

Akademikerne

Vår ref.:
TEADeres ref.:
[Navn]Dato:
20. januar 2023

Høring - ny AFP i offentlig sektor

Vi viser til høringsnotat av 17. november 2022.

Høringsnotatet er en nødvendig oppfølging av pensjonsavtalen som ble inngått 3. mars 2018 mellom partene i offentlig sektor og daværende Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Det er avtalt at «Ansatte født i 1963 eller senere skal ha en ny AFP-ordning som er utformet etter mønster av AFP-ordningen i privat sektor.»

Det er nødvendig med ytterligere detaljering ut over det som framgår av pensjonsavtalen. På denne bakgrunn, og fordi det er særlig viktig med forutsigbarhet om pensjonsreglene for kvalifikasjonsordninger som AFP, etterlyste arbeidstakerorganisasjonene lovfesting av AFP i felles høringsvar datert 8. januar 2019 til departementets oppfølging av pensjonsavtalen.

Tekna mener overordnet at pensjonsordninger må være forutsigbare. Offentlig sektor må ha pensjonsløsninger som er gode for offentlig ansatte. Det er uholdbart dersom en helt sentral del av den samlede pensjonsytelsen, som AFP representerer, tapes mot slutten av arbeidslivet.

Tekna mener det er svært problematisk at det ennå ikke er avklart at gjensidig medregning av kvalifikasjonstid mellom offentlig og privat sektors AFP-ordninger vil være på plass til februar 2025, da de som omfattes av avtalen kan ta ut AFP i offentlig eller privat sektor. Innføring av en livsvarig AFP i offentlig sektor forutsetter at kvalifikasjonstid fra privat sektor kan medregnes i offentlig sektor og omvendt. Tekna mener pensjonsavtalen bør reforhandles dersom departementet ikke kan garantere at dette kommer på plass.

Tekna mener regelverket for ny AFP i offentlig sektor bør bygge videre på de reglene som er etablert tidligere i offentlig sektor. Ansiennitetsregler er avtalt med tilsvarende tidskrav som i privat sektor med overgangsregler. Ytterligere kvalifikasjonsregler er ikke avtalt.

Departementet foreslår imidlertid kvalifikasjonsregler med henvisning til at det finnes tilsvarende i fellesordningen, og uten at det gis en konkret begrunnelse for reglene. Det gis heller ingen avklaring av hvordan flere av reglene er å forstå inn i offentlig sektor. Tekna mener dette er en problematisk måte å lage regelverk på. Det er viktig og nødvendig med grundige forarbeider der formålet med reglene framgår for å skape forutberegnelighet og grunnlag for fortolkning ved tvister rundt regelverket.

Tekna mener regelverket må være helt konkret på forhold som kan medføre tap av AFP slik at det ikke oppstår tvil om hva reglene innebærer, gitt at det skal være slike regler. Kort oppsummert mener Tekna følgende om foreslåtte kvalifikasjonsregler:

- Det er unødvendig å stille krav om hovedarbeidsforhold. Dersom et slikt krav innføres, bør summen av arbeidsforhold innenfor offentlig og privat AFP samlet legges til grunn.
- Det bør ikke være noen begrensninger knyttet til øvrige inntekter. Det må være arbeidsforhold omfattes av AFP som definerer rett eller ikke rett til AFP, og ikke øvrig aktivitet og dertil inntekter.
- Det bør ikke være begrensninger knyttet til ytelser uten arbeidsplikt i kvalifikasjonsreglene. Dette er en av «fellene» i privat sektor, bestemmelsen kan omgås og går ikke sammen med at AFP er en livsvarig pensjonsytelse med fleksibelt og nøytralt uttak.
- Krav om «reell arbeidstaker» bør være oppfylt gjennom ansettelse i stilling med pliktig innmelding i offentlig tjenestepensjonsordning.
- Kvalifikasjonskrav som gjelder ved fylte 62 år bør avklares ved fylte 62 år uten at det er nødvendig å framsette krav om uttak av AFP.

Våre vurderinger utdypes nedenfor.

Om ny AFP i offentlig sektor

Innføring av en livsvarig AFP i offentlig sektor forutsetter at kvalifikasjonstid fra privat sektor kan medregnes i offentlig sektor og omvendt. I høringsnotatet skriver departementet at det er opp til partene i privat sektor å beslutte medregning av kvalifikasjonstid fra offentlig sektor. Tekna legger til grunn at departementet følger opp avtalen også på dette punkt, og viser til at AFP-tilskottsloven kan være et egnet virkemiddel til å få på plass en løsning. AFP-tilskottsloven regulerer hvilke krav som må være oppfylt for at fellesordningen skal kvalifisere til statsstøtte. Det er naturlig at gjensidighet når det gjelder medregning inntas som en forutsetning i loven.

