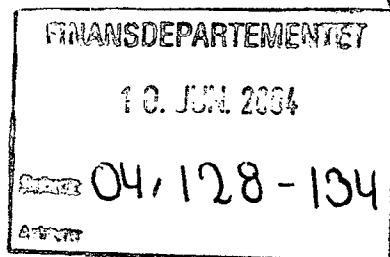


Finansdepartementet



Trygdeetaten

Vår dato: 08.06.04
Vår ref: 2004/00330
Deres dato: 14.01.2004
Deres ref: 04/128

Saksbehandler: MNA2920
Direktenummer: 22 92 72 93

Høring - Modernisert folketrygd - bærekraftig pensjon for framtida

Vi viser til høringsbrev av 16.01.2004 der vi bes om å avgi høringsuttalelse når det gjelder NOU 2004:1 Modernisert folketrygd. Hermed oversendes trygdeetatens uttalelse.

Trygdeetaten forvalter folketrygdens pensjonssystem, og vi innehar derfor stor fagkompetanse på pensjonsområdet. Vi ønsker at vår kompetanse skal bli brukt. Derfor er denne høringsprosessen viktig for etaten.

Vi starter vår uttalelse med en del overordnede merknader. Deretter kommer en del avsnitt med mer spesifikke merknader.

Hovedmerknader

Et pensjonssystem skal bidra til en trygg alderdom for landets befolkning gjennom inntektssikring. For at folk skal oppleve pensjonssystemet som trygt må en del krav være oppfylt:

- Det må gi rimelig og forutsigbar pensjonsdekning
- Det må være oversiktlig
- Det må være økonomisk bærekraftig
- Det må ha tillit og almen oppslutning

For at det skal være økonomisk bærekraftig bør det underbygge arbeidslinjen, slik at det lønner seg å jobbe lengst mulig. Folk har forskjellige ønsker og behov når det gjelder tidspunkt for pensjonering. Ut fra dette er en fleksibel pensjonsalder også et gode som kan inngå i et allment pensjonssystem.

Vi registrerer at Pensjonskommissjonen legger opp til en modernisert folketrygd der det er noe nærmere sammenheng mellom inntekt gjennom livsløpet og pensjon enn i dag. Samtidig foreslår kommissjonen en fleksibel pensjonsordning fra 62 år for dem som har opptjent

Postadresse:
Rikstrygdeverket
Postboks 5200 Nydalen
0426 OSLO

Kontoradresse:
Sannergata 2

Telefon:
22 92 70 00

Gironr:
Foretaksnr:
NO 974 760 924 MVA

Internettadr:
www.trygdeetaten.no
E-postadresse:
rtv@trygdeetaten.no

Telefaks:
22 92 70 70

pensjon utover garantipensjonen. Bakgrunnen for begge forslagene er å stimulere til økt arbeidsinnsats, også for eldre aldersgrupper, noe som vi mener er viktig. Vi har imidlertid registrert at de fordelingsmessige konsekvensene ved disse forslagene oppfattes som kontroversielle. Fra vårt ståsted mener vi at det er viktig at det nye pensjonssystemet er langsiktig. Vi må derfor tilstrebe å skape et pensjonssystem som stimulerer til arbeid, samtidig som det blir allment akseptert.

Kommisjonens forslag til pensjonssystem virker helhetlig. Samtidig vil gjennomføring av forslagene komme til å innebære store administrative kostnader, og det gjenstår fortsatt mye utrednings- og regelutviklingsarbeid før kommisjonens forslag kan gjennomføres i praksis. Pensjonskommisjonen omtaler selv en del utredningsbehov når det gjelder for eksempel overgangsregler, uførepensjon, gjenlevendepensjoner og deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller/samboere. Pensjonskommisjonen har heller ikke i særlig grad drøftet spørsmål som barnepensjoner og forsørgingstillegg.

Administrative konsekvenser av en pensjonsreform

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd vil være den mest omfattende velferdsreformen i Norge siden innføringen av folketrygden i 1967. Gjennomføringen vil være et av de største utviklingsprosjektene i offentlig sektor i årene fram til 2010.

