

HØRINGSNOTAT

Utkast til endringer i forskrift 3. juli 2014 nr. 949 om overgangsregler for uførepensjon fra lovfestet offentlig tjenstepensjonsordning som er innvilget med virkningstidspunkt før 1. januar 2015

Utsendt: 21. november 2016
Høringsfrist: 6. januar 2017

1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring et utkast til forskrift om endringer i forskrift 3. juli 2014 nr. 949 om overgangsregler for uførepensjon fra lovfestet offentlig tjenstepensjon som er innvilget med virkningspunkt før 1. januar 2015, heretter kalt overgangsforskriften.

Overgangsforskriften gir bestemmelser om beregning av midlertidig uførepensjon og uførepensjon når det er innvilget uførepensjon med virkningspunkt før 1. januar 2015 fra Statens pensjonskasse, pensjonsordning for apotekvirksomhet mv., pensjonsordning for sykepleiere og pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Overgangsforskriften regulerer også hvordan uførepensjonen skal overføres til nytt regelverk, hva som skal skje ved eventuelle endringer i arbeidsevnen, og hva som skal skje ved eventuelle endringer i folketrygden. Overgangsforskriften er tidligere endret ved forskrifter 26. november 2014 nr. 1463, 18. desember 2014 nr. 1779 og 6. mai 2015 nr. 463.

Departementet legger til grunn at endringene i de lovfestede ordningene som foreslås her, også gis virkning for de øvrige offentlige tjenstepensjonsordningene.

Forslagene som sendes på høring her gjelder uføre som er blitt overført til nytt system, men hvor det senere skjer endringer som gjør at det utløses en (ny) folketrygdytelse. Forslagene omfatter to grupper uføre som hadde innvilget uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før 1. januar 2015:

- a) Personer som mottok gradert uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning i kombinasjon med uførepensjon fra folketrygden før 1. januar 2015, som senere får ytterligere nedsatt arbeidsevne, og i påvente av behandling av søknad om økt uføregrad har blitt innvilget arbeidsavklaringspenger (AAP).
- b) Personer som etter 31. desember 2014 får innvilget uføretrygd eller AAP fra folketrygden, og som i årene som inngår i beregningsperioden for folketrygdytelsen, har mottatt gradert uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning, innvilget før 2015.

Forslagene påvirker ikke ytelsene til personer som har blitt uføre etter 2014.

I avsnitt 2 redegjøres det kort for bakgrunnen for endringsforslagene. Avsnitt 3 redegjør nærmere for problemstillingen som omfatter personer som før 1. januar 2015 mottok gradert uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning i kombinasjon med uførepensjon fra folketrygden, og som senere får ytterligere nedsatt arbeidsevne. Denne problemstillingen omhandler hvilke endringer som skal betraktes som innenfor overgangsforskriften, og hvilke endringer som medfører at pensjonen skal beregnes etter nye regler.

Avsnitt 4 redegjør nærmere om problemstillingen som omfatter uføre som etter 31. desember 2014 får innvilget uføretrygd eller AAP fra folketrygden, og som i årene før det blir innvilget en folketrygdytelse mottok gradert uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning, innvilget før 2015. Mottak av gradert uførepensjon fra tjenstepensjonsordning før det blir innvilget AAP eller uføretrygd, kan gi en lav folketrygdytelse, noe som tidligere ville blitt kompensert gjennom bruttogarantien i tjenstepensjonsordningen.

Avsnitt 5 redegjør for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Avsnitt 6 redegjør nærmere for forslagene til forskriftsendringer. Utkast til endringsforskrift er tatt inn avsnitt 7 i notatet.

2. Bakgrunn

Ny uføretrygd erstattet uførepensjon fra folketrygden fra 1. januar 2015. Samtidig ble skattereglene for uføreytelser endret. Ny uføretrygd fra folketrygden skal erstatte den arbeidsinntekten som er falt bort på grunn av uførhet. Uføretrygden utgjør 66 prosent av et beregningsgrunnlag, eller minsteytelsen dersom denne er høyere. Beregningsgrunnlaget er fastsatt til gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt, begrenset oppad til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp, i de tre beste av de fem siste årene før inntektsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent.

