



Kommunal Landspensjonskasse
gjensidig forsikringsselskap
Org.nr.: 938 708 606 Foretaksregisteret
Pb. 400 Sentrum, 0103 Oslo
E-post: klp@klp.no
www.klp.no

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo, 21. august 2012

Høring - tilpasning av uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning til ny uføretrygd i folketrygden

Generelle vurderinger

Vi viser til Arbeidsdepartementets høringsbrev av 21. juni 2013.

KLP stiller seg positive til den tekniske utforming av den foreslåtte modell. Modellen er - med unntak av de skisserte overgangsregler ved en eventuell omlegging til uførepensjon uten opptjening av oppsatte rettigheter - administrativt enkel og bør være lett forståelig for alle parter.

Departementet foreslår at full uførepensjon skal utgjøre 3 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 6 G. Procentsatsen settes til 69 prosent for inntekt i intervallet 6–12 G og for inntekt opp til 6 G for personer som ikke har noen ytelse fra folketrygden. KLP slutter seg til de parametere som her er foreslått. KLP har sett på modeller med henholdsvis 2/68 prosent og 4/70 prosent, med ulike inntektsuavhengige beløp i bunnen. Førstnevnte kombinasjon gir et lavere pensjonsnivå enn tilsiktet etter skatt. Sistnevnte kombinasjon gir et høyere pensjonsnivå enn tilsiktet etter skatt for relativt store grupper av heltidsansatte. 3/69 prosent synes å være en rimelig kombinasjon.

I Arbeidsdepartementets forslag kommer et inntektsuavhengig beløp på 0,25 G, begrenset oppad til 6 prosent av pensjonsgrunnlaget, i tillegg til de ytelse som er beskrevet i forrige avsnitt. KLP er enig i at et slikt inntektsuavhengig beløp i bunnen er en god teknisk løsning for å sikre ønskede pensjonsnivåer for lavere lønnede og for deltidsansatte, men har foreløpig ikke konkludert på om 0,25 G / 6 prosent gir et tilstrekkelig kompensasjonsnivå til at målet om i hovedsak uendret kompensasjonsgrad etter skatt ivaretas for kommunal sektor. Dette omtales nærmere nedenfor.

KLP støtter forslaget om at den fremtidige uførepensjon i offentlige tjenstepensjonsordninger (OfTP) beregnes på samme måte uavhengig av om pensjonisten mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden. Dette er administrativt forenklende og fremstår som logisk og rettferdig. Den foreslåtte procentsats for personer som ikke har noen ytelse fra folketrygden, kompenserer i hovedsak for at disse ikke mottar ytelse fra folketrygden. Uføreytelser fra tjenstepensjonsordningen uten samtidig ytelse fra folketrygden gjelder i det alt vesentlige ved uføregrader under 50 prosent. Kompensasjonsgradene for disse blir med dette forslaget ikke vesentlig annerledes enn for summen av tjenstepensjon og uføretrygd ved høyere uføregrader, og innebærer dessuten en logisk videreføring av pensjonsnivået ved lave uføregrader i dagens bruttosystem.

KLP er også enig i at beregningsgrunnlaget for uførepensjon fra OfTP fortsatt bør være sluttlønn.

Det har vært en forutsetning at uføreytelsen fra OfTP sammen med den nye uføretrygden i folketrygden skal gi uendret kompensasjonsgrad etter skatt. KLP har notert seg at dette anses oppfylt totalt sett gjennom det fremlagte forslag. Mottakere av uførepensjon fra OfTP sammen med uførepensjon fra folketrygden vil få en noe lavere kompensasjonsgrad etter skatt etter nye regler enn etter dagens regler. Mottakere av uførepensjon fra OfTP sammen med arbeidsavklaringspenger fra folketrygden vil få en noe høyere kompensasjonsgrad etter skatt etter nye regler enn etter dagens regler, og det samme gjelder for de som mottar OfTP uten å ha rett til uføreytelser fra folketrygden.

Er tjenestetiden kortere enn 30 år, avkortes pensjonen forholdsmessig. Det skal medregnes den tjenestetid medlemmet ville ha fått ved å bli stående i stillingen til aldersgrensen, men ikke utover 67 år. Dette er en begrensning i forhold til dagens regelverk. Personer med aldersgrense 70 år får i dag medregnet tjenestetid frem til 70 år. Den foreslåtte endringen reduserer alderspensjonen for snaut 10 prosent av de som har vært uføre og som går over på alderspensjon i de nærmeste år. Dette vil spesielt ha betydning for kvinner da de fortsatt har kortere opptjening enn menn, i hvert fall i de aldersgrupper som nå nærmer seg pensjonsalder.

