



Arbeids- og Inkluderingsdepartementet

*Deres ref.: 22/2811*

*Vår ref.: 474/22*

*Dato: 21 okt. 2022*

## **HØRING - NOU 2022:7**

Det vises til høringsbrev av 20.6.2022. YS mener det er riktig å gjennomføre en evaluering av folketrygden og opplever at utvalget har gjort en grundig jobb.

### **Generelle merknader**

YS støtter målene i pensjonsreformen. Utvalgets arbeid bekrefter at det fortsatt er behov for tiltak for å bedre den økonomiske bærekraften i systemet. YS er også enig i at tilliten og oppslutningen om systemet er avhengig av at det oppleves rettferdig, det vil si den sosiale bærekraften.

YS mener at reformen har virket i relativt kort tid sett i lys av at pensjon er en opptjening som er basert på et langt yrkesliv og at det vil ta tid før befolkningen tilpasser seg og endrer atferdsmønster. Det er viktig at et pensjonssystem fremstår som forutsigbart uten store og for mange endringer i løpet av en yrkeskarriere. Eventuelle justeringer bør avgrenses til de områder som åpenbart er urimelige og ikke synes hensiktsmessige sett i lys av den økonomiske og sosiale bærekraften.

Det er viktig å opprettholde en pensjonsordning som støtter opp under arbeidslinjen, og ved at arbeidstakere opplever at det er lønnsomt for fremtidig pensjon og stå i arbeid.

### Fordeling

Utvalget har analysert de fordelingsmessige sidene av pensjonssystemet. En svakhet ved analysene er at de kun ser på ulikhet i inntekt. Forskjeller i tid som pensjonist er ikke vurdert eller beskrevet. Samtidig indikerer utvalgets analyser at forskjellene i forventet tid som pensjonist har økt som følge av omleggingene. Blant annet viser figur 12.4 at det er gruppene med kortest forventet levealder som i størst grad har økt yrkesdeltakelsen etter omleggingen. Dette har som følge at forskjeller i inntekt som pensjonist utjevnes, men det øker forskjellene i tid som pensjonist. Det fremholdes at også det gamle pensjonssystemet omfordelte fra dem som lever kort til dem som lever lenge, og at innføring av levealdersjustering i prinsippet ikke endrer dette. YS er enig i det, men mener likevel det hadde vært naturlig å beskrive utfall av systemet langs flere dimensjoner enn inntekt.

### Helheten i pensjonssystemet

Vi vil også bemerke at når man tar sikte på å evaluere både den økonomiske og sosiale bærekraften til systemet, er det ikke nok å vurdere folketrygden. De store forskjellene mellom pensjonister oppstår ikke som følge av reglene i folketrygden, men av de øvrige pensjonsordningene. Arbeidstakere i offentlig sektor og store deler av privat sektor har gode tjenestepensjonsordninger og rett til AFP, som nå gir livsvarig tilleggspensjon i tillegg til folketrygden. For alle disse er det utsikter til relativt gode pensjonsytelser.

Vi er imidlertid bekymret for enkelte andre grupper i privat sektor. YS organiserer noen grupper som har relativt lav lønn og tungt yrke, der de færreste greier å stå lenge i arbeid. Disse har ingen AFP-ordning (fordi det ikke er tariffavtale i virksomheten) og kun obligatorisk tjenestepensjon (OTP).

Noen eksempler er godsbil-sjåførere, privatansatte helsesekretærer, butikkansatte m.fl. som YS organiserer mange av. Disse gruppene vil ikke få god økonomi som pensjonister. I tillegg vet vi at mange ikke hadde noen opptjening andre steder enn folketrygden før reglene om OTP ble innført i 2006, og at enkelte hadde mange korte arbeidsforhold som ikke ga opptjening i årene etter 2006.

### Sliterne

YS er bekymret for gruppen som har behov for å gå av med alderspensjon tidlig, men som ikke har opptjent nok pensjon. På grunn av levealdersjustering og forslaget om oppjustering av aldersgrensene vil dette kunne gjelde stadig flere. En konsekvens er at mange av disse vil ende opp med uførepensjon. Det er uheldig at noen må slutte på en måte som oppleves som uverdigg.

