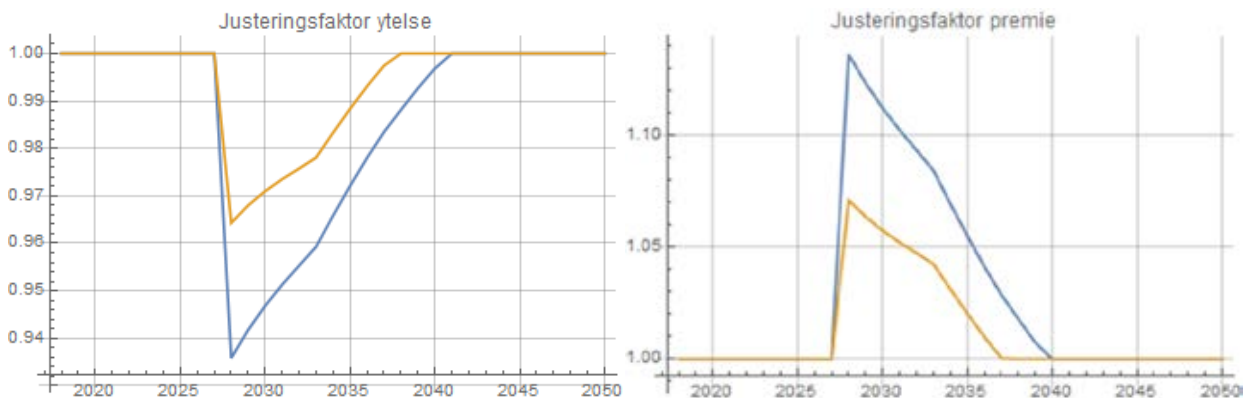
17.3 **Resultater**

Først ser vi på det gjennomgående eksemplet med et finansielt sjokk i år 2028. Vi ser også på tilfellet med lik fordeling av ytelses- og premiejusteringer.



Figur 84: Realisert utvikling for fonderingsgraden i tråd med forutsetningene, men med 20 % negativ avkastning i år 2028. Justeringer i tråd med handlingsreglene når 50% tas av ytelsesreduksjon og 50% premieøkning. Siktemål opptrappingsplan.

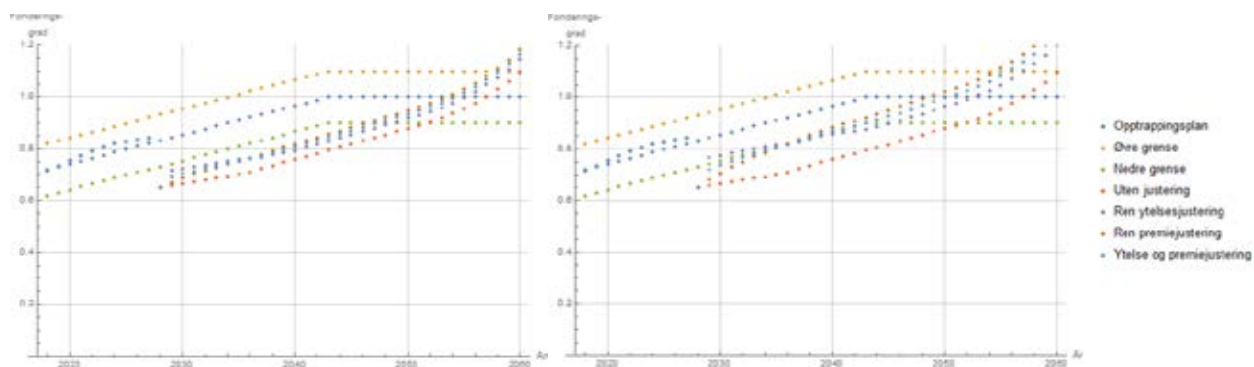
Med opptrappingsplanen som siktemål oppnås full fondering i år 2050. Med korridor grensen som siktemål ble full fondering oppnådd først i 2054. Som vi ville ventet virker altså mekanismen kraftigere når siktemålet er på opptrappingsplanen i motsetning til korridor grensen. Virkemiddelet er at justeringene av både ytelse og premie er større, noe den påfølgende figuren viser:



Figur 85: Justeringsfaktorer for ytelse (venstre) og for premie (høyre). Siktemål korridor (gult) og opptrappingsplan (blått).

Venstre figur viser justeringen av ytelsene og høyre figur justeringen av premiesatsen. De gule linjene viser forløpet for justeringer i det tilfellet at korridor grensen er siktemålet, mens de blå linjene viser forløpet dersom siktemålet er opptrappingsplanen. Det er vesentlig større justeringer som må til dersom siktemålet er opptrappingsplanen. Perioden med justeringer varer også 3 år lenger.

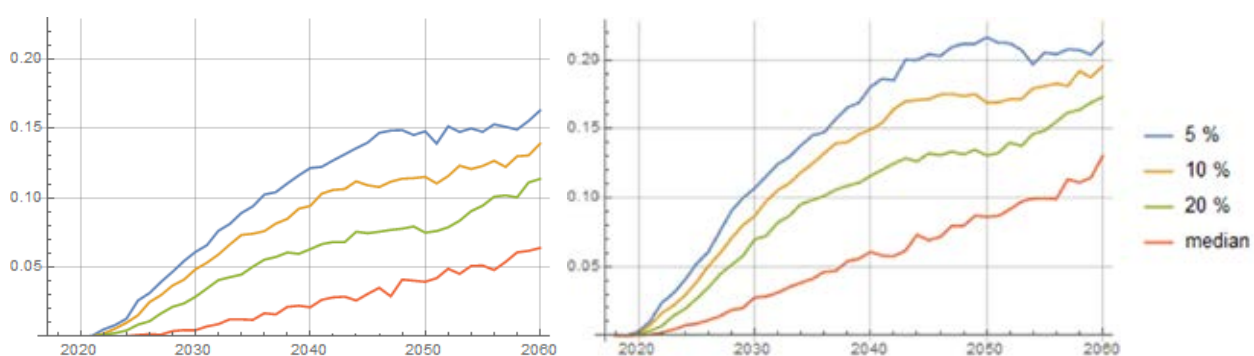
Vi skal i Figur 86 se på hele spekteret av justeringer og sammenligne effekten på fonderingsgradens utvikling i dette eksemplet med stort finansielt sjokk. I figuren til venstre er siktemålet for justeringene korridor grensen mens det i figuren til høyre er opptrappingsplanen som er siktemålet.



Figur 86: Kombinert bilde ulike justeringer. Venstre: Mål korridorgrense. Høyre: Mål opptrappingsplanen. Sikt lengde 10 år.

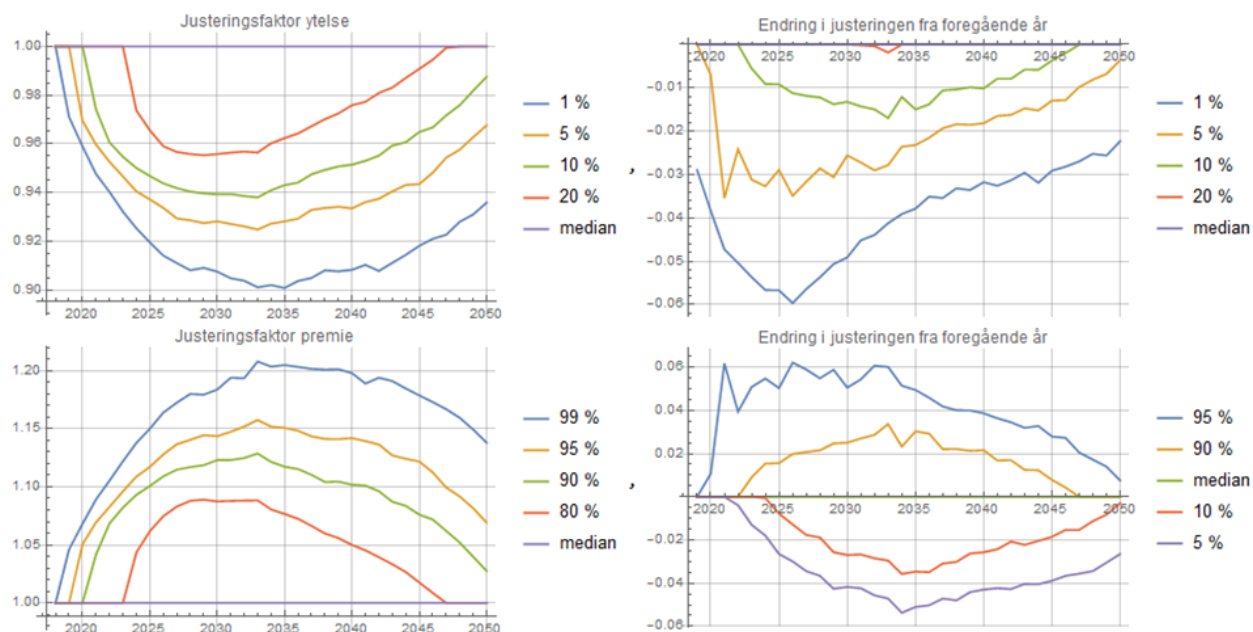
Med opptrappingsplanen som siktemål trekkes fonderingsgraden tettere opptrappingsplanen og ligger innenfor korridoren i lengre tid. Avhengig av den valgte fordelingen mellom ytelses- og premiejusteringer vil full fondering oppnås 3-5 år før.

Videre går vi over til å betrakte simulerte forløp for aksjeavkastning og ser først på hvordan mekanismen påvirker fonderingsgradens sannsynlighetsfordeling.



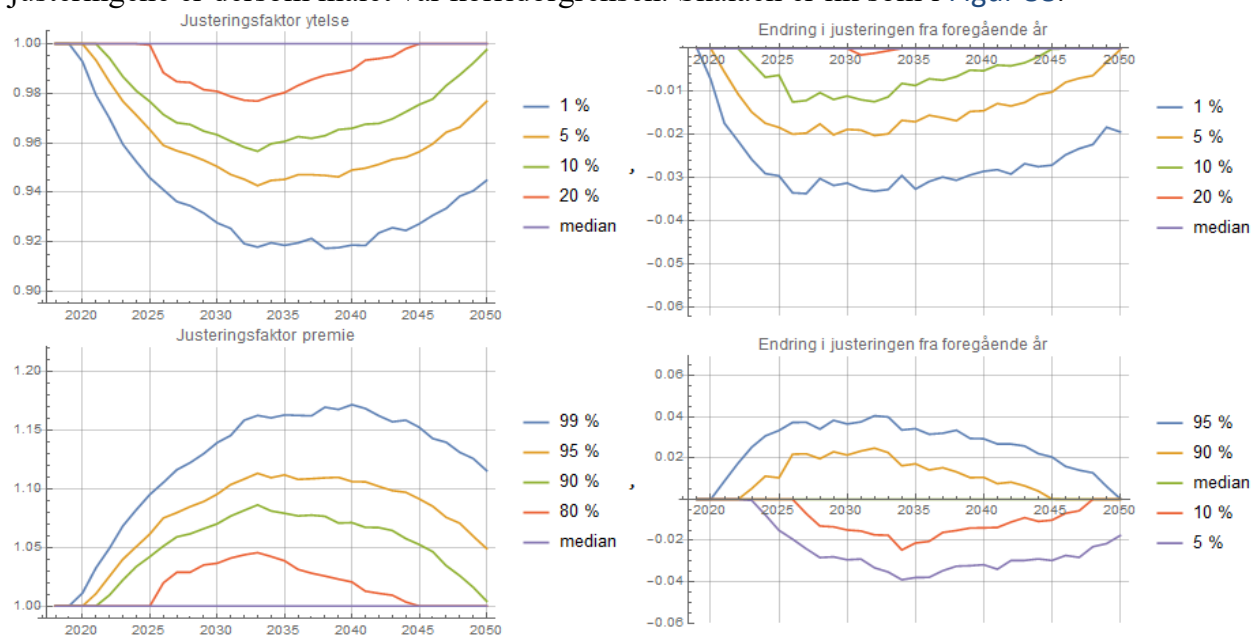
Figur 87: Persentiler i sannsynlighetsfordelingen til økningen i fonderingsgrad med justeringsmekanisme kontra uten mekanisme. Til venstre: Utgangseksempel med siktemål nedre korridorgrense. Til høyre: Siktemål opptrappingsplanen.

