

Geir Veland

Omlegging av utførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor

Det måtte gjøres...

Geir Veland

Omlegging av utførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor

Det måtte gjøres...

© Fafo 2014
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Tjenestepensjoner, uførepensjoner og ulike forsikringsordninger i privat sektor	7
2.1 Om de private tjenestepensjonene	7
2.2 Uførepensjonsordninger og andre forsikringer	10
3 Dagens og forslag til ny uføretrygd i folketrygden – hovedtrekk	14
3.1 Dagens uføreordning i folketrygden.....	14
3.2 Ny uføretrygd i folketrygden fra 2015.....	15
4 Tjenestepensjonene og dagens uføreordninger i offentlig og privat sektor – og hvorfor de endres	18
4.1 Uføreordninger i privat tjenestepensjon	18
4.2 Uføreordning i dagens offentlig tjenestepensjon	19
4.3 En kort oppsummering	20
4.4 Ny uføretrygd i folketrygden – «fortrengning» av uføredekningene i tjenestepensjonene	20
5 Ny uførepensjonsprodukter i offentlig og privat tjenestepensjon	23
5.1 Ny uførepensjon i offentlig sektor	23
5.2 Ny uførepensjon i privat sektor	24
6 Noen betraktninger om nye uførepensjoner i offentlig og privat sektor og ny uføretrygd i folketrygden	27
6.1 Innledning.....	27
6.2 Et samordnet system?	27
6.3 Et sammenlignende perspektiv – ny uføretrygd og uførepensjoner i tjenestepensjonene.....	28
7 Hva nå?	34
Referanser	37

Forord

Ny uføretrygd innføres i folketrygden fra 2015, og nødvendiggjør endringer også i uførepensjonsordningen i offentlig sektor og i private uføreordninger etter foretakspensjonsloven. Regjeringen har lagt frem proposisjon med forslag til endringer i lov om Statens Pensjonskasse vedr. ordningen i offentlig sektor, mens Banklovkomisjonens utredning om endringer i foretakspensjonsloven og de private uføreordningene er ute til høring.

Dette notatet gjennomgår hovedtrekkene i ny uføretrygd i folketrygden, ny uførepensjonsordning i offentlig sektor og det foreliggende forslaget til endringer i uføreordningene i privat sektor, trekker frem og drøfter sentrale elementer i ordningenes innretning og peker på noen utfordringer som man potensielt kan stå overfor i tiden fremover. I tillegg presenteres data om utbredelsen av uførepensjoner og andre forsikringsordninger i privat sektor.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Pensjonsforum. Notatet er kvalitetssikret av Jon M. Hippe ved Fafo, og jeg takker ham for gode innspill og kommentarer. I tillegg har Eystein Gjelsvik (LO), Erik Orskaug (Unio) og Kristin Diserud Mildal (NHO) gjennomgått og kommentert notatet. Jeg takker dem for bidragene.

Oslo, april 2014

Geir Veland

1 Innledning

Om lag 60 prosent av de nesten 1,1 millioner arbeidstakere med innskuddspensjon i privat sektor har ikke en tilknyttet uførepensjonsordning, mens uførepensjoner nærmest er regelen i ytelsespensjonene som omfatter rundt 310 000 arbeidstakere ved utgangen av 2012. Alle offentlig ansatte har en uførepensjonsordning.

Stortinget har vedtatt at det skal innføres en ny uføretrygd i folketrygden, gjeldende for nye uføretilfeller fra 2015. Den nye uføretrygden er innrettet slik at uføreytelsen skal utgjøre 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (av «sluttlønn») forutsatt en trygdetid på minst 40 år. Hovedårsaken til at bruttoytelsen er justert opp (og på nivå med arbeidsavklaringspengene) er at uførepensjoner nå skattlegges som lønnsinntekt og ikke pensjonsinntekt, slik at uføretrygd etter skatt i gjennomsnitt skal være omtrent den samme som før.

Innretningen på den nye uføretrygden gjør at de gjeldende uføreordningene i offentlig og privat sektor må endres. I de offentlige uførepensjonsordningene er ytelsen ved full uføretrygd også 66 prosent av sluttlønn, med tillegg av en «fordel» på grunn av samordningsregelen i offentlig tjenstepensjon. Mange av de private uførepensjonsordningene har et ytelsesnivå ved full opptjening av tjenestetid på 66 prosent eller mindre av sluttlønn (lønnen på uføretidspunktet). Mange ville derfor ikke fått utbetalt ytelse fra de private ordningene dersom disse hadde blitt videreført i sin nåværende form, dvs. at når beregnet folketrygd øker, vil tillegget fra foretakets uførepensjonsordning kunne falle bort. Et hovedpoeng i denne sammenheng er at skatteskjerpelsen av uførepensjoner krever endringer i foretakenes uførepensjonsordninger, og et sentralt spørsmål her vil være om foretakene i realiteten vil kompensere skatteskjerpelsen. Siden uførepensjoner i private tjenstepensjoner er frivillige ordninger (mens ordningene i offentlig sektor er lov- og avtaleregulert), gis det i kapittel 2 en presentasjon av tjenstepensjonsordningene, samt utbredelsen av uføreordninger i privat sektor. For å skape et mer helhetlig bilde presenteres også omfanget av andre typer forsikringer, herunder gruppelebensforsikringer som inkluderer både dødsrisiko- og uførisiko og andre forsikringer som behandlingsforsikringer, forsikringer ved alvorlig og kritisk sykdom og barneforsikringer.

I notatets kapittel 3 går vi kort gjennom hovedtrekkene i dagens uførepensjonsordning i folketrygden og den vedtatte nye uføretrygden som trer i kraft fra 2015. Uførepensjonsordningene i dagens offentlige og private tjenstepensjoner presenteres deretter i kapittel 4 og det redegjøres for hvorfor disse ordningene må endres etter innføringen av ny uføretrygd i folketrygden. Stortinget vedtok i februar 2014 ny innretning og utforming av uførepensjoner i Statens Pensjonskasse. Banklovkommisjonen har fremlagt utredning om private uførepensjoner med forslag til endringer i foretaksloven, og har vært gjennom en høringsrunde. Hovedtrekkene i de to ordningene (henholdsvis vedtatt og foreslått) presenteres i kapittel 5, mens det i kapittel 6 gjøres noen betraktninger og en sammenstilling av sentrale egenskaper og kjennetegn ved innretningen av de tre nye

uføreordningene. Presentasjonen og drøftingen gjøres med utgangspunkt i følgende tematisering: institusjonell forankring, hovedprinsipper og oppbygging av uføreordningene, arbeid og pensjon og opptjeningstid, forsikrings- og spareprinsipp og fripoliser / oppsatte rettigheter. I avslutningskapitlet (kapittel 7) spør vi kort og godt «hva nå?», og drøfter noen mulige utfordringer fremover. Utgangspunktet for denne drøftingen er de synspunkter og signaler som partene i arbeidslivet har fremmet så langt i utredningene.

2 Tjenestepensjoner, uførepensjoner og ulike forsikringsordninger i privat sektor

Som et bakteppe for de neste kapitlene i notatet, presenteres i dette kapitlet utbredelsen av tjenestepensjonsordninger (alderspensjon), uførepensjoner tilknyttet tjenestepensjonene og andre typer forsikringsordninger i privat sektor, dvs. gruppelivsforsikringer (dødsrisiko og uførerisiko), behandlingsforsikring, forsikring ved kritisk/alvorlig sykdom og barneforsikring.

2.1 Om de private tjenestepensjonene

Tjenestepensjonene i privat sektor har de siste årene vært i endring. Mens under halvparten av arbeidstakerne i privat sektor hadde en tjenestepensjonsordning før obligatorisk tjenestepensjon i 2005, har nå alle arbeidstakerne en tjenestepensjonsordning, etter at tjenestepensjon ble obligatorisk fra 2006. De sluttlønsbaserte tjenestepensjonene var enerådende i Norge før innskuddsordninger ble tillatt etter skatteloven i 2001. Tabell 1 viser utbredelsen av ytelses- og innskuddspensjoner i privat sektor i perioden 2001 – 2012.

Tabell 1. Ytelses- og innskuddsordninger etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon. Antall aktive medlemmer.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ytelse	510 000	553 000	469 000	445 000	419 000	392 000	376 000	339000	328000	310000
Innskudd	47000	82000	119000	588000	848000	887000	927000	934000	1 035 000	1 082 000

Innskuddspensjonenes vekst skyldes i hovedsak at nesten alle ordninger som ble etablert i tilknytning til innføringen av obligatorisk tjenestepensjon i 2006, og senere, er innskuddsbaserte ordninger. I tillegg har en del bedrifter endret sin pensjonsordning, dvs. lukket sin ytelsespensjonsordning og gått over til en innskuddsordning. Totalt omfatter omdanningene fra ytelse til innskudd et sted mellom 145 000 og 160 000 arbeidstakere i perioden 2003 – 2012 (Veland 2013). Om lag halvparten av de 310 000 som har ytelsespensjon er i lukkede ordninger.

De sluttlønsbaserte ytelsespensjonene er med andre ord under press i privat sektor i Norge. Den samme utviklingen ser vi i andre land som der slike ordninger har hatt en viss utbredelse, herunder i Nederland (særlig overgang fra sluttlønsordninger til gjennomsnittslønsordninger og delvis til kollektive innskuddsordninger), Storbritannia (overgang til innskuddsordninger), USA (overgang til innskuddsordninger), Tyskland (overgang til innskudd og hybride ordninger). Årsaken til at sluttlønsordningene svek-

kes er en kombinasjon av ulike sammenfallende faktorer, herunder lave og fallende renter, relativt høy lønnsvekst, endringer i regnskapsregler knyttet til balanse- og resultatføring av pensjonskostnader, komplekse regelverk, nye regler om kapitalkrav overfor livsforsikringsselskaper og pensjonsfond/-kasser og næringsstrukturer i endring. Summen av disse faktorene gjør at pensjonskostnadene de siste årene og i de nærmeste årene vil være svært høye (lavere renter gjør at nåverdien av de fremtidige pensjonsforpliktelsene øker, slik at bedriftene (uten høye premiereserver) må skyte inn mer kapital i ordningene gjennom reguleringspremier), og det samme gjør høy lønnsvekst (tidligere opptjente rettigheter må oppreguleres til siste lønn og må finansieres opp). Endrede regnskapsregler og krav til balanseføring og resultatføring av pensjonskostnader har også bidratt til regnskapsmessig å øke kostnadene, og nye kapitalkrav (skjerpede krav til risikostyring – Solvency II) har samme effekt. I tillegg er ikke sluttlønsordningene tilpasset det moderne arbeidsmarkedet, ved at ordningene slik de er konstruert, implisitt forutsetter at arbeidstakerne skal ha en livslang tilknytning til bedriften de er ansatt i og opptjener pensjonsrettigheter i. Relativt høy og økende mobilitet i dagens arbeidsliv tilsier at en slik forutsetning på langt nær er dekkende.

At innskuddsordningene nå dekker mer enn 1 million arbeidstakere i privat sektor, kan delvis forklares med at det er få andre alternativer til en sluttlønsbasert ordning. Ny Tjenestepensjonslov (hybrider) trådte i kraft fra 2014 og markedet er således ikke etablert enda. Alle pensjonsordninger er forbundet med risiko, siden ordningene skal gi en pensjonsytelse på et fremtidig tidspunkt, mens avsetninger og sparing må gjøres i dag og i alle år frem til pensjonen tas ut. Denne risikoen må plasseres et sted. I sluttlønsordningene, slik vi kjenner dem i Norge, er det i all hovedsak bedrifter som har risikoen (og leverandørene i forhold til levealdersrisiko i inngåtte kontrakter), mens arbeidstakere og pensjonister har (avkastnings-) risiko i innskuddsordningene. I disse ordningene overtar i praksis arbeidstakerne også levealdersrisikoen i form av flere år uten pensjon, siden det normale er at pensjonen utbetales i en tidsbegrenset periode (minst og vanligvis i 10 år fra uttakstidspunktet, med tilleggskrav om at pensjonen nå minst skal utbetales til fylte 80 år – mot tidligere 77 år). Når en bedrift velger å opprette en innskuddsordning betyr dette at bedriften unngår all risiko, slik at arbeidstakere og pensjonister må ta hele risikoen. På samme måte vil bedrifter som omdanner fra ytelse til innskudd, forskyve all fremtidig risiko over på arbeidstakere og pensjonister. Arbeidsgiver og pensjonsinnretning kan imidlertid ikke kvitte seg med inngått risiko på opptjente forpliktelses.

