

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Høring av forslag til ny uføreordning i offentlige tjenestepensjonsordninger

Statens pensjonskasse (SPK) viser til Arbeidsdepartementets brev av 21. juni 2013 om høring av forslag til ny uføreordning i offentlige tjenestepensjonsordninger.

1. Generelle merknader

Det foreslåtte regelverket er i hovedsak en tilpasning av dagens ytelsesnivåer til de vedtatte endringene i folketrygden, som trer i kraft 01.01.2015.

1.1 Prinsipielt utgangspunkt

Statens pensjonskasse er positiv til hovedgrepene som beskrives i høringsnotatet, og legger spesielt vekt på følgende:

Harmonisering av ytelser

SPK er opptatt av at regelverket som er knyttet til uføreytelsene, blir enkelt å forstå for både medlemmene og arbeidsgiverne. En harmonisering av uføreytelsene fra folketrygden og offentlig tjenestepensjon vil bidra til dette. Da er det viktig at det etableres regler og begreper som er mest mulig like de som benyttes i folketrygden, som for eksempel felles definisjoner av sykdom, inntekt og lignende. I dag er det store avvik på dette området, slik departementet påpeker.

I henhold til ønsket om effektiv ressursbruk i offentlig sektor, er det viktig at ordningen blir enkel og mest mulig kostnadseffektiv å administrere. Lavest mulig administrasjonskostnader har positiv effekt både for medlemmene, virksomhetene og for samfunnet. En netto påslagsordning vil eliminere den svært krevende samordningen med folketrygden. Det gir store muligheter for en mer kostnadseffektiv saksbehandling. Også her er det ønskelig at ytelser, betingelser og begreper er så like som mulig i folketrygden og tjenestepensjonen. Dette aspektet tilsier at vilkårene bør gis i lover og forskrifter, slik at det i minst mulig grad overlates til skjønn.

Tjenestepensjon er knyttet til arbeidsforholdet

SPK mener prinsipielt at en tjenestepensjon er en del av lønnsbetingelsene. Det er altså en del av godene man får gjennom et arbeidsforhold. Dermed er det naturlig at en arbeidsgiver kun skal belastes for disse kostnadene i den perioden medlemmet faktisk er ansatt hos arbeidsgiveren.

I dag har medlemmet rett til en oppsatt uføreytelse etter at ansettelsen har opphørt. Det blir beregnet premie for dette frem til pensjonsalder fordi den oppsatte rettigheten reguleres med økningen i grunnbeløpet. Disse reguleringspremiene utgjør en ikke ubetydelig kostnad for arbeidsgiverne.

Sett i lys av dette, er SPK positiv til å dreie ordningen i retning av en forsikringsordning. SPK mener samtidig at det er viktig at ordningene i privat og offentlig sektor ses i sammenheng. Banklovkommisjonen er ennå ikke klar med sitt forslag til ny uføreordning i privat sektor, og utformingen av de private ordningene vil ha stor betydning for helheten i pensjonssystemet. Dersom offentlig tjenstepensjon går over til en forsikringsordning, bør reglene og rammene for de to sektorene i størst mulig grad være like. Det vil bidra til å unngå kompliserte «samordningsregler» dersom målet er å unngå høy kompensasjonsgrad.

SPK finner det vanskelig å kommentere forslaget om en forsikringsordning ytterligere, siden spørsmålet kun er beskrevet overordnet i høringsnotatet. En forsikringsordning bør utredes nærmere. SPK kan imidlertid ikke se at det er realistisk å gjennomføre dette innen de tidsrammene som gjelder. En utredning av en forsikringsordning må derfor være en naturlig neste fase i reformarbeidet.

SPK mener prinsipielt at fordelingspolitiske hensyn i hovedsak bør ivaretas av folketrygden. Uførepensjonen i tjenstepensjonsordningen bør i størst mulig grad stå i forhold til den enkeltes lønnsnivå, fordi den skal kompensere for bortfall av inntekt. I den forbindelse vil SPK bemerke at den faste lønnsuavhengige faktoren på 0,25 G for mange vil utgjøre hoveddelen av uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen.

