

Utredning av ferielovens system for opptjening av feriepenger

Rapport til Arbeids- og sikkerhetsavdelingen i AID

1. Problemstilling

Den norske ferieordningen innebærer at rett til feriepenger må tjenes opp året før ferieåret. Arbeids- og sikkerhetsavdelingen i AID har bedt om en utredning av mulige modeller for å bringe opptjening og utbetaling av feriepenger nærmere hverandre i tid, slik at arbeidstaker i løpet av en tolv måneders-periode kan avvikle fire ukers betalt ferie. En grunn til å tenke igjennom problemstillingen nå, er at ESA har stilt spørsmål til norske myndigheter om ferielovens ordning er i tråd med EUs arbeidstidsdirektiv. I artikkel 7 i dette direktivet pålegges medlemsstatene å gjøre det som er nødvendig for å sikre alle arbeidstagere minst fire ukers årlig betalt ferie.

Departementet peker på at en eventuell overgang fra dagens system til en ny modell kan gi en likviditetsutfordring for virksomhetene, og ber om vurderinger av hvordan dette kan håndteres. Det legges til grunn at ferielovens øvrige bestemmelser skal ligge fast. Det forutsettes også at utredningen ser hen til utredningen om ny dansk ferieordning, se Ferielovsudvalget (2017).

Dette notatet inneholder en vurdering av AIDs problemstillinger, med vekt på de økonomiske spørsmålene. Notatet inneholder noen få referanser til EU-retten, men en vurdering av juridiske spørsmål ligger utenfor forfatterens kompetanse.

Gangen i notatet er som følger:

- Avsnitt 2 omtaler noen sider ved bestemmelsene om ferie i EUs arbeidstidsdirektiv.
- Avsnitt 3 oppsummerer aspekter ved dagens norske ordning, med vekt på økonomi.
- Avsnitt 4 gjengir sentrale trekk ved den nye danske ordningen.
- Avsnitt 5 skisserer tre ulike utforminger av et system for samtidighetsferie i Norge.
- Avsnitt 6 diskuterer noen problemstillinger ved overgang til et system med samtidighetsferie.
- Avsnitt 7 oppsummerer.
- Et vedlegg gjør nærmere rede for beregningene i notatet.

Det fremgår av diskusjonen i notatet at en ikke kan lage et system som både gir samtidighetsferie og ivaretar alle hensyn bak dagens ordning. Fordelen ved betalt ferie fra første år i arbeidslivet vil dermed også innebære noen ulemper i form av mindre fleksibilitet eller behov for noe egensparing til ferie. Hva slags løsning for samtidighetsferie som er best, vil avhenge av hvilke svar en gir – eller må gi – på noen sentrale spørsmål, særlig:

- Er det et krav at all ferie må tjenes opp før den tas ut, eller gjelder dette bare for betalt ferie?
- Er det et krav at dagens gjennomsnittsmønster for uttak av ferie bør kunne videreføres med forhåndsoptjening innen ferieåret? Hvor viktig er mulighet til individuell variasjon rundt dette gjennomsnittet?
- Kan overføring av ferie med tilhørende feriepenger gjøres til en rett (men ikke en plikt) for arbeidstaker?
- Kan en videreføre et system der overføring av ferie og tilhørende feriepenger utgjør mer enn den femte ferieuken?
- Må ferieåret følge kalenderåret?
- Kan uttaksperioden være lenger enn opptjeningsperioden, dvs. kan ferie og feriepenger fritt overføres fra et ferieår til de første månedene av det neste?
- Kan en videreføring av dagens ordning aksepteres for personer som per i dag har (full) opptjening i nåværende system?
- Hvor stort «frislepp» av opptjente feriepenger kan en akseptere i et enkelt år?
- Er det noen andre føringer på hvor raskt en kan bygge ned arbeidsgivernes likviditet i form av opptjente feriepenger?

Ferieloven regulerer flere av forholdene som berøres av disse spørsmålene. Noen modeller for samtidighetsferie kan dermed kreve justeringer i loven. Dette kan tilsi at en tenker igjennom hvilke bestemmelser som er ufravikelige og hvilke som kan justeres uten at en bryter med de overordnede hensynene bak loven.

2. Noen hovedtrekk i bestemmelsene om ferie i EUs arbeidsdirektiv.

Omtalen av årlig ferie i EUs arbeidstidsdirektiv finnes i artikkel 7, her gjengitt etter Lovdata:

1. Medlemsstatene skal gjere dei tiltaka som er naudsynte for å sikre at alle arbeidstakarar får ein årleg betalt ferie på minst fire veker, i samsvar med dei vilkåra for rett til og tildeling av slik ferie som er fastsette ved nasjonal lovgjeving og/eller praksis.
2. Minsteperioden for årleg betalt ferie kan ikkje bytast ut med ei økonomisk godtgjersle, bortsett frå i tilfelle der arbeidstilhøvet tek slutt.

Bestemmelsene er svært kortfattede, men en rekke domsavsigelser fra EU-domstolen har bidratt til å utpensle hvordan de må forstås. Ferielovsudvalget (2017) omtaler kort direktivet og domspraksis frem til 2016. Utvalget minner om at direktivet ikke i seg selv skaper forpliktelser for private, og at det er EUs medlemsstater som har plikt til å sørge for at arbeidstagerne minst får de rettighetene som er fastsatt i direktivet. Utvalget viser blant annet til følgende:

- Den årlige ferielønn skal beregnes slik at den svarer til arbeidstagers normale lønn. (Dom av 15 september 2011, side 475 i utredningen.)

- Arbeidsgiver skal ikke utbetale ferielønn som en integrert del av den alminnelige lønn, fordi det kan føre til at den årlige betalte ferie reelt sett erstattes med en finansiell godtgjøring. (Dom av 16. mars 2006, side 474 i utredningen). Men utvalget ser ut til å mene at utbetalingene av ferielønn ikke nødvendigvis må skje pro rata i forbindelse med uttak av ferie.¹
- Det er kun i tilfeller der ansettelsesforhold er opphørt, at ferie som ikke er avholdt et bestemt år, kan erstattes av en økonomisk godtgjørelse det påfølgende år. (Dom av 6 april 2006, side 474 i utredningen.)
- Arbeidstidsdirektivets artikkel 7 er ikke til hinder for at en arbeidstager som går ned i arbeidstid, bare opptjener ferie i forhold til den aktuelle nedsettelsen av arbeidstiden. (Dom av 8. november 2012, side 477 i utredningen).
- Medlemsstatene er ikke forpliktet til å sørge for at retten til allerede opptjent og eventuelt avholdt ferie må beregnes på nytt dersom en arbeidstaker går opp i arbeidstid. (Dom av 11 november 2015, side 479 i utredningen.)

Ferielovudvalget oppsummerer sine vurderinger som følger (side 69):

«Der stilles således krav til varigheden av den sikrede ferie, som skal være på minst 4 uger. Der stilles også krav til feriebetalingen, som mindst skal svare til arbeidstagerens normale løn. Herunder oppstilles der betingelser for hvornår arbeidstageren kan få udbetalt et beløp tilsvarende feriebetalingen, hvis arbeidstageren ikke holder ferie. Endvidere stilles det krav til den tidsmessige forskydning mellom opptjening og avholdelse, idet en viss tidsmessig forskydning mellom opptjening og avholdelse ikke er udelukket, så lenge forskydningen er på mindre end et år.»²

I SWD (2023) omtaler EU-kommisjonen blant annet utformingen av regelverket for ferier i medlemslandene. I omtalen understrekes det at det er uforenlig med arbeidstidsdirektivet å pålegge krav om en minimumsperiode med uavbrudt arbeid for den samme arbeidsgiver før en arbeidstager begynner å tjene opp rett til årlig ferie. Men det er mulig for medlemsland å stille noen krav om en relativt kort kvalifiseringsperiode (omtalt som «the early weeks of employment» på side 23), før arbeidstagerer kan begynne å ta ut ferie etter ansettelse. Å begrense uttak av betalt ferie til det som er opptjent frem til ferie tas ut, beskrives ikke som uforenlig med arbeidstidsdirektivet, og notatet nevner at minst 12 land praktiserer en slik ordning, herunder Danmark og Finland.

¹ «Arbeidstidsdirektivet er prinsipielt ikke til hinder for, at beløp for den minimale årlige ferieperiode i bestemmelsens forstand, som udbetales på en gennemsiktig og forståelig måte i form af delvise udbetalinger, der er spredt ud over det pågældende arbejdsår og udbetalt sammen med lønnen for udført arbejde, henregnes til betaling for en nærmere bestemt ferie, som arbeidstageren reelt holder.» Kommentar til dom av 16. mars 2006, side 474 i utredningen.

² Omtalen av muligheten for tidsmessig forskyvning er gitt på side 64 i utredningen og bygger på utvalgets fortolkning av beslutninger fra EU-domstolen.

Minst seks land stiller også krav om at arbeidstagere må ha vært i arbeid i en minsteperiode varierende mellom fire og tolv måneder i det første ansettelsesåret, før betalt ferie kan tas ut. To medlemsland (Sverige og Finland) har systemer der rett til betalt ferie opptjenes basert på inntektene i året før ferieåret. Rapporten skriver at dette kan resultere i mer enn ett års avstand mellom opptjening og uttak, og anfører at: «This seems to go beyond organising the manner in which workers may take their annual leave during *the early weeks of their employment*» (side 24, min utheving). Det gis ingen eksempler på at den nye danske ferieordningen kan være i konflikt med arbeidstidsdirektivets bestemmelser om ferie.

3. Kort om dagens norske system

Regelverket

Den norske ferieloven gir rett til ferie for alle som arbeider i annens tjeneste. Ferieåret følger kalenderåret, og feriepengene opptjenes i kalenderåret før ferieåret. Systemet inneholder dermed et element av tvungen sparing for arbeidstaker. Loven gir arbeidstaker rett til ferie i 25 virkedager, dvs. dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager. Rett til ferie gjelder også dersom det ikke er opptjent feriepenge i året før ferieåret. Arbeidstakere som fyller 60 år i ferieåret, har krav på ferie i ytterligere seks virkedager («senior-uke»). Hvis ikke annet er fastlagt i tariffavtale eller annen avtale kan arbeidstaker kreve at 18 feriedager (tre uker) gis i perioden 1. juni til 30. september. Arbeidstakere som begynner i arbeid før 30. september har rett til full feriefritid, mens øvrige har rett til 6 dager. Forskuddsferie og overføring av ferie til det påfølgende år kan avtales skriftlig, begrenset oppad til 12 virkedager (to uker). Ferie som ikke er tatt ut på grunn av manglende opptjening av feriepenge, overføres ikke til neste ferieår.

Feriepenge etter ferieloven opptjenes med en sats på 10,2 pst. av arbeidsvederlag (feriepengegrunnlaget), der de viktigste postene er ordinær lønn, overtidsbetaling og bonus mv. knyttet til arbeidsinnsats. Det tjenes ikke opp feriepenge av feriepenge, andel av nettoutbytte eller godtgjøring som opptjenes og utbetales uavhengig av feriefravær. Folketrygden betaler feriepenge av sykepenge, svangerskapspenge og foreldrepenger for begrensede tidsrom. Arbeidstakere som fyller 60 år i ferieåret, har rett til ekstra feriepenge tilsvarende 2,3 pst. av den delen av opptjeningsgrunnlaget som ikke overstiger 6G. Feriepenge er skattbar inntekt og skal som hovedregel utbetales siste ordinære lønnsdag før ferie tas ut. Dersom et arbeidsforhold opphører, utbetales opptjente feriepenge ved fratreden.

Loven gir Kongen fullmakt til å bestemme rett til ferie i ytterligere fem virkedager (full femte ferieuke) og fastsetter satser for opptjening. I tariffoppgjøret i 2000 ble det i LO/NHO-området enighet om å utvide ferien med fem virkedager. Også andre tariffområder har innført full femte ferieuke ved avtale, herunder Virke-området, KS-området, Staten, Oslo kommune og Spekter-området. Også arbeidstakere utenfor disse områdene kan ha fem ukers betalt ferie etter lokal avtale eller sedvane. I dette notatet er det beregningsmessig lagt til grunn at rundt 90 pst. av

norske arbeidstakere kan ta ut 5 uker betalt ferie. I tråd med ferielovens bestemmelser er opptjeningsprosenten for disse arbeidstakerne satt til 12,3 pst.

Nærmere om verdien for arbeidsgiver av arbeidstakers tvungne sparing

Fra arbeidstakers synspunkt kan tidsforskyvingen mellom opptjeningen og utbetalingen av feriepenger betraktes som en form for tvungen sparing. Det regnes ikke renter på opptjente feriepenger, og arbeidsgiver har dermed en rentefordel av at feriepenger først utbetales året etter at de er opptjent. Størrelsen på innestående likviditet og rentefordel påvirkes av regelverket og tidsforløpet for opptjening og uttak av feriedager samt av hvilken alternativrente arbeidsgiver står overfor. Videre har bevegelser i størrelsen på arbeidsstyrken over tid, hvor ofte folk bytter jobb og hvor lenge de står i jobb før de forlater arbeidslivet betydning for disse størrelsene. De påvirkes også av om det er noen systematisk sammenheng mellom slike hyppigheter og individuelle lønnsnivå. En presis beregning av arbeidsgivernes likviditet og rentefordel krever dermed ganske detaljerte opplysninger, men en mer tentativ beregning lar seg gjennomføre.

