

NOU 2022: 7

Et forbedret pensjonssystem

Høringssvar fra Norsk Tjenestemannslag (NTL)

Det har gått mer enn ti år siden pensjonsreformen i 2011. Pensjonsutvalget har fått i oppgave å vurdere om det var behov for reformen, om reformen ser ut til å virke etter hensikten og om det er behov for justeringer. Utvalget svarer ja på alle de tre spørsmålene. I utvalget har alle stortingspartier bortsett fra Rødt, MDG og Pasientfokus vært representert. Utvalget ble ledet av Kristin Skogen Lund og hadde i tillegg en del medlemmer med ulik akademisk fagbakgrunn.

Utvalgets viktigste forslag er

- *Aldersgrensene i pensjonssystemet bør økes*
- *Minsteytelsene i pensjonssystemet bør følge den generelle velstandsutviklingen*
- *Uføre bør sikres en rimelig alderspensjon*

Kommisjonen har valgt som overskrift å «Forbedre for å bevare». Det er en god parole. Folketrygdens alderspensjon er den viktigste inntektskilden etter avsluttet yrkesløp for våre arbeidsføre medlemmer, og uføres alderspensjon skal tilsvare dette nivået og må ikke forvitre. For NTL er det et viktig mål at folketrygd og tjenstepensjon til sammen skal gi folk en tilstrekkelig pensjon å leve av. Vårt krav er at den samla pensjonen bør utgjøre minst 2/3 av tidligere lønn for vanlige inntekter. Pensjonsreformen bygger på en forutsetning om at flere leveår gir flere arbeidsføre år. Som utvalget selv skriver, er det usikkert i hvor stor grad det vil bli en realitet. Det er derfor viktig at det gjøres en ny vurdering om ti år, slik at kursen kan endres dersom forutsetningene viser seg å ikke stemme.

Sosial bærekraft

Utvalget skulle vurdere både den økonomiske og sosiale bærekraften etter pensjonsreformen. Det er gledelig at et samlet utvalg ser behovet for å styrke den sosiale bærekraften i folketrygden, og fremmer forslag som vil bedre både minsteytelsen og alderspensjonen for tidligere uføre.

En samlet kommisjon anerkjenner også at en grundig og dyp analyse av fordelingsvinkingene viser at forventet levealder, helse og muligheten til å forlenge yrkesløpet er systematisk skeivfordelt. Høyinnteksgruppene lever lengst, har best jobbmuligheter og helse. Dette innebærer at på tross av at folketrygden omfordeler inntekter progressivt, så vil forskjellene i jobbmuligheter og levealder utlikne denne progressiviteten før skatt. Heldigvis

gjør progressiv beskatning og fradragene for lave pensjonsinntekter at systemet fortsatt er (svakt) progressivt.

Reglene for tjenstepensjon gir mulighet for å kompensere fullt ut for manglende opptjening over 7,1 G i folketrygden. En hovedbekymring er at systemet blir flatt når dette utnyttes fullt ut. De fleste ordninger som gir mer enn minstenivået i OTP utnytter dette rommet. I tillegg er det slik at det i mange tilfeller er virksomheter med relativt gode lønnsnivå som har ordninger utover OTP, mens virksomheter med dårlige lønnsnivå bare har OTP. Da blir den samlede fordelingsvirkningen regressiv, dvs det går mer til dem som har mest fra før. Det har ikke ligget innenfor utvalgets mandat å se på dette samspillet.

NTL støtter utvalgets forslag om at samspillet mellom folketrygden og tjenstepensjonsordningene bør utredes grundig og forutsetter at LO får en sentral rolle i dette arbeidet.

Utvalget konkluderer med at det er betydelige mangler knyttet til sosial bærekraft og et særskilt behov for å adressere problemene med arbeidsfolk som er slitne, men ikke uføre og har et særskilt behov for tidlig avgang (sliterne). Disse vil etter hvert få uforsvarlig lave pensjoner, selv med AFP i tillegg.

