

Sak: 22/1499

20.06.2023

Høringsnotat - kommunal pensjonsordning for Den norske kirke

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn	3
2.1	Organisering av Den norske kirke	3
2.2	Pensjonsordningene i dag.....	4
2.3	Behov for ny pensjonsordning	5
3	Rettslig grunnlag	6
4	Departementets vurdering	7
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	8
6	Utkast til forskrift	10

1 INNLEDNING

I dette høringsnotatet foreslås at det fastsettes forskrift som åpner for at rettssubjektet Den norske kirke kan opprette kommunal tjenstepensjonsordning for sine ansatte. De ansatte er i dag medlemmer av Statens pensjonskasse. Det foreslås at adgangen til å ha kommunal pensjonsordning skal gjelde for en periode på om lag 10 år. Den norske kirke forutsettes innen utløpet av denne perioden å få avklart en varig fremtidig pensjonsløsning for kirkens ansatte.

Den norske kirke ble etablert som et selvstendig rettssubjekt da den ble skilt ut fra staten fra 1. januar 2017. Kirken har fått midlertidig forlenget sitt medlemskap i Statens pensjonskasse, først fram til utgangen av 2020, så til utgangen av 2022 og senest til utgangen av 2024. Kirken har derfor behov for å finne en mer varig løsning for sin fremtidige pensjonsordning.

Trossamfunnet Den norske kirke er organisert med både sentralt og lokalt ansatte. Prester og en del administrativt ansatte er ansatt sentralt i rettssubjektet Den norske kirke. De lokalt ansatte arbeider i menighetene rundt om i landet. I hver kommune er det et kirkelig fellesråd, som har arbeidsgiveransvaret for de ansatte i menighetene. Disse ansatte har kommunal tjenstepensjonsordning.

Den norske kirke har bedt om at det åpnes for at rettssubjektet Den norske kirke kan opprette kommunal pensjonsordning for sine ansatte, på samme måte som de lokalt ansatte i de kirkelige fellesrådene har i dag. Med lik pensjonsordning for alle ansatte vil det etter kirkens vurdering være enklere å gå inn i de prosessene som er nødvendige for å diskutere og beslutte fremtidige pensjonsordninger.

2 BAKGRUNN

2.1 Organisering av Den norske kirke

Den norske kirke har i brev til Finansdepartementet 23. september 2022 beskrevet organiseringen av trossamfunnet Den norske kirke slik:

- Den minste enheten er sokn (ca 1.200 stk.) Soknet er et eget rettssubjekt. I hvert sokn er det (minst) ett kirkebygg og et menighetsråd og betjening av prest, men ikke nødvendigvis egen prest i hvert sokn.
- I hver kommune er det et kirkelig fellesråd (ca. 356) som fra 1997 har ivaretatt arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i soknet, samt en rekke andre oppgaver og funksjoner på vegne av soknet. Alle ansatte med unntak av prestene har fellesrådet som arbeidsgiverorgan.
- Prestene og de ansatte i bispedømmerådernes administrasjoner og i Kirkerådets administrasjon har rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver.

- For å lede prestatjenesten lokalt er landet delt inn i prostier (ca. 100 stk.) som ledes av en prost, og som ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet.
- Det er 11 bispedømmer som har biskop og bispedømmeråd som sine organer, samt en administrasjon hver.
- Nasjonalt er det Kirkemøtet som vedtar de største sakene, mens mange utføringsoppgaver er delegert til Kirkerådet som også har et nasjonalt sekretariat.

Som det fremgår av oversikten over, er trossamfunnet Den norske kirke organisert med to «arbeidsgiverlinjer», én sentral som utgår fra rettssubjektet Den norske kirke, og én lokal.

Prestene og administrativt ansatte er ansatt sentralt i rettssubjektet Den norske kirke. Dette omfatter ca. 1500 ansatte, fordelt på ca. 1200 prester og 300 fagrådgivere og administrasjonsstillinger. Rettssubjektet Den norske kirke er finansiert av staten gjennom tilskudd.

