

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

“høringsportalen”

Vår saksbehandler

Kopi til

Vår dato

21.10.2022

Vår referanse

Deres referanse

22/2811-

Hørings svar – NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem

Unio viser til brev av 20.06.22 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet vedlagt Pensjonsutvalgets utredning NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem.

Unio vil ha et pensjonssystem som sikrer medlemmene økonomisk uavhengighet og mulighet til å videreføre levestandarden som pensjonister. Pensjonssparingen må være så høy at alle kan få en samlet pensjon fra folketrygden, AFP og tjenestepensjon som utgjør om lag to tredeler av sluttlønn etter endt arbeidsliv. Med pensjonsordninger som bygger på allårsopptjening og krav til å stå lenger i arbeid med økende levealder, vil vi kunne få større forskjeller i pensjonisters levekår som skyldes sosiale-, kjønnsmessige- og yrkesmessige forskjeller. Unio vil peke på at mange offentlig ansatte har lang utdanning og dertil kortere opptjening, to tredeler av de offentlig ansatte er kvinner hvor mange jobber deltid. Mange har belastende arbeid som kan vanskeliggjøre lange yrkeskarrierer osv.

Unio registrerer at Pensjonsutvalget har tatt grep som bidrar til å styrke den sosiale bærekraften i folketrygden, som lønnsregulering av minsteytelsene og en bedre uførepensjon, men de framtidige utfordringene knyttet til arbeidstakeres likeverdige mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen er skjøvet på. Unio ser derfor som utvalget nødvendigheten av å evaluere dette nærmere, seinest om ti år.

Pensjonsutvalgets forslag henger tett sammen

Pensjonsutvalget har evaluert Pensjonsreformen fra 2011. Utvalget har vært sammensatt av representanter for de politiske partiene på Stortinget som har stått bak pensjonsreformen samt uavhengige forskere. Utvalget har bla vurdert om det var behov for reformen av folketrygdens alderspensjon, om reformen ser ut til å virke og om det er behov for justeringer. Utvalget svarer bekreftende på alle punkter.

Unio vil kommentere alle hovedgrep utvalget foreslår. Hovedgrepene er forslag om økning av aldersgrensene, endringer i alderspensjonen til uføre og endringer i minsteytelsenes regulering. Forslagene øker kostnadene til pensjon, spesielt gjennom forslagene knyttet til uførepensjon og minsteytelsenes regulering som begge innebærer nødvendige forbedringer sammenliknet med i dag.

Unio erfarer at de tre hovedgrepene fra Pensjonsutvalget henger tett sammen, noe som gjør det vanskelig å avvise et av forslagene uten at det får direkte konsekvenser for øvrige forslag. Det fremstår dermed som en «pakke» som søker å balansere sosial- og økonomisk bærekraft.

Økning av aldersgrensene i takt med økt levealder

Forslaget innebærer at aldersgrensene i pensjonssystemet økes i takt med økt levealder. Aldersgrensene foreslås hevet med 2/3 av virkningen av økt forventet levealder fra og med 1964-kullet, slik at økningen fra årskull til årskull flyttes gradvis og i små skritt om gangen. 1964-kullet vil få aldersgrensen skjøvet med om lag 1 mnd. For hvert tiår innebærer dette at nedre grense for å ta ut pensjon økes med noe over 1 år. Ifølge prognosene i utvalgets rapport vil 1974-kullet få nedre aldersgrense for uttak av pensjon ved 63 år og 2 mnd. 1984-årskullet vil få nedre aldersgrense på 64 år og 4 mnd. For dagens nyfødte tilsier prognosene at nedre grense for å ta ut pensjon vil bli nær 68 år. Tilsvarende økes den øvre aldersgrensen som i dag er 75 år og som ventes å øke til om lag 79 år.