Et anslag for (det kvartalsvise) tidsforløpet for uttaket av ferie kan leses ut av arbeidskraftundersøkelsens opplysninger om ulike typer fravær. Tabell 1 viser andelen av samlet årlig uttak av ferie som falt i de ulike kvartalene, regnet som gjennomsnitt for de ti siste årene før covid-pandemien.³ Som vi ser falt vel 60 pst. av uttaket i perioden juli til september. For øvrig lå uttaket i 1. kvartal litt lavere enn uttaket i 2. kvartal, som lå litt lavere enn uttaket i 4. kvartal. Akkumulert uttak av ferie er vist i andre linje i tabellen.

Tabell 1. Uttak av ferie i henhold til Arbeidskraftundersøkelsen. Gjennomsnitt 2010 - 2019

| | 1. kvartal | 2. kvartal | 3. kvartal | 4. kvartal |
|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Pr. kvartal | 9,7 | 13,1 | 61,5 | 15,8 |
| Akkumulert | 9,7 | 22,8 | 84,3 | 100,0 |

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse

I vedlegget er dette uttaksmønsteret kombinert med anslag for det tilhørende opptjeningsmønsteret for å skissere en gjennomsnittlig tidsprofil for nettoopptjening og innestående opptjente feriepenger for det enkelte ferieår. Anslaget danner utgangspunkt for vurderingen av størrelsen på arbeidstakernes innestående beløp hos arbeidsgiverne i dagens system. Det argumenteres for at dette beløpet utgjør i størrelsesorden 11 pst. av samlet lønnssum, tilsvarende om lag 220 mrd. kroner for ferieåret 2023. Med utgangspunkt i fordelingen av lønnskostnadene på privat og offentlig sektor, kan næringslivets andel av samlet

³ Tallene i arbeidskraftundersøkelsen utgjør et gjennomsnitt over arbeidstakere med rett til henholdsvis fem og fire ukers ferie. Forløpet av fravær som følge av uttak av ferie varierer noe fra år til år, bl.a. avhengig av om påsken (i hovedsak) faller i 1. eller 2. kvartal. For å glatte ut slike svingninger viser tabellen gjennomsnittlig uttak gjennom flere år.

innestående anslås til knapt 70 pst. av totalen eller vel 150 mrd. kroner. Det argumenteres videre for at en nominell rentesats på 5 pst. kan danne et rimelig utgangspunkt for å beregne den tilhørende rentefordelen, som dermed kan anslås til om lag 11 mrd. kroner for næringsliv og offentlig forvaltning sett under ett, hvorav noe under 8 mrd. kan tilordnes næringslivet før skatt og om lag 6 mrd. kroner etter skatt.⁴

For en samlet vurdering av økonomien i ordningen må rentefordelen ses i sammenheng med opptjeningsprosent og lønnsnivå. Mens arbeidstakers tvungne sparing isolert sett er en fordel for arbeidsgiver, har arbeidstaker isolert sett en fordel av at opptjeningsprosenten er satt litt høyere enn det som normalt tilsvarer løpende lønn i ferien. En kan tenke seg at endringer i slike økonomiske forhold over tid vil gi seg utslag i lønnsnivået eksklusive feriepengene. En slik overvelting vil redusere betydningen for samlet kompensasjon av arbeidstaker av om kompensasjonen kommer som ordinær lønn eller feriepengene, og av om det er bakt inn en motytelse til arbeidsgiver i form av rente på tvungen sparing.

Oppsummering

Den norske ordningen ser ut til å være godt innarbeidet i arbeidslivet. Den gir stor fleksibilitet for når på året ferie kan tas ut, så lenge det er enighet mellom arbeidstager og arbeidsgiver. Et inntrykk er at partene i arbeidslivet mener ordningen i hovedsak fungerer godt. Isolert sett er det imidlertid en ulempe at nye arbeidstakere må arbeide ett år for å opparbeide rett til feriepengene for full ferie. Som nevnt innledningsvis, er det dette aspektet ved dagens ordning som eventuelt kan utfordre EUs bestemmelse om at alle arbeidstakere skal sikres en årlig betalt ferie på minst fire uker. En person som endrer stillingsandel eller går opp i lønn i løpet av ferieåret kan komme i samme situasjon som nye arbeidstakere for differensen mellom ny og gammel opptjening. Dette kan være en utfordring for dem det gjelder, men det er ikke åpenbart at det utgjør et alvorlig problem i møte med EUs regelverk.⁵

4. Den danske utredningen

Den danske regjeringen satte i 2015 ned et utvalg som skulle vurdere ny ferielov. Utvalget presenterte sitt forslag i 2017, se Ferielovsutvalget (2017). Utgangspunktet for arbeidet var dels et ønske om et enklere system, dels et forventet behov for å måtte ta bedre hensyn til Danmarks internasjonale forpliktelser, særlig EU-retten. I mandatet viste den danske regjeringen til at Europakommisjonen tidligere hadde satt spørsmålsteget ved om den daværende danske ordningen var i overensstemmelse med denne retten.

⁴ For virksomheter som står overfor bindende låneskranke i kredittmarkedet kan en også betrakte innestående feriepengene som en likviditetsfordel utover den beregnede rentefordelen. Disse virksomhetene vil oppføre seg som om de sto overfor en rente som var høyere enn markedsrenten, men forfatteren har ikke grunnlag for å tallfeste hvor stor den økonomiske betydningen av dette er.

⁵ Jf. referansen til Dom av 11 november 2015 i avsnitt 2, og omtalen av denne på side 479 i Ferielovsutvalget 2017.

Den danske ferieordningen består i stor grad av kollektive avtaler utformet innenfor de rammene som landets ferielov og annet lovverk setter. Ordningens formål er å sikre lønnsinntakene grunnleggende rettigheter til ferie og til betaling for ferie. Danske arbeidstagerne har rett til 5 ukers ferie. Det tjenes opp 2,08 betalte feriedager per. måned, inklusive feriefraværet. Tidligere måtte rett til betaling under ferie tjenes opp gjennom året forut for ferieåret, som i Norge. Til forskjell fra Norge er det rett til betalt ferie som tjenes opp, og ikke rett til feriepengene. En annen forskjell fra det norske systemet var tidligere at uttaksperioden ikke startet ved et årsskifte, men 1. mai i året etter opptjeningen. Perioden utløp 30. april i det andre året etter opptjeningsåret. Det var dermed enda lengre tidsforskyvning mellom starten på opptjeningsperioden og slutten på uttaksperioden enn for nåværende system i Norge, Sverige og Finland. Som i Norge bygget arbeidstakerne gjennom opptjeningsåret opp en fordring på arbeidsgiver, som deretter gradvis ble bygget ned gjennom uttaksperioden.

Det danske uttaksmønsteret avviker litt fra det norske, ved at en noe større andel av ferien tas ut i første og andre kvartal, og en tilsvarende mindre andel i 3. kvartal. Uttaket i 4. kvartal er ganske likt.⁶ Parallelt med denne nedbyggingen av feriedager opparbeidet arbeidstaker en ny fordring knyttet til neste ferieår osv. I rapporten anslås det at om lag 94 pst. av den samlede fordringen var på arbeidsgiverne i privat og offentlig sektor, og at dette lånet til arbeidsgiverne utgjorde 85 mrd. danske kroner i 2012, tilsvarende rundt 9 pst. av lønnssummen.⁷

Som i den norske ordningen ga lånet fra arbeidstakerne en rentefordel til virksomhetene, men i Danmark var størrelsen på denne fordelingen avhengig av om arbeidstaker hadde lønn per time eller per måned. Timelønte fikk utbetalt feriegodtgjørelse ut fra den lønnen de hadde i opptjeningsperioden. For disse kunne (den nominelle) rentefordelen for arbeidsgiver som i Norge beregnes som innestående beløp multiplisert med nominell rente på andre kilder til likviditet eller på kortsiktige plasseringer. Månedslønte fikk derimot utbetalt sin vanlige lønn under ferie (pluss et ferietillegg på 1 pst. av lønnen i opptjeningsåret). Her må en trekke lønnsveksten fra alternativrenten for å finne et anslag på rentefordelen. I sine beregninger legger det danske ferielovutvalget til grunn en rentesats på 4,5 pst. og en lønnsvekstrate på 3 pst. I rapporten anslås den samlede rentefordelen for arbeidsgiverne til i størrelsesorden 1½ mrd. danske kroner, tilsvarende 0,2 pst. av lønnssummen.

Som nevnt, var et av utgangspunktene for den danske utredningen et behov for å ta bedre hensyn til Danmarks forpliktelser under EU-retten, dvs. at ferien minst skal utgjøre uker for alle arbeidstakere og betalingen under ferie minst skal tilsvare den enkelte arbeidstakers normale lønn. Som omtalt i avsnitt 2, la utvalget til grunn at EU-reglene gir rom for en viss forskyvning mellom opptjening og utbetaling, men ikke utover ett år. Videre ser utvalget ut til å mene at det

⁶ Uttaksmønsteret har betydning for hvor tidlig oppsparing må begynne. Som det fremgår av tabell 1, tas om lag 10 pst. av samlet ferie ut frem til utløpet av 1. kvartal i Norge, om lag 23 pst. frem til utløpet av 2. kvartal og 84 pst. frem til utløpet av 3. kvartal. De tilsvarende tallene for Danmark er i størrelsesorden 16 pst, 34 pst og 85 pst.

⁷ Resten av fordringen var på feriekasser og skattemyndighetene.

pga. internasjonale forpliktelser bare er opptjent ferie utover fire uker som kan overføres mellom år.⁸

På side 84 skriver utvalget at hensynet til nyansatte i sitt første arbeidsforhold kunne tale for å innføre en større grad av samtidighet, siden disse først har rett til å ta ut betalt ferie etter 1. mai det påfølgende år. Utvalget bemerker også at EU-kommisjonen hadde reist spørsmål om hvorvidt forskyvningene mellom opptjenings- og uttaksperioden i den danske ferieordningen var i overenstemmelse med EU-retten. På denne bakgrunn undersøkte utvalget hvordan det kunne legges til rette for et system som sikrer samtidighet.⁹

Utvalget foreslo at det skulle innføres en ny ferieordning i Danmark (samtidighetsferie), med følgende hovedtrekk: Det opptjenes rett til 5 ukers betalt ferie i ferieåret, som foreslås å løpe fra 1. september til 31. august. Opptjent ferie kan tas ut i ferieåret samt i de etterfølgende fire månedene. Forslaget opererer dermed med en uttaksperiode som er lengre enn opptjeningsperioden. Forslagene om at ferieåret ikke skulle følge kalenderåret og om at uttaksperioden skulle strekke seg inn i neste opptjeningsår, la til rette for mer fleksibilitet og for at det innarbeidede feriemønstret kunne videreføres ved overgang til samtidighetsferie. Utkastet til lov inneholder også et forslag om etter avtale å kunne overføre én ferieuke inn i neste ferieår, som ytterligere øker fleksibiliteten.

Sammenlignet med den gamle ordningen innebærer det skisserte systemet for samtidighetsferie at arbeidstagerne bygger opp en mindre fordring på arbeidsgiverne enn før. Utvalget anslår at den innestående likviditeten hos arbeidsgiverne reduseres fra knapt 9 pst. av lønnssummen i det gamle systemet til om lag 1½ pst. i et fullt ut innført system med samtidighetsferie. Det gir en rentefordel relativt til lønnssummen i det nye systemet på i størrelsesorden 0,03 pst.

Utvalget mente at tungtveiende administrative grunner talte for at alle lønsmottakere burde omfattes av det samme systemet og la til grunn at det skisserte systemet for samtidighetsferie var forenlig med EU-retten.¹⁰ Samtidig pekte utvalget på at overgangen til samtidighetsferie ville gi noen nye utfordringer. Ved overgangen til det nye systemet kunne de som fullt ut var inne i det gamle, ha tjent opp inntil 5 ukers betalt ferie som ennå ikke ville være tatt ut. Det ville hypotetisk gi mulighet til å ta ut inntil 10 ukers ferie i det første året med nytt system, dvs. inntil 5 uker mer enn normalt. Hvis denne muligheten ble brukt av alle som hadde den, ville arbeidstilbudet forbigående bli redusert med i størrelsesorden 10 pst. det første året med nytt system, et svært kraftig økonomisk sjokk. Samtidig ville hele arbeidsgivernes likviditetsreserve

⁸ På side 141 skriver utvalget at muligheten til å overføre en ferieuke ble tatt inn i den danske ferieloven i 2000. Utvalget begrunner sin oppfatning om at muligheten til å overføre ferie er begrenset, ved å vise til kommentarene til forslaget til §19 i denne loven. Begrunnelsen for synspunktet ser ut til å være at det av hensyn til «internasjonale forpliktelser kun er opptjent ferie ud over 20 dage, der kan overføres».

⁹ Det påpekes at et slikt system vil gi behov for å justere bestemmelser som forutsetter at omfanget av opptjente ferierettigheter er kjent når ferieåret starter.

¹⁰ Som det fremgår av avsnitt 2 er det ingen kritiske merknader til Danmarks praksis i EU-kommisjonens beskrivelse av utformingen av feriesystemene i ulike medlemsland i SWD (2023).

fra det gamle systemet bli tatt ut, med umiddelbar tilhørende konsekvens for likviditetsbehov og rentefordel. Utvalget mente derfor at det var nødvendig å supplere den nye tidfestingen av ferieår og uttaksperiode med overgangsordninger.

