



Det Kgl. Arbeidsdepartement

Vår dato 22.8.2013
Vår referanse KDM
Deres dato 21.06.2013
Deres referanse 13/1936

Høringssvar – Tilpasning av uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordning til ny uføretrygd i folketrygden

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til Arbeidsdepartementets høringsbrev av 21. juni 2013 der høringsnotatet "Tilpasning av uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordning til ny uføretrygd i folketrygden" er sendt på høring.

NHOs høringsuttalelse er utarbeidet i samarbeid med våre landsforeninger. En høringsfrist på to måneder er etter NHOs mening for kort gitt sakens betydning, dens behov for forankring og det faktum at denne perioden strekker seg over slutten av juni, juli og første del av august.

Foreliggende høringsnotat inneholder forslag til ny modell for uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger.

NHO mener det er avgjørende at uføreordninger støtter opp under arbeidslinjen – at det må være mer lønnsomt å arbeide enn å motta trygd. Da stimuleres det til at flere jobber og at de jobber lenger.

Den nye modellen for uføretrygd fra Folketrygden som innføres fra 2015 er en mer fleksibel ordning som skal gjøre det enklere å kombinere arbeid og trygd, og mer lønnsomt å øke arbeidsinnsatsen for uføre. Dette skal bidra til at flere med redusert og variabel arbeidsevne stimuleres til å delta mer i arbeidslivet.

For NHO er det som nevnt sentralt at en ny modell for uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjon gir de riktige insentivene i forhold til arbeidslinjen. Når vi ser de foreslåtte samlede kompensasjonsnivåene i høringsnotatet, er det imidlertid vanskelig å se hvordan ny uføretrygd og foreslått modell for uførepensjon i offentlig sektor kan bidra til å styrke arbeidslinjen. Vår vurdering er at kompensasjonsnivåene jevnt over ligger for høyt. Eksempler i rapporten viser kompensasjonsgrader opp mot 90 prosent ved 20 prosent jobb, og for en som jobber 50 prosent, men er 100 prosent ufør, kommer nivået nær hundre. Har man barn vil nivåene kunne bli enda høyere og i en del tilfeller langt over det man ville fått som frisk.

NHO er derfor svært bekymret for effekten den foreslåtte modellen vil ha på arbeidslinjen. Vi mener det må foretas en revurdering av forslaget slik at kompensasjonsnivåene kommer lavere. Det må være en markert forskjell mellom den inntekt man har ved å stå i jobb og den samlede inntekt man kan få som ufør.

Effekten av høye samlede kompensasjonsnivåer vil ikke bare ha innvirkning på kostnadsnivået til de offentlige uførepensjonene. I den grad gode ytelser fører til flere uføre vil det også føre til økte utgifter i folketrygden, tap av arbeidskraft og dermed redusert verdiskaping og lavere skatteinntekter.

NHO vil peke på følgende forhold der vi mener det bør foretas endringer:

1. Kompensasjonssatser (3 prosent / 69 prosent / 0,25 G) bør justeres ned. Det bør ikke kompenseres for samordningsfordeler.
2. Det bør ikke være fribeløp på 0,4 G for offentlig tjenstepensjon
3. Det bør ikke være barnetillegg, subsidiært bør de settes kraftig ned
4. Laveste mulig uføregrad bør følge folketrygden
5. Det bør vurderes innføring av tak på samlede ytelser

Når det gjelder departementets forslag til modellendring støtter NHO at ny uføreordning utformes som en nettoordning, der uførepensjonen beregnes som et tillegg til uføretrygden fra folketrygden.

Videre mener vi det virker fornuftig å vurdere utforming av ny uførepensjonsordning som en ren forsikringsordning, der tjenestetid ikke påvirker størrelsen på pensjonen. En slik modell forutsetter imidlertid at man finner frem til en løsning som avkorter den nye uførepensjonen mot tidligere opptjente rettigheter fra offentlig og privat sektor slik at den enkelte ikke får "dobbel opp" og dermed utilsikt høy uførepensjon.

1. SÆRLIGE MERKNADER¹

I dette kapittelet vil vi gå nærmere inn på NHOs syn.

- 1.1 *Støtter nettoordning*
- 1.2 *Ny uførepensjonsordning bør utformes som en ren forsikringsordning*
- 1.3 *Kompensasjonsnivå – for høyt*
- 1.4 *Fribeløp på 0,4 G er for høyt og gir feil insentiv*
- 1.5 *Minste uføregrad på 20 prosent er for lavt*
- 1.6 *Ikke dekke for manglende folketrygd*
- 1.7 *Minsteytelser fra folketrygden – bør innføres tak på samlet kompensasjonsnivå*
- 1.8 *Barnetillegg bør ut*

1.1. *Støtter nettoordning*

NHO støtter forslaget i høringsnotatet som går på at uførepensjonsordningen utformes som en nettoordning som blir et direkte tillegg til uføretrygden fra folketrygden. En slik modell synes å gi det enkleste og mest hensiktsmessige regelverket.