AFP-ordningen ble opprinnelig etablert for å sikre en verdig avgang for arbeidstakere som hadde hatt et langt yrkesliv. AFP-ordningen ble lagt om i 2008 og er ikke lenger en tidligpensjonsordning, som ivaretar sliterne spesielt. Sliterordningen er etablert for å avhjelpe dette, men sikrer etter YS sitt syn ikke sliterne i tilstrekkelig grad. YS er bekymret for at denne gruppen kommer i en dårligere stilling enn tidligere.

YS mener derfor at man må videreføre et arbeid i der man ser pensjonssystemet som en helhet og ikke nøye seg med å evaluere folketrygden. I dette arbeidet må man finne frem til ordninger som kan ivareta sliterne også, enten etter mønster fra Sliterordningen i privat sektor eller en annen ordning som ivaretar de samme hensyn.

### **Nye aldersgrenser**

Utvalget foreslår å justere aldersgrensene i folketrygden. Utvalget viser til at aldersgrensene antakelig har en normdannende effekt, og at det å øke disse i seg selv vil kunne øke avgangsalderen fra arbeidslivet. Utvalget skriver også at økning av aldersgrensene er en naturlig konsekvens av pensjonsreformen, hvor hovedhensikten var å legge til rette for lengre yrkeskarrierer. Økte aldersgrenser støtter opp under dette. Høyere avgangsalder fra arbeidslivet vil øke skatteinntektene, og dermed bedre statsfinansene.

YS ser fordeler ved å endre aldersgrensen på 67 år, eller normeringsalderen, siden det vil gi rett til folketrygdens korttidsytelser til personer som velger å stå i arbeid etter fylte 67 år. YS er også enig i at økt normeringsalder kan ha en normgivende effekt.

Vi ser videre at "normeringsalderen" er nært knyttet til flere av de andre forslagene som fremmes. Dersom man velger å ikke heve denne grensen vil man måtte finne andre løsninger enn de utvalget har lagt frem når det gjelder bl.a. alderspensjon til uføre.

YS anser det også som fordelaktig for arbeidstakere å heve aldersgrensen på 75 år, ved at de som ønsker å vente med å ta ut pensjon da får en forlenget mulighet til det, og slik sett kan øke sin opptjening i systemet.

### 62 årsgrensen

YS ser både fordeler og ulemper ved å heve 62 årsgrensen for tidlig avgang. Adgangen til å gå av ved 62 år oppleves som en rettighet for mange arbeidstakere, og mange vil fortsatt ha både behov og ønske om å gå av ved 62 år.

I utgangspunktet mener YS det er mye som taler for at det bør være opp til den enkelte å vurdere om man ønsker å ta ut pensjon tidlig. Mange 62-åringere har god økonomi, de kan ha nedbetalte boliger,

oppsparte midler og de kan ha gode supplerende tjenestepensjonsordninger. Dette taler mot å frata den enkelte muligheten til å velge om man ønsker å ha mer fritid eller stå lenger i arbeid.

Det å la 62-årsgrensen stå i ro mens de øvrige aldersgrensene heves, vil imidlertid gi enkelte spenninger i pensjonssystemet, blant annet mellom de som oppfyller vilkårene for tidlig avgang og de som ikke oppfyller vilkårene. Som kjent må alderspensjonen ved 67 år minst tilsvare minstestytelsen for enslige ved 67 år, for å kunne ta ut alderspensjonen før 67 år.

Ved å øke 67-årsgrensen, mens 62-årsgrensen består, vil de som ikke oppfyller vilkårene for tidlig avgang blir flere. Dette treffer de gruppene med kortest forventet levealder og lavest inntekt. De med god råd vil derimot fortsatt kunne gå av ved 62, noe som vil kunne oppleves som mer og mer urettferdig etter hvert som gapet øker. En slik utvikling kan svekke den sosiale bærekraften i pensjonssystemet.

