

Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Dato 01.11.2024

Høringsuttalelse på forslag til nye pensjonsregler for ansatte i stillinger med særaldersgrenser

Det vises til høringsbrev av 28.06.2024 med forslag til nye pensjonsregler for ansatte i stillinger med særaldersgrenser

De nye reglene vil sikre ansatte med særaldersgrense en mulighet for å fratrukke med en samlet høyere pensjon på et tidligere tidspunkt enn ansatte med ordinær aldersgrense. Forslaget innebærer også at ansatte som velger å fratrukke senere enn aldersgrensen i de fleste tilfeller vil få en høyere samlet alderspensjon som følge av mer opptjening og lavere delingstall. De nye reglene er også godt tilpasset forslagene om å øke aldersgrensene i pensjonssystemet og i de andre inntektssikringsordningene i folketrygden.

Den nye tidligpensjonen og særalderspåslaget er kvalifikasjonsordninger. Det stilles krav for å få utbetalt pensjonen og det er til dels kompliserte regler for avkortning. Det medfører ytterligere kompleksitet til et allerede vanskelig pensjonssystem. Å sikre god rådgivning og velbegrunnede valg fra den ansatte vil bli krevende. Aktuarforeningen mener det kunne vært utformet enklere regler for de nye ytelsene.

De utfordringer vi ser ved lovforslaget knyttet til samlet rådgivning og sikring av riktig pensjon og utfordringer knyttet til datakvalitet er beskrevet nærmere under. I tillegg kommenterer aktuarforeningen de foreslåtte endringene av uførepensjon og finansiering.

Generelt om rådgivning

Ved Særalderspåslag innføres ytterligere en ytelse i den offentlige tjenstepensjonen. For personer med aldersgrense 65 år, født 1963 og senere, vil samlet offentlig tjenstepensjon fremover kunne bestå av følgende ytelser (ref. kapittel 12 i høringsnotatet): Brutto alderspensjon, 2011-tillegg, Påslagspensjon, Betinget tjenstepensjon eller ny offentlig AFP, Overgangstillegg og Særalderspåslag. Personer født 1963 og 1964 vil i tillegg ha rett til tidligpensjon etter gjeldende regelverk. For hver av ytelsene over gjelder ulike regler for rett til pensjon, kombinasjon av inntekt og pensjon og fleksibilitet ved uttak:

- For Særalderspåslag, ny offentlig AFP og Overgangstillegget gjelder ulike kvalifikasjonskrav (tjenestetid, stillingsprosent, mm.) for rett til ytelsene.

- De fleste av ytelsene kan kombineres med inntekt etter uttak av pensjon, men for Særalderspåslag og Overgangstillegg foretas det avkortning mot inntekt.
- De fleste av ytelsene kan tas ut helt eller delvis fra første uttakstidspunkt 62 år og man kan reversere uttaket. Det gjelder ikke for ny offentlig AFP og Særalderspåslag

I tillegg til ytelsene fra den offentlige tjenstepensjonen vil medlemmene ha rett til alderspensjon fra folketrygden og eventuell opptjent tjenstepensjon fra arbeid i privat sektor.

For de ansatte vil det bli en utfordring å forholde seg til alle disse ytelsene og se helheten ved vurdering av pensjon og uttak av pensjon.

Ved innføring av pensjonsreformen var et av hovedmålene å lage et pensjonssystem som var enklere og mer forståelig. Vi mener det i liten grad er innfridd. Departementet peker også på den økte kompleksiteten i regelverket (Høringsnotatet 13.3 Administrative konsekvenser) og de utfordringer det vil gi for leverandørene ved tilpasning av IKT-systemer og ved rådgivning.

Nettopp for å gi mindre kompleksitet og mulighet til bedre informasjon til de det gjelder, mener foreningen at avtalen for ansatte med særaldersgrense for eksempel kunne gitt en løsning hvor det opptjenes pensjon (lik folketrygd og påslagspensjon) i stedet for det kvalifiseringsbaserte særalderspåslaget. For medlemmer født før 1963 er forskjellen mellom alderspensjon for ansatte med aldersgrense 65 år og ansatte med ordinær aldersgrense kun sikring av en noe høyere pensjon fra 62 år (ansatte med aldersgrense får beregnet en bruttopensjon på 66 prosent dersom de kvalifiserer i henhold til 85-års regelen, mens ansatte med ordinær aldersgrense har rett på en folketrygdberegnet AFP). En noe høyere opptjening av påslagspensjon for ansatte med aldersgrense 65 år ville vært svært forenklende og enklere å kommunisere til de ansatte.