Den lokale arbeidsgiverlinjen utgår fra de kirkelige fellesrådene. Det er et kirkelig fellesråd i hver kommune, og fellesrådene har arbeidsgiveransvar for ansatte i soknet (menigheten). Til sammen har ca 356 kirkelige fellesråd arbeidsgiveransvar for ca 6000 lokalt ansatte i soknene rundt om i landet. Denne virksomheten finansieres av kommunene.

2.2 Pensjonsordningene i dag

Pensjonsordningen for de ansatte i trossamfunnet Den norske kirke er todelt på samme måte som arbeidsgiveransvaret.

De ansatte i rettssubjektet Den norske kirke har pensjonsordning i Statens pensjonskasse (SPK). Dette har bakgrunn i at disse tidligere var statlig ansatte. Kirken har søkt om og fått forlenget medlemskap i SPK, først til utgangen av 2020, deretter til utgangen av 2022 og senest til utgangen av 2024.

De ansatte i de kirkelige fellesrådene (de lokalt ansatte) har kommunal tjenestepensjon, på samme måte som de kommunene som finansierer fellesrådene. De fleste av fellesrådene har Kommunal Landspensjonskasse (KLP) som sin pensjonsleverandør, med unntak av noen fellesråd som ligger i kommune som har egen pensjonskasse.

Den norske kirke har opplyst at den har forpliktet seg i tariffavtale til å ha en offentlig pensjonsordning for sine ansatte.

2.3 Behov for ny pensjonsordning

Rettssubjektet Den norske kirke har så langt fått videreført sin pensjonsordning i Statens pensjonskasse. Medlemskapet i SPK utløper 31. desember 2024. Den norske kirke ser derfor behov for å komme til en mer varig løsning for sin fremtidige pensjonsordning.

På forespørsel fra Den norske kirke tok KLP i brev 23. november 2021 opp med Finanstilsynet om de ansatte i rettssubjektet Den norske kirke kunne ha kommunal pensjonsordning, på samme måte som de lokalt ansatte i soknene. Spørsmålet var om Den norske kirke oppfylte vilkårene for å ha adgang til å opprette kommunal pensjonsordning etter forsikringsvirksomhetsloven § 4-1 bokstav c, som gir adgang til å opprette kommunal pensjonsordning for foretak som har «nær tilknytning til en kommune». Finanstilsynet vurderte i brev 18. februar 2022 at Den norske kirke ikke oppfylte kravet etter denne bestemmelsen.

Den norske kirke har vist til at forsikringsvirksomhetsloven § 4-1 inneholder en forskriftshjemmel som gir Finansdepartementet adgang til å fastsette nærmere regler til utfylling og avgrensning av bestemmelsene om kommunal tjenstepensjon i lovens kapittel 4. Den norske kirke har henvendt seg til Finansdepartementet med ønske om at det fastsettes forskrift om at Den norske kirke kan opprette kommunal tjenstepensjonsordning for sine ansatte som i dag er medlemmer av Statens pensjonskasse.

Den norske kirke har i brev til Finansdepartementet 23. september 2022 uttalt følgende om hvorfor kirken har behov for en kommunal pensjonsordning :

«Innholdsmessig er en kommunal pensjonsordning tilnærmet identisk med ordningen i Statens pensjonskasse. Arbeidstakere som har vært medlem både i en kommunal ordning og i SPK, får sin pensjon som om begge pensjoner var opptjent hos siste arbeidsgiver gjennom den såkalte Overføringsavtalen. Strukturelt og finansielt skiller imidlertid de kommunale pensjonsordningene seg fra ordningen i SPK. I SPK er staten ansvarlig for pensjonene, enhver pensjon som utbetales fra Statens pensjonskasse er en utgift på statsbudsjettet. Det er da en naturlig sammenheng at Statens pensjonskasse som hovedregel er forbeholdt statens tjenestemenn, selv om det finnes unntak fra dette.