Videre ser vi at det lå en ulogisk spenning i pensjonssystemet slik det ble vedtatt i 2009. Mens levealdersjusteringen og alleårsopptjeningen oppmuntrer til stadig lengre yrkeskarrierer ettersom levalderen øker, skulle aldersgrensene være faste. Vi er enig med utvalget i at det er en naturlig konsekvens av pensjonsreformen at aldersgrensene også øker i takt med levalderen. Vi støtter også utvalgets vurdering om at aldersgrenser har en normdannende effekt. I den grad økte aldersgrenser kan bidra til at avgangsalderen fra yrkeslivet øker, vil også skatteinntektene øke og statsfinansene bedres.

Etter en samlet vurdering støtter YS forslaget om å heve 62-årsgrensen under forutsetning av at det gjennomføres et arbeid for å sikre "sliterne", jf. ovenstående tekst om dette. Vi er også bekymret for at evnen og muligheten til å stå lenger i jobb ved økte aldersgrenser kan møte hindringer blant annet knyttet til arbeidsmarked, helse og kompetansekrav. Økte aldersgrenser i folketrygden må derfor følges av økte krav om tilrettelegging, kompetanseheving, lovendringer og tilpasninger samt at uførhet skal gi bedre pensjonsvilkår enn dagens regler, slik utvalgets forslag også legger opp til.

### **Levealdersjusteringens virkning på ulike grupper, herunder alderspensjon til uføre**

YS er enig i at det er nødvendig å gjøre noe med alderspensjon til uføre. Det er ikke sosialt bærekraftig at alderspensjon til uføre blir stadig lavere i forhold til gjennomsnittsinntekt og alderspensjon til arbeidsføre.

Utvalget foreslår å heve nivået på alderspensjon til uføre ved å la opptjeningen fortsette til 65 år i stedet for 62 år som det er i dag. YS støtter dette forslaget.

Utvalget foreslår videre å justere tidspunkt for uttak i takt med normeringsalderen, noe som vil gi en delvis skjerming mot levealdersjustering. YS oppfatter at dette er i tråd med det man vedtok ved innføring av pensjonsreformen, at man skulle se an hva den yrkesaktive del av befolkningen velger å gjøre.

YS støtter forslaget og mener at man skal fortsette å vurdere regelverket med henblikk på hva den yrkesaktive del av befolkningen gjør.

### **Minste pensjonsnivå**

Utvalget foreslår ikke en generell heving av minstestytelsene. YS støtter vurderingen og resonnementene som ligger til grunn for det.

YS støtter også utvalgets vurdering av at det ikke er sosialt bærekraftig over tid at minsteytelsene blir stadig lavere i forhold til gjennomsnittsinntekt. Et nytt system der minsteytelsene reguleres med lønnsvekst (G-reguleres) og kan tas ut ved normeringsalder støttes derfor. Når Stortinget samtidig har vedtatt at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnitt av pris og lønnsvekst vil det oppstå forskjeller mellom minsteytelsene for de forskjellige årskull.

Utvalgets flertall foreslår å løse dette gjennom å opprette aldersspesifikke minsteytelser. Dette vil kunne føre til betydelige forskjeller mellom "minstepensjonister". Dette tror YS vil kunne bli et problem for den sosiale bærekraften på sikt. Det er ikke gunstig at de eldste har de dårligste minsteytelsene.

Mindretallet foreslår at det skal utbetales et tillegg til den enkelte minstepensjonists ytelse slik at de får den til enhver tid gjeldende minsteytelse. Det vil i realiteten si at de får G-regulert sin pensjon i stedet for å få den regulert slik Stortinget har fastsatt. Et slikt system vil fjerne problemet med årskullsspesifikke minsteytelser, men bli langt dyrere og vil dessuten ha andre problemer i forhold til den sosiale bærekraften. Et slikt system vil kunne innebære at mange som har hatt pensjon ut over minsteytelsene vil ende opp med minsteytelser etter noe tid. Dette har også svakheter i forhold til sosial bærekraft.