Regler om avkortning av uførepensjon i offentlige pensjonsordninger mot arbeidsinntekt er i dag ikke tatt inn i regelverket, men pensjonsinnretningene har samarbeidet om friinntektsregler. KLP støtter forslaget om å få slike regler inn i det formelle regelverket og at det i størst mulig grad bør være likt regelverket for slik avkortning i uføretrygd fra folketrygden. Dette gir et enkelt regelverk. De foreslåtte regler vil dessuten gjøre situasjonen mer forutsigbar og oversiktlig for mottakerne av disse ytelsene.

KLP stiller seg positive til at uføregraden i utgangspunktet beholdes uendret dersom uførepensjonen skal reduseres for økt inntekt. Dette innebærer et element av hvilende pensjonsrett ved at pensjonisten kan få tilbake opprinnelig størrelse på pensjonen dersom arbeidsforsøket ikke lykkes eller i tilfeller der pensjonisten bare kan arbeide mer i enkelte perioder. Dette vil føre til en forutsigbar situasjon for uførepensjonistene, og gi en trygghet som bidrar til at de vil kunne arbeide mer enn med dagens system uten å risikere å miste pensjonsrettigheter. Dette bidrar også positivt til den administrative enkelhet ved den foreslåtte modellen.

Bestemmelsen om uførepensjon fra OfTP ved alderssvekkelse er lite brukt og synes svakt begrunnet, spesielt etter at AFP ble innført. KLP støtter derfor at denne bestemmelsen ikke videreføres. Dette innebærer også en harmonisering med sykdomsbegrepet i folketrygden, noe som i seg selv er positivt.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på nivået og profilen på barnetillegget i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Departementet påpeker at en videreføring av barnetillegget i OfTP på dagens nivå i mange tilfeller vil gi svært høye kompensasjonsgrader, ofte over 100 prosent etter skatt. KLP deler departementets oppfatning om at høye kompensasjonsgrader gjør det mindre attraktivt å forbli i arbeid. KLP tar likevel ikke stilling om det bør vurderes å redusere nivået på barnetillegget i OfTP. Den beskrevne modell med et standardisert barnetillegg der barnetillegget er et fast beløp per barn uavhengig av pensjonsgrunnlaget, synes imidlertid å kunne gi en fornuftig fordelingseffekt.

Arbeidsdepartementet beskriver også en alternativ uførepensjonsløsning uten tjenestetidsavkortning og uten opptjening av oppsatte rettigheter. KLP anser at eventuell innføring av en slik modell krever ytterligere utredning og tar ikke stilling til dette på det foreliggende grunnlag. Vi anser at en slik modell bare kan innføres hvis det skjer en tilsvarende omlegging av uførepensjonen også innenfor privat tjenstepensjon.

Departementet foreslår en minstegrense på 20 prosent uføregrad for å få rett til uføreytelser i OfTP. I dag er det ingen slik grense. Forslaget innebærer en harmonisering av regelverket i OfTP med det som antas å ville gjelde i privat sektor. Dette forslaget synes ikke å ha noen direkte tilknytning til tilpasningen av OfTP til ny uføreordning i folketrygden. Ved utgangen av 2012 var det vel 1200 uførepensjonister med grad under 20 prosent i KLP, i det alt vesentlige såkalte differansepensjoner. Dette er for størstedelen kvinner som tidligere har gått i turnusordninger og som de trer ut av når alder og helse

ikke lenger muliggjør slik tjeneste. KLP legger til grunn at de pensjonistene som allerede er innvilget en pensjon med uføregrad lavere enn 20 prosent ved overgangen til ny uførepensjon 1. januar 2015, fortsatt skal få denne utbetalt.

Kompensasjonsgrader for kommuneansatte

KLP var ikke kjent med parameterne i Arbeidsdepartementets forslag før høringsnotatet kom og hadde på det tidspunktet følgelig ikke kunnet foreta beregninger for kommuneansatte med disse parameterne. KLP har imidlertid beregnet et stort antall typeeksempler for å belyse dette tidligere, men da med litt andre modellforutsetninger, og har senere beregnet ytterligere eksempler ut fra høringsnotatet.