Behov for fleksibilitet i produktet

SPK mener at det er hensiktsmessig at de grunnleggende ytelsene i tjenstepensjonsordningene, også uføreordningene, er like for alle arbeidsgivere i staten. SPK mener også at det vil være hensiktsmessig om tillegg til grunnytelsen, for eksempel barnetillegg, er valgfrie. Det vil gi en viss fleksibilitet i produktet for den enkelte virksomhet. Dette gjelder ikke minst de fristilte statlige arbeidsgiverne, som kanskje vurderer private innskuddsordninger på grunn av manglende fleksibilitet i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

1.2 Risiko

Risiko for sementering av ytelsene

Gitt at det er nødvendig å få etablert et regelverk samtidig med at folketrygden legges om, og at det ikke er realistisk med større omlegginger til f.eks. en forsikringsordning innenfor tidsrammene, er altså SPK positiv til hovedgrepene som høringsnotatet legger frem. Disse reduserer betydelige svakheter ved dagens løsning. SPK mener likevel at det beste hadde vært å etablere en ny uføreordning. Dagens uføreytelser er i stor grad et resultat av tidligere tiders vurderinger og tallrike tilpasninger. Når det ikke etableres en ny uføreordning nå, er det en fare for at de løsningene som er foreslått, blir varige.

Risiko knyttet til implementeringen

SPK har lenge vært av den oppfatning at regelverket i hovedsak måtte være klart i løpet av første halvår 2013 for å sikre en trygg implementering. Det gjenstår vesentlige avklaringspunkter, og SPK vil påpeke at det derfor er betydelig risiko knyttet til implementeringen per 01.01.2015.

Behov for flere avklaringer

Deler av regelverket er ikke avklart eller beskrevet, for eksempel foreligger det ingen informasjon om hvordan samordningen mellom uføreytelsen og andre SPK-ytelser skal skje (blant annet kombinasjonen uføre og etterlattepensjon). Det viktigste fra SPKs ståsted er at regelverket raskt detaljeres og besluttes, og at det velges administrativt enkle løsninger. Selv om en netto påslagsmodell kan gi vesentlig forenkling, må SPK gjennomføre en komplisert systemutvikling og ha IT-systemer som håndterer både nytt og gammelt regelverk i lang tid.

Størst usikkerhet knyttet til inntekt

Det mest usikre aspektet er løsningen for avstemming mot inntekt. Modellen legger opp til et etteroppgjør på basis av inntekten som mottagerne av ytelsen har hatt. Skal SPK kunne forestå et slikt etteroppgjør effektivt, forutsetter SPK at det etableres en lovhjemmel for innhenting av ligningsinformasjon, samt at SPK får tilgang til skattedirektoratets inntektsdata direkte elektronisk. Fra SPKs side er det ønskelig at ytelsene beregnes på basis av de data som medlemmene selv legger frem på søknadstidspunktet, og at det skjer et årlig etteroppgjør å la skatteoppgjøret, i motsetning til hyppige justeringer av ytelsene etter hvert som medlemmene mottar varierende inntekt. SPK er bekymret for at dagens kostnadskrevenne samordning med folketrygden erstattes av en ny, krevende samordning på basis av løpende inntektsopplysninger. SPK er dessuten bekymret for de administrative konsekvensene dersom SPK ikke sikres tilgang til skattedirektoratets inntektsdata via EDAG.

Usikkerhet rundt nettoeffekten

Departementet presiserer at en netto påslagsmodell vil føre til store besparelser i administreringen av ordningen. SPK er enige i at det er et potensiale for store besparelser. Likevel er SPK bekymret for om denne omleggingen vil gi den ønskede nettoeffekten for leverandørenes drift av offentlig tjenstepensjon. De potensielle besparelsene kan blant annet påvirkes av om de uavklarte punktene løses ved å velge kompliserende justeringer av modellen eller lange overgangsordninger. I tillegg vil leverandørene måtte håndtere doble regelverk i en periode.

2. Kommentarer til de enkelte forslagene

2.1. Ny uførepensjonsordning i offentlige tjenstepensjonsordninger (kapittel 3)

Beregningsgrunnlaget for ny uførepensjon

I høringsnotatet har departementet vurdert om beregningsgrunnlaget for den nye uførepensjonen burde være likere grunnlaget for ny uføretrygd i folketrygden. Det kan være naturlig at to uføreytelser som sammen skal gi dekning opp til et visst nivå, beregnes ut fra like prinsipper. SPK er enig i at det på sikt vil være naturlig å vurdere en slik tilnærming. Siden både alderspensjon og uførepensjon i dag beregnes på grunnlag av sluttlønn, vil en omlegging av beregningsgrunnlaget

for uførepensjon innebære at SPK måtte håndtere to ulike pensjonsgrunnlag. En slik omlegging vil gi store system- og tidsmessige utfordringer og vil øke gjennomføringsrisikoen. SPK støtter derfor departementets forslag om å beholde dagens beregningsgrunnlag.

