



DET KONGELIGE
ARBEIDSDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven
(ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	7	3.7.3	Offentlig tjenestepensjon og avtalefestet pensjon i offentlig sektor	31
1.1	Innledning	7			
1.2	Fornyhet arbeidslinje og uføreordningen	9	3.7.4	Pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere	32
1.2.1	Innledning	9	3.7.5	Supplerende stønad til personer med kort botid i Norge	32
1.2.2	En fornyet og forsterket arbeidslinje	10	3.7.6	Skattereglene for pensjonister	32
1.2.3	Jobbmuligheter for den enkelte ...	11			
1.2.4	Kvalifiseringstiltakene	11	4	Utviklingen på uføreområdet ...	34
1.3	Oversikt over lovforslaget	12	4.1	Innledning	34
1.3.1	Innledning	12	4.2	Statistisk beskrivelse av uføreområdet	34
1.3.2	Ny uføretrygd (kapittel 7)	12	4.2.1	Folketrygdens utgifter	34
1.3.3	Fastsetting av uføregrad og reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt (kapittel 8)	13	4.2.2	Utviklingen i antall mottakere	34
1.3.4	Alderspensjon til uføre (kapittel 10)	15	4.2.3	Endring i antall uføre	36
1.3.5	Uføres alderspensjon og utviklingen i befolkningens levealder – levealdersjustering (kapittel 11)	16	4.2.4	Aldersfordeling	38
			4.2.5	Kjønnsforskjeller	40
			4.2.6	Nærmere om mottakere under 30 år	41
			4.2.7	Forventet antall år som mottaker av en uføreytelse	42
2	Bakgrunnen for forslagene	17	4.2.8	Forløp fram til uførepensjon	43
2.1	Pensjonsreformen og ytelsene til uføre	17	4.2.9	Diagnosesammensetning	44
2.2	Uførepensjonsutvalget	18	4.2.10	Geografiske variasjoner	44
2.3	Høring av NOU 2007: 4	20	4.2.11	Nivå på ytelsen og gradering	44
			4.2.12	Internasjonal sammenlikning	46
Del I	Meldingsdel	21	4.3	Årsaker til uførepensjonering	47
			4.3.1	Innledning	47
			4.3.2	Betydning av demografiske variabler	48
			4.3.3	Andre årsaker	50
3	Pensjonsreformen og alderspensjon til uføre	23	5	Hovedtrekk i arbeids- og velferdspolitikken	54
3.1	Bakgrunnen for pensjonsreformen	23	5.1	Innledning	54
3.2	Langsiktige økonomiske utfordringer	23	5.2	Utviklingen av mottakere av helserelevante ytelser	55
3.3	Nye regler for alderspensjon fra folketrygden	24	5.3	Ulike ordninger – stønadsforløp ...	57
3.4	Tilpasning av folketrygdens alderspensjon til mottakere av dagens uførepensjon	27	5.4	Mål og prinsipper for inntekts-sikringsordningene – nærmere om viktige endringer	59
3.5	Tilpasning av etterlatteytelsene fra folketrygden	28	5.4.1	Mål og prinsipper	59
3.6	Tilpasning av andre ytelser fra folketrygden	29	5.4.2	Nærmere om viktige endringer på arbeids- og velferdsområdet	59
3.7	Andre tilpasninger til pensjonsreformen	29	6	Fornyhet arbeidslinje og uføreordningen	63
3.7.1	Tjenestepensjon i privat sektor	30	6.1	Innledning	63
3.7.2	Avtalefestet pensjon i privat sektor	30	6.2	En fornyet og forsterket arbeidslinje	63
			6.2.1	Jobbmuligheter for den enkelte ...	64

