



Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

30. mai 2017

Høring - NOU 2017:3 Folketrygdens ytelser til etterlatte

Vi viser til departementets høringsbrev av 23.2.2017 vedlagt NOU 2017:3 Folketrygdens ytelser til etterlatte - forslag til reform.

Organisasjonene LO-kommune, LO-stat, Unio, YS og Akademikerne forstår behovet for å gjennomgå etterlatteytelsene i Folketrygden. Disse har i liten grad vært gjennomgått siden innføringen i 1967. Vi er enige i at mange samfunnsmessige forhold har endret seg siden den gang, noe som kan tilsi en vurdering av ytelsenes treffsikkerhet.

Utredningen peker på at ekteskap som tildelingskriterium for en trygdeytelse kan være vanskelig når antall ekteskap har gått ned og antall samboerskap gått opp. Videre er antall år en er i ekteskap gått ned, blant annet som følge av senere alder for inngåelse av ekteskap og familieetablering. Antall skilsmisser har tredoblet seg og flere gifter seg mer enn en gang. Kvinners yrkesdeltakelse har økt betydelig siden 1967, antall barn i husholdninger har gått ned. Økt innvandring skaper større variasjon i kulturbakgrunn og familiemønstre.

Dette samt pensjonsreformens mål om å styrke arbeidslinja og framtidig bærekraft i pensjonssystemet samt økt individualisering i pensjonssystemet, krever ifølge utredningen endringer i dagens etterlatteytelser. Vi er enige i at endringene må styrke arbeidslinja, samtidig må det tas tilstrekkelig hensyn til de som allerede er omfattet av dagens regelverk.

Sett i lys av mandatet legger utvalget vekt på i hvilken grad endringsforslagene stimulerer til økt arbeidstilbud og i hvilken grad de bidrar til innsparinger i folketrygdens utgifter. Det nevnes at folketrygdens formål er "*å gi økonomisk og sosial trygghet*" og å "*bidra til utjevning av inntekt og levekår*", men i tråd med mandatet gis slike hensyn liten vekt i vurderingene. Utvalget skal ifølge mandatet "*legge til grunn at etterlattepensjon- og barnepensjon ytelsene skal beskattes som uføretrygd*", dvs. skattes som lønnsinntekt. Samlet gir dette betydelige innstramming i ytelsene og spart proveny.

Innsparingen av utvalgets samlede forslag er beregnet til samlet 450 mill. kroner årlig i 2025 og 2,5 mrd. kroner per år rundt 2050. Dette representerer betydelige innsparinger som har sitt motstykke i reduserte ytelser til i all hovedsak kvinner. Vi viser til våre kommentarer om kjønnsgapet mht. pensjon og fastholder at dette er et endringsforslag med betydelig kjønnskjev effekt.

Sammenlignet med hva som er vedtatt i pensjonsreformen så langt, er avviklingen av gjenlevendetillegget for alderspensjon og uføretrygd til gjenlevende det klareste eksemplet på ren nedbygging og innstramming – altså avvikling av ytelser fra folketrygden som ikke erstattes av noe annet.

Utvalget er kritisk til at valg av samboerform skal være avgjørende for retten til etterlatteytelser, og ber om at det blir vurdert om også langvarig samboerskap bør gi samme rett som i dag er begrenset til ekteskap. Vi er enig med utvalget på dette punktet. Det gjelder alle de ulike etterlatte-ordningene omtalt nedenfor, det bør også gjelde samboere uten felles barn.

Forslagene øker pensjonsgapet mellom kvinner og menn

Vi vil påpeke at det fortsatt er store kjønnsforskjeller når det gjelder lønn, yrkesdeltakelse og pensjon i Norge. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet innebærer at vi fortsatt har et stort likelønnsproblem. I 2015 utgjør kvinners lønn 86 prosent av menns. I tillegg jobber kvinner deltid i langt større grad enn menn, noe utredningen også beskriver.

