



30 APR 2008

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Pensjonsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:
200800221-/SEB

Vår ref.:
08/1814/Trine Hombles/Kari Sanness

Dato:
28.04.08

Høringsuttalelse om ny alderspensjon

1. Innledende kommentarer

Vi viser til departementets høringsbrev av 28. januar 2008 med svarfrist 28. april 2008. Vedlagt følger NAVs vurderinger og innspill til høringen.

Som forvaltere av folketrygdens pensjonssystem er det naturlig for NAV å konsentrere høringsuttalelsen om de sidene av det foreliggende forslaget som har størst administrativ betydning. Vi kommenterer imidlertid også mer prinsipielle sider ved forslaget.

Det foreliggende forslaget til ny alderspensjon i folketrygden framstår som en helhetlig og konsistent konkretisering av Stortingets vedtak om reformering av det norske pensjonssystemet. NAV er enig i departementets vurderinger og forslag på en rekke sentrale punkt. NAV støtter departementet i at praktisering av levealdersjustering må følges opp over tid. Det bør fastsettes mekanismer som sikrer at oppfølgingen skjer på en forutsigbar måte, slik at praktiseringen av levealdersjusteringen blir konsistent over lang tid og at den har et godt lovvern (se avsnitt 7.1). Videre ser NAV det som positivt at delingstallene i hovedsak reflekterer antall gjenstående leveår. Dette vil medføre en intuitiv forståelse av hva delingstallet i praksis betyr hos brukerne. NAV er enig i de øvrige prinsippene departementet legger til grunn for praktiseringen av delingstallet (se avsnitt 7.2).

Stortinget har vedtatt at fleksibelt uttak av alderspensjon skal gjelde fra 2010, også for personer med alderspensjon etter dagens regler. Departementet foreslår at dette presiseres. Stortingets vedtak innebærer at det skal være mulig å ta ut delpensjon både i ny og gammel ordning. NAV slutter seg til departementets forslag og vurderinger (avsnitt 6.3.1 og 6.3.3).

NAV er også enig i departementets vurderinger når det gjelder krav til øvre aldersgrense for opptjening av pensjon (se avsnitt 3.2.1), pensjonsopptjening for mottakere av dagpenger (avsnitt 3.3.3), krav til trygdetid (avsnitt 4.3), og krav til minste pensjonsnivå ved uttak (avsnitt 5.7.2 og 5.7.3),

Med noen presiseringer, slutter NAV seg også til departementets vurderinger av pensjonsopptjening for omsorgsarbeid (avsnitt 3.3.1), antall årlige endringer av uttaksgrad (avsnitt 5.4) og videre pensjonsopptjening etter uttak av hel eller delvis pensjon (avsnitt 5.5.3). Departementet foreslår at kun inntekter som er stadfestet ved ligningen skal tas med i beregningen av ny alderspensjon. Vi slutter oss til dette forslaget og mener dette også må gjelde ved vurderingen av retten til uttak før 67 år (avsnitt 5.5.1).

Høringsuttalelsen fra NAV følger høringsbrevets disposisjon. De enkelte kapitlene fra 2 til 12 og de administrative konsekvensene av forslagene i disse kapitlene, er kommentert fortløpende. De samlede administrative konsekvensene er kommentert i kapittel 13, 14 og 15. Øvrige kommentarer er gitt i Kapittel 16.

1.1. Brukerperspektivet

Intensjonene med det foreslåtte nye regelverket for alderspensjon er positive sett fra brukerens perspektiv. Det har vært et mål i pensjonsreformen å gi den enkelte større valgfrihet knyttet til pensjonsbeslutningen. Den fleksibiliteten det legges opp til i det nye regelverket støtter opp om dette målet, og regelverket stimulerer den enkelte til å fortsette i arbeid, eventuelt i kombinasjon med uttak av pensjon. Etter NAVs syn er fleksibilitet for brukerne en fordel, både fordi den enkelte kan velge det som passer best for sin livssituasjon og fordi vi tror det vil bidra til å ansvarliggjøre den enkelte i forhold til sitt pensjonsvalg. Fleksibilitet støtter også opp om en overordnet målsetting om å øke sysselsettingen blant seniorer.

Samtidig vil NAV understreke at en slik valgfrihet også kan ha negative konsekvenser. Svært mange alternativ gjør at den enkelte kan miste oversikten og det kan dermed bli vanskeligere å se konsekvensene av de valgene som tas. Stor grad av valgfrihet vil videre innebære økt kompleksitet i regelverket. Kompleksiteten gjør at regelverket blir vanskelig å forstå for brukerne, og det stilles store krav til den kompetansen NAV må ha for å kunne tilby brukerne god pensjonsveiledning. Dette er særlig kritisk for årskullene 1954-1962 som skal omfattes av både gammelt og nytt regelverk for opptjening av pensjon. En av grunnene til at reformarbeidet ble igangsatt, var jo nettopp at dagens folketrygd av mange ble oppfattet som vanskelig å forstå.

I departementets høringsnotat uttrykkes målsetninger om at det reformerte pensjonssystemet skal stimulere befolkningen til å stå lenger i arbeid. Samtidig skal det synliggjøres at pensjonssystemet er sparing til egen alderdom. For å nå disse målene mener NAV at noen av de mest kompliserende elementene i forslaget kan og bør forenkles. Etter vår oppfatning kan

dette gjøres uten å påvirke den samlede økonomiske rammen for pensjonsreformen vesentlig. Samtidig vil slike forenklinger være nødvendig for å unngå økte administrative kostnader. Det er også grunn til å tro at den allmenne aksepten i befolkningen vil være større når pensjonssystemet er lettere forståelig for ikke-eksperter (se mer utfyllende vurderinger i punkt 5.6 og 8.3). I tillegg er det nødvendig at brukerne har god og enkel tilgang til informasjon om sine pensjonsrettigheter, og muligheter for simulering av framtidig pensjon. Det må også gis tilstrekkelige hjemler for å oppnå gode, helhetlige løsninger, som dekker både private pensjoner, tjenestepensjoner i offentlig sektor og folketrygden.

1.2. Økonomiske og administrative konsekvenser for NAV

NAV redegjør i denne høringsuttalelsen for de regelområdene som kan være administrativt krevende å innføre og/eller forvalte, se kapittel 13. Hovedbildet er at det ikke er det enkelte regelforslag som vil gi store konsekvenser, men snarere kombinasjoner av de enkelte forslagene og totaliteten dette representerer.

NAV har identifisert to hovedutfordringer knyttet til en vellykket innføring og forvaltning av nytt pensjonsregelverk:

- A. Sikre tilstrekkelig produksjons- og veiledningskapasitet i NAV til å håndtere en antatt økning i:
 - informasjons- og veiledningsbehov hos brukerne
 - antall saker til behandling på kort og lang sikt
 - andel manuelle saker
 - andelen særlig tidkrevende manuelle saker
- B. Sikre at NAV har tilstrekkelig bred pensjonsfaglig kompetanse (kompetanse på flere ytelsestyper) samt pensjonsfaglig spisskompetanse (eksempelvis i utlandssaker)

Det er en rekke faktorer som bidrar til disse utfordringene:

- *Store kull inn i pensjonsaktuell alder* - Store fødselskull i etterkrigstiden og økt levealder i befolkningen generelt
- *Små økonomiske tap ved delpensjonering* - Ny alderspensjon innebærer styrkede insentiver for fortsatt å stå i arbeid, samtidig som store brukergrupper kommer best ut ved å ta ut pensjon tidlig, helt eller delvis
- *Økt valgfrihet* – Svært fleksibelt pensjonsregelverk mht. uttakstidspunkt, pensjonsgrad og endringsmuligheter i alderspensjonen
- *Høyere kompleksitet i saker og flere komplekse saker*
- *Økt vedlikehold og reberegning*
- *Pågående omstilling i NAV* - Parallelt med innføringen av pensjonsreformen pågår flere andre tunge omstillingsprosesser i etaten
- *Omsorgspoeng* - Forslaget til godskriving av omsorgsopptjening vil være ressurskrevende for NAV

NAV har organisert innføringen av pensjonsreformen gjennom Pensjonsprogrammet. I programmets fase 2 realiseres nye IT-løsninger, nye arbeidsprosesser og en ny arbeidsorganisering på pensjonsområdet basert på eksisterende regelverk. I fase 3 foretas de endringene som er nødvendig for å innføre det nye regelverket.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor mye merarbeid de opplistede faktorene vil medføre. NAV vil komme tilbake med en detaljert oppstilling av den økte midlertidige belastningen i eget styringsdokument for Pensjonsprogrammets fase 3. Det er foreløpig vanskelig å estimere den økte varige belastningen, men vi vil komme tilbake til dette i budsjettinnspillene til departementet. NAV forventer imidlertid at den administrative merbelastningen vil bli betydelig i forhold til dagens regelverk. Gjennom Pensjonsprogrammets fase 2 har NAV gjort store investeringer i nye IT-løsninger og ny arbeidsorganisering som vil gjøre det mulig å håndtere kapasitets- og kompetanseutfordringene.

Det vil imidlertid være helt sentralt å etablere strategier for at brukerne i økt grad skal benytte selvbetjeningsløsninger for å skaffe seg informasjon om rettigheter og framtidig pensjon, og for annen kontakt med etaten om pensjon. Kompleksiteten i det nye regelverket vil gjøre det krevende å sette brukerne i stand til å ta kvalifiserte valg om pensjoneringstidspunkt og -grad. Økt kompleksitet innebærer at det er behov for enda klarere strategier for å få de elektroniske selvbetjeningsløsningene til å bli den klart foretrukne kanalen for kontakt med NAV. Når flere tar i bruk selvbetjeningsløsningen, frigjøres tid og ressurser til å følge opp brukerne for arbeid og aktivitet.

De nye reglene vil innebære økt behov for veiledning på NAV lokal. Gode strategier og løsninger for selvbetjening vil imidlertid dempe denne merbelastningen. Regelverket vil også innebære vesentlig økt saksmengde, og det må derfor også etableres tilsvarende gode saksbehandlingsløsninger. Slike saksbehandlingssystemer for pensjon er under utvikling, og den løsningsarkitekturen som er valgt gjør det mulig å implementere de nye reglene innenfor en akseptabel tids- og kostnadsramme. NAV vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med detaljeringen av plan- og budsjettarbeidet til sommeren (KS2-prosessen).

Etter NAVs oppfatning, er det nødvendig å undersøke alle muligheter for å oppnå en høyest mulig automatiseringsgrad. Som redegjort for over, vil saksvolumene øke kraftig med det foreslåtte regelverket. Det er riktignok tatt hensyn til deler av denne volumøkningen i dimensjoneringen som er gjort i spesialenhetene for pensjon, men det var regelinholdet i Stortingsmelding nr. 5 (2006-2007) som lå til grunn for disse beregningene. Med det nåværende regelverksforslaget kan man forutsette et ikke ubetydelig merbehov for manuell saksbehandlingskapasitet.

NAV mener at det vil være viktig å dempe dette kapasitetsbehovet. Vi foreslår derfor at det legges en ny strategi for å heve automatiseringsgraden ytterligere, slik at systemene kan

behandle flest mulig saker med færrest mulige manuelle behandlingssteg. Dette vil i så fall støtte opp under de strategiene som allerede er lagt til grunn, men vil samtidig innebære at terskelen senkes for hva som kan anses som lønnsomt å utvikle IT-løsninger for. Også på dette området vil NAV komme tilbake med konkrete forslag i forbindelse med KS2-prosessen for Pensjonsprogrammets fase 3. Samlet sett mener vi at både demografiske forhold, økt kompleksitet i regelverket og NAV-reformens mål om å frigjøre ressurser til oppfølging for å få flere i arbeid og aktivitet, gjør det nødvendig med enda sterkere satsing på selvbetjening og høy automatiseringsgrad ved behandling av pensjonssaker.

1.3 Tidsperspektiv

NAV oppfatter det slik at nye regler for indeksering, levealdersjustering og fleksibelt uttak vil få virkning fra pensjonsreformens ikrafttredelsestidspunkt. Andre deler av regelverket vil først få virkning noe senere. NAV vil som tidligere meldt ha behov for et visst minimum av kalendertid for å foreta de omfattende utviklingsoppgavene som skal til for å få på plass de delene av det nye regelverket som er tenkt iverksatt fra 2010. Forsinkelser i framdriften i regelverksavklaringer og politiske beslutningsprosesser medfører at betydelig kalendertid har gått tapt.

Innføringen av fleksibelt uttak av alderspensjon er i tillegg avhengig av forhold som fortsatt ikke er endelig avklart, for eksempel AFP, pensjon til gjenlevende, offentlig tjenstepensjon og uførestønad. Når det gjelder disse områdene må de tilpasninger som er nødvendige for å få satt i verk løsningen for ny alderspensjon fra 2010 prioriteres.

NAVs foreløpige analyser indikerer at et første mulige ikrafttredelsestidspunkt for fleksibelt uttak av alderspensjon først kan komme i løpet av andre halvår 2010. Det er imidlertid knyttet betydelig usikkerhet til disse analysene. NAV vil komme med en nærmere redegjørelse for når de ulike delene av regelverket for ny alderspensjon realistisk kan gjennomføres, i styringsdokumentet for fase 3.

1.4 Oversikt over innspill til forenklingsforslag

NAV skisserer en rekke forenklingsforslag i høringsuttalet. Nedenfor følger en summarisk oppstilling av de viktigste forslagene. Referansene i parentes viser til avsnittet der de enkelte forslagene er utdypet. NAV foreslår følgende:

- Det innføres ikke pensjonsopptjening for personer som ikke har dagpengegrunnlag. Pensjonsopptjening for arbeidsledige begrenses oppad til 6 G (3.3.3)
- Opptjening av trygdetid opphører ved første gangs uttak av alderspensjon (4.3)
- Nedre grense for delvis uttak av alderspensjon settes til 20 eller 25 % i stedet for 10%, og intervallene begrenses til hele 20 eller 25 % i stedet for hele 5 % (5.3)
- Det innføres ikke en skjønnbestemmelse som gir adgang til å endre pensjonsgrad før 12 måneder er gått (5.4)

- Det bør ikke innføres unntak fra kravet om at inntektene skal være stadfestet ved ligning (5.5)
- Garantipensjonen/minstepensjonen bør først kunne tas ut fra fylte 67 år, og bør ikke justeres for avgangsalder (5.6)
- Klar og entydig avgrensning av hvilke supplerende ordninger som skal medregnes for rett til tidlig uttak av pensjon, og lovfesting av hvilke ordninger som medregnes (5.7.1)

2. Høringsnotatets kapittel 2 – Nærmere utforming og presentasjon av ny alderspensjon i folketrygden

2.3 Pensjonsportal

I forbindelse med pensjonsreformen arbeider både NAV og Norsk Pensjon med å utvikle selvbetjeningsløsninger for å gi tilgang til pensjonsrelatert informasjon via internett.

NAV har ingen vesentlige merknader til departementets fremstilling, men vi ønsker å presisere at selvbetjeningsløsningen Din pensjon lanseres i flere versjoner. Både første og andre versjon kommer i løpet av 2008, mens det er planlagt ny versjon i 2009 samt videreutviklede versjoner fremover der nytt regelverk skal innarbeides. Blant annet vil muligheten for å søke om alderspensjon via Din pensjon bli lansert i årsskiftet 2008/2009. Dette innebærer at Din pensjon allerede fra 2009 vil ha en funksjonalitet som går langt videre enn informasjon om pensjonsopptjening og simulering av framtidig pensjon.

Videre tas det sikte på å etablere en felles portal for NAV og Norsk Pensjon. Inntil en slik felles løsning er etablert bør det legges vekt på god brukerinformasjon slik at det blir tydelig for brukerne hvilke tjenester som tilbys fra Din pensjon og hvilke som tilbys fra Norsk Pensjon. Det bør derfor utvikles og gjennomføres felles informasjonstiltak for de to nettløsningene. En felles portal forutsetter at det gis tilstrekkelige lovhjemler til at ordningene uten hinder av taushetsplikten kan bistå hverandre med nødvendig informasjon, slik at brukerne skal kunne simulere korrekt pensjon.

Det fremgår av departementets fremstilling at brukerne på forespørsel til NAV vil få tilsendt den informasjonen som etaten har lagret om deres opptjente rettigheter. Målsetningen med selvbetjeningsløsningen er at brukerne skal gå inn på Din Pensjon og finne den informasjonen de trenger der. Vi er usikre på om muligheten til å få informasjon om opptjente rettigheter på andre måter bør fremheves særskilt i proposisjonen.

3. Høringsnotatets kapittel 3 – Opptjening av inntektpensjon

3.2.1 Pensjonsgivende inntekt

Stortingets vedtak innebærer at gjeldende definisjon av pensjonsgivende inntekt skal videreføres, men at øvre grense for opptjening av inntektpensjon er en årlig inntekt på 7,1 G.

Videre foreslår departementet at det bør være en øvre aldersgrense for opptjening av inntektpensjon og at denne økes til 75 år. Vi slutter oss til departementets synspunkter på dette, og administrativt er det også en fordel at det settes en øvre aldersgrense for opptjening av inntektpensjon.

Departementet reiser spørsmålet om nedre aldersgrense skal være 17 år som i dag eller lavere. NAV antar at opptjening for personer under 17 år kun vil gjelde et lite antall personer, og at denne opptjeningen for de alle fleste brukerne vil ha svært liten betydning for den samlede pensjonen. Vi kan derfor ikke se at viktige brukerhensyn tilsier en slik endring.