For visse situasjoner mener vi det er grunn til å innføre tak på samlet ytelse, slik at kompensasjonsnivået ikke kan passere gitte maksimalrammer (se også kommentarer til minsteytelser og barnetillegg).

Begrep: *uføretrygd* - ytelsen fra folketrygden (fra 2015),
uførepensjon – ytelsen fra den offentlige tjenstepensjonen

1.2. Ny uførepensjonsordning bør utformes som en ren forsikringsordning

Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om ny uførepensjonsordning bør utformes som en ren forsikringsordning. En slik løsning vil innebære at tjenestetid ikke vil påvirke uførepensjonen og at personer som meldes ut av ordningen ikke vil få med seg en oppsatt rett til uførepensjon.

NHO mener det virker riktig å utforme uførepensjonsordningen som en ren forsikringsordning, og anbefaler at en slik løsning utredes nærmere. Vi tror en slik omlegging vil kunne bidra til et mer mobilt arbeidsmarked, spesielt for seniorer.

I Banklovkommissjonen pågår et arbeid som ser på forslag til nytt regelverk for uførepensjoner i private tjenstepensjoner. NHO anbefaler at forslag til løsning tar utgangspunkt i at modeller for privat og offentlig sektor bør passe sammen på dette området.

NHO vil påpeke at en overgang til rene forsikringsordninger uten avkorting av tjenestetid forutsetter at man kommer frem til en løsning som avkorter den nye uførepensjonen mot tidligere opptjente rettigheter fra offentlig og privat sektor (oppsatte rettigheter, fripoliser etc.) slik at den enkelte ikke får "dobbel opp" og dermed utilsiktet høy uførepensjon.

NHO mener, som departementet, at det prinsipielt sett er uheldig dersom det samlede regelverket fører til at noen kan få "mer enn full dekning". En systemomlegging bør ikke føre til at den enkelte sitter igjen med mer enn det pensjonsordningene man er medlem av, eller har vært med i, hadde som tiltenkt nivå.

1.3 Kompensasjonsnivå – for høyt

Departementet skriver i høringsnotatet s. 14 "*Departementet mener det kan forsvares at de som har uførepensjon fra folketrygden, får noe mindre enn i dag fordi det gjennomsnittlige nivået i dag er svært høyt. De høye kompensasjonsgradene i dagens system er resultatet av et meget komplisert samspill mellom enkeltregler som hver for seg kan synes rimelige, men som samlet kan gi utilsiktede resultater.*"

NHO er enig i at det gjennomsnittlige kompensasjonsnivået i dag er svært høyt. Vi mener det ikke er riktig å videreføre disse høye nivåene, og mener departementet ikke går langt nok i å foreslå innstramminger.

NHO ser av sammenlikninger i høringsnotatet at kompensasjonsnivået etter skatt i ny modell er lagt nær kompensasjonsnivået i dagens ordning. I dette er samordningsfordelene inkludert. Videre kjenner vi til forutsetningen i Prop. 130 L (2010-2011) "Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)": "*Regjeringen legger derfor til grunn at offentlige ansattes uføreytelse, i forbindelse med uførereformen, må økes så mye at skatteomleggingen ikke fører til redusert kjøpekraft for offentlig ansatte.*"

Brutto uførepensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene er i dag 66 prosent av pensjonsgrunnlaget for inntekter opp til 12 G. Ofte omtales derfor dagens uføreordning i offentlig sektor som en 66 prosents ordning, og man kan derfor ledes til å tro at en ufør sitter igjen med 2/3 av inntekten. Det reelle kompensasjonsnivået, både før og etter skatt er imidlertid betydelig høyere i mange tilfeller, og enkelte har liten eller ingen inntektsnedgang.

Årsaken til dette ligger blant annet i at samordningsfradraget for uførepensjon fra folketrygden normalt er lavere enn det som faktisk utbetales fra folketrygden. Dette kalles samordningsfordelene. Blant annet vil en enslig ha en grunnpensjonsfordel² på 0,25 G.

I departementets forslag er kompensasjonsnivåene i ny modell tilpasset at også samordningsfordelene i dagens ordning skal hensyntas når kjøpekraft i ny og gammel ordning sammenliknes.

