

Høringsnotat

16. september 2021

Forslag om endringer i lov om pensjonstrygd for fiskere

Sak 21/3188

Høringsfrist 16. desember 2021

Innhold

1	INNLEDNING.....	3
2	BAKGRUNN FOR FORSLAGET.....	4
3	GJELDENDE RETT	4
3.1	Innledning – historikk	4
3.2	Lov om pensjonstrygd for fiskere.....	5
4	GENERELT OM FISKERE	7
5	OVERSIKT OVER PROSESS OG SAKSGANG	8
6	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG.....	12
6.1	Innledning.....	12
6.2	Hvorfor fiskerpensjonsordningen bør lukkes	12
6.3	Lukking av ordningen	14
6.4	Barnetillegg	17
7	VIDEREFØRING AV ORDNINGEN.....	18
7.1	Innledning.....	18
7.2	Mulige endringer	18
7.3	Kostnader.....	19
8	OM PRIVATE PENSJONSSPARINGSORDNINGER	19
9	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE VIRKNINGER.....	19
9.1	Kostnader ved departementets forslag.....	19
9.2	Administrative kostnader	20
10	FORSLAG TIL LOVENDRINGER.....	20
10.1	Lovforslag	20
10.2	Ikrafttredelse og overgangsregler.....	21

1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette forslag om endringer i lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere på høring.

Pensjonstrygden for fiskere er en lovbestemt pliktig ordning for personer med fiske som hovednæring. Det er om lag 5000 aktive fiskere i ordningen og om lag 1550 pensjonister. Pensjon ytes fra 60 til 67 år. Rett til pensjon foreligger uavhengig av om pensjonisten opprettholder inntekter fra fiske, fangst eller annen næring og/eller yrke, og uavhengig av om pensjonisten tar ut alderspensjon fra folketrygden. Pensjonen avkortes mot uføretrygd tilsvarende uføregrad. Mottak av arbeidsavklaringspenger medfører også bortfall av pensjon.

De primære finansieringskildene til trygden er medlemspremie, som i 2021 er 11 741 kroner per år, og en omsetningsavgift på 0,35 prosent av førstehåndsverdien av all fisk som leveres til norske fiskesalgslag. Medlemspremien har tradisjonelt kun vært økt tilsvarende prosentvis økning av grunnbeløpet, men ble både fra 2019 til 2020 og fra 2020 til 2021 økt med ytterligere 25 prosent. Videre ble omsetningsavgiften, som fram til 2020 hadde vært uendret siden ordningen ble etablert, økt fra 0,25 prosent til 0,30 prosent fra 2020, og til 0,35 prosent fra 2021.

Som hovedregel har medlemmer som har betalt premie i minimum 750 uker (14,4 år) rett til pensjon. Full pensjon oppnås ved betalt premie i 1560 uker (30 år) og utgjør 1,6 ganger folketrygdens grunnbeløp per år ved førstegangsuttak. Siden 2011 har pensjon under utbetaling vært regulert på samme måte som alderspensjon i folketrygden, det vil si i samsvar med alminnelig lønnsvekst (G) og deretter fratrukket 0,75 prosent.

Mange fiskere har ikke full opptjeningstid, og gjennomsnittlig utbetalt pensjon i 2019 var om lag 91 000 kroner. Medlemmer som ikke oppnår rett til pensjon, får tilbakebetalt innbetalt medlemspremie med fratrukk av de første 75 ukene. Dersom vedkommende er uføretrygdet, blir medlemspremie likevel ikke tilbakebetalt.

For pensjonister som har barn under 18 år, ytes det et barnetillegg som ved maksimal opptjening utgjør 30 prosent av grunnbeløpet. Barnetillegget reduseres forholdsmessig etter opptjening. Ifølge Garantikassen for fiskere, som administrerer ordningen, er det relativt få som mottar barnetillegg.

Pensjonstrygdens inntekter har over år ikke vært tilstrekkelige til å dekke pensjonsutgiftene, og ordningen har derfor vært avhengig av tilskudd fra et opparbeidet likviditetsfond. Likviditetsfondet var per oktober 2020 oppbrukt, og ettersom ordningen er statsgarantert, er det fra 2020 bevilget midler over statsbudsjettet til dekning av pensjonsutgiftene.

Departementet anser at fiskerpensjonen, slik den nå er innrettet, har en rekke svakheter, i tillegg til at den er underfinansiert. Å skulle foreta tilpasninger og forbedringer vil medføre økte kostnader som igjen vil utløse et behov for ytterligere økning i premie og avgifter. Departementets foreslår derfor at ordningen lukkes, slik at den på sikt blir avviklet.

Det vil i høringsnotatet bli pekt på mulige alternative lukkevarianter. Som sammenligning vil det dessuten bli redegjort for mulige løsninger knyttet til en eventuell videreføring av eksisterende ordning. I tråd med ønsker fra næringens organisasjoner, er det i tillegg redegjort for private pensjonssparingsløsninger.

Ettersom forsørgingstilleggene i folketrygdens alderspensjon nå er vedtatt opphørt, foreslås det dessuten å avvikle barnetillegget i fiskerpensjonen.

Høringsfristen er satt til 16. desember 2021.

2 Bakgrunn for forslaget

Departementet har i lengre tid varslet at pensjonstrygden for fiskere skal gjennomgås med sikte på en tilpasning til pensjonsreformen. Det forhold at ordningen er underfinansiert, tilsier også at det må foretas endringer. Underdekningen var om lag 35 millioner kroner for 2020. Med økningen av medlemspremie og omsetningsavgift som ble vedtatt i statsbudsjettet for 2021, er underdekningen beregnet til om lag 41,5 millioner kroner for 2021 og deretter om lag 31,5 millioner kroner per år for årene 2022 – 2025.

Ordningen skal i utgangspunktet være utlikningsfinansiert, det vil si at inntekter i et år skal dekke utgiftene samme år. Statens forventede garantiansvar i perioden fra 2020 – 2034, forutsatt at ordningen videreføres uten ytterligere endringer, er anslått til om lag 360 mill. 2021-kroner. Ut fra de foretatte beregningene er det antatt at ordningen, uten at det foretas endringer, fra 2034 igjen vil gå i pluss og at det igjen kan opparbeides et bufferfond.

Høsten 2020 var representanter for fiskerne og fiskerinæringen invitert til møter med departementet med sikte på å avklare hva fiskerne og næringen ønsker av mulige framtidige løsninger for fiskerpensjonen.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning – historikk

Spørsmålet om å opprette en offentlig pensjonsordning for fiskere ble reist i 1950-årene, både av fiskernes organisasjoner og i Stortinget. På den tiden var det i Norge en behovsprøvd alderstrygd der pensjonsalderen var 70 år, og det ble framholdt at det var behov for en ordning for fiskerne som gav rett til pensjon fra en lavere alder. Det ble blant annet pekt på at fiskeryrket var slitsomt, at fiskerne vanligvis måtte oppgi eller

redusere yrkesaktiviteten før den alminnelige pensjonsalderen, og at fortjenesten for fiskere flest ikke var så stor at de hadde særlige muligheter for å sikre alderdommen økonomisk. Dessuten hadde både sjømenn og skogsarbeidere fått lovfestede pensjonsordninger med lavere pensjonsalder enn ellers.