6.2.2	Kvalifiseringstiltak for den enkelte	66	7.3.5	Beregningsgrunnlag for gjenlevende ektefelle	95
6.3	Roller og praktisering ved vurderingen av inngangsvilkårene til uføretrygd	67	7.4	Minsteytelse	96
6.3.1	Innledning	67	7.4.1	Innledning	96
6.3.2	Om kriterier for å få innvilget uførepensjon	67	7.4.2	Gjeldende rett	96
6.3.3	Arbeids- og velferdsetatens behandling av krav om uførepensjon	68	7.4.3	Utvalgets forslag	96
6.3.4	Mulige endringer i rollefordelingen	70	7.4.4	Høringsinstansenes syn	97
6.4	Særskilt oppfølging av unge uføre	73	7.4.5	Departementets vurdering og forslag	97
6.4.1	Sterk økning i antallet unge mottakere av uføreytelser	73	7.5	Beregning av uføretrygd for unge uføre	99
6.4.2	Flere unge uføre med psykiske lidelser	73	7.5.1	Innledning	99
6.4.3	Bred innsats	74	7.5.2	Gjeldende rett	99
6.5	Uføreordningen og fleksibel alderspensjon	76	7.5.3	Utvalgets forslag	99
6.5.1	Innledning	76	7.5.4	Høringsinstansenes syn	100
6.5.2	Personer uten rett til AFP	76	7.5.5	Departementets vurdering og forslag	100
6.5.3	Personer med rett til AFP i privat sektor	76	7.6	Krav om varig nedsatt inntekts- evne	101
6.5.4	Personer med AFP i offentlig sektor	77	7.6.1	Innledning	101
6.5.5	Faren for økt tilgang til uføreordningen	77	7.6.2	Gjeldende rett	101
6.6	Forholdet til offentlig tjenestepensjon	78	7.6.3	Utvalgets forslag	101
Del II	Proposisjonsdel	79	7.6.4	Høringsinstansenes syn	101
7	Ny uføretrygd	81	7.6.5	Departementets vurdering og forslag	102
7.1	Innledning og sammendrag	81	7.7	Reduksjon av uføretrygd ved manglende trygdetid	103
7.2	Nytt beregningsprinsipp for uføretrygd	83	7.7.1	Innledning	103
7.2.1	Innledning	83	7.7.2	Gjeldende rett	104
7.2.2	Gjeldende rett	83	7.7.3	Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn	104
7.2.3	Utvalgets forslag	84	7.7.4	Departementets vurdering og forslag	104
7.2.4	Høringsinstansenes syn	85	7.8	Forsørgingstillegg	105
7.2.5	Departementets vurdering og forslag	87	7.8.1	Innledning	105
7.3	Fastsetting av beregningsgrunnlag i særskilte tilfeller	91	7.8.2	Gjeldende rett	105
7.3.1	Innledning	91	7.8.3	Utvalgets forslag	106
7.3.2	Beregningsgrunnlag når en tidligere har mottatt uføretrygd ...	92	7.8.4	Høringsinstansenes syn	106
7.3.3	Beregningsgrunnlag ved førstegangstjeneste	93	7.8.5	Departementets vurdering og forslag	107
7.3.4	Beregningsgrunnlag ved omsorgsarbeid	94	7.9	Tilpasning av kravet om forutgående medlemskap	110
			7.9.1	Innledning	110
			7.9.2	Gjeldende rett	110
			7.9.3	Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn	110
			7.9.4	Departementets vurdering og forslag	110
			7.10	Tilpasning av kravet til fortsatt medlemskap (utbetaling i utlandet)	112
			7.10.1	Innledning	112
			7.10.2	Gjeldende rett	112
			7.10.3	Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn	113