Departementet viser også til at medregning av kvalifikasjonstid vil medføre økte kostnader for fellesordningen. Tekna mener dette må ha vært kjent for departementet når avtalen ble inngått og anser finansieringen som et anliggende mellom departementet og fellesordningen. Kostandene illustrer derfor innsparinger for staten dersom avtalen ikke følges opp som avtalt.

For Tekna er det sentrale at det økonomiske bidraget til samlet pensjon som AFP representerer, blir fullt ut ivaretatt. AFP inngår som en vesentlig del av samlede pensjonsytelsen i offentlig sektor. Siden det ikke er rettigheter knyttet til AFP dersom en slutter i offentlig sektor, er medregning av tjenestetid fra offentlig sektor og mulighet for å kvalifisere for privat sektors AFP, helt nødvendig. Alternativet er innlåsing i offentlig sektor eller betydelig tap av pensjon dersom en bytter jobb på feil tidspunkt.

I høringsnotatet viser departementet til en mulig omlegging av privat sektors AFP, og at partene i offentlig sektor «må vurdere sin AFP-ordning på ny» ved enighet om en omlegging i privat sektor.

Tekna mener det er en uholdbar situasjon dersom fellesordningen i privat sektor skal legge premisser og bidra til fortsatt usikkerhet om pensjonsløsninger i offentlig sektor. Den omleggingen som er utredet i privat sektor innebærer at mobilitet mellom offentlig og privat sektor kan ivaretas uten en egen AFP-ordning i offentlig sektor.

Hvis det er usikkerheten rundt privat sektors AFP som hindrer nødvendige grep for å få på plass AFP i offentlig sektor som avtalt, må pensjonsavtalen reforhandles. Det er i så fall ingen grunn til å utsette dette. Hvis ikke må regler som sikrer gjensidig medregning av kvalifikasjonstid på plass som avtalt.

Om AFP-regelverk i offentlig sektor

I det videre legger vi til grunn at pensjonsavtalen følges opp som avtalt slik at AFP med gjensidig medregning av kvalifikasjonstid ved jobb-bytter etter 1. januar 2020 blir ivaretatt.

Tekna har forståelse for at innføring av «en ny AFP-ordning som er utformet etter mønster av AFP-ordningen i privat sektor», innebærer at det må etableres noen kvalifikasjonsregler. Slike kvalifikasjonsregler bør etter vår vurdering bygge videre på de reglene som er etablert tidligere i offentlig sektor. Ansiennitetsregler er avtalt med tilsvarende tidskrav som i privat sektor med overgangsregler. Ytterligere kvalifikasjonsregler er ikke avtalt.

Departementet foreslår imidlertid kvalifikasjonsregler med henvisning til at det finnes tilsvarende i fellesordningen, men uten at det gis en konkret begrunnelse for reglene. Det gis heller ingen avklaring av hvordan flere av reglene er å forstå inn i offentlig sektor. Tekna mener dette er en problematisk måte å lage regelverk på.

Reglene for privat AFP framkommer av AFP-bilaget og vedtektene for ordningen. Det er vedtektene som inneholder de mer detaljerte bestemmelsene. Tolkningen av vedtektene følger prinsippene for tolkningen av tariffavtaler; styrets fortolkninger er den sentrale kilden for forståelsen av vedtektene. Disse tolkningene er vanskelig tilgjengelig, og er heller ikke alltid tilstrekkelig avklarende.

Når det gis likelydende lovregler, er det derfor sentralt at det i lovforarbeidene tas stilling til formålet med bestemmelsene og også gis veiledning for tolkningen. Høringsnotatet innehar ingen slike veiledninger. Når det gjelder forholdet mellom lov om AFP for medlemmer av SPK og tariffavtaler, er det bare når loven selv angir det at tariffavtaler kan fravike eller utdype lovbestemmelser. Ellers er det alminnelige prinsipper for lovtolkning som gjelder.

I privat sektor er forholdet mellom lov (AFP-tilskottsloven) og tariffavtaler/vedtekter helt annerledes; arbeidstakernes rettigheter bestemmes ikke av loven.

Tekna mener det er naturlig at partene i offentlig sektor får innflytelse på hvordan kvalifikasjonsreglene skal forstås. En løsning i tråd med dette er at utfyllende regler gis i tariffavtale heller enn at lovforarbeidene sier mye mer om tolkningen.