Administrativt er det imidlertid mulig å endre denne aldersgrensen i opptjenings- og inntektsregisteret til NAV. En slik endring forutsetter at vi kan få opplysninger om pensjonsgivende inntekt for yngre aldersgrupper fra Skattedirektoratet på vanlig måte. En justering av den nedre grensen for opptjening vil imidlertid kunne ha konsekvenser for en rekke områder i NAVs systemløsninger, for eksempel regeltjenester, skjermbilder og brev, og vil kunne medføre omfattende endringer. Vi har imidlertid ikke utredet slike konsekvenser nærmere.

Det fremgår at Finansdepartementet vil vurdere reglene om trygdeavgift for personer over 69 år. Vi antar at spørsmålet også er aktuelt for gruppen under 17 år dersom man velger å senke den nedre aldersgrensen.

Vi forstår departementet slik at opptjening for personer over 70 år eller under 17 år bare skal gjelde opptjening fra og med 2010. Dersom departementet vurderer å sette ned aldersgrensen med tilbakevirkende kraft, forutsetter dette at Skattedirektoratet kan levere fullstendige og korrekte opplysninger til NAV. Så vidt vi er kjent med har ikke Skattedirektoratet data som er eldre enn 10 år, og slike overføringer vil derfor antageligvis ikke være mulig. Dersom det likevel viser seg at det er mulig for Skattedirektoratet å levere de aktuelle dataene, vil en slik endring gi vesentlige innføringskostnader i NAV. Vi må i tilfelle komme tilbake til spørsmålet om administrative kostnader.

3.2.2. Pensjonsopptjening

Stortinget har vedtatt at det skal tjenes opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 % av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.

Departementet foreslår at pensjonsrettigheter for inntektpensjon kan opptjenes ved pensjonsgivende inntekt, ulønnet omsorgsarbeid og førstegangstjeneste samt at opptjeningsgrunnlaget for arbeidsledige økes.

Videre legger departementet til grunn at opptjeningsprosenten er 18,1 av pensjonsgivende inntekt. I tillegg til denne opptjeningsprosenten skal det tildeles arvegevinst. Arvegevinst og opptjeningsprosent vil i sum sikre en pensjon på nivå med Stortingets forutsetninger.

For våre merknader til spørsmålet om arvegevinst, se kapittel 7. For merknader til øvrige opptjeningsselementer for inntektpensjon, se 3.3.

3.2.3 Pensjonsbeholdning

Departementet foreslår at ny alderspensjon utformes slik at den enkelte opparbeider en pensjonsbeholdning. Pensjonsbeholdningen er opptjente pensjonsrettigheter over livsløpet tillagt arvegevinst og regulering.

NAV har ingen merknader til fremstillingen, men for våre merknader til arvegevinst og regulering, se merknader til høringsnotatets kapittel 7 og 8.

3.3 Pensjonsopptjening på annet grunnlag

3.3.1 Pensjonsopptjening for omsorgsarbeid

Etter Stortingets vedtak skal det gis pensjonsopptjening for ulønnet omsorgsarbeid tilsvarende 4,5 G. For barn gis slik opptjening til og med det året barnet fyller 5 år. For øvrig foreslås det å videreføre dagens kriterier for å tildele slik opptjening. Endringene er forutsatt å tre i kraft fra og med 2010. Fram til 2010 gis det omsorgsopptjening etter gjeldende regler, dvs 3 pensjonspoeng for hvert år med omsorgsopptjening til og med det året barnet fyller 6 år.

NAV forstår det slik at man for overgangstilfeller skal benytte dagens regler for opptjening for omsorgsarbeid før 2010, og de nye fra og med 2010. Innfasingen av nye regler vil da skje umiddelbart. Dette vil være administrativt enklest, fordi man unngår alternative regelsett for samme opptjeningsår. Vi vil anbefale denne løsningen.

Vi mener imidlertid at det likevel er behov for en bestemmelse som regulerer overgangstilfeller for å unngå usikkerhet blant brukerne om hvilke regler som gjelder for barn født før 2010. Til illustrasjon kan nevnes et barn som er født i 2006. Dette barnet blir 5 år i 2011. Med den anbefalte løsningen gis det 4 år med omsorgspoeng etter gamle regler og 2 år etter nye regler.

Videre foreslår departementet at den øvre aldersgrensen for opptjening av omsorgspoeng fortsatt skal være 69 år og ikke 75 år som for annen opptjening. NAV slutter seg til departementets vurderinger av dette.

Den foreslåtte endringen av bestemmelsen i § 3-16 innebærer at de nye opptjeningsreglene for omsorgspoeng også vil gjelde for opptjening til uføre- og gjenlevendepensjon fra 2010.

3.3.2 Pensjonsopptjening under avtjening av førstegangstjeneste

Etter Stortingets vedtak skal det gis pensjonsopptjening med 2,5 G pr år under avtjening av førstegangstjeneste som varer minst 6 måneder. Departementet presiserer dette slik at opptjening under førstegangstjeneste skal gis for tjeneste avtjent fra og med 2010.

Forslaget er administrativt gjennomførbart for NAV. Det forutsetter imidlertid at vi får nødvendig og korrekt informasjon fra forsvaret og sivilforsvaret elektronisk slik at sakene kan håndteres maskinelt. Datagrunnlaget fra forsvaret og sivilforsvaret må ha en slik kvalitet og form at vi kan lese det rett inn i NAVs systemer uten noen form for saksbehandling. Dette innebærer at forsvaret blir ansvarlig for å fastsette perioder og vurdere om vilkårene er oppfylt. Dersom NAV selv skal fastsette perioder og vurdere om førstegangstjeneste/siviltjeneste er avtjent i minst 6 måneder vil det innebære manuell saksbehandling i NAV i alle saker hvert år.

Vi forstår det slik at opptjening for førstegangstjeneste kommer i tillegg til eventuell pensjonsgivende inntekt for det aktuelle året, jf forslag til ny § 20-5.

Det blir nødvendig med bestemmelser om hvordan perioder skal beregnes og avgrenses. Det vil eksempelvis være nødvendig å definere hva som skal regnes som hele måneder og behandling av perioder som er kortere enn en måned. Det er også et spørsmål om det skal være en maksimal grense for hvor mange måneder det kan godskrives pensjonsopptjening for førstegangstjeneste. Dersom førstegangstjenesten varer utover 12 måneder, oppstår spørsmål om man skal godskrives 1/12 av 2,5 G for hver måned også utover 12 måneder. Bestemmelsene om hvilke perioder som skal godkjennes og hvordan de skal beregnes må være klare slik at de gir forsvaret og sivilforsvaret det nødvendige grunnlaget for godkjenning og dataoverføringer til NAV.

3.3.3 Forbedret pensjonsopptjening for dagpengemottakere

Stortinget har forutsatt at pensjonsopptjening for dagpengemottakere skal forbedres slik at pensjonsopptjeningen baseres på den arbeidsinntekten man hadde før man ble ledig, og ikke som i dag på dagpengene.

Departementet foreslår at pensjonsopptjening for dagpengemottakere skal være tidligere inntekt definert som dagpengegrunnlaget med opptjening fra og med 2010. NAV er enig i departementets vurderinger og forslag om at pensjonsopptjening for perioder med arbeidsledighet ses i forhold til dagpengegrunnlaget, som er begrenset til 6 G. Se våre kommentarer nedenfor.

Videre vurderer departementet å foreslå at også personer som er arbeidsledige og ikke har dagpengerett skal godskrives pensjonsopptjening. Vi vil fraråde, både fra et faglig og et administrativt synspunkt, at det innføres en slik ordning, og viser til avsnittet nedenfor.

Forslagene til nytt grunnlag for pensjonsopptjening for arbeidsledige løsriver pensjonsopptjeningen fra trygdeavgiftsgrunnlaget, slik at denne gruppen i realiteten får en noe bedre pensjonsopptjening enn den pensjonsgivende inntekt det betales avgift av. Det samme vil for øvrig også være en konsekvens av forslaget til ny uførestønad i NOU 2007:4 hvor man foreslår at tidligere inntekt opp til 7,1 G legges til grunn for opptjening til alderspensjon.

Pensjonsopptjening for personer som mottar dagpenger

Departementet foreslår en modell som innebærer at pensjonsopptjeningen må fastsettes ved at utbetalte dagpenger justeres opp med en fast faktor. Det forutsettes at det skal gis pensjonsopptjening for inntekter opp til 6 G.

For at modellen skal være teknisk gjennomførbar, er NAV avhengig av å benytte seg av opplysninger i NAVs nye pensjonssystem, dvs at vi kobler lønns- og trekkoppgave i Inntektsregisteret mot Opptjeningsregisteret.

I de utbetalte dagpengene ligger det imidlertid også barnetillegg og ferietillegg. Det er ikke mulig å skille disse ut fra hovedytelsen i lønns- og trekkoppgaven som finnes i Inntektsregisteret. Det ser derfor ut til at barnetillegg og ferietillegg må tas med i grunnlaget for oppjusteringen. Dette kan gi et gunstigere resultat for enkelte grupper. NAV vil likevel anbefale denne løsningen. Eventuelt kunne man redusere justeringsfaktoren for alle, men dette vil for mange gi et lavere grunnlag og vil være vanskelig å forstå for brukerne.

Administrativt er departementets forslag langt mer krevende enn dagens ordning for pensjonsopptjening for arbeidsledige, men mulig å gjennomføre ut fra forutsetningene ovenfor.

Dersom Stortinget skulle komme til at inntekt opp til 7,1 G forut for dagpengeperioden og/eller at barnetillegg/ferietillegg skal legges til grunn, vil dette være administrativt svært vanskelig og kostnadskrevende å gjennomføre. Bakgrunnen for dette er at informasjon må formidles mellom flere av NAVs IKT-systemer, og som ikke er lagt til rette for slike koblinger. Ut fra kapasitet, risiko og en teknisk vurdering anbefaler vi ikke en slik løsning.

Risiko for uheldige tilpasninger:

Dersom man antar at dagpengemottakere vil påvirkes av økonomiske insentiver, vil man relativt raskt oppleve en situasjon hvor det fremstår lite attraktivt for dagpengemottakere å øke sin arbeidsinnsats utover terskelverdien. Særlig dagpengemottakere som nærmer seg pensjoneringsalderen, kan tenkes å gjøre denne typen vurderinger. Direktoratet ønsker derfor å gjøre departementet oppmerksom på at forslaget til pensjonsopptjening for dagpengemottakere kan medføre uheldige tilpasninger til regelverket. Et av kravene for å få utbetalt dagpenger for en meldeperiode, er at man har arbeidet mindre enn 50 % i perioden. Dagpengemottakere vil derfor stå overfor følgende valg når de skal "velge" sin arbeidstilknytning:

En dagpengemottaker som velger å jobbe 49 %, vil i tillegg til lønnen motta supplerende dagpenger. Samtidig vil vedkommende tjene opp pensjonsrettigheter omtrent tilsvarende 100 % stilling. En dagpengemottaker som jobber 51 %, vil ikke motta dagpenger, men kun lønn. Denne personen vil kun tjene opp pensjonsrettigheter tilsvarende 51 % stilling. Dette illustrerer at man taper relativt mye (både dagpengene og pensjonsopptjening) på å øke sin arbeidsinnsats. Det foreliggende forslaget vil således bidra til å motvirke intensjonene bak arbeidslinjen, pensjonsreformen og NAV-reformen.

Pensjonsopptjening for personer som ikke mottar dagpenger

Departementet tar opp spørsmålet om opptjening også til arbeidsledige som ikke har dagpengerettigheter, både ufrivillig deltidsarbeidende og helt arbeidsledige. Vi forstår departementet slik at de ønsker tilbakemelding på disse problemstillingene uten at det er skissert noen rammer for mulige løsninger.

Ufrivillig deltidsarbeidende:

Når det gjelder personer uten dagpengegrunnlag og dagpengerett i ufrivillig deltidsstilling vil dette gjelde personer som har en deltidsstilling, men som ønsker en høyere stillingsandel og er tilmeldt arbeidsformidlingen.

For disse brukerne kan man tenke seg en løsning der man tar utgangspunkt i lønn i deltidsstillingen og ganger opp med ønsket stillingsprosent. Resultat blir et fiktivt grunnlag for pensjonsopptjening begrenset oppad til 6 G. Ettersom utbetalt lønn i mange tilfelle ikke samsvarer med den stillingsandel brukeren er ansatt i (f.eks overtid, turnus, ekstravakter), vil man ikke uten videre kunne fastsette en konkret lønn for en 100 % stilling. En slik løsning

kan oppfattes som lite rettferdig i forhold til de brukerne som faktisk har et lite dagpengegrunnlag og får dette som basis for pensjonsopptjeningen.

NAV vil ikke ha sikre opplysninger om ønsket stillingsprosent sammenholdt med faktisk stillingsandel til enhver tid i våre systemer, fordi denne gruppen ikke får dagpenger. Det vil si at man i ettertid ikke enkelt kan bruke opplysninger fra NAVs IKT-systemer og sammenholde med inntektsopplysningene som overføres fra Skattedirektoratet en gang pr år etter ligningen for å beregne korrekt pensjonsopptjening for denne gruppen. Pensjonsopptjening for denne gruppen vil derfor kreve en årlig manuell gjennomgang av alle som har stått tilmeldt arbeidsformidlingen uten å ha mottatt dagpenger.

Helt arbeidsledige uten dagpengerett:

Når det gjelder personer som er helt arbeidsledige og som ikke har dagpengegrunnlag og dagpengerett, men som er tilmeldt arbeidsformidlingen, finnes det ikke noe grunnlag for å fastsette pensjonsopptjening med mindre man tar utgangspunkt i normallønn i forhold til kompetanse og kvalifikasjoner.

Alternativ løsning for begge gruppene:

Et alternativ som er administrativt mulig å gjennomføre er å innføre en sjablongmessig pensjonsopptjening for disse brukergruppene. For ikke å komme i konflikt med reglene for dagpenger for øvrig vil en slik generell minsteopptjening måtte settes lavt (f.eks 1 G), og vil dermed få svært begrenset betydning for brukerne. Den vil heller ikke svare til brukernes eventuelle forventninger om opptjening. En slik ordning er mulig å administrere maskinelt. Den vil imidlertid også kunne gi opptjening av inntektpensjon til personer som aldri har vært eller kommer til å komme i arbeid i Norge, men kun har vært registrert som arbeidssøkere. Også en slik ordning vil kunne åpne for uheldige tilpasninger.

Administrative konsekvenser for NAV:

Forslagene til opptjening for personer uten dagpengerettigheter forutsetter utstrakt manuell saksbehandling i NAV. I og med at NAV i disse sakene ikke vil ha tilstrekkelig med opplysninger, må det tas stilling til hva slags dokumentasjon som kan legges til grunn ved vurderingen av pensjonsopptjeningen. I mange tilfeller vil NAV måtte utøve skjønn for å avgjøre sakene. Videre vil det være nødvendig å fatte vedtak om pensjonsgrunnlag for det enkelte år. Disse vedtakene må kunne påklages. Det må dermed også påregnes økte ressurser til behandling av klager. Dersom det skal fastsettes opptjening på et slikt grunnlag, må de manuelle gjennomgangen gjøres årlig, og man må ikke kunne gjøre krav på slik opptjening i ettertid.

Administrativt anser vi det som nærmest umulig å gjennomføre individuelle vurderinger for fastsettelse av pensjonsopptjening for personer som ikke har dagpengegrunnlag og som er ufrivillig ledige. En slik ordning vil kunne åpne for spekulasjon, og vil også kunne medføre at personer som aldri har vært i arbeid i Norge kan få pensjonsopptjening. Etter vår oppfatning

er det ikke faglig ønskelig å lage skjønnsbaserte regler for pensjonsopptjening. Opptjening må knyttes opp mot objektivt dokumenterbare opplysninger og i all hovedsak kunne fastsettes maskinelt for at ordningen skal være faglig og ressursmessig forsvarlig.

NAVs anbefaling når det gjelder personer som ikke mottar dagpenger:
NAV vil klart fraråde at det innføres pensjonsopptjening for arbeidsledige som ikke har dagpengegrunnlag.

Kommentar til 3.3 – forholdet mellom opptjeningsgrunnlagene

Vi forstår lovforslaget til § 20-6 tredje ledd slik at man tenker seg at omsorgsopptjeningen skal gjelde dersom den er høyere enn annen opptjening for det samme året. Dette er i tråd med dagens regelverk. Slik forslag til bestemmelsene om førstegangstjeneste sett i sammenheng med forslag til § 20-5 fremstår, innebærer det at denne gruppen får summen av inntekt og opptjening ved førstegangstjeneste for det enkelte år, begrenset oppad til 7,1 G. Det samme gjelder for dagpenger. Ut fra dette forstår vi det slik at en person som har alle typer opptjening i samme år vil få enten summen av pensjonsgivende inntekt, opptjening ved førstegangstjeneste og dagpengeopptjening eller omsorgsopptjening dersom denne er høyere enn summen av de øvrige.

Vi er imidlertid usikre på hvordan bestemmelsen i forslaget til § 20-5 tredje punktum skal forstås i forhold til §§ 20-6, 20-7 og 20-8. Isolert sett ser denne formuleringen ut til å åpne for summering av all opptjening opp til 7,1 G på ulike grunnlag for det enkelte år. Dette gir et annet og gunstig resultat ettersom det innebærer at opptjening for omsorg, dagpengeopptjening, førstegangstjeneste og pensjonsgivende inntekt kan legges sammen i det enkelte år. Vi mener derfor at lovteksten bør omarbeides slik at den blir utvetydig.

