

HØRINGSNOTAT

Forslag til endring av forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt)

Utsendt: 26. februar 2015
Høringsfrist: 10. april 2015

1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring et forslag om endring av forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt). Bakgrunnen for forslaget er at det i forbindelse med behandlingen i Stortinget av et lovforslag om beregning av delvis uførepensjon som kombineres med avtalefestet pensjon (AFP) ble avdekket en utilsiktet virkning av AFP-regelverket i visse situasjoner, jf. Prop. 10 L (2014–2015) avsnitt 3.1. Arbeids- og sosialkomiteen uttalte blant annet følgende i sin innstilling, jf. Innst. 80 L (2014–2015):

”Komiteen viser til innspill mottatt fra organisasjoner som mener forslaget om beregning av uførepensjon for gradert uføre som tar ut AFP innebærer en vesentlig innstramming i alderen 62–64 år. Komiteen viser til at regelverket for beregning av AFP ikke er foreslått endret i proposisjonen, men at forslagene i proposisjonen kan forsterke de effektene regelverket gir.

Komiteen viser til brev fra Arbeids- og sosialministeren til Arbeiderpartiets stortingsgruppe. I brevet varsler statsråden at han har til hensikt å endre forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt), og at han i løpet av kort tid vil foreta en forskriftsendring som retter opp en utilsiktet virkning av regelen om at AFP ikke kan utgjøre mer enn 70 pst. av tidligere inntekt. Komiteen legger til grunn at berørte organisasjoner blir invitert til drøftinger før utkast til forskrift sendes på høring og at forskriftsendringen gis med virkning fra 1. januar 2015 med etterbetaling fra denne dato om nødvendig.”

Forskriftsendringen vil omfatte medlemmer av Statens pensjonskasse som kombinerer delvis uførepensjon og AFP før fylte 65 år. Departementet legger til grunn at de tilsvarende reglene i de øvrige tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor blir endret tilsvarende.

Departementet inviterte følgende berørte organisasjoner mv. til møte 12. februar 2015: Unio, YS, LO, Akademikerne, KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fagforbundet, Landslaget for offentlige pensjonister, Pensjonistforbundet, Seniorsaken, Forsvarets seniorforbund, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner. Følgende organisasjoner var representert på møtet: Unio, YS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landslaget offentlige pensjonister, Pensjonistforbundet og Forsvarets seniorforbund. På møtet redegjorde departementet nærmere for saken og la fram et utkast til forskriftsendring.

2 Bakgrunn

Ny uførepensjonsordning

Fra 1. januar 2015 er uførepensjonsordningen i de offentlige tjenstepensjonsordningene lagt om, som et ledd i uførereformen. Midlertidig uførepensjon eller uførepensjonen fra for eksempel Statens pensjonskasse skal som hovedregel beregnes som en nettopensjon (påslag) som ytes i tillegg til arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd fra folketrygden, jf. Prop. 202 L (2012–2013). Personer med offentlig tjenstepensjon som mottar AAP eller uføretrygd fra folketrygden får en uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen på 3 prosent av pensjonsgrunnlaget pluss et kronebeløp på inntil 0,25 G. Kronebeløpet er uavhengig av tidligere inntekt, men begrenset til seks prosent av pensjonsgrunnlaget.

Uføreytelsene fra tjenstepensjonsordningene og folketrygden skal ikke lenger samordnes etter lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser, og de aktuelle samordningsreglene for uførepensjon ble opphevet ved lov 26. juni 2014 nr. 24, jf. Prop. 66 L (2014–2015). Endringene ble gjort i samordningsloven §§ 19 og 23.

Når inntektsevnen ikke er nedsatt så mye at medlemmet har rett til AAP eller uføretrygd fra folketrygden, det vil normalt si når uføregraden er lavere enn 50 prosent, er imidlertid ikke uførepensjonen utformet som et påslag. I slike tilfeller gis det et tillegg til uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen på 66 prosent, altså samlet 69 prosent av pensjonsgrunnlaget pluss inntil 0,25 G. Uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen utbetales da uten noen motsvarende uføreytelse i folketrygden.