7.10.4	Departementets vurdering og forslag	113	9.3.2	Uførepensjonsutvalgets forslag	135
7.11	Uføretrygd ved yrkesskade	114	9.3.3	Høringsinstansenes syn	135
7.11.1	Innledning	114	9.3.4	Erfaringer fra liknende omlegginger i folketrygden	136
7.11.2	Gjeldende rett	114	9.3.5	Departementets vurdering og forslag	136
7.11.3	Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn	114	9.3.6	Nærmere om overføringen av ytelsen til dagens uførepensjonister til nytt regelverk	137
7.11.4	Departementets vurdering og forslag	114	9.4	Avvikling av ektefelletillegget til uførepensjonen	140
7.12	Tilpasning av reglene for å gi avkall på uføretrygd	115	9.4.1	Innledning	140
7.12.1	Innledning	115	9.4.2	Uførepensjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn	140
7.12.2	Gjeldende rett	115	9.4.3	Departementets vurdering og forslag	140
7.12.3	Departementets vurdering og forslag	115	9.5	Innføring av nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt	141
8	Fastsetting av uføregrad og reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt	117	9.5.1	Innledning	141
8.1	Innledning og sammendrag	117	9.5.2	Departementets vurdering og forslag	141
8.2	Gjeldende rett	119	9.6	Nye minstestytelser til uføre som forsørger ektefelle	142
8.3	Nærmere om virkningen i dagens regelverk av friinntekt og revurdering når den fastsatte inntektsgrensen overskrides	121	9.7	Tilpasning av reglene for utbetaling av uføretrygd i utlandet	142
8.4	Utvalgets forslag	123	10	Alderspensjon til uføre	143
8.5	Høringsinstansenes syn	124	10.1	Innledning og sammendrag	143
8.6	Departementets vurdering og forslag	124	10.2	Grunnlag for årlig opptjening av alderspensjon	145
8.6.1	Innledning	124	10.2.1	Innledning og bakgrunn	145
8.6.2	Fastsetting av uføretidspunkt og uføregrad	125	10.2.2	Uførepensjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn	145
8.6.3	Inntektsgrense for reduksjon av uføretrygd	126	10.2.3	Departementets vurdering og forslag	146
8.6.4	Reduksjon av uføretrygden ved økt arbeidsinntekt	126	10.3	Overgang fra uføretrygd til alderspensjon	146
8.6.5	Beløpsgrense	129	10.3.1	Innledning og bakgrunn	146
8.6.6	Nedre grense for rett til uføretrygd og inntektstak	130	10.3.2	Uførepensjonsutvalgets forslag	146
8.6.7	Rett til å beholde retten til uføretrygden med opprinnelig uføregrad (hvilende rett)	131	10.3.3	Høringsinstansenes syn	148
8.7	Oppsummering av departementets forslag om reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt	131	10.3.4	Departementets vurdering og forslag	149
9	Nye uføregler – overgangsregler	133	10.4	Nærmere om opptjening av alderspensjon for uføre	152
9.1	Innledning og sammendrag	133	10.4.1	Innledning	152
9.2	Ikrafttredelse av nytt regelverk	134	10.4.2	Gjeldende rett	152
9.3	Overgangen til nytt beregningsprinsipp for uføretrygden	134	10.4.3	Departementets vurdering og forslag – opptjening i ny alderspensjon	153
9.3.1	Innledning	134	10.4.4	Departementets vurdering og forslag – opptjening i dagens alderspensjon	154