Banklovkommissjonen fremla i NOU 2013: 3 forslag om nye hybride tjenestepensjoner som kan bidra til mer spredning av risiko og bremse overgangen til innskuddsordninger, også fordi premier og innskudd blir mer forutsigbare for bedriften, solvensproblemer dempes og balanseføring unngås eller reduseres vesentlig. Banklovkommissjonens foreslåtte modeller -standardmodell og grunnmodell - ble i Prop 199 L (2012-2013) slått sammen til én ny tjenestepensjonsmodell, hvor standardmodellens og grunnmodellens hovedegenskaper og kjennetegn er inkludert. Det nye pensjonsproduktet, inntatt i ny tjenestepensjonslov og vedtatt av Stortinget i desember 2013 med iverksettelse fra 2014, er innrettet som et «menysystem», der bedrifter som velger en hybrid tjenestepensjonsvariant innenfor de rammer som loven setter, kan velge hvil-

ke parametre som skal inkluderes i sin hybride tjenstepensjon. Valgmulighetene er særlig knyttet til hvordan pensjonsopptjeningen skal reguleres.

Det er betydelig variasjoner i ytelsesnivåer i sluttlønsordningene og innskuddsnivåer (sparerater) i innskuddsordningene. Det finnes ingen offisielle statistikker over hvordan ytelsesnivåene i sluttlønsordningene fordeler nivåmessig seg, men tabell 2 viser hvordan ytelsesordningene fordelte seg i 2009.

Tabell 2. Arbeidstakere med ytelsesordning i 2009. Andel av arbeidstakerne som har ordninger som sikter mot ulike ytelsesnivåer. N = 469 886.

Andre/under 60 prosent	60 – 65 prosent	66 prosent	67 - 69 prosent	70 prosent
22,0	31,0	34,0	2,0	12,0

Kilde: NOU 2009:13/ FNO og Private Pensjonskasseres Forening

48 prosent av alle aktive medlemmer i ytelsesordninger hadde i 2009 et tilsiktet ytelsesnivå på 66 prosent eller høyere. Nesten hvert fjerde medlem har et ytelsesnivå på under 60 prosent. Veland (2008) gir videre en indikasjon på hvordan nivået i ytelsesordningene fordeler seg etter sektorer, utdanningsnivåer og inntekt.

Finans Norge (FNO) startet i 2008 å publisere data om innskuddspensjoner og sparenivåene. Tabell 3 gir en oversikt over innskuddsprosentene i perioden 2008 – 2012. 48,5 prosent av arbeidstakere med innskuddspensjon hadde et innskudd tilsvarende minstekravet i lov om obligatorisk tjenstepensjon, 2 prosent i 2012.

Tabell 3. Innskuddsprosent i innskuddsordningene i Norge¹. 2008 – 2012. Gjelder aktive medlemmer.

Innskuddsnivå	2008	2009	2010	2011	2012
Innskuddsgrense 2 %	58,8	55,8	52,4	51,8	48,5
Innskuddsgrense høyere enn 2 % og lavere enn 5 %	15,2	16,2	16,9	16,8	16,9
Innskuddsgrense høyere enn 5 % og lavere enn 8 %	6,3	6,8	7,2	7,3	9,4
Innskuddsgrense 8 %	19,5	20,8	23,0	23,3	24,8
Annet	0,2	0,5	0,4	0,8	0,3

Kilde: FNO

Som tabellen viser har det vært en jevn nedgang i prosentandelen av arbeidstakerne som har minste innskuddsnivå siden 2008 og i hele perioden har nedgangen samlet vært på vel 10 prosentpoeng. Vel 34 prosent hadde et innskudd på 5 prosent eller høyere i 2012, og prosentandelen har økt med vel 5 prosentpoeng siden 2008. Dette indikerer at inn-

¹ Kilde: FNO. Grensene i avtalen for lønn over 6G, også om dette er den samme som for lønn under 6G

skuddssatsene er noe på vei opp. I følge Veland (2013) kan dette skyldes to forhold: at innskuddssatsene generelt er på vei opp eller at bedrifter som omdanner fra ytelse til innskudd har høyere innskuddssatser. Det er flere ordninger enn antall arbeidstakere som har minste innskuddsnivå, noe som indikerer at store bedrifter har høyere innskuddsnivå enn mindre bedrifter.

2.2 Uførepensjonsordninger og andre forsikringer

Uføredekn timer er snarere regelen enn unntaket i ytelsesordningene i Norge. I følge tall fra FNO og Norske Pensjonskassers Forening hadde 95 prosent av alle aktive medlemmer i ytelsesordningene tilknyttet en uføredekning, og omtrent alle hadde fripoliseoppbygging (NOU 2009:13). At en uførepensjonsordning har en fripoliserettighet, innebærer at en arbeidstaker som slutter i stilling hos en arbeidsgiver med en slik uføreordning, kan ta med seg de opparbeidede rettighetene, slik at det kan medføre en utbetaling dersom uførhet inntreffer i ny stilling. Fripolisen en arbeidstaker får med seg, uttrykker hvilken kapital arbeidstakeren har fått med seg ved jobbskiftet. Det motsatte vil være tilfellet dersom en arbeidstaker har en uførepensjonsordning uten fripoliserettighet. Dersom arbeidstakeren slutter i en bedrift med uføredekning uten fripoliserettighet, betyr dette at arbeidstakeren ikke kan ta med seg en oppspart uførekapital som vil utløse utbetaling hvis uførhet oppstår senere. I slike tilfeller vil arbeidstakeren kun få utbetaling ved uførhet dersom uførhet inntreffer hos ny arbeidsgiver med uførepensjonsforsikring.

Utover kan en bedrift tegne ytterligere forsikringer tilknyttet tjenstepensjonsordningen, herunder ektefellepensjon og barnpensjon. I følge tall fra FNO og de private pensjonskassene hadde henholdsvis 75 prosent og 81 prosent av de aktive medlemmene i ytelsespensjonene i 2009 slike dekn timer hos sin arbeidsgiver.

Uføredekn timer er betydelig mindre vanlige i innskuddsbaserte ordninger, noe tabell 4 viser. Mens om lag 95 prosent av ytelsespensjonene har uføredekning, gjelder dette kun for 40,5 prosent av innskuddsordningene (ved utgangen av 2012). Selv om flere arbeidstakere i prosent av det totale antallet aktive medlemmer i innskuddspensjonene har uføredekning i 2012 enn i 2008, er økningen bare på 7,3 prosentpoeng. I tillegg er det svært få uføredekninger som har fripoliseoppbygging, kun knappe 2 prosent i 2012. Dette betyr at nærmere 650 000 arbeidstakere med innskuddspensjon ikke har uføredekning tilknyttet pensjonsordningen, utover lovens minstekrav om premiefritak dersom uførhet oppstår (pensjonsleverandøren overtar premiebetalingen ved uførhet). Ca. 438 000 arbeidstakere har således uføredekning, men kun ca. 8 000 av dem har fripoliserettighet, og kan ta med seg opparbeidet uførekapital i en fripolise.

Tar man hensyn til at de fleste bedriftene som har lukket ytelsespensjonen og gått over til innskuddsordning, beholder uføredekningen og andre forsikringsordninger for de som går over til en innskuddspensjonsordning, vil det være relativt få arbeidstakere med innskuddspensjon for øvrig (dvs. bedriften har innskuddspensjon, men har ikke omdannet fra ytelse til innskudd) som har uføredekninger.

Tabell 4. Uføredeknninger i innskuddspensjoner. 2008 – 2012. Aktive medlemmer. Prosent av arbeidstakerne i innskuddsordninger.

	2008	2009	2010	2011	2012
Uførepensjon	33,2	34,6	36,9	38,1	40,5
-Herav uten fripolise-oppbygging	n.a.	32,6	35,3	36,2	38,7
Ektefellepensjon ²	1,5	1,8	2,4	2,5	2,7
Samboerpensjon	:	0,4	0,8	1,1	1,3
Barnepensjon	4,9	5,4	6,9	7,4	8,1

Mens ca. 75 prosent av arbeidstakere med ytelsespensjon også har ektefelledekning (2009), gjelder dette kun for beskjedne 4 prosent (ektefelle- eller samboerpensjon) for innskuddsordningene. Tilsvarende tall for barnepensjon er 8,1 prosent for innskuddspensjonene, mot ca. 81 prosent av ytelsesordningene (2009). Dette kan ha sammenheng med at disse bedriftene har lavere lønnsevne og prioriterer bort "mindre viktige" ytelser.

Tabell 5 viser at andelen forsikringsordninger som har uføredekninger er betydelig lavere enn andelen av arbeidstakerne – 16,7 prosent versus 40,5 prosent. Dette kan forklares med at store bedrifter i større grad enn mindre bedrifter har uføredekninger. Vi ser også at en større andel av ordningene enn andelen av arbeidstakerne har fripoliseoppbygging.

Tabell 5. Uføredeknninger i innskuddspensjoner. 2008 – 2012. Prosent av antall forsikringer.

	2008	2009	2010	2011	2012
Uførepensjon	11,5	11,5	13,7	15,4	16,7
-Herav uten fripolise-oppbygging	16,1	14,8	12,8	10,9	10,7
Ektefellepensjon	1,2	1,2	1,0	0,7	0,7
Samboerpensjon	0,6	0,6	0,5	0,2	n.a.
Barnepensjon	2,2	2,1	1,9	1,5	1,7

At innskuddspensjonene i liten grad er tilknyttet uførepensjon og etterlattepensjon, betyr imidlertid ikke at arbeidstakere med slike ordninger ikke er omfattet av livsforsikringer hos sin arbeidsgiver. Tallene presentert over gjelder forsikringsordninger som er regulert i foretakspensjonsloven og tilknyttet tjenestepensjonsordningene og omfattes av Finans Norges statistikk for livs- og pensjonsforsikringer. Forsikringer tegnet i skadeselskaper kommer i tillegg, men dette er individuelle forsikringer.

Livsforsikringsselskapene tilbyr flere forsikringsprodukter utover ordinære forsikringer som er knyttet til foretakspensjonsordningen. Slike ordninger tegnes både av bedrifter med ytelsespensjon og tilknyttede uføreordninger med mer, og det kan være en alternativ forsikringsløsning som bedrifter uten uførepensjonsdekning etter foretakspensjonsloven kan tegne for sine ansatte. Forsikringsdekninger som bedrifter kan kjøpe er gruppelivsforsikringer som gir ansatte utbetalinger ved død, uførhet eller sykdom. Slike forsikringer kan settes sammen på ulike måter, ut fra bedriftenes behov. Uføredeknninger kan deles inn i to elementer: engangsutbetaling (er) på avtalte tidspunkt (er) i en lengre sykdomsperiode og engangsutbetaling ved varig arbeidsuførhet. Utbetaling av forsikringssummen på avtalte tidspunkt skjer uavhengig om han/hun er erklært varig arbeidsu-

² Ektefelle-/samboer-/barnepensjon gjelder dekninger for etterlatte ved den forsikredes død.

før. For eksempel tilbyr Storebrand et slikt produkt der bedriften eksempelvis kan velge utbetaling 14, 24, 36 og/eller 48 måneder etter at en sammenhengende sykdomsperiode har startet. Dekningen kan være et bestemt beløp (i G) eller kan variere mellom grupper av ansatte. Ved varig arbeidsuførhet utbetales avtalt forsikringssum som en engangsutbetaling, og fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp, for eksempel 5 G. Disse uføredekningene må være tilknyttet en grupplivsforsikring som gir en engangsutbetaling ved død (som kan inkludere barnetillegg, ektefelle-/samboertillegg/forsørgertillegg). I tillegg kan bedrifter sikre sine ansatte ved alvorlig sykdom. Slike forsikringer gir avtalte engangsutbetalinger dersom en ansatt blir rammet av nærmere bestemte sykdommer/operasjoner. Tabell 6 viser at det ved utgangen av 2012 totalt var 2,31 millioner medlemmer i grupplivsforsikringer. Utviklingen viser at antall grupplivsforsikringsmedlemmer økte noe fram til 2007, men det har vært en nedgang på over 500 000 medlemmer av grupplivsforsikringer fra 2007 til 2012. At antall medlemmer overstiger antall arbeidstakere i privat sektor (1,9 millioner inkludert selvstendig næringsdrivende) skyldes dobbelttelling og at offentlig foretak/ansatte også er inkludert. Dobbelttelling er skyldes at en person både kan ha en dekning hos nåværende arbeidsgiver og en fortsettelsesforsikring (på samme vilkår uten ny helsesjekk) fra tidligere arbeidsgiver (-e). I statistikken telles dette som to forsikringer / medlemmer.

