



Landslaget for offentlige pensjonister

Oslo 27.11.2017

Høringssvar fra LOP:

Høring om regler for samordning av offentlig tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye regler

Sammendrag

Det er et gjennomgående trekk ved forslaget til nye samordningsregler at en konsekvent strammer inn på ytelsene.

Den kraftigste innstrammingen skjer ved å gå over fra forholdstall til delingstall-endering (kalt justeringstall) for bruttopensjonen før samordning. Det gir en innstramming av ytelsen på rundt 7 prosent for 1963-kullet, som gradvis øker for senere årskull (rundt 9 prosent for 2000-kullet). Denne endringen er teknisk helt unødvendig. Endringen er dessuten i strid med pensjonsforliket som forutsetter en levealdersjustering ut fra endringer i forventet gjenstående levetid. Som vist i figuren nedenfor vil forslaget medføre en langt kraftigere levealdersjustering enn hva økningen i gjenstående levetid tilsier. Vi krever derfor at en beholder forholdstallet som levealdersjustering av brutto tjenstepensjon før samordning.

Også endringene i beregning av samordningsfradraget er tilstrammende. Overgangen fra individuelt beregnet fiktivfordel til et generelt fratrekk i beregnet pensjonsbeholdning i folketrygden virker ulogisk og urimelig. Det samme gjelder fjerningen av deltidsfordelen, siden dette i stor grad rammer lavtlønnede stillingsgrupper.

Det hjelper lite at en i noen grad kompenserer fjerningen av disse fordelene med et prosentfradrag på 2 prosent av beregnet folketrygdbeholdning, og at en innfører et kronefradrag på 2,5 G før levealdersjustering. Kompensasjonen vil i beskjeden grad gå til de som rammes når fordelene avskaffes. Høringsnotatets tall dokumentere at en samlet får en redusert kompensasjonsgrad for de fleste kategorier, noe notatet anser som ønskelig. Vi er ikke enig i at en skal benytte denne anledningen til å redusere samlet ytelsesnivå.

En endring som ville vært betimelig når en reviderer samordningsreglene er å fjerne grensen på 1,000 i forholdstallet når en arbeider ut over 67 år (eller for justeringstallet om en går over til dette). Dette er en regel som raskt bringer utbetalt tjenstepensjon ned til null ved utsatt avgang. En bør benytte denne anledningen til å rette opp en ordning som utilsiktet er i klar strid med arbeidslinjen.

Bakgrunn

Høringsnotatet av 21.09.2017 inneholder forslag til samordningsregler for årskullene fra 1954 av. Gjeldende regler, vedtatt juni 2014, dekker bare samordning med folketrygd opptjent etter gammelt regelverk. Gamle folketrygdregler gjelder fullt ut tom. 1953-kullet, mens de nye reglene gjelder fullt ut fom. 1963-kullet. De mellomliggende årskull får deler av folketrygden beregnet etter de gamle og deler etter de nye reglene. Det er derfor behov for å vedta et regelverk som kan anvendes også for årskullene fom. 1954.

Offentlig tjenestepensjon samordnes fra fylte 67 år. Første kullet som blir omfattet av de nye reglene, 1954-kullet, blir 67 år i 2021.

Det er nødvendig å få vedtatt regler gjeldende for årskullene etter 1953. Våre kommentarer gjelder innretningen av de nye forslagene, som gir en markert innstramming av tjenestepensjonens ytelser.

Det er en styrke ved forslaget at en gjennomgående forholder seg til dagens regler for brutto tjenestepensjon. Forslaget fra en departementsintern tjenestemannsgruppe desember 2016 om å endre innretningen på tjenestepensjonen er ikke behandlet verken politisk eller ved forhandlinger med organisasjonene, og kan derfor ikke danne utgangspunkt for nye samordningsregler.