I tillegg til føringen om at alle arbeidstagere skulle være med i samme ferieordning, må utformingen av den danske overgangsordningen ses i sammenheng med ytterligere noen krav; alle lønnstagere skulle tre inn i den nye ordningen på samme tidspunkt, den økonomiske balansen mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og offentlige budsjetter skulle ikke forrykkes og arbeidsmarkedets parter skulle få tid til å tilpasse avtaleverket til den nye loven. Blant annet i lys av det siste ble 31. august 2020 foreslått som overgangstidspunkt.

På bakgrunn av de formulerte kravene foreslo utvalget et ganske komplisert overgangssystem. Ferie opptjent i 2018 ville som normalt tas ut fra og med mai 2019 til og med april 2020. Ferie opptjent frem til og med august 2019, kunne tas ut fra og med mai 2020 til og med august 2020. Ferie opptjen fra og med september 2019 og frem til august 2020 skulle plasseres på konto hos arbeidsgiver eller i et eget fond. Beløpet skulle forentes årlig og utbetales når arbeidstaker varig trakk seg ut av det danske arbeidsmarkedet. Ferie som var tjent opp før september 2019 og ikke tatt ut per 1 september 2020, kunne overføres til det nye systemet og tas ut etter de reglene som ville gjelde der.

Forslaget innebar at arbeidsgiverne skulle få rett, men ikke plikt, til å oppbevare innestående feriemidler frem til tidspunktet for utbetaling. Verdien av arbeidstakernes krav skulle forentes ved at det årlig ble omregnet med et relevant tall for lønnsvekst. Arbeidsgivere som ikke selv ville forrente feriemidler opptjent etter det gamle regelverket, måtte innbetale midlene til forrentning i et eget fond. Fondet skulle i tillegg ha innberetning om alle opptjente midler som forble i arbeidsgivernes varetekt. I tillegg inneholder forslaget en rekke regler motivert av særtrekk ved det avtaleforankrede danske systemet, om arbeidsgivers forrentning av midler i deres varetekt, om sikring av lønsmottakernes midler og om ulike skattespørsmål.

Utformingen av overgangsordningen innebærer at arbeidsgivers forpliktelser under det gamle systemet bare bygges langsomt ned. Overgangsperioden ble anslått til å vare rundt 60 år.

5 Hvordan kan et norsk system for samtidighetsferie utformes?

Nedenfor diskuteres tre ulike utforminger av et system med samtidsferie. De varierer i kompleksitet og med hensyn til hvordan de oppfyller ulike krav som det kan være aktuelt å stille til ferieordninger. Blant slike krav er

1. Systemet bør legge til rette for at arbeidstaker ikke kommer i gjeld til arbeidsgiver ved å ta ut feriepenger eller betalt ferie på forskudd.
2. Systemet bør gi grunnlag for et mønster for uttak av ferie i rimelig overensstemmelse med arbeidstakernes ønsker.

3. Systemet bør gi mulighet for noe individuell variasjon rundt det gjennomsnittlige uttaksmønsteret.
4. Systemet bør gi mulighet til betalt ferie også i det første året i arbeidslivet.

Siden retten til feriepenger tjenes opp året før ferieåret i dagens norske system, oppfylles de tre første kravene, mens det fjerde kravet brytes. Muligheten til å oppfylle de fire kravene kan imidlertid se annerledes ut i et system for samtidsferie, slik det også ble vurdert i den danske utredningen.

System 1

Mens danske arbeidstakere løpende tjener opp rett til betalt ferie, skiller dagens norske ferielov som tidligere nevnt mellom rett til ferie og rett til feriepenger. Sistnevnte tjenes opp året før ferieåret. Siden feriepenger opptjenes løpende i Norge, vil det enkleste systemet for samtidighetsferie (System 1) være å også utbetale opptjente feriepenger løpende, sammen med ordinær lønn. Arbeidstaker sørger selv for å spare midler til egen ferie og bestemmer selv, som nå, hvor mye av feriepengene som faktisk skal brukes i ferien, og om det eventuelt skal trekkes på annen sparing. Avvikling av ferie avtales med arbeidsgiver, evt. basert på visse krav eller rettigheter til uttaksmønster, men uavhengig av hvor mye feriepenger som til enhver tid er utbetalt. Et slikt system innebærer at gjennomsnittlig likviditet hos arbeidsgiver reduseres til halvparten av normal opptjening av feriepenger i en måned. Med tallene for 2022 kan innestående anslås til rundt 10 mrd. kroner. Siden feriepengene i et system med samtidighetsferie opptjenes av ferieårets inntekt, kan opptjeningsssatsen settes noe lavere enn i dag.

Et slikt system reiser minst to spørsmål: Er det akseptabelt å overlate feriesparingen til den enkelte på denne måten, og hvis nei; er da muligheten til å akkumulere feriepenger hos arbeidsgiver godt nok tilpasset mønsteret for uttak av ferie? Dagens ferielov legger til grunn at svaret på det første spørsmålet er nei. Ifølge loven skal feriepenger først utbetales ved uttak av ferie, og bare for det antall dager uttaket gjelder.¹¹ Det kan se ut til at heller ikke EU godtar at arbeidsgiver betaler ut ferielønn som en integrert del av den alminnelige lønn, med den begrunnelse at det kan føre til at den årlig betalte ferie reelt sett erstattes med en finansiell godtgjøring.¹²

Kan System 1 modifieres slik at det blir forenlig med øvrige sentrale bestemmelser i dagens lov samt med EUs krav? Anta i tråd med loven at feriepenger må betales ut i forbindelse med uttak av ferie. La oss videre anta at krav 1 over oppfylles ved at utbetalingen ikke kan overstige innestående opptjening. Et sentralt spørsmål blir da om arbeidstakerne gis rett til å ta ut ferie

¹¹ Skatteloven er også utformet med en paternalistisk undertone på dette punktet. Arbeidstaker trekkes ikke for skatt i juni, dvs. at forskuddstrekket fordeles på de øvrige måneder (med halv skatt i desember).

¹² Se omtalen av Arbeidstidsdirektivets feriebestemmelser i avsnitt 2 og referansen til dom av 16. mars 2006, på side 474 i Ferielovsutvalget (2017). Som omtalt der, ser det ut til at det danske utvalget mener at utbetalingene av ferielønn ikke nødvendigvis må skje pro rata i forbindelse med uttak av ferie.

uten lønn utover det som følger av innestående beholdning av feriepenger, slik nye i arbeidslivet og personer som har byttet arbeidsgiver kan innenfor dagens system. Hvis svaret er ja, er vi for de fleste praktiske formål tilbake til System1, med den forskjellen at feriepengene ikke utbetales løpende, men i bolker bestemt av når ferie tas ut. Dette gir et noe høyere innestående beløp enn 10 mrd. kroner i det nye systemet, avhengig av uttaksmønster. Løsningen fordrer at arbeidsgiver holder separat regnskap for uttak av ferie med og uten lønn/feriepengene, og at en finner en løsning for utbetaling av det som måtte tjenes opp av feriepengene mellom siste uttak og årsslutt.¹³ En må trolig også vurdere om en slik løsning er forenlig med EU-retten, selv om også EU-retten aksepterer uttak av ferie uten samtidig utbetaling av feriekompensasjon for personer som har skiftet arbeidsgiver.¹⁴

Svaret på spørsmålet i forrige underavsnitt kan også være nei, ut fra en juridisk og/eller praktisk vurdering. I så fall bringes vi over mot løsninger med likhetstrekk til den danske ordningen, der en tjener opp rett til betalte feriedager. Som den danske ordningen illustrerer, kan et pålegg om at uttaket som hovedregel må begrenses til det antall dager som svarer til innestående opptjening, også begrense hva slags feriemønstre som kan opprettholdes. Som det fremgår av neste avsnitt kan dette komme i konflikt med ferielovens bestemmelse om at det skal være mulig å ta ut tre ukers ferie mellom 1. juni og 30. september.

Nærmere om samtidighetsferie og uttaksmønstre

Figur 1 gir en første illustrasjon av spenningen mellom samtidighetsferie og uttaksmønstre. I figuren er det lagt til grunn at en person med 5 ukers ferie har 46 – 47 uker til å tjene opp fulle ferierettigheter i løpet av et år.¹⁵ I så fall må personen arbeide rundt 28 uker uten ferieuttak før vedkommende har opparbeidet rett til tre ukers sammenhengende ferie. Med ferieår lik kalenderåret kan hovedferien dermed først tas ut fra rundt midten av juli og til litt inn i august. For en person med rett til fire ukers ferie, vil hovedferien tidligst kunne tas ut fra rundt midten av september og til litt inn i oktober.¹⁶ Situasjonen blir enda mer krevende dersom en også skal kunne ta ut ferie tidlig på året i tråd med dagens mønstre. Figur 2 belyser dette for arbeidstagere med fem ukers ferie.

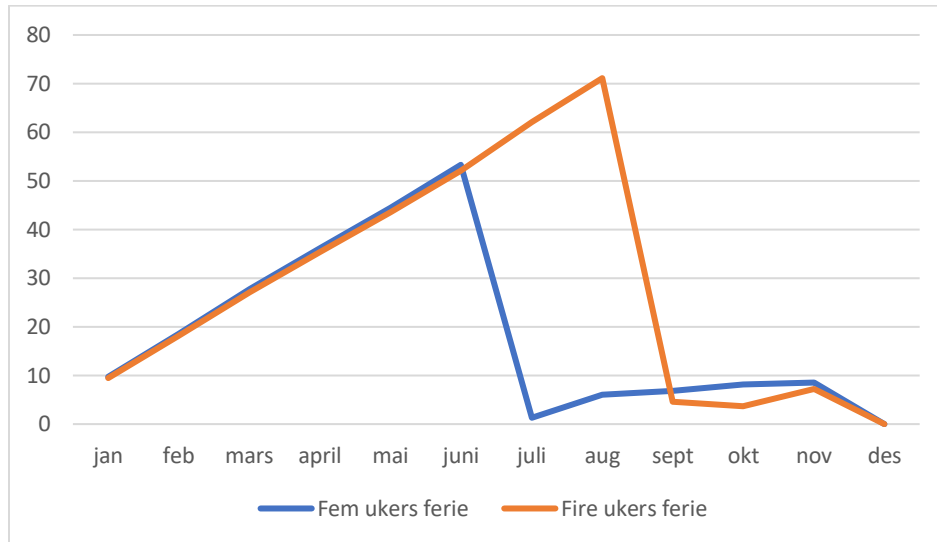
¹³ Dette kan stille noen krav til systemer for avregning hos arbeidsgiver.

¹⁴ En annen form for løsning innebærer at arbeidsgiver forskutterer feriepengene innenfor nærmere bestemte regler for omfang og for hvor tidlig i et ansettelsesforhold muligheten kan tas i bruk. Dagens ferielov åpner for forskuttering av inntil to uker med ferie som en mulighet etter avtale, men ikke som rettighet. Hvis forskuttering skulle være en plikt for arbeidsgiver, må en i tillegg til å utforme avgrensede regler også vurdere behovet for ordninger som sikrer arbeidsgivernes fordringer. Pliktig forskuttering strider mot det første kravet til et feriesystem, og er ikke ytterligere omtalt i notatet.

¹⁵ Tallet påvirkes av i hvilken grad personen har betalt for bevegelige helligdager.

¹⁶ Det antatte månedlige ferieuttaket er som følger. Fem ukers ferie (25 dager): Null dager frem til og med juni, 14 dager i juli, en dag i august, to dager i perioden september - november og fire dager i desember. Fire ukers ferie (20 dager): Null dager frem til og med august. 14 dager i september, to dager i oktober, en dag i november og tre dager i desember. Det er mulig med små justeringer i uttaksmønsteret i de siste dagene av året uten at arbeidstaker kommer i gjeld til arbeidsgiver.

Figur 1. Netto innestående feriepenger i pst. av full opptjening ved forhåndsoptjening og tidligst mulige uttak av tre ukers hovedferie



I figur 2 på neste side er det lagt til grunn at opptjening av feriepenger følger ferieåret som følger kalenderåret. Den blå linjen merket Startverdi=0 viser netto innestående ved utgangen av den enkelte måned for en person som går inn i året uten opptjente feriepengerrettigheter og tar ut ferie (og feriepenger) med et antatt månedsforløp som er konsistent med dagens gjennomsnittlige uttaksmønster.¹⁷ Vi ser at uttaket i juli fordrer at arbeidstager pådrar seg en gjeld tilsvarende vel 28 pst. av full opptjening overfor arbeidsgiver, som tilsvarer 1,4 uker for en person med fem ukers ferie. Gjelden er nedbetalt ved utgangen av november. For at personen ikke skal opparbeide slik gjeld, må vedkommende dermed ha en beholdning av feriepenger tilsvarende 1,4 ukers ferie - eller mer - ved inngangen til året.