Når det gjelder omsorgspoeng med virkning fra 2010 er dette regulert både i forslag til kapittel 20 og i forslag til ny § 3-16. Dette innebærer at endringene i omsorgsopptjeningen vil få virkning for alle pensjonstyper i dagens system og ny alderspensjon fra 2010. Forslaget til nye opptjeningsregler for dagpenger og førstegangstjeneste for alderspensjon er bare gitt for ny alderspensjon i forslag til kapittel 20. Dette innebærer at vi får ulike opptjeningsregler for de ulike pensjonstypene fra 2010. Dette vil medføre at etatens opptjeningsregister, som er et fellesregister, må utvides og bli mer komplekst enn det er i dag. Dette vil være teknisk utfordrende og det vil medføre merkostnader til IKT-utvikling.

4. Høringsnotatets kapittel 4 – Garantipensjon

4.3 Trygdetid

Departementet foreslår at dagens krav om minst 3 års trygdetid for rett til grunnpensjon og 40 år for full pensjon videreføres også for garantipensjonen. NAV er enig i departementets vurdering av dette.

Forslaget innebærer at det ikke skal være noen sammenheng mellom opptjening av garantipensjon og inntektpensjon, og dette medfører derfor en del ulikheter mellom opptjening av minsteytelse i nytt og gammelt system. Isolert sett er den nye ordningen godt begrunnet. Sett i sammenheng med overgangsbestemmelsene vil den imidlertid gi enkelte ulikheter som vil kunne være vanskelig å forstå for de brukerne som blir berørt av disse bestemmelsene. Ulike regler for opptjening av trygdetid vil også komplisere IKT-løsningen. Vi kommenterer disse ulikhetene nedenfor.

Bare reell medlemstid gir trygdetid

Det fremgår av departementets forslag at det er reell medlemstid som skal legges til grunn for opptjening av trygdetid for garantipensjon. Administrativt lar dette seg gjennomføre ved et førstegangsuttak ved bruk av de manuelle rutiner vi har i dag for fastsettelse av trygdetid for pensjonister som har bodd eller arbeidet i andre land.

Opptjeningstidens lengde

Departementet foreslår at det i ny ordning skal være mulig å opptjene trygdetid også etter uttak, men begrenset til det året man fyller 66.

Samtidig foreslår departementet at trygdetid i det gamle systemet skal kunne opptjenes til og med det året man fyller 75 år dersom man har opptjent pensjonspoeng. En slik ulikhet mellom nye og gamle regler kan ha stor betydning for enkelte brukere og kan være vanskelig å forstå. Dette kan løses ved å endre dagens regler og sette grensen for opptjening av trygdetid og botid ved 67 år. Dersom dette ikke er aktuelt vil et alternativ være å beholde dagens 70 års grense for opptjening av trygdetid og botid i gamle regler, men at man kan opptjene tilleggspensjon fram til og med det året man fyller 75.

Departementet legger i punkt 5.5.3 til grunn at slik ytterligere opptjening skal medregnes årlig i januar det påfølgende året, jf forslag til § 20-10 femte ledd. Dette vil innebære årlige manuelle gjennomganger av alle saker der det ikke er godskrevet 40 års trygdetid ved førstegangsuttak inntil de eventuelt har 40 års opptjening. Dette er administrativt nesten umulig å gjennomføre, med mindre man godtar en forenklet rutine basert på registrert bostedsadresse i Norge, kombinert med meldeplikt for pensjonistene i de tilfellene vedkommende har skiftet bostedsland eller arbeidet i utlandet i det aktuelle året. I slike

tilfeller må sakene behandles manuelt. Alle slike oppdateringer må også meldes andre avtaleland.

Spørsmålet om hvilket tidspunkt som skal være skjæringstidspunkt for medregning av trygdetid ved uttak/gradsendring er ikke berørt. Vi foreslår at man i begge tilfeller regner trygdetid til og med året før uttak/endring. På denne måten unngår man administrative problemer med flere endringer og eventuelt dobbelt godskriving i et år. Se også punktene 5.5.2 og 5.5.3.

Administrativt vil det være en stor forenkling om trygdetidsopptjeningen i begge systemer stanset ved førstegangsuttak av alderspensjon, uavhengig av uttaksgrad og uavhengig av om man senere stanser pensjonsuttaket helt. På denne måten unngår man gjentatte omregninger av trygdetid og medfølgende kommunikasjon med utenlandske trygdemyndigheter i avtalesaker. En slik bestemmelse vil også lette arbeidet ved korrigeringer tilbake i tid. I noen tilfeller vil det bli nødvendig å gjøre reberegninger på grunnlag av trygdetiden manuelt ettersom etaten ikke har systemstøtte for samtlige utenlandsberegninger. En slik bestemmelse kunne suppleres med en mulighet for opptjening av botid etter uttak for å muliggjøre eksport av pensjonen, jf. punkt 5.8.

4.4 Satser for garantipensjon

Departementet foreslår å videreføre dagens ulike satser for sivilstand for grunnpensjon til garantipensjon. NAV er enig i at dersom dette prinsippet skal videreføres bør det gi likt resultat i begge systemer.

I dagens system reduseres grunnpensjon avhengig av sivilstand og ektefellens inntekt, og det er egne satser for særtillegg avhengig av sivilstand og/eller ektefellens pensjonsinntekt. I det nye systemet skal hele garantipensjonen beregnes i forhold til sivilstand. Dette innebærer at det må finnes en løsning for reduksjon som vil gi samme resultat. Vi antar at man må ta utgangspunkt i full garantipensjon og redusere for sivilstand før man reduserer mot inntektpensjonen.

Departementet stiller spørsmål ved om man i ny alderspensjon bør ta hensyn til ektefellens faktiske inntektsforhold eller utelukkende se på om man har ektefelle/samboer eller ikke.

Ut fra en administrativ vurdering vil en ordning der skillet utelukkende går mellom enslige og par være å foretrekke. Dette vil være enkelt administrativt og enkelt å forstå for brukerne. I tillegg vil det redusere brukernes behov for å melde fra om endrede inntektsforhold.

Vi ser imidlertid at dette kan oppfattes som urimelig dersom begge ektefellene/samboerne mottar minsteytelse eller pensjonisten forsørger ektefellen. Familiens samlede inntekt blir da svært lav. Dette kan tale for å videreføre dagens ordning der høyeste sats ytes til den som er

enslig eller som har ektefelle/samboer med inntekt under 2 G. I nytt system vil et pensjonistpar der begge har garantipensjon kunne ha en langt høyere pensjon til sammen enn to minstepensjonister i dag hvis begge også har inntektpensjon. Dette kan tale for at man, tar hensyn til ektefellens samlede arbeids- og pensjonsinntekt, uavhengig av om denne består av pensjon eller ikke. Administrativt vil imidlertid en slik løsning med en videreføring av dagens inntektsprøving være mer krevende enn en løsning der man kun skiller mellom enslige og par.

5. Høringsnotatets kapittel 5 – Uttak av ny alderspensjon

5.3 Delvis uttak av pensjon

Stortingets vedtak innebærer at det skal være mulig å ta ut delpensjon. Av administrative hensyn bør det legges enkelte rammer for graderingen av pensjonen. Departementet foreslår derfor en gradering fra 10 til 100 prosent med intervaller på 5 prosentpoeng.

Stortingets utgangspunkt er at ordningen skal være fleksibel. NAV ser imidlertid at både hensynet til brukerne og administrative hensyn tilsier at det bør være en viss begrensning i adgangen for brukerne til selv å bestemme hvor stor andel pensjon man ønsker å ta ut.

Det er viktig at systemet er bygd opp på en måte som gjør det enkelt for brukerne å ta egne valg. Dersom man åpner for stor fleksibilitet i forhold til pensjoneringsgrad viser erfaring fra AFP-ordningen at det kan være vanskelig for brukerne å få den oversikten som er nødvendig for å forstå konsekvensen av de valg som gjøres.

NAV er av den oppfatning at en nedre grense ikke bør settes lavere enn 20 eller 25 % for å få et praktikabelt system både for brukerne og etaten. 20 % reduksjon i arbeidsinntekt tilsvarer en dag pr uke i redusert arbeidstid. Vi kan vanskelig se at det vil være et reelt behov for uttak med lavere grad enn 20 %.

Når det gjelder intervallene for uttaksalternativer, kan vi heller ikke se at det vil være et reelt behov for eller meningsfullt for brukerne å fingrudere uttaket helt ned i intervaller på 5 %. NAV mener intervallene bør være mer begrenset, først og fremst for å forenkle dialogen med brukerne. For at reglene skal være enkle og forståelige vil det være en fordel at det er mest mulig samsvar mellom regelen om minste grad for uttak og graderingsintervallene.

Administrativt vil trinn helt ned til 5 % medføre merkostnader hvis det skulle føre til hyppigere endringer i uttaksgrad. Et stort endringsvolum vil ha administrative konsekvenser for NAV.

NAV anbefaler at man vurderer den svenske modellen med uttaksgrader på 25%, 50%, 75% og 100%. Erfaringer fra Sverige tilsier at færre valgmuligheter i uttaksgrader fungerer godt og dekker brukernes behov.

Hvis den svenske modellen ikke er aktuell, mener NAV det bør vurderes å ta utgangspunkt i intervaller på 20%, men likevel slik at det er mulig å ta ut 50% pensjon. Vi antar at 50% uttak ofte kan være aktuelt for å tilpasse pensjonsuttaket til halvdags stilling. Dette alternativet innebærer at intervallene for uttaksalternativer settes til 20%, 40%, 50%, 60%, 80% og 100%.

Hvis man velger å sette den nedre grensen for uttak til 10%, mener NAV at intervallene for uttaksalternativer ikke bør settes lavere enn dette.

5.4 Endringer i pensjonsgrad

Departementet foreslår at uttaksgraden som hovedregel kan endres en gang årlig, dvs med minst 12 måneders mellomrom. I tillegg foreslår departementet at det alltid skal være mulig å ta ut full pensjon eller stanse pensjonen helt.

Når det gjelder antall årlige endringer av uttaksgrad er NAV i utgangspunktet enig i departementets forslag. Vi vil imidlertid påpeke at det er viktig å utforme reglene slik at det ikke blir mulig for brukerne å tjene på å gå ned til 0 % måneden før indeksering for så å gå opp til full pensjon måneden etter, for å oppnå en gunstigere indeksering av pensjonsformuen. Se også våre kommentarer under punkt 8.5.

Vi forutsetter at den nedre grensen på 10 % for delvis uttak også skal være nedre grense for hvor langt ned man kan redusere pensjonsgrad etter uttak, med mindre man stanser pensjonen helt.

Departementet vil vurdere å tillate endringer i pensjonsgrad før det har gått 12 måneder dersom særlige forhold tilsier det. Vi mener at bestemmelsene om at brukerne alltid kan gå opp til hel pensjon eller stanse pensjonen helt bør gi tilstrekkelig fleksibilitet, spesielt fordi brukerne kan tilpasse arbeidsinnsats uavhengig av pensjonsgrad. Dersom det likevel besluttes å åpne for dette, bør det ikke være skønsmessige kriterier som legges til grunn ved vurderingen. Kriteriene må være objektive og muligheten for slike endringer må være klart avgrenset. Administrativt er det ikke ønskelig å tillate endringer utover det som er nevnt ovenfor ettersom slike endringer vil kreve full saksbehandling med vedtak og meldinger til andre berørte ordninger, inkludert utenlandske trygdemyndigheter.

5.5 Inntekt som ikke er ferdiglignet og opptjening som pensjonist

5.5.1 Opptjening som skal medregnes på pensjoneringstidspunktet

Departementet foreslår at kun inntekter som er stadfestet ved ligningen skal tas med i beregningen av ny alderspensjon. Vi slutter oss til dette forslaget og mener dette også må gjelde ved vurderingen av retten til uttak før 67 år.

Vi ser imidlertid at departementet i det videre arbeidet vil vurdere om det skal gjøres unntak fra dette slik at opptjent arbeidsinntekt som ikke er ferdiglignet skal tas med ved vurderingen av retten til uttak. Dersom inntekt som ikke er ferdiglignet skal medtas må dette også gjøres i beregningen ved uttak før 67 år for å unngå at noen får pensjon som er mindre enn garantipensjon ved 67 år. Fra et administrativt synspunkt vil et slikt unntak medføre redusert grad av automatisering av saksbehandlingen og dermed økte administrative kostnader. Det er en målsetning for NAV at saksbehandlingen skal kunne foregå mest mulig automatisert. For at vi skal oppnå dette er vi avhengig av at flest mulig av faktorene som legges inn i regelverket for pensjon er objektive, korrekte og tilgjengelige i de ulike registre etaten disponerer. Ved vurderingen av hvilke år som skal regnes med i pensjonsgrunnlaget – både ved uttak og ved senere omregninger av opparbeidede rettigheter – er det viktig også fra et faglig ståsted at det ikke er foreløpige opplysninger om inntekt som legges til grunn. Brukeren vil uansett få dette medregnet ved neste års godskrivning av inntekt, jf punkt 5.5.2.

Dersom man legger til grunn siste tilgjengelige pensjonsgivende inntekt fra Skatteetaten vil man unngå at personer på bakgrunn av foreløpige opplysninger tar ut pensjon, og det i ettertid viser seg at inntekten var for lav til å oppfylle vilkårene for uttak. Dette vil ha konsekvenser både for den brukeren som likevel ikke hadde rett til en ytelse som han har innrettet seg etter ved for eksempel å si opp jobben, og for NAV gjennom feilutbetalingssaker. Selv om det ikke vil gjelde mange tilfeller, vil slike saker oppleves som svært uheldige for de brukerne det gjelder, og hver sak vil være arbeidskrevende for NAV.

Vi antar at en slik feilutbetaling etter dagens regler normalt ikke vil kunne kreves tilbake, og at pensjonsbeholdningen i alle tilfeller må "tilbakestilles" som om uttaket ikke var gjort. Hvis en slik feilutbetaling skal tilbakekreves antar vi det kreves egen lovhjemmel for dette for disse tilfellene, selv om brukeren har gitt opplysninger om foreløpig inntekt i god tro. Vi anbefaler ikke en slik ordning. Tilbakekreving i slike saker er ikke ønskelig, verken for bruker eller NAV.

NAV har foretatt beregninger som viser at arbeidsinntekt som ikke er ferdiglignet, kun er avgjørende for retten til uttak ved fylte 62 år for drøye 1 pst. av den ikke-uføre befolkningen. Beregningene viser at for denne gruppen vil dessuten retten til uttak i gjennomsnitt oppfylles dersom uttaket utsettes 3-4 måneder etter fylte 62 år. Ved å utsette uttaket, øker den årlige pensjonen som følge av at pensjonen da skal utbetales over færre forventede gjestående

leveår. Beregningene viser da at det for denne spesielle gruppen i gjennomsnitt er tilstrekkelig å utsette uttaket 3-4 måneder for at kravet til uttak likevel skal oppfylles. NAV mener derfor at kravet om at inntekter skal være stadfestet ved ligning ikke er til hinder for fleksibiliteten i pensjonssystemet, og at dette kravet ikke gir nevneverdige negative effekter for brukerne.

NAV fraråder på denne bakgrunn at det åpnes for å gjøre unntak fra kravet til at inntektene skal være stadfestet ved ligning.

5.5.2 Medregning av opptjente inntekter som ikke er ferdiglignet

Departementet foreslår at opptjening som ikke er ferdiglignet og tatt med i beregningen på uttakstidspunktet medregnes i pensjonsytelsen senere. Departementet foreslår at denne medregningen skjer årlig i januar etter at ligningen foreligger. Medregningen får da ikke tilbakevirkende kraft, men får effekt fra og med medregningen. NAV slutter seg til dette.

5.5.3 Videre opptjening etter uttak av pensjon

Departementet foreslår at videre pensjonsopptjening etter uttak av hel pensjon hvert år legges til pensjonen. Ved delvis uttak av pensjon fordeles opptjeningen forholdsmessig mellom pensjon under utbetaling og pensjonsbeholdningen.

NAV er enig i dette. Vi foreslår at det her presiseres fra hvilket tidspunkt opptjeningen skal medregnes. Det bør også presiseres at denne oppdateringen gjelder med fremtidig virkning slik at etterbetalinger unngås. Av administrative hensyn må denne medregningen også skje i januar etter at ligningen foreligger og samtidig med annen medregning. Alternative tidspunkter vil ha varige merkostnader for administrasjon av løsningen.

Når det gjelder økning av garantipensjonen på grunn av ytterligere opptjening av trygdetid etter uttak og fram til og med det året man fyller 66, viser vi til kommentarer til punkt 4.3. Som nevnt under punkt 4.3 anbefaler vi at trygdetid medregnes tom året før uttak/endring. På denne måten unngår vi oppdateringer i forbindelse med endringer, og oppdaterer trygdetid kun en gang i året, pr 1. januar.

Det følger av punkt 4.3 at det ikke lenger skal være sammenheng mellom opptjening av inntektpensjon og garantipensjon. Reglene om godskriving av opptjening innebærer at godskriving av trygdetid vil ligge et år foran godskriving av inntekt. Vi antar at dette ikke vil ha avgjørende betydning for forholdet mellom inntektpensjon og garantipensjon.

5.6 Fleksibelt uttak av garantipensjon

Stortingets vedtak om fleksibelt uttak av pensjon innebærer at både inntektpensjon og garantipensjon kan tas ut før fylte 67 år så lenge samlet pensjon etter justering for uttakstidspunkt overstiger minstepensjonsnivået.

Departementet foreslår at garantipensjonen skal levealdersjusteres både ved uttak før og etter 67 år.

Det er fullt mulig, teknisk og administrativt, å levealdersjustere garantipensjonen før og etter fylte 67 år.

