



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

12.12.2019

Høringssvar – Om skjerming av levealdersjustering for uføres alderspensjon

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Forbund) viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av 17. september 2019 med forslag om at skjermingstillegget som har blitt innvilget i til uføre i årskullene 1944–1953 ikke videreføres for yngre årskull.

Bakgrunn

Med pensjonsreformen ble det fra 2011 innført levealdersjustering av alderspensjonen. Det betyr at årlig alderspensjon ved uttak fra en bestemt alder, for eksempel fra 67 år, blir stadig lavere om utviklingen i levealder fortsetter å øke. Det innebærer at en må utsette pensjonsuttaket og arbeide lenger, for å få samme årlige pensjon som tidligere årskull. Personer som er uføre har ikke anledning til å gjøre det.

Før pensjonsreformen ble uføres ytelser i folketrygden omgjort til alderspensjon fra 67 år. I forbindelse med pensjonsreformen og innføringen av levealdersjustering ble det bestemt at uføre fremdeles skulle motta alderspensjon fra fylte 67 år. Siden personer som er helt uføre ikke kan motvirke levealdersjusteringen ved å jobbe lenger, ble det innført en delvis skjerming av levealdersjusteringens virkning på uføres alderspensjon.

I Prop. 130 L (2010-2011) la Arbeidsdepartementet til grunn at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Det var imidlertid knyttet usikkerhet til hvordan de arbeidsføre ville tilpasse seg det nye regelverket i folketrygdens alderspensjon fra og med 2011. Departementet argumenterte for at vurderingen av om og eventuelt hvordan uføres alderspensjon skulle skjermes fra levealdersjusteringen måtte basere seg på observasjoner av arbeidsføres tilpasning. Frem til en tilstrekkelig observasjonsperiode var gjennomført ble det innført en midlertidig skjermingsordning, som i utgangspunktet skulle vare frem til og med 1951-kullet, men ble senere utvidet til og med 1953-kullet. Skjermingsordningen har sikret et tillegg til uføres alderspensjon på om lag halvparten av effekten av levealdersjusteringen.



Departementet foreslår å ikke videreføre en skjermingsordning for uføre

Dette innebærer at uføres alderspensjon foreslås å levealdersjusteres fullt ut fra 67 år. Vi vil vise et eksempel som illustrerer hva dette betyr økonomisk for en person som er helt ufør?

En person født i 1970 vil få levealdersjustert sin alderspensjon fra folketrygden med et delingstall på 17,21 fra 67 år. Delingstallet for 1943-årskullet, som var siste årskull som ikke var omfattet av levealdersjustering, ville vært på 13,42 ved 67 år. For personen født i 1970 er dermed effekten av levealdersjusteringen differansen i pensjonsnivå med et delingstall på 17,21 sammenlignet med 13,42.

Vi antar at vedkommende har en pensjonsbeholdning på 3 500 000 kroner ved 67 år. Denne summen skal deles på 17,21.

$3\,500\,000 \text{ kroner} / 17,21 = \mathbf{203\,370 \text{ kroner}}$ i årlig alderspensjon fra folketrygden

Med det nøytrale delingstallet 13,42 ville den årlige pensjonen vært:

$3\,500\,000 \text{ kroner} / 13,42 = \mathbf{260\,805 \text{ kroner}}$ i årlig alderspensjon fra folketrygden

Differansen mellom de to pensjonsberegningene utgjør effekten av levealdersjusteringen. Levealdersjusteringen reduserer den årlige pensjonen med 57 435 kroner. Den nåværende skjermingsordningen kompenserer for om lag halvparten av effekten av levealdersjusteringen, det vil si om lag 28 700 kroner i året i dette eksempelet.

Hva er den økonomiske konsekvensen av å bli ufør?

Uføretrygden utgjør kun 66 prosent av gjennomsnittsinntekten de 3 beste av de 5 siste årene før man blir syk. Det er kun inntekt inntil 6 G, om lag 600 000 kroner, som teller med. Maksimal uføretrygd utgjør dermed i underkant av 400 000 kroner i året. Man kan motta uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen i tillegg, for eksempel vil man med offentlig tjenestepensjon motta en uførepensjon som tilsvarer 3 prosent av inntekt inntil 6 G, og 69 prosent for inntekt over 6 G inntil 12 G, pluss det laveste av 25 prosent av G eller 6 prosent av pensjonsgrunnlaget. Samlet vil dette normalt gi en uføretrygd og uførepensjon på et sted mellom 71 og 75 prosent av tidligere inntekt. Det samlede inntektsnivået som ufør er altså betydelig lavere enn hva man mottok i arbeid.