Dette medfører et pensjonsgap mellom menn og kvinner som ikke er beskrevet i rapporten. Dette er imidlertid beskrevet i EU-rapporten Gender Gap in Pensions¹ som viser at Norge på ingen måte fremstår som et av de mest likestilte land i verden, i motsetning til hva NOU 2017:3 beskriver at Norge ofte oppfattes som. EU-rapporten beskriver i kapittel 2 et pensjonsgap i Norge som er om lag dobbelt så stort som lønnsgapet. Vi antar dermed at utformingen av pensjonsreglene gir et stort bidrag til dette gapet. Etterlatteytelsene har frem til i dag bidratt til utjevning av inntekter mellom kvinner og menn. 76 prosent av de gjenlevende ektefellene i folketrygden er kvinner, og etterlattepensjon utgjør et klart større bidrag i kvinners totale inntekt sammenliknet med menn.

Organisasjonene er derfor bekymret for at pensjonsgapet mellom menn og kvinner vil øke dersom forslagene blir vedtatt. Dette er allerede påpekt blant annet av forskerne Elin Halvorsen og Aksel West Pedersen som i en artikkel² fra mars 2017 viser til at kjønnsforskjellene i årlig pensjon vil øke med 3 prosent i kvinners disfavør for personer født

¹ http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/documents/130530_pensions_en.pdf

² <http://www.dagbladet.no/kultur/umoderne-ytelser-til-etterlatte/67366809>

etter 1963 dersom forslagene gjennomføres. De som rammes av dette er dagens yrkesaktive i 50-årene og yngre som også omfattes fullt ut av ny folketrygd. Organisasjonene vil klart advare mot forslag som øker pensjonsgapet mellom menn og kvinner.

I Sverige beskriver utredningen Jamstallda pensioner³ fra 2016 enkepensjonens betydning for kvinners pensjonsnivå og viser at det i liten grad har skjedd endringer i yrkesdeltakingen blant kvinner etter 1990 da enkepensjonen ble gjort tidsbegrenset, men med lange overgangsregler. Den utjevneende effekt enkepensjonen har hatt mellom kjønnene er nå avtakende på grunn av endringen til tidsbegrenset ytelse. Som følge av utredningen har Sverige nylig laget en handlingsplan⁴ for likestilte pensjoner hvor enkepensjonens betydning inngår. Det hadde etter vårt syn vært en fordel om NOU 2017:3 i større grad hadde beskrevet pensjonsgapet mellom kvinner og menn og tydeligere vist endringsforslagenes betydning for kjønnsgapet mellom kvinner og menn i Norge slik man nå gjør i Sverige.

Organisasjonene er videre bekymret for at forslagene vil fremtvinge private, forsikrede løsninger for de som har råd til dette. Dette vil innebære en privatisering av noe som tidligere var forsikret i folketrygden. Det må forventes at forsikringsmarkedet i økende grad vil tilby og markedsføre forsikringsprodukter målrettet mot ektefelles bortfall dersom endringsforslagene vedtas. Vi mener dette vil medføre økte og uønskede forskjeller og en betydelig endring av folketrygdens fordelingsprofil og målsetting om sikring av tilvont levestandard.

Ytelser til etterlatte partner under 67 år

Er den etterlatte partner under 67 år gir folketrygden i dag en etterlattepensjon på 1 G pluss 55 prosent av avdødes tilleggspensjon. Ytelsen varer fram til etterlatte fyller 67 år eller tar ut egen folketrygd eller offentlig AFP, eller inngår nytt ekteskap. Ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt.

Utvalget vil endre etterlattepensjonen til partner under 67 år til en ytelse med fast sats og bare tre år fra dødsfallet. Ytelsen kan forlenges med inntil 2 nye år når den etterlatte tar utdanning eller mottar tiltak med sikte på framtidig arbeid. Det foreslås en sats på 2,25 G uavhengig av avdødes inntekt. Det antas at 2,25 G med lønsskatt (som foreslås pensjonsgivende) gir et tilsvarende nivå etter skatt som 2 G med dagens skatteregler. Avkortningen foreslås satt til 45 prosent av inntekt ut over 0,5 G. Det skal ikke skilles etter alder. Videre vil en ha aktivitetskrav på linje med bl.a. dagpenger, slik at ytelsen faller bort om mottaker ikke er aktiv nok for å få eget arbeid.