For de som er i arbeid kan dette bidra til å motivere til fortsatt arbeid fordi både garantipensjonen og inntektpensjonen vil bli større for de som har en andel garantipensjon i pensjonen sin. For de som ikke er i arbeid vil en slik løsning ha liten betydning. Ettersom garantipensjonen er ment som en minstesikring for personer som ikke har opptjent inntektpensjon, kan det fremstå som unaturlig å justere den for levealder ved uttak etter fylte 67 år. Det harmonerer heller ikke med forslag til bestemmelser om trygdetid for garantipensjon.

Adgang til å ta ut garantipensjon før fylte 67 år er et element som kompliserer ny alderspensjon vesentlig. NAV ber derfor om at dette spørsmålet vurderes igjen.

Garantipensjonen er en ytelsesdefinert minstepensjon, dvs. at det ikke er årlig oppsparing av garantipensjon. NAV kjenner ikke til at det i andre pensjonsordninger i Norge eller andre land finnes denne type kombinasjoner av ytelsesdefinerte rettigheter med sparelignende uttak. Vi mener derfor at konstruksjonen med fleksibelt uttak av garantipensjon bryter med allmenne prinsipper i pensjonssystemer. Adgangen til tidlig uttak av garantipensjon før fylte 67 år vil bli meget komplisert beregningsteknisk og dermed komplisere administrative ordninger og brukerdialogen.

Dersom garantipensjonen blir en rettighet som først trer i kraft fra fylte 67 år, så viser beregninger fra NAV at opptjeningskravene for å kunne ta ut pensjon allerede fra 62 år likevel blir nokså beskjedne. Dette gjelder særlig når ny AFP også kan medregnes ved vurdering av vilkårene for uttak. NAVs beregninger viser at det selv uten fleksibelt uttak av garantipensjon, vil være tilstrekkelig med en jevn inntekt over 40 opptjeningsår på ca. 220 000 kroner for å kunne ta ut pensjon som 62-åring i 2010, dersom ny AFP kan medregnes. Dette utgjør ca. 55 pst. av gjennomsnittsinntekten for 2007. For personer som ikke omfattes av ny AFP, kan tilsvarende inntektskrav anslås til ca. 270 000 kroner. Dette utgjør ca. 68 pst. av gjennomsnittsinntekten for 2007.

5.7 Vilkår for uttak av pensjon før fylte 67 år

5.7.1 Innledning

Stortinget har besluttet at det skal åpnes for uttak av pensjon før fylte 67 år forutsatt at pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået. Muligheten for tidliguttak vil være

begrenset for personer med lav opptjening i folketrygden. Departementet har ikke tatt stilling til hvorvidt eventuelle supplerende pensjonsordninger kan inngå i vurderingen av om kravet til pensjonsnivå ved tidliguttak er oppfylt, men vil vurdere dette i det videre arbeidet.

Departementet tar sikte på å komme tilbake til dette når den nærmere utformingen av AFP og tjenstepensjonsordningene er avklart. AFP er nå avklart for privat sektor, og den livsvarige delen av AFP-påslaget skal legges til grunn ved vurdering av retten til å ta ut pensjon før fylte 67 år

Det er viktig at det avklares innen rimelig tid om det også skal tas hensyn til supplerende ordninger for vurdering av rett til uttak av tidligpensjon ettersom dette vil få betydelige administrative konsekvenser både for NAV og leverandører av øvrige pensjonsordninger i Norge. NAV vil derfor allerede nå kommentere dette spørsmålet, både ut fra et faglig og administrativt perspektiv, og gi innspill til departementets videre arbeid.

Den administrativt enkleste løsningen er at det ikke tas hensyn til supplerende ordninger ved vurderingen av om minstekravet til uttak er oppfylt. NAV ønsker derfor at man i størst mulig grad begrenser medregning av supplerende ordninger. Vi antar imidlertid at det må tas hensyn til pensjoner som er omfattet av koordineringsbestemmelsene i trygdeavtalene. Dette må vurderes i forhold til de aktuelle koordineringsreglene.

Hvis man kommer fram til at man vil regne med supplerende ordninger ved vurderingen av retten til tidlig uttak, må det tas stilling til om dette bare skal gjelde livsvarige ytelser eller også tidsbegrensede ytelser. Dersom man velger å inkludere tidsbegrensede ytelser, vil dette medføre at pensjonen kan falle under minstepensjonsnivået når den tidsbegrensede ytelsen bortfaller.

Videre mener NAV at medregning av supplerende ytelser må begrenses til å bare gjelde klart definerte ytelser i henhold til lover om pensjonsforsikringer som tilbys i Norge av selskaper med konsesjon for å drive pensjonskasser og livsforsikringsvirksomhet i Norge. Det bør da defineres i loven hvilke lover om pensjons- og livsforsikring i Norge som skal regnes med. Det må gjøres avgrensninger slik at ikke livsforsikringer eller andre skadeserstatningsordninger med kontantutbetaling av hele verdien ved pensjonsalder/skadetidspunkt skal regnes med.

Når det gjelder utenlandske pensjonsordninger, både private og offentlige, som ikke er omfattet av trygdeavtaler vil det medføre omfattende saksbehandling i NAV å ta disse med ved vurderingen. Saksbehandlerne i NAV må da fastslå hva slags ytelse det dreier seg om, og det må stilles strenge krav til dokumentasjon av ytelsen og type ytelse. Vi fraråder derfor at det tas hensyn til slike ordninger.

Dersom det ikke bare skal tas hensyn til ordninger som er ytelsesbaserte, men også innskuddsbaserte ordninger, vil det være behov for klare retningslinjer i forhold til hvordan

verdien av slike ordninger skal beregnes. Vi forutsetter for eksempel at det kun er verdien av de innskudd som faktisk er foretatt som skal medregnes (ikke verdien slik den beregnes ved 67 år, forutsatt fortsatt innskudd), at det ikke kan være mulig å ta ut hele eller deler av innskuddet i form av kontantuttak, at det ikke er mulig å endre vilkårene for utbetaling (velge høyere uttak i en kortere periode fremfor livsvarig ytelse) etc. Det bør heller ikke åpnes for at det kan kjøpes supplerende ordninger på pensjoneringstidspunktet, som kan gi rett til tidligpensjon. Eksempelvis vil en person som ikke har et pensjonsnivå som tilsier rett til tidligpensjon kunne ta opp lån eller anvende oppsparte midler til å kjøpe seg pensjonsrettigheter som gir rett til uttak av tidligpensjon.

Det vil være en rekke problemstillinger knyttet til å ta hensyn til slike supplerende ordninger som kan medføre administrative merkostnader både i NAV og hos leverandører av pensjonsordninger. Mulighetene for å innhente verifiserte/ dokumenterte verdier av disse ordningene maskinelt i forbindelse med automatisert saksbehandling er i dag begrenset av lovverket. Dette vil føre til at alle saker der folketrygdpensjonen alene ikke vil gi rett til tidlig uttak må behandles manuelt.

NAV mener at dersom det skal tas hensyn til supplerende ordninger krever dette en lovfesting av hvilke ordninger som skal medtas. Samtidig krever det en lovfesting av en plikt for alle leverandører av pensjoner og pensjonskasser i Norge til å levere data om de aktuelle pensjonene til NAV. For at en slik løsning skal være administrativt gjennomførbar må overleveringen av data skje elektronisk, og uten at det er behov for fullmakt fra den enkelte. Vi antar at en slik datautveksling må ha lovhjemmel.

En forutsetning for at supplerende ordninger skal kunne medtas må være at det først fattes vedtak i den supplerende ordningen slik at det er klart at ytelsen fra denne ordningen tas ut senest samtidig med folketrygdpensjonen. Deretter må utbetalt månedelig beløp overføres til NAV. Dette krever enten et nytt register i NAV eller at leverandørene har IKT-løsninger som kan kalles opp fra NAV for å få oppgitt beløp som NAV kan benytte for å fatte vedtak om tidlig pensjon. Eventuelle løsninger må utredes og estimeres konkret i det videre arbeidet med pensjonsreformen.

Som nevnt ønsker NAV at man i størst mulig grad begrenser medregning av supplerende ordninger. Dersom det likevel skal tas hensyn til slike ordninger, bør det vurderes i tråd med det som er nevnt ovenfor. Vi anbefaler at spørsmålet om elektronisk utveksling utredes i samarbeid med bransjeforeningene for forsikringsselskaper/banker og pensjonskasser i Norge. Vi antar at de vil ha behov for rimelig tid til endringer i IKT-løsninger og rutiner knyttet til overlevering av data til NAV. Med dette som bakgrunn antar vi at dette må tre i kraft senere enn 2010.

5.7.2 Ulik regulering av inntektpensjon og garantipensjon

Stortinget har vedtatt at det skal åpnes for uttak av pensjon før 67 år forutsatt at pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.

Videre er det besluttet at garantipensjon skal reguleres med lønnsveksten justert for utvikling i levealder, mens inntektpensjon skal reguleres med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Dette medfører at garantipensjonen normalt vil bli regulert noe gunstigere enn inntektpensjonen. En konsekvens av dette er at alderspensjon som overstiger minstepensjonsnivået ved pensjonering før 67 år kan komme under dette nivået innen vedkommende blir 67 år.

NAV er enig med departementet i at pensjonen ved uttak før 67 år må overstige minstepensjonsnivået med en margin som sikrer at pensjonsnivået ved 67 år minst tilsvarende garantipensjonen.

Vi forstår det slik at departementet gjennom dette forslaget sett i sammenheng med forslaget om minstesikring etter 67 år i punkt 8.4.2 legger opp til å sikre et livsvarig minsteutbetalingsnivå tilsvarende pensjonistens egen garantipensjon, dvs redusert for trygdetid og uttaksgrad.

5.7.3 Likt krav til tidlig avgang uavhengig av sivilstand

Stortinget har besluttet at garantipensjonen skal differensieres etter sivilstand. Dersom kravet til minste pensjonsnivå for rett til uttak av pensjon differensieres etter sivilstand må enslige ha høyere opptjent inntektpensjon enn gifte for å ta ut pensjon.

Departementet foreslår at kravet til minste pensjonsnivå ved vurdering av rett til uttak tilsvarende minstepensjon for enslige med full trygdetid for alle. Dette innebærer at man ikke differensierer etter sivilstand ved vurderingen av retten til uttak, men man differensierer ved beregningen av garantipensjonen. NAV er enig i dette.

5.8 Utbetaling av pensjon til personer bosatt utenfor Norge

Departementet foreslår at inntektpensjon skal kunne utbetales uavhengig av bostedsland. Garantipensjonen utbetales uavhengig av bostedsland forutsatt at vedkommende har minst 20 års trygdetid som definert i forslag til § 20-10.

NAV mener at det for tilfeller som utelukkende skal behandles etter nye regler vil være enkelt å forstå dette.

Forslaget innebærer imidlertid at det for overgangstilfellene blir ulikheter i reglene om rett til pensjon for personer som ikke er bosatt i Norge. For eksempel vil man kunne få eksportert inntektpensjonen, men ikke tilleggspensjon/grunnpensjon dersom man ikke har 3 års

trygdetid. Videre vil man kunne få eksportert tilleggspensjon med grunnpensjon og inntekstpensjon, men ikke garantipensjon dersom man har under 20 års trygdetid, men har opptjent pensjonspoeng. Dette kan gjøre det komplisert å veilede brukerne.

Departementets forslag medfører store ulikheter i adgangen til å tjene opp trygdetid som gir adgang til eksport av garantipensjon/grunnpensjon. Denne ulikheten kan begrenses vesentlig ved vårt forslag om å stanse opptjeningen av trygdetid ved førstegangsuttak i begge ordninger, men kan også begrenses noe ved vårt alternative forslag om å videreføre øvre aldersgrense for opptjening av trygdetid etter dagens regler til 70 år, jf punkt 4.3. Vi ser likevel at en slik videreføring i enkelte tilfeller der eksport er aktuelt etter unntaksbestemmelsen, vil kunne medføre at det eksporteres en tilleggspensjon som er beregnet etter flere år enn grunnpensjonen. Det blir således et avvik fra eksportbestemmelsen om at grunn- og tilleggspensjon skal beregnes etter like mange år. Formuleringen i dagens § 19-3 andre ledd bokstav b må i tilfelle endres.

Vi viser også til vårt forslag om opptjening av botid etter pensjonsuttak som nevnt i punkt 4.3. NAV foreslår at det gis bestemmelser om at det kan opptjenes botid for rett til eksport av garantipensjon og grunnpensjon etter stans i opptjening av trygdetid. Som botid regnes da tid som medlem i folketrygden. Det vil ikke være nødvendig å sette noen øvre aldersgrense for opptjening av botid. En slik bestemmelse vil innebære at alderspensjonister med mindre enn 20 års trygdetid i pensjonsberegningen som pensjonister kan "bo seg til" en eksportrett. Dette vil mht til eksportrett kompensere for virkningen av å stanse trygdetidsopptjeningen ved førstegangsuttak eller evt. ulike aldersgrenser for trygdetidsopptjening. En slik ordning vil i praksis tilsvare regelen om 20 års botid for uføre- og gjenlevendepensjonister, hvor botid regnes fram til medlemskapet opphører, uavhengig av trygdetiden som er medregnet i pensjonsberegningen.

6. Høringsnotatets kapittel 6 - Endringer i dagens alderspensjon

6.2 Tilpasninger av opptjeningsregler i dagens alderspensjon

6.2.1 Øvre aldersgrense for pensjonsopptjening

Departementet foreslår at det i ny alderspensjon skal være mulig å tjene opp inntekstpensjon til og med det kalenderåret man fyller 75 år. På denne bakgrunn foreslår departementet at det også i dagens ordning skal kunne tjenes opp pensjon til og med det kalenderåret man fyller 75 år.

På denne måten blir opptjeningstiden av inntekstpensjon og tilleggspensjon lik. Det er etter NAVs mening hensiktsmessig. For garantipensjon og grunnpensjon blir det derimot en forskjell på 9 år mellom mulig opptjeningstid for garantipensjon og grunnpensjon. Dette er en

stor forskjell, og vi mener man bør vurdere om dette er hensiktsmessig sett i sammenheng med betydningen både for størrelsen på grunnpensjonen og for retten til eksport, jf våre kommentarer under punkt 4.3 og 5.8. I overgangssakene vil denne ulikheten bli svært tydelig, og vil kunne oppfattes som urimelig.

NAV ser at departementet vil vurdere bestemmelsene om trygdeavgift for personer over 69 år. Vi er enige i at dette bør vurderes nærmere. Selv om opptjening etter 69 år i de fleste tilfeller ikke vil endre tilleggspensjonen, mener vi det er naturlig at det betales trygdeavgift for pensjon som for yrkesaktive ellers. Etter dagens bestemmelser er opptjeningstiden 50/53 år og det betales trygdeavgift for alle årene, selv om ikke alle årene får betydning for størrelsen på pensjonen.

6.2.2 Godskriving av omsorgspoeng

Reglene for omsorgsopptjening i nytt regleverk er foreslått endret fra 2010, og departementet foreslår tilsvarende endringer i dagens regelverk. NAV slutter seg til dette forslaget ettersom det er en fordel at disse reglene er like i begge systemer. Vi ser at forslaget også vil få virkning for uførepensjon og gjenlevendepensjon ettersom det er foreslått endring i folketrygdloven kapittel 3. Dette er hensiktsmessig administrativt.

Når det gjelder spørsmål om øvre aldersgrense for omsorgsopptjening viser vi til kommentaren til punkt 3.3.1.

6.3 Tilpasninger av regler for uttak av dagens alderspensjon

6.3.1 Nye uttaksregler for dagens alderspensjon

Stortinget har vedtatt at fleksibelt uttak av alderspensjon skal gjelde fra 2010, også for personer med alderspensjon etter dagens regler. Departementet foreslår at dette presiseres, slik at nåværende regler for uttak av pensjon videreføres for personer født til og med 1942, og at de nye reglene om uttak gjøres gjeldende for personer født fra og med 1943. NAV slutter seg til departementets vurdering.

Videre legger departementet til grunn at muligheten for fri kombinasjon av arbeid og pensjon skal gjelde for alle, også for årskullene 1941 og 1942. NAV er enig i dette.

NAV har ingen ytterligere kommentarer til dette avsnittet.

6.3.2 Inntekt som ikke er ferdiglignet på uttakstidspunktet

Stortingets vedtak om fleksibelt uttak og krav til minste pensjonsnivå ved fylte 67 år skal også gjelde for personer som er omfattet av dagens regler. Departementet legger opp til at

opptjening etter uttak skal medregnes årlig som for pensjon etter nye regler. Disse beslutningene innebærer at det må gjøres endringer i dagens regelverk.

Ved vurderingen av retten til tidliguttak i nytt system, foreslår departementet at inntekter som er ferdiglignet skal legges til grunn, men vil vurdere om også inntekter som ikke er ferdiglignet skal medtas. Etter NAVs syn bør den løsningen departementet kommer til gjelde i begge ordninger.

Slik forslaget til endringer i dagens regler foreligger ønsker departementet å videreføre ordningen med fastsettelse av foreløpig poengtall. Dette vil medføre at man ved vurdering av retten til tidliguttak vil få medregnet et år mer enn man vil etter ny ordning. Ordningen med foreløpig poengtall ble innført etter ønske fra tjenstepensjonsordningene for å spare dem for et samordningsvedtak. Sett fra NAVs side medfører dagens ordning merarbeid administrativt. For å få likhet i reglene om rett til uttak i ny og gammel ordning, mener vi at man bør gå bort fra ordningen med å fastsette foreløpig poengtall for alderspensjon.

Videre mener NAV at man heller ikke ved beregningen bør ta med et foreløpig poengtall. Ved å ta hensyn til den samme inntekten både ved vurderingen av retten til uttak og ved beregningen blir systemet mer konsistent og forståelig.

