

# Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor

Kortversjon  
Mai 2021





# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Reformert AFP .....</b>	<b>5</b>
2.1 Utgangspunkt .....	5
2.2 Skisse til reformert AFP .....	7
2.3 Beregninger av reformskissen .....	8
2.3.1 Premienøytral omlegging .....	9
2.3.2 Sats-/ytelsesnøytral omlegging .....	11
2.3.3 Oppsummering av resultater fra hovedberegningene.....	12
2.3.4 Minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift .....	13
2.3.5 Overgangsordning som tetter hull fra første dag .....	13
2.4 Konsekvenser for den enkelte.....	14
2.4.1 Innledning .....	14
2.4.2 Effekter av reformert AFP for 1963-kullet .....	15
2.4.3 Effekter av reformert AFP for 1993-kullet .....	16
2.4.4 Oppsummering .....	17
2.5 Konsekvenser for bedriftene .....	18
2.6 Usikkerhet .....	19
<b>3. Bærekraft og risikoregulering .....</b>	<b>20</b>
3.1 Innledning.....	20
3.2 AFP-forpliktelsene .....	20
3.3 Forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år .....	20
3.4 Risikoreguleringende mekanismer .....	22
3.5 Balanseringsmekanisme for AFP-ordningen .....	22
<b>4. Overgang til en opptjeningsbasert AFP-ordning.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Merknader .....</b>	<b>24</b>
5.1 Merknad fra LO til utredningen om en reformert AFP .....	24
5.2 Merknad fra NHO til utredningen om en reformert AFP .....	24
<b>Lenker.....</b>	<b>26</b>

# 1. Innledning

Dette er en kortversjon av rapporten «Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor».

Evalueringen av AFP i privat sektor i 2017 bekreftet at ordningen etter omleggingen i 2011 i hovedsak har fungert som forutsatt. Det pekes likevel på noen utfordringer, særlig at de gjeldende kvalifiseringsvilkårene bidrar til at ordningen oppleves som uforutsigbar. LO og NHO kom i tariffoppgjøret våren 2018 til enighet om å utrede alternativer til gjeldende AFP-ordning. Av protokollen fra tariffoppgjøret framgår det at et felles mål for en framtidig AFP-ordning er at det skal være bedre samsvar mellom tid i AFP-bedrift og hva man får utbetalt i pensjon. Av protokollen følger det videre at partenes mål for en framtidig ordning 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 framkommer også at en ny ordning skal være en kvalifiseringsordning.

Partene er videre enige om å øke fonderingsgraden i ordningen, det vil si andelen av AFP-ordningens forpliktelser som det er satt av midler til i et fond. Man ble også enige om å avtale et regelverk som 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.

Det vises til at regjeringen i brev til Riksmekleren 8. april 2018, sa seg villig til å bistå partene i utredningsarbeidet under forutsetning av at arbeidet legger til grunn at «(...) statens økonomiske bidrag begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning», at en framtidig ordning har et bærekraftig finansielt grunnlag, at den understøtter målene med pensjonsreformen, herunder gir incentiver til å være i arbeid, og at den fungerer godt som en del av det samlede pensjonssystemet. Av Granavolden-plattformen 17. januar 2019 framgår det 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 brev fra Arbeids- og sosialministeren til LO og NHO 22. oktober 2020 er det forutsatt at partene kommer til enighet om en utforming av en reformert AFP som sikrer et bærekraftig forhold mellom premie og ytelse og etablerer en plan for opptrapping av fondsgraden i ordningen som sikrer fondering av de juridiske forpliktelsene. Det vises i brevet videre til at etablering av en risikoregulering 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 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.

Utredningsarbeidet har bestått i å identifisere et mulig handlingsrom og etablere rammene for løsninger som kan balansere ulike hensyn. Det har i denne sammenhengen vært sentralt å få foretatt beregninger av alternative pensjonsmodeller og overgangsløsninger. Overordnede problemstillinger har omfattet hva som skal være beregningsgrunnlaget i en framtidig AFP-ordning, og hvordan en kan utforme ordningen slik at den gir en ytelse som står i forhold til tid i AFP-bedrift. Et annet hovedspørsmål har vært overgangen fra dagens AFP til en ny ordning. Overgangsløsningen må ta hensyn til at tilgangen til historiske data om AFP-tilknytning er begrensede, og til hvor raskt en ønsker å oppnå effekter i tråd med målene for en reformert AFP. Gitt at AFP i første omgang vil fortsette som en kvalifiseringsordning, er hvilke kvalifiseringsvilkår som fortsatt skal gjelde, vurdert.

I 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 ordning som oppfyller premisene for statens medvirkning.

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, 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.

Samtidig skal ordningens økonomiske bærekraft sikres gjennom oppbygging av fondsgraden og risikoregulerende mekanismer, og beregningene av reformert AFP er illustrert under forutsetning av at fondet skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene. I rapporten beskrives også effekten av ulike betingelser og krav som kan besluttes å være en del av en endelig modell.