Det betyr at det er behov for et omfattende informasjonsarbeid på nasjonalt nivå i forbindelse med reformen, tilsvarende som på 60-tallet. I tillegg foreslår pensjonskommisjonen at det årlig skal sendes informasjon til befolkningen om opptjente pensjonsrettigheter. Rikstrygdeverket forventer at dette og den foreslåtte ordningen for tidligpensjonering vil medføre et stort behov for løpende brukerrettet informasjons- og veiledningsarbeid overfor kommende pensjonister over hele landet og i utlandet.

Det vil også være nødvendig å gjennomføre en omfattende IKT-utviklingsprosess i Trygdeetaten. Det må utvikles nye IKT-løsninger som kan håndtere både det eksisterende og nye regelverket samt overgangsregler mellom det eksisterende og det nye regelverket. Denne utviklingsprosessen vil ta flere år. Rikstrygdeverkets understreker at IT-utviklingsprosessen må starte i 2005 for å kunne ha en ferdig løsning fra 2010. Vi henviser i den forbindelse til pensjonskommisjonens anbefaling i kap 13.7 der det sies at *"Pensjonskommisjonen mener at det tidlig i prosessen med reformen bør avsettes midler slik at en kan iverksette og gjennomføre reformen på en betryggende måte."*

Det må derfor forventes en betydelig varig økning i etatens årlige ressursbruk sett i forhold til dagens nivå. Denne økningen knytter seg i stor grad til administrasjonen av flere sett med regler, samt vedlikehold og drift av IKT-løsningene. Utbetaling av pensjoner til medlemmer som omfattes av overgangsreglene, kan strekke seg fram til etter 2060 hvis en også tar hensyn til at pensjonistene kan ha gjenlevende ektefelle/samboer med rettigheter i folketrygden.

Familie eller individ som basis for folketrygdens alderspensjon?

Folketrygdens alderspensjon, slik den ble utformet i 1967, bygger prinsipielt på familien, ikke enkeltindividet, som basisenhet. Naturligvis er ordningene også tilpasset enslige, men da i form av en "familie" bestående kun av et voksent individ, uten at dette rokker ved prinsippet om familien som pensjonssystemets grunnenhet. Denne familiebaseringen av systemet går gjennom hele systemet som en rød tråd, i form av redusert grunnpensjon for ektepar, et ektefelle tillegg, og relativt romslige ordninger for gjenlevende ektefeller.

Samfunnsutviklingen fra 1967 og fram til i dag har utfordret denne ensidige familiebaseringen av pensjonssystemet. Utviklingen i familiemønstrene tilsier at en bør ta en grunnleggende vurdering av om folketrygden skal ha familiebaserte ordninger eller om en skal ha et rent individbasert pensjonssystem: Tiden er kanskje moden for et mer individbasert pensjonssystem.

Pensjonskommisjonen legger i sitt forslag opp til at man skal videreføre dagens praksis for ektefellereduksjon av pensjonen. I dagens system skjer denne avkortingen i grunnpensjonen, i et framtidig system vil avkortingen etter forslaget skje i garantipensjonen.

I løpet av 2003 og 2004 er grunnpensjonen for ektefeller og samboere økt i to omganger fra 75 til 82,5 prosent av det enslige får. I den videre behandling av en pensjonsreform bør man sterkt vurdere å avskaffe den såkalte "ekteparsamordningen" av pensjoner slik at ektefeller og samboere får samme pensjon som enslige. Begrunnelsen for å redusere pensjonen til ektepar, har tradisjonelt vært at man har visse "stordriftsfordeler" i en husholdning når man er to – man kan dele på utgiftene til alt fra mat til husleie og strøm. Et slikt resonnement finner man i pensjonsordninger også i andre land, og det har mye for seg. I dagens samfunn, med et mangfold av ulike husholdningstyper, er det imidlertid et økende pedagogisk problem at man særbehandler visse former for samliv på en negativ måte - særlig når den samlivsformen som rammes er den som samfunnet har lagt et spesielt lovvern rundt.