NHO støtter ikke at samordningsfordelene kompenseres når man går over til ny modell. Dette er elementer som ved innføring for en stor del bar preg av å skulle løse tekniske tilpansningsbehov, mer enn å være en bevisst beslutning om å øke kompensasjonsnivået.

Det kan ikke være slik at alle elementer i gamle modeller, uavhengig av om de har vært tilsiktet å gi et visst ytelsesnivå eller ikke, skal kompenseres videre. I Prop. 130 L (2010-2011) nevnes bare kompensasjon for skatteendringen (fra skattlegging som pensjonist til skatt som lønsmottaker) og ikke kompensasjon for bortfall av samordningsfordeler.

Departementet har i høringsnotatet foreslått følgende: Nivåene er satt til tre prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønn) opp til 6 G. For inntekt i intervallet 6-12 G yter tjenstepensjonen 69 prosent av inntekt. I tillegg kommer et beløp på 0,25 G som er uavhengig av tidligere inntekt, men det er begrenset slik at det ikke kan utgjøre mer enn seks prosent av pensjonsgrunnlaget (grense nås ved inntekt 4,17 G).

Dette forslaget vil gi nivåer som i mange tilfeller kommer opp i 75-80 prosent. Med noe inntekt i tillegg, og eventuelt med barn under 18 år, kan kompensasjonsnivået utgjøre 90-100 prosent av tidligere inntekt. (Se eksempler under avsnitt om fribeløp.) I noen tilfeller kan ytelsene bli på godt over hundre prosent.

En tilpasning av forslaget i høringsnotatet kan for eksempel være å fjerne det foreslåtte leddet på 0,25 G i ny modell, eventuelt en kombinasjon av å redusere 3 prosent / 69 prosent og 0,25 G, slik at ytelsene kommer på et nivå der samordningsfordelene ikke er hensyntatt.

Til sammenlikning har en uførepensjon fra en privat tjenstepensjon ikke tilsvarende samordningsfordeler.

Når det gjelder vår bekymring for de høye kompensasjonsnivåene vil vi også henviser til at det i 2010 ble innført³ en bestemmelse som sier at det skal gjøres fradrag i uførepensjonen fra en privat tjenstepensjon dersom summen av beregnede arbeidsavklaringspenger og uførepensjonen utgjør mer enn 70 prosent av lønn. I høringsnotatet fra 2009 argumenterte

² De viktigste samordningsfordelene kalles grunnpensjonsfordelen og fiktivfordelen.

- Grunnpensjonsfordelen – enslige får trukket fra 0,25 G mindre / gifte 0,1 G mindre
- Fiktivfordelen – er knyttet til forholdet mellom sluttlønn (pensjonsgrunnlaget) og de 20 beste poengårene i folketrygden. Fiktivfordelen innebærer at deler av tilleggspensjonen ofte skjermes fra samordning.
- Hvis personen mottar arbeidsavklaringspenger skjermes 0,25 G
- De som ikke mottar noen folketrygdytelse har ingen samordningsfordeler

³ I forskrift 1. desember 2012 nr. 1212 til lov av 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon § 5-2

Finansdepartementet bl.a. med at denne forskriftshjemmelen skulle motvirke utilsiktet høy samlet kompensasjon. Noe som ville kunne bidra til unødig tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet.

Med omlegging av uføretrygden i folketrygden fra 2015 vil denne i ytelse bli lik arbeidsavklaringspenger. Skattereglene vil også være like. NHO mener derfor at samme argumentasjon som for 70 prosents begrensningen bør gjelde for ny uføretrygd og nye offentlige tjenestepensjoner.

1.4 Fribe løp på 0,4 G er for høyt og gir feil insentiv

I Folketrygdens nye uføretrygd (fra 2015) skal det legges til rette for å kombinere uføretrygd og arbeid. Dette er også i tråd med målsettinger i IA-arbeidet. Utfordringen i modellen er imidlertid at med fribe løp og gode utgangsnivå vil det totale kompensasjonsnivået kunne bli svært høyt.

I forbindelse med høring på Prop. 130 L (2010-2011)⁴ mente NHO, i likhet med flertallet i Uføreutvalget, at all inntekt bør føre til reduksjon i uføreytelsen. I tilfelle dette kunne bli administrativt krevende, kunne et fribe løp på 0,2 G godtas. NHO mente at Regjeringens forslag på 0,4 G lå for høyt. Videre er det en uheldig virkning av fribe løp at det skapes insentiv til å søke så høy uføregrad som mulig.