## 2. Reformert AFP

### 2.1 Utgangspunkt

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

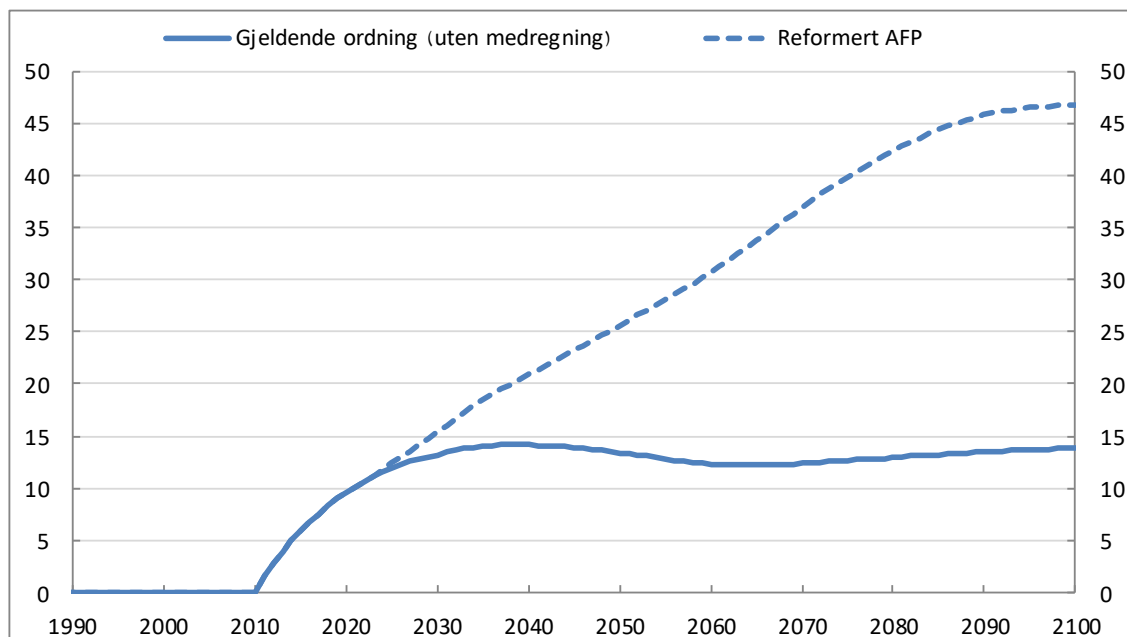
Sentrale mål er at AFP-ordningen skal bli mer rettferdig og forutsigbar og oppleves som attraktiv både for flere arbeidsgivere og flere arbeidstakere, også yngre arbeidstakere. Det er derfor enighet om at en framtidig AFP-ytelse skal kobles til tid i AFP-bedrift, slik at AFP-ytelsen blir et resultat 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 da bli betydelig redusert og det kan bli lettere å anslå AFP-ytelsen som en del av den enkeltes samlede pensjon. Det kan igjen bidra til å sikre oppslutningen om AFP framover gjennom 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 reformert 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 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. Det forutsettes også at reformert AFP skal være kjønnsnøytral.

Dersom en reformert AFP-ytelse kobles til tid ansatt i AFP-bedrift, samtidig som dagens ansiennitetsvilkår (minst syv av de siste ni årene i AFP-bedrift) fjernes, vil AFP-ytelsen være et resultat av arbeidsinnsats i AFP-bedrifter gjennom hele yrkeskarrieren, 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 var 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, jf. figur 2.1. I 2080 vil mer enn en million arbeidstakere kunne få AFP i privat sektor, siden ytelsen skal beregnes ut fra antall år de har vært med i ordningen. 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. I tillegg har utredningen sett på alternativ med minstekrav til samlet tid eller opptjening. Innføring av minstekrav til tid i ordningen vil redusere andelen noe, avhengig av kriteriene som velges.

**Figur 2.1 Andel av alle alderspensjonister med gjeldende og reformert AFP.<sup>1</sup> Framskrevet 2023–2100. Prosent**



<sup>1</sup> Eventuelle krav til minstetid i ordningen er ikke hensyntatt. Andelen med AFP-ytelse er beregnet med utgangspunkt i alle alderspensjonister, inkludert utenlandsboende. Andelen vil være noe høyere, og antallet 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.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Skissen til 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.

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.

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 risikoreguleringende mekanismer.

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.

## 2.2 Skisse til reformert AFP

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, det vil si lønnsinntekt fra ansettelsesforhold i AFP-bedrift, 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). Bruk av AFP-inntekt er den mest direkte måten å sikre en AFP-ytelse som står i forhold til tid ansatt 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. For å håndtere dette lages det derfor en egen overgangsordning for opptjening før 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 (overgangsordningen) og AFP2, med tilhørende satser.

AFP1 vil følgelig være basert på inntektshistorikk til og med 2014, folketrygdens beregningsgrunnlag og en opptjeningsssats S1. 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 pensjonsoptjening for førstegangstjeneste og omsorgsarbeid. 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 opptjeningsssats 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 skjer gjennom en overgangsordning, se boks 2.1 for beregning av AFP1, nærmere utdypet i punkt 2.3.5. Konsekvensene for den enkelt er illustrert i etterfølgende punkt 2.4. 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. Det er vurdert å innføre et minstekrav til samlet tid eller opptjening i ordningen.

## Boks 2.1 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 ( $Y_{ALL}$ ):

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

### 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**.

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

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 fratrukket 0,75 prosent, og AFP-ytelsen levealdersjusteres og justeres for fleksibelt uttak. Det er lagt 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. I dagens AFP med to-nivåuttak er ytelsen i alderen 62–66 år høyere enn den livsvarige ytelsen fra 67 år, men utformet slik at uttakstidspunktet ikke påvirker utbetalt pensjon over livsløpet.

## 2.3 Beregninger av reformskissen

Dette punktet gir en oversikt over resultatene fra de beregningene som er foretatt. Eksemplene viser ulike kombinasjoner av premie og opptjeningssatser i reformert AFP, gitt mål om utvikling i fonderingsgrad. Beregninger av skissen til reformert AFP 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, det vil si framtidige forventede utbetalinger til personer som enten har tatt ut AFP eller antas å kvalifisere for uttak av AFP, 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 også 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 2.3.1.

