

Dato: 14. oktober 2022

Til: Administrerende direktør Jon H. Storange, NHO Transport

Fra: Pål Lillevold

Emne: Yrkesjåførers pensjonsrettigheter ved skifte av ansettelsesforhold fra privat til fylkeskommunal arbeidsgiver

1. Bakgrunn

Norge er via EØS-avtalen underlagt Kollektivtransportforordningen, som regulerer konkurranseforholdene ved privat drift av offentlige tjenester innen persontransport på vei. Hovedregelen i forordningen tilsier at kontrakt om offentlig tjenesteytelse skal tildeles etter konkurranseutsetting. Enkelte fylkeskommuner vurderer å anvende et unntak som gjelder at oppdragsgiver selv eller en intern operatør driver transporttjenesten på den aktuelle strekningen.

En slik endring vil innebære at sjåførene skifter ansettelsesforhold fra privat til fylkeskommunalt. Med dette vil tariffavtalt «ordinær pensjonsalder» 72 år i det private området bli erstattet av tariffavtalt særaldersgrense 65 år i det fylkeskommunale området. Videre vil opptjening i privat tjenstepensjonsordning avbrytes og arbeidstagerne tas opp som nye medlemmer i offentlig tjenstepensjonsordning. Både privat og offentlig tjenstepensjonsordning består av en «hovedordning» og AFP. Til tross for likhet i navnet, er det materielle innholdet for hhv. privat og offentlig grunnleggende forskjellig.

Gabler Pensjonstjenester AS har fått i oppdrag av NHO Transport å foreta en gjennomgang av hva det vil innebære for bussjåførenes pensjonsrettigheter om de skifter ansettelsesforhold fra privat til fylkeskommunal arbeidsgiver. Formålet med herværende notat er å beskrive resultatet av denne gjennomgangen for både hovedordning og AFP. Notatet består av en generell fremstilling og en avsluttende konkretisering ved fem valgte typeeksempler.

2. Tjenstepensjonsordning.

I privat sektor er arbeidsgiver i henhold til Lov om Obligatorisk Tjenstepensjon forpliktet til å sikre alle arbeidstagere pensjon minst på et nærmere bestemt minstenivå, som i korthet (og noe upresist) kan beskrives som en 2 % innskuddsordning. For spørsmålet om sikring av ytterligere pensjonsrettigheter er det i utgangspunktet avtalefrihet. Her kan det, slik som i transportsektoren, gjelde tariffbestemte forpliktelser, eller det kan være opp til den enkelte arbeidsgiver å ta stilling til utforming av eventuelle ytterligere tjenstepensjonsforpliktelser. I praksis finner man derfor stor variasjon i hvordan bedriftene har tilpasset seg innenfor tjenstepensjonsområdet.

I offentlig sektor på den annen side, herunder i fylkeskommunene, er tjenstepensjons-systemet felles og universelt og bygget på samme lest som Lov om Statens Pensjonskasse.

Innen privat sektor har man etablert et regime med egen pensjonskonto for å samle opptjent pensjon fra ulike arbeidsforhold hos én og samme pensjonsleverandør. Dette skjer automatisk hos pensjonsleverandøren til den til enhver tid aktuelle arbeidsgiver, med mindre den ansatte har reservert seg mot dette. Tilsvarende har man i offentlig sektor bestemmelser om at opptjening hos flere arbeidsgivere skal sees under ett, noe som i praksis gjennomføres først ved iverksettelse av en pensjonsutbetaling. Mellom de to sektorene er det ingen muligheter for «grenseoverskridende» samling av pensjonsopptjening.