Personer som hadde uførepensjon ved utgangen av 2014, har blitt overført til nye regler ved at nivået på ytelsen er videreført, men oppjustert for å ta hensyn til de nye skattereglene.

Uførepensjonen fra offentlige tjenstepensjonsordninger er tilpasset ny uføretrygd. Uførepensjonen er gjort om fra en bruttoordning til en nettoordning, dvs. at uførepensjonen beregnes uavhengig av folketrygdytelsen. Satsene for den nye uførepensjonen er tilpasset de nye beregningsreglene i folketrygden og de nye skattereglene. Størrelsen på uførepensjonen er satt slik at samlet inntekt etter skatt er på om lag samme nivå som før reformen.

De som mottok uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning ved utgangen av 2014, er blitt overført til nytt system ved at nivået på uførepensjonen er videreført med samme beløp som tidligere.

Hvordan og hvilke grupper som er overført til nytt system reguleres i forskrift om overgangsregler for uførepensjon fra lovfestet offentlig tjenstepensjonsordning som er innvilget med virkningstidspunkt før 1. januar 2015 (overgangsforskriften). Dersom det skjer endringer i pensjonene etter at uførepensjonen er overført til nytt regelverk, skal som hovedregel uførepensjon beregnes på nytt etter nye regler. Det er imidlertid ett unntak: dersom den eneste endringen er at uføregraden økes, skal uførepensjonen fortsatt beregnes etter overgangsreglene.

Hvor høy samlet ytelse uføre med offentlig tjenstepensjon og folketrygd hadde ved overgang til nytt regelverk, avhenger av et samspill mellom mange kompliserte regelverk: gammel uførepensjon fra folketrygden, gammel uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon, regler for samordning av offentlig tjenstepensjon og særskilte skatteregler for uføre. I noen tilfeller kan samlet ytelse for dem som er overført fra gammel ordning være svært høy. Dermed kan en omregning etter nye regler føre til at ytelsen går ned, og likevel være på et høyt nivå. I andre tilfeller går ytelsen opp når uførepensjonen beregnes på nytt. Så lenge inntekten er på nivå med det Stortinget har fastsatt som et riktig nivå for offentlig ansatte som blir uføre, og der endringer i folketrygden gjør det rimelig at uførepensjonen skal beregnes på nytt, gir overgangen til nytt regelverk rimelige utslag.

Departementet følger effektene av uførereformen løpende og vurderer behov for justeringer, dersom det skulle oppstå utilsiktede virkninger. Departementet foreslår nå justeringer i overgangsreglene for to ulike tilfeller der gjeldende overgangsregler gir urimelige utslag. Forslagene vil reversere utilsiktede innsparinger av uførereformen og vil kunne gi høyere tjenstepensjon enn det som følger av dagens regler for to grupper av personer som mottok uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før 2015.

3. Beregning av ny uførepensjon når økt uføretrygd avløser arbeidsavklaringspenger som har vært gitt i påvente av at krav om uføretrygd ferdigbehandles

Personer som mottok hel eller gradert uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon før ny ordning ble innført, har blitt overført til nytt system ved at nivået på uførepensjonen er videreført med samme beløp som tidligere. Hvordan og hvilke grupper som er overført til nytt system reguleres i overgangsforskriften, jf. forskrift 3. juli 2014 nr. 949 om overgangsregler for uførepensjon fra lovfestet offentlig tjenstepensjonsordning som er innvilget med virkningstidspunkt før 1. januar 2015. For den enkelte kan uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen bli svært forskjellig, avhengig av om den beregnes etter overgangsforskriften, eller om den beregnes etter nye regler.