Departementet foreslår at pensjonsytelsen beregnes likt, uavhengig av om det ytes uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden. SPK støtter dette forslaget.

Teknisk tilpasning av barnetillegget

Barnetillegget medfører at samlet kompensasjonsgrad fra tjenstepensjonsordningen er høyere for personer med forsørgeransvar. Som departementet påpeker, avhenger ikke den enkeltes lønn av forsørgelsesbyrde, og en slik ordning ville neppe blitt innført fra grunnen av i dag. SPK mener at ordningen med barnetillegg prinsipielt burde vært et valgfritt tilleggsprodukt. Vi har ikke særskilte synspunkter på om nivået bør reduseres noe for å unngå svært høye kompensasjonsgrader. Et standardisert barnetillegg vil være enkelt å praktisere.

2.2. Uføreordningen som en ren forsikringsordning (kapittel 4)

Vi viser til generelle merknader i punkt 1. For øvrig vil vi bemerke at det ved en eventuell overgang til en ren forsikringsordning vil være ønskelig å unngå komplekse og langvarige overgangsordninger. Grunnlovsvernet rekker neppe så langt at det omfatter enhver latent rettighet.

2.3 Avkorting av uførepensjon mot inntekt (kapittel 5)

SPK støtter forslaget om nye avkortingsregler. I dag er utgangspunktet at inntekter ved siden av uførepensjon fra SPK reduserer uførepensjonen. Med hjemmel i lov om Statens pensjonskasse har styret i SPK åpnet for enkelte unntak. Gjeldende regler er imidlertid uklare og utfordrende å praktisere. Det er vanskelig for medlemmet å forstå at folketrygdens regler om friinntekt bare gjelder for en del av den totale ytelsen man mottar. Ulikheten mellom dagens ordninger er en ulempe for medlemmet, og gir administrative utfordringer for SPK. Det vil være en vesentlig fordel at reglene om friinntekt blir like i de to ordningene.

En utfordring med friinntektsregler er å få på plass gode og sikre kilder for inntekt, både underveis og i forbindelse med etteroppgjøret. Den foreslåtte opplysningsplikten i § 31 siste ledd vil klargjøre medlemmets plikt til å opplyse om endringer, men i tillegg vil det være nødvendig å kunne etterprøve opplysninger om inntekt. For å kunne gjennomføre hensiktsmessige etteroppgjør og kontroller, vil det være nødvendig å innhente opplysninger direkte fra Skatteetaten, noe loven ikke åpner for i dag. SPK foreslår at det innføres en hjemmel for innhenting av inntektsopplysninger fra Skatteetaten, og at det derunder legges til rette for elektronisk overføring.

Muligheten for å innhente inntektsopplysninger direkte fra Skatteetaten bør imidlertid ikke begrenses til bare å gjelde uførepensjon. Dette vil også være hensiktsmessig i forbindelse med inntektsprøving av etterlattepensjon og AFP. Vi foreslår derfor at en slik hjemmel gjøres generell og plasseres i § 45.

Når det gjelder nærmere regler om etteroppgjør, er det viktig at disse blir enkle å gjennomføre, og besluttes så tidlig som mulig.

2.4. Alder for overgang til alderspensjon (kapittel 6)

SPK støtter forslaget om overgang til alderspensjon ved 67 år. En slik harmonisering med folketrygdens regler vil være naturlig i og med at uførepensjonen fra SPK skal utformes som et påslag.

2.5. Andre spørsmål (kapittel 7)

Midlertidig og varig uførepensjon

SPK støtter forslaget om at det skilles mellom uførepensjon og midlertidig uførepensjon i loven. Dette vil være en lovfesting av dagens praksis, hvor regelverket forvaltes slik at ytelsen tilpasses ytelsene fra folketrygden. Vi viser til at de kommunale ordningene i dag har et slikt skille.