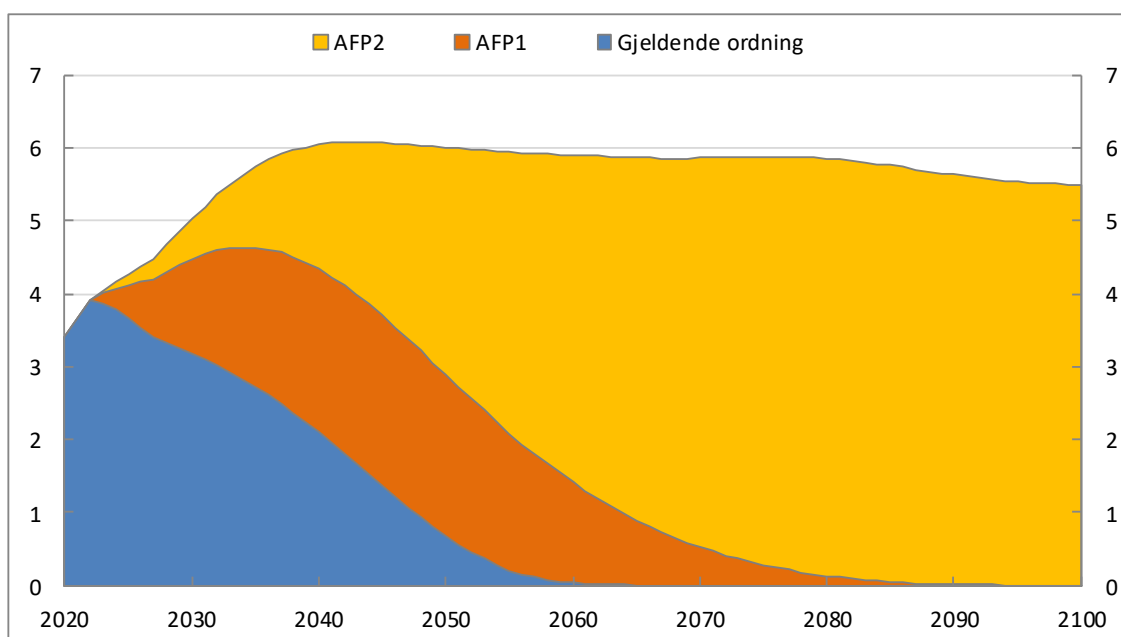


2. Sats-/ytelsesnøytral omlegging. Dagens opptjeningsrate på 0,314 i AFP1, oversatt til 4,5 prosent i AFP2 videreføres<sup>1</sup>, og premien, beregnet på grunnlag av lønnsmassen mellom 1 og 7,1 G, justeres opp tilstrekkelig til at den kan finansiere omleggingen og oppbygging av fond i tråd med forutsetningen, jf. punkt 2.3.2. Som et supplement er det beregnet et alternativ med en opptjeningsrate 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 rate.

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 2.2 viser utgiftene knyttet til en premienøytral omlegging, 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 2.2 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningsrate 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2 og til utfasing av gjeldende ordning. Milliarder kroner i 2020-G**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Resultatene i 2.3.1, 2.3.2 og 2.3.3 viser 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 opptjeningsrate i de ulike scenarioene. Minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift er nærmere omtalt i 2.3.4.

### 2.3.1 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. Dette vil innebære en nedjustering av opptjeningsrate på om lag 36 prosent.

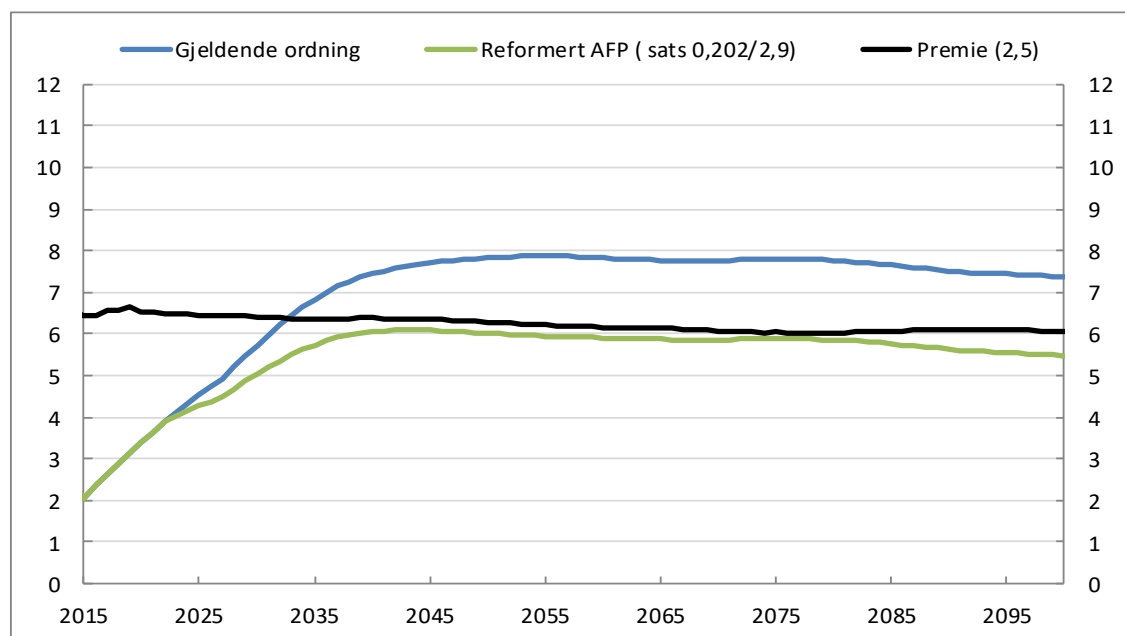
1. For de første årskullene som omfattes av reformert AFP, vil en opptjeningsrate på 4,5 prosent og levealderjustering med delingsstall gi om lag samme ytelse som 0,314 prosent og levealderjustering med forholdstall (gitt samme opptjeningsgrunnlag).

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.

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.

Figur 2.3 viser anslag på Fellesordningens andel av de løpende pensjonsutbetalingene sammenholdt med de løpende premieinnbetalingene. Forutsatt satser på 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2, 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 reduseres når fondet samtidig skal bygges opp til å dekke de juridiske forpliktelsene i 2043 og premien er uendret.

