



STORTINGET

Innst. 187 L

(2018–2019)

Innstilling til
Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:46 L (2018–2019)

**Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om
Representantforslag fra stortingsrepresentantene
Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti
Toppe om endring av lov om samordning av pen-
sjons- og trygdeytelser**

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endring i samordningsloven

I

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

§ 24 nr. 1 tredje ledd skal lyde:

Dersom tjenstepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet. Dette gjelder også dersom det er tatt ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden på et tidligere tidspunkt. *Det skal likevel ikke benyttes lavere forholdstall enn 1,000 ved beregning av samordningsfradragene.*

II

Endringen trer i kraft straks med virkning fra 1. januar 2011.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 22. november 2018 om statsrådens vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 10. desember 2018 følger vedlagt innstillingen.

Som ledd i komiteens behandling av representantforslaget ble det 31. januar 2019 avholdt høring i saken. Følgende deltok på høringen:

- Landsorganisasjonen – LO
- UNIO
- YS
- Akademikerne
- Pensjonistforbundet
- Landsforbundet for offentlige pensjonister
- Kommunal landspensjonskasse
- Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet, PKH.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Laila Reiertsen og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til at Stortinget i 2010 vedtok nye regler for samordning mellom fleksibel folketrygd og offentlig tjenstepensjon. Disse endringene trådte i kraft fra og med 2011. Komiteen viser til at endringene blant annet innebar at det fra og med

årskullet 1944 ble innført levealdersjustering av offentlig tjenstepensjon samt fleksibel alderspensjon fra folketrygden.

Komiteen viser til at partene ved tariffoppgjøret i offentlig sektor i 2009 inngikk «avtale om offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor» med følgende innhold:

«Dagens regler for offentlig tjenstepensjon (bruttoordningen) og AFP i offentlig sektor videreføres med nødvendige tilpasninger til innføring av fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 2011 og med de tilpasninger som følger av Stortingets vedtak fra mai 2005.

I tråd med Stortingets vedtak skal alderspensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden.

Levealdersjustering i dagens offentlige tjenstepensjon gjennomføres slik at grunnlovsvernet ivaretas. Det gis en individuell garanti for opptjente rettigheter i tjenstepensjonsordningene pr. 1. januar 2011 som sikrer at medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger med 15 år eller mindre igjen til 67 år er sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved 67 år etter 30 års opptjening.

Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år kan ikke i tillegg ta ut folketrygd- eller tjenstepensjonsberegnet AFP.

Beregning av tjenstepensjon – herunder samordning med alderspensjon i folketrygden – skal skje slik at tjenstepensjonen ikke påvirkes av når den nye fleksible alderspensjonen fra folketrygden tas ut. Det gis anledning til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenstepensjonen ved å stå i stilling ut over 67 år.

Det vises til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har en pågående prosess i samarbeid med partene i arbeidslivet for vurdering av særaldersgrensene og fratreden ved disse. Det avtales ikke endringer i gjeldende særaldersgrenser i forbindelse med lønnsoppgjøret 2009.»

Komiteen viser til at tariffoppgjøret i 2009 innebar en videreføring av bruttoordningen og et nei til fleksibel tjenstepensjon og ny fleksibel AFP. En konsekvens av dette er at en ikke får høyere pensjonsnivå ut over full opptjening selv om en fortsetter i arbeid. Komiteen viser videre til at avtalen ble fulgt opp og konkretisert gjennom behandlingen av Prop. 107 L (2009–2010), og innebar i hovedtrekk videreføring av offentlig AFP-ordning, at bruttopensjonen levealdersjusteres når tjenstepensjonen tas ut, men tidligst fra 67 år, en anledning til å kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger og at samordningsfradraget levealdersjusteres som om folketrygden tas ut samtidig med tjenstepensjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at offentlig tjenstepensjon er en bruttoordning som lover et samlet pensjonsnivå fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen. Vurderingen av hvorvidt det hersker en «urett i

dagens lovverk», slik forslagsstiller viser til i representantforslaget, må derfor etter flertallets syn, baseres på om samlet pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen er i tråd med det man med rimelighet kunne forvente etter at samordningsreglene ble tilpasset ny fleksibel folketrygd fra 2011, ikke ved å se på tjenstepensjonsordningen isolert. Ei heller kan man måle en slik eventuell urett ved å sammenligne med hva den enkelte pensjonsmottaker kunne fått med en annen pensjonsordning.

Flertallet viser i den anledning til at pensjonsreformen er et resultat av tverrpolitiske kompromisser mellom arbeidslivets parter, med de fordeler og ulemper som de ulike partene har måttet gi og ta i forhandlingene. Dagens lovverk for medlemmer i offentlige tjenstepensjonsordninger født i årene 1944–1953, er blant annet et resultat av at partene i 2009 sa nei til fleksibel tjenstepensjon og ny fleksibel AFP og heller ville videreføre dagens bruttoordning og dagens AFP. Flertallet viser til at dette i praksis utgjorde et kompromiss, der partene prioriterte dem som ønsket å slutte i jobb før fylte 67 år, på bekostning av dem som ønsket å stå i jobb etter fylte 67 år. Konsekvensen av dette var altså at personer som sluttet i jobb ved 62 år, slapp å betale for tidligere uttak i form av lavere årlig pensjon, mens personer som står i jobb etter 67 år, ikke får noen gevinst i form av økt årlig samlet pensjon etter at de har kompensert for levealdersjusteringen i tjenstepensjonen.

Flertallet mener at hovedpremisset for representantforslaget, nemlig at effektene av samordningsreglene for offentlig ansatte som er født mellom 1944 og 1953, og som står i jobb utover fylte 67 år, ikke var godt nok belyst, er galt. Flertallet mener det fremgår klart av Prop. 107 L (2009–2010) at samlet pensjon for denne aldersgruppen ikke vil øke ved utsatt uttak etter at en har kompensert for den fulle effekten av levealdersjusteringen.

Flertallet viser i den sammenheng til at det gjennom flere medieoppslag har blitt fremvist eksempler på enkeltpersoner som etter samordningsreglene står igjen med null i tjenstepensjon på grunn av de nye samordningsreglene. Flertallet mener en slik utregning av tjenstepensjonen isolert sett blir svært misvisende, all den tid bruttoprinsippet gir en garanti for samlet pensjon, der én del kommer fra folketrygden og en annen fra tjenstepensjon, eksempelvis Statens pensjonskasse, KLP eller kommunale pensjonskasser. Dess større andelen fra folketrygden er, dess mindre blir andelen fra tjenstepensjonen. Hvor stor andel som kommer fra folketrygden, og hvor stor andel som kommer fra tjenstepensjonen, vil således variere fra person til person. Det spesielle for denne aldersgruppen er at beregningen av samlet offentlig tjenstepensjon gjør at den teoretiske folketrygdpensjonen for enkelte vokser seg så stor at den «spiser opp» tjenstepensjonen. I mot-

setning til påslagsmodellen i ny offentlig tjenstepensjon, der tjenstepensjonen kommer på toppen av folketrygden, følger denne aldersgruppen bruttoprinsippet, der samlet offentlig tjenstepensjon ligger fast etter full opptjening. Ettersom bruttopensjonen ikke øker, mens både alderspensjonen fra folketrygden og samordningsfradraget øker ved økt uttak, får vi den situasjonen at samordningsfradraget overstiger tjenstepensjonen. Det betyr derimot ikke at samlet pensjon blir mindre, men at sammensetningen av pensjonen blir annerledes.

Flertallet viser til at økt uttak etter full opptjening ikke ga høyere årlig ytelse før 2011. Årskullene dette forslaget henviser til, får altså en pensjon som er høyere enn bruttogarantien på 66 pst. dersom de utsetter uttaket av pensjon til de har kompensert for effekten av levealdersjusteringen, og de får like høy samlet pensjon som de ville fått før pensjonsreformen ble vedtatt. Flertallet viser til at det medfører riktighet at offentlig ansatte som står i jobb etter 67 år, ville fått høyere samlet pensjon dersom partene i 2009 hadde sagt ja til fleksibel tjenstepensjon. Flertallet mener imidlertid at det blir feil å omgjøre den negative konsekvensen i et forlik for én gruppe, beholde de positive konsekvensene for alle de andre og sende regningen for dette til fremtidens pensjonister og yrkesaktive.

Flertallet viser for øvrig til at det i Granavolden-plattformen er nedfelt at regjeringen vil gjennomføre en evaluering av pensjonsreformen, herunder utviklingen av den reelle pensjonsalderen og kjøpekraften, for å sikre et bærekraftig pensjonssystem for fremtiden.