Om godkjenning av medregnet kvalifikasjonstid

I høringsnotatet foreslås det at fellesordningen skal godkjenne kvalifikasjonstid fra privat sektor når denne tiden er nødvendig for å kvalifisere for offentlig AFP. Det innebærer antakelig at fellesordningens regelverk er ment å gjelde fullt ut for eventuell medregnet tid. Det er trolig tenkt at klagebehandling knyttet til godkjenning av kvalifikasjonstid blir et anliggende mellom AFP-søker og fellesordningen selv om det søkes AFP fra stilling i offentlig sektor.

Vi legger til grunn at det i så fall skal gjelde tilsvarende logikk når kvalifikasjonstid fra offentlig sektor er nødvendig for å kvalifisere for AFP i privat sektor. Altså at det er offentlig sektors regelverk som legges til grunn for å vurdere kvalifikasjonstid fra offentlig sektor.

Tekna mener en slik avhengighet framstår uryddig og at det trolig vil gi utfall som samlet ikke er i tråd med den hensikten som ble lagt til grunn ved inngåelse av pensjonsavtalen. Et alternativ er at all vurdering gjøres der det søkes AFP, basert på innhenting av informasjon.

Ny AFP – opptjenings- og uttaksregler

Tekna mener den øvre opptjeningsalderen på 61 år må heves. Den er ikke tilpasset behovet for å stå lengre i arbeid, noe som er nødvendig for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Som minimum bør opptjeningsalderen heves i tråd med pensjonsutvalgets forslag til levealdersjusterte aldersgrenser, men det er ikke tilstrekkelig. Opptjeningsalderen bør heves til minst 67 år før videre justering slik at det gis opptjening fram til det pensjonsutvalget benevner «*normert pensjoneringsalder*».

Departementet forslår at delingstallet som gjelder ved 70 år skal legges til grunn når AFP tas ut etter fylte 70 år. Tekna mener delingstallet ved uttak bør legges

til grunn ved uttak etter fylte 70 år. For 1963-kullet vil ikke 70 år være tilstrekkelig til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen som er påløpt siden innføring av pensjonsreformen i 2011 siden det ikke er noen opptjeningseffekt ved utsatt uttak av AFP. Det er problematisk med regler som innebærer at ytelsen taper verdi dersom den tas ut «for sent». AFP bør i så fall automatisk komme til utbetaling ved 70 år (etter normal vilkårsprøving). Øvre alder for nøytralt uttak bør uansett heves i tråd med pensjonsutvalgets forslag til levealdersjusterte aldersgrenser.

Det er bra at departementet foreslår at det ikke er nødvendig å ta ut alderspensjon i folketrygden for å kunne ta ut AFP. Det er i tråd med arbeidstakerorganisasjonene innspill 8. januar 2019.

Departementet foreslår at krav om uttak av AFP tidligst kan settes fram fire måneder før ønsket uttaksdato, og at det ikke kan søkes om uttak tilbake i tid. Tekna mener det er problematisk dersom det samtidig betyr at en ikke får avklart kvalifisering uten samtidig å kreve uttak. Kvalifikasjonskrav som gjelder ved fylte 62 år bør kunne avklares endelig ved fylte 62 år uten at det er nødvendig å framsette krav om uttak av AFP.

NY AFP – kvalifikasjonsregler

Kvalifikasjonsregler utover ansiennitetskravet følger ikke av pensjonsavtalen. Tekna mener regelverket må være konkret på hvilke forhold som kan medføre tap av AFP slik at det ikke oppstår tvil om hva reglene innebærer dersom de innføres.

Vilkår som må være oppfylt ved 62 år

Departementet foreslår at ansiennitetskravet oppfylles gjennom ansettelse i stilling som gir rett til medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning omfattet av overføringsavtalen. Tekna støtter dette. Departementet foreslår at det i tillegg skal være krav om at stillingen(e) må være hovedarbeidsforholdet og at stillingsandelen må utgjøre minst 20 pst.

Vi legger til grunn at kravet til ansettelse i minst 20 pst. stilling innebærer at arbeidstaker må ha en arbeidsavtale som minst utgjør 20 pst. stilling. Det er da ikke tilstrekkelig dersom arbeidstaker i perioder jobber 20 pst. men har en arbeidsavtale med en lavere stillingsbrøk. Dette samsvarer med kravene for medlemskap i Statens pensjonskasse, jf. lovforslaget § 7.