10.5	Opptjening av alderspensjon når uføretrygd kombineres med arbeidsinntekt	155	12.2.4	Beregning av uføretrygd til unge uføre	174
10.5.1	Gjeldende rett	155	12.2.5	Beregning av uføretrygd ved omsorgsarbeid	175
10.5.2	Departementets vurdering og forslag	156	12.2.6	Beregning av barnetillegg	176
10.6	Opptjening av alderspensjon i perioder med arbeidsavklaringspenger mv.	157	12.2.7	Beregning av uføretrygd ved manglende trygdetid	177
10.6.1	Bakgrunn – gjeldende rett	157	12.2.8	Beregning av uføretrygd utbetalt i utlandet	178
10.6.2	Uførepensjonsutvalgets forslag	157	12.3	Reduksjon av uføretrygd på grunn av arbeidsinntekt	178
10.6.3	Høringsinstansenes syn	157	12.3.1	Reduksjon ved uføregrad på 100 prosent	178
10.6.4	Departementets vurdering og forslag	157	12.3.2	Reduksjon med uføregrad på 50 prosent	180
10.7	Opptjening av alderspensjon ved yrkesskade	158	12.4	Beregning av uføretrygd til dagens uførepensjonister	181
10.8	Opptjening av alderspensjon når framtidig trygdetid er redusert	158	12.5	Alderspensjon til uføre	182
10.9	Godskriving av pensjonspoeng for mottakere av avtalefestet pensjon	159	12.5.1	Opptjening som 100 prosent ufør .	182
10.10	Mottak av uføretrygd og alderspensjon i alderen 62–67 år	159	12.5.2	Opptjening ved kombinasjon av arbeid og uføretrygd	183
10.10.1	Gjeldende rett	159	12.5.3	Uttak av alderspensjon	184
10.10.2	Høringene i 2007 og 2009	159	12.5.4	Nivået på uføres alderspensjon	185
10.10.3	Departementets vurdering og forslag	160	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	187
11	Uføres alderspensjon og utviklingen i befolkningens levealder – levealdersjustering	161	13.1	Innledning og sammendrag	187
11.1	Innledning og sammendrag	161	13.2	Utviklingen i antall uføre framover	188
11.2	Utvalgets forslag	162	13.2.1	Antall uføre	188
11.3	Høringsinstansenes syn	162	13.2.2	Antall alderspensjonister som har mottatt uføretrygd	189
11.4	Departementets vurdering og forslag	164	13.3	Utgifter til uføretrygd	189
11.4.1	Levealdersjustering og uføres alderspensjon	164	13.3.1	Innledning	189
11.4.2	Økonomiske effekter av skjerming	165	13.3.2	Nye beregningsregler for uføretrygd	189
11.4.3	Langsiktig løsning for uføres alderspensjon	165	13.3.3	Nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt	193
11.4.4	Midlertidig løsning for uføres alderspensjon	166	13.3.4	Utgifter til uføretrygd – oppsummering	193
12	Virksomheter for den enkelte	170	13.4	Utgifter til alderspensjon til uføre	194
12.1	Innledning	170	13.5	Fordelingsvirkninger av ny uføretrygd	194
12.2	Ny uføretrygd	170	13.6	Administrative konsekvenser	196
12.2.1	Nytt beregningsprinsipp for uføretrygd	170	14	Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget	198
12.2.2	Minsteytelse	171		Forslag til lov om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)	212
12.2.3	Ny uføretrygd ved ulike inntektsnivåer	172			



DET KONGELIGE
ARBEIDSDEPARTEMENT

Prop. 130 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)

*Tilråding fra Arbeidsdepartementet av 27. mai 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

1.1 Innledning

I denne proposisjonen legger Arbeidsdepartementet fram forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder nye regler for uføretrygd (kapittel 12 i loven) og nye regler for alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller ny uføretrygd (kapitlene 19 og 20 i loven).

Forslagene i denne proposisjonen er dels en nødvendig tilpasning til pensjonsreformen av folketrygdens ytelser til uføre. Men uførereformen er også et ledd i en fornyelse av folketrygdens stønadsordninger for personer med helseproblemer: sykepenger, arbeidsavklaringspenges og uførepensjon.

Arbeid for alle er et hovedmål for Regjeringen. For den enkelte er arbeid en kilde til inntekt, økonomisk trygghet, selvrespekt og selvrealisering. Samtidig bidrar høy sysselsetting til å forebygge fattigdom, redusere sosiale forskjeller og trygge det økonomiske grunnlaget for velferdsstaten. Verdiskaping og velferd avhenger av hvor godt vi

klarer å ta i bruk oss arbeidskraftsressursene. Den gradvise aldringen av befolkningen innebærer at bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med arbeidslinja.

Det overordnede målet for arbeidslinja er å sikre høy sysselsetting, lav ledighet og lavt sykefravær. Arbeidslinja i velferdspolitikken bygger på at arbeid er et gode, og at det er best for den enkelte å forsørge seg selv ved innsats i arbeidslivet. Alle som kan, skal ha en jobb som gir en inntekt de kan leve av. For de aller fleste gir arbeid økt livskvalitet, og arbeid forebygger fattigdom.

Målet med de offentlige trygde- og stønadsordningene er å gi økonomisk trygghet, utjevne inntekt og bidra til hjelp til selvhjelp. Etter alderspensjon er uførepensjonen den trygdeytelsen som flest mottar. Regjeringens forslag i denne proposisjonen vil styrke folketrygdens ytelser til uføre.