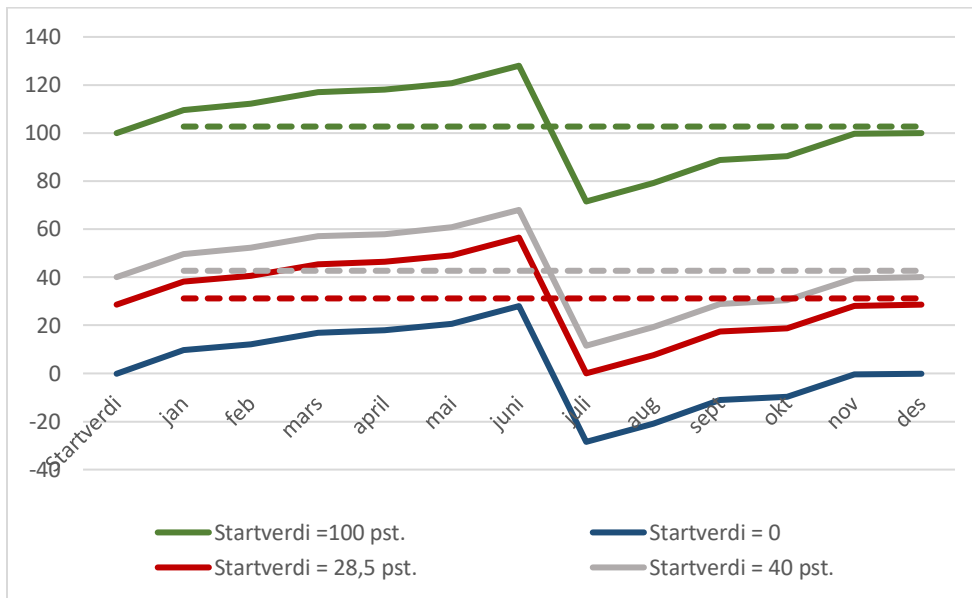
For en person med fem ukers ferie, er det mulig å bygge opp en slik reserve over tid innenfor dagens regler om ferieoverføring. Det fordrer imidlertid at det årlige uttaket av ferie er mindre enn dagens gjennomsnitt frem til den nødvendige reserve er opparbeidet. Som illustrert ved den røde linjen merket Startverdi=28,5 pst. vil en overføring på 1,4 uker og et gjennomsnittlig feriemønster bringe beholdningen ned til, men ikke under, null ved utgangen av juli. Ved utgangen av året er beholdningen oppe i 28,5 pst. igjen, og sykkelen kan begynne på nytt. Gjennomsnittlig innestående på årsbasis utgjør om lag 31 pst. av full opptjening.

Den grå linjen merket Startverdi = 40 pst. viser innestående ved en inngangsverdi på 40 pst., som svarer til at det overføres to ferieuker. Gjennomsnittlig innestående beløp utgjør da nærmere 43 pst. Det fremgår av figuren at det med en slik overføring er mulig å ta ut 3 ukers

¹⁷ Følgende månedsuttak er lagt til grunn for regneeksemplene: januar= 0%, februar=5,7%, mars=6,6%, mai=5,1%, juni=1,4%, juli=60%, august=1,4%, september=0%, oktober=7,8%, november=0% og desember=8%. Månedstallene summerer seg til kvartalstallene oppgitt i tabell 1, se også vedlegget. De kvartalsvise tallene kan imidlertid fordeles på måneder på flere måter. Fordelingen av uttak på de tre månedene i 3. kvartal vil ha særlig betydning for det forløpet som tegnes opp.

ferie i juni og samtidig opprettholde dagens mønster for gjennomsnittlig uttak frem til og med mai. Lange ferier tidlig på året vil imidlertid kreve mulighet til å overføre ytterligere ferie og/eller mulighet til å ta ferie uten lønn før opptjeningen er på plass.

Figur 2. Samtidighetsferie med start av ferieåret 1. januar. Innestående ved utgangen av måneden i pst. av full opptjening ved ulike startbeholdninger. Dagens gjennomsnittlige feriemønster



Den grønne linjen merket Startverdi = 100 pst. viser til sammenligning innestående ved dagens system. Den illustrerer at det er betydelige svingninger i innestående likviditet rundt det årlige gjennomsnittet. Gitt mine tentative forutsetninger om månedlig uttaksmønster viser figuren en nedgang på 56 pst. av gjennomsnittet fra utgangen av juni til utgangen av juli. Gitt beregningsforutsetningene svarer dette til rundt 120 mrd. kroner.

Figuren illustrerer at dagens feriemønster ikke lar seg videreføre i et system med samtidighetsferie, dersom følgende tre forutsetninger skal være oppfylt: 1) Både ferieåret og opptjeningsåret faller sammen med kalenderåret, 2) uttak av ferie må ikke overstige opptjeningen og 3) det er ikke mulig å overføre mer enn en ukes ferie fra ett år til det neste.

System 2

En justering av et system for samtidighetsferie som følger kalenderåret, kan være å gjøre dagens mulighet til å overføre to ukers ferie fra ett år til det neste til en rettighet for arbeidstager, Samtidig må retten til 3 ukers sammenhengende ferie betinges av at arbeidstaker selv har sørget for den tilstrekkelige oppsparing av ferie frem til treukers-uttaket finner sted. Noe av sparingen må foregå i året før det aktuelle ferieåret.

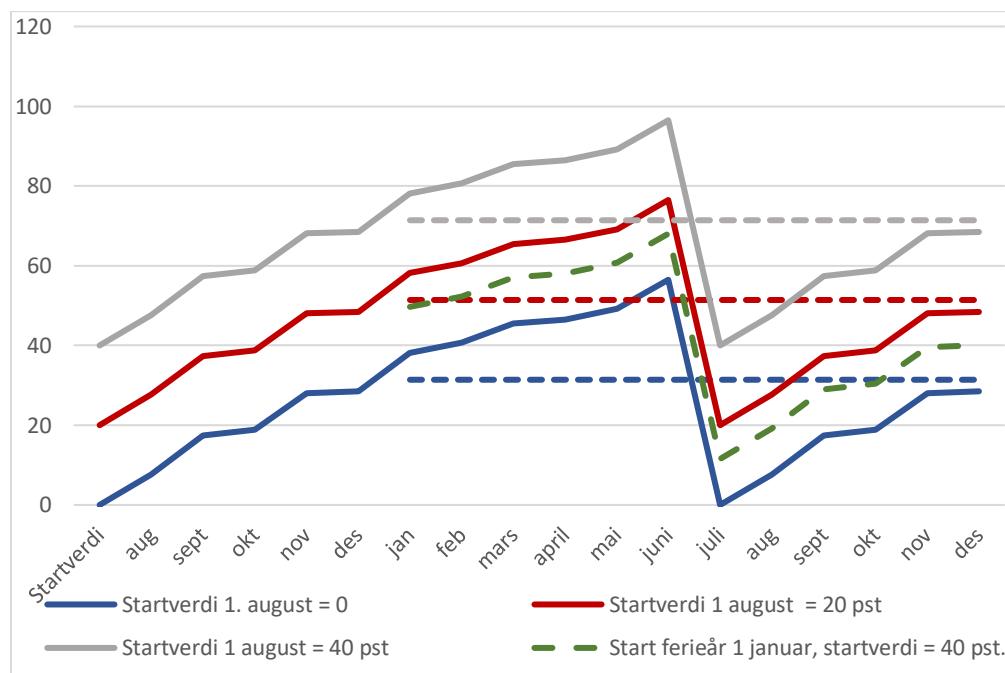
Figur 2 illustrerer at personer med rett til fem ukers ferie kan ta tre ukers sammenhengende ferie i juli fra og med år to i ordningen, dersom uttaket av betalt ferie begrenses til 3½ uke det

første året og resten overføres til neste ferieår. Alternativt kan mulighet til tre ukers sammenhengende ferie i juli sikres fra og med år tre, ved at uttak av ferie begrenses til fire uker det første året og til 4 - 4½ uker det andre året. Gitt gjennomsnittlig uttaksmønster, vil dette gi en beholdning på 1½ til 2 uker som deretter kan overføres fra år til år, og utgjøre den nødvendige bufferen. Personer som ikke ønske å spare på denne måten, må tilpasse uttaksmønsteret til noe som er forenlig med den løpende opptjening. System2 gir mulighet til å ta betalt ferie det første året i arbeid, men en kostnad for arbeidstakerne er mindre valgfrihet enn i dagens system for uttak av ferie gjennom resten av karrieren. Valgfriheten kan økes i den grad det er mulig å ta ubetalt ferie, men det fordrer tilstrekkelig forutgående sparing hos arbeidstaker. Personer med fire ukers ferie kan bare skaffe seg mer fleksibilitet dersom de får mulighet til å ta mindre enn fire ukers betalt ferie inntil den ønskede bufferen er bygget opp. I tillegg må de, som arbeidstakere med fem ukers ferie, ha mulighet til å overføre bufferen fra år til år.

System 3

Hvis begrensningene på muligheten til å ta ut ferie i System 2 betraktes som for strenge, kan et system med samtidighetsferie utformes mer i tråd med den danske ordningen, se figur 3.

Figur 3. Samtidighetsferie med ferieår fra 1 august. Innestående ved utgangen av måneden i pst. av full opptjening ved ulike startbeholdninger. Dagens feriemønster



Poenget her er å starte ferieåret rett etter vanlig periode for uttak av hovedferie. I Norge vil det mest nærliggende trolig være 1. august.¹⁸ Med et slikt system vil netto opptjeningen akkurat

¹⁸ Et alternativ kunne være 1. september, men muligheten til å ta ut lang feire i juni eller i juli vil da bli mer avhengig av at ferie kan overføres mellom år.

være lik gjenstående ferie når uttaket av hovedferie starter, selv uten mulighet til å overføre ferie. Figur 3 gir noen illustrasjoner på utviklingen i gjennomsnittlig netto innestående opptjent beløp gjennom halvannet år for arbeidstakere med fem ukers ferie, gitt at ferieåret starter 1. august. Den antatte fordelingen av uttak av ferie per måned er som i figur 2. Anta først at det ikke er mulig å overføre ferie i det hele tatt, og at hovedferien tas ut i juli. Hvis ferieåret starter 1. august vil nettoopptjeningen utvikle seg som angitt ved den blå kurven i figuren (Startverdi 1. august = 0). Kurven er gjennomgående stigende, med unntak for enkelte måneder der uttaket av ferie er større enn opptjeningen. Ved utgangen av juni er opptjeningen 56 pst. Med 4 pst. opptjening i juli er det da mulig å ta 3 ukers ferie de tre siste ukene i juli for en person med fem uker, uten å komme i gjeld til arbeidsgiver. Den stiplede blå linjen illustrerer at gjennomsnittlig innestående hos arbeidsgiver gjennom kalenderåret utgjør 31 pst. av full opptjening.

En ordning med startverdi lik null gir svært lite fleksibilitet for uttak av hovedferie, dersom denne skal utgjøre tre uker. Noe fremskynding er mulig, hvis hovedferien er den første ferien som tas ut. Hvis hovedferien skal kunne tas ut tidligere på året, må det være mulig å overføre noe ferie fra ett år til det neste. Hvis hovedferien skal kunne tas ut i september, må det være mulig å overføre nærmere tre ukers ferie til neste ferieår. Alternativt kan en gjøre som i Danmark. Som tidligere omtalt er denne delen av fleksibilitetsproblemet her løst ved å forlenge uttaksperioden ut kalenderåret, slik at uttaksperioden blir lengre enn opptjeningsperioden. Muligheten til å ta ut mer ferie tidlig på året er i den danske ordningen bedret ved å åpne for avtalebasert overføring av inntil en ferieuke fra en opptjeningsperiode til den neste.

Vi ser at fleksibiliteten i systemet øker en god del med mulighet til å overføre ferie. Hvis det overføres en uke kan arbeidstaker ha et normalt uttaksmønster fra august til februar, og deretter ta ut tre ukers ferie. Ved overføring av to uker, blir det mulig å ha et normalt uttaksmønster fra august til november og deretter ta ut tre ukers ferie. Uttak av tre ukers ferie kan fremskyndes ytterligere litt, dersom dette er den første ferien som tas ut i ferieåret, men fleksibiliteten vil fortsatt være mindre enn i dagens system.

La oss dernest se på opptjeningsforløpene ved mulighet til å overføre ferie innenfor System 3. Den røde linjen i figur 2 viser utviklingen i innestående beløp fra måned til måned ved startverdier på 20 pst., dvs. ved overføring av en uke fra foregående år.¹⁹ Den grå linjen viser utviklingen i innestående beløp ved overføring av 40 pst. av full opptjening, tilsvarende to uker for en person med fem ukers ferie. Gjennomsnittlig innestående over et kalenderår er gitt ved 51 pst. ved overføring av en ukers ferie og 71 pst. ved overføring av 2 uker (illustrert ved henholdsvis prikket rød og prikket grå linje). Til sammenligning var gjennomsnittlig innestående 43 pst. ved start på ferieåret 1. januar og overføring av to ukers opptjening inn i det nye året.

¹⁹ Dersom samtidighetsferie innføres med start av ferieår 1. august, vil personer med full opptjening i det gamle systemet i gjennomsnitt ha igjen om lag 17 pst. av ferien opptjent året før overgangsåret. Dette tilsvarer i underkant av en uke.

Den stiplede grønne linjen i figur 3 er hentet fra figur 2 og illustrerer utviklingen i innestående feriepenger gjennom et kalenderår dersom opptjeningen starter 1. januar og det overføres 2 ukers ferie inn i det nye ferieåret. Vi ser at innestående er mindre enn dersom en starter opptjeningsåret 1. august og bare har med en uke inn i det nye opptjeningsåret. Innestående er betydelig mindre enn dersom en starter opptjeningsåret 1. august og har med to uker inn. Dette illustrerer igjen at med begrensninger på muligheten til å overføre ferie, får en størst rom for å variere uttaket rundt gjennomsnittlig uttaksmønster ved å starte ferieåret rett etter vanlig uttak av hovedferie. Mulighet til å ta ferie uten lønn forut for full opptjening vil også øke fleksibiliteten.