Hovedarbeidsforhold

I ansiennitetsperioden må stillingen(e) som gir medlemskap være «hovedarbeidsforholdet». Departementet skriver at dette innebærer at stillingsandelen må være høyere enn stillingsandelen hos arbeidsgiver som ikke har pensjonsordning omfattet av overføringsavtalen.

Tekna mener det er unødvendig å stille krav om hovedarbeidsforhold. Dersom det allikevel innføres et slikt krav mener Tekna «hovedarbeidsforhold» bør

forstås slik at det summen av arbeidsforhold innenfor offentlig eller privat AFP samlet, som er avgjørende. Kravet bør derfor forstås slik at stillingsandelen må være høyere enn stillingsandelen hos arbeidsgiver som ikke har pensjonsordning omfattet av verken overføringsavtalen eller privat AFP.

Øvrige inntekter

I ansiennitetsperioden må «øvrige inntekter» ikke overstige den «pensjonsgivende inntekten» fra virksomhet omfattet av overføringsavtalen eller privat AFP. Vi oppfatter det slik at øvrige inntekter skal vurderes opp mot inntekter fra arbeidsforhold omfattet av overføringsavtalen for kvalifikasjonstid fra offentlig sektor, og at øvrige inntekter vurderes opp mot inntekter fra arbeidsforhold omfattet av privat AFP for kvalifikasjonstid fra privat sektor.

Tekna mener særlig «øvrige inntekter» må undergis en fortolkning, og det er nødvendig at det angis retningslinjer for denne tolkningen. Det må avgrenses mot ytelser fra NAV eller tjenstepensjonsordning. Videre så må det også avklares i hvilken utstrekning næringsinntekter skal anses som slike «øvrige inntekter». I privat sektor er det vesentlig hvorvidt næringsinntekter kommer fra virksomhet hvor arbeidstaker har stor eierandel, bestemmende innflytelse mv.

Tekna mener det ikke bør være noen begrensninger knyttet til øvrige inntekter. Det bør være arbeidsforhold som omfattes av AFP som er avgjørende og ikke øvrig aktivitet og dertil inntekter. Tekna mener at et eventuelt krav knyttet til størrelsen på øvrige inntekter i så fall må vurderes mot inntekter fra stillinger omfattet av overføringsavtalen og privat AFP samlet.

Ytelser uten arbeidsplikt

Som i privat sektor foreslås det en bestemmelse om ytelser uten arbeidsplikt fra fylte 59 til fylte 62. Verdien av slike ytelser fra nåværende eller tidligere arbeidsforhold kan ikke overstige 1,5 G. Det er ikke vist til noen annen begrunnelsen enn at den finnes tilsvarende i privat sektor. Det framgår heller ingen begrunnelse for grensen på 1,5 G. Unntak som gjelder i AFP i privat sektor er ikke inntatt i lovforslaget i høringsnotatet. Det er vanskelig å se hvorfor en skal ha en strengere bestemmelse i offentlig sektor, de samme unntak bør derfor gjelde hvis bestemmelsen kopieres.

Det er nødvendig å utfylle en eventuell slik bestemmelse; hva er en ytelse uten arbeidsplikt? Stikkord her kan være sluttvederlag, bonuser, arbeid i redusert stilling med full lønn.

Det er vanskelig å se berettigelsen av en slik bestemmelse for en livsvarig pensjonsytelse som er utformet med fleksibelt og nøytralt uttak og uten noen form for inntektsavkorting. Bestemmelsen er en av «fellene» i privat sektors AFP-ordning.

Tekna mener ikke bør være begrensninger knyttet til ytelser fra tidligere eller nåværende arbeidsgiver uten arbeidsplikt. En slik bestemmelse kan omgås, den øker kompleksiteten i ordningen både for ansatte og for de som skal

administrere bestemmelsen, og framstår derfor både unødvendig og uhensiktsmessig.

Arbeid utenfor landets grenser

Det er ikke foreslått særskilte regler for arbeid utenfor landets grenser. Vi legger til grunn at arbeid utenlands i offentlig tjeneste gir opptjening av ansiennitet.

I privat sektor har arbeid utenfor landets grenser vært en særlig stor utfordring. Det har helt fra 2011 blitt lagt til grunn at arbeid utenfor grensene ikke gir ansiennitet i ordningen, ut fra styrepraksis. Bedriften måtte derfor søke på forhånd, med virkning for hele bedriften, om at arbeid utenlands skulle være ansiennitetsgivende. Fra 1. juli 2022 er dette annerledes; nå er det tilstrekkelig å være «reell arbeidstaker» i tilsluttet foretak, ved arbeid utenlands, og det er ikke noe krav om at tariffavtale gjelder i utenlandsk filial om arbeidet utføres der. Søknad om at utestasjonerte skal omfattes er nå bare aktuelt dersom arbeidstaker skal arbeide hos en arbeidsgiver utenlands som ikke er tilsluttet ordningen. Kravet er at det betales særskilt premie og at medlemskap folketrygden opprettholdes (noe som sikrer tilknytningen til norsk arbeidsgiver/norske forhold).