Offentlig ansatte og pensjonsavtalen av 2018

Unio vil påpeke at selv om pensjonsreformen i folketrygden har virket siden 2011, har sentrale deler ved pensjonsreformen for offentlig ansatte ikke begynt å virke. Offentlig ansatte utgjør 1/3 av den yrkesaktive befolkningen og 2/3 av disse er kvinner. Først når årskull født i 1963 blir 62 år i 2025 vil gruppene i offentlig sektor kunne ta ut både folketrygd og tjenestepensjon samtidig og fleksibelt, uavhengig av om man slutter å jobbe. Dette var et viktig grep i Pensjonsavtalen av 2018, sett fra den enkelte arbeidstakers ståsted. Med Pensjonsutvalgets forslag, vil kun ett årskull (1963) kunne ta ut samlet pensjon ved 62, det neste må vente en måned. De mulige konsekvensene av utvalgets forslag for sentrale elementer i den inngåtte Pensjonsavtalen for offentlig ansatte fra 2018 må ikke undervurderes. Forhandlingene om pensjonsløsning for grupper med særaldersgrenser er ikke gjennomført, og for tiden under utredning. Unio representerer grupper som ikke lett kan tilpasse seg eventuell økning i aldersgrenser pga. de belastninger yrket har på den enkeltes helse eller hensynet til risiko.

Unio tar derfor et tydelig forbehold om at forslagene i NOU 2022:7 knyttet til folketrygdens alderspensjon, kan få direkte konsekvenser for Pensjonsavtalen av 2018 for offentlig ansatte, som igjen kan medføre at denne må reforhandles jfr. klausulen i pkt. 12 hvor det står: «*Dersom det skjer store uforutsette endringer i forutsetningene for pensjonsavtalen, kan partene endre avtalen*». For ikke å komme inn i en argumentasjon både knyttet til offentlig ansattes tjenestepensjon som hører hjemme mellom partene og i trepartssamarbeidet, og folketrygdens alderspensjon, velger Unio primært å kommentere ytelsene i folketrygden. Utvalget beskriver at aldersgrensene i tjenestepensjonsordninger også bør økes dersom utvalgets forslag går igjennom, men viser til at disse problemstillingene skal håndteres av «*de som forvalter regelverket*» for de ulike ordningene. Vi kommer tilbake til konsekvensene for tjenestepensjonene for offentlig ansatte i de fora dette hører hjemme.

Avviser raskere økning av nedre aldersgrense

En økning av nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon fra 1964-kullet innebærer at personer som i dag er 58 år må innstille seg på 1 måned lengre yrkeskarriere før de tidligst kan ta ut folketrygdens alderspensjon. Den endelige fastsetting av aldersgrensen vil ifølge forslaget skje ved 61 år samtidig med fastsetting av delingstallet for dette årskullet. Den nedre grensen vil bli dynamisk og gradvis forflytte seg årskull for årskull. Unio viser til at utvalget har vurdert større løft for eksempel fra 62 til 64 år allerede i 2026, men forkastet dette. Det er Unio enige i, det ville vært et altfor stort grep å heve den nedre aldersgrensen med 1 eller 2 år allerede nå. Vi avviser også alternativet å øke

den nedre aldersgrensen raskere enn de øvrige aldersgrensene slik at avstanden mellom nedre aldersgrense og aldersgrense for fritt uttak av minsteytelser (67 år) over en tiårsperiode reduseres fra fem til tre år.

«Normert pensjonsalder»

Utvalget begrunner sitt forslag om aldersgrensene med den normative effekten dette har på folks planlegging og valg om pensjonering, ikke økonomisk innsparing. Utvalget mener faste aldersgrenser er uheldige fordi de sender signaler til de yrkesaktive om at gamle pensjoneringsaldre er naturlige utgangspunkter også i fremtiden. Den nye pensjonsalderen skal kalles «normert pensjonsalder». Når økningen skal skje i takt med økt forventet levealder, blir budskapet at de som utsetter avgangen i takt med den økte aldersgrensen kompenserer for virkningen av levealdersjusteringen. Unio vil også trekke fram at forslaget om «normerte aldersgrenser» også er et viktig signal til arbeidsgivere om å ansette eldre arbeidskraft. Arbeids- og næringsliv må raskt legge til rette for at arbeidstakere må stå lenger i arbeid. En som er født i 1963 må stå til nesten 71 år for å få en like god pensjon som eldre årskull. For 1963-kullet er dette litt over 10 år til. Denne delen av reformen må oppfylles, hvis ikke mister reformen legitimitet. Arbeidsgivere og myndigheter har her et enormt ansvar. Tilretteleggingsplikten må tas på alvor, og arbeidslivet på alle områder tilpasses at arbeidsstyrken blir eldre.