Tabell 6. Antall medlemmer i grupplivsforsikringer. 2000 – 2012. I millioner.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totalt gruppliv	2,40	2,56	2,60	2,67	2,60	2,58	2,55	2,84	2,59	2,57	2,52	2,41	2,31
Dødsrisikodekninger						2,55	2,53	2,81	2,44	2,47	2,41	2,36	2,27
Uførisikodekninger						0,382	0,442	0,450	0,432	0,440	0,435	0,428	0,441

Dødsrisikodekningene (etterlatte barn og ektefelle) omfattet ved utgangen av 2012 ca. 2,27 millioner medlemmer. Uførisikodekningene dekket ca. 441 000 medlemmer i 2012, og etter en nedgang på ca. 60 000 medlemmer fra 2005 til 2006, har tallet vært relativt stabilt etter 2008 på rundt eller noe over 425 000.

Tabell 7. Antall forsikrede. Behandlingsforsikring, kritisk/alvorlig sykdom og barneforsikring

	2008	2009	2010	2011	2012
Behandlingsforsikring	97 661	115 651	141 742	234 739	357 468
Kritisk/alvorlig sykdom	153 439	179 287	181 379	208 463	227 725
Barneforsikring	444 218	486 694	498 919	521 558	528 807

Vi ser en økende tendens til at bedrifter også tegner andre typer forsikringer for sine ansatte. Tabell 7 viser en sterk økning i antall forsikrede medlemmer i såkalte behand-

lingsforsikringer (helseforsikringer³). Dette er en type forsikring som garanterer rask behandling hos spesialister for nærmere definerte sykdommer. Mens det i 2008 var knappe 98 000 personer som var dekket av slike forsikringer, økte dette til 357 000 i 2012 - med andre ord en markant økning. Slike forsikringsprodukter finnes ikke i offentlig sektor.

Også for forsikringer mot kritiske eller alvorlige sykdommer som gir en engangsutbetaling dersom et forsikringstilfelle oppstår, har det vært en relativt betydelig økning i antall forsikrede medlemmer – fra vel 153 000 i 2008 til noe over 228 000 i 2012. Det samme gjelder for barneforsikringer, som skal sikre familier ved ulykke, sykdom og uførhet. I 2012 var det i alt nesten 529 000 forsikrede i slike ordninger, mot vel 444 000 i 2008.

Vi har ingen oversikt over hvordan gruppelivsforsikringer og de ulike helseforsikringene fordeler seg, og om det er en sammenheng mellom hvem som har uførepensjonsordningen tilknyttet tjenstepensjonen og hvem som er dekket av de øvrige forsikringstypene. Dersom det først og fremst er personer med uføredekning i tjenstepensjonen som også dekkes av de øvrige forsikringstypene, vil det være en betydelig skjevfordeling i befolkningen i hvilken grad man er sikret mot slike forsikringstilfeller. Det vil dermed være et interessant politisk spørsmål, og bør kartlegges nærmere for å fremskaffe bedre data og mer presis informasjon om hvem som er dekket av hvilke ordninger. Slik kunnskap vil gi et bedre grunnlag for å vurdere eventuelle nye tiltak og endringer i regelverk i framtiden.

³ Berge, Ø. og C. Hyggen (2010) ser nærmere på utviklingen i de private helseforsikringer i Norden og drøfter spørsmålet om hvorfor det har vært en voldsom økning i etterspørselen etter slike forsikringer i en velferdsmodell som tilbyr gratis helsetjenester til alle.

3 Dagens og forslag til ny uføretrygd i folketrygden – hovedtrekk

3.1 Dagens uføreordning i folketrygden

Uførepensjon fra folketrygden skal sikre personer med varig nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom eller skade en inntekt til livsopphold. Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent. Uførepensjon til yrkesaktive vil først kunne utbetales etter ett års sykemelding og deretter gjennomgått ytterligere medisinsk behandling og/eller arbeidsrettede tiltak. Personer som er hjemmeværende eller aldri vært i arbeid kan også innvilges uførepensjon. For unge uføre gjelder særlige regler.

Uførepensjon blir i hovedsak beregnet på samme måte som for alderspensjon fra folketrygden, og består således av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Har man ikke rett til eller har opparbeidet en liten tilleggspensjon, gis et sært tillegg. Ved forsørgelse av ektefelle/partner/samboer eller barn under 18 år, kan man få et forsørgingstillegg ut over uførepensjonen.

Tilleggspensjonen beregnes ut fra opptjente pensjonspoeng når uførhet inntreffer, framskrevet til pensjonsalder eller ut fra gjennomsnittet av pensjonspoengene de siste tre år før uførheten oppstod.

Arbeidsavklaringspenger erstattet fra 2010 de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Bakgrunnen for denne endringen var et økende antall varige uføretrygdede, og systemet med arbeidsavklaringspenger er ment å skulle bidra til å få flere trygdede tilbake i arbeid. I vurderingen om arbeidsavklaringspenger skal innvilges, skal det etter loven legges vekt på faktorer som helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å returnere til tidligere arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og andre steder der det kan være rimelig. Har man oppfylt de formelle kravene (medlemskap i folketrygden, oppholdstid i Norge og alder), samt at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent, og at den som søker arbeidsavklaringspenger enten har behov for aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak eller oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsavklaringspenger ytes med i en periode som fastsettes individuelt ut fra den enkeltes livssituasjon, men faller som regel bort etter fire år. Etter dette kan uførepensjon innvilges (kan også innvilges direkte). Ytelsen avhenger av pensjongivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt eller av inntekten de siste tre årene før nedsatt arbeidsevne, og som utgangspunkt ytes arbeidsavklaringspenger tilsvarende 66 prosent av tidligere arbeidsinntekt. Ytelsen avhenger også av om man forsørger barn og mottar andre

folketrygdtytelse. Det maksimale beregningsgrunnlaget (pensjonsgivende inntekt) er 6 ganger folketrygdens grunnbeløp.

I dagens uføreordning i folketrygden er det en toleransegrense på hvor høy arbeidsinntekten kan være uten at uførepensjonen og uføregraden endres. Det første året vil uføregraden reduseres i takt med arbeidsinntekten (dvs. at det er ett års ventetid før man kan ta arbeid fra den datoen man blir ufør og mottar uførepensjon), men etter ett år kan man ha arbeidsinntekt på inntil 1 G uten at uføregrad og uførepensjon reduseres. Uførepensjon og arbeidsinntekt kan ikke overstige den inntekten man hadde før uførheten oppstod.

3.2 Ny uføretrygd i folketrygden fra 2015

Stortinget har vedtatt ny uføretrygd og alderspensjon til uføre. Den nye ordningen trer i kraft fra 2015 og gjelder for nye uføretilfeller fra og med den nye ordningens ikrafttreden. Hovedtrekkene i ny uføretrygd i folketrygden er (herunder):

- Uføreytelsen skal kompensere bortfall av arbeidsinntekt, og skal beregnes på grunnlag av inntekten i de beste tre av de siste fem årene før uførheten oppstod. Dette omtales som «sluttlønn»
- Uføretrygden skal utgjøre 66 prosent av tidligere inntekt (”sluttlønn”), dvs. på samme nivå som dagens arbeidsavklaringspenger. Trygden skal reguleres årlig med grunnbeløpet i folketrygden, og det medregnes inntekt opp til 6 G.
- Uføretrygden skal skattlegges som lønn (mot tidligere som pensjonsinntekt). I gjennomsnitt økes brutto uføretrygd med 15 prosent for å kompensere for skatteøkningen dette innebærer.
- Uføre skal som i dagens ordning gå over fra uføretrygd til alderspensjon ved fylte 67 år. Ny opptjeningsmodell for alderspensjon innføres for uføre med årskullene 1954 til 1962.
- Uføretrygden skal ikke graderes etter sivilstand, bortsett fra minsteytelsen (2,48 G for en enslig og 2,28 G for gifte).
- Opptjening av pensjonsrettigheter som om de uføre hadde fortsatt i jobb. Rettighetene tjenes opp til fylte 62 år (som AFP).
- Uføres alderspensjon leveraldersjusteres som for de yrkesaktives alderspensjon, men uføre skal allerede fra 2011 delvis skjermes for virkningen av levealdersjustering. Denne skjermingen gjelder for årskullene 1944-51.⁴
- Ny vurdering av levealdersjusteringsspørsmålet i 2018.

⁴ Den nye regjeringen uttalte i sin regjeringsplattform at denne skjermingen skal fjernes.

- Dagens system med automatisk revurdering av uføregrad og ett års ventetid før man kan ta arbeid faller bort. I stedet innføres det en ny og fleksibel ordning som er ment å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid. Arbeidsinntekt opp til 0,4 G fører ikke til reduksjon i uførepensjonen. Beløp over avkortes med kompensasjonsgraden mot uføretrygden, men uføregraden endres ikke ved overskridelse av beløpsgrensen. Fribe løpet for dagens pensjonister vil være på 60 000 kroner og vil gjelde til 2019.

Uføretrygden i folketrygden er med andre ord grunnleggende endret fra dagens uførepensjonsordning i folketrygden på flere områder. Det som er verdt å merke seg er betydningen av det siste kulepunktet over. Den store endringen fra dagens system er at man som ufør i ny ordning kan jobbe så mye man vil i en periode for så å gå tilbake til uføretrygd, uten at det vil redusere uføregraden. I tillegg vil man beholde deler av uføretrygden når arbeidsinntekten overstiger 0,4 G. Et eksempel: hvis uføretrygden er kr. 300 000, og arbeidsinntekten det samme året er kr. 200 000, vil samlet inntekt (avrundet) bli:

$$\begin{aligned}
 & \text{Arbeidsinntekt + uføretrygd ved arbeidsinntekt på kr. 200 000} \\
 & = \text{arbeidsinntekt} + \text{beløpsgrense} + (1 - \text{kompensasjonsgrad}) * (\text{arbeidsinntekt over 34 000}) \\
 & = 200\,000 + 34\,000 + 0,34 * (166\,000) \\
 & = \underline{290\,000}
 \end{aligned}$$

Selve avkorting av uføretrygden mot arbeidsinntekt regnes på følgende måte:

$$\begin{aligned}
 & (\text{Arbeidsinntekt} - 0,4\,G) * \text{Uføretrygd} / \text{tidligere arbeidsinntekt} \\
 & = (200\,000 - 0,4 * 85\,245) * 300\,000 / 454\,000 \\
 & = \underline{110\,000}
 \end{aligned}$$

Samlet inntekt: arbeidsinntekt + (arbeidsinntekt – avkorting av uførepensjon)

$$\begin{aligned}
 & = 200\,000 + (200\,000 - 110\,000) \\
 & = \underline{290\,000}
 \end{aligned}$$

Kompensasjonsgraden uttrykker hvor mange prosent uføretrygden utgjør av arbeidsinntekten. I den nye uføretrygden er kompensasjonsgraden på 66 prosent opp til 6 G, mens den er lik 0 for inntekt over 6 G. For en person med tidligere arbeidsinntekt på 12 G (kr. 1 023 000), vil avkorting av uførepensjonen mot arbeidsinntekt være halvparten av avkorting for en person med tidligere inntekt på 6 G (kr. 511 000). Avkorting vil henholdsvis være på 0,4 G (kr. 34 000) og 2 G (kr. 17 000).