De kommunale pensjonsordningene er finansiert gjennom avtaler med ordinære forsikringsselskap eller pensjonskasser som står under tilsyn av Finanstilsynet. Forsikringstagerne står selv ansvarlig for tilstrekkelige innbetalinger til pensjonsordningen. Staten har ikke noe ansvar for dette for leverandører av kommunal pensjon.

Fordi Kirkerådet oppfatter at det ikke vil bli gitt varig medlemskap i SPK, er det behov for å komme til en mer permanent løsning. Rettssubjektet Den norske

kirke er gjennom Hovedtariffavtalen på KA-sektoren forpliktet til å levere en «offentlig tjenstepensjon» som har livsvarige ytelser.

Den lokale kirken ble fristilt fra kommunene i 1997, og den regionale og nasjonale kirkeorganisasjonen ble fristilt fra staten i 2017. Derfor er det først nå hele Den norske kirke samlet kan utvikle seg som en organisasjon i sivilsamfunnet og få på plass nødvendige formaliteter og bygge en felles identitet på det grunnlaget. Det er behov for å harmonisere de tariffbestemmelser som hver part hadde med seg, og å lande så like arbeidsvilkår for alle ansatte som mulig. Da vil det være viktig å også ha lik pensjonsleverandør. Det er likevel ikke en forutsetning for videre organisering. Det finnes arbeidsgivere som har flere pensjonsleverandører for sine ansatte, men Kirkerådet mener felles ordning for pensjon vil styrke det utviklingsarbeidet vi står oppe i.

Med alle ansatte samlet i samme ordning vil det være enklere å gå inn i de prosessene som er nødvendige for å diskutere og beslutte fremtidige pensjonsordninger.»

3 RETTSLIG GRUNNLAG

Det følger av forsikringsvirksomhetsloven § 4-1 hvilke arbeidsgivere som kan opprette kommunal pensjonsordning. Bestemmelsen lyder:

«§ 4-1 Virkeområde

Bestemmelsene i dette kapittel gjelder:

- a. Pensjonsordninger med ytelsesbasert pensjon opprettet i livsforsikringsforetak eller i pensjonskasse av kommunal arbeidsgiver som er bundet av hovedtariffavtale inngått mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor, eller av tariffavtale med tilsvarende krav til pensjonsordning for kommunal arbeidsgiver,
- b. Tilsvarende pensjonsordninger for statlige helseforetak og andre statlige foretak,
- c. Tilsvarende pensjonsordninger for foretak hvor en kommune har den bestemmende innflytelse eller har eller har hatt en kommunal eierandel, eller som har nær tilknytning til en kommune.

Som kommunal pensjonsordning regnes her pensjonsordning som omfattes av første ledd.

Departementet kan fastsette nærmere regler til utfylling og avgrensning av bestemmelsene i kapitlet her.»

I NOU 2003: 11 uttalte Banklovkommissjonen bl.a. følgende i spesialmerknaden til lovutkastet § 8b-1 (någjeldende § 4-1):

«Når det gjelder tidligere statseide foretak som ikke er medlem av Statens pensjonskasse, har Banklovkommissjonen valgt å overlate spørsmålet om slike foretak skal kunne etablere kommunale pensjonsordninger i overensstemmelse

med det foreslåtte regelverk til regulering i forskrift. Variasjonene mellom foretakene kan her være så store at det er lite hensiktsmessig å regulere dette spørsmålet i lovbestemmelser.»

4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viser til at Den norske kirke ble etablert som et selvstendig rettssubjekt da den ble skilt ut fra staten fra 1. januar 2017. Departementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering av at rettssubjektet Den norske kirke ikke oppfyller vilkåret i forsikringsvirksomhetsloven § 4-1 bokstav c om «nær tilknytning til en kommune». Heller ikke de øvrige alternativene i loven § 4-1 synes aktuelle. Den norske kirke oppfyller dermed ikke lovens vilkår for å etablere kommunal pensjonsordning.