Innestående likviditet

Gjennomsnittlig innestående gjennom kalenderåret vil være høyere når ferieåret starter 1. august enn når det starter 1. januar, gitt volumet på overføring av ferie. Dette illustreres av de stiplede linjene i figur 2 og figur 3. Virkelig innestående i et system med samtidighetsferie vil imidlertid avhenge av hvor mye ferie som faktisk overføres, og vil ligge mellom nivået uten overføring og nivået ved maksimalt tillatt overføring. Hva dette betyr for gjennomsnittlig innestående beløp er diskutert i vedlegget for System 2 med rett til å overføre inntil to ukers ferie, og for System 3 med rett til å overføre henholdsvis inntil henholdsvis en og to uker (System 3A og system 3B). Beregningsresultatene er gjengitt i tabell 2, som også viser innestående i dagens system, ved to mulige overgangstidspunkt; 31. desember og 31. juli.²⁰

Første søyle i tabell 2 illustrerer at restlikviditeten i det gamle systemet avhenger av om overgangen til nytt system skjer ved årsslutt eller etter normalt uttak av hovedferie. Som tidligere omtalt er likviditeten rundt 60 mrd. kroner høyere ved årsslutt enn etter uttak av hovedferie, gitt forutsetningen om at dette uttaket i hovedsak er gjennomført ved utgangen av juli. For System 3 er dermed forskjellen mellom innestående sluttlikviditet i det gamle systemet og gjennomsnittlig innestående i det nye systemet betydelig mindre enn for System 1 og System 2.

Tabell 2. Anslag for samlet beholdning av feriepenger innestående hos arbeidsgiverne i dagens feriesystem og tre alternative systemer. Mrd. kroner

| | Dagens | System 1 | System 2 | System 3A | System 3B |
|-----------------------|--------|----------|----------|-----------|-----------|
| Gj. Sn. Innestående | 220 | 10 | 60 - 90 | 60 – 100 | 60 – 140 |
| Innestående pr. 31/12 | 220 | | | | |
| Innestående pr. 31/7 | 160 | | | | |

Kilde: Vedleggstabel 2

²⁰ Ubegrenset mulighet til å overføre opptjent ferie fra et ferieår til de første fem månedene av det neste, som i den danske modellen, vil også øke gjennomsnittlig innestående beløp, men det er ikke gjort beregninger av dette.

Som det fremgår av tabell 2, vil full overgang fra dagens feriesystem til det skisserte systemet for samtidsferie redusere arbeidsgivernes innestående likviditet fra et beløp på i størrelsesorden 220 mrd. kroner til et beløp på i størrelsesorden 10 til 140 mrd., avhengig av design av nytt system. Med 5 pst. rente vil rentefordelen avta fra i størrelsesorden 11 mrd. kroner til et sted mellom null og 7 mrd. kroner. Til sammenligning er forskjellen mellom maksimalt og minimalt innestående i dagens system i størrelsesorden 120 mrd. kroner, gitt mine forutsetninger om uttaksmønster.

Hvis overgangen skjedde ved et årsskifte og omfattet alle som i dag er inne i systemet, ville det i utgangspunktet frigjøres opptjente feriepengene tilsvarende 220 mrd. kroner, eller rundt 11 pst. av husholdningenes forbruk i 2023. Dersom overgangen skjedde 1. august, ville opptjente feriepengene utgjøre et noe mindre beløp, i størrelsesorden 160 mrd. kroner, tilsvarende 8 pst. av dette forbruket. Selv om en del av de frigitte midlene trolig ville bli spart, er det fare for at reformen ville gi et betydelig sjokk til samlet etterspørsel, med mulige konsekvenser for prisvekst og Norges Banks rentesetting. Dette kan tilsi at samtidighetsferie ikke bør innføres uten overgangsordninger.

Overgangsordninger vil også lette virksomhetenes tilpasning til lavere innestående likviditet, og lavere rentefordel. Ved overgang fra dagens system til System 1, vil nedgangen i gjennomsnittlig innestående likviditet hos arbeidsgiver på årsbasis være i størrelsesorden 210 mrd. kroner, slik at så å si hele rentefordelen blir borte. Ved overgang til System 2 vil nedgangen i gjennomsnittlig innestående likviditet være i størrelsesorden 130 til 150 mrd. på årsbasis. Dette vil gi en reduksjon i rentefordelen på i størrelsesorden 7 mrd. kroner. Ved overgang til System 3 faller gjennomsnittlig innestående likviditet på årsbasis med 80 – 160 mrd. kroner, og rentefordelen med i størrelsesorden 3 til 7 mrd. kroner. Bare deler av nedgangen i rentekostnader (og likviditet) vil falle på private bedrifter.

Oppsummering

Diskusjonen i dette avsnittet kan oppsummeres som følger: For å kunne gå over til et system med samtidighetsferie der opptjeningsåret og ferieåret følger kalenderåret og uttak av ferie ikke kan overstige opptjente feriepengene, må dagens mulighet til å overføre ferie fra et opptjeningsår til det neste gjøres til en rettighet for arbeidstaker. Alternativt kan ferieår og uttaksmønster bringes bedre i samsvar med hverandre ved å la ferieåret starte rett etter at de fleste lønnstakere har tatt ut hovedferien sin, for eksempel 1. august. Også i dette systemet vil mulighet til å overføre én til to ferieuker øke fleksibiliteten. For å åpne for uttak av ferie på tre uker i de første månedene i et opptjeningsår må det i tillegg være mulig å forlenge uttaksperioden inn i neste opptjeningsår, på lignende måte som i den nye danske ordningen.

Av diskusjonen følger det også at problemet med ubetalt ferie første året i arbeidslivet ikke kan løses ved å ha en variant av samtidighetsferie første året og deretter skifte til det nåværende systemet året etter. Det nåværende systemet bygger jo på at feriepengene for full ferie er tjent opp før ferieåret starter. Dette er ikke mulig ved uttak av betalt ferie første året, med mindre

arbeidsgiver betaler dobbelt. Derimot kan personer med fem ukers ferie bygge opp en beholdning av feriepenger, ved bare å ta ut fire ukers ferie per år gjennom de fem første årene med samtidighetsferie og deretter gå over i dages system. En slik ordning vil imidlertid ikke løse problemet med mangel på fleksibilitet for personer med fire ukers ferie. Det reiser også spørsmål om hvordan personer med fem ukers ferie skal behandles, dersom de skifter jobb før det har gått fem år. Denne formen for todelt system virker i tillegg administrativt tungvint og diskuteres ikke nærmere.

Overgang fra dagens system vil redusere innestående likviditet hos arbeidsgiver fra i størrelsesorden 220 mrd. kroner på årsbasis til et sted mellom 10 og 140 mrd. kroner, gitt beregningsforutsetningene i dette notatet. Innestående likviditet i det nye systemet er større dersom ferieåret starter 1. august, enn dersom det starter 1. januar. Samtidig blir restlikviditeten i det gamle systemet mindre. Forskjellen til dagens innestående kan uansett bli så stor at det gir behov for overgangsordninger.

6 Overgang til et system med samtidighetsferie

Som det fremgår av avsnitt 5, vil en overgang fra dagens feriesystem til et system for samtidsferie gi behov for overgangsordninger, både for å begrense tilførselen av likviditet til husholdningene og for å gi arbeidstakerne tid til å tilpasse seg. Ved diskusjon av overgangsordninger er det nærliggende å skille mellom følgende to spørsmål: 1) Når går arbeidstakerne inn i det nye systemet for samtidighetsferie, og 2) når får medlemmene i det gamle systemet utbetalt innestående restlikviditet.

Tabell 3. Noen modeller for gradvis innfasing av et system for samtidighetsferie

| Varianter for når ferie-penger fra det gamle systemet utbetales | Alternativer for tidspunkt for inntreden i nytt system | | |
|---|--|-----------------------------|--|
| | a) Alle går inn ved oppstart | b) Som ny i arbeidsmarkedet | c) Som ny i arbeidsmarkedet eller ved skifte av jobb |
| i) Ved avgang fra arbeidsmarkedet | Modell A | Modell B | Modell E |
| ii) Ved avgang eller skifte av jobb | Modell B | | Modell F |
| iii) Som et fast beløp hvert år, og resten ved avgang | Modell C | | |

Tabell 3 viser tre alternativ for når personer går inn i det nye systemet; a) ved oppstart, b) ved inntreden i arbeidsmarkedet eller c) ved inntreden i arbeidsmarkedet samt når gjenværende medlemmer av den gamle ordningen skifter jobb. Tabellen viser også tre varianter for nedbetaling av innestående feriepenger fra det gamle systemet; i) hele beløpet nedbetales ved avgang fra arbeidsmarkedet, ii) hele beløpet nedbetales ved avgang eller skifte av jobb, avhengig av hvilken hendelse som inntreffer først, eller iii) et fast (prismregnet) beløp utbetales i et gitt antall år og et eventuelt gjenværende restbeløp utbetales ved avgang.

Danskene ønsket som tidligere omtalt at alle arbeidstakere skulle gå inn i det nye systemet ved oppstart, og de opererer dermed bare med ett system for opptjening. Videre valgte de den første nedbetalingsvarianten, dvs. at utbetaling av innestående i det gamle systemet først finner sted ved avgang fra arbeidsmarkedet. Løsningen omtales som Modell A.

Selv om alle bare tjener opp rettigheter i det nye systemet, må en i denne modellen holde rede på verdien av innestående midler også i det gamle systemet inntil alle har fått utbetalt sine gjenværende tilgodehavender. I dagens ferieordning følger opptjeningen løpende lønnsutvikling, slik at innestående feriepenger pris-omregnes automatisk. Dersom dette systemet stoppes, og innestående settes på «egen konto» slik at beløpene kan følges separat, må gjenværende midler pris-omregnes med årlig lønnsvekst, for at arbeidstaker ikke skal tape. (Den danske utredningen omtaler dette som en form for forrentning.)

En mulighet er at kontoen ligger hos arbeidsgiver, en annen at det opprettes en egen institusjon for å ta vare på midlene. Den danske ordningen gir arbeidsgiverne valget mellom å overføre midlene til et fond eller oppbevare midlene selv (under tilsyn av fondet). Dersom midlene fra det gamle systemet kan bli stående hos arbeidsgiverne når det nye systemet startes, må en ta stilling til hva som skal skje med dem første gang arbeidstaker skifter jobb. I Danmark ser det ut som at det er arbeidsgiveren som kan bestemme om innestående fortsatt skal forbli i egen varetekt eller overføres til fondet.

Som nærmere omtalt nedenfor, kan overgangsperioden forkortes dersom innestående midler både i det nye og det gamle systemet blir utbetalt ved skifte av jobb (Modell B). Ved en slik ordning er det ikke åpenbart at regelverket for oppbevaring og sikring av midlene trenger å være så forskjellig fra dagens, mens den danske ordningen trolig krever et mer omfattende regelverk på dette området. Lengden på overgangsperioden kan også reduseres ved å nedbetale gjenværende beløp med en fast årlig sum over et bestemt antall år, og et eventuelt restbeløp ved uttreden fra arbeidsmarkedet (Modell C).

Hvis overgangen skjer ved et årsskifte, vil det store flertallet av dem som er inne i dagens system ha fulle rettigheter til betalt ferie, og resten vil få det i løpet av ett år. Et alternativ er dermed å endre systemet for alle nyansatte fra et bestemt år, mens de som har opptjente ferierettigheter i den gamle ordningen, forblir der til de går ut av arbeidslivet (Modell D). Det innebærer at en opererer med to systemer for opptjening gjennom hele overgangsperioden, men ingen ansatt tjener opp rettigheter i mer enn ett system. Overgangen er fullført når alle medlemmer av den

gamle ordningen er gått varig ut av arbeidsmarkedet. Det vil gi like lang overgangsperiode som i Modell A. Alternativt kan den gamle ordningen avsluttes når antall gjenværende medlemmer er blitt så vidt lavt at de kan overføres til det nye systemet uten store utfordringer for virksomhetenes likviditet eller den makroøkonomiske balansen.

Et tredje alternativ er at ikke bare de som er nye i arbeidsmarkedet går inn i det nye systemet for samtidighetsferie, men også medlemmer i den gamle ordningen som skifter arbeidsgiver. Som i modell D er det her ingen som er medlem av mer enn en av de to parallelle pensjonsordningene. Dette alternativet gir raskere nedbygging av medlemsmassen i den gamle ordningen enn i Modell D. Hvor raskt innestående i den gamle ordningen reduseres, avhenger av hvilken variant for nedbygging av likviditet som velges. En mulighet er å gjøre som i Danmark, og låse likviditeten inntil gamle medlemmer forlater arbeidsmarkedet (Modell E). Som i den danske modellen må en da operere med to konti for alle arbeidstakere som var inne i det gamle systemet på overgangstidspunktet, der gjenstående beløp fra det gamle systemet årlig prisomregnes i tråd med lønnsutviklingen. Forsert nedbygging av innestående er bare mulig for personer som har gått over i det nye systemet, og fremstår som administrativt tungvint i dette alternativet. Muligheten omtales ikke nærmere.

