

Prop. 95 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 17. april 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til et midlertidig gjenlevendetillegg til alderspensjon i folketrygden når pensjonen beregnes etter nye regler i folketrygdloven kapittel 20. Fra 2016 kan det tas ut alderspensjon fra folketrygden som delvis er beregnet etter nye opptjeningsregler. Ny alderspensjon i folketrygden har ikke regler der det tas hensyn til eventuelle rettigheter som gjenlevende ektefelle.

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår at det gis et eget gjenlevendetillegg til den delen av alderspensjonen som gis etter nye opptjeningsregler. Tillegget baseres på gjenlevendefordelene etter gjeldende regler. Forslaget i proposisjonen her om et midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon sikrer at gjenlevende i de første årskullene som kan ta ut alderspensjon delvis beregnet etter nye regler, beholder de samme gjenlevenderfordelene som følger av dagens regelverk i folketrygdloven kapittel 19. Forslaget er begrenset til årskullene fra 1954 til og med 1957, som kan ta ut alderspensjon fra fylte 62 år i perioden 2016 til og med 2019.

2 Bakgrunn. Gjeldende rett

Bakgrunnen for folketrygdens gjenlevendepensjon og gjenlevendefordel i alderspensjon var hensynet til livsopphold for gjenlevende ektefelle i tilfeller hvor avdøde var eneforsørger. Disse folketrygdytelsene var en allmenngjøring av tidligere enkepensjonsordninger, og opprettet i en tid da hovedregelen var at det ikke var mer enn én voksen med arbeidsinntekt i hver husholdning. Ytelsene skulle stå i forhold til den arbeidsinntekt som falt bort, og ble derfor beregnet som en andel av den pensjonen avdøde mottok eller ville hatt rett til å motta. Regler for kombinasjon av rettigheter som gjenlevende ektefelle og eventuelle egne rettigheter, gjør at rett på en gjenlevendeytelse ikke kommer i tillegg til en egen full pensjon.

Det har de senere årene vært en økende tendens til at gifte og samboendes rettigheter i folketrygden blir likestilt med ensliges rettigheter. I de nye reglene for opptjening til alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 20 er det bare minstesikringen som avhenger av sivilstand. I den nye uføretrygden er det også bare minstesikringen som avhenger av sivilstand, og det gis ikke lenger ektefelletillegg til uføre. Ytelser til gjenlevende bidrar til at tidligere gifte får høyere pensjon enn personer som har vært enslige hele livet. Et neste steg i pensjonsreformen vil være å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte gjenlevendepensjonen

skal tilpasses til pensjonsreformen. Arbeids- og sosialdepartementet har forutsatt at dette spørsmålet skal utredes, med sikte på at en varig løsning for ytelser til etterlatte i folketrygden vil kunne iverksettes fra 2020.

Alderspensjon opptjent etter nye regler fases gradvis inn fra og med 1954-årskullet, som fyller 62 år i 2016. Fra 2016 kan det tas ut alderspensjon fra folketrygden som delvis er beregnet etter nye opptjeningsregler. Ny alderspensjon i folketrygden har ikke regler der det tas hensyn til eventuelle rettigheter som gjenlevende ektefelle. Før det er bestemt hvordan ytelsene til gjenlevende skal være i fremtiden, er det nødvendig å foreta midlertidige tilpasninger i regelverket.

Gjenlevende ektefeller kan i dag få en pensjon som helt eller delvis er beregnet med avdøde ektefelles rettigheter. Dette gjelder både alderspensjonister med opptjening etter dagens regler, og gjenlevende som ikke er alderspensjonist eller mottar uføretrygd fra folketrygden. Tidligere gjaldt tilsvarende regler også for uførepensjonister, men denne ordningen er nå, i påvente av en langsiktig løsning, erstattet med et midlertidig gjenlevendetillegg til ny uføretrygd fra 1. januar 2015, jf. lov 20. juni 2014 nr. 24 (Prop. 66 L (2013–2014)).