Flertallet tilrår på denne bakgrunn at forslaget ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Stortingets behandling av Prop. 61 L (2017–2018) Endringer i lov om Statens pensjonskasse, lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser og enkelte andre lover (tilpasning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning til alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye regler), jf. Innst. 343 L (2017–2018). Stortinget fattet følgende enstemmige vedtak i saken:

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for en helhetlig presentasjon/gjennomgang av fremtidig levealdersjustering og samordning for personer med tjenstepensjon fra offentlig sektor i forbindelse med fremleggelsen av nødvendige lovendringer som følge av avtalen om ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor.»

Disse medlemmer viser til at saken har vært på høring med høringsfrist 9. januar 2019. Av felles høringsuttalelse til denne saken fra LO, Unio, YS og Akademikerne fremgår følgende:

«Vi vil påpeke at det heller ikke nå foreslås endringer i samordningsreglene for de som står i jobb til etter at forholdstall/justeringstall 1 er nådd, og som er født 1962 eller tidligere. For de som er født 1963 eller senere vil denne urimeligheten bli fjernet i kombinasjon med innføring av fleksibelt og nøytralt uttak for opptjent bruttopensjon fra 67 år. For personer født i 1962 eller tidligere vil høyere alderspensjon fra folketrygden fortsatt gi tilsvarende reduksjon i årlig netto tjenstepensjon for de som arbeider lenge. Det er sterkt urimelig. Vi imøteser at dette løses i det videre arbeidet nå som det er klarlagt at 1962-kullet er det siste kullet som vil rammes av denne samordningsregelen.»

Disse medlemmer mener at samordningsreglene for alle de berørte årskullene bør sees i sammenheng når ovennevnte sak kommer til Stortinget våren 2019, med en helhetlig gjennomgang av vedtatte og foreslåtte regler for samordning.

Disse medlemmer viser til brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe til arbeids- og sosialministeren, av 6. februar 2019, og til statsrådens svarbrev, av 15. februar 2019, der det fremgår at det pr. i dag er 570 nullpensjonister i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

Disse medlemmer viser til at bakgrunnen for brevet er at KLP i Stortingets høring i saken viste til at det finnes flere nullpensjonister i de offentlige ordningene enn dem som er født 1944–1953, og som fortsetter å arbeide utover den tiden som kreves for å motvirke levealdersjusteringen, og som representantforslaget omhandler. Problemstillingen som reises i representantforslaget, vil også gjelde tilsvarende for årskullene 1954–1962, med avtakende virkning, frem til årskullet født 1963, da ny tjenstepensjon vil være innført. Disse medlemmer mener at alle grupper av nullpensjonister bør sees under ett før man konkluderer med om det skal gjøres endringer i allerede vedtatte samordningsregler. Dette spørsmålet bør også sees i sammenheng med dem som med nye samordningsregler kan ha fått en strengere samordning enn tidligere, herunder personer med lave inntekter og deltidsansatte, jf. Stortingets behandling 4. juni 2018 av Prop. 61 L (2017–2018), jf. Innst. 343 L (2017–2018).

Når det gjelder den problemstillingen som reises i representantforslaget, og tilsvarende problemstilling for årskullene 1954–1962, viser disse medlemmer til regjeringserklæringen, der det fremheves at det er ønskelig at folk står lenger i jobb, og der regjeringen signaliserer at en ønsker å øke aldersgrensen til 72 år. Det vises også til intervju med Høyres finanspolitiske talsperson i Dagsavisen torsdag 7. februar 2019 om det samme. Disse medlemmer viser videre til avtalen mellom partene av 3. mars 2018, der den nye løsningen for tjenstepensjoner i offentlig sektor har gode insentiver til å stå lenger i arbeid for personer født fra og med 1963.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med lov-sak om ny offentlig tjenestepensjon komme tilbake med vurderinger av hvordan en kan styrke arbeidslin-jen for offentlig ansatte født i årene 1944–1962.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet vi-ser til at dette lovforslaget har engasjert nåværende og tidligere offentlig ansatte som reagerer på at deres tje-nestepensjon reduseres ved arbeid ut over fylte 67 år. Dette medlem har merket seg at flere har tatt kon-takt for å gi sin støtte til lovforslaget.

Pensjonsreformens virkninger for årskullene 1944–1953

Dette medlem viser til at pensjonsreformens formål om å få folk til å stå lenger i jobb samt å redusere statens fremtidige pensjonsutgifter er to sider av samme sak. Slik samordningsreglene er for årskullene 1944–1953, er det kun det å spare pensjonsutgifter det er tatt hensyn til. Insentiver til å jobbe lenger ut over det tids-punkt når levealdersjusteringen er kompensert, er fra-værende. Dette medlem vil understreke at dagens regelverk medfører at den opptjente tjenestepensjonen på tidspunktet da levealdersjusteringen var kompen-sert, reduseres for hver måned den ansatte jobber. Det betyr at når den ansatte slutter etter flere år, er den tidli-gere opptjente offentlige tjenestepensjonen redusert – og kanskje helt borte.

Samordningsloven

Dette medlem viser til samordningsloven § 24 nr. 1 tredje ledd:

«Dersom tjenestepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet. Dette gjel-der også dersom det er tatt ut hel eller delvis alderspen-sjon fra folketrygden på et tidligere tidspunkt.»

Dette medlem viser videre til at det i tråd med avtalen med organisasjonene er bestemt at forholdstal-let som anvendes på brutto tjenestepensjon, er begren-set nedover til 1, mens det ikke er lagt inn en tilsvarende begrensning i forholdstallet som brukes på samord-ningsfradraget. Forholdstallet for samordningsfradra-get fortsetter å falle så lenge vedkommende fortsetter i jobb, også selv om vedkommende eventuelt har valgt å ta ut folketrygdpensjonen tidligere.

Dette medlem vil vise til at ved å begrense for-holdstallet til 1,000 for samordningsfradraget som for bruttopensjonen bevares den opptjente, offentlige tje-nestepensjonen for utbetaling den dagen den ansatte slutter i sin jobb, dvs. at både bruttopensjon og samord-ningsfradrag blir beregnet etter forholdstall 1,000 i tråd med Representantforslag 46 L (2018–2019). Forslaget gir pensjonsleverandørene fordelene av sparte pensjonsut-gifter samtidig som arbeidstaker motiveres økonomisk til å jobbe lenger ved at den offentlige tjenestepensjo-nen ikke reduseres når arbeidstaker velger å fortsette i

jobb. Pensjonsreformens to viktigste formål blir slik oppfylt.

Dette medlem vil understreke at reglene om samordningsfradrag for årskullene 1944–1953 ikke oppfyller pensjonsreformens formål når offentlig an-satte arbeider etter at levealdersjusteringen er kompen-sert, fordi offentlig ansatte taper opptjent tjenestepen-sjon hver måned den ansatte jobber videre. Dette medlem mener samordningsreglene for årskullene 1944–1953 går for langt når det gjelder innsparing på bekostning av medlemmenes rettigheter til pensjon. Dette er en direkte årsak til at pensjonsreformens hen-sikt med å gi insentiv til å stå lenge i jobb, ikke er oppfylt for årskullene 1944–1953 når de arbeider ut over det tidspunkt hvor levealdersjusteringen er kompensert fullt ut.

Bred støtte til lovforslaget

Dette medlem viser til at samtlige arbeidstaker-organisasjoner støtter lovforslaget. Det samme gjør Pensjonistforbundet og Landsforbundet for offentlige pensjonister. Kommunenes pensjonsleverandør KLP viser i sitt høringsnotat til komiteen til at lovforslaget harmonerer med det mulige alternativet KLP foreslo i 2009. Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstads-området (PKH) peker på at mange velger å avslutte ar-beidsforholdet før pensjon fra PKH blir redusert, selv om de egentlig ønsker å fortsette arbeidet, fordi de gjer-ne vil få maksimalt igjen for sitt medlemskap i offentlig tjenestepensjon. PKH støtter lovforslaget.

Dette medlem konstaterer på denne bakgrunn at lovforslaget har bred støtte.

Nærmere om lovforslaget i Representantforslag 46 L (2018–2019)

Dette medlem vil understreke at lovforslaget ikke innebærer at systemet for uttak av tjenestepensjon blir nøytralt. Ansatte som utsetter uttaket av tjeneste-pensjon, vil ikke få disse midlene igjen senere, slik et konsekvent nøytralt system ville kreve. Forslaget re-spekterer bare den nøytraliteten som allerede før 2011 var innført når det gjelder uttak av folketrygdpensjon.

Dette medlem vil videre peke på at det ikke er sant at årskullene 1944–1953, slik statsråden skriver, får «om lag samme nivå på samlet pensjon som de ville fått uten pensjonsreformen». Folketrygdpensjonen for års-kullene født mellom 1940 og 1943 kom automatisk til utbetaling fra fylte 67 år (for tidligere årskull delvis fra fylte 67 år og fullt ut fra fylte 70 år). Ansatte født i 1942 som jobbet frem til fylte 73 år, fikk seks års utbetaling av full folketrygd på toppen av sin lønn i tillegg til en sam-let pensjon fra og med avgangstidspunktet på vel 70 pst.

Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer

Dette medlem mener det er svært urimelig at personer født i årene 1944–1953, og som har tjent opp rettigheter i offentlige tjenestepensjonsordninger, får deres opptjente tjenestepensjon inndratt når de arbeider ut over fylte 67 år. Dette medlem er sterkt tvilende til om eksempelvis stortingsrepresentanter selv hadde akseptert dette. Dette medlem vil her vise til følgende sitat fra statsrådens svarbrev av 11. februar 2019 til Senterpartiets stortingsgruppe v/Per Olaf Lundteigen:

«Fra 1. januar 2012 er det innført ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, jf. lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer (stortings- og regjeringpensjonsloven). I den nye ordning beregnes pensjonen helt uavhengig av alderspensjonen fra folketrygden, og slik opptjening omfattes derfor ikke av problemstillingen som arbeids- og sosialkomiteen har til behandling.»

Dette medlem mener det er viktig å få frem at når Stortinget innførte ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer (nye opptjeningsregler ble gitt tilbakevirkende kraft til 1. oktober 2009), vedtok Stortinget en pensjonsordning med ren tilleggspensjon som sikret at denne nye pensjonen beregnes helt uavhengig av alderspensjon fra folketrygden og derfor ikke rammes av samordningsloven. Dette står i sterk kontrast til samordningsregelverkets urimelige konsekvenser, som gjelder for offentlig ansattes tjenestepensjon etter innføringen av samordningsreglene og levealdersjusteringen som trådte i kraft fra 1. januar 2011.

Innbetalt tjenestepensjon

Dette medlem vil vise til at både arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker har finansiert arbeidstakers opptjente tjenestepensjon.

Offentlig ansattes pensjon består av folketrygd og tjenestepensjon. Folketrygden er en rettighet alle ansatte i offentlig og privat sektor opptjener etter de samme prinsipper, og betales gjennom folketrygdavgifter og skatter. Kapital til tjenestepensjon spares opp av offentlig ansatte ved at de betaler 2 pst. av sin bruttolønn, og ved at arbeidsgiver som en del av arbeidsavtalen i dag betaler rundt 13 pst. av lønn til pensjonssparing. Hvor mye arbeidsgiver har betalt, varierer noe, og bestemmes av årlige aktuarberegninger. En må arbeide i 30 år for å oppnå full tjenestepensjon. Offentlig ansatte, som har rett til full tjenestepensjon, kan ha oppspart pensjonskapital på 2 til 3 mill. kroner når de når pensjonsalder. Hvor mye varierer, og avhenger av lønn og hvor lenge man har arbeidet.

Dette medlem viser til at Stortinget i 2010 vedtok pensjonsreformen samtidig som Stortinget vedtok

en ny form for samordning av offentlige tjenestepensjoner med folketrygden for aldersgruppene født fra 1944 til 1953. Virkningen fra 2011 gikk ut på at dess lenger disse arbeidstakerne fortsetter i sin stilling etter 67 år, dess lavere blir tjenestepensjonen. Fortsetter de å arbeide til de blir 73 år, får de ingen tjenestepensjon. Dette medlem vil vise til at ved å arbeide fra 67 år kan et medlem av en offentlig tjenestepensjonsordning spare pensjonskassen for et betydelig årlig beløp i seks år. Samtidig har vedkommende årlig bidratt med sparing i disse pensjonskassene. Vedkommende kan eksempelvis ha spart den offentlige pensjonskassen for til sammen et millionbeløp (summen av sparte utbetalinger og årlige premieinnbetalinger) ved å arbeide fra 67 år til 73 år, samtidig som all opptjent tjenestepensjon nulles ut. Resultatet er at de får null offentlig tjenestepensjon – resten av livet.

Dette medlem mener det er viktig å få frem at eierne av pensjonskassene derfor vil spare et betydelig beløp i utbetalinger av tjenestepensjon samtidig som pensjonskassene får økte innbetalinger. Tapet er tilsvarende stort for arbeidstakeren som har opptjent denne pensjonsrettigheten.

Dette medlem vil understreke at folketrygdens samlede utgifter til pensjon ikke påvirkes av om uttaket av pensjon gjøres fra 67 år eller utsettes til 73 år. Prinsippet om nøytral folketrygd innebærer at en får et noe lavere beløp per år ved uttak 67 år, men utbetalingen skjer over flere år. Tas den ut ved 73 år, blir det større beløp per år, men en får folketrygd i færre år. Det en mottar i sum fra folketrygden om en lever til 86 år, skal bli det samme beløpet.

Dette medlem mener det er hevet over enhver tvil at et slikt system fordeler midler fra den enkelte arbeidstaker til vedkommendes pensjonskasse. Pensjonskassene har lagt til grunn at pensjonsforpliktelsene skal komme til utbetaling, og det er derfor dobbelt urimelig at pensjonskassene både sitter igjen med økte innbetalinger og reduserte utgifter når offentlige ansatte født i 1944–1953 arbeider ut over fylte 67 år.

Dette medlem vil understreke at dagens samordningsregelverk gir utilsiktede konsekvenser når det gjelder fordeling av økonomiske verdier, men også incentiver til arbeid.

Utilstrekkelig informasjon om konsekvensene av å fortsette i jobb

Dette medlem mener årskullene 1944–1953 har vært gitt utilstrekkelig og mangelfull informasjon om konsekvensene av å fortsette i jobb etter 67 år. Dette medlem mener dette er svært uheldig. Dette medlem vil vise til at de offentlige pensjonsleverandørene har hatt en selvstendig økonomisk interesse av at personer født i årene 1944–1953 har fortsatt å jobbe etter fylte 67 år.

Dette medlem er blitt gjort kjent med at Statens pensjonskasse og KLP har gitt manglende opplysninger, men også i noen tilfeller villedende informasjon til medlemmene. Dette er alvorlig fordi det har fratatt medlemmene muligheten til selv å kunne gjøre valg som er riktige for dem økonomisk.

Dette medlem kan ikke se at det finnes tilstrekkelige argumenter for at det ikke skal utbetales tjenestepensjon til disse medlemmene den dagen de blir pensjonister. Det er i tråd med pensjonsreformen at det skal utbetales opptjent pensjon den dagen et medlem i Statens pensjonskasse eller KLP etc. slutter i sitt arbeid. Opptjent pensjon må derfor beregnes etter forholdstall 1 for både bruttopensjonen og samordningsfradraget i tråd med Representantforslag 46 L (2018–2019) for å unngå tap av allerede opptjente pensjonsrettigheter.

Dette medlem vil vise til at det i de første årene etter at pensjonsreformen trådte i kraft, ikke ble gitt tilstrekkelig og riktig informasjon om at tjenestepensjonen ville gå tapt dersom man arbeidet etter at levealderjusteringen var kompensert. De som er omfattet av pensjonsreformen som trådte i kraft 1. januar 2011, fikk dermed ikke en reell valgmulighet.

Regelverket gir et stort personlig økonomisk tap for det enkelte medlem av tjenestepensjonsordningen, og en tilsvarende økonomisk gevinst for pensjonsleverandørene. Folketrygden kompenserer ikke dette tapet. Den fleksible folketrygden er allerede opptjent ved 67 år uavhengig av tjenestepensjonen, og kan utbetales på det tidspunktet den enkelte selv bestemmer.

Dette medlem vil understreke at lovforslaget i Representantforslag 46 L (2018–2019) ikke innebærer at systemet for uttak av tjenestepensjonen blir nøytralt. Ansatte som jobber lenge og derfor utsetter uttak av tjenestepensjon, vil ikke få disse midlene igjen senere, slik et konsekvent nøytralt system ville kreve. Lovforslaget respekterer bare den nøytraliteten som allerede var innført før 2011, når det gjelder uttak fra folketrygden.

Tilbakevirkning i forhold til Grunnlovens bestemmelser

Dette medlem viser til at det under arbeidet med pensjonsreformen ble avgitt mange uttalelser om grunnlovstrid fra Justisdepartementet ved Lovavdelingen på forespørsel fra Arbeids- og sosialdepartementet. Dette medlem merker seg at når samordningsfradraget ble levealderjustert med forholdstall under 1,000 mens bruttopensjonen står fast på 1,000, ble opptjent tjenestepensjon redusert.

Dette medlem viser til at alle organisasjoner for de ansatte i offentlig sektor protesterte sterkt mot løsningen som ble valgt (ny § 24 i samordningsloven), og til og med pensjonsleverandørene protesterte. De ansattes organisasjoner påpekte at forslaget var i strid med det grunnlovsværnet oppsparte offentlige tjenestepensjoner hadde. De ansattes organisasjoner mente at forslaget

var i strid med den avtale som var inngått om pensjonsløsning i 2009.