Begrunnelsen for endringen er å stimulere til arbeid. Å miste en ytelse er en sterk stimulans til å skaffe seg arbeid, men jo eldre en er jo vanskeligere er det å få arbeid selv om en skulle ønske dette. Å endre ytelsen slik utvalget foreslår kan derfor få dramatisk virkning for de som pga. alder eller andre personlige forhold (eks. manglende yrkeserfaring fra tiden før partners død) ikke får seg lønnet arbeid. En risikerer i praksis å overføre ytelsen fra staten ved folketrygden til kommunene ved sosialstønad.

³ http://www.regeringen.se/49e105/contentassets/606495c8c331429a8b812eb24e93e25b/jamstallda-pensioner-ds-2016_19.pdf

⁴ <http://www.regeringen.se/48f3f5/contentassets/403fa31eb314440ab150c0bc962cb3e2/handlingsplan-for-jamstalldapensioner.pdf>

Organisasjonene viser til at de som rammes hardest av denne endringen er de som før partnerens dødsfall ikke har vært i arbeid som gir inntekt nok til egen forsørgelse etter dødsfallet, og som vanskelig kan skaffe seg slike inntekter etter 3 år med ny ytelse. Organisasjonene mener at forslaget bør endres slik at en for de som har nådd en viss alder fortsetter ytelsen ut over 3 år og fram til pensjonsalder når det viser seg at inntektsgivende arbeid ikke er realistisk. Å redusere ytelsen til 3 år med 2,25 G er en svært drastisk endring, som må antas å ramme mange som ikke vil klare å skaffe seg tilstrekkelig inntekt til egen forsørgelse.

Utvalget antar at det ikke vil være aktuelt å videreføre løpende ytelser til etterlatte uendret for alle som i dag er mottakere. En aktuell løsning vil være å konvertere allerede løpende ytelse til et nytt system. I kapittel 6.9 i utredningen omtales overgangsløsning for personer som på ikrafttredelsestidspunktet har en løpende etterlattepensjon. Det foreslås å teknisk konvertere den allerede løpende ytelsen med sikte på å gi om lag samme nettoinntekt som før ikrafttredelsen. Utvalget foreslår en løsning tilsvarende den man benyttet ved omlegging av uførepensjon til nytt regelverk for uføretrygd.

Organisasjonene vil påpeke at omleggingen til uføretrygd har medført en rekke uheldige situasjoner der forventningen og Stortingets forutsetninger om å opprettholde inntektsnivå ikke har vist seg å holde stikk. En rekke reparasjoner i regelverk har i denne forbindelse vært nødvendig. Mange har måttet tåle betydelig inntektsnedgang i strid med forutsetningene. Vi vil derfor advare mot å kopiere modellen slik det beskrives i utredningen. Det må i alle fall gjøres en grundigere jobb i regelverksutformingen.

Den enkleste løsningen vil være å gjøre nytt regelverk gjeldende for nye tilfeller, og at de som er mottakere av etterlattepensjon på ikrafttredelsestidspunktet får beholde sin ytelse. Dette vil være i samsvar med hvordan lovendringer innføres generelt, uten å komme i konflikt med tilbakevirkningsforbudet i grunnloven § 97.

Ytelser til etterlatte barn

Barnepensjon gis til avdødes etterlatte barn. Når en av foreldrene er død er barnepensjonen 40 prosent av G for første barn og 25 prosent for hvert av de øvrige barna. Ved flere enn ett barn summeres ytelsene og fordeles deretter likt mellom barna. Er begge foreldrene døde er pensjonen for første barn lik etterlattepensjonen til den av foreldrene som ville fått størst pensjon etter avkortning om vedkommende var i live. Pensjonen for neste barn er 40 prosent av G, og for øvrige barn 25 prosent av G. Systemet plasserer mao. første barn i en situasjon lik etterlatt forsørger. Barnepensjon gis fram til fylte 18 år. Er begge foreldrene døde kan pensjon gis fram til 20 år når barnet er under utdanning.

Utvalget foreslår at pensjonen skal gis fram til 20 år uansett utdanning både ved tap av en og ved tap av to foreldre. Samtidig foreslås det at samme grense også skal gjelde ved yrkesskade.

