



14. februar 2019

Midlertidige pensjonsregler i offentlige tjenestepensjonsordninger for personer med særaldersgrense

1 Innledning og hovedpunkter

Partene – Arbeids- og sosialdepartementet, LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter – inngikk 12. desember 2018 en avtale om midlertidige regler for alderspensjon til personer med særaldersgrense, jf. vedlegg. Formålet med avtalen er å sikre at personer med særaldersgrense kan ta ut pensjon fra samme tidspunkt som etter dagens regler også fra 2020. Avtalen innebærer at det skal videreføres en tidligpensjonsordning for personer med særaldersgrense fram til fylte 67 år. Tidligpensjonen skal beregnes på samme måte som i dag.

Dette notatet presenterer et forslag til hvordan tidligpensjonen lovteknisk kan innføres. Forslaget innebærer at tidligpensjonsordningen for personer med særaldersgrense framgår av den første paragrafen i kapittel 5 i lov om Statens pensjonskasse. Departementet har hatt forslag til nye regler for offentlig tjenestepensjon på høring, og dette notatet bygger på framstillingen i høringsnotatet av 17. oktober 2018.

Departementet tar sikte på legge fram en lovproposisjon om nye pensjonsregler for ansatte i offentlig sektor våren 2019. Det vil være en fordel om denne proposisjonen også inneholder regler for tidligpensjon til dem som har særaldersgrense. Stortinget kan da ta stilling til nye pensjonsregler for personer med offentlig tjenestepensjonsordning som også vil gi trygghet for dem som har særaldersgrense. Dersom forslag til midlertidige pensjonsregler for personer med særaldersgrense skal tas inn proposisjonen om ny offentlig tjenestepensjonsordning, er det imidlertid ikke tid til å sende lovforslaget på ordinær høring.

2 Bakgrunn

Pensjonsavtalen som partene inngikk 3. mars 2018, innebærer en vesentlig omlegging av pensjonsordningene i offentlig sektor. De to hovedelementene er en ny alderspensjonsordning (påslagsordning) og en ny AFP-ordning. De nye ytelsene skal begge kunne tas ut fleksibelt fra 62 år, på samme måte som alderspensjon fra folketrygden. De nye ordningene skal gjelde for personer som er født i 1963 eller senere, og disse skal tjene opp alderspensjon i påslagsordningen fra 2020. De som er født i 1962 eller tidligere skal beholde dagens ordninger.

Pensjonsavtalen ble fulgt opp med et høringsnotat høsten 2018 med høringsfrist 9. januar 2019. Departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon våren 2019, slik at Stortinget kan behandle proposisjonen før sommeren og nye regler kan tre i kraft fra 2020.

Etter gjeldende regler kan de som er født i 1963 og har aldersgrense 60 år ta ut pensjon etter den såkalte 85-årsregelen fra 2020, da de fyller 57 år. Hverken pensjonsavtalen av 3. mars 2018 eller høringsnotatet inneholder imidlertid særskilte pensjonsregler for personer med særaldersgrenser som er født i 1963 eller senere. Uten supplerende regler vil derfor disse hverken ha rett til pensjon før 62 år eller rett til høyere pensjon enn andre fra 62 år.

3 Gjeldende regler for personer med særaldersgrense

Mange stillinger i ulike tjenesteområder i offentlig sektor har i dag særaldersgrense. Aldersgrensene for medlemmer i Statens pensjonskasse er regulert i aldersgrenseloven, jf. lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. Loven fastslår at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, men det kan fastsettes lavere aldersgrenser; 65, 63 eller 60 år.

Det kan fastsettes lavere aldersgrense enn 70 år for stillinger hvor:

- a) Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.
- b) Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

For enkelte grupper, blant annet sykepleiere og militært tilsatte, er særaldersgrensen fastsatt i egne lover og forskrifter.