En innføring av tilsvarende fribe løp også for tjenestepensjonen vil være med å forsterke disse effektene. NHO går derfor imot forslaget i høringsnotatet om fribe løp på 0,4 G i tilfeller uførepensjonen kommer til utbetaling samtidig med uføretrygd.

Departementet har ikke foreslått fribe løp for tjenestepensjonen når

- utbetaling skjer samtidig med arbeidsavklaringspenger, eller når
- personen ikke mottar noen ytelser fra folketrygden (f.eks. lav uføregrad)

En løsning der man heller ikke innfører fribe løp når pensjonen kommer til utbetaling samtidig med uføretrygd antar vi derfor ikke vil skape noe administrativt problem.

Eksempel 1:

Tidligere jevn inntekt på 5 G. 100 prosent ufør fra 100 prosent stilling i offentlig sektor
Kompensasjonsgrad ved ulike arbeidsinntekter:

Arbeidsinntekt	Samlet inntekt (uføretrygd, uførepensjon og lønn)	Kompensasjonsgrad	Henvisning til høringsnotat
0	3,7 G	74 %	Eks. 5.1
1 G	4,256 G	85,1 %	Eks. 5.1
2,5 G	4,646 G	92,9 %	
3,5 G	4,906	98,1 %	

Hvis 100 prosent ufør men jobber tilsvarende halv stilling gis kompensasjon på 92,9 prosent, mens like mye i jobb men definert med 50 prosent uføregrad gir 87 prosent (se eksempel 2). Den enkelte vil med andre ord ha gevinst tilsvarende 6 prosentpoeng høyere kompensasjon ved å ha fått definert en 100 % uføregrad i stedet for 50 % gitt tilsvarende 50 % jobb i begge tilfeller. Dette viser en uheldig effekt av å ha et fribe løp på 0,4 G.

⁴ Prop. 130 L (2010-2011)⁴ Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)

I høringsnotatets figur 9.1 ser vi at tilsvarende regnestykker for et noe lavere lønnsnivå på 4,5 G vil medføre ytterligere økte kompensasjonsgrader. Hvis personen her kommer seg tilbake i halv stilling vil kompensasjonsgraden bli 93,9 prosent.

Eksempel 2:

Tidligere jevn inntekt på 5 G. 50 prosent ufør fra 100 prosent stilling i offentlig sektor
Kompensasjonsgrad ved ulike arbeidsinntekter:

Arbeidsinntekt	Samlet inntekt (uføretrygd, uførepensjon og lønn)	Kompensasjonsgrad	Henvisning til høringsnotat
2,5 G	3,7 G	87,0 %	
3,5 G (=2,5 G + 1 G)	4,906 G	98,1 %	Eks. 5.2

Disse eksemplene viser at reduksjonen i samlet inntekt vil være svært liten. Eventuelle barnetillegg vil kunne være med å øke kompensasjonsnivået ytterligere, og i enkelte tilfeller vil man også kunne sitte igjen med mer enn tidligere inntekt (se eget avsnitt).

1.5 Minste uføregrad på 20 prosent er for lavt

Det er positivt at det foreslås et minstekrav til uføregrad, noe Statens pensjonskasse ikke har i dag, men vi mener at den foreslåtte grensen på 20 prosent for uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon er for lav. NHO mener grensen bør følge nedre grense for uføretrygd fra folketrygden, noe annet vil bidra til å undergrave de beslutninger som er gjort for denne.

Vi finner det heller ikke riktig at tjenestepensjonen skal gå inn å kompensere for manglende folketrygdutbetalinger i tilfeller der uføregraden er lavere enn folketrygdens grenser.

For folketrygden vedtok man å videreføre et krav om 50 prosent nedsatt arbeidsevne som hovedregel, men at kravet senkes til 40 prosent for personer med overgang fra arbeidsavklaringspenger.

For ny uføretrygd i folketrygden mente NHO primært at det ikke burde åpnes for lavere enn 50 prosent nedsatt arbeidsevne for inngang til uføretrygd, men at vi så behovet for at regelverket for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd ble harmonisert.

Fastsettelse av uføregrad er beheftet med stor usikkerhet, og denne usikkerheten øker jo lavere uføregraden settes. NHO mener det er en viss sannsynlighet for at lavere inngangsvilkår vil øke antallet uføre, spesielt i en situasjon der vi ikke strammer inn på de medisinske inngangsvilkårene.

