

HØRINGSNOTAT

Forslag til midlertidig løsning for beregning av gjenlevendefordeler til ny alderspensjon (folketrygdens kapittel 20)

Utsendt: 18. desember 2014

Høringsfrist: 30. januar 2015

Innhold

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN.....	1
1.1	Innledning	1
1.2	Bakgrunn	1
2	GJENLEVENDEFORDELER I DAGENS ALDERSPENSJON	3
3	FORSLAG TIL ET MIDLERTIDIG GJENLEVENDETILLEGG TIL NY ALDERSPENSJON	4
3.1	Innledning	4
3.2	Utforming av gjenlevendetillegg til ny alderspensjon	4
3.3	Ikrafttredelse	6
3.4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	6
4	UTKAST TIL LOVENDRINGER.....	8

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring forslag til en midlertidig løsning med gjenlevendetillegg til alderspensjon i folketrygden som beregnes etter nye regler. Forslaget sikrer at etterlatte i de første årskullene som kan ta ut alderspensjon som delvis er beregnet etter nye regler, beholder de samme gjenlevenderettighetene som følger av dagens regelverk. Forslaget er begrenset til årskullene 1954–1957 og uttak av pensjon i perioden 2016–2019. Departementet viser til at det er forutsatt at det skal utredes en langsiktig løsning for etterlatteytelsene i folketrygden og legger til grunn at en varig løsning vil kunne iverksettes fra 2020.

1.2 Bakgrunn

Etter folketrygdloven kan det på nærmere vilkår ytes pensjon til gjenlevende ektefelle, barnepensjon og såkalte gjenlevendefordeler i egen uføre- eller alderspensjon fra folketrygden. Ytelsene beregnes med utgangspunkt i de gamle opptjenings- og beregningsreglene i folketrygdloven kapittel 3. I beregningen inngår elementer som grunn- og tilleggspensjon og eventuelt særtillegg.

Både alders- og uførepensjon har vært beregnet med disse elementene. Med pensjonsreformen er det imidlertid innført nye regler for opptjening og beregning av alderspensjon. Reglene fases gradvis inn fra og med 1954-årskullet, som får sin alderspensjon beregnet med 9/10 etter tidligere regler (folketrygdens kapittel 19, jf. kapittel 3) og 1/10 etter nytt regelverk (folketrygden kapittel 20). Det er videre vedtatt ny uføretrygd med nye beregningsregler som trer i kraft fra 1. januar 2015.

Departementet vil igangsette utredning av en langsiktig løsning for ytelser til gjenlevende. I påvente av en slik langsiktig løsning, er det behov for å foreta noen midlertidige tilpasninger i regelverket.

Gjenlevendefordeler i uføre- og alderspensjon innebærer at pensjonen beregnes som en kombinasjon av egen og avdødes opptjening av tilleggspensjon dersom dette gir mer enn egenopptjent pensjon. Det kan også gis en fordel i grunnpensjonen dersom den avdødes trygdetid var lengre enn den gjenlevendes.

Fra 1. januar 2015 blir gjenlevendefordeler i uførepensjonen erstattet med et gjenlevendetillegg tilpasset ny uføretrygd. Gjenlevendetillegget skal kun gjelde som en midlertidig løsning og er tidsbegrenset til fem år for den enkelte. En person som mottar ny uføretrygd med gjenlevendetillegg fra 1. januar 2015, vil dermed kunne motta tillegget til og med 2019.

Ny alderspensjon i folketrygden har ikke regler om særskilt fordelaktig beregning av alderspensjon til gjenlevende. Alderspensjon som delvis beregnes etter nye regler kan tas ut for første gang fra 2016, da 1954-årskullet fyller 62 år. Arbeids- og

sosialdepartementet foreslår i dette høringsnotatet at det innføres en midlertidig løsning også for gjenlevendetillegg til ny alderspensjon.

2 Gjenlevendefordeler i dagens alderspensjon

Gjeldende regler for alderspensjon til gjenlevende ektefelle følger av folketrygdloven kapittel 19, jf. kapittel 17 og kapittel 3.