En bør vurdere lik grunnpensjon uansett sivilstatus. Eventuelt kan en gi lik grunnpensjon til alle, og et "ensligtillegg" til pensjonister som kan dokumentere at de faktisk lever alene. Hvis man bor sammen med andre – det være seg ektefeller /samboere /partnere i mer tradisjonell forstand, eller f.eks. venner / søsken regnes man ikke som enslig. Hvis man vil gjøre ordningen mer målrettet, kan man f.eks. gi den i form av ekstra bostøtte som er inntektsprøvet, men ikke behovsprøvet mot de faktiske bostøttene.

Pensjonskommisjonen legger også opp til en videreføring av dagens gjenlevende- og barnepensjoner samt gjenlevendefordelene i alderspensjonen. Trygdeetaten vil i den sammenhengen peke på at de andre nordiske land har avvirket, eller holder på å avvikle, gjenlevendepensjonene. Dette fordi kvinner i stadig større grad har gått fra å være forsørgt til å bli en del av arbeidsstyrken som tjener opp egne pensjonsrettigheter.

Arbeidslinjetankegang tilsier at gjenlevendepensjonen bør anses som en tidsbegrenset ordning. Ev. innsparte midler på endringer i ordningene for gjenlevende kan brukes til å øke barnepensjonene, noe som kunne være fornuftig om målet først og fremst er å sikre barns levekår.

I dag har gjenlevende også rett til avledede rettigheter når de får alderspensjon. Pensjonskommisjonen opplyser i sin rapport at bakgrunnen for en slik ordning, var at det ble ansett som rimelig at pensjonister som hadde en ektefelle med (høy) tilleggspensjon ikke skulle få vesentlig nedgang i tilvakt inntektsnivå når ektefellen døde.

Med dagens regler for avledede rettigheter vil utgiftene til dette øke med ca 250 prosent fram mot 2050 i forhold til i dag. Mange som kom til å nyte godt av økt pensjon som følge av avledede rettigheter har betydelig selvopptjent pensjon. Mange av disse er menn. Vi mener at ordningen bør vurderes nærmere.

Kommisjonen er så vidt innom spørsmålet om *ektefelle tillegg* og *barn tillegg* til pensjonene, uten å gå nærmere inn i problemstillingene. Kommisjonen sier at "forsørgingstillegg for ektefelle kan forventes å bli stadig mindre vanlig". Dette stemmer med den utviklingen man har sett gjennom mange år, fordi de aktuelle ektefellene generasjon for generasjon i stadig større grad har opptjent egen pensjon. Dette er et argument for å avvikle hele ordningen. Andre argumenter for fjerning, eller i hvert fall forenkling i forhold til i dag, er at pensjonssystemet ikke bør være mer komplisert enn nødvendig. Vi foreslår at man avviker ordningen med ektefelle tillegg.

Forsørgingstillegg for barn gis i dag i all hovedsak til uførepensjonister. Ordningen er strengt behovsprøvet mot inntekt, noe som gir den en relativt god fordelingsprofil. Samtidig er tilleggene så vidt høye at de kan gi disinsentiver til å arbeide, spesielt hvis man har mange barn. Ordningen er svært tung å administrere og de kompliserte reglene, spesielt i tilfeller der det gis tillegg for flere barnekull er svært vanskelig å informere om.

Dagens forsørgingstillegg for barn bør derfor gjennomgås for å vurdere hvorvidt det er behov for slike tillegg. Ordningen bør primært vurderes i relasjon til uføreordningene, *ikke* til alderspensjonen. Skal en fortsatt ha barn tillegg bør reglene bli enklere enn i dag.

Kommisjonen tar også opp spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter mellom ektefeller/samboere. Dette vil eventuelt være en grunnleggende prinsipiell omlegging. I denne høringen vil vi først og fremst framheve at en eventuell regel om deling ikke bør innføres som en del av det nåværende pensjonssystemet. Besteårsregelen vil medføre at en deling av opptjente pensjonsrettigheter kan få svært tilfeldige utslag for en del enkeltindivider. Deling vil også være svært vanskelig å praktisere i forhold til alle som har tjenestepensjon med bruttogaranti. Samlet sett vil en slik ordning være u håndterlig rent administrativt innen dagens system, og vil bli ytterligere komplisert dersom vi forutsetter overgangsordninger av den type Pensjonskommisjonen foreslår.