I § 1 om virkeområde går det fram at forskriften gjelder beregning av midlertidig uførepensjon og uførepensjon når det er innvilget uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen med virkningstidspunkt før 1. januar 2015. I § 4 første ledd (hovedregelen) går det fram at etter at ny uførepensjon er beregnet etter overgangsforskriften, gjelder bestemmelsene i tjenstepensjonslovene, men med enkelte unntak. Disse unntakene går fram av § 4 andre og tredje ledd. Ved endringer utover det som går fram av § 4 andre og tredje ledd skal uførepensjonen fullt ut skal beregnes etter tjenstepensjonslovene, dvs. etter nytt regelverk.

§ 4 fjerde ledd har bestemmelser om hvilke endringer som medfører at uførepensjon innvilget før 2015 skal omregnes etter nytt regelverk. Her går det fram at dersom det er innvilget hel eller gradert uførepensjon før 2015 uten at det er innvilget ytelse fra folketrygden eller avtalefestet pensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før fylte 65 år, og det senere blir innvilget slike ytelser, skal uførepensjonen fullt ut beregnes etter tjenstepensjonslovene. Det går også fram at når det er innvilget hel eller gradert gammel uførepensjon i kombinasjon med AAP i folketrygden, skal uførepensjonen fullt ut beregnes etter tjenstepensjonslovene når det innvilges uføretrygd i folketrygden.

§ 4 fjerde ledd er ikke uttømmende og nevner ikke alle typer endringer som medfører at uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen skal omregnes etter nytt regelverk. For eksempel er tilfeller hvor det ytes en gradert konvertert uførepensjon i tjenstepensjonsordningen i kombinasjon med en gradert konvertert uføretrygd fra folketrygden og det senere – på grunn av økt uførhet – innvilges AAP fra folketrygden, ikke nevnt i forskriften. Endringer som ikke er omtalt i § 4 fjerde ledd må likevel forstås som endringer som innebærer at uførepensjonen skal omregnes etter nytt regelverk så lenge de ikke faller inn under unntakene som går fram av andre og tredje ledd. Endringer utover det som går fram av § 4 andre og tredje ledd, betyr altså at uførepensjonen fullt ut skal beregnes etter tjenstepensjonsloven, dvs. etter nytt regelverk.

Departementet viser til at Trygderetten i sine kjennelser 3. og 24. juni d.å. i ankesaker 16/00493 og 16/00813 har lagt til grunn en slik forståelse av overgangsforskriften.

For personer som mottok en gradert uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning i kombinasjon med uførepensjon fra folketrygden før 2015, og som siden blir mer uføre, har det altså betydning om det innvilges uføretrygd med økt uføregrad direkte eller om uføretrygden for en periode suppleres med arbeidsavklaringspenger (AAP). Dersom uføregraden i folketrygden økes direkte, det vil si uten en periode med AAP, blir uførepensjonen fra tjenstepensjonen videreført etter de gamle beregningsreglene. Dersom det innvilges AAP, for en

kortere eller lengre periode, blir uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen reberegnet etter nye regler. Dette kan i enkelttilfeller gi til dels betydelige utslag i pensjonen.

En gruppe delvis uføre får på grunn av saksbehandlingstiden i Arbeids- og velferdsetaten innvilget AAP i en kort mellomperiode i påvente av at uføresøknaden skal behandles, jf. folketrygdloven § 11-13 første ledd bokstav c. AAP kan gis i 4 + 4 måneder i påvente av at uføresøknaden behandles. Etter departementets syn er det urimelig at uførepensjonen fra en offentlig tjenstepensjonsordning i stor grad skal påvirkes av at det for en kort mellomperiode har vært innvilget AAP i påvente av at uføresøknaden skal behandles. Departementet foreslår derfor en endring i overgangsforskriften slik at det går fram at de som mottar AAP i påvente av at uføresøknaden ferdigbehandles, skal omfattes av beregningsbestemmelsene i overgangsforskriften § 4 tredje ledd når AAP senere erstattes av økt uføretrygd fra folketrygden. Uføretrygd som avløser AAP som er innvilget etter folketrygdloven § 11-13 første ledd bokstav c), vil da betraktes som en økning i uføregrad og føre til en tilsvarende økning i uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen.

