



Foto: Colourbox

# PENSJONSKOSTNADER I KOMMUNESEKTOREN

Anslaget for veksten i  
pensjonskostnadene  
i Statsbudsjettet

Økonomiske  
konsekvenser av ny  
offentlig tjenestepensjon

Arbeidsgrupperapport  
Mars 2019

## Innhold

1	Sammendrag .....	4
2	Arbeidsgruppens mandat og sammensetning .....	7
2.1	Mandat .....	7
2.2	Sammensetning .....	8
3	Om pensjonspremier og pensjonskostnader .....	9
3.1	Ulike regelverk for beregning av premier og kostnader .....	9
3.2	Noen sentrale forskjeller mellom pensjonspremier og pensjonskostnader .....	9
3.3	Kort om rettsgrunnlaget for kommunale pensjonsordninger .....	10
3.4	Beregning av pensjonspremier .....	12
3.4.1	Livsforsikringsteknikk – grunnlagselementer .....	12
3.4.2	Premier og premiereserver m.m. ....	14
3.4.3	Pensjonsmidler .....	19
3.5	Beregning av pensjonskostnader .....	20
3.5.1	Bakgrunn .....	20
3.5.2	Regnskapsmessig pensjonsforpliktelse .....	21
3.5.3	Regnskapsmessige pensjonsmidler .....	23
3.5.4	Regnskapsmessig pensjonskostnad (netto pensjonskostnad) .....	24
3.5.5	Beregningsforutsetninger .....	24
3.6	Særlige forhold ved Statens pensjonskasse .....	26
3.6.1	Pensjonspremier .....	26
4	Regnskapsføring av pensjon i kommuneregnskapet .....	28
4.1	Føringene i drifts- og investeringsregnskapet .....	28
4.2	Føringene i balanseregnskapet .....	30
4.2.1	Premieavvik .....	30
4.2.2	Pensjonsmidler og pensjonsforpliktelse .....	30
5	KMDs anslag for vekst i pensjonskostnadene .....	32
5.1	Problemstilling .....	32
5.2	Om departementets kostnadsanslag .....	33
5.2.1	Oppsummering av departementets metode .....	33
5.2.2	Kildematerialet .....	34
5.2.3	Nærmere om anslaget for vekst i netto pensjonskostnad .....	37

5.2.4	Nærmere om anslaget for vekst i amortiseringskostnader .....	38
5.3	Arbeidsgruppens vurderinger.....	40
5.3.1	Samlet vurdering – oppsummering .....	40
5.3.2	Om anslaget for veksten i netto pensjonskostnad .....	41
5.3.3	Om anslaget for veksten i amortiseringskostnadene .....	43
6	Økonomiske konsekvenser av ny offentlig tjenstepensjon.....	44
6.1	Innholdet i ny offentlig tjenstepensjon.....	44
6.1.1	Innledning.....	44
6.1.2	Ny alderspensjon: Påslagsordning .....	44
6.1.3	Ny AFP.....	45
6.1.4	Betinget tjenstepensjon.....	45
6.1.5	Andre elementer for dem som er født i 1963 eller senere .....	46
6.1.6	Tilpasninger for eldre årskull .....	47
6.2	KLPs beregninger av virkningene på pensjonspremiene.....	47
6.2.1	Oppsummering .....	47
6.2.2	Virkninger av nye samordningsregler .....	48
6.2.3	Virkninger på pensjonspremiene.....	49
6.3	KLPs beregninger av virkningene på pensjonskostnadene.....	57
6.3.1	Regnskapsmessig behandling av ny offentlig tjenstepensjon .....	57
6.3.2	Virkninger på pensjonskostnadene.....	58
7	Vedlegg – Tabeller .....	62

# 1 Sammendrag

*Denne rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe som ble nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i juni 2018, i samarbeid med Finansdepartementet. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra staten, kommunesektoren og pensjonsleverandørene. Arbeidsgruppen har i perioden juni 2018 til februar 2019 hatt fem møter.*

*Kommunal- og moderniseringsdepartementet retter en spesiell takk til representantene fra KLP som har levert sentrale faglige og tekstlige bidrag til rapporten.*

*I rapporten benyttes begrepet kommuner som fellesbetegnelse for kommuner og/eller fylkeskommuner.*

Denne rapporten tar for seg to spørsmål som gjelder kommunesektorens pensjonskostnader. Det første spørsmålet er om hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan forbedre sine årlige anslag for veksten i pensjonskostnadene i kommunesektoren, til bruk i regjeringens arbeid med statsbudsjettet. Det andre spørsmålet er om hvilke økonomiske konsekvenser ny offentlig tjenestepensjon vil ha for kommunesektoren.

Spørsmålene som tas opp i rapporten må ses på bakgrunn av at pensjonskostnadene utgjør en stor del av kommunesektorens lønnskostnader, og at den årlige kostnadsveksten kan være betydelig. Ny offentlig tjenestepensjon vil ha effekter på utviklingen i pensjonskostnadene, men hvilke effekter dette er, og hvilken betydning de har, har til nå ikke vært klarlagt. Rapporten må også ses i lys av at Stortinget ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2015, fattet følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen gjennom de årlige budsjettforslagene foreslå en vekst i kommunenes inntekter som setter kommunene reelt i stand til å bygge ut og styrke kvaliteten på skole og andre velferdstjenester, og i tillegg fullt ut dekke demografi- og pensjonskostnader.

Arbeidsgruppens mandat og sammensetning er beskrevet i *kapittel 2*.

I *kapittel 3 og 4* beskrives prinsippene bak beregningene av pensjonspremier og pensjonskostnader, og hvordan premiene og kostnadene håndteres i kommuneregnskapet.

*Kapittel 5* handler om Kommunal- og moderniseringsdepartementets årlige anslag for veksten i pensjonskostnadene i kommunesektoren, og hvordan dette anslaget kan forbedres.

De siste årene har det vært avvik mellom departementets anslag i statsbudsjettet for kostnadsveksten og den faktiske kostnadsveksten utover veksten i lønnsutgiftene. Departementet bør derfor gjøre enkelte endringer i måten budsjettanslaget gjøres på og hvilket tallgrunnlag som benyttes for å utarbeide anslaget.

Arbeidsgruppen foreslår at departementet tar i bruk økonomiplanprognosene som KLP og SPK utarbeider. Dette tallgrunnlaget gjør det mulig for departementet å utarbeide budsjettanslagene på en måte som er mer metodisk korrekt sammenlignet med den metoden departementet har benyttet fram til nå. Tallene i økonomiplanprognosen

inneholder imidlertid usikkerhet, da det må gjøres en rekke antagelser om flere forhold som lønnsvekst, bestandsutvikling mv. for å kunne estimere utviklingen i premier og kostnader fram i tid. Departementets budsjettanslag vil derfor fortsatt inneholde stor usikkerhet.

*Kapittel 6* handler om konsekvensene av ny offentlig tjenstepensjon for kommunenes og fylkeskommunenes økonomi. Arbeidsgruppens omtale av disse konsekvensene bygger på beregninger som er foretatt av Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

Ny offentlig tjenstepensjon innføres fra 2020. Dette vil påvirke pensjonspremiene og kravet til premiereservene i kommunesektoren, både på kort og noe lengre sikt. Også de regnskapsmessige pensjonskostnadene og pensjonsforpliktelsene påvirkes.

Virkningene av ny offentlig tjenstepensjon må ses i sammenheng med at det også innføres nye regler for samordning av ytelsene fra tjenstepensjonsordningene med ytelsene fra folketrygden. Overgangen til nye samordningsregler medfører i 2020 en vesentlig reduksjon i kravet til premiereserve. Dette frigjør betydelige milliardbeløp. Dette er det ikke tatt hensyn til i premieprognosene som presenteres i denne rapporten.

KLPs beregninger viser at det totale premienivået fra 2021 til 2025 vil ligge noe høyere enn premienivået ville vært med dagens regime. Fra 2025 viser beregningen en nedgang i det samlede premienivået, etterfulgt av en økning fram mot 2031. Deretter beveger premienivået seg noe ned igjen mot et mer stabilt nivå, om lag på nivå med det premiene anslagsvis ville vært gitt at dagens regime ble videreført. I denne framskrivingen inngår imidlertid ikke årlig reguleringspremie fullt ut.

KLP har også beregnet hvordan netto pensjonskostnad vil utvikle seg med ny offentlig tjenstepensjon. Effekten av ny offentlig tjenstepensjon på de samlede pensjonskostnadene de nærmeste årene er nærmere omtalt i punkt 6.3.2. Dersom vi antar uendrete økonomiske forutsetninger, demografiske forutsetninger og uendret pensjoneringsmønster mm., vil netto pensjonskostnad få et skift ned i 2020 og ventelig deretter være stabilt på det nivået. Bildet vil riktignok kunne endres av den varige løsningen for særaldersgrense og AFP og/eller endrete forutsetninger.

Framskrivingen av det overordnede premiebildet går frem til 2040 og gir således et bilde på utviklingen i premie på kort sikt i pensjonssammenheng. Årlig premie vil svinge som en følge av utfasing av gamle regler og innfasing av nye. I 2040 vil 1973-årgangen fylle 67 år, og det er fortsatt mange som vil ha en stor andel av sin opptjening etter gamle regler og prognosen for dette året representerer fortsatt innfasing. Netto pensjonskostnad derimot inkluderer alle nye regler på forventet bestand og vil dermed ha en større grad av et "evighetsperspektiv".

I prognosene inngår bare en liten del av reguleringspremiene, mens netto pensjonskostnad inkluderer alle forventete reguleringer på aktuell bestand.

Følgende tabell oppsummerer virkningen av ny offentlig tjenstepensjon på pensjonspremier, netto pensjonskostnad og premieavvik:

<b>Premieelementer</b>	<b>2020 – 2025</b>	<b>2025 – 2030</b>	<b>2030-2040</b>
Premie alderspensjon	Økende premie	Gradvis avtakende premie	Avtakende premie mot dagens premienivå
Reguleringspremie	Litt redusert premie	Litt redusert premie	Litt redusert premie
Tidligpensjon/AFP	Dagens nivå	Noe lavere	Høyere, men avtakende
Bruttogaranti og andre garantielementer	Stabilt	Stabilt	Stabilt på lavere nivå
<b>Pensjonskostnadselementer</b>			
Netto pensjonskostnad	Redusert i 2020, deretter stabilt på lavere nivå	Stabilt på litt lavere nivå	Stabilt på litt lavere nivå
Premieavvik	Variierende, som i dag	Variierende, som i dag	Variierende, som i dag

## 2 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

### 2.1 Mandat

Arbeidsgruppen har hatt følgende mandat:

#### **Mandat og sammensetning av arbeidsgruppe om beregning av pensjonskostnader**

##### **Bakgrunn**

I kommuneregnskapene er det de årlige pensjonskostnadene som har resultateffekt, og ikke de betalte pensjonspremiene. Differansen mellom årets pensjonspremie og årets beregnede netto pensjonskostnad (premieavviket) balanseføres. I tillegg til netto pensjonskostnad består de årlige pensjonskostnadene av kostnadene ved å amortisere premieavviket. Over tid er det dermed pensjonspremiene som belastes kommuneregnskapene.

Kommunesektorens pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader er betydelige. Det har de siste årene vært en sterk vekst i premiene som kommunene betaler inn til pensjonsordningene. Samtidig er anslagene usikre og endringene kan være store fra år til år, blant annet som følge av endringer i regelverk og svingninger i lønnsvekst og rentenivå. Det gjør det vanskelig å utforme et hensiktsmessig beslutningsgrunnlag til bruk i arbeidet med det økonomiske opplegget for kommunesektoren.

På denne bakgrunn settes det ned en arbeidsgruppe for å gå gjennom metodene som brukes for å utarbeide anslag for pensjonskostnadene i kommunesektoren. Arbeidsgruppen skal videre redegjøre for hvordan nye samordningsregler og ny modell for offentlig tjenestepensjon vil påvirke kommuneøkonomien.

##### **Arbeidsgruppens oppgaver**

Arbeidsgruppens oppgaver består av to deler:

###### *Del 1*

Arbeidsgruppen skal

Utarbeide et forslag til hvordan veksten i pensjonspremiene, netto pensjonskostnad og de samlede pensjonskostnadene kan beregnes.

Redegjøre for tilgjengelige kilder og tallmateriale som bør legges til grunn for beregningene.

Redegjøre for hvilke sentrale forutsetninger som bør legges til grunn for beregningene.

###### *Del 2*

Arbeidsgruppen skal

Redegjøre for effektene av ny offentlig tjenestepensjon på pensjonspremier og premiereserver, og på netto pensjonskostnader, pensjonsmidler og pensjonsforpliktelser, både på kort og lang sikt.

Redegjøre for hvordan effektene av ny offentlig tjenestepensjon håndteres i kommuneregnskapene (resultateffekt og effekt på balansen).

Arbeidsgruppen skal levere sin rapport innen utgangen av oktober 2018.

## **Organisering**

Arbeidsgruppen ledes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og skal ha følgende sammensetning:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet – 3

Finansdepartementet – 2

Arbeids- og sosialdepartementet - 2

Kommunal Landspensjonskasse – 2

Statens pensjonskasse – 1

Bergen kommune – 1

Oslo kommune - 1

KS Kommunesektorens organisasjon – 1

## **2.2 Sammensetning**

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm (arbeidsgruppens leder)
- Seniorrådgiver Bent Devik
- Seniorrådgiver Hina Ilyas

Fra Finansdepartementet

- Avdelingsdirektør Lars Wahl
- Fagsjef Brynjar Indahl

Fra Arbeids- og sosialdepartementet

- Spesialrådgiver Roar Bergan
- Seniorrådgiver Arild Farstaddal

Fra kommunesektoren

- Spesialrådgiver Sigmund Engdal, KS
- Seksjonssjef Øystein Sagelvmo, Oslo kommune
- Leder Geir Ove Misje, Bergen kommune

Fra pensjonsleverandørene

- Aktuar Trond Nystad, KLP
- Analytiker Inge Myrseth, KLP
- Aktuar Cecilie Sjuls Nygård, SPK



## 3 Om pensjonspremier og pensjonskostnader

### 3.1 Ulike regelverk for beregning av premier og kostnader

Kommunene må forholde seg til tre sett regler ved håndtering av pensjon.

For det første er det regelverket som regulerer forholdet mellom leverandøren av pensjonsordningen og kommunen for ansatte unntatt lærerne. Dette regelverket er gitt i lov om forsikringsvirksomhet med tilhørende forskrifter. Disse reglene legger blant annet føringer på hvordan leverandøren skal beregne pensjonspremiene og hvor mye midler som til enhver tid må være avsatt i pensjonsordningen for å kunne innfri pensjonsforpliktelsene. Finanstilsynet overvåker dette markedet. Her bestemmes hvor mye kommunene hvert år må betale i pensjonspremier til pensjonsordningen (likviditetsmessige innbetalinger). Dette regelverket gjelder for KLP, kommunale pensjonskasser og andre livsforsikringsselskaper.

For det andre er det regelverket som regulerer forholdet mellom Statens pensjonskasse og kommunen for de (fylkes-)kommunalt ansatte lærerne. Statens pensjonskasse følger et noe annet system for premieberegninger mm. enn det som gjelder etter forsikringsvirksomhetsloven. Forutsetningene som benyttes i premieberegningene i SPK avviker fra forutsetningene som benyttes i KLP og andre som er underlagt forsikringsvirksomhetsloven.

For det tredje er det regelverket som regulerer hvordan kommunene skal føre pensjon i sitt regnskap. Dette er regulert i forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 13.<sup>1</sup> Her gis det regler for hvordan pensjonskostnadene skal beregnes og føres. Her bestemmes hvor store kostnader kommunene må føre i regnskapet sitt (regnskapsmessig pensjonskostnad). Disse reglene gjelder for pensjonskostnadene for alle kommunalt ansatte, også medlemmene av SPK.

### 3.2 Noen sentrale forskjeller mellom pensjonspremier og pensjonskostnader

Det er flere grunner til at den årlige likviditetsmessige innbetalingen ikke er lik den årlige regnskapsmessige pensjonskostnaden.

Både ved beregning av premie og pensjonskostnad må det legges til grunn forutsetninger om framtidig utvikling. Regelverkene for henholdsvis pensjonspremier og pensjonskostnader gir ulike føringer for hvilke forutsetninger som skal legges til grunn ved beregningene og forutsetningene er derfor ikke identiske.

En annen sentral forskjell ligger i at premieberegningen er basert på et krav om forsikringsmessig dekning av opptjente ytelser på balansedagen. Det vil si at det til enhver tid skal være tilstrekkelige midler i pensjonsordningen til å kunne innfri

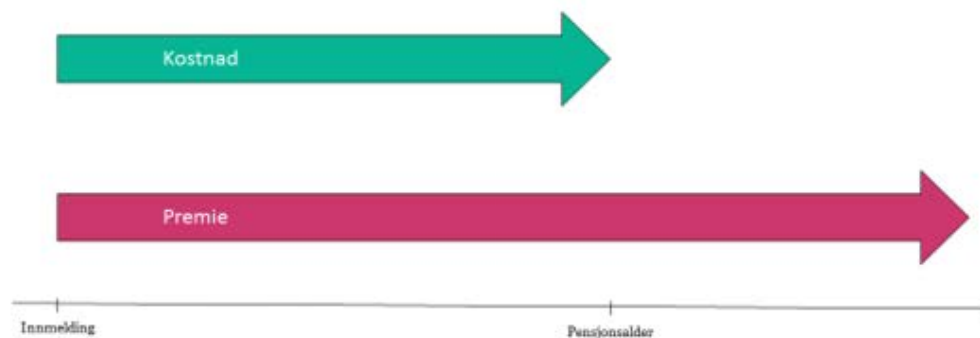
---

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift, som skal tre i kraft fra regnskapsåret 2020, er ute på høring, jf. høringsforslaget §§ 3-5 og 3-6.

pensjonsforpliktelsene som medlemmene fram til nå har tjent opp rett til. Ved beregning av pensjonspremien, som altså skal sikre at kommunens pensjonsforpliktelse er tilstrekkelig fondert, brukes derfor de ansattes lønn på *beregningstidspunktet*. Beregningen av pensjonskostnadene er derimot, for dagens offentlige tjenestepensjon, basert på forventet lønn på *pensjoneringstidspunktet* (sluttlønn). Dette bygger blant annet på at den årlige regnskapsmessige pensjonskostnaden skal utledes av hva pensjonsforpliktelsen vil være dersom den ansatte står i stillingen helt fram til pensjonering.

En tredje viktig forskjell ligger i at beregningen av pensjonskostnadene bygger på forutsetninger om blant annet lønnsvekst og avkastning på pensjonsmidlene som er relativt stabile fra år til år, i motsetning til pensjonspremiene som i større grad avhenger av årlige svingninger i lønnsvekst og avkastning. Dette innebærer blant annet at pensjonspremiene svinger mer enn pensjonskostnadene fra år til år.

Ut fra gitte forutsetninger kan premieforløpet og kostnadsforløpet over opptjenings- og utbetalingsperioden stilisert illustreres slik:



Én sentral forskjell mellom den balanseførte forpliktelsen og den forsikringsmessige forpliktelsen (premiereserven) er at verdien av framtidig forventet lønnsvekst (helt fram til antatt pensjoneringstidspunkt) "glattes" over forventet opptjeningsperiode ved beregning av den balanseførte forpliktelsen. Premiereserven/forsikringskravet må derimot beregnes ut fra årets lønnsvekst (nivå) – som om framtidig pensjonsytelse vil bli fastsatt ut fra dagens nivå på lønnen.

### 3.3 Kort om rettsgrunnlaget for kommunale pensjonsordninger

Innholdet i de kommunale ordningene er regulert både gjennom lov og tariffavtale, hvor det er bestemt hvilke pensjonsytelser som medlemmene tjener opp rett til gjennom sitt ansettelsesforhold.

Gjeldende kommunelov § 24 nr. 3 slår fast at en kommune kan ha en pensjonsordning for de kommunalt ansatte. Dette videreføres i ny kommunelov § 13-5. Forskrift 22.4.1997 nr. 374 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte gir enkelte regler

om hvordan kommunale pensjonsordninger må utformes. Blant annet slår forskriften fast at kommunale pensjonsordninger ikke må gi høyere ytelser enn det som følger av lov om Statens pensjonskasse.

Kommunale pensjonsordninger er såkalte ytelsesordninger. Det vil si at det enkelte medlem har rett på et bestemt beløp (garantert pensjonsnivå) avhengig av pensjonsgrunnlaget (lønn, opptjeningsår mv.). De kommunale pensjonsordningene er, med unntak for ordningene i Statens pensjonskasse, i hovedsak forhåndsfinansierte (fonderte). Dette innebærer at det foretas årlige premieinnbetalinger i opptjeningsperioden som (sammen med den avkastningen som pensjonsselskapene garanterer) skal være tilstrekkelige til at de opparbeidete pensjonsrettighetene kan dekkes. De årlige premieinnbetalingene skal beregnes etter forsikringstekniske prinsipper.

Enkelte elementer i de kommunale ordningene, slik som dagens bruttogaranti og dagens AFP, er såkalte ikke-forsikringsbare ytelser. Disse elementene forhåndsfinansieres dermed ikke, men dekkes gjennom engangspremier det året det blir klart om elementet vil føre til utbetalinger. Finansieringen av ordningene i Statens pensjonskasse er nærmere omtalt i punkt 3.6.

Kommunale pensjonsordninger (med unntak av Oslo kommunes) er detaljert regulert gjennom tariffavtaler, jf. særlig hovedtariffavtalen som arbeidstakerorganisasjonene har med KS som regulerer hvilke ytelser som må ligge i pensjonsordningen. Tariffavtalene må holdes innenfor de rammene som ovennevnte forskrift og annet regelverk setter.

Lov om forsikringsvirksomhet kapittel 4 gir en rekke regler for kommunale pensjonsordninger.<sup>2</sup> Dette er blant regler om hvordan premiene skal beregnes og krav til størrelsen på premiereserven som skal sikre medlemmenes rett til opptjent pensjon. Reglene innebærer at en kommune som etablerer pensjonsordning for sine ansatte, må gjøre det ved at det opprettes en pensjonskasse eller inngås avtale med et forsikringsselskap om kollektiv pensjonsforsikring.

Bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven gjelder alle kommunale pensjonsordninger, uavhengig om ordningen er tegnet i et livsforsikringsselskap eller om kommunen har egen pensjonskasse.

For lærerne, som har rett på pensjon fra SPK, gjelder lov om Statens pensjonskasse. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.6.

I det følgende forklares nærmere hva som er grunnlaget for beregning av premier og pensjonskostnader.

---

<sup>2</sup> Bestemmelsene omfatter de offentlige pensjonsordningene som ikke er lovbestemte. Det innebærer at også de statlige helseforetakene etter denne begrepsbruken, har kommunale pensjonsordninger.