Fribe løpets betydning har så å si endret karakter fra dagens til ny uføretrygd i folketrygden. I dagens system kan man tjene inntil 1 G uten at uførepensjonen og uføregraden endres. En overskridelse av dette taket vil derfor i dag ha stor betydning for uførepensjonistene. I det nye systemet kan man som nevnt jobbe så mye man vil uten at uføregraden endres, og virkningen på uførepensjonen av å overskride fribe løpet er av mindre

betydning. Fribebet vil ha størst effekt for personer med lav restarbeidsevne / lav arbeidsinntekt ved siden av uføretrygden, og jo høyere arbeidsinntekten er, desto mindre betydning har fribebet (jf. avkortingsregelen).

Et grunnleggende generelt spørsmål er hva den nye uføreordningen i folketrygden vil bety for uførepensjonsordningene for ansatte i offentlig og privat sektor og hvordan disse ordningene skal tilpasses det nye systemet i folketrygden. Det er vedtatt ny uføreordning i offentlig sektor og det foreligger forslag til ny uførepensjonsordning i privat sektor. Hovedtrekkene i disse presenteres i kapittel 5, mens dagens uførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor, og hvorfor disse må endres, presenteres i neste kapittel.

4 Tjenestepensjonene og dagens uføreordninger i offentlig og privat sektor – og hvorfor de endres

4.1 Uføreordninger i privat tjenestepensjon

Uførepensjoner i kollektive tjenestepensjoner i privat sektor er regulert i lov om foretakspensjons kapittel 6. Det er kun premie- eller innskuddsfritak ved uførhet⁵ som er obligatorisk for alle bedrifter, jf. lov om obligatorisk tjenestepensjon fra 2005. For øvrig er det opp til den enkelte bedrift om tjenestepensjonsordningen, enten den er ytelsesbasert eller innskuddsbasert, skal tilknyttes uførepensjoner (og eventuelt andre forsikringsdekninger).

Uførepensjon skal etter regelverket svare til den alderspensjonen (de fleste mellom 60-70 prosent av lønna) et medlem av pensjonsordningen ville hatt rett til dersom lønnen på tidspunktet for uførheten og den tjenestetid som følger av foretakslovens § 4 - 3 ledd legges til grunn (det vil si minimum 30 og maksimalt 40 års tjenestetid for å oppnå rett til fulle pensjonsytelser). Med andre ord – om en ansatt i en bedrift med uførepensjonsordning blir ufør, regnes tjenestetiden som summen av tjenestetid fra ansettelsesdato til uførhet inntreffer, og den tjenestetiden vedkommende ville hatt om han eller hun fortsatte å jobbe i bedriften frem til oppnådd pensjonsalder. I en ordning med 30 års opptjening medfører dette at en må være ansatt før 37 år for å kunne få full uføreytelse.

Uførepensjonen skal ytes i forhold til uføregraden til enhver tid, men det kan fastsettes at uførepensjonen ved uføregrad lavere enn 50 prosent, skal gis et tillegg som tilsvarende manglende utbetaling av uførepensjon fra folketrygden. Videre kan det fastsettes at det kan utbetales barnetillegg for barn som den som blir ufør forsørger eller plikter å forsørge og som er under 21 år.

Uføregraden kan ikke settes lavere enn 20 prosent, og det kan ikke stilles som vilkår at uføregraden er mer enn 50 prosent. Dersom uføregraden etter folketrygden er fastsatt til 50 prosent eller mer, skal denne legges til grunn i bedriftens pensjonsordning. For øvrig fastsettes uføregraden etter folketrygdens regler på den måte regelverket angir. Foretakspensjonsloven åpner for at uføregraden kan fastsettes på annen måte, dersom særlige grunner tilsier dette.

⁵ Premie- og innskuddsfrihet ved uførhet innebærer at den forsikrede er sikret videre innbetalinger til pensjonsordninger dersom uførhet skulle oppstå.

Uførepensjonen kan utbetales 12 måneder etter at uførheten inntreffer og det kan settes som vilkår at krav om ytelser fra folketrygden er innvilget. Man kan med andre ord ikke motta uførepensjon dersom man mottar for eksempel sykepenger fra folketrygden.

En bedrift som har en ytelsesbasert tjenstepensjon, må inngå avtale med og opprette ordningen i et livsforsikringselskap (eller i egen pensjonskasse). Bedrifter som har innskuddspensjon og etablerer ordningen hos en leverandør som ikke er et livsforsikringselskap, må således opprette en uførepensjonsordning og/eller andre forsikringsdekninger i et livsforsikringselskap. Imidlertid har en bedrift et alternativ til en uførepensjonsordning. Gjennom skadeforsikringselskaper kan bedriften kjøpe en såkalt uføreforsikring, som innebærer en det utbetales et fastsatt engangsbeløp dersom uførhet inntreffer. De ordinære uførepensjonene sikrer kontinuerlige utbetalinger fra uførhet oppstår og frem til pensjonsalder.

Uførepensjonsordningene kan (det er ingen plikt) inkludere fripoliserett. Dersom ansatte i en bedrift har en uførepensjonsordning med fripoliserett, betyr dette at uførepensjonen er en opparbeidet rettighet som man kan ta med seg ved avslutning av ansettelse i bedriften/medlemskap i bedriftens pensjonsordning. Skulle uførhet oppstå hos ny arbeidsgiver, vil denne fripolisen sikre en utbetaling av uførepensjon fra tidligere arbeidsgivers pensjonsordning, uavhengig av om ny arbeidsgiver har uførepensjon eller ikke. Dette medfører at en som ansettes i ny bedrift etter 37 år, likevel kan få fulle uførerettigheter gjennom å kombinere fripolisen og ny opptjening.

Det er viktig å understreke at arbeidstakere som slutter i en bedrift med uførepensjonsordning, skal ha tilbud om en såkalt fortsettelsesforsikring, det vil si individuelt å fortsette premieinnbetalingene i uføreordningen (uten ny helseattest) til et livsforsikringselskap eller en pensjonskasse.

4.2 Uføreordning i dagens offentlig tjenstepensjon

I grove trekk bygger uførepensjonsordningene for ansatte i offentlig sektor på de samme prinsippene som uføreordningene i de private tjenstepensjonene. De offentlige ordningene en samlet ytelse på 66 prosent av inntektsgrunnlaget og tilsvarer den pensjonen man ville fått ved å stå i stillingen helt frem til pensjonsalder, gitt opptjeningskravet på 30 år.

Det stilles i prinsippet ikke krav om grad av uførhet som i de private ordningene og praksis er at uførepensjon innvilges med en uføregrad helt ned i 5 prosent. Dette betyr at uførepensjonene for offentlig ansatte vil kunne utbetale både manglende utbetaling fra folketrygden ved lavere uføregrad enn 50 prosent og tillegget fra tjenstepensjonenes tilknyttede uføreordning.

De offentlige uførepensjonsordningene krever en opptjeningstid på 30 år, mens kravet til opptjeningstid i folketrygden er 40 år, samt at inntekten i de 20 beste inntektsårene vil påvirke størrelsen på uførepensjonen fra folketrygden. Siden den offentlige uføre-

pensjonen er en bruttoordning, vil ordningen derfor være en fordel for personer med kort opptjeningsstid. Det samme vil også gjelde i private ordninger med 30 års opptjeningsstid.

Som for alderspensjon vil virkningen av samordningsreglene i offentlig sektor bety at uførepensjonen, gitt en opptjening på 30 år, gi mer enn 66 prosent av inntekten i uførepensjon. Dette skyldes (minst) 3 fordeler som oppstår når uførepensjonen fra tjenstepensjonen skal samordnes med folketrygden: grunnpensjonsfordelen (0,25 G for enslige og 0,1 G for gifte), fiktivfordelen (det gjøres ikke fradrag for inntekt som ikke har vært pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen, men som er det i folketrygden) og deltidsfordelen (forholdsvis lavere fradrag i grunnpensjonen). Kort sagt innebærer dette at man ikke trekker fra hele ytelsen fra folketrygden når nettoppensjonen i offentlig uførepensjon beregnes. Grunnpensjonsfordelen gjelder også uføreordninger i privat sektor, men varierer fra foretak til foretak, avhengig av om det enkelte foretaket har fastsatt i sitt pensjonsregelverk at det skal trekkes fra 0,75 G eller 1 G i beregningsgrunnlaget for netto uførepensjon fra foretakets uførepensjonsordning. Fordelen oppstår for de som har et fratrekk for 0,75 G (fordel 0,25 G) og innebærer som i offentlig sektor at kompensasjonsgraden vil være høyere enn det i ordningens angitte pensjonsnivå, for eksempel 66 prosent.

4.3 En kort oppsummering

Dagens uførepensjonsordninger er med andre ord konstruert slik at ytelser fra ordningene kommer i tillegg til ytelser fra folketrygden, i prinsippet tilsvarende differansen mellom den i pensjonsplanen angitte tilsiktede (private ordninger = nettoordninger) eller garanterte (ordninger i offentlig sektor = bruttoordninger) samlede ytelse i prosent av lønn, minst 66 prosent av lønna i offentlig sektor og normalt mellom 60 – 70 prosent av løna i de private ordningene.

4.4 Ny uføretrygd i folketrygden – «fortrengning» av uføredekningene i tjenstepensjonene

4.4.1 Innledning

Endringen i uføreordningen i folketrygden fra 2015 betyr at uførepensjonene i offentlige og private tjenstepensjoner skal endres og nytt regelverk tilpasses. Stortinget har vedtatt ny uføreordning i Statens Pensjonskasse (Forslaget fra regjeringen: Prop. 202 L (2012-2013)) og Banklovkommissjonen har lagt frem forslag til ny rammelovgivning for uføreordninger i privat sektor (endringer i foretakspensjonsloven (NOU 2013:12)). Stortingets vedtak om endringer i SPK vil legge føringer for uførepensjonsordningene i den

øvrige offentlige sektoren (kommuner, fylkeskommuner, sykehus m.v.). Banklovkommissjonens utredning om uføreordningene i private tjenstepensjoner har vært ute på høring, og det er et siktemål at regelverket for de nye uføreordningene i privat (og offentlig) sektor også skal tre i kraft fra 2015. De foreliggende vedtak/forslag til nye uføreordninger er presentert i kapittel 5. I dette avsnittet skal vi redegjøre for hovedårsakene til at uførepensjonene i offentlig og privat tjenstepensjon endres.

4.4.2 Hvorfor uføreordningene i offentlige og private tjenstepensjoner endres

I tjenstepensjonene gjøres en bruttoberegning på uførepensjonens størrelse. Deretter trekkes det fra en beregnet uførepensjon fra folketrygden. Differansen utbetales da som uførepensjon fra tjenstepensjonene.

Pensjonen kan variere fra ordning til ordning i privat sektor, mens ordningene er omtrent like i offentlig sektor. I de offentlige ordningene utgjør uførepensjonen (som for alderspensjon) 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønnen). Fradraget for uførepensjon fra folketrygden gjøres etter nærmere bestemte regler, jf. blant annet nevnte samordningsfordeler.

I privat sektor er det betydelige variasjoner i pensjonsnivå – fra 70 prosent til under 60 prosent av sluttlønn. Hvor mye som faktisk utbetales i uførepensjon fra de private ordningene vil blant annet være avhengig av det pensjonsnivå som er fastsatt i tjenstepensjonsordningen og om ordningene legger til grunn en grunnpensjon på 0,75 G eller 1 G.

Gitt at den nye uføreordningen i folketrygden skal utgjøre 66 prosent av ”sluttlønn”, kan dette innebære at mange arbeidstakere i privat sektor med uførepensjonsdekning ikke ville fått utbetalt uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen i det hele tatt, dersom uførhet oppstår og beregningen av nettobidraget fra ordningen endres til nytt nivå. Et vesentlig poeng vil derfor være at den nye uføreordningen i folketrygden og innretningen av denne ville fortrenge mange av dagens uførepensjonsordninger, fordi de ikke vil utløse noen utbetaling utover ytelsene fra folketrygden. Siden siktemålet med ordningen er å gi et netto bidrag til folketrygden, oppstår det derfor åpenbart et behov for å tilpasse regelverket for fremtidig beregning av en tilleggsytelse.