Selv om begrunnelsen er normativ, gir forslag om økte aldersgrenser innsparing for folketrygden ved at færre kan ta ut pensjon så tidlig som mulig samtidig med at de jobber videre. Økte skatteinntekter når folk jobber lenger, er også av betydning for statsfinansene. Andre konsekvenser er økte utgifter til uføretrygd, sykepenger, AAP og andre korttidsytelser siden også disse aldersgrensene heves parallelt og gir rett til ytelser i flere år med utvalgets forslag.

Levealdersjusteringen virker kraftigere

Utvalget bekrefter at levealdersjusteringen har virket hardere enn opprinnelig anslått av Pensjonskommissjonen i 2004. Det viser seg at 1963-kullet, som blir det første som i sin helhet får alderspensjon etter nye regler, får pensjoner som blir 8,6 prosent lavere enn det Pensjonskommissjonen la til grunn. Pensjonskommissjonen la til grunn at delingstallet for 1963-kullet ville være 10 prosent høyere enn delingstallet for 1943-kullet. Siste prognoser for delingstall viser at det er 21,5 prosent høyere enn for 1943-kullet. Dette innebærer igjen at pensjonsnivåene ved uttak ved 62 år etter hvert blir svært lave. Det blir nødvendig med lengre yrkeskarrierer for å kompensere for levealdersjusteringen. En opprettholdelse av 62 år som fast nedre grense vil etter hvert gi svært lave pensjoner. Unio mener det er viktig at det ikke kan tas ut pensjon med nivåer som er så lave at det på sikt øker andelen pensjonister med svært lav pensjon. Dersom man opprettholder 62 år i fremtiden vil det etter hvert bare være personer med høy inntekt og lange karrierer som kan ta ut pensjon fra 62 år. Utvalget sier at økte aldersgrenser er en logisk videreutvikling av pensjonsreformen.

Utslag av økte aldersgrenser: Eksemplet barnehagesektoren

I dag er det svært mange som ikke står i arbeid frem til 67 år til tross for at det er kjent at dette straffer seg økonomisk. Vi er derfor bekymret for konsekvensene av økte aldersgrenser, og at flere kan føle seg tvunget til å stå lenger i arbeid av økonomiske årsaker, selv om de av helsemessige årsaker burde gått av med pensjon. Det vil føre til økning av folk som får uførepensjon som en slags tidligpensjon. Det er viktig at et system med normerte aldersgrenser framover suppleres av mer treffsikre tiltak hvis ikke de enkelte yrkesgruppenes avgangsalder viser en mer lik utvikling.

Fafo har nylig utarbeidet en rapport om pedagogisk personale over 55 år på vegne av Senter for seniorpolitikk: Lærere jobber lenger » Pensjonsbloggen (spk.no). Den viser at lærere alt i alt trives med jobben sin, at eldre lærere trives i enda større grad enn yngre lærere og at lærere jobber lenger enn før. Lærere, adjunkter, lektorer og rektorer står i jobb lenger enn kommunalt ansatte flest. Ut fra denne Fafo-rapporten ser disse medlemsgruppene ut til å kunne tilpasse/innrette seg til et system med normert aldersgrenser. Det skal legges til at lærerne i sin tariffavtale har enkelte seniortiltak som bl.a. reduserer undervisningstiden for eldre lærere. Denne type forebyggingstiltak er viktig for at ansatte skal kunne stå lenger i arbeid. En aktiv politikk med seniortiltak må tilpasses de enkelte yrkesgrupper for å ivareta særlige utfordringer. STAMIs analyser av levekårsundersøkelsens arbeidsmiljødel (LKU-A) viser f.eks. at lærere og pedagoger er mer eksponert for uheldige organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer enn gjennomsnittet av yrkesaktive. De er mer utsatt for omorganisering, jobbusikkerhet, jobbkrav som forstyrrer privatlivet, høy rollekonflikt og høye emosjonelle krav.

Når det gjelder barnehagelæreryrket presenterte SSB nylig, 30. september 2022, en rapport om frafall i barnehagelæreryrket. Den viser at kun 2 av 3 barnehagelærere jobber i barnehage etter 10 år. Rapporten viser også at 40 prosent av de som var i aldersgruppen 50 til 55 år ikke jobber i barnehage ti år senere. For de yngre aldersgruppene ligger andelen på rundt 30 prosent.