I Figur 87 sammenlignes effekten ved henholdsvis siktemål på korridorgrensen og opptrappingsplanen. Det er en sterkere effekt på fonderingsgraden når siktemålet er opptrappingsplanen. Resultatet er at spredningen i den utviklingen av fonderingsgrader blir mindre. Det er mindre risiko for å havne langt nedenfor korridoren.



Figur 88: Fordelingsbilde for justeringer i tilfelle justeringseffekten fordeles likt mellom premie og ytelse. Øverst: Ytelsesjusteringer. Nederst: Premiejusteringer. Her er siktemålet opptrappingsplanen.

Til sammenligning viser vi i Figur 89 nedenfor hvordan fordelingen til de tilsvarende justeringene er dersom målet var korridor grensen. Skalaen er lik som i Figur 88.

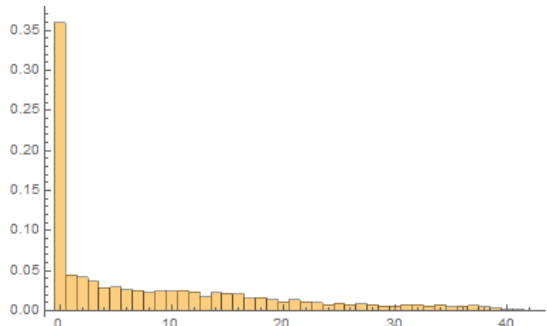


Figur 89: Fordelingsbilde for justeringer i tilfelle justeringseffekten fordeles likt mellom premie og ytelse. Øverst: Ytelsesjusteringer. Nederst: Premiejusteringer. Her er siktemålet opptrappingsplanen.

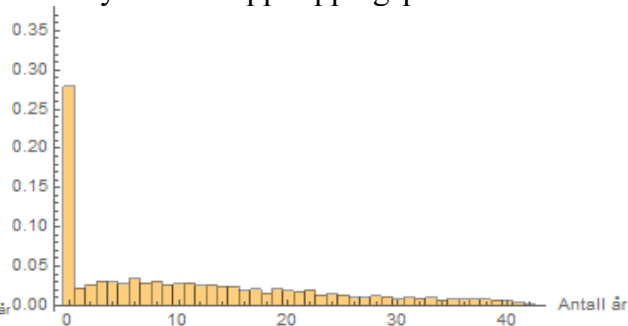
Med opptrappingsplanen som mål øker sannsynligheten for at det må foretas justeringer av moderat eller betydelig størrelse, f.eks. justeringer på 3-10 %. Særlig i starten av perioden ser vi dette. For eksempel er 20 %-persentilen for ytelsesjusteringer i år 2030 på 0,98 når siktemålet er korridor grensen. Dvs. at det er 20 % sannsynlighet for en nedjustering på minst 2 %. Med siktemål opptrappingsplanen er tilsvarende persentil i samme år på 0,955. Det vil si at det er 20 % sannsynlighet for at nedjusteringen er på 4,5 % eller mer.

Ser vi kort på de resultatene for de simulerte forløpene, hva gjelder varigheten og størrelsen på justeringene innenfor de enkelte forløpene så er hovedbildet at det er noe forskjell både når det kommer til varigheten av justeringene og til størrelsen av dem. Som i kapittel 16 ser vi her på eksemplet med ren ytelsesjustering. Først til antall år med justeringer:

Venstre: Mål: korridoren



Høyre: Mål: opptrappingsplanen



Figur 90: Histogram over antall år med justeringer over perioden 2019-2060 i tilfelle ren ytelsesjustering med hhv siktemål korridor (venstre) og siktemål opptrappingsplanen (høyre).

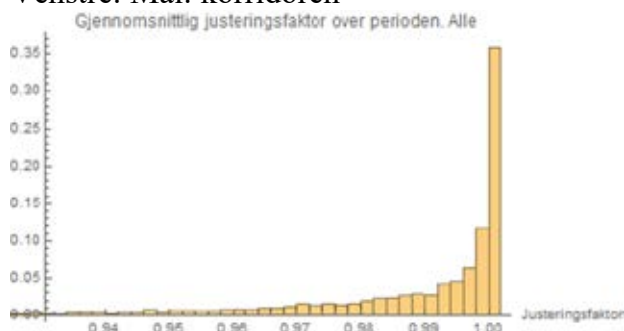
Mål	Antall år	0	1-5	6-10	11-20	21-30	31+
Korridor	Andel av forløp	36%	18%	12%	19%	9%	6%
Opptrappingsplan	Andel av forløp	28%	14%	15%	22%	13%	8%

Tabell 12: Fordeling av antall år med justeringer avhengig av siktemål.

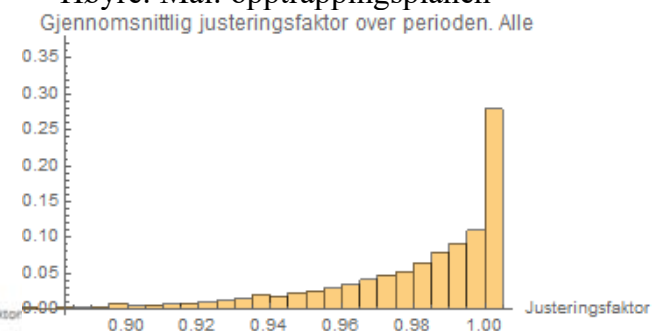
Det er fremdeles stor sannsynlighet for at det ikke vil være nødvendig å gjøre justeringer, ca. 28 %. Derimot er det større sannsynlighet for mer langvarige justeringer. Det er ca 21% sannsynlighet for justeringer over mer enn 20 år, mens det med korridoren som siktemål tilsvarende var 15 % sannsynlig. I gjennomsnitt varer justeringene med korridor som siktemål i 8,5 år mens de med opptrappingsplanen som siktemål varer i ca 11 år i snitt.

Det er større gjennomsnittlige justeringer med et mer ambisiøst siktemål:

Venstre: Mål: korridoren



Høyre: Mål: opptrappingsplanen



Figur 91: Gjennomsnittlig justeringsfaktor over perioden 2019-2060 i tilfelle ren ytelsesjustering med hhv siktemål korridor (venstre) og siktemål opptrappingsplanen (høyre).

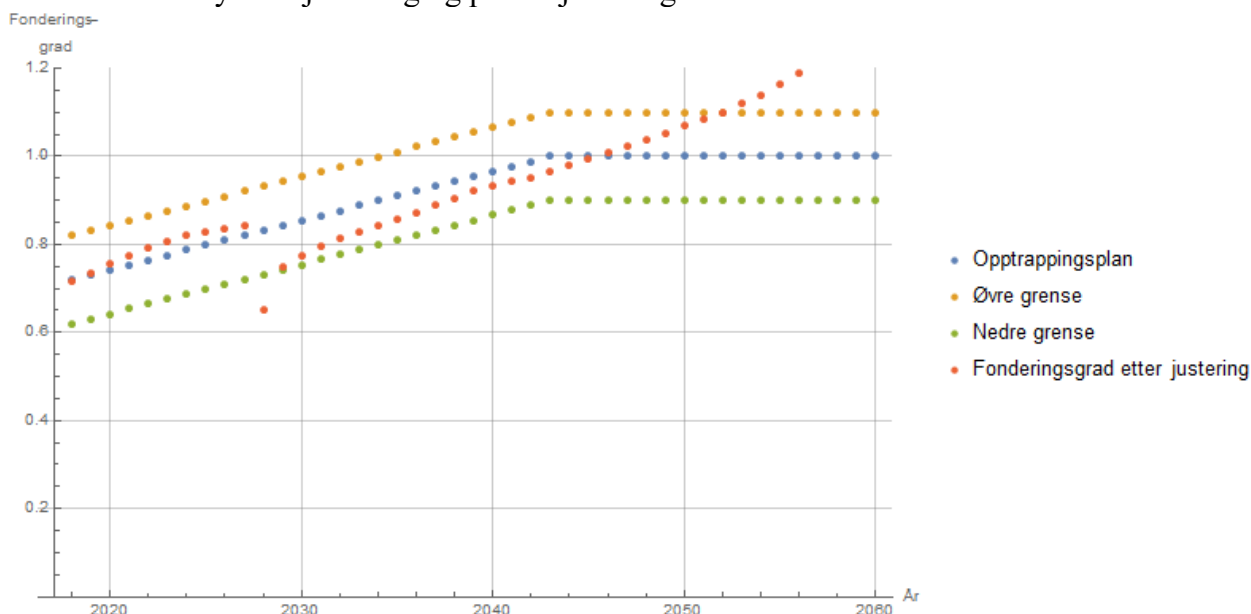
Målt over hele perioden 2019-2060 er det i begge tilfeller stor sannsynlighet for at det ikke vil behøves noen justeringer. Det er en gjennomsnittlig justering på 0,983 med korridoren som mål mens det er en gjennomsnittlig justering på 0,973 med opptrappingsplanen som mål. Sammenligner vi sannsynlighetsfordelingen i Tabell 13 under ser vi at det er økt sannsynlighet for moderate justeringer i snitt over perioden.

Mål	<0,90	0,9	0,91	0,92	0,93	0,94	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1
Korridor	1%	0%	1%	1%	2%	2%	3%	5%	7%	12%	30%	36%
Opptr.plan	3%	1%	2%	2%	3%	4%	5%	7%	10%	14%	20%	28%

Tabell 13: Sannsynlighetsfordeling av gjennomsnittlig justeringsfaktor for ytelse avhengig av siktemål.

17.4 Resultater med kortere siktlengde

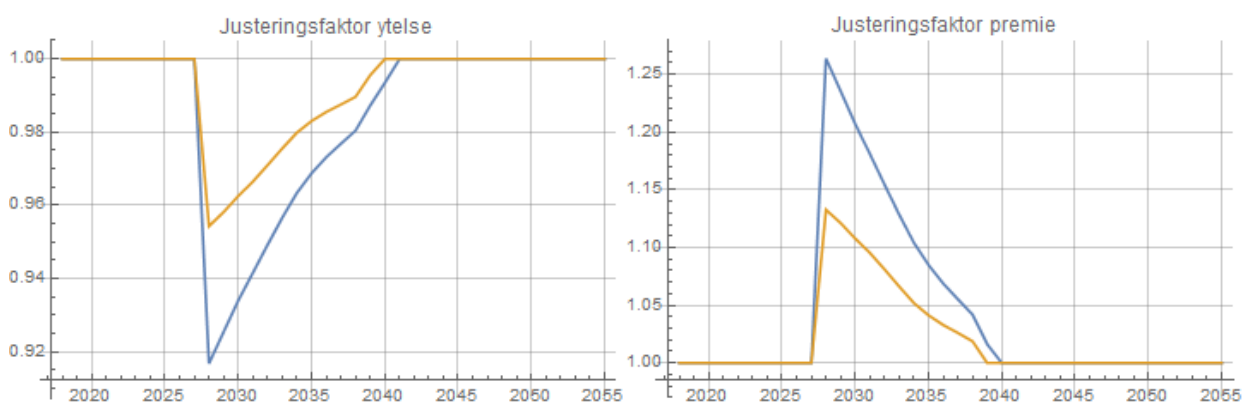
Vi skal se hvordan siktlengden kan påvirke beregningene i tilfellet der siktemålet er opptrappingsplanen. I dette avsnittet forutsettes siktlengden å være 5 år, istedenfor 10 år. Ellers er forutsetningene de samme som i foregående avsnitt. Sensitiviteten av siktlengden når siktemålet er korridor grensen er allerede beskrevet i avsnitt 7.2. Igjen starter vi her med å se på eksemplet med justeringer i tilfelle det skjer et stort sjokk i år 2028 og at justeringen er fordelt mellom ytelsesjustering og premiejustering.



Figur 92: Realisert utvikling i tråd med forutsetningene, men med 20 % negativ avkastning i år 2028. Justeringer i tråd med handlingsreglene når 50% tas av ytelsesreduksjon og 50% premieøkning. Siktemål opptrappingsplan. Siktlengde 5 år.

Figuren kan sammenlignes med Figur 84 over. Vi ser at med en kortere siktlengde tilnærmes opptrappingsplanen i enda større grad og følger denne ganske tett. Full fondering oppnås i år 2046, tre år senere enn etter planen og seks år tidligere enn tilfellet er med justering etter korridoren som siktemål.