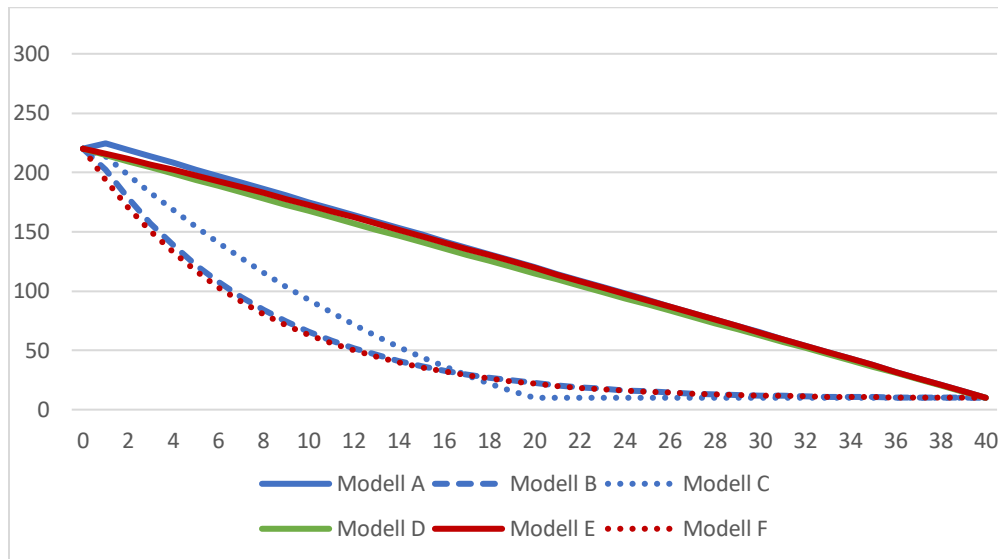
En mer nærliggende variant for nedbetaling i dette alternativet er at alle opptjente feriepenger i det gamle systemet utbetales ved opphør av et arbeidsforhold, uavhengig av om arbeidstaker går over i ny jobb eller går av med pensjon (Modell F). Dette er en videreføring av dagens praksis og ser også ut til å være en mulighet innenfor EU-retten. I Modell F er det til enhver tid bare en konto per arbeidstaker. Både tempoet i overgangen til det nye systemet og tempoet i nedbyggingen av opptjente rettigheter i det gamles systemet avhenger av hvor ofte arbeidstakere bytter arbeidsgiver (turnover).

Nedenfor illustreres utviklingen i gjenstående likviditet i de tre skisserte systemene for samtidighetsferie fra avsnitt 5, ved de seks omtalte overgangsmodellene (se også vedlegget). Ved beregningene er det summarisk lagt til grunn at det til enhver tid er 40 like store aldersklasser inne i arbeidsmarkedet, og at turnover-raten er 10 pst. Det regnes i faste priser fra året før overgangsåret. Ved forsert nedbetaling (Modell C) er det lagt til grunn at gjenværende innestående i det gamle systemet årlig nedbetales med et beløp tilsvarende 5 pst. av opprinnelig tilgodehavende. Det er videre lagt til grunn at gjennomsnittlig innestående på lang sikt er lik 10 mrd. kroner i system 1, 75 mrd. kroner i system 2, og 100 mrd. kroner i system 3. Beløpene er basert på at (nesten) alle overfører nærmere to ukers ferie i system 2 og en ukes ferie i system 3.

Utviklingen ved overgang til System 1 er vist i figur 4. I dette systemet for samtidighetsferie faller de tre overgangsmodellene A, D og E så å si sammen, og viser en tilnærmet rettlinjet nedbygging fra 220 til 10 mrd. over 40 år. Sammenfallet skyldes at gjennomsnittlig innestående beløp i dette systemet for samtidighetsferie er svært lavt, slik at utviklingen domineres av hvor raskt likviditeten fra det gamle systemet bygges ned. Lav innestående likviditet i det nye

systemet forklarer også at modellene B og F ligger svært nær hverandre. I disse to modellene bygges innestående i det gamle systemet ned ved de samme to typer av hendelser; avgang

Figur 4 Utviklingen i innestående beholdning av feriepenger hos arbeidsgiverne ved ulike modeller for overgang til System 1 for samtidighetsferie



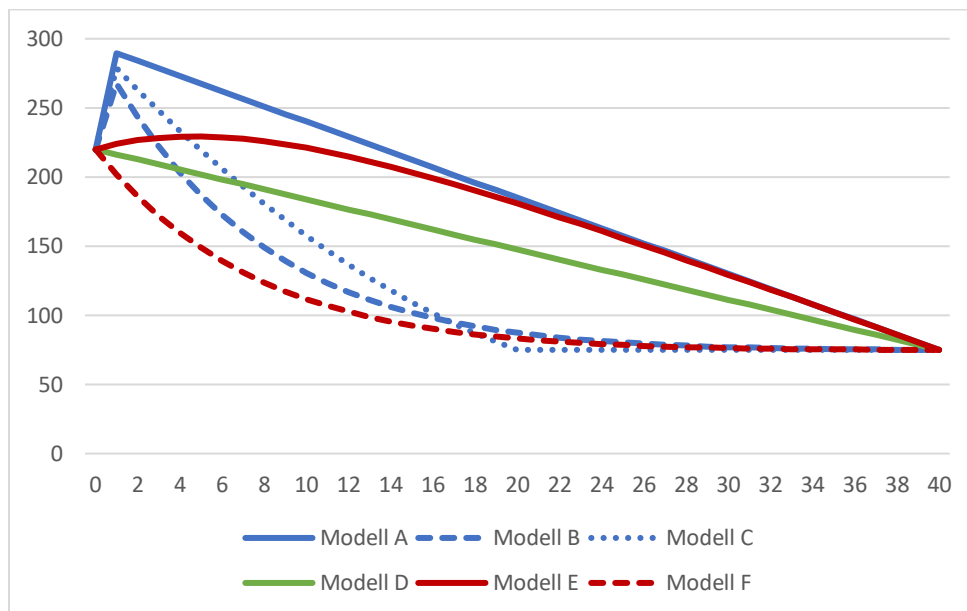
fra arbeidsmarkedet og skifte av arbeidsgiver. I starten bygges også likviditeten litt raskere ned i modellene B og F enn i modell C. I sistnevnte modell bygges likviditeten som omtalt ned med et likt beløp for alle gjenværende medlemmer av den gamle ordningen, og et eventuelt gjenstående beløp ved varig uttrede av arbeidsmarkedet. Etter rundt 15 år er gjenstående innestående midler i disse tre modellene så vidt små at full avvikling ikke burde føre til makroøkonomiske ubalanser eller store utfordringer for virksomhetenes likviditet.

Utviklingen ved overgang til System 2 er vist i figur 5. Som for system 1, viser modell D en jevn nedbygging av innestående, i dette tilfelle fra 220 til 75 mrd. kroner. Ved modell A, B og C, der alle flyttes over i det nye systemet ved oppstart, øker innestående likviditet betydelig i løpet av det første året. Det skyldes at arbeidsgiverne i disse modellene oppbevarer opptjente midler både fra det gamle systemet, og den fulle likviditeten fra det nye systemet. Hvor stort løftet blir fra utgangen av år null til utgangen av år 1, avhenger av hvilken modell for nedbygging som velges, siden nedbyggingen starter allerede det første året.

I starten går nedbyggingen raskest i modell B, men den nye likevekten nås (per forutsetning) tidligst i modell C (etter 20 år). Dersom man bare går inn i dette systemet for samtidighetsferie som ny i arbeidsmarkedet eller ved turnover, er det også stor forskjell på om likviditeten fra det gamle systemet utelukkende bygges ned ved avgang fra markedet (Modell E) eller også ved turnover (Modell F). Økningen i innestående likviditet de første fem årene i denne modellen skyldes at overgangen til det nye systemet – med tilhørende krav om likviditet - går raskere enn

nedbyggingen av likviditet i den gamle ordningen. Som i System 1, er gjenværende innestående midler så vidt lave etter rundt 15 år for modellene B, C, og F, at full avvikling ikke burde føre til makroøkonomiske ubalanser eller store utfordringer for virksomhetenes likviditet.

Figur 5 Utviklingen i innestående beholdning av feriepenger hos arbeidsgiverne ved ulike modeller for overgang til System 2 for samtidighetsferie

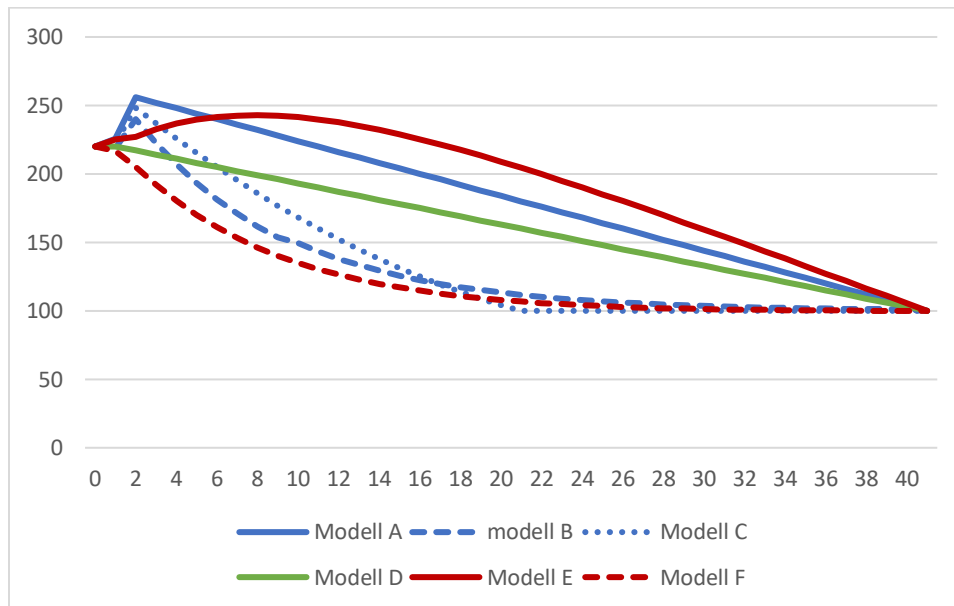


Utviklingen ved overgang til system 3 er vist i figur 6. Det er lagt til grunn at overgang til dette systemet skjer 1. august, og enkelte forhold kan tale for at alle flyttes over i det nye systemet ved oppstart. Et slikt forhold er at en ellers må operere med to ordninger med ulike ferieår. Videre vil en gjennomsnittlig arbeidstaker ha igjen knapt en ukes ferie på dette tidspunktet, gitt min månedsfordeling av dagens kvartalsvise uttaksmønstre. En slik beholdning vil utgjøre en brukbar «startkapital» ved overgang til nytt system.

I System 3 tilsvarer gjenstående opptjening fra det gamle systemet om lag $\frac{3}{4}$ av full opptjening. Dette henger sammen med at overgangen skjer på det tidspunkt i året da innestående likviditet hos arbeidsgiver er på sitt laveste nivå. Dette blir i noen grad motvirket av at innestående likviditet i den nye ordningen er noe høyere. Ved umiddelbar overgang må gjenstående likviditet fra den gamle ordningen settes til side på egen «konto» og pris-omregnes med gjennomsnittlig lønnsvekstrate hvert år.²¹ Som for System 1 og 2 er det en klar mulighet at innestående utbetales når arbeidstaker skifter jobb.

²¹ Dette følger av forutsetningene bak vedleggsfigur 1. Av figuren fremgår det at en gjennomsnittsperson ved utgangen av juli vil ha igjen 17 pst. av samlet opptjening fra året før overgangsåret og at hen på samme tidspunkt har tjent opp 54 pst. av fulle feriepenger. Dette summerer seg til anslaget for netto innestående på samme tidspunkt som avrundet utgjør 72 pst.

Figur 6 Utviklingen i innestående beholdning av feriepenger hos arbeidsgiverne ved ulike modeller for overgang til System 3 for samtidighetsferie



Som for system 1 og 2 viser modell D med to parallelle systemer en jevn nedbygging av innestående, i dette tilfelle fra 220 til 100 mrd. kroner. Ved modellene der alle flyttes over i det nye systemet ved oppstart, øker innestående likviditet etter overgangen, som i System 2. Oppstart sent på året innebærer imidlertid at effekten ikke er uttømt før i det andre året etter overgangen. Hele banen for samlet innestående likviditet ligger også lavere enn i system 2. Dette skyldes at gjenstående beholdning i det gamle systemet er 60 mrd. lavere enn i System 2, mens full opptjening i det nye systemet bare 25 mrd. kroner høyere enn i System 2 (gitt forutsetningene for beregningene). Forløpene for de seks modellene viser for øvrig et liknende mønster som ved system 2.

7. Oppsummering

Notatet har sett på noen varianter av samtidighetsferie for Norge. Utgangspunktet er dagens norske ferielov som skiller mellom rett til ferie og rett til feriepenger, der sistnevnte som omtalt innledningsvis tjenes opp året før ferieåret. Dette gir stor fleksibilitet mht. når på året ferie kan avholdes, så lenge det er enighet mellom arbeidstager og arbeidsgiver. Det er heller ingen opptjeningsmessige hindringer for uttak av tre ukers ferie mellom 1. juni og 30. september, slik ferieloven gir rett til. Isolert sett er det imidlertid en ulempe at nye arbeidstakere må arbeide et helt kalenderår for å opparbeide rett til feriepenger for full ferie året etter. Det er dette aspektet ved dagens ordning som eventuelt kan utfordre EUs bestemmelse om at alle arbeidstakere skal sikres en årlig betalt ferie på minst fire uker. Det kan også vurderes som en uheldig egenskap ved dagens system at en person som endrer stillingsandel eller går opp i lønn i løpet av ferieåret, kan komme i samme situasjon som nye arbeidstakere for differensen mellom ny og

gammel opptjening. Forhåndsopptjening av feriepenger kan betraktes som en form for tvungen sparing, der det oppsparte beløp forvaltes rentefritt av arbeidsgiver. Dette gir også opphav til en rentefordel. Overgang til et system med mulighet til betalt ferie også i det første året i arbeidslivet (samtidighetsferie) vil redusere innestående beløp hos arbeidsgiver, og dermed også rentefordelen. Dette kan være en grunn til å gjennomføre en eventuell overgang gradvis, slik at virksomhetene slipper å tilbakeføre betydelige midler til arbeidstakerne på overgangstidpunktet.