Utvalgets forslag er at barn som har mistet en forelder skal ha en ytelse på 50 prosent av G, uavhengig av antall søsken. Det innebærer en satsøkning for alle, og sterkere jo flere barn den avdøde har i aktuell alder. Satsøkningen blir noe lavere etter skatt pga. overgang til lønnskatt.

Også ved tap av to foreldre mener utvalget at det bør være en fast sats uavhengig av avdødes inntekt og uavhengig av antall søsken. Satsen foreslås satt til 1,2 G. Figur 7.9 i utredningen

viser effekten av de foreslåtte endringene for foreldreløse barn. Figuren baserer seg på at første barn i dag får en pensjon på 2 G. Etterlattepensjonen er på 1 G pluss 55 prosent av avdødes tilleggspensjon, slik at 2 G blir ytelsen når avdøde var minstepensjonist (uten at det nevnes i teksten eller figuren). Da blir resultatet at for 1 barn alene går ytelsen ned fra 2 G til 1,2 G ved utvalgets opplegg. For 2 barn blir ytelsen 2 G for første barn og 0,4 G for andre barn, som i snitt blir 1,2 G lik utvalgets forslag. Med mer enn to barn er uttellingen per barn svakere i dagens opplegg mot 1,2 G ved utvalgets forslag. Her blir det altså en gevinst før skatt.

Tapet for foreldreløse barn uten pensjonsmottakende søsken blir langt sterkere om avdøde hadde tilleggspensjon ut over minsteytelsen. Det framgår av figur 7.6 at 62 prosent av foreldreløse med barnepensjon er uten pensjonsmottakende søsken. Nesten halvparten av disse hadde pensjon over minsteytelsen på 2 G. Av de med 2 pensjonsmottakende barn vil $\frac{3}{4}$ motta ytelse over 2 G for første barn, noe som angår begge barna siden summen for de to barna deles likt. Begge vil dermed tape.

Organisasjonene kan ikke støtte et opplegg som endrer ytelsen for nye tilfeller slik at de aller fleste foreldreløse barn får lavere barnepensjon. Vi støtter forslaget som gir en forbedret ytelse for barn som har mistet en forelder.

Vi mener imidlertid øvre alder bør heves til 20 år for alle, da barn i dag er under foreldres omsorg lenger enn tidligere, og inntil 25 år dersom barnet er under utdanning. Trendene underbygger at stadig flere tar høyere utdanning og kommer senere ut i arbeid. Formell utdanning blir trolig også viktigere framover med et mer kompetansefokuset arbeidsmarked. Etterlatte barn kan ha et særlig økonomisk behov. Å utvide øvre alder for barnepensjon, jf. vårt forslag, er etter vår vurdering i tråd med de prinsipper utvalget for øvrig legger til grunn for omleggingen.

Ytelser til etterlatte alderspensjonister

Etterlatte for årskullene t.o.m.1957 kan få tilleggspensjon beregnet enten ut fra egen opptjening eller ut fra 55 prosent av summen av egen opptjent tilleggspensjonen og avdødes tilleggspensjon. Metoden er bare lovfestet t.o.m. 1957-kullet som er 62 år i 2019, ut fra en forventning om at en vil ha nye regler for etterlatteytelser på plass med virkning fra 2020.

Utvalget foreslår gradvis å avvikle etterlattetillegget. Begrunnelsen er at en vil styrke insentivene til arbeid. Organisasjonene mener at en kobling til arbeidsinsentiver for gjenlevende alderspensjonister virker søkt. Utvalget dokumenterer ingen slike sammenhenger mellom å fjerne gjenlevendetillegget og å styrke insentivene til arbeid. Det legges ingen vekt på folketrygdens formål om å sikre økonomisk og sosial trygghet.

Utvalget skisserer tre ulike nedtrappingsløsninger som alle innebærer utfasing f.o.m. 1963-kullet pluss et referansealternativ hvor dagens ytelser videreføres. Referansealternativet er basert på at reglene for etterlatteytelser tilpasses folketrygdens nye opptjeningsregler som innføres fra 1954-kullet.

Organisasjonene er enige med utvalget at det tredje alternativet er å foretrekke blant de tre, men vi mener en ordinær videreføring av etterlatte-reglene basert på en teknisk omlegging til

ny folketrygdopptjening slik utvalget presenterer i sitt referansealternativ er en langt bedre løsning.