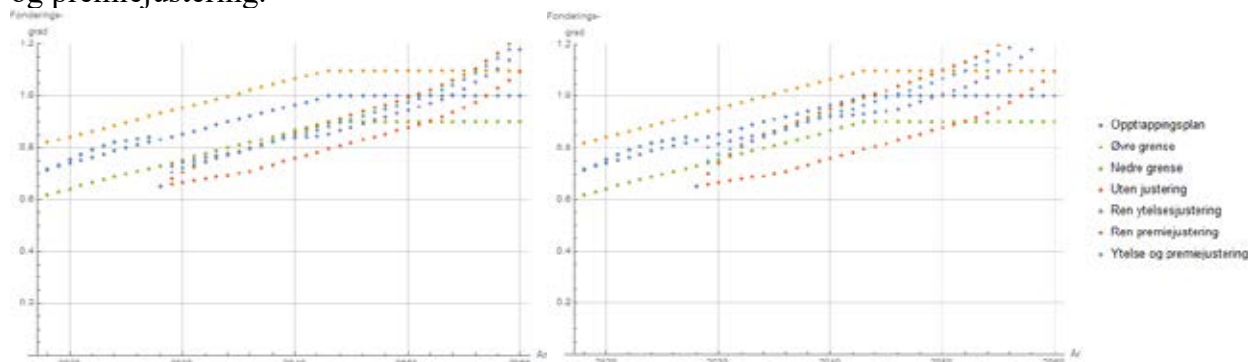
Som vist i Figur 85 vil vi også her sammenligne justeringene i dette konstruerte, deterministiske tilfellet.



Figur 93: Justeringsfaktorer for ytelse (venstre) og for premie (høyre). Siktemål korridor (gult) og opptrappingsplan (blått). Siktlengde er her 5 år.

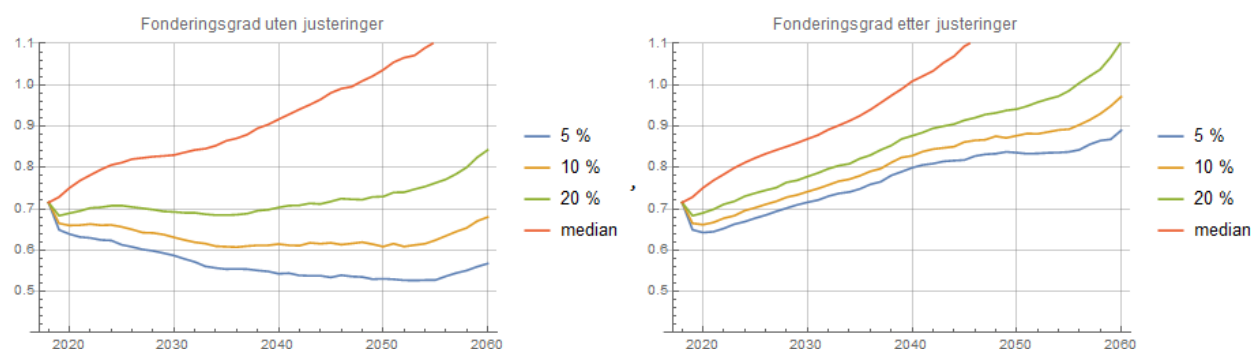
Også med en kortere siktlengde på 5 år er forskjellene i justeringer store. Justeringene er grovt sagt omlag dobbelt så store med det mer ambisiøse siktemålet.

I Figur 94 sammenligner vi forløpet for fonderingsgraden mellom tilfellet med siktemål korridoren (venstre figur) og opptrappingsplanen (høyre figur) og gitt ulike vekter på ytelses- og premiejustering.



Figur 94: Kombinert bilde ulike justeringer. Venstre: Mål korridorgrense. Høyre: Mål opptrappingsplanen. Sikt lengde 5 år.

Her er sikt lengden 5 år mot 10 år i grunneksmplet. Vi så allerede i avsnitt 7.2 at valg av sikt lengden har stor betydning for tilnærmingen til opptrappingsplanen. Kombinert med et siktemål på opptrappingsbanens hovedbane forsterkes dette, og gjør at tilnærmingen kan blir tett. Ser vi igjen på de simulerte forløpene for avkastning, som representerer forløpsavvik fra opptrappingsplanen, så ser vi i Figur 95 at dersom en sikt lengde på 5 år kombineres med at siktemålet er opptrappingsplanen så vil avviket som fonderingsgraden har fra den planlagte banen reduseres, spesielt sannsynligheten for store avvik.



Figur 95: Fonderingsbilde av fonderingsgraden med og uten justeringer. Justeringer giitt siktemål opptrappingsplan og sikt lengde 5 år.

Oppsummert kan man konkludere med at en mekanisme som sikter mot opptrappingsplanens hovedbane istedenfor korridorgrensen er mulig å definere, og at dette kan skje ut fra de samme grunnleggende prinsippene. En slik modell vil fortsatt være basert på prognoser der justeringene er avhengig av den prognostiserte utviklingen et løpende antall år frem i tid, gitt ved sikt lengden. Sammenlignet med å benytte korridorgrensen som siktemål gir opptrappingsplanen som siktemål vesentlig sterkere krav til justeringer. Samtidig sikres en tettere tilnærming til den fastsatte opptrappingsplanen. Dersom sikt lengden også kortes ned vil dette kunne forsterkes.

18. Alternativ til amortiseringsmodell

En alternativ fremgangsmåte for fastsettelse av amortiseringsplan og justeringsbeløp kan være:

1. Beregning av avvik i et enkelt år ved årets slutt
2. Er fonderingsgraden, hensyntatt dette avviket, utenfor korridor?
 - a. Ja: Lag en amortiseringsplan for årets avvik. Med (f. eks.) sikt lengde 10 år består planen i at fonderingsgraden skal øke med 1/10 av årets avvik i hvert av de kommende 10 år.

- b. Nei: Ingen amortiseringsplan for kommende år.
3. I de foregående (inntil) 10 årene vil det kunne være fastsatt tilsvarende amortiseringsplaner med hver sin siktperiode 10 år. Hver for seg opprettholdes disse amortiseringsplanene som opprinnelig fastsatt fra start, og da i utgangspunktet over sine respektive 10 års siktperioder. Imidlertid, hvis fonderingsgraden på et tidspunkt overstiger den nedre korridor grensen nulles alle amortiseringsplaner fra foregående år. Og senest når respektive siktperioder på 10 år er tilbakelagt, så nulles de enkelte amortiseringsplaner.

Fremgangsmåten avviker fra den vi har benyttet som hovedalternativ, ved at vi for hvert årlige avvik fastsetter amortiseringer for kommende 10-årsperiode – og at dette gjøres med virkning som er planlagt å være endelig. Dette i motsetning til at vi så langt har benyttet avvikets «akkumulerte saldo» for å fastsette amortisering førstkomende år for ett og ett år av gangen (ut fra en underliggende *plan* om amortisering over kommende 10-årsperiode).

I det følgende benytter vi begrepene saldo-amortisering om vårt hovedalternativ og lineær-amortisering om alternativet som vi har introdusert her.

Metodene har likhetstrekk ved at begge baserer seg på 10 års siktperiode *til enhver tid*, tilsvarende at horisonten for oppnåelse av målsatt fonderingsgrad hele tiden skyves forover/ siktperiode til oppnåelse av målsatt fonderingsgrad hele tiden holdes fast. Det er altså ingen av metodene som har et endelig fastlåst tidspunkt for oppnåelse av målsatt fonderingsgrad.

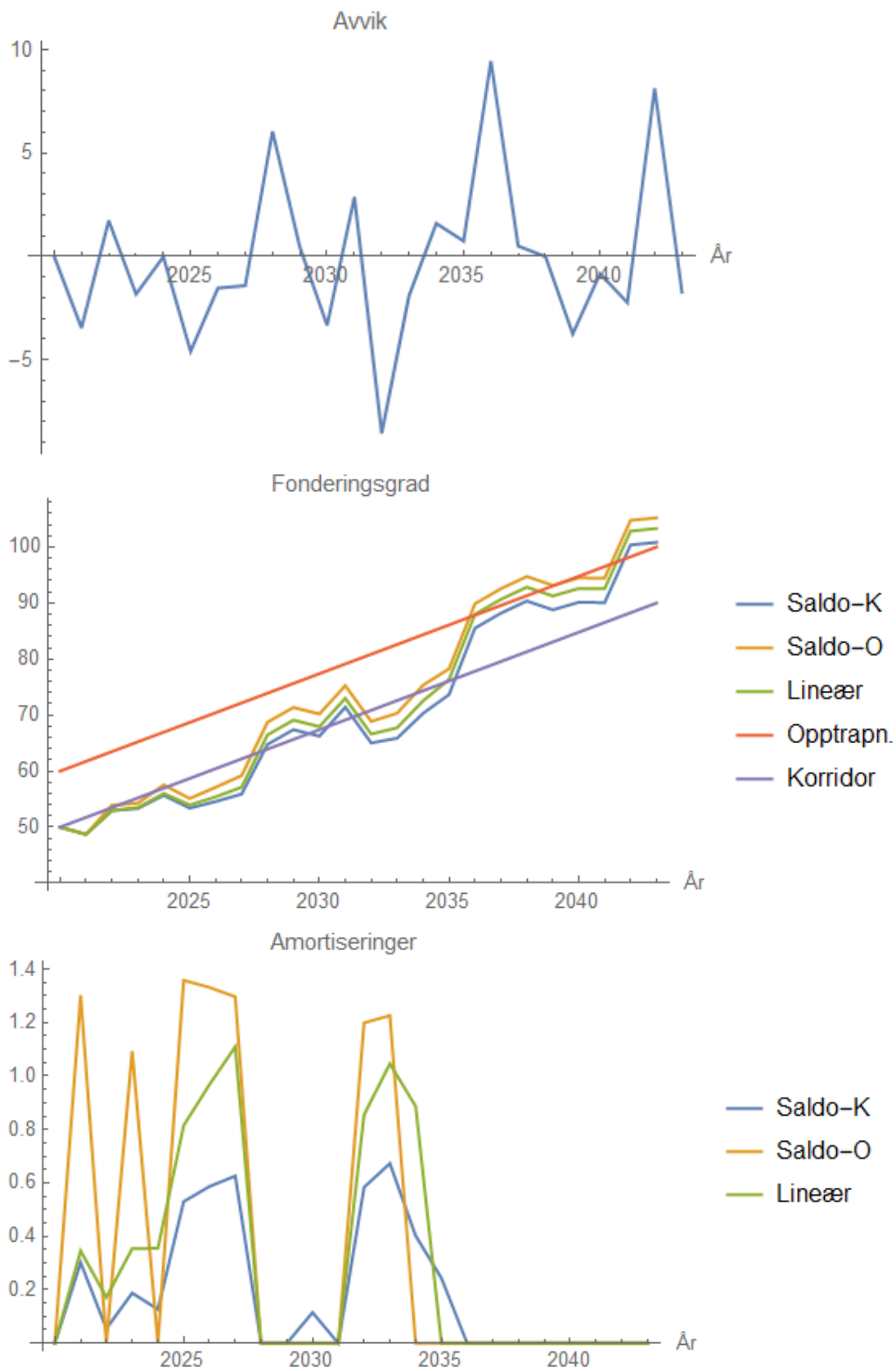
Et annet likhetstrekk er at oppnåelse av fonderingsgrad over nedre korridor resulterer i nullstilling av amortisering for kommende år.

Et tredje likhetstrekk er at positive avvik («gevinst») trekker i retning av redusert amortisering: For saldo-amortisering ved at akkumulert saldo under nedre korridor reduseres i verdi og for lineær-amortisering ved at 10-årsplanen fra årets avvik har reduserende virkning for de kommende 10 år.