Uførepensjonsordningene tar ikke hensyn til skatt, som er en eksogen parameter som kun får virkning for mottakeren av uførepensjonen: går skattenivået ned, går ytelsen etter skatt opp og vice versa. En endring i skattenivå har således ingen direkte betydning for uføreordningene i tjenstepensjonene, og det ligger ingen plikt i å kompensere for slike utenforliggende endringer.⁶

I ny uføreordning i folketrygden er en økning i skatt på uførepensjon, dvs. at pensjon skal skattlegges som lønn, kompensert ved å øke pensjonsnivå før skatt (slik at netto utbetaling blir omtrent som før – i gjennomsnitt). Vi kan derfor si at den nye uførepensjonsordning i folketrygden ville fortrenge uføreordningene i tjenstepensjonene, og at konsekvensene ville vært at (forutsatt ingen endringer i produkt og regelverk):

⁶ Skatteendringen og virkningen av denne drøftes noe i kapittel 6.

- 1) Foretak med uførepensjonsordninger får reduserte kostnader fordi ordninger med pensjonsnivå på 66 prosent eller lavere helt eller delvis ville falt bort.
- 2) Mottakere av uførepensjon ville fått lavere samlet uførepensjon. Dette ville først og fremst rammet de som har en inntekt som er lavere enn opptjeningstaket i ny uføreordning i folketrygden (6 G).

Skatteendringen (økt trygdeavgift) og justeringen av ytelsesnivået i folketrygdens uførepensjon kan med andre ord ses på som en inndragelse av en statlig subsidie som kompenseres tilnærmet fullt ut i folketrygden, men ikke (p.t.) i tjenstepensjonene (ingen plikt).

Dersom nåværende produktstruktur og innretningen av uføreordningene tilknyttet tjenstepensjonene ikke endres, vil det med andre ord være et reelt kutt i uføreytelsene for de som har uføredekning i tjenstepensjonsordningene – dvs. alle offentlig ansatte og mange av arbeidstakerne i privat sektor som har uføredekning. For de som ikke har uføredekning utover folketrygden, er konsekvensene marginale.

Høyere innteksgrupper ville kommet langt bedre ut enn de med midlere og lavere inntekter. Siden opptjeningstaket i ny uføreordning i folketrygden vil være 6 G, ville de høyere innteksgruppene fått kompensert den manglende opptjeningen gjennom tjenstepensjonene, tilsvarende (brutto) differanse mellom maksimal uførepensjon fra folketrygden og den uføreytelsen som følger av tjenstepensjonens pensjonsnivå. Lavere og midlere inntekter ville fått den samme (omtrentlige) ytelsen fra folketrygden, men lite eller ingenting fra tjenstepensjonene.

Foretak med uførepensjonsordning vil da spare kostnader, avhengig blant annet av hvilket pensjonsnivå ordningen har, de ansattes lønnsnivå og virkningen av endret opptjeningstak i ny uføreordning i folketrygden.

En tilpasning av tjenstepensjonenes uføreordninger kan i prinsippet gjøres på flere måter, herunder at ordningene utformes som uavhengige tilleggsytelser til ny uføreordning i folketrygden, eller ved at bruttoberegnet pensjonsnivå økes for å kompensere for skatteøkningen. Endringer i regelverket for uførepensjon (og tjenstepensjonene generelt) i offentlig sektor innebærer forhandlinger mellom partene i statlig og kommunal sektor – nedfelt i henholdsvis revidert lov og ny tariffavtale. Et eget partssammensatt utvalgt (OfTP – utvalget) har drøftet spørsmålet om ny uførepensjon i offentlig sektor, samt at organisasjonene i offentlig sektor har deltatt i høringsrundene underveis og kommet med innspill i prosessen forut for stortingsproposisjonen. Det har imidlertid ikke vært reelle forhandlinger om ny uføreordning i offentlig tjenstepensjon (se avsnitt 5.1) I privat sektor er uføreordningene opprettet av det enkelte foretak og i svært liten grad tariffestet, slik at foretakene kan gjøre selvstendige endringer i uføreordningene innenfor en revidert lov om foretakspensjon som nødvendigvis må komme.

Den nye uførepensjonsordning i offentlig sektor gjelder endringer i lov om Statens Pensjonskasse) og forslag til ny uføreordning i de private tjenstepensjonene (NOU 2013:12) er begge utformet som nettoordninger, dvs. som uavhengige tilleggsytelser til den nye uføretrygden fra folketrygden. Forslagene presenteres i neste kapittel.

5 Ny uførepensjonsprodukter i offentlig og privat tjenstepensjon

5.1 Ny uførepensjon i offentlig sektor

Dagens uførepensjonsordning i offentlig tjenstepensjon er utformet etter på samme måten som for alderspensjonen, dvs. er en del av bruttoordningen. Uføreytelsen utgjør minst 66 prosent av sluttlønnen, forutsatt en opptjening på 30 år (inkludert opptjening fra uføretidspunkt til fylte 67 år). Ytelsen samordnes med uførepensjon fra folketrygden.

Regjeringen Stoltenberg la frem Prop. 199 L (2012-2013) i oktober 2013 om endringer i lov om Statens pensjonskasse og Stortinget skal snart ta stilling til ny uføremodell for offentlig ansatte. Vi skal ikke gjennomgå alle detaljer i forslaget, men presentere de viktigste hovedtrekkene.

Dagens bruttomodell foreslås erstattet av en ny nettomodell, der uføreytelsen fra tjenstepensjonsordningen gis som et tillegg til folketrygdens uføretrygd på 66 prosent av «sluttlønn». Satsene for uførepensjonen er todelt: én sats på 3 prosent for inntekter opp til 6 G (som er inntektstaket i folketrygden) og én sats på 69 prosent for inntekter mellom 6 G og 12 G. I tillegg til dette gis et fastbeløp på 0,25 G som ytes uavhengig av inntekten. Denne skal imidlertid ikke overstige 6 pst av inntekten, slik at fastbeløpet reduseres ved lave inntekter. Dette innebærer at kompensasjonsgraden før skatt for alle inntekter opp til 12 G vil være 69 prosent av «sluttlønn» + et nominelt tillegg som maksimalt kan utgjøre (per i dag) kr. 21 000. For en arbeidstaker med en inntekt ved uførhet på kr. 450 000, vil samlet uførepensjon utgjøre 73,7 prosent av sluttlønnen. Etter skatt gir dette et kompensasjonsnivå på om lag 80 prosent. Full uførepensjon krever som i dag en samlet opptjeningstid / medlemskap på 30 år (summen av opptjeningstiden frem til uførheten oppstår og fra uførhetstidspunktet frem til 67 år). Ved kortere medlemstid avkortes uførepensjonen forholdsmessig.

Som i ny uføretrygd i folketrygden vil det være et fribeløp på 0,4 G, som man kan ha i arbeidsinntekt i tillegg til uførepensjonen uten pensjonen avkortes. Arbeidsinntekter utover 0,4 G avkortes med kompensasjonsgraden. Dette vil si at en person som tjener kr. 100 000 i tillegg til en uførepensjon på 73 prosent av en tidligere inntekt på kr. 450 000, vil for det første beholde ca. kr. 34 000 (0,4 G) av de kr. 100 000 i sin helhet. Det resterende beløpet på kr. 66 000, avkortes med kr. 48 000, og personer beholder således kr. 18 000 av de siste 66 000. Samlet vil denne personen ha en inntekt på vel kr. 380 000 (73 prosent av kr. 450 000 + 34 000 + 18 000). Kompensasjonsgraden vil være 84,5 prosent. Imidlertid vil ikke uførepensjon utbetales dersom arbeidsinntekten er høy-

ere enn 80 prosent av tidligere inntekt. Etter skatt er avkortingene sterkere på grunn av progressiviteten i skattesystemet.

Det innføres en viss skjerpelse når det gjelder nedre grense for uføregrad sammenlignet med dagens uføreordning. Den nedre grensen er i den nye ordningen foreslått satt til 20 prosent.

Det kan også nevnes at aldersgrensen for overgang fra uførepensjon til alderspensjon settes ned fra 70 år til 67 år, løpende uførepensjon reguleres årlig med lønnsveksten (G-reguleringen) og barnetillegget settes ned fra 6,6 prosent til 4 prosent av pensjonsgrunnlaget (maksimalt tillegg for tre barn).

Arbeidstakerorganisasjonene har påpekt at det ikke har vært reelle «forhandlinger» mellom partene i offentlig sektor og at uførepensjon i offentlig sektor vil bli et «hett tema» i tariffforhandlingene i 2014. Årsaken til dette utspillet er at arbeidstakerorganisasjonene er misfornøyd med deler av uføremodellen – i tillegg til at det ikke har vært reelle forhandlinger om et tema som er nedfelt i tariffavtaler – særlig sett i relasjon til at regjeringen Stoltenberg har uttrykt at en ny uførepensjonsordning for offentlig ansatte skal være minst like god som dagens ordning. Arbeidstakerorganisasjonene har blant annet vist til beregninger utført av KLP og redegjort for hvilke arbeidstakergrupper som særlig kommer dårligere ut med regjeringens forslag. Det gjelder særlig lavlønnsgrupper (som det er flest av i den kommunale fellesordningen), mens høyinntektsgrupper kompenseres fullt ut. Organisasjonene prioriterer derfor økt minsteytelse i høringsuttalelsen.

Prinsipielt mente Regjeringen Stoltenberg / Arbeidsdepartementet i proposisjonen om ny uføreordning i offentlig sektor at den bør være forsikringsbasert og ikke inneholde et spareelement. Imidlertid foreslo regjeringen at et forsikringsprinsipp ikke innføres nå, men avventes i forhold til endelig utforming av ny uføreordning i privat sektor, noe Stortinget sluttet seg til. Dersom sparedelen senere tas bort, betyr dette at de oppsatte rettighetene som dagens ordning gir arbeidstakere som slutter i offentlig sektor, forsvinner (for ny opptjening). Konsekvensene av dette igjen vil være at en arbeidstaker som slutter i jobb i offentlig sektor og går over i ny stilling i privat sektor ikke vil kunne ta med seg opparbeidede rettigheter fra uføreordningen i offentlig sektor (for ny opptjening, dvs. ville ikke gjelde tidligere opptjente rettigheter).

5.2 Ny uførepensjon i privat sektor

I desember 2013 la Banklovkommissjonen frem sin utredning (NOU 2013: 12) om uførepensjoner i privat sektor. Utredningen har vært ute på høring og skal etter planen fremlegges for behandling i Stortinget i 2014, med iverksettelse fra 2015 (som for ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning i offentlig sektor).

Ny uføretrygd i folketrygden kunne som nevnt gjort mange av de eksisterende uføreordningene i privat sektor overflødige, fordi økningen i ytelsen i folketrygden i prinsippet gjør at mange med tilsvarende ytelsesnivå eller lavere i de private ordningene ikke ville fått utbetalt noe fra tjenestepensjonsordningen ved uførhet. Siden uførepensjon nå skattelegges som lønn og ikke pensjonsinntekt, har private bedrifter med uførepensjons-

ordning ingen plikt til å ta hensyn til denne skatteskjerpelsen. Kompensasjonen for skatteskjerpelsen skjedde ved en heving av bruttoytelsen i folketrygden. Selv om man kan hevde at gjennomsnittlig sett vil nettokompensasjonen i ny folketrygd være den samme som tidligere, vil det likevel kunne være til dels betydelige variasjoner når det gjelder den faktiske virkningen på den enkelte uførepensjonsmottaker. Poenget her er dog at en skatteskjerpelse ikke automatisk kan forventes å bli tatt hensyn til av arbeidsgiverne, og at arbeidsgiver faktisk vil velge de uføresatser som ville gitt den samme nettoytelsen fra uføreordningen som etter dagens regime. Banklovkomisjonens forslag til ny uføreordning i private tjenstepensjoner bygger i all hovedsak på de samme prinsippene som den nye uføretrygden i folketrygden. Kommisjonen har ikke foreslått å gjøre uførepensjon obligatorisk, men legger til grunn at slike ordninger fortsatt skal være frivillige og opp til den enkelte bedrift om uførepensjon skal tilknyttes tjenstepensjonen (Kommisjonen hadde ikke spørsmålet om obligatorisk uførepensjon som del av sitt mandat). Dermed vil det fortsatt kun være obligatorisk for bedrifter i privat sektor å ha en ordning med premie og innskuddsfritak ved uførhet. Som vi har vist, er det betydelig forskjeller i privat sektor hva gjelder utbredelsen av uførepensjoner i henholdsvis ytelsespensjoner (der dette nærmest er regelen) og innskuddspensjoner (der 6 av 10 arbeidstakere ikke har uførepensjon).