**Figur 2.3 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-G<sup>1</sup>**

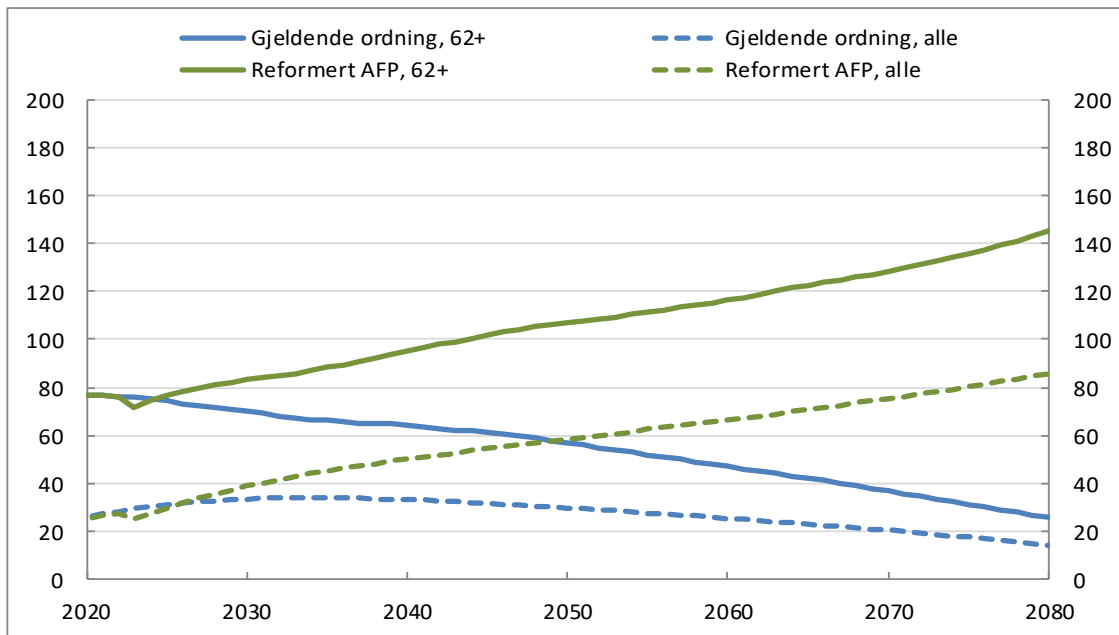


<sup>1</sup> Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.4 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 2.4 AFP-fondet som andel av bedriftenes juridiske forpliktelser (62+) og forventede samlede utbetalinger, inkludert personer under 62 år («totalforpliktelser»). 2020–2080. Prosent.<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent, nettorente 1 prosent, middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger 2020. Opptjeningsatts 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.

### 2.3.2 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.

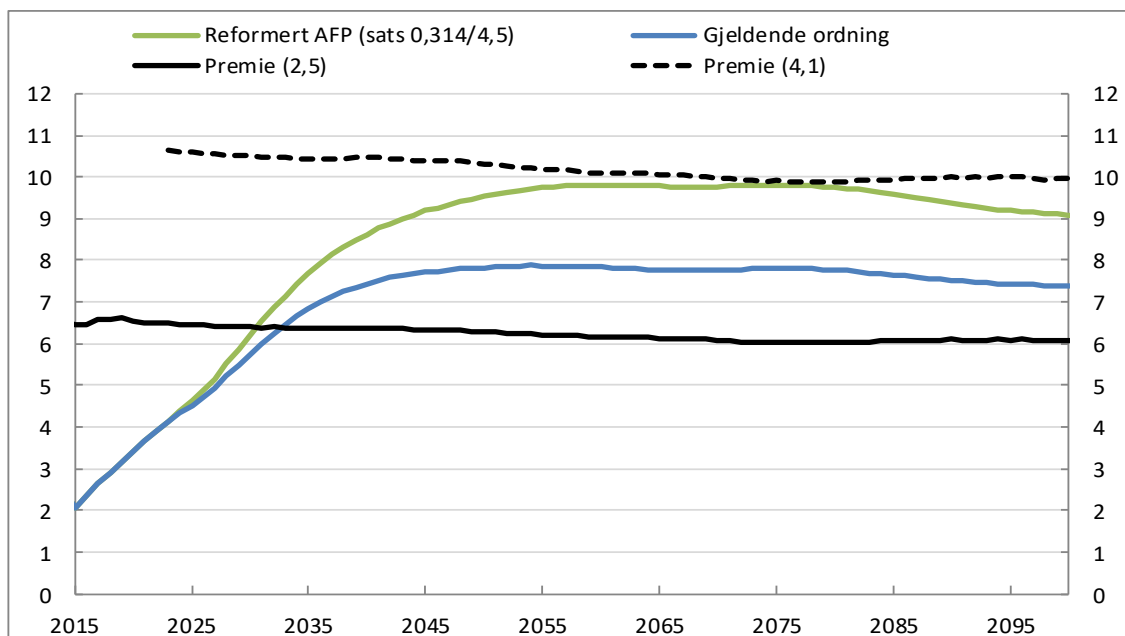
For det tilfellet satsen i reformert AFP økes til 5,0 prosent for AFP2, vil det være nødvendig å øke premien til 4,5 prosent for å nå fullfundering av de juridiske forpliktelsene i 2043, det vil si en økning i premien på om lag 80 prosent fra dagens premienivå. Den isolerte effekten av omleggingen forutsatt 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 opptjeningsatts på 0,314/4,5 prosent skulle vært 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.

Figur 2.5 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. Premie beregnes av lønn mellom 1 og 7,1 G.

**Figur 2.5 Anslag på Fellesordningens utgifter til reformert AFP med opptjeningsst 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, sammenholdt med gjeldende ordning og innbetalinger av medlemspremie. Milliarder kroner i 2020-G<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Videre forutsetninger: Premie 2,5 prosent til og med 2022, deretter 4,1 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.

### 2.3.3 Oppsummering av resultater fra hovedberegningene

Tabell 2.1 oppsummerer resultatene av beregningene som er gjennomført og vist til i punktene 2.3.1 og 2.3.2.

**Tabell 2.1 Ulike kombinasjoner av premie og opptjeningsst i reformert AFP, gitt mål om utvikling i fonderingsgrad. Prosent**

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

### 2.3.4 Minstekrav til samlet tid i AFP-bedrift

Et krav om minste samlet opptjening eller samlet tid i AFP-bedrift gjennom yrkeskarrieren, kan bidra til å redusere kostnadene ved omleggingen til reformert AFP. Et slikt krav kan videre være ønskelig blant annet for å begrense omfanget av utbetalinger av små AFP-pensjoner. Av praktiske årsaker er effektene av minstekrav analysert som krav til en minste samlet opptjent pensjonsbeholdning. For å unngå at et slikt krav skal være lettere å oppfylle for relativt høytlønte enn for lavtlønte, er det vurdert 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 kan opparbeides med en tjenestetid på 6–7 år.

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 tallene som er gjengitt over.

Innføringen av et minstekrav innebærer at premien i alternativet med videreføring av dagens opptjeningsats, kan oppjusteres noe mindre enn til 4,1 prosent for å ivareta et krav om fullfundering i 2043. 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 private AFP-bedrifter, ville det være tilstrekkelig å oppjustere premien til i underkant av 3,9 prosent.