Departementet foreslår videre at dagens bestemmelse om omregning ved fylte 70 år endres for dem som omfattes av de nye reglene for uttak, dvs. fra og med 1943 kullet, slik at pensjonen omregnes årlig etter at ligningen foreligger. Dette er i samsvar med forslaget for ny ordning, og NAV slutter seg til dette. En overgang til årlige omregninger vil medføre at tjenstepensjonsordningenes behov for at det fastsettes et foreløpig poengtall bortfaller, ettersom de også vil måtte omregne årlig.

Vi viser for øvrig til våre kommentarer til ny ordning under punkt 5, og understreker at fra NAVs synspunkt er det viktig at det ikke blir unødige ulikheter i nytt og gammelt system.

6.3.3 Delvis uttak av pensjon og endringer i pensjonsgrad

Stortingets vedtak innebærer at det skal være mulig å ta ut delpensjon både i ny og gammel ordning. NAV slutter seg til departementets forslag om at samme regler om gradering og endring i pensjonsgrad skal gjelde for begge ordninger. For øvrig viser vi til våre kommentarer under punktene 5.3 og 5.4.

Ved endring i pensjonsgrad vil det være utfordringer knyttet til å beregne fram og tilbake mellom ytelse og beholdning. Dette vil være en utfordring for NAV både i veiledningssituasjonen og ved utforming av vedtaksbrev, noe som vil være en administrativ merbelastning for NAV.

6.3.4 Videre opptjening etter uttak av pensjon

Departementet foreslår at videre opptjening etter uttak av pensjon etter gammel ordning behandles så langt det er mulig etter de samme prinsipper som forslaget for ny ordning. NAV slutter seg til dette.

Vi er usikre på rekkevidden av formuleringen i kapitlets annet avsnitt siste punktum, og hvilken betydning dette vil ha for omregninger og oppdateringer, både med virkning fremover og tilbake i tid.

Når det gjelder sivilstandendringer og betydningen for størrelsen på grunnpensjonen, vil departementet vurdere en praktisk løsning på dette i forbindelse med lovproposisjonen. NAV antar at en mulig løsning kan være å knytte satsene til utbetalt grunnpensjon og ordinært sært tillegg, og ikke til grunnbeløpet.

6.3.5 Vilkår for uttak av alderspensjon før fylte 67 år

Stortingets vedtak åpner for uttak av pensjon før 67 år forutsatt at pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.

Departementets forslag om tilpasninger i dagens ordning er i overensstemmelse med forslagene til ny ordning. NAV er enig i at det må være samsvar i de to regelsettene, og viser for øvrig til våre kommentarer under punktene 5.7.1, 5.7.2 og 5.7.3.

7. Høringsnotatets kapittel 7 – Levealdersjustering – fastsetting av delingstall og arvegevinst

7.1 Innledning

Stortinget har vedtatt å innføre en ordning med levealdersjustering i folketrygdens alderspensjon fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister.

Det fremgår av høringsnotatet at departementet vil vurdere videre hvordan en oppfølging av praktiseringen av ordningen med levealdersjustering iht. Stortingsmelding nr 5 skal følges opp over tid.

NAV er enig i at praktisering av levealdersjustering må følges opp over tid. Vi mener at det bør fastsettes mekanismer som sikrer at oppfølgingen skjer på en forutsigbar måte. Etter vår oppfatning er det viktig å sikre at praktiseringen av levealdersjusteringen blir konsistent over lang tid og at den har et godt lovvern.

7.2 Delingstallene i ny alderspensjon

Stortinget har vedtatt at ordningen med levealdersjustering og fleksibel pensjonering skal iverksettes fra 2010 for alle nye alderspensjonister. Levealdersjusteringen og fleksibel pensjon foreslås konkretisert ved hjelp av delingstall som i hovedsak reflekterer antall gjestående leveår på ulike alderstrinn for det enkelte årskull.

NAV er enig i dette prinsippet for praktisering av delingstallene i ny alderspensjon. Vi ser det også som positivt at delingstallene i hovedsak reflekterer antall gjestående leveår. Dette vil medføre en intuitiv forståelse av hva delingstallet i praksis betyr hos brukerne. I de første årene etter innføring av reformen vil det være forholdstall som benyttes, slik at det vil ta en del år før effekten av dette vil få vesentlig betydning for NAV's administrasjon av brukerveiledning på NAV lokal og i selvbetjeningsløsningene.

Vi er også enige i at det settes en øvre grense for delingstall ved 75 år (7.2.2), at delingstallet gjelder pr årskull (7.2.3) og at det fastsettes månedlige delingstall gjennom lineær interpolering (7.2.4). Dette gir fordeler for brukerne og for NAV administrativt sett. Grensene for opptjening av inntekstpensjon og fastsettelse av delingstall blir dermed like. Delingstall som fastsettes pr årskull og ikke på tidspunktet for pensjonering gir forutsigbarhet for brukerne, ettersom de med utsatt pensjonering ikke vil tape pensjon dersom levealderen skulle stige mer en antatt.

Videre er det etter NAVs oppfatning nødvendig med månedlige delingstall. Dette vil gi brukerne insentiv til å arbeide noe lenger, også i løpet av et kalenderår. I tillegg harmonerer det med månedlige pensjonsutbetalinger.

7.3 Tekniske forutsetninger for fastsetting av delingstallet

Departementet foreslår (7.3.1) at delingstallet fastsettes med endelig virkning det året den enkelte fyller 61 år. Videre foreslås det (7.3.2) at delingstallet fastsettes ut fra forventet levealder basert på gjennomsnittet av observert dødelighet over en periode på ti år etter anbefaling fra Statistisk sentralbyrå. I tillegg legges det (7.3.1) opp til at det skal utarbeides anslag for de enkelte årskulls framtidige delingstall, slik at den enkelte i yrkesaktiv alder får en god indikasjon på framtidig pensjon.

NAV har med utgangspunkt i forutsigbarhet for brukerne hatt et ønske om at faktiske delingstall skulle være tilgjengelige senest to år før brukerne fyller 62 år. Vi mener imidlertid at den anbefalte løsningen er en god avveining mellom hensynet til brukernes behov for forutsigbarhet og hensynet til at delingstallet skal bygge på mest mulig oppdatert informasjon. Vi støtter derfor den anbefalte løsningen med observert dødelighet.

NAV er også enig i at delingstall utarbeides med to desimaler og at forholdstall utarbeides med tre desimaler og at dette lovfestes (7.3.3).

Videre legger departementet til grunn at delingstallene skal fastsettes administrativt basert på et entydig regelverk (7.3.4). Disse entydige prinsippene skal lovfestes, og delingstallene samt anslag for delingstall skal fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet på grunnlag av offisielle befolkningsframskrivninger fra Statistisk Sentralbyrå. NAV er enig i dette.

NAV er i likhet med departementet opptatt av at levealdersjusteringen skal være et bærende element i folketrygden over tid. På denne bakgrunn mener vi det bør vurderes om lovvernet og det formelle grunnlaget etter at pensjonsreformen er vedtatt bør drøftes utover det som dekkes i høringsnotatet.

Dette kan gjøres ved at ny § 20-14 inneholder en definisjon av hvilken rente som skal legges til grunn ved fastsettelse av delingstall og forholdstall med henvisning til § 20-19 andre ledd. Valg av rentefaktor for kontantverdiberegningen vil kunne påvirke levealdersjusteringen i stor grad, og vil kunne påvirke indekseringen av grunnpensjon. Det bør sikres indre konsistens i pensjonssystemet i valg av renteparametere i levealdersjustering og indeksering. Renteparameter i indeksering er lovfestet, og rente i levealdersjustering bør ha samme rettsvern. Videre vil det være uheldig om rente i beregning av delingstall og forholdstall skal kunne fastsettes administrativt i NAV eller i departementet gjennom forskrift, eller på en enkel måte kunne endres politisk fra år til år. Dette vil i tilfelle medføre en innføring av en justeringsmekanisme i pensjonssystemet som fremstår som utilsiktet fra lovgivers side. Det må sikres at valg av faktoren for rente står fast over tid, og vi mener at en lovfesting gir det beste vernet.

7.4.1 Arvegevinst før 62 år som del av levealdersjusteringen

Departementet foreslår å utforme ny alderspensjon slik at det i levealdersjusteringen også tas hensyn til utviklingen i faktisk dødelighet før 62 år. Dette foreslås gjennomført ved å innføre en arvegevinst som beregningsfaktor for pensjonsopptjening.

Departementet viser til at dødeligheten etter 62 år (delingstall) har større potensial for å endre seg over tid enn dødeligheten i befolkningen før 62 år (arvegevinst) som allerede er lav. Videre vises det til at innføring av delingstall dermed har større betydning for bærekraften i pensjonssystemet enn arvegevinst.

Departementets forslag om å innføre arvegevinst begrunnes med at en konsekvent levealdersjustering tilsier at det tas hensyn til dødelighet både før og etter 62 år. NAV har forståelse for denne begrunnelsen, men vi er av den oppfatning at arvegevinst før 62 år vil være et kompliserende element i det nye systemet. Det vil både være vanskelig for brukerne å forstå, og vil kreve svært inngående kjennskap til systemets detaljer hos NAVs veiledere, som

skal kunne forklare beregningen og betydningen av arvegevinsten for brukerne. I tillegg vil brukerne stille spørsmål ved tilfeldige utslag mellom årskull. Vi mener også at enkelte brukere vil kunne stille spørsmål om sammenhengen mellom arvegevinst og gjenlevenderettigheter i folketrygden. I denne forbindelse vil vi nevne at det for innskuddspensjonsordninger er slik at "sparebeholdningen" i de fleste ordninger tilfaller de gjenlevende ved dødsfall. Vi antar at brukerne vil kunne blande sammen begrepene arvegevinst og overføring av oppspart pensjonskapital til arvingene ved dødsfall.

I tillegg vil en innføring av arvegevinst også ha betydelige IKT-messige konsekvenser i det vil medføre omfattende årlige oppdateringer av pensjonsbeholdningene som kommer i tillegg til øvrige oppdateringer i januar.

På denne bakgrunn anbefaler NAV at spørsmålet om det skal innføres arvegevinst, eventuelt måten å gjøre det på, vurderes ytterligere. Alternativet til arvegevinst vil være å øke opptjeningsprosenten fra 18,1 % til eksempelvis 20 eller 20,5 %. Vi mener en slik løsning vil være enklere å formidle til brukerne, og enklere å administrere for NAV.

Det fremgår av punkt 3.2.3 at departementet vil vurdere fordelingseffekter av arvegevinst i lovproposisjonen. NAV støtter dette. For å gi en bredere framstilling av virkningene av arvegevinsten foreslår vi at arvegevinstabeller og effekter mellom årskull tas inn i framstillingen. Dette vil tydeliggjøre og illustrere tilfeldige utslag i dødelighet mellom årskull og virkningen for opptjening av pensjon på ulike tidspunkter i livsløpet. Videre bør effekter for framtidig pensjon tydeliggjøres.

7.4.2 Nærmere om utforming av arvegevinst

Departementet legger til grunn at arvegevinst skal utgjøre en del av pensjonsopptjeningen og tildeles årlig som en andel av opptjent pensjonsbeholdning. Arvegevinsten foreslås å være årskullsspesifikk fordi dette harmonerer med årskullsspesifikke delingstall.

Som nevnt ovenfor mener NAV at arvegevinst fram til fylte 62 år kan komme til uttrykk som en del av opptjeningsprosenten for pensjon. Som nevnt under punkt 7.4.1 vil en årskullsspesifikk arvegevinst kunne gi tilfeldige utslag som kan være vanskelig å forstå. NAV mener derfor at dersom man likevel velger å innføre arvegevinst i opptjeningen fram til fylte 62 år, bør det utredes om det vil være et bedre alternativ for beregning og tildeling å gjøre dette samlet for hele befolkningen under 62 år, dvs at pensjonsbeholdningen hvert år tillegges en arvegevinst som avhenger av dødelighet for hele aldersgruppen 17-61 år. Alternativt kan det innføres en lengre observasjonsperiode enn 1 år, slik det er foreslått for delingstall. Ved slike alternative løsninger unngår man at årskullsspesifikk, tilfeldig statistisk variasjon i dødelighet påvirker framtidig alderspensjon. Vi antar at en felles arvegevinstfaktor for alle årskull pr år vil være enklere å forstå for brukerne. I tillegg vil den årlige oppdateringen av arvegevinst i IKT-løsningen være enklere hvis arvegevinsten er den samme for alle. En slik

kollektiv arvegevinst vil imidlertid kunne være sårbar i forhold til demografiske endringer mellom årskull. Det vil også medføre at pensjonsprosenten på 18,1 % må kalibreres på nytt, ettersom felles arvegevinst under 62 år ellers vil kunne gi realøkonomiske effekter.

Departementet foreslår at arvegevinst for perioden fra 62 år til fullt pensjonsuttak tas ut av delingstallet og behandles på samme måte som forslaget for arvegevinst før 62 år. Det foreslås også at dødelighetsstatistikken som er lagt til grunn i delingstallene benyttes for å fastsette arvegevinst for denne aldersgruppen.

NAV er enig i at det må tas hensyn til arvegevinst for perioden etter 62 år. Vi er også enige i at det skal benyttes samme grunnlag for dødelighet som ved fastsettelse av delingstallene. Administrativt vil det være en stor forenkling om arvegevinsten for denne gruppen ble tatt inn i delingstallene. Vi antar at det vil være enklere for brukerne å forstå delingstallet hvis dette er uten arvegevinst. I tillegg kommer at en separat arvegevinst kan gi et noe høyt fokus på dødsrisiko og brukers opplevelse av at dette er en gevinst som bør tilfalle eventuelle arvinger.

Administrativt vil tildelingen av arvegevinst måtte gjøres etterskuddsvis på lik linje med opptjening av pensjongivende inntekt. NAV er avhengig av å tildele all opptjening til brukernes konto samtidig. Dette må da gjøres på et tidspunkt hvor både skatteligningen og statistikk for dødelighet foreligger fra Statistisk Sentralbyrå. Det vil medføre at arvegevinst for året 2010 først tildeles pensjonsbeholdningen pr januar 2012.

7.5 Forholdstall for dagens folketrygd og garantipensjon

Departementet foreslår at det innføres forholdstall for beregning av levealdersjustering for dagens folketrygd og garantipensjon med virkning fra 2010 for nye alderspensjonister.

NAV er enig i dette, ettersom det gjelder ytelsesdefinerte pensjoner.

7.6 Foreløpige anslag på delingstall og forholdstall

NAV er enig i anslagene i dette kapitlet. Vi bemerker for ordens skyld at disse tabellene må endres på grunnlag av lønnsforhandlingene i privat sektor i 2007.

8. Høringsnotatets kapittel 8 - Regulering av opptjente rettigheter og pensjon under utbetaling

8.2 Regulering av pensjonsbeholdning under yrkeskarrieren

Stortinget har vedtatt at pensjonsrettigheter under opptjening skal reguleres med lønnsveksten, og ikke lenger skal reguleres på samme måte som pensjoner under utbetaling. NAV har ingen merknader til dette.

8.3 Regulering av inntektpensjon under utbetaling

Stortinget har vedtatt at inntektpensjon under utbetaling skal reguleres med gjennomsnitt av lønns- og prisveksten.

Departementet foreslår at dette konkretiseres ved at inntektpensjonen reguleres med lønnsveksten fratrasket en fast faktor på 0,75 %. Begrunnelsen for denne løsningen er at det sikrer en stabil utvikling i inntektene for pensjonistene sammenliknet med inntektene for yrkesaktive. Etter NAVs oppfatning er dette gjennomførbart administrativt.

For personer som har både garantipensjon og inntektpensjon foreslår departementet at hele pensjonen reguleres som inntektpensjon. Dersom en slik pensjon etter fylte 67 år blir mindre enn pensjonistens egen garantipensjon, forstår NAV forslaget under punkt 8.4.2 slik at man legger opp til å sikre et livsvarig minstepensjonsnivå tilsvarende pensjonistens egen garantipensjon, dvs beregnet uten avkortning mot inntektpensjon, men redusert for trygdetid og justert for uttaksgrad.

Videre foreslår departementet at ny regulering for inntektpensjon også skal gjelde for alderspensjonister med pensjon som overstiger minstepensjon fra dagens system. Dette for å sikre samme regulering for alle pensjonister uavhengig av hvor mye opptjening en har fra dagens system og fra det nye systemet. Departementet har også omtalt tilpasninger i dagens regelverk i punkt 8.6.

NAV forstår dette slik at man ved førstegangsfastsettelse i en slik løsning beregner pensjon etter gjeldende regler, med eventuell ektefellereduksjon og trygdetidsreduksjon.

Ved indeksreguleringen vil personer som har større pensjon enn minstepensjon få regulert hele pensjonen som inntektpensjon.

For personer som har redusert trygdetid, og pensjon som bare består av grunnpensjon og tilleggspensjon, må en ved valg av reguleringsmåte ta utgangspunkt i full pensjon uten trygdetidsreduksjon. Pensjonen skal da reguleres som inntektpensjon.

Det er en administrativ fordel med en slik løsning som ikke medfører endringer i eksisterende beregningsformler og ytelsesstruktur. Forslaget kan implementeres ved å legge inn nye formler for indeksering etter nye regler i IT-løsningen. Disse formlene må ta hensyn til de ulike minstepensjonsnivåene, jf nåværende lov §§ 3-3 og 3-4 om særtillegg og minstepensjon. NAV slutter seg derfor til forslaget, forutsatt at departementet ikke finner å kunne slutte seg til det alternativet som er foreslått nedenfor.