Skogsarbeiderpensjonen ble avviklet midt på nittitallet med endelig opphør fra 1. januar 2005. Pensjonstrygden for sjømenn har nylig gjennomgått en større endring, se lov 22. november 2019 nr. 72 om endringer i lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonstrygd for sjømenn m.m. (ny pensjonsordning).

Lov om pensjonstrygd for fiskere ble vedtatt 1957 og trådte i kraft med virkning fra 1. januar 1958. Loven har senere vært gjenstand for flere større endringer. Blant annet ble reglene om enkepensjon opphevet i forbindelse med at etterlatteytelsene ble en del av folketrygden fra 1967. Videre har alderen for når pensjon kan utbetales, som opprinnelig var fra 65–70 år, blitt endret flere ganger. De siste større endringene trådte i kraft med virkning fra 1. januar 1994. Da ble årlig pensjon ved full opptjening økt fra 1 ganger folketrygdens grunnbeløp til 1,6 G, og perioden for utbetaling av pensjon ble utvidet fra fem år, 62–67 år, til sju år, 60–67 år. Samtidig ble det tidligere ektefelletillegget opphevet.

I det følgende vil det bli redegjort for hovedtrekkene i loven.

3.2 Lov om pensjonstrygd for fiskere

Lovens kapittel I omhandler trygdens omfang. Av § 1 følger at pliktige medlemmer av trygden er personer som er ført på blad B i fiskermanntallet.

I § 2 er det gitt regler om unntak fra trygdeplikt. Personer som hever alderspensjon etter loven, eller er over 60 år og har krevd premie tilbakebetalt, er unntatt fra trygdeplikt, se nr. 1 bokstav a. Videre kan personer som er omfattet av pensjonstrygden for sjømenn eller annen offentlig tilsvarende pensjonsordning, kreve unntak fra trygdeplikt, se nr. 1 bokstav b. Personer som antas å bli hovedbeskjeftiget i annen næring enn fiske og fangst i storparten av kalenderåret, kan også kreve unntak fra trygdeplikt, se nr. 1 bokstav c. Etter nr. 2 kan personer som er over 46 år på det tidspunktet vedkommende fyller vilkårene etter § 1, kreve seg unntatt fra trygden. Disse vil ikke ha mulighet til å få tilstrekkelig opptjening før fylte 60 år til å kunne få pensjon.

Etter § 3 i loven har personer som er omfattet av trygdeplikt etter § 1, men som kan kreve unntak fra § 2 nr. 1 litra b, rett til å stå som frivillig medlem av trygden for den del av kalenderåret som vedkommende ikke omfattes av slik offentlig pensjonsordning.

Regler om fiskermanntallet følger av § 4. Her framgår at departementet kan opprette et register over alle som er bosatt i riket, og som har saltvannsfiske eller dyrefangst i havet som næring. Formålet med registeret er blant annet å avgrense hvem som omfattes av sosiale ordninger for fiskere. Departementet er gitt hjemmel til å gi

forskrifter om føring av registeret. Forskrift er gitt, se forskrift 18. desember 2008 nr. 1436.

Regler om alderspensjon er gitt i lovens kapittel II. Av § 6 nr. 1 følger at rett til alderspensjon har den som har minst 750 premieuker. Av nr. 2 følger at pensjonsalderen er 60 år.

Av § 7 nr. 1 følger at alderspensjon ikke regnes for mer enn 1560 premieuker i alt, og at årspensjon for 1560 premieuker på uttakstidspunktet skal utgjøre 1,6 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ved kortere opptjening reduseres pensjonen forholdsmessig.

Regler om regulering følger av § 7 nr. 2. Alderspensjon under utbetaling reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsvekst og fratrekkes deretter 0,75 prosent.

Av § 7 nr. 3 følger at det til en pensjonist som forsørger barn under 18 år, ytes det barnetillegg for hvert barn med 30 prosent av grunnbeløpet. Dersom pensjonisten har mindre en 1560 premieuker, reduseres tillegget forholdsmessig.

Det følger av § 8 at alderspensjon ytes fra og med kalendermåneden etter den måned pensjonisten fyller 60 år, og oppheves fra og med kalendermåneden etter den måned pensjonisten fyller 67 år. Alderspensjon oppheves også fra og med den kalendermåneden pensjonisten får rett til uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven for hel uførhet, eller tar ut full avtalefestet pensjon. Dersom uføreytelsen er beregnet for mindre enn hel uførhet, eller det tas ut delpensjon fra AFP, faller fiskerpensjonen bort med en prosentandel som svarer til pensjonsgraden i folketrygden og AFP-ordningen. Forutsatt at pensjonisten er godskrevet minst 750 premieuker i alt, skal fiskerpensjonen ikke regnes med et lavere antall premieuker enn 1100.

Ved pensjonistens død løper alderspensjonen ut den kalendermåneden dødsfallet inntreffer. Dersom alderspensjonisten har barn som det ytes barnetillegg for, og barnet dør, ytes barnetillegget ut den kalendermåneden dødsfallet skjer.

Regler om trygdens finansiering er gitt i kapittel V. Av § 15 følger det at utgifter til pensjoner etter loven og til trygdens administrasjon skal dekkes ved premie fra de trygdede, se første ledd bokstav a, og avgift på omsetning av fisk, jf. første ledd bokstav c. Av andre ledd framgår at trygden er garantert av staten.

Regler om fastsettelse av medlemspremie, hvordan denne skal reguleres og hvordan den skal betales og eventuelt innkreves følger av §§ 16 og 17. Premien fastsettes av Kongen.

Av § 19 følger at omsetningsavgift etter § 15 første ledd bokstav c skal betales av fiskesalgslagene, se første ledd. Avgiftens størrelse fastsettes av Kongen, som også kan

fastsette nærmere regler om beregning, innbetaling og kontroll, se andre og tredje ledd.

I henhold til § 20 kan departementet fastsette regler for forvaltningen av trygdens midler.

I kapittel VI er det gitt regler om tilbakebetaling av premie. Det følger av § 21 at den som ved fylte 60 år ikke har opparbeidet 750 premieuker, kan kreve innbetalt premie tilbakebetalt, men med fradrag for de første 75 premieuker, se første ledd. Samme rett til tilbakebetaling av premie har enke og barn etter en trygdet som dør før fylte 60 år, se andre ledd. Av tredje ledd framgår det at den som mottar full uføretrygd eller enkepensjon fra folketrygden, eller har tatt ut full avtalefestet pensjon som omfattes av samordningsloven § 1 nr. 1 første ledd bokstav d, ikke kan kreve tilbakebetalt premie.

For øvrig er det gitt regler om trygdens organer (kapittel VII), behandling av krav og anke/ny behandling (kapittel VIII og IX) og overgangs- og ikrafttredelsesregler (kapittel XI).

I kapittel X er det gitt forskjellige bestemmelser, blant annet om utbetaling (§ 27), innhenting av opplysninger (§ 29) og kompetanse til at Kongen kan slutte overenskomst med annet land om pensjonstrygd etter loven (§ 30). Av § 31 følger at rettigheter etter loven kan endres, innskrenkes eller oppheves ved senere lov. I § 32 er departementet gitt kompetanse til å gi nærmere regler om gjennomføring av loven.