For ansatte med aldersgrense 60 og 63 år kunne det også vært vurdert om innføringen av særalderspåslag kunne vært erstattet med en løsning hvor de ansatte ble gitt opptjening tilsvarende påslagspensjon og folketrygd mens de tar ut tidligpensjon.

Aktuarforeningen ser at slike løsninger ville kunne gitt noen utfordringer (f.eks. høye pensjoner ved sent uttak av pensjon) og at dette er avveininger som må gjøres mot å sikre de ansatte som har behov for å ta ut pensjonen tidlig. Aktuarforeningen mener allikevel at dette helt eller delvis kunne vært løst gjennom andre mekanismer.

Datakvalitet

Departementet foreslår at særalderspåslaget skal beregnes som en prosentandel av pensjonsgrunnlaget i stilling med særaldersgrense. Stillingsandelen må minimum være 20 prosent for å få medregnet tid.

Forslaget til beregning av særalderspåslag betyr at leverandørene, for de første årgangene som har rett til særalderspåslag, må ha historikk tilbake til begynnelsen av 1980 – tallet for å kunne beregne særalderspåslaget korrekt.

Det vil være varierende kvalitet på historiske data hos de ulike pensjonsleverandørene. Det betyr at det vil bli manuelt arbeid da det kan ikke løses fullt og helt gjennom IKT systemer.

Den største utfordringen ved manglende datakvalitet er allikevel usikkerheten om personer får korrekt beregnet pensjon ved uttak. Vi forstår forslaget til nytt regelverk slik at all tid i minst 20 prosent stilling det enkelte år skal medregnes. Kravet til stillingsprosent for medlemskap i offentlig tjenstepensjon har i perioder vært høyere enn 20 prosent, og i disse tilfellene finnes det ingen historikk. Det er ikke klart at regelen om at all tid i 20 prosent stilling skal medregnes selv om de historiske reglene om medlemskap kan ha gjort at vedkommende ikke har vært registrert som medlem. Pensjonsleverandørene har ikke informasjon fra perioder der personer ikke har vært medlem. Det må derfor antas at regelen skal gjelde for perioder der en person har vært medlem og har hatt mer enn 20 prosent stilling. Dette bør presiseres.

Med manglende datakvalitet vil det kunne oppstå mange tvilstilfeller og også mulige rettssaker om tjenestetid i særalderstilling. Det er arbeidsgivere som har hatt ansvar for å rapportere inn pensjonsalder til pensjonsleverandørene. Det er derfor arbeidsgivere som må finne ut av historikken. Det vil være en nesten umulig oppgave å pålegge alle arbeidsgivere å gå særlig langt tilbake i tid for å finne ut av dette, siden langt fra alle har digitale løsninger for den type historikk. Det bør derfor vurderes forenklinger på dette området, f.eks. knyttet til historiske stillinger frem til 2020 e.l. Selv dette vil kunne være en for stor jobb for mange arbeidsgivere. Ellers kunne aldersgrensen på det tidspunkt loven iverksettes legges til grunn også historisk. De fleste har samme yrke hele livet, så feilene vil sannsynligvis ikke bli store.

Uførepensjon

Departementet foreslår at uførepensjonen skal utbetales frem til alder for ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden (67 år). Dette er en endring fra tidligere praksis hvor uførepensjon ble utbetalt frem til aldersgrensen. Det er dessuten slik at uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen sammen med uføretrygd vil gi høyere pensjon enn tidligpensjon, som er 66 prosent av lønn. Det vil si at de uføre får høyere samlet pensjon enn en som tar ut særalderspensjon. (I dag avkortes særalderspensjon mot uføretrygden.) Samtidig betyr det en noe økt utgift for arbeidsgiverne.