Utvalget viser til at det er vanskelig å skille ut bestemte grupper av arbeidstakere og at *sliterne* kan finnes i mange yrkesgrupper. Utvalget går derfor ikke inn i en realitetsbehandling av sliterproblematikken.

Levealdersjusteringen blir sterkere enn forutsatt. Utvalgets svar på dette er å heve aldersgrensene for å unngå for lave pensjoner. Dette løser noen problemer, men ikke alt. Man unnlater å ta konsekvensen av at mulighetene til å stå lengre avhenger av helse og muligheter til å fortsette i arbeidslivet og at dette er klassemessig skeivt fordelt. I stedet for å ta utfordringen med å foreslå en løsning for sliterne, vises det til problemene med å definere og avgrense slitergruppene. Dermed henvises de som ikke kan stå løpet ut til andre ordninger som uføretrygd.

Det er uakseptabelt at det ikke foreslås løsninger i folketrygden når en samtidig erkjenner at «*Dagens pensjonsregler er ikke bærekraftige.*» Det holder ikke å henvise sliterne til uføretrygd fordi gruppen er vanskelig å skille ut.

Sliterordningen, som partene i privat sektor opprettet i 2018 og det såkalte overganstillegget i offentlig tjenstepensjon, har søkt å bøte på dette problemet gjennom selvseleksjon, der arbeidstakeren frasier seg muligheten til å jobbe ut over en minstegrense samtidig som det tas ut fra ordningen. En ordning knyttet til folketrygden kan utformes slik at den supplerer folketrygden og ikke motvirker den. Andre løsninger er også mulig, for eksempel en opptjening basert på antall år i arbeid, ikke bare inntekt.

NTL mener det er svært skuffende at utvalget viker tilbake for å foreslå konkrete løsninger på det som er den største utfordringen for den sosiale bærekraften i systemet. Vi forventer at dette tas tak i når regjering og storting skal følge opp denne NOUen.

På kongressen i juni 2022 vedtok LO tydelige krav til forbedringer av pensjonssystemet.

NTL er svært bekymret for at reformen har medført at ulikhetene i pensjon vil vokse. Muligheten til lange yrkeskarrierer varierer med yrkesløp, den enkeltes helse og ikke minst situasjonen i arbeidsmarkedet. Dermed kommer den sosiale bærekraften under press. Pensjonsnivået vil årlig nedjusteres med økende levealder i befolkningen om folk ikke utsetter avgangsalderen betydelig. Særlig de som ikke kan forlenge yrkesløpet har dermed utsikt til å få en pensjonsdekning som ikke kan forsvares i vårt solidariske samfunn.

En forutsetning for å gå av med tidligpensjon i Norge er at en har tilstrekkelig pensjonsopptjening til å gå av med minstepensjon eller høyere. Har en ikke nok opptjening, må en vente med å gå av. Dette rammer særlig lavtlønnsgrupper. AFP-tillegget, som ble livsvarig i 2011, sikrer at arbeidstakere kan gå av tidligere enn de ellers ville kunnet med bare folketrygd. Derfor er AFP fortsatt en ordning som muliggjør tidligavgang. Men det er fortsatt mange slitere i arbeidslivet som ikke vil kunne gå av så tidlig som de har behov for.

En sliterordning må nå derfor utredes og innføres i folketrygden, slik at flere kan kvalifisere til å gå av tidligere dersom de har behov for dette.