4 Generelt om fiskere

Fiskere er definert som selvstendig næringsdrivende i trygde- og skattemessig sammenheng. Dette gjelder både mannskap og båteiere. Valget om en slik definert status ble i sin tid valgt ut fra at fiske er en fangstbasert næring hvor inntektene svinger i takt med naturgitte forhold. Dette har gjort det vanskelig å tilpasse fiskerne som yrkesgruppe de ordinære sosiale ordningene eller trygdesystemet generelt. Rettigheter i det ordinære sosiale/trygdesystemet er i all hovedsak bygd opp på grunnpilarene fast inntekt og regulert arbeidstid. Ingen av disse parameterne gjelder i fiskeflåten.

Fiskeryrkets natur med sesongmessige svingninger og perioder med intensivt arbeid, ofte borte fra hjemsted, har historisk sett ledet til en utvikling der det er etablert en rekke særordninger for yrkesgruppen, herunder fiskerpensjon, garantilott, fiskerfradrag og en avgifts- og trygdeløsning som er tilpasset fiskernes situasjon.

For fiskere finansieres ytelsene fra folketrygden delvis gjennom en produktavgift, og ikke gjennom arbeidsgiveravgift slik som for andre yrkesgrupper. Selv om det i enkelte fiskerier har blitt mer vanlig å avlønne deler av arbeidsgodtgjørelsen i form av hyre, står lottsystemet og fiskernes yrkesmessige status fortsatt sterkt i næringen. Fiskere som helt eller delvis har inntekt i form av lott, blir regnet som selvstendige næringsdrivende skatte- og trygderettslig.

5 Oversikt over prosess og saksgang

Den siste større gjennomgangen av pensjonstrygden for fiskere ligger et stykke tilbake i tid. Et partssammensatt utvalg la i februar 2003 fram utredningen NOU 2003: 8 *Fra aktiv fisker til pensjonist. Forslag til en ny nedtrappingspensjon for fiskere*. Her pekte utvalget på tre alternative løsninger for fiskerpensjonen – enten en videreføring, en fondsbasert pensjonsordning eller den løsningen som ble anbefalt av et enstemmig utvalg; en kombinasjon av en statsgarantert fastpensjon finansiert av omsetningsavgiften og en fondsbasert innskuddspensjon basert på medlemmenes egne innskudd.

Utredningen ble sendt på høring før sommeren 2003. Departementet ga i høringsbrevet ingen føringer på hvilken løsning som var å foretrekke. Det ble imidlertid presisert at utvalget ikke hadde tatt standpunkt til hvordan en nødvendig overgangsperiode ved omlegging kunne finansieres, og at fem av medlemmene i utvalget anså det som nødvendig at staten bidro med et kontanttilskudd.

De fleste av høringsinstansene sluttet seg til utvalgets forslag om å legge om fiskerpensjonsordningen. Flere gav uttrykk for at fondsbaserte pensjonsordninger var å foretrekke på prinsipielt grunnlag, men kom ikke med forslag til hvordan man kunne finansiere overgangskostnadene. Ut fra høringsuttalelsene la departementet til grunn at fiskerne og fiskerinæringen forutsatte at staten skulle finansiere overgangskostnadene. Hvis eksisterende ordning skulle videreføres, mente høringsinstansene for øvrig at samordningen med uførepensjon måtte endres.

På daværende tidspunkt fant departementet det ikke aktuelt å gå videre med saken. Bakgrunnen for dette var blant annet at utvalgets skisse for løsning bygget på flere usikre forutsetninger, og at en delvis fondsbasert ordning ville medføre betydelige ekstrakostnader som utvalget ikke hadde noen omforent løsning for hvordan skulle kunne dekkes. Arbeidet med pensjonsreformen var på dette tidspunktet påbegynt, og Regjeringen hadde i St.meld. nr. 12 (2004–2005) gått inn for en fleksibel alderspensjon i folketrygden som kunne tas ut fra 62 år. Det ble lagt til grunn at de lovfestede tidligpensjonsordningene for sjømenn og fiskere nødvendigvis måtte tilpasses en slik omlegging av folketrygden, og at fiskerpensjonsutvalgets forslag ville bli vurdert i denne sammenhengen.

Nokså parallelt med fiskerpensjonsutvalgets arbeid, ble det vinteren 2003, på bakgrunn av Stortingets vedtak 30. mai 2002, sendt ut et høringsnotat om omlegging og normalisering av skatte- og trygdeforholdene for fiskere. I høringsnotatet var det gjort rede for konsekvensene av å gjøre de vanlige reglene gjeldende for denne gruppen. Om lag to tredeler av fiskerne ville ved en slik omlegging blitt arbeidstakere, mens om lag en tredel fortsatt ville vært næringsdrivende. En omlegging ville medført at selvstendig

næringsdrivende fiskere ville fått dårligere rettigheter enn gjeldende regler når det gjelder sykepenger og ytelser ved yrkesskade fra folketrygden.

Regjeringen redegjorde for saken i St.prp. nr. 63 (2003–2004) i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2004. Det ble her vist til at Stortinget den 12. februar 2004 vedtok å be Regjeringen legge fram en stortingsmelding om rammevilkårene i fiskeriene mv. I revidert nasjonalbudsjett ble det uttalt at fiskernes trygderettigheter bør ses i en større sammenheng, og at en ville komme tilbake til spørsmålet i den nevnte meldingen.

I denne meldingen, St.meld. nr. 19 (2004–2005), ble også spørsmålet om fiskernes trygde- og skatterettslige status behandlet. Konsekvensene av en omlegging av skatt, folketrygdavgift og trygd for fiskere ble så langt som mulig sett i sammenheng. Utgangspunktet var at virkningene av de vanlige regler som gjelder for arbeidsgivere, næringsdrivende og lønnstakere også ville bli gjort gjeldende for denne næringen. Det ble påpekt at saksområdet var svært komplekst, og at de indirekte virkningene av en omlegging ville være betydelige og medføre både fordeler og ulemper for fiskerne. Regjeringen fant på daværende tidspunkt derfor ikke foreslå å endre fiskernes skatte- og trygdemessige status.

Det var i de påfølgende årene noe dialog mellom styresmaktene og fiskerinæringens organisasjoner vedrørende fiskerpensjonen. Det var i møter og i skriftlig kommunikasjon gitt signaler om at det skulle legges opp til en inkluderende prosess, der fiskernes organisasjoner skulle involveres i arbeidet.

Det ble vurdert som naturlig å avvente en utredning og gjennomgang av pensjonstrygden for sjømenn. For sjømannspensjonen ble det satt ned et utvalg som la fram sine forslag i NOU 2014: 17. Dette arbeidet ble fulgt opp i Prop. 118 L (2018–2019), jf. Innst. 22 L (2019–2020). Forslagene i lovproposisjonen ble vedtatt i lov 22. november 2019 nr. 72 om endringer i lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonstrygd for sjømenn m.m. (ny pensjonsordning).