Dette betyr at personer som mottok delvis uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon ved inngangen til 2015, i kombinasjon med en konvertert uføretrygd, og som senere får AAP mens uføresøknaden ferdigbehandles, skal omfattes av overgangsforskriften § 4 tredje ledd når AAP senere erstattes av økt uføretrygd i folketrygden. En slik løsning forutsetter at tjenstepensjonsleverandørene kontakter Arbeids- og velferdsetaten i saker hvor det viser seg at AAP utbetales i en kortere periode enn 9 måneder. Dette for å bringe på det rene om AAP ble innvilget med hjemmel i folketrygdloven § 11-13 første ledd bokstav c.

Departementet forslår samtidig nødvendige presiseringer i § 4 fjerde ledd, for at det skal gå klart fram hvilke typer endringer i folketrygden som medfører at pensjonen fra tjenstepensjonsordningen skal omregnes etter nytt regelverk.

Departementet forslår at endringene gis virkning fra 1.1.2015. En forskriftsendring med virkning tilbake fra 1. januar 2015, vil innebære administrative merkostnader for pensjonsleverandørene.

Det vises til endringsforskriften § 4 tredje ledd nytt andre punktum og § 4 fjerde ledd nytt andre punktum.

4. Tillegg i midlertidig uførepensjon og uførepensjon for personer som før 2015 mottok uførepensjon uten ytelser fra folketrygden

Inngangsvilkåret for folketrygdens uføreytelse ble i all hovedsak videreført ved overgangen fra den gamle uførepensjonen til ny uføretrygd. Vilkåret for å få uføretrygd er at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50 prosent. For personer som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) når krav om uføretrygd settes fram, er vilkåret minst 40 prosent, men samtidig er vilkåret for å få innvilget AAP i utgangspunktet at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Dersom uførheten skyldes yrkesskade, er vilkåret 30 prosent. Tidligere har det ikke vært noen nedre grense for å få uførepensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene. Det har også vært mulig å benytte et annet sykdomsbegrep enn det som benyttes i folketrygden. Som følge av dette har en del offentlig ansatte mottatt en uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen uten

motsvarende folketrygdytelse i en periode før det blir innvilget en folketrygdytelsen I ny uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er imidlertid vilkåret at inntektsevnen er nedsatt med minst 20 prosent, og det er lovfestet at det samme sykdomsbegrep som i folketrygden som gjelder.

Ny uføretrygd beregnes på bakgrunn av pensjonsgivende inntekt i de tre beste av de fem siste årene før inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten (uføretidspunktet). For AAP er det pensjonsgivende inntekt i de tre siste årene før samme tidspunkt som er av betydning for ytelsen. Beregningsgrunnlaget i uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er inntekt i medlemspliktig stilling før inntektsevnen ble nedsatt. For offentlig ansatte som fyller vilkårene for uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, men ikke fyller vilkårene for AAP eller uføretrygd, blir uførepensjonen fra tjenstepensjonen høyere slik at den kompenserer for at det ikke ytes en folketrygdytelse.

Dersom man i en periode har mottatt uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen og vilkårene for en folketrygdytelse senere blir oppfylt, fordi inntektsevnen blir ytterligere nedsatt, vil folketrygdytelsen bli beregnet for en periode da den pensjonsgivende inntekten er redusert, det vil si bare ut fra inntekten som vedkommende har hatt i reststillingen.

Pensjonsgivende inntekt i de siste årene før uføretidspunktet har alltid hatt betydning for beregning av folketrygdytelsen. Med ny uføretrygd er disse årene imidlertid av større betydning enn de var med den gamle uførepensjonen. AAP, og de ytelsene denne ordningen avløste, har siden 2002 blitt beregnet på bakgrunn av inntekten i de tre siste årene. Mottak av en uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning uten motsvarende folketrygdytelse som følge av at folketrygdytelsens inngangsvilkår ikke er oppfylt, har altså også tidligere kunnet medføre en lav folketrygdytelse, dersom inntektsevnen senere blir ytterligere nedsatt. Fram til 2015 ble imidlertid tjenstepensjonen tilsvarende høyere i tilfeller der folketrygdytelsen kun ble beregnet på bakgrunn av inntekten i reststillingen ved siden av en gradert uførepensjon.