Det er nærliggende å se utformingene av et system for samtidighetsferie i lys av hvordan følgende krav ivaretas:

1. Systemet bør ikke gi arbeidstaker rett til systematisk å bygge opp gjeld til arbeidsgiver ved å ta ut feriepenger eller betalt ferie på forskudd.
2. Systemet bør gi grunnlag for et mønster for uttak av ferie i rimelig overenstemmelse med arbeidstakernes ønsker, evt. i tråd med dagens mønster og ferielovens bestemmelser.
3. Systemet bør gi mulighet for noe individuell variasjon rundt det gjennomsnittlige uttaksmønsteret.
4. Overgangen til nytt system bør utformes slik at det ikke bidrar til makroøkonomisk ustabilitet og slik at arbeidsgiver får tid til å tilpasse seg en situasjon med lavere innestående volum av opptjente feriepenger.

Siden feriepenger opptjenes løpende, vil det enkleste systemet for samtidighetsferie være å også utbetale opptjente feriepengere løpende, sammen med ordinær lønn. Arbeidstaker sørger selv for å spare midler til egen ferie og bestemmer selv, som nå, hvor mye av feriepengene som faktisk skal brukes i ferien, og om det eventuelt skal trekkes på annen sparing. Avvikling av ferie avtales med arbeidsgiver, evt. basert på visse krav eller rettigheter til uttaksmønster, men uavhengig av hvor mye feriepengere som til enhver tid er utbetalt.

Dette systemet er imidlertid ikke i samsvar med dagens ferielov, som fastslår at feriepengere først utbetales ved uttak av ferie, og som hovedregel bare for det antall dager uttaket gjelder. Det kan se ut til at heller ikke EU godtar at arbeidsgiver betaler ut ferielønn som en integrert del av den alminnelige lønn, med den begrunnelse at det kan føre til at den årlig betalte ferie reelt sett erstattes med en finansiell godtgjøring.

Dagens norske system innebærer at personer som er uten full opptjening, kan ta ut ferie (uten lønn) utover det som følger av innestående beholdning av feriepengere. Hvis en slik regel kan gjøres til en integrert del av et system med samtidighetsferie, vil noe som ligner på den enkle varianten omtalt over, kunne tillempes. Hvis uttak av ferie uten betaling utelukkes som en integrert del av systemet, bringes vi over i en situasjon med likhetstrekk med den danske ordningen, der arbeidstaker tjener opp rett til betalte feriedager.

Et krav om at all ferie må tjenes opp før den tas ut, vil i betydelig grad begrense mulighetene til å videreføre dagens uttaksmønster. For eksempel må en person med fem ukers betalt ferie

arbeide om lag 6½ måned for å tjene opp uttak av tre ukers betalt ferie. I et system for samtidighetsferie der ferieåret følger kalenderåret, betyr det at hovedferien først kan starte i annen halvdel av juli. For en person med fire ukers betalt ferie kan ferien først tas ut fra rundt midten av september. Fleksibiliteten i systemet kan økes ved å gi arbeidstaker rett til å overføre ferie og/eller ved å starte opptjeningsåret rett etter normalt uttak av hovedferie.

Hvis arbeidstaker har rett til å overføre to ukers ferie fra et ferieår til det neste, er det mulig å videreføre et uttaksmønster i tråd med dagens gjennomsnitt, også i et system der opptjeningsår, uttaksår og kalenderår faller sammen. Fleksibiliteten rundt uttak kan økes dersom en tillater ferieåret å avvike fra kalenderåret, for eksempel at det starter 1. august eller 1. september. Den kan økes ytterligere ved å ha en uttaksperiode som strekker seg noen måneder inn i neste opptjeningsår, slik det er gjort i den danske ordningen. Dersom det maksimalt er mulig med rett til å overføre en ukes ferie fra et ferieår til det neste, er det trolig nødvendig å flytte ferieåret for å gi tilstrekkelig fleksibilitet. Uansett hvilken løsning som velges, vil fleksibiliteten bli mindre enn i dagens system. Dette er en uunngåelig ulempe ved å gi alle arbeidstager mulighet til å ta ut fire ukers betalt ferie også i sitt første arbeidsår.

Avhengig av hvordan et system med samtidighetsferie utformes, vil overgang fra dagens system redusere innestående likviditet hos arbeidsgiver fra i størrelsesorden 220 mrd. kroner på årsbasis til et sted mellom 10 og 140 mrd. kroner, gitt beregningsforutsetningene i dette notatet. Innestående likviditet i det nye systemet er større dersom ferieåret starter 1. august eller 1. september, enn dersom det starter 1. januar. Samtidig blir restlikviditeten i det gamle systemet mindre. Forskjellen til dagens innestående kan uansett bli så stor at det gir behov for overgangsordninger, både for å begrense tilførselen av likviditet til husholdningene og for å gi arbeidstakerne tid til å tilpasse seg.

Ved diskusjon av overgangsordninger er det nærliggende å skille mellom når arbeidstakerne går inn i det nye systemet for samtidighetsferie, og når medlemmene i det gamle systemet får utbetalt innestående restlikviditet. Notatet ser på tre alternativ for når personer går inn i det nye systemet; a) ved oppstart, b) ved inntreden i arbeidsmarkedet eller c) ved inntreden i arbeidsmarkedet samt når gjenværende medlemmer av den gamle ordningen skifter jobb. Det er også skilt mellom tre varianter for nedbetaling av innestående feriepengene fra det gamle systemet; i) ved avgang fra arbeidsmarkedet, ii) ved avgang eller skifte av jobb, avhengig av hvilken hendelse som inntreffer først, eller iii) i form av utbetaling av et fast (prisomregnet) beløp i et gitt antall år samt av et eventuelt gjenstående restbeløp ved avgang.

Generelt påvirkes samlet innestående likviditet minst ved overgangen fra gammelt til nytt system dersom overgangen gjøres gradvis. Bevegelsen fra gammelt til nytt likevektsnivå for innestående likviditet går raskest dersom ikke alle arbeidstakere må vente på sitt tilgodehavende helt til de går ut av arbeidsmarkedet. Ved utbetaling ved turnover eller ved nedbetaling med et fast årlig beløp bør det være mulig å avslutte en overgangsordning mye raskere enn i Danmark, der overgangen er anslått å vare i 60 år. Ved vurdering av overgangsordninger bør en også ta hensyn til at endringer i feriesystemet med konsekvenser for

den økonomiske fordelingen mellom arbeidstagere og virksomheter i noen grad kan bli utlignet over tid gjennom lønnsoppgjørene.

Vurderingene i dette notatet er tentative. Diskusjonen kan gjøres mer presis ved en samtidig vurdering også av de juridiske og praktiske føringene for overgang til samtidighetsferie. Dersom enkelte løsninger kan utelukkes av juridiske eller praktiske grunner, kan de gjenstående alternativene analyseres mer detaljert. Beregningene av konsekvensene kan gjøres mer presise, dersom det blir tilgang til bedre informasjon om omfanget av fire versus fem ukers ferie, uttaksmønstre gjennom året, turnover-rater og om samvariasjon mellom slike størrelser og alder og lønnsnivå mv.

Ferieloven regulerer flere av forholdene som har betydning for den mulige utformingen av et system med samtidighetsferie. Noen modeller for samtidighetsferie kan dermed kreve justeringer i loven. Enkelte justeringer bør imidlertid kunne være mulige uten at en bryter med de overordnede hensynene bak loven. Uansett vil utformingen av et system for samtidighetsferie avhenge av hvordan en avveier de ulike hensynene bak utformingen av dagens ferielov, og om noen av bestemmelsene i denne kan vike.

Referanser

Dale-Olsen, H. (2016): Gjennomtrekk av ansatte over tid: Ulike trender i forskjellige næringer? *Søkelys på arbeidslivet*, nr. 1-2 (85-100)

E24 (2023): Bare én av ti har planer om å bytte jobb i år,

<https://e24.no/naeringsliv/i/P4PjM7/bare-en-av-ti-har-planer-om-aa-bytte-jobb-i-aar>

Ferielovsudvalget (2017): Ny ferielov og overgang til samtidighetsferie, Betænkning nr. 1568, Beskjæftigelsesministeriet 2017

FINN (2021): Jobbundersøkelsen 2021, <https://www.finn.no/bedriftskunde/jobb/nytt-om-jobbmarkedet/jobbundersokelsen-2021>

SWD(2023) 40 final: Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time. Commission Staff Working Document 2023, 40

Vedlegg

Nærmere om beregningene av faktisk innestående i de ulike systemene

Som omtalt i avsnitt 3 kan et anslag for (det kvartalsvise) tidsforløpet for uttaket av ferie leses ut av Arbeidskraftsundersøkelsens opplysninger om ulike typer fravær. Vedleggstabell 1 gjengir denne undersøkelsens tall for andelen av samlet årlig uttak av ferie som falt i de ulike kvartalene, regnet som gjennomsnitt for de ti siste årene før covid-pandemien. Akkumulert uttak av ferie er vist i andre linje i tabellen.

Vedleggstabell 1. Uttak og opptjening av ferie. Gjennomsnitt 2010 - 2019

| | 4.kvartal | 1. kvartal | 2. kvartal | 3. kvartal | 4. kvartal |
|------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Uttak | | 9,7 | 13,1 | 61,5 | 15,8 |
| Akk. Uttak | | 9,7 | 22,8 | 84,3 | 100,0 |
| Opptjening | | 26,5 | 25,9 | 21,7 | 25,9 |
| Akk. Opptjening | | 26,5 | 52,5 | 74,1 | 100,0 |
| Akk. Net. opptj. | | 16,8 | 29,7 | -10,2 | 0,0 |
| Innestående* | 100,0 | 116,8 | 129,7 | 89,8 | 100,0 |

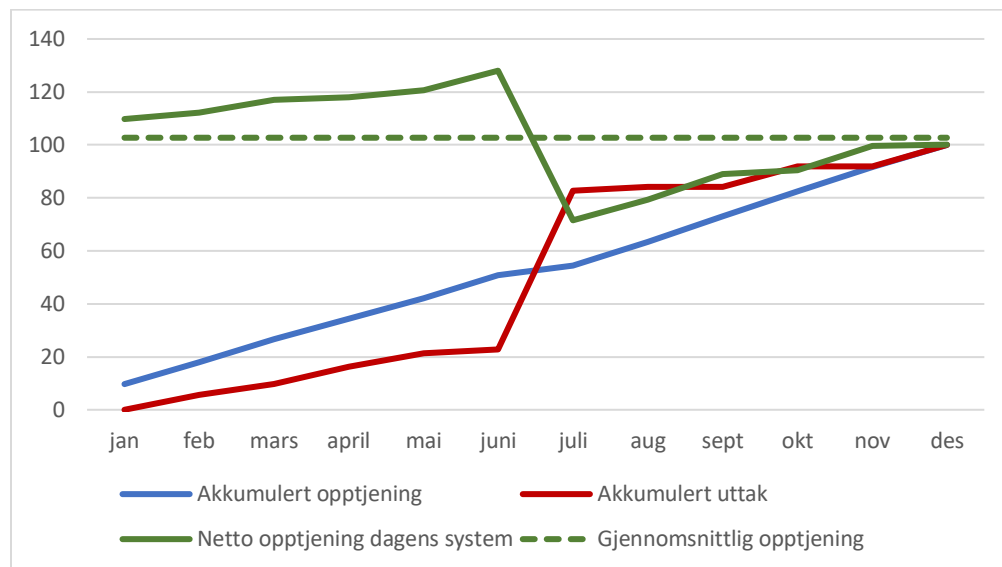
* Innestående ved utgangen av kvartalet for personer som har full opptjening i systemet året før beregningsåret.

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse og egne beregninger

Etter justering for at det ikke tjenes opp feriepengene ved uttak av ferie (og for timelønne i utgangspunktet heller ikke på bevegelige helligdager), gjengis det et grovt anslag på gjennomsnittlig kvartalsvis opptjening i linje tre i tabellen. Den kvartalsvise opptjeningen er målt som andel av full i opptjening. Det er lagt til grunn at 90 pst. av arbeidstakerne har 5 ukers ferie og de resterende 10 pst. har 4 ukers ferie. Akkumulert opptjening gjennom ferieåret er vist i linje fire, og illustrerer også innestående i første arbeidsår for en person som begynner i arbeidslivet ved inngangen til 1. kvartal. Akkumulert nettoopptjening er vist i linje 5, også her som andel av full opptjening. Den nederste linjen viser gjennomsnittlig innestående ved utgangen av det enkelte kvartal for en person som har full opptjening i systemet ved utgangen av året før beregningsåret. Det tilhørende gjennomsnittet over fire kvartaler blir 109 pst. av full opptjening av feriepengene.

Beregningen legger implisitt til grunn at uttaket av ferie i et kvartal fordeles jevnt på kvartalets måneder. Dette er neppe tilfelle, og vedleggsfigur 1 nedenfor viser et månedsforløp for nettoopptjening basert på en litt annen fordeling av kvartalsuttaket på måneder.

Vedleggsfigur 1. En mulig månedsfordeling av akkumulert opptjening, akkumulert uttak og nettoopptjening i dagens system.



Figuren er basert på følgende forutsetning om gjennomsnittlig månedsuttak: januar= 0%, februar=5,7%, mars=6,6%, mai=5,1%, juni=1,4%, juli=60%, august=1,4%, september=0%, oktober=7,8%, november=0% og desember=8%. Månedstallene summerer seg til kvartalstallene oppgitt i vedleggstabell 1. De kvartalsvise tallene kan imidlertid fordeles på måneder på flere måter. Forløpene i figuren må derfor betraktes som en tentativ beskrivelse av konsekvensene av dagens uttaksmønster.