Det er videre fastsatt i forskrift til kommuneloven at aldersgrensene i kommunesektoren ikke må være lavere enn i staten. Aldersgrensene i KS-området følger av hovedtariffavtalen der det i punkt 2.1.5 heter at «Fastsettelse av aldersgrenser og regler om rett til å ta ut alderspensjon før nådd aldersgrense skal følge de samme prinsipper som gjelder i Statens pensjonskasse».

Ifølge aldersgrenseloven § 2 har man plikt til å fratruke ved aldersgrensen. Tilsettingsmyndigheten kan bestemme at den ansatte kan fortsette etter aldersgrensen, maksimalt inntil fem år, dersom vedkommende fyller de kravene som stillingen forutsetter. I KS-området har arbeidstakere med særaldersgrense som ikke har full opptjeningstid i tjenestepensjonsordningen, rett til å fortsette inntil fylte 67 år.

Personer med særaldersgrense har rett til tjenestepensjon fra aldersgrensen. Dersom summen av tjenestetid og alder er minst 85 år, kan tjenestepensjonen tas ut inntil tre år før aldersgrensen (85-årsregelen).

Personer med særaldersgrense mottar en bruttoberegnet, ikke levealdersjustert 'særalderspensjon' fram til de fyller 67 år, og deretter en tjenestepensjon fra bruttoordningen som blir levealdersjustert og samordnet med alderspensjon fra folketrygden etter ordinære regler.

4 **Prosess om pensjonsreglene for personer med særaldersgrense**

I pensjonsavtalen av 3. mars heter det at «*Partene skal ... utrede og avtale løsninger for personer som har særaldersgrense og opptjening i påslagsmodellen*». Det går fram at arbeidet skal bygge på dagens aldersgrenser og omfatte dem som har aldersgrense 60, 63 eller 65 år.

Proessen med partene om pensjonsreglene for personer med særaldersgrense startet med et møte 30. august 2018. Problemstillingen er komplisert, og det ble etter hvert klart at det ikke var mulig å avklare alle spørsmålene slik at nye regler kunne tre i kraft fra 2020. Den 29. november 2018 ble det derfor inngått en prosessavtale, jf. vedlegg, der det går fram at målet med arbeidet er «å avtale en langsiktig pensjonsløsning for personer med særaldersgrense» og at prosessen skal avsluttes senest 1. november 2019. For å sikre at personer født i 1963 med særaldersgrense 60 år skal kunne ta ut tidligpensjon i 2020, heter det i prosessavtalen at nødvendige regler skal avtales innen 15. desember 2018.

Prosessavtalen ble fulgt opp i en avtale 12. desember om midlertidige regler for alderspensjon til personer med særaldersgrense, jf. vedlegg. Avtalen innebærer at også personer med særaldersgrense skal få en oppsatt pensjon fra bruttoordningen ved utgangen av 2019 og tjene opp alderspensjon i påslagsordningen fra 2020. Pensjonsnivået før fylte 67 år skal sikres ved en tidligpensjonsordning.

Det går fram av avtalen om midlertidige pensjonsregler at «det livsvarige kompensasjonsnivået for årskullene fra og med 1963-kullet avtales i 2019». I dette ligger at de midlertidige reglene kan bli justert eller supplert, også for personer med særaldersgrense som er født i 1963 og kan ta ut pensjon etter 85-årsregelen i 2020.

5 **Departementets vurdering**

Avtalen 12. desember om midlertidige pensjonsregler for personer med særaldersgrense innebærer at alle som er født i 1963 eller senere, også de som har særaldersgrense, skal få en oppsatt pensjon fra bruttoordningen ved utgangen av 2019, og tjene opp alderspensjon i den nye påslagsordningen fra 2020. Det vil gjøre det enklere å bytte mellom jobber med ulik aldersgrense når alle tjener opp alderspensjon i den samme opptjeningsmodellen. Det vil også kunne gjøre det mer lønnsomt å fortsette i en stilling med offentlig tjenestepensjon etter fratreden fra en stilling med særaldersgrense. Men det vil også bety at personer med særaldersgrense både vil kunne ha opptjening i bruttoordningen og i påslagsordningen.

