

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vår dato: 21.10.2022
Deres dato: 2022
Vår referanse: [Vår ref]
Deres referanse: 22/2811

Et forbedret pensjonssystem

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til høring fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet vedrørende NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem, og vil med dette avgi vårt høringssvar.

NHOs støtter hovedlinjene i forslagene fra utvalgets flertall. NHO mener

- at det er av stor betydning at vi har et bærekraftig pensjonssystem som stimulerer til arbeid og har bred tillit og oppslutning. Et pensjonssystem kan ikke være sosialt bærekraftig over tid hvis det ikke samtidig er økonomisk bærekraftig.
- at pensjonssystemet bør evalueres jevnlig og at forslag til endringer vurderes i den forbindelse. Det er viktig at pensjonssystemet er basert på brede forlik.
- at det er riktig at aldersgrensene i pensjonssystemet gradvis justeres opp når levealderen øker.
- at det er riktig å regulere minsteytelsene for å opprettholde nivået på ytelsen i takt med velstandsutviklingen. Vi støtter forslaget om å ikke heve nivået ut over dette.
- at det kan være behov for å innføre en moderat skjerming av levealdersjusteringen for tidligere uføres alderspensjon. Det er viktig at man viderefører prinsippet om at de arbeidsføres tilpasning er førende.
- at det ikke bør innføres en generell sliterordning i folketrygden.

Innledning

Utvalget har evaluert pensjonsreformen fra 2011 og vurdert om det er behov for endringer for å styrke den økonomiske og sosiale bærekraften. Utvalget har i evalueringen stadfestet nødvendigheten av pensjonsreformen som ble innført i 2011, at reformen har virket etter hensikten, og at det er behov for å stå fast ved intensjonene bak reformen.

NHO støtter utvalgets konklusjon om at pensjonsreformen var nødvendig, og at vi må sikre en rettferdig pensjon på tvers av generasjoner. Et pensjonssystem kan ikke være sosialt bærekraftig over tid hvis det ikke samtidig også er økonomisk bærekraftig.

De samme hensynene som lå bak reformen er fortsatt gjeldende. Folketrygdens regler om alderspensjon har stor betydning både for statens utgifter og for den enkelte innbygger. Det er derfor avgjørende at vi har et bærekraftig pensjonssystem som har bred tillit og oppslutning. Et pensjonssystem må være forutsigbart og forståelig, fordelingen må virke rettferdig og det må bestå over tid for at det skal gi insentiver og effekter. Pensjonssystemet setter rammen for hvordan pensjonen blir, ikke bare for de som er nær pensjonsalder, men også for de unge.

Utvalget har i sin vurdering konkludert med at det ikke er behov for å gjøre ytterligere tiltak for å styrke den økonomiske bærekraften, men understreker samtidig at man bør være forsiktig med å vedta nye justeringer av pensjonssystemet som vil medføre økte utgifter. Når det gjelder sosial bærekraft mener utvalget at det er behov for noen justeringer.

Utvalget har levert en utredning, med få dissenser, som kan danne grunnlag for et nytt bredt pensjonsforlik. NHO berømmer utvalget for å ha levert en omfattende, og i stor grad omforent, utredning.

Utvalget foreslår at man skal evaluere pensjonssystemet hvert tiende år, og går langt i å si at dersom det skulle komme ønsker og behov om endringer i systemet, bør slike forslag samles opp og legges til den tiårige evalueringen. NHO støtter at pensjonssystemet evalueres jevnlig og at forslag til endringer i systemet vurderes i forbindelse med evalueringene. Det vil blant annet være behov for å følge med på hvordan de arbeidsføre tilpasser seg levealdersjusteringen ved å stå lenger i jobb og effekter av økt normalder. Å gjennomføre jevnlig evalueringer vil gi oppdatert kunnskapsgrunnlag om effektene av systemet og om insentivene virker som antatt.

Pensjonssystemet er mangfoldig og komplekst, og de ulike elementene må sees i sammenheng.

Behovet for å løfte aldersgrensene- normalder

Økende avgangsalder er et sentralt mål for pensjonsreformen. Til tross for dette har aldersgrensene i folketrygden stått uendret. I årene fremover vil levealdersjusteringen få stadig større effekt. Det å heve grensene for laveste alder for uttak av alderspensjon og alder for ubetinget rett til alderspensjon vil bidra til økt arbeidsdeltagelse, videre vil fremtidens pensjonister få et høyere pensjonsnivå hvis de står i jobb lenger. Forslaget til økte aldersgrenser vil medføre at antall år som pensjonist opprettholdes på samme nivå mellom generasjoner, gitt at man jobber til den alderen som skal til for å kompensere for levealdersjusteringen.