Økonomisk bærekraft

Utvalget slår fast at det var behov for en pensjonsreform, men sier ikke at det nødvendigvis mener at det måtte være den reformen som faktisk ble vedtatt. Utvalgets vurdering er likevel at reformen ser ut til å virke etter hensikten. De mener at utgiftsveksten dempes, og at arbeidsinsentivene er forbedret. De mener også at hovedelementene i pensjonsreformen må ligge fast. Etter utvalgets syn er levealdersjusteringen avgjørende for å sikre den økonomiske bærekraften til pensjonssystemet, og utvalget har lagt til grunn Stortingets beslutning om at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten. De framhever også viktigheten av at pensjonssystemet bidrar til at flere står lenger i arbeid. Utvalget har i liten grad vurdert andre muligheter for å ivareta pensjonssystemets økonomiske bærekraft. Det eneste alternative som trekkes fram er at alt kunne vært dekket inn gjennom skattesystemet, noe som etter utvalgets mening ville medføre behov for betydelige skatteskjerpelser.

Pensjonsreformen bygger på en forutsetning om at flere leveår gir flere arbeidsføre år. Utvalget innrømmer at det fortsatt er usikkert i hvor stor grad det vil bli en realitet. Etter NTLs mening er det en svakhet at man ikke har sett på

hva man kan gjøre dersom det viser seg at denne forutsetninga ikke tåler møtet med virkeligheten.

Som vi allerede har vært inne på er muligheten for å fortsette i jobb i høy alder sosialt ujevnt fordelt. Utvalget viser til at ulike grupper ser ut til å forlenge yrkesdeltakelsen like mye, men det er viktig å merke seg at det er utfra ulike utgangspunkt. Det ser altså ikke ut som ulikhetene i muligheten til å stå i jobb i høy alder er i ferd med å jevnes ut. Ettersom uttakseffekten (utsatt uttak av pensjon) er omtrent dobbelt så høy som opptjeningseffekten (antall ekstra år i jobb) gir dette betydelig bedre utslag for typiske akademiske karrierer enn yrkesløp der man starter å jobbe i ung alder. Sammenholdt med forventet levealder for ulike utdanningsgrupper gir dette en dårlig sosial profil.

Grunn til å bekymre seg for økonomisk bærekraft?

Pensjonskommisjonen av 2004 bommet grovt på anslag for olje og gassinntektene og i årevis fortsatte finansdepartementet å presentere en figur som fikk kallenavnet «Haikjeften». Den skulle illustrere det økende gapet mellom oljeinntekter og utgifter til alderspensjon. LO publiserte flere Samfunnsnotater i 2004 med kalkyler som konkluderte at det var mest sannsynlig at oljeinntektene kunne dekke store deler av alderspensjonen selv uten reform. Nå dekker uttaket fra Statens pensjonsfond utland (SPU) mer enn hele utgiften til alderstrygd. Innsparingseffekten fra levealdersjustering har knapt begynt å virke. Når levealdersjustering etter hvert slår ut i store innsparinger, er det etter LOs vurdering mest sannsynlig at SPU etter handlingsregelen kan dekke utgiftene til alderspensjon i sin helhet.

NTL ser at kommisjonen ikke gjentar samme argumentasjon som den forrige, og det erkjennes at oljefondet er blitt mye større enn antatt. Utvalget legger likevel til grunn innstrammingsbehovet fra Perspektivmeldingen 2021, med forutsetninger om olje og gasspris fra før utbruddet av krigen i Ukraina og energikrise i Europa. Utsiktene for gassmarkedet er radikalt endret, og det har aldri vært så stor etterspørsel etter norsk gass. Energibildet er varig endret. Trolig er inntektene fra petroleum fortsatt kraftig undervurdert, selv om ressursgrunnlaget gradvis minker og vi må omstille til en mer grønn økonomi.

Ifølge utvalget kan «det i liten grad være mulig å øke utgiftene til alderspensjon, uten å måtte stramme inn på andre områder». NTL mener at det iallfall vil være rom for de forbedringer som må til for å gjøre systemet sosialt bærekraftig.