Disse funnene støttes av en Fafo-rapport fra 2020 om seniorer i barnehagesektoren, Fastholdelse, frafall og frafallsårsaker. Rapporten viser at en av tre gikk ut av arbeidsstyrken før de fylte 62 og at om lag 3 av 10 jobber under 30 timer. Det er størst frafall blant ansatte med kort arbeidstid, og færrest som forlater barnehagen blant de i full stilling. Alt for høy andel går over på arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Blant seniorer som gikk av før fylte 62 år, mottok to tredeler disse ytelsene.

Rapporten bekrefter at folk blir slitne av å jobbe i barnehage. Mange peker på for lav bemanning og støy. Dette gjelder alle yrkesgrupper. Blant barnehagelærerne er for høye emosjonelle krav en veldig viktig årsak, og her skiller de seg negativt ut fra flertallet. Dette er ikke overraskende, de har ansvar for det pedagogiske, det er de som i størst grad opplever utilstrekkelighet i møte for dårlig bemanning.

Tall fra Utdanningsforbundets medlemsmasse i 2022 viser at 0,6 prosent av barnehagelærerne er i jobb etter fylte 65 år og at i overkant av 2 prosent av styrerne/lederne er i jobb etter fylte 65 år. Ingen over 70 år er i jobb, verken blant styrere eller barnehagelærere. Unio mener at tallene over viser at det er et klart grunnlag for bekymring for barnehagelærerne. Barnehagelærerne kommer dårlig ut i et pensjonssystem der det legges opp til at alle skal stå stadig lengre i arbeid. Utfordringene gjelder alle yrkesgrupper i sektoren. Tidlig avgang skyldes kombinasjon av fysisk/psykisk krevende arbeid, herunder både fysisk og mental/emosjonell belastning over tid. Unio mener det må utvikles ordninger for å sikre at pensjonene ikke blir for lave for disse gruppene. Unio mener det må ses bredt på problemstillingen, det må utredes og iverksettes tiltak langs flere spor: Det er stort behov for seniortiltak i barnehagene, for å verne de ansattes helse og for å sikre at kompetent personale blir i barnehagen ut yrkeslivet. Det må innføres sliterordninger i en eller annen form, f.eks. lavere delingstall, eller særaldersgrenser. Å utvikle tiltak innenfor arbeidsmiljøfeltet er trolig det viktigste for å nå pensjonsreformens mål om å stå lengre i arbeid for brede grupper i samfunnet.

Støtte til økte aldersgrenser etter helhetsvurdering

Mange av Unios medlemmer har behov for tidligere pensjonering enn andre grunnet belastningene i yrket eller av hensyn til sikkerhet. F.eks. er den gjennomsnittlige avgangsalderen fra Sykepleierordningen 58 år inkludert uførepensjon. Vi frykter at økning av grensen for når man kan ta

ut folketrygdens alderspensjon, vil medføre et større press på uføreordningen, da det blir eneste vei ut av yrkeslivet dersom man ikke «holder ut» til normert pensjonsalder for sitt årskull. Unio synes derfor det er krevende å akseptere økte aldersgrenser. Vi innser likevel og tar innover oss konsekvensene av levealdersjusteringen og at vi over tid må akseptere noe høyere alder for uttak av pensjon, slik pensjonsreformen har lagt opp til. Dette handler også om balanse mellom generasjoner.

Nettopp det at store grupper går ut av yrkeslivet med uførepensjon før alderspensjonering, gjør det viktig for Unio å sikre en bedre alderspensjon for de uføre, noe et samlet utvalg også foreslår. Forslaget om bedring av alderspensjon for uføre gjøres gjennom det samme grepet – nemlig økning av alder for opptjening til uføreytelse som igjen gir høyere alderspensjon. Utvalgets forslag om å øke aldersgrensene for bla sykepengene, dagpenger, AAP og uføretrygd i takt med aldersgrensene i pensjonssystemet, slik at disse kan mottas lengre gir økt opptjening til alderspensjon. Dette er spesielt viktig for uførepensjonsmottakere, men kan også styrke viljen til å stå i arbeid for de eldste.