Dette medlem mener lovforslaget som er fremsatt i Representantforslag 46 L (2018–2019), vil underbygge at pensjonsreformen ikke står i motstrid til grunnlovsværnet til oppsparte offentlige tjenestepensjonsordninger.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I

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

§ 24 nr. 1 tredje ledd skal lyde:

Dersom tjenestepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet. Dette gjelder også dersom det er tatt ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden på et tidligere tidspunkt. *Det skal likevel ikke benyttes lavere forholdstall enn 1,000 ved beregning av samordningsfradragene.*

II

Endringen trer i kraft straks med virkning fra 1. januar 2011.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med lovsak om ny offentlig tjenestepensjon komme tilbake med vurderinger av hvordan en kan styrke arbeidslinjen for offentlig ansatte født i årene 1944–1962.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 2

I

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

§ 24 nr. 1 tredje ledd skal lyde:

Dersom tjenestepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet. Dette gjelder også dersom det er tatt ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden på et tidligere tidspunkt. *Det skal likevel ikke benyttes lavere forholdstall enn 1,000 ved beregning av samordningsfradragene.*

II

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

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:46 L (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe om endring av lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 5. mars 2019

Erlend Wiborg

leder

Kristian Tonning Riise

ordfører



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3611-2

10. desember 2018

Representantforslag 46 L (2018–2019) om endring av lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser

Jeg viser til brev av 22.11.2018 der arbeids- og sosialkomiteen ber om min vurdering av forslag i dokument 8: 46 L (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik og Kjersti Toppe om endring av lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser.

Arbeids- og sosialkomiteen ber om en vurdering av følgende forslag:

«I

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

§ 24 nr. 1 skal tredje ledd lyde:

Dersom tjenestepensjonen tas ut etter fylte 67 år, benyttes forholdstallet på uttakstidspunktet. Dette gjelder også dersom det er tatt ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden på et tidligere tidspunkt. Det skal likevel ikke benyttes lavere forholdstall enn 1,000 ved beregning av samordningsfradragene.

II

Endringen trer i kraft straks med virkning fra 1. januar 2011.»

Forslagsstillerne viser til at bakgrunnen for lovforslaget er å rette opp en urett i dagens lovverk for medlemmer i offentlige tjenestepensjonsordninger født i årene 1944–1953 som fortsetter i offentlig stilling i en viss periode etter fylte 67 år. Forslagsstillerne viser til at uretten er knyttet til reglene for samordning mellom tjenestepensjon og folketrygd som trådte i kraft fra 2011 og som påfører denne gruppen en urimelig reduksjon i utbetalt tjenestepensjon. Forslagsstillerne viser videre til at dersom denne gruppen arbeider lenge nok, vil hele den opptjente tjenestepensjonen gå tapt.

Før jeg kommenterer selve representantforslaget, vil jeg minne om begrunnelsen for og hovedmålsettingene med pensjonsreformen. Pensjonsreformen har primært som mål å sikre et bærekraftig pensjonssystem. Bakgrunnen for reformen er en markert aldring av befolkningen som kom til å stille pensjonssystemet og offentlige finanser ovenfor store utfordringer. Da folketrygdens alderspensjon ble etablert i 1967, sto det nær fire yrkesaktive bak hver pensjonist. Dette forholdstallet var i 2007 blitt redusert til 2,6 og forholdstallet var forventet å bli redusert ytterligere til 1,8 uten endret politikk. Pensjonsreformen er derfor svært viktig for bærekraften i velferdsordningene, både fordi den vil dempe veksten i pensjonsutgiftene som andel av BNP når levealderen øker, og fordi den gir vesentlig bedre insentiver til å stå lenger i jobb.

Pensjonsreformen har blitt omtalt som et «politisk mirakel». Ifølge rådende statsvitenskapelige teorier på 90-tallet skulle det nemlig ikke la seg gjøre å gjennomføre åpenbare innstramminger i pensjonssystemet gjennom vanlige demokratiske prosesser. Jeg mener at grunnen til at det lyktes var gode tverrpolitiske kompromisser, som var grundig utredet og forankret. Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001 da regjeringen Stoltenberg I nedsatte Pensjonskommisjonen. Med avtalen jeg inngikk med partene om ny offentlig tjenstepensjon 3. mars i år er snart den siste brikken i pensjonsreformen på plass. Veien mot en fullstendig pensjonsreform har vært en komplisert prosess med en lang tverrpolitisk historie. Den har handlet om å balansere hensynene til ulike yrkesgrupper, kjønn og generasjoner, og om å finne gode kompromisser som står seg over tid.

For at vi skal lykkes med pensjonsreformens intensjon, å sikre et bærekraftig pensjonssystem, er det viktig at vi står ved de vedtakene som har blitt fattet. Vi vil ikke lykkes med å oppnå et bærekraftig system dersom vi gjør om på tidligere vedtak så snart innsparings tiltakene begynner å virke. Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem er den beste garantien for å sikre pensjonene også for framtidens pensjonister. Vi vil ikke lykkes med dette om vi fortsetter å skyve regningen foran oss gjennom å stadig justere på regelverket.

Når det gjelder selve representantforslaget vil jeg først gjøre rede for gjeldende regelverk for samordning av offentlig tjenstepensjon og hvilke vurderinger som lå til grunn da loven ble vedtatt. Jeg vil også gjøre rede for hvilke utslag gjeldende regelverk gir sammenlignet med systemet som gjaldt før pensjonsreformen. Jeg vil videre gjøre rede for konsekvensene av forslaget, herunder de økonomiske og administrative konsekvensene, før jeg til slutt foretar en samlet vurdering av forslaget.

Gjeldende regelverk for samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning med alderspensjon fra folketrygden

Offentlig tjenstepensjon er en bruttoordning som lover et samlet pensjonsnivå fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen. Bruttonivået er 66 prosent av sluttlønn, gitt full opptjening. Tjenstepensjonen utbetales som differansen mellom bruttonivået og et fradrag for folketrygden. Fradraget for folketrygden omtales gjerne som samordningsfradrag. Bruttoordningen gir et løfte om samlet pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonen, ikke en bestemt fordeling av pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen. I tilfeller der folketrygden utgjør en lav andel av sluttlønnen, blir bidraget fra tjenstepensjonen høyt. I tilfeller der folketrygden utgjør en høy andel, blir bidraget fra tjenstepensjonen lavt.

I tariffoppgjøret 2009 ble det avtalt å videreføre bruttoordningen og AFP i offentlig sektor, men tilpasse bruttoordningen til fleksibel alderspensjon i folketrygden. Avtalen ble fulgt opp gjennom behandlingen av Prop. 107 L (2009–2010) som ble fremmet av Regjeringen Stoltenberg II.

Offentlig tjenstepensjon for årskullene 1944–1953 levealdersjusteres ved hjelp av folketrygdens forholdstall. Forholdstallene tar hensyn til levealderen i befolkningen og øker

mellom årskull som følge av at levealderen øker over tid. Levealdersjusteringen fører til at den årlige pensjonen reduseres noe fra årskull til årskull som følge av at yngre årskull kan regne med flere år som pensjonister. Dette gjelder for en gitt uttaksalder. Den enkelte kan kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette uttaket av pensjon. Bruttopenasjonen levealdersjusteres når tjenstepensjonen tas ut, men tidligst fra 67 år (samordnings-tidspunktet). Ved uttak etter 67 år øker brutto tjenstepensjon inntil forholdstallet er 1,000, det vil si når man har utsatt uttaket tilstrekkelig lenge til at man har kompensert for den fulle effekten av levealdersjusteringen. Dersom uttaket utsettes utover dette tidspunktet, øker ikke bruttopensjonen.

Alderspensjon fra offentlig tjenstepensjon samordnes med alderspensjon fra folketrygden tidligst fra 67 år. Fradraget for alderspensjon fra folketrygden levealdersjusteres også ved hjelp av forholdstall for årskullene 1944–1953. Når samordningsfradraget levealdersjusteres, legges forholdstallet som gjelder på samordningstidspunktet til grunn, uavhengig av om folketrygden er tatt ut tidligere. Ved uttak av tjenstepensjon etter 67 år øker samordningsfradraget. Det er ingen tilsvarende nedre grense på 1,000 for samordningsfradraget som det er på bruttopensjonen. Dette innebærer at tjenstepensjonen, etter samordning, blir lavere dersom uttaket utsettes utover det som kreves for å kompensere for levealdersjusteringen, dvs. utover alderen hvor forholdstallet er 1,000.