Aldersgrenser

Utvalget foreslår at aldersgrensene i pensjonssystemet økes gradvis fra og med 1964-kullet. Aldersgrensene bør økes i takt med økningen i levealderen slik at yrkesaktive som utsetter avgangen i takt med den økte aldersgrensen, får fullt

*kompensert for virkningen av levealdersjustering. Det betyr at aldersgrensene må økes med to tredeler av økningen i forventet levealder. Utvalget foreslår at dette gjennomføres ved å knytte aldersgrensene i pensjonssystemet til **normert pensjoneringsalder**. Normert pensjoneringsalder er 67 år for personer født i 1963 og skal økes gradvis for yngre årskull med to tredeler av økningen i forventet levealder. Utvalget foreslår at den nedre aldersgrensen for å ta ut pensjon på 62 år og den øvre grensen for opptjening av pensjonsrettigheter og fleksibelt uttak på 75 år, økes i takt med den normerte pensjoneringsalderen.*

Forslaget medfører at en tar konsekvensen av at avgang ved 62 år etter hvert gir svært lave pensjoner. Med et slikt regelverk vil dette forhindres. Det er i seg selv positivt, og vil forebygge svært lave pensjonsnivåer. For mange arbeidstakere med lav lønn og/eller kortvarig tilknytning til arbeidslivet er grensa på 62 år allerede en teoretisk grense. De må allerede i dag jobbe lenger for å ha opptjent rett til å gå av med pensjon.

Hovedproblemet med en heving av aldersgrensene er at ikke alle vil ha mulighet til å stå videre. Det er en grunn til at fagbevegelsen i sin tid kjempa fram muligheten til å gå av før folketrygdens grense på 67 år. NTL mener det ikke vil være greit å gå tilbake til en ordning der mange presses over på uføretrygd eller ulike kreative løsninger mot slutten av arbeidslivet, fordi man opererer med aldersgrenser som er uoppnåelige for mange arbeidstakere. Dersom det opprettes en tilstrekkelig god sliterordning i folketrygden, kan man et stykke på vei løse også dette problemet. NTL mener at en heving av aldersgrensene uten en slik sliterordning vil være uakseptabel.

Sysselsettingen av seniorer

Det beste for alle er at flest mulig kan kompensere ved å jobbe lengre. Det krever en helt annen og mer aktiv inkludering av seniorene i arbeidslivet. I dag opplever mange at det er vanskelig å søke nye jobber hvis en mister sitt arbeid seint i karrieren, og i mange omorganiserings-/nedbemanningsprosesser er vår erfaring at eldre arbeidstakere presses ut. NTL krever økt innsats for å legge til rette for at folk skal kunne stå lengre i arbeid og et inkluderende arbeidsliv. Det krever en langt større innsats fra myndighetene og fra partene i arbeidslivet, der det legges til rette for forlenget arbeidsliv, kompetanseutvikling for alle og at det blir lettere for seniorene å søke arbeid.

Nei til raskere innfasing av aldersgrenser

Utvalget tilføyer at: *«Det bør vurderes om den nedre aldersgrensen over noen år skal øke raskere enn de andre aldersgrensene for å redusere avstanden til den normerte pensjoneringsalderen.»*

NTL er motstander av en slik løsning.

NTL mener at en eventuell automatisk økning av alle aldersgrenser uansett ikke kan vedtas utover den neste tiårsperioden. Utvalget foreslår at pensjonsreformen jevnlig skal evalueres, om lag hvert tiende år, og NTL mener at en eventuell ytterligere økning av alle aldersgrenser bør gjøres i etterkant av en slik evaluering og ses i sammenheng med yrkesdeltagelse og pensjoneringsatferd de neste årene.

Bedre regulering av minsteytelsene

Utvalget har vurdert både nivået på minsteytelsene i dag og reguleringen av minsteytelsene framover.

Utvalget mener prinsipielt at minsteytelsene ved den normerte pensjoneringsalderen bør reguleres i takt med velstandsutviklingen i samfunnet og foreslår derfor at minsteytelsene skal reguleres med lønnsveksten. For et gitt nivå på minsteytelsene, vil dette sikre at de opprettholder sin verdi sammenliknet med en gjennomsnittslønn over tid.