I figuren anslås netto innestående til 103 pst. av full opptjening. Andre månedsforløp som er konsistente med kvartalstallene kan gi et litt høyere eller litt lavere anslag. Hverken vedleggstabell 1 eller vedleggsfigur 1 tar høyde for at personer som endrer tilknytning til arbeidslivet i løpet av året, vil ha lavere innestående opptjening. Vi kan skille mellom tre grupper: personer som er nye i arbeidsmarkedet og derfor ikke har full opptjening, personer som forlater arbeidsmarkedet for godt, og personer som skifter arbeidsgiver.²²

De to første gruppene utgjør til sammen tre årskull, mens størrelsen på den siste gruppen avhenger av turnover. Dale-Olsen (2016) anslår gjennomsnittlig turnover til 14 – 16 pst. i perioden 1996 til 2012, målt som ansettelser pluss fratreden minus vekst i antall ansatte. Siden en person som skifter arbeidsgiver vil bli telt med to ganger i dette målet, vil den relevante raten for beregning av innestående pensjon være halvparten, dvs. 7 til 8 pst. I FINNS jobbundersøkelse 2021 opplyses det at 25 pst. av de spurte har skiftet jobb de to siste årene, tilsvarende minst 12,5 pst. per år (siden noen kan ha skiftet mer enn en gang). E24 (2023) opplyste med Opinion som kilde at bare en av ti heltidsansatte planla å søke ny jobb i 2023. I mangel av mer oppdaterte tall av god kvalitet legger jeg til grunn at 10 pst. av de sysselsatte

²² Personer som skifter arbeidsgiver, må selv ta vare på det beløpet som utbetales ved opphør av det første arbeidsforholdet.

skifter arbeidsgiver hvert år, og at de som skifter jobb i gjennomsnitt har innestående et beløp som tilsvarer 75 pst. av gjennomsnittlig innestående for personer med full opptjening som ikke skifter jobb. Samme forutsetning gjøres gjeldende for nyansatte som gjennomsnitt over de to første årene og for de som går ut av arbeidslivet. Med en illustrasjonsmessig forutsetning om 40 årskull gir dette et gjennomsnittlig innestående tilsvarende i underkant av 96 pst. av beløpet for stabilt ansatte med full opptjening. Dette beløpet kan tentativt anslått til 103 pst av full opptjening, når uttaksmønsteret brytes ned på måneder i tråd med forutsetningen bak figur 1. Gitt den store usikkerheten i beregningene synes det rimelig å legge til grunn at gjennomsnittlig innestående opptjening gjennom året utgjør i størrelsesorden det samme som full opptjening. Hvor mye utgjør dette i kroner?

Vi bruker samlet lønnssum i Nasjonalregnskapet som et anslag på summen av lønn og feriepenger. Anta at feriepenger i gjennomsnitt tjenes opp med en sats på a pst. per år av lønn. (Det tjenes ikke opp feriepenger av feriepenger) I så fall vil feriepengene utgjør en andel $a/(1+a)$ av lønnssummen. Hvis alle hadde fem ukers ferie, kan $a/(1+a)$ anslås til 11 pst. Dette tallet trekkes ned av at ikke alle har fem ukers ferie, men ved en presis beregning burde en ta hensyn til at gjennomsnittlig inntekt kan være forskjellig for personer med fire og fem ukers ferie. Hvis den sistnevnte gruppen har høyere gjennomsnittlig inntekt, er $0,9*12,3 \text{ pst.} + 0,1*10,2 \text{ pst.} = 12,1 \text{ pst.}$ en nedre grense for a for personer under 60 år. De over 60 har tilleggsopptjening på 2,3 pst. av lønn opp til 6 G. I 2022 utgjorde denne gruppen om lag 7 pst. av de sysselsatte over 19 år, og om lag 75 pst. av de sysselsatte hadde lønn under 6 G. Medregnet opptjeningen for personer over 60 kan dermed a anslås til 12,2 pst. og $a/(1+a)$ fortsatt til i størrelsesorden 11 pst. av lønnssummen. Med en lønnssum på rundt 2000 mrd. kroner i 2022, kan full opptjening anslås til rundt 220 mrd. kroner. I lys av diskusjonen over vil dette også bli brukt som anslag for gjennomsnittlig innestående beløp. Innestående hos næringslivet kan grovt anslås til knapt 70 pst. av dette, målt ved næringslivets andel av samlede lønnskostnader.

Et anslag på arbeidsgivernes alternativrente kan beregnes med utgangspunkt i Norges Banks vurdering av nivået på den nøytrale realrenten i pengemarkedet. I Pengepolitisk rapport 3/2023 anslås denne rentestørrelsen til å øke til om lag $1\frac{1}{2}$ pst. i 2024 og 2025. Med inflasjon rundt inflasjonsmålet på 2 pst. gir dette en nominell rente på 3,5 pst., på linje med gjennomsnittet for de siste 30 årene før inflasjonen tok av i 2022.²³ Med et påslag på 1,5 prosentheter opp til en utlånsrente tilsvarende renten på husholdningenes rammelån, tilsvarer dette en nominell rente på 5 pst. per år. Mange bedrifter vil ha dårligere sikkerhet for lån enn husholdninger og må dermed muligens betale et noe høyere påslag. På den annen side står offentlig forvaltning trolig overfor en noe lavere innlånskostnad. 5 pst. fremstår dermed som et mulig utgangspunkt for å anslå rentegevinsten.²⁴ Dette gir et anslag på den samlede rentefordelen for næringsliv og

²³ Norge har hatt inflasjonsmål siden 2001, men inflasjonen kom ned mot det gamle inflasjonsmålet på $2\frac{1}{2}$ pst. allerede i 1992. Etter dette lå inflasjonen relativt stabilt i underkant av $2\frac{1}{2}$ pst.

²⁴ Siden vi her ser på situasjonen for næringsliv og forvaltning under ett spiller muligheten til å trekke fra renteutgifter på skatten ingen rolle for størrelsen på den samlede rentefordelen, kun for fordelingen av denne på de to gruppene.

offentlig forvaltning på 11 mrd. kroner per år, eller om lag ½ pst. av lønssummen. Næringslivets andel kan anslås til 70 pst. av dette, tilsvarende noe under 8 mrd. kroner før skatt i 2022, og rundt 6 mrd. kroner dersom vi også tar hensyn til selskapsskatten.

Overgang til samtidsferie vil påvirke innestående beløp på flere måter. For det første vil gjennomsnittlig innestående utgjøre en mindre andel av full opptjening enn i dagens system. Størrelsen på full opptjening vil imidlertid også bli påvirket. Ved samtidighetsferie vil innestående i det nye systemet være opptjent av ferieårets inntekt. Ved generell lønnsvekst vil denne ligge litt høyere enn opptjening basert på lønn i året før ferieåret. På den annen side betyr dette at opptjeningsraten kan settes litt lavere i et system med samtidighetsferie, uten at feriepengene reduseres. I fortsettelsen resoneres det som om disse to forholdene nøytraliserer hverandre.

I System 1 vil gjennomsnittlig innestående tilsvare ½ månedsoptjening, tilsvarende rundt ti mrd. kroner med en lønssum som i 2022. I System 2 og System 3 kan gjennomsnittlig innestående per kalenderår for en person med full opptjening som ikke skifter jobb anslås til 31 pst., jf. figurene 2 og 3 i avsnitt 5. For en person som skifter jobb vil gjennomsnittlig innestående utgjøre ¼ av dette. For alle arbeidstakere kan dermed gjennomsnittlig innestående beholdning anslås til rundt 90 pst av dette, tilsvarende 28 pst. av full opptjening. Uten endring i opptjeningsraten vil dette tilsvare 60 mrd. kroner. Beløpet vil være større dersom samtidighetsferie kombineres med en systematisk overføring av ferie fra et opptjeningsår til det neste. Med rett til å overføre inntil en uke kan beløpet komme opp i størrelsesorden 100 mrd. kroner. Med rett til å overføre to ukers ferie blir det maksimale beløpet 140 mrd. kroner under våre forutsetninger. Disse tallene må ikke betraktes som mer enn svært tentative illustrasjoner.

Faktisk innestående i et system med samtidighetsferie vil imidlertid avhenge av hvor mye ferie som faktisk overføres, og vil ligge mellom nivået uten overføring og nivået ved maksimalt tillatt overføring. Uavhengig av startpunkt blir minimumsnivået dermed 31 pst. av full opptjening, før en tar hensyn til betydningen av turnover. Med rett til å overføre inntil to uker ferie fra et opptjeningsår til det neste er maksimumsnivået før justering for turnover anslått til 43 pst. av full opptjening når ferieåret følger kalenderåret (System 2) og 71 pst. når ferieåret starter 1 august (System 3). Med en turnover på 10 pst. og gjennomsnittlig 40 år i arbeidslivet, kan minimumsnivået anslås til i størrelsesorden 28 pst. og maksimumsnivåene til henholdsvis 39 og 64 pst av full opptjening. System 3 kan også fungere dersom retten til å overføre ferie begrenses til en uke, og gjennomsnittlig innestående blir da 46 pst. etter justering for turnover. Med full opptjening tilsvarende 220 mrd. kroner, kan gjennomsnittlig innestående og anslås som i vedleggstabell 2 for dagens system og de tre systemene omtalt i dette vedlegget.

For System 2 er det lagt til grunn rett til å overføre inntil 2 ukers ferie. For System 3 vises to varianter, med rett til å overføre henholdsvis inntil én (System 3A) og to (System 3B) uker. Ubegrenset mulighet til å overføre opptjent ferie fra et ferieår til de første fem månedene av det neste, som i den danske modellen, vil også påvirke gjennomsnittlig innestående, men det er ikke gjort beregninger av dette. Beregningsresultatene er gjengitt i vedleggstabell 2. Tabellen viser

også innestående i dagens system per 31. desember og 31. juli, som er nærliggende tidspunkter for overgang fra gammelt til nytt system.

Vedleggstabell 2. Anslag for samlet beholdning av feriepenger innestående hos arbeidsgiverne i dagens feriesystem og tre alternative systemer. 10 pst. turnover. Mrd. kroner

| | Dagens | System 1 | System 2 | System 3A | System 3B |
|-----------------------|--------|----------|----------|-----------|-----------|
| Gj. sn. Innestående | 220 | 10 | 60 - 90 | 60 – 100 | 60 – 140 |
| Innestående pr. 31/12 | 220 | | | | |
| Innestående pr. 31/7 | 160 | | | | |

Om betydningen av valg av variant for nedbetaling av innestående feriepenger fra det gamle systemet

Ved overgang fra dagens ferieordning til et system med samtidsferie vil restbeløpet av innestående feriepenger i utgangspunktet bli frigitt ved overgangen. I avsnitt 5 påpekes det at dette vil gi behov for overgangsordninger. En nærliggende løsning er at innestående beløp på overgangstidspunktet bare gradvis frigis.

I avsnitt 6 diskuteres tre varianter for nedbetaling av innestående feriepenger fra det gamle systemet; i) hele beløpet nedbetales ved avgang fra arbeidsmarkedet, ii) hele beløpet nedbetales ved avgang eller skifte av jobb, avhengig av hvilken hendelse som inntreffer først, eller iii) et fast (prisomregnet) beløp utbetales i et gitt antall år og et eventuelt gjestående restbeløp utbetales ved avgang. I dette notatet er det som en illustrasjonsmessig forenkling lagt til grunn at det til enhver tid er 40 ett-års aldersgrupper inne i arbeidsmarkedet, og at alle aldersgruppene er like store.

I den første varianten er gjenværende innestående i det gamle systemet proporsjonal med hvor mange av deltakerne i arbeidsmarkedet på overgangstidspunktet som fortsatt jobber. Under våre forutsetninger er denne beholdningen gitt ved:

$$1) N_t = N_{t-1} - 0,025 \cdot N_0$$

Der N_t er gjenværende antall personer med fordringer i det gamle systemet ved utgangen av periode t og N_0 er sum personer i arbeidsstyrken. I variant ii) der hele beløpet nedbetales ved avgang eller skifte av jobb, avhengig av hvilken hendelse som inntreffer først, kan utviklingen i gruppen med gjenværende innestående fra den gamle modellen skrives som

$$2) N'_t = (N'_{t-1} - (N'_{t-1} / N_{t-1}) \cdot 0,025 N_0) (1-u)$$

der utviklingen i N_t er bestemt av 1) og u er turnovergraden. (N'_{t-1} / N_{t-1}) er andelen av avgang fra arbeidsmarkedet som «hentes fra» gruppen av medlemmene fra overgangstidspunktet som fortsatt er medlemmer av det gamle systemet.

Dersom gjenværende innestående beløp nedbetales med et fast beløp i et gitt antall år og et eventuelt restbeløp utbetales ved avgang, er det tjenlig å skille mellom antall personer med gjenværende innestående og størrelsen på dette beløpet. Utviklingen i antall personer er gitt ved 1), og gjenværende innestående per person (B_t) ved

$$3) \quad B_t = B_{t-1} - (1/\beta) * B_0$$

β er lik antall år som nedbetalingen spres over. B_0 er gjennomsnittlig innestående per person på overgangstidspunktet. Samlet innestående er gitt ved produktet av N_t gitt ved 1) og B_t gitt ved 3).

Figurene i avsnitt 6 er basert på disse sammenhengene, med u satt lik 0,1 og β satt lik 20.