Siden Banklovkomisjonen legger opp til at uførepensjoner fortsatt skal være frivillige ordninger, er forslag til endringer i foretaksloven (§ 6) dermed et rammeverk som bedrifter med uførepensjonsordning må holde seg innenfor.

Som i folketrygden foreslås det at rett til privat uførepensjon skal være forsikringsbasert og uavhengig av tjenestetid eller trygdetid. Dette vil for mange være en klar forbedring sammenlignet med dagens ordning, hvor uføreytelsen avhenger av opptjeningstiden og krav til maksimal pensjon på normalt 30 år, og ytelsen avkortes ved lavere opptjeningstid enn dette. Dersom ordningene skal være rene forsikringsordninger og følge bedriften, innebærer det at fripoliser fra uførepensjonene ikke lenger vil være mulig. Banklovkomisjonen⁷ presiserer imidlertid at det bør åpnes for at en bedrift kan velge å sikre arbeidstakere som slutter en rett til uførepensjon dersom uførhet skulle inntreffe på et senere tidspunkt, og at slike rettigheter knyttes til tjenestetiden på slutt-tidspunktet. I dagens regelverk kan bedrifter inkludere en sparedel (fripoliseoppbygging), hvor arbeidstakere som slutter i en bedrift kan ta meg seg sine opptjente rettigheter (både til alderspensjon og uførepensjon dersom uførhet senere skulle oppstå) og således gi en utbetaling i tillegg til utbetaling fra en eventuell uførepensjonsordning hos ny arbeidsgiver.

Kommisjonen foreslår at uførepensjon i private tjenstepensjoner bør utformes som en nettoordning (som i ny uføreordning i offentlig sektor), der bedrifter med uførepensjon i pensjonsplanen fastsetter hvilke tillegg til rett til uføretrygd fra folketrygden som skal ytes ved oppstått uførhet. Kommisjonen foreslår maksimalrammer for tilleggssatsene som bedriftene må holde seg innenfor. Disse satsene er todelt – som i ny ordning i offentlig sektor, men på en annen måte: en flat grunnprosent for alle inntekter opp til 12 G og en tilleggsprosent på 66 prosent for inntekter mellom 6 G og 12 G. Den siste sat-

⁷ I Banklovkomisjonen var det flere dissenser i spørsmålet om fripoliseoppbygging.

sen skal kompensere for manglende uføretrygd i folketrygden for inntekter over 6 G. Brutto uførepensjon vil med disse maksimalsatsene således samlet bli 76 prosent (66 prosent fra folketrygden pluss og 10 prosent fra privat uføreordning for inntekter opp til 6 G, og 66 prosent pluss 10 prosent fra privat ordning for inntekter mellom 6 og 12 G). I tillegg kan det knyttes til et barnetillegg opp til 0,1 G for ett barn og 0,2 G for to eller flere barn (inntil barna fyller 21 år).

Reguleringen av løpende uførepensjon foreslås regulert med avkastningen i kollektivporteføljen, men ikke høyere enn endringen i folketrygdens grunnbeløp (som skal være et uttrykk for lønnsveksten i samfunnet). Imidlertid kan en velge å regulere løpende pensjoner tilsvarende endringen i G, dersom avkastningsprosenten i kollektivporteføljen ikke er tilstrekkelig til å dekke en slik regulering.

Inntektsevnen skal etter forslaget fortsatt være nedsatt med minst 20 prosent og bedriftene må fastsette en slik betingelse i pensjonsplanen. Minstekravet skal maksimalt settes til 50 prosent nedsatt inntektsevne⁸. Det foreslås at uførhetsgraden skal være uavhengig av arbeidsinntekten, selv om denne blir høyere enn antatt. Arbeidsinntekt som overstiger 0,4 G skal avkortes som for ny uføretrygd i folketrygden, dvs. med kompensasjonsgraden (uførepensjonen dividert med inntekten før uførhet). I praksis betyr dette at arbeidstakere med uførepensjon i privat sektor kan tjene maksimalt 0,4 G (vel kr. 34 000) uten at pensjonen reduseres i det hele tatt. For at laveste uføregrad på 20 prosent skal være reell, forslår kommisjonen at det ikke skal ytes uførepensjon dersom samlet inntekt utgjør mer enn 80 prosent av inntekt før uførhet.

⁸ Kravet til nedsatt inntektsevne kan variere, for eksempel knyttet til arbeidsavklaringspenger, og det vises til regelverket for nærmere detaljer.

6 Noen betraktninger om nye uførepensjoner i offentlig og privat sektor og ny uføretrygd i folketrygden

6.1 Innledning

Intensjonen er at revidert foretakspensjonslov og nye regler for uførepensjon i private tjenstepensjoner skal være vedtatt av Stortinget i 2014, med implementering fra samme tidspunkt som ny uføretrygd i folketrygden og det samme gjelder ny uførepensjon i offentlig tjenstepensjon. Banklovkommisjonens utredning har vært ute til høring, og det er grunn til å tro at det har kommet flere innspill og forslag til endringer i kommisjonens forslag. Samtidig er det grunn til å vente - ut fra signaler som er kommet fra blant annet arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor – at det vil være strid om enkelte elementer i ny uføreordning for ansatte i offentlig sektor.

Så hva kan vi forvente vil skje den nærmeste tiden? Hvilke utfordringer står vi overfor?

6.2 Et samordnet system?

Et viktig spørsmål er ikke bare hvordan de ulike ordningene isolert sett virker i seg selv, men også hvordan de ulike ordningene virker samlet sett. En særlig fokusert dimensjon eller egenskap ved det samlede pensjonssystemet og de endringer og reformer som har vært gjennomført så langt, er at det skal stimulere arbeidslinjen og skape incentiver til enkeltindividet om å stå lenger i arbeid. Dette har særlig kommet til uttrykk gjennom individuell fleksibilitet og valgmuligheter når det gjelder kombinasjonen mellom pensjonsuttak på (i prinsippet, men under gitte betingelser) ønsket tidspunkt i aldersspennet 62 - 75 år og videre arbeid uten avkortning av pensjonen og økt pensjonsopptjening som følge av dette. Samtidig straffes tidlig uttak av pensjon relativt hardt ved at det er lagt aktuariske prinsipper til grunn både i alderspensjonen i folketrygden og i tjenstepensjonene i privat sektor, der enkeltindividet nå bærer det meste av risikoen og dermed kostnader (eller gevinster) knyttet til endringer i befolkningens levealder. Nytt alderspensjonssystem i folketrygden og ulike alderspensjonsordninger i privat sektor – det være seg innskuddspensjoner, kommende tilpasninger av sluttlønsordningene og de nye produktmulighetene i nylig vedtatt tjenstepensjonslov – harmonerer og virker etter de

samme (hoved-) intensjoner og prinsipper. I et pensjonssystem som består av flere elementer eller ordninger er det viktig at reformer gjøres på måter som bidrar til at det samlede systemet og dets ulike ordninger virker etter de samme mål slik at de ikke innbyrdes virker mot hverandre. I de offentlige tjenstepensjonene er det i liten grad gjort tilpasninger til endringer i ny folketrygd og endringer i private tjenstepensjoner, bortsett fra at pensjonene levealderjusteres og at det er innført tilsvarende regulering av løpende pensjoner som i ny folketrygd. Dermed fremstår ikke det samlede pensjonssystemet som harmonisert, blant annet ved at (individuell) insentivstruktur er ulik og det kan gjøres individuelle tilpasninger i arbeidslivet som kan generere virkninger som ikke er tilsiktede sett fra et samfunnsperspektiv.

Uføreordningene i folketrygden og i tjenstepensjonene har tidligere vært nært koblet til alderspensjonssystemene, i folketrygden ved at uføretettighetene knyttes til opptjening av alderspensjon frem til 67 år (som om man tjener opp alderspensjon fra uføretidspunktet til man går over til alderspensjon fra 67 år, og uførepensjonen beregnes med utgangspunkt i dette) og i tjenstepensjonene ved at uførepensjonen også er knyttet til alderspensjonssystemet, dvs. krav til opptjening og rettighetene beregnes som differansen mellom garantert nivå (offentlig tjenstepensjon) eller tilsiktet nivå (privat tjenstepensjon). I ny uføretrygd i folketrygden, i ny uførepensjon i offentlig sektor og i forslag til ny uførepensjon i private sektor, er uførepensjonene frikoblet fra alderspensjonen og vil således fremstå og fungere som «selvstendige» ordninger. Mens uføretrygden i folketrygden fra 2015 skal gi en brutto uføreytelse på 66 prosent av «sluttlønn» (gitt en trygdetid på minst 40 år), er ny uføreordning i offentlig sektor og forslag til ny ordning i privat sektor utformet som nettoordninger, dvs. at ytelsene fra uføreordningene beregnes uavhengig av uføretrygden i folketrygden, etter egne satser og vil være tilleggssytelser til folketrygdens uføretrygd.

Et viktig spørsmål vil dermed være om de tre uføreordningene vil harmonere, dvs. vil virke etter de samme prinsipper og ikke skape virkninger, insentiver og tilpasninger som ikke vil være tilsiktede. Dette skal drøftes noe i neste avsnitt.

6.3 Et sammenlignende perspektiv – ny uføretrygd og uførepensjoner i tjenstepensjonene

De viktigste egenskapene og kjennetegnene ved ny uføretrygd i folketrygden og nye uførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor er presentert tidligere hver for seg. I dette avsnittet skal vi sammenstille og kort drøfte sentrale kjennetegn ved ordningene. Hovedtrekkene i de tre uføreordningene er sammenstilt i tabell 8, mens drøftingen nedenfor gjøres for noen sentrale parametre.

Tabell 8. Sentrale kjennetegn ved ny uføretrygd i folketrygden og forslag til nye uføreordninger i offentlig og privat sektor.

	Ny uføretrygd i folketrygden	Ny uføreordning i offentlig sektor (proposisjon)	Ny uføreordning i privat sektor (Banklov-kommisjonen)
<i>Forankring</i>	Folketrygdloven	Lov (SPK) og tariff-avtaler	Frivillig, regulert i tillegg til Tjenestepensjonsloven. Skattefavorisert
<i>Hovedprinsipp</i>	Sluttlønn	Netto tillegg til FT	Netto tillegg til FT
<i>Inntektstak</i>	6 G	12 G	12 G
<i>Minste uføregrad</i>	50 %	20 % (lavere for noen grupper).	20 % (ikke høyere enn 50 %). Krav varierer.
<i>Uføreytelse</i>	66 % av sluttlønn (3 beste av siste 5 år)	Tillegg til 66 % fra folketrygden: Pro-sentsats i 2 trinn med fastledd	Tillegg til 66 % fra folke-trygden. Fast prosentsats i 2 trinn på maks 76 pst
<i>Gradering etter sivilstand</i>	Nei Kun minsteytelsen	Nei	Nei
<i>Barnetillegg</i>	Behovsprøvd	Ja	Ja. Valgfritt.
<i>Krav til opptje-ning</i>	40 års trygdetid	30 års opptjening	Nei
<i>Fripoliser / oppsatte rettighe-ter</i>	Universell (per defini-sjon)	Ja, overføringsavtalen sikrer rettighet ved jobbskifte	Nei, men frivillig for be-drifter. Basert på tjenes-tetid.
<i>Fribeløp arbeids-inntekt</i>	0,4 G	0,4 G	0,4 G
<i>Avkorting av arbeidsinntekt over 0,4 G</i>	Med kompensasjons-graden	Med kompensasjons-graden	Med kompensasjonsgra-den
<i>Vurdering av uføregrad ved «bøy» arbeidsinn-tekt</i>	Nei	Nei	Pensjonsinnretningene kan vurdere
<i>Regulering av uføretrygd/ pensjon</i>	Lønnsvekst (G)	Lønnsvekst (G)	Avkastning kollektivpor-tefølje, maks. lønnsvekst (G)

6.3.1 Institusjonell forankring

Uføretrygden og uførepensjonsordningen i offentlig sektor er forankret i henholdsvis folketrygdloven og lov om Statens Pensjonskasse. Ordningen i sistnevnte omfatter an-satte i statlig sektor, men legger føringer for uføreordningen i øvrig offentlig sektor

(kommuner og fylkeskommuner), og er også nedfelt i tariffavtaler. Uførepensjonene i privat sektor er ikke forankret i lov, men er frivillige ordninger for bedriftene. Det er kun premie- og innskuddsfritak ved uførhet som er obligatorisk og nedfelt i lov (lov om obligatorisk tjenstepensjon).