Alternativt forslag:

To ulike prinsipper for regulering er komplisert, spesielt for en del av de personene født i årene 1954-1962 som går av med pensjon fra både gammelt og nytt system. Slik forslaget nå er utformet, vil enkelte av disse få en del av utbetalt pensjon regulert etter det ene prinsippet, og en del etter det andre prinsippet, fordi det er foreslått at pensjonister som får minstepensjon (grunnpensjon og særtillegg) etter dagens regler skal reguleres etter reglene for garantipensjon, og inntektpensjon reguleres etter det andre prinsippet. Ettersom særtillegget tilsvarer en tilleggspensjon av en viss størrelse, samtidig som nær sagt alle disse brukerne har inntektpensjon, vil denne tosporede indekseringen gjelde relativt mange av brukerne.

Departementet har foreslått en garantiregel som skal sikre at garantipensjonen aldri reguleres svakere enn inntektpensjonen. I perioder der veksten i forholdstallene er kraftigere enn 0,75 prosent, vil dermed garantipensjonen og inntektpensjonen reguleres med samme faktor. Dersom levealdersveksten fortsetter i samme takt som observert i de siste 10-15 årene, vil det derfor ofte være liten eller ingen forskjell mellom de to reguleringsfaktorene (denne garantiregelen vil riktignok ikke komme til anvendelse i de første årene etter 2010 dersom Regjeringens forslag om gradvis innføring av levealdersjustering vedtas). På denne bakgrunn vil NAV foreslå at departementet legger fram forslag for Stortinget, slik at vi kun får én formel for regulering av utbetalt pensjon, og at all pensjon reguleres ved lønnsindeksering fratrukket en faktor på 0,75. Dette vil innebære en vesentlig forenkling i forhold til alternativer med en tosporet regulering, uten at de økonomiske forutsetningene som ligger til grunn for Stortingets vedtak om endret regulering endres vesentlig.

Alternativt foreslår NAV at det vurderes å innføre den tosporede reguleringen med virkning fra og med 1963-kullet, som er de første som går av helt etter nytt system. På denne måten unngår man at en og samme pensjonist i prinsippet kan få pensjonen regulert på to ulike måter. I kroner og øre vil utslaget være marginalt for den enkelte pensjonist, mens bakgrunnen vil være vanskelig å forstå.

8.4 Regulering av garantipensjon

8.4.1 Stortingets vedtak og 8.4.2 - Regulering av garantipensjon i lys av nye tall for utviklingen i levealder

Stortinget har vedtatt at garantipensjonen skal lønnsindekseres justert for utviklingen i levealder.

Dette innebærer at reguleringen av løpende inntektpensjon og garantipensjon blir ulik. Det administrativt enkleste ville være å ha et felles reguleringsprinsipp for pensjon (grunn-, tilleggs-, garanti- og inntektpensjon), både i nytt og gammelt system.

Departementet foreslår at vedtaket gjennomføres ved at minstepensjon ved 67 år reguleres i takt med lønnsutviklingen justert for endringer i forholdstallet for 67 åringer. Videre foreslår departementet en garantiregel som innebærer at reguleringen av garantipensjonen i det enkelte år minst er på linje med reguleringen av inntektpensjonen. Dette er administrativt gjennomførbart.

Videre foreslår departementet at ny regulering for garantipensjon også skal gjelde for alderspensjonister som har minstepensjon i dagens system. Dette for å sikre samme regulering for alle pensjonister uavhengig av hvor mye opptjening en har fra dagens system og fra det nye systemet. Tilpasninger i dagens regelverk er også omtalt i punkt 8.6.

NAV forstår dette slik at man ved førstegangsfastsettelse i en slik løsning beregner pensjon etter gjeldende regler, med eventuell ektefellereduksjon og trygdetidsreduksjon.

Ved indeksreguleringen vil personer som har minstepensjon få regulert hele pensjonen som garantipensjon.

For personer som har redusert trygdetid, og pensjon som bare består av grunnpensjon og tilleggspensjon, må en ved valg av reguleringsmåte ta utgangspunkt i full pensjon uten trygdetidsreduksjon, dvs som inntektpensjon.

For øvrig viser vi til våre kommentarer under punkt 8.3.

Departementet foreslår at ingen som har fylt 67 år skal få utbetalt lavere årlig pensjon enn minstesikringen forutsatt full trygdetid og justert for uttaksgrad. Minstesikringen vil fungere tilsvarende minstepensjonen i dagens system. NAV forstår dette avsnittet slik at departementet her inkluderer personer som har bare inntektpensjon eller som har kombinert inntektpensjon og garantipensjon.

NAV forstår dette slik at departementet legger opp til å sikre et livsvarig minsteveltelsesnivå tilsvarende pensjonistens egen garantipensjon, det vil si beregnet uten avkortning mot inntektpensjon, men redusert for trygdetid og justert for uttaksgrad. Dette innebærer at det, selv om pensjonen kun består av en inntektpensjon, ligger en "hvilende" garantipensjon beregnet etter vedkommendes egen trygdetid og uttaksgrad i "bunn" som slår inn i det øyeblikk inntektpensjonen blir lavere enn denne.

Forslaget innebærer manuell saksbehandling ved førstegangstilståelsen i de tilfellene vedkommende har bodd/arbeidet i utlandet, også når vedkommende i utgangspunktet bare har inntektpensjon. Sakene må oppdateres årlig dersom det vedtas at det skal være mulig å tjene opp trygdetid i pensjonsperioden.

8.5 Gjennomføring av nye reguleringsprinsipper

Departementet foreslår at regler for regulering av pensjonsbeholdning og pensjoner under utbetaling til forskjell fra i dag nedfelles i folketrygdloven. Departementet ønsker imidlertid at man likevel skal bygge videre på dagens drøftingsordning med pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner i forbindelse med reguleringen.

Videre foreslår departementet at reguleringen av pensjoner fortsatt skal skje med virkning fra 1. mai. Dette innebærer at reguleringen skjer samtidig med de sentrale lønns- og inntektsoppgjørene slik at pensjonistene får regulert sine inntekter fra samme tidspunkt som hovedtyngden av de yrkesaktive.

Departementet foreslår videre at regulering av pensjonsbeholdning skal skje 1. januar etter det året hvor likningen er fastsatt. På denne måten skjer reguleringen samtidig med at ny opptjening legges til eksisterende pensjonsbeholdning. Godskriving av ny opptjening bør skje i januar, jf våre merknader under punkt 5.5.3. På denne bakgrunn er NAV enig i dette.

NAV har forståelse for hvorfor departementet foreslår ulike reguleringstidspunkt for løpende pensjoner og beholdningene. Fra et administrativt synspunkt hadde det imidlertid vært mest hensiktsmessig om regulering av løpende pensjon og regulering av beholdning kunne skje samtidig, 1. januar hvert år, slik at alle oppdateringer kunne gjennomføres samtidig. For de sakene som må behandles manuelt i forbindelse med reguleringer, vil en regulering to ganger årlig gi øket administrativ belastning for NAV.

Ettersom pensjonsbeholdningen og løpende pensjon reguleres etter ulike prinsipper og på ulike tidspunkter i året, kan dette gi incentiver til å gå av med pensjon eller endre pensjonsgrad fra visse måneder i året. Eksempelvis vil det kunne lønne seg å gå av med pensjon eller øke pensjonsgraden rett etter at pensjonsbeholdningen har blitt lønnsregulert, for å sikre seg at man får med seg en full lønnsregulering av pensjonsbeholdningen rett før man går av med pensjon. For personer som allerede har tatt ut pensjon, vil det dessuten kunne

lønne seg å gå ned til en pensjongrad på 0 pst. umiddelbart før reguleringstidspunktet for pensjonsbeholdningen, og deretter øke pensjonsgraden til 100 pst. umiddelbart etterpå. På denne måten kan man oppnå at den løpende pensjonen blir fullt ut lønnsregulert, og dermed omgå reguleringsprinsippene for løpende pensjon. Tilsvarende utilsiktede insentiver vil oppstå som følge av at arvegevinsten foreslås godskrevet pensjonsbeholdningen årlig (pr 1. januar). Det bør derfor utarbeides særskilte regler for å motvirke slike insentiver. NAV har i eget brev til departementet kommet med forslag på dette området.

8.6 Tilpasninger i dagens alderspensjon til ny regulering

8.6.1 Ny regulering av dagens alderspensjon

Departementet foreslår at de nye reguleringsprinsippene også skal gjelde for alderspensjon i dagens folketrygd fra 2010. Dette innebærer at også løpende ytelser skal reguleres etter de nye prinsippene. Når det gjelder regulering av pensjoner etter dagens ordning, viser vi til våre kommentarer under punktene 8.3 og 8.4.

Videre foreslår departementet at den årlige reguleringen av folketrygdens grunnbeløp skjer etter samme fremgangsmåte som ved regulering av pensjonsbeholdning i ny alderspensjon. Dette innebærer at de samme prosedyrer skal følges og at beslutningen skal treffes på samme måte. NAV er enig i dette, og presiserer at det er vesentlig for NAV at det ikke er uklarhet knyttet til dette prinsippet, ettersom G er en vesentlig beregningsfaktor for de fleste av folketrygdens ytelser.

NAV forstår dette slik at grunnbeløpet fortsatt skal reguleres pr 1. mai, men at de samme prinsippene som benyttes ved reguleringen av pensjonsbeholdningene pr 1. januar skal legges til grunn. Lovutkastet åpner for en uklar tolkning, blant annet ved at § 1-4 ikke henviser til § 19-3 og tilhørende forskrifter. Videre bør tidspunktet for regulering av G lovfestes til 1. mai. NAV har for øvrig ingen merknader til dette.

8.6.2 Iverksettelse av ny regulering

Departementet foreslår at pensjonister med pensjon utover minstepensjon får nye reguleringsbestemmelser med effekt fra 1. mai 2010. For minstepensjonister får den nye reguleringen effekt fra 1. mai 2011.

Vi forstår dette slik at utgangspunktet er at grunnbeløpet skal reguleres på vanlig måte 1. mai 2009. Alle pensjonister, både minstepensjonister og øvrige, vil således få regulering etter dagens prinsipper i 2009. De nye reguleringsprinsippene for minstepensjonen innebærer lønnsregulering justert for endringer i forholdstallet. Ettersom det ikke foreligger noe forholdstall for 2009, kan man ikke beregne noen endring fra 2009 til 2010. Som en

konsekvens av dette vil minstepensjonistene få full lønnsregulering pr. 1. mai 2010. Nye reguleringsprinsipper blir først innført fra 1. mai 2011 for denne gruppen.

For personer med pensjon som er høyere enn minstepensjon vil imidlertid pensjonen fra 1. mai 2010 bli regulert med lønnsvekst fratrasket 0,75 prosent.

Administrativt er dette gjennomførbart, forutsatt at det nye regelverket blir vedtatt tidsnok til at NAV får implementert disse delene av de nye systemløsningene i god tid før gjennomføringen av de endrede reguleringsprinsippene.

Generell kommentar til kapittel 8

Avslutningsvis vil vi bemerke at det nye reguleringsregimet vil medføre et administrativt merarbeid for NAV i forhold til dagens G-regulering. Bakgrunnen for dette er at det legges opp til flere ulike reguleringsprinsipper og reguleringstidspunkter, hhv for opptjening og regulering av løpende ytelser.

9. Høringsnotatets kapittel 9 - Innfasing av nye opptjeningsregler

9.3 Vurdering og forslag

Departementet foreslår at ny opptjeningsmodell i folketrygden fases gradvis inn ved at årskullene 1954-1962 får sin opptjening beregnet med en forholdsmessig andel av gamle og nye opptjeningsregler.

Denne gradvise innfasingen vil medføre administrative utfordringer og kostnader knyttet til NAVs rutiner og IKT-systemer. En overgangsordning vil kreve betydelige ressurser knyttet til å gi god informasjon og veiledning til brukerne som er omfattet av to ulike regelsett.

9.4 Nærmere om gjennomføring av overgangsreglene

Departementet gir i dette avsnittet en nærmere beskrivelse av den beregningsmessige gjennomføringen av overgangsreglene.

NAV er i enig i beskrivelsen av beregningsteknikken.

Vi er imidlertid usikre på om det er mulig fullt ut i alle tilfeller å gjennomføre ambisjonen om at alle inntekter skal telle med både fram og tilbake i tid. Det er Skatteetaten som fastsetter pensjongivende inntekter i Norge. Skatteetaten må derfor redegjøre for hva som er mulig framover og hvilke administrative konsekvenser det vil ha å framskaffe korrekte opplysninger i alle tilfeller tilbake i tid, og å overføre disse opplysningene til NAV.

Skatteetaten overfører i dag pensjonsgivende inntekt til NAV elektronisk. Så vidt vi er kjent med mottar vi i dag alle pensjonsgivende inntekter, også de under 1 G, forutsatt at skatteyter har fylt 17 år, er skattepliktig til Norge og har levert selvangivelse for inntekten. I forbindelse med innføring av Din pensjon i NAV i 2008, har vi fått ny informasjon som gjør at vi ikke er helt sikre på om skatteetaten alltid og i alle tilfeller har hatt data for inntekter under 1 G og/eller inntekter som omfattes av frikortsordningen, og dermed har kunnet overføre disse til NAV. Etter dagens regelverk har NAV ikke behov for samlede pensjonsgivende inntekter under 1 G, og dette er derfor ikke et område som har vært kontrollert i detalj av NAV.

Skatteetaten må uttale seg om personer med frikort, og hvilke rutiner som har vært gjeldende blant arbeidsgivere for innrapportering, og hvilket grunnlag som er overført av data til NAV tilbake til 1971. Personer født i 1954 var 17 år i 1971. Dersom det er usikkerhet om datakvaliteten, mener vi det bør lovfestes at det kun er pensjonsgivende inntekter registrert i NAVs registre som skal legges til grunn for opptjening av inntektspensjon ved overgangen til en ordning som gir opptjening fra første krone.

Det er skatteetaten som har myndigheten til å fastsette pensjonsgivende inntekt. Henvendelser fra brukere som etterlyser pensjonsgivende inntekter for tidligere år som ikke er registrert i NAV's opptjeningsregister, må derfor styres til skatteetaten, og dette gjelder selv om feilen skulle skyldes manglende innberetning fra arbeidsgiver.

I tillegg vil vi nevne at dagens skatteregler gir regler om unntak fra oppføring på selvangivelsen for skattefrie småjobber. Dette gjelder blant annet personer som har inntekter under 1000 kroner pr år fra hver av sine arbeidsgivere, eller inntekt på under 2000 kroner for arbeid i idrettslag eller annen frivillig organisasjon. Slike inntekter gir ikke pensjonsopptjening.

9.5 Garanti for opptjente rettigheter

Departementet foreslår at overgangsreglene suppleres med en garanti som sikrer et pensjonsnivå ved pensjonsuttak fra 67 år som minst tilsvarer opptjente rettigheter (trygdetid og pensjonspoeng) ved utgangen av 2009 justert for forholdstallet på uttakstidspunktet. Garantien foreslås å gjelde for alle som berøres helt eller delvis av ny opptjeningsmodell, det vil si årskullene fra og med 1954. Garantien skal gis som et eget, livsvarig garantitillegg som reguleres som inntektspensjon. Garantitillegget kommer først til utbetaling ved 67 år selv om pensjonsuttaket skjer tidligere.

NAV forstår forslaget slik at både den garanterte og den beregnede pensjonen må beregnes som om vedkommende er 67 år før de sammenlignes. Det fremgår ikke klart hvilket uttakstidspunkt som skal benyttes ved fastsettelse av forholdstall. I perioden mellom 62 og 67 år kan en person endre uttaksgrad flere ganger, og vedkommende kan også stanse

pensjonsuttaket helt før 67 år. Dersom man velger forholdstall ved 67 år, vil garantien kunne ha uheldige insentivvirkninger ettersom personer vil være sikret et garantert pensjonsnivå ved fylte 67 år uavhengig av tidligere uttak. Vi antar videre at garantien må graderes i samsvar med den øvrige pensjonen.

Videre er vi usikre på hvordan garantien skal virke ved pensjonsuttak (helt eller delvis) etter 67 år. Skal garantien alltid beregnes som om uttak skjer ved 67, eller skal man da benytte forholdstall ved faktisk uttak.

Det fremstår for oss slik at garantien vil få et annet forholdstall enn selve ytelsen, med mindre hele førstegangsuttaket foretas ved 67 år.

Uavhengig av hvordan garantitillegget innrettes vil det gi administrative utfordringer, både i forhold til kompetanse, informasjon og for IKT-systemet. Blant annet vil en slik løsning innebære at alle saker må tas opp igjen ex officio når pensjonistene fyller 67 år.

9.6 Tilbakevirkende omsorgsopptjening

Stortinget har vedtatt nye regler for omsorgsopptjening, se punkt 3.3.1. Regjeringen er bedt om å vurdere å gi omsorgsopptjening tilbakevirkende kraft for dem som blir omfattet av de nye opptjeningsreglene i folketrygden, det vil si om det skal gis omsorgsopptjening for år forut for 1992.

Omsorg for barn

Departementet foreslår at opptjening for omsorg for barn gis tilbakevirkende kraft, og at dette gjøres for den delen av pensjonen som opptjenes i ny alderspensjon. Dette innebærer at det kan være aktuelt å gi personer født fra og med 1954 omsorgspoeng for år forut for 1992.

Videre foreslår departementet at år før 1992 godskrives med 4 G til og med det året barnet fyller 6 år. Forslaget innebærer opptjening i ny ordning etter dagens regler for år før 1992.