Selv innenfor modernisert folketrygd vil deling være et kompliserende element. Med deling bare innen modernisert folketrygd vil en dessuten heller ikke kunne få til deling av pensjonsrettigheter for de årskull som nærmer seg pensjonsalderen nå, slik at en uansett ikke vil kunne nå en av de primære målgrupper for deling av pensjonsrettigheter.

Hensiktsmessigheten av deling av pensjonsrettigheter bør derfor vurderes nøye i forhold til om fordelene man oppnår ved deling står i forhold til at en slik deling medfører at pensjonssystemet blir mindre oversiktlig. Man må i tillegg regne med at en delingsregel vil medføre betraktelig høyere administrasjonskostnader.

Ulike konkrete merknader til forslaget om fleksibelt uttak av pensjon

Dersom Pensjonskommisjonens forslag til fleksibel pensjonering etter 62 år gjennomføres, er vi ut fra et brukerperspektiv opptatt av at pensjonistene skal få mest mulig valgfrihet til å velge de løsningene som passer livssituasjonen til den enkelte best. De administrative utfordringene ved økt fleksibilitet vil i første rekke være knyttet til informasjon og veiledning til brukerne, og utfordringene må sees i sammenheng med trygdetatens utfordringer i forhold til delmål tre om høyere pensjoneringsalder i Intensjonsavtalen. Dette perspektivet er særlig viktig når en eventuelt utformer regler for delingstill, avkorting av pensjon ved tidligpensjon og oppdatering av pensjoner ved senere pensjonsopptjening etter delvis uttak av pensjon.

Nærmere om kravet om pensjonsopptjening på minst garantipensjonsnivå før uttak av fleksibel pensjon

Pensjonskommisjonen foreslår en fleksibel pensjonsordning begrenset til dem som har opptjent pensjon utover garantipensjonen. Det er ikke helt klart om en med opptjent pensjon bare mener opptjent pensjon i modernisert folketrygd eller om en med opptjent pensjon også kan mene pensjon i arbeidsforhold. Dette er ikke et likegyldig spørsmål. For å kunne ta ut fleksibel pensjon i modernisert folketrygd, kreves det at man har hatt en gjennomsnittsinntekt på nesten 280 000 kroner i 43 år, i hvert fall hvis en bare legger inntektspensjonen i modernisert folketrygd til grunn. Med færre pensjonsgivende år vil kravet til gjennomsnittsinntekt være høyere.

Dette er en problemstilling som har vært mye diskutert i pensjonsdebatten. Et alternativ kan derfor være å legge opptjente pensjoner i arbeidsforhold inn i vurderingen; da vil personkretsen som kan ta ut fleksibel pensjon bli større, men selvsagt avhenge av den endelige utforming av modernisert folketrygd og ordningen for pensjoner opptjent i arbeidsforhold.

Vi viser til at Pensjonskommisjonen benytter realrente som diskonteringsfaktor i den nåverdiberegning som legges til grunn for årlig pensjon ved tidligpensjonering. En mulighet for å dempe virkningen av avkortingen er å bruke en lavere diskonteringsfaktor enn det Pensjonskommisjonen har gjort. Vi mener derfor at det bør vurderes å bruke lønnsveksten som i Sverige.

Vi viser også til avsnitt om pensjoner i arbeidsforhold senere i høringssvaret.

Nærmere om delingstallet

Pensjonskommisjonen foreslår et delingstall som skal justere pensjonsytelsene i forhold til utvikling i forventet levealder for 67-åringene. Forslaget innebærer en stabiliseringsmekanisme i forhold til folketrygdens utgifter. Forslaget medfører imidlertid også at det for den enkelte kan bli vanskeligere å planlegge pensjonen sin. Hensynet til å få til et forutsigbart pensjonssystem for brukerne, og dermed lette informasjonsutfordringen for trygdeetaten, kan tilsi at delingstallet for et årskull bør fastsettes en gang for alle, og noe før årskullet fyller 62 år. Det vil også være administrativt enklere at det for hvert årskull bare fastsettes et delingstall. Siden forventet levealder utvikler seg relativt langsomt vil det antakelig ikke få særlige økonomiske konsekvenser om en for eksempel fastsetter delingstallet det året årskullet fyller 60 år i stedet for at en fastsetter delingstallet en eller flere ganger senere.