I det følgende viser vi et par stiliserte regneeksempler som synes å indikere at de to metodene i praksis ikke virker veldig forskjellig. Vi tenker oss da at den faktiske fonderingsgraden i 2020 er 50 (prosent), samtidig som det er lagt en opptrappingsplan som starter på 60 i 2020 og øker lineært til 100 i 2043. Årlig opptrapningspremie for å komme fra dekningsgrad 50 i 2020 til 100 i 2043 er $\frac{100-50}{2043-2020} = 2,17$ (prosent av forpliktelsen til enhver tid). Når vi her introduserer at avvik opptrer som (pseudo)-stokastisk støy som fluktuerer rundt 0 og en nærmere bestemt lovmessighet og styrke i de tilfeldige utslagene⁸, får vi slike forløp som vist i illustrasjonene i det følgende. For saldo-amortisering ser vi både på at amortiseringen sikter mot korridoren («Saldo-K») og at den sikter mot opptrappingsplanen («Saldo-O»). I begge tilfelle er det imidlertid det som mangler på at fonderingsgraden når opp i nedre korridor som er grunnlaget for amortisering.

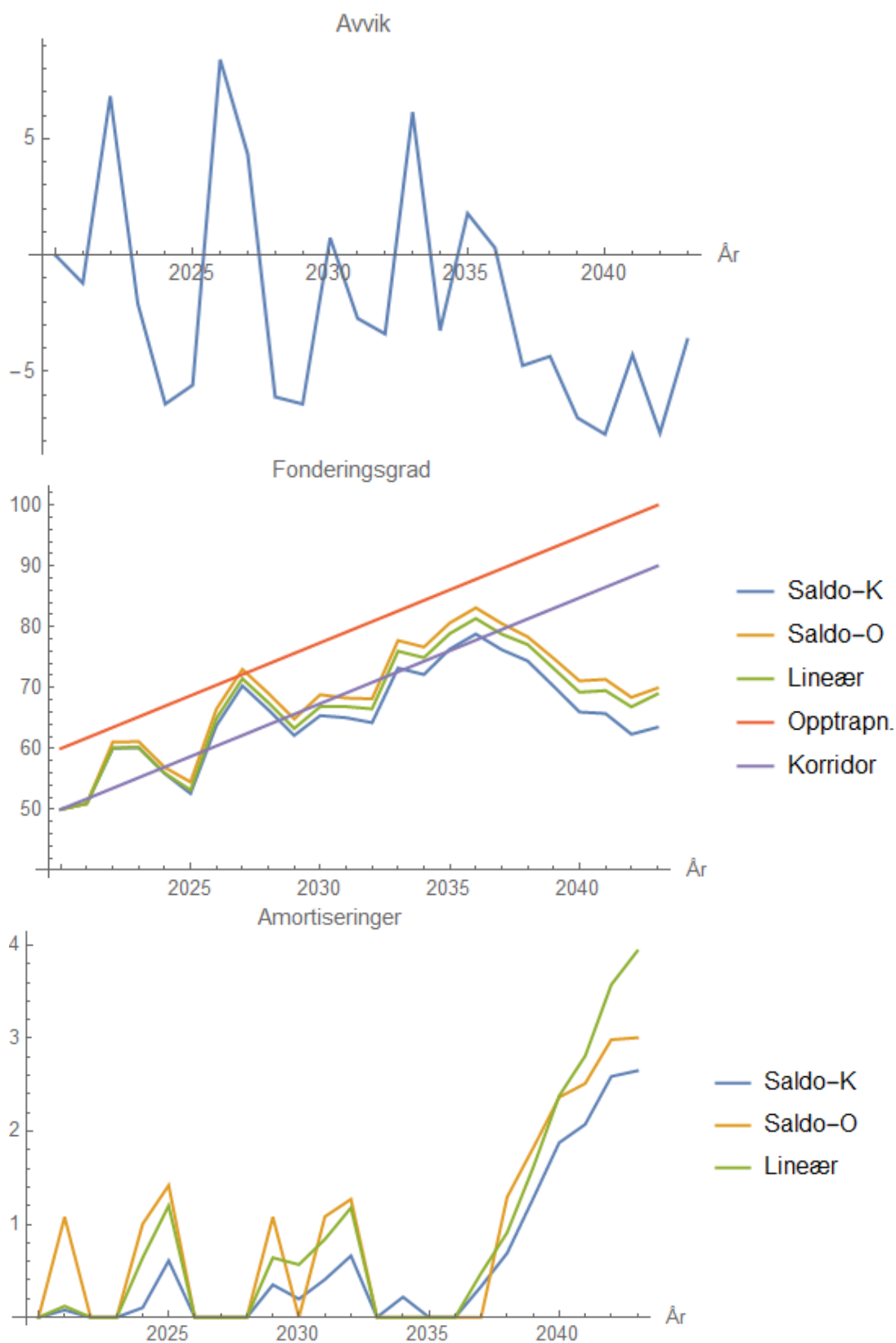
⁸ Normalfordeling med forventingsverdi 0 og standardavvik 5

Illustrasjon 1:



Figur 96: Illustrasjon av ett tilfeldig forløp for fonderingsgraden med ulike alternative amortiseringmodeller.

Illustrasjon 2:



Figur 97: Illustrasjon av et annet tilfeldig forløp for fonderingsgraden med ulike alternative amortiseringmodeller.

Man skal selvsagt være forsiktig med å trekke konklusjoner av et tilfeldig utvalg på to. Samtidig viser gjentatte simuleringer at det innbyrdes forholdet mellom alternativene forløper på noenlunde tilsvarende måte som vist i det foregående. Forsiktigvis fremstår det da som et inntrykk at:

- Spørsmålet om amortiseringen skal sikte seg inn mot opptrappingsplanen eller nedre korridor betyr mer enn om den skal være saldobasert eller lineær basert
- Forskjellen saldo-amortisering som sikter mot opptrappingsplanen og lineær-amortisering er for det meste ikke veldig vesentlig

19. Handlingsregler ved positive avvik

I rapporten er det beskrevet, og regnet på handlingsregler ved negative avvik fra opptrappingsplanen. En justeringsmekanisme kan også inkludere regler ved positive avvik. I en situasjon der fonderingsgraden ligger over opptrappingsplanen er det ulike mulige handlinger som kan vurderes:

- Å regulere ytelsene ekstra
- Å redusere premiesatsen
- Å forsere opptrappingsplanen
- Å bygge opp et bufferfond

For ytelsene og premiesatsen har vi presentert mulige mekanismer for handling dersom avvikene er negative. Det er mulig å «speilvende» disse mekanismene slik at ytelsene kan settes opp, eller premiesatsen ned. Vi oppfatter at det er hensiktsmessig, og ønskelig, å bygge opp fonderingen av de juridiske forpliktelsene fullt ut før man lempet på premiesatsen og øker ytelsene. Ved oppnåelse av fullfinansiering av de juridiske forpliktelsene vil det fremdeles være en større andel av de estimerte totalte forpliktelsene som ikke er fondert. Vi viser til [Figur 43](#). Her ser vi at en full finansiering i år 2060 er beregnet å tilsvare en fondering av de estimerte totale forpliktelsene til en grad av 69 prosent. Partene har forespeilet at AFP-ordningen med tiden gjøres om til en opptjeningsordning med større grad av sikring av opptjent pensjon for den enkelte. I tilfeller med opptjening av rettigheter er det viktig at den nye opptjeningen blir løpende finansiert fullt ut. Inntil de forventede utbetalingene fra opptjening i kvalifiseringsordningen er fondert fullt ut vil det måtte være en premiebelastning for begge ordninger.

Et annet alternativ enn å endre premie eller ytelser vil være å forsere opptrappingsplanen.

20. Om dødelighetsforutsetninger

Valget av dødelighetsforutsetninger er av vesentlig betydning for de beregnede forpliktelsene da AFP utbetales livsvarig. Dødelighetsforutsetningene i livselskaper og pensjonskasser er alle fastsatt slik at de minst må innebære like høye levetidssannsynligheter som det som ligger i tabellverket K2013, endelig fastsatt av Finanstilsynet i 2013. De fleste livselskaper og pensjonskasser har valgt å benytte dødelighetsforutsetninger tilsvarende K2013.

Fellesordningen for AFP er ikke bundet av minstetariffen som Finanstilsynet har fastsatt, og har tidligere hatt en mindre streng tariff. Før fastsettelsen av K2013 benyttet likevel Fellesordningen den samme tariffen som også var minimumstariffen for livselskaper og pensjonskasser, K2005. Dette er en statisk tariff, dvs. at den forutsetter at overlevelsessannsynligheten i en gitt alder er stabil over tid. Selv om tariffen ble fastsatt inkludert med marginer da den ble innført, var disse marginene i 2013 i ferd med å bli spist opp og tariffen dermed i ferd med å bli for svak. Ved overgangen 2013-2014 innførte Fellesordningen en strengere tariff enn K2005. Den nye tariffen var grunnleggende lik K2013,

foruten at den hadde en lavere margin enn den som var fastsatt av Finanstilsynet. Siden K2013 er såkalt «dynamisk», dvs at sannsynligheten for å overleve det neste året i en viss alder, endres etter hvert som tiden går, så er tariffen robust mot forventede endringer i dødeligheten fremover. Grepet med å benytte lavere margin enn i minimumstariffen var begrunnet med at mye av denne marginens årsak ikke kunne sies ha relevans når det gjelder AFP-ordningen. Vi tenker da på korrigeringen for at høytlønnte, som ventelig trekker dødeligheten ned, påvirker gjennomsnittsforsikringsforpliktelsen per person mye mer i en vanlig ytelsesordning, enn den gjør i AFP-ordningen, som har et tak på opptjeningen på 7,1 G. Etter hvert som man med tiden har fått observere dødeligheten i AFP-ordningen over flere år, siden 2011, har Fellesordningen likevel valgt å endre dødelighetsforutsetningene til den ordinære versjonen av K2013, da dette har vist seg som en mer treffende tariff. Endringen ble gjort med virkning for regnskapsåret 2017, men effekten var langt lavere enn effekten av å innføre den mindre strenge versjonen av K2013 i 2013. I 2013 var effekten på forpliktelsene en økning på 8,0 % mens den i 2017 bare var på 3,2 %. Fremover, etter hvert som pensjonistbestanden modnes, vil det være naturlig å overvåke dødeligheten i AFP-ordningen, og det kan da vise seg at K2013 enten er for sterk eller for svak. I praksis kan overvåkingen utføres ved årlige kontroller av antall døde og ved beregning av årets biometriske risikoresultat. Hvis erfaringene da tilsier en endret prognose vil det være aktuelt å foreta et tariffskifte. K2013 tar ikke opp i seg ny og ajourført erfaring, men ettersom tariffen i sin natur er «dynamisk» er det likevel lagt til grunn at dødeligheten skal gå ned, og dette forventer vi vil begrense eventuelle nødvendige grep for å justere for lengre liv.