### 2.3.5 Overgangsordning som tetter hull fra første dag

Skissen til reformert AFP legger til grunn at dagens kvalifiseringskrav skal avvikles umiddelbart.

En videreføring av kvalifiseringskravene i overgangsperioden ville innebære at en ikke benyttet seg av all tilgjengelig informasjon om AFP-tilknytning etter omleggingstidspunktet, og at avstanden i tid mellom kvalifiseringsperioden og opptjeningsperioden blir stadig lengre. For eksempel ville en person født 1970 først starte kvalifiseringsperioden for opptjeningen i årene før 2015 (AFP1) når personen fyller 53 år i 2023, det vil si 9 år før personen fyller 62 år i 2032. 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.

Det viktigste argumentet for å velge en overgangsløsning hvor en umiddelbart avvikler 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 hovedformålene 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.

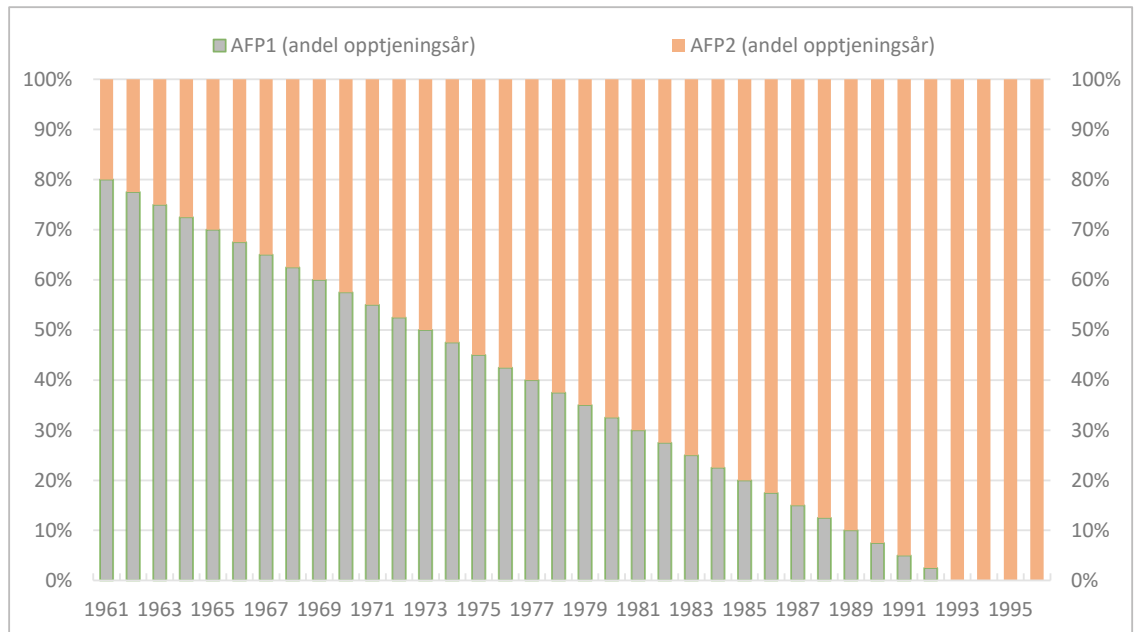
Umiddelbar avvikling av ansiennitets- og kvalifiseringsvilkårene (også for opptjening før 2015) vil gi høyere kostnader fram mot 2080, sammenliknet med å videreføre gjeldende AFP-ordning for opptjeningen som har funnet sted før 2015. Beregningene viser at utgiftene til reformert AFP for perioden 2023–2080 samlet gir 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.

## 2.4 Konsekvenser for den enkelte

### 2.4.1 Innledning

Forutsatt at 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. 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, og 8 av de 40 årene i arbeid (20 prosent) som beregningsgrunnlag for AFP2, jf. figur 2.6.

**Figur 2.6 Sammensetning av AFP-ytelsen etter andel opptjeningsår som inngår i beregningen for årskull 1961–1996, forutsatt opptjening i alderen 22–61 år. Prosent.**



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. Vektingen innebærer at de som har alle måneder i AFP-bedrift etter 2015 får godskrevet full opptjening, både for opptjening før og etter dette tidspunktet. 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 det følgende 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. «Opptjeningen» i AFP-ordningen skjer til og med fylte 61 år.

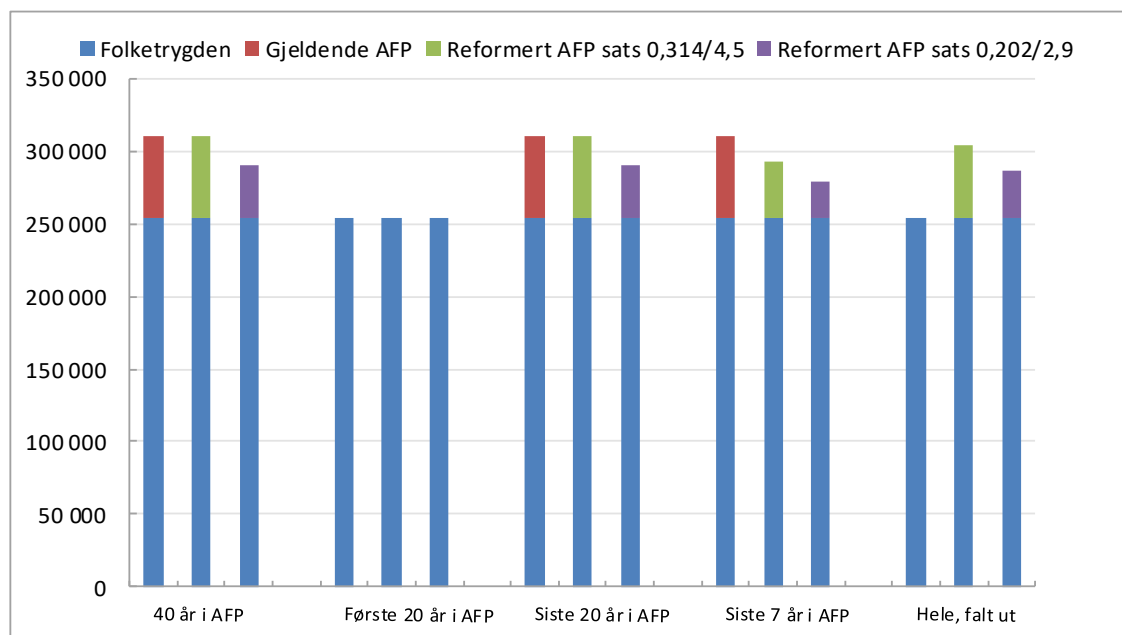
I dag kan en ikke motta både offentlig og privat AFP. Dersom AFP-ordningen i offentlig sektor legges om på samme måte som i privat sektor, med samme opptjeningssetser, vil år fra offentlig sektor kunne plusses på år fra privat sektor og figurene kan leses som konsekvenser av omlegging av AFP-ordningene for gitte karrierer i offentlig og privat sektor samlet. Dette tilrettelegger også for mobilitet mellom offentlig og privat sektor fordi en ikke risikerer å tape pensjonsmessig på jobbytter mellom sektorene.