Jeg mener at det går tydelig fram av Prop. 107 L (2009–2010) at samlet pensjon ikke skal øke ved utsatt uttak etter at en har kompensert for den fulle effekten av levealdersjusteringen, dvs. etter at forholdstallet er 1,000. I proposisjonen blir det blant annet pekt på at flere høringsinstanser har argumentert for at samlet pensjon skal øke som følge av at folketrygden øker ved fortsatt arbeid etter at brutto tjenstepensjon utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Departementet har følgende vurdering i proposisjonen:

«Departementet viser til at tariffpartene i offentlig sektor ikke ble enige om å innføre fleksibelt nøytralt uttak av offentlig tjenstepensjon, men å videreføre dagens bruttoordning som blant annet innebærer at en ikke får høyere pensjonsnivå utover full opptjening selv om en fortsetter i arbeid. Å begrense samordningsfradragene når forholdstallet i folketrygden er lavere enn 1 ville medført at det ble innført fleksibilitet oppover i de offentlige tjenstepensjonsordningene, og vi ville fått en ny samordningsfordel.»

I sin vurdering skriver departementet videre:

«Departementet foreslår at brutto tjenstepensjon ved arbeid etter 67 år kan øke til en har kompensert for effekten av levealdersjusteringen. Det vil si at pensjonen kan øke inntil forholdstallet er 1. Departementet foreslår videre at opptjening av tjenstepensjon og alderspensjon fra folketrygden ut over dette ikke får konsekvenser for samlet pensjon. Dette er ikke til hinder for at pensjonen kan øke som følge av at pensjonsgrunnlaget blir høyere eller at tjenestetiden øker.»

Stortinget ble altså, av regjeringen Stoltenberg II, forelagt at samlet pensjon ikke skal øke ved utsatt uttak etter at en har kompensert for levealdersjusteringen, dvs. etter at forholdstallet er 1,000.

I arbeids- og sosialkomiteens oppsummering av forslagene står det blant annet:

«Det foreslås videre at brutto tjenstepensjon ved arbeid etter 67 år kan øke slik at en kan kompensere for effekten av levealdersjusteringen. Det vil si at pensjonen kan øke inntil forholdstallet er 1. Arbeid utover denne alderen vil normalt ikke få betydning for samlet pensjon, bortsett fra tilfeller der pensjonsgrunnlaget blir høyere eller tjenestetiden øker.»

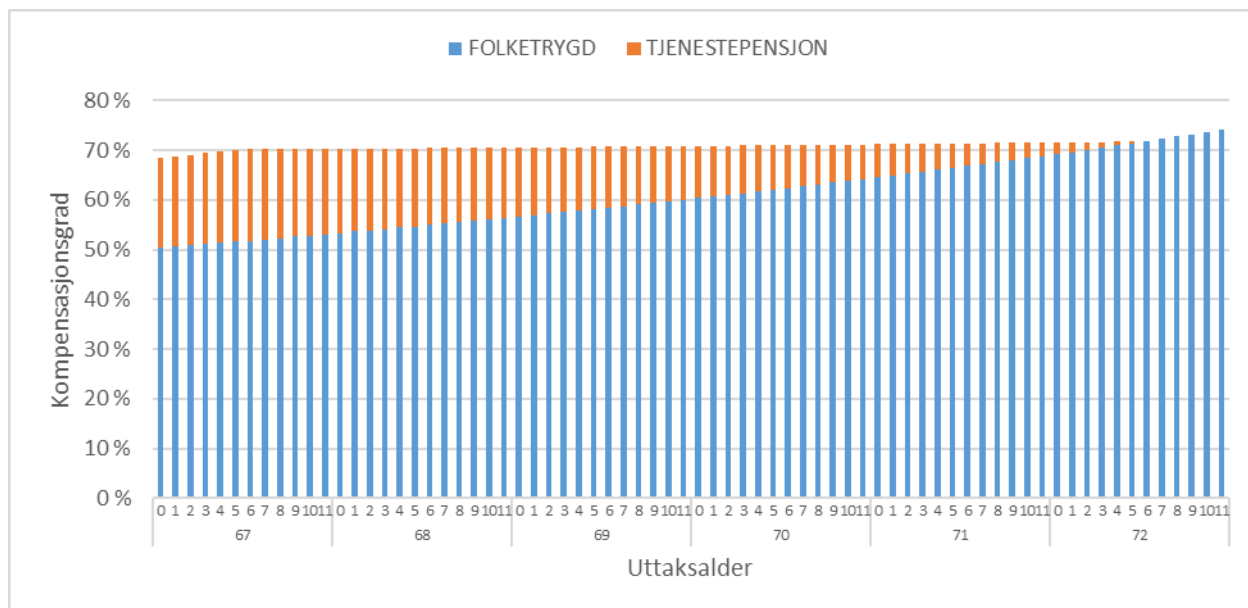
Flertallet i komiteen hadde ikke merknader til forslaget og sluttet seg til forslagene fra regjeringen Stoltenberg II. Flertallet hadde ingen merknader til forslaget selv om Fremskrittspartiets medlemmer skriver at de «har merket seg at regjeringen har valgt den

strengest tenkelige beregning når offentlig ansatte jobber lenger enn «den nødvendige pensjonsalder».

Utslagene ved gjeldende regelverk, sammenlignet med systemet som gjaldt før 2011

For årskull født fra og med 1944 ble det altså fra og med 2011 innført levealdersjustering av offentlig tjenstepensjon samt fleksibel alderspensjon fra folketrygden. Jeg velger å belyse utslagene ved gjeldende regelverk ved å se på 1948-kullet. Figur 1 under illustrerer samlet pensjon og sammensetningen av pensjonen for 1948-kullet etter uttaksalder.

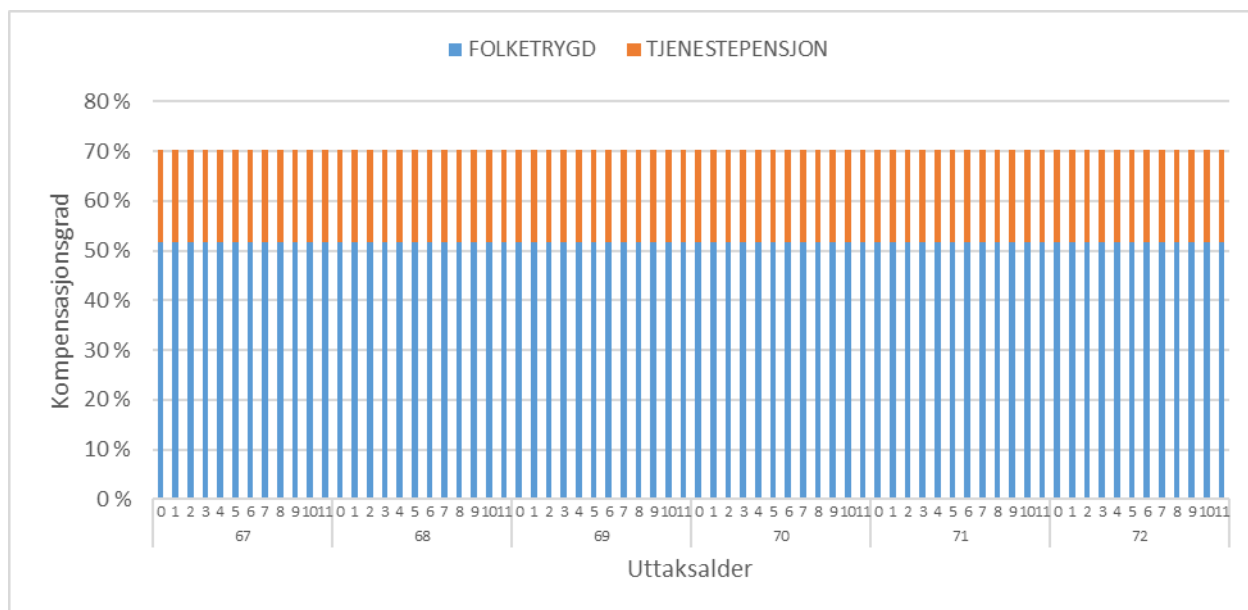
Figur 1 Samlet pensjon og sammensetning av pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrader målt i prosent. 1948-kullet. Gjeldende regler



Samlet pensjon øker med utsatt uttak frem til 67 år og 6 måneder, da er forholdstallet til 1948-kullet 1,000. Hele effekten av levealdersjusteringen er da kompensert for og samlet pensjon tilsvarer nivået offentlig ansatte hadde før pensjonsreformen. Uttak etter 67 år og 6 måneder øker ikke samlet pensjon. Utsatt uttak øker alderspensjonen fra folketrygden og også samordningsfradraget, mens bruttopensjonen ikke øker. Tjenstepensjonen etter samordning reduseres som en følge av dette, men samlet pensjon er høyere enn bruttonivået på 66 prosent på grunn av samordningsfordelene. Ved utsatt uttak til 72 år og 6 måneder overstiger samordningsfradraget nivået på bruttopensjonen, og det blir ikke utbetalt tjenstepensjon. De som utsetter uttaket til etter 72 år og 6 måneder mottar altså kun alderspensjon fra folketrygden. For årskull født senere enn 1948 inntreffer alderen hvor en har kompensert for levealdersjusteringen (forholdstallet er 1,000) senere enn ved 67 og 6 måneder, for eksempel må 1953-kullet utsette uttaket til 68 år for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen.