Ytelser til etterlatte uføre

Uføre etterlatte som før 2015 hadde en uførepensjon beregnet ut fra både egen og avdødes rettigheter har beholdt denne ytelsen som tillegg til ordinær uføretrygd. Uføre som blir etterlatte etter 2015 får et eget tillegg til uføretrygden beregnet etter nye regler. Tillegget gis for fem år, begrunnet med at ordningen bare skal gjelde fram til etablering av nye regler for folketrygdens etterlatteytelser.

Utvalget foreslår å fjerne etterlattetillegget for uføre fra 2020. Argumentasjonen er den samme som for etterlatte alderspensjonister. Etterlattetillegg i uføretrygden gitt før 2020 foreslås videreført nominelt.

Organisasjonene viser til at både uføretrygd og alderspensjon er ment å gi midler til eget underhold når en ikke kan forventes å arbeide. Grunnen til at begge disse gruppene gis etterlatteytelser i dag er at en kan opprettholde tilvant levestandard. Vi mener en bør videreføre etterlatteytelsene for uføre etter dagens regler uten tidsbegrensning, slik vi også foreslår for alderspensjonister.

Ytelser til etterlatte med flyktningstatus

Utvalget er i et tilleggsmandat bedt om å vurdere eventuelle endringer i etterlatteytelser til flyktninger. På bakgrunn av forslagene i utredningen avgrenser utvalget seg til å kommentere flyktningefordelene for etterlatte under 67 år.

Utvalget påpeker at om regjeringens tidligere forslag om å øke botidskravet og fjerne flyktningers særregler om unntak blir gjennomført generelt i folketrygden, blir det vanskelig å tenke seg at det ikke skal gjelde etterlatteytelser. Utvalget sier samtidig at flyktninger som mister sin ektefelle kort tid etter ankomst er i en særlig sårbar situasjon. Svekkede ytelseskrav kan låse dem til en fattigdomssituasjon når de ikke har klart å etablere seg i arbeidsmarkedet. De påpeker videre at en slik fattigdom kan gjøre det vanskeligere å få dem bosatt i en kommune.

Utvalget har merket seg at regjeringen også for barnepensjon har foreslått å øke botidskravet fra tre til fem år. Organisasjonene har tidligere gått imot å fjerne unntaket fra botidskravet for flyktninger. Vi vil påpeke, i tråd med utvalget, at dette er en særlig sårbar gruppe, hvor fjerning av ytelsen vil kreve økning av andre typer tilskudd for å unngå alvorlig barnefattigdom og dårligere integrering.

Organisasjonene advarer mot en innstramming i flyktningers rett til ytelser fra folketrygden som kan forverre deres situasjon mht. integrering og livsopphold. Det gjelder både trygdeytelser generelt og ytelser til etterlatte.

Forholdet til offentlig tjenstepensjon

Utredningen beskriver forholdet til offentlige tjenstepensjoner som i 2001 ble gjort om til nettoppensjoner. Satsen i nettoordningene er fastlagt under forutsetning om at det ligger en ytelse fra folketrygden i bunn. Det må derfor forventes at en gjennomføring av forslaget, vil medføre behov for en ny vurdering av nivået på netto ektefellepensjoner i de offentlige tjenstepensjonene.

Vurdering av grunnlovsvernet

Vi kan ikke se at forholdet til Grunnloven er vurdert i særlig grad av utvalget ut over en fotnote om Borthen-saken avsagt i Høyesterett. Når forslagene gjør inngrep i opparbeidede posisjoner/innvilget ektefellepensjon, bør forholdet til Grunnlovens tilbakevirkningsforbud vurderes og omtales, selv om det er kjent at avledete rettigheter i folketrygden har et svakere vern enn visse andre ytelser som for eksempel opparbeidet tjenstepensjon.

Høring av endelig forslag

Vi forutsetter at endelige forslag til nye ordninger for etterlatte sendes på høring.

Vennlig hilsen

LO Kommune

Steinar Fuglevaag (sign.)

LO Stat

Dag Westhrin (sign.)

Unio

Erik Orskaug (sign.)

YS

Ørnulf Kastet (sign.)

Akademikerne

Anders Kvam (sign.)