Forsikringsvirksomhetsloven § 4-1 inneholder i tredje ledd en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler til utfylling og avgrensning av loven. Den norske kirke har bedt om at Finansdepartementet benytter denne hjemmelen til å fastsette forskrift om at Den norske kirke kan opprette kommunal pensjonsordning.

Etter departementets vurdering gir forskriftshjemmelen i lovens § 4-1 tredje ledd adgang til å fastsette at foretak eller andre rettssubjekter som ikke faller direkte inn under vilkårene i loven, skal kunne opprette kommunal pensjonsordning. Dette understøttes av Banklovkommisjonens uttalelse i NOU 2003: 11, som er gjengitt i punkt 3 ovenfor. Forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet.

Departementet viser til at selv om forskriftshjemmelen er generelt utformet, vil det ikke være helt fri adgang til å fastsette forskrift om at et foretak eller rettssubjekt skal kunne opprette en kommunal pensjonsordning. Forskriften kan utfylle og avgrense loven, men kan ikke gjøre unntak fra loven. Etter departementets vurdering innebærer dette at foretak eller andre rettssubjekter som gis adgang til å opprette kommunal pensjonsordning gjennom forskrift, må ha eller ha hatt en viss tilknytning til kommunal sektor for at opprettelse av kommunal pensjonsordning skal være i samsvar med lovens formål.

Departementet anser at rettssubjektet Den norske kirke i seg selv ikke kan sies å ha tilknytning til kommunal sektor. Etter departementets vurdering vil det ikke være i samsvar med lovens formål at et rettssubjekt som ikke i seg selv har tilknytning til kommunal sektor, skal etablere kommunal pensjonsordning som en varig løsning. Departementet mener likevel at Den norske kirkes arbeid med å etablere en felles fremtidig pensjonsløsning for de sentralt og lokalt ansatte i kirken kan tilsi at rettssubjektet Den norske kirke gis adgang til å opprette kommunal pensjonsordning for sine ansatte i en overgangsperiode. Departementet legger her vekt på at Den norske kirke vurderer at det med lik pensjonsordning for alle ansatte, vil være enklere å gå inn i de prosesser som er nødvendige for å diskutere og beslutte fremtidige pensjonsordninger.

Departementet foreslår at rettssubjektet Den norske kirke gis adgang til å opprette en kommunal pensjonsordning for sine ansatte for en periode på om lag 10 år. I forskriftsutkastet er periodens utløp satt til 1. januar 2035, som er 10 år fra tidspunktet for utløpet av Den norske kirkes medlemskap i Statens pensjonskasse. Departementet antar at dette vil gi tilstrekkelig tid til å gjennomføre nødvendige prosesser for å beslutte fremtidige pensjonsordninger.

Etter departementets vurdering er det en naturlig konsekvens av at kirken skal være uavhengig av staten, at den heller ikke skal opprettholde en offentlig pensjonsordning for sine ansatte. På sikt bør kirken derfor etter departementets vurdering etablere en tjenstepensjonsordning for sine ansatte innenfor pensjonslovenes ordinære rammer. Dette tilsier at Den norske kirke, som et rettssubjekt uavhengig av stat og kommune, oppretter en privat tjenstepensjonsordning som oppfyller kravene i lov om obligatorisk tjenstepensjon.

Det vises til forslag til ny § 9-2 i forskrift til forsikringsvirksomhetsloven, se kapittel 6 nedenfor. Departementet presiserer at forslaget til forskrift gjelder rettssubjektet Den norske kirke, og ikke omfatter de ansatte i de kirkelige fellestrådene, som i dag har kommunal tjenstepensjonsordning.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Konsekvenser for de ansatte

Den enkelte ansatte i Den norske kirke vil i liten grad merke en overgang fra dagens ordning i Statens pensjonskasse. Regelverket er tilnærmet identisk, og den pensjonen man kan forvente, er i de aller fleste tilfeller identisk.