Vi har imidlertid ikke hatt data fra NAV med inntektshistorikk for de siste fem år før uføretens inntrøden for en tilstrekkelig stor gruppe til å kunne få et utsagnskraftig bilde av hva den nye uføretrygden kan forventes å gi av ytelser til uføre i kommunale tjenstepensjonsordninger. Imidlertid er den noe begrensede informasjon vi foreløpig har om dette i tråd med Arbeidsdepartementets opplysninger om at inntektsgrunnlaget i den nye uføretrygden er relativt mye høyere enn pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen. Dette er avgjørende ved vurderingen av samlet kompensasjonsgrad i forhold til pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen.

Intensjonen har vært å belyse dette forholdet ut fra NAV-data om de som var aktive ved utgangen av 2011 og som i løpet av 2012 fikk tilstått en uføreytelse i KLP. Størstedelen av denne gruppen fikk arbeidsavklaringspenger i folketrygden i løpet av 2012. Grunnet en midlertidig teknisk begrensning kan imidlertid ikke NAV gi oss inntektshistorikk for de som mottar arbeidsavklaringspenger. Vi har derfor konkludert med at vi isteden foretar beregninger for uførepensjonister i KLP som i løpet av 2012 er gått over fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon i folketrygden. Vi antar at vi får data fra NAV for denne gruppen om kort tid og vil da foreta beregningene og ettersende resultatene til Arbeidsdepartementet. Dette er en så stor gruppe at beregningene vil gi utsagnskraftige resultater i forhold til spørsmålet om hvorvidt det foreliggende høringsforslag gir den tilsiktede kompensasjonsgrad etter skatt for uførepensjonister i KLP som mottar uførepensjon fra folketrygden. Det vil imidlertid ikke omfatte uføre i KLP som mottar arbeidsavklaringspenger i folketrygden, men det er formodentlig ikke en begrensning av særlig betydning.

Vi tar forbehold om at våre vurderinger av parameterne i høringsforslaget kan bli noe endret etter at vi har foretatt de nevnte beregninger, men i hovedsak er vår holdning klar allerede nå.

Som det fremgår innledningsvis, slutter KLP seg til Arbeidsdepartementets forslag om at full uførepensjon skal utgjøre 3 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 6 G og at prosentsatsen settes til 69 prosent for inntekt i intervallet 6–12 G og for inntekt opp til 6 G for personer som ikke har noen ytelse fra folketrygden.

KLP er som nevnt enig i at et inntektsuavhengig beløp i bunnen er en god teknisk løsning for å sikre ønskede pensjonsnivåer for lavere lønnede og for deltidsansatte, men har foreløpig ikke konkludert på om 0,25 G / 6 prosent gir et tilstrekkelig kompensasjonsnivå til at målet om i hovedsak uendret kompensasjonsgrad etter skatt, ivaretas også for kommunal sektor. Vår foreløpige vurdering er imidlertid at begrensningen på 6 prosent ligger for lavt. Man når ikke den tilsiktede kompensasjonsgrad etter skatt for kommuneansatte som gruppe uten å øke denne. Vi er usikre på om det i tillegg må gjøres noe med beløpet på 0,25 G. Vi vil komme tilbake til dette når vi har foretatt de ovenfor omtalte beregninger ut fra nye NAV-data.

Økonomiske virkninger for tjenstepensjonsordningene

Tabell 10.1 i høringsnotatet gir et bilde av de utslag de nye regler ville gi i SPK hvis ytelsene til dagens uføre ble regnet om til nye regler. Tilsvarende tall som der er oppgitt for ytelsene fra SPK er tilgjengelige for de tilsvarende ytelsene fra KLP.

For de som mottar uførepensjon fra folketrygden viser tabellen en nedgang på 51 prosent i ytelsen fra SPK. Tilsvarende tall for alle ordninger under ett i KLP er en nedgang på 47 prosent.

For de som mottar arbeidsavklaringspenger fra folketrygden viser tabell 10.1 at det er 60 prosent økning i ytelsen fra SPK. Tilsvarende tall for alle ordninger under ett i KLP er en økning på 35 prosent.