Etter folketrygdloven § 19-16 kan alderspensjon til en gjenlevende ektefelle ytes til personer som fyller visse inngangsvilkår knyttet til blant annet medlemskap i folketrygden og sivilstand. Vilkårene er de samme som gjelder for pensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år, jf. folketrygdloven kapittel 17.

Vilkårene innebærer at den gjenlevende har vært gift med avdøde i minst fem år eller har eller har hatt felles barn med den avdøde eller har omsorg for den avdødes barn. Registrerte partnere er likestilt med ektefeller. Det samme er samboere som har eller har hatt felles barn, eller tidligere har vært gift med hverandre. 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.

Alderspensjon til gjenlevende ektefelle beregnes på grunnlag av en kombinasjon av den etterlattes og den avdødes rettigheter. Grunnpensjonen beregnes på grunnlag av den avdødes trygdetid dersom den er lenger enn den gjenlevendes trygdetid. Tilleggspensjonen beregnes som 55 prosent av summen av avdødes og egen tilleggspensjon dersom dette blir høyere enn egen tilleggspensjon. Differansen mellom pensjon beregnet på grunnlag av den etterlattes og den avdødes rettigheter og pensjon beregnet bare på grunnlag av egne rettigheter omtales som gjenlevendefordeler.

En etterlatt alderspensjonist med 100 000 kroner i egen tilleggspensjon (basert på en årlig inntekt på om lag 325 000 kroner og full opptjeningstid), og hvor avdøde hadde opptjent 200 000 kroner i tilleggspensjon (basert på en inntekt på om lag 630 000 kroner og full opptjeningstid), vil for eksempel få en kombinert tilleggspensjon på 165 000 kroner. Samlet alderspensjon (grunnpensjon og tilleggspensjon) med etterlattefordeler 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.

Størrelsen på gjenlevendefordelen avhenger altså av forholdet mellom egen og avdødes pensjonsopptjening, og ikke av nivået på den gjenlevendes pensjon isolert sett. 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.

I 2014 er antall mottakere av gjenlevendefordeler om lag 120 000. Gjennomsnittlig gjenlevendefordel er om lag 35 000 kroner, og samlede utgifter beløper seg til om lag 4,1 milliarder kroner.

3 Forslag til et midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon

3.1 Innledning

Departementet viser til at det er forutsatt at det skal utredes en langsiktig løsning for etterlatteytelsene i folketrygden og legger til grunn at en varig løsning vil kunne iverksettes fra 2020. Før Stortinget har tatt stilling til den langsiktige løsningen, foreslår departementet en midlertidig løsning med gjenlevendetillegg til alderspensjon i folketrygden som beregnes etter nye regler (kapittel 20). Departementet foreslår at ordningen skal gjelde fra 2016. Løsningen sikrer at etterlatte i de første årskullene som kan ta ut alderspensjon som delvis er beregnet etter nye regler, beholder den samme verdien av gjenlevenderettighetene som den som følger av dagens regelverk.

3.2 Utforming av gjenlevendetillegg til ny alderspensjon

Ny alderspensjon i folketrygden består av en inntektpensjon og eventuelt en garantipensjon. Reglene fases gradvis inn fra og med 1954-årskullet, som får sin alderspensjon beregnet med 9/10 etter gamle regler (folketrygdens kapittel 19, jf. kapittel 3) og 1/10 etter nytt regelverk (folketrygden kapittel 20). 1955-årskullet får sin alderspensjon beregnet med 8/10 etter gamle regler og 2/10 etter nytt regelverk, og så videre for senere årskull. Nye regler vil være fullt innfasert med 1963-årskullet.

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 regler. Tillegget baseres på gjenlevendefordelen etter gjeldende regler. Dette innebærer blant annet at tillegget graderes med uttaksgrad og justeres med den gjenlevendes forholdstall på uttakstidspunktet. 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 1954–1957 for uttak av pensjon i perioden 2016–2019.

I tabell 1 er det gitt eksempler på beregning av gjenlevendetillegg til ny alderspensjon. Det er i eksemplene forutsatt at den gjenlevende hadde en inntekt på 4 G (om lag 353 400 kroner) og den avdøde hadde en inntekt på 6 G (om lag 530 200 kroner), samt at begge hadde full opptjening (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. Differansen (gjenlevendefordelen) utgjør dermed 51 962 kroner. For 1954-årskullet, som skal ha

9/10 av alderspensjonen beregnet etter gamle regler, vil gjenlevendefordelen være en del av pensjonen. For den delen av pensjonen som beregnes etter nye regler, vil det gis 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 hvor mye gjenlevendetillegget til ny alderspensjon vil utgjøre for årskullene 1954–1957, 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.