Det går fram av avtalen 12. desember at «Tidligpensjonen skal beregnes på samme måte som i dag, dvs. som 66 prosent av pensjonsgrunnlaget justert for tjenestetid og innvilges etter samme regler som i dag». For å sikre dette, må pensjonsgrunnlaget for tidligpensjonen fastsettes som om bruttoordningen hadde blitt videreført. Pensjonsgrunnlaget må dermed fastsettes slik:

- Ta utgangspunkt i pensjonsgrunnlaget i full stilling ved pensjonering, dvs. ut fra pensjonsgrunnlaget som gir opptjening i påslagsmodellen.
- Korrigere for gjennomsnittlig stillingsandel i hele medlemstiden, dvs. både i perioder med opptjening i bruttoordningen og i perioder med opptjening i påslagsordningen.

Tjenestetiden som benyttes når en skal beregne tidligpensjonen må være summen av medlemstid med opptjening i brutto- og påslagsordningen, og kravet til full opptjeningstid må settes til 30 år for de som tar ut tidligpensjonen som en straks løpende pensjon.

Tidligpensjonen vil sikre personer med særaldersgrense en pensjon før 67 år på samme nivå som i dag. Det er derfor ikke naturlig at tidligpensjonen skal kunne kombineres med andre alderspensjonsytelser fra tjenestepensjonsordningen før 67 år. De som tar ut tidligpensjonen i 2020, vil både kunne ha en rett til oppsatt pensjon fra bruttoordningen og ha opptjening i påslagsordningen. Departementet foreslår at denne pensjonen ikke skal kunne tas ut av de som mottar tidligpensjonen. Dette vil bidra til å sikre det samlede pensjonsnivået fra 67 år.

Personer født i årene 1963–1970 kan ha rett til et «overgangstillegg». Overgangstillegget øker det samlede pensjonsnivået i alderen 62–67 år for personer som slutter i en stilling med offentlig tjenestepensjon. For personer med særaldersgrense, vil pensjonsnivået i denne alderen være sikret av tidligpensjonen, og departementet mener derfor at de som mottar tidligpensjon, ikke bør ha rett til overgangstillegg.

Tidligpensjonen skal kunne tas ut helt eller delvis og fritt kombineres med inntekt fra arbeid som ikke innebærer medlemskap i en offentlig tjenestepensjonsordning, på samme måte som i dag. Ved delvis uttak skal tidligpensjonen kunne kombineres med fortsatt arbeid i offentlig sektor, men slik at tidligpensjonen blir redusert, på samme måte som i dag.

Det er mulig å kombinere to deltidsstillinger med ulik aldersgrense. Etter dagens regler kan en først ta ut pensjon fra stillingen med lavest aldersgrense basert på opptjeningen i denne stillingen. Dersom stillingsandelen i den andre stillingen øker, vil pensjonen fra den første stillingen blir avkortet. Departementet foreslår å videreføre dette.

I dag er det videre slik at når en også slutter i stillingen med høyest aldersgrense etter å ha mottatt pensjon fra stillingen med lavest aldersgrense, vil en få én pensjon som er beregnet med utgangspunkt i opptjeningen i begge stillinger. Fra 2020 må reglene tilpasses den 'nye' tidligpensjonen. Figur 1 illustrerer situasjonen.