YS vil etter en helthetsvurdering derfor støtte flertallets forslag.

#### Differensiering etter sivilstand

YS har lenge vært og er fortsatt i mot å fjerne differensieringen av minsteytelsene ut fra sivilstand. Vi mener at siden minsteytelsene er ytelse som gis uavhengig av arbeidsinntekt og derfor bør det i større grad legges vekt på den enkeltes behov, enn ved pensjon som den enkelte har opptjent. Vi støtter utvalget i at siden gifte minstepensjonister greier seg bedre enn enslige så bør man heller vurdere å øke forskjellen. Det ville trolig vært fornuftig å omtale det som tillegg til enslige enn som fratrukk for gifte pensjonister.

#### **Regulering av pensjoner**

Utvalget drøfter de problemer som er oppstått siden Stortinget har besluttet at pensjoner skal reguleres med gjennomsnitt av pris og lønnsvekst, i stedet for å regulere med lønnsvekst minus 0,75 %. Dette har ført til delingstallene i folketrygden ikke lenger er "presise". Utvalget konkluderer med at det ikke er nødvendig å foreta seg noe siden man fortsatt legger til grunn at reallønnsveksten over tid vil være ca. 1,5 %.

YS deler denne vurderingen.

#### Tidlig uttak

Når det gjelder vilkårene for å ta ut folketrygdpensjon før normeringsalder så har ny regulering også skapt problemer. Det er ikke lenger mulig å regne ut hvor mye mer enn garantipensjon man må ha opptjent for å kunne ta ut pensjon, fordi man ikke vet hvor mye underregulering det blir.

YS mener dette er en langt vanskeligere vurdering. Utvalget drøfter litt forskjellige systemer, og faller ned på at man bør fortsette med å legge til grunn G-regulering minus en fast sats. Deretter slår utvalget fast at det må legges inn sikkerhetsmarginer, uten å si noe om hvor store sikkerhetsmarginer som trengs.

Siden utvalget legger til grunn at pensjonsreguleringene over tid vil være like store etter gammelt og nytt system er det nærliggende å anta at man mener at den faste satsen fortsatt skal være 0,75 % og at det skal være en sikkerhetsmargin i tillegg til det.

YS har ikke innvendinger mot selve systemet som velges, men er ikke fornøyd med at sikkerhetsmarginer på toppen av den forventede underregulering vil gjøre det enda vanskeligere å opptjene nok pensjon til å kunne ta ut pensjon tidlig. Vi mener derfor at dagens system med lønnsvekst minus 0,75 % bør beholdes, selv om det kan medføre økte utgifter for folketrygden i enkelte år.

### **Annet**

YS reagerer på at utvalget setter lovfestede seniorgoder som ekstra feriedager opp mot kompetansetiltak. Økt fokus på kompetanseheving må ikke gå på bekostning av eldre arbeidstakers rett til fritid. Dersom det er ønske om at arbeidstakere skal stå i jobb lengre må det også tilrettelegges - både gjennom tilføring av kompetanse og andre tiltak - herunder seniorgoder. Seniorgoder må ikke minst ses i sammenheng med den svakere lønnsutviklingen mot slutten av yrkeskarrieren for de aller fleste arbeidstakere og er heller å anse som kompensasjon for uteblivende lønnstillegg enn som fordyrende tiltak.

Avslutningsvis vil YS kommentere at vi er bekymret for kompleksiteten i pensjonssystemet. Vi hører til stadig fra medlemmer at det er for mange ordninger og begreper. Gammel og ny folketrygd, gammel og ny AFP, minstepensjon og garantipensjon, levealdersjustering og nøytralt uttak, innskudd og hybrider og en mengde annet som medlemmene ikke forstår betydningen av. Vi opplever at det er bekymringsfullt at de aller fleste føler at de ikke henger med på endringene og det blir neppe bedre av å innføre aldersgrenser som justeres og årskullsspesifikke minsteytelser m.m.

Med vennlig hilsen  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - YS

Hans-Erik Skjæggerud  
nestleder