For de som ikke har ytelse fra folketrygden er det en 11 prosent økning i ytelsen fra SPK. Tilsvarende tall for alle ordninger under ett i KLP er en økning på 9 prosent.

Bildet er med andre relativt likt i SPK og KLP med unntak for de som mottar arbeidsavklaringspenger. Den ulikheten er ikke vesentlig i denne sammenheng. Bildet er uansett en betydelig reduksjon i kostnader knyttet til uførepensjon i OfTP. En viktig del av uførekostnadene i OfTP er imidlertid knyttet til premiefritak under uførhet, som skal finansiere fortsatt opptjening av pensjonsrettigheter for de som er uføre, og denne delen av pensjonskostnadene påvirkes ikke av den nye uføreordningen.

Det er så langt vi er kjent med noe ulike finansieringsmodeller/tariffer for uføreytelser i ulike pensjonsinnretninger, bl.a. med hensyn til behandlingen av uføreytelser fra OfTP mens folketrygden utbetaler arbeidsavklaringspenger. Det kan bety at reduksjonen i reserver for eventuelle uførepensjoner og fremtidige premier på grunn av den nye uføreordningen kan bli noe ulike i de ulike pensjonsinnretninger, men dette er først og fremst et periodiseringsspørsmål og påvirker neppe det langsiktige kostnadsbildet.

Uførepensjonsmodell uten opptjening av oppsatte rettigheter

Arbeidsdepartementet beskriver en alternativ uførepensjonsløsning uten tjenestetidsavkortning og uten opptjening av oppsatte rettigheter. KLP anser at eventuell innføring av en slik modell krever ytterligere utredning og tar ikke stilling til dette på det foreliggende grunnlag.

En eventuell slik omlegging kan være problematisk så lenge det er så ulike nivåer på uføreytelsene i privat tjenstepensjon, og i mange private ordninger ingen uførepensjon. KLP vil støtte at det i skattefavouriserte private ordninger åpnes for at man i ordninger uten fripoliseopptjening kan sikre alle ansatte fulle ytelser uavhengig av tjenestetid, men dette vil neppe føre til noen vesentlig forbedring av det bildet at uførepensjonen i svært mange private ordninger er lav eller mangler helt.

En overgangsregel om at de som skifter stilling fra offentlig til privat sektor får en oppsatt rett i den offentlige ordningen, kunne i teorien rette på dette, men er neppe praktikabel. Det fordrer at den pensjonsinnretning der vedkommende var innmeldt i en offentlig ordning får melding om hvorvidt den som meldes ut går over til en annen arbeidsgiver med privat ordning, en annen arbeidsgiver med offentlig ordning eller går ut av arbeidslivet. Det ville også være nødvendig å følge fremtidige skifter av arbeidsgiver for å ivareta dette. Vi kan vanskelig se at et slikt regelverk i det hele tatt kan praktiseres med et fornuftig ressursforbruk og akseptabel kvalitet.

Øvrige spørsmål

Fribeløp/inntektsgrense

Departementets forslag om at all inntekt skal sidestilles innebærer en stor forenkling i forhold til dagens regelverk. Dersom tjenstepensjonsordningene ikke lenger trenger å vurdere hvilken arbeidsgiver inntekten kommer fra eller hvorvidt den er del av en normal inntektsutvikling, oppnår man et enklere system uten vanskelige vurderinger eller tilfeldige resultater avhengig av hvor pensjonisten har valgt å arbeide eller arbeidsmarkedssituasjonen på hans/hennes hjemsted. Det vil da også oppnås et mer enhetlig system i de ulike offentlige tjenstepensjonsordningene.

KLP er enig i at personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller ikke har ytelse fra folketrygden, ikke skal ha noe fribeløp i uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon. Dette vil være en videreføring av dagens praksis.

KLP vil også bemerke at de regler for friinntekt som departementet forslår vil kunne medføre at pensjonistene skal meldes inn i en offentlig tjenstepensjonsordning for inntekt som omfattes av friinntekt selv om de eksempelvis allerede har 100 prosent uførepensjon på bakgrunn av et fullt medlemskap i slik pensjonsordning før vedkommende ble ufør. Det er uklart om pensjonisten skal få opptjening av medlemskap både fra opprinnelig forsikret stilling og fra arbeidet som ligger innenfor friinntekten.