Det kan videre minnes om at siden pensjonssystemet er nøytralt med tanke på uttakstidspunkt, er heving av laveste alder for uttak kun en innstramning i fleksibiliteten til å velge uttaksalder, men det innebærer i seg selv ingen kutt i pensjonen.

NHO støtter å heve laveste aldersgrense for uttak av alderspensjon gradvis og i takt med alderen som skal til for å kompensere økt levealder. NHO støtter også at grensen for ubetinget rett til uttak av alderspensjon heves tilsvarende. Utvalget har vurdert om aldersgrensene skal heves i takt med de arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen eller om de skal heves i takt med utviklingen i forventet levealder. NHO mener det er flere fordeler med å knytte aldersgrensene til utviklingen i forventet levealder, og støtter utvalgets konklusjon. Det er imidlertid viktig å kartlegge hvordan tilpasningen til de justerte aldersgrensene utvikler seg fremover.

NHO støtter at endringene i aldersgrensene innføres ved bruk av en fastsatt modell som gir gradvis justering. Dette vil gi hvert årskull en forutsigbar størrelse å forholde seg til, og man unngår større hopp fra et årskull til neste.

Utvalget understreker betydningen av produktivitetsvekst i offentlig sektor. NHO mener det er viktig at regelverket for særaldersgrenser endres og at man enes om et bærekraftig system.

Endring av aldersgrensene for korttidssytelser og uføretrygd

NHO er enig i at det med økte aldersgrenser for alderspensjonen også er behov for å endre aldersgrensene for folketrygdens korttidssytelser, hhv dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger, samt for uføretrygd. NHO støtter utvalgets forslag om at dette gjøres gradvis og i takt med de økte aldersgrensene for alderspensjon. Med økte aldersgrenser, og økt antall arbeidstakere med høy alder, er det viktig at mottakerne av disse ytelsene følges opp uavhengig av alder.

NHO mener det er viktig å følge med på bruken av korttidssytelser og uføretrygd blant de eldste for å se hvordan den enkelte tilpasser seg, og for å ha et kunnskapsgrunnlag til neste evaluering.

Regulering av utgangsnivå for minstepensjonen og innføringen av en aldersspesifikk minstepensjon

Utredningen viser at garantipensjonen på sikt vil bli for lav dersom man fortsetter med å regulere utgangsnivået med lønnsvekst fratrasket virkning av levealdersjustering ved 67 år. Utvalget foreslår derfor at garantipensjonen skal følge velstandsutviklingen i samfunnet gjennom å regulere utgangsnivået for ytelsen med lønnsvekst. Utvalget foreslår imidlertid ikke et generelt løft av minstenivåene.

NHO er enig i at nivåene på sikt vil bli lave og at det derfor bør være en form for mekanisme for regulering av utgangsnivået for minstepensjonen. Slik reguleringen bør være basert på objektive og observerbare størrelser. Det er viktig at insentivene til arbeid fortsatt er sterke. Å regulere garantipensjon med lønnsvekst er et kostbart tiltak. Det er derfor viktig at reguleringsregimet evalueres jevnlig sammen med øvrig evaluering av pensjonsreformen.

NHO støtter utvalget i at det ikke innføres et generelt løft av minstepensjonene, men heller endrer reguleringen. Å løfte minstepensjonene vil endre forholdet mellom grunnsikring og alderspensjon opptjent som følge av arbeid. Et generelt løft kan svekke arbeidsinsentivene i ny folketrygd da flere vil motta en avkortet garantipensjon, siden denne avkortes (med 80 prosent) mot pensjon som opptjenes som følge av arbeid. Inntil all garantipensjon er avkortet vil effekten av opptjeningen tilsvare 20 prosent av 18,1 prosent av lønn inntil 7,1 G, det vil si 3,62 prosent.

Videre vil en økt minstepensjon gjøre at færre kan ta ut pensjonen tidlig. Gode insentiver til arbeid og muligheter til tidliguttak er viktige hensyn som må ivaretas.

I dag er minstepensjonene universelle i betydningen at minstenivåene både gjelder for nye pensjonister og for personer som allerede har tatt ut pensjon. Dersom utgangspunktet for minstenivåene reguleres gunstigere enn reguleringen av pensjon under utbetaling (gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten), betyr det at en del som i utgangspunktet hadde høyere pensjon enn minstenivåene vil bli «tatt igjen» av minstenivåene for nye pensjonister. For å forhindre dette foreslår utvalget at det innføres en årskullspesifikk ytelse. Årskullspesifikke minstepensjoner vil ha betydning dersom minstenivåene ved normert pensjoneringsalder reguleres gunstigere enn løpende pensjoner. Årskullspesifikk minstepensjon vil fjerne en uheldig egenskap ved dagens regler, hvor det for enkelte er av betydning når man starter uttak. Forslaget vil innebære at alle løpende pensjoner reguleres likt. NHO støtter forslaget.