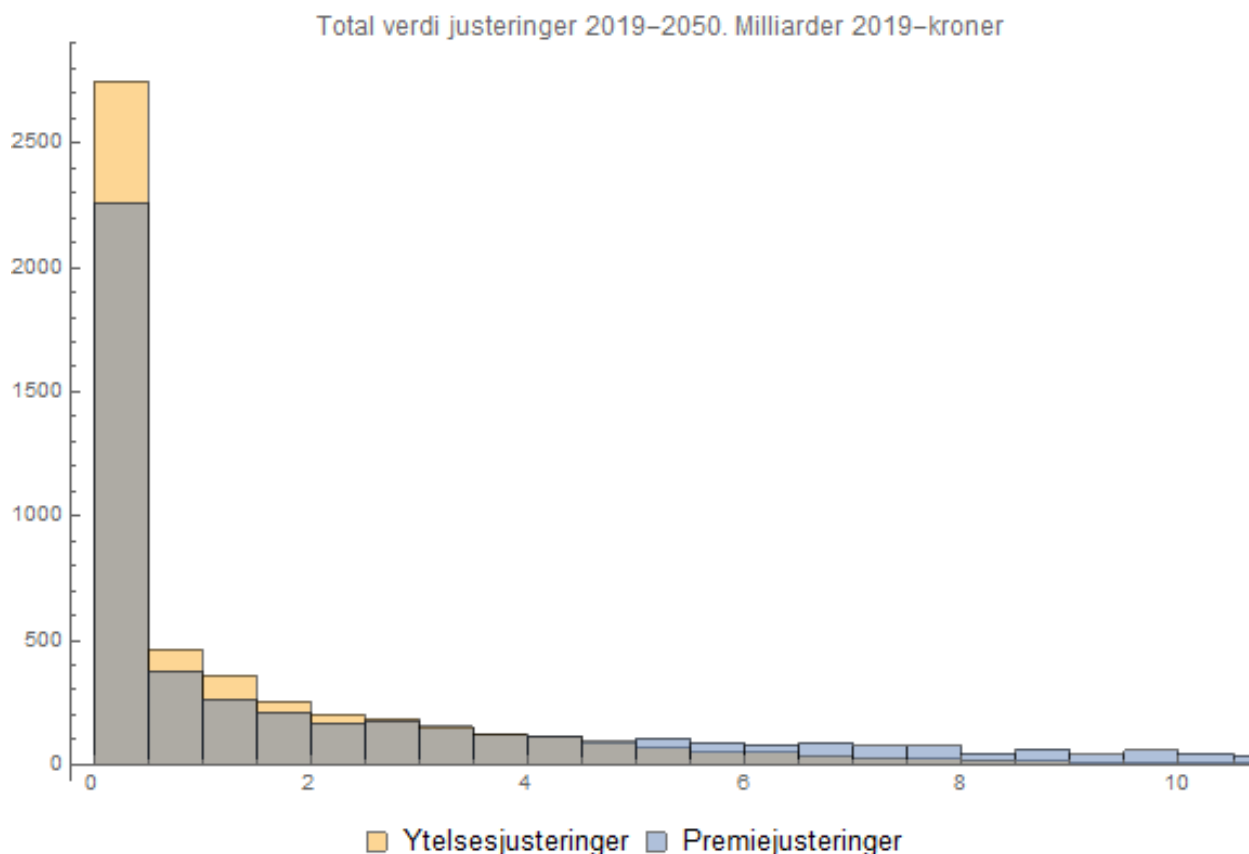
21. Fordelingen av den økonomiske virkningen av justeringer mellom premie og ytelse

21.1 Overordnet

På helt overordnet nivå er justeringsmekanismen basert på at det økonomiske tapet som følger av et negativt avvik skal fordeles mellom kollektivet av arbeidsgivere på den ene side og kollektivet av pensjonister på den annen side. Mekanismen må videre ha bestemmelser om hvordan det økonomiske tapet skal fordeles, for det første mellom arbeidsgiver- og pensjonistkollektivene, for det andre innen de to kollektivene.

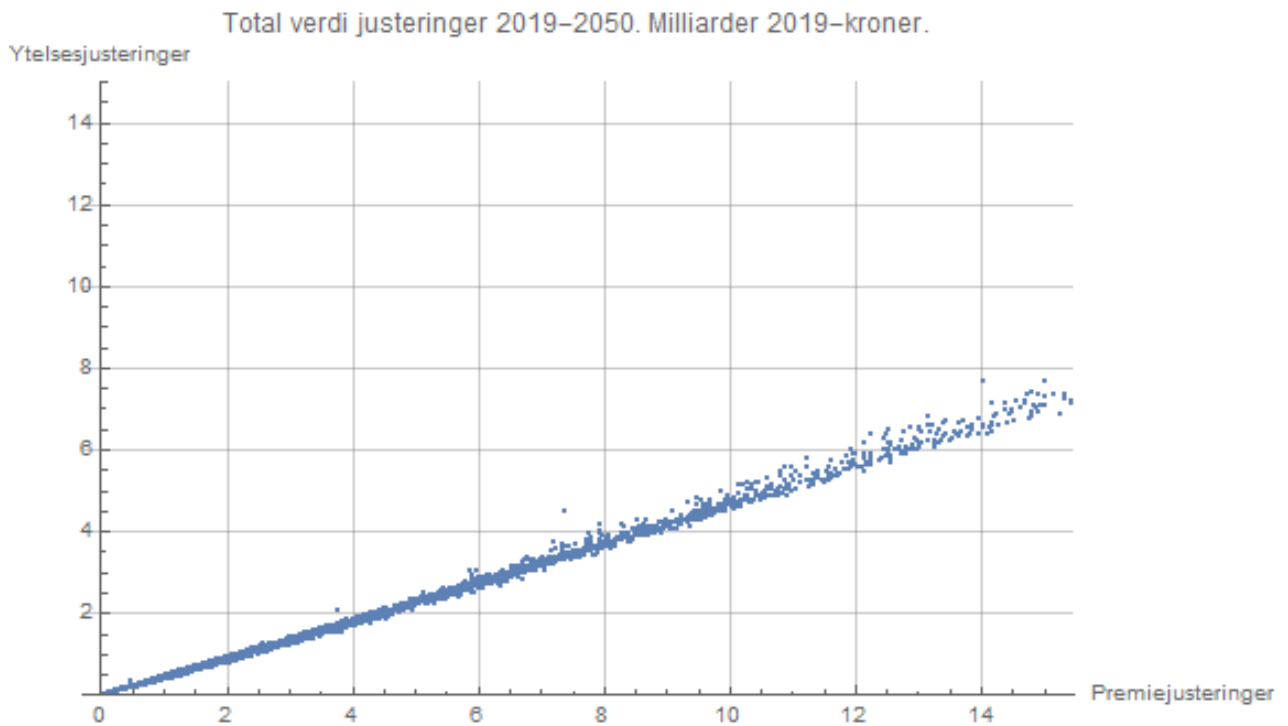
Når det gjelder fordeling mellom arbeidsgiver- og pensjonistkollektivene er det i rapporten gjennomgående vist eksempler med vekting 50 % på premiejustering og 50 % på ytelsesjustering. Justeringsmekanismen er innrettet mot fonderingsgraden og det gjelder også denne vektingen mellom premie- og ytelsesjustering. Det er altså effekten på *fonderingsgraden* som gjenspeiler den valgte vektingen mellom premie- og ytelsesjusteringer, og da slik at 50/50-vekting består i at premiejustering og ytelsesjustering skal bidra like mye til å øke fonderingsgraden mot siktemålet for denne. Dette behøver ikke å være samsvarende med at den kronemessige virkningen på premiejustering og ytelsesjustering skal være like, og vi skal se at slikt samsvar ikke gjør seg gjeldende. La oss se konkretisere med et eksempel på hva den kronemessige effekten er i utgangseksemplet med justeringer som trekker fonderingsgraden mot korridoren, der justeringene er definert etter en siktlengde på 10 år og med en vekting mellom premie- og ytelsesjusteringer som gir samme effekt på fonderingsgraden. Vi har simulert 5000 tilfeldige forløp for finansavkastningen og ser på den kronemessige effekten på premieinnbetalinger og på utbetalinger over tid. Den kronemessige effekten måler vi her som summen av differansene mellom ujusterte og justerte premier/utbetalinger, diskontert ned med lik diskonteringsrente som antatt G-vekst, 2,5 %. Perioden det summeres over er 2019-2050. Vi presiserer at med «justeringer» i dette avsnittet menes det som kommer som et resultat av justeringsmekanismen. Dette må ikke forveksles med tilpasningene av forutsatt premiesats og

utbetalingsnivå som er gjort i rapporten for at illustrert opptrappingsplan skal kunne fastsettes realistisk. Vi skal se at den kronemessige effekten over perioden er større for premieinnbetalingen enn for utbetalt AFP. Først ser vi på fordelingen av kronemessig total effekt av justeringene, vist ved et histogram. Histogrammet går fra 0 til 11 milliarder kroner i total kronemessig effekt. Dette gjelder for hver av de to typer av justeringer. Fordelingene for hver av de to typene vises i samme figur, som ikke er stablet. Grå felter indikerer at begge fordelinger går til minst dette nivået. Der det er gult på toppen indikerer dette at ytelsesjusteringer er representert med en andel, men ikke premiejusteringer. Tilsvarende indikerer blå felter at premiejusteringer er representert med en andel, men ikke ytelsesjusteringer.



Figur 98: Fordeling av simulerte utfall av total kronemessig effekt av ytelses- og premiejusteringer når vektingen er 50/50.

De fleste forløp innebærer ingen eller små justeringer. Det aritmetiske gjennomsnittet (tilnærmet forventningsverdien) av den kronemessige totale verdien av ytelsesjusteringer, målt som differansen mellom justerte og ikke-justerte utbetalinger er 1,28 milliarder kroner. Tilsvarende er det aritmetiske gjennomsnittet av den kronemessige totale verdien av premiejusteringer, målt som differansen mellom justerte og ikke-justerte premier 2,78 milliarder kroner. Det er en tilnærmet lineær sammenheng mellom totaleffekten av premie- og ytelsesjusteringer i de forskjellige simulerte forløpene, noe som er illustrert i påfølgende figur.



Figur 99: Spredningsbilde av kronemessig effekt av ytelses- og premiejusteringer totalt over perioden 2019-2050 når vektingen er 50/50. Sikt lengde er 10 år.

For grunneksamplet har vi også beregnet den kronemessige totaleffekten 2019-2050 med en vekting 70 % på ytelses- og 30 % på premiejusteringer. Den indikerer en forventet effekt av ytelsesjusteringer på 1,90 milliarder kroner og 1,76 milliarder kroner av premiejusteringer. En slik vekting vil altså her gi en likere *kronemessig* effekt av premie- og ytelsesjusteringene.

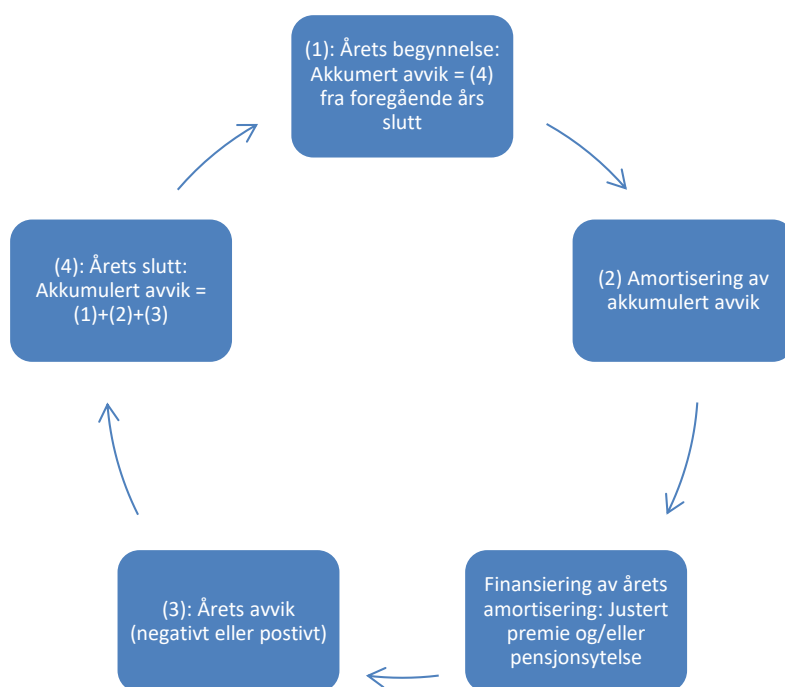
Det er flere faktorer som påvirker fordelingen mellom den kronemessige effekten av premie- og ytelsesjusteringer. En viktig faktor er sikt lengden. Jo lengre sikt lengden er, desto mindre trenger premien å justeres hvert år for at effekten på fonderingsgraden skal bli som angitt. En lengre sikt lengde vil dermed relativt sett gi en mindre kronemessig byrde på justerte premieinnbetalinger i forhold til effekten på utbetalt AFP. Det sentrale er at en ytelsesjustering påvirker fonderingsgraden umiddelbart, mens en premiejustering kun får virkning på fonderingsgraden over tid ettersom den løpende premieinnbetalingen gir et løpende høyere fond og, dermed fonderingsgrad. Fonderingsgraden på et gitt tidspunkt fastsettes utelukkende av fondsmidlene på tidspunktet og utsiktene for de fremtidige *utbetalingene*, mens premiesatsen på tidspunktet eller i fremtiden er uten betydning. En kortere sikt lengde enn 10 år vil motsvarende innebære et relativt større kronemessig bidrag fra premiejusteringene. Med 5 år som sikt lengde, og ellers like forutsetninger som over, beregner vi at en 50/50 vekting av bidraget på fonderingsgraden, slik det er illustrert i rapporten, vil gi en kronemessig totaleffekt over perioden 2019-2050 for ytelsesjusteringer på i forventning 1,7 milliarder kroner og for premiejusteringer på 5,5 milliarder kroner.