Gjeldende regler for alderspensjon til gjenlevende ektefelle følger av folketrygdloven kapittel 19, jf. kapittel 17 og kapittel 3. Personer som fyller vilkårene i folketrygdloven § 19-16, har rett til å få alderspensjonen beregnet på grunnlag av en kombinasjon av egne og avdødes rettigheter, dersom dette gir en høyere pensjon enn en alderspensjon på grunnlag av egne rettigheter. Det er et krav at ekteskapet har vart i minst fem år, eller at gjenlevende har eller har hatt felles barn med avdøde eller har omsorgen for avdødes barn. En gjenlevende partner har rett til ytelser på samme vilkår som gjenlevende ektefelle. Det samme gjelder samboere som har eller har hatt felles barn, eller tidligere har vært gift med den avdøde samboeren. Bestemmelsene gjelder både for den som fikk rett til pensjon som gjenlevende før han eller hun tok ut alderspensjon, og for den som får denne retten senere. Dersom pensjonisten gifter seg igjen, beregnes alderspensjon på grunnlag av vedkommendes egen opptjening.

Alderspensjon med gjenlevendefordel består av avdødes grunnpensjon og 55 prosent av summen av avdødes og egen tilleggspensjon. Med gjenlevendefordel menes differansen mellom alderspensjon beregnet som en kombinasjon av avdødes og egen opptjening, og alderspensjon beregnet kun på grunnlag av egen opptjening.

Alderspensjon beregnes etter egen opptjening, dersom dette gir en høyere pensjon.

Formålet med gjenlevendefordeler i dagens regelverk er at den gjenlevende skal unngå en vesentlig nedgang i det tilvante inntektsnivået dersom ektefellen dør. Det er forholdet mellom avdødes og gjenlevendes tidligere inntekt som bestemmer om gjenlevende får en fordel i alderspensjonen, og størrelsen på fordelene. Jo høyere avdødes inntekt var, jo høyere er gjenlevendefordelen for en gitt inntekt for gjenlevende, og jo høyere gjenlevendes inntekt er, jo lavere er gjenlevendefordelen for en gitt inntekt for avdøde.

Følgende eksempel illustrerer gjenlevendefordelen etter gjeldende regler: En gjenlevende alderspensjonist med 100 000 kroner i egen tilleggspensjon og hvor avdøde hadde opptjent 200 000 kroner i tilleggspensjon, vil få en kombinert tilleggspensjon på 165 000 kroner ($100\,000 + 200\,000 \times 0,55$). Samlet alderspensjon (grunnpensjon og tilleggspensjon) med gjenlevendefordel vil da utgjøre 253 370 kroner, mens egen opptjent pensjon ville ha utgjort 188 370 kroner. Det vil si at gjenlevendefordelen utgjør 65 000 kroner.

3 Høring

Departementet sendte 18. desember 2014 på høring forslag om en midlertidig løsning med et gjenlevendetillegg til alderspensjon som beregnes etter nye regler i folketrygdloven kapittel 20. Høringsfristen var 30. januar 2015.

I høringsnotatet viste departementet til at det er forutsatt at det skal utredes en langsiktig løsning for etterlatteytelsene i folketrygden, og legger til grunn at denne vil kunne iverksettes fra 2020.

Departementet foreslo i høringsnotatet at den midlertidige løsningen skal gjelde for årskullene 1954 til og med 1957, som kan ta ut alderspensjon delvis beregnet etter nye regler og med rett til gjenlevendefordel fra fylte 62 år i perioden 2016 til 2019. Løsningen innebærer at det gis et tillegg som baseres på gjenlevendefordelen etter gjeldende regler, gradert med uttaksgrad og justert med gjenlevendes forholdstall på uttakstidspunktet. Departementet foreslo at den midlertidige ordningen skal gjelde fra 2016. Departementet viste i høringsnotatet til at denne løsningen sikrer at gjenlevende i de første årskullene som kan ta ut alderspensjon som er delvis beregnet etter nye regler, beholder den samme verdien av gjenlevenderettighetene som etter dagens regelverk.

Høringsnotatet ble lagt ut på regjeringens nettsider slik at det var allment tilgjengelig.