Et medlem som er delvis ufør kan som tidligere ta ut avtalefestet pensjon (AFP) for den resterende stillingen fra fylte 62 år. AFP beregnes mellom fylte 62 og 65 år etter folketrygdens regler ("folketrygdberegnet AFP"), og gis i utgangspunktet som en full ytelse (100 prosent) fordi vedkommende ikke lenger har arbeidsinntekt. Opphevelsen av samordningsreglene for uførepensjon innebærer at det ikke lenger er regler om samordning av uførepensjon med AFP. Dersom uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen i slike tilfeller skulle ytes med en sats på 69 prosent, ville samlet ytelse ha blitt urimelig høy for personer med delvis uførepensjon i kombinasjon med AFP mellom fylte 62 og 65 år, se eksempel 1.

Eksempel 1 – vedtatt regelverk før endringene foreslått i Prop. 10 L

Forutsetninger:

Inntekt i full stilling: 5 G	Sluttpoengtall 4,00
Uføregrad 40 prosent	Pensjonsprosent 42
G = 87 328 kroner	40 poengår
	Enslig
Folketrygdberegnet AFP:	254 500 kroner
Uførepensjon OfTP (69 pst):	129 300 kroner
Samlet ytelse som andel av tidligere inntekt:	88 prosent

Departementet så det ikke som hensiktsmessig å gjeninnføre regler om samordning av uførepensjon, og foreslo derfor i Prop. 10 L (2014–2015) at uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen i slike tilfeller skal beregnes som en nettopensjon, det vil si på samme måte som for dem som har en folketrygdytelse i bunnen. Ved endringslov 19. desember 2014 nr. 73 ble det vedtatt en slik bestemmelse i lov om Statens pensjonskasse § 28 andre ledd, lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. § 11 andre ledd og lov om pensjonsordning for sykepleiere § 13 andre ledd.:

”Dersom medlemmet får avtalefestet pensjon som omfattes av samordningsloven § 1 nr. 1 første ledd bokstav d første punktum, skal pensjonen likevel beregnes etter første ledd i paragrafen her, jf. tredje til sjuende ledd.

Bestemmelsen gjelder AFP som ytes før fylte 65 år. Det viser seg at denne bestemmelsen, som altså innebærer at det i slike tilfeller skal utbetales netto uførepensjon, får utilsiktede konsekvenser på grunn enkelte utslag av bestemmelsen i AFP-regelverket om at AFP ikke kan utbetales med et høyere beløp enn 70 prosent av tidligere inntekt. Under stortingsbehandlingen ble det derfor forutsatt at det ble foretatt nødvendige endringer i forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt).

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at det fortsatt er regler for samordning av brutto enke- og enkemannspensjon fra tjenstepensjonsordningen med folketrygdberegnet AFP. Hvis AFP i et slikt tilfelle er begrenset etter 70-prosentregelen, vil samordningsreglene innebære at reduksjonen i AFP delvis blir kompensert gjennom samordningen, på samme måte som når en delvis uførepensjon ble samordnet med en redusert AFP etter reglene som gjaldt før 2015.

AFP-regelverket

Personer som er helt uføre er ikke i stilling og har derfor ikke rett til AFP. Delvis uføre i offentlig sektor med deltidsarbeid, kan imidlertid ha rett til AFP fra fylte 62 år. En delvis ufør som tar ut AFP fra 62 år, vil miste eventuell uføreytelse fra folketrygden i alderen fram til 65 år, og i stedet få en full, folketrygdberegnet AFP samt et AFP-tillegg på 20 400 kroner årlig. I tillegg mottar man en gradert netto uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen.

Fra fylte 65 år vil vedkommende ha rett til tjenstepensjonsberegnet AFP fra pensjonsordningen, altså en 66-prosentordning. Tjenstepensjonsberegnet AFP graderes etter den stillingsandelen man hadde ved uttak av folketrygdberegnet AFP. Summen av AFP-graden og uføregraden vil bli 100 prosent for personer som sto i full stilling da de ble delvis uføre. Fra fylte 65 år får pensjonisten tilbake den graderte uføretrygden fra folketrygden som vedkommende eventuelt hadde før fylte 62 år. Samlet pensjon vil da bestå av en gradert uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, eventuell gradert uføretrygd fra folketrygden og en gradert tjenstepensjonsberegnet AFP.