Etter NAVs oppfatning er forslaget faglig sett godt begrunnet. I forbindelse med forslaget vil vi anbefale at det gis større mulighet til flytting av omsorgspoeng tilbake i tid. Vi vil derfor foreslå at dagens regler om at omsorgspoeng kun kan flyttes de nærmeste to årene etter at de er opptjent gjøres mer fleksible for de som omfattes av nye regler, og har fått eller får godskrevet omsorgsopptjening for barn før 2010. Det kan fremstå som urimelig dersom det ikke gis anledning til å justere omsorgspoeng etter et nytt regelverk ettersom disse poengene nå får en reell betydning for alle. Flytting av omsorgspoeng vil kunne gjøres i selvbetjeningsløsningen, og antas ikke å bety en stor merbelastning for NAV.

Tilbakevirkning av omsorgspoeng for barn er gjennomførbart, men medfører betydelig administrativt merarbeid og kostnader. Omsorgsopptjening for barn tilbake i tid må gjøres på

grunnlag av data i offentlige registre som folkeregisteret og barnetrygdregister. I tillegg vil det i de fleste saken bli noe manuell saksbehandling. Dette innebærer at resultatet av godskriving av omsorgspoeng tilbake i tid aldri kan bli helt korrekt i alle saker, se også kapitlene om administrative konsekvenser.

Omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede

Departementet har ikke tatt stilling til om en ordning med tilbakevirkende omsorgsopptjening også bør omfatte ulønnet omsorg for eldre, syke og funksjonshemmede. Departementet ber om innspill på hvordan en slik ordning eventuelt kan gjennomføres.

Dagens regler forutsetter at omsorgsopptjening for eldre, syke og funksjonshemmede godskrives etter søknad, og det er etablert rutiner for innhenting av dokumentasjon av omsorgsforholdet.

Dersom det skal åpnes for tilbakevirkning vil dette gjelde for personer født i 1954 eller senere. 1954 kullet ble 17 år i 1971, noe som innebærer at de fleste tilfellene vil gjelde omsorg utført fra slutten av 1970-tallet til 1992.

Antall stønadsberettigede og saksbehandlingstid vil avhenge av hvilke kriterier som skal legges til grunn hvis omsorgsopptjeningen for eldre, syke og funksjonshemmede skal godskrives tilbake i tid. Dersom selve dokumentasjonskravene for omsorg før 1992 skal følge dagens regler, vil det trolig være et begrenset antall personer som kan komme inn under ordningen ettersom attestasjon fra bokommunen for omsorg for syke, funksjonshemmede og eldre i all hovedsak ikke kan gis langt tilbake i tid. NAVs egne registre for hjelpestønad med mer har heller ikke data for hele den aktuelle perioden. Det vil antagelig være enklere å dokumentere omsorg for funksjonshemmede barn tilbake i tid enn for voksne, men vi antar at det ikke bør være aktuelt å skille mellom disse gruppene som omfattes av den samme bestemmelsen i folketrygden.

En gjennomgang av disse tilfellene vil måtte basere seg på at det settes fram krav, og vil innebære merarbeid for NAV i en overgangsfase. I tillegg kommer at manglende og/eller utilstrekkelig dokumentasjon på omsorgsforholdet vil kunne gi utfordringer knyttet til likebehandling og rettsikkerhet.

Dersom departementet åpner for tilbakevirkning for omsorgspoeng for syke, eldre og funksjonshemmede bør det baseres på at det fremsettes krav vedlagt dokumentasjon. Videre må det vurderes om det kan lempes noe på dagens dokumentasjonskrav i disse sakene. Dokumentasjon kan være attest fra lege, helsestasjon, helseinstitusjon, spesialskole, kommune eller annen offentlig instans. Dokumentasjonen må si noe om diagnose, varighet/tidsperiode og pleieomfang, og legeerklæringer/spesialisterklæringer må honoreres etter ordinære satser. Selv om en baserer seg på at bruker selv skal fremskaffe

dokumentasjon, har NAV en selvstendig plikt til å sørge for at saken er best mulig opplyst. Denne plikten vil medføre en administrativ merbelastning.

10. Høringsnotatets kapittel 10 – Økonomiske effekter for den enkelte

I kapittel 10 gis en del eksempler for å beskrive økonomiske effekter for den enkelte av reglene for ny alderspensjon i folketrygden. Vi har gjennomgått eksemplene og har merknader til noen av dem.

10.1 Innledning

Tredje avsnitt femte strekpunkt kan presiseres til ”Det illustreres hvor mye lenger personer fra årskullene 1964-1973 må arbeide...”. Tilsvarende gjelder siste setning.

10.2.1 Opptjening av en pensjonsbeholdning

I tredje avsnitt fremgår at det tildeles en arvegevinst på 93 kroner. Det kan være hensiktsmessig å forklare at arvegevinsten i 1986 beregnes på grunnlag av beholdningen pr 1. januar 1986 tillagt opptjening i 1986.

Tabell 10.1 og 10.2

I den siste linjen i tabell 10.1 står det at pensjonsbeholdningen pr 31. desember 2025 er 2 555 683 kroner. Så vidt vi kan se skal dette være beholdningen pr 31. desember 2024. Anne fyller 62 år 1. januar 2025, og beholdningen på 2 555 683 blir brukt som utgangspunkt i beregningen av årlig pensjon i figur 10.1. Det kan se ut som dette har forplantet seg til tabell 10.2, slik at alle årstallene her er forskjøvet med ett år.

10.2.5 Pensjon ved ulike valg av pensjonsgrad og videre opptjening

Vi foreslår at teksten i andre avsnitt endres fra ”...uttak av pensjon og arbeid ved 67 og 67 år...” til ”uttak av pensjon og arbeid fra 62 år til 67 år...”.

Videre foreslår vi at teksten til figur 10.2 endres fra ”Uttak av 100 % pensjon ved 62 år og 67 år.” til ”Uttak av 100 % pensjon fra 62 år.”. Det samme gjelder for figur 10.5.

I fjerde avsnitt skal den årlige pensjonen ved 67 år være 16 108 kroner, eller 13 % høyere enn pensjonen ved fullt uttak ved 62 år (124 243 kroner).

Pensjonen ved fullt uttak ved 62 år er 124 243 kroner. Pga. underregulering i forhold til lønnsveksten vil den imidlertid bli $124\,243 \cdot 0,9925^5 = 119\,653$ kroner ved 67 år (målt i faste lønninger). Avviket blir da $140\,351 - 119\,653 = 20\,698$ kroner, og dette utgjør 17 % av

119 653. Vi antar det er dette som menes i teksten. Det ser da ikke ut til å være helt korrekt når høringsnotatet sammenligner 16 108 kroner og 17 %, ettersom disse to størrelsene er regnet ut på forskjellige måter.

I femte avsnitt gjenspeiles det samme. Den årlige pensjonen ved 67 år er 24 774 kroner, eller 20 % høyere enn pensjonen ved 62 år (124 243 kroner). Også her er prosentavviket målt i forhold til 119 653 kroner, mens kroneavviket er målt i forhold til 124 243 kroner. Avviket blir $149\,017 - 119\,653 = 29\,364$ kroner, og dette utgjør 25 % av 119 653 kroner.

I femte avsnitt antar vi at Annes årlige pensjon ved 67 år er 149 020 kroner, dvs. at vi får et avvik på 3 kroner. Vi antar at forskjellen skyldes avrunding. Vi er imidlertid usikre på om alle nødvendige avklaringer er tatt fra departementets side. Det er et spørsmål om man på opptjeningen fra 62 til 67 år skal regne arvegevinst bare på den delen av opptjeningen som tillegges restbeholdningen, og ikke på den delen av opptjeningen som umiddelbart kommer til utbetaling. Vi antar at det burde legges på arvegevinst også på den delen som kommer til utbetaling. Dette er ikke gjort i høringsnotatet.

Videre kan det være en fordel med en forklarende tekst om at arvegevinst også er en del av ny opptjening og legges løpende til restbeholdningen.

10.2.6 Fleksibelt uttak av garantipensjon

Vi foreslår en endring i første avsnitt: "...garantipensjonen skal justeres *for forventet levealder basert på uttakstidspunkt* på samme måte som inntektpensjonen."

Av fjerde avsnitt fremgår at minstepensjonister fra 1963-årskullet vil ha høyere kjøpekraft enn dagens minstepensjonister. Det kunne være en fordel om dette resonnementet ble forklart nærmere.

Figur 10.3

Så vidt vi kan se er inntektpensjonen ved 62 år korrekt beregnet til 74 546 kroner. Ved 67 år antar vi imidlertid at inntektpensjonen skal utgjøre 93 875 kroner, og ikke 93 965 kroner.

Vedkommende arbeider ikke i årene fra 62-66 år, og økt beholdning fra 62 til 67 år skyldes dermed bare arvegevinst. For å komme frem til 93 965 kroner, må man ta med arvegevinst som om vedkommende hadde vært i arbeid også som 62-åring, men selve opptjeningen må ikke medregnes. Vi antar at dette ikke kan være korrekt.

Ved 70 år kommer vi til at inntektpensjonen skal utgjøre 110 824 i stedet for 111 018 kroner som det står i høringsnotatet. Den riktige beholdningen ved inngangen av året vedkommende fyller 70 år skal være 1 655 715 kroner. Beregningen i høringsnotatet må være basert på en beholdning på 1 658 609 kroner. Det ser ut til at dette har fremkommet ved å ta med

arvegevinst som om vedkommende hadde vært i arbeid også som 62-åring, men der selve opptjeningen ikke medregnes.

10.3 Dagens alderspensjon – årskullene fra 1943 til 1953

I første avsnitt benyttes begrepet pensjonsbeholdning. Ettersom dette gjelder opptjening etter dagens regler kunne man i stedet si opptjent pensjon.

10.3.1 Fleksibelt uttak av tilleggs- og grunnpensjon

I tredje avsnitt henvises til boks 10.2. Det skal være boks 10.3. Figur 10.1 skal være figur 10.4.

10.3.2 Valg av pensjoneringsstidspunkt

Av andre avsnitt fremgår at 1943 årskullet først kan ta ut pensjon fra 67 år. Vi har forstått det slik at de nye reglene om fleksibelt uttak og levealdersjustering også skal gjelde 1943 kullet. Det betyr da at en person som er født i mai 1943 og velger å utsette uttaket til oktober 2010, vil få en noe høyere pensjon som en konsekvens av levealdersjusteringen. Motsatt vil en person som er født i desember 1943 og som velger å ta ut pensjon i februar 2010 få en noe lavere pensjon.

10.3.3 Hvor mye lenger senere årskull må arbeide for å få samme pensjon

I første avsnitt kan den første setningen presiseres til "...viser hvor mye lenger årskullene 1944-1953 må arbeide...".

11. Høringsnotatets kapittel 11 – Økonomiske og administrative effekter

NAV har ikke spesielle merknader til de økonomiske effektene. De administrative effektene er beskrevet i denne høringsuttalelsens kapittel 13.

12. Høringsnotatets kapittel 12 – Utkast til endringer i folketrygdloven

Departementet har utarbeidet et utkast til nye bestemmelser for å regulere alderspensjon fra 2010. Nedenfor har vi noen merknader til utkastet, men vi legger til grunn at departementet vil arbeide videre med utformingen av loven, slik at det blir anledning til å komme tilbake til dette. Vi har ikke vurdert forslag til alternative lovtekster ut fra de endringsforslagene vi har gitt i denne høringsuttalelsen, men kun vurdert departementets utkast. Vi forutsetter at departementet i det videre arbeidet også vil vurdere endringer i saksbehandlingsreglene og utbetalingsreglene.

Utkast til § 19-5 åttende ledd

”Det fastsettes felles forholdstall for kvinner og menn. Forholdstallene fastsettes på grunnlag av forventet gjenstående levetid og skal uttrykke endringen i levealder fra 2010.

Tallene fastsettes det året et årskull fyller 61 år og baseres på eldre årskulls dødelighet de siste ti årene (observerte dødelighetsrater). Det fastsettes forholdstall for det enkelte årskull som gjelder for uttak på de ulike tidspunktene mellom 62 og 75 år. Forholdstallene fastsettes med tre desimaler. Tallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet på bakgrunn av offisiell statistikk.”

Merknad: Det bør være samsvar med formuleringen i utkast til § 20-14.

Utkast til § 19-12

”Ved endring av pensjonsgrad skal pensjonen omregnes. Pensjon under utbetaling multipliseres med forholdstallet på endringstidspunktet. Dette beløpet summeres med eventuell pensjon som ikke er tatt ut tidligere. Den nye pensjonen framkommer ved å multiplisere summen med ny pensjonsgrad og divideres med forholdstallet.

Ved stans av pensjonen og nytt uttak gjelder første ledd tilsvarende.

Departementet gir forskrifter om gjennomføringen av denne paragrafen.”

Merknad: Det må tas inn en bestemmelse om at pensjonsgraden bare kan endres med virkning framover i tid, enten her eller i kapittel 22.

Utkast til § 20-1

”Formålet med alderspensjon er å sikre inntekt for personer i alderdommen og legge til rette for at personer som har fylt 62 år kan kombinere arbeid og pensjon.

Dette kapitlet gjelder for personer født fra og med 1954. For personer født i årene 1954-1962 skal alderspensjonen bestå av en forholdsmessig andel etter dette kapitlet og en forholdsmessig andel etter kapittel 19, jf. kapittel 3. Se § 20-20.”

Merknad: Vi er usikre på henvisningen til kapittel 3. Bør det ikke henvises til § 19-14. Tilsvarende bør det henvises fra § 19-14 til § 20-20.

Utkast til § 20-2

”Alderspensjon etter dette kapitlet ytes i form av inntektpensjon og garantipensjon. Inntektpensjon opptjenes på grunnlag av inntekt mv som nevnt i § 20-4 første ledd andre punktum. Garantipensjon ytes helt eller delvis til medlemmer med lav eller ingen inntektpensjon.”

Utkast til §§ 20-5, 20-6, 20-7 og 20-8

Merknad: Utkastet er kommentert under våre kommentarer til 3.3

Utkast til § 20-9

Merknad: Dersom arvegevinst skal innføres bør § 20-9 ha samme presisjonsnivå som § 20-14 slik at observasjonsperiode for dødelighet tas inn i loven og at den foreslåtte ulikheten i fastsettelse før og etter 62 år presiseres.

Utkast § 20-10

Merknad: Utkastet til § 20-10 slår sammen bestemmelser om forutgående medlemskap, fortsatt medlemskap og trygdetid. Vi mener at disse bestemmelsene burde deles opp i 3 paragrafer slik at det blir mer samsvar med dagens systematikk om forutgående og fortsatt medlemskap i folketrygdens pensjonskapitler samt trygdetid som står i kapittel 3. Dersom man følger samme systematikk som i loven for øvrig, blir det enkelt å finne fram til bestemmelsene.

Utkast til § 20-14

”Delingstallene fastsettes slik at verdien av pensjonsutbetalingene i løpet av forventet gjenstående levetid for samme årskull på uttakstidspunktet tilsvarer pensjonsbeholdningen.

Forholdstallene fastsettes på grunnlag av forventet gjenstående levetid for samme årskull på uttakstidspunktet og skal uttrykke endringen i levealder fra 2010.

Det fastsettes felles delingstall og forholdstall for kvinner og menn. Tallene fastsettes det året et årskull fyller 61 år og baseres på eldre årskulls dødelighet de siste ti årene (observerte dødelighetsrater). Det fastsettes delingstall og forholdstall for det enkelte årskull som gjelder for uttak på de ulike *tidspunktet fra og med 62 år til og med 75 år*. Delingstallene fastsettes med to desimaler og forholdstallene med tre desimaler. Tallene fastsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet på bakgrunn av offisiell statistikk.

Departementet gir forskrift om fastsettelse av delingstall og forholdstall.”

Merknad: Det bør presiseres bedre i lovteksten hva som menes med "eldre årskull", dvs årskullene som var 62 år og eldre i den aktuelle tiårsperioden. Hensikten med presiseringen er å unngå press på NAV for å dokumentere hvilke forutsetninger som legges til grunn i beregningene.

Det bør vurderes om lovteksten bør inneholde en bestemmelse om at det ved fastsettelse av delingstall og forholdstall skal benyttes en tilsvarende rentesats som benyttes ved regulering av pensjoner under utbetaling.

Utkast til § 20-20

Merknad: Overskriften til paragrafen indikerer at bestemmelsen kun gjelder årskullene 1954 til 1962. Dette er ikke i samsvar med innholdet i paragrafens andre ledd. Garantien gjelder alle som er omfattet av nytt system

Utkast til § 20-21

Merknad: Det må fremgå at pensjonsgivende inntekt som kan tas med i pensjonsgivende inntekt pr 1. januar 2010 vil være pensjonsgivende inntekt til og med 2008.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i denne høringsuttalelsen redegjort for de regelområdene som kan være administrativt krevende å innføre og/eller forvalte. På noen områder, som for eksempel omsorgspoeng med tilbakevirkning og alderspensjonens forhold til tilliggende ordninger, kan det foreligge betydelig usikkerhet.

Hovedbildet er imidlertid at det ikke er det enkelte regelforslag som vil gi de store konsekvenser, men snarere kombinasjoner av de enkelte forslag og totaliteten dette representerer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har med dette utgangspunkt identifisert to hovedutfordringer knyttet til en vellykket innføring og forvaltning av nytt pensjonsregelverk. Konkret består utfordringene i å sikre:

a. tilstrekkelig produksjons- og veiledningskapasitet i Arbeids- og velferdsetaten til å håndtere en antatt økning i:

- Informasjons- og veiledningsbehov hos brukerne
- Antall saker (både på kort og lang sikt) til behandling
- Andel manuelle saker

- Andelen særlig tidkrevende manuelle saker (eksempelvis kombinasjonsytelser og utlandssaker)

b. at NAV har tilstrekkelig bred pensjonsfaglig *kompetanse* (kompetanse på flere ytelsestyper) samt pensjonsfaglig spisskompetanse (eksempelvis i utlandssaker)

Det er en rekke faktorer som bidrar til disse utfordringene.