Ettertiden har vist at den løsningen som ble vedtatt for arbeidstakere til sjøs, ikke uten videre er egnet for fiskere. Arbeidstakere til sjøs er nettopp arbeidstakere, og pensjonen finansieres også av avgift fra arbeidsgiversiden. Selv om fiskere på mange måter er i en skatte- og trygderettslig særskilt stilling, er de, også i det tilfelle de er tilknyttet større fiskebåtredier, ikke arbeidstakere i den forstand at de er ansatt av rederiet. Spørsmålet om hvordan en pensjonsordning for fiskere skal kunne finansieres, var fortsatt ubesvart.

Departementet viser til at det fra ordningen ble etablert, var forutsatt at den skulle være selvfinansierende. Hvordan fiskerpensjonen skulle finansieres, ble grundig diskutert ved etablering av ordningen i 1957. Organisasjonene/næringen foreslo blant annet at direkte statstilskudd skulle utgjøre en del av finansieringen, i tillegg til at staten skulle garantere for trygden på samme måte som for de andre pensjonstrygdene. Departementene la til grunn at ordningen skulle være selvfinansiert gjennom

medlemspremie, omsetningsavgift og utførselsavgift. I Ot.prp nr. 46 (1957) i spesialmerknadene til § 15 om trygdens finansiering er følgende uttalt (s. 20):

"Etter paragrafens siste ledd er foreslått at staten skal stå som garantist for trygden. Samme bestemmelse har de andre pensjonstrygdene. Forutsetningen er at premier og tilskott etter denne paragraf må reguleres ved stigende utgifter med sikte på at trygden skal bære sine egne utgifter, uten tilskudd fra staten."

Ved lovbehandlingen, Innst. O. VIII (1957), sluttet sosialkomiteen seg til departementets forslag. Komiteen viste blant annet til at en del av utførselsavgiften som nå skulle gå til fiskerpensjonen, tidligere var gått til Havnefondet. At staten etter dette måtte overta utgifter som tidligere hadde vært dekket av utførselsavgiften, kunne derfor anses som et indirekte statstilskudd.

Som allerede nevnt ble det tidlig på nittitallet foretatt en del endringer i fiskerpensjonen. Av uttalelser i Ot.prp. nr. 24 (1992-1993) framgår det forutsetningsvis at pensjonstrygden var forventet å være selvfinansierende, og at staten ville ta grep for å øke inntektene dersom den skulle vise seg å ikke være det. Departementet skriver her blant annet følgende:

"Omsetningsavgiften – og utførselsavgiften som nå foreslås opphevet – har vært et alternativ til arbeidsgivertilskudd i pensjonstrygden for fiskere. Det ville være administrativt komplisert å innkreve avgift fra båteiere. De selvstendige fiskere/enefiskere ville dessuten falle utenfor og måtte i så fall betale en høyere premie. Både Norges Fiskarlag og Rikstrygdeverket har stilt seg avvisende til en ordning med arbeidsgivertilskudd, mens Norsk Sjømannsforbund ønsker dette.

Departementet vil som nevnt under punkt 7.3.2 tilrå at omsetningsavgiften foreløpig beholdes. Dersom fiskernes skattemessige status senere skulle bli lagt om, som antydnet i NOU 1990:18, slik at båtmannskap i framtida vil få en mer naturlig status som arbeidstaker, bør spørsmålet vurderes på nytt.

Etter departementets oppfatning burde medlemspremien i prinsippet være av en slik størrelse at det blir et forsikringsmessig samsvar mellom innbetaling og framtidig ytelse. Når det tas hensyn til fortsatt omsetningsavgift og at ca 30 prosent av fiskerpensjonene faller bort ved samordning med folketrygden, kan likevel premien reduseres betydelig i forhold til dette.

Departementet ønsker å unngå at premieøkningen fra 1993 blir for belastende, samtidig med at ordningen innskjerpes som en pliktig ordning.

På denne bakgrunn foreslår departementet at medlemspremien økes noe mindre enn det arbeidsgruppen la opp til. Departementet foreslår derfor at medlemspremien fastsettes til 1.500 kroner i 1994.

Skulle dette vise seg å bli utilstrekkelig, vil medlemspremien måtte økes forholdsvis mer i årene framover enn det den årlige prosentvise reguleringen av grunnbeløpet skulle tilsi. Departementet viser i den forbindelse til at det er noe usikkert hvor mange fiskere som vil omfattes av ordningen framover, noe som vil ha betydning både for de årlige inntekter og senere forpliktelser.

For øvrig vil departementet presisere at dersom omsetningsavgiften senere skulle reduseres eller falle bort, vil det kreve en tilsvarende kompensasjon gjennom en betydelig økning av medlemspremien eller et eventuelt arbeidsgivertilskudd."

Ved Odelstingsbehandlingen, Innst.O.nr.83 (1992-1993), ble det vist til at det var økonomisk rom i pensjonstrygden til å foreta en del endringer til gunst for fiskerne, men ikke alle de endringer som fiskerne selv ønsket. Flertallet i ansvarlig komite - forbruker- og administrasjonskomiteen – uttalte blant annet følgende:

"Komiteens flertall, alle unntatt Sosialistisk Venstreparti, tar til etterretning at pensjonstrygdens økonomi er forholdsvis god og viser til at inntektene har vært betydelig større enn utgiftene i de senere år. Flertallet mener derfor at pensjonstrygdens økonomi gir rom for en viss bedring av trygdens ytelser, under forutsetning av at inntektene opprettholdes tilnærmet tidligere nivå. Ytterligere bedring av ytelsene på det nåværende tidspunkt, finner flertallet ikke forsvarlig."

I statsbudsjettet for 2020, der medlemspremien ble foreslått økt med 25 prosent ut over regulering med grunnbeløpet og omsetningsavgiften for første gang ble foreslått økt, skrev departementet følgende:

"Arbeids- og sosialdepartementet har tidligere varslet en gjennomgang av pensjonstrygden for fiskere med sikte på å finne frem til en varig løsning, bl.a. i lys av pensjonsreformen, og næringen skal i forbindelse med dette arbeidet konsulteres på en egnet måte. Et alternativ til varig løsning som vurderes er å videreføre ordningen, men tilpasse pensjonsalderen til alderspensjonsordningene i folketrygden og de offentlige tjenestepensjonsordningene. Et annet alternativ som vurderes er å lukke ordningen, slik at den bare omfatter de av dagens medlemmer som er over en viss alder, noe som på sikt vil føre til en avvikling av ordningen. De som ved en slik løsning blir stående utenfor pensjonstrygden, vil imidlertid som andre selvstendig næringsdrivende kunne etablere en egen innskuddspensjonsordning. I tillegg vil de som privatpersoner kunne sikre seg en egen pensjon, bl.a. gjennom skattefavoredert individuell pensjonssparing."

Fiskerinæringen ble gjennom to møter høsten 2020, ett med fysisk oppmøte og ett digitalt, nærmere orientert om fiskerpensjonens økonomiske status, hvilke mulige løsningsalternativer departementet ser for seg, at ordningen er forutsatt å være selvfinansiert og at næringen må påregne å dekke en betydelig del av kostnadene ved omlegging av ordningen. Organisasjonene ble orientert om at departementet innen relativt kort tid planla å sende forslag til løsning på høring, og de ble tilbudt å komme

med skriftlige innspill om tema og problemstillinger de ønsket belyst og vurdert i høringsnotatet.