Om uførepensjonsordningen etter modernisert folketrygd

I dag beregnes alderspensjon og uførepensjon etter samme prinsipper. Forslaget om modernisert folketrygd gjør det nødvendig å revurdere utmålingen av uførepensjon også. Forslaget om modernisert folketrygd inneholder et opplegg for fleksibel pensjonering med en tilnærmet aktuarisk avkortning av pensjonen ved tidlig uttak av alderspensjon. Det nye alderspensjonssystemet vil ikke ha noen definert pensjonsalder. Det er stor grunn til å tro at en slik modell vil medføre et betydelig press på uførepensjonsordningen blant de aldersgruppene som nærmer seg 62 år og fram til fylte 67 år dersom ordningene er utformet slik at man vil få en høyere varig ytelse som uførepensjonist enn som alderspensjonist. Dette er et viktig spørsmål som må vurderes nøye.

Pensjonskommisjonens forslag til modernisert alderstrygd er imidlertid bare ett av flere forhold som gjør at en også bør vurdere dagens uførepensjonsordning. Mange stønadsmottakere beveger seg mellom de ulike helserelaterte ytelsene. Det er derfor nødvendig å se de ulike stønadsordningene mer i sammenheng og gjennomgå ytelsene med sikte på forenklinger/sammenslåinger. Prinsippet om aktivitet skal være det førende for alle ordninger.

Innføringen av dagens ordning med tidsbegrenset uførestønad markerer at ikke alle skal ha en varig uføreytelse fram til alderspensjonsalder. Tilsvarende hensyn kan gjøres gjeldende for den ordinære uførepensjonsordningen. Det viktige er å vurdere løsninger som markerer at oppfølging og tilbake til arbeid skal være hovedmålet og at uførepensjon ikke bør innvilges uten tidsbegrensning. I utformingen av ny uføreordning er det viktig å vurdere ordningens insentivvirkninger, da den enkelte skal se det fordelaktige i å være i arbeid.

Uavhengig av valg av modell, må det utredes nærmere om bl.a. følgende forhold:

- Hvor lenge skal det være mulig å få uføreytelse
- Skal det være mulig å ta ut uføreytelse etter 62 år
- Hvor høyt skal kompensasjonsnivået være
- Skal det tas hensyn til ulønnede oppgaver
- Videreføring av ytelse utover minstenivå for fødte uføre
- Hvordan skal alderspensjonen beregnes ved overgang fra uføreytelse
- Samordningen med EØS-ordninger
- Forholdet til tjenstepensjoner
- Administrative og økonomiske konsekvenser

Kommisjonens forslag til omsorgsopptjening

Pensjonskommisjonen foreslår å høyne det generelle nivået for omsorgsopptjening opp til et inntektsnivå tilsvarende 4,5 G mot dagens nivå på 4 G. I tillegg foreslår kommisjonen å knytte omsorgsopptjeningen mer til det faktiske inntektsbortfallet ved å knytte omsorgsopptjeningen til fødselspengegrunlaget for de som før omsorgsfraværet har en inntekt som overstiger 4,5 G. Disse skal kunne få godskrevet omsorgsopptjening opp til samme nivå som fødselspengegrunlaget, som i dag utgjør 6 G. Inntekt utover dette foreslår kommisjonen at holdes utenfor godskriving.

Modernisert folketrygd legger opp til at alle år skal telle likt ved opptjening av pensjon. Mens det i dagens system, med bestårsregelen, vil ha liten betydning for størrelsen på den framtidige pensjonen hvorvidt man i noen år har lavere opptjening, vil konsekvensen av en alleårsregel være uheldig for blant annet kvinner med jevnt høy inntekt, men med kortere eller lengre avbrudd fra fulltidsarbeid pga. omsorgsoppgaver. I dette ligger begrunnelsen for en omsorgsopptjening.