Etter en helhetlig vurdering, hvor hensynet til alderspensjonen til uføre og balansen mellom generasjoner er utslagsgivende, finner Unio å kunne støtte forslaget til gradvis økning av aldersgrensene i folketrygden fra og med 1964-kullet. Vi vil samtidig uttrykke skepsis til realismen i at stadig økende levealder over tid automatisk vil gi økt arbeidsevne. Utvalget har vist til undersøkelser som viser at ved økt levealder vil 2/3 av økningen innebære såkalt «friske år». Selv om man er frisk i form av fravær av sykdom eller hjelpebehov, betyr det ikke at en har arbeidsevne til det yrket man er utdannet til eller at arbeidets karakter er tilpasset en aldrende kropp. Etter Unios syn vil det i et system med gradvis økende nedre grense for uttak av pensjon, måtte videreutvikles løsninger for slitergruppene. Yrker som er utsatt for særlige belastninger eller risiko må løses særskilt gjennom lavere aldersgrenser (særaldersgrenser) eller sliterordninger. Da forhandlingene om pensjonsordning for grupper med særaldersgrenser ikke er avsluttet, men er planlagt våren 2023, vil vi komme tilbake til vårt syn knyttet til dette i disse forhandlingene.

Advarer mot økning av alder for seniorgoder

Vi vil samtidig sterkt advare mot å øke alderen for seniorgoder, bl.a. ekstra ferieuke over 60 år som ikke direkte foreslås utvalget, men omtales med klare signaler om økning. Selv om forskning på virkning av seniorgoder kan være sprikende, er Unios klare oppfatning at både ferieuke og andre seniorgoder fra 60 eller 62 år nettopp kan bidra til at våre medlemmer står lenger i arbeid. En heving av alderen for når disse godene inntreffer, vil treffe færre av de som virkelig trenger denne type goder for å orke et år til i arbeid frem til de kan pensjonere seg. Dersom seniorgodene blir et gode bare for de friske og raske som reelt sett har et valg om å stå lenge i arbeid, har de definitivt utspilt sin rolle. Unio tror i stedet på flere seniortiltak i aldersspennet der frafall fra yrket skjer.

Nivået på minsteytelsene og reguleringen av minsteytelsene framover

Formålet med minsteytelsene i pensjonssystemet er å sikre alle pensjonister et minstenivå i tråd med folketrygdlovens formål jfr. § 1. Utvalget har vurdert nivået på minsteytelsene, reguleringen av ytelsene ved pensjonsuttak og etter pensjonsuttak og nivå knyttet til sivilstand. Forslagene må ses i sammenheng med at også tidligst mulige uttak av fulle minsteytelser øker suksessivt med økende levealder fra dages 67 år.

Man kan se minstesikringen i folketrygden i lys av FN's bærekraftsmål, der Norge har forpliktet seg til å bekjempe fattigdom og hindre ulikhet. Helse og økonomi henger tett sammen. Sosial ulikhet i helse blir forsterket av dårlig økonomiske vilkår. På den annen side skal dette veies mot insentivene i pensjonssystemet der de som arbeider skal få uttelling i form av høyere pensjon sammenliknet med de som ikke arbeider og prioriteringer knyttet til de samlede kostnader i pensjonssystemet. I Norge

har andelen minstepensjonister falt over tid. I 2021 er 146.500 personer minstepensjonister, de fleste er kvinner.

Utvalgets flertall anbefaler ikke en generell økning i minsteytelsene. Dette begrunnes med at pensjonssystemet blir for «flatt» dersom garantipensjonen heves, altså at det blir for liten avstand mellom garantipensjon og inntektpensjon og for lite insentiv til å fortsette i arbeid. Uttellingen av å jobbe blir mindre. En generell økning av minsteytelsene vil også gjøre at flere får garantipensjon, på lang sikt opp mot 75 prosent. Flertallet vektlegger også at en økning vil føre til at færre vil kunne ta ut pensjon tidlig, og at en slik løsning er en dyr og lite målrettet måte å forebygge fattigdom blant eldre. Det blir heller ikke færre minstepensjonister ved en generell økning i minsteytelsene. I stedet mener utvalget at man bør bruke mer målrettede tiltak, f.eks. justert bostøtteordning mv. Mindretallet fra SV mener garantipensjonen i større grad bør harmoniseres med minstenivået i gammel alderspensjon.