Lovreguleringen omkring privat tjenestepensjon var tidlig ute med tilpasning til folketrygd-reformen som trådte i kraft i 2011. Ikke minst gjelder dette bestemmelsene om fleksibelt pensjonsuttak og mulighet for å kombinere arbeid og alderspensjon mellom fylte 62 og 75 år. I offentlig sektor har denne tilpasningsprosessen tatt lenger tid, og det var ikke før i 2019 at de endelige lovtilpasninger var på plass. Først i 2025 vil det bli utbetalt alderspensjon etter 2019-bestemmelsene, og da med virkning for høyst 6 års pensjonsopptjening. Deretter vil det komme en lang overgangsperiode hvor det nye opptjeningssystemet får gradvis større effekt.

2.1. Privat.

For bussjåfører ansatt i privat sektor er pensjonsvilkårene regulert gjennom sentral tariff-avtale mellom NHO på den ene side og hhv. LO og YS på den annen side. I henhold til avtalen er arbeidsgiver forpliktet til å opprette/opprettholde en innskuddspensjonsordning hvor bedriften betaler et innskudd som utgjør 5 % av lønn inntil 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) tillagt 8 % av lønn mellom 7,1 og 12 G. Innskuddene tilføres medlemmets innskuddsbeholdning fortløpende. Beholdningens innestående, pensjonskapitalen, plasseres i nærmere bestemte verdipapirfond, hvor resultatet av kapitalforvaltningen tilføres beholdningen. Med dette er pensjonskapitalen bestemt av tilførte tilskudd med tillegg av oppnådd avkastning.

Alderspensjonen kan tas ut valgfritt mellom 62 og 75 år, med enkelte begrensninger om minstekrav til størrelsen av årlig pensjonsytelse. Retten til uttak gjelder uavhengig av om arbeidstageren fratrer (helt ellet delvis). Herunder kan uttak av alderspensjon kombineres med fortsatt opptjening av pensjon inntil fylte 75 år.

Årlig pensjonsytelse bestemmes ved at pensjonskapitalen på uttakstidspunktet divideres med det antall år som pensjonsutbetalingen skal vare. Eventuell senere regulering av pensjonsytelsen bestemmes av oppnådd avkastning.

Arbeidstager som fratrer før alderspensjonen kan tas ut, beholder pensjonsbeholdningen ved utstedelse av et pensjonskapitalbevis. Senere kan alderspensjonen tas ut etter de samme bestemmelsene som gjelder for de som fortsatt står i arbeid ved fylte 62 år.

2.2. Offentlig.

Også i fylkeskommunal sektor er pensjonsvilkårene regulert gjennom sentral tariffavtale. Pensjonsvilkårene er bygget på samme lest som Lov om Statens Pensjonskasse, som i praksis utgjør et felles og universelt pensjonsregime for hele offentlig sektor (og i tillegg mange virksomheter i grenseland mellom offentlig og privat).

2.2.1. Årskull født 1962 og tidligere: Bruttobasert ytelsesordning.

Historisk har alderspensjonen i offentlig sektor vært fastsatt som en *bruttoordning*, slik at den sammen med folketrygden utgjør til sammen minst 66 % av tidligere arbeidsinntekt. Gjennom en grunnleggende reform med virkning fra og med 2011 ble dette prinsippet videreført som en overgangsordning for de som er født 1962 og tidligere, mens det ble innført en *påslagsordning* for yngre årskull.

Bruttonivået på 66 % gjelder for de som har til sammen minst 30 års opptjening. Den aktuelle gruppen som er omfattet, født 1962 og tidligere, er minst 60 år gamle pr. 1.1.2023. De vil med dette oppnå høyst syv års opptjening frem til fylte 67 år. For dem vil offentlig tjenestepensjon da ikke kunne bli høyere enn $\frac{7}{30}$ av den fulle 66 %-beregnete ytelsen.

I overgangsordningen fra 2011 for de eldre alderskullene ble det også innført *levealdersjustering*, som innebærer at pensjonen for årskull med lenger forventet levetid enn de som er

født i 1953 skal justeres ut fra prinsippet «noe lavere årlig ytelse i noe lenger tid».