#### 2.4.2 Effekter av reformert AFP for 1963-kullet

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 sats, det vil si med opptjeningssetser på 0,314 for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, 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 med opptjeningssetser på 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2, reduseres samlet pensjon med vel 6 prosent. AFP-ytelsen reduseres med om lag 36 prosent.

Figur 2.7 viser hvordan den årlige utbetalingen fra folketrygden og AFP avhenger av tidligere AFP-tilknytning med gjeldende AFP-ordning og med reformert AFP for 1963-kullet.

**Figur 2.7 pensjon i 2020-kroner etter tilknytning til AFP-bedrift med gjeldende AFP og reformert AFP med ulike satser. Årskull 1963<sup>1</sup>**



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

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. Dette skyldes at gjeldende ordning krever AFP-tilknytning i minst syv av de siste ni årene før 62 år og at reformert AFP i en overgangsfase vil måtte baseres på opplysninger om AFP-tilknytning fra og med 2015. Personer i 1963-kullet som arbeider de 20 siste årene i AFP-bedrift, vil

derimot få lik ytelse som personer med hele yrkeskarrieren i AFP-bedrift, siden en ikke har opplysninger om AFP-tilknytning før 2015.

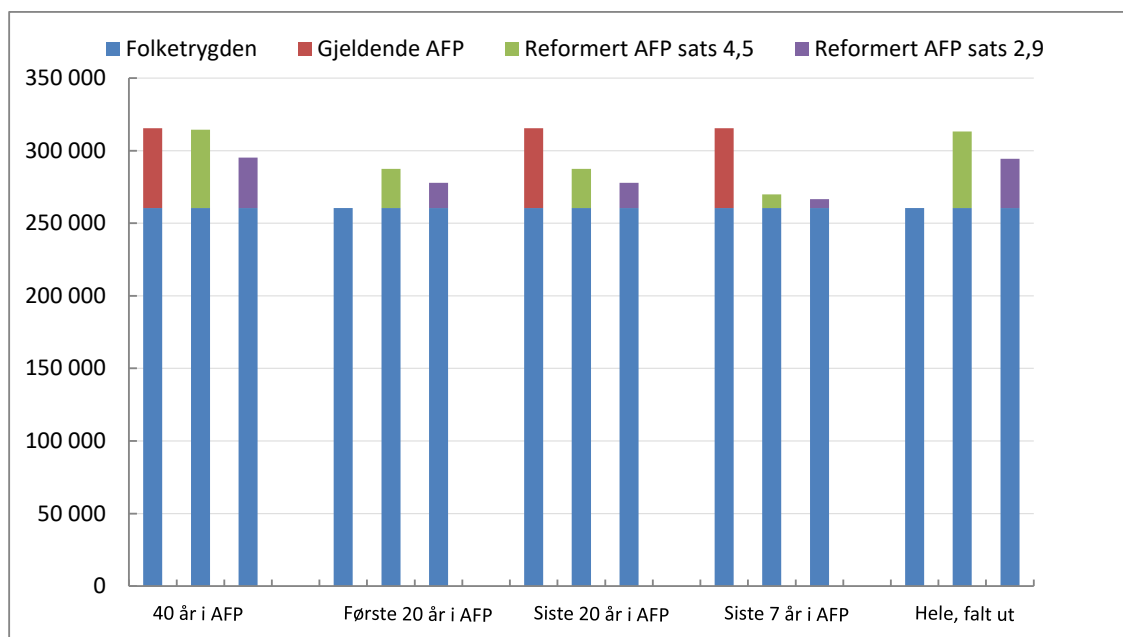
De som kun har de siste 7 årene i AFP-bedrift, kommer vesentlig bedre ut med gjeldende ordning sammenliknet med reformert AFP som tar hensyn til all AFP-tilknytning i år fra og med 2015 ved utmåling av AFP-ytelsen. Med satser på 0,314 og 4,5 vil samlet pensjon fra folketrygden og AFP være om lag 5 prosent 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. 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 bare folketrygdpensjonen med satser på 0,314 og 4,5 og om lag 13 prosent høyere med satser på 0,202 og 2,9.

#### 2.4.3 Effekter av reformert AFP for 1993-kullet

Ny ordning vil være nær fullt innfasert for kullene født rundt 1990 og senere, siden de ikke har hatt yrkesaktivitet av betydning før 2015.

Figur 2.8 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.

**Figur 2.8 Årlig pensjon i 2020-kroner etter tilknytning til AFP-bedrift med gjeldende AFP, samt reformert AFP med ulike satser. Årskull 1993.<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Videre forutsetninger: Pensjonering ved 70 år, fast inntekt lik 5 G og 48 opptjeningsår i folketrygden. 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 levealderjusteringen, sammenliknet med 1963-kullet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

For personer født 1993 som har 40 år i AFP-bedrift før fylte 62 år, vil reformert AFP med en videreføring av dagens opptjeningssats gi en samlet pensjon fra folketrygden og AFP på om lag samme nivå som ved en videreføring av gjeldende ordning. Forutsatt at han eller hun starter i AFP-bedrift ved 26 års alder, og dermed har 90 prosent av karrieren fram til 62 år (36 av 40 år) i AFP-bedrift, vil samlet pensjon reduseres med om lag 2 prosent, mens AFP-ytelsen reduseres med om lag 12 prosent.