Nivå på minsteytelser for gifte og samboende

Utvalget foreslår å i større grad differensiere nivået på minsteytelsene mellom enslige og par. Utvalget viser til at skalaen som OECD benytter konkluderer med at en husholdning med to voksne bare trenger 70 prosent høyere inntekt enn en person som lever alene.

NHO støtter at nivået på minsteytelsene for enslige og par differensieres mer enn i dag. Formålet med minsteytelsene er å gi alderspensjonistene en grunnsikring for å sikre rimelige levekår, og ytelsen har dermed en sosial karakter. Slike ytelser bør gis ut fra en behovsvurdering. Husholdninger med to personer vil ha stordriftsfordeler sammenliknet med enslige.

Regulering av alderspensjon under utbetaling

Utvalget viser til at Stortinget har gjort tekniske endringer i modellen for regulering av alderspensjon under utbetaling etter at mandatet til utvalget var satt. Utvalget ble derfor gitt et tilleggsmandat om å utrede om den nye reguleringsmodellen innebærer at andre elementer i folketrygden bør endres som følge av dette. Utvalget konkluderer med at det ikke er behov for å gjøre ytterligere justeringer.

NHO mener at regulering av alderspensjon under utbetaling må baseres på objektive kriterier. NHO er enig i utvalgets vurdering i at det ikke er behov for andre endringer nå.

Tidligere uføres alderspensjon

Utredningen viser at nivået på alderspensjon til tidligere uføre på sikt vil bli for lavt. For å styrke den fremtidige sosiale bærekraften foreslår utvalgets flertall å øke alderen for opptjening av alderspensjon for uføre gradvis fra 62 år til 65 år for årskullene 1954-1963, og deretter i takt med normalder. Alder for overføring fra uføretrygd til alderspensjon foreslås å følge den gradvise justeringen av normalder.

Utvalgets flertall foreslår videre at uføre delvis skjermes for levealdersjusteringen. Utredningen viser beregninger basert på halv, to tredjedeler og full skjerming (mindretallets forslag).

Utvalgets flertall mener at prinsippet om at de uføres alderspensjon skal stå i rimelig forhold til de arbeidsføres skal videreføres, og at de arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen skal være førende for skjermingen av de uføres alderspensjon. Det er viktig for reformens legitimitet, og de samlede arbeidsinsentiver, at man holder fast ved prinsippet om at det må være et rimelig forhold mellom de arbeidsføre og de uføre.

NHO støtter utvalgets flertall i at dette prinsippet videreføres. Uføre får i forslagene både økt antall år med opptjening til alderspensjon og utsatt overgang fra uføretrygd til alderspensjon. Begge disse elementene gir økt alderspensjon for tidligere uføre.

Når det gjelder skjerming av levealdersjusteringseffekten på tidligere uføres alderspensjon er NHO enig i at kan være behov for noe justering, ellers vil yngre årskull komme stadig dårligere ut. NHO er opptatt av at alderspensjonen til tidligere uføre må stå i et rimelig forhold til alderspensjonen til de arbeidsføre, og at skjerming av tidligere uføre bør være basert på hvordan de arbeidsføre tilpasser seg levealdersjusteringen. Hvordan de arbeidsføre vil tilpasse seg ved å stå

lenger i jobb for å kompensere for levealdersjusteringen vet vi ikke i dag. NHO mener derfor at det er viktig at man i vurderingen av skjermingsgrad må starte moderat, og ikke høyere enn det laveste forslaget til utvalgets flertall, slik at man kan stadfeste at de arbeidsføres faktisk kompenserer levealdersjusteringen tilsvarende.

NHO mener at det bør fastsettes objektive og observerbare kriterier for hvordan de tidligere uføres alderspensjon skal følge de arbeidsføres tilpasning til økt levealder, og at dette bør ligge til grunn som prinsipp i kommende evalueringer.

Ved neste evaluering bør det foretas en helhetlig vurdering av alle de tre elementene som foreslås endret knyttet til tidligere uføres alderspensjon.