Før 2011 ble hverken offentlig tjenstepensjon eller folketrygden levealdersjustert, og det var ikke fleksibelt uttak av folketrygden. Dette innebar at utsatt uttak ikke ga høyere årlig ytelse, hverken i folketrygden eller fra offentlig tjenstepensjon. Resultatet var at hverken samlet pensjon eller sammensetningen av pensjonen var avhengig av uttaksalder. Figur 2 under illustrerer systemet som gjaldt før 2011.

Figur 2 Samlet pensjon og sammensetting av pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrader målt i prosent. Før 2011



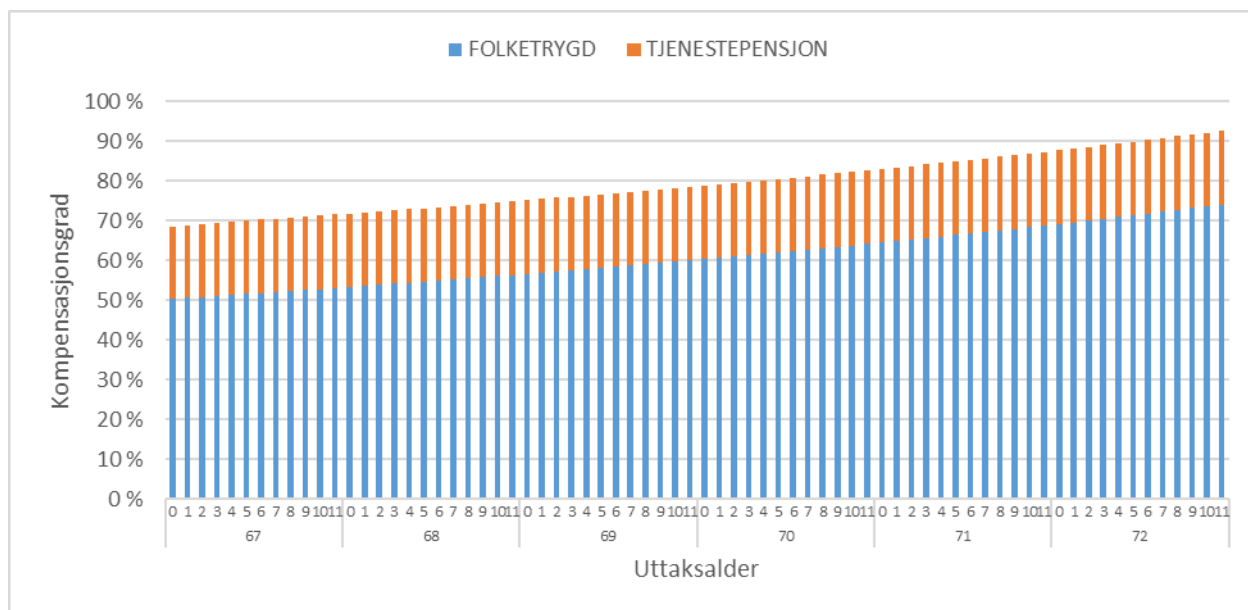
Årskullene 1944–1953 får altså om lag samme nivå på samlet pensjon som de ville fått uten pensjonsreformen. De får kun en annen sammensetting av samlet pensjon. Bruttoordningen gir et løfte om samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonen, ikke en bestemt fordeling av pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen.

Nærmere om forslaget i dokument 8: 46 L (2018–2019)

Forslaget innebærer at det ikke skal benyttes et lavere forholdstall enn 1,000 på samordningsfradraget. Dette vil ha som resultat, slik det også er kommentert av departementet i Prop 107 L (2009–2010), at samlet pensjon øker med uttaksalder fra fylte 67 år. Samtidig har de aktuelle årskullene fått videreført den gamle AFP-ordningen, som sikrer at tidlig uttak *ikke* påvirker nivået på livsvarig pensjon. Det innebærer altså at offentlig ansatte i disse årskullene får et system hvor de som slutter før 67 år ikke selv bærer kostnaden for tidliguttak, mens de som jobber lenge får gevinsten av sent uttak.

Figur 3 under illustrerer resultatet av forslaget for 1948-kullet.

Figur 3 Samlet pensjon og sammensetting av pensjon etter uttaksalder. Kompensasjonsgrader målt i prosent. 1948-kullet. Representantforslaget



1948-kullet vil altså med representantforslaget, få en samlet kompensasjonsgrad på over 90 prosent, dersom de står i jobb til 73 år. Dette er 24 prosentpoeng høyere enn bruttogarantien. At systemet ikke er innrettet slik, er etter mitt skjønn ikke en urett i dagens lovverk, slik forslagsstillerne hevder. Dagens regelverk gir disse årskullene en samlet pensjon som er høyere enn bruttogarantien på 66 prosent dersom de utsetter uttak av pensjon til de har kompensert for effekten av levealdersjusteringen. Jeg er derfor uenig i premisset til forslagsstillerne om at det er en urett i dagens lovverk som bør rettes opp.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

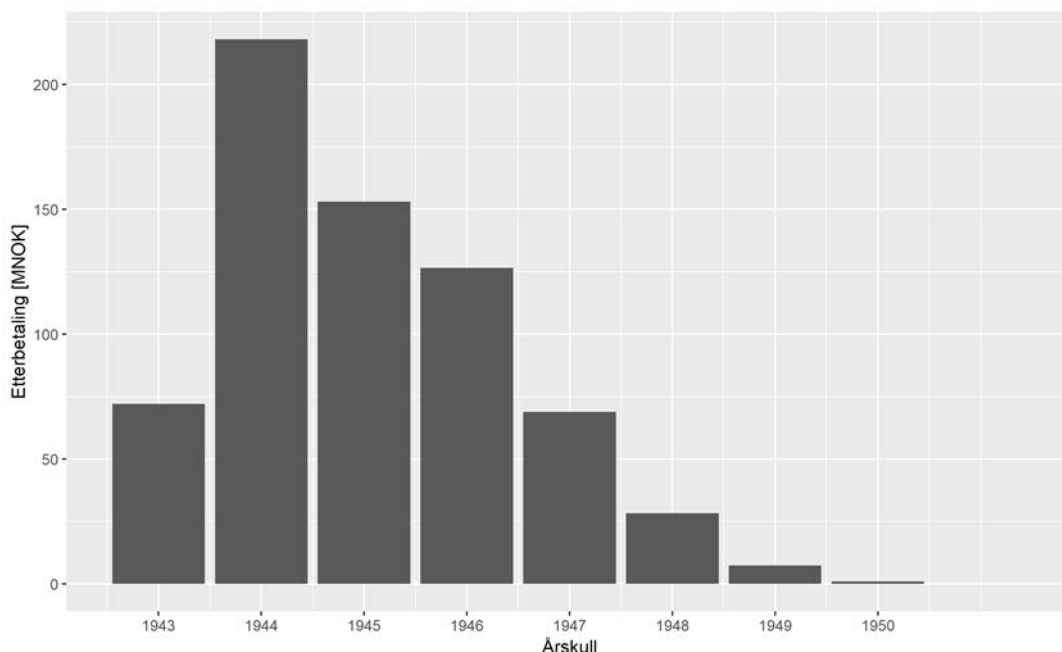
For å belyse de økonomiske konsekvensene av forslaget, har jeg fått Statens pensjonskasse (SPK) og Kommunal landspensjonskasse (KLP) til å gjennomføre nødvendige beregninger. Det foreligger ikke tilsvarende beregninger for de selvstendige kommunale pensjonskassene og andre pensjonskasser med offentlig tjenestepensjon.

Etterbetaling av pensjon

Tall fra SPK viser at det er 10 500 personer som har fått samordningsfradraget beregnet med et forholdstall som er lavere enn 1,000 per november 2018. Dette betyr at det er 10 500 pensjonsmottakere som vil bli berørt dersom forslaget gis med virkning fra 2011. Samlet beløp som må etterbetales dersom forslaget gis med tilbakevirkning fra 2011 er beregnet til 675 millioner kroner. For årskullene 1944 til og med 1948 er det om lag 1500 personer i hvert årskull som foreløpig har fått samordningsfradraget beregnet med et lavere forholdstall enn 1,000. For de yngre årskullene er det foreløpig færre per årskull, ettersom en større andel fortsatt står i stilling og dermed ennå ikke har tatt ut tjenestepensjon. Disse har imidlertid stått så lenge i stilling at de har kompensert for den fulle effekten av levealdersjusteringen og vil ved uttak av pensjon få fastsatt samordningsfradraget med et lavere forholdstall enn 1,000. Forslaget vil dermed innebære merutbetalinger også til disse. Blant 1950-årskullet er det for eksempel fortsatt over 1 000 personer som fortsatt står i stilling.

