



Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

13. mai 2014

Høring - Utkast til forskrifter i forbindelse med innføring av ny uførepensjon i offentlig tjenstepensjon (overgangsregler, inntektsprøving og samordning)

Vi viser til departementets høringsnotat av 21. mars 2014.

Flere av forskriftene presentert i høringsnotatet er uproblematisk og av mer eller mindre teknisk karakter. Andre av forskriftene gir klare innstramminger i ytelsene, som vi finner problematiske. Nedenfor følger våre kommentarer til de delene av notatet hvor vi har innvendinger.

Bakgrunn

I Prop. 130 L (2010-2011) ble det lagt opp til viktige endringer i folketrygdens uføreytelser, bl.a. overgang til lønnskatt. Samtidig ble ytelsesnivået økt for å kompensere for skatteøkningen. Det ble samtidig varslet en tilsvarende endring i ytelsene fra offentlig tjenstepensjon, og sagt at også her skulle ytelsesnivået etter skatt bli opprettholdt. Et enstemmig storting aksepterte dette.

Departementet sendte sommeren 2013 ut et høringsnotat med utkast til ny lov om offentlig uførepensjon. Notatet foreslo også konverteringsregler for de med uførepensjon ved overgangen til de nye reglene. Hovedorganisasjonene sendte inn felles høringsnotat hvor en bl.a. hadde innvendinger til satsene i de nye lovreglene. En hadde også innvendinger til forslaget til konvertering, og ba om at disse måtte endres for å unngå redusert ytelse etter skatt

ved bruttoytelser over 5 G. Det ville være brudd på forutsetningen fra stortingsbehandlingen i 2011 om at også offentlige pensjonister skal kompenseres for overgangen til lønsskatt.

I Prop. 202 L (2012-2013) la forrige regjering fram sine forslag om ny offentlig uførepensjon for statens del. En tok ikke hensyn til noen av organisasjonenes synspunkter, verken når det gjaldt de nye lovreglene eller opplegget for konvertering. De nye lovreglene ble vedtatt av Stortinget 7. mars 2014.

Konverteringen av ytelsen for dagens pensjonister fastlegges i forskrift, det er bare forskriftshjemmelen som er lovfestet. Det opplegget for konverteringen som ble omtalt i Prop. 202 L (2012-2013) var derfor ikke en del av Stortingets vedtak. Det som er sagt om dette i komitéinnstillingen er følgende uttalelse fra en samlet komité: ”*Personer som mottar uførepensjon når reglene om uføretrygd trer i kraft, får ikke fastsatt uføreytelsen på nytt etter de nye beregningsreglene, men skal overføres til det nye regelverket på en slik måte at uføreytelsen etter skatt blir på samme nivå som tidligere. Regjeringen vil gi nærmere overgangsregler i forskrift*”. Det er intet i innstillingen som tyder på at en var seg bevisst, eller ga tilslutning til, omtalen i proposisjonen om hvordan departementet tenkte seg detaljene i overgangsmodellen. Tvert imot må vi legge til grunn at komiteen antok at løftene om kompensasjon ville bli etterlevd.

For konverteringens del er det dermed nå, gjennom høringsnotatet av 21. mars 2014, at det legges fram et konkret forslag til behandling.