Sykdomsbegrepet

Departementet foreslår at folketrygdlovens regler skal legges til grunn for saksbehandlingen av krav om uførepensjon. I dag er de medisinske inngangsvilkårene i de to lovene ikke identiske, men forstås og praktiseres noenlunde likt. NAVs vurderinger og vedtak legges i stor grad til grunn for saksbehandlingen i SPK. En harmonisering av regelverket innebærer at SPK vil avvente og forholde seg til NAVs vedtak om innvilgelse, avslag og opphør. Den foreslåtte harmoniseringen av reglene vil kreve færre legeressurser enn i dag, hvor det må hentes inn medisinske opplysninger mv fra begge etatene.

SPK støtter forslaget, og viser til at dette er en naturlig konsekvens av at uførepensjonen legges om til en påslagsordning.

SPK er enige i at regelen om alderssvekkelse fra fylte 64 år er svakt begrunnet i dag. Den aktuelle persongruppen vil være dekket gjennom AFP-ordningen, og regelen bør dermed kunne oppheves.

Minste uføregrad 20 prosent

Forslaget berører svært få personer, og en minste uføregrad på 20 prosent vil harmonere med de nye reglene for inntektsavkorting og bortfall av ytelse. SPK er derfor enig i at det innføres en minstegrense for uføregrad.

Uførepensjon som attføringsstøtte

SPK er enig i at det ikke lenger er behov for særregler om opplæring. Vi viser til at den enkelte har en plikt etter folketrygdloven til å gjennomføre arbeidsrelaterte aktiviteter.

Uførepensjon til dem som ikke får uføretrygd fordi de ikke fyller kravet til forutgående medlemskap

For å kunne være medlem i SPK må arbeidstakeren samtidig være trygdet etter folketrygdloven kapittel 2. Det vil imidlertid være noen tilfeller hvor det foreligger rett til uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, men ikke fra folketrygden fordi SPK har uføredekning fra første dag, mens folketrygden har krav til tre års forutgående medlemstid. Spørsmålet er hvilket dekningsnivå som skal gjelde for personer som er dekket av tjenstepensjonsordningen, men ikke fyller vilkårene i folketrygdloven § 12-2.

SPK mener at eventuelle urimelige utslag av det nye regelverket prinsipielt bør repareres gjennom folketrygden, som blir sikkerhetsnettet for inntekter opp til 6 G. Alternativt kan man vurdere en valgfri tilleggsforsikring.

Når det gjelder personer som ikke er medlem av folketrygden på uføretidspunktet, men som likevel er medlem i SPK på grunnlag av innbetaling av særskilt sats, kan det være grunn til å revurdere satsen, avhengig av løsningen på spørsmålet ovenfor.

Øvrige spørsmål

SPK støtter forslagene, men vil bemerke at det som i de foreslåtte reglene i § 30 og 31 (blant annet om opplysningsplikt) er ment å gjelde generelt, bør plasseres i § 45. Forslagene er i all hovedsak en videreføring og presisering av gjeldende regler, og det kan skape uklarheter når regler som er ment å gjelde generelt, bare presiseres for den ene ytelsen.

SPK støtter forslaget til presiseringer og endringer i utbetalingsregler, jf. § 31.

Behov for endringer i samordningsloven mv.

Samordningsloven § 27 hjemler informasjonsutveksling mellom NAV og tjenstepensjonsordningene, og mellom sistnevnte. Selv om uføreytelsene ikke lenger skal samordnes, vil ordningene fortsatt ha behov for informasjonsutveksling i forbindelse med innvilgelse, avkorting og andre endringer. Vi legger til grunn at pensjonskasseloven § 45 vil være tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for informasjonsutvekslingen mellom NAV og SPK. Vi ber imidlertid departementet vurdere hjemmelsgrunnlaget for utveksling av informasjon mellom tjenstepensjonsordningene.

2.6. Overgangsregler (kapittel 8)

SPK vil understreke viktigheten av enkle overgangsregler, og at det kan gis god informasjon i god tid til medlemmer og arbeidsgivere. Det er viktig at reglene for konvertering av løpende uførepensjoner blir klare snarest, slik at det er mulig å sikre korrekt overgang til ny uførepensjon til riktig tid.

Det framgår av høringsnotatet at løpende ytelser ikke skal omregnes etter de nye beregningsreglene, men fortsatt utbetales med samme bruttobeløp som før - omgjort til et påslag. Det kan være hensiktsmessig at dette kommer tydeligere til uttrykk i overgangsbestemmelsene.