Uføre med ny alderspensjon fra folketrygden får kun alderspensjonsopptjening frem til fylte 62 år. Dette gir et betydelig lavere alderspensjonsnivå for uføre sammenlignet med en arbeidsfør person som jobber frem til 67 år.



En lønnsinntaker født i 1970 med 600 000 kroner i lønn fra fylte 27 år og frem til 67 år vil ha en pensjonsbeholdning på 4 344 000. Blir vedkommende ufør ved 60 år blir pensjonsbeholdningen kun 3 801 000, siden pensjonsopptjeningen da stopper ved 62 år.

Arbeidsfør frem til 67 år. Blir alderspensjonist fra 67 år:

Pensjonsbeholdning: 4 344 000 kroner / 17,21 = **252 411 kroner** i årlig alderspensjon.

Forventet inntekt over livsløpet fra 60 år:

$(600\,000 \text{ kroner} \times 7 \text{ år}) + (252\,411 \text{ kroner} \times 17,21^1 \text{ år}) = \mathbf{8\,543\,993 \text{ kroner}}$

Ufør fra 60 år. Blir alderspensjonist fra 67 år:

Pensjonsbeholdning: 3 801 000 kroner / 17,21 = **220 860 kroner** i årlig alderspensjon.

Inntekt fra 60 år:

$(600\,000 \text{ kroner} \times 0,73^2 \times 7 \text{ år}) + (220\,860 \text{ kroner} \times 17,21) = \mathbf{6\,867\,001 \text{ kroner}}$

Eksempelet viser at den livsvarige årlige alderspensjonen som utbetales fra 67 år blir 252 411 kroner som arbeidsfør, og kun 220 860 kroner ved uførhet fra 60 år. Årlig alderspensjonen er over 30 000 kroner lavere dersom personen blir ufør, og ikke mottar skjermingstillegg. Samlet inntekt fra 60 år og resten av livet er nær 1,7 millioner kroner lavere i tilfellet man blir ufør ved 60 år, sammenlignet om man er frisk og kan jobbe frem til 67 år.

Som følge av at man ved overgang til uførhet får redusert inntekt vil også grunnlaget for opparbeiding av sparing frem mot pensjonsalder være svakere sammenlignet med en arbeidsfør person. Det er åpenbart en stor økonomisk ulempe å bli ufør. Uten et skjermingstillegg for å kompensere for hele eller deler av levealdersjusteringen vil alderspensjonsnivået for uføre bli uholdbart lavt.

Økonomisk bærekraft

Argumentet i Prop. 130 L (2010-2011) var at utviklingen i andelen uføre måtte følges, siden en skjermingsordning kan unnta en stor andel av befolkningen fra virkningene av levealdersjusteringen, og på den måten redusere folketrygdens økonomiske bærekraftighet på sikt. Dersom utviklingen i antall uføre hadde gått opp ville dette isolert sett utfordret den økonomiske bærekraften, og dermed gjort en skjermingsordning dyrere.

¹ Det er lagt til grunn at vedkommende har en forventet gjestående levealder lik delingstallet fra 67 år.
2 Inntekten som ufør er beregnet til 73 prosent av inntekt som arbeidsfør.



I høringsnotatet fremkommer det imidlertid at den samlede andelen på uføretrygd eller AAP i befolkningen 60-66 år har falt fra drøyt 36 prosent før pensjonsreformen og til 31 prosent i dag. Det er altså færre uføre i dag. Samtidig fremkommer det i høringsnotatet at eldre arbeidstakere står lenger i jobb enn før pensjonsreformen. Andelen uføre og hvor lenge eldre arbeidstakere står i jobb var de to faktorene departementet ønsket å se nærmere på utviklingen av, før man skulle vurdere skjermingsordningen for uføre. Den observerte utviklingen har nettopp understøttet at man bør ha en videre skjermingsordning. Skjermingsordningen vil koste mindre på grunn av redusert antall uføre, og det er rimelig med en skjerming av uføre siden arbeidsføre står lenger i arbeid etter pensjonsreformen. Når regjeringen argumenterer for å fjerne skjermingstillegget til tross for denne utviklingen, så ignorerer regjeringen de faktorene en skjermingsordning skulle vurderes etter. Det er åpenbart ideologi og ikke fakta som ligger til grunn for regjeringens forslag.

Det er verdt å merke seg at oljefondets markedsverdi i løpende priser var forventet å være 6 031 milliarder i 2020 i anslagene fra Revidert nasjonalbudsjett 2011. Når dette ble skrevet var oljefondets verdi i overkant av 10 200 milliarder kroner, ifølge telleverket på www.nbim.no.

Andelen uføre har gått ned. Eldre arbeidstakere står lenger i jobb. Oljefondet er nesten dobbelt så stort som forutsett.