Det følger av hovedtariffavtalen i staten punkt 4.2.1 at AFP beregnes etter reglene i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse. Videre heter det i tariffavtalen at ingen kan få høyere AFP enn *"70 % av løpende lønnsinntekt på årsbasis."* I loven § 3 bokstav c) er dette uttrykt slik at AFP ikke skal *«overstige 70 prosent av tidligere inntekt»*. Ifølge § 3 i forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) skal tidligere inntekt *"beregnes på grunnlag av de tre beste av de fem siste inntektsårene som ligger forut for året før pensjoneringsåret."* Med inntekt menes her pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 3-15, som normalt tilsvarende arbeidsinntekt. Tilsvarende regler gjelder i kommunal sektor. Hensikten med 70-prosentregelen er å begrense nivået på AFP for dem som har liten tilknytning til arbeidslivet generelt eller som i de siste årene før fylte 62 år har arbeidet deltid (uten å være delvis uføre). Det er da den faktiske inntekten fra deltidsstillingen som legges til grunn ved fastsettingen av tidligere inntekt, se eksempel 2.

Eksempel 2 – 70-prosentregelen for personer i deltidsstilling

Forutsetninger:

Inntekt i full stilling: 5 G	Sluttpoengtall 4,00
Stillingsandel 60 prosent	Pensjonsprosent 42
G = 87 328 kroner	40 poengår
	Enslig
Full folketrygdberegnet AFP:	254 500 kroner
Utbetalt AFP (reduisert):	183 499 kroner
Samlet ytelse som andel av tidligere inntekt:	70 prosent

Personer som har en deltidsstilling fordi de er delvis uføre, har også en pensjonsgivende inntekt som er begrenset til arbeidsinntekten i den delvise stillingen. Deltidsarbeidet i slike situasjoner fører dermed til at den pensjonsgivende inntekten som skal legges til grunn ved fastsettelsen av tidligere inntekt blir lavere enn en årslønn i full stilling (opprinnelig stilling), det vil si den stillingen medlemmet ville ha hatt dersom vedkommende ikke var blitt delvis ufør.

Personer som i tillegg til den delvise uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen også har gradert uføretrygd fra folketrygden, får godskrevet pensjonspoeng i folketrygden fordi de er uføre. For dem blir det beregnet en pensjonsgivende inntekt også ut fra de godskrevne poengtallene. Samlet vil disse dermed få fastsatt en pensjonsgivende inntekt tilsvarende en full årsinntekt. Begrensningen om at AFP ikke kan utgjøre mer enn 70 prosent av tidligere inntekt vil dermed normalt ikke redusere utbetalt AFP for denne gruppen, se eksempel 3.

Eksempel 3 – 70-prosentregelen for gradert uføre med folketrygdytelse

Forutsetninger:

Inntekt i full stilling: 5 G	Sluttpoengtall 4,00
Uføregrad 40 prosent	Pensjonsprosent 42
Uføretrygd fra folketrygden	40 poengår
G = 87 328 kroner	Enslig
Full folketrygdberegnet AFP:	254 500 kroner
Utbetalt AFP (ikke redusert)	254 500 kroner
Uførepensjon OfTP:	14 000 kroner
Samlet ytelse som andel av tidligere inntekt:	61 prosent

Det er bare delvis uføre som også mottar uføretrygd fra folketrygden som på denne måten får godskrevet pensjonspoeng som uføre. Personer som mottar uførepensjon bare fra en offentlig tjenstepensjonsordning får fastsatt den pensjonsgivende inntekten med utgangspunkt kun i den faktiske arbeidsinntekten de har hatt som delvis uføre. Begrensningen om at AFP ikke kan utgjøre mer enn 70 prosent av tidligere inntekt kan da bli klart strengere enn det som har vært intensjonen med regelen, nemlig at inntekten etter pensjonering skal stå i et rimelig forhold til inntekten før pensjonering. For en person som jobber 60 prosent og er 40 prosent ufør, kan tidligere inntekt bli definert med utgangspunkt i 60-prosentstillingen, og 70-prosentregelen kan i praksis bli en 45-prosentregel. Uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen løfter det samlede ytelsesnivået noe, men samlet ytelse vil være langt lavere enn 70 prosent av den inntekten de hadde før de ble uføre. For personer som bare mottar gradert uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning og jobber deltid, fører reglene om fastsetting av tidligere inntekt til at delvis uføre som tar ut AFP i alderen 62–64 år kan få en urimelig sterk nedgang i inntekten, se eksempel 4.