NTL støtter prinsippet om at minsteytelsene skal reguleres i takt med velstandsutviklingen.

Flertallet i utvalget foreslår såkalte årskullspesifikke minsteytelser. Alle som har tatt ut pensjon foreslås å få regulert pensjonen med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, selv om pensjonen da kan bli lavere enn minsteytelsen til nye pensjonister. Minstenivåene bli i så fall årskullspesifikke; hvert årskull får sine minstenivåer.

Dette forslaget innebærer at eldre minstepensjonister kan få ytelse på lavere nivåer enn nye minstepensjonister, samt at de som har opptjent noe over minstepensjonsnivået når de tar ut pensjonen sin også over tid vil kunne ende opp på nivåer under nye minstepensjonister. Hvis mange på denne måten ender opp på minstepensjonsnivåer som framstår som lave, vil dette kunne bidra til at framtidige stortingsflertall igjen vil kunne lappe på pensjonssystemet, noe forslagene fra utvalget er ment å hindre. På den annen side vil et slikt system kunne bidra til at flere venter med å ta ut pensjon samtidig som de arbeider, fordi man ikke lenger vil bli liggende på minstepensjonsnivået.

NTL er motstandere av årskullspesifikke minsteytelser. Vi kan ikke se at ulike årskull vil ha ulike behov når det gjelder en minstesikring. Kostnadene ved å leve i et gitt år avhenger ikke av hvilket år du er født. Et slikt system vil sannsynligvis også bli svært vanskelig for folk å forstå.

Utvalget tilrår ikke en generell økning av minsteytelsene i pensjonssystemet blant annet fordi en sterk økning av minsteytelsene vil gjøre at de som har stått i

arbeid vil få mindre pensjonsmessig uttelling for sine år i arbeidslivet (jfr. f.eks den gamle diskusjonen om minstepensjonsfella). Økte minstenivåer vil også medføre at færre vil oppfylle kravet for å kunne ta ut alderspensjon før den normerte pensjoneringsalderen og dermed begrense muligheten til fleksibelt uttak for de som av ulike årsaker ønsker å ta ut alderspensjonen tidlig. Dette vil særlig ramme lavtlønte uten AFP og med dårlige (opphørende) tjenestepensjonsordninger.

NTL mener det er viktig at man får pensjonsmessig uttelling for å ha jobba, men mener samtidig at det er viktig at minsteytelsene holder et nivå som ikke medfører at vi får mange fattige eldre. Det er samtidig grunn til å merke seg at antallet uførepensjonister har gått kraftig ned etter hvert som flere kvinner har kommet ut i arbeidslivet og det er innført pensjonsopptjening for omsorg for små barn mm. Minstepensjonister er nå i økende grad personer som har valgt å ikke ta arbeid, og som har hatt andre forsørgere. Det er de som ikke har deltatt i arbeid som vil løftes av økte minstenivåer, og høyere minstenivåer vil medføre at folk som jobber vil miste sitt tillegg opp til stadig økte nivåer. Det vil kunne oppleves som urimelig av mange arbeidstakere om de nesten ikke skal få pensjonsmessig uttelling for mange år i arbeid.

Utredninga viser at nivået på den nye garantipensjonen vil bli lavere enn den gamle minstepensjonen. Fram til nå har den politiske diskusjonen i stor grad handlet om at nivået på minstepensjonen har vært for lavt. NTL mener derfor at et første skritt må være å vurdere en heving av garantipensjonen til minstepensjonsnivå.

Utvalget slår fast at husholdninger med to personer har stordriftsfordeler ved at de kan dele på mange utgifter som enslige må dekke alene. Utvalget mener derfor at enslige pensjonister bør ha en høyere minsteytelse enn hver person i et par. Det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte/samboende.

NTL støtter dette.