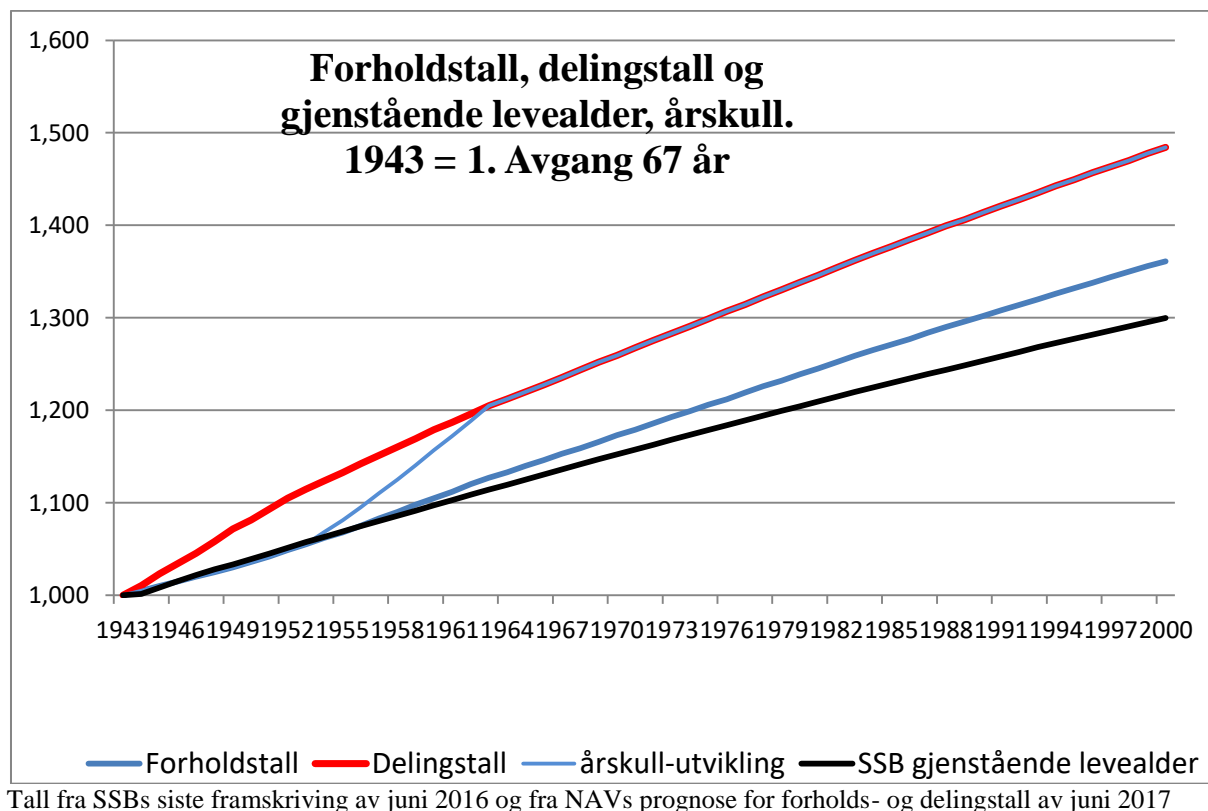
Metoden for levealdersjustering

I pensjonsforliket av 2005 er det nedfelt at pensjonsytelsene skal "*justeres med endring i forventet levealder*". Dette prinsippet ble gjentatt i St.meld. nr. 5 (2006-2007) og fikk fornyet tilslutning i pensjonsforliket av 2007.

Dette prinsippet har en senere gått bort fra. I høringsnotatet om ny lov om folketrygdens alderspensjon av 28. januar 2008 foreslo regjeringen et beregningsopplegg for forholdstall og delingstall hvor en skulle ta utgangspunkt i et tilbakegående ti-års snitt av observerte dødelighetsrater ved alder 60 år, og med det utgangspunktet bruke befolkningsprognosene for å beregne framtidige forholds- og delingstall. Resultatet var at en fikk hanket inn en periode med en særlig sterk vekst i levealder de første årene fra 1943-kullet av. Når så 1943-kullet ble basis for den senere dimensjoneringen av forholds- og delingstall fikk disse tallene en spesielt kraftig vekst de første årskullene etter 1943. Både forholds- og delingstallene vokste langt kraftigere enn den forventede levealderen.

Dette ble et viktig tema under forhandlingene om ny privat AFP i 2008. Fra LOs side ble det framholdt at en ikke kunne akseptere forslaget til ny privat AFP når forholdstallene økte vesentlig kraftigere enn den forventede levealderen. Meklingen resulterte i et brev fra statsministeren om at en ville innføre en begrensning i veksten i forholdstall fram til 1949-kullet, hvor veksten i forholdstallet ikke skal overstige 0,5 prosent. Så reduseres skjermingen gradvis fram til 1958-kullet. Dette får effekt også for de senere årskullene, siden endringen i forholdstallet fra år til år tar utgangspunkt i fjorårets nivå.