Regjeringen foreslår en bedre uføreordning enn dagens. Samfunnet skal ta vare på dem som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet. Regjeringen vil satse på bedre oppfølging av den

enkelte og en enklere og mer fleksibel uføretrygd. Det betyr:

- Uføretrygden skal fortsatt gi en varig inntektssikring. Det gir den enkelte verdighet og trygghet. De som mottar uføretrygd skal gjøre det med god samvittighet.
- Uføretrygden får nye beregningsregler. Gjennomsnittlig uføretrygd blir noe høyere etter skatt enn ved en videreføring av dagens ordning.
- Dagens uførepensjonister går ikke over på ny beregningsmodell. De vil omfattes av nye skatteregler, men vil likevel beholde tilnærmet samme ytelse etter skatt som tidligere. Når reformen trer i kraft, vil de få en høyere brutto uføretrygd, som vil motsvares av tilsvarende høyere skatt. Dagens uførepensjonister vil i praksis dermed i liten grad påvirkes av reformen, utover at mulighetene til å prøve seg i arbeid blir enklere og bedre.

Regjeringens forslag innebærer at uføreytelsen i folketrygden ikke lenger skal beregnes som en pensjon. For å markere dette forslår Regjeringen at den nye uføreytelsen kalles uføretrygd. Navneendringen skal ikke ha betydning for uføres rettigheter, for eksempel til «honnørrabatter».

Regjeringens forslag innebærer vesentlige endringer i reglene for uføretrygd. For å sikre en betryggende saksbehandling, er det avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten får nødvendig tid til å forberede innføringen av de nye reglene. Det tas derfor sikte på at lovendringene skal tre i kraft i 2015.

Hovedgrepene i uførefor reformen er:

1. Framtidas uføretrygd skal være en kompensasjon for tap av inntekt målt ved inntekten de siste årene før uførheten oppstår. I dag beregnes uførepensjonen etter samme prinsipp som alderspensjon, det vil si at den bygger på inntekt i hele yrkeskarrieren og dermed også inntekt langt tilbake i tid. Det foreslås konkret at uføretrygden skal avhenge av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uførheten oppsto. Det medregnes inntekt opp til 6 G.
2. Uføretrygden skal skattlegges som lønn, og bruttonivået på uføretrygden økes for å kompensere for dette. Konkret legges det opp til en gjennomsnittlig økning i brutto uføretrygd på om lag 15 prosent for å kompensere for økt skatt. Også minsteytelsene justeres opp for å kompensere for endret skattlegging. Endringen i skattlegging og bruttoytelse påvirker i seg selv ikke hvor mye den enkelte sitter igjen med, men det bidrar til at vi får et gjennomgående og likeartet system for inntektssikring for alle i yrkesaktiv alder. Dette vil være enklere for den enkelte.
3. Uføretrygden foreslås satt til 66 prosent av tidligere inntekt, det samme som for arbeidsavklaringspenger. Uføretrygden avviker imidlertid fra arbeidsavklaringspengene blant annet ved at beregningsgrunnlaget er ulikt på enkelte områder. Minsteytelsen i uføretrygden er høyere, fordi uføretrygden fortsatt skal være en varig ytelse. Uføretrygden skal årlig reguleres i takt med økningen i folketrygdens grunnbeløp.
4. Regjeringen endrer ikke dagens behovsprøvde barnetillegg, men vil vurdere innretningen av barnetilletget på nytt i tilknytning til behandlingen av innstillingen fra Velferds- og migrasjonsutvalget. Vurderingen vil også ses i lys av fordelingsutvalgets innstilling.
5. For nye uføre innføres en ny, fleksibel og «sømløs» ordning for å kombinere uføretrygd og arbeid. Dagens system med automatisk revurdering av uføegraden og ett års venteperiode før man kan ta arbeid faller bort. Konkret foreslås det at dagens system erstattes av en ordning uten ventetid, med en beløpsgrense på 0,4 G for arbeidsinntekt som ikke skal føre til reduksjon i uføretrygden og uten automatisk revurdering. Innvilget uføegrad skal dermed ikke endres selv om arbeidsinntekten overstiger beløpsgrensen. Personer med varierende arbeidskapasitet kan da tilpasse seg sin egen arbeidsevne og ikke til terskler i regelverket, og de risikerer ikke varig reduksjon i uføegraden dersom de «arbeider for mye». Forslaget vil også gi en mer rettferdig ordning mellom helt og delvis uføre, hvor dagens fastsetting av uføegrad og høye friinntekt kan gi ubegrunnede inntektsforskjeller på flere titusen kroner. Dagens uførepensjonister får en høyere beløpsgrense på 60 000 kroner fram til 2019.
6. Kravet til uføegrad for å komme inn i uføerordningen reduseres fra dagens 50 til 40 prosent for de som kommer fra arbeidsavklaringspenger.
7. Dagens krav om 40 års botid i Norge for å få full uføretrygd videreføres. Personer med kortere botid får, som i dag, en forholdsmessig avkorting av uføretrygden. Tilsvarende videreføres dagens regler for utbetaling av uføretrygd i utlandet (eksport).
8. Innsatsen for å kunne tilby unge under 30 år tilrettelegging for å komme i arbeid forsterkes. Nivået på inntektssikringen for unge uføre