Med andre ord – alle er omfattet av uføretrygden i folketrygden og alle ansatte i offentlig sektor er omfattet av en uføreordning. For privat sektor har vi vist at mange ansatte i bedrifter ikke er dekket av en uførepensjonsordning, og dette gjelder nesten utelukkende ansatte i bedrifter med innskuddspensjon, der ca. 60 prosent av arbeidstakerne ikke har uførepensjon. I ytelsespensjonene er det snarere regelen enn unntaket at ansatte i bedrifter med slike ordninger har en uførepensjonsordning. Når vi samtidig vet at bedrifter som har omdannet fra ytelse til innskudd gjerne viderefører sin uføreordning, betyr dette at en klar majoritet av bedrifter som opprettet en innskuddsordning som følger av OTP, ikke samtidig opprettet en uføreordning for sine ansatte. Bedrifter uten uføreordning gjelder først og fremst mindre bedrifter.

Utfordringen i dette ligger dermed i at en majoritet av arbeidstakere i privat sektor ikke er sikret en supplerende uførepensjonsordning ved siden av uføreytelsen fra folketrygden. Dog skal det bemerkes av det finnes andre forsikringsordninger som for de fleste arbeidstakerne vil utløse utbetaling ved oppstått uførhet, jf. kapittel 3. Dette gjelder uføreforsikringer utover § 6 i foretakspensjonsloven og som medfører utbetaling av et engangsbetrag og/eller årlige ytelser ved uførhet.

6.3.2 Hovedprinsipp og oppbygning av uføreordningen

Ytelsene fra de vedtatte/foreslåtte offentlige og private uførepensjonene bygger på et likt nettoprinsipp, kompenserer for at det ikke er uføretrygd på inntekter over 6 G i folketrygden, men avviker noe nivåmessig. Mens uførepensjonen i offentlig sektor er på 3 prosent for inntekter opp til 6 G og 69 prosent for inntekter mellom 6 G og 12 G, pluss for alle 0,25 G i et fast tillegg uavhengig av inntekten, er uførepensjonen i de private tjenstepensjonene 10 prosent av inntekt (maksimalt – foretakene velger sats) opp til 6 G og inntil 66 prosent av inntekt mellom 6 og 12 G. Forskjellen henger sammen med at det ikke er åpnet for et fast beløp i Tjenstepensjonsloven, av enkelhetsgrunner. I offentlig tjenstepensjon er fasttillegget maksimalt 6 prosent, som sammen med 3 prosent gir 9 prosent på de laveste lønnsnivåene. Organisasjonene vil øke dette, og løsningen ble derfor 10 prosent i forslaget fra Banklovkommissjonen. I denne sammenheng er det viktig å understreke at offentlig tjenstepensjon er en konkret ordning, mens Tjenstepensjonsloven setter maksimalrammen for hva som er tillatt i en skattefavourisert ordning.

For det første skal det pekes på at alle vil få en uføretrygd tilsvarende 66 prosent av «sluttlønnen» fra folketrygden, forutsatt maksimal trygdetid på 40 år. For det andre vil alle offentlig ansatte få ovennevnte tillegg til uføretrygden fra folketrygden, mens ansatte i private bedrifter vil få uførepensjon dersom bedriften de er ansatt i har en uførepensjonsordning, mens hvilken ytelse de vil få i så tilfelle vil variere fra bedrift til bedrift. Det siste har sammenheng med at forslaget fra Banklovkommissjonen er et rammeverk for ordningene og satsene er forslag til maksimale satser bedriftene kan ha.

Maksimalrammene er av Banklovkommisjonen satt slik at en i utgangspunktet minst skal kunne tilby like gode ordninger i privat sektor som i offentlig sektor, og om lag på nivå med tidligere ordning. Rent faktisk kan det gi kompensasjonsgrader etter skatt på over 80 prosent i hele inntektsintervallet opp til 12 G. Fordi det mangler konstantledd (fast tillegg) blir det noe høyere ytelser enn i foreslåtte ordning i offentlig sektor for midlere og høyere inntekter. Siden det er fritt for foretakene å fastlegge rammene, betyr det at de fleste foretakene faktisk vil legge seg betydelig under maksimalrammene.

Når man ser på ytelsesnivået eller netto tillegg til uføretrygd fra folketrygden (etter skatt), er forskjellen mellom ansatte i offentlig sektor og ansatte i privat sektor med en uføreordning, selvsagt avhengig av hvilke uføresatser foretakene vil velge. I følge beregninger gjort av Erik Orskaug i Unio vil ordningen (etter skatt) bli like god som en offentlig ordning, gitt en gjennomsnittlig inntekt for heltidsansatt og »normalt» yrkesløp, hvis foretakene velger en sats på 7 prosent av lønn mellom 0-12 G og 66 prosent av lønn mellom 6-12 G, mens en sats på 5 prosent vil gi like god ordning som dagens der foretaket har en «66 prosent-ordning».

Men, prinsipielt er ordningene like ved at de er nettoordninger, der ytelsen er et supplement til uførepensjon fra folketrygden.

6.3.3 Arbeid og pensjon

Både ny uføretrygd i folketrygden, ny uføreordning for offentlig ansatte og forslag til ny uføreordning i privat sektor har likelydende regler for avkorting av uføreytelsen og endring i uføregrad ved arbeidsinntekt. All arbeidsinntekt opp til 0,4 G (ca. 34 000) vil ikke føre til avkorting av uføreytelsen, mens arbeidsinntekt over denne grensen avkortes med kompensasjonsgraden. Uføre personer vil med andre ord beholde deler av arbeidsinntekten over 0,4 G (jf. avsnitt 3.2), men det settes en grense slik at det ikke skal utbetales pensjon dersom arbeidsinntekten overstiger 80 prosent av tidligere arbeidsinntekt.

Uføregraden blir etter dagens regler endret dersom arbeidsinntekten er høyere enn antatt i grunnlaget for uføreytelsen. Dette bortfaller i de nye ordningene og har sammenheng med at man ønsker at trygdemottakerne skal kunne utnytte restarbeidsevnen i så stor grad som mulig uten å måtte bekymre seg om konsekvenser for uføregraden. Med andre ord kan en ufør person jobbe så mye en vil i en periode og så gå tilbake til den samme uføregraden.

Med andre ord er reglene i ny uføretrygd i folketrygden, i ny ordning offentlig sektor og i forslag til ny ordning i privat sektor samstemte når det gjelder grenser for arbeidsinntekt (fribeløp), avkorting ved høyere inntekt enn fribeløpet og virkning i forhold til uføregrad. Dog har Banklovkommisjonen foreslått at pensjonsinnretningene skal ha mulighet til å revurdere uføregraden dersom det er grunn til å tro at inntektsmulighetene er vesentlig høyere enn det som var fastsatt da uføregraden ble bestemt.

6.3.4 Krav til opptjeningstid, forsikring og fripoliser / oppsatte rettigheter

Et viktig spørsmål er om uførepensjonene bare skal være rene forsikringsordninger og utelukkende bedriftstilknyttet, dvs. at det ikke skal være mulighet for fripoliseoppbyg-

ging som vil kunne utløse en utbetaling ved en eventuell fremtidig uføresituasjon, dersom en arbeidstaker slutter i bedriften.

Ny uføreordning i offentlig sektor innebærer at det fortsatt skal stilles krav til opptjeningstid for fulle pensjonsrettigheter, dvs. full uførepensjon, og at pensjonen avkortes ved lavere opptjeningstid enn 30 år. Det vil med andre ord ikke bli innført en ren forsikringsordning, men Arbeidsdepartementet foreslo i proposisjonen at dette spørsmålet bør vurderes senere, blant annet i lys av endelig løsning i de nye private uføreordningene. I Banklovkommisjonens forslag til ny ordning i privat sektor, er det foreslått en ren forsikringsordning uten krav til opptjenings- eller medlemstid (dvs. utformes som en ren forsikringsordning), men der bedrifter gis mulighet til å supplere med en sparedel (som vil gi rett til fripolise ved jobbskifte). Her vil det være en forskjell mellom offentlig og privat sektor. En ren forsikringsordning i privat sektor betyr at uføreordningen følger den enkelte bedrift, og det vil ikke utstedes fripoliser ved jobbskifte. Den enkelte arbeidstaker er derfor prisgitt den uføreordningen som gjelder i den bedriften vedkommende er ansatt i, dersom uførhet oppstår (dersom bedriften har en uførepensjonsordning). En ren forsikringsordning i offentlig sektor (om det senere skulle bli innført) har ingen praktisk betydning om man beveger seg i ulike stillinger innen offentlig sektor, fordi man vil bli omfattet av den samme uføreordningen uansett. I privat sektor vil det være betydelige variasjoner (ulike uføresatser og om bedrifter har en uføreordning eller ikke).

En uføreordning hvor rettighetene ikke er knyttet til opptjeningstid vil være en forbedring for mange arbeidstakere i privat sektor, og spørsmålet om fripoliseoppbygging vil ha mindre relevans sammenlignet med dagens regelverk for de private uførepensjonene etter foretakslovens bestemmelser. Banklovkommisjonen åpner likevel for at det bør vurderes om det skal tillates at bedrifter kan velge å sikre arbeidstakere som slutter i bedriften en fripoliserett. Det sentrale spørsmålet er hvordan de endelige ordningene utformes på dette spørsmålet.

Dersom ulike elementer i et samlet pensjonssystem harmonerer og i prinsippet følger og innehar de samme prinsipper og insentiver, vil pensjonssystemet være nøytralt i den forstand at man ikke kan tilpasse seg strategisk for å oppnå høyere pensjonsytelser og det vil heller ikke spille noen rolle hvordan man faktisk opptrer i arbeidsmarkedet, fordi virkningen på pensjonsrettighetene vil være de samme uansett hva man faktisk foretar seg, for eksempel med hensyn til jobbskifte mellom sektorer. Dette gjelder også for uførepensjonsordninger. Banklovkommisjonenes forslag til ny uføreordning i privat sektor og ny ordning i offentlig sektor harmonerer prinsipielt i stor grad – også med ny uføreordning i folketrygden -, dvs. de følger de samme prinsippene. Siden det er høyere uføreytelser i ny ordning i offentlig sektor (for de aller fleste) enn hva det er grunn til å tro vil være gjengse ytelsesnivåer i nye private uføreordninger, vil dette i seg selv (isolert sett) gi arbeidstakere et visst insentiv til å søke seg til offentlig sektor dersom forventningene til egen risiko for uførhet er høye. Banklovkommisjonen mener at dersom man velger å gå bort fra oppsatte rettigheter i ny uføreordning i offentlig sektor, bør tilsvarende regel gjelde i de private ordningene, med andre ord at de to ordningene følger de samme prinsippene slik at systemet i sin helhet harmonerer. Spørsmålet er imidlertid nå hva som faktisk vil bli vedtatt i ny ordning i privat sektor på dette området, gitt at det ikke er innført et rent forsikringsprinsipp i ny ordning i offentlig sektor i denne omgang.