Fra og med 2015 blir uførepensjonen fra offentlige tjenstepensjonsordninger beregnet uavhengig av størrelsen på folketrygdytelsen som man eventuelt mottar samtidig. Redusert folketrygdytelse betyr derfor redusert samlet ytelse.

Personer som blir innvilget ny uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning der inntektsevnen er nedsatt med mindre enn det som kreves for å få innvilget uføretrygd eller AAP fra folketrygden, har ingen garanti for hva samlet ytelse vil være dersom inntektsevnen skulle bli ytterligere nedsatt. Mottak av gradert uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen uten ytelse fra folketrygden innebærer dermed en risiko for en lav samlet ytelse dersom inntektsevnen blir ytterligere nedsatt. Departementet viser til at dette er en konsekvens av lavere inngangsvilkår i tjenstepensjonsordningen enn i folketrygden. Departementet viser videre til at personer som over en lengre periode jobber redusert, og som senere får inntektsevnen redusert med minst 50 prosent, vil få en lavere folketrygdytelse. Dette gjelder helt generelt, både delvis uføre som i perioden med redusert stilling har mottatt en uførepensjon fra en offentlig eller privat tjenstepensjonsordning, og personer uten tjenstepensjonsordning som ikke har fått noen form for kompensasjon for det inntektstapet en nedsatt stillingsandel tilsier. Folketrygdytelsen og eventuell tjenstepensjon blir likt beregnet for alle, men personer som har en uførepensjonsordning som gjør at man kan motta uførepensjon før man fyller vilkåret i folketrygden, har en høyere inntekt i denne perioden. Samlet inntekt mens man mottar en folketrygdytelse er naturlig

nok også høyere dersom man har uføredekning fra en offentlig eller privat tjenstepensjonsordning. Med gjeldende regelverk påvirkes offentlig ansatte med ny uførepensjon av folketrygdens inngangsvilkår på samme måte som ansatte i privat sektor, både personer med uføredekning i tjenstepensjonsordningen og de uten slik uføredekning. Departementet mener det ikke bør innføres regler som unntar offentlige ansatte fra virkningen av folketrygdens inngangsvilkår.

Personer som før 2015 ble innvilget uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning, ble innvilget en ytelse med en bruttogaranti. Det vil si at uføre der inntektsevnen var nedsatt mindre enn det som kreves for å få rett til en uføreytelse fra folketrygden, var garantert minst 66 prosent av pensjonsgrunnlaget i samlet ytelse, også dersom de senere ble innvilget en ytelse fra folketrygden, hvis de hadde full opptjening i tjenstepensjonsordningen. Dette gjaldt også når folketrygdytelsen ble beregnet ut fra pensjonsgivende inntekt i år der man mottok en gradert uførepensjon fra folketrygden. Nye regler i folketrygden og i de offentlige tjenstepensjonsordningene fra 1. januar 2015 endret ikke størrelsen på utbetalingen fra tjenstepensjonsordningen for dem som allerede mottok en slik ytelse. Dersom det i slike tilfeller senere blir innvilget en folketrygdytelse, skal imidlertid uførepensjonen ifølge overgangsforskriften § 4 fjerde ledd beregnes på nytt etter nye regler, og det gjelder da ingen garanti for nivået på samlet ytelse. Dersom folketrygdytelsen ble innvilget før 1. januar 2015, ble en eventuelt lavere folketrygdytelse kompensert gjennom tjenstepensjonsordningen som følge av bruttogarantien.

To personer med uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning med uføregrad på 40 prosent, kan for eksempel etter fem år få økt uføregraden til 50 prosent, slik at det også innvilges en folketrygdytelse. En av personene får økt uføregraden i desember 2014, mens den andre får økt uføregraden i januar 2015. I det første tilfellet er samlet ytelse ikke påvirket av om folketrygdytelsen er beregnet ut fra en full inntekt eller ikke, mens et lavt beregningsgrunnlag i det andre tilfellet vil slå fullt ut i samlet ytelse. Dersom uføregraden senere øker ytterligere til 100 prosent, vil begge ytelser i begge tilfeller fordobles, og forskjellen i samlet ytelse fordobles også. Som 100 prosent ufør kan forskjellen utgjøre mer enn 150 000 kroner årlig.