Siden privat AFP levealdersjusteres ved forholdstall var det dette som var viktig under meklingen. En gjorde ingen tilsvarende begrensninger for delingstallene. Situasjonen nå er dermed at en for delingstallene har videreført opplegget med en langt kraftigere vekst enn det som tilsvarer endringen i forventet levealder.



Som vist i figuren har forholdstallene økt omtrent likt med forventet levealder i skjermingsperioden fram til 1958-kullet. Deretter øker forholdstallene noe mer enn levealderen. Det skyldes at en her tar med en såkalt arvegevinst fra alder 62, dvs. den enkeltes andel av trygdekassens gevinst ved at noen dør for pensjonering. Denne arvegevinsten reduseres i takt med avtakende dødelighet og gir dermed lavere vekst i samlet pensjon.

Delingstallene øker langt sterkere enn forholdstallene, og dermed enda mer i forhold til forventet levealder. Det skyldes dels at en her ikke fikk skjerming mot den spesielt kraftige veksten pga. 10 års tilbakegående snitt ved utgangsberegningen for 1943-kullet. Så skyldes det at en legger inn en arvegevinst fra dødsfall i alle aldre fra 27 til 67 år, og denne "gevinsten" gir et ekstra innstrammingsmoment etter hvert som det er færre som dør tidlig.

Ekstra innstramming i levealdersjusteringen ved overgang fra forholdstall til delingstall,

	1943	1948	1953	1963	1970	1980	1990	2000
Pst økning fra forholds- til delingstall				6,9	7,4	8,0	8,6	9,1
Delingstall	1,000	1,058	1,115	1,205	1,259	1,346	1,414	1,484
Forholdstall	1,000	1,025	1,055	1,127	1,173	1,239	1,302	1,361
Gjenstående levealder	1,000	1,028	1,057	1,114	1,152	1,204	1,253	1,300

Fram til 1953-kullet (som følger dagens regler) har forholdstallene økt i takt med forventet levealder. Her har delingstallene ingen betydning verken for folketrygd eller tjenstepensjon. For 1954-kullet vil 1/10 av folketrygden beregnes ut fra bruk av delingstall. Så økes andelen som beregnes på den nye måten hvert år inntil alt beregnes med delingstall fra 1963-kullet av. Den reduksjonen dette medfører i utbetalt ytelse, sammenliknet med dagens system, øker fra årskull til årskull. For 1963-kullet, det første kullet med full effekt av ny ordning, taper en 6,9 prosent av pensjonen, økende til 9,1 prosent for 2000-kullet.

Som nevnt ovenfor er en slik ekstra innstramming i pensjonsytelsene ut over endringen i gjenstående levealder i strid med pensjonsforliket av 2005 og 2007. At det ble vedtatt av Stortinget for folketrygdens del gjør det ikke bedre, og er intet argument for å gjennomføre en slik innstramming i de offentlige tjenestepensjonene.

Forholdet til avtalen om offentlig tjenestepensjon av 2009

I den framforhandlede avtale av 4. juli 2009 heter det bl.a.:

"Dagens regler for offentlig tjenestepensjon (bruttopenisjon) og AFP i offentlig sektor videreføres med nødvendige tilpasninger til innføring av fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 2011 og med de tilpasninger som følger av Stortingets vedtak fra mai 2005.

I tråd med Stortingets vedtak skal alderspensjonen fra offentlige tjenestepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden."

Disse avsnittene må ses i sammenheng. Som nevnt er det i klar strid med pensjonsforliket av 2005 at en nå har innført delingstall som gir en "levealdersjustering" langt ut over økningen i forventet levealder. Avtaleteksten viser klart at en i forhandlingene utelukkende uttalte seg om en levealdersjustering i tråd med forliket (*Stortingets vedtak fra mai 2005*), altså tilpasset økningen i forventet levealder, slik tilfellet var med forholdstallene da avtalen ble inngått. Det var intet tema under disse forhandlingene å skjerpe levealdersjusteringen ut over dette.