Eksempel 4 – 70-prosentregelen for gradert uføre uten folketrygdytelse

Forutsetninger:

Inntekt i full stilling: 5 G	Sluttpoengtall 4,00
Uføregrad 40 prosent	Pensjonsprosent 42
Ingen folketrygdytelse	40 poengår
G = 87 328 kroner	Enslig

Full folketrygdberegnet AFP:	254 500 kroner
Utbetalt AFP (reduisert):	183 400 kroner
Uførepensjon OfTP:	14 000 kroner
Samlet ytelse som andel av tidligere inntekt:	45 prosent

Fra fylte 65 år blir AFP beregnet som en alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen. Regelen om at AFP ikke kan utgjøre mer enn 70 prosent av tidligere inntekt gjennomføres da ved at tidligere inntekt settes lik pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen. Begrensningen har da ikke lenger noen praktisk betydning.

3 Forslag til regler om fastsetting av tidligere inntekt for personer med delvis midlertidig uførepensjon eller uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning som tar ut AFP før fylte 65 år

Som nevnt innledningsvis la Arbeids- og sosialkomiteen til grunn under behandlingen av Prop. 10 L (2014–2015) at forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) vil bli endret. Formålet med en endring er å sikre at tidligere inntekt reflekterer den inntekten den delvis uføre ville hatt dersom vedkommende ikke var blitt delvis ufør. I de fleste tilfellene vil det være tale om vedkommendes inntekt i full stilling. En slik endring vil innebære at det også for personer som ikke mottar uføreytelse fra folketrygden skal legges til grunn en høyere inntekt enn bare den faktiske inntekten vedkommende har i deltidsstillingen. Etter departementets vurdering er den mest hensiktsmessige løsningen å innføre en bestemmelse i nevnte forskrift som fastslår at tidligere inntekt i slike tilfeller minst skal utgjøre medlemmets pensjonsgrunnlag på det tidspunktet da vedkommende tar ut AFP. Bestemmelsen skal komme i tillegg til gjeldende bestemmelser og vil dermed fungere som en sikkerhetsventil. Med en slik forskriftsendring vil man unngå at delvis uføre blir urimelig rammet av begrensningen om at AFP ikke kan utgjøre mer enn 70 prosent av tidligere inntekt, det vil si også personer som bare mottar uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen uten å motta en folketrygdytelse. Man sikrer da at begrensningen virker likt uavhengig av om man mottar en folketrygdytelse eller ikke, slik at personen i eksempel 4 vil få samme AFP, samme uførepensjon og lik samlet pensjon som personen i eksempel 3.

På det tidspunktet delvis uføre tar ut AFP for den aktive stillingen foreligger det to pensjonsgrunnlag. For det første ble det fastsatt et pensjonsgrunnlag da vedkommende i sin tid ble innvilget gradert uførepensjon, og som senere er blitt oppregulert i takt med endringene i folketrygdens grunnbeløp. Dessuten blir det fastsatt et pensjonsgrunnlag ved uttak av AFP basert på vedkommendes reststilling, det vil si det pensjonsgrunnlaget som den tjenstepensjonsberegnete AFP fra fylte 65 år skal beregnes ut fra. Dersom lønnsutviklingen i den aktive stillingen avviker fra lønnsveksten som ligger til grunn for reguleringen av folketrygdens grunnbeløp, vil de to pensjonsgrunnlagene være forskjellige. Dersom lønnsutviklingen i aktiv stilling er bedre enn lønnsveksten, vil pensjonsgrunnlaget basert på reststillingen være høyest og omvendt. Uansett vil begge pensjonsgrunnlag være uttrykk for en årsinntekt i den stillingsandel vedkommende jobbet i før uførheten inntrådte, men med et lønnsnivå som kan avvike noe.

Etter departementets syn er det følgende alternativer for hvilket pensjonsgrunnlag som skal kunne fastsettes som tidligere inntekt i forskriften § 3:

- a) pensjonsgrunnlaget som den delvise uførepensjonen er beregnet etter
- b) pensjonsgrunnlaget i reststillingen
- c) samlet pensjonsgrunnlag, et veiet gjennomsnitt av a) og b)

Hvordan alternativene vil slå ut for den enkelte vil avhenge av individuelle forhold, særlig lønnsutviklingen i medlemmets aktive stilling, sammenlignet med lønnsveksten i samfunnet generelt.

Det antas å være et gjennomgående trekk at delvis uføre i den aktuelle aldersgruppen ikke har lønnsutvikling utover alminnelig lønnsvekst. Det oppregulerte pensjonsgrunnlaget i uførepensjonen, vil antagelig være gunstigst for flertallet, men forskjellen er ikke nødvendigvis stor. Hovedspørsmålet vil etter departementets oppfatning uansett være hvilket alternativ som på best måte vil reflektere den inntekten som medlemmet ville hatt dersom vedkommende ikke var blitt ufør.