De organisasjonene som har deltatt i møtene har vært Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Fiskebåt, Norges Sjømannsforbund og Pelagisk forening. Alle har gitt skriftlige innspill. I innspillene som omhandler fiskerpensjonen direkte, er det bedt om at det redegjøres for ulike lukkealternativer med tilhørende oversikt over kostnader og hvordan en ser for seg at disse skal fordeles. Videre er det bedt om en redegjørelse for hvordan de som lukkes ute skal ivaretas.

Enkelte av organisasjonene har etterlyst en større utredning av fiskerpensjonen. De mener at det først etter at dette er gjennomført, kan tas stilling til om ordningen bør lukkes, videreføres med eventuelle justeringer, eller om det bør etableres andre løsninger.

Det er også bedt om en redegjørelse over hvilke fordeler og ulemper private pensjonssparingsløsninger har, sammenlignet med fiskerpensjonen.

6 Departementets vurderinger og forslag

6.1 Innledning

Som nevnt i punkt 1, er departementet kommet til at fiskerpensjonsordningen bør lukkes, slik at den på sikt blir avviklet. I punkt 6.2 blir det gitt en nærmere begrunnelse for hvorfor departementet mener dette. Deretter blir det i punkt 6.3 redegjort for ulike måter lukkingen kan skje på. Til slutt blir det i punkt 6.4 redegjort for forslaget om å avvikle barnetillegget til fiskerpensjonen.

Departementet har i forslaget lagt til grunn at nye regler trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet tar sikte på at de nye reglene kan tre i kraft fra 1. januar 2023.

6.2 Hvorfor fiskerpensjonsordningen bør lukkes

Departementet viser til at pensjonstrygden for fiskere ble etablert i en tid der folketrygdens allmenne alderspensjon ikke var etablert og at fiskerpensjonens formål er å være en nedtrappingspensjon ved overgang til arbeid på land, eller å supplere inntektene ved nedtrapping fra arbeidet som fisker. Fiskere, forutsatt tilstrekkelig opptjening, har mulighet til å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år. Et tidlig uttak av folketrygdens alderspensjon medfører riktignok at årlig pensjonsutbetaling blir redusert. Muligheten til å ta ut alderspensjon fra folketrygden, gir likevel en alternativ inntektsmulighet for fiskere, uavhengig av om de ønsker å trappe ned arbeidet eller ikke. Behovet for å ha en nedtrappingspensjon for fiskere, må derfor anses for å være langt mindre nå, enn da ordningen ble etablert.

Det må også nevnes at fiskere som yrkesgruppe nå arbeider under langt bedre og sikrere forhold, enn da fiskerpensjonen ble etablert. Fysiske hjelpemidler, økt fokus på

HMS-tiltak og sikkerhet og antatt bedre helse blant fiskere, er også med på å bidra til at fiskeres behov for å trappe ned fra yrket tidlig i sekstiårene, i mindre grad er til stede enn da pensjonsordningen ble etablert.

Som departementet allerede har vært inne på, er fiskere i en særskilt trygde- og skattemessig status. Blant annet har de særordninger som sikrer dem sykepenger, dagpenger og yrkesskadedekning, i tillegg til pensjonsordningen. Selv om fiskere har en del ordninger, både skatte- og trygderettslig, som tilsvarer eller ligner på ordninger som arbeidstakere har, er de likevel å anse som selvstendig næringsdrivende. De har ingen arbeidsgiver som betaler arbeidsgiveravgift og pensjonsinnskudd, men betaler avgifter (produktavgift og omsetningsavgift) og medlemspremie. Inntektene skriver seg i det vesentlige fra lott (andel av/oppgjør for fangsten).

Departementet ser ikke at det er statens oppgave å påta seg et ansvar for å utvide særordninger om pensjon for en særlig gruppe av selvstendig næringsdrivende som allerede har en del gode ordninger. Å foreta en større omlegging av pensjonsordningen for fiskere, anser departementet derfor som lite aktuelt. Dersom fiskerne skulle ønske en endring som gjør at de samme prinsipper for skatter, avgifter og trygde/pensjoner skal gjelde for dem som yrkesaktive ellers, anser departementet at dette må være et initiativ som må komme fra fiskerne og fiskernæringen selv.

Departementets forslag om at pensjonstrygden for fiskere avvikles gjennom en lukking av ordningen, innebærer at fiskere som andre selvstendig næringsdrivende ikke vil være omfattet av noen form for obligatorisk offentlig pensjonsordning utover folketrygdens alderspensjon. De vil heller ikke være omfattet av noen form for tjenestepensjon. Dersom de skulle ønske å ha en form for pensjon i alderdommen, ut over folketrygdens alderspensjon, vil dette kunne etableres gjennom pensjonssparingsløsninger for selvstendig næringsdrivende eller private løsninger.

Begrunnelsen for departementets valg bygger på flere forhold, men forutsetningen om at fiskerpensjonen skal være selvfinansiert, er en klar føring. Ettersom dagens ordning er underfinansiert, vil det være nødvendig å ta grep for å håndtere kostnadene på sikt. For å kunne finansiere ordningen vil det være nødvendig med ytterligere premie- og avgiftsøkning.

Ordningen og dens innretning har vært kritisert fra mange hold. Det er trukket fram at det er relativt mange som gjennom omsetningsavgiften bidrar økonomisk for at noen relativt få skal kunne få pensjon. Det fordres dessuten lang opptjening for å kunne få pensjon, og mange fiskere betaler premie over år, uten å kunne få pensjon. Videre er det forhold at mottak av uføretrygd og også arbeidsavklaringspenger gjør at en verken kan motta pensjon eller få medlemspremie tilbakebetalt, blitt kritisert. Å skulle gjøre forbedringer i pensjonsordningen, som for eksempel ved å redusere opptjeningstiden eller redusere/fjerne avkorting mot uføreytelser, vil imidlertid føre til ytterligere kostnader, noe som departementet vanskelig ser det kan være åpning for.

Departementet viser til at fiskerpensjonen ble opprettet som en nedtrappingspensjon med formål å lette overgangen til arbeid på land og i påvente av uttak av alderspensjon. Pensjonen har aldri hatt som formål å være noen tilleggspensjon i tillegg til folketrygdens alderspensjon. Lavere uttaksalder enn ved ordningens etablering, bedre helse blant fiskere og bedre arbeidsforhold for fiskere, har på mange måter bidratt til å redusere behovet for fiskerpensjonen som nedtrappingspensjon.

For øvrig kan departementet ikke se at når det er etablert en god allmenn pensjonsordning gjennom folketrygden, i tillegg skal være et statlig ansvar å oppbevare en tilleggspensjonsløsning med statsgaranti for en særlig gruppe av selvstendig næringsdrivende. Pensjonsordningen hadde sin berettigelse da den ble etablert, men en rekke av de forholdene som begrunnet ordningen midt på 50-tallet, er ikke lenger til stede.

Departementet legger også til grunn at fiskerne, i likhet med andre selvstendig næringsdrivende, vil se seg tjent med å eventuelt etablere egne pensjonspareordninger.

6.3 Lukking av ordningen

En lukking av ordningen kan gjennomføres på flere ulike måter, og departementet har vurdert ulike alternativer.