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, mens AFP-ytelsen reduseres med om lag 37 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 om lag 10 prosent høyere, og med en sats på 2,9 blir samlet pensjon nær 7 prosent høyere enn bare folketrygdpensjon. 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).

#### 2.4.4 Oppsummering

Et viktig resultat av omleggingen er at når reformert AFP er fullt innfaset mot slutten av dette århundret, 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.

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 som nevnt komme til utbetaling til et betydelig økt antall. I utredningen er det også beskrevet at med endringer i krav eller for eksempel beregningsgrunnlag kan ytelsens størrelse eventuelt fordeles annerledes.

For å vise effekten av økt organisasjonsgrad er det beskrevet et alternativ der oppslutningen i ordningen øker fra dagens nivå. Dette vil lette fondsoppyggingen i stor grad og øke ordningens bærekraft i seg selv. I eksempelet som er vist i rapporten, det vil si hvis en skulle få så mye som en 20 prosentpoengs økning i organisasjonsgraden i privat sektor, 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. Forutsatt en økning i organisasjonsgrad som skissert og fullfundering av de juridiske forpliktelsene i 2043, viser beregninger at premien kan settes til om lag 2,1 prosent med opptjeningssatser på 0,202 prosent for AFP1 og 2,9 prosent for AFP2 og med opptjeningssatser på 0,314 prosent for AFP1 og 4,5 prosent for AFP2, må premien økes til om lag 3,3 prosent.

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.

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. Framskrivninger 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 kvinnedominerte 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 motsatt, i og med at over 70 prosent av de sysselsatte i offentlig sektor er kvinner som potensielt vil kunne motta 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).

## 2.5 Konsekvenser for bedriftene

En reformert AFP-modell som skissert vil 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 framtidig 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-ordningen, 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 fonderingsgrad, mens redusert organisasjonsgrad kan gi ordningen svakere økonomi og lavere fonderingsgrad enn beregningene gir.

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 fonderingsgraden i ordningen, samt avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko. Dette skal ivaretas gjennom en kombinasjon av fondering og risikoregulering. Det står videre 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 fullfondering av juridiske forpliktelser er ivaretatt innen et gitt årstall (2043). Det er videre vist beregninger av hva forventede framtidige utbetalinger til også de under 62 år vil kunne utgjøre. Det er også beregnet hva premien ville blitt hvis det beregnes med opptjeningssatser slik at det med full opptjening i ordningen blir en ytelse på linje med dagens nivå.

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

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

Rapporten har lagt vekt på å belyse usikkerheten i beregninger av framtidig fonderingsgrad, og gir ulike prognoser for utvikling ut fra varierende antakelser (se punkt 2.6).

Videre er framtidig bærekraft og risikoregulering beskrevet i punkt 3. 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.

## 2.6 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 på fondsgraden 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 tilfredsstillende fondekravet 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 en 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 fullfondering 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 framtidige utbetalinger til de under 62 år.

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. 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 videre svært avhengige av den nettorenten som legges til grunn.

## 3. Bærekraft og risikoregulering

### 3.1 Innledning

I protokollen vises det til at AFP-ordningen har et betydelig og økende bufferfond, men at den ikke er sikret mot risikoen for vesentlige endrete rammevilkår eller redusert oppslutning om ordningen fra partene. Det vises videre til at det ikke er satt av midler til framtidige og økende pensjonsutbetalinger og at dette innebærer en risiko for ordningens bærekraft over tid. Partene er enige om å øke fonderingsgraden i ordningen og avtale et regelverk som kan skjerme ordningen mot risiko.

Det følger videre av protokollen at partene ønsker at utredningen skal belyse krav til fonderingsgrad på ulike tidspunkter og finansieringsansvar, herunder betydningen også av forventede utbetalinger til dem som fortsatt er i arbeid. I utredningen ønskes også vurdert hvilke situasjoner som krever spesiell håndtering og tiltak, samt risikoregulering. Partene er enige om at prinsipper for regulering av pensjon, herunder «definert ambisjon», skal utredes.

Beregninger gjort til dette punktet er gjort for gjeldende AFP.

### 3.2 AFP-forpliktelsene

Av AFP-tilskottsloven 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. 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.

Det er ikke fastsatt konkrete krav til størrelsen på fondet for dagens AFP-ordning, verken absolutt eller i forhold til forpliktelsene. Ved revisjonen av regnskapet for Fellesordningen har Riksrevisjonen vært kritiske til at det ikke foreligger planer for fondsoppbyggingen i AFP-ordningen. Arbeids- og sosialdepartementet har uttalt at det vil vurdere om det kan være aktuelt å stille krav til et bestemt nivå eller intervall for dekning av den nye AFP-ordningens framtidige forpliktelser. 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 fonderingsgraden i ordningen som sikrer fondering av ordningens juridiske forpliktelser.

Framskrivningene av fond og forpliktelser i dagens ordning kan gi en indikasjon på hvor raskt det vil være realistisk å fullfondere forpliktelsene i ordningen. Det må videre ses på hva som ville kunne forventes utbetalt hvis de under 62 år, eventuelt begrenset til personer over en viss alder, skulle fått utbetalt et beløp tilsvarende sin fartstid i ordningen.

Som et alternativ eller supplement til en målsetting om en viss fondsutvikling, kan en ha en målsetting om en maksimal periode med fortsatt premieinnbetaling. Verdien av den erkjente plikten, beregnet som antall år med premieinnbetaling før 100 prosent fonderingsgrad (62+) oppnås, er svært avhengig både av når en avvikling finner sted og den nettorenten som legges til grunn. Forventet antall år med fortsatt premieinnbetalinger ved avvikling av ordningen vil, under ellers like forutsetninger, være færre jo høyere fonderingsgraden 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 må være til enhver tid.

### 3.3 Forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år

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. Ansatte i AFP-bedrifter som nærmer seg 62 år, har trolig forventninger som går utover de formelle rettighetene som følger av

tilskottsloven. Dersom det ved en avvikling vurderes ønskelig å møte disse forventningene helt eller delvis, reiser spørsmålet seg om hvordan merutgiftene som følger av en mindre streng avgrensing enn i AFP-loven, skal beregnes og synliggjøres. Et ensidig fokus på gruppen over 62 år kan således gi et ufullstendig bilde av kommende utfordringer ordningen vil kunne møte.