Det kan derfor ikke påstås at en i avtalen har akseptert å gå over til å levealdersjustere tjenestepensjonen med de nye delingstallene, selv om en isolert lesning av siste setningen i sitatet ovenfor kunne lede til en slik tolkning. Tvert imot sier avtalen at levealdersjusteringen skal forholde seg til de tilpasninger som følger av pensjonsforliket av 2005, dvs. at levealdersjusteringen skal tilsvare endringene i forventet levealder.

Tjenestepensjonen skal fortsatt opptjenes som rett til årlig ytelse, noe høringsnotatet også legger til grunn. Da er det mest logisk og praktisk å videreføre en levealdersjustering basert på forholdstall.

Forslaget til ny samordning

Høringsnotatet foreslår en ordning med samordningsfradrag satt lik den beregnede pensjonsbeholdningen i folketrygden fratrukket en samordningsfri andel og et samordningsfritt beløp, og deretter dividert med delingstallet. Her er det naturlig å bruke delingstallet, siden dette er tilpasset folketrygdens beholdningsstørrelser.

Høringsnotatet foreslår en samordning hvor brutto tjenestepensjon divideres på et justeringstall, som settes lik forholdet mellom det aktuelle delingstallet og 13,42 (delingstallet for 1943-kullet ved avgang 67 år). Justeringstallet blir da lik det relative tallet vist som delingstallutviklingen i figuren og tabellen ovenfor. Justeringstallet skal erstatte dagens forholdstall ved levealdersjustering av brutto tjenestepensjon før samordning. Det er dette beløpet som så skal reduseres med samordningsfradraget.

Teknisk sett vil det være like enkelt å fortsatt dividere brutto tjenestepensjon med forholdstallet, og så samordne. En vil da få presis det samme samordningsfradraget. Forskjellen blir at en ved å bruke forholdstallet og ikke justeringstallet vil forholde seg til pensjonsforlikets krav

om en levealdersjustering i pakt med utviklingen i forventet levealder. Forskjellen blir videre at en unngår den klart urimelige innstrammings-effekten vist i tabellen ovenfor, hvor verdien av tjenstepensjonen svekkes med fra 6,9 prosent for 1963-kullet og økende for hvert årskull etter dette.

Det er ingen nødvendighet, og heller ingen praktisk bekvemmelighet, ved å gå over fra å bruke forholdstall til å basere seg på delingstall-genererte justeringstall. Eneste effekten er en kraftig innstramning i pensjonsytelsene både før og etter samordningen. Vi oppfatter dette som uakseptabelt, og vil kreve at en fortsatt baserer seg på å levealdersjustere brutto tjenstepensjon ved forholdstall.

Fiktivfordelen

Dagens system opererer med en fiktivfordel, ved at det ikke skal samordnes med den delen av folketrygden som er opptjent utenom offentlig tjenstepensjonsordning. Det gjelder bl.a. hvis en i perioder har arbeidet i privat sektor. Det gjelder også hvis en har hatt inntekter i offentlig tjeneste som ikke medregnes som opptjeningstid, slik som enkelte typer overtidsarbeid.

Det er en klar logikk i dette. Brutto tjenstepensjon skal gi en ytelse på 66 prosent av slutt-lønn, og da slik at den offentlige pensjonskassen ikke skal betale den delen av dette beløpet som dekkes av folketrygden. Folketrygdens del trekkes derfor ut som et samordningsfradrag. Da skal en ikke trekkes for den delen av folketrygden som er tjent opp utenfor offentlig pensjonsordning. Det er dette som kalles fiktivfordelen

Høringsnotatet vil fjerne denne fiktivfordelen. Departementet begrunner med at ordningen kan slå ulikt ut ettersom den individuelle lønnsveksten er lavere eller høyere enn G-veksten. Vanskelig å se at dette er noe stort problem. Det blir et langt større problem om en fjerner fiktivfordelen. Det vil spesielt ramme de som har deler av sin arbeidskarriere i privat sektor, noe som gjelder en stor andel av de offentlige pensjonistene.