Departementet har sett på muligheten for å lukke pensjonsordningen for nye medlemmer og medlemmer under en viss alder, nedenfor omtalt som lukkealder. Det kan tenkes å lukke ordningen for personer under eksempelvis 50 år, 45 år eller 40 år. En lukkealder på 40 år vil for eksempel si at alle dagens medlemmer som er fylt 40 år vil fortsette som medlemmer i ordningen. Jo høyere lukkealder, jo færre av dagens medlemmer vil fortsette som medlemmer framover. Departementet har også vurdert en kombinasjon av en lukking av ordningen og en økning av uttaksalder. Kombinasjonsløsningen som er vist her er at ordningen lukkes for nye medlemmer og medlemmer under 40 år, med samtidig økning av uttaksalder til 62 år for medlemmer mellom 40 og 50 år.

Ordningens inntekter og utgifter påvirkes av hvordan, dvs. for hvem, ordningen lukkes. Hensyn til forutsigbarhet tilsier at de eldste medlemmene bør videreføres i ordningen, og ordningens utgifter påvirkes derfor ikke på kort sikt. Ordningens inntekter fra medlemspremier påvirkes imidlertid i stor grad av hvordan ordningen lukkes.

Departementet viser til at å lukke ordningen for flere enn for nye medlemmer gir en raskere avviking av ordningen enn å kun lukke for nye medlemmer. Jo høyere alder ordningen lukkes for, jo færre blir igjen i ordningen. En høy lukkealder innebærer derfor en raskere avviking av ordningen. Rask avviking har betydning både for ordningens økonomi og for den enkelte. For ordningen økonomi vil høy lukkealder, dvs. at kun de eldste blir igjen i ordningen, føre en nedgang i antall medlemmer og at ordningens inntekter fra medlemspremie dermed reduseres. Inntektsbortfallet som følge av fallet i antall medlemmer på grunn av en høy lukkealder vil derfor måtte

kompenseres gjennom økte inntekter fra økt premie for gjenværende medlemmer og økt omsetningsavgift. En høy lukkealder innebærer en raskere avvikling av ordningen, og omsetningsavgiften vil derfor kunne avvikles raskere. En rask avvikling av ordningen er i tillegg administrativt forenkende.

For medlemmene er det avgjørende at ordningen lukkes på en måte som gir forutberegnelighet og mulighet for tilpasning. De som ikke lenger vil omfattes av ordningen, vil ikke lenger betale medlemspremie til ordningen, og spart premieinnbetaling kan for eksempel brukes på annen pensjonssparing. En høy lukkealder er derfor ikke nødvendigvis negativt for de som er under denne alder, spesielt med tanke på at langt fra alle som har betalt medlemspremie til ordningen ender opp med å motta pensjon fra ordningen. Samtidig må det tas hensyn til at for de som mottar pensjon fra ordningen, vil disse utbetalingene innebære en betydelig verdi.

Dersom ordningen skal lukkes for flere enn for nye medlemmer, ved at også de av dagens medlemmer under en gitt lukningsalder blir meldt ut av ordningen, må det tas stilling til hvilken verdi opptjente premieuker før lukkingstidspunktet skal ha etter lukkingstidspunktet. Denne vurderingen må ta hensyn til at opptjeningstid i ordningen ikke nødvendigvis vil gi en utbetaling etter gjeldende regler, som følge av kvalifikasjonskravene.

I det følgende redegjør departementet for et konkret alternativ som departementet etter en totalvurdering anses å ivareta hensyn til økonomien i ordningen og forutsigbarhet for medlemmene på en god måte. Selv om det kun gis en grundig redegjørelse for dette alternativet, ber departementet om innspill også på de alternative modellene. Departementet nevner at det kun foreligger lovforslag for det alternativet som det redegjøres for her.

Det konkrete alternativet innebærer at pensjonsordningen lukkes for nye medlemmer. De som allerede er medlemmer på lukketidspunktet, betaler medlemspremie og får opptjening som tidligere. Uttaksalderen økes fra 60 år til 62 år for medlemmer som er under 50 år når nye regler trer i kraft. Disse medlemmene vil da få pensjon fra de er 62 år til de fyller 67 år.

Bakgrunnen for at departementet konsentrerer seg om et alternativ der ordningen lukkes kun for nye medlemmer, er at dette i størst grad vil ivareta forutsigbarhet for de som allerede er medlemmer. Videre viser beregninger at et slikt lukkealternativ er det minst kostnadskrevenende. En lukking av fiskerpensjonen vil medføre at inntekten fra medlemspremie reduseres i takt med at antall medlemmer går ned. Å lukke ordningen både for nye medlemmer og for medlemmer under en gitt alder, vil medføre at antall medlemmer blir vesentlig redusert med umiddelbar virkning, noe som igjen vil gi et relativt stort umiddelbart inntektstap. I en situasjon der pensjonsordningen allerede er underdekket, og der fiskerne og næringen er forutsatt å dekke kostnadene, vil et slikt inntektstap kunne innebære at medlemspremie for de gjenværende medlemmene måtte

økes betraktelig, samt at omsetningsavgiften også må påregnes økes ytterligere. Dette vil være en naturlig konsekvens, selv om staten skulle bidra med en forholdsmessig andel av de totale kostnadene.

En lukking av ordningen kun for nye medlemmer, vil også medføre kostnader som må dekkes inn. Denne løsningen vil imidlertid ikke medføre en så umiddelbar inntektsreduksjon som beskrevet over. Også for en slik løsning, vil det være nødvendig å opprettholde medlemspremie og omsetningsavgift som beskrevet under innledningen over. Det vil fortsatt være en ikke ubetydelig underdekning i ordningen, og inntektene fra medlemspremie vil over tid bli redusert tilsvarende reduksjon av antall medlemmer. Departementet anser som et utgangspunkt at en inntektsreduksjon på grunn av redusert medlemstall, ikke uten videre vil måtte medføre en ytterligere økning av omsetningsavgiften, utover det som vil følge ved en videreføring av ordningen. Departementet anser det som formålstjenlig at pensjonsordningen avvikles, og det anses derfor som rimelig at staten bidrar til å sikre at dette målet oppnås. I og med at departementet anser det som ønskelig at ordningen avvikles, anses det å være rimelig at staten bidrar i en størrelsesorden tilsvarende kostnadene ved å videreføre ordningen.

Den største ulempen med å skulle lukke ordningen kun for nye medlemmer, er at det vil ta tid å få avviklet ordningen – opptil 50 år. Dette vil nødvendigvis medføre at det over år vil være fiskere som er omfattet av pensjonstrygden og fiskere som ikke er det. Departementet imøteser høringsinstansenes synspunkter på hvordan dette vil kunne oppleves blant de berørte.

Departementet legger for øvrig til grunn at et vedtak om å lukke ordningen kun for nye medlemmer nå, ikke utelukker at det på et senere tidspunkt vil kunne ses på om det er økonomi i ordningen til å foreta en raskere avvikling om dette skulle anses som ønskelig og hensiktsmessig. Det vil i så fall måtte ses på hvordan medlemmer med lang opptjening, skal kompenseres.