Etter departementets vurdering bør regelverket justeres for uføre som ble innvilget en delvis uførepensjon med bruttogaranti før 2015, og som senere får innvilget en ny folketrygdytelse. Det er etter departementets vurdering ikke rimelig at samlet ytelse i slike tilfeller blir redusert som følge av at folketrygdytelsen er beregnet ut fra en periode der man da kombinerte en deltidsstilling med en gradert uførepensjon med bruttogaranti fra en offentlig tjenstepensjonsordning.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det innføres regler i forskriften som sier at uføre som mottok en gradert uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon før 2015 i slike tilfeller skal få utbetalt et tillegg i tjenstepensjonen. Forslaget innebærer at tillegget fastsettes til differansen mellom 66 prosent av det pensjonsgrunnlaget som uførepensjonen var beregnet etter og summen av faktisk folketrygdytelse og ny uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen. Tillegget justeres for tjenestetid i ordningen og uføregrad. Videre avkortes tillegget mot samtidig arbeidsinntekt på samme måte som uførepensjonen for øvrig. Personer som første gang får uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning etter 2014, og som dermed bare har mottatt ny uførepensjon, har ikke blitt innvilget en ytelse med noen bruttogaranti. Departementet presiserer at det foreslåtte tillegget forbeholdes personer som mottok en uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før 2015.

Departementet foreslår at endringen gis virkning fra 1.1.2015. En forskriftsendring med virkning tilbake fra 1. januar 2015, vil innebære administrative merkostnader for leverandørene. Det vises til endringsforskriften ny § 4 a.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag om ny uføretrygd i folketrygden ble fremmet for Stortinget 27. mai 2011, jf. Prop. 130 L (2010–2011). Blant annet av hensyn til personer som har hatt en svak inntektsutvikling før uføretidspunktet, ble det foreslått at beregningsperioden for uføretrygden skulle være de fem siste årene før uføretidspunktet. Det ble også vurdert en lengre beregningsperiode, men fem år ble vurdert å være en lang nok periode.

Ny uførepensjon i de offentlige tjenstepensjonsordningene ble fremmet for Stortinget 4. oktober 2013, jf. Prop. 202 L (2012–2013). Departementet foreslo at personer som hadde uførepensjon når nye regler trådte i kraft, skulle beholde det samme beløpet i uførepensjon. Det ble videre foreslått at departementet i forskrift skulle fastsette regler for hva som skulle skje ved senere endringer av pensjonene. I høringsnotat 21. mars 2014 foreslo departementet at for uføre som ved utgangen av 2014 bare mottok uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, og hvor det senere blir innvilget en folketrygdytelse, skal uførepensjonen beregnes etter nye regler. Begrunnelsen var at den nye uførepensjonen er tilpasset nivået på disse ytelsene og de nye skattereglene.

Ny uførepensjon vil i mange tilfeller gi en lavere utbetaling fra tjenstepensjonsordningen enn med gammel uførepensjon. Også samlet inntekt etter skatt kan bli lavere med nye regler. Samlet ytelse med nye regler er likevel om lag på samme nivå som med gamle regler. Det ble imidlertid ikke tatt høyde for at folketrygdytelsen kunne bli lav som følge av at den ble beregnet ut fra en periode der inntektsevnen var redusert fordi man mottok en gradert uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen. I slike tilfeller står ikke reduksjonen i utbetalingen fra tjenstepensjonsordningen i forhold til den folketrygdytelsen man blir innvilget.

I Prop. 202 L og høringsnotat 21. mars 2014 ble det som sagt forutsatt at gradert uføre som ble overført til ny gradert uføretrygd og ny gradert uførepensjon, fortsatt skal få videreført uførepensjonen dersom uføregraden øker. Det ble imidlertid ikke tatt høyde for at det i noen tilfeller for en kort periode kan bli innvilget AAP, mens søknaden om økt uføregrad blir behandlet.