Konvertering ved uføreytelse fra både folketrygd og tjenstepensjon

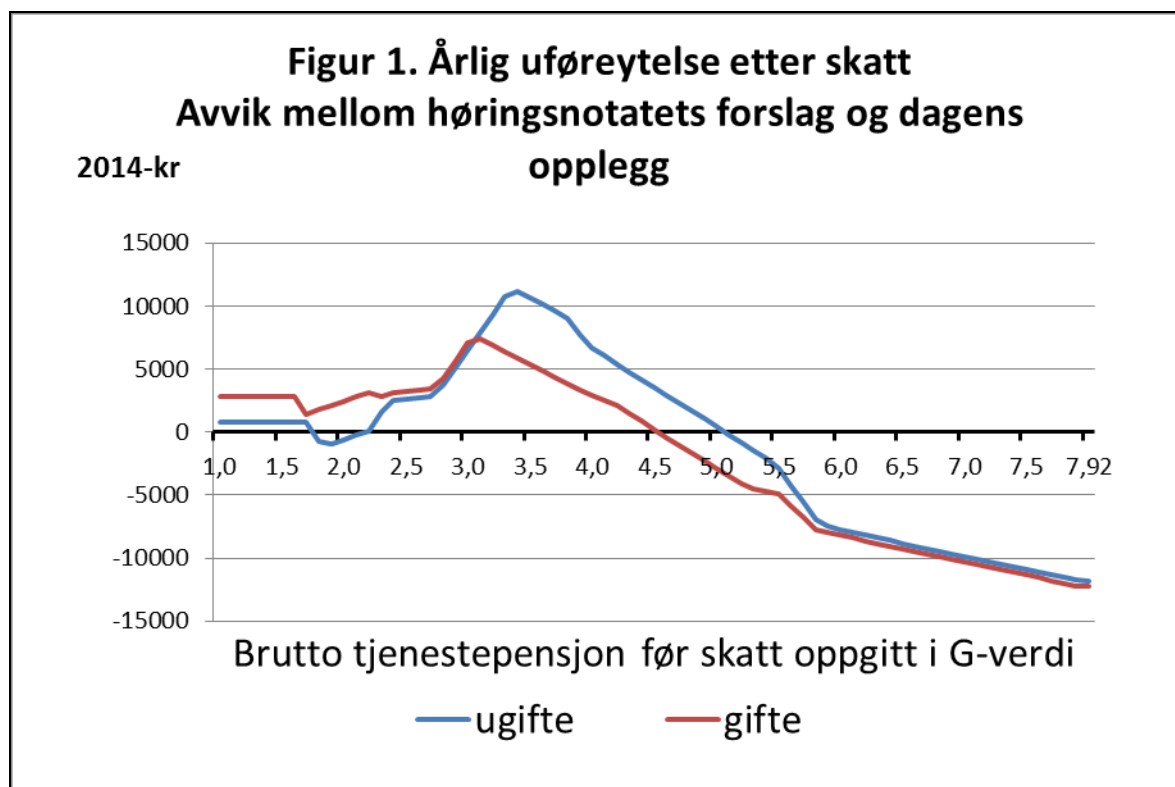
Opplegget varslet i Prop. 202 L (2012-2013) er at de med uførepensjon fra før 2015 skal beholde den nominelle verdien av netto tjenstepensjon etter samordning. Det fastsettes et nytt fiktivt beregningsgrunnlag som skal gi et slikt utfall.

Gitt en slik modell er konverteringsreglene i høringsnotatets forslag korrekt utformet, det gir samme resultat for tjenstepensjonens påslag i nominelle kroner som dagens regler.

Når en ser ytelsene fra folketrygden og tjenstepensjonen samlet, vil de foreslåtte overgangsreglene, sammen med overgangsreglene for folketrygden presentert i høringsnotatet av 31. januar, gi som resultat at noen kommer bedre ut etter skatt og noen kommer dårligere ut. Dette er ikke i tråd med de løftene om kompensasjon som ble gitt av regjering og storting ved behandlingen av Prop. 130 L (2010-2011) og som ble gjentatt av stortingskomiteen ved behandling av Prop. 202 L (2012-2013).

Figur 1 viser avviket mellom sum uføreytelse etter skatt fra tjenstepensjon og folketrygd etter høringsnotatets konvertering (medregnet konvertering av folketrygden) og dagens brutto tjenstepensjon etter skatt. Ugifte med en pensjon i dag lavere enn 5,1 G og gifte med en pensjon lavere enn 4,5 G kommer bedre ut etter skatt enn ved dagens ordning¹. De med høyere bruttopensjon i dag kommer ut med tap. Tapet kommer raskt opp i merkbare beløp.

¹ Et lite unntak for ugifte med pensjon mellom 1,8 og 2,1 G. Her får pensjonisten i dag et samordningstillegg til brutto tjenstepensjon som bringer en litt over folketrygdens minsteytelse. Pga. skattebegrensningen er marginalskatten sterk, og når påslaget ikke justeres for skatteøkning kommer en svakt negativt ut. Gifte har svakere skattebegrensning og kommer derfor ikke ut med tap for disse nivåene.



NB: bruttopensjon lavere enn 1,8 G gir ingen uttelling ut over folketrygden, selv med $\frac{1}{4}$ G i samordningsgevinst

Vi ber om at en vedstår seg løftene om å kompensere for skatteøkningen også for de som nå taper med høringsnotatets opplegg. Det er fullt mulig å lage en konvertering av tjenstepensjonen som sikrer disse en uendret samlet ytelse etter skatt.