Departementet foreslår også at uttaksalder økes fra 60 år til 62 år, slik at pensjon utbetales i perioden fra 62 år til 67 år. Det er flere grunner til dette forslaget. Den viktigste grunnen er å tilpasse alderen for uttak av fiskerpensjon til laveste uttaksalder for alderspensjon i folketrygden, ordninger for avtalefestet pensjon i offentlig og privat sektor, privat tjenstepensjon og offentlig tjenstepensjon for 1963-kullet og yngre årskull.

Å foreta en slik endring for medlemmer som nærmer seg gjeldende pensjonsalder, vil etter departementets syn være for inngripende for dem dette gjelder. Det anses derfor å være aktuelt å gjøre en slik endring gjeldende for medlemmer som er under 50 år på det tidspunktet en eventuell lovendring trer i kraft. Forutsatt at en lovendring trer i kraft 1. januar 2023, vil endringen gjøres gjeldende for medlemmer født i 1973 eller senere, mens medlemmer født i 1972 eller tidligere vil kunne få utbetalt pensjon fra fylte 60 år.

Forslaget til endring innebærer at medlemmet må vente i to år med å kunne ta ut pensjon, sammenlignet med dagens regler. Det er imidlertid tenkt at pensjon fortsatt kun skal utbetales til medlemmet er 67 år. Den største forskjellen fra i dag vil derfor være at mottakeren får redusert antall år med pensjon fra sju år til fem år. Dette var for øvrig stønadsperioden også fra fiskerpensjonen ble etablert og fram til 1994.

I og med at forslaget ikke gis virkning for medlemmer som er 50 år eller eldre når nye regler trer i kraft, vil forslaget ikke gi noen økonomisk effekt før det har gått ti år etter ikrafttredelsen. De første som er omfattet av endringen, vil da fylle 60 år, men må vente to år med å ta ut pensjon. På dette tidspunktet vil det ha gått ti år uten at det er kommet nye medlemmer inn i fiskerpensjonsordningen. Forslaget vil derfor gi en positiv effekt på finansieringen på et tidspunkt der inntekter fra medlemspremie er blitt redusert.

Departementet anser at å endre periode for uttak av pensjon fra 60 – 67 år til 62 – 67 år ikke er en grunnlovsstridig tilbakevirkning. Departementet viser til at det fra da loven trådte i kraft i 1958 og fram til 1994, ble utbetalt pensjon i kun fem år. Det var først med virkning fra 1994 at pensjon er blitt utbetalt i sju år. Som departementet har redegjort for under punkt 5, ble det ved utvidelsen av utbetalingsperiode, både fra departementet og ved behandlingen i Stortinget, påpekt at forbedringene i ordningen kunne foretas på grunn av at økonomien ble ansett for å være god. Departementet anser at det er et moment ved dette vurderingen at hva som utbetales av pensjon, ikke på noen måte står i forhold til hva som er innbetalt av premie. For øvrig følger det direkte av loven, se § 31, at rettigheter etter loven kan endres, innskrenkes eller oppheves ved senere lov. Endringen gjelder dessuten kun de som er yngre enn 50 år når nye regler trer i kraft. De som berøres vil derfor ha minst ti år til å omstille seg med tanke på endringer i pensjonsreglene.

Det vises til lovforslaget.

6.4 Barnetillegg

Uavhengig av om ordningen vil bli videreført eller lukket, vurderer departementet at barnetillegget bør opphøre. Departementet la høsten 2020 (Prop. 15 L (2020–2021)) fram forslag om å avvikle forsørgingstilleggene til alderspensjon i folketrygden. Forslaget ble, med noen endringer, vedtatt i Stortinget før jul, jf. Innst. 127 L (2020–2021). Vedtaket innebærer blant annet at det fra og med 2022 ikke innvilges nye barnetillegg til alderspensjon fra folketrygden. Videre innebærer vedtaket at allerede innvilgede barnetillegg utbetales fullt til og med 2022 og deretter trappes gradvis ned til det er fullt utfaset fra og med 2025.

Ettersom forsørgingstillegg til barn i folketrygden vil være avviklet i løpet av få år, anser departementet at det heller ikke er grunnlag for å videreføre barnetillegg i fiskerpensjonen. Siden fiskerpensjonen kun gis i en begrenset periode, anser departementet at det ikke er nødvendig med noen forsert avvikling, men foreslår at de som mottar pensjon med barnetillegg når nye regler trer i kraft, får barnetillegget

videreført så lenge de mottar pensjon og barnet er under 18 år. I 2020 var det 108 pensjonister som mottok barnetillegg til sin fiskerpensjon. Tall fra perioden 2015 til 2020 viser at det har vært innvilget mellom ett og tre barnetillegg per år.

Det vises til lovforslaget.

7 Videreføring av ordningen

7.1 Innledning

Dersom pensjonstrygden for fiskere ikke blir lukket og avviklet, vil den naturlige konsekvens være at ordningen videreføres. Departementet vil her redegjøre for hva en videreføring vil innebære. Som redegjort for innledningsvis, er pensjonsordningen underfinansiert. For å kunne bedre finansieringen, slik at ordningen blir selvfinansiert, vil det være naturlig å se på muligheten for en ytterligere økning av inntektene, men også å redusere kostnadene.

Det forhold at pensjonsordningen ut fra beregningene som er foretatt, antas å kunne gå med overskudd fra 2034, er et moment som isolert kunne tale for at ordningen om ønskelig kan opprettholdes. Det hefter imidlertid en del usikkerhet ved beregningene, og nedsiderisikoen er stor dersom forutsetningene viser seg å ikke holde.

Beregningene forutsetter konstant omsetningsverdi. Faktisk omsetningsverdi framover vil imidlertid avhenge av en rekke faktorer som utvikling i priser og fiskeripolitikk. Dersom inntektene fra omsetningsavgiften viser seg å bli lavere enn forutsatt vil dette øke underdekningen og forskyve tidspunktet for når ordningen går i overskudd. Det er også en betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i medlemsbestanden, altså antallet betalende medlemmer. I beregningene er det forutsatt at antallet medlemmer reduseres med 3 prosent årlig fra 5 000 til en ny langsiktig likevekt på 3 500 medlemmer. Dersom medlemsbestanden utvikler seg på en annen måte enn forutsatt, vil dette kunne påvirke både den akkumulerte underdekningen i ordningen og tidspunktet for når ordningen vil gå med overskudd.

7.2 Mulige endringer

På samme måte som ved en lukking av pensjonsordningen, jf. punkt 0, vil det ved en videreføring være et naturlig grep å redusere utgiftene ved å heve uttaksalderen for pensjon fra 60 til 62 år. Å foreta en slik endring for medlemmer som nærmer seg gjeldende pensjonsalder, vil kunne anses å være for inngripende, også ved en videreføring. Det antas derfor å være aktuelt å gjøre en slik endring gjeldende for alle nye medlemmer og medlemmer som er under 50 år på det tidspunktet en eventuell lovendring trer i kraft.

Ordningen er forutsatt å dekkes av fiskerne og næringen. Ved en eventuell videreføring må næringen og fiskerne derfor dekke kostnadene gjennom medlemspremie og omsetningsavgift. Det må derfor påregnes fortsatt årlig premie- og avgiftsøkning til

ordningen er i balanse. Ved oppnådd balanse vil overskytende midler måtte gå til ny fondsoppbygging. Hvorvidt det på lengre sikt kan forventes redusert premie og/eller avgift vil avhenge av en helhetlig vurdering av situasjonen. Blant annet vil sammensetning av antall medlemmer og antall pensjonister være av betydning, sammen med hvor stabil inntekten fra omsetningsavgiften forventes å være og hva som realistisk kan forventes av avkastning av fond.