Figuren 4 viser etterbetaling fra SPK fordelt på årskull.

Figur 4 Samlet etterbetaling per årskull ved forslaget. Millioner kroner



Etterbetalingen er lavere jo yngre årskullet er. Årsaken er todelt:

- Yngre årskull har hatt færre år med utbetaling slik at samlet etterbetaling ikke vil gjelde så mange år.
- Jo yngre årskull jo flere er det som fremdeles er i jobb. Effekten av forslaget vil være større jo lenger man står i stilling etter at forholdstallet har passert 1. De som vil få de største effektene blant yngre årskull har ennå ikke sluttet i jobb, og har derfor ennå ikke tatt ut tjenestepensjon.

I KLP er det for årskullene 1944–1951 (1951-kullet fyller 67 år i 2018) om lag 75.000 personer som har fått alderspensjon fra tjenestepensjon samordnet med alderspensjon fra folketrygden. Blant disse har om lag 6 250 (8,3 prosent) fått samordningsfradraget beregnet med et forholdstall lavere enn 1,000. KLP har anslått at en lovendringen med virkning fra 2011 vil gi om lag 500 millioner i tilbakebetaling av pensjon.

Utgifter fremover

Jeg viser til lov 15.6.2018 nr. 30, jf. Prop. 61 L (2017–2018), Innst. 343 L (2017–2018) og lovvedtak 67 (2017–2018), der reglene for samordning av alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon blant annet ble vedtatt tilpasset de nye opptjeningsreglene for alderspensjon fra folketrygden. De nye opptjeningsreglene fases gradvis fra og med årskullene født i 1954 og gjelder fullt ut for alle født i 1963 eller senere. 1954-kullet fyller 67 år i 2021 og vil da kunne ta ut alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen som skal samordnes med alderspensjon som dels er tjent opp etter gamle og dels etter nye regler.

Lovendringene som av dette vedtak er foreløpig ikke trådt i kraft. Representantforslaget tar ikke innover seg de vedtatte, men ennå ikke ikraftsatte, endringene. Det framgår derfor ikke direkte hvordan forslaget er ment å virke for årskullene 1954–1962, som skal tjene opp alderspensjon i folketrygden, dels etter nye og dels etter gamle regler.

Jeg viser også til avtalen 3. mars 2018 om tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor. Det framgår av avtalen at offentlig ansatte født i 1963 eller senere fra 2020 skal tjene opp alderspensjon i en ny påslagsmodell, med fullt fleksible uttaksregler fra 62 år. Videre framgår det at pensjon opptjent i dagens bruttomodell også skal kunne tas ut fleksibelt. Lovforslag

som følger opp avtalen ble sendt på høring 17. oktober. I tråd med dette vil representantforslaget ikke vil få konsekvenser for offentlig ansatte født i 1963 eller senere.

SPK har beregnet merutgifter fremover for årskull født før 1963 ved to alternative tolkninger av forslaget:

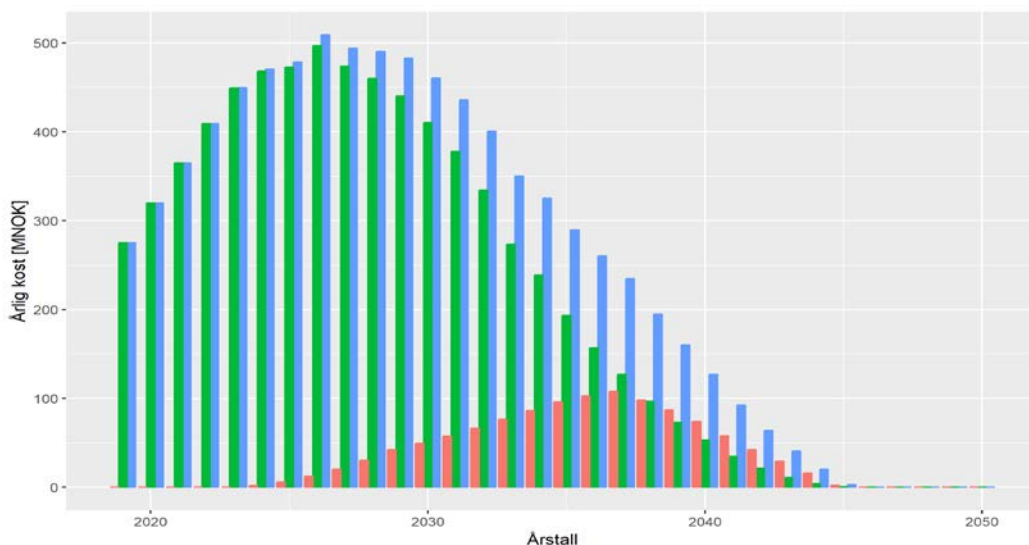
1. Dersom det kun gjelder samordningsfradrag for gammel folketrygd
2. Dersom det også gjelder samordningsfradrag for ny folketrygd

For å gi anslag på utgifter framover er det nødvendig å gjøre forutsetninger om levealder. SPK har forutsatt at et årskulls gjennomsnittlig levealder tilsvarer den forventede levealder som er lagt til grunn for fastsetting av folketrygdens delingstall. Det er videre forutsatt at årskullene til en viss grad tilpasser seg levealdersjusteringen slik at den gjennomsnittlige effekten per år per mottaker i fremtiden vil være om lag lik det som hittil er observert.

Figur 6 under viser årlige merutgiftene fremover i tid. De grønne søylene viser fremtidige merutgifter knyttet til samordning med gammel folketrygd. De røde søylene viser fremtidig merutgifter knyttet til samordningen med ny folketrygd.

Dersom alternativ 1 legges til grunn representerer de grønne søylene fremtidige merutgifter. Ved alternativ 2 vil fremtidige merutgifter være de blå søylene, som er summen av de grønne og de røde søylene. Merutgiftene er her uttrykt i faste 2018-kroner. Samlet merutgifter framover fra og med 2019 til 2045 utgjør 7 milliarder kroner, dersom alternativ 1 legges til grunn. Dersom alternativ 2 legges til grunn vil samlede merutgifter fremover være 8,2 milliarder kroner.

Figur 6 Forventet årlig merutgift fremover ved Representantforslaget. Millioner kroner



KLP har ikke beregnet merutgifter fremover i tid. Dersom man antar at størrelsesforholdet mellom de framtidige merutgiftene til KLP og SPK er lik som for etterbetalingen, kan KLPs framtidige merutgifter anslås til et beløp i størrelsesorden 5 til 6 milliarder kroner.

Merutgifter totalt

Merutgiftene fremover i tid kan altså anslås til mellom 12 og 14 milliarder kroner. I tillegg vil det være en engangseffekt med tilbakebetalinger på om lag 1,175 milliarder kroner i 2019.

Administrative konsekvenser

SPK har estimert at de samlede økte administrative konsekvensene for pensjoneringsområdet vil utgjøre i størrelsesorden 3 årsverk i 2019, i all hovedsak knyttet til manuell reberegning av pensjoner.

Det vil være ubetydelige systemkostnader og ubetydelige endring av dagens administrative kostnader for de etterfølgende årene, dvs. bare en engangseffekt i 2019.

Min vurdering

Stortinget sluttet seg til at samlet pensjon ikke skal øke som følge av utsatt uttak etter at den enkelte har kompensert for effekten av levealdersjusteringen, gjennom behandlingen av forslagene fra regjeringen Stoltenberg II i Prop 107 L (2009– 2010). Det går klart fram både av proposisjonen og av innstillingen fra arbeids- og sosialkomiteen at dette vil være effekten av de reglene som ble vedtatt. Når partene i 2009 sa nei til fleksibel tjenstepensjon og en ny og fleksibel AFP, og heller ville videreføre dagens bruttoordning og dagens AFP, må det etter min vurdering både gjelde de negative og de positive sidene ved bruttoordningen.

Forslaget vil innebære at disse årskullene får et pensjonssystem hvor de som slutter før 67 år ikke selv bærer kostnaden for tidliguttak, mens de som jobber lenge får gevinsten av sent uttak. Dette vil i praksis si at resultatet fra tariffoppgjøret i 2009 blir at offentlig ansatte overhode ikke bærer kostnadene ved tidliguttak, mens de får gevinsten ved sent uttak. Det vil gi et pensjonssystem for offentlig ansatte som gir klart høyere pensjonsnivåer enn det som gjaldt før pensjonsreformen og der kostnadene for dette må bæres av yngre generasjoner. Jeg mener at dette er urimelig.

