



STORTINGET

Representantforslag 141 L

(2019–2020)

fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik, Kjersti Toppe og Trygve Slagsvold Vedum

Dokument 8:141 L (2019–2020)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik, Kjersti Toppe og Trygve Slagsvold Vedum om endringer i samordningsloven slik at samordningsfellen oppheves

Til Stortinget

Bakgrunn

Formålet med forslaget

Forslagsstillerne viser til at formålet med representantforslaget er å rette opp og hindre at offentlig ansatte født fra 1944 til 1962 får lavere og lavere offentlig tjenestepensjon og samlet pensjon fra folketrygd og offentlig tjenestepensjon dess lenger de arbeider etter 67 år pluss levealdersjustering (67 år+). Fenomenet er blitt kjent som «samordningsfellen» og ble innført i forbindelse med pensjonsreformen i 2011, og er nærmere gjort rede for i rapporten Samordningsfellen utgitt av Pensjonistforbundet i desember 2019 (Jensen, Farstad og Dahl), og senere i rapport fra Unio i juni 2020 (Orskaug (2020), Unio Notatserie nr. 4/2020).

Det er skapt inntrykk av at reduksjonen i offentlig tjenestepensjon motvirkes av en tilsvarende økning av alderspensjon fra folketrygden. Det er ikke riktig. Hovedpoenget med nøytral og fleksibel folketrygd, som ble innført med pensjonsreformen i 2011, er at alderspensjon i folketrygden skal betraktes som en pensjonsbeholdning den enkelte har opparbeidet. En kan selv bestemme start av uttak av folketrygd mellom 62 og 75 år. Forutsetningen for å ta den ut tidligere enn ved 67 år er

at en har nok opptjening. Starter en å ta ut alderspensjon fra folketrygden tidlig, utbetales den over flere år. Da blir årlig beløp lavere. Tas den ut sent, blir årlig beløp høyere, men da utbetales den over færre år. Årlig folketrygd skal fastsettes slik at samlet utbetaling over livsløpet skal være den samme uavhengig av når en starter uttaket, om en lever like lenge som forventet levealder. Videre skal folketrygden fritt kunne kombineres med arbeidsinntekt. Større årlig folketrygd ved å starte uttaket, sent kan derfor ikke kompensere for tap av offentlig tjenestepensjon. Det skal kompensere at folketrygden utbetales over færre år.

Både offentlig ansatte som har spart opp offentlig tjenestepensjon, og ansatte i privat sektor tjener opp og mottar alderspensjon fra folketrygden etter samme prinsipper. Dersom høyere årlig folketrygd ved sent uttak av den kompenserer for tap av offentlig tjenestepensjon, får også personer som ikke har rett til offentlig tjenestepensjon, den samme kompensasjonen som det påstås at offentlig ansatte som arbeider lenge får.

Tjenestepensjon og virkninger for pensjonskassene og offentlig økonomi av å arbeide lenger enn til 67 år+

Til forskjell fra folketrygden ble systemet med offentlig tjenestepensjon holdt uendret etter 2011. Men også for tjenestepensjonene ble det innført levealdersjustering, slik at en må arbeide lenger etter hvert som forventet levealder øker, for å ta ut full tjenestepensjon. Løpende offentlige tjenestepensjoner blir også underregulert i forhold til lønnsvekst på samme måte som for alderspensjon fra folketrygden.

For å få utbetalt offentlig tjenestepensjon må en slutte å arbeide i offentlig stilling med medlemskap i offentlig pensjonskasse. Tjenestepensjonen opparbeides over 30 år, og en får ikke høyere tjenestepensjon om en

arbeider lenger. Ved å arbeide lenger enn til 67 år+ utsettes derfor utbetalingen av tjenestepensjon til en slutter. De offentlige pensjonskassene får derfor både lavere utgifter til tjenestepensjon og høyere inntekter dess lenger en offentlig ansatt arbeider etter 67 år+. I tillegg bidrar slike ansatte til høyere verdiskaping og BNP, og de betaler mer skatt. Offentlig ansatte som arbeider lenger enn til 67 år, bidrar derfor positivt til pensjonskassenes økonomi, offentlig sektors økonomi og samfunnsøkonomien.