Den økonomiske bærekraften er med andre ord betydelig styrket sammenlignet med anslagene som lå til grunn da den midlertidige skjermingsordningen ble innført.

I Prop. 130 L (2010-2011) forutsatte departementet at endringer i arbeidsføres pensjoneringsatferd som skyldes fleksibiliteten i pensjonssystemet, det vil si muligheten til å ta ut alderspensjon fra folketrygden allerede fra 62 år, ikke skulle gi grunnlag for å endre reglene for uføres alderspensjon. Det er dermed urimelig å sammenligne pensjonsnivået til arbeidsføre som tar ut pensjon fra 62 år med hva uføre får i alderspensjon fra 67 år. En slik sammenligning er kun mulig som følge av fleksibiliteten som ble innført, og det skal ikke benyttes som grunnlag.

Kan man kompensere for levealdersjusteringen med gammel folketrygd?

Vurderingen av skjermingsordningen for uføre skulle fattes på bakgrunn av hvordan de arbeidsføre i årskullene som pensjonerte seg etter 2011 tilpasset seg. Observasjonene som foreligger gir imidlertid et dårlig beslutningsgrunnlag. De arbeidsføre årskullene som er observert i forbindelse med høringsnotatet er alle omfattet av gammel folketrygd. Disse årskullene kan i mindre grad enn yngre årskull kompensere for levealdersjusteringen, som følge av hvordan gammel alderspensjon fra folketrygden opptjenes. I den gamle folketrygden vil mange ha «full opptjening». Effekten av å stå lenger i arbeid er dermed begrenset, og pensjonssystemet gir dermed ingen insentiver til å stå lenger i arbeid. Dersom en arbeidstaker har 40 år med pensjonsopptjening vil pensjonsopptjeningen i de fleste tilfeller ikke øke videre selv om man fremdeles står i arbeid. Mange vil ikke ha noen økt opptjeningseffekt av å jobbe



videre, men pensjonen kan allikevel øke ved utsatt uttak. Som følge av prinsippet om nøytralt uttak skal utsatt uttak av pensjonen gi høyere årlig pensjon, men ikke høyere forventet pensjon over livsløpet. Pensjonen øker kun fordi den skal fordeles på færre leveår. Denne effekten er imidlertid ikke betinget av at man fremdeles er i jobb. Insentivene til å stå lenger i jobb for å «kompensere for levealdersjusteringen» er dermed svært svake i gammel folketrygd.

Forventet livsvarig pensjon øker ikke dersom man «kompenserer for levealdersjusteringen» i gammel folketrygd. Vi vil understreke at selv om nøytraliteten i folketrygden gir lik forventet livsvarig pensjon uavhengig av uttakstidspunkt for en gitt pensjonsopptjening, så er det årlige nivået på utbetalingen naturligvis av stor betydning.

Ny alderspensjon fra folketrygden innføres gradvis for personer født fra og med 1954-kullet. Den nye alderspensjonen har alleårsopptjening og arbeidsføre vil ha en pensjonsopptjeningseffekt i tillegg til den nøytrale utsettelseeffekten. Med ny alderspensjon fra folketrygden er det altså innført et incentiv i pensjonssystemet, hvor pensjonen øker desto lenger man står i arbeid, selv etter 40 år. Et av hovedmålene med denne endringen er at flere skal stå lenger i arbeid. Det er derfor et svært dårlig beslutningsgrunnlag når departementet kun observerer årskull omfattet av gamle regler, dersom det også skal gi et inntrykk av hvordan arbeidsføre omfattet av det nye pensjonssystemet vil tilpasse seg.

Uføres alderspensjon i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon

I Innst. 80 L (2011-2012) står det at «Uføres alderspensjon bør stå i et rimelig forhold til den alderspensjonen arbeidsføre får. Det foreslås derfor at uføres opptjening til alderspensjon skal skje på grunnlag av den arbeidsinntekten som har falt bort som følge av uførheten.». Uføre får imidlertid bare pensjonsopptjening i ny alderspensjonen i folketrygden frem til 62 år. Det er laveste mulige alder for uttak av alderspensjon fra folketrygden for arbeidsføre.

I høringsnotatet viser departementet til at i Innst. 80 L (2011-2012) er det presisert at målet skal være at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til *gjennomsnittet* av arbeidsføres alderspensjon.

Siden uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon bør ikke pensjonsopptjeningen stoppe ved 62 år. Kombinasjonen av pensjonsopptjening som stopper ved 62 år, og full levealdersjustering ved 67 år vil gi for lav årlig alderspensjon. Grensen for når pensjonsopptjeningen stopper for uføre bør sees i sammenheng med når arbeidsføre i gjennomsnitt slutter å arbeide, eller eventuelt knyttes opp mot utviklingen i levealdersjusteringen. Når pensjonsopptjeningen stopper på 62 år vil uføres alderspensjon alt annet likt bli lavere og lavere for hvert årskull, i takt med levealdersjusteringen. Det er ikke en bærekraftig utvikling.