## 3.4 Beregning av pensjonspremier

### 3.4.1 Livsforsikringsteknikk – grunnlagselementer

Et særpreg ved (offentlig) tjenstepensjon er at kontraktene er svært langsiktige. Pensjonsleverandøren (livsforsikringsselskapet eller pensjonskassen) forplikter seg til å foreta pensjonsutbetalinger til medlemmene (tidligere ansatte) etter gitte vilkår, men tidspunktet for og varigheten av disse ytelsene avhenger av om en eller flere personer er døde eller i live, friske eller uføre til forskjellige tidspunkter. Man kan altså ikke på forhånd si med sikkerhet hvor mye pensjon som må utbetales til det enkelte medlem eller når utbetalingen vil finne sted. Det vil være usikkerhet i estimatene for pensjonsytelsene inntil alle forutsetningene for beregningene er avklart.

I det følgende går arbeidsgruppen inn på hvordan premiene fastsettes og hvordan man avgjør om pensjonsleverandøren er i stand til å oppfylle sine forpliktelser. For å kunne gjennomføre de ulike beregningene må det benyttes forutsetninger om visse hendelser langt inn i framtiden. De forutsetninger som pensjonsleverandørene anvender, omtales som grunnlagselementer og inngår i en premietariff. Viktige grunnlagselementer er grunnlagsrente, levealdersantakelser, sivilstandsantakelser og uførhetsantakelser. Pensjonsleverandøren kan endre premietariffene underveis. Lik tariff fra år til år vil imidlertid sørge for forutsigbarhet for begge parter.

Grunnlagselementene som omtales nedenfor vil også ligge til grunn for premie- og avsetningskravene for ny offentlig tjenstepensjon, og vil ikke bli endret som følge av endringene i tjenstepensjonsordningen som sådan.

#### 3.4.1.1 Grunnlagsrenten (*garantert rente*)

Grunnlagsrenten har to formål. For det første inngår den i premieberegningen ved at den benyttes til å diskontere framtidige utbetalinger til en nåverdi. For det andre er den en minste avkastning på premiereserven som pensjonsleverandøren må garantere til kundene. Den maksimale grunnlagsrenten i livsforsikring ble fram til 1.1.2016 fastsatt av Finanstilsynet. Etter dette har pensjonsleverandørene et selvstendig ansvar for å bestemme grunnlagsrenten. Leverandørene har fram til nå ikke endret grunnlagsrenten for kommunal tjenstepensjon sammenlignet med nivået per 1.1.2016.

Historisk hadde de kommunale ordningene en grunnlagsrente på 3,0 prosent, 3,4 prosent eller 4,0 prosent. Et vedvarende lavt rentenivå har ført til at maksimal grunnlagsrente for ny opptjening ble satt ned i flere etapper. Grunnlagsrenten i KLP for ny opptjening er idag på 2,0 prosent, mens gjennomsnittlig grunnlagsrente er på ca. 2,5prosent.

SPK har ikke grunnlagsrente/garantert rente, men benytter en beregningsrente på 3 prosent.

Den typiske situasjonen i ytelsesordninger er at pensjonsleverandøren tar utgangspunkt i et estimert beløp som skal utbetales på et gitt tidspunkt fram i tid, og benytter renten til å regne seg tilbake til hvilket beløp som må settes av i dag for å være sikker på å ha beløpet når utbetalingen skal finne sted.

Følgende tabell viser hvilket beløp som må settes av i dag for å ha 100 kr om 30 år, for forskjellige grunnlagsrenter:

<b>Rente</b>	<b>Beløp som må avsettes i dag for å oppnå 100 kr om 30 år</b>
2,0 %	55,21 kr
2,5 %	47,67 kr
3,0 %	41,20 kr
3,4 %	36,68 kr
4,0 %	30,83 kr

Det følger av dette at den årlige pensjonspremien blir høyere jo lavere rente som pensjonsleverandøren garanterer. Selv tilsynelatende små forskjeller i renten får stor betydning når tidsperioden blir lang nok. På den annen side; dersom pensjonsinnretningen klarer å oppnå en høyere avkastning enn den garanterte renten, oppnås et renteoverskudd som tilbakeføres kunden og som igjen kan redusere framtidige innbetalinger.

#### **3.4.1.2 Levealder – dødelighet**

Hvor mye som må settes av for framtidige pensjoner avhenger også av hvor lenge medlemmene forventes å leve. Når levealderen og dermed pensjonsutbetalingens varighet går opp, trekkes også premiene opp. Det må samtidig tas hensyn til at oppsparte pensjonsmidler ved dødsfall ikke skal utbetales til medlemmets arvinger, men overføres slik at de kan finansiere pensjonsutbetalingene til gjenlevende medlemmer i pensjonsordningen ("dødelighetsarv").

Levealderen for Norges befolkning har med noen små svingninger underveis, gått opp i over 150 år. Det er forholdsmessig flere som blir eldre og den forventete levealderen øker stadig. Levealderen avhenger av en rekke faktorer; alder, kjønn, sivilstand, bosted, yrke, livsstil, helsetilstand mv. I premiegrunnlagene for offentlig tjenstepensjon har man tradisjonelt lagt til grunn at levealderen avhenger av kjønn og alder.

Bransjen samarbeider om å fastsette et beste estimat for levealderen gjennom Finans Norge ("Fellesundersøkelsen"), ved at det samles inn erfaringstall fra livselskapene. Basert på dette materialet utarbeides en analyse av den såkalte dødeligheten og utviklingen av denne blant livsforsikrede ("Fellesundersøkelsen"). Selskapene samarbeider imidlertid ikke om sikkerhetsmarginer på dødeligheten. Finanstilsynet setter minstekravene til det beregningsgrunnlaget ("dødelighetsgrunnlaget") som selskapene faktisk kan benytte. De benytter da fellesundersøkelsen fra Finans Norge som utgangspunkt. Pensjonskasser og andre aktører som ikke er med i Finans Norge har muligheten til å kjøpe dette grunnlaget. Det finnes også eksempler på pensjonsleverandører som har gjort egne risikoundersøkelser og etablert en egen tariff som følge av det.

### **3.4.1.3 Sivilstandselementer**

For etterlattepensjoner (ektefellepensjon og barnepensjon) beregnes pensjonspremiene ut fra såkalte sivilstandselementer. For ektefellepensjon benyttes sannsynligheten for å være gift ved dødsfallstidspunktet og gjennomsnittlig aldersdifferanse til den medlemmet da er gift med. For barnepensjon benyttes sannsynligheten for å etterlate seg erstatningsberettigete barn ved dødsfallstidspunktet og gjennomsnittlig antall barn. Som for dødelighet benyttes alder og kjønn som kriterier. Også sivilstandselementene har utviklet seg over tid. Hovedtendensene har vært at både sannsynligheten for å være gift og at antall barn har gått ned. Dessuten er det en tendens til at alderen har blitt høyere når man får barn.

### **3.4.1.4 Uførhet**

Sannsynligheten for å bli ufør øker med alderen, men her er det slik at kvinner i yrkesaktiv alder har høyere uførhet enn menn i samme alder, mens det motsatte er tilfelle med dødeligheten. Pensjonsleverandørene benytter ikke et felles beregningsgrunnlag for uførhet slik som for dødelighet. I stedet benyttes stort sett egne grunnlag basert på erfaringer og undersøkelser i egen medlemsbestand.

I uføredekningen ligger det dessuten et forsørgertillegg for uføre med barn under 18 år. Premien for tillegget beregnes ut fra sannsynligheten for at den uføre har barn og antall barn ved uføretidspunktet.

Kommunene skal ikke betale premie for alderspensjon og etterlattepensjon for ansatte som har blitt uføre. Dette er i stedet forsikret ved at en del av ordinær premie som kommunen betaler for dem som fremdeles er ansatt (aktive) er en premiefritakspremie for uførhet.

## **3.4.2 Premier og premiereserver m.m.**

Den følgende beskrivelsen av hvordan premier og premiereserver beregnes bygger på gjeldende ordning for offentlig tjenstepensjon. De grunnleggende prinsippene vil i hovedsak være de samme for ny offentlig tjenstepensjon, men da ut fra opptjeningsreglene mv. i ny ordning. Ny ordning vil påvirke flere av premieelementene, både på kort og lang sikt, og enkelte deler av ny ordning vil medføre nye premieelementer. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

Oppsummert vil en typisk kommune under dagens ordning innbetale en pensjonspremie bestående av følgende premieelementer:

- Ordinær årspremie (inklusive administrasjonspremie)
- Premie for bruttogarantien
- Premie for tidligpensjon (AFP65-67 og 85års-regel)
- Premie for AFP62-64
- Reguleringspremie
- Rentegarantipremie
- = Brutto pensjonspremie
- Fratrekk ved bruk av premiefond
- = Pensjonspremie til innbetaling (netto)

Tabell 3.1 illustrerer størrelsen på de ulike premieelementene:

	2017	2018	2019
<i>I prosent av pensjonsgrunnlaget:</i>			
Ordinær årspremie	9,45 %	9,38 %	9,37 %
Premie for bruttogaranti	1,40 %	1,80 %	1,80 %
Premie for tidligpensjon	1,06 %	1,06 %	1,06 %
Premie for AFP62-64	0,90 %	0,90 %	0,90 %
<i>I prosent av premiereserven:</i>			
Reguleringspremie	2,60 %	3,45 %	3,70 %
Rentegarantipremie	0,18 %	0,18 %	0,18 %

Tabell 3.1 Tabell over premiesatser gjeldende hos KLP Fellesordning for kommuner og bedrifter

Oppsummert vil pensjonsmidlene bestå av følgende elementer:

- Premiereserven
- Tilleggsavsetninger
- Andel kursreserve
- Premiefond
- = Pensjonsmidler

Pensjonspremiene som innbetales er grunnlaget for utgiftsføringen av pensjonspremiene og regnskapsføringen av det såkalte premieavviket i kommunenes regnskap.

Pensjonsmidlene er grunnlaget for balanseføringen i kommuneregnskapet. Dette omtales nærmere i kapittel 4.

### 3.4.2.2 Beregning av pensjonsytelser, opptjening og ordinær premie

De årlige premiene og premiereserven må være store nok til å sikre pensjonsrettighetene som medlemmene har opptjent ved utgangen av året. Grunnlaget for premieberegningen vil være de tariffestete ytelsene. Ut fra dette må pensjonsleverandøren estimere hvor mye det enkelte medlemmet vil få utbetalt i pensjon i framtiden, gitt medlemmets lønnsnivå og antall opptjeningsår mv. Kravet til full opptjening og opptjeningsprofilen er sentralt for premie- og reserveberegningen.

Kravet til full opptjening i en offentlig pensjonsordning er i dag 30 års tjenestetid. Det vil si at pensjonsretten for en aktiv arbeidstaker som fratrer (eller dør) med  $t$  års pensjongivende tjenestetid beregnes til det minste av  $t/30$  eller  $30/30$  [ $\min(t/30, 1)$ ] av full pensjon. For uførepensjon eller etterlattepensjon medtas den tid personen kunne ha jobbet fram til aldersgrensen (hypotetisk framtidig tjenestetid).

Opptjeningsprofilen på ytelsene er lineær. Det vil si at det opptjenes  $1/n$ -del hvert år, der  $n$  er minimum 30 og maksimum 40 avhengig av den mulige tjenestetiden fra ansettelsen fram til pensjonsalder/aldersgrense. Det betyr at den oppsatte pensjonsretten ved fratreden etter  $t$  års tjenestetid skal beregnes til  $t/n$  av full pensjon.

Underveis i premieberegningstiden benyttes denne lineære opptjeningen som utgangspunkt både for beregningen av premier og premiereserver. Premiereserven for den enkelte person skal til enhver tid være i samsvar med de opptjente rettighetene (være fullt fondert).

Årlig premie beregnes for hvert enkelt medlem i bestanden, med utgangspunkt i kjønn, alder, lønn, antall opptjeningsår osv. for å komme et trinn videre i den lineære opptjeningen.

#### *3.4.2.3 Pensjon fra folketrygden*

Til grunn for beregningen av premie legges en antatt utbetaling fra folketrygden. For å sikre lik konkurranse har Finans Norge utarbeidet en bransjestandard for antatt folketrygd, som sikrer at alle benytter samme antakelser om opptjening i folketrygden.

Når ordinær premie for den offentlige pensjonsordningen beregnes, vil den antatte folketrygden ha mye å si for størrelsen på premien. Dersom den antatte folketrygden i premieberegningen er høyere enn den faktiske folketrygden som utbetales, vil det kunne oppstå behov for ytterligere premiebetaling. Se punktet om bruttogaranti nedenfor for utdypning.

#### *3.4.2.4 Utjevning av ordinære premier*

Når forsikringstekniske prinsipper legges til grunn for beregning av premie, vil en konsekvens være at personer med like rettigheter kan få forskjellig premie. For eksempel vil eldre få høyere premie enn unge, og kvinner få høyere premier enn menn. Forsikringsvirksomhetsloven åpner for at premien kan utjevnes mellom flere forsikringstakere. Som fordelingsnøkkel for utjevningen kan enten pensjonsgrunnlaget eller brutto alderspensjonsytelse fratrukket beregnet ytelse fra folketrygden benyttes. Det betyr at man først beregner en samlet premie for alle forsikringstakere som inngår i utjevningsselleskapet. Deretter bestemmes premiesatsen ved å ta samlet premie delt på samlet pensjonsgrunnlag (eller alderspensjonsytelse) i utjevningsselleskapet.

Tariffavtalen i KS-området har pålagt at den årlige premien skal utjevnes og at pensjonsgrunnlaget skal benyttes som fordelingsnøkkel for aktive avtaler.

Gjennomsnittspremien fastsettes for ett år av gangen som en proSENTSATS av pensjonsgrunnlaget, og premien blir således uavhengig av kjønn og alder.

Det er bestemt i tariffavtalene at arbeidstakeren skal dekke en del av premien ved et pensjonsinnskudd. Innskuddet har siden folketrygden ble innført i 1967 vært fastsatt til 2 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Dersom summen av de innbetalte, ordinære premiene gjennom året og summen av de forsikringsteknisk beregnede premiene gjennom året viser seg å være forskjellig, må avviket gjøres opp årlig. Er sum innbetalt ordinær premie mindre enn sum



forsikringsteknisk premie, må differansen innbetales. Dersom det er innbetalt for mye ordinær premie, godskrives premiefondet til den enkelte forsikringstaker med overskytende.

#### *3.4.2.5 Engangspremier for bruttogarantien*

Dagens kommunale pensjonsordning følger bruttoprinsippet for alderspensjon. Dagens bruttogaranti betyr at arbeidstakerne ved full tjenestetid er garantert at den samlede pensjonsytelsen ikke blir mindre enn 66 prosent av sluttlønnen, se nærmere spesifisering i neste avsnitt. Ved lavere tjenestetid avkortes garantien. I de fleste tilfeller vil den forsikrede også motta ytelser fra folketrygden. Garantien vil da gå ut på at pensjonsinnretningen utbetaler den pensjonen som er nødvendig for at den samlede pensjonen fra tjenstepensjonen og folketrygden minst utgjør det som følger av garantien. Fra og med 2011 reduseres både folketrygden og tjenstepensjonen på grunn av levealdersjusteringen. Garantibestemmelser og overgangsregler gjør imidlertid at garantien om en samlet ytelse på 66 prosent fortsatt eksisterer fullt ut fram til og med 1958-kullet.

Bruttopensjonen beregnes av et pensjonsgrunnlag som er basert på sluttlønnen (dog med spesielle regler der den ansatte nylig har hatt lønnsendring). Den eksakte beregningen av den pensjonen som skal utbetales fra pensjonsordningen skjer ut fra to regelverk: reglene for tjenstepensjonsordningen og samordningslovgivningen. Bruttoprinsippet medfører at det netto pensjonsbeløpet pensjonsordningen er ansvarlig for å dekke, ikke er kjent før man kjenner størrelsen på folketrygdens ytelser.

Ettersom beløpet tjenstepensjonsordningen skal dekke, ikke er kjent før på pensjoneringsstidspunktet, benytter man i premieberegningen, som tidligere nevnt, en antatt folketrygd. Forskjellen mellom faktisk og antatt folketrygd regnes som ikke-forsikringsbar, og må ifølge forsikringsvirksomhetsloven finansieres gjennom engangspremier som først skal betales når pensjonstilfellet inntreffer og kan derfor ikke forhåndsfinansieres i opptjeningsstiden.

Disse engangspremiene for bruttogarantien er forsikringsteknisk beregnet, og kan i henhold til forsikringsvirksomhetsloven utjevnes mellom flere forsikringstakere. Dersom de utjevnes, betales det tilskudd til et utjevningsfellesskap, og fordelingen av tilskuddet gjøres på samme måte som den årlige premien. Engangspremiene for bruttogarantien i KS-tariffområdet skal utjevnes, og utjevningen skal skje i prosent av pensjonsgrunnlaget.

På samme måte som for den årlige premien, skal man ved slutten av hvert år se på summen av de innbetalte tilskuddene til utjevningsordningen for bruttogaranti og summen av de forsikringstekniske bruttogarantipremiene. Dersom det er et avvik mellom disse, skal avviket gjøres opp av deltagerne i utjevningen.

### 3.4.2.6 Reguleringspremie

Sluttlønnsprinsippet i de offentlige tjenstepensjonsordningene innebærer at de opptjente pensjonsrettighetene til de aktive reguleres i takt med den enkeltes lønnsvekst.

De oppsatte rettighetene skal i offentlige tjenstepensjonsordninger G-reguleres fram til pensjonering, mens pensjoner under utbetaling reguleres i takt med G og reduseres deretter med 0,75 prosent.<sup>3</sup>

Premiereserven må økes umiddelbart i takt med de økte pensjonsforpliktelser når lønn og/eller G endres. Dette finansieres med en egen reguleringspremie.

Reguleringspremien skal dekke opptjente rettigheter etter regulering fratrukket opptjente rettigheter før regulering og blir dermed beregnet som en engangspremie. Siden all opptjening fram til reguleringstidspunktet må justeres opp, kan beløpet bli betydelig.

For 2019 er anslaget for reguleringspremiesatsen i fellesordningen for kommuner og bedrifter for eksempel beregnet til 3,7 prosent av premiereserven. Det er basert på lønnsvekst på 3,2 prosent. Dersom lønnsveksten skulle bli 3,7 prosent, ville reguleringspremiesatsen blitt 4,3 prosent. Skulle lønnsveksten derimot bli 2,7 prosent ville reguleringspremien blitt 3,1 prosent.

For en typisk kommune utgjør reguleringspremien en betydelig andel av samlet premie før bruk av premiefond. For året 2017 utgjorde reguleringspremien ca. 29 prosent av samlet premie, for 2018 utgjorde den ca. 35 prosent, mens anslaget for 2019 er ca. 39 prosent.

Reguleringspremien kan, i henhold til forsikringsvirksomhetsloven, utjevnes mellom flere forsikringstakere. KS tariffområde krever at reguleringspremien utjevnes med premiereserven som fordelingsnøkkel. For sykepleierordningen er det imidlertid pensjonsgrunnlaget som er fordelingsnøkkel.

Også for reguleringspremie må eventuelle avvik mellom de forsikringstekniske premiene og de utjevnete premiene gjøres opp årlig av deltagerne i utjevningen.

### 3.4.2.7 Tidligpensjon og AFP

I de offentlige pensjonsordningene er det flere muligheter for å gå av tidligere enn gjeldende pensjonsalder (pensjonsalder er her det laveste av 67 år og særaldersgrensen). Heller ikke pensjonering før pensjonsalder regnes som forsikringsbart i lovens forstand. I den årlige premien legges det enkelte medlems pensjonsalder til grunn. Dersom noen velger å gå av før pensjonsalderen, må det finansieres særskilt.

Det gis anledning både til å jevne ut premiene innenfor fellesordningen eller finansiere dette individuelt for hver enkelt forsikringstaker. Dersom kostnadene utjevnes, skal tilskudd belastes på samme måte som den ordinære premien, det vil si i prosent av pensjonsgrunnlaget. Tilskuddene skal også her gjøres opp årlig dersom de avviker fra de faktiske belastningene.

---

<sup>3</sup> Beregningsformelen er  $(1+G)*0,9925 - 1$  hvor G er økning av folketrygdens grunnbeløp. Eksempel: La G = 3%. Pensjonsregulering =  $(1,03)*0,9925 - 1 = 2,23$  %.

Innenfor KS-tariffområdet er det anledning for den enkelte kommune å stå selvrisiko for AFP før 65 år, mens AFP fra 65 år og tidligpensjon pga. særaldersgrense må utjevnes. Motivasjonen for å ikke kreve utjevning av tidligpensjon og AFP er å holde eldre arbeidstakere i jobb så lenge som mulig. Dersom kommunen selv har det direkte økonomiske ansvaret for å finansiere AFP-pensjonen uten utjevning med andre kommuner, vil det kunne ha en positiv likviditetsmessig effekt for kommunen å holde folk lengre i arbeid.

#### **3.4.2.8 Administrasjonspremier**

Pensjonsleverandøren får sine inntekter fra administrasjonselementet og administrasjonsreserven som inngår som en del av ordinær premie.

Administrasjonselementet brukes til å dekke pensjonsleverandørens løpende omkostninger, mens administrasjonsreserven skal benyttes til omkostninger ved fullt betalte forsikringer (oppsatte og pensjonister) når de kommer til utbetaling. Også når det gjelder disse elementene i premien krever KS-tariffområdet utjevning i prosent av pensjonsgrunnlaget.

#### **3.4.2.9 Rentegarantipremie**

Pensjonsleverandøren skal prise risikoen ved å garantere en grunnlagsrente. Premien for dette kalles rentegarantipremie. Beregningen tar hensyn til hvordan pensjonsmidlene er plassert (aksjeandel mv.), risikofri rente, garantert rente på avtale, tilleggsavsetninger på avtalen og størrelsen på kursreserven hos pensjonsleverandøren. For hver kommune beregnes rentegarantipremien individuelt. Rentegarantipremien beregnes i prosent av premiereserven (dog i prosent av pensjonsgrunnlaget for sykepleierordningen).

### **3.4.3 Pensjonsmidler**

#### **3.4.3.1 Overskuddsdeling**

Som vi har sett over, beregnes premier og premiereserver ut fra en rekke forutsetninger. I slutten av året ser man hvorledes forutsetningene stemte med virkeligheten. Klarte man å innfri rentegarantien, utviklet bestanden seg som forutsatt og klarte man å drive med de bidragene som lå i administrasjonselementene i premien?

Ut fra dette deler man resultatet i en kollektiv pensjonsordning i et renteresultat, et risikoresultat og et administrasjonsresultat. Renteresultatet og risikoresultatet gir et bidrag til pensjonsmidlene utover premiereserven.

Dersom *renteresultatet* er positivt (større bokført avkastning enn grunnlagsrenten), skal overskuddet tilbakeføres til kundene. Tilbakeføringen skjer enten til premiefond eller tilleggsavsetninger. Et negativt renteresultatet dekkes av tilleggsavsetninger og eventuelt pensjonsleverandørens egenkapital.

Dersom *risikoresultatet* er positivt kan inntil halvparten settes av til pensjonsleverandørens risikoutjevningfond for å møte framtidige svingninger i risikoresultatet. Det resterende må tilføres kundenes premiefond. Et negativt risikoresultat dekkes av risikoutjevningfondet eller pensjonsleverandørens egenkapital.

*Administrasjonsresultatet* er helt pensjonsleverandørens risiko. Dersom det er tatt inn en administrasjonspremie som er høyere enn de faktiske administrasjonskostnadene, går det overskytende til pensjonsleverandørens egenkapital, og er det tatt inn for lite, må det resterende dekkes av egenkapitalen

Beløp som tilføres premiefondet kan anvendes av kunden til å (del)betale framtidige premier.

Ved en eventuell flytting av pensjonsordningen til en ny leverandør, følger premiefondet med i sin helhet.

#### **3.4.3.2 Tilleggsavsetninger**

Tilleggsavsetninger er et kundefordelt bufferfond som bygges opp av et overskudd på renteresultatet. Tilleggsavsetningene kan benyttes til å dekke renteunderskudd dersom pensjonsleverandørens bokførte avkastning blir lavere enn grunnlagsrenten. Det er imidlertid ikke anledning til å benytte tilleggsavsetningene for den delen av avkastningen som eventuelt er negativ.

Tilleggsavsetningene er fordelt til den enkelte kunde, og ved en eventuell flytting medfølger den i sin helhet.

#### **3.4.3.3 Kursreguleringsfond**

Kursreguleringsfond er den urealiserte merverdien på omløpsmidlene (ikke regnskapsført verdistigning på blant annet aksjer). Kursreguleringsfondets størrelse endres gjennom året som følge av endring i markedsverdien på finansielle omløpsmidler.

Ved en eventuell flytting får kunden med seg sin andel av kursreguleringsfondet fratrukket 2 prosent av premiereserven.

### **3.5 Beregning av pensjonskostnader**

#### **3.5.1 Bakgrunn**

De årlige pensjonspremiene anses ikke som det riktige uttrykket for den årlige *regnskapsmessige* pensjonskostnaden. De opptjente pensjonsrettighetene i de offentlige tjenstepensjonsordningene beregnes ut fra lønnsnivået og foreløpig antall opptjeningsår på beregningstidspunktet. Pensjonsforpliktelsen som faktisk kommer til utbetaling i framtiden med dagens ordninger vil imidlertid være avhengig av lønnsnivået (sluttlønnen) på pensjoneringstidspunktet og det samlede antallet faktiske opptjeningsår. Det er den totale forventete pensjonsforpliktelsen på pensjoneringstidspunktet som er grunnlaget for periodiseringen av pensjonskostnadene *i regnskapet* over opptjeningsperioden. Denne periodiseringen, som altså avviker fra hvordan de betalbare premiene periodiseres med årlige premier fram til utbetalingen avsluttes, er den periodiseringen som etter regnskapslovens prinsipper gir best uttrykk for de årlige påløpte pensjonskostnadene.

For å bidra til at pensjonskostnadene i privat sektor blir regnskapsført når de påløper i tråd med regnskapslovens sammenstillingsprinsipp, og at de blir fordelt systematisk (jevnt) over opptjeningsperioden, har Norsk Regnskapsstiftelse utarbeidet Norsk

RegnskapsStandard for pensjonskostnader (NRS 6). Det er altså den regnskapsmessige pensjonskostnaden, og ikke betalt premie, som blir regnskapsført i regnskaper til private foretak.

Kommunene skal regnskapsføre pensjon etter reglene i forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning §13. Disse reglene har de samme tilnærmingene som NRS 6 når det gjelder beregningen av regnskapsmessig pensjonskostnad og pensjonsforpliktelse. Regnskapsføringen i kommuneregnskapet omtales nærmere i kapittel 4.

### **3.5.2 Regnskapsmessig pensjonsforpliktelse**

#### **3.5.2.1 Forventet total pensjonsforpliktelse og påløpt pensjonsforpliktelse**

I ytelsesbaserte pensjonsordninger gir foretaket et løfte til arbeidstaker om et framtidig pensjonsnivå. Pensjonsløftet innebærer en langsiktig forpliktelse som det knytter seg betydelig usikkerhet til, da det er lang avstand i tid mellom opptjening og utbetaling av pensjonsytelser. Det er stor usikkerhet knyttet til for eksempel hvilken lønn den ansatte vil ha gjennom opptjeningsløpet på pensjoneringstidspunktet og til lengden på utbetalingen (livsvarige utbetalinger).

Beregningen av de regnskapsmessige pensjonskostnadene er som premiene basert på aktuarielle beregningsmetoder. Utgangspunktet er at pensjonsforpliktelsen måles som den diskonterte verdien (nåverdien) av de estimerte pensjonsytelsene som vil komme til utbetaling i framtiden. Det er da tatt hensyn til antall opptjeningsår mv. og den forventete lønnsutviklingen framover for den enkelte ansatte fram til forventet pensjoneringstidspunkt. Deretter er det tatt hensyn til den forventete pensjonsreguleringen. Beregningen inkluderer også estimerte framtidige pensjonsutbetalinger for tidligere ansatte og pensjoner under utbetaling hvor det tas hensyn til framtidig G-regulering og framtidig pensjonsregulering. Dette kalles *forventet total pensjonsforpliktelse*. For kommunale tjenstepensjonsordninger vil den regnskapsmessige pensjonsforpliktelsen altså omfatte virkningene av forventete, ikke gjennomførte reguleringer av pensjonsgrunnlaget, helt fram til pensjonstidspunktet og deretter forventete, ikke gjennomførte pensjonsreguleringer. I denne beregningen av pensjonsforpliktelsen inngår alle framtidige pensjonsutbetalinger uavhengig av om de er forhåndsfinansiert eller ikke.

Deretter beregnes (*brutto*) *påløpt pensjonsforpliktelse*. Påløpt pensjonsforpliktelse skal gjenspeile forpliktelsen overfor hvert enkelt medlem som er tatt opp i pensjonsordningen på balansedagen. Påløpt pensjonsforpliktelse er således den andelen av total pensjonsforpliktelse som er opptjent på beregningstidspunktet. Andelen som er opptjent beregnes som forholdet mellom avlagt tjenestetid, det vil si antall år fra ansettelse til beregningstidspunktet, i forhold til mulig tjenestetid fra ansettelsen fram til pensjonen blir aktuell. For oppsatte og pensjoner under utbetaling inngår hele forpliktelsen.

Det ligger i dette at ved beregningen av de regnskapsmessige pensjonskostnadene blir det lagt til grunn at pensjonsrettighetene opptjenes lineært, det vil si at pensjonsopptjeningen skjer jevnt (med lik brøk) hvert år fra ansettelsestidspunktet til arbeidsforholdet opphører.

### 3.5.2.2 Endring i pensjonsforpliktelsen – brutto pensjonskostnad

I løpet av et år vil størrelsen på den påløpte pensjonsforpliktelsen endre seg. For de ansatte er det to forhold som øker denne størrelsen: For det første vil de ansatte gjennom året ha opptjent ytterligere en andel av den totale pensjonsforpliktelsen. Denne andelen kalles (nåverdien av) årets pensjonsopptjening. For det andre endres den påløpte pensjonsforpliktelsen som følge av at de framtidige pensjonsutbetalingene har kommet ett år nærmere i tid. Denne økningen i påløpt pensjonsforpliktelse kalles rentekostnaden av påløpt pensjonsforpliktelse. Summen av nåverdien av årets pensjonsopptjening og rentekostnaden på pensjonsforpliktelsen utgjør regnskapsmessig *brutto pensjonskostnad*.

Størrelsen på den samlede påløpte pensjonsforpliktelsen vil gjennom året også påvirkes av at det i løpet av året er foretatt utbetalinger til pensjonistene. Pensjonsutbetalinger er oppfyllelse av pensjonsforpliktelser og reduserer isolert sett den påløpte forpliktelsen.

I tillegg vil såkalte estimatavvik og eventuelt virkninger av planendringer medføre økninger eller reduksjoner i påløpt pensjonsforpliktelse.

Påløpt pensjonsforpliktelse er den størrelsen som skal balanseføres i kommuneregnskapet, jf. kapittel 4. Den påløpte forpliktelsen som skal regnskapsføres per 31.12. år 0 er et estimat. I påfølgende regnskapsår (år 1) vil oppdatert informasjon om grunnlagsdata (blant annet medlemsbestand) være tilgjengelig, og beregningsforutsetningene (som for eksempel diskonteringsrenten, forventet lønnsvekst mv.) kan være endret. Den oppdaterte informasjonen for regnskapsår 1 legges til grunn for nytt estimat på pensjonsforpliktelsene ved regnskapsårets start 1.1. Avviket mellom det nye estimatet på pensjonsforpliktelsene (1.1. år 1) og størrelsen som ble beregnet og avlagt i foregående års regnskap (31.12. år 0), kalles estimatavvik.

Endringer i pensjonsordningen kalles for planendringer. Planendringer er endringer i betingelsene i en pensjonsordning som påvirker pensjonsytelsen. Når man for eksempel endrer reglene for samordning (slik som i 2018), vil det være en planendring som også påvirker beregningen av ytelsene og dermed den regnskapsmessige forpliktelsen. Levealdersjustering og endringer i modellen for opptjening av pensjonsrettigheter er andre eksempler på planendringer.

Årets endring i påløpt pensjonsforpliktelse består følgende av disse elementene:

	Brutto påløpt pensjonsforpliktelse per 31.12. (estimat)	<i>Balanseført verdi 31.12. år 0</i>
+/-	Estimatavvik forpliktelse	
+/-	Virkning av planendring på forpliktelse	
=	Brutto påløpt pensjonsforpliktelse per 1.1. (beste estimat)	<i>Ny beregnet verdi 1.1. år 1</i>
+	Nåverdi av årets pensjonsopptjening	
+	Årets rentekostnad	
-	Årets pensjonsutbetalinger	
=	Brutto påløpt pensjonsforpliktelse per 31.12.(estimat)	<i>Balanseført verdi 31.12. år 1</i>

### 3.5.3 Regnskapsmessige pensjonsmidler

Pensjonsmidlene er andel av pensjonsleverandørens kundemidler, målt til virkelig verdi. Pensjonsmidlene skal balanseføres i kommuneregnskapet, jf. kapittel 4. I pensjonsmidlene inngår premiereserve, tilleggsavsetninger, kursreserve og premiefond. Innskutt og opptjent egenkapital inngår ikke i pensjonsmidlene.

Pensjonsmidlene vokser med avkastning og innbetalinger, og de reduseres ved utbetalinger av pensjoner. For året beregnes en forventet avkastning. Dette gir et estimat på pensjonsmidlene til regnskapsføring per 31.12. år 0. Det påfølgende året (år 1) sammenholdes dette med faktiske pensjonsmidler og forskjellen kalles estimatavvik på pensjonsmidlene. Et vesentlig element i estimatavviket vil være forskjellen mellom forventet og faktisk avkastning, men også effekter av bestandsutvikling, faktisk regulering av lønn og grunnbeløp mm. er elementer i estimatavviket.

Følgende tabell viser bevegelsene for pensjonsmidler i et år:

	Pensjonsmidler per 31.12. (estimat)	<i>Balanseført verdi 31.12. år 0</i>
+/-	Estimatavvik midler	
=	Pensjonsmidler per 1.1.. (faktisk)	<i>Faktisk verdi 31.12. år 0</i>
+	Innbetalinger	
-	Omkostninger og rentegarantipremie	
-	Pensjonsutbetalinger	
+	Forventet avkastning	
=	Pensjonsmidler per 31.12. (estimat)	<i>Balanseført verdi 31.12. år 1</i>

Brutto påløpt pensjonsforpliktelse fratrukket pensjonsmidlene gir netto (påløpt) pensjonsforpliktelse.

### 3.5.4 Regnskapsmessig pensjonskostnad (netto pensjonskostnad)

Brutto pensjonskostnad fastsettes uavhengig av hvordan pensjonsordningen er organisert og finansiert. I fondsbaserte ordninger der det bygges opp premiereserve og betales premie for å dekke framtidige pensjonsutbetalinger, vil det være avkastning på midlene som delvis vil dekke brutto pensjonskostnad. *Netto pensjonskostnad* er brutto pensjonskostnad fratrukket forventet avkastning og det som skal belastes regnskapet. Netto pensjonskostnad inngår i grunnlaget for beregningen av premieavviket som skal regnskapsføres i kommuneregnskapet, jf. kapittel 4.

	Nåverdi av årets pensjonsopptjening
+	Årets rentekostnad påløpt pensjonsforpliktelse
=	Brutto pensjonskostnad
-	Forventet avkastning på pensjonsmidlene
=	Netto pensjonskostnad

### 3.5.5 Beregningsforutsetninger

Beregningen av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader bygger på et sett med økonomiske og aktuarmessige forutsetninger.

De økonomiske forutsetningene omfatter langsiktige forventninger til følgende faktorer:

- Diskonteringsrente
- Forventet avkastning på pensjonsmidler
- Forventet framtidig årlig lønnsvekst
- Forventet framtidig regulering av folketrygdens grunnbeløp
- Forventet framtidig regulering av løpende pensjoner

De aktuarmessige forutsetningene er langsiktige forventninger til demografiske faktorer (levealder, uførhet mv.) som beskrevet i punkt 3.3 og antakelser om uttak av AFP, frivillig avgang mv.

KMD fastsetter for hvert regnskapsår de økonomiske forutsetningene for beregning av kommunens pensjonsforpliktelser og -kostnader. Dette gjøres med hjemmel i regnskapsforskriften § 13.

KMD tallfester ikke de enkelte beregningsforutsetningene. I stedet har KMDs praksis de siste årene vært å fastsette forholdet mellom diskonteringsrenten og lønnsveksten gjennom det såkalte forholdstallet, som i denne sammenhengen defineres slik:

$$[(1 + \text{diskonteringsrente}) / (1 + \text{forventet lønnsvekst}) - 1] * 100$$

Grunnen til dette er at nivået på forpliktelsene og kostnadene i stor grad avhenger av størrelsen på forholdstallet.

Diskonteringsrenten fastsettes så i samråd mellom pensjonsleverandørene (KLP og SPK, og eventuelt andre). For tiden (for regnskapsåret 2019) er diskonteringsrenten satt til 4



prosent. Dette gir ut fra forholdstallet, som nå er på 1,0, en forventet framtidig lønnsvekst på 2,97 prosent.

Den forventete avkastningen er av departementet satt lik diskonteringsrenten pluss et tillegg på 0,5 prosentpoeng. For SPK er imidlertid tillegget satt til 0.

Da folketrygdens grunnbeløp inngår ved fastsettelsen av pensjonsytelsen fra tjenestepensjonsordningen, må det gjøres en forutsetning om framtidig utvikling i grunnbeløpet. Forventet regulering av grunnbeløpet er i dag av departementet satt lik forventet lønnsvekst.

Videre er forventet regulering av pensjoner under utbetaling satt lik forventet lønnsvekst, fratrukket 0,75 prosent.

Dette avviker fra hvordan økonomiske forutsetninger bestemmes etter regnskapsloven (NRS 6). For det første bestemmes de økonomiske forutsetningene for kommunene, sommeren før det regnskapsåret de gjelder. Etter regnskapsloven bestemmes det først i januar i det aktuelle regnskapsåret. For det andre avledes de enkelte økonomiske forutsetninger for kommunene av forholdstallet, mens etter regnskapsloven bestemmes i praksis de enkelte økonomiske forutsetninger i en veiledning som oppdateres to ganger årlig av Norsk Regnskapsstiftelse.

Forutsetningene som legges til grunn for beregningene av regnskapsmessige forpliktelses og kostnader har svært stor betydning for nivået på forpliktelsene og kostnadene. En endring i én eller flere av beregningsforutsetningene kan få ulike konsekvenser for netto pensjonskostnad.

Eksempelvis:

- Dersom departementet setter ned forholdstallet og pensjonsleverandørene velger å beholde diskonteringsrenten uendret, vil framtidig forventet lønnsvekst måtte settes høyere. Alt annet likt, vil effekten av dette være en økning i årets opptjening og en økning i rentekostnad på påløpt pensjonsforpliktelse, som igjen gir høyere netto pensjonskostnad.
- En økning av antakelsen om forventet avkastning vil isolert sett gi lavere netto pensjonskostnad. Motsatt vil en reduksjon i den forventete avkastningen gi en høyere netto pensjonskostnad. Effektene her vil dessuten avhenge av om også diskonteringsrenten endres, eller om det kun er forventet avkastning som justeres.

KMD fastsetter i praksis ikke de aktuarmessige forutsetningene. Disse fastsettes av pensjonsordningene selv. KMD har imidlertid hjemmel til å regulere dette nærmere. KMD kan også bestemme tidspunktet for når nye aktuarmessige forutsetninger skal legges til grunn for beregningene. KMD brukte denne hjemmelen til å bestemme at pensjonsleverandørene skulle bruke K2013 og implementere det først i 2014.

## 3.6 Særlige forhold ved Statens pensjonskasse

### 3.6.1 Pensjonspremier

#### Regelverket

Statens pensjonskasse (SPK) følger Lov om Statens pensjonskasse.

I Lov om Statens pensjonskasse § 18 er det gitt at departementet kan bestemme at det for visse grupper arbeidstakere skal betales en arbeidsgiverandel i tillegg til medlemmenes innskudd. Dette er ytterligere beskrevet i Forskrift om beregning av arbeidsgiverandel m.m. § 4 om premie, og i retningslinjene til forskriften § 4.

#### *Premie, fastsats og hendelsesbasert faktura*

SPK beregner premieelementene på tilsvarende måte som i resten av bransjen, for beskrivelse se kapittel 3.4. Oppbyggingen av premiesystemet, samt modellen som historisk har vært benyttet for fakturering er dog avvikende fra resten av bransjen.

Fram til og med 2017 har fellesordningen for lærerne vært fakturert med fastsatsmodellen i SPK. Beregningen av premiesatsen for det kommende året ble gjennomført på våren og da ble data fra starten av det inneværende året, samt estimerer for G-regulering og lønnsvekst benyttet.

Det ble beregnet én premiesats for lærere i kommunal sektor og én premiesats for lærere i fylkeskommunen. Premien i kroner framkom ved å multiplisere gjeldende premiesats med lønnsgrunnlaget.

Fra 2018 benyttes hendelsesbasert premie for lærerne. Dette tilsvarende modellen som benyttes for fellesskap i kommunal sektor i KLP.

#### *SPK ordningen sammenlignet med andre tilsvarende ordninger*

Nedenfor beskrives de hovedpunktene hvor SPKs pensjonsordning avviker fra tilsvarende ordninger fra andre leverandører.

#### *Regulering av pensjoner og oppsatte rettigheter*

For lærerne faktureres ikke premie for regulering av pensjoner eller oppsatte rettigheter. Eventuelle engangspremier som oppstår ved pensjoneringstidspunktet som følge av f.eks. estimeringsfeil av folketrygden faktureres.

#### *AFP*

Det beregnes en årlig premie for AFP for å dekke inn finansieringen fra 65 til 67 år for lærerne. Dersom medlemmet tar ut AFP tidligere, påløper en engangspremie, mens hvis medlemmet ikke har tatt ut AFP ved 65 år, tilbakeføres avsatt reserve.

### *Administrasjonskostnader*

Det beregnes og faktureres administrasjonskostnader hvert år, men det utføres ikke et årlig oppgjør for kostnadene slik det gjøres i resten av bransjen.

### *Beregningsrente*

SPK benytter en beregningsrente på 3 prosent. Dette er ikke en garantert rente, og derfor benyttes heller ikke et premieelement for rentegaranti.

### *Tariff*

SPK benytter en forsterket K2005 tariff i beregning av premie, og dette avviker fra det bransjen for øvrig benytter (K2013). SPK tar sikte på å innføre K2013 og levealdersjustering i 2021.

Analyser som er gjort viser at innføring av K2013 og levealdersjustering i gjennomsnitt kun vil gi en liten reserve- og premieøkning sammenlignet med den forsterkede K2005 som i dag benyttes.

I regnskapsberegningene er imidlertid K2013 med levealdersjustering benyttet.

### *Midler*

Det er ikke midler på pensjonsordningen for lærere i kommune og fylkeskommune i SPK. Alle beregningene knyttet til reservebehovet for ordningen gjennomføres, men dette er en «pay as you go» ordning slik at premier og utbetalinger «går mot stat».

### *Kontoutskrift*

Da det ikke er midler på pensjonsordningen settes det heller ikke opp en årlig kontoutskrift. Det gjennomføres likevel et forenklet premieoppgjør for å dekke inn premie som avviker fra den prognostiserte gjennom året.

### *Fond*

SPK har ikke premiefond, kursreguleringsfond eller tilleggsavsetninger.

### *Pensjonskostnader*

Beregningene av pensjonsforpliktelser og -kostnader er i hovedsak likt i SPK som i resten av bransjen, men fordi ordningen ikke er fondert benyttes reserven som estimat for midlene i regnskapsrapportene. Fram til og med 2018 ble den forventede avkastningen på midlene (reserven) satt lik diskonteringsrenten med et tillegg. Analyser viste imidlertid at parameteren som har vært benyttet for forventet avkastning over tid har gitt for høye anslag. For å forbedre estimatene benyttes en forventet avkastning lik diskonteringsrenten uten tillegg fra og med 2019.

## 4 Regnskapsføring av pensjon i kommuneregnskapet

Til og med regnskapsåret 2001 var det de betalte pensjonspremiene som ble regnskapsført i kommuneregnskapene.

Fra og med 2002 ble det etablert en ordning med å jevne ut pensjonsutgiftene i regnskapet for å håndtere store årlige svingninger i pensjonspremiene. Grunnlaget for dette var blant annet rapporten *Kommunesektorens pensjonsutgifter* som en arbeidsgruppe med representanter fra staten og kommunesektoren la fram i april 2002.<sup>4</sup> I rapporten viste arbeidsgruppen til at finansinntektene og reguleringskostnadene varierte betydelig fra år til år, og at dette medførte store svingninger i behovet for premieinnbetalinger. Dette skapte igjen budsjettmessige problemer i kommunesektoren. Arbeidsgruppen pekte på at denne svingrisikoen kunne håndteres ved å endre regnskapsføringen av pensjon i kommuneregnskapet.

Med dette som bakgrunn fastsatte Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 nye regnskapsregler for pensjon som skulle jevne ut pensjonsutgiftene. Reglene er gitt i forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 13. Reglene bygger blant annet på Norsk regnskapsstandard nr. 6 (NRS 6), som handler om hvordan pensjon skal regnskapsføres i regnskaper som føres etter regnskapslovens regler om regnskapsføring.

### 4.1 Føringerne i drifts- og investeringsregnskapet

Pensjonspremiene skal utgiftsføres "på vanlig måte" i kommuneregnskapet. Nærmere bestemt blir brutto pensjonspremie og bruk av premiefond regnskapsført hver for seg. I sum er det dermed (netto) pensjonspremier etter bruk av premiefond som utgiftsføres. Dette tilsvare det som kommunen betaler inn til ordningen.

Størrelsen på de utgiftsførte pensjonspremiene holdes deretter opp mot størrelsen på årets beregnede netto pensjonskostnad. Differansen, pensjonspremie (inklusive omkostninger) – netto pensjonskostnad – omkostninger, blir benevnt årets premieavvik. Dersom premien er høyere enn netto pensjonskostnad, skal årets premieavvik regnskapsføres som inntekt. I motsatt fall skal årets premieavvik utgiftsføres, noe som kun har vært tilfelle unntaksvis etter at ordningen ble innført i 2002.

Etter at premier og premieavvik er regnskapsført, er nettoeffekten at regnskapet er belastet med et beløp som er lik årets beregnede netto pensjonskostnad tillagt omkostninger. Merk at netto pensjonskostnad som sådan ikke registreres i regnskapet med egen bokføring. Denne regnskapsmessige løsningen innebærer altså at regnskapet blir belastet med en størrelse som normalt utvikler seg mer stabilt enn de årlige pensjonspremiene.

Over tid er det pensjonspremiene som fullt ut skal belaste kommuneregnskapet. Reglene krever derfor at hvis årets premieavvik ble inntektsført, så må dette utgiftsføres i kommende år. Dersom årets premieavvik ble utgiftsført, så må dettes inntektsføres i

---

<sup>4</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, publikasjonsnummer H-2132.

kommende år. Denne utgiftsføringen eller inntektsføringen av tidligere års premieavvik kalles amortiseringskostnader. Premieavvik som ikke er amortisert, er registrert i balanseregnskapet, se punkt 4.2.1.

I tillegg til at regnskapet blir belastet med netto pensjonskostnad og omkostninger, blir det altså også belastet med årets amortiseringskostnader. Det gjelder amortiseringen av premieavvik som oppsto i forrige regnskapsår og i tidligere regnskapsår. Amortiseringen av årets premieavvik skal skje med 1/7 over 7 år. Premieavvik som oppstod i regnskapsårene 2002 til og med 2010 skal fortsatt amortiseres med 1/15 over 15 år. Premieavvik som oppstod i 2011 til og med 2013 skal fortsatt amortiseres med 1/10 over 10 år. Årets amortiseringskostnader er lik summen av amortiseringen av premieavvik fra tidligere år. Årlige svingninger i pensjonspremiene (målt med avviket fra netto pensjonskostnad) blir på denne måten jevnet ut i kommuneregnskapet over flere år.

Kommunene har anledning til å ikke benytte seg av muligheten til å jevne ut pensjonspremiene gjennom amortisering over 7 år. Kommunene som dette gjelder skal i så fall amortisere årets premieavvik fullt ut i året etter at det oppsto ("1-års amortisering"). Det er om lag 15 prosent av kommunene i KLP som har valgt denne løsningen.

De første årgangene av premieavvik som oppsto i 2002 og 2003 ble ferdig amortisert i 2017 og 2018. Premieavviket som oppsto i 2004 blir ferdig amortisert i 2019. Som følge av at amortiseringsperioden tidligere har blitt endret fra 15 til 10 og så til 7 år, vil kommunesektoren om noen år komme i en situasjon hvor amortiseringskostnader fra flere årganger vil bortfalle i løpet av ett og samme år.

Når et premieavvik fra tidligere år er ferdig amortisert, innebærer det at amortiseringskostnader faller ut av regnskapet. Etter hvert som det oppstår nye premieavvik, vil det komme nye tillegg av amortiseringskostnader. Nettoeffekten av slike bortfall og nye tilkomster på de samlede amortiseringskostnadene vil variere, og avhenger av størrelsen på det enkelte års premieavvik og amortiseringstiden som gjelder for det enkelte premieavviket.

Den samlede årlige effekten på kommuneregnskapet blir etter dette:

Årets netto pensjonskostnad  
+ Omkostninger  
+ Årets amortiseringskostnader  
= Årets samlede pensjonskostnad

Arbeidsgiveravgift kommer i tillegg.

Regnskapsføringen som er beskrevet over gjelder på samme måte for både kommunenes driftsregnskap og investeringsregnskap. I all hovedsak er det kun kommunenes driftsregnskap som blir belastet med pensjon. Tilsvarende føringer skal også gjøres i investeringsregnskapet, når lønn/pensjon til kommunens egne ansatte kan inngå i anskaffelseskost for kommunens investeringer. Vanligvis utgjør dette helt marginale beløp, både på kommunenivå og i makro.

## 4.2 Føringene i balanseregnskapet

### 4.2.1 Premieavvik

Når årets premieavvik skal inntektsføres i regnskapet som beskrevet i punkt 4.1, skal det samtidig føres et tilsvarende beløp i balanseregnskapet under posten kortsiktige fordringer. I balansen vil slike premieavvik teknisk framstå som eiendel. Dette er likevel en regnskapsmessig forpliktelse (ingen likviditetsmessig forpliktelse), som løper over amortiseringsperioden. Forpliktelsen gjøres gradvis opp gjennom amortiseringen, ved at den årlige amortiseringskostnaden skal motsvares av en tilsvarende reduksjon i det balanseførte premieavviket. Det samme gjelder (med motsatt fortegn) hvis årets premieavvik skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Motposten i balansen er da kortsiktig gjeld.

Også verdien av arbeidsgiveravgift på premieavviket balanseføres og amortiseres.

I balanseregnskapet vil man altså finne premieavvik både som kortsiktig fordring og som kortsiktig gjeld. Balanseverdiene er lik summen av premieavvik oppstått i år og tidligere år, fratrukket amortiserte beløp (inkl. arbeidsgiveravgift).

Nettoverdien av premieavvik under fordring og gjeld omtales som akkumulert premieavvik, som da er verdien av premieavviket som gjenstår for amortisering i kommende år.

### 4.2.2 Pensjonsmidler og pensjonsforpliktelse

Verdien av pensjonsmidlene skal føres som anleggsmidler i balanseregnskapet. I praksis må regnskapet vise estimert verdi på pensjonsmidlene per 31.12. Alle midler som er avsatt til dekning av pensjonsforpliktelser inngår i de pensjonsmidlene som balanseføres.

Egenkapital i KLP og egne pensjonskasser inngår imidlertid ikke i pensjonsmidlene i kommuneregnskapet. Innskudd av egenkapital føres i kommunenes balanse for seg, som andeler under finansielle anleggsmidler.

Brutto påløpt pensjonsforpliktelse skal føres under langsiktig gjeld i kommunenes balanse. Beregningen av denne forpliktelsen skjer i tråd med egne aktuar/regnskapsstandarder for måling av forpliktelsen til regnskapsformål, jf. omtalen i punkt 3.5. På samme måte som for midlene må regnskapet vise estimert verdi per 31.12. Denne balanseførte forpliktelsen avviker fra den forsikringsmessige forpliktelsen (premiereserven), jf. punkt 3.2.

Balanseføringen av pensjonsmidler og brutto pensjonsforpliktelse i kommuneregnskapet skjer altså brutto i motsetning til regnskapsføring etter NRS6 som skjer netto. Denne balanseføringen har ingen direkte motsvar i føringene i drifts- eller investeringsregnskapet. Det er likevel sammenheng mellom årets endring i netto pensjonsforpliktelse (brutto pensjonsforpliktelse fratrukket pensjonsmidler) og årets netto pensjonskostnad. Sammenhengen er beskrevet i punkt 3.5.

En netto pensjonsforpliktelse (bruttoforpliktelsen er større enn midlene) trekker isolert sett ned kommunens egenkapital. Teknisk føres dette i kommuneregnskapet under

egenkapitalens såkalte kapitalkonto. Verdien av kapitalkontoen viser enkelt sagt hvor mye av anleggsmidlene som er finansiert med egenkapital. Kapitalkontoen representerer imidlertid ikke disponible midler for kommunen. Endringer i pensjonsmidler og pensjonsforpliktelse har dermed ikke direkte effekt på kommunens disponible rammer. Det samme gjelder (med motsatt fortegn) hvis pensjonsmidlene skulle være større enn forpliktelsen.

## 5 KMDs anslag for vekst i pensjonskostnadene

### 5.1 Problemstilling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider hvert år et anslag på hva veksten i pensjonskostnadene i kommunesektoren vil bli i det kommende budsjettåret. Anslaget er en del av regjeringens grunnlagsmateriale i arbeidet med å fastsette det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet.

De siste årene har departementets anslag blitt presentert i kommuneproposisjonen og i statsbudsjettet. Dette gir grunnlag for å sammenholde veksten i pensjonskostnadene opp mot den veksten i kommunesektorens frie inntekter som regjeringen foreslår. Veksten i pensjonskostnadene er ett av flere sentrale elementer som tas med i vurderingen av hvilket handlingsrom som inntektsveksten gir grunnlag for. Dette ble presentert slik i forslaget til statsbudsjett for 2018, jf. Prop. 1 S (2017–2018) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet [side 29 tabell 3.1](#):

	Mrd. kroner
Vekst i frie inntekter	3,8
- merkostnader til demografi	-2,2
- merkostnader til pensjon	-0,4
- satsinger innenfor veksten i frie inntekter	-0,8
Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav	0,4
+ effektiviseringskrav	1,2
Økt handlingsrom med effektiviseringskrav	1,6

Nærmere bestemt utarbeider departementet et anslag for "merkostnader til pensjon", det vil si veksten i pensjonskostnader *utover* den forventete pris- og lønnsveksten i kommunesektoren (den kommunale deflatoren) for det aktuelle budsjettåret. Bakgrunnen for dette er den årlige prisomregningen av budsjetttrammene i statsbudsjettet.

Prisomregningen innebærer at en vekst i pensjonskostnadene vil være dekket så lenge veksten i pensjonskostnadene ikke er høyere den kommunale deflatoren. Dersom veksten i pensjonskostnadene er høyere enn deflatoren, må merkostnaden dekkes inn innenfor veksten i de frie inntektene.

Departementets anslag for merkostnader til pensjon er vist i tabell 5.1 nedenfor. Tabellen viser også et anslag for den faktiske veksten i pensjonskostnadene *utover* den faktiske lønnsveksten. Tabellen viser at det har vært til dels betydelige avvik mellom departementets anslag til statsbudsjettet og den faktiske kostnadsveksten. I korte trekk var den faktiske veksten i pensjonskostnadene i perioden 2011 til 2013 *høyere* enn det departementet hadde anslått, mens i perioden 2014–2017 var den faktiske veksten *lavere* enn anslagene.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anslag merkostnader til pensjon i statsbudsjettet <sup>1</sup>	600	1000	1400	1750	500	900	850
Faktiske merkostnader til <sup>2</sup> pensjon	1057	1238	2086	729	-2137	-185	-209
<sup>1</sup> Merkostnader utover forventet pris- og lønnsvekst (kommunal deflator)							
<sup>2</sup> Vekst i pensjonskostnader utover faktisk lønnsvekst							

Tabell 5.1 Anslag for merkostnader og faktiske merkostnader til pensjon

Avvikene mellom budsjettanslagene og den faktiske utviklingen tilsier at det bør gjøres en vurdering av hvordan anslagene utarbeides. Dersom usikkerheten i budsjettanslagene kan reduseres, vil dette gi et bedre beslutningsgrunnlag for regjeringen i arbeidet med statsbudsjettet.

Videre i dette kapitlet redegjøres det først for den metoden som departementet benytter for å utarbeide kostnadsanslaget. Deretter redegjøres det for arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger.

## 5.2 Om departementets kostnadsanslag

### 5.2.1 Oppsummering av departementets metode

Departementets anslag er et anslag for "merkostnader til pensjon", det vil si veksten i pensjonskostnader *utover* den forventete pris- og lønnsveksten i kommunesektoren (den kommunale deflatoren).

Departementets anslag bygger på at veksten i de samlede pensjonskostnadene er summen av veksten i årets netto pensjonskostnad og veksten i årets amortiseringskostnader.

Som en forenklet forutsetning legges det først til grunn at veksten i netto pensjonskostnad vil følge den forventete lønnsveksten i det aktuelle budsjettåret, gitt at de økonomiske forutsetningene for beregning av netto pensjonskostnad holdes uendret. Anslaget bygger således på en forutsetning om at netto pensjonskostnad ikke bidrar til kostnadsvekst utover det som teknisk kompenseres av lønns- og prisjusteringen av statsbudsjettet, hvis beregningsforutsetningene holdes uendret.

Ut fra dette settes veksten i netto pensjonskostnad *utover* den kommunale deflatoren til 0. Merkostnadene til pensjon i det aktuelle budsjettåret anslås deretter ut fra to hovedelementer; (1) vekst i netto pensjonskostnad som følge av endringer i beregningsforutsetninger og (2) vekst i amortiseringskostnadene.

Departementets anslag for merkostnader til pensjon kan oppsummeres slik:

"Underliggende" vekst i netto pensjonskostnader, gitt uendrete beregningsforutsetninger	Vekst utover deflator settes lik 0
Vekst i netto pensjonskostnader som følge av endringer i beregningsforutsetninger	x
Endring i amortiseringskostnader som følge av nytt premieavvik oppstått i året før budsjettåret	y
Endring i amortiseringskostnader som følge av bortfall av amortiseringskostnader	z
= Sum anslag merkostnader til pensjon	0 + x + y + z

Departementet gjør altså tre regnestykker, som sammen utgjør anslaget på merkostnader til pensjon. For det første gjøres det et estimat på den isolerte effekten av eventuelle endringer i beregningsforutsetningene på netto pensjonskostnad (beløp x i tabell over).

For det andre gjøres det et estimat på endringen i amortiseringskostnadene som følge av premieavvik som oppstår i regnskapsåret før budsjettåret. Det gjøres et estimat på hva premieavviket for sektoren samlet blir i året før budsjettåret, basert på anslag for henholdsvis pensjonspremier og netto pensjonskostnad. Veksten i amortiseringskostnadene tilsvare da 1/7 av det estimerte premieavviket i året før budsjettåret (beløp y i tabellen over).

For det tredje gjøres det et estimat på endring i amortiseringskostnadene som følge av at premieavviket fra et tidligere år er ferdig amortisert og dermed faller ut av regnskapet (beløp z i tabellen over).

Ved beregningen av endringene i amortiseringskostnadene i makro tas det ikke hensyn til at enkelte kommuner benytter seg av muligheten til å amortisere premieavvik fullt ut året etter at det oppstod.

Vekstanslaget inkluderer ikke påslag for vekst i antall årsverk i sektoren i det aktuelle budsjettåret.

## 5.2.2 Kildematerialet

### 5.2.2.1 Pensjonsleverandørenes prognoser

For å kunne gjøre anslaget er departementet avhengig av tallmateriale og beregninger fra pensjonsleverandørene, spesielt KLP og SPK. Pensjonsleverandørenes prognoser for pensjonspremiene og pensjonskostnadene danner grunnlaget for departementets anslag. Departementet gjør ikke egne aktuarielle beregninger av hvordan premiene og kostnadene vil utvikle seg.

KLP og SPK oppdaterer sine prognoser flere ganger i løpet av året. Prognosene gis på bestemte tidspunkter etter en fast leveranseplan som er tilpasset kundene. KLP og SPK leverer oppdaterte premie- og kostnadsprognoser på følgende tidspunkter:

- a. September-leveransen – oppdatert prognose for inneværende år (år t-2) og budsjettprognose for påfølgende år (år t-1)
- b. Januar-leveransen – endelige beregninger for siste regnskapsår (årsavslutningen for år t-2)
- c. Mars-/april-leveransen – oppdatert prognose for inneværende budsjettår (år t-1)
- d. September-leveransen – ny oppdatert prognose for inneværende budsjettår (år t-1) og prognose for neste budsjettår (år t)

Disse leveranseplanene avgjør hvilket tallmateriale departementet kan gjøre sine anslag på, og når departementet kan oppdatere sine anslag. Normalt gjør departementet sitt første anslag allerede for år t i januar i året før budsjettåret, det vil si i januar i år t-1. På dette tidspunktet må departementet legge til grunn leverandørens prognoser fra høsten før, altså prognosene som ble levert september i år t-2. Deretter kan departementet oppdatere anslaget etter at det foreligger oppdaterte prognoser fra leverandørene i april år t-1. I tillegg kan departementet gjøre en ny oppdatering på høsten før budsjettåret, basert på september-leveransene fra år t-1. På dette tidspunktet er imidlertid arbeidet med statsbudsjettet for kommende år (budsjettår t) avsluttet.

- e. KLP har de siste par årene etablert en ordning der de på høsten, i tillegg til budsjettprognose for påfølgende år, også utarbeider en økonomiplanprognose med estimater for utviklingen i premiene og kostnadene de neste fire årene. SPK har også etablert økonomiplanprognoser. Disse prognosene har fram til nå ikke blitt oversendt til departementet. Departementet kan imidlertid dra nytte av dette, jf. punkt 5.3.

### *5.2.2.2 Usikkerheten i prognosene til KLP og SPK*

#### *September-leveransen (i år t-2) – budsjettprognosen for påfølgende år (år t-1)*

Ved utarbeidelsen av prognosene for premier og kostnader i det kommende budsjettåret må det gjøres antakelser og forutsetninger om flere forhold som ikke er endelig kjent på prognosetidspunktet.

Budsjettprognosen for år t-1 bygger på bestandsdata (medlemmer, lønn, opptjeningsår mv.) fra år t-2. KLP benytter data per 1.5. år t-2, mens SPK benytter data per 1.1 år t-2. Dette datagrunnlaget "justeres opp" med lønnsoppgjøret, G-regulering og pensjonsregulering for å anslå datagrunnlaget per 1.1. år t-1.

De ordinære premiesatsene for budsjettåret år t-1 er kjente. Satsen for reguleringspremien for år t-1 må imidlertid estimeres, og her legges normalt SSBs prognoser for lønnsoppgjøret i år t-1 til grunn. Ut fra det "oppjusterte" bestandsgrunnlaget kan dermed premiene og premiereserven for det kommende budsjettåret anslås.

KLP gjør dessuten anslag på hvor mye midler (kundernes overskudd i år t-2) som blir tilbakeført i år t-1. KLP antar at 0,35 prosent av reserven per 1.1. år t-1 (0,8 prosent av

pensjonsgrunnlaget 1.1. år t-1 for sykepleierordningen) tilføres til premiefond i år t-1 (i praksis i mai år t-1). Det er knyttet usikkerhet også til dette, og til hvor mye kommunene faktisk vil bruke av premiefondet til å finansiere årets premier.

De samme antakelsene og forutsetningen om bestanden mv. legges til grunn i prognosene for regnskapsmessige pensjonskostnader, pensjonsmidler og pensjonsforpliktelser for år t-1. På beregningstidspunktet vil dessuten de økonomiske beregningsforutsetningene være kjent, da disse er fastsatt av departementet i forkant.

Det er stor usikkerhet i prognosene, og denne knytter seg i størst grad til usikkerhet i bestandsutviklingen og utviklingen i lønn og G i det kommende budsjettåret (år t-1). Denne usikkerheten smitter over på departementets budsjettanslag når departementet benytter pensjonsleverandørenes prognoser fra september.

#### *Mars-/april-leveransen (i år t-1) – oppdatert budsjettprognose for år t-1*

De oppdaterte prognosene som leveres i mars/april gir forbedrete anslag for hvordan premiene og kostnadene vil utvikle seg i år t-1. Forbedringene knytter seg til at flere forhold nå er kjente og at forutsetninger kan gjøres ut fra oppdatert informasjon.

På dette tidspunktet kan oppdaterte (faktiske) bestandsdata per 1.1. år t-1 danne grunnlaget for prognosen. Prognosen vil også bygge på eventuelle endringer i forventningene til lønnsoppgjøret i år t-1. Tilførselen til premiefond kan oppdateres ut fra det som faktiske planlegges. I tillegg benyttes oppdaterte anslag for pensjonsmidlene per 1.1. år t-1.

Prognosene fra mars/april vil fortsatt inneholde usikkerhet som vil smitte over på departementets budsjettanslag.

#### *September-leveransen (i år t-1) – ny oppdatert budsjettprognose for år t-1*

De oppdaterte prognosene som leveres i september gir et godt anslag for hvordan premiene og kostnadene vil utvikle seg i år t-1. Forbedringene knytter seg til at premieprognosen kan bygge på at lønnsoppgjøret er ferdig, og at reguleringspremien dermed kan anslås nokså nøyaktig.

Prognosen kan nå også bygge på at pensjonsmidlene per 1.1. år t-1 er endelig kjent.

#### *Oktober-leveransen (i år t-2) – økonomiplanprognose for perioden år t-1 til år t+2*

Økonomiplanprognosen inneholder enkle prognoser for utviklingen i premier, kostnader og premieavvik for hvert av de neste fire årene. Det første året i prognosen (år t-1) tilsvarer budsjettprognosen for år t-1 som er levert i september, jf. ovenfor.

Prognosen for de tre påfølgende årene (år t til år t+2) er en framskrivning ut fra budsjettprognosen for år t-1. Her må det gjøres en rekke antakelser og forutsetninger som innebærer at det ligger betydelig usikkerhet i prognosene, i tillegg til den usikkerheten som allerede ligger i prognosen for år t-1. Prognosen bygger blant annet på forutsetninger om at antall ansatte og premiesatsene er uendret i fireårsperioden. Det samme gjelder de demografiske forutsetningene om dødelighet mv. Det gjøres også antakelse om

utviklingen i lønnsveksten i perioden. Prognosene må også legges til grunn at de økonomiske forutsetningene for kostnadsberegningene er de samme for alle de fire årene.

Økonomiplanprognosene tar heller ikke høyde for eventuelle endringer i pensjonsordningen i perioden (planendringer). Økonomiplanprognosen for 2019 til 2022 som ble utarbeidet høsten 2018 har dermed ikke innarbeidet effekten av at det innføres ny tjenestepensjon i 2020.

### **5.2.3 Nærmere om anslaget for vekst i netto pensjonskostnad**

Departementet utarbeider det første anslaget for hva merkostnadene til pensjon vil bli i det kommende budsjettåret (år t) allerede i januar i året før budsjettåret (det vil si i år t-1). På dette tidspunktet har departementet fram til nå ikke hatt tall fra pensjonsordningene for hva netto pensjonskostnad vil bli i det kommende budsjettåret. Departementet har derfor gjort egne, enkle og grove anslag på veksten i netto pensjonskostnad i år t.

Som nevnt ovenfor, er departementets metode at veksten i netto pensjonskostnad anslås ut fra to elementer. For det første (1) hva veksten i netto pensjonskostnad vil være gitt uendrete beregningsforutsetninger, og for det andre (2) hva som er den isolerte effekten på netto pensjonskostnad hvis de økonomiske beregningsforutsetningene endres. I tillegg kommer den isolerte effekten av eventuelle planendringer.

Departementet gjør her en forenklet forutsetning om at veksten i netto pensjonskostnad (den "underliggende" veksten i netto pensjonskostnad) følger den faktiske lønnsveksten dersom de økonomiske beregningsforutsetningene holdes uendret. Dette er en forutsetning om at netto pensjonskostnad ikke vokser utover det som teknisk kompenseres av lønns- og prisjusteringen (deflator) i statsbudsjettet når beregningsforutsetningene er de samme fra det ene året til det andre året. Den "underliggende" veksten i netto pensjonskostnad settes således til null.

Veksten i netto pensjonskostnad fra 2017 til 2018 var også svak (lavere enn deflatoren). I budsjettanslaget for 2019 er det ut fra dette lagt til grunn at den "underliggende" veksten fra 2018 til 2019 likevel er lavere enn det som teknisk kompenseres, noe som trekker vekstanslaget for 2019 ned.

Metoden innebærer videre at det kun er eventuelle endringer i beregningsforutsetningene som bidrar til vekst i netto pensjonskostnad utover det som kompenseres gjennom prisomregningen og den kommunale deflatoren i statsbudsjettet. Departementet gjør derfor samtidig en vurdering av om det bør foretas endringer i beregningsforutsetningene og anslår hvilken effekt dette vil ha på netto pensjonskostnad. På dette tidspunktet foreligger det normalt ikke tall fra pensjonsleverandørene for hva effekten på netto pensjonskostnad vil være med ulike alternative endringer i beregningsforutsetningene. Effekten av endrete forutsetninger må derfor anslås basert på enklere antakelser og beregninger. Departementet bruker her innspill fra pensjonsleverandørene, primært KLP og SPK. Særlig gjelder dette hvis det er tale om å endre hvilken diskonteringsrente og forventet lønnsvekst som skal ligge til grunn for beregningen av netto pensjonskostnad. Dersom det er tale om å endre hvilken forventet avkastning på pensjonsmidlene som skal

legges til grunn, har departementet i tillegg benyttet innrapporterte regnskapstall i KOSTRA (balanseførte pensjonsmidler) som grunnlag for å anslå effekten.

Veksten i netto pensjonskostnad kan også være påvirket av såkalte planendringer. Departementet må basere anslagene for effekten av planendringer på særskilte beregninger fra pensjonsleverandørene, særlig KLP og SPK. Dette var også tilfelle da levealdersjusteringen, ny pensjonsregulering og ny utføreordning ble implementert i premie- og kostnadsberegningene i 2015, og vil også være nødvendig når ny offentlig tjenstepensjon skal implementeres. Det samme gjelder dersom det foretas vesentlige endringer i de aktuarmessige forutsetningene for beregning av premier og kostnader, slik som ved overgangen til ny levealderstariff (K2013).

#### **5.2.4 Nærmere om anslaget for vekst i amortiseringskostnader**

Anslaget for veksten i amortiseringskostnadene i det kommende budsjettåret (år t) må bygge på hva premieavviket antas å bli i inneværende år (år t-1). Departementet gjør derfor et anslag på hva nivået på pensjonspremiene og netto pensjonskostnad vil bli i år t-1. Grunnlaget for dette anslaget er i første omgang prognosene fra høsten året før, som omfatter både KLP (fellesordningen og sykepleierordningen) og SPK (grunnskolen og videregående skole). I tillegg foreligger også tall for Oslo kommune (OPF) og eventuelt også flere av pensjonskassene. Prognosene som legges til grunn for departementets anslag bygger på medlemsbestanden i år t-2, og antakelser om hva veksten i lønn og grunnbeløpet (G) blir i år t-1, jf. punkt 5.2.2.2, samt de økonomiske forutsetningene som departementet har fastsatt for kostnadsberegningene i år t-1.

Prognosene fra de ulike pensjonsleverandørene gir grunnlaget for å anslå nivået på pensjonspremiene og netto pensjonskostnad, og dermed premieavviket, for sektoren samlet i år t. KMD gjør i tillegg en vurdering av om det bør foretas justeringer og ytterligere beregninger ut fra dette tallmaterialet. I hovedsak er det snakk om tre forhold.

For det første justeres anslaget for pensjonspremiene dersom veksten i lønn og G i år t-1 ligger an til å være markant lavere (eller høyere) enn det som pensjonsleverandørene har lagt til grunn for sine prognoser. Denne justeringen har fram til nå ikke blitt gjort for den delen av sektorens pensjonspremier som tilhører SPK på grunn av at premiesystemet i SPK har vært basert på en årlig premiesats. Dette vil imidlertid endre seg fra og med 2018, jf. omtalen i punkt 3.6, og må derfor framover få betydning for departementets anslag.

For det andre justeres anslaget for pensjonspremiene, dersom det foreligger informasjon som tilsier at faktisk bruk av premiefond i år t vil avvike markant fra det som ligger i tallmaterialet fra pensjonsordningene.

For det tredje blåses både premie- og kostnadstallene opp for å ta hensyn til de pensjonskassene og ordningene som departementet ikke har tallmateriale for. Dette gjøres med utgangspunkt i differansen mellom historiske makrotall for kommunenes og fylkeskommunenes samlede pensjonspremier og pensjonskostnad (kilde: KOSTRA) og de

historiske premie- og kostnadstallene for de ordningene som departementet har fått tall for.

Departementets anslag for pensjonspremier, netto pensjonskostnad og premieavvik for år t-1 kan oppsummeres slik:

Innhentete tall for hhv. premier og netto pensjonskostnader for år t-1	
Korrigerings for endrete forventninger til vekst i lønn/G	<i>Kun for premie</i>
Korrigerings for endrete forventninger til bruk av premiefond	<i>Kun for premie</i>
Tillegg for pensjonskasser som ikke er med i grunnlagsmaterialet	<i>For premie og npk</i>
= Sum anslag for hhv. premier og nett pensjonskostnader for år t-1	

Ut fra disse anslagene beregner departementet størrelsen på premieavviket i år t-1. Deretter legges det til grunn at premieavviket i år t-1 isolert sett bidrar til en vekst (eller reduksjon) i amortiseringskostnadene i budsjettåret (år t) med 1/7 av premieavviket fra år t-1. Metoden forutsetter at alle kommuner og fylkeskommunene amortiserer premieavvik over 7 år. Det har ikke blitt tatt hensyn til at en mindre andel av kommunene faktisk amortiserer premieavviket fra år t-1 fullt ut i år t. Dette innebærer at den anslåtte veksten i amortiseringskostnadene vil bli lavere enn den veksten som faktisk vil bli regnskapsført.

Veksten i amortiseringskostnadene blir også påvirket av at tidligere års premieavvik etter hvert blir ferdig amortisert. De første årgangene fra 2002 og 2003 ble ferdig amortisert i 2017 og 2018. Premieavviket som oppsto i 2004 blir ferdig amortisert i 2019.

Når et premieavvik fra tidligere år er ferdig amortisert, innebærer det at amortiseringskostnader faller ut av regnskapet. Anslaget for vekst i amortiseringskostnader blir derfor justert for bortfall av amortiseringskostnader fra tidligere år. Også her forutsettes det at alle kommunene amortiserer premieavvik over flere år og ikke fullt ut året etter at det oppstod. Bortfallet av amortiseringskostnader som er knyttet til premieavvikene oppstått i 2002 til 2010 tilsvarer 1/15 av premieavviket fra det aktuelle året. For årene 2011 til 2013 tilsvarer bortfallet 1/10 av premieavviket. Beløpet som departementet justerer for, er dermed en beregnet størrelse basert på premieavviket fra det aktuelle år, og ikke de faktiske amortiseringskostnadene som er rapportert i KOSTRA. Dette vil i praksis kunne bety et avvik mellom faktisk regnskapsførte amortiseringskostnader og departementets anslag. Avviket vil kunne være markant i etterkant av store premieavvik. I slike tilfeller vil det faktiske bortfallet av amortiseringskostnader kunne være større enn det som legges inn i departementets anslag. Eksempelvis var premieavviket i 2012 betydelig. Dette medførte særlig høye amortiseringskostnader i 2013 for de kommunene som amortiserer premieavviket fullt ut året etter at det oppsto. I 2014 falt disse amortiseringskostnadene bort, samtidig som tilkomsten av amortiseringskostnader knyttet til premieavviket fra 2013 var relativt lav. Samlet sett ga dette utslag i at amortiseringskostnadene for sektoren samlet ble redusert fra 2013 til 2014.

## 5.3 Arbeidsgruppens vurderinger

### 5.3.1 Samlet vurdering – oppsummering

Arbeidsgruppen viser til at det er grunnleggende usikkerhet i prognosene for premier og pensjonskostnader. Som omtalt i punkt 5.2.2 bygger pensjonsleverandørenes prognoser på en rekke faktorer og forutsetninger som det knytter seg usikkerhet til. Særlig vil den faktiske lønnsutviklingen i det kommende budsjettåret kunne medføre at pensjonspremiene blir betydelig høyere eller lavere enn i prognosen. Den faktiske utviklingen i pensjonsmidlene, herunder avkastningen, vil på sin side også kunne avvike fra det som er antatt i prognosen, slik at netto pensjonskostnad utvikler seg annerledes enn forventet. Disse og andre usikkerhetsfaktorer kan ikke elimineres bort i de prognosene som pensjonsleverandørene gjør. Prognosene vil imidlertid bli mer treffsikre gjennom året. Eksempelvis vil prognoser som bygger på det endelige lønnsoppgjøret innebære en god del mindre usikkerhet. Slike prognoser kan imidlertid ikke utarbeides før på høsten i det aktuelle budsjettåret når årets lønns- og trygdeoppgjør er fullt ut kjent.

For departementet betyr dette at anslaget for merkostnader til pensjon i kommunesektoren må bygge på et tallgrunnlag som inneholder usikkerhet. Denne usikkerheten kan ikke fjernes i de beregningene som departementet selv kan gjøre. Arbeidsgruppen vil også vise til at departementet ikke kan foreta egne actuarielle premie- og kostnadsberegninger. Dette må foretas av leverandørene selv, med nødvendige beregningsapparater og aktuarkompetanse. Departementets oppgave må være å sammenfatte et anslag for utviklingen i sektoren samlet, basert på de prognosene som foreligger fra de enkelte pensjonsleverandørene.

Arbeidsgruppen mener at det kan gjøres enkelte forbedringer i måten som departementet beregner sine makroanslag på, blant annet slik at beregningene bygges på mer realistiske forutsetninger. Særlig gjelder dette hvordan veksten i *netto pensjonskostnad* for det kommende budsjettåret (år t) anslås.

Arbeidsgruppens forslag er her at departementet tar i bruk de økonomiplanprognosene som KLP og SPK utarbeider. Dette tallgrunnlaget gjør det mulig for departementet å utarbeide anslag for veksten i netto pensjonskostnad på en måte som er mer metodisk korrekt sammenlignet med den metoden som departementet har benyttet fram til nå, se punkt 5.3.2. Som omtalt i punkt 5.2.2.2 inneholder imidlertid tallene i økonomiplanprognosen usikkerhet, da det må gjøres en rekke forutsetninger og antagelser om flere forhold for å kunne estimere utviklingen i premier og kostnader fram i tid. Departementets budsjettanslag vil derfor fortsatt inneholde stor usikkerhet. Usikkerheten i departementets anslag vil etter arbeidsgruppens forslag i større grad knytte seg til den grunnleggende usikkerheten som ligger i prognosene fra pensjonsleverandørene. Den usikkerheten som har knyttet seg til at departementets anslag fram til nå ved at departementet har lagt til grunn at den "underliggende" veksten i netto pensjonskostnad følger lønnsveksten hvis de økonomiske beregningsforutsetningene beholdes uendret, vil imidlertid falle bort.



Arbeidsgruppen har begrenset seg til å foreslå endringer knyttet til åpenbare sentrale svakheter i departementets anslag. Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på at det også kan være andre forhold ved anslagene som departementet kan eller bør søke å forbedre. Et slikt forhold kan for eksempel være knyttet til at veksten i premie og kostnadene i pensjonskassene må anslås når departementet ikke får inn tall fra disse. Her vil det være spørsmål om hvor stor andel av kommunesektorens samlede premier og kostnader som ligger i pensjonskassene og i hvilken grad det kan legges til grunn at utviklingene i pensjonskassene likner på utviklingen i KLP.

### **5.3.2 Om anslaget for veksten i netto pensjonskostnad**

Arbeidsgruppen viser til at departementet som en forenklet forutsetning bygger sitt anslag på at den "underliggende" veksten i netto pensjonskostnad følger lønnsveksten hvis de økonomiske beregningsforutsetningene beholdes uendret. Dette er en forutsetning som fra det ene året til det andre er lite realistisk. Dette skyldes at veksten i netto pensjonskostnad varierer med utviklingen i en rekke andre faktorer som beskrevet i punkt 3.5. Blant annet er netto pensjonskostnad påvirket av utviklingen i størrelsen på pensjonsmidlene, hvor den årlige forventete avkastningen som inngår i kostnadsberegningen normalt må forventes å avvike fra lønnsveksten. Historiske KOSTRA-tall viser også at den nominelle veksten i netto pensjonskostnad for sektoren samlet kan variere betydelig fra år til år, og at variasjonen ikke bare henger sammen med om de økonomiske beregningsforutsetningene er endret eller ikke. Arbeidsgruppen vil derfor tilrå at departementet benytter en annen metode for å anslå veksten i netto pensjonskostnader som bygger på mer realistiske forutsetninger.

Arbeidsgruppen viser til at det som utgangspunkt er naturlig å anslå den *samlete og nominelle* veksten i netto pensjonskostnad i det kommende budsjettåret. Det vil si at veksten i netto pensjonskostnad beregnes samlet for et gitt sett av beregningsforutsetninger, uten at veksten først er dekomponert i ulike elementer slik departementets metode har vært fram til nå. Deretter kan veksten korrigeres for den kommunale deflatoren. Arbeidsgruppen tilrår at departementet går over til å benytte en slik beregningsmetode.

Metoden kan illustreres slik:

Vekst i netto pensjonskostnader, gitt bestemte forutsetninger <sup>1</sup>	V
Endring i amortiseringskostnader som følge av nytt premieavvik oppstått i året før budsjettåret	y
Endring i amortiseringskostnader som følge av bortfall av amortiseringskostnader	z
Fratrukket kommunal deflator (lønnsandelen)	W
= Sum anslag merkostnader til pensjon	V + y + z - W

<sup>1</sup>Inkluderer her effekten av eventuelle endringer i beregningsforutsetningene

Departementet har fram til nå ikke hatt et godt grunnlag for å anslå den samlede nominelle veksten i netto pensjonskostnad i det kommende budsjettåret (år t) etter den metoden som arbeidsgruppen tilrår. Dette skyldes at departementet i år t-1 ikke har hatt prognoser for kostnadene i år t tilgjengelig fra pensjonsleverandørene. Fra budsjettåret 2020 kan dette bli endret hvis departementet i 2019 kan ta i bruk prognosene for neste økonomiplanperiode som KLP og SPK utarbeider høsten 2018. I så fall kan departementet i sine anslag for statsbudsjettet 2020 allerede i 2019 ta utgangspunkt i et tallgrunnlag fra pensjonsleverandørene som er bedre egnet enn det departementet har hatt tilgjengelig fram til nå. Merk likevel den usikkerheten som ligger i økonomiplanprognosene, se punkt 5.2.2.2. Arbeidsgruppen tilrår at departementet henter inn økonomiplanprognosene fra pensjonsleverandørene KLP og SPK, som gir mulighet til å ta i bruk beregningsmetoden som er skissert ovenfor.

Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på at virkningene av ny tjenstepensjonsordning fra 2020 ikke er innarbeidet i økonomiplanprognosene som er utarbeidet høsten 2018. Departementet må i budsjettanslaget for 2020 ta høyde for dette. En løsning kan være at tallene fra økonomiplanprognosen suppleres med de isolerte effektene av ny tjenstepensjon på netto pensjonskostnad i 2020, som er omtalt punkt 6.3.2. En annen løsning kan være at pensjonsleverandørene utarbeider anslag for netto pensjonskostnad i 2020 hvor effektene av ny tjenstepensjon er innarbeidet. Departementet må ha nærmere dialog med KLP og SPK om dette.

Arbeidsgruppen viser videre til at KLP og SPK ved utarbeidelsen av økonomiplanprognosen, som gjøres høsten i år t-2 (2018), må ta som utgangspunkt at de økonomiske beregningsforutsetningene for budsjettåret t (2020) ennå ikke er fastsatt av departementet. Departementet vil normalt fastsette disse om våren i år t-1 (2019), for ett år om gangen. Utgangspunktet for KLP og SPK er da å bygge økonomiplanprognosene på at de økonomiske forutsetningene holdes uendret fra år t-1 (2019) til år t (2020). Dette innebærer at økonomiplanprognosene som KLP og SPK utarbeider, bare vil gi et bilde av den forventede utviklingen så fremt beregningsforutsetningene ikke blir endret av departementet.

For at departementet skal kunne gi et anslag for merkostnadene til pensjon, må departementet ha tatt stilling til om det skal gjøres endringer i de økonomiske beregningsforutsetningene. Gitt at departementet skal benytte seg av metoden som arbeidsgruppen foreslår, må departementet også ha prognoser for netto pensjonskostnad i budsjettåret t (2020) fra KLP og SPK som er basert på eventuelle endrete beregningsforutsetninger. Arbeidsgruppens representanter fra KLP og SPK stiller seg positive til at KLP og SPK gjør en slik ekstraberegning. KLP og SPK har imidlertid begrenset kapasitet til å gjøre ekstraberegninger. Dette må derfor tilpasses pensjonsleverandørens årshjul og leveranseplan. Arbeidsgruppen tilrår at departementet innhenter slike ekstraberegninger på et passende tidspunkt. På grunn av pensjonsleverandørens arbeid med å levere beregningene til kommunenes årsoppgjør vil utgangspunktet være at departementet må innhente ekstraberegninger før årsskiftet, eventuelt tidligere på høsten, første gang høsten 2019. Dersom departementet får prognoser for utviklingen i netto pensjonskostnad både uten og med endrete beregningsforutsetninger, vil dette også synliggjøre den isolerte effekten av å endre beregningsforutsetningene.

### **5.3.3 Om anslaget for veksten i amortiseringskostnadene**

Arbeidsgruppens vurdering er at metoden som departementet benytter for å anslå veksten i amortiseringskostnadene i hovedsak er hensiktsmessig. Arbeidsgruppen ser ikke behov for å foreslå vesentlige endringer i denne metoden.

Arbeidsgruppen viser til at departementets anslag for veksten i amortiseringskostnadene i budsjettåret (år t) bygger på et anslag for premieavviket for året før (år t-1). Tallgrunnlaget for dette anslaget er i utgangspunktet premie- og kostnadsprognosene som pensjonsleverandørene utarbeidet høsten foregående år (år t-2), basert på de forventningene til lønnsveksten og andre sentrale faktorer som foreligger på prognosetidspunktet. På det tidspunktet som departementet gjør sitt anslag kan det imidlertid ha oppstått forhold som tilsier at departementet bør bygge sitt anslag på justerte forventninger. Arbeidsgruppen vil spesielt peke på at lønnsoppgjøret og reguleringen av folketrygdens grunnbeløp (G) i år t-1 har stor betydning for utviklingen av pensjonspremiene i år t-1, og at relativt små endringer i forventet lønns- og G-vekst kan gi markante utslag på premiene. Arbeidsgruppen vil derfor understreke at departementet fortsatt må vurdere om det foreligger forhold som gir grunn til å utarbeide anslaget ut fra andre forventninger til lønnsveksten mv. enn det som ble lagt til grunn i leverandørens prognoser. Arbeidsgruppen tilrår at departementet fortsatt holder dialog med KLP og SPK om det har oppstått forhold som departementet spesielt bør ta hensyn til ved utarbeidelsen av anslaget, og hvilke effekter dette vil ha. Arbeidsgruppens representanter fra KLP og SPK stiller seg positive til at KLP og SPK kan gjøre ekstra beregninger for departementet, så langt KLP og SPK har kapasitet utover det ordinære årshjulet og leveranseplanen.

## **6 Økonomiske konsekvenser av ny offentlig tjenestepensjon**

### **6.1 Innholdet i ny offentlig tjenestepensjon**

#### **6.1.1 Innledning**

Arbeids- og sosialdepartementet inngikk 3. mars 2018 avtale med LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter om en ny pensjonsløsning for ansatte i offentlig sektor. Forslag til nødvendige lovendringer ble sendt på høring 17. oktober med svarfrist 9. januar 2019.

Pensjonsavtalen innebærer en ny pensjonsløsning for personer som er født i 1963 eller senere. Løsningen omfatter tre hovedelementer for disse: en ny alderspensjonsordning, en ny AFP-ordning og en ordning med «betinget tjenestepensjon». Innholdet i dette omtales nærmere i punkt 6.2.2 og videre.

De økonomiske konsekvensene av den nye pensjonsløsningen må ses i sammenheng med at det innføres nye regler for samordning med ny folketrygd som implementeres samtidig med ny offentlig tjenestepensjon fra 1.1.2020.

#### **6.1.2 Ny alderspensjon: Påslagsordning**

De som er født i 1963 eller senere skal fra 2020 tjene opp alderspensjon i en ny 'påslagsordning'. Reglene for den nye alderspensjonsordningen (påslagsordningen) er svært like reglene for opptjening og uttak av ny alderspensjon i folketrygden: Det tjenes årlig opp en pensjonsrett på grunnlag av et pensjonsgrunnlag. Pensjonsrettighetene akkumuleres i en pensjonsbeholdning som har garantert regulering med veksten i folketrygden grunnbeløp (G), og ved uttak beregnes årlig pensjon ved å dividere pensjonsbeholdningen med delingstallet i folketrygden. Etter uttak reguleres årlig pensjon med G-veksten fratrukket 0,75 prosent.

I motsetning til i folketrygden, gis det årlig opptjening for inntekt opp til 12 G: Det er en grunnsats for opptjening på 5,7 prosent for inntekt i intervallet 0–12 G og en tilleggssats for opptjening på 18,1 prosent for inntekt i intervallet 7,1–12 G, der folketrygden ikke gir opptjening.

Utformingen av påslagsordningen innebærer at den grunnleggende sett er en ytelsesordning. Den årlige opptjeningen kan omregnes til en framtidig årlig pensjonsytelse ved å benytte NAVs anslag på folketrygdens delingstall, og denne ytelsen vil være utgangspunktet for å beregne premien for årets opptjening. Pensjonsbeholdningen reguleres på samme vis som opptjent alderspensjon i folketrygden. Den garanterte reguleringen av opptjente rettigheter innebærer at det fortsatt vil være behov for en reguleringspremie.

Høringsnotatet inneholder forslag til detaljerte regler for påslagsordningen.

De som skal tjene opp pensjon i påslagsordningen og har opptjening i bruttoordningen, skal få en oppsatt pensjonsrett fra bruttoordningen. Disse vil dermed få utbetalt tjenestepensjon både fra bruttoordningen og fra den nye påslagsordningen. Ansatte født før 1963

forsetter opptjening i bruttordningen. Også pensjon fra bruttoordningen skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 år av dem som er født i 1963 eller senere.

I dagens system reguleres rettighetene til aktive arbeidstakere med den enkeltes lønn, mens man i det framtidige systemet regulerer opptjent beholdning med G. Under en antakelse om en karrierelønnsvekst ut over G-vekst vil dette innebære en besparelse i ny OfTP.

Samlet tjenestetid på minst ett år gir en oppsatt rett på alderspensjon fra påslagsordningen. For å få en oppsatt rett i dagens system kreves en samlet tjenestetid på tre år. Oppsatte rettigheter til ansatte med samlet tjenestetid på ett år vil kunne gi en merkostnad i forhold til dagens system.

Forskjell mellom faktisk delingstall ved uttak og anslag på delingstall benyttet i opptjeningsperioden vil måtte finansieres gjennom engangspremier på samme måte som dagens bruttogaranti.

### **6.1.3 Ny AFP**

Ny AFP er «utformet etter mønster av» ny AFP i privat sektor. Det innebærer at den skal beregnes med utgangspunkt i pensjonsgivende inntekt i folketrygden fram til fylte 62 år, og det er en livsvarig ytelse som kan tas ut fleksibelt i alderen 62–70 år. I motsetning til AFP-ordningen i privat sektor, skal det ikke være mulighet for såkalt tonivåuttak, altså høyere AFP-ytelse før 67 år enn etter. Ordningen i offentlig sektor skal videre utformes 'på beholdningsform', slik at årlig opptjening beregnes som 4,21 prosent av pensjonsgivende inntekt i folketrygden opp til 7,1 G, og samlet opptjening omregnes til en årlig pensjon ved å dividere med delingstallet i folketrygden.

Den økonomisk logikken i den nye AFP-ordningen er dermed tilnærmet lik logikken i den nye påslagsordningen for alderspensjon. På samme måte som ordningen i privat sektor, skal den nye AFP-ordningen i offentlig sektor være en kvalifikasjonsordning, og kvalifikasjonskravene skal harmoniseres med kravene i privat sektor slik at det blir mulig å medregne kvalifikasjonstid mellom offentlig og privat sektor.

ASD har ikke foreslått lovregler for ny AFP i offentlig sektor i høringsnotatet. Årsaken er at det gjenstår en del utredningsarbeid for å avklare hvordan AFP i offentlig sektor skal organiseres og finansieres. I tillegg utreder nå LO og NHO mulige endringer i AFP-ordningen i privat sektor.

Ny AFP i offentlig sektor skal gjelde for dem som født i 1963 eller senere, og de første kan tidligst ta ut ny AFP når 1963-kullet fyller 62 år i 2025.

### **6.1.4 Betinget tjenestepensjon**

Betinget tjenestepensjon er en helt ny ordning som skal gjelde for dem som er født i 1963 eller senere. Den har samme type økonomiske logikk som de nye ordningene for alderspensjon og AFP ved at det er definert en årlig opptjening, og den akkumulerte opptjeningen skal omregnes til en årlig ytelse ved å dividere med folketrygdens delingstall.

Den årlige opptjeningen skal være 3,0 prosent av pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningen opp til 7,1 G, og en skal kunne tjene opp betinget tjenestepensjon fram til fylte 62 år. I opptjeningsperioden skal pensjonsbeholdningen årlig reguleres i takt med lønnsveksten målt ved veksten i G. Betinget tjenestepensjon kan tas ut fleksibelt fra 62 til 70 år.

Det er bare de som *ikke* skal motta ny AFP (i privat eller offentlig sektor) som skal dra nytte av betinget tjenestepensjon. De detaljerte reglene for samspillet mellom betinget tjenestepensjon og ny AFP er foreløpig ikke avklart, men betinget tjenestepensjon må trolig forhåndsfinansieres i de fonderte ordningene og vil uavhengig av organisering medvirke til å trekke ned premien for ny AFP.

De som er født i 1963 eller senere skal tjene opp betinget tjenestepensjon fra 2020, og det må da finnes regler for dette. ASD har foreslått regler for opptjening og uttak av betinget tjenestepensjon i høringsnotatet. Samlet er regelverket for betinget tjenestepensjon svært likt reglene for påslagsordningen.

Forskjell mellom faktisk delingstall ved uttak og anslag på delingstall benyttet i opptjeningsperioden vil måtte finansieres gjennom engangspremier på samme måte som dagens bruttogaranti.

### **6.1.5 Andre elementer for dem som er født i 1963 eller senere**

Ifølge pensjonsavtalen er det ytterligere to elementer i pensjonsavtalen av 3. mars for personer født i 1963 eller senere: et 'overgangstillegg' og et '2011-tillegg'. Begge skal gi et tillegg til personer i noen få årskull, og de har dermed karakter av overgangsordninger.

*Overgangstillegget* er maksimalt på 0,15 G årlig og kan gis fram til fylte 67 år til dem som slutter i offentlig sektor. For å ha rett til tillegget må en ha minst 15 års tjenestetid, og for å få fullt tillegg kreves det 40 års tjenestetid. Fullt tillegg kan gis til personer født i 1963, og tillegget trappes ned med 12,5 prosentpoeng for senere årskull. 1970-kullet blir dermed det siste som kan få overgangstillegg: maksimalt 12,5 prosent av 0,15 G.

Overgangstillegget avkortes for manglende tjenestetid, men levealdersjusteres ikke og avkortes ikke mot samtidig arbeidsinntekt. Den økonomiske betydningen av tillegget antas å være moderat.

For å få overgangstillegg kreves det at en slutter før fylte 67 år. Det synes klart at overgangstillegget må finansieres med engangspremier når tilfellene oppstår.

*2011-tillegget* kan gis til dem som er født i årene 1963–1967. Det skal beregnes som 1,5 prosent av (det oppregulerte) pensjonsgrunnlaget fra bruttoordningen multiplisert med en brøk der telleren er opptjeningstid før 2011, mens nevneren er kravet til full opptjeningsstid i bruttoordningen. Tillegget skal videre trappes ned med årskull: 1963-kullet får 100 prosent, 1964-kullet får 80 prosent, osv. 2011-tillegget skal ikke levealdersjusteres, men det skal justeres for uttaksalder, slik at uttaksreglene blir 'nøytrale'.

2011-tillegget må ses i sammenheng med den individuelle garantien som er gitt til eldre årskull, jf. avsnitt 6.1.6. Det viste seg teknisk komplisert å videreføre en individuell garanti for de årskullene som skal kunne ta ut pensjonen fleksibelt fra 62 år, og 2011-

tillegget viderefører et element som avhenger av opptjening før levealdersjusteringen ble innført fra 2011.

Den individuelle garantien som er gitt til de som er født senest i 1958, har blitt finansiert med engangspremier. Det er foreløpig ikke vurdert om dette også bør gjelde for 2011-tillegget.

Høringsnotatet omfatter forslag til lovregler for både overgangstillegget og 2011-tillegget.

### **6.1.6 Tilpasninger for eldre årskull**

De som er født før 1963 skal i utgangspunktet beholde dagens ordninger, altså AFP som en tidligpensjonsordning for årene 62–66, og de skal fortsette å tjene opp alderspensjon i bruttoordningen. Pensjonsavtalen inneholder enkelte endringer i forslaget til nye samordningsregler som ASD sendte på høring 21. september 2017. Endringene ble innarbeidet i Prop. 61 L (2017–2018) og ble vedtatt av Stortinget før sommeren 2018.

Pensjonsavtalen inneholder også en forlengelse/nedtrapping av den individuelle garantien som er gitt til personer som er født senest i 1958. Disse har fått en garanti som sikrer dem 66 prosent samlet pensjon etter levealdersjustering og samordning. De som samlet har mindre enn 66 prosent pensjon, får et garantitillegg som sikrer det garanterte nivået. Vilkårene er at pensjonisten har full opptjening og tar ut alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjonen samtidig. Garantien avkortes ved manglende opptjening.

Ifølge pensjonsavtalen skal også personer født i årene 1959–1962 ha en individuell garanti. Garantien skal beregnes på samme måte som for eldre årskull, men trappes ned med to faktorer:

1. Forholdet mellom opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen før 2011 og samlet opptjeningstid, maksimalt kravet til full opptjeningstid.
2. En årskullspesifikk faktor som er 9/10 for 1959-kullet, 8/10 for 1960-kullet, 7/10 for 1961-kullet og 6/10 for 1962-kullet.

Høringsnotatet har forslag til lovregler for individuell garanti til årskullene 1959–1962.

I dagens premieregime belastes garantitillegget som en engangspremie som en del av bruttogarantien ved pensjonering. I forbindelse med frigjøringen av premiereserve ved innføring av ny offentlig tjenstepensjon og nye samordningsregler vil den individuelle garantien fonderes som en del av opptjent reserve. Dette vil isolert sett føre til en oppreservering per 1.1.2020 samt være en del av den årlige premien framover for kullene født før 1963.

## **6.2 KLPs beregninger av virkningene på pensjonspremiene**

### **6.2.1 Oppsummering**

Innføringen av ny offentlig tjenstepensjon sammen med nytt samordningsregelverk vil gi endringer i premienivået for offentlig tjenstepensjon.

Virkningene av ny offentlig tjenstepensjon må ses i sammenheng med at det også innføres nye regler for samordning av ytelsene fra tjenstepensjonen med ytelsene fra folketrygden. Overgangen til nye samordningsregler samt overgangen til oppsatte bruttorettigheter medfører en vesentlig reduksjon i kravet til premiereserve. Dette frigjør større milliardbeløp. Da det verken er endelig avklart om frigjøringen vil skje i 2020 eller 2021 eller hva som blir størrelsen på det som tilføres premiefondet, er det ikke tatt hensyn til frigjøringen i premieprognosene som presenteres nedenfor. Det må ventes at en stor del av de frigjorte midlene vil gå med til å finansiere premiene i de kommende årene. Det betyr at premiene som kommunene faktisk kommer til å betale, vil ligge noe lavere enn det prognosene nedenfor antyder. Den årlige besparelsen som vil ligge i dette avhenger av størrelsen på de frigjorte midlene, og i hvilken takt dette benyttes til å finansiere de årlige premiene.

KLPs beregninger viser at det totale premienivået for fellesordningen i KLP vil ligge noe høyere fra 2021 til 2025 enn premienivået ville vært med dagens regime. Fra 2025 viser beregningen en nedgang i det samlede premienivået, etterfulgt av en økning fram mot 2031. Deretter beveger premienivået seg noe ned igjen mot et mer stabilt nivå, om lag på nivå med det premiene anslagsvis ville vært gitt at dagens regime med ble videreført.

## **6.2.2 Virkninger av nye samordningsregler**

Nye samordningsregler er allerede vedtatt og implementeres samtidig med ny offentlig tjenstepensjon fra 1.1.2020. Regelverket får full effekt for alle som er født i 1963 eller senere. For årskullene 1954 – 1962 vil effekten gradvis fases inn.

Både gammel og ny folketrygd er kjent ved pensjonering, men må estimeres for å fastsette pensjonsbeløp i premieberegninger. For gammel folketrygd finnes det en bransjestandard for antatt folketrygdytelse. Alderspensjonsytelsen i tjenstepensjonen for dagens bruttoordning beregnes ut fra den antatte folketrygden. Avvik mellom antatt og faktisk folketrygd er en del av bruttogarantien og belastes som engangspremie ved pensjonering.

En ny bransjestandard for å estimere beholdningen i alderspensjonen er under utarbeidelse og antas være klar første halvdel av 2019. Finansiering av avvik mellom faktisk og antatt folketrygd vil fortsette som engangspremier ved pensjonering som en del av bruttogarantien.

I kommunal sektor er det rimelig å anta at overgangen til ny folketrygd vil gi en betydelig reduksjon av premiereserven. Det er flere årsaker til dette. Noe skyldes at samordningsfordelene i de gamle samordningsreglene ikke videreføres i samme størrelsesorden som tidligere. Tjenstepensjonen samordnes ikke i alle tilfeller med hele folketrygden. Dette omtales som samordningsfordeler. Dessuten vil overgangen til oppsatte rettigheter for årskullene født fra og med 1963 innebære en endring i tjenestetidsbrøken for mange av medlemmene med 70 års aldersgrense. Dette er fordi opptjeningen i dag regnes fram til 67 år for aktive, mens den vil regnes frem til 70 år ved overgangstidspunktet 1.1.2020 når bruttorettigheter gjøres om til oppsatte rettigheter. I tillegg har premieberegningene hittil skjedd som om all folketrygd er opptjent med gamle



regler, med en bransjestandard for folketrygdberegning som i de aller fleste tilfeller underestimerer faktisk folketrygdopptjening.

### 6.2.3 Virkninger på pensjonspremiene

#### Innledning

Framtidige utgifter til ny offentlig tjenestepensjon er avhengig av en rekke usikre faktorer. Størst usikkerhet knytter det seg til langsiktig løsning for særaldersgrenser som ikke er avklart.

Utviklingen i bestandssammensetningen har stor innvirkning på utgiftsnivået. Endringer i andelen kvinner, gjennomsnittslønn i forhold til G, gjennomsnittsalder og tidspunkt for pensjonering vil påvirke nivået. Dersom flere står lenger i arbeid, vil dette innebære flere år med premiebelastning for relativt høye lønninger, delvis avdempet av at det ikke belastes premie for betinget tjenestepensjon etter fylte 62. Dessuten vil delingstallet som påslagspensjonen beregnes ut fra påvirke nivået.

Samordning for dagens opptjente bruttorettigheter og ny AFP beregnes ut fra pensjonistens folketrygdbeholdning. Endringer i opptjent folketrygdbeholdning på bestandsnivå vil påvirke premienivået. For de gamle bruttorettighetene vil en større andel opptjent beholdning i folketrygden gi lavere ytelser fra tjenestepensjonen, mens ny AFP vil øke ved økt beholdning i folketrygden. Endringer i andelen som kvalifiserer til ny AFP vil også påvirke premiene.

Finansieringen av ny AFP i offentlig sektor er ikke avklart når dette dokumentet skrives, men det er to klare hovedalternativer som peker seg ut. Finansierte ny AFP ved engangspremier ved pensjonering, tilsvarende prinsippet som brukes i dagens ordning. Alternativt kan man dekke løpende utbetalinger etter hvert som de kommer, såkalt pay-as-you-go. Uavhengig av finansieringsmodell vil premier knyttet til tidligpensjonering reduseres noe i overgangsperioden fra 2025 hvor det er fire kull i gammel ordning og ett kull i ny ordning fram til alle kull er helt utfaset fra gammel ordning. Dersom finansieringsmodellen er pay-as-you-go, vil premiene være betydelig lavere, men økende, i lang tid. Uavhengig av organisering vil opptjent beholdning for betinget tjenestepensjon bidra til finansiering av ny AFP. Premienivået vil gradvis synke ettersom nye kull har flere år med opptjening av betinget tjenestepensjon etter at ny AFP er fullt ut innfaset.

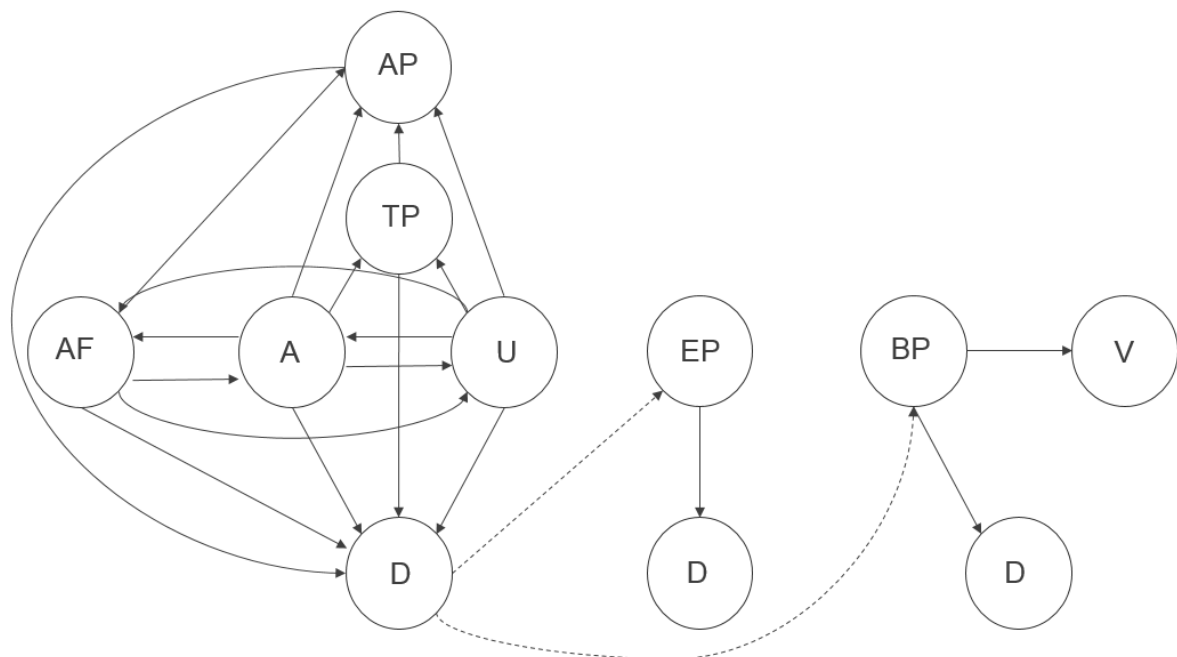
I dagens premieregime ligger det en premie for bruttogaranti som dekker ikke forsikringsbare ytelser. Størsteparten av denne premien gjelder inndeckning av forskjell mellom forsikret alderspensjonsytelse beregnet etter dagens bransjestandard for beregning av folketrygd og faktisk folketrygd og inndeckning av manglende premiereserve i forbindelse med samordning av oppsatte ytelser i tråd med overføringsavtalen i offentlig sektor. Bruttogarantipremien vil nødvendigvis reduseres på sikt, og det er forventet at den vil reduseres vesentlig fra 2029 til 2030 som følge av at andelen pensjon utbetalt etter gamle regler reduseres vesentlig når 1963-kullet fyller 67.

For å lage en prognose om framtidig premienivå må det gjøres forutsetninger om hvordan utviklingen framover blir på de områdene som beskrives over.

Å spå om framtiden er vanskelig og ikke en del av denne rapportens mandat. I stedet benyttes en alternativ tilnærming der dagens trender framskrives uten å gjøre andre antakelser enn at de siste års trender fortsetter. Med andre ord antas det ikke at ny offentlig tjenestepensjon i seg selv påvirker disse trendene. Dette vil ikke nødvendigvis predikere framtiden, men vil gi en god indikasjon på framtidig premienivå. Spesielt kan man se premier i nytt regime opp mot premier i gammelt regime.

## Forutsetninger

Prognosen som KLP har foretatt gjelder for utviklingen i premier i fellesordningen for kommuner og bedrifter i KLP. Prognosen tar utgangspunkt i bestanden per 31.12.2018 og baserer seg på en forløpsanalyse med utgangspunkt i tilstandsmodellen skissert i figur 6.1.



Figur 6.1 Tilstandsmodell for offentlig tjenestepensjon.

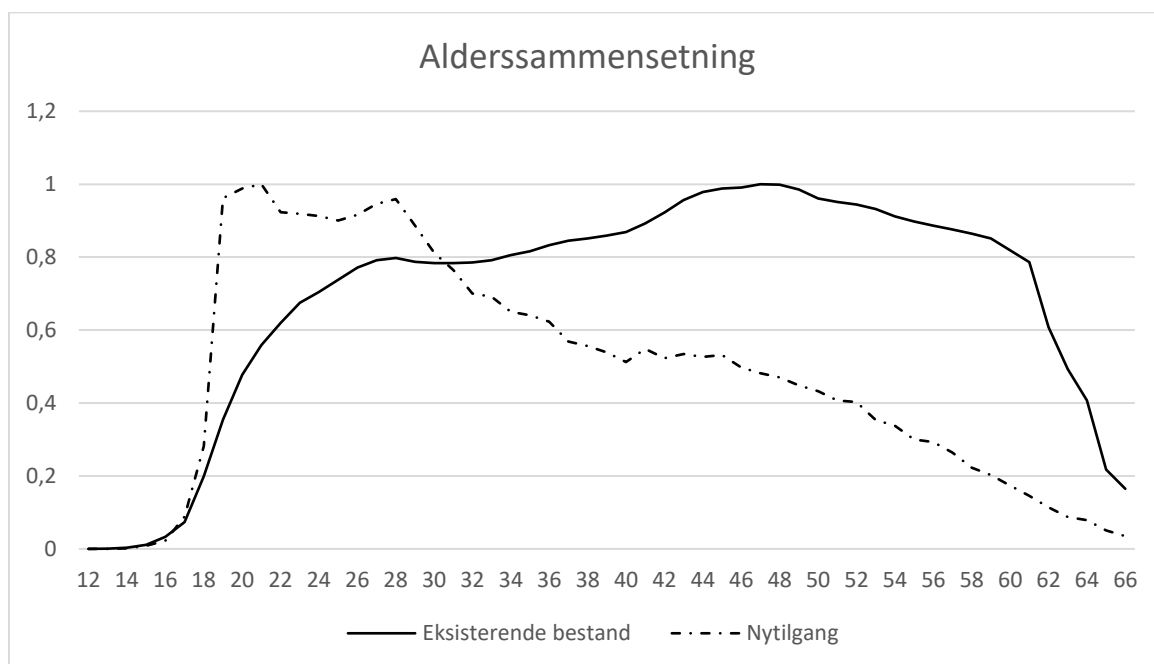
Figuren kan forstås ved å ta utgangspunkt i en aktiv (A) per 31.12.2018. Pilene angir mulige endringer i tilstand i løpet av ett år og det er seks mulige tilstander den aktive kan ha gått over til. Med en viss sannsynlighet er den aktive fortsatt aktiv (A), blitt ufør (U), fratrudd stillingen (AF), gått av med tidligpensjon (TP), gått av med alderspensjon (AP) eller den aktive har dødd (D). I tilfelle dødsfall genereres ektefellepensjon (EP) og barnpensjon (BP) med en viss sannsynlighet, og disse kan igjen dø eller vokse opp i tilfelle barnpensjon.

Sannsynligheten for å bli ufør og å dø er basert på beste estimat i KLP. Avgangsrater og tidligpensjonsrater er estimert på bakgrunn av siste års utvikling i bestanden.

Prognosen er generert med fast G (gjeldende G per 31.12.2018) og inneholder derfor ikke reguleringspremier i klassisk forstand. Alle aktive følger en karrierelønnsvekst estimert fra de siste års utvikling i KLP. Karrierelønnsveksten er estimert relativt til G og innebærer en lønnsutvikling for unge noe over G, mens utviklingen er omtrent på nivå med G for eldre arbeidstakere. Karrierelønnsveksten innebærer at det genereres en reguleringspremie for merlønnsveksten i forhold til G for aktive arbeidstakere i dagens regime. Dette er den delen av den ordinære reguleringspremien som svarer til å løfte tidligere opptjent ytelse med lønnsvekst ut over G og vil være eneste element av reguleringspremie i en prognose med flat G.

I tillegg til dagens bestand modelleres nytilgang etter tilsettelsesmønsteret i KLP de siste årene. I dagens bestand er det relativt mange i alder mellom 43 og 52 år. Figur 6.2 viser andel medlemmer for hver alder i eksisterende bestand relativt til alder 47 som er den høyeste andelen. For nytilgang viser figuren andel nyansatte hvert år i forhold til andelen ved alder 20 som er høyeste andel for nytilgang. Antallet i eksisterende bestand og for nytilgang er ikke sammenlignbart. Modellen klarer ikke å gjenskape pukkelen med relativt flere medlemmer i alder mellom 43 og 52 år. Resultatet er at etter hvert som prognosene skrider fram vil denne pukkelen bevege seg mot høyre og gi høyere andel eldre etter hvert som den delen av bestanden eldes. Resultatet er at gjennomsnittsalderen i prognosen går opp. Dette betyr at premienivåene vil være noe høyere i prognosene fram i tid enn i dag både i gammelt og nytt system og dette understreker viktigheten av å se premiene i nytt og gammelt system opp mot hverandre. Dette vil også påvirke bruttogarantipremien da andelen som går av med pensjon i forhold til det totale pensjonsgrunnlaget i bestanden vil øke.

Første års premie beregnes altså ut fra dagens bestand, mens premien for andre år beregnes ut fra at dagens bestand som har blitt ett år eldre, har gått noe opp i lønn og fordelt seg på de ulike tilstandene ut fra tilstandsmodellen, i tillegg til nytilsatte i løpet av første år.



Figur 6.2 Alderssammensetning eksisterende bestand og nytilgang.

Aktive antas å følge tidligpensjonsrater fram mot 67 år hvorpå alle går av med pensjon. Ny AFP og overgangstillegg følger i prognosen også fra disse ratene. Premien for ny AFP er forskjellen mellom reservekravet tilsvarende engangspremie for full AFP og reserven tilhørende betinget tjenstepensjon. I prognosen får alle aktive som når pensjonsalder ny AFP. Det er i tillegg beregnet en premie for AFP finansiert ved pay-as-you-go. Denne premien er beregnet ut fra at alle aktive tar ut AFP ved 62 og er således noe høy sammenlignet med AFP finansiert ved engangspremier.

Ny samordning og ny AFP benytter en estimert folketrygdbeholdning basert på forslaget til ny bransjestandard for offentlig sektor utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra KLP, SPK, OPF og Pensjonskasseforeningen. Forslaget baserer seg på opptjening i folketrygden fra 28 år til 65 år med et tillegg for opptjening før 28. For ny AFP benyttes en beholdning tilsvarende 20 prosent av folketrygdbeholdningen basert på estimater fra NAV. Forslaget til bransjestandard har en sikkerhetsmargin på 7 prosent som ikke inkluderes i estimatet for AFP-beholdning.

Om lag 5 prosent av de aktive har flere stillingsforhold i KLP, og det er urimelig at de dermed får utbetalt dobbel AFP. Det er ikke kjent hvor stor andel som har aktive stillingsforhold i offentlig sektor utenom KLP eller i privat sektor med AFP. Minstekravet til AFP i offentlig sektor er et stillingsforhold på 20 prosent. Disse kvalifikasjonskravene innbakes i prognosene ved at småstillinger under 35 prosent ikke oppnår AFP. Denne antakelsen er ment å dekke frafallet som følge av kvalifikasjonskrav og doble stillingsforhold.

Premier for påslagspensjon beregnes ut fra delingstall ved 64 år. Ved pensjonering i andre aldre vil det genereres engangspremier for forskjell i reserve beregnet ved uttak og ved 64 år. Denne premien blir negativ for pensjonering etter 64. Denne effekten vil i stor grad være en periodiseringseffekt og dermed ikke være direkte sammenlignbar med bruttogarantien. Dersom man benytter 75 som avgangsalder i premieberegningene vil den årlige premien bli lavere, mens man alltid vil få en garantibelastning ved pensjonering. Dersom man benytter 62 som uttaksalder, blir den årlige premien høyere, men man får alltid et bidrag ved pensjonering.

Bruttogarantien er det vanskelig å predikere, men denne vil nødvendigvis øke de nærmeste årene etter hvert som størrelsen på kullene som går av med pensjon øker i forhold til premiegrunnlaget. Følgende antakelser er benyttet. Basert på analyser av bruttogarantibelastninger de siste årene knytter om lag 60 prosent av belastningene seg til alderspensjon ved pensjonering. Av disse er om lag 5 prosent belastninger tilknyttet samordning. Nytt forslag til beregning av folketrygd i offentlig sektor legger opp til at samordningsbelastningene forsvinner gradvis etter hvert som ny folketrygd innføres. Den resterende andelen kan ses opp mot størrelsen på reserven som samordnes ved alder 67 år for hvert årskull relativt til pensjonsgrunnlaget det året. Ved å la de resterende 40 prosent av bruttogarantipremien være konstant kan da med utgangspunkt i dagens premiesats på 1,8 prosent lage en prognose for framtidig sats ved å vekte med andelen til pensjonering.

I prognosene for ny offentlig tjenestepensjon legges det opp til at individuell garanti forsikres per 1. 1.2020. For kullene født i 1963 eller senere vil det innebære at den er fullt ut forsikret, mens det for tidligere årskull vil legges opp til at den individuelle garantien inngår som en del av alderspensjonsytelsen. Garantien vil da i stor grad være finansiert, men også være en del av den årlige premien for alderspensjon for de eldste kullene. I prognosen for videreføring av dagens sats er den individuelle garantien beregnet finansiert løpende som en del av garantibelastningen. Dette vil medføre at den årlige premien for kullene født før 1963 vil være relativt sett høyere i prognosene for nytt system, mens garantien vil være høyere på et senere tidspunkt i prognosene for gamle regler. Garantien for kull født 1963 og senere er ikke tatt inn i prognosen for premieutvikling av dagens modell.

Prognosen dekker alle premieelementer som beregnes ut fra pensjonsgrunnlaget. Premieelementer som beregnes ut fra reserve, er ikke dekket i prognosene. Det omfatter reguleringspremie ved ny G, rentegarantipremie og egenkapitalbidrag.

I disse prognosene er det lagt til grunn at opptjening i bruttomodellen ses samlet med opptjeningen av ny påslagspensjon og at det beregnes en premiesats for alle. Dersom opptjening i bruttomodellen skilles ut fra ny påslagspensjon vil bildet endre seg.

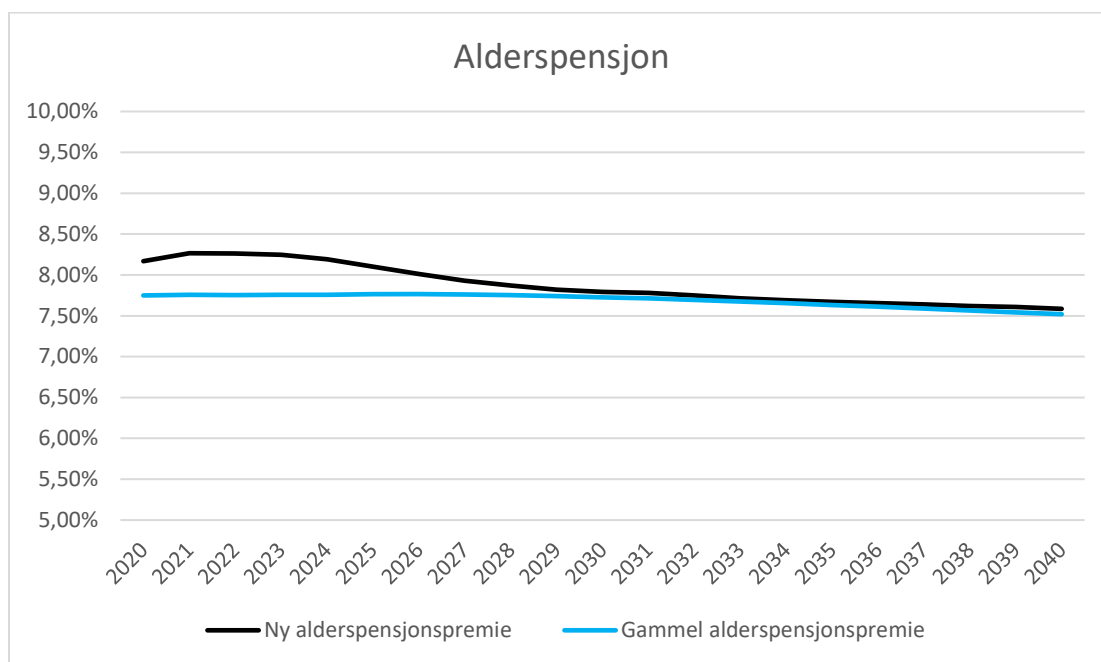
Prognosene for ny AFP er beregnet med utgangspunkt i at den er administrert av tjenestepensjonsleverandøren og fordelt per pensjonsgrunnlag. Dersom AFP skal administreres utenfor pensjonsinnretningen, vil satsene kunne avvike.

## Prognoser

Prognosene viser premie i prosent av pensjonsgrunnlaget for hvert av elementene.

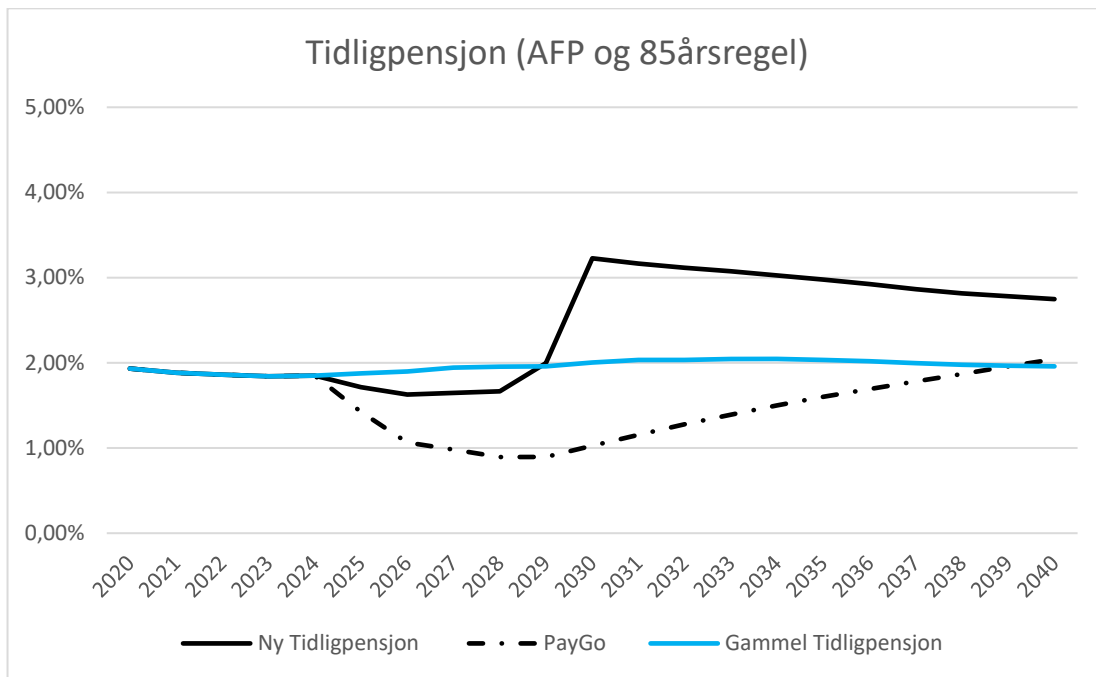
Figur 6.3 viser *totalpremien for alle elementer knyttet til alderspensjon for gammel og ny ordning*. Detaljer for de ulike elementene finnes i tabellene 7.1 og 7.2.

Alderspensjonspremien vil bli høyere i ny ordning fram til 2028 før den stabiliserer seg på samme nivå som dagens etter hvert som kullene født før 1963 går ut av den aktive bestanden. Noe av forklaringen er at den individuelle garantien er innbakt i alderspensjonsytelsen i prognosene for ny ordning. Dessuten er premien høyere per pensjonsgrunnlag for medlemmer under 62 år i ny ordning siden de tjener opp betinget tjenstepensjon, mens premien er høyere for ansatte over 62 i gammel ordning siden de har høyere lønn og kortere tid fram til pensjonering.



Figur 6.3 Sammenligning av premieelementer knyttet til alderspensjon i gammel og ny ordning.

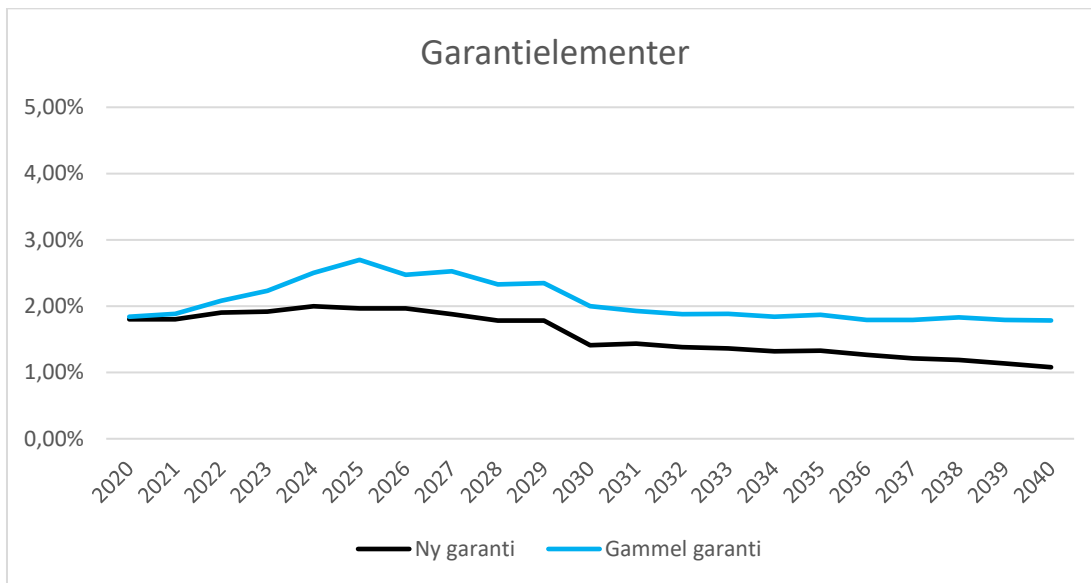
Figur 6.4 viser prognosene for *premieelementer tilknyttet tidligpensjon og AFP*, jf. tabellene 7.3 til 7.5. Sammenlignet med prognosene for tidligpensjon i gammel ordning i tabell 7.2 er det en nedgang i årene 2025 fram mot 2029 når AFP etter gammel ordning er helt utfaset. Deretter er det en bratt stigning som følge av at alle aktive i 1963-kullet som ikke har fratrådt tidligere tar ut ny AFP i 2030. Etter toppen er det en langsom nedgang ettersom nye årskull har en større andel opptjent betinget tjenstepensjon. I disse prognosene kommer ny AFP høyere ut enn dagens. Prognosene for ny AFP finansiert med pay-as-you-go viser en utflating i 2029 og vedvarende økning framover i hele prognoseperioden uten at stabilt nivå oppnås.



Figur 6.4 Sammenligning av premieelementer knyttet til tidligpensjon i gammel og ny ordning. I ny ordning er premien i prosent av pensjonsgrunlaget vist med pay-as-you-go og engangspremiefinansiering.

Tabellene 7.6 og 7.7 viser garanti-elementer for ny og gammel ordning. For bruttogarantien viser prognosene en gradvis økning som følge av flere medlemmer i aktuelle kull som går til pensjonering fram mot 2027. Bruttogarantien i prognosene for ny ordning sammenholdt med gammel viser en gradvis reduksjon i belastninger knyttet til samordning fram mot 2029. Fra 2030 og utover reduseres bruttogarantien som en følge av at andelen reserve som går til pensjonering knyttet til rettigheter opptjent etter bruttomodellen faller som følge av det bare gjenstår bruttorettigheter opptjent før 1.1.2020. Overgangstillegget gjør seg gjeldende fra 2025, men utgjør svært lite og går mot null fra 2035. I denne prognosen kommer dessuten garantitillegget som følge av forskjell i uttaksalder benyttet ved premieberegning inn som et fradrag i totalpremien. Dette vil stort sett være en periodiseringseffekt. I prognosen for dagens regler er det videreført er individuell garanti for kullene født før 1963 som er finansiert ved engangspremier ved pensjonering. Prognosen viser en økning fram mot 2025 før en gradvis nedgang inn mot 2035.

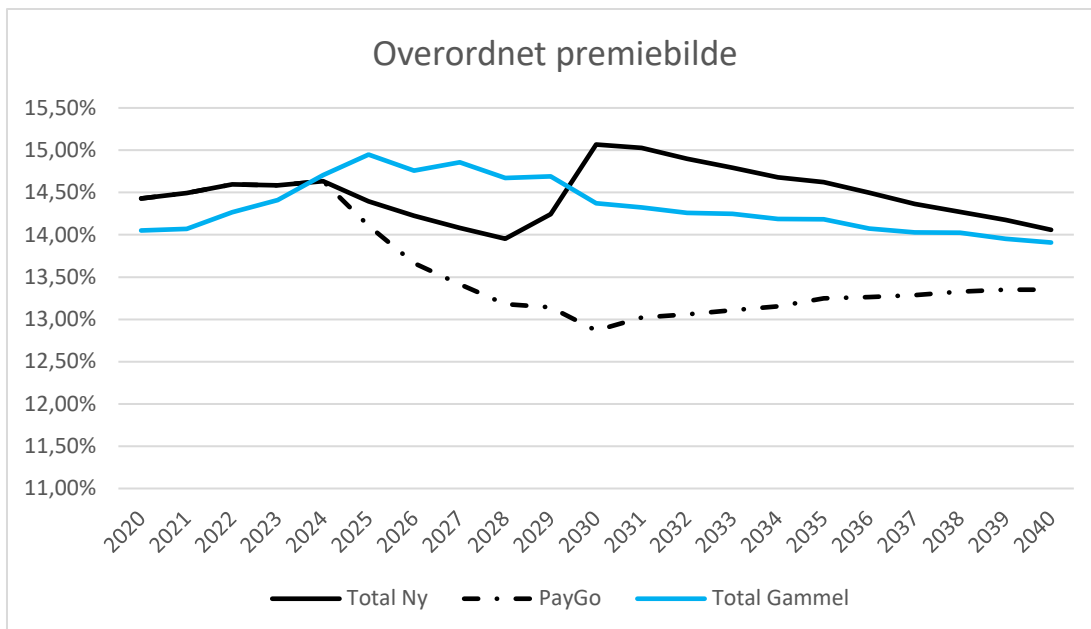
Figur 6.5 viser summen av garanti-elementer i ny ordning og i videreføring av dagens ordning. I årene fram mot 2030 er garantien lavere i ny ordning siden den individuelle garantien er tatt inn i alderspensjonsytelsen. Fra og med 2030 vil bruttogarantien reduseres betraktelig også i ny ordning. I prognosene for videreføring av dagens modell er nedgangen i garanti-elementer i 2030 knyttet til at det ikke er beregnet noen individuell garanti for kull født etter 1962.



Figur 6.5 Sammenligning av premieelementer knyttet til garantier.

### Oppsummering

Figur 6.6 viser prognosene for all premie belastet i prosent av pensjonsgrunnlaget. I disse prognosene ligger premieelementer som vil være uforandret i ny og gammel ordning. Dette er premie for risikopensjoner og uførepensjon på cirka 1,8 prosent, samt administrasjonspremie og termintillegg på henholdsvis 0,55 prosent og 0,17 prosent.



Figur 6.6 Prognoser for totalt premienivå i ny og gammel OfTP.



Konklusjonen er umiddelbare lettelser i premienivå som følge av ny samordning fra 2020 etterfulgt av en periode med noe høyere premietrykk som følge av premiebetaling i nytt og gammelt regime. Etter 2025 er det en gradvis nedgang i totalpremien som følge av overgang fra gammel til ny AFP, etterfulgt av en økning når alle kull er innfaset. Deretter følger en periode med nedgang som følge av at nye kull har mer opptjent betinget tjenestepensjon. På sikt går premienivået mot dagens nivå og mot prognosene for premienivå ved videreføring av dagens ordning. Prognosene for videreføring av dagens ordning viser en økning fram mot 2025 som følge av økt størrelse på kull som går av med pensjon og dermed økte garantibelastninger. Dessuten vil den individuelle garantien føre til en økning fram mot 2025 og deretter en nedgang fram mot 2030.

Det totale inntrykket er at innføringen av ny offentlig tjenestepensjon først føre til oppgang og deretter reduksjon i premiebelastningen de nærmeste årene, men at det på lang sikt vil gi om lag samme premienivå som en videreføring av dagens OfTP.

## **6.3 KLPs beregninger av virkningene på pensjonskostnadene**

### **6.3.1 Regnskapsmessig behandling av ny offentlig tjenestepensjon**

De regnskapsmessige pensjonskostnadene og pensjonsforpliktelsene beregnes slik som beskrevet i punkt 3.5 og regnskapsføres som beskrevet i kapittel 4.

Ny offentlig tjenestepensjon vil påvirke både pensjonspremiene, pensjonskostnadene og pensjonsforpliktelsene. Dette vil gi flere virkninger som påvirker regnskapet til kommunene:

- a. Virkning på årlig netto pensjonskostnad
- b. Virkning på årlig pensjonspremie (jf. punkt 6.3)
- c. Virkning på årlig premieavvik, som følge av virkningene på netto pensjonskostnad og pensjonspremie
- d. Virkning på årlige amortiseringskostnader, som følge av virkningene på årlig premieavvik
- e. Engangsvirkninger på pensjonsforpliktelsen (planendringseffekter)

Virkningene på netto pensjonskostnad og amortiseringskostnader (punkt a til d) påvirker driftsresultatet til kommunene. Virkningene for 2020 i fellesordningen i KLP er omtalt i punkt 6.4.2.

Engangsvirkningene på pensjonsforpliktelsen (punkt f) skal kun føres som planendringer i kommunenes balanseregnskap, jf. regnskapsforskriften<sup>5</sup> §§ 13-3 bokstav D og 13-4 bokstav D.<sup>6</sup> Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som fastsetter

---

<sup>5</sup> Forskrift 15.12.2000 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner

<sup>6</sup> Dette er videreført i forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift § 3-5.

tidspunktet for implementering av planendringer i regnskapsberegningene, jf. regnskapsforskriften § 13-5 bokstav B<sup>7</sup>, og dermed tidspunktet for når engangsvirkningene skal tas inn i kommunenes regnskap. Praksis fram til nå har vært at planendringer implementeres tidligst i virkningsåret og ikke i vedtaksåret slik man praktiserer etter NRS6 som gjelder for regnskapsføring etter regnskapsloven.

Det er etter arbeidsgruppens vurdering rimelig å se endringene i samordningsregler, ny offentlig tjenstepensjon inkludert garantiregler og andre kompensasjonsregler i sammenheng. Disse endringene kan betraktes som én planendring som i størst mulig grad bør implementeres samtidig.

Nye samordningsregler er allerede vedtatt i 2018, mens ny offentlig tjenstepensjon ventes å bli vedtatt i 2019 sammen med garantiregler og andre kompensasjonsregler. Det er mindre sannsynlig at ny offentlig AFP-ordning og langsiktig løsning for de med særaldersgrense blir vedtatt før 2020.

Arbeidsgruppen anbefaler at alle endringer som er vedtatt før 2020 implementeres i kommuneregnskapene i regnskapsåret 2020. Eventuelle gjenstående endringer implementeres året etter at de er vedtatt. Dette fordi det er uklart hvor fort de siste regelvedtakene vil skje (det kan i verste fall være snakk om flere år). Man vil med denne løsningen få en symmetrisk innfasing av nye regler i premie og pensjonskostnad.

### **6.3.2 Virkninger på pensjonskostnadene**

KLP har beregnet hva ny offentlig tjenstepensjon vil bety for netto pensjonskostnad og pensjonsforpliktelsene mv. for fellesordningen for kommuner og bedrifter i KLP, gitt implementering i 2020. Beregningen bygger på de forutsetningene som er beskrevet i punkt 6.3.

Netto pensjonskostnad er som tidligere beskrevet bygd opp av følgende komponenter:

Netto pensjonskostnad = årets opptjening + rentekostnad – forventet avkastning

Årets opptjening er andel av påløpt forpliktelse og vil påvirkes tilsvarende engangsvirkningen. Den reduseres dersom forpliktelsen reduseres og øker dersom forpliktelsene øker.

Rentekostnaden vil også påvirkes siden den beregnes blant annet av påløpt forpliktelse og årets opptjening. Dersom forpliktelsen/årets opptjening reduseres, vil også rentekostnaden reduseres og motsatt.

Selv om reservekravet per 1. 1.2020 vil være lavere, betyr det ikke at pensjonsmidlene blir redusert. Beløpet reklassifiseres fra premiereserve til premiefond. Men innestående på premiefond kan disponeres til å redusere innbetalinger av fakturerte premier i 2020. Her legger KLP til grunn for beregningene at frigjøringen av reserver skjer i forbindelse med årsoppgjøret for 2019 og tilførsel til premiefond da skjer i 2020. Dette er ikke endelig bestemt. Alternativet er at det skjer i forbindelse med årsoppgjøret 2020 og først blir

---

<sup>7</sup> Dette er videreført i forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift § 3-6.

disponibelt på premiefond i 2021. Dersom (deler av) innestående på premiefond i 2020 anvendes til å redusere innbetalingene i 2020, vil det i så fall gi litt redusert forventet avkastning i 2020 – alt annet likt.

Dersom vi legger til grunn uendrede økonomiske forutsetninger, demografiske forutsetninger (blant annet beregningstariffer) og anvender SSBs antakelser om lønnsoppjøret i 2020, kan vi gjøre tilsvarende beregninger av pensjonskostnaden som dem som er gjort om premie. Resultatet er vist i tabell 6.1. Tabellen viser at netto pensjonskostnad i 2020 vil være om lag ½ mrd. kroner lavere enn netto pensjonskostnad i 2019. Dette skyldes i hovedsak innarbeidelse av nye samordningsregler.

	<b>Dagens OfTP</b>	<b>Dagens OfTP</b>	<b>Ny OfTP</b>
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
Netto pensjonskostnad	11,9	12,5	11,4

Tabell 6.1 Netto pensjonskostnad anslått for 2020 i dagens OfTP og ny OfTP i mrd. kroner. Omfatter fellesordningene for kommuner og fylkeskommuner.

I 2020 vil amortiseringskostnadene være upåvirket av ny offentlig tjenstepensjon, da amortiseringskostnadene i 2020 vil være bestemt av premieavvikene oppstått i 2019 og tidligere.

Det ventes ingen større endringer i administrasjonskostnadene og rentegarantipremien som følge av ny tjenstepensjon. Samlet oppstilling av disse tre resultatelementene i kommuneregnskapene blir da som illustrert i tabell 6.2.

	<b>Dagens OfTP</b>	<b>Dagens OfTP</b>	<b>Ny OfTP</b>
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
Netto pensjonskostnad	11,9	12,5	11,4
Sum amortisert premieavvik	3,1	4,5	4,5
Adm.kostnad/rentegaranti	0,9	1,0	1,0
Sum kostnad	15,9	18,0	16,9

Tabell 6.2 Netto pensjonskostnad anslått for 2020 i dagens OfTP og ny OfTP i mrd. kroner. Omfatter fellesordningene for kommuner og fylkeskommuner.

## Virkningen på årets premieavvik i 2020 og amortiseringskostnadene i 2021

Som beskrevet i punkt 6.3, vil premiesatsene endres i 2020 som følge av ny ordning. Hvor mye som innbetales vil påvirkes av endrede premiesatser, bruk av premiefond i 2020 og fakturert reguleringspremie. Endrede premiesatser trekker innbetalingen isolert sett opp, mens for bruk av premiefond har vi lagt til grunn "normal" bruk i 2020, men dette er høyst usikkert. Som omtalt sist i punkt 6.2.3, vil reguleringspremien i bli lavere med de nye reglene enn ved dagens regler. Under disse forutsetningene vil samlet innbetaling gå noe ned i 2020 med ny OfTP i forhold til dagens OfTP. Beregningen viser at premieavviket vil bli noe lavere i 2020 med ny ordning, sammenlignet med hva det ville vært med dagens ordning, se tabell 6.3. Dette betyr igjen at amortiseringskostnadene i 2021 med ny ordning vil bli noe lavere sammenlignet med dagens ordning.

	<b>Dagens OfTP</b>	<b>Dagens OfTP</b>	<b>Ny OfTP</b>
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2020</b>
Innbetalt premie (inkl. adm.)	20,1	23,1 <sup>1</sup>	21,6
Adm.kostnad/Rentegaranti	0,9	1,0	1,0
Netto pensjonskostnad	11,9	12,5	11,4
Årets premieavvik	7,3	9,6	9,2

Tabell 6.3 <sup>1</sup> Økningen fra 2019 til 2020 skyldes i stor grad at forventet årslønnsvekst i 2019 er 3,2 prosent og i 2020 er 3,9 prosent. Premieavvik anslått for 2020 i dagens OfTP og ny OfTP i mrd. kroner. Omfatter fellesordningene for kommuner og fylkeskommuner.

## Pensjonskostnaden og premien på lang sikt

Dersom man i årene framover legger til grunn uendrede økonomiske forutsetninger og ikke vesentlige endringer i pensjonsuttak, nyansettelser og så videre i årene framover, vil netto pensjonskostnad få et skift nedover i 2020, jf. tabell 6.2, men så være rimelig stabil på det nye nivået i årene framover (her vil dog langsiktig løsning for AFP og særaldergrenser kunne gi utslag). Det kan stilles spørsmål om for eksempel AFP-uttaket vil øke med ny ordning, noe som i så fall vil trekke netto pensjonskostnad oppover igjen. Premienivået vil variere fra år til år avhengig av reguleringspremie og tilbakeført overskudd i de enkelte år slik man er vant til i dag. Men ventelig vil reguleringspremien svinge noe mindre enn den gjør i dagens pensjonsordning. Årets premieavvik vil med andre ord fortsatt svinge fra år til år.

Prognosen med framskriving av det overordnede premiebildet (figur 6.6.) går kun til 2040 og gir således et bilde på utviklingen i premie på kort sikt i pensjonssammenheng. Årlig premie vil svinge som en følge av utfasing av gamle regler og innfasing av nye. I 2040 vil 1973-årgangen ha fylt 67 år og det er fortsatt mange som vil ha en stor andel av sin opptjening etter gamle regler og prognosen for dette året representerer fortsatt innfasing. Netto pensjonskostnad derimot inkluderer alle nye regler på forventet bestand og vil dermed ha en større grad av "evighetsperspektiv". I prognosene for premie inngår bare en liten del av reguleringspremien, mens i netto pensjonskostnad inkluderes alle forventede reguleringer på aktuell bestand.

### Engangsvirkningen

Engangsvirkningen på kommunens balanseregnskap vil være lik *beregnet påløpt forpliktelse per 01.01.2020* (hensyntatt alle nye regler) fratrukket *beregnet påløpt forpliktelse per 01.01.2020* beregnet som i dag (dvs. uten nye regler).

Dersom engangsvirkningen er negativ, vil det redusere balanseført pensjonsforpliktelse. De foreløpige beregninger tilsier at pensjonsforpliktelsen vil reduseres en god del, men tallene er ikke endelig klare.

## 7 Vedlegg – Tabeller

	AP brutto	AP påslag	Betinget tjenstepensjon	Betalingsfritak	Total AP Ny
<b>2020</b>	2.07%	3.28%	1.59%	0.64%	<b>7.57%</b>
<b>2021</b>	2.66%	3.45%	1.66%	0.67%	<b>8.43%</b>
<b>2022</b>	2.21%	3.62%	1.73%	0.70%	<b>8.26%</b>
<b>2023</b>	1.92%	3.79%	1.81%	0.72%	<b>8.24%</b>
<b>2024</b>	1.64%	3.96%	1.85%	0.74%	<b>8.19%</b>
<b>2025</b>	1.38%	4.12%	1.84%	0.76%	<b>8.10%</b>
<b>2026</b>	1.16%	4.25%	1.84%	0.77%	<b>8.01%</b>
<b>2027</b>	0.96%	4.37%	1.83%	0.77%	<b>7.93%</b>
<b>2028</b>	0.80%	4.47%	1.82%	0.77%	<b>7.87%</b>
<b>2029</b>	0.70%	4.53%	1.81%	0.78%	<b>7.82%</b>
<b>2030</b>	0.64%	4.59%	1.80%	0.76%	<b>7.79%</b>
<b>2031</b>	0.63%	4.59%	1.80%	0.77%	<b>7.78%</b>
<b>2032</b>	0.62%	4.58%	1.79%	0.76%	<b>7.75%</b>
<b>2033</b>	0.61%	4.58%	1.78%	0.75%	<b>7.72%</b>
<b>2034</b>	0.60%	4.57%	1.78%	0.75%	<b>7.69%</b>
<b>2035</b>	0.59%	4.57%	1.77%	0.74%	<b>7.67%</b>
<b>2036</b>	0.58%	4.56%	1.77%	0.75%	<b>7.66%</b>
<b>2037</b>	0.57%	4.55%	1.77%	0.75%	<b>7.64%</b>
<b>2038</b>	0.57%	4.54%	1.77%	0.74%	<b>7.62%</b>
<b>2039</b>	0.56%	4.54%	1.76%	0.74%	<b>7.61%</b>
<b>2040</b>	0.56%	4.53%	1.76%	0.74%	<b>7.58%</b>

Tabell 7.1 Prognose for premieelementer tilknyttet alderspensjon for ny OfTP. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunnlaget. Betalingsfritak er samlet betalingsfritak for alderspensjon og betinget tjenstepensjon. Kolonnen til høyre er summen av elementene til venstre.

	<b>Ap Spare</b>	<b>Ap Regulering</b>	<b>AP Betalingsfritak</b>	<b>Total AP Gml</b>
<b>2020</b>	5.96%	0.98%	0.81%	<b>7.75%</b>
<b>2021</b>	5.99%	0.95%	0.81%	<b>7.76%</b>
<b>2022</b>	6.02%	0.92%	0.82%	<b>7.75%</b>
<b>2023</b>	6.04%	0.90%	0.82%	<b>7.76%</b>
<b>2024</b>	6.05%	0.89%	0.82%	<b>7.76%</b>
<b>2025</b>	6.07%	0.88%	0.82%	<b>7.76%</b>
<b>2026</b>	6.08%	0.87%	0.82%	<b>7.77%</b>
<b>2027</b>	6.08%	0.86%	0.82%	<b>7.76%</b>
<b>2028</b>	6.08%	0.86%	0.82%	<b>7.75%</b>
<b>2029</b>	6.08%	0.85%	0.81%	<b>7.74%</b>
<b>2030</b>	6.07%	0.85%	0.81%	<b>7.73%</b>
<b>2031</b>	6.06%	0.84%	0.81%	<b>7.71%</b>
<b>2032</b>	6.06%	0.84%	0.80%	<b>7.70%</b>
<b>2033</b>	6.04%	0.83%	0.80%	<b>7.68%</b>
<b>2034</b>	6.03%	0.82%	0.80%	<b>7.66%</b>
<b>2035</b>	6.02%	0.82%	0.80%	<b>7.63%</b>
<b>2036</b>	6.01%	0.81%	0.79%	<b>7.61%</b>
<b>2037</b>	5.99%	0.80%	0.79%	<b>7.59%</b>
<b>2038</b>	5.98%	0.80%	0.79%	<b>7.56%</b>
<b>2039</b>	5.96%	0.79%	0.79%	<b>7.54%</b>
<b>2040</b>	5.95%	0.79%	0.78%	<b>7.52%</b>

Tabell 7.2 Prognose for premieelementer tilknyttet alderspensjon og tidligpensjon i dagens OfTP. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunlaget.

	<b>AFP før 1963 og 85årsregel</b>	<b>Ny AFP</b>	<b>Total Tidligpensjon NY</b>
<b>2020</b>	1.93%	0.00%	<b>1.93%</b>
<b>2021</b>	1.88%	0.00%	<b>1.88%</b>
<b>2022</b>	1.86%	0.00%	<b>1.86%</b>
<b>2023</b>	1.84%	0.00%	<b>1.84%</b>
<b>2024</b>	1.85%	0.00%	<b>1.85%</b>
<b>2025</b>	1.43%	0.29%	<b>1.71%</b>
<b>2026</b>	0.92%	0.71%	<b>1.63%</b>
<b>2027</b>	0.69%	0.96%	<b>1.65%</b>
<b>2028</b>	0.46%	1.21%	<b>1.67%</b>
<b>2029</b>	0.32%	1.67%	<b>2.00%</b>
<b>2030</b>	0.32%	2.90%	<b>3.23%</b>
<b>2031</b>	0.32%	2.84%	<b>3.16%</b>
<b>2032</b>	0.32%	2.80%	<b>3.12%</b>
<b>2033</b>	0.31%	2.76%	<b>3.07%</b>
<b>2034</b>	0.30%	2.72%	<b>3.03%</b>
<b>2035</b>	0.29%	2.69%	<b>2.98%</b>
<b>2036</b>	0.28%	2.65%	<b>2.93%</b>
<b>2037</b>	0.27%	2.60%	<b>2.86%</b>
<b>2038</b>	0.26%	2.56%	<b>2.81%</b>
<b>2039</b>	0.25%	2.53%	<b>2.78%</b>
<b>2040</b>	0.25%	2.50%	<b>2.75%</b>

Tabell 7.3 Prognose for premieelementer tilknyttet AFP og 85årsregel for ny OfTP. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunnlaget. Premie for ny AFP er beregnet med utgangspunkt i finansiering med engangspremier. Kolonnen til høyre er summen av tidligpensjonselementene.



	<b>AFP før 1963 og 85årsregel</b>	<b>Ny AFP PayGo</b>	<b>Total PayGo</b>
<b>2020</b>	1.93%	0.00%	<b>1.93%</b>
<b>2021</b>	1.88%	0.00%	<b>1.88%</b>
<b>2022</b>	1.86%	0.00%	<b>1.86%</b>
<b>2023</b>	1.84%	0.00%	<b>1.84%</b>
<b>2024</b>	1.85%	0.00%	<b>1.85%</b>
<b>2025</b>	1.43%	0.00%	<b>1.43%</b>
<b>2026</b>	0.92%	0.15%	<b>1.07%</b>
<b>2027</b>	0.69%	0.29%	<b>0.98%</b>
<b>2028</b>	0.46%	0.44%	<b>0.89%</b>
<b>2029</b>	0.32%	0.57%	<b>0.90%</b>
<b>2030</b>	0.32%	0.70%	<b>1.03%</b>
<b>2031</b>	0.32%	0.84%	<b>1.16%</b>
<b>2032</b>	0.32%	0.96%	<b>1.28%</b>
<b>2033</b>	0.31%	1.08%	<b>1.39%</b>
<b>2034</b>	0.30%	1.20%	<b>1.50%</b>
<b>2035</b>	0.29%	1.31%	<b>1.60%</b>
<b>2036</b>	0.28%	1.42%	<b>1.69%</b>
<b>2037</b>	0.27%	1.52%	<b>1.78%</b>
<b>2038</b>	0.26%	1.61%	<b>1.87%</b>
<b>2039</b>	0.25%	1.70%	<b>1.96%</b>
<b>2040</b>	0.25%	1.79%	<b>2.04%</b>

Tabell 7.4 Prognose for premieelementer tilknyttet AFP og 85årsregel for ny OfTP. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunnlaget. Premie for ny AFP er beregnet med utgangspunkt i finansiering med pay-as-you-go. Kolonnen til høyre er summen av tidligpensjonselementene.

<b>AFP og 85årsregel GML</b>	
<b>2020</b>	1.93%
<b>2021</b>	1.88%
<b>2022</b>	1.86%
<b>2023</b>	1.84%
<b>2024</b>	1.85%
<b>2025</b>	1.88%
<b>2026</b>	1.90%
<b>2027</b>	1.94%
<b>2028</b>	1.96%
<b>2029</b>	1.96%
<b>2030</b>	2.01%
<b>2031</b>	2.03%
<b>2032</b>	2.04%
<b>2033</b>	2.05%
<b>2034</b>	2.05%
<b>2035</b>	2.04%
<b>2036</b>	2.02%
<b>2037</b>	2.00%
<b>2038</b>	1.98%
<b>2039</b>	1.97%
<b>2040</b>	1.96%

Tabell 7.5 Prognose for premieelementer tilknyttet AFP og 85årsregel i dagens OfTP. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunnlaget.

	<b>Bruttogaranti Ny</b>	<b>Uttaksaldergaranti</b>	<b>Overgangstillegg</b>	<b>Garantier totalt Ny</b>
<b>2020</b>	1.80%	0.00%	0.00%	<b>1.80%</b>
<b>2021</b>	1.79%	0.00%	0.00%	<b>1.80%</b>
<b>2022</b>	1.89%	0.00%	0.00%	<b>1.90%</b>
<b>2023</b>	1.91%	0.00%	0.00%	<b>1.92%</b>
<b>2024</b>	1.99%	0.00%	0.00%	<b>2.00%</b>
<b>2025</b>	1.92%	0.00%	0.05%	<b>1.97%</b>
<b>2026</b>	1.87%	0.00%	0.09%	<b>1.97%</b>
<b>2027</b>	1.83%	-0.06%	0.10%	<b>1.88%</b>
<b>2028</b>	1.75%	-0.07%	0.10%	<b>1.78%</b>
<b>2029</b>	1.76%	-0.08%	0.09%	<b>1.78%</b>
<b>2030</b>	1.42%	-0.08%	0.08%	<b>1.41%</b>
<b>2031</b>	1.47%	-0.09%	0.06%	<b>1.43%</b>
<b>2032</b>	1.44%	-0.10%	0.04%	<b>1.38%</b>
<b>2033</b>	1.44%	-0.11%	0.02%	<b>1.36%</b>
<b>2034</b>	1.42%	-0.11%	0.01%	<b>1.32%</b>
<b>2035</b>	1.45%	-0.12%	0.01%	<b>1.33%</b>
<b>2036</b>	1.39%	-0.13%	0.00%	<b>1.26%</b>
<b>2037</b>	1.34%	-0.13%	0.00%	<b>1.21%</b>
<b>2038</b>	1.32%	-0.13%	0.00%	<b>1.19%</b>
<b>2039</b>	1.27%	-0.13%	0.00%	<b>1.13%</b>
<b>2040</b>	1.21%	-0.13%	0.00%	<b>1.08%</b>

Tabell 7.6 Prognose for premie for garantielementer tilknyttet ny OfTP. Bruttogarantien knytter seg til dagens opptjente rettigheter. Uttaksaldergaranti er garantielement knyttet til forskjell mellom faktisk uttaksalder og beregnet uttaksalder. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunnlaget.

	<b>Bruttogaranti Gml</b>	<b>Individuell Garanti</b>	<b>Garantier total Gml</b>
<b>2020</b>	1.80%	0.04%	<b>1.84%</b>
<b>2021</b>	1.80%	0.09%	<b>1.89%</b>
<b>2022</b>	1.91%	0.17%	<b>2.08%</b>
<b>2023</b>	1.94%	0.29%	<b>2.23%</b>
<b>2024</b>	2.03%	0.47%	<b>2.50%</b>
<b>2025</b>	1.97%	0.73%	<b>2.70%</b>
<b>2026</b>	1.93%	0.54%	<b>2.47%</b>
<b>2027</b>	1.90%	0.63%	<b>2.53%</b>
<b>2028</b>	1.82%	0.51%	<b>2.33%</b>
<b>2029</b>	1.85%	0.50%	<b>2.35%</b>
<b>2030</b>	1.87%	0.13%	<b>2.00%</b>
<b>2031</b>	1.83%	0.09%	<b>1.93%</b>
<b>2032</b>	1.82%	0.06%	<b>1.88%</b>
<b>2033</b>	1.85%	0.03%	<b>1.88%</b>
<b>2034</b>	1.83%	0.01%	<b>1.84%</b>
<b>2035</b>	1.87%	0.00%	<b>1.87%</b>
<b>2036</b>	1.79%	0.00%	<b>1.79%</b>
<b>2037</b>	1.79%	0.00%	<b>1.79%</b>
<b>2038</b>	1.83%	0.00%	<b>1.83%</b>
<b>2039</b>	1.79%	0.00%	<b>1.79%</b>
<b>2040</b>	1.78%	0.00%	<b>1.78%</b>

Tabell 7.7 Prognose for premie for garantiementene knyttet til dagens OfTP. Premieelementene er oppgitt i prosent av pensjonsgrunnlaget.