Koplingen til medlemskap i tjenestepensjonsordningen kan oppfattes avklarende for AFP i offentlig sektor. I den grad det oppstår situasjoner der medlemskapet brytes vil det være en urimelig konsekvens dersom AFP tapes. Det bør ses på i hvilke situasjoner koplingen til norsk arbeidsgiver kan brytes og det må avklares hvordan dette skal håndteres.

Vilkår som må være oppfylt på uttakstidspunktet

Reel arbeidstaker

Departementet foreslår at arbeidstaker må være «reell arbeidstaker» de tre siste år før uttak. Den mest nærliggende forståelsen er at 20 pst.-kravet også gjelder i den sammenheng.

Med «reell arbeidstaker» legger vi til grunn at det ikke er tilstrekkelig å være ansatt, det må også utføres arbeidsoppgaver i ansettelsesforholdet. Permitterte arbeidstakere likestilles med arbeidstakere som er i arbeid, i henhold til lovforslaget. Men det er flere andre problemstillinger som reiser seg når det gjelder forståelsen av begrepet «reell arbeidstaker» knyttet til bl.a. permisjoner, utleie og fritak for arbeidsplikt. Det er helt nødvendig med en avklaring av rekkevidden av begrepet «reell arbeidstaker» dersom det innføres et slikt krav.

Tekna mener en bestemmelse der det er krav om å være «reell arbeidstaker» er problematisk. I høringsnotatet foreslås det tilsvarende og kompliserte unntaksregler som i privat sektor. Verken kravet om «reell» arbeidstaker eller unntaksbestemmelsene er vurdert konkret, men kopiert fra privat sektor.

Tekna mener krav om «reell arbeidstaker» bør være oppfylt gjennom ansettelse i stilling med pliktig innmelding i stilling omfattet av overføringsavtalen. Det bør være en svært høy terskel for at AFP skal tapes når kvalifikasjonsreglene ved 62 år er oppfylt. Det er kun ansiennitetskravet ved 62 år som er avtalt.

Forholdet til betinget tjenestepensjon

Vi viser til arbeidstakerorganisasjonenes høringsuttalelse av 8. januar 2019. Tekna mener uttak av betinget tjenestepensjon ikke bør blokkere muligheten for AFP, men at allerede utbetalt betinget tjenestepensjon kan motregnes i AFP-utbetalingen.

Avslutning

Departementet mener mer generelt at det er problematisk om AFP i offentlig sektor har noe lempeligere kvalifikasjonskrav enn fellesordningen og viser til at det da kan bli lønnsomt å søke stilling i offentlig sektor for å søke AFP der.

Tekna mener det er en rekke andre forhold som må tas med i et slikt regnestykke og viser f.eks. til at den betydelige lønnsforskjellen til privat sektor for personer med lang utdanning trekke klart i motsatt retning. Det er vanskelig å se for seg i hvilke situasjoner arbeidstakere skulle prøve å få seg jobb i offentlig sektor grunnet forskjeller i kvalifikasjonskrav i AFP-ordningene.

Tekna minner om at omlegging av tjenestepensjon i offentlig sektor er et svar på den sterke effekten av levealdersjusteringen. Det er nødvendig å kompensere for effekten av levealdersjusteringen ved å stå lengre i arbeid dersom pensjonsnivået skal opprettholdes. AFP er dårlig tilpasset behovet for å stå i arbeid til høy alder. Det gis ikke uttelling for arbeid etter fylte 61 år og opptjeningstaket er like lavt som i folketrygden. Dette står i sterk kontrast til en allerede påløpt effekt av levealdersjustering fra 1943-kullet til 1963-kullet på om lag 3,5 år, jf. prognosen fra NAV juni 2022.

I offentlig sektor er det et alternativ å sikre opptjeningen til ansatte gjennom å styrke tjenestepensjonsordningen tilsvarende verdien av AFP. Tekna mener det vil være en langt bedre løsning. En styrket tjenestepensjonsordning vil sikre pensjonen og gi høyere pensjon til uføre og personer som mottar særalderspensjon, grupper som etter foreslåtte regler ikke får AFP.

Med vennlig hilsen



Line Henriette Holten
generalsekretær