Prinsippet for fastsettelse av det enkelte års justering er det samme enten det er arbeidsgiverkollektivet eller pensjonistkollektivet, evt. en kombinasjon, som skal finansiere det akkumulerte avviket: Med sikt periode 10 år skal det kommende år iverksettes justering(er) som skal bringe fonderingsgraden tilbake til nedre korridor grense i løpet av 10 år. Denne ambisjonen om å være tilbake på nedre korridor grense i løpet av 10 år er statisk i den forstand at den ikke på forhånd tar innover seg muligheten for og konsekvensene av at det år for år vil komme nye avvik før målet er nådd.

Arbeidsgiverkollektivet vil her bidra med oppjustering av premienivået utover den underliggende langsiktige planen, mens pensjonistkollektivet bidrar gjennom en nedjustering av ytelsesnivået fra det som følger direkte av gjeldende lov- og regelverk – begge deler forutsetningsvis midlertidige.

Justering av premie og/eller ytelse for ett enkelt år er ment å ivareta en plan om å løfte finansierungsgraden opp til nedre korridorgrænse i løpet av 10 år. Når vi kommer til årets slutt, og skal gjøre opp status for finansieringen som faktisk mangler da, kommer det også inn at året som er tilbakelagt har gitt opphav til nytt avvik (som kan være positivt eller negativt). Det er altså den samlede effekt av årets amortisering og nytt avvik oppstått i året som avgjør status for manglende finansiering ved årets slutt. Nye avvik kan forårsakes av endringer i økonomiske eller demografiske forutsetninger, forutsetningsavvik, såvel som realiseringsavvik på f.eks. oppnådd avkastning, alminnelig lønnsvekst og pensjonisttilgang. I neste omgang er det denne manglende finansieringen målt opp mot korridorgrænsen som avgjør om og eventuell hvor stor justering som er nødvendig for det året som da følger. Ved at man hele tiden skyver siktemålet på fonderingsgraden, som i vårt eksempel er 10 år, frem ettersom tiden går, vil også endringen i amortiseringen fra ett år til det neste være avhengig av det som forventes av utvikling 10 år frem i tid.

Den «evige dynamikken» for fastsettelse av eventuell(e) justering(er) for ett og ett år av gangen kan med dette illustreres som vist i figuren i det følgende:



Figur 100: «Årshjulet» for justeringer av avvik og nye avvik som oppstår.

I steg (2) er det manglende finansiering utover nedre korridor som avgjør eventuelt amortiseringsbeløp og dermed justering av premie og/eller pensjonsytelser. Ved manglende finansiell dekning som ligger innenfor korridoren, så er det i de fleste tilfeller ikke aktuelt med videre amortisering. Det vil da være aktuelt å lempe på justeringene, likevel med sikte på at fonderingsgraden skal fortsette å ligge innenfor korridoren. Dersom opptrappingsplanen i stedet gjøres til siktemålet for justeringene vil det måtte forutsettes videre amortisering også innenfor korridoren.

Det fremgår av dette at det er arbeidsgiver- og pensjonistkollektivene *til enhver tid*, dvs. samtidig med at for stor manglende finansiering gjør seg gjeldende, som bærer den økonomiske belastningen ved justeringen. Arbeidstagerne som er potensielle fremtidige

pensjonister bidrar ikke direkte, da deres forventede fremtidige utbetalinger ikke medregnes i de juridiske forpliktelsene. Samtidig kan de sies å være påvirket indirekte ved at de kan oppleve å ha utsikter til et nedjustert ytelsesnivå som fremtidige pensjonister. Og i den grad ytelsesnivået er nedjustert når de begynner å motta pensjon, vil virkningen være direkte også for dem. En kunne tenkt seg en annen fordeling av justeringene på arbeidstakersiden, med f.eks. en sterkere beskyttelse av løpende pensjonisters ytelser. Vi har hatt størst fokus på å skissere en mekanisme for de juridiske forpliktelsene, og i denne sammenheng er det pensjonistenes forpliktelser og utbetalinger som er avgjørende. Ved en betraktning av de totale forpliktelsene vil derimot en annen fordeling teoretisk kunne vise seg mer aktuell. Fordelingen innad i de to kollektivene på et bestemt tidspunkt forutsettes å være slik at premien justeres opp med samme prosentsats for alle arbeidsgivere og at ytelsen justeres ned med samme prosentsats for alle pensjonister. Over tid er fordelingen innad i de to kollektivene en ren beregningsmessig konsekvens av den valgte metoden med amortisering av manglende finansierungsgrad som overstiger korridoren over en bestemt siktperiode.

Som en følge av at Fellesordningens forpliktelse beregnes alene for de som har rett til pensjon, så er det bevegelser i pensjonistbestanden som avgjør hvordan forpliktelsen utvikler seg over tid. Premieinntektene, på den annen side, avgjøres av hvor mange som er ansatt i tilsluttede foretak og deres lønnsnivå. Bevegelser i antall yrkesaktive har ingen øyeblikkelig effekt på forpliktelsen. Premieinntektene kan altså øke (som følge av økt antall yrkesaktive) eller falle (som følge av redusert antall yrkesaktive) uten at dette motsvares av økte eller reduserte forpliktelser i det korte løp. Kun i den grad endret antall yrkesaktive i dag gjenspeiler seg i et annet fremtidig antall pensjonister enn man ellers ville fått, oppstår en effekt på forpliktelsen – og da først langt frem i tid. Endringer i tallet på yrkesaktive kan oppstå som følge av endret tilslutningsgrad til arbeidsgiverorganisasjonene eller ved endret sysselsetting i tilsluttede foretak. Endret tilslutning kan i prinsippet oppstå i løpet av kort tid, mens endringer i sysselsettingsmønsteret normalt vil manifestere seg gjennom en mer langvarig prosess. Likevel kan også sysselsettingen falle både bratt og brått ved store og plutselige kriser, jf. corona-pandemien, men da ventelig slik at dette bør være av mer forbigående karakter. Tilslutningsgraden til arbeidsgiverorganisasjonene er et særlig risikofenomen for Fellesordningens økonomiske status og fremtidige utvikling. Her er arbeidslivspartenes oppslutning om ordningen og tillit til dens økonomiske bærekraft en viktig forutsetning for at tilslutningsgraden ikke skal bli påvirket i ugunstig retning.

21.2 **Formeldokumentasjon**

I beregningene er det vist til at effekten av justeringene kan fordeles mellom ytelses- og premiejusteringer og at andelen som dekkes av hver av disse kan parametriseres. Vi skal se nærmere på hvordan dette er operasjonalisert gjennom formler. Vi har benyttet notasjonen J_T^{Yt} for justeringsfaktoren for ytelsesjustering og J_T^{Pr} for justeringsfaktoren for premiejustering. Vi kan la andelen av justeringene som dekkes av ytelsesjusteringer være notert ved a^{Yt} og andelen av justeringene som dekkes av premiejusteringer være a^{Pr} . Vi har generelt at

$$a^{Yt} + a^{Pr} = 1$$

Anta at vi ved utgangen av år T står med en fonderingsgrad $FG(T) = \frac{fond(T)}{forpl(T)}$

som ligger over den nedre korridor grensen på tidspunktet, $NKG(T)$. I slikt tilfelle er

$$J_T^{Yt} = J_T^{Pr} = 1$$

Ett år senere, i slutten av år $T + 1$, er fonderingsgraden, *før justering*, på

$$FG(T + 1) = \frac{fond(T+1)}{forpl(T+1)}.$$

Hvis $FG(T + 1) > NKG(T + 1)$ skjer det ingen justeringer. Hvis derimot $FG(T + 1) < NKG(T + 1)$ igangsettes justeringsmekanismen. La estimert fonderingsgrad n år frem i tid, gitt forutsetningene i modellen, være angitt med $FG_{est}(T, J, n)$.

$$FG_{est}(T, J, n) :=$$

$$\frac{1}{J * J_T^{Yt} * forpl(T+n)} \prod_{i=1}^n \left(\widehat{fond}(T+i) * (1 + avk(T+i)) + (pr(T+i) - utb(T+i) * J * J_T^{Yt}) * \left(1 + \frac{avkastning(T+i)}{2}\right) \right).$$

Her er J en justeringsfaktor for ytelsesjustering, avk er avkastningen, pr er premien og utb er utbetalingen slik det estimeres uten justeringer over siktperioden. $\widehat{fond}$ er det fremtidige fondet som estimeres ut fra størrelsene i dynamikken. Merk at det i formelen inngår justeringsfaktoren for ytelse på tid T , J_T^{Yt} . La n være lik siktlengden i modellen og la X være en variabel som angir en tenkt justering av ytelsene ved tid $T + 1$, slik at denne justeringen alene bidrar til at

$$FG_{est}(T, X, n) = NKG(T + n).$$

Med andre ord at

$$\frac{1}{X * J_T^{Yt} * forpl(T+n)} \prod_{i=1}^n \left(\widehat{fond}(T+i) * (1 + avk(T+i)) + (pr(T+i) - utb(T+i) * X * J_T^{Yt}) * \left(1 + \frac{avkastning(T+i)}{2}\right) \right) = NKG(T + n)$$

Etter at X er fastsatt, oppdateres justeringsfaktoren for ytelsesjustering slik:

$$J_{T+1}^{Yt} = \text{Min}(J_T^{Yt} * (1 - (1 - X) * a^{Yt}), 1)$$

Andelen som er nødvendig (ytterligere) å redusere ytelsene med for at justeringen alene skal tilfredstille kravet til nedre korridorgrænse n år frem er $(1 - X) * 100\%$. Denne nedgangen innarbeides andelsmessig ut fra a^{Yt} . Justeringen av ytelsen er nå oppdatert og formelen sikrer at den riktige andelen av justeringen som mottakerne skal dekke gjennom redusert ytelse dekkes. Resterende justering må dekkes inn ved hjelp av premiejusteringer. Det skjer ved, med hensyn på Y , å løse ligningen:

$$\frac{1}{J_{T+1}^{Yt} * forpl(T+n)} \prod_{i=1}^n \left(\widehat{fond}(T+i) * (1 + avk(T+i)) + (pr(T+i) * Y - utb(T+i) * J_{T+1}^{Yt}) * \left(1 + \frac{avkastning(T+i)}{2}\right) \right) = NKG(T + n)$$

Deretter settes:

$$J_{T+1}^{Pr} = \text{Max}(J_T^{Pr} * Y, 1)$$

Fremgangsmåten gir en rekursiv, operasjonell metode for fastsettelse av justeringsfaktorene og for fordelingen av effekten som skal dekkes gjennom ytelsesjustering og premiejustering. For en formelmessig fremstilling av dynamikken for fond, forpliktelser og premie i ordningen viser vi til vedlegget i avsnitt 24.

22. Operasjonalisering og praktiske utfordringer

Prinsipielt er det ønskelig med iverksettelse av justeringer som følge av et avvik snarest mulig etter at avviket har funnet sted. Ikke minst ved store avvik, som ved et avkastningssjokk, kan dette være viktig. Like i etterkant av at et slikt avvik har materialisert seg, vil det ventelig

være utbredt kriseforståelse og aksept for nødvendigheten av justeringer. Går det for lang tid fra avviket har funnet sted til justeringen iverksettes, kan denne kriseforståelsen ha gått over og justeringer oppleves som vanskelige å akseptere. Videre er det ikke utenkelig at det underliggende problemet går over av seg selv helt eller delvis før iverksettelsen, for eksempel kan et tidligere sterkt fall i finansmarkedene ha blitt hentet inn igjen. Vi har forutsatt at det er like sannsynlig med ytterligere fall etter et stort fall, som en gjeninnhenting. Dette fører bl.a. til at det fremstår som lite sannsynlig at en kommer raskt innenfor korridoren selv om en iverksetter justeringsmekanismen. Dette forløpet følger av vår valgte forutsetning om dynamikken i avkastningsforløpet. Både arbeidsgivere og pensjonister vil kunne oppleve det ganske urimelig å bli gjenstand for hhv. oppjustert premie og nedjustert pensjon som er ment å bidra til finansiering av et «problem som ikke lenger eksisterer».

Mens kort tid fra «hendelse til handling» er viktig for systemets legitimitet, så er det operasjonelle forhold som setter begrensninger på hvor raskt det er mulig å handle. Ikke minst bør basisen for fastsettelse av justeringssatser være gjennomarbeidede, endelige, bekreftede og offisielle tallstørrelser, dvs. i praksis med samme autoritative utsagnskraft og legitimitet som et endelig bekreftet årsoppgjør.