Uføre som bare får uføreytelse fra tjenstepensjonen

Folketrygden gir ikke uføreytelser når uføregraden er lavere enn 50 prosent. Det er i tillegg en del uførepensjonister i tjenstepensjonen som ikke får uføreytelse fra folketrygden selv når uføregraden er på 50 prosent eller mer. Tjenstepensjonen har en mulighet til å fravike en del krav som gjelder i folketrygden, bl.a. for medlemmer med alderssvekkelse. Disse vil også framover få hele sin ytelse fra tjenstepensjonen.

Er uføreandelen lavere enn $\frac{2}{3}$ har en i dag bare rett på halvt særfradrag for uførhet og en har ikke rett til verken skattebegrensning eller det særskilte skattefradraget for alderspensjonister. Av den grunn foreslås to ulike konverteringsregler, en regel for de med $\frac{2}{3}$ uførhetsgrad eller høyere og en for de med lavere uførhetsgrad.

Konverteringsregler for de med uføregrad på $\frac{2}{3}$ eller høyere

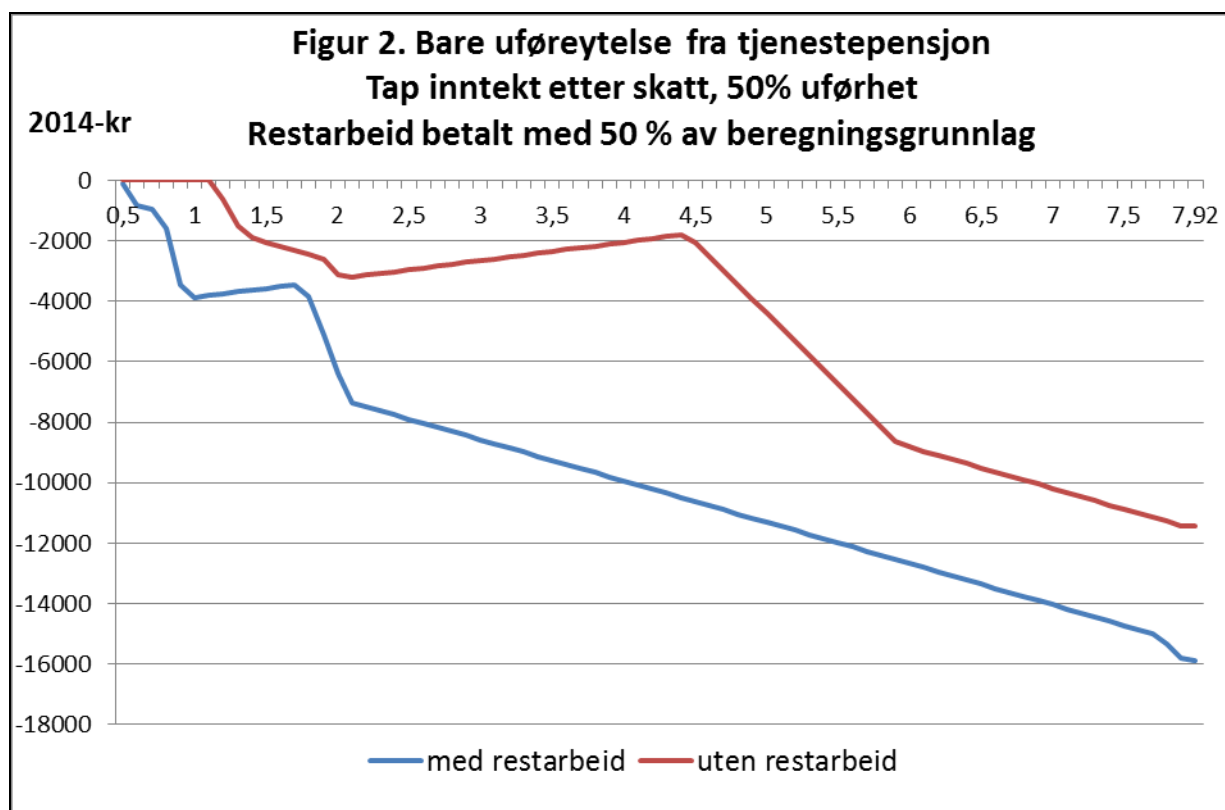
Forslaget gir en konverteringsnøkkel som tar hensyn til den skatteøkningen som følger med overgangen til lønnskatt. Med dette forslaget vil ingen komme dårligere ut etter skatt uansett dagens pensjonsnivå. Dette er et godt eksempel på hvordan en kan følge opp løftene om å sikre at en ikke skal tape på skatteomleggingen.