Høringsnotatet ble sendt til:

Finansdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Finanstilsynet

Statens pensjonskasse

Statens Seniorråd

Statistisk sentralbyrå

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Den Norske Aktuarforening

Finans Norge

Forsvarets seniorforbund

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Kommunal Landspensjonskasse

KS

KS Bedrift

Landslaget for offentlige pensjonister

Landsorganisasjonen i Norge

LO-Kommune

LO-stat

Norges Ingeniør- og teknologorganisasjon

Norsk Pensjon AS

Næringslivets Hovedorganisasjon

Pensjonistforbundet

Pensjonskasseforeningen

Pensjonskontoret

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner

Seniorennes fellesorganisasjon

Seniorsaken

Senter for seniorpolitikk

UNIO

Følgende instanser har meddelt at de ikke har merknader:

Finanstilsynet

Den Norske Aktuarforening

KS

UNIO

Følgende instanser har hatt merknader:

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Statistisk sentralbyrå

Forsvarets seniorforbund

Pensjonistforbundet

Pensjonskasseforeningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter departementets forslag og vurderer den foreslåtte løsningen

som en god midlertidig løsning for å sikre gjenlevendetillegg til alderspensjon til de aktuelle årskullene. Direktoratet har for øvrig kommentarer til de enkelte kapitlene i forslaget, og tilleggskommentarer knyttet til enkelte særlige forhold.

Statistisk sentralbyrå, Landsorganisasjonen i Norge, Pensjonskasseforeningen og Pensjonistforbundet slutter seg til forslaget til midlertidig løsning for beregning av gjenlevendefordeler til ny alderspensjon. Pensjonistforbundet bemerker at det er avgjørende at rettighetene til gjenlevende beholdes, og at verdien av dem faktisk opprettholdes på samme nivå som i dagens regelverk. *Forsvarets seniorforbund* uttaler at de ikke har merknader til at de aktuelle årskullene som foreslått beholder de samme rettigheter som følger av opptjening og beregning etter folketrygdloven kapittel 19. De peker likevel på at overgangsordninger vil virke kompliserende og vanskelig å forstå for brukerne.

4 Departementets vurderinger og forslag

Ny alderspensjon i folketrygden (folketrygdloven kapittel 20) består av en inntektpensjon og eventuelt en garantipensjon. 1954-årskullet kan ta ut alderspensjon fra 62 år i 2016, og får alderspensjon beregnet med 1/10 etter nye opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 20, og 9/10 etter gamle opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 19. 1955-årskullet kan ta ut alderspensjon fra 62 år i 2017, og får alderspensjon beregnet med 2/10 etter nye opptjeningsregler og 8/10 etter gamle opptjeningsregler, og så videre for senere årskull. Nye regler vil være fullt innfaset med 1963-årskullet. Personer i disse årskullene som får rett til gjenlevendefordeler, vil etter gjeldende regler få denne fordelingen bare i den delen av alderspensjonen som beregnes med gamle opptjeningsregler. Uten tilpasninger i regelverket vil de ikke få noen gjenlevendefordel for den delen av opptjeningen som er beregnet etter nye regler.

Opptjenings- og beregningsreglene i gammel og ny alderspensjon er svært forskjellige. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å fastsette en gjenlevendefordel tilpasset nye regler. En vurdering av dette vil inngå som en del av utredningen av en langsiktig løsning for etterlatteytelsene i folketrygden.

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår at det beregnes et eget gjenlevendetillegg til den delen av alderspensjonen som gis etter nye opptjeningsregler. Tillegget baseres på gjenlevendefordelen

Tabell 4.1 Eksempler på gjenlevendetillegget til ny alderspensjon for ulike alderskull. Full alderspensjon, gjenlevendes inntekt 4 G, avdødes inntekt 6 G

	1954	1955	1956	1957
Andel opptjening etter dagens regler	9/10	8/10	7/10	6/10
Alderspensjon etter dagens regler basert på egen opptjening	179 745	159 773	139 801	119 830
Alderspensjon beregnet med gjenlevendefordel	226 510	201 342	176 174	151 007
Gjenlevendefordelen etter dagens regler	46 765	41 569	36 373	31 177
Andel opptjening etter nye regler	1/10	2/10	3/10	4/10
Gjenlevendetillegg til ny alderspensjon	5 196	10 392	15 588	20 785
Sum gjenlevendefordel i dagens alderspensjon og gjenlevendetillegg til ny alderspensjon	51 962	51 962	51 962	51 962

etter gjeldende regler. Det vil si at tillegget skal beregnes med utgangspunkt i forskjellen mellom alderspensjon etter kapittel 19, inkludert gjenlevendefordeler, og hva alderspensjonen ville utgjort uten disse gjenlevendefordelene. Dette innebærer blant annet at størrelsen på tillegget vil avhenge av den enkeltes opptjening og individuelle valg, som for eksempel tidspunkt for uttak og uttaksgrad. Dersom det skjer endringer i beregningen av alderspensjon etter kapittel 19, skal tillegget beregnes på nytt, for eksempel når alderspensjonen reguleres årlig, eller ved økt opptjening av pensjonsrettigheter som kommer til utbetaling. Løsningen innebærer at de samlede gjenlevendefordelene blir som i dag, det vil si som om all opptjening hadde skjedd etter dagens regler.