Tabell 1: Eksempler på gjenlevendetillegg til ny alderspensjon for ulike årskull

	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

I tabell 2 er det gitt eksempler på hvor mye gjenlevendetillegget til ny alderspensjon vil utgjøre for de aktuelle årskullene ved ulike uttakstidspunkter, basert på Arbeids- og velferdsdirektoratets prognoser for forholdstall. Det er benyttet de samme forutsetningene som i tabell 1, det vil si at full gjenlevenderettighet etter dagens regler utgjør 51 962 kroner.

Tabell 2: Eksempler på gjenlevendetillegg til ny alderspensjon for ulike årskull og uttakstidspunkt

	1954	1955	1956	1957
Andel opptjening etter nye regler	1/10	2/10	3/10	4/10
Gjenlevendetillegg til ny alderspensjon, ujustert	5 196	10 392	15 588	20 785
Prognose på forholdstall ved uttak ved 62 år	1,345	1,351	1,357	1,363
Gjenlevendetillegg til ny alderspensjon ved uttak ved 62 år	3 863	7 692	11 487	15 249
Siste mulige uttaksalder i overgangsperioden (2016-2019)	65 år og 11 måneder	64 år og 11 måneder	63 år og 11 måneder	62 år og 11 måneder
Prognose på forholdstall ved uttak ved siste mulighet i overgangsperioden	1,122	1,185	1,248	1,311
Gjenlevendetillegg til ny alderspensjon ved siste uttaksmulighet i overgangsperioden	4 631	8 770	12 491	15 854

Det fremgår av tabellen at gjenlevendetillegget 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. Gjenlevendetillegget for hvert årskull er også høyere jo senere uttaket i løpet av den perioden som er foreslått for det midlertidige tillegget til ny alderspensjon (2016–2019) skjer.

Det vises til forslag til endring i folketrygdloven i punkt 4.

3.3 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at den midlertidige løsningen med gjenlevendetillegg til ny alderspensjon skal tre i kraft fra 1. januar 2016.

3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i høringsnotatet vil ikke bidra til endringer i utgiftene til gjenlevendefordeler sammenliknet med i dag fordi det nye gjenlevendetillegget fullt ut er basert på dagens regler for slike fordeler.

I dag er det totalt i underkant av 118 000 mottakere av alderspensjon som får en høyere ytelse på grunn av gjenlevendefordeler i alderspensjonen. Gjenlevendefordelen, for de som mottar en fordel i dag, er i gjennomsnitt 35 000 kroner. De samlede utgiftene til gjenlevendefordeler til alderspensjon er 4,1 milliarder kroner i 2014.

Det anslås at om lag 300 personer fra hvert av årskullene 1954–1957 vil ta ut alderspensjon som skal beregnes med en gjenlevendefordel ved første mulighet (62 år) og videre 100 nye personer fra hvert årskull i hvert av de årene den midlertidige løsningen vil gjelde. Forslaget til beregning av et gjenlevendetillegg til alderspensjon beregnet etter nye regler, vil dermed totalt omfatte anslagsvis 600 personer fra 1954-årskullet, 500 personer fra 1955-årskullet, 400 personer fra 1956-årskullet og 300 personer fra 1957-årskullet, jf. tabell 2.

Tabell 3: Anslag på antall personer som vil ta ut alderspensjon med gjenlevendetillegg i perioden 2016–2019

År	Antall nye mottakere av gjenlevendetillegg til ny alderspensjon	Akkumulert antall mottakere av gjenlevendetillegg til ny alderspensjon
2016	300	300
2017	400	700
2018	500	1200
2019	600	1800

Den midlertidige løsningen krever noe systemtilpasning i arbeids- og velferdsetaten.

4 Utkast til lovendringer

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

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 som fyller vilkårene etter § 19-16 om alderspensjon til gjenlevende 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.