Hvilende pensjonsrett

KLP støtter departementets forslag om at offentlig tjenstepensjon skal ha egne regler for hvilende pensjonsrett. Vi ser samtidig en del problemstillinger ved praktiseringen av slik rett, som vi anmoder departementet om å komme nærmere tilbake til. Eksempelvis kan nevnes spørsmålet om hvorvidt pensjonister med hvilende pensjonsrett i offentlig tjenstepensjon skal få med det nye medlemskapet som opptjenes under arbeidsforsøket i tillegg til premiefritak dersom forsøket ikke lykkes. Videre nevnes spørsmålet om pensjonistene skal få et nytt pensjonsgrunnlag etter arbeidsforsøk og hvilken pensjonsinnretning som skal utbetale pensjonen dersom arbeidsforsøket ble foretatt i en annen ordning enn vedkommende var medlem av da han/hun opprinnelig ble ufør. Pensjonistene kan med departementets forslag få mange års hvilende pensjonsrett. De ovenstående problemstillinger gjelder spesielt for forsikringsbaserte pensjonsordninger.

Behov for endringer i samordningsloven mv./behov for informasjon

I høringsnotatet nevnes ikke noe om regler for utveksling av informasjon når uførepensjonen blir en nettoytelse og ikke lenger skal samordnes. KLP vil trolig fortsatt ha behov for informasjon om ytelser fra folketrygden. Vi vil også ha et stort behov for informasjon om inntekt – enten direkte fra Edag eller fra NAV. Det vises til at det for eksempel er behov for dette i forbindelse med det årlige etteroppgjøret departementet foreslår skal foretas.

Enkelte kommentarer til lovtekster

Bestemmelsen i forslaget til SPK-lov § 28 siste ledd og sykepleierpensjonsloven § 13 siste ledd finnes i SPK-loven i dag, og er dermed kun ny i sykepleierpensjonsloven. KLP mener at bestemmelsen i utgangspunktet er god, men finner grunn til å stille spørsmål ved hva som ligger i begrepet ”usedvanlig påkjenning”.

I SPK-loven § 29 første ledd annet punktum, jf. sykepleierpensjonsloven § 15 første ledd, heter det ”Inntektsgrensen tilsvarende den inntekt pensjonisten er forutsatt å kunne skaffe seg etter uførheten.” Departementet bes om å klargjøre hva som ligger i inntekt som pensjonisten er forutsatt å kunne skaffe seg.

I tredje ledd siste punktum heter det: ”Det kan gjøres unntak for inntekt som skriver seg fra en avsluttet aktivitet.” Departementet bes om å tydeliggjøre hvor grensen går for når det kan gjøres unntak.

Bestemmelsen i SPK-loven § 29 fjerde ledd siste punktum er ny. Her foreslås det at medlemmet ikke har rett til pensjon dersom han ”opptrer på en måte som vedkommende bør forstå kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten.” KLP ber om at bestemmelsen utdypes og eksemplifiseres.

Avsluttende merknader

Ny uføretrygd i folketrygden trer i kraft 1. januar 2015. Det er nødvendig at ny uføreordning i OfTP trer i kraft på samme tidspunkt, ettersom dagens uføreordning gjennom bruttosystemet er tett knyttet til de nåværende uføreytelser i folketrygden. Det forslag som nå er på høring, er tilpasset både den nye uføretrygden i folketrygden og at uføreytelser fra 2015 skal skattlegges som lønnsinntekt.

For å få en velordnet innføring av den nye uføreordning i OfTP fra 1. januar 2015 er det vesentlig at det fremlegges en lovproposisjon til nye regler tidligst mulig etter at den nå pågående høring er gjennomført. Selv om forslaget til ny uføreordning legger opp til en etter alt å dømme administrativt enkel løsning, vil det måtte ta noe tid å implementere dette i forsikringsløsningene for OfTP. Grunnet 12 måneders karens skal den uførepremie som betales i 2014 dekke uføreytelser som begynner å løpe i 2015 og den vil følgelig være bestemt av de nye reglene. Pensjonsinnretningene vil således måtte foreta en etterberegning av premie i løpet av eller ved utgangen av 2014 når de endelige regler er kjent. Dette understreker behovet for at de nye reglene bør komme raskt på plass.

Med vennlig hilsen
Kommunal Landspensjonskasse



Sverre Thornes
Konsernsjef