Deltidsfordelen

Dagens regler gir lavere samordningsfradrag for de med deltid, hvor samordningsgevinsten blir lavere jo høyere deltidsprosenten er. Også dette vil departementet fjerne, ut fra at de anser denne fordelene som urimelig. Det vises til at en med høy timelønn og deltid kan ha samme sluttlønn som en med lav timelønn og fulltid. Det er et nokså søkt eksempel. Det vanlige er at deltid i overveiende grad gjelder lavtlønnede, og ofte i sektorer hvor fulltidsstillinger i liten grad er tilgjengelig. Departementets forslag vil derfor primært ramme de med lav inntekt, noe som er uheldig. Det må derfor avvises å fjerne deltidsfordelen med mindre en samtidig gjør konkrete tiltak for å redusere deltidsbruken i de aktuelle sektorene.

Fra fiktivfordel til samordningsfri prosentdel av beregnet folketrygd

Fjernning av fiktivfordelen foreslås kompensert ved at samordningstrekket reduseres med 2 prosent av beregnet pensjonsbeholdning i folketrygden, før divisjon med delingstallet. Det er ikke gjort noen beregning av hvorvidt dette tilsvarer verdien av dagens fiktivfordeler. Nivået på 2 prosent er i stedet begrunnet i et ønske om å få kompensasjonsgraden i tjenstepensjonen redusert, noe som tilsier at de 2 prosentene blir mindre enn verdien av dagens fiktiv- og deltidsfordeler. Selv om det hadde vært økonomisk balanse er det urimelig å erstatte dagens fiktivfordel med en generell endring av ytelsen. Fiktivfordelen skal tilgodese opptjening

utenfor tjenstepensjonens område. Det er ikke akseptabelt å erstatte dette med en gevinst som gjelder samtlige tjenstepensjonister.

Fra 0,25 G til 2,5 G

Ut over reduksjonen på 2 prosent av beregnet pensjonsgrunnlag i folketrygden skal samordningstrekket også reduseres med et kronebeløp på 2,5 G dividert med delingstallet. Et delingstall på 16,17 for 1963-kullet ved avgang 67 år (i følge NAV) gjør at fratrekke blir på 0,155 G, og blir gradvis lavere ettersom delingstallet øker fra år til år. Dette er vesentlig mindre enn dagens fratrekke på 0,25 G for enslige, og tilsvarer dagens trekk for gifte mm.

Også her begrunnes reduksjonen med at en synes dagens pensjonsgrad er for høy. Det er moa. rene innstrammingshensyn som forklarer at en legger seg på et prosenttrekk på 2 prosent og at kronedelen i realiteten reduseres fra 0,25 til 0,155 G.

Avgrenset gevinst ved utsatt pensjonsuttak: reduserer tjenstepensjonen gradvis ned mot null

Da reglene for offentlig tjenstepensjonen fra 2011 av ble fastlagt, ble tjenstepensjonen gjenstand for levealdersjustering og underregulering. Det ble samtidig innført en grense hvor en ved utsatt avgang bare fikk kompensert for levealdersjusteringen, forholdstallet skulle ikke bli lavere enn 1,000.

En tilsvarende grense gjelder ikke for folketrygdens del. Der øker årlig pensjon ved senere uttak, uten noen slik avgrensning. Resultatet er at selv når en tar ut folketrygd og tjenstepensjon samtidig vil samordningsfradraget øke ved økende avgangsalder, mens tjenstepensjonen ikke øker når en har nådd et forholdstall på 1,000. Utbetalt tjenstepensjon vil derfor gradvis reduseres ved senere uttak, ned mot null. Dette oppfattes, med rette, som uakseptabelt av de som berøres, de fortsetter å betale inn avgiften til pensjonsordningen uten å få noe igjen.

I VG for 7. november i år kommenteres dette av pensjonsforsker Axel West Pedersen. Han påpeker at denne effekten ikke ble kommentert i proposisjonen som i 2010 foreslo denne nye regelen i samordningsloven. Han oppfatter derfor at dette ble en utilsiktet effekt. Nå, når det skal vedtas nye samordningsregler, mener han at det gir en god anledning til å rette opp denne urimeligheten.

Vi deler denne oppfatningen, og ber om at en i den nye revisjonen av samordningsregelen, fjerner grensen på forholdstall 1,000 ved utsatt avgang.

Med vennlig hilsen

Torild Ofstad
Leder LOP

Hans Erik Pettersen
Leder Pensjonsutvalget

Jan Mønnesland
Saksbehandler