Sliterne

Utvalget anerkjenner at evnen til å jobbe lengre varierer på individnivå, men undersøkelser etter innføringen av pensjonsreformen i 2011 har ikke klart å identifisere grupper som ikke har klart å tilpasse seg insentivene til å stå i arbeid. Dette kunnskapsgrunnlaget viser at alle grupper har jobbet lengre uavhengig av tidligere inntekt, yrke, utdanning og helse. Det er heller ikke mulig å si hvilke eventuelle grupper som i fremtiden kan ha vansker med å tilpasse seg. Utvalget mener at den sosiale bærekraften i pensjonssystemet primært bør ivaretas gjennom de omfordelende elementene i pensjonssystemet, samt gjennom andre folketrygdytelser som de helserelaterte ytelsene. Utvalget viser også til at det er alleårsopptjening i pensjonssystemet og at lange karrierer får god uttelling i ny folketrygd.

NHO støtter utvalgets konklusjon og vurderinger. Det er vanskelig å lage et pensjonssystem som tar hensyn til alle ulike behov og grupper. NHO kan heller ikke se hvordan man kan avgrense hvem som skal regnes som slitere. For individer som ikke kan utføre sitt arbeide, bør andre muligheter i eller utenfor eksisterende arbeidsplass vurderes. Dersom individet ikke har arbeidsevne, vil det være andre helserelaterte ytelser som gir sikring.

Det er viktig at man arbeider for å utforme arbeidsplassen slik at flest mulig kan jobbe lengst mulig. Det handler blant annet om godt arbeidsmiljø, HMS og kompetanseutvikling gjennom hele livet. Alle parter, både politikere, arbeidsgivere og arbeidstagere selv, har ansvar for å se hva de kan gjøre for at flere skal kunne jobbe lengre.

Tjenestepensjon og AFP i privat sektor

NHO viser til at dette er en høring på endringer i folketrygden.

Utvalget viser imidlertid til at endrede aldersgrenser innebærer at det også må gjøres endringer knyttet til alder i tjenestepensjonslovene. NHO er enig i at det er naturlig å vurdere aldersgrensene i tjenestepensjonslovene. Det må foretas en nærmere utredning, der partene involveres, om tilpasninger i tjenestepensjonslovene knyttet til endrede aldersgrenser.

Utvalget redegjør blant annet for at det er behov for å se på tjenestepensjonsordningenes premie- og innskuddsfritak ved uførhet. Dersom opptjeningsalderen blir ukjent, som følge av innføringen av normert pensjonsalder, vil forsikringsselskapene kunne få problemer med å beregne premien.

Det samme vil gjelde for uførepensjon fra tjenstepensjonsordningene. Premien for uførepensjon innbetales før uføretilfellet, og under forutsetning av at utbetalingen skal skje til en gitt alder. Dersom alderen uførepensjonen skal opphøre er ukjent vil det også her være behov for å se på hvordan premien beregnes.

NHO mener det er viktig at disse elementene utredes.

Når det gjelder AFP i privat sektor er regelverket for uttak tett koblet mot alderspensjon i folketrygden. Partene vil vurdere behov for endringer i ordningen.

Økonomisk bærekraft

Forslagene til utvalget, både de forslag hele utvalget står bak og flertallets og mindretallets forslag, vil bety økte utgifter til folketrygden. Utvalget skriver videre at usikkerhet om utviklingen fremover tilsier at en bør være forsiktig med å vedta nye justeringer av pensjonssystemet som øker utgiftene. NHO er enig i at det er behov for å utvise forsiktighet når det gjelder fremtidige utgifter til pensjon. I 2060 er det anslått en årlig merkostnad på rundt 20 milliarder kroner i forhold til å fortsette med dagens system, mens det i 2080 er anslått en årlig merkostnad på over 40 milliarder kroner (begge i 2021-kroner). Utvalget redegjør for at dagens bane viser at det ikke er et alternativ å fortsette uten å justere enkelte elementer. NHO mener at det er bedre med en definert modell som gir gradvise justeringer og jevnlike evalueringer, enn å gjøre enkeltendringer. På den måten sikrer man at endringene og kostnadene ses i en større sammenheng.

Informasjon om pensjonssystemet

Utvalget redegjør for at et system med ulike portaler ikke gir god nok samlet informasjon om fremtidig pensjon, og etterlyser at det utarbeides en helhetlig strategi for informasjon om pensjon. Det kan være vanskelig for den enkelte å orientere seg og få fullstendig informasjon om sine pensjonsrettigheter, særlig dersom man har rettigheter i forskjellige sektorer og forskjellige institusjoner. NHO støtter at det utarbeides en helhetlig strategi for å øke den enkeltes mulighet for innsikt i egen pensjon. I et slikt arbeid er det viktig at det legges vekt på at insentivene til å stå lengre i arbeid integreres i prognosene for fremtidig pensjon.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon



Nina Melsom
Direktør Arbeidsliv og tariff