videreføres, men slik at bruttonivåene økes for å kompensere for økt skatt.

9. Ny opptjeningsmodell for alderspensjon fases inn for uføre med årskullene fra 1954 til 1962, på samme måte som for yrkesaktive. Overgangen fra uføretrygd til alderspensjon skal fortsatt skje ved 67 år.
10. Uføre skal årlig tjene opp pensjonsrettigheter som om de hadde fortsatt i jobb: Opptjeningen skal skje på grunnlag av den inntekten som har falt bort, og med samme opptjeningsprosent som for yrkesaktive. De som omfattes av ny opptjeningsmodell for alderspensjon skal tjene opp pensjonsrettigheter fram til 62 år, som også er grensen for opptjening i den nye AFP-ordningen i privat sektor.
11. Uføres alderspensjon levealdersjusteres i utgangspunktet etter samme regler som yrkesaktives alderspensjon. Regjeringen foreslår at uføre allerede fra 2011 får en delvis skjerming for virkningen av levealdersjustering, ved at uføre årlig skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen. Skjermingsregelen gjelder årskullene 1944–1951.
12. I 2018 skal det vurderes hvordan uføres alderspensjon videre skal skjermes for virkningen av levealdersjustering. Vurderingen skal skje ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning og utviklingen i antall uføre vektlegges. Uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon.
13. Omleggingen av uføreytelsen i folketrygden innebærer en vekst i brutto uføreytelse kombinert med økt skatt. Uten endringer i tjenestepensjonsordningene, vil offentlig ansatte kunne få en klart dårligere uføreordning enn tidligere. Regjeringen legger til grunn at offentlig ansattes uføretrygd skal økes så mye at skatteomleggingen ikke fører til redusert kjøpekraft. Regjeringen vil invitere organisasjonene til en prosess om utformingen av uføreytelsen i de offentlige ordningene. Utgangspunktet for tilpasningen bør, etter Regjeringens syn, være at uføreytelsen fra tjenestepensjonsordningen utformes som et direkte tillegg til uføretrygden fra folketrygden.

Regjeringens forslag til nye beregningsregler og nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid, vil motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller å øke stillingsandelen. Regjeringen vil også stimulere til økt bruk av gradert uføretrygd,

i tråd med tankegangen bak graderte sykmeldinger – det beste for den enkelte er å opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. I dag er fire av fem 100 prosent uføre. En god del av disse har en viss arbeidsevne i hvert fall deler av tiden. Den høye andelen 100 prosent uføre skyldes delvis svakheter ved dagens ordning.

Nye regler for å kombinere uføretrygd og arbeid vil gi et langt mer fleksibelt system enn i dag. Det blir mulig for den enkelte å jobbe helt opp mot full stilling uten å risikere at retten til uføretrygd blir redusert eller faller bort. Særlig for personer som har sterkt varierende arbeidsevne vil det være en stor fordel å vite at de kan jobbe og samtidig falle tilbake på uføretrygden hvis de ikke makter å jobbe videre. Ordningen vil altså gi den enkelte en trygghet til å prøve seg i arbeidslivet.