Konverteringsregler for de med uføregrad under 2/3

Her foreslår høringsnotatet at en ved konverteringen skal gjøres slik at en kommer likt ut i nominelle kroner før skatt. Her gis det ingen kompensasjon for skatteøkning ved overgangen til lønnskatt.

Det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor departementet vil at denne gruppen skal komme dårligere ut etter skatt, mens andre skal kompenseres for skatteøkningen. En mulig tenkning kan være at med uføregrad lavere enn 2/3 får en ikke skattebegrensning og en får bare halvt særfradrag. Skatteskjerpningen ved overgang til lønnskatt blir derfor mindre kraftig enn for de med høyere uføregrad. Det er riktig, men like fullt blir skatteskjerpningen merkbar.

Figur 2 viser virkningen i inntekt etter skatt av høringsnotatets konvertering. I likhet med høringsnotatet viser vi virkningen for en person med 50 prosent uføregrad, men uten ytelse fra folketrygden. Virkningen vises i to varianter, en hvor en ikke har noen annen inntekt selv om uføregraden bare er 50 prosent, og en hvor restarbeidsevnen utnyttes fullt ut med arbeidsinntekt lik 50 prosent av beregningsgrunnlaget før trekk for uføregrad.



Aksen viser brutto tjenstepensjon før trekk for uføregrad og før skatt, i G-verdi.

Virkningene er beregnet uten overgangsordningen hvor det gis en avtrapning i særfradraget for uførhet for denne gruppen uførepensjonister. Avtrapningen gir disse et avtakende særfradrag for årene 2015-2017. Figurens tall vil gjelde fullt ut fra 2018 av.

Som en ser av figur 2 gir høringsnotatets opplegg et tap etter skatt for alle pensjonsnivåer. Tapet er størst for de med restarbeidsinntekt. Det skyldes at for gitt pensjonsnivå vil de med restarbeidsinntekt ha høyere samlet inntekt og dermed høyere skatteprosent pga.

bunnfradragene. Marginalvirkningene av overgang til lønnskatt også på pensjonsdelen slår dermed sterkere ut. Også de uten restarbeidsinntekt får et markert tap i inntekt etter skatt.

Vi ser ingen grunn til å lage en konvertering som ikke kompenserer for skatteøkningene for denne gruppen. Dette må rettes opp. Det må lages et konverteringsopplegg analogt med det som er foreslått for gruppen med uføregrad på 2/3 eller høyere.

En annen løsning er å unnlate konvertering. Konverteringen gir et nytt beregningsgrunnlag, foreslått slik at ytelsen i 2015 skal bli lik dagens før skatt. Hadde en unnlatt konvertering ville uendret beregningsgrunnlag gitt en høyere pensjonsytelse under den nye tjenestepensjonen som gjelder fra 2015.

Ny og gammel pensjon med og uten konvertering. 2014-kroner						
Dagens ber. gr.lag, 100 %	Dagens pensjon 50 %	Ds, i G-verdi	Konvertert ber.gr.lag 100 %	Ny pensjon 50 %, lik dagens	Uten konv: Ny pensjon 50 %	Diff: 50 % uten - med konvertering
133494	44053	0,5	117475	44053	50060	6007
266988	88106	1	234949	88106	100120	12014
400482	132159	1,5	352424	132159	149179	17020
533976	176212	2	478836	176212	195235	19023
667470	220265	2,5	606526	220265	241290	21026
800964	264318	3	734216	264318	287346	23028
934458	308371	3,5	861905	308371	333401	25031

Som en ser av tabellen gir konverteringen en vesentlig reduksjon i beregningsgrunnlaget sammenliknet med dagens, og dermed en tilsvarende reduksjon i utbetalt pensjon. Differansen i utbetalt pensjon vil være så stor at det mer enn oppveier tapet pga. skatteøkningen.

Høringsutkastets forslag innebærer at en som blir ufør fra 2015 av vil komme langt bedre ut både før og etter skatt med presis den samme uførhetsgrad og samme beregningsgrunnlag (sluttlønn før uførhet) som en som er ufør i 2014 og får sitt beregningsgrunnlag konvertert.. Dagens uføre må leve med en langt lavere pensjon enn det nye pensjonister vil oppnå fra tjenestepensjonen.