Gjeldende regler gir derfor en ikke tilsiktet innsparing for tjenstepensjonsordningene i tilfeller der uføre med lav uføregrad og uførepensjon kun fra en tjenstepensjonsordning, og der man senere også fyller vilkårene for en folketrygdytelse. Det samme gjelder tilfeller der uførepensjonen blir redusert som følge av at den blir beregnet etter nye regler når uføregraden blir økt etter en kort periode med mottak av AAP. Forslagene her vil reversere disse utilsiktede innsparingene.

Bestemmelsen i § 4 tredje ledd nytt andre punktum vil innebære at uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen, fra det tidspunktet AAP innvilget etter folketrygdloven § 11-13 første ledd bokstav c erstattes av uføretrygd med økt uføregrad, blir beregnet ut fra samme grunnlag som ble benyttet i januar 2015. Dette vil normalt innebære at uførepensjonen blir høyere enn det som følger av dagens regler. Endringen innebærer dermed høyere utgifter for tjenstepensjonsordningene. Endringen vil omfatte en begrenset gruppe av uføre med offentlig

tjenestepensjon. Personer som omfattes er bare de som mottok en gradert uføretrygd 1. januar 2015, som siden har fått innvilget AAP etter den aktuelle bestemmelsen, og som etter inntil 8 måneder får innvilget uføretrygd med høyere uføregrad.

Endringen foreslås å gis virkning fra 1. januar 2015. Personer som allerede har fått AAP – innvilget etter denne bestemmelsen og som senere er avløst av uføretrygd – skal få etterbetalt økningen i uførepensjon for den perioden som er tilbakelagt. Dersom endringen innebærer lavere uførepensjon, skal det ikke kreves tilbake pensjon for tilbakelagte perioder.

Om lag 750 uføre med offentlig tjenestepensjon anslås å få innvilget et tillegg etter § 4 a for 2015, for 6 måneder i gjennomsnitt. Tillegget anslås å utgjøre 60 000 kroner på årsbasis i gjennomsnitt. Tillegget vil mottas til fylte 67 år, noe som på usikkert grunnlag anslås å være fire år i gjennomsnitt. Det antas at nye mottakere av et slikt tillegg vil reduseres noe over tid, som følge av at det blir en stadig lavere andel av de uføre som har en uførepensjon innvilget før 1. januar 2015, men at gjennomsnittlig periode man mottar et slikt tillegg samtidig vil øke noe over tid.

På usikkert grunnlag antas det at om lag 4 000 av de 15 000 uføre som ble overført til nytt system med en ikke-samordnet uførepensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning, på et senere tidspunkt vil kvalifisere til det foreslåtte tillegget. Samlede utgifter til tillegget anslås å utgjøre om lag 90 millioner kroner i 2017. At reglene foreslås med virkning fra 1. januar 2015 innebærer at det også skal etterbetales tillegg for 2015 og 2016, noe som anslås samlet sett til 80 millioner kroner. Utgiftene anslås å øke til drøye 120 millioner kroner i 2018 og deretter reduseres gradvis over tid til å utgjøre under 10 millioner kroner i 2030. Utgiftene vil fordeles mellom SPK og øvrige offentlige tjenestepensjonsordninger. Det antas at mer enn halvparten av utgiftene vil være i SPK.

Merutgiftene til et slikt tillegg tilsvarer en ikke tilsiktet innsparingseffekt av uførereformen. Innsparingene er fordelt mellom lavere utgifter til uføretrygd i folketrygden og uførepensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene, mens merutgiftene til tillegget i sin helhet tilfaller tjenestepensjonsordningene.

6. Nærmere om forslagene til forskriftsendringer

Overgangsforskriften § 4 har bestemmelser om forholdet til tjenestepensjonslovene, det vil si hvordan uførepensjonen skal beregnes når det skjer endringer etter konverteringen. Forskriften § 4 inneholder regler om hvilke type endringer som innebærer at uførepensjonen skal beregnes på nytt etter nye regler, og hvilke endringer som innebærer at uførepensjonen fortsatt skal beregnes etter overgangsreglene.