Statistisk sentralbyrås beregninger viser 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. Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene ved utgangen av 2019 er anslått til 55 milliarder kroner, mens andelen av beregnede forventede framtidige utbetalinger til personer under 62 år er anslått til 116 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.

I 2040 anslås Fellesordningens andel av AFP-forpliktelsene å øke til nær 112 milliarder kroner, mens de beregnede forventede utbetalingene til personer under 62 år forventes å reduseres noe, til om lag 105 milliarder kroner. AFP-fondet målt som prosent av AFP-forpliktelsene forventes å reduseres i beregningene, fra om lag 76 prosent i 2019 til 64 prosent i 2040. AFP-fondet målt som prosent av summen av AFP-forpliktelsene og forventede framtidige utbetalinger øker noe i beregningene fra om lag 25 prosent i 2019 til om lag 33 prosent fram mot 2040, for deretter også å reduseres.

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 3.1 viser antall år med fortsatt premiebetaling for å kunne finansiere alle framtidige 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 omlegging av AFP-ordningen.

**Tabell 3.1 Antall år med premieinnbetalinger etter avvikling av dagens AFP-ordning for å kunne finansiere Fellesordningens forventede framtidige pensjonsutbetalinger i ulike avviklingsscenarioer<sup>1</sup>**

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

<sup>1</sup> 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.

Det understrekes at forventede utbetalinger til personer under 62 år 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.

### 3.4 Risikoregulerende mekanismer

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 det inntreffer hendelser som setter finansieringsgrunnlaget for ordningen under press også vil kunne bidra til å øke tilliten til en ordning.

En reguleringsmekanisme som har til formål eksempelvis 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 og kan være særlig aktuell dersom en skal over på en opptjeningsbasert AFP-ordning, jf. punkt 4. En slik mekanisme innebærer i utgangspunktet imidlertid ikke 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 fundamentale endringer som påvirker AFP-ordningen, som for eksempel svikt i oppslutningen om ordningen eller i en vedvarende lavkonjunktur, vil det være aktuelt med ytterligere og mer omfattende risikoreducerende tiltak. Det antas at tiltak i slike situasjoner bør kunne føre til en nedjustering av framtidige forpliktelser i tillegg til eventuelt økte innbetalinger. Et forpliktende avtaleverk 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». Sentrale problemstillinger er hva som skal utløse handlinger eller justeringer, hvor detaljert tiltak må beskrives for de skal bidra til å skape den nødvendige tilliten til pensjonsordningens bæreevne, og hvor stor grad av automatikk det bør være for å skape tillit til at nødvendige tiltak faktisk vil iverksettes.

### 3.5 Balanseringsmekanisme for AFP-ordningen

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 (nå Gabler) 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 risikoregulere instrument som 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.

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 (sik-tlengden). 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.

## 4. Overgang til en opptjeningsbasert AFP-ordning

I protokollen 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 slik overgang best kan gjennomføres avhenger i stor grad av hvordan en reformert kvalifikasjonsordning utformes. Det pekes her på noen utvalgte problemstillinger.

Ansatte i AFP-bedrifter vil i en opptjeningsbasert modell tjene opp pensjonsrettigheter fram til en fastsatt alder, for eksempel fram til 62 år som i gjeldende AFP-ordning. Pensjonsopptjeningen kan beregnes ut fra samme beregningsgrunnlag som legges til grunn for ny opptjening i en reformert kvalifikasjonsordning (AFP2). De private tjenestepensjonsordningene er basert på alleårsopptjening med lønn som beregningsgrunnlag. Dette tilsvarer bruk av inntekt i AFP-bedrift (AFP2) som beregningsgrunnlag i reformert AFP.

Dersom AFP skal legges om til en opptjeningsbasert og fullfondert ordning uten behov for store tilleggsinnbetalinger for å fondere ordningen, bør en reformert kvalifiseringsordning baseres på en kombinasjon av opptjeningssatser, premieinnbetalinger og eventuelt risikoregulere mekanismer, som gir høy grad av sikkerhet for at det bygges opp tilstrekkelige fond innen rimelig tid. For at en samlet AFP-ytelse etter en overgang til opptjent ordning også skal hensynta årene i AFP-bedrift før overgangstidspunktet til opptjent ordning må fondene ved overgang være av en størrelse som i tillegg til juridiske forpliktelser også dekker forventede framtidige utbetalinger til de under 62 år. Forhold som må vurderes nærmere er krav til forvaltning, soliditet, risikostyring, internkontroll mv.

## 5. Merknader

### 5.1 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 framtidige 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 opptjeningsssats. LO mener at denne opptjeningsssatsen 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 tjenstepensjonen. LO mener derfor staten bør ha interesser i å bidra med mer økonomi til en reformert AFP.

### 5.2 Merknad fra NHO til utredningen om en reformert AFP

Protokollen fra 2018-oppgjøret om en framtidig 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 framtidig 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 opptjenings-sats videreført på dagens nivå. Beregningen viser at pilarene 2 og 3 ikke er forenlige. Hvis bedriftenes premie skal holdes, må ytelsene ned. Hvis opptjenings-satsen 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 opptjenings-satsen 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 framtidig 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 fullfundering av de juridiske forpliktelsene i 2043. NHO støtter ambisjonen om en slik fullfundering. I tråd med protokollen belyser utredningen en modell for risikoregulering med mekanismer som kan håndtere eventuelle avvik fra den ønskede funderingsbanen. 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 fullfundering 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.

## Lenker

Evaluering av AFP i privat sektor – Rapport fra arbeidet 7. desember 2017: <https://www.lo.no/contentassets/95d21cb287a945908b8d3b6ee3f1ac48/afprapport.pdf> og [www.nho.no/publikasjoner/afp-evaluering-2017/afp-endig-rapport/](http://www.nho.no/publikasjoner/afp-evaluering-2017/afp-endig-rapport/).

Riksmeklerens møtebok i forbindelse med tariffoppgjøret 2018: <https://www.nho.no/siteassets/lonn-og-tariff/riksmeklerens-motebok-nho-lo.pdf>