Full minstepensjonsytelse for flyktninger ble fjernet av det borgerlige stortingsflertallet i forrige periode. NTL mener ordningen med rett til full minstepensjonsytelse for flyktninger må gjeninnføres. Den samme retten må gjelde dem som har fått opphold på humanitært grunnlag eller gjennom kollektiv beskyttelse. Dette vil redusere sosialstønadsbudsjettet og behovet for bostøtte og andres støtteordninger for disse gruppene.

Sikre en rimelig utvikling i uføres alderspensjon

Uføre får i dag opptjening av alderspensjon i ny opptjeningsmodell til 62 år og går over fra uføretrygd til alderspensjon ved 67 år. Et samlet utvalg fastslår at «Levealdersjusteringen vil, med dagens regler, etter hvert gi for lave pensjonsnivåer for uføre. Utvalget mener at reglene for alderspensjon til uføre må endres slik at uføre i framtiden sikres en bedre alderspensjon.»

Det er gledelig at en samlet utvalg har kommet til denne konklusjonen. For kort tid siden ble skjermingen av uføre avviklet av det forrige stortingsflertallet, mot mindretallets, NTL og LOs ønsker.

Utvalgets flertall, alle unntatt Fuglevaag og Søviknes, mener at prinsippet bør være at uføres gjennomsnittlige pensjonsnivå stabiliseres i forhold til sammenliknbare arbeidsføres gjennomsnittlige pensjonsnivå. Reglene for uføres alderspensjon må da vurderes ut fra avgangsalderen blant de som ikke blir uføre. Hvor høy alderspensjon arbeidsføre vil få, avhenger av hvor lenge de står i arbeid. Dette er usikkert. Arbeidsføre kan velge å ta ut noe av velstandsveksten i form av økt fritid som alderspensjonister og dermed ikke kompensere fullt ut for levealdersjusteringen ved å stå lenger i arbeid. Flertallet mener dette tilsier en mer forsiktig økning av de uføres alderspensjon enn full skjerming inntil en får mer erfaring med hvordan arbeidsføre faktisk tilpasser seg. Graden av skjerming må også ses i sammenheng med at lønnsregulering av satsene for minstenivåene vil øke alderspensjonen for uføre med lav til middels opptjening. Flertallet foreslår at uføre får opptjening til 65 år i ny opptjeningsmodell og fra 1964-kullet skjermes for mellom halvparten og to tredeler av virkningen av levealdersjustering. Dette vil øke alderspensjonen til alle uføre som er født i 1954 eller senere.

Utvalgets mindretall, Fuglevaag og Søviknes, finner det riktig at personer som av helsemessige årsaker ikke kan kompensere for levealdersjusteringen, får om lag like høy alderspensjon som yrkesaktive som går av ved den normerte pensjoneringsalderen. Dette medfører at de må tjene opp alderspensjon fram til de er 67 år/normert pensjoneringsalder, og at overgangen fra uførepensjon til alderspensjon følger økningen i den normerte pensjoneringsalderen. Forslaget gjør at uføre vil skjermes fullt for virkningen av levealdersjustering.

NTL mener at uføre skal komme like godt ut som arbeidsføre.

Levealdersjusteringa bygger på en forutsetning om at arbeidstakerne kan velge om de vil jobbe lenger for å kompensere for økt levealder, eller om de heller ønsker å gå litt ned i pensjon i bytte mot en lengre pensjonisttilværelse. Som vi har vært inne på tidligere i vårt hørings svar mener vi at dette valget antakelig ikke vil være et reelt valg for alle. De uføre vil uansett ikke få det valget (da en forutsetning for uføretrygd er at man ikke kan jobbe) og det vil etter vår mening være urimelig å straffe dem for ikke å velge å stå lenger i jobb når det er et valg de ikke har. NTL støtter derfor mindretallets innstilling på dette punktet.

Evalueringer

NTL slutter seg til forslaget om jevnlig evalueringer og forutsetter at partene i arbeidslivet involveres aktivt i disse.