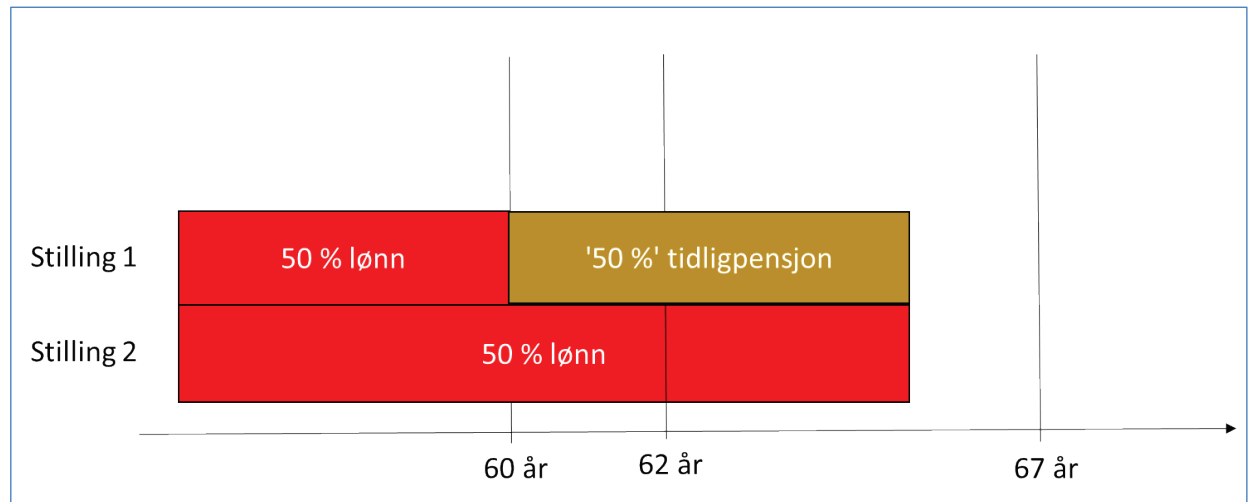
I figuren har personen to parallelle 50-prosentstillinger. I stilling 1 er aldersgrensen 60 år, og vedkommende tar da ut tidligpensjon basert på opptjeningen i denne stillingen, der tjenestetid både før og fra 2020 inngår i pensjonsberegningen. Etter noen år ønsker personen i figur 1 også å fratrukke stilling 2, og det må avklares hvilke regler som da skal gjelde for uttak av pensjon.

Dersom personen hadde hatt en 100-prosentstilling i stilling 1, kunne vedkommende mottatt tidligpensjon fram til 67 år og tatt ut den oppsatte pensjonen fra bruttoordningen og opptjent pensjon i påslagsordningen fra 67 år. Dersom vedkommende hadde hatt 100-prosentstilling i stilling 2, kunne vedkommende tatt ut både oppsatt bruttopensjon og pensjon opptjent i påslagsordningen fleksibelt fra 62 år.

For å gjøre regelverket enklest mulig, mener departementet det ikke bør være mulig å kombinere tidligpensjonen fra stilling 1 med uttak av pensjon fra bruttoordningen og påslagsordningen. Forslaget innebærer dermed at opptjent pensjon i brutto- og påslagsordningen tidligst vil kunne utbetales fra 67 år, og at årlig pensjon da blir høyere, slik at samlet utbetaling fra tjenestepensjonsordningen over livsløpet ikke blir redusert. Det vil

være mulig å ta ut folketrygden helt eller delvis fra 62 år, og dette bør sikre tilstrekkelig fleksibilitet når stilling 2 fratres.

Figur 1 Prinsippskisse, parallelle stillinger



Det vil være mulig å kombinere en gradert uførepensjon med en gradert tidligpensjon på samme måte som etter gjeldende regler.

6 Lovtekst

Departementets forslag til lovtekst bygger på forslaget i høringsnotatet av 17. oktober 2018 der dagens regler for alderspensjon framgår av ett kapittel (kapittel 5) og de nye reglene for påslagspensjon mv. er tatt inn i et nytt kapittel (kapittel 6). Forslaget fra høringsnotatet var å presisere innledningsvis i hvert kapittel hvem som er omfattet av bestemmelsene. For kapittel 5 i lov om Statens pensjonskasse ble det presisert i § 20 a at reglene gjaldt for medlemmer født i 1962 eller tidligere. Tidligpensjonsordningen som framgår av notatet her, foreslås lovfestet i § 20 a siden ordningen baseres på dagens pensjonsregler. Det foreslås at ordningen blir et nytt andre ledd i bestemmelsen:

«Bestemmelsene i § 21 første og andre ledd og §§ 22 og 26 gjelder også for medlem som er født i 1963 eller senere som fratrer stilling med lavere aldersgrense enn den alminnelige aldersgrensen, i perioden fram til og med måneden medlemmet fyller 67 år. Alderspensjonen faller bort ved uttak av pensjon etter kapittel 6 før fylte 67 år.»

Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at tidligpensjonsordningen bygger videre på de bestemmelsene som i dag gjelder for alderspensjon. Gjennom henvisningen til § 21 første ledd kreves det helt eller delvis fratreden fra stilling med særaldersgrense. Muligheten for fratreden med pensjon etter 85-årsregelen framgår av § 21 andre ledd. De øvrige leddene i § 21 knytter seg til AFP, og er ikke relevante i denne sammenheng.

Selve pensjonsberegningen framgår av § 22. Her inngår også barnetillegg.

Tidspunktet for når ytelsen kommer til utbetaling, framgår av § 26. Her inngår også reglene som reduserer pensjonen på grunn av ny offentlig stilling. § 26 andre ledd har også en bestemmelse som gir en måneds alderspensjon for medlem som dør før alderspensjonen har begynt å løpe. Bestemmelsen får også virkning for personer med særaldersgrense som er født i 1963 eller senere.

Enkelte av bestemmelsene i kapittel 5 vil gjennom forslaget ikke gjelde for tidligpensjonsordningen. Det gjelder følgende bestemmelser:

- § 21 A. Bestemmelsen gjelder arbeidstakere som tidligere har hatt særaldersgrense etter bestemte kriterier, men som nå har en høyere aldersgrense. I disse tilfellene kan alderspensjon utbetales fra tidspunktet medlemmet ville hatt rett til alderspensjon fra den tidligere stillingen. Departementet mener bestemmelsen ikke bør gjelde for tidligpensjonsordningen for arbeidstakere født i 1963 eller senere. Ordningen er ment å være forbeholdt dem som har stilling med særaldersgrense.
- § 23 gjelder oppsatt pensjon, og er ikke aktuell.
- §§ 24, 24 a, 24 b og 24 c (foreslått bestemmelse i høringen 17. oktober 2018) gjelder levealdersjustering av pensjonen og individuell garanti, og er ikke aktuell.
- § 25 gjelder samtidige stillingsforhold. Departementet finner det dels unødvendig (første og tredje punktum) og dels uriktig (andre punktum) at bestemmelsen får anvendelse for dem som omfattes av tidligpensjonsordningen.

Et tilsvarende lovforslag som her er beskrevet i lov om Statens pensjonskasse, foreslås også tatt inn i lov om pensjonsordning for sykepleiere.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om en midlertidig tidligpensjonsordning for personer med særaldersgrense vil ikke medføre endringer i utgiftene for de offentlige tjenstepensjonsordningene sammenliknet med å videreføre dagens tidligpensjonsordning. Pensjonspremien for dem som har særaldersgrense vil bli på samme nivå i 2020 som i 2019, og premiereserven knyttet til personer med særaldersgrenser ved utgangen av 2019 vil trolig ikke påvirkes.

Den midlertidige tidligpensjonsordningen vil trolig også være den administrativt enkleste løsningen for å sikre at de eldste med særaldersgrense kan ta ut pensjon like tidlig og på samme nivå som i dag.

De midlertidige pensjonsreglene sikrer personer med særaldersgrense som er født i 1963 eller senere en pensjon til 67 år på linje med dagens ordning. Det går fram av avtalen om midlertidige pensjonsregler av 12. desember at «det livsvarige kompensasjonsnivået for årskullene fra og med 1963-kullet avtales i 2019». Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å vurdere virkningene av de midlertidige pensjonsreglene før det livsvarige kompensasjonsnivået er avklart.