Folketrygden bør ikke bli flatere

Forholdet mellom standardsikring og minstesikring har endret seg fra 70-tallet fra om lag 4:1 til nå 2:1 og Unio støtter utvalgets flertall som ikke ønsker å flate dette ut ytterligere. Unio har vært opptatt av at yrkesaktive skal få uttelling i pensjonen for arbeid og vi har vært bekymret for hvor mange kvinner som ikke oppfyller kravet til å kunne ta ut pensjon tidlig fordi de oppfyller kravet til en pensjon over minstenivå ved 67 år. En økt minsteytelse ville medført at flere, særlig kvinner, ikke ville oppfylt dette kravet.

Norsk minsteytelse høy i europeisk sammenheng

Dagens minstesatser er 209.571 kroner for enslig pensjonist og 193.862 kroner for pensjonist med ektefelle eller samboer. Fattigdomsgrensen etter EU60 er på kr. 247.000. Garantipensjonen ligger dermed tilsynelatende en del under fattigdomsgrensen. Utvalget viser til at det er faktorer som påvirker husholdningenes økonomiske situasjon, men som ikke påvirker inntektsbegrepet som benyttes til å beregne EU60. Dette gjelder blant annet verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon og verdien av egen bolig. Utvalget beskriver videre at Norge ligger på 6. plass i Europa når det gjelder minste pensjonsnivå blant OECD-land før skatt. OECD har ikke publisert statistikk over landenes minstenivåer etter skatt. I motsetning til mange OECD-land betaler minstepensjonister i Norge ikke inntektsskatt. Minstenivåene i det norske pensjonssystemet beskrives derfor av utvalget som relativt sjenerøst sammenliknet med andre land. I nordisk sammenheng ligger Norge lavere enn Danmark, men betydelig høyere enn Sverige. Den danske ordningen favoriserer enslige minstepensjonister. I skandinavisk sammenheng er norsk minsteytelse høyest hvis man ser på gifte og samboende.

Unio er enig med flertallet i at et system med supplerende ytelser, bostøtte og lignende, er mer målrettet mot de som behøver det enn en høyere garantipensjon for alle uavhengig av formuessituasjon. Da kan man i større grad treffe de som behøver støtte pga. bl.a. boligutgifter. Mindretallet bestående av SV og Frp mener at garantipensjonen i ny folketrygd må heves, spesielt for enslige. Mindretallet ønsker å øke pensjonsnivåene for mange med lave pensjoner samt redusere forskjellene mellom nye og eldre mottakere av minsteytelsene. Mindretallet er derfor uenig i en modell med årskullspesifikke minsteytelser.

Minsteytelsene ved pensjonsuttak skal reguleres med lønnsveksten

Fra 2011 har minsteytelsene blitt regulert med lønnsvekst fratrukket effekten av levealdersjustering. Stortinget vedtok i april 2022 at minste pensjonsnivå skulle reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Dette gir ifølge utvalget stadig lavere minsteytelser sammenliknet med inntekten til yrkesaktive, noe utvalget mener ikke er sosialt bærekraftig. Istedenfor en generell heving av

minsteytelsene, er utvalget enige om å la minsteytelsene ved pensjonsuttak reguleres i tråd med lønnsveksten, som vil innebære en viss nivåheving sammenliknet med i dag. Dette innebærer at minsteytelsene oppjusteres i takt med generell velstandsutvikling i samfunnet og sikrer opprettholdelse av verdi sammenliknet med gjennomsnittslønn over tid. Tidligste uttak av fulle minsteytelser vil imidlertid øke fra 67 år med økende levealder.

Minsteytelsene etter pensjonsuttak reguleres med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst

Når det gjelder regulering av minsteytelsene etter pensjonsuttak er utvalget delt. Flertallet mener alle pensjoner bør reguleres likt, dvs. med gjennomsnitt av pris og lønn. Dette vil gi årskullspesifikke minsteytelser og hindrer at de som tar ut pensjon tidlig etter hvert blir minstepensjonister pga. bedre regulering av disse. Mindretallet (SV og Frp) mener minsteytelsene bør reguleres med lønnsvekst etter uttak. Det innebærer at de som havner under minstepensjonsnivå får et pensjonstillegg. Regulering av minsteytelser slik mindretallet ønsker, vil på sikt gi svært høy andel garantipensjonister, opp mot nær 75 prosent for årskull født i 2020.