Forslaget til endring i § 4 tredje ledd, ved et nytt andre punktum, gjelder personer med gradert gammel uførepensjon, som ved ytterligere redusert inntekts- eller arbeidsevne får innvilget arbeidsavklaringspenger i påvente av at kravet om økt uføretrygd skal ferdigbehandles. Arbeidsavklaringspengene er i slike tilfeller innvilget etter folketrygdloven § 11-13 første ledd bokstav c. Når arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen eventuelt senere avløses av en økt uføretrygd, skal uførepensjonen beregnes etter § 4 tredje ledd første punktum, det vil si på grunnlag av det fiktive pensjonsgrunnlaget, tjenestetiden og den nye uføregraden.

Forslaget til endringene i overgangsforskriften § 4 fjerde ledd andre punktum innebærer en mer generell utforming av bestemmelsen, uten materielle endringer. Etter forslaget vil det gå klart fram av bestemmelsen at enhver endring med hensyn til innvilgelse og bortfall av ytelser fra folketrygden eller avtalefestet pensjon før fylte 65 år vil medføre ny beregning. Det er etter departementets vurdering hensiktsmessig med en slik klargjøring av bestemmelsen.

I ny § 4a foreslås det at det skal gis et tillegg til ny uførepensjon i visse tilfeller. Forslaget til første ledd angir hvem som skal ha slikt tillegg, det vil si personer som før 1. januar 2015 hadde brutto delvis uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen uten motsvarende ytelse i folketrygden. Andre og tredje ledd har bestemmelser om beregningen av tillegget, som er ment å dekke opp for at et lavt beregningsgrunnlag i uføretrygden gir en samlet ytelse som er lavere enn garantinivået i gammel uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, som følge av at denne gruppen har hatt inntekt fra deltidsstilling på grunn av delvis uførhet.

Departementet foreslår at endringene trer i kraft straks og gis virkning fra 1. januar 2015.

7. Utkast til endringsforskrift

I

I forskrift 3. juli 2014 nr. 949 om overgangsregler for uførepensjon fra lovfestet offentlig tjenstepensjonsordning som er innvilget med virkningstidspunkt før 1. januar 2015 gjøres følgende endringer:

§ 4 tredje ledd skal lyde:

Dersom det er innvilget gradert gammel uførepensjon og personens inntekts- eller arbeidsevne reduseres ytterligere, skal uførepensjonen beregnes på grunnlag av det fiktive pensjonsgrunnlaget, tjenestetiden og den nye uføregraden. *Det samme gjelder når økt uføretrygd avløser arbeidsavklaringspenger som har vært innvilget etter folketrygdloven § 11-13 første ledd bokstav c.*

§ 4 fjerde ledd skal lyde:

Dersom det er innvilget hel eller gradert gammel uførepensjon uten at det er innvilget ytelse fra folketrygden eller avtalefestet pensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før fylte 65 år, og det senere blir innvilget slike ytelser, skal uførepensjonen fullt ut beregnes etter tjenstepensjonslovene. *Det samme gjelder når en av ytelsene erstattes av en annen ytelse som nevnt eller faller bort.*

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4 a. Tillegg til ny uførepensjon

Det gis et tillegg etter andre ledd til ny uførepensjon til personer som har gammel delvis uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, uten motsvarende ytelse i folketrygden, og som 1. januar 2015 eller senere får arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd fra folketrygden .

Tillegget skal fastsettes til et beløp svarende til differansen mellom 66 prosent av pensjonsgrunnlaget uførepensjonen var beregnet etter og summen av faktisk folketrygdytelse og ny uførepensjon.

Tillegget skal justeres for uføregrad og reduseres mot arbeidsinntekt på samme måte som uførepensjonen for øvrig.

II

Endringene trer i kraft straks og gis virkning fra 1. januar 2015.