Departementet foreslår at den midlertidige løsningen skal gjelde for årskullene 1954 til 1957 for uttak av pensjon i perioden 2016 til 2019.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven ny § 20-19 a.

I tabell 4.1 er det gitt eksempler på beregningen av gjenlevendetillegg til ny alderspensjon. I eksemplene er det forutsatt at gjenlevende hadde en inntekt på 4 G (om lag 353 400 kroner) og avdøde hadde en inntekt på 6 G (om lag 530 200 kroner), samt at begge hadde full opptjeningstid (40 år). Alderspensjon basert på egen opptjening vil da utgjøre 199 716 kroner, og alderspensjon beregnet med en kombinasjon av avdødes og gjenlevendes tilleggspensjon vil utgjøre 251 678 kroner. Gjenlevendefordelen (differansen) utgjør dermed 51 962 kroner. 1954-årskullet skal ha 9/10 av alderspensjonen, inkludert gjenlevendefordel, beregnet etter gamle regler. For den delen av pensjonen som beregnes etter nye regler, gis det et

eget gjenlevendetillegg som utgjør 1/10 av 51 962 kroner, det vil si 5 196 kroner. Tilsvarende vil gjenlevendetillegget for 1955-årskullet utgjøre 10 392 kroner.

Tabellen viser et eksempel på hvor mye gjenlevendetillegget til ny alderspensjon vil utgjøre for årskullene 1954 til 1957, ved uttak av full alderspensjon, før levealdersjustering og justering for uttaksalder. Det fremgår av tabellen at summen av gjenlevendefordelen som beregnes som en del av alderspensjonen etter dagens regler og gjenlevendetillegget til ny alderspensjon utgjør det samme som etter gjeldende regler, altså 51 962 kroner i dette eksempelet.

Gjenlevendetillegget til ny alderspensjon utgjør mer for de yngre enn for de eldre av de aktuelle årskullene, noe som skyldes at nye beregningsregler fases gradvis inn slik at en stadig høyere andel av alderspensjonen blir beregnet etter nye regler. Reglene for uttak av alderspensjon er nøytralt utformet slik at årlig pensjon blir høyere jo senere den tas ut. Gjenlevendetillegget for hvert årskull er derfor også høyere jo senere uttaket av alderspensjon skjer.

5 Ikrafttredelse. Økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet foreslår at den midlertidige løsningen med gjenlevendetillegg til ny alderspensjon, skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. 1954-årskullet kan ta ut alderspensjon delvis beregnet etter nye opptjeningsregler fra 2016. Departementet legger derfor til grunn at reglene skal gjelde fra 1. januar 2016.

Den midlertidige løsningen krever noe systemtilpasning i Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har på denne bakgrunn tatt forbehold om at endringen først kan tre i kraft noe senere. Departementet vil bemerke at endringen i så fall gis virkning fra 1. januar 2016 og at tillegget etterbetales.

I 2014 mottok om lag 118 000 personer alderspensjon med gjenlevendefordeler. De samlede utgiftene til gjenlevendefordeler til alderspensjon var 4,1 milliarder kroner i 2014.

Forslaget i proposisjonen her vil ikke bidra til endringer i utgiftene til gjenlevendefordeler sammenliknet med dagens regler, fordi den midlertidige løsningen innebærer at det, som i dag, beregnes gjenlevendefordeler til hele alderspensjonen.

Det anslås at den midlertidige løsningen for gjenlevendefordel til alderspensjon som foreslås i proposisjonen her, vil berøre om lag 300 personer i hvert av de første årskullene. Gjennomsnittlig gjenlevendefordel i dag er om lag 35 000 kroner. Uten den midlertidige løsningen som foreslås, ville den gjennomsnittlige innstrammingen fra 1953 til 1954-kullet ha utgjort en tiendedel av dette, om lag 3 500 kroner før levealdersjustering. Dersom alderspensjonen tas ut ved 62 år, ville gjennomsnittlig årlig innstramming blitt om lag 2 600 kroner.