1. *Store kull inn i pensjonsaktuell alder*

Kombinasjonen av store fødselskull i etterkrigstiden og økt levealder i befolkningen generelt gjør at antall personer i hvert kull som skal fremme krav om alderspensjon øker i tiden som kommer. Ut fra SSBs befolkningsfremskrivninger¹ vil befolkningsutviklingen alene medføre en økning i antall søkere til alderspensjon med om lag 20% i perioden 2010 til 2015. Selv før man tar hensyn til volumendringer som følge av det nye regelverket møter altså NAV en vesentlig økning i saksomfang fra 2010.

I tillegg vil innføringen av fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år medføre at i alt fem ekstra årskull vil ha adgang til å gå av med pensjon i samme år (2010). I tillegg vil en senking av norsk pensjonsalder trolig medføre ekstraordinært mange krav om alderspensjon fra pensjonister som er bosatt i de land Norge har trygdeavtaler med, se også pkt. 4. NAV forventer derfor en klar økning i antall henvendelser og søknader fra nye alderspensjonister i forkant av ikrafttredelsestidspunktet.

2. *Små økonomiske tap ved delpensjonering*

Ny alderspensjon som skissert i høringsnotatet innebærer en styrking av insentiver for fortsatt å stå i arbeid. Insentivene er imidlertid ikke like klare i forhold til beslutningen om hvorvidt den enkelte skal ta ut pensjon. Beregninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort viser at en person som i 2010 fyller 62 år, har full opptjening (40 år) og i 2010 har en inntekt på 400 000, vil kunne øke sin samlede disponible inntekt i perioden 62-67 år med ca 15 000 kroner per år dersom denne tar ut en delpensjon på 10 % i perioden.

Konsekvensen er en lavere pensjonsutbetaling fra 67 år på om lag 4 250 kroner per år. Dette betyr at først ved 85 års alder vil en denne personen totalt sett tape på å ta ut den tidlige delpensjonen. Eksemplet viser at det er en risiko for at store brukergrupper vurderer at de kommer best ut ved å ta ut pensjon tidlig, helt eller delvis, uavhengig av om de velger å stå lenger i arbeid. Dersom man har preferanser for å ha en større disponibel inntekt i 60-årene enn i 80-årene, vil mange kunne foretrekke et slikt delpensjoneringsalternativ. Mange vil også kunne endre pensjonsgraden over tid.

3. *Økt valgfrihet*

Nytt pensjonsregelverk introduserer stor fleksibilitet mht. uttakstidspunkt og pensjonsgrad og endringsmuligheter i alderspensjonen. Innføringen av fleksibelt uttak av alderspensjon

¹ SSBs befolkningsfremskrivninger, alternativ middels vekst

fra 62 år vil som nevnt medføre at i alt fem ekstra årskull vil ha adgang til å gå av med pensjon i 2010. Konkret vil det si alle i aldersgruppen 62 til 66 år i 2010 kan søke om alderspensjon, dersom de tilfredsstiller minstekravet til opptjening. Dersom vi holder utenom de personene som i 2010 antas å allerede ha en full AFP eller en full uføretrygd, antas at ca 120 000 personer i 2010 oppfyller minstekravet til å ta ut en delpensjon. I tillegg til muligheten for å ta ut pensjon tidlig, introduseres muligheten for endring av pensjonsgrad med 12 måneders mellomrom. Ved hver eventuell endring i pensjonsgrad vil NAV måtte gjøre en vurdering av den enkelte sak.

En økning i antall saker til behandling betyr at det også må påregnes minst en tilsvarende kraftig økning i henvendelser med ønske om informasjon og veiledning i forbindelse med innsending av søknad om førstegangsuttak av pensjon og om endring i pensjonsgrad.

4. Høyere kompleksitet i saker og flere komplekse saker

Helheten av forslagene til ny alderspensjon vil medføre en betydelig økning i administrativ belastning for vedlikehold og reberegning av løpende saksmengde. Eksempelvis vil månedlige delingstall måtte reflekteres ved hver endring i pensjonsgrad.

Regelverket for hvordan en ny fleksibel alderspensjon skal kunne kombineres med andre ytelser fra NAV er ikke eksplisitt fastlagt i det regelverksutkastet som nå foreligger. Dersom det legges opp til at fleksibel pensjon kan kombineres med ytelser som for eksempel delvis uførepensjon, sykepenger, dagpenger eller arbeidsavklaringspenger vil dette medføre at NAV vil måtte informere, veilede brukergrupper og behandle saker som har en langt høyere kompleksitet enn dagens alderspensjonssaker. Slike kombinasjonssaker vil kreve at de ansatte i NAVs informasjons- og veiledningsapparat samt i etatens saksbehandlingsapparat vil måtte inneha en vesentlig bredere pensjonsfaglig kompetanse enn i dag.

Eventuelle kombinasjonsmuligheter som nevnt over vil medføre en økning i det totale antallet komplekse saker hos NAV. I tillegg vil antallet saker innen utenlandsområdet øke. De aller fleste land Norge har trygdeavtale med har pensjonsalder som er lavere enn 67 år. En senking av norsk pensjonsalder vil imidlertid kunne medføre en økning av krav om alderspensjon fra personer som kan ta ut sin norske delpensjon før de kan ta ut pensjon i hjemlandet. I tillegg viser tilgjengelige tall at andelen av den norske befolkningen som har bodd eller arbeidet i utlandet er langt høyere i aldersgruppen 20–70 år enn andelen blant dem som i dag er pensjonister. Antall "utlandssaker" vil derfor øke i årene som kommer. En del av disse sakene er kompliserte å behandle.

5. Økt vedlikehold og reberegning

Helheten av forslagene i høringsnotat om ny alderspensjon vil medføre en betydelig økning i administrativ belastning for vedlikehold og reberegning av løpende saksmengde. Den økte valgfriheten for brukerne og nye mekanismer for indeksering vil i svært mange

tilfeller gi et behov for reberegning av pensjonen. Og i mange tilfeller vil en slik reberegning måtte foretas med et ikke ubetydelig innslag av manuelle arbeidsoppgaver.

I løpet av få år kan NAV komme i en situasjon der det samlede arbeidsomfanget som følger av "vedlikeholdshendelser" bli svært høyt. Dersom man i tillegg antar at en stor del av brukerne vil benytte muligheten til å ta ut hel eller delvis alderspensjon før fylte 67 år, vil også antall år hver pensjonssak må vedlikeholdes øke. I tillegg kan kompleksiteten i hver enkelt reberegning bli høy. Den samlede kompleksiteten kan gi utfordringer ved formidling av beregningsresultatene til brukerne når etaten fatter vedtak, og det vil stille store krav til den løpende veiledningen av brukerne.

6. Pågående omstilling i NAV

Parallelt med innføringen av pensjonsreformen pågår flere andre tunge omstillingsprosesser i etaten. Etatens samlede endringskapasitet vil komme under press på det tidspunktet hvor trykket på innføringen av pensjonsreformen vil være størst. I tillegg vil, i noe større grad enn den demografiske utviklingen skulle tilsi, en betydelig andel av etatens medarbeidere innenfor pensjonsområdet nærme seg pensjonsaktuell alder.

7. Omsorgspoeng

Departementet foreslår å godskrive omsorgsopptjening for barn for år før 1992, for den delen av alderspensjon som opptjenes i ny alderspensjon. Dette vil være ressurskrevende for etaten. NAV kan bruke datagrunnlag fra eksisterende barnetrygdregister som grunnlag for godkjenning av omsorgsopptjening for barn. Oppgaven vil likevel kreve et betydelig arbeide med utsendelse av brev, håndtering av returer, besvaring av henvendelser, endringssaker og manuell saksbehandling av krav og klager.

Etableringen av en ordning for omsorgsopptjening før 1992 for eldre, syke og funksjonshemmede vil også innebære behov for en ytterligere økning av den samlede produksjons- og veiledningskapasiteten i NAV.

Det hefter en betydelig usikkerhet ved det konkrete omfanget av merarbeid som er knyttet til eksemplene over. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil komme tilbake med en detaljert oppstilling av den økte midlertidige belastningen i eget styringsdokument for Pensjonsprogrammets fase 3. En del av merarbeidet vil også være av en varig karakter, slik at det også må påregnes økte driftskostnader. Det er foreløpig vanskelig å estimere disse, og vi vil komme tilbake til dette i budsjettinnspillene til departementet.

Gitt den hovedinnretning som nå foreligger på pensjonsreformen, vil Arbeids- og velferdsdirektoratet legge til grunn at NAV vil stå overfor en betydelig administrativ merbelastning. Etaten har imidlertid gjennom Pensjonsprogrammets fase 2 gjort store investeringer i nye IT-løsninger og ny arbeidsorganisering som vil gjøre det mulig for å etablere strategier for å avdempe kapasitets- og kompetanseutfordringene.

Det vil være helt sentralt å få etablert strategier for økt grad av selvbetjening. Med den kompleksiteten som vil komme i det nye regelverket, vil det bli krevende å sette brukerne i stand til å gjøre kvalifiserte valg om pensjoneringstidspunkt og –grad. I tillegg vil det være avgjørende å få brukerne til å velge en kanal som gjør at NAV-kontorene kan videreføre de eksisterende stasjoner på å få styrket arbeidet med å styrke arbeidslinjen. De selvbetjeningsløsninger som er etablert i Pensjonsprogrammets fase 2 vil være tilrettelagt for å tilby publikum gode tekniske løsninger også for fase 3, men må nå suppleres med gode strategier for å få de elektroniske selvbetjeningsløsningene til å bli den klart foretrukne kanal.

Med gode strategier og løsninger for selvbetjening vil man kunne avdempe den belastningen de nye reglene vil utgjøre for veiledningsområdet på NAV lokal. I tillegg må det etableres tilsvarende gode løsninger på de utfordringer etaten står overfor kapasitetsmessig innenfor saksbehandlingsområdet. Det er under utvikling gode saksbehandlingssystemer for pensjon, og Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at den løsningsarkitekturen som er valgt i fase 2, gjør det mulig å implementere de nye reglene innenfor en akseptabel tids- og kostnadsramme. Direktoratet vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med detaljeringen av plan- og budsjettarbeidet som skal gjennom en KS2-prosess til sommeren.

Det vil imidlertid etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning være nødvendig å undersøke alle muligheter for å oppnå en høyest mulig automatiseringsgrad. Som redegjort for over, vil det saksvolumene øke kraftig. En andel av denne volumøkningen er riktignok hensyntatt i den dimensjonering som er gjort i spesialenhetene for pensjon, men til grunn for disse beregningene la vi regelinnholdet i Stortingsmelding nr.5 (2006-2007). Med det regelverket som nå foreligger til høring, må man kunne forutsette et ikke ubetydelig merbehov for manuell saksbehandlingskapasitet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det vil være viktig å avdempe dette kapasitetsbehovet. Vi har i vår høringsuttalelse kommet med en del forslag som vi mener vil bidra til forenkling. Vi vil dessuten foreslå at det legges en ny strategi for å heve automatiseringsgraden ytterligere, det vil si å få systemene til å behandle flest mulig saker med færrest mulige manuelle behandlingssteg. Dette vil i så fall være en understøtting av de strategier som allerede er lagt til grunn i fase 2, men vil samtidig innebære at terskelen heves for hva som kan anses som lønnsomt å utvikle IT-løsninger for.

Også på dette området vil Arbeids- og velferdsdirektoratet komme tilbake med konkrete forslag i forbindelse med KS2 prosessen for Pensjonsprogrammets fase 3.

14. Innføring av reformen gjennom Pensjonsprogrammets fase 3

NAV har i henhold til mandat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet organisert innføringen av pensjonsreformen gjennom Pensjonsprogrammet. Mens Pensjonsprogrammet i fase 2 realiserer nye IT-løsninger, nye arbeidsprosesser og en ny arbeidsorganisering på pensjonsområdet basert på eksisterende regelverk, vil programmet i fase 3 foreta de endringer som er nødvendige for å innføre det nye regelverket.

Pensjonsprogrammets fase 3 vil bygge videre på de løsninger, metoder og verktøy som er etablert i fase 2. Konkret vil det i fase 3 være behov for investeringer for å ivareta følgende:

- Tilpasse og videreutvikle IKT-løsningene etablert i fase 2, slik at de understøtter det nye regelverket for ny alderspensjon, herunder overgangs- og garantibestemmelser.
- Iverksette strategier som kan gi ytterligere bidrag til en høyere selvbetjenings- og automatiseringsgrad
- Justerte arbeidsprosesser som er tilpasset de nye behovene som følger av nytt regelverk.
- Etablere saksbehandlingskapasitet og – kompetanse i spesialenheter for pensjon for å håndtere saksbehandling etter nytt regelverk.
- Etablere veiledningskapasitet og -kompetanse ved kundesentre og NAV lokal for å kunne håndtere informasjons- og veiledningsbehov hos brukerne.

I tillegg vil Pensjonsprogrammets fase 3 være et reformprosjekt, som må gjennomføre en rekke aktiviteter for å sikre en god innføring av reformen:

- Etablere en midlertidig organisasjonsenhet for å ta unna den midlertidige økningen i arbeidsomfang rundt reformtidspunktet.
- Gjennomføre målrettede informasjonstiltak og informasjonskampanjer for å sikre legitimitet og en håndterbar gjennomføring
- Håndtere eventuelle overgangsbestemmelser som gir en ekstraordinær belastning på etatens ordinære produksjonsapparat

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil komme med en nærmere redegjørelse for omfanget og arten av investeringene som må foretas i forbindelse med etableringen av et formelt styringsdokument for fase 3. Styringsdokumentet vil bli gjenstand for en kvalitetssikring i henhold til Finansdepartementets regime for gjennomføring av KS2.

15. Om ikrafttredelsestidspunkt

NAV oppfatter det slik at nye regler for indeksering, levealdersjustering og fleksibelt uttak vil få virkning fra pensjonsreformens ikrafttredelsestidspunkt. Andre deler av regelverket vil først få virkning noe senere. NAV vil som tidligere meldt ha behov for et visst minimum av kalendertid for å foreta de omfattende utviklingsoppgavene som skal til for å få på plass de delene av det nye regelverket som er tenkt iverksatt fra 2010. Forsinkelser i framdriften i regelverksavklaringer og politiske beslutningsprosesser medfører at betydelig kalendertid har gått tapt.

Innføringen av fleksibelt uttak av alderspensjon er i tillegg avhengig av forhold som fortsatt ikke er endelig avklart, for eksempel AFP, pensjon til gjenlevende, offentlig tjenstepensjon og uførestønad. NAVs foreløpige analyser indikerer at et første mulige ikrafttredelsestidspunkt for fleksibelt uttak av alderspensjon først kan komme i løpet av andre halvår 2010. Det er imidlertid knyttet betydelig usikkerhet til disse analysene. NAV vil komme med en nærmere redegjørelse for når de ulike delene av regelverket for ny alderspensjon realistisk kan gjennomføres, i styringsdokumentet for fase 3.

16. Øvrige kommentarer

16.1 Forholdet til andre ytelser – behov for avklaringer

Innføringen av ny alderspensjon stiller krav til avklaringer også på andre stønadsområder både i og utenfor folketrygden. Dette gjelder blant annet framtidig avtalefestet pensjon, offentlig tjenstepensjon, uførepensjon eventuelt framtidig uførestønad, ytelser til gjenlevende og forsørgingstillegg. Det er også viktig at man finner gode løsninger for alle folketrygdens korttidstyelser samlet sett og i forhold til muligheten for fleksibelt uttak av alderspensjon. For å kunne gjennomføre det nye alderspensjonssystemet fra 2010 må regelverket for gjeldende ordninger være avklart og tilpasset.

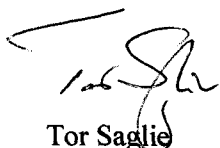
NAV er avhengig av at nødvendige avklaringer på disse områdene tas i tilstrekkelig god tid før nye alderspensjonsregler trer i kraft. Manglende framdrift og uklarheter vil påvirke etatens mulighet til å realisere løsninger innen nye alderspensjonsregler trer i kraft.

16.2 Trygdeavtaler

Norge har inngått trygdeavtaler med mange land, hvorav EØS-avtalen er den mest omfattende både når det gjelder regelverk og personkrets. I gjennomgangen vår av utkastet til nye regler vurderer vi det slik at forslagene er forenlige med gjeldende trygdeavtaler. Det må imidlertid gjøres en avklaring av hvorvidt avtalenes sammenleggingsprinsipp får anvendelse ved vurderingen av pensjonsnivå for retten til uttak før 67 år, jf. punkt 5.7.

Kompleksiteten i det nye regelverket vil imidlertid medføre betydelig merarbeid i avtalesakene enn dagens ordning gjør. For å redusere merarbeidet er det nødvendig å automatisere beregningene i langt større grad enn det som gjennomføres i Pensjonsprogrammets fase 2. Videre må det, i samsvar med EUs beslutning, tilrettelegges for elektronisk utveksling av blanketter i E200-serien med andre EØS-lands trygdemyndigheter.

Med vennlig hilsen
Arbeids- og velferdsdirektoratet



Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør



Hilde Olsen
Direktør, Pensjon og ytelser