Vi finner dette uakseptabelt. Konverteringens hensikt skal være å sikre dagens pensjonister ved overgangen, ikke å hindre dem i å oppnå de rettighetene som blir nye pensjonister til del.

Barnetillegg

I den nye loven av 7. mars 2014 er nivåene på barnetilleggene redusert. Utkastet til overgangsforskrift sikrer at de som har barnetillegg ved overgangen likevel skal beholde disse uendret. For nye barn født etter 2015 skal også dagens uførepensjonister få tillegg etter de nye og lavere satsene.

Så foreslås det en ekstra regel som begrenser tillegget for nye barn etter 2015 når en samtidig har barn som får tillegg etter gamle satser. Dersom de nye satsene brukt på samtlige barn blir høyere enn det beløpet en mottok samlet for barna født før 2015, skal en bare få øke samlet tilskudd opp til det de nye satsene vil gi for alle barna summert. Flere barn betyr dermed at en mister ekstraverdien av at de tidligere barna utløste høyere tillegg.

Dette virker unødig smålig. En burde kunne leve med at barnetillegg gitt før 2015 videreføres også når det senere kommer flere barn inn i familien.

Samordning av alderspensjon ved særaldersgrense og folketrygdens uføretrygd

Uføre fra stillinger med særaldersgrense vil for tjenstepensjonens del gå over til alderspensjon når de passerer sin aldersgrense. De vil fortsatt være uføretrygdet i folketrygden fram til 67 år. Tjenstepensjonens alderspensjon er en bruttopensjon, som da må samordnes med folketrygdens uføretrygd.

I høringsnotatet av 31. januar ble det lagt fram forslag til samordningsregler for denne gruppen, gjeldende for nye tilfeller. Uføretrygden fra folketrygden minus $\frac{1}{4}$ G skal utgjøre samordningsfradraget i tjenstepensjonen. Samlet vil en da motta brutto tjenstepensjon pluss $\frac{1}{4}$ G, som er det samme en får før en når særaldersgrensen etter dagens regler. Overgangen til lønnskatt gjør at en får mindre igjen etter skatt når ytelsen opprettholdes nominelt. Organisasjonene protesterte mot dette i høringen. Innvendingene ble i Prop. 66 L (2013-2014) av 11. april avvist av departementet.

Mens proposisjonens opplegg gjelder nye tilfeller (de som passerer særaldersgrensen fra 2015 av), gir det nye høringsnotatet overgangsregler for de som før 2015 er mellom særaldersgrensen og 67 år.

Forslaget nå er at samordningsfradraget skal opprettholdes på samme nominelle nivå som før overgangen i 2015 (videreføres med G-regulering). Det gjør at når folketrygdens uføredel øker ved overgangen til lønnskatt i 2015, vil denne økningen ikke gi økt samordningsfradrag slik det vil være for nye tilfeller. Dermed får en beholde den skattekompensasjonen som ligger i at folketrygdens uføredel øker nominelt.

Nettodelen av tjenstepensjonen vil en ikke øke når en går over til lønnskatt. Det blir parallelt med endringen for nye tjenstepensjonister, en anser at folketrygdens skattekompensasjon er god nok. For mange vil den være det men ikke for alle, jfr. figur 1 ovenfor.

Vi ber derfor om at en også her sørger for at alle får en reell kompensasjon for skatteøkningen.

Øvrige samordninger

Høringsnotatet foreslår tilsvarende opplegg som i avsnittet ovenfor når det gjelder samordning med personskadetrygd og folketrygden. En beholder samordningsfradraget uendret. Dermed vil en få glede av skattekompensasjonen for folketrygdens del, men ikke for nettoytelsen fra pensjonsskadetrygdene.

Tilsvarende modell forslås også for tilfeller med multippel samordning mellom flere ytelsesordninger og folketrygden.

Det er da naturlig at en også her sørger for at det gis skattekompensasjonen også der hvor folketrygdens kompensasjon ikke er tilstrekkelig.

Vennlig hilsen

LO-Stat

Dag Westrin /s/

YS-Stat

Andreas Moen /s/

LO-Kommune

Klemet Rønning-Aaby /s/

YS-Kommune

Dag Bjørnar Jonsrud /s/

Unio

Erik Orskaug /s/

Akademikerne

Trond Teisberg /s/