Med ny fleksibel alderspensjon i folketrygden er det mulig å gå av med alderspensjon ved 62 år. Økonomisk vil det kunne lønne seg for den enkelte å bli uføretrygdet framfor å ta ut alderspensjon, blant annet fordi den årlige alderspensjonen blir høyere når den tas ut senere. Dette reiser spørsmål om rammene for samtidig arbeid og mottak av trygdeytelser for de eldste arbeidstakerne. Regjeringen vil komme tilbake til dette i tilknytning til den brede gjennomgangen som er varslet knyttet opp mot korttidsytelsene i folketrygden.

1.2 Fornytt arbeidslinje og uføreordningen

1.2.1 Innledning

Den norske arbeidslivsmodellen har gitt gode resultater. I internasjonalt perspektiv er sysselsettingen høy og arbeidsledigheten lav. Samtidig er den gjennomsnittlige arbeidstida relativt lav. Likevel er produktiviteten høy, slik at norsk verdiskaping og velferd er blant de høyeste i verden. Dette er et resultat av samspillet mellom politikken på mange områder, men arbeids- og velferdspolitikken har bidratt til de gode resultatene. Arbeidslinja understøtter målet om arbeid til alle, mens gode inntektssikringsordninger reduserer inntektsrisikoen for den enkelte og øker omstillings- evnen i økonomien.

Resultatene er gode, men Regjeringen mener Norge bør og kan bli enda bedre til å bruke de ressursene som mange i yrkesaktiv alder har. For mange personer er utenfor arbeidslivet, og mange mottar midlertidige eller varige trygdeytelser. Regjeringen har en ambisjon om at alle skal kunne delta i arbeidslivet ut fra sine egne forutset-

ninger og evner. Tiltak som øker arbeidstilbudet og gir færre nye uføre, vil være viktige for å sikre god økonomisk styring og gi grunnlag for å opprettholde gode velferdsordninger. Bærekraften i modellen er avhengig av at den høye arbeidsinnsatsen opprettholdes, ikke minst på grunn av den aldrende befolkningen. I motsatt fall vil både skatteinntektene og evnen til å finansiere velferdsordningene undergraves.

Det er usikkert hvor mange flere det er realistisk å kunne få i arbeid i Norge, og hva som i tilfellet er de viktigste hindringene. For den enkelte er det en forutsetning at det finnes arbeid. Dette er blant annet avhengig av helsetilstanden og real- og formalkompetansen, men også av hvorvidt arbeidslivet kan tilby egnede arbeidsplasser. Det siste kan for eksempel være knyttet til om det finnes tilgjengelige stillinger lokalt som er tilpasset personer med redusert arbeidsevne.

Mange endringer de senere årene har hatt som mål at flere i større grad skal ta del i arbeidslivet ut fra sine evner. Det gjelder blant annet ny IA-avtale, innføring av arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan, arbeidsavklaringspenger, forsøk med tidsbestemt lønnstilskudd og kvalifiseringsprogrammet. Det er for tidlig å konkludere om de langsiktige effektene av disse endringene, men det er etter Regjeringens vurdering nødvendig å gå kritisk gjennom og vurdere den virkemiddelbruken som skal støtte opp om arbeidslinja. Formålet vil både være å vurdere behovet for å justere bruken av de eksisterende virkemidlene og vurdere om det er hensiktsmessig å etablere nye eller supplerende virkemidler.

1.2.2 En fornyet og forsterket arbeidslinje

Regjeringen vil legge større vekt på tidlig innsats og forebygging. Regjeringen vil også legge vekt på sammenhengen mellom helse og arbeid. Langvarig sykefravær øker betraktelig sannsynligheten for å bli ufør. Tiltak som bidrar til å redusere langtidsfraværet er derfor avgjørende for å redusere uførepensjoneringen og styrke arbeidslinja. Forebyggende helsearbeid, godt lokalt samarbeid med fokus på arbeidets betydning for helse og helsas betydning for et godt arbeidsliv, er avgjørende. Det er også viktig å fokusere på at personer får rett, rask og kompetent oppfølging, da det har store kostnader både for den enkelte og for samfunnet, dersom mange faller permanent utenfor arbeidslivet fordi de ikke raskt nok får nødvendig behandling og oppfølging.