Det er ikke angitt om premiefritaket, og dermed opptjening av alderspensjon, for uføre skal fortsette frem til ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden (p.t. 67 år som for enkelhets skyld benyttes videre i denne høringsuttalelsen). Aktuarforeningen mener at

uføre med særaldersgrense bør sikres opptjening av alderspensjon frem til 67 år, og at dette er fornuftig og en forenkling. Forslaget betyr at alderspensjonen opptjenes frem til 67 år for uførepensjonister uavhengig av aldersgrensen, og alderspensjonen utbetales fra ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden.

Departementet ber spesielt om innspill til omlegging av alderspensjon til uførepensjon for medlemmer som allerede har utbetaling av alderspensjon.

Aktuarforeningen mener det må reguleres at de ansatte som allerede har utbetaling av disse ytelsene skal sikres opptjening av alderspensjon frem til 67 år da det vil kunne utgjøre en betydelig andel av samlet alderspensjon. For de som allerede får utbetalt tidligpensjon bør det gjøres vurderinger av hvordan en eventuell omlegging til uførepensjonen treffer den enkelte. Den gunstigste løsninger for de uføre vil være overgang til uførepensjon som gir en høyere ytelse enn særalderspensjon. Dette vil samtidig gi økt kostnad for arbeidsgiverne. Den enkleste løsningen i en overgangsperiode vil være at utbetalingen av alderspensjonen videreføres for de som allerede får særalderspensjon utbetalt.

Det er videre et behov for avklaring av om det for bruttopensjoner (opptjent før 2020 for de som er født etter 1962), herunder etterlattepensjoner, skal gis opptjening i form av økt tjenestetid frem til 67 år, i motsetning til frem til særaldersgrensen. Tilsvarende spørsmål kan stilles til opptjeningstid for særalderspåslaget.

Finansiering

Forslaget om at utbetaling av uførepensjon skjer frem til 67 år betyr at premiereserven må styrkes. For de som allerede er uføre må premiereserven styrkes dersom de skal få uførepensjon i stedet for særalderspensjon, da perioden for utbetaling forlenges (2 år for de med aldersgrense 65 år og 7 år for de med aldersgrense 60 år), og med en høyere ytelses, som tidligere nevnt.

For ansatte som opptjener pensjon må også premiereserven for uførepensjon styrkes da opptjeningen skal skje frem til 67 år i stedet for frem til aldersgrensen.

Det synes naturlig at gjeldende premiereserve for den oppsatte alderspensjonen fra aldersgrensen til 67 år benyttes til både finansiering av den økte utbetalingslengden for uføre og til finansiering av manglende opptjening for ansatte som opptjener uførepensjon. For nye uførepensjonister vil man måtte avsette en premiereserve (og muligens inkl. premiefritak) frem til 67 år. En forlengelse av uførepensjonens utbetalingsperiode vil måtte føre til økning i premie tilknyttet uførerisiko. På den annen side vil all alderspensjon før 67 år bortfalle, som vil føre til reduserte premie til opptjening av alderspensjon. Nettoeffekten på premienes størrelse er foreløpig uklar.

I de forsikrede ordningene er det avsatt premiereserve for dagens ubetingede rett til tidligpensjon fra 60 år til 67 år for ansatte med aldersgrense 60 år og fra 65 år til 67 år for ansatte med aldersgrense 65 år. Pensjonen tjenes opp lineært frem til hhv. 60 og 65 år (Forsikringsvirksomhetsloven § 4-7).

Ny tidligpensjon og særalderspåslagspensjon vil inngå som en del av den samlede tjenestepensjon og det er hensiktsmessig at finansieringen gjøres på tilsvarende måte som i dag. Det vil være svært uheldig dersom man igjen må frigjøre premiereserve for allerede opptjent pensjon som følge av endringer i regelverket.

I forbindelse med omlegging av opptjening av tjenestepensjon for medlemmer født 1963 og senere i år 2020 ble det frigjort betydelige premiereserver til kundenes premiefond. Det ideelle hadde vært at en mulig oppreservering til nye regler kunne vært gjort samtidig, men det er ikke tilfelle.

Med vennlig hilsen,

Trond Killi

Leder Den Norske Aktuarforening