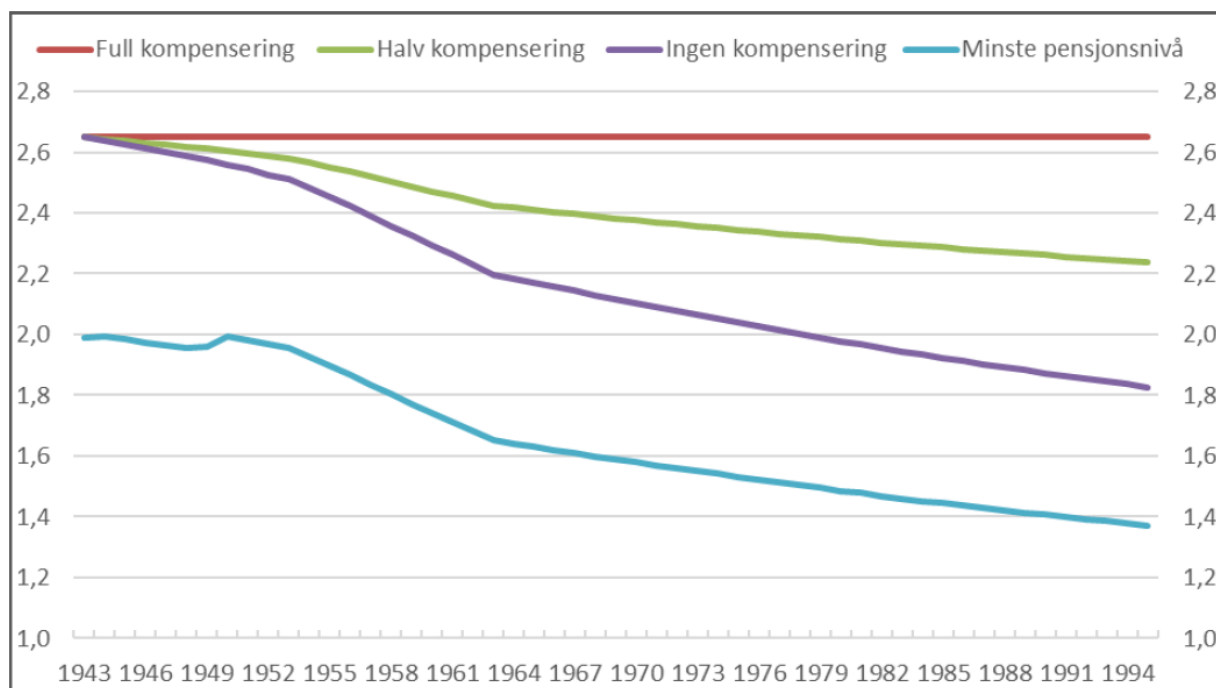
Figuren nedenfor er hentet fra høringsnotatet, og viser hvor kraftfull effekten av levealdersjusteringen er. Differansen mellom dem som kompenserer (jobber utover 67 år) og dem som ikke kan kompensere for levealdersjusteringen vil øke betydelig fremover.

Tidspunktet for å fjerne skjermingstillegget er svært dårlig når vi ser hvor sterk reduksjonen er som følge av levealdersjusteringen for årskullene fra og med 1954. Overgangskullene 1954 - 1962, som har delvis gammel og ny opptjening av alderspensjon fra folketrygden vil oppleve en kraftigere økning i levealdersjusteringen fra et årskull til det neste enn vi hittil har erfart for



eldre årskull. I figuren er dette illustrert ved den brattere helningen i den lille streken mellom 1954 og 1962.

Figur 3.6 Skjematisk framstilling av effekten av levealdersjustering på alderspensjon ved 67 år og minste pensjonsnivå for enslige (målt i G) for ulike årskull.



Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

Vi har ikke et vellykket pensjonssystem når hvert årskull får stadig lavere pensjon. Pensjonssystemet må være sosialt bærekraftig, ha god fordelings- og likestillingsprofil og sikre et anstendig pensjonsnivå også for dem som ikke kan kompensere for levealdersjusteringen. Framskrivningen av alderspensjonsnivået for uføre peker bratt nedover – det er et tegn på en pensjonsreform som er på ville veier. Uføre må skjermes for levealdersjusteringen.

Vennlig hilsen
For Pensjonistforbundet

Harald Olimb Norman
Generalsekretær

Sindre Farstad
Seniorrådgiver