Unio støtter flertallets forslag om regulering av minsteytelsene

Etter en samlet vurdering av elementene over har Unio kommet til at vi støtter flertallets syn både når det gjelder regulering av garantipensjon før uttak og at minsteytelsene reguleres som øvrige pensjoner, altså med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst etter uttak.

Unio støtter også utvalget i forslaget om at enslige pensjonister bør ha en høyere minsteytelse enn hver person i et par. Det bør vurderes å øke forskjellen mellom garantipensjonen for enslige og for gifte/samboende.

Forslag om bedring av uføres alderspensjon

Unio støtter utvalgets forslag om å øke aldersgrensen for opptjening av alderspensjon for uføre. Opptjeningen er etter dagens system for dårlig og gir uføre for lav alderspensjon. Videreføres dagens opptjeningsregler vil uføre få stadig dårligere alderspensjon, og vi får et fattigdomsproblem blant alderspensjonister som har vært uføre.

Utvalgets flertall foreslår derfor at uføre får opptjening til 65 år (mot 62 i dag) i en ny opptjeningsmodell for alderspensjon, og at uføre fra 1964-kullet skjermes for mellom halvparten og to tredeler av virkningen av levealdersjusteringen. Flertallet vil også sikre dette for kullene født i perioden 1954 -1963. Eksisterende skjermingstillegg som bare gjelder årskull 1944-53 kompenserte for om lag halvparten av levealdersjusteringen.

Mindretallet mener personer som av helsemessige årsaker ikke kan kompensere for virkningen av levealdersjusteringen, bør få om lag like høyalderspensjon som yrkesaktive som går av ved den normerte pensjoneringsalderen. De foreslår at uføre får opptjening til 67 år og økende med normert pensjoneringsalder, og uføre fra 1964-kullet skjermes helt for virkningen av levealdersjustering.

Det er etter Unios mening ikke en god løsning at uføre skal måtte supplere lav alderspensjon med andre ytelser fra det offentlige som bostøtte o.l. Pensjonen må være til å leve av uten behov for hjelp fra det offentlige.

Uføre har på grunn av skade eller sykdom ikke anledning til å kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger. Arbeidsføre derimot kan selv velge om de vil jobbe noen år ekstra for å

kompensere helt eller delvis for levealdersjusteringen. Arbeidsføre kan i tillegg velge alderspensjon og samtidig ha full lønn ved siden av pensjonen.

Unio støtter mindretallet

Unio støtter mindretallets forslag om at opptjeningsperioden for uføre bør være frem til 67 år, og videre følge normert pensjonsalder etter hvert som den øker. Uføre vil da få full skjerming for levealdersjusteringen, og vil få samme opptjeningsrettigheter og -muligheter som arbeidsføre som jobber til normert pensjonsalder.

Unio deler ikke utvalgets bekymring for at uførepensjonistene skal motta for høy alderspensjon relativt sett i forhold til de arbeidsføre, slik at det blir «attraktivt» å bli ufør. Vi er opptatt av at uføreordningen må sikre de uføre en rimelig pensjon, ikke minst når normert pensjonsalder vil øke og flere risikerer å bli uføre. Mange blir uføre i ung alder før karriereutvikling eller topplønn i stilling. De uføres inntektsgrunnlag for beregning av uførepensjon er dermed ofte lavt.

Styrk arbeidet med å forebygge frafall fra arbeidslivet

Unio mener at myndighetene må intensivere arbeidet med å forebygge frafall fra arbeidslivet, og styrke tilbakevending i arbeid for de som i en periode er arbeidsuføre. Det er viktig at NAV har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å hjelpe flest mulig til å utnytte restarbeidsevne. Arbeidsgivernes tilretteleggingsplikt for arbeidstakere med svekket helse må også håndheves bedre. Det er viktig for den enkelte, og viktig for den økonomiske bærekraften i pensjonssystemet.