Tap i pensjon

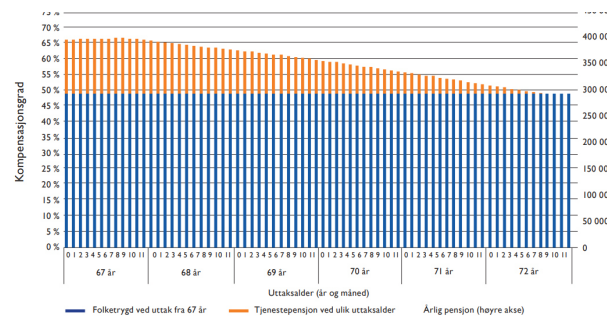
Forslagsstillerne viser til at offentlig ansatte som arbeider lenger enn til 67 år+, som nevnt får stadig lavere tjenestepensjon desto lenger de fortsetter å arbeide i offentlig stilling. I ytterste konsekvens vil hele tjenestepensjonen samordnes bort for personene født mellom 1944 og 1953 som arbeider til 72/73 år. Dette er vist i figur 1. For årskullene 1954–1962, gis det et samordningsfritt beløp som hindrer at tjenestepensjonen forsvinner helt, men hoveddelen av tjenestepensjonen vil utsettes for samme virkning som for de eldre årskullene, og tjenestepensjonen for disse vil dermed også kunne bli kraftig redusert dersom man jobber lenge.

Slike negative virkninger er det ikke for dem som er født før 1944. For dem som er født etter 1962, er det motsatte virkninger. De får stadig høyere pensjon dess lenger de arbeider etter 67 år+. Lovverket medfører derfor en voldsom negativ forskjellsbehandling av dem som er født mellom 1944 og 1962 sammenlignet med både dem født før 1944 og etter 1962. Størst er den negative virkningen for aldersgruppene født fra 1944 til 1953. Dette er vist i figur 2.

Mange offentlig ansatte har trodd at det skal lønne seg å arbeide lenger, og de har fått et sjokk når de slutter og oppdager at tjenestepensjonen er blitt redusert. Pensjonstapet vil for mange utgjøre mellom 1 og 2 mill. kroner over livsløpet. Dette tapet er vist i figur 3, for en person med 600 000 kroner i årslønn, født i 1950, med full opptjening av tjenestepensjon. En person med full opptjening og gjennomsnittslønn født i 1944 vil få om lag 103 000 kroner i tjenestepensjon resten av livet ved uttak fra 67 år+. Ved å fortsette i jobb frem til 73 år vil samordningsfradragene spise opp hele tjenestepensjonen, og det vil ikke utbetales noen tjenestepensjon. For personer med lavere lønn vil hele tjenestepensjonen forsvinne enda raskere.

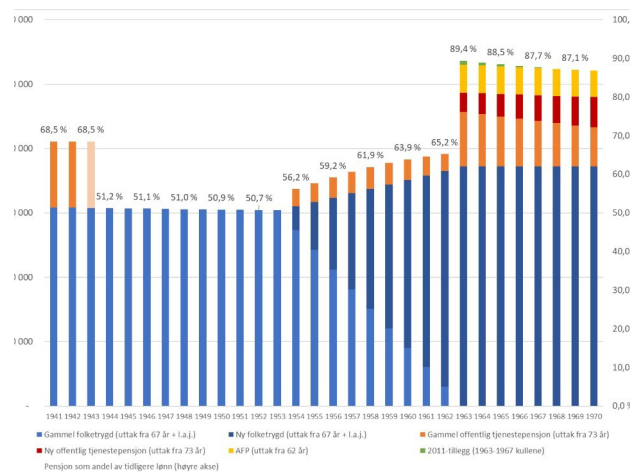
Stadig flere blir kjent med effekten, og informasjonen om dette er nå mer tilgjengelig. Derfor velger flere å slutte tidligere enn de ellers hadde ønsket, for å unngå tap i tjenestepensjonen. Når færre velger å arbeide lenger, blir pensjonskassenes utgifter høyere og inntektene lavere. Verdiskapingen og BNP blir lavere, og skatteinntektene blir lavere.

Figur 1: Eksempel på pensjon ved uttak av folketrygden fra 67 år. og senere uttak av tenestepensjon (basert på en årslønn på 600 000 kroner, person født i 1950, og jobbet i offentlig sektor siden 27 år).