Når privat sektor fikk fleksibel pensjon fra 2011, innebar dette at de både har fleksibilitet nedover og fleksibilitet oppover. De som tar ut pensjon tidlig må selv betale for dette i form av lavere årlig pensjon og de som tar ut pensjon sent får en gevinst i form av økt årlig pensjon. Jeg mener at dette bør henge sammen innenfor pensjonssystemet. Jeg mener det ikke er rimelig dersom offentlig ansatte får de samme fordelene med fleksibel pensjon som personer i privat sektor har fått, uten å ta ulempene med fleksibel pensjon som personer i privat sektor må bære.

Konsekvensen av at det ikke lyktes å bli enige om et fleksibelt pensjonssystem for offentlig ansatte i 2009 er at offentlig ansattes pensjonsnivå i liten grad påvirkes av avgangsalder. Ikke minst følger dette av at den gamle AFP-ordningen er videreført. De som står i jobb til 67 år eller lenger får typisk ikke høyere livsvarig pensjon enn personer som slutter når de er 62 år.

Dette er hovedgrunnen til at offentlig tjenstepensjon legges om fra og med 1963-kullet. Fra og med 1963-kullet skal offentlig tjenstepensjon ha fullt ut fleksible og nøytrale regler. Dette betyr både at den enkelte selv må betale for tidlig uttak, i form av lavere årlig pensjon, og at den enkelte får gevinsten med utsatt uttak, i form av høyere årlig pensjon.

Jeg mener det vil være urimelig sett i lys av den avtalen som ble inngått 3. mars at en for årskullene født før 1963 kun videreføre fordelene med dagens system uten å videreføre ulempene. Det forrykker premissene som lå til grunn når partene sa ja til avtalen fra 3. mars.

Jeg er uenig i premisset til forslagsstillerne om at det er en urett i dagens system som må rettes opp. De årskullene vi diskuterer får en samlet pensjon som er høyere enn bruttogarantien på 66 prosent, dersom de utsetter uttaket til de har kompensert for effekten av levealdersjusteringen. Jeg vil minne om at bruttoordningen gir et løfte om samlet pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonen, ikke en bestemt fordeling av pensjon fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen. Hvor mye som dekkes av folketrygden og hvor mye som dekkes av tjenstepensjonen bør være irrelevant i vurderingen av om regelverket er rimelig eller ikke.

Det er en innebygd egenskap ved bruttoordningen at tjenstepensjonen endres når folketrygden endres. Innstramminger i alderspensjon fra folketrygden gir økt tjenstepensjon, og når folketrygden blir gunstigere reduseres tjenstepensjonen. Etter pensjonsreformen har det skjedd flere andre endringer i folketrygden som har gitt grupper økt ytelse fra folketrygden. Minstenivåene i folketrygden ble for eksempel økt både i 2016, 2017, 2018 og skal også øke i 2019. De som omfattes av økningene i minstenivåene i folketrygden og som har offentlig tjenstepensjon, får redusert sin tjenstepensjon. Det har også for disse gruppene blitt argumentert for at tjenstepensjonen ikke skal reduseres.

Generelt har endringene i folketrygden de siste par tiårene gått i retning av gunstigere regler for lavtlønnede og mindre gunstige regler for høytlønnede. Dette har slått direkte ut i endringer i utbetalt tjenstepensjon. Fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden er en fordel for de som står lenge i jobb. Fleksibel alderspensjon med nøytrale uttaksregler er således en av de få endringene i folketrygden som også har bidratt til økt kompensasjonsrater for høytlønnede. Slik jeg ser det vil det ikke være rimelig at denne gruppen skal fritas fra de negative utslagene av samordning, når andre grupper av offentlig ansatte har fått samordnet bort alle økninger i folketrygden etter pensjonsreformen. Vi kan ikke ha et system hvor tjenstepensjonen kompenserer for alle innstramningene i folketrygden men hvor økninger i folketrygden gir fullt utslag i økt pensjon. Innenfor et gitt system, må det være enten eller. Etter min vurdering kan fleksibelt uttak av folketrygden etter nøytrale uttaksregler altså ikke være et argument for at offentlig tjenstepensjon skal øke utover bruttogarantien.

Jeg har registrert at i flere de sakene som omtales i media, er folketrygden ofte tatt ut før tjenstepensjonen. I slike tilfeller vil typisk ikke folketrygden øke selv om en fortsetter i jobb. Da blir resultatet at samlet årlig pensjon blir lavere ved å jobbe etter at forholdstallet er 1,000. Jeg vil understreke, og dette poenget mangler i de fremstillingene jeg har sett, at forventet utbetalt pensjon over livsløpet er upåvirket av at folketrygden er tatt ut før tjenstepensjonen. For en gitt avgangsalder er samlet pensjon i perioden som pensjonsmottaker uavhengig av om folketrygden tas ut før tjenstepensjonen. De som tar ut folketrygden før tjenstepensjonen får altså ikke lavere samlet pensjon over livsløpet enn de som tar ut folketrygden samtidig med tjenstepensjonen.

I forslaget blir det også pekt på at informasjon om de negative virkningene av reglene fra pensjonsleverandørene har vært mangelfull og uegnet til å rettlede de berørte lønnstakere om de pensjonsmessige konsekvensene av valg av avgangstidspunkt, og om fordeler og ulemper ved valg av tidspunkt for uttak av folketrygdpensjon. Hvorvidt det lønner seg å ta ut folketrygdpensjonen tidlig eller sent, vil avhenge av svært mange individuelle faktorer. Hverken Arbeids- og velferdsetaten eller leverandører av offentlig tjenstepensjon bør gi råd om når den enkelte skal ta ut folketrygden. Leverandører av offentlig tjenstepensjon bør imidlertid gi informasjon om konsekvensene av å utsette uttak av offentlig tjenstepensjon og om konsekvensene av å ta ut folketrygden før tjenstepensjonen.

Det er selvsagt umulig for meg å vurdere hvilken informasjon SPK eller KLP har gitt sine medlemmer i enkelttilfeller. Men jeg kan forsikre om at den informasjonen som nå finnes både på SPK og KLP sine hjemmesider er tydelig og informativ om konsekvensene både ved å jobbe etter at forholdstallet er 1,000 og ved å ta ut folketrygden før tjenstepensjonen. Det finnes også informasjon om ved hvilken uttaksalder ulike årskull når et forholdstall på 1,000. At tidlig uttak av alderspensjon fra folketrygden gir lavere årlig pensjon er videre en klar konsekvens av de nye reglene som har blitt tydelig kommunisert.

Avslutningsvis vil jeg også peke på noen problematiske sider ved å avgrense hvem som eventuelt skal omfattes av forslaget. Det er foreslått at lovendringen skal gis med virkning fra 2011. Jeg tolker at dette skal gjelde for alle som har sluttet å jobbe og som har fått samordningsfradraget levealdersjustert med et forholdstall som er lavere enn 1,000. Jeg vil her peke på at det også er flere som kan hevde at de har blitt negativt påvirket av gjeldende

regler. Hva med de som har sluttet å jobbe i visshet om at videre arbeid gir lav pensjonsmessig uttelling, der økningen i folketrygden motvirkes av lavere tjenstepensjon? De vil med rette kunne hevde at de hadde jobbet videre dersom de hadde fått pensjonsmessig uttelling for det. Det vil være umulig å skille tilfeller hvor den enkelte hadde fortsatt i jobb ved endrede regler fra tilfeller hvor den enkelte uansett ville sluttet i jobb. Jeg mener at også denne dimensjonen taler for at reglene ikke bør endres, hverken bakover eller for nye pensjonstilfeller.

Jeg mener, både på prinsipielt grunnlag og på grunn av de økonomiske konsekvensene, at regelverket ikke bør endres. Slik jeg ser det er det ingen urett i dagens lovverk. De som utsetter uttaket av pensjon til de har kompensert for effekten av levealdersjusteringen får like høy samlet pensjon som de ville fått uten pensjonsreformen og de får mer enn brutto-garantien. Innenfor et gitt system bør det etter mitt syn være enten eller når det gjelder fleksibilitet, ikke både og. De årskullene som i hovedsak vil bli berørt av forslaget (1944–1953-kullene) har i liten grad blitt omfattet av levealdersjusteringen. På grunn av den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen gjennom forholdstallene (som etter forslag fra Regjeringen Stoltenberg II ble vedtatt av Stortinget 15. mai 2009), er forventet periode som pensjonist klart høyere enn det som ligger i forholdstallene. Disse årskullene vil altså få høye kompensasjonsnivåer og en høy samlet utbetaling over livsløpet med dagens system selv etter levealdersjustering. Gitt at prioriteringene gjennom statsbudsjettene forventet å bli tøffe i årene framover, mener jeg det vil være uklokt med en lovendring som vil gi om lag 15 milliarder kroner i økte utgifter for det offentlige, en merutgift som vil måtte betales av framtidens pensjonister og yrkesaktive.

Med hilsen



Anniken Hauglie