Den norske kirke viser til at det motsatt vil bli nokså store konsekvenser for arbeidstakerne dersom det ikke blir mulig å tiltre kommunal pensjonsordning. En nærliggende mulighet vil være å etablere ordning etter innskuddspensjonsloven. Den norske kirke viser til at overgang til innskuddspensjon er noe som er gjort i mange tilfeller ved utskilling av statlig virksomhet. Den norske kirke mener at erfaringene fra disse prosjektene viser at dette vil være en god løsning på sikt, men at selve overgangen kan lede til tap særlig for eldre arbeidstakere.

Konsekvenser for Den norske kirke

Den norske kirke viser til at kirken i dag betaler en tilnærmet forsikringsteknisk korrekt premie til Statens pensjonskasse og har fullt fondsopplegg i samsvar med forskrift om beregning av arbeidsgiverandel m.m. som gitt i medhold av lov om Statens pensjonskasse. Dette innebærer at Den norske kirke har en løpende kostnad tett opp til

den reelle. Den norske kirke vurderer at kostnadene for den Den norske kirke til pensjon vil bli omtrent de samme som i dag ved en overgang til kommunal pensjon.

Det er pekt på noe potensiale for besparelse dersom hele trossamfunnet Den norske kirke (dvs. både rettssubjektet og fellesrådene) kan ha samme pensjonsleverandør.

Dersom det ikke blir mulig å etablere en kommunal tjenstepensjon, vil Den norske kirke måtte etablere en annen type pensjonsordning. Den norske kirke peker på at det mest nærliggende i så fall vil være innskuddspensjon. Dette vil for det første ikke kunne gjennomføres uten at kirken går over i et annet tariffområde, etter de regler som gjelder for det. For det andre vil dette i en overgangsperiode på ti til femten år kunne føre til økte kostnader for å kompensere de beregningsmessige tap som eldre arbeidstakere og enkelte andre grupper vil kunne bli påført ved en slik overgang.

Konsekvenser for det offentlige

Forslaget vil gi begrensede økonomiske konsekvenser, og vil ikke medføre behov for endringer i tilskuddet til Den norske kirke.

Den norske kirke har pekt på at synergieffekter ved at hele trossamfunnet kan ha felles pensjonsvilkår vil kunne gi en moderat besparelse.

Den norske kirke viser til at offentlige finanser vil kunne bli noe påvirket dersom det ikke gis adgang til å opprette kommunal pensjonsordning, ved at det da kan bli behov for å bevilge midler til Den norske kirke for å dekke beregningsmessige tap eldre arbeidstakere og andre grupper vil kunne bli påført ved overgang til innskuddspensjon.

Departementet vil vise til at innenfor et tilnærmet aktuarielt system bør ev. tap for eldre arbeidstakere motsvares av gevinster for andre arbeidstakere eller lavere kostnader for arbeidsgiver. Departementet legger derfor til grunn at en overgang kan gjennomføres uten økte offentlige utgifter når det nå foreslås gitt en så lang overgangsperiode som ti år.

Konsekvenser for private

Andre private instanser, eksempelvis andre trossamfunn, anses ikke å bli påvirket av forslaget.

Likestillingsmessige konsekvenser

Forslaget anses ikke å ha likestillingsmessige konsekvenser.

6 UTKAST TIL FORSKRIFT

I

I forskrift 30 juni 2006 nr. 869 til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) skal § 9-2 lyde:

§ 9-2 Utfyllende regler om virkeområdet for loven kapittel 4

Rettssubjektet Den norske kirke kan frem til 1. januar 2035 ha kommunal pensjonsordning for sine ansatte i henhold til forsikringsvirksomhetsloven kapittel 4.

II

Forskriften trer i kraft straks.