7.3 Kostnader

Akkumulert underdekning ved en videreføring av dagens ordning, med uendret medlemspremie og omsetningsavgift, er på noe usikkert grunnlag anslått til om lag 360 millioner kroner, fram til ordningen igjen er forventet å gå i balanse omkring 2034.

En endring i uttaksalder fra 60–67 år til 62–67 år vil som nevnt omfatte fiskere som har mer enn ti år igjen til pensjonsalder. Etersom nye regler tidligst antas å kunne tre i kraft fra 2023, vil en endring i uttaksalder først kunne gjelde ved uttak av pensjon fra 2033. Endring av uttaksalder vil derfor gi begrenset effekt for underdekningen, men vil være et positivt bidrag for pensjonsordningens økonomi framover i tid.

Ved en videreføring av gjeldende ordning, vil det måtte forventes at medlemspremie og omsetningsavgift trappes ytterligere opp til ordningen igjen går i balanse.

8 Om private pensjonssparingsordninger

Selvstendig næringsdrivende kan opprette innskuddspensjonsordning for seg selv med hjemmel i innskuddspensjonsloven § 2-3. Årlig sparing kan ikke overstige 7 prosent av samlet inntekt fra næringsvirksomhet mellom 1 og 12 G. Maksimalsatsen for årlig sparing ble fra 1. januar 2019 økt fra 6 prosent slik at det nå er mulig for selvstendige som ønsker det å tegne bedre ordninger enn tidligere.

Selvstendig næringsdrivende vil i tillegg kunne tegne individuell pensjonssparing etter IPS. IPS-ordningen er underlagt gunstig skattlegging. Innbetalinger til ordningen gir fradrag i alminnelig inntekt. Inntående beløp i ordningen er ikke gjenstand for formuesskatt, og avkastning skattlegges ikke løpende. Utbetalinger fra ordningen er skattepliktig som alminnelig inntekt.

9 Økonomiske og administrative virkninger

9.1 Kostnader ved departementets forslag

Departementets forslag om å lukke ordning for nye medlemmer samt å øke uttaksalderen for medlemmer under 50 år er med gjeldende satser for medlemspremie og omsetningsavgift anslått å gi en akkumulert underdekning på om lag 530 millioner kroner. Departementet legger til grunn at deler av denne underdekningen må bæres av næringen ved økt medlemspremie og økt omsetningsavgift. Å øke omsetningsavgiften med 0,05 prosentpoeng forventes å redusere den akkumulerte underdekningen til om

lag 405 millioner kroner. Å øke medlemspremien fra dagens nivå med 25 prosent, utover G-reguleringen, forventes å redusere den akkumulerte underdekningen til 410 millioner kroner. Staten er innstilt på å dekke deler av underdekningen og departementet anser at staten bør dekke et beløp som i størrelsesorden vil være det som følger av en videreføring av dagens ordning, det vil si om lag 360 millioner kroner.

Det har vært vurdert å lukke ordningen for nye medlemmer og medlemmer under 40 år, med samtidig økning av uttaksalder til 62 år for medlemmer mellom 40 og 50 år. Dette vil gi et klart større akkumulert underskudd enn å kun lukke for nye medlemmer. Dette skyldes at inntektene fra medlemspremie vil reduseres betraktelig.

Å lukke pensjonsordningen for nye medlemmer og medlemmer under 50 år er anslått å gi en akkumulert underdekning på om lag 970 millioner kroner.

Å lukke pensjonsordningen for nye medlemmer og medlemmer under 40 med, samtidig med en økning av uttaksalder til 62 år for medlemmer mellom 40 og 50 år, 50 år er anslått å gi en akkumulert underdekning på om lag 800 millioner kroner.

Departementet viser til at det i perioden 2015 til 2020 har vært innvilget mellom ett og tre barnetillegg per år og at forslaget om å avvikle barnetilleggene i svært liten grad vil påvirke ordningens utgifter.

9.2 Administrative kostnader

Å lukke ordningen for nye medlemmer antas å ikke medføre noen økning i kostnadene ved å administrere ordningen. Trolig vil administrative kostnader snarere over tid bli redusert, ved at antall medlemmer blir redusert.

10 Forslag til lovendringer

Departementet viser til avsnitt **6.3** der det framgår at departementet har vurdert ulike alternativer for lukking av ordningen, men der det er gitt en grundig redegjørelse for et konkret alternativ som departementet anser å ivareta hensyn til økonomien i ordningen og forutsigbarhet for medlemmene på god måte. Lovforslagene som presenteres i avsnittet her er i tråd med det alternativet.

10.1 Lovforslag

I lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere foreslås følgende endring:

§ 1 skal lyde:

Trygdepliktig etter denne lov er, med de unntak som følger av bestemmelser i § 1 A og i § 2, enhver som er ført på blad B i det registeret/manntallet som er satt opp etter § 4 i loven her.

Ny § 1 A skal lyde:

§ 1 A Den som per 1. januar 2023 ikke har medlemsuker i pensjonsordningen, er likevel ikke trygdepliktig etter denne lov.

§ 2 nr. 2 skal lyde:

2. Den som per 1. januar 2023 ikke har fylt 50 år, er unntatt fra trygdeplikt etter nr. 1 litra a tidligst når han har fylt 62 år.

§ 3 ny nr. 3 skal lyde:

3. Retten til frivillig medlemskap i trygden etter nr. 1 og nr. 2 gjelder ikke for den som er unntatt fra trygdeplikt etter § 1 A.

§ 6 nr. 2 andre punktum skal lyde:

For personer som per 1. januar 2023 ikke har fylt 50 år, er pensjonsalderen 62 år.

§ 7 nr. 3 oppheves.

§ 8 første ledd nytt andre punktum skal lyde:

Til den som per 1. januar 2023 ikke har fylt 50 år, ytes alderspensjon etter første punktum fra og med kalendermåneden etter den måned pensjonisten fyller 62 år.

§ 8 tredje ledd andre punktum oppheves.

§ 21 første og andre ledd skal lyde:

Den som ved fylte 60 år ikke har opparbeidet 750 premieuker, kan kreve den innbetalte pliktige og frivillige premie tilbakebetalt, dog med fradrag for de første 75 premieuker. *For den som per 1. januar 2023 ikke har fylt 50 år, kan krav etter første punktum ikke framsettes før fylte 62 år.*

Samme rett til tilbakebetaling av premie har enke/*enkemann* og barn etter en trygdet som dør før fylte 60 eller 62 år, *jf. første ledd.*

10.2 Ikrafttredelse og overgangsregler

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Den som mottar pensjon med barnetillegg ved lovens ikrafttredelse, får barnetillegget videreført så lenge han mottar pensjon og barnet er under 18 år.
3. Dør alderspensjonistens barn som det er gitt tillegg for etter punkt 2, løper tillegget ut den kalendermåneden hvori dødsfallet inntreffer.