I praksis er det lite sannsynlig at bedrifter i særlig grad ville ha benyttet seg av en mulighet til å supplere med en sparedel, siden arbeidsforhold er avsluttet og bedriften ville i realiteten valgt å påta seg en ekstra «unødvendig» kostnad. Videre ville et slikt system potensielt kunne ført til at mange arbeidstakere i privat sektor ville «nådd i taket» når det gjelder samlet uførepensjons maksimale kompensasjonsnivå etter regelverket, siden den nye ordningen ville ført til «full» uførepensjon fra forsikringsordningen i bedriften man er ansatt i, uansett tid fra ansettelse til uførhet oppstår, med tillegg av verdien av fripoliser fra tidligere arbeidsforhold. Denne problemstillingen har Banklovkommisjonen drøftet og har foreslått avkortingsregler. Hovedproblemet med løsningen er at uføredekningen er avhengig av det enkelte foretak, og at man dermed fullt ut mister dekning ved bytte av jobb. Også offentlig tjenstepensjon har avkorting hvis man går til privat sektor. Dette er åpenbart et disinsentiv for jobbskifter. Først når man kan være rimelig trygg på at neste arbeidsgiver har dekning på samme nivå, forsvinner disinsentivet. Dit er det sannsynligvis langt fram.

7 Hva nå?

Innretningen av nye uføreordninger i offentlig og privat sektor er i ulike faser. Stortinget har vedtatt ny uføreordning i Statens Pensjonskasse, mens forslag til ny uføreordning i privat sektor er i prosess og er gjennom høringsrunden. Banklovkommisjonen har uttrykt at det er nødvendig å se på den endelige utformingen av den private uføreordningen i lys av den endelige utformingen av ny uføreordning i offentlig sektor. Tilsvarende ble det uttrykt i proposisjonen om ny uføreordning i SPK at endelig utforming av ordningen bør ses i lys av den endelige utformingen av ny uføreordning i privat sektor. Med andre ord at det er behov for en samordning, slik at ordningene i størst mulig grad følger de samme prinsipper og hovedlinjer.

Forslaget til ny uføreordning i offentlig sektor var ute til høring sommeren 2013, og det kom flere innvendinger mot enkelte sider ved forslaget, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Selv om høringsrunden om ny ordning i privat sektor ikke er avsluttet, er det registrert de samme synspunktene fra partene i arbeidslivet som ny ordning i offentlig sektor. Gjennomgangen av disse gir klare indikasjoner på at partene i arbeidslivet på sentrale områder i forslagene har helt ulike synspunkter. Arbeidstakerorganisasjonene har sågar gitt klart uttrykk for at forslag til ny uføreordning i offentlig sektor kommer til å stå sentralt i tariffoppgjøret i 2014.

LO, YS, Unio og Akademikerne ga en felles høringsuttalelse til forslaget til ny ordning i offentlig sektor, hvor de mener at departementet ikke har fulgt avtalen om at ingen skulle komme dårligere ut med den nye ordningen sammenlignet med dagens ordning. KLP har i denne sammenheng fremlagt beregninger som viser dette. Organisasjonene peker på at det særlig er lavlønnede og deltidsansatte som vil oppleve svekket kjøpekraft av den nye uføreordningen, samtidig som en stopp i medregningen av tjenestetid flyttes fra 70 år til 67 år særlig vil ramme kvinner. Organisasjonene reagerer også på at det er satt en nedre grense for uføregrad til 20 prosent. I dag er det ingen nedre grense i uføreordningen i SPK.

Arbeidsdepartementet mener at det er bred enighet om ny nettoordning i offentlig sektor, men stor uenighet om nivå og profil. Mens arbeidstakerorganisasjonene mener at regjeringen ikke har holdt «løftet» om nivå, mente NHO at kompensasjonssatsene i den nye ordningen må justeres ned, og at kombinasjonen mellom satsene i seg selv, integreringen av samordningsfordelene i dagens ordning, fribeløpet på 0,4 G og nivået på barnetillegget gjør at den samlede kompensasjonen blir altfor høy, og at det dermed bryter med arbeidslinjen. Også FNO mente at det burde være en øvre grense for barnetillegget for å hindre en for høy kompensasjon. Spekter var derimot positiv til store deler av departementets forslag, herunder at ordningen støtter opp under arbeidslinjen. Som NHO var Spekter dog kritisk til forslaget om at arbeidstakere med for liten opptjening i folketrygden (og således ikke er berettiget til uføretrygd) skal få uførepensjon fra tjenestepensjonen.

Både NHO og Spekter er opptatt av at det settes tak på maksimale uføreytelser fra den offentlige uføreordningen og begge mener at ytelsene fra ordningen bør avkortes mot ytelser fra eventuelle fripoliser fra private ordninger. NHO mener også at en minste uføregrad på 20 prosent i uføreordninger «er å leve med», men burde vært på samme nivå som i ny uføretrygd, dvs. normalt 50 prosent uføregrad.

Også i særmerknadene til Banklovkomisjonens forslag til ny uføreordning i privat sektor, gir NHO og andre arbeidsgiverorganisasjoner uttrykk for at kompensasjonsrate- ne blir for høye, av samme årsaker som nevnt over. Arbeidstakerorganisasjonene peker blant annet på at barnetillegget i den private ordningen bør være som i ny ordning i of- fentlig sektor (dvs. 4 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 6 G og maks 12 prosent samlet), men har ingen merknader vedrørende kompensasjonsnivåer.

Et viktig spørsmål, gjelder om de nye ordningene skal være rene forsikringsordninger eller skal kunne kombineres med en sparedel. Ved at det er tilknyttet en sparedel, betyr det at fripoliser og oppsatte rettigheter vil medføre en utbetaling dersom uførhet opp- står hos ny arbeidsgiver. I slike tilfeller kan den samlede kompensasjonen bli høy, siden en ren forsikringsordning i tillegg ville medført «full» uføreytelse hos nåværende ar- beidsgiver. Derfor foreslås det avkortingsregler. Arbeidsdepartementet foreslo for den offentlige ordningen at det ikke innføres et rent forsikringsprinsipp i denne omgang, men at dette spørsmålet utredes nærmere og ses i sammenheng med hvilken løsning som velges for ny ordning i privat sektor. Stortinget sluttet seg til dette. Det blir derfor interessant å se om dette spørsmålet blir satt på dagsorden dersom et rent forsikrings- prinsipp vedtas for de private uføreordningene, som Banklovkomisjonen foreslår, samt at foretak i tillegg skal kunne supplere med en sparedel (fripoliseordning).

Departementet mener at de fleste er positive til et rent forsikringsprinsipp, men utta- lelsene fra partene i arbeidslivet tyder på at det ikke er enighet. Både NHO og Spekter mener at forsikringsprinsippet er fornuftig, men krever i så fall en løsning med tanke på en avkorting i uførepensjonen mot tidligere opptjente rettigheter fra fripoliser og opp- satte rettigheter. Arbeidstakerorganisasjonene er skeptiske til en ren forsikringsordning, selv om et slikt prinsipp vil være til fordel for mange (dvs. ikke krav til tjenestetid). Be- grunnelsen for dette er at uføreordninger i privat sektor er frivillige ordninger og så lenge det ikke innføres en lovpålagt uføreordning i private tjenestepensjoner som er like god som i offentlig sektor er disse organisasjonene skeptisk til forsikringsprinsippet.

Som man kan få inntrykk av er det uenighet mellom partene i arbeidslivet på sentrale områder når det gjelder hvordan nye uførepensjonsordninger bør utformes. Ved at ar- beidstakerorganisasjonene også, som nevnt, har signalisert kamp om ny uføreordning i offentlig sektor i tariffoppgjøret i 2014, er det kanskje dette som vil være den største utfordringen før de endelige vedtak om ny ordning både i offentlig og privat sektor skal gjøres.

Den andre hovedutfordringen – om man kan kalle det det – er ikke utformingen av ordningene i seg selv (og gjelder per i dag også) – men snarere det faktum at det er (som vist i kapittel 3) svært mange arbeidstakere i privat sektor som ikke har en uførepens- sjonsordning, slik at det vil – som i dag – være forskjeller mellom ytelsesnivåene mellom ansatte i offentlig sektor og i de private tjenestepensjonene som har uføredekninger – med andre ord et fordelingspolitisk spørsmål. Særlig gjelder dette arbeidstakere med

innskuddspensjon, hvor omtrent 6 av 10 arbeidstakere ikke har uførepensjonsordning i bedriften de er ansatt i. Man ser også en tendens til at bedrifter velger bort fripoliserettigheter, slik at det er færre og færre arbeidstakere som kan ta med seg opparbeidede rettigheter i fripoliser og således sikre seg utbetaling fra tidligere arbeidsgivers uføreordning. Spørsmålet om fripoliserettigheter er mindre aktuelt om man går bort fra spare delen i uføreordningene, som Banklovkommisjonen peker på og de nye ordningene baseres kun på forsikringsprinsippet og uten krav til tjenestetid for fulle rettigheter. Spørsmålet om obligatorisk uførepensjon for alle arbeidsgivere eller brede kollektive ordninger med avtalefesting, kan bli sterkere aktualisert i tiden fremover, men her skal ikke dette drøftes nærmere.

En tredje utfordring er knyttet til forskjellene mellom offentlig og privat sektor og innenfor privat sektor. En slik situasjon – som ikke er ny - gir i seg selv incentiver til å søke seg til bedrifter som har uførepensjon eller til offentlig sektor, særlig de som vurderer egen sannsynlighet for å bli ufør som relativt stor. Dette vil potensielt kunne skape utilsiktede virkninger, sammenlignet med et «perfekt» uførepensjonssystem hvor innretningene ikke bare er ensartede, men der alle arbeidstakere har en uførepensjonsordning.

Som vist i kapittel 3 er det mange som har en uføredekning gjennom gruppelevesforsikringer. Disse ordningene inneholder normalt engangsutbetalinger ved uførhet, men kan også inkludere årlige ytelser. Dette betyr at selv om mange arbeidstakere i privat sektor ikke har en uføreordning tilknyttet tjenstepensjonen, har mange en forsikringsordning som vil medføre en økonomisk kompensasjon ved uførhet. Dog har også arbeidstakere med uføredekning i tjenstepensjonen normalt også en slik forsikring.

I det store og hele dreier det seg om å utforme pensjonsordninger som i størst mulig grad harmonerer, dvs. følger de samme prinsipper og som skaper få utilsiktede virkninger. Dette gjelder ikke bare uførepensjoner, men alle enkeltkomponenter i et samlet pensjonssystem. Langt på vei vil ny uføreordning i offentlig sektor og forslag til ny ordning i privat sektor bidra til dette, samtidig som det er utfordringer knyttet til hvordan enkeltelementer i ordningene utformes og om og hvordan ordningene i offentlig og privat sektor harmoneres. Den politiske drakampen vil her være avgjørende for om man vil lykkes med dette.

Referanser

Berge, Ø. & Hyggen, C. (2010). *Framveksten av private helseforsikringer i Norden*. Fafo-notat 2010:11.

Finans Norge (FNO). Statistikk over forsikringsdekninger.

NOU 2009: 13. *Brede pensjonsordninger*. Finansdepartementet.

NOU 2013: 3. *Pensjonslovene og folketrygdreformen III*. Utredning nr. 27 fra Banklovkommissjonen. Finansdepartementet.

NOU 2013: 12. *Uførepensjon i private tjenstepensjonsordninger*. Finansdepartementet.

Prop. 202 L (2012 – 2013). *Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (ny uførepensjonsordning)*. Arbeidsdepartementet.

Prop. 199 I (2012 – 2013). *Lov om tjenstepensjon (tjenstepensjonsloven)*. Finansdepartementet.

Veland, G. (2008). *Tjenstepensjonsordningene i Norge. En undersøkelse av status og utviklings-trekk i privat sektor*. Fafo-rapport 2008:23.

Veland, G. (2013). *Tjenstepensjonsmarkedet 2001–2012*. Fafo-notat 2013:21.

Omlegging av uførepensjonsordninger i offentlig og privat sektor

Dette notatet gjennomgår hovedtrekkene i ny uføretrygd i folketrygden, i ny uførepensjonsordning i offentlig sektor og det foreliggende forslaget til ny uførepensjonsordning i privat sektor, trekker frem og drøfter sentrale elementer i ordningenes innretning og peker på noen utfordringer som man potensielt kan stå overfor i tiden fremover. I tillegg presenteres data om utbredelsen av uførepensjoner og andre forsikringsordninger i privat sektor.