Gitt anslagene om antall berørte personer og anslag på gjennomsnittlig gjenlevendefordel, vil helårseffekten av det foreslåtte gjenlevendetillegget være under en million kroner i 2016 og øke til om lag 10 millioner kroner i 2019.

6 Merknader til endringene i folketrygdloven

Til innledningen i kapittel 20, strekpunktliste

Strekpunktlisten er oppdatert som følge av innføring av ny § 20-19 a.

Til ny § 20-19 a

Paragrafen gir regler om midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon, for personer som fyller vilkårene etter folketrygdloven § 19-16 om alderspensjon til gjenlevende ektefelle.

Etter *første ledd* gis tillegget til personer i årskullene 1954 til 1957 som tar ut alderspensjon etter kapittel 20 innen utgangen av 2019.

I *andre ledd* bestemmes det at gjenlevendetillegget skal beregnes med utgangspunkt i et beløp som utgjør differansen mellom alderspensjon etter kapittel 19 medregnet rettigheter som gjenlevende ektefelle, og alderspensjon etter kapittel 19 uten gjenlevenderettigheter. For personer født i årene 1954 til 1957 vil pensjonen bestå av en forholdsmessig andel beregnet etter kapittel 19 og kapittel 20, jf. § 19-15 første ledd. Med alderspensjon menes i ny § 20-19 a en hel alderspensjon som beregnes etter kapittel 19, før det fastsettes hvor stor andel av pensjonen som skal beregnes etter henholdsvis kapittel 19 og 20. Gjenlevendetillegget beregnes etter reglene i kapittel 19. Dette betyr at ethvert forhold som påvirker beregningen av alderspensjonen etter kapittel 19, også må gjøres gjeldende for gjenlevendetillegget etter § 20-19 a.

Det følger av § 19-15 at personer som er født i 1954 vil få 9/10 av alderspensjonen, inkludert eventuelle gjenlevendefordeler, beregnet etter kapittel 19. Formålet med den nye bestemmelsen i § 20-19 a er at den samlede gjenlevendefordelen skal bli som om all opptjening skjer etter kapittel 19. I *tredje ledd* går det frem at gjenlevendetillegget derfor skal utgjøre 1/10 av beløpet beregnet etter andre ledd for personer født i 1954, 2/10 for personer født i 1955, 3/10 for personer født i 1956 og 4/10 for personer født i 1957.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Det foreslås at endringsloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

1954-årskullet fyller 62 år i 2016, og kan ta ut alderspensjon delvis beregnet etter nye opptjeningsregler. Departementet legger derfor til grunn at reglene skal gjelde fra 1. januar 2016.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenle-
vendetillegg til ny alderspensjon).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevende-
tillegg til ny alderspensjon) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

I innledningen til kapittel 20 gjøres følgende endringer:

Attende strekpunkt skal lyde:

- *gjenlevendetillegg til årskullene 1954–1957 ved uttak av alderspensjon til og med 2019 står i § 20-19 a*

Nåværende strekpunkt atten til tjue blir strekpunkt nitten til tjuen.

Ny § 20-19 a skal lyde:

§ 20-19 a *Gjenlevendetillegg til årskullene 1954–1957 ved uttak av alderspensjon til og med 2019*

Personer som er født i 1954–1957 og som fyller vilkårene etter § 19-16 om alderspensjon til gjen-

levende ektefelle, har rett til et gjenlevendetillegg etter paragrafen her når pensjonen tas ut innen utgangen av 2019.

Gjenlevendetillegget beregnes med utgangspunkt i et beløp som utgjør differansen mellom

- a) alderspensjon etter kapittel 19 medregnet rettigheter som gjenlevende ektefelle etter § 19-16 og*
- b) alderspensjon etter kapittel 19 uten rettigheter som gjenlevende ektefelle etter § 19-16.*

For personer født i 1954–1957 utgjør gjenlevendetillegget henholdsvis 1/10, 2/10, 3/10 og 4/10 av beløpet beregnet etter andre ledd.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