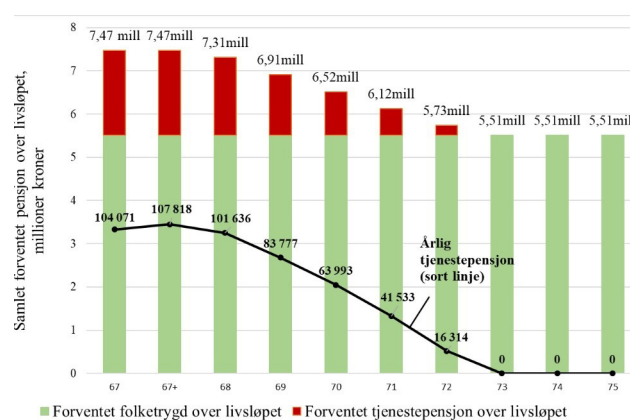
Kilde: Samordningsfellen (2019)

Figur 2: Ulik pensjon avhengig av årskull



Kilde: Samordningsfellen (2019)

Figur 3: Forventet pensjonsutbetaling over livsløpet ved ulik uttaksalder av tjenestepensjon, med dagens regelverk



Kilde: Samordningsfellen (2019)

Forskjellig bruk av forholdstall og delingstall i bruttopensjon og samordningsfradrag (asymmetrisk bruk)

Årsaken til samordningsfellen er at Stortinget vedtok endringer i lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser som gjorde at det fra 2011 ble forskjellig bruk av forholdstall ved beregning av bruttopensjonen og forholdstallet som benyttes i beregningen av samordningsfradraget. Etter samordningsloven § 24 foretas samordningen rent teknisk slik at forholdstallet ved beregning av bruttopensjonen ikke kan bli lavere enn 1,000 ved arbeid ut over 67 år+, mens forholdstallet som benyttes i samordningsfradraget, fortsetter å reduseres når man jobber videre ut over denne alderen. Det fører til at bruttopensjonen holdes fast, mens samordningsfradraget blir høyere og høyere desto lenger man jobber. Dette fører til at samordningsfradraget gradvis reduserer tjenstepensjonen til den blir null, ved å arbeide til 72/73 år for alle i aldersgruppene født fra 1944 til 1953.

Aldersgruppene født fra 1954 til 1962 har både gammel og ny opptjening av alderspensjon fra folketrygden og har dermed også to ulike samordningsregler. En del samordnes på tilsvarende måte som for de eldre årskullene, mens den andre delen samordnes med pensjon opptjent etter folketrygdloven kapittel 20.

Den samme effekten som eldre årskull får av at forholdstallet i samordningsfradraget fortsetter å falle under 1,000, oppstår når delingstallet fortsetter å falle lavere enn 13,42. Det er fordi delingstallet ved beregning av bruttopensjonen som skal samordnes med ny alderspensjon fra folketrygden, ikke går lavere enn 13,42. Det inntreffer ved alderen hvor man har kompensert for levealdersjusteringen for disse aldersgruppene. Uten en tilsvarende nedre begrensning på delingstallet som benyttes i samordningsfradraget, vil samordningsfradraget øke, og man får samme negative effekt som for eldre årskull. Tjenstepensjon etter samordning blir altså lavere desto lenger man står i arbeid.

Problemet løses ved at forholdstallet ved beregning av samordningsfradraget begrenses til ikke å bli lavere enn 1,000 (samordningsloven § 24 nr. 1 tredje ledd) og delingstallet i samordningsfradragene ikke blir lavere enn 13,42 (samordningsloven § 24 a. nr. 3). Se blant annet høringsuttalelse fra kommunal landspensjonskasse (KLP) angående tilpasning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjon til alderspensjon fra folketrygden etter nye regler av 20. desember 2017. Dette vil ikke gi ansatte i offentlige stillinger høyere tjenstepensjon desto lenger de jobber, men det vil forhindre at samordningsfradraget gradvis spiser opp den tjenstepensjon de ansatte allerede har tjent opp. Effekten er illustrert i eksemplene i tabellene nedenfor. Personer født etter 1962 er ikke berørt av forslagene.

	Dagens samordningsregler					
	Født i 1944		Født i 1958		Født i 1963	
	Uttaksalder	Årlig tjenstepensjon	Uttaksalder	Årlig tjenstepensjon	Uttaksalder	Årlig tjenstepensjon
Levealders-						
justering	67 år 1 mnd.	103 541 kr	69 år 9 mnd.	103 076 kr	70 år 8 mnd.	178 217 kr
+3 år	70 år 1 mnd.	42 789 kr	72 år 9 mnd.	34 36 kr	73 år 8 mnd.	210 488 kr

	Med representantforslagets samordningsregler					
	Født i 1944		Født i 1958		Født i 1963	
	Uttaksalder	Årlig tjenstepensjon	Uttaksalder	Årlig tjenstepensjon	Uttaksalder	Årlig tjenstepensjon
Levealders-						
justering	67 år 1 mnd.	103 541 kr	69 år 9 mnd.	103 076 kr	70 år 8 mnd.	178 217 kr
+3 år	70 år 1 mnd.	103 541 kr	72 år 9 mnd.	93 383	73 år 8 mnd.	210 488 kr

Flere grupper har fått opphevet de negative virkningene av samordningsfellen

Det kan også vises til at de negative effektene av samordningsfellen ikke er til stede og er opphevet for aldersgruppene født etter 1962. De får i stedet vesentlig høyere tjenstepensjon og samlet pensjon fra folketrygd og tjenstepensjon ved å jobbe lenger (jf. tabellen

ovenfor). Tjenstepensjonene for stortingsrepresentanter og statsråder er endret slik at ny opptjening ikke er omfattet av samordning. Dette vedtok Stortinget i 2011 med tilbakevirkende kraft til 2009 for stortingsrepresentanter som startet opptjening av slike pensjoner i 2009. Folkevalgte representanter i kommunene, i ho-

vedsak ordfører, kan også velge en slik pensjonsordning fra 2014.

Offentlig ansatte i aldersgruppen født fra 1943 til 1962 som har sluttet og tatt ut tjenstepensjon, vil rammes av samordningsfellen om de senere igjen skulle gå inn i en offentlig stilling. For dem som gjør det, stoppes tjenstepensjonen. Når en slutter igjen, må tjenstepensjonen regnes om, og en får en lignende reduksjon i tjenstepensjonen som vist foran, om det gjelder personell som er over 67 år+. Arbeider en lenge nok, kan tjenstepensjonen bli null når en igjen slutter.

I forbindelse med koronapandemien har staten oppfordret helsepersonell som er pensjonert, til å gå inn i offentlige stillinger i helsesektoren. Dersom disse skulle bli rammet av samordningsfellen, vil det åpenbart være urimelig. Derfor hastevedtok regjeringen at disse ikke skal rammes av lavere tjenstepensjon når de igjen slutter. De skal også beholde tjenstepensjonen om de trer inn i slik tjeneste.

Samordningsfellen var ikke en del av forhandlinger mellom stat og arbeidstakerorganisasjoner

Forslagsstillerne viser til at det nå er klart at samordningsfellen ikke var en del av forhandlingsresultatet med organisasjonene for de ansatte i 2009 slik staten tidligere i 2018 og 2019 feilaktig har opplyst. Organisasjonene protesterte mot samordningsfellen da den ble kjent i høringsnotat fra staten fra november 2009, (jf. Prop. 107 L (2009–2010)). Disse protestene har alle arbeidstakerorganisasjoner gjentatt både i høringer i Stortinget i 2019 og i avisinnlegg.

Ny informasjon i saken

Forslagsstillerne viser til at det nå er bekreftet av departementet at offentlig ansatte som arbeider lenger enn 67 år+, får lavere pensjon desto lenger de fortsetter i arbeid. Dette fremkommer av Arbeids- og sosialdepartementets presentasjon til arbeids- og sosialkomiteen i møte den 2. juni 2020. Tidligere har samme departement hevdet at offentlig ansatte ikke får lavere tjenstepensjon ved å arbeide lenger enn til 67 år, men at de bare får en annen fordeling av pensjon mellom tjenstepensjon og folketrygden. I presentasjonen 2. juni fremkom det imidlertid at tjenstepensjonen reduseres, og at samlet pensjon over livsløpet kan bli betydelig redusert. Tidligere benyttet departementet den upresise formuleringen at offentlig ansatte som jobbet ut over 67 år «ikke får høyere pensjon ved å arbeide lenger», men unngikk å bruke den mer presise formulering at de får lavere og lavere tjenstepensjon desto lenger de arbeider ut over 67 år+ (jf. for eksempel brev til arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018 fra tidligere statsråd i Arbeids- og sosialdepartementet Anniken Hauglie). På spørsmål i Stortinget 6. juni 2019 ville ikke daværende statsråd Hauglie svare presist på spørsmål fra stortings-

representant Lise Christoffersen om noen taper pensjon ved å arbeide lenger enn til 67 år.

De økonomiske konsekvensene av å oppheve samordningsfellen er positive

Når det gjelder økonomiske konsekvenser, har departementet tidligere opplyst at oppheving av samordningsfellen på lang sikt kan medføre merutgifter i pensjonsutgiftene på 12–14 mrd. kroner (jf. brev fra statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018). I den beregningen er det ikke tatt hensyn til at det offentlige sparer pensjonsutgifter og får større pensjonsinntekter dersom flere utsetter uttaket av tjenstepensjon ved å arbeide lenger enn til 67 år+. Effekten av samordningsfellen er at flere av dem som kan arbeide lenger enn til 67 år+, slutter tidligere og tar ut tjenstepensjon tidligere i stedet for å arbeide videre i offentlig stilling. Tas det hensyn til denne effekten, er det mer sannsynlig at disse effektene opphever hverandre, eller at det netto blir en positiv effekt for de offentlige pensjonskassene. I et helhetlig regnestykke blir det høyst sannsynlig ikke merutgifter for det offentlige. Tas det hensyn også til økte skatteinntekter og økt verdiskaping og BNP ved at flere offentlig ansatte vil arbeide lenger, er de samlede virkninger av representantforslaget positive for de offentlige pensjonskassers økonomi, offentlig sektors økonomi og samfunnsøkonomien.

Kompensasjonen i form av tilbakebetaling til ansatte som har tapt pensjon på å arbeide lenger enn til 67 år+, ble av Arbeids- og sosialdepartementet i desember 2018 anslått til 1,175 mrd. kroner for Statens pensjonskasse (SPK) og KLP som en engangsutgift (jf. brev fra statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen av 10. desember 2018). Dette tallet vil være litt høyere nå. Men det grunnleggende er at disse utgiftene allerede er dekket av inntekter i form av medlemspremie fra de ansatte selv og arbeidsgiver som en del av de ansattes arbeidsavtale ofte gjennom 30–50 års arbeid i offentlig sektor. Det er således ikke tale om en merutgift, bare at de ansatte får den pensjon de gjennom sitt arbeid har spart opp.

Oppsummert vil lovforslaget:

1. Rette opp den urett som offentlig ansatte som har arbeidet lenger allerede har lidt.
2. Forhindre at framtidige aldersgrupper født fram til 1962 lider samme urett.
3. Fjerne den negative virkningen for arbeidslinjen – hovedmålet for pensjonsreformen – som samordningsfellen medfører.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

Vedtak til lov

om endring av samordningsloven (opphevelse av den såkalte samordningsfellen)

I

I lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser gjøres følgende endringer:

§ 24 nr. 1 tredje ledd skal lyde:

Dersom tjenstepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet. Dette gjelder også dersom det er tatt ut hel eller delvis alderspen-

sjon fra folketrygden på et tidligere tidspunkt. *Det skal likevel ikke benyttes et lavere forholdstall enn 1,000 ved beregning av samordningsfradragene.*

§ 24 a. nr. 3 skal lyde:

Samordningsfradraget fastsettes ved å dividere samordningsbeholdningen med et delingstall fastsatt etter folketrygdloven § 20-13. Dersom tjenstepensjonen tas ut før eller ved fylte 67 år, legges delingstallet ved fylte 67 år til grunn. Dersom tjenstepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes delingstallet på uttakstidspunktet. *Det skal likevel ikke benyttes et delingstall lavere enn 13,42 ved beregning av samordningsfradraget.*

II

Loven trer i kraft straks med virkning fra 1. januar 2011.

18. juni 2020

Per Olaf Lundteigen

Kjersti Toppe

Sigbjørn Gjelsvik

Trygve Slagsvold Vedum