Vi mener at det er riktig at omsorgsopptjeningen skal avspeile den inntekten som har falt bort pga. omsorgsarbeid, og at den bør harmonere med maksimalgrensen for hvilke inntekter som skal være pensjonsgivende. Vi anser ikke at 6 G er en naturlig grense for omsorgsopptjening, da fødsels- og sykepengegrunlaget har et annet formål enn opptjening av framtidig pensjon. Vi foreslår derfor at det skal være mulig å godskrive omsorgsopptjening opp til 8 G. Dette vil også være i tråd med et likestillingsperspektiv og gjøre det enklere for foreldrene å dele på omsorgsoppgavene. Ved å la være å innføre en 6-G-grense for omsorgsopptjening vil ordningen bli langt enklere og administrere, mens de

økte kostnadene antakeligvis vil forholdsvis små. Vi vil også vise til at Sverige ikke har valgt andre grenser for omsorgsopptjening, enn den som gjelder for ordinær pensjonsopptjening. Sverige har i tillegg valgt å gi ekstrakompensasjon for omsorgsarbeid kombinert med arbeidsinntekt opp til ordinær grense for pensjonsopptjening.

Omsorgsopptjening med tilbakevirkende kraft

Pensjonskommissjonen foreslår at de administrative og praktiske mulighetene for å innføre omsorgspoeng tilbake i tid før 1992, for personer som omfattes av forslaget til modernisert folketrygd, blir nærmere utredet.

Modernisert folketrygd skal etter forslaget omfatte årskullene født fra 1965 og senere, med overgangsordninger for årskullene født i årene 1951-1964. For at effekten av livsløpsopptjening ikke skal slå svært uheldig ut for personer fra disse årskullene som har hatt redusert eller ingen arbeidsinntekt pga. omsorgsarbeid i perioden før 1992, ser vi klart at det er ønskelig med omsorgsopptjening tilbake i tid. Det er først og fremst kvinner som vil bli berørt av en slik ordning. Vi støtter derfor en slik ordning prinsipielt, under den forutsetning at omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft begrenses til dem som er omfattet av modernisert folketrygd.

Imidlertid kan gjennomføringen av dette tiltaket bli ressurskrevende både administrativt og IT-teknisk. Dette framgår også av et notat til Pensjonskommissjonen 15.3.2002. Da en del av de opplysningene som kreves for omsorgsopptjening langt tilbake tid i varierende grad finnes i elektronisk form vil vi måtte regne med en del manuell saksbehandling der folk kanskje må avkreves dokumentasjon. Desto lengre tilbake i tid det er nødvendig å framskaffe opplysninger for, desto større er utfordringene. Det er derfor viktig at omsorgspoeng med tilbakevirkning begrenses til dem som omfattes av modernisert folketrygd. Hvis man ender opp med å gi omsorgsopptjening tilbake i tid til alle som kan være aktuelle for slik opptjening, vil gjennomføringen bli administrativt meget ressurskrevende. Spesielt for de første årene, 1967 og et stykke ut på 70-tallet, har registrene en slik kvalitet at vi må regne med mye manuell saksbehandling. Hvis omsorgsopptjening tilbake i tid begrenses til de som er omfattet av modernisert folketrygd, vil vi ha relativt få tilfeller i denne tidsperioden.

Noen merknader knyttet til administrasjon av et nytt pensjonssystem

Tjenestepensjoner

Pensjonskommissjonen anslår at 800-900 000 arbeidstakere ikke har pensjon i arbeidsforholdet sitt, noe som kan være uheldig ut fra et fordelingsperspektiv. Flertallet i kommisjonen går inn for et obligatorisk element ved siden av modernisert folketrygd. Flertallet er imidlertid ikke enige om modell: Ett mindretall foreslår et innskuddsbasert element i folketrygden, og et annet mindretall foreslår minstekrav om pensjon i arbeidsforhold for alle lønnstakere.