Medlemsforetakene har behov for forutsigbare pensjonspremier/kostnader. Dette hensynet trekker i retning av at premiejusteringer bør kunne forutsies med (for eksempel) minst seks måneders tidshorisont. For ivaretagelse av dette hensynet er det ønskelig at det «ikke handles for raskt etter hendelse.». Her kan det samtidig problematiseres, og kanskje være ulike synspunkter på, at næringslivet i andre sammenhenger er vant til å operere i en verden som ikke er fullt forutsigbar og hvor det er viktig å kunne handle raskt etter hendelser med ugunstig økonomisk virkning.

Et annet operasjonelt spørsmål er virkningstidspunktet for justeringen. Hvis kalenderårsskiftet skal være virkningstidspunkt, vil årsoppgjør fastsatt ved foregående årsoppgjør formodentlig bli ansett å være for lite tidsaktuell som utgangspunkt. En mulighet man kan tenke seg her er å fastsette et oppgjør ved (for eksempel) seneste halvårsskifte med samme autoritative utsagnskraft og legitimitet som et fullstendig årsoppgjør, og la dette være utgangspunkt for fastsettelse av kommende års justering. Med en slik fremgangsmåte institueres et nytt, omfattende og kostnadskrevende rapporteringsregime i Fellesordningen. Resultatet av et slikt fullstendig halvårsoppgjør vil kunne foreligge først nærmere utløpet av tredje kvartal, og det er da et spørsmål medlemsforetakenes behov for budsjetterbar pensjonspremie anses ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Virkningstidspunkt 1. mai, dvs. synkront med G-regulering og reguleringer av AFP under utbetaling, kan være et annet naturlig alternativ. Da kan årsoppgjør for foregående kalenderår utgjøre basisen. Ajouriteten kan da uttrykkes som at handlingen følger fire måneder etter hendelsen, og det er i praksis neppe mulig å oppnå kortere forsinkelse enn dette. Her vil medlemsforetakenes behov for budsjetterbar pensjonspremie ikke være ivaretatt på en god måte.

23. Sammenligning med den svenske balanseringsmekanismen

I Sverige er den nasjonale alderstrygden innrettet med en såkalt balanseringsmekanisme, med kallenavnet «Bromsen», som har vært en inspirasjonskilde for idéen om en justeringsmekanisme for den norske AFP-ordningen. Vi vil i [Tabell 14](#) i det følgende, liste opp en stikkordsmessig sammenligning mellom den svenske mekanismen og skissen til justeringsmekanisme som er omtalt i herværende rapport.

	Sverige/Bromsen	AFP	Kommentar
Omfang	Hele befolkningen: Obligatorisk	Ansatte i tariffbundne bedrifter. Bedriftsnivå: • Frivillighet mht. tariffavtale • Obligatorisk gitt tariffavtale Ansattnivå: Obligatorisk som ansatt i tariffbundet bedrift.	Tilslutningsrisiko i Bromsen først på lang sikt og gradvis. Tilslutningsrisiko i AFP kan ha utslag som er både bråe og av betydelig omfang, evt. også i kombinasjon.
Mål for finansiell dekning	Forpliktelser: All fremtidig pensjon til alle nåværende og fremtidige pensjonister som springer ut fra dagens befolkning. Finansiering: All fremtidig premiebetaling og et (relativt lite) fond.	Forpliktelser: Juridisk pådratt, dvs. fremtidig pensjon overfor de som har rett til løpende pensjon, både de som har tatt ut pensjon og de som ennå ikke har tatt ut pensjon. Finansiering: Oppsamlet fond (under oppbygning) og arbeidsgivernes «erkjente plikt» til å finansiere ordningen.	Avkastningsrisiko i Bromsen av begrenset omfang Perspektiv: • Bromsen: Opprettholdelse/videreføring av folketrygden overfor nåværende befolkning • AFP: Ordningen avvikles for tilgang av nye pensjonister
Uttrykkelig finansieringsplan	Klar	Foreløpig ikke fullstendig presis. Justeringsmekanisme forutsetter en uttrykkelig finansieringsplan å bli forankret i.	Finansieringsplanen er «hovedplanen». Justeringsmekanisme er nødvendig tilpasning til at «hovedplanen» har et mindre gunstig forløp enn forutsatt
Justering for hvem	Pensjonister alene	Mulighet for både arbeidsgivere og pensjonister	
Fokus på risikofaktorer	Demografi	Avkastning, forventninger til finansmarked, alminnelig lønnsutvikling, tilslutning	Bredere risikobilde i AFP grunnet manglende finansiering

Tabell 14: Sammenligning av den svenske balanseringsmekanismen og utkastet til en justeringsmekanisme for AFP-ordningen i Norge.

Oslo, 13. august 2020

Hans Gunnar Vøien
Aktuar

Pål Lillevold
Aktuar

24. Vedlegg: Dynamikk for opparbeiding av forpliktelse, fond og premieinnbetaling

Verdien (mer uttømmende: den forsikringstekniske kontantverdien) av opparbeidet pensjonsforpliktelse på et bestemt tidspunkt beregnes som den diskonterte verdien av den kontantstrømmen av fremtidige pensjonsutbetalinger som innvunne pensjonsforpliktelser forventes å gi opphav til.⁹

Dynamikken for opparbeidet forpliktelse i løpet av et år består i at den¹⁰:

- Øker med diskonteringsrenten (Tolkning/begrunnelse: 1): Forpliktelsen betraktes som gjeld, hvor rente på gjelden tillegges selve gjelden. Eller 2): Bortfall av ett års diskonteringseffekt når fremtidige utbetalinger rykker ett år nærmere)
- Øker med at nye forpliktelser innvinnes
- Reduseres med at forpliktelsen nedbetales, dvs. pensjoner utbetales

Med notasjonen:

V_t = Verdi av forpliktelse på tidspunkt t .

π_t = Verdi av nye innvunne forpliktelser fra tid t til tid $(t+1)$.

u_t = Verdi av utbetalte pensjoner fra tid t til tid $(t+1)$.

i = Diskonteringsrente.

så kan denne dynamikken uttrykkes matematisk slik:

$$V_{t+1} = V_t \cdot (1+i) + \pi_t - u_t \quad (0.1)$$

For fondet/eiendelene har vi en tilsvarende dynamikk, ved at det:

- Øker med rente
- Øker med premiepremieinnbetalinger
- Reduseres med at pensjoner utbetales

Med notasjonen:

F_t = Verdi av fondet på tidspunkt t .

P_t = Verdien av premiepremieinnbetalinger fra tid t til tid $(t+1)$.

blir det matematiske uttrykket for denne dynamikken:

$$F_{t+1} = F_t \cdot (1+i) + P_t - u_t \quad (0.2)$$

To kommentarer til uttrykkene (0.1) og (0.2) er:

1. For alle de tre strømmene innvinning av nye pensjonsrettigheter, pensjonsutbetaling og premieinnbetaling, så inngår det renteeffekt i løpet av året. For ikke å gjøre matematikken mer vidløftig enn nødvendig, velger vi å tolke π_t , u_t og P_t som verdier ved slutten ved året, dvs. at de inneholder den renteeffekten som er akkumulert

⁹ Formel

¹⁰ Formuleres her som en påstand som bør virke intuitivt overbevisende. Dynamikken kan også utledes matematisk.

gjennom året. Denne forenklingen går ikke på bekostning av vesentlig informasjonsinnhold.

2. Vi har benyttet samme rentesats, dvs. diskonteringsrenten i , for både forpliktelse og fond. For forpliktelsen er det slik den faktiske utviklingen er bestemt. Faktisk oppnådd avkastning på fondet vil i praksis være forskjellig fra diskonteringsrenten. Med forrentning på fondet i overensstemmelse med diskonteringsrenten, får uttrykket for fondsdynamikken tolkning som en prognose: Fondets *forventede* verdi ved slutten av året, gitt at forpliktelsens renteforpliktelse oppnås på fondets finansielle plasseringer.

Vi introduserer nå et målsatt tidsforløp for fonderingsgraden, f_t , som skal virke slik at vi søker å oppnå:

$$F_t = f_t \cdot V_t \quad (0.3)$$

til enhver tid. I et ytelsesbasert system er π_t og u_t eksogent bestemt. (0.1) bestemmer da tidsforløpet til V_t (som funksjon av tidsforløpet til π_t og u_t). Med dette kan vi tolke (0.3) som et krav til fondets størrelse til enhver tid, avledet av ytelsesplanens eksogent bestemte forpliktelser og det gitte kravet til fonderingsgrad, f_t .

Det finnes ett virkemiddel for å innfri kravet til fonderingsgrad, nemlig premieinnbetalingene, P_t , og vi skal se hvordan B_t bestemmes. Fra (0.2) og deretter innsetting av (0.3) for F_t og F_{t+1} , får vi:

$$P_t = F_{t+1} - F_t \cdot (1+i) + u_t = f_{t+1} \cdot V_{t+1} - f_t \cdot V_t \cdot (1+i) + u_t \quad (0.4)$$

Når vi her setter inn (0.1) for V_{t+1} , blir

$$\begin{aligned} P_t &= f_{t+1} \cdot [V_t \cdot (1+i) + \pi_t - u_t] - f_t \cdot V_t \cdot (1+i) + u_t \\ &= \underbrace{(f_{t+1} - f_t) \cdot V_t \cdot (1+i)}_{(c)} + \underbrace{f_{t+1} \cdot \pi_t}_{(a)} + \underbrace{(1 - f_{t+1}) \cdot u_t}_{(b)} \end{aligned} \quad (0.5)$$

Her kan dekomponeringen av premieinnbetalingen i de tre leddene (a), (b) og (c) gis en direkte økonomisk tolkning:

(a): Verdi ved årets slutt av nye innvunne forpliktelser, π_t , skal fonderes med grad f_{t+1} ved slutten av året.

(b): Med fonderingsgrad f_{t+1} ved slutten av året kan verdien ved årets slutt av utbetalte pensjoner, u_t , dekkes delvis ved at $f_{t+1} \cdot u_t$ belastes fondet. Overskytende av pensjonsutbetalingen som det ikke er fondsdekning for, $(1 - f_{t+1}) \cdot u_t$, må følgelig finansieres på annen måte, og da i praksis som del av premieinnbetalingen.

(c): Forpliktelsen som forelå ved årets begynnelse, tillagt årets forrentning, $V_t \cdot (1+i)$, skal gjøres til gjenstand for økt fondsdekning ved slutten av året med $(f_{t+1} - f_t)$.

En verbal kortversjon av denne dekomponeringen vil da være at premieinnbetalingen er bygget opp av tre komponenter slik:

	Finansiering av økt fonderingsgrad for opparbeidet forpliktelse
+	Finansiering av den delen av nye innvunne forpliktelser som det skal være fondsdekning for
+	Finansiering av økt fonderingsgrad for opparbeidet forpliktelse
=	Årets påkrevde premieinnbetaling

I denne dekomponeringen ligger det en intuitiv forståelse av hva som inngår i finansieringen av en målsatt plan for fonderingsgrad.

Så kan vi se på to særtilfeller, hhv. $f_t \equiv 1$ og $f_t \equiv 0$.

$f_t \equiv 1$: (0.3) uttrykker da at $F_t = V_t$, mens (0.5) reduseres til $P_t = \pi_t$. Dette alternativet representerer full fondering (som i norsk aktuarterminologi kalles kapitaldekning), og vi kommer her frem til at premieinnbetalingen til enhver tid må være lik verdien av nye innvunnede forpliktelser. (I aktuarmatematikken er vi vant til å oppfatte kravet til full kapitaldekning og kravet til at premieinnbetalingen må være innrettet slik som to sider av samme sak).

$f_t \equiv 0$: (0.3) uttrykker da at $F_t = 0$, mens (0.5) reduseres til $P_t = u_t$. Dette representerer et fullstendig utligningssystem, og vi kommer her frem til det kjente (og intuitivt åpenbare) at premieinnbetalingen til enhver tid må dekke løpende pensjonsutbetalinger. I engelsk terminologi er dette kjent som Pay As You Go eller forkortet PAYGO.