Arbeidstager som fratrer med minst tre års tjenestetid og før alderspensjonen kan tas ut, har rett til en opptjent/opsatt alderspensjon. For den aktuelle gruppen beregnes pensjonsytelsen ut som brøkdelen av tjenestetiden i forhold til 30 av den fulle 66 %-beregnete ytelsen.

2.2.1.1. Aldersgrense.

I offentlig sektor er rett og plikt til å fratre stilling med samtidig rett til alderspensjon regulert gjennom aldersgrenser. Den alminnelige aldersgrensen er 70 år, men likevel slik at arbeidstager har rett til å fratre med alderspensjon fra fylte 67 år.

For yrker som enten anses særlig tunge og belastende eller hvor det stilles særlige kvalifikasjonskrav, er det fastsatt særaldersgrenser som er lavere enn den alminnelige. Ett av disse yrkene er yrkessjåfører, som har særaldersgrense 65 år.

Ved en lovendring i 2021 opphevet man plikten til å fratre ved lavere særaldersgrense enn den alminnelige. I praksis vil yrkessjåførene som ansatte i fylkeskommunen da kunne velge fratredelse og uttak av alderspensjon fra 65 år, med fratredelse/uttak av alderspensjon senest ved fylte 70 år.

2.2.2. Årskull født 1963 og senere: Påslagspensjon.

Alderspensjonen tjenes her opp med en grunnsats på 5,7 % av arbeidsinntekten opp til 12 G og en tilleggssats på 18,1 % av arbeidsinntekten mellom 7,1 og 12 G. Opptjeningen tilføres medlemmets pensjonsbeholdning fortløpende.

Ved uttak av alderspensjon omgjøres pensjonsbeholdningen til en årlig pensjonsytelse, ved at man dividerer beholdningen med et delingstall. Delingstallet er et mål for alderspensjonens forventede utbetalingstid for medlemmets årskull.

Alderspensjonen kan tas ut valgfritt mellom 62 og 75 år, med enkelte begrensninger om minstekrav til størrelsen av årlig pensjonsytelse. Retten til uttak gjelder uavhengig av om arbeidstageren fratrer (helt ellet delvis). Herunder kan uttak av alderspensjon kombineres med fortsatt opptjening av pensjon inntil fylte 75 år.

Arbeidstager som fratrer med minst ett års tjenestetid og før alderspensjonen kan tas ut, har rett til den opptjente pensjonsbeholdningen. Senere kan alderspensjonen tas ut etter de samme bestemmelsene som gjelder for de som fortsatt står i arbeid ved fylte 62 år.

Før uttak av alderspensjon reguleres pensjonsbeholdningen i takt med utviklingen i G. Dette gjelder pensjonsbeholdningen både for medlemmer med pågående og med avsluttet pensjonsopptjening.

2.2.3. Felles, uavhengig av årskull.

Alderspensjon under utbetaling reguleres i samme takt som den prosentvise økningen i G, fratrukket 0,75 %-poeng.

2.3. Konsekvenser av overgang fra privat til fylkeskommunal arbeidsgiver.

For konkretisering ser vi her på 01.01.2023 som en tenkt dato for overgang fra privat til fylkeskommunalt ansettelsesforhold.

2.3.1. Opptjent pensjonsrett.

Her vil det være et avgjørende spørsmål om det private busselskapet skal drives videre med andre ansatte enn de som skal over i fylkeskommunal ansettelse. Hvis svaret på dette spør-

målet er ja, så skal pensjonsordningen videreføres for de som opprettholder ansettelsesforholdet. Avslutningen av medlemskapet i den private pensjonsordningen blir da i utgangspunktet å anse som individuelle fratredelser, og da med ordinær utstedelse av pensjonskapitalbevis for den enkelte. Men siden overgangen er utløst på arbeidsgiversiden og i sin natur innebærer overføring av virksomhet, så skal man ikke utelukke at Kapittel 12 Deling av foretak m.v. i Lov om Innskuddspensjon kan ha relevans.