Bedre opptjening for AAP

Uføres alderspensjonsrettigheter bør også forbedres ved at pensjonsopptjeningen av arbeidsavklaringspenger (AAP) beregnes på grunnlag av tidligere inntekt, ikke 66 prosent av AAP-ytelsen, på samme måte som pensjonsopptjening av uføretrygd. Uføretrygd innvilges normalt etter flere år med AAP og pensjonsopptjeningen disse årene blir urimelig lav. Dette er ikke foreslått av utvalget, men en urimelighet Unio ønsker å påpeke og som forklarer mange uføres lave alderspensjon.

Fordelingseffekter

Pensjonsutvalget peker på at forskning som er gjort så langt viser at fordelingsegenskapene i ny folketrygd er om lag like de i den gamle folketrygden, omfordelingen skjer fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper og fra menn til kvinner. Utvalget viser imidlertid til at levealdersjusteringen vil redusere disse omfordelende effektene på sikt. Unio støtter utvalget i at det bør følges med på om det utvikler seg systematiske forskjeller mellom ulike grupper som skyldes sosiale forskjeller i levealder eller ulik mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen. På en del områder mener vi klart å registrere dette allerede.

Unio viser til at Pensjonsutvalget påpeker at tjenstepensjonsordningene og AFP-ordningene er rendyrkede standardsikringsordninger. Dette er langt fra helt riktig, tjenstepensjonene har flere elementer som sikrer de som faller ut av arbeidsmarkedet på samme måte som folketrygden har det. Unio mener at forskjellige formål mellom tjenstepensjonene/AFP og folketrygden ikke må brukes som argument for å svekke standardsikringen i de gode tjenstepensjonsordningene. Disse har en annen rolle enn folketrygden, og det følger av det at disse ordningene til en viss grad motvirker de omfordelende virkningene av folketrygden. Dette gjelder også innskuddspensjonsordningene som nå endelig har fått et lovpålegg om pensjon fra første krone.

Unio mener at når de omfordelende virkningene av folketrygden antakelig svekkes framover, kan ikke dette løses ved å gjøre standardsikringen i tjenstepensjonene og AFP dårligere, men ved å styrke den sosiale omfordelingen i folketrygden. Unio støtter Pensjonsutvalgets forslag om mer kunnskap på dette området. Her må kunnskap om de enkelte ordninger og det samlede pensjonssystemet ses sammen.

Behov for å evaluere den sosiale bærekraften

Som nevnt innledningsvis mener Unio det er litt krevende å evaluere en reform som ennå ikke har hatt full effekt for offentlig ansatte, samtidig som utredningen primært handler om folketrygdens alderspensjon. Vi støtter likevel regelmessige evalueringer – gjerne hvert 10 år som utvalget foreslår. Neste evaluering vil da skje når de første årskullene som fullt ut omfattes av den nye folketrygden er rundt 70 år. Det vil være et godt tidspunkt å evaluere effektene av levealdersjusteringen opp mot den sosiale bærekraften. Unio vil be om at dette arbeidet får høy prioritet, at det settes av midler til forskning på området og at hovedorganisasjonene i arbeidslivet trekkes med i arbeidet.

Behov for helhetlig informasjonsstrategi knyttet til pensjoneringsvalg

For de fleste er pensjon svært komplisert og det må erkjennes at pensjonsreformen ikke har bidratt til enkelhet. Stadig endring av pensjonsbegreper og systemer gjør det vanskelig for den enkelte å følge med. Behovet for forutsigbarhet henger også sammen med tillit til systemet. Vi er enig i at det har skjedd forbedring av pensjonsinformasjonen som er tilgjengelig for befolkningen i ulike nettportaler, men det er en stor utfordring å etablere portaler som gir en samlet oversikt over «alt». Det treffes pensjonsbeslutninger på basis av den informasjon den enkelte klarer å tilegne seg. Dersom en ikke forstår hvordan alt henger sammen, vil beslutningsgrunnlaget være mangelfullt og det kan tas feil pensjonsvalg. Det er viktig at den enkelte forstår konsekvensene av sine valg. Det offentlige bør ta et tydelig ansvar for en helhetlig strategi for informasjon på pensjonsområdet.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Erik Orskaug
sjeføkonom