Med referanse til fullstendig utligning på den ene side og full fondering på den annen side som ytterligheter på en skala med ulike grader av delvis fondering, så ser vi at dekomponeringen i (0.5) kan tolkes slik at premieinnbetalingen består av (det delvise) fonderingsbidraget (a) og (det delvise) utligningsbidraget (b). I tillegg kommer bidraget (c) som skal ivareta at fonderingsgraden for opparbeidet forpliktelse forutsettes å øke.

25. Vedlegg: Ordliste med forklaring av begreper

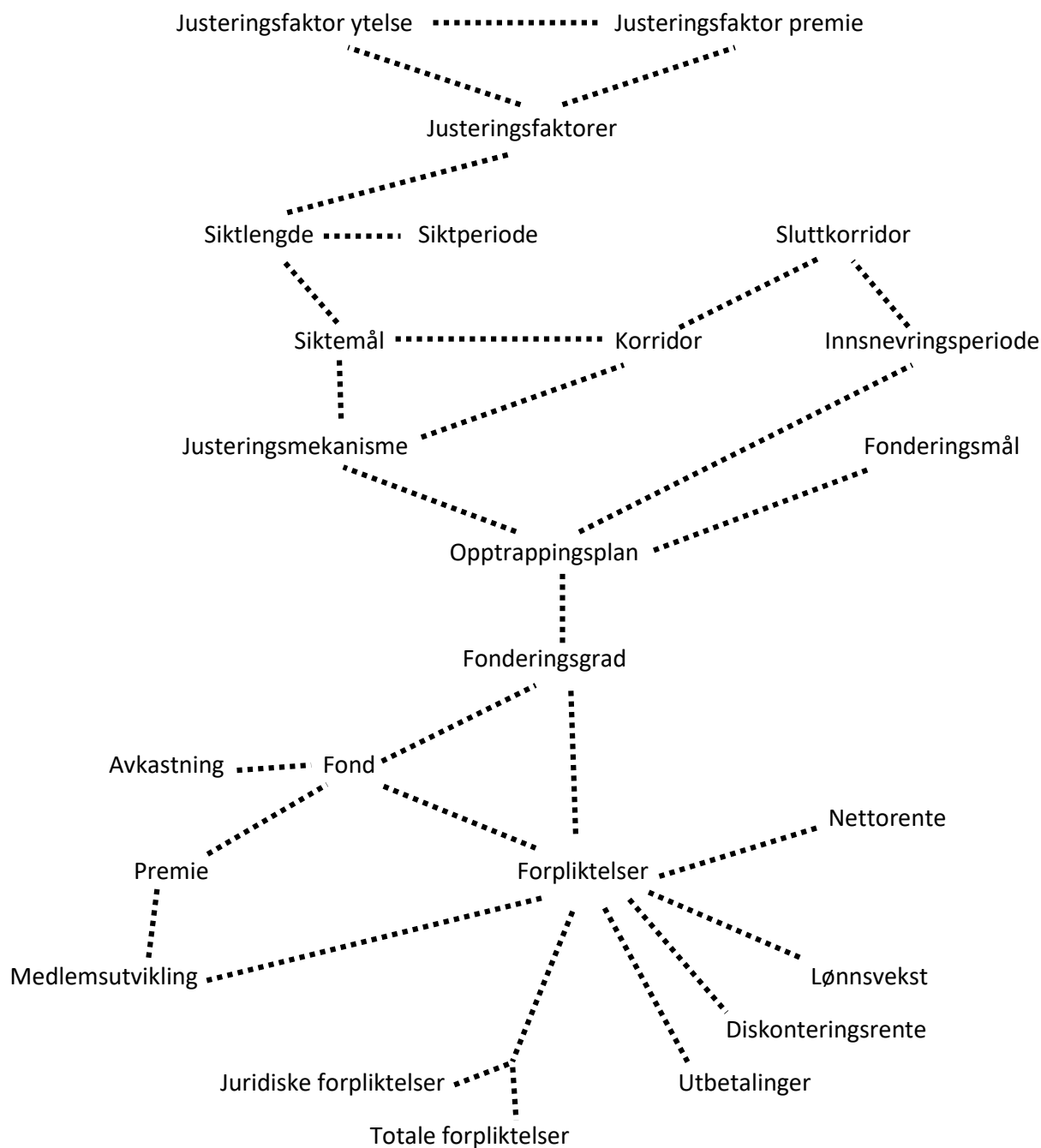
Her følger en oversikt over begreper som brukes i denne rapporten. Det er regnet ut fra dagens AFP-ordning hva gjelder dens ytelser og utbetalinger

- Justeringsmekanisme: En modell som ut fra nærmere spesifiserte og etterprøvbare forutsetninger skal sikre en ønskelig utvikling av ordningens finansiering
- Fond: Eiendelene i AFP-ordningen som er tilordnet fremtidige utbetalinger av AFP
- Forpliktelser: Beregnet nåverdi av fremtidige utbetalinger av AFP under bestemte forutsetninger
 - Juridiske forpliktelser: Forpliktelser beregnet ut fra persongruppen som antas å oppfylle vilkårene for AFP på beregningstidspunktet, dvs. AFP-pensjonister, personer med innvilget søknad og øvrige aktive som ser ut til å oppfylle vilkårene. Det forutsettes at personene er fylt 62 år.
 - Totale forpliktelser: Summen av de juridiske forpliktelsene og en beregnet forpliktelse for personer under 62 år basert på prinsippet om lineær opptjening av rettigheter. Nåverdien av fremtidige utbetalinger for personer under 62 år inkluderes med andelen $\frac{\text{alder}-25}{62-25}$ dersom alder er over 25 og ellers med 0.

- Fonderingsgrad: Forholdet mellom fond og forpliktelser. Tallet uttrykkes helst i prosent. Det angir i hvor stor grad ordningen er finansiert.
- Justeringsfaktor ytelse: Et tall, fortrinnsvis mellom 0 og 1¹¹, som angir justeringen av pensjonistenes ytelser og av pensjonsbeholdninger for de aktive. Tallet multipliseres med AFP-ytelsen slik denne beregnes ut fra den ordinære ytelsesformelen, definert i lov og vedtekter. Resultatet er en justert ytelse/pensjonsbeholdning som er tilpasset ordningens fonderingsstatus og den fastsatte opptrappingsplanen for fonderingsgraden.
- Justeringsfaktor premie: Et tall, fortrinnsvis større enn 1, som angir justeringen av premiesatsen i ordningen. Opptrappingsplanen som ligger til grunn for justeringsmekanismen innebærer en forutsatt premiesats og det er denne premiesatsen som multipliseres med justeringsfaktoren for premien for å fastsette en justert premiesats, tilpasset ordningens fonderingssituasjon og fonderingsoppbygging
- Opptrappingsplan: Plan for utviklingen av ordningens fonderingsgrad fremover i tid. Kan illustreres i form av en graf.
- Fonderingsmål: Målet for fonderingsgraden i opptrappingsplanen, f.eks 100 %.
- Målår: Året da fonderingsmålet etter opptrappingsplanen skal nås
- Korridor: Et definert område for utviklingen av fonderingsgraden over tid. Området inneholder banen som opptrappingsplanen bestemmer for fonderingsgradens utvikling, i utgangspunktet med samme bredde på hver side for denne. Korridoren har to tolkninger:
 - Minst relevant: Området der fonderingsgraden er «akseptabel»
 - Mest relevant: Beregningsmessig hjelpetørrelse for justeringene slik at disse sikrer at opptrappingsplanens utvikling kan følges, forutsatt en fremtidig utvikling i tråd med forutsetningene som ligger til grunn for den fremskrevne utviklingen over en nærmere definert periode, *siktperioden*
- Siktemål: Målet som justeringene innrettes etter. Er i rapporten presentert hovedsakelig som korridorgrensen, men også alternativt som opptrappingsplanen
- Nedre korridorgrense: Den laveste fonderingsgraden som ligger innenfor korridoren. Dersom fonderingsgraden går under denne skal justeringer iverksettes med sikte på at fonderingsgraden kommer innenfor korridoren igjen innen et visst antall år, *siktlengden*. Alternativt, i tilfelle at siktemålet er opptrappingsplanen, tjener også da korridorgrensen som en trigger for igangsettelse av justeringer, men ikke som siktemål.
- Siktlengde: Et tall som angir antall år som justeringen av ytelse og premie er tiltenkt å virke over før korridoren (eventuelt opptrappingsplanen hvis dette er siktemålet) igjen er oppnådd, alt forutsatt en utvikling som ellers er i tråd med forutsetningene på beregningstidpunktet
- Siktperiode: Den bestemte perioden fremover i tid fra beregningstidpunktet som er bestemt av siktlengden
- Nettorente: En rentesats som angir hvor mye over alminnelig lønnsvekst som forutsettes for avkastningen og som i tillegg benyttes som diskonteringsrente
- Innsnevringssperioden: En overgangsperiode der korridoren går fra en bestemt bredde til en smalere bredde lenger frem i tid
- Sluttkorridoren: Korridoren etter at innsnevringssperioden er ferdig

¹¹ Ved vesentlig høyere fonderingsgrad enn opptrappingsplanen legger opp til kan det være aktuelt at faktoren er høyere enn 1, hvilket i såfall innebærer oppjusterte ytelser.

Begrepene som er forklart i avsnitt 25 er relatert til hverandre på flere måter. For å få en visuell oversikt over de viktigste relasjonene er et tankekart et nyttig verktøy. Et slikt tankekart vises nedenfor.



Contents

1. Sammendrag.....	1
2. Historisk bakgrunn: Utvikling i ordningens finansielle status.....	2
2.1 Analyse av utviklingen i verdi av forpliktelsene.....	4
2.2 Analyse av utviklingen i verdi av eiendelene.....	9
2.3 Analyse av utviklingen i fonderingsgrad.....	14
3. Modell for en justeringsmekanisme for AFP.....	16
4. Forutsetninger.....	18
5. Illustrasjonscase: Forløp med finansielt sjokk.....	21
6. Justeringsmekanisme med handlingsregler.....	21
6.1 Positive fonderingsavvik.....	21
6.2 Negative fonderingsavvik.....	22
6.3 Effekten av handlingsreglene i forløpet med finansielt sjokk.....	23
6.4 Resultater ved simulert avkastning.....	27
6.4.1 Eksempelsimulering.....	29
6.4.2 Fordelingsbildet av justeringer.....	30
7. Sensitivitetsanalyse på korridorbredde og siktlengde.....	31
7.1 Større korridorbredde.....	31
7.2 Kortere siktlengder.....	34
8. Sensitivitet på avkastningsforutsetning og premiesats.....	37
9. Justeringsmekanisme hensyntatt totale forpliktelser.....	39
10. Justeringsmekanisme med begrensning av justeringene.....	40
11. Konsept for innsnevring av korridor og redusert siktlengde.....	42
12. Beregninger med nettorente.....	45
12.1 Beregning med bredere korridor.....	49
12.2 Beregning med kortere siktlengde.....	51
12.3 Forutsetninger som ikke er tilpasset opptrappingsplan.....	54
12.4 Beregninger av innsnevret korridor med nettorenteforutsetninger.....	55
13. Sjokk i en innfasert ordning.....	55
14. Situasjon med hyppige, begrensede negative avkastninger.....	58
15. Erkjent plikt – illustrasjoner og betraktninger.....	61
16. Stiavhengighet.....	64
17. Modell med siktemål opptrappingsplanen.....	66
17.1 Samme type modell – Begrepsbruk og metodikk videreføres.....	67
17.2 Forutsetninger.....	67
17.3 Resultater.....	67
17.4 Resultater med kortere siktlengde.....	72
18. Alternativ til amortiseringsmodell.....	73
19. Handlingsregler ved positive avvik.....	77
20. Om dødelighetsforutsetninger.....	77
21. Fordelingen av den økonomiske virkningen av justeringer mellom premie og ytelse..	78
21.1 Overordnet.....	78
21.2 Formeldokumentasjon.....	82
22. Operasjonalisering og praktiske utfordringer.....	83
23. Sammenligning med den svenske balanseringsmekanismen.....	84
24. Vedlegg: Dynamikk for opparbeiding av forpliktelse, fond og premieinnbetaling.....	86
25. Vedlegg: Ordliste med forklaring av begreper.....	88
26. Vedlegg: Tankekart over begrepene.....	90