Et viktig hensyn når en velger løsninger for det obligatoriske elementet må være hensynene til et fleksibelt arbeidsmarked og oversiktighet for den enkelte. Det bør blant annet være enkelt for arbeidstakeren, uansett om de skifter arbeidsplass, å kunne skaffe seg full oversikt over sin pensjonssparing. Videre bør en slik obligatorisk ordning være enkel og rimelig å administrere

Folketrygdens pensjonssystem bygger på elementer for både en grunn- og en standardsikring. Tradisjonelt har et argument for standardsikringen vært at den sikret oppslutning om folketrygden også fra dem som har over middels inntekt. De som har hatt en vesentlig inntektsoptjening må være av den oppfatning at det gir noe igjen av betydning utover det minstenivået som er garantert. For å sikre en slik oppslutning om modernisert folketrygd, mener vi at kompensasjonsnivået i modernisert folketrygd ikke bør være mindre enn 50 prosent med 43 års opptjening og i de inntektsintervaller som ligger inne i Pensjonskommisjonens typetilfeller. Dette hensynet må vurderes når en vurderer grenseflaten mellom modernisert folketrygd og en ev obligatorisk tjenstepensjonsordning.

Vi viser ellers til det som ble sagt om tjenstepensjoner foran i dette brevet i avsnittet om kravet om pensjonsopptjening på minst garantipensjonsnivå før uttak av fleksibel pensjon.

Koordinering av avgift og pensjonsuttak mot andre land

Et område som ikke er berørt i kommisjonens rapport, er forholdet til Norges internasjonale avtaler om koordinering av trygderettigheter, da først og fremst gjennom EØS-avtalen (Forordning EØF 1408/71), samt Nordisk konvensjon og et antall bilaterale avtaler.

Etter Rikstrygdeverkets oppfatning er ikke våre internasjonale forpliktelser av en slik karakter at kommisjonens forslag blir uforenlige med noen av dem, etter som formålet med avtalene er å koordinere, ikke harmonisere ulike lands trygdesystemer. Dette innebærer imidlertid at man bør være oppmerksom på ulike sider ved trygdekoordineringen når prinsipper og regelverk skal utformes mer i detalj. I denne omgang vil vi spesielt peke på to momenter:

1. Finansiering

Avgifter er koordinert i henhold til EØF 1408/71, ved at man kun er medlem i ett land om gangen, og avgifter betales til det landet man er medlem. Som hovedregel er dette arbeidslandet, ikke bosettingslandet. Skatter er ikke koordinert på samme måte. Beskatning kan skje etter litt ulike prinsipper, og er internasjonalt regulert gjennom et stort antall bilaterale dobbeltbeskatningsavtaler. De to ulike regimene gir gode muligheter for tilpasninger. Oppfatningen i Norge har lenge vært at trygdeavgifter er en form for personbeskatning, men avgjørelsen i EFTA-domstolen om den differensierte arbeidsgiveravgiften har vist at dette synet ikke har gjennomslag i de internasjonale organer som regulerer EØS-avtalen. For å sikre den tette forbindelsen mellom innbetalte avgifter og utbetalte ytelser som kommisjonen ønsker, bør det derfor legges vekt på at premieinnbetalingene til den nye pensjonsordningen skal skje i form av avgifter. Dette er også i tråd med det kommisjonen sier på s. 142 i sin rapport.

2. Koordinering av pensjonsuttak

Etter EØS-avtalen og enkelte andre trygdeavtaler skal pensjoner pro-rata-beregnes ut fra opptjeningen i det enkelte land, eller – når nasjonale vilkår er oppfylt – etter vanlige nasjonale regler dersom dette gir bedre resultat. Inntektsbasert pensjon, slik kommisjonen foreslår, er basert på faktisk opptjening gjennom premieinnbetaling, og den vil dermed være ”ferdig proratisert”. Det vil imidlertid være behov for å kunne pro rata-beregne også garantipensjonen, noe som krever at det defineres en periode som regnes som ”full opptjeningstid (i likhet med dagens krav til 40 års trygdetid).

I det videre arbeidet må man derfor vurdere hvordan man best legger til rette for tilpasning av et nytt pensjonssystem til reglene om koordinering i EØS-avtalen og andre trygdeavtaler.