Det skal lønne seg å arbeide. Som en del av en fornyet arbeidslinje er det nødvendig å se både på

regelverket og på hvordan dette praktiseres for uføretrygden og korttidsytelsene i sammenheng. I tillegg til oppfølgingen av den enkelte, er det viktig å gi økonomisk motivasjon for å delta i arbeidslivet. Nivået i inntektssikringsordningene er i dag slik at de aller fleste vil få høyere inntekt dersom de får jobb. En del har imidlertid, blant annet som følge av ulike tillegg, en kompensasjonsgrad som ligger nær den inntekten de ville fått gjennom ordinært arbeid. Tiltak som gjør stønadsordningene mer målrettede, sammen med tidlig innsats og bedre oppfølging av den enkelte, kan bidra til å redusere antallet som står utenfor arbeidslivet.

For å målrette stønadsordningene er det blant annet viktig å vurdere om plikter, aktivitetskrav og bruken av sanksjoner er hensiktsmessig utformet. En konsekvent bruk av aktivitetskrav bringer erfaringsmessig flere i arbeid og gir i tillegg legitimitet til stønadsordningene. Aktivitetskrav må gå sammen med økt innsats på kompetansebygging og forebyggende tiltak. Det synes klart at enkelte grupper, for eksempel mange unge med psykiske lidelser, bør følges opp mer systematisk gjennom oppmuntring og krav om å ta i bruk arbeidsevnen. For de aller fleste vil denne oppfølgingen skje før uførepensjonering, mens de går på arbeidsavklaringspenger.

Målet med det samlede oppfølgingsløpet er blant annet å sikre at de som etter noe tid får evne til å bidra i arbeidslivet og bedre sin livssituasjon, ikke permanent blir varig uføre. Det er derfor viktig jevnlig å vurdere om det finnes tiltak som kan bidra til å få flere til å være i arbeidslivet framfor å motta trygd, herunder tiltak som kan gjøre stønadsordningene mer målrettede, med fokus på tidlig innsats og bedre oppfølging av den enkelte.

Legene har en avgjørende rolle i å vurdere hvilke helseproblemer som kvalifiserer for de helserelaterte trygdeytelsene. Legenes helsemessige vurderinger bør imidlertid ikke få for ensidig innflytelse på Arbeids- og velferdsetatens vurdering av arbeidsevnen. Det kan derfor være relevant å se nærmere på både legens og Arbeids- og velferdsetatens rolle i uføresaker. Arbeidet kan, der det er hensiktsmessig, bygge videre på det som nå gjøres med oppfølging av sykmeldte gjennom IA-avtalen.

Det er viktig å vurdere om etaten har de rette virkemidlene og tilstrekkelige ressurser til å følge opp den enkelte slik at de kan komme inn i eller forbli i arbeidslivet. Det er også kjent at kvaliteten i etatens saksbehandling og oppfølging varierer. For å sikre en bedre praktisering av regelverket, kan det blant annet være aktuelt å se nærmere på forholdet mellom regelverket (lov/forskrift) og

rundskrivene. Det kan videre være aktuelt å vurdere om kriteriene for å få uførepensjon kan gjøres klarere. Også mer systematisk bruk av uavhengige legeuttalelser kan være aktuelt å vurdere på nytt.

Antallet nye unge uføre har økt de siste ti årene, særlig har veksten vært sterk blant de aller yngste under 20 år. Veksten er bekymringsfull fordi den betyr at en økende andel unge mennesker ikke får anledning til å prøve seg i arbeidslivet. Både for den enkelte og for samfunnet er dette et stort velferdstap. Regjeringen foreslår en målrettet strategi som i tillegg til Arbeidsdepartementets virkemidler, også vil omfatte Kