

Værdifastsættelse af tjenestemandspensioner

Baggrundsrapport

I analyser af lønstrukturer indgår en række forskellige lønelementer, som tilsammen udgør den samlede lønpakke. Sammensætningen af lønpakkerne varierer på tværs af personalegrupper. I den forbindelse udgør forskelle i pensionsordninger et særligt opmærksomhedspunkt, idet værdien af de forskellige ordninger er vanskelige at sammenligne direkte. For at kunne sammenholde timelønninger (der opgøres inkl. pension) for ansatte med arbejdsmarkedspensioner og ansatte med tjenestemandspensioner på en retvisende måde, er det nødvendigt, at tage højde for eventuelle forskelle i værdien af de to pensionsformer.

Der er tale om to grundlæggende forskellige pensionsformer – de bidragsdefinerede pensionsordninger (arbejdsmarkedspensioner) og de ydelsesdefinerede pensionsordninger (tjenestemandspensioner). Det vil sige pensionsordninger, hvor pensionsbidragene er fastsat på forhånd, og hvor pensionsydelse afhænger af bidragene og deres forrentning samt levetidsudviklingen, versus pensionsordninger, hvor pensionsydelse er fastsat på forhånd, og ikke afhænger af bidrag, men af tjenstemandens anciennitet og løn på pensionstidspunktet.

Med arbejdsmarkedspensioner ved medarbejderen således hvor meget, der løbende indbetales til vedkommendes pensionsopsparring, men ikke med sikkerhed hvor meget, der vil blive udbetalt, når vedkommende går på pension. Afhængig af forretningen på pensionsopsparringen kan pensionsudbetalingerne variere betydeligt selv på kort sigt. For pensions-/arbejdsgiver er omkostningerne forbundet med medarbejderens pension omvendt kendte.

Med tjenestemandspensionerne ved medarbejderne omvendt med garanti hvor meget, der udbetales efter pensionering. Denne garanti indebærer en risiko for pensions-/arbejdsgiver, som må sikre, at den løbende opsparring og forrentning er tilstrækkelig stor til at afholde de garanterede udbetalinger, fx ved investering i mindre risikofyldte aktiver med lavere forrentning.

For retvisende at kunne sammenligne lønninger på tværs af personalegrupper er der derfor behov for at tage hensyn til forskelle i pensionsordningerne. Hovedparten af de offentlige ansatte har bidragsbaserede pensionsordninger, og derfor er det nødvendigt at fastsætte værdierne af tjenestemandspensionerne på en måde, der kan sammenlignes med de bidragsbaserede ordninger. Dette er forbundet med væsentlige udfordringer, da de to pensionstyper er grundlæggende forskellige.

Der findes metoder til at foretage vurderinger af værdien af tjenestemandspensioner, som kan sammenlignes med arbejdsmarkedspensionerne. I Lønkommissionen, samt i efterfølgende kommissionsarbejde, blev der således anvendt en metode, som opgør værdien af tjenestemandspensionsordningen som en såkaldt "ækvivalent bidragsprocent". Det vil sige den andel af den tjenestemandspensionsgivende løn, som det ville være nødvendigt at opspare i en arbejdsmarkedsbaseret pensionsordning for at opnå forventede ydelser svarende til tjenestemandspensionsordningens ydelser.

En anden metode, som Danmarks Statistik anvender i forbindelse med beregning af de offentlige pensionsforpligtelser, og efterfølgende også er anvendt som grundlag for deres lønstrukturstatistik, er den såkaldte "Freiburg-model". Her opgøres værdien af tjenestemandspensionerne ved først at opgøre en "pensionsformue" for tjenestemændene

(dvs. hvilke forpligtigelser staten ville have samlet set, hvis alle tjenestemænd gik på pension med deres nuværende lønindplacering). Derefter opgøres en bidragsprocent svarende til den årlige ændring i denne formue for hver tjenestemand, *jf. boks 1*.

Boks 1

Danmarks Statistiks tilgang til værdifastsættelse af tjenestemandspensioner i lønstatistikken

Danmarks Statistiks metode bygger på den såkaldte "Freiburg model", som er udviklet på universitetet i Freiburg, og som anvendes til beregning af de offentlige pensionsforpligtelser af alle EU-medlemslande, der er forpligtiget til at indmelde statistik til Eurostat. Pensionsforpligtelserne eller lønmodtagernes 'pensionsformue' i lønstatistik-konteksten beregnes for et givent basisår som den tilbagediskonterede værdi af den forventede pensionsformue på det tidspunkt, hvor en stadig erhvervsaktiv tjenestemand forventes at gå på pension. Der tages dog ikke højde for tjenestemændenes (forventede) karriereforløb frem mod pensioneringen, men alene en forventet stigning af deres nuværende lønniveau, som følge af en generel lønudvikling. De imputerede pensionsbidrag beregnes ikke direkte i Freiburg-modellen, men udregnes som ændringen i pensionsformuen for den enkelte lønmodtager mellem to år, hvilket så bagefter oversættes til et pensionsbidrag.

Freiburg-modellen anvender en række antagelser om den fremtidige økonomiske udvikling. Der er tale om fælles europæiske antagelser, der er vedtaget på EU-plan i den såkaldte Ageing Working Group, som er en rådsarbejdsgruppe under ECOFIN-rådet. Eksempelvis antages en realrente på 3 pct. og en gennemsnitlig årlig inflation på 2 pct. Antagelserne har stor betydning for den beregnede værdi af tjenestemandspensionen, bl.a. vil det generelt være sådan, at jo højere en realrente, der antages, jo lavere vil værdien/bidragsprocenten være.

Herudover antages, at den langsigtede generelle reallønsudvikling følger den gennemsnitlige produktivitetsvækst over en lang årrække tilbage svarende til 1,5 pct. på årsbasis, samt at de aktive tjenestemænds tilbagetrækningsmønster svarer til det, som kan konstateres for de nuværende 70-åriges pensionerede tjenestemænd. Tjenestemændenes forventede levetid er baseret på EUROPOP-prognosen og det antages, at tjenestemænds forventede levetid svarer til den øvrige befolknings levetid.

Det er efter Eurostats ønske, at medlemslandene anlægger de samme økonomiske forudsætninger, medmindre der er helt særlige grunde til at afvige. Grunde der i så fald ville skulle dokumenteres og begrundes ved aflevering af statistikkerne. Dette afspejler bl.a., at modellen er udviklet til at opgøre de offentlige pensionsforpligtelser, med henblik på at indregne disse ensartet i nationalregnskaberne.

I de lønstatistikker, som anvendes af parterne ved forhandlinger mv., indgår en værdi af tjenestemandspensioner på 15 pct. Dette er ikke en beregnet værdi, men en historisk fastlagt værdi, på baggrund af den på det tidspunkt højest kendte arbejdsmarkedspensionsprocent blandt offentligt overenskomstansatte. Tilsvarende blev denne værdi tidligere anvendt af Danmarks Statistik.

Grundlæggende vil alle metoder til værdifastsættelse af tjenestemandspensioner være behæftet med usikkerhed, da de nødvendigvis må bero på en række antagelser. Det er særligt en udfordring at fastsætte afkastet på en pensionsopsparing, når ind- og udbetalingsperioden samlet kan vare op imod 80 år, mens der ikke foreligger mulighed for at handle med så lange varigheder på de finansielle markeder.

I Lønstrukturkomitéens arbejde er det besluttet at få udarbejdet en opdateret værdiansættelse af tjenestemandspensionerne på baggrund af en metode, hvor der tilsvarende til Lønkommissionens tilgang beregnes en "ækvivalent bidragsprocent". Værdifastsættelsen er udarbejdet af PFA/ATP, som i forbindelse med arbejdet har fundet anledning til at foretage nogle metodiske justeringer i forhold til tilgangen i Lønkommissionen, sådan at værdifastsættelsen i højere grad afspejler det pensionsbidrag, som et pensions-selskab må formodes at kræve for at udbyde et tilsvarende produkt.

PFA's og ATP's metode

PFA og ATP har bistået Lønstrukturkomitéen – ligesom de bistod Lønkommissionen – med en aktuariemæssig vurdering af værdien af tjenestemandspensionen for udvalgte personalegrupper. De anlægger to tilgange hertil; hhv. prognosemetoden og markedsværdimetoden. I forbindelse med Lønkommissionens arbejde blev der lagt vægt på prognosemetoden, mens ATP og PFA i forbindelse med opdateringen til brug for Lønstrukturkomitéens arbejde, har lagt vægt på markedsværdimetoden, der er den gængse metode til værdifastsættelse i dag. Forsikringsselskaberne reguleres desuden regnskabs- og solvensmæssigt under markedsværdimetoden, og er derfor forpligtiget til at opgøre værdien af eksisterende kunders garantier som markedsværdier.

De to metoder, herunder de beregningstekniske antagelser, er uddybet i *"Værdi af tjenestemandspensionen PFA og ATP"*.

Resultater

PFA og ATP finder i deres rapport, at værdien af tjenestemandspensionen, med ovennævnte usikkerhedsmomenter kan udtrykkes ved en samlet "ækvivalent bidragsprocent" på 28 pct. Den samlede bidragsprocent er et vægtet gennemsnit på tværs af både alders- og faggrupper og er vægtet med antallet af fuldtidsbeskæftigede i de fire faggrupper, som beregningerne tager udgangspunkt i.

Lægges en bidragsprocent på 28 pct. til grund for de aktive tjenestemænds pensionsbidrag, påvirker det de gennemsnitlige timelønninger, *jf. figur 1 og 2*.

Den gennemsnitlige timeløn bliver påvirket i varierende grad på tværs af grupperne alt afhængig af, hvor stor en del af gruppen, som består af aktive tjenestemænd. Den standardberegnete timefortjeneste stiger mest for officerer (ca. 18 kr.), hvilket også skal ses i lyset af, at officererne i udgangspunktet har relativt høje lønninger. Ikke alle officerer er tjenestemænd, så den gennemsnitlige bidragsprocent for gruppen er nærmere 23 pct. For gruppen af polititjenestemænd gælder det, at alle er tjenestemænd, og deres gennemsnitlige bidragsprocent er derfor 28 pct., og den standardberegnete timefortjeneste stiger med ca. 16 kr.

Fængselsfunktionærernes standardberegnete timefortjeneste stiger med ca. 13 kr. og præsternes ca. 9 kr. Nogle personalegrupper (ud over officerer) er desuden lukkede tjenestemandsgupper, men hvor der stadig er en restgruppe af aktive tjenestemænd. Effekten på den gennemsnitlige timefortjeneste for disse grupper er derfor relativ lille, fx for lærere (1,5 kr.) og kontorpersonale (0,4 kr.).

Tendensen er den samme for den præsterede timefortjeneste, dog med et lidt højere niveau for den absolutte ændring idet den præsterede timefortjeneste typisk er lidt højere end den standardberegnete timefortjeneste.

På baggrund af bidraget fra PFA/ATP vurderes den opdaterede opgørelse af lønniveauerne for personalegrupperne at give et mere retvisende grundlag for sammenligning mellem grupper med forskellige pensionsformer.

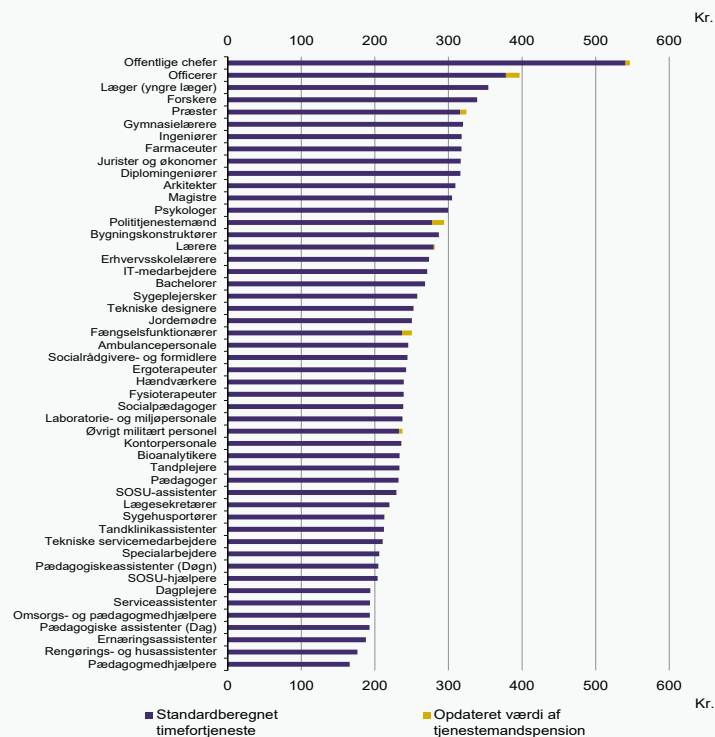
Det er dog væsentligt at bemærke, at også PFA/ATPs værdifastsættelse er forbundet med ikke ubetydelig usikkerhed. Den afspejler således den anvendte metodiske tilgang og beregningsantagelser. En tilsvarende værdifastsættelse efter samme metode vil således fx kunne ændres over tid, i takt med at populationen af tjenestemænd ændres, og/eller i takt med at de underliggende samfundsøkonomiske forhold, herunder navnlig

renter, ændres. Denne usikkerhed samt den anvendte metode vil blive beskrevet i forbindelse med komitéens afrapportering, ligesom PFA/ATPs beregningsnotat vil blive vedlagt som baggrundsmateriale.

Baggrundsrapport

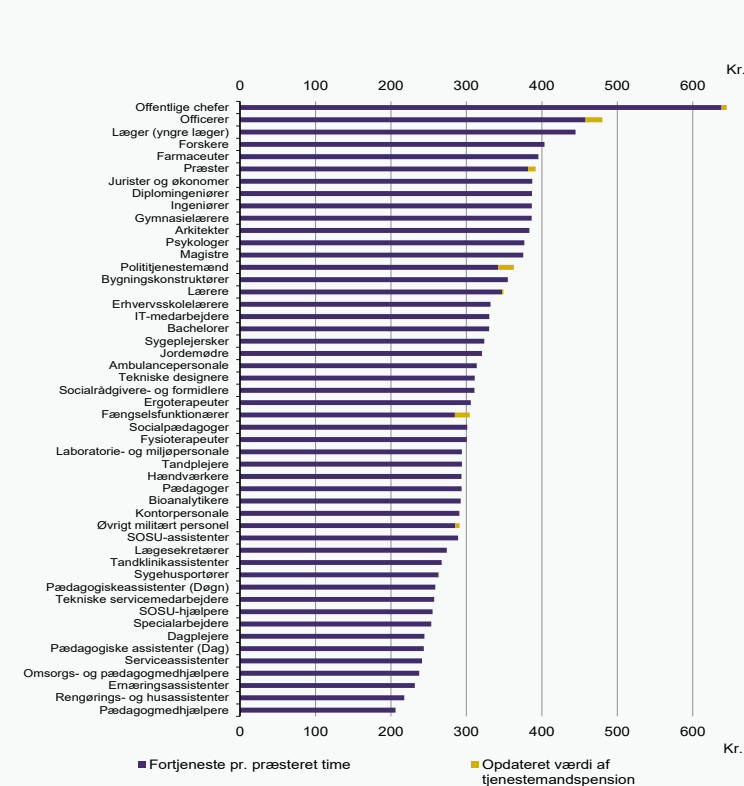
Figur 1

Standardberegnet timefortjeneste



Figur 2

Fortjeneste pr. præsteret time



Anm.: Pensionsbidraget for alle aktive tjenestemænd er genberegnet så det svarer til et bidrag på 28 pct. Pensionsbidraget ud fra Danmarks Statistiks definition bliver herefter trukket fra timebegrebet og den nye definition lagt til. Det gule felt viser således ikke konsekvensen af et pensionsbidrag på 28 pct. vs. 0 procent, men forskellen fra Danmarks Statistiks definition og bidraget på 28 pct.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.