2.7. Typeeksempler (kapittel 9)

Ingen merknader

2.8. Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 10)

Beregninger viser at utbetalingene fra tjenstepensjonsordningen vil gå ned. Årsaken er at folketrygden i gjennomsnitt øker mer enn det som er nødvendig for å kompensere for skatteøkningen.

På lengre sikt vil den nye uførepensjonen være enklere å administrere både for SPK og kundene våre. I en lengre overgangsfase må SPK derimot kunne saksbehandle uførepensjon etter gamle

regler, grunnet endringer tilbake i tid. I tillegg vil vi også få en periode med overgangsregler. Det vil være et stort behov for informasjon i forbindelse med innføringen.

Regler for inntektsavkorting (inkludert etteroppgjør) vil medføre mer komplekse systemer, selv om de nye beregningsreglene i seg selv blir enkle. Det blir blant annet behov for å etablere nye eksterne grensesnitt for innhenting av inntektsdata.

2.9. Utkast til lovendringer (kapittel 11)

Vi foreslår følgende ordlyd i § 27 første ledd første punktum:

«...i en slik grad at vedkommende *må fratrukke eller ta permisjon fra sin stilling* og ikke.....»

Foruten de generelle merknadene til § 30 og 31 i pkt. 2.5, foreslår vi følgende ordlyd i § 29 første ledd første og andre punktum, for å klargjøre at oppjusteringen i takt med grunnbeløpet refererer seg til inntektsgrensen, og ikke pensjonen:

Pensjonen reduseres dersom pensjonisten har inntekt som overstiger en inntektsgrense som beregnes når uførepensjonen innvilges. Inntektsgrensen tilsvarer den inntekt pensjonisten er forutsatt å kunne skaffe seg etter uførheten, og oppjusteres i samsvar med senere reguleringer av grunnbeløpet.

Tilsvarende i de øvrige berørte lovene.

Til § 31 fjerde ledd første punktum:

Et medlem som forsettlig er skyld i at inntektsevnen er nedsatt, har ikke rett til midlertidig uførepensjon *eller* uførepensjon.

Vi viser til punkt 2.3 og foreslår at det innføres hjemmel for innhenting av inntektsopplysninger fra skatteetaten i § 45.

3.0 Konklusjon

SPKs oppfatning er at det ideelt sett hadde vært hensiktsmessig om uføreordningen hadde vært sett på i et videre perspektiv enn som en ren tilpasning av dagens ytelser til folketrygdens omlegging i 2015, herunder spørsmålet om en forsikringsordning. SPK mener at dette ikke er realistisk nå uten å skyve på omleggingen av folketrygden. I lys av dette er SPK positiv til hovedgrepene som legges frem i høringsnotatet. Spesielt mener SPK at det er viktig at ytelsene fra tjenstepensjonen utformes som et netto påslag, og at kriterier og begreper harmoniseres med folketrygden.

SPK vil imidlertid påpeke at det er betydelig risiko knyttet til den administrative gjennomføringen innen 01.01.2015. SPK må uansett gjennomføre en betydelig systemmessig omlegging. Deler av regelverket er ikke avklart eller beskrevet, for eksempel foreligger det ingen informasjon om hvordan samordningen mellom uføreytelsen og andre SPK-ytelser skal skje. Dersom dette ikke raskt avklares eller det velges kompliserte løsninger, øker risikoen for at systemløsningene ikke kan implementeres i tide.

Departementet presiserer at en netto påslagsmodell vil føre til store besparelser i administreringen av ordningen. SPK er enige i at det er et potensiale for store besparelser. Likevel er SPK bekymret for om denne omleggingen vil gi den ønskede nettoeffekten for SPKs drift av offentlig tjenestepensjon. Det kan blant annet påvirkes av om de uavklarte punktene løses ved å velge kompliserende justeringer av modellen eller lange overgangsordninger. I tillegg vil SPK måtte håndtere doble regelverk i en periode. SPK påpeker derfor at det er svært viktig at det velges enkle løsninger, ikke minst med hensyn til overgangsordninger og krav til inntektsavkortning for å få realisert lavere administrasjonskostnader.

Med vennlig hilsen

Finn Melbø

Administrerende direktør

Harald Lundh

Avdelingsdirektør