Det vil også være naturlig å vurdere om det i norsk lov skal gis hjemmel for samordning av garantipensjonen med ytelser fra andre land for å unngå tilfeller der det ellers kan bli dobbelt pensjonsdekning.

Overgangsordninger

Pensjonskommisjonen foreslår en modernisert folketrygd der personer født i 1950 eller tidligere fortsatt skal omfattes av gjeldende regelverk, bortsett fra at delingstallet og muligheten for fleksibel pensjonering også skal gjelde disse fødselskullene. Det samme gjelder også indeksering av løpende pensjoner fra 2010. Personer som er født i 1965 eller senere skal omfattes bare av et nytt system, mens personer født i de mellomliggende årskull skal omfattes av begge systemer ved en glidende overgang. Vi vil her referere til beregningsreglene for disse siste årskullene som overgangsordningen.

På mange måter minner den foreslåtte overgangsordningene om tilsvarende ordning i den nye svenske ordningen. Pensjonskommisjonens innstilling gir også inntrykk av at Pensjonskommisjonen har trodd at en mer eller mindre har kopiert de svenske overgangsordningene. Imidlertid er forslaget til norsk overgangsordning noe forskjellig fra den svenske ordningen. Blant annet har den svenske ordningen garantibestemmelser for sikring av allerede opptjente rettigheter som det foreslåtte norske overgangssystemet ikke har.

Trygdeetaten støtter synspunktet til Pensjonskommisjonen om at svært lange overgangsordninger bør unngås, men overgangsordningene må likevel ta hensyn til opptjente rettigheter ikke kan fratas den enkelte uten å komme i strid med Grunnloven.

For at en eventuell pensjonsreform skal bli praktikabel og for at pensjonssystemet skal bli oversiktlig er det særdeles viktig at overgangsreglene ses i sammenheng med og kan fungere sammen med de øvrige endringene etter reformen. Trygdeetaten ser det slik at den anbefalte overgangsordningen i realiteten innebærer at en vil få tilnærmet tre ulike pensjonssystemer i lang tid framover. Uansett hvilken konkret utforming av overgangsreglene en velger, så vil overgangsordningen være administrativt kompliserende i en lang periode. Overgangsreglene slik Pensjonskommisjonen foreslår dem, vil kunne medføre at dagens system vil leve videre inntil alle født i 1964 og tidligere og gjenlevende etter disse faller fra. Å tilpasse overgangsordningene til koordineringsbestemmelser i trygdeavtalene med andre vil også kunne bli vanskelig. Oss bekjent har for eksempel Sverige hatt store problemer med sitt koordineringsregelverk etter pensjonsreformen der, og først nå er de i ferd med å finne en løsning på problemet.

Valget av overgangsordningen er viktig for pensjonsnivået for mange årskull av pensjonister, vil utlyse et stort informasjonsbehov og ha betydning for hvor kostnadskrevende det vil bli å administrere pensjonssystemet. Vi ser det derfor som nødvendig at overgangsregelverket utredes videre før valg av hovedprinsipper foretas.

Informasjon til befolkningen

For at en ev. pensjonsreform skal bli vellykket må en legge ned betydelige ressurser i informasjon og opplysning til befolkningen. Det er viktig at en klarer å kommunisere både bakgrunnen for en eventuell reform og hvilke konsekvenser den vil få for den enkelte på en troverdig måte. Trygdeetaten har erfaring for at store reformer skaper mye uro, og er derfor glad for at Pensjonskommisjonen har lagt vekt på informasjonsutfordringen.

Informasjonsarbeidet må drives på mange arenaer:

- informasjon i form av kampanjer
- informasjon direkte til befolkningen i form av for eksempel brev med personlige pensjonsopplysninger
- riktig, forståelig og god informasjon til personer som henvender seg til trygdeetaten mv.

Det er viktig at innsatsen blir grundig planlagt i god tid slik at alle involverte kan forberede seg godt og at en setter av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet. Trygdeetaten er klar til å samarbeide med departementene og andre parter om dette.

Med hilsen

for Arild Sundberg
Arild Sundberg
Trygdedirektør

Jorun Kongerud
Jorun Kongerud
Avdelingsdirektør