Mange uføretilfeller har en sammensatt årsak og et flertall skyldes psykiske lidelser og muskel og skjelett lidelser. Fastsettelse av uføregrader ned mot 20 prosent i slike tilfeller vil ofte være vanskelig. Det kan i enkelte tilfeller også bli en viss utfordring å skille behovet for uførepensjon på 20 prosent og et ønske om å jobbe redusert én dag i uken. NHO kjenner til argumentet om at krav til høy uføregrad kan gi insentiv til å ønske en høyere uføregrad enn det man ellers ville hatt behov for, men vi finner at dette argumentet ikke veier like tungt.

Vi viser også til Arbeidsdepartementets Meld. St. 46 (2012-2013) "Flere i arbeid", der det på side 77 tas opp spørsmålet om helseproblemer overdrives for å sikre at man fyller vilkårene

om nedsatt arbeidsevne på 50 prosent ved overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger. Departementet uttaler her at det er behov for mer kunnskap om dette. De uttaler videre "*Omfanget av skjønn i fastsettelsen av graden av nedsatt arbeidsevne kan tilsi at en bør være varsom med å sette inngangskravet for lavt*".

1.6 Ikke dekke for manglende folketrygd

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt tjenstepensjonen bør dekke opp for at det ikke ytes folketrygd i tilfeller der personen ikke fyller kravet til forutgående medlemskap i folketrygden.

NHO mener at tjenstepensjonen i disse tilfellene ikke bør dekke opp for at det ikke ytes folketrygd.

1.7 Minsteytelse fra folketrygden – bør innføres tak

I høringsnotatets tabell 9.3 illustreres situasjonen for en som blir 100 prosent ufør, men som før har lav lønn og lav stillingsandel. Eksempelet bruker 60 prosent stillingsandel og inntekt 2,4 G (tilsvarende 4 G i full stilling). Eksempelet viser at kompensasjonsgrad etter skatt kommer opp i 109,7 prosent i foreslått modell, mens dagens ordning ville gitt 106,5 prosent. Det meste av utbetalingen kommer fra folketrygden.

NHO mener det er uheldig at personer kan komme bedre ut som ufør enn å være i jobb. Selv om svært lite av pensjonen i dette eksempelet kommer fra tjenstepensjonen mener vi likevel det må stilles spørsmål ved om det bør settes et tak, for eksempel 90 prosent. Hvis samlet inntekt passerer dette nivået bør uførepensjonen kuttes.

1.8 Barnetillegg bør ut

NHOs primære standpunkt er at det ikke skal ytes barnetillegg til uføretrygd fra folketrygden og heller ikke til uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon. Den lønn man får i forbindelse med arbeid settes ikke avhengig av antall barn.

Med barnetillegg vil de økonomiske insentivene til å være i arbeid være svake for personer med utsikter til lav inntekt, og noen vil tape ved å være i arbeid. For personer som kombinerer uføreytelser med å være noe i arbeid vil kompensasjonsgraden bli enda høyere.

NHO er bekymret over de svært høye kompensasjonene som kan oppnås, og viser her til figurene i høringsnotatets kapittel 3 som viser kompensasjonsnivå på langt over hundre prosent for lavere og midlere lønnsnivå.

Subsidiært mener NHO at det foreslåtte barnetillegget der det gis et tillegg på 6,6 prosent av pensjonsgrunnlaget for hvert barn, oppad begrenset til 24 prosent av pensjonsgrunnlaget, er for høyt. For høyere lønnede vil dette utgjøre store beløp. Det bør eventuelt vurderes løsninger der tillegget gis som et begrenset standardisert kronebeløp uavhengig av lønnsnivå.

Vi viser her til departementets alternative utforminger til barnetillegg og avsnitt 3.9.2 med forslag om standardisert barnetillegg. Vi finner forslaget med 0,2 G per barn riktigere i profil, men nivået pr barn er for høyt og det bør settes en begrensning på antall barn til f.eks. to. Det bør videre innføres et tak på mulig kompensasjonsnivå som samlede inntekter / ytelser kan utgjøre av lønnsnivå (se også kommentar om tak under avsnitt 1.7).

I forbindelse med vedtak av folketrygdens uføretrygd ble vurderinger rundt barnetillegg utsatt i påvente av Brochmann utvalget. Utvalget fremla sin utredning i 2011⁵, men senere oppfølging fra departementets side har uteblitt. NHO etterlyser nå at departementet tar tak i denne problemstillingen.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Område Arbeidslivspolitik



Svein Oppegaard
Direktør

⁵ I NOU 2011: 7 "Velferd og migrasjon" s. 335 Oppsummeres følgende "Ektefelletillegg i uførepensjon avvikles, og barnetilleggene reduseres. Det vurderes om disse midlene kan omdirigeres til tiltak som går direkte til barn og unge, og til aktiviseringstiltak for yrkespassive ektefeller."