En endring i AFP-regelverket på dette punkt vil ha visse praktiske og administrative utfordringer, da det i dag ikke foreligger noen systemløsning for en slik endring. Løsningen vil derfor kreve stor grad av manuell behandling både hos tjenstepensjonsleverandørene og i Arbeids- og velferdsetaten (NAV), som beregner AFP som ytes fram til fylte 65 år. Det er NAV som også avdekker om 70-prosentregelen får effekt eller ikke i det enkelte tilfellet. Det er derfor viktig at det legges opp til enkle rutiner, både for å få en så effektiv behandling av disse sakene som mulig og for å minske risikoen for feil.

Departementets forslag

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det pensjonsgrunnlaget som uførepensjonen er beregnet etter, altså alternativ a) over, vil være en hensiktsmessig løsning. Dette grunnlaget vil kunne gi et relevant uttrykk for medlemmets lønn i full stilling på det tidspunktet vedkommende fratrer stillingen helt, det vil si en inntekt som om vedkommende ikke var blitt delvis ufør på et tidligere tidspunkt. Dette grunnlaget ligger ferdig beregnet hos tjenstepensjonsleverandørene, og løsningen ivaretar derfor også hensynet til enkle, manuelle rutiner både hos tjenstepensjonsleverandørene og i NAV. Se avsnitt 6 om utkast til § 3 nytt tredje ledd i forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt).

For øvrig foreslår departementet en endring i forskriften § 3 andre ledd ved at henvisningen til folketrygdloven § 3-19 endres til § 3-17. Dette skyldes at folketrygdens regler om fastsetting og godskriving av pensjonspoeng for mottakere av uføretrygd nå følger av § 3-17.

4 Ikrafttredelse

I tråd med Stortingets føringer foreslår departementet at forskriftsendringen gis virkning fra 1. januar 2015. Det vil si at delvis uføre som tar ut AFP i alderen 62 til 64 år 1. januar 2015 eller senere – før endringsforskriften er fastsatt – vil få pensjonen beregnet på nytt. Det som eventuelt er utbetalt for lite etter at AFP ble tatt ut, vil bli etterbetalt.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er trolig et relativt lite antall saker som berøres av endringen. I 2015 er det 532 personer som mottar uførepensjon fra Statens pensjonskasse som blir samordnet med folketrygdberegnet AFP, det vil si mellom fylte 62 og 65 år. I KLP er det tilsvarende tallet 432 pensjonister. En stor andel har tidligere mottatt uførepensjon fra folketrygden i de aktuelle inntektsårene før de tok ut AFP. De vil dermed ha fått godskrevet pensjonspoeng som ufør, og 70-prosentregelen vil da normalt ikke få effekt. Det er 57 tilfeller i Statens pensjonskasse og 100 tilfeller i KLP der AFP er redusert på grunn av 70-prosentregelen. Departementet legger til grunn at det også forekommer enkelte tilfeller hos de andre tjenstepensjonsleverandørene. Dette indikerer at det er om lag 50–100 tilfeller årlig som berøres av endringen. Etter departementets vurdering vil forslaget dermed ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning.

Den foreslåtte løsningen vil som nevnt forutsette stor grad av manuell behandling, både når det gjelder utveksling av opplysninger mellom NAV og tjenstepensjonsordningene og med hensyn til selve beregningen av sakene. Løsningen antas likevel å kunne håndteres med enkle rutiner. Da det også er tale om et relativt beskjedent antall saker, legger departementet til grunn at endringen kan gjennomføres uten store administrative konsekvenser.

6 Utkast til endringsforskrift

Forskrift om endring i forskrift om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt)

Fastsatt xx. april 2015 med hjemmel i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse § 7.

I

I forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) gjøres følgende endringer:

I § 3 andre ledd skal henvisningen til ”§ 3-19” endres til ”§3-17”.

§ 3 nytt tredje ledd skal lyde

Dersom det for noen av inntektsårene som nevnt i første ledd har vært utbetalt gradert uførepensjon fra Statens pensjonskasse uten at det er innvilget uføretrygd fra folketrygden, skal tidligere inntekt ved uttak av avtalefestet pensjon minst utgjøre det pensjonsgrunnlaget som uførepensjonen er beregnet av, oppregulert i samsvar med folketrygdens grunnbeløp.

Någjeldende tredje ledd blir fjerde ledd.

II

Endringen tre i kraft straks og gis virkning fra 1. januar 2015