Hvis svaret på dette spørsmålet er nei, så vil det være tale om opphør/avvikling av pensjonsordningen. Da er det Kapittel 13. Opphør og avvikling som kommer til anvendelse.

Uten å gå inn i videre drøfting av denne tematikken, så kan man konstatere at substansen vil være ett av to mulige utfall:

- Alle arbeidstagere vil uansett, som et minimum, ha rett til opptjent pensjonskapital som ved ordinær fratredelse
- Hvis bestemmelser om utskilling av foretak eller opphør og avvikling kommer til anvendelse, så kan det være en aktuell problemstilling at også eventuelt innestående på arbeidsgivers innskuddsfond skal fordeles blant arbeidstagerne som økning av deres pensjonskapitalbevis.

En avklaring bør etter min vurdering foretas av juridisk ekspertise.

Pensjonskapitalbeviset kan/vil senere bli overført til egen pensjonskonto i pensjonsordning hos eventuell fremtidig arbeidsgiver i privat sektor.

Det vil også være et spørsmål om det skal knyttes administrasjonsreserve til pensjonskapitalbeviset for dekning av fremtidige kostnader. Dette vil i så fall betinge ytterligere premie fra den private avgivende arbeidsgiveren.

2.3.2. Fremtidig pensjonsopptjening.

2.3.2.1. Generelt.

Med fylkeskommunal ansettelse vil arbeidstagerne gå inn på:

- Fødselsår 1962 og tidligere: Bruttobasert ytelsesmodell med mulighet til å fratre og samtidig ta ut pensjon mellom 65 og 70.
- Fødselsår 1963 og senere: Påslagsmodell med fleksibelt pensjonsuttak mellom 62 og 75

Ved sammenligning mellom offentlig og privat alderspensjon må man ta i betraktning:

- Nivået på den løpende opptjeningen:
 - Som i offentlig er ytelsesbasert for eldre arbeidstagere og påslagsbasert for yngre arbeidstagere
 - Som i privat er innskuddsbasert
- Regulering av pensjonsytelsen etter at den er opptjent:
 - Hvor avkastningen er avgjørende i privat
 - Hvor G-reguleringen er avgjørende i offentlig

Uten å gjøre helt bestemte forutsetninger om en arbeidstagers alder og lønn, fremtidig G-regulering og fremtidig avkastning, er ytelsesbasert og innskuddsbasert rett og slett ikke direkte sammenlignbare. Opptjeningssatsen i den private innskuddsbaserte på 5 % sett opp mot opptjeningssatsen i den offentlige påslagsbaserte på 5,7 % kan likevel være én indikasjon på høyere verdi av pensjonsopptjening i offentlig.

G-regulering av offentlig pensjon innebærer bedre forutsigbarhet for utvikling i pensjonens kjøpekraft/realverdi enn den private avkastningsbestemte reguleringen.

2.3.2.2. De eldste arbeidstagerne.

Selv om særaldersgrense 65 år ikke lenger innebærer plikt til å fratre ved denne alderen, så kan det virke underlig med nyansettelse og medlemskap i den offentlige ordningen for sjåførere som er eldre enn 65. Selv om jeg ikke klarer ikke å lese meg til noe som er til hinder for slik nyansettelse, så er dette etter min vurdering en spørsmålsstilling som bør kvalitetssikres. Uansett forstår jeg det slik at nyansettelse for sjåførere eldre enn den alminnelige aldersgrensen som innebærer plikt til fratredelse, dvs. 70 år, ikke vil være aktuelt.

2.3.2.3. Fratredelse.

For den offentlige bruttoordningen kreves det minst tre års tjenestetid for rett til oppsatt pensjon ved fratredelse uten samtidig uttak av pensjon. Det tilsvarende kravet til tjenestetid er ett år i påslagsordningen.

Arbeidstagerer som fratrer med kortere tjenestetid etter overgang til offentlig ordning oppnår ingen pensjonsrett for den tiden de har vært offentlig ansatt. Alternativt, hadde det private ansettelsesforholdet blitt videreført, så ville dette gitt full pensjonsuttelling som en fortsettelse av medlemskapet i den private ordningen.

4. AFP

AFP ble opprinnelig innført som en førtidspensjoneringsordning for å ivareta mulighet for «verdig pensjonsavgang» før ordinær pensjonsalder. Privat sektor på den ene side og offentlig sektor på den annen side har hele tiden hatt separate AFP-ordninger, men frem til 2011 var de sammenlignbare i sin utforming som førtidspensjonsordning. I forlengelsen av reformert alderspensjon i folketrygden med virkning fra 2011 ble privat AFP bygget fullstendig om til en livslang pensjon som supplement til folketrygd og eventuell tjenestepensjon. Tilsvarende grep har så langt ikke vært gjennomført i offentlig sektor.

Selv om det er likhet i navnet, så er altså innholdet i respektive AFP-ordninger fundamentalt forskjellig for de to sektorene.

Ved tariffoppgjøret i 2018 i offentlig sektor ble det avtalt at man for årskull født 1963 og senere skulle sikte seg inn mot ny AFP basert på tilsvarende prinsipper som i privat sektor. Det gjenstår fortsatt å konkretisere en slik reformert AFP for offentlig sektor.

4.1. Privat

Privat AFP er en livslang pensjonsytelse, som kan tas ut tidligst ved fylte 62 år. Den er utformet som en *kvalifikasjonsordning* i betydningen at retten til pensjon er knyttet utelukkende til oppfyllelse av nærmere bestemte vilkår ved fylte 62 år, eventuelt også etter 62 år ved senere pensjonsuttak. Dette i motsetning til en *rettighetsbasert* ordning, der man tjener opp pensjon suksessivt til en samlet pensjonsrett som står i forhold til opptjenings-tiden. Uten å gå i detalj, refereres hovedvilkårene som er ansettelse i AFP-tilknyttet virksomhet i minst 7 av de siste 9 år før fylte 62, hvorav sammenhengende de siste tre.

AFP kan kombineres fritt med fortsatt ansettelsesforhold (helt eller delvis).

Utsetter man pensjonsuttaket utover 62, må man fortsatt være ansatt i AFP-tilsluttet virksomhet på uttakstidspunktet.

4.2. Offentlig.

Også offentlig AFP er utformet som en kvalifikasjonsordning. Men til forskjell fra den private er den utformet som en kortvarig førtidspensjonsordning, med mulighet for utbetaling fra tidligst 62 til 67.

Bestående offentlig AFP er avgrenset til årskull født 1962 og tidligere, mens det gjenstår å konkretisere fremtidig utforming for yngre årskull.

De viktigste kriteriene for rett til offentlig AFP er at man har hatt minst 10 år med poengopp-tjening i folketrygden fra og med det året man fylte 50 år og er i lønnet arbeid helt fram til uttak av AFP, sammen med visse minstekrav til inntektens størrelse i hele tiden som yrkesaktiv. Sjøførene vil ventelig tilfredsstillende disse kriteriene. I tillegg kreves det at man har vært sammenhengende ansatt hos samme arbeidsgiver (eventuelt hos arbeidsgiver med offentlig tjenstepensjon) de siste tre årene. Etter min vurdering bør det ikke være tvilsomt at «samme arbeidsgiver» her skal være innen offentlig sektor.

Ovenstående gjelder for AFP-ytelsen man kan få rett til ved fylte 62 år, såkalt folketrygd-beregnet. For en mulig forsterkning av ytelsen fra 65 år til såkalt tjenstepensjonsberegnet, kreves i tillegg 10 års medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning.

4.3. Konsekvenser av overgang fra privat til fylkeskommunal arbeidsgiver.

4.3.1. Privat AFP

Sjøfører som ikke er fylt 62, mister retten til fremtidig privat AFP.

Sjøfører som er 62 år eller eldre og som mottar privat AFP, beholder denne ytelsen på uendrede vilkår.

Det kan også finnes sjøfører som er eldre enn 62 år, som ikke mottar AFP, men som har rett til ytelsen. For å bevare og sikre denne retten, må disse effektivere pensjonsuttaket før overgang til fylkeskommunal ansettelse.

4.3.2. Offentlig AFP

Vilkåret om tre års ansettelse i offentlig virksomhet, sett i sammenheng med at offentlig AFP opphører ved fylte 67, innebærer at det er de som er under 64 år ved overgangen som vil kunne oppnå reell uttelling av ordningen. Samtidig er de yngste arbeidstagerne i målgruppen for nåværende AFP 60 år gamle ved overgangen. Mulighet for uttelling avgrenses følgelig til de som er mellom 60 og 64 år gamle ved overgangen. Disse er mellom 63 og 67 år gamle når de tidligst vil kunne få rett til offentlig AFP.

Ingen i målgruppen vil kunne nå opp i kravet til 10 års medlemskap i tjenstepensjonsordningen. Ytelsen de vil kunne motta tilsvarer da i prinsippet samme alderspensjon som de vil få fra folketrygden ved fylte 67 år, uten rett til den mulige forsterkningen til tjenstepensjonsbasert fra fylte 65 (som forøvrig ville vært uten virkning her). Uttaket kan kombineres med fortsatt arbeid (delvis), men da slik at AFP-ytelsen reduseres med samme prosent som man fortsatt arbeider.

5. Eksempler for konkretisering.

NHO Transport har identifisert fem typeeksempler for konkretisering av pensjonsmessige konsekvenser av en overgang. Dette er illustrert i de to tabelloppstillingene i det følgende, hvor den første tar for seg den ordinære tjenstepensjonsordningen («hovedordningen») og den andre tar for seg AFP.

Eksempel	Privat Tp.		Offentlig Tp	
	Regime	Uttak	Regime	Uttak
Bussjåfør 62 år, dvs. født 1960	Opptjent pensjonsrett som pensjonskapitalbevis	Fleksibelt mellom 62 og 75	Opptjening i «gammel» bruttoordning	Særaldersgrense 65: Tidligste tidspunkt for <i>rett</i> til å fratre
Bussjåfør 60 år, dvs. født 1962	Opptjent pensjonsrett som pensjonskapitalbevis		Opptjening i «gammel» bruttoordning	Alminnelig aldersgrense 70: <i>Plikt</i> til å fratre
Bussjåfør 65 år, dvs. født 1957	Opptjent pensjonsrett som pensjonskapitalbevis		Opptjening i «gammel» bruttoordning	Alderspensjon og arbeid kan ikke kombineres
Bussjåfør 58 år, dvs. født 1964	Opptjent pensjonsrett som pensjonskapitalbevis		Påslagspensjon + betinget tjenstepensjon + overgangstillegg	Fleksibelt mellom 62 og 75

Eksempel	Privat AFP	Offentlig AFP
Bussjåfør 62 år, dvs. født 1960	Mulig, og må da iverksettes etter fylte 62 og før fratredelse privat	Først etter tre års ansettelse, dvs. fra fylte 65
Bussjåfør 60 år, dvs. født 1962	Nei	Først etter tre års ansettelse, dvs. fra fylte 63
Bussjåfør 65 år, dvs. født 1957	Mulig, og må da iverksettes før fratredelse privat	Nei, fordi fylt 68 etter tre års ansettelse
Bussjåfør 58 år, dvs. født 1964	Nei	? – Nytt AFP-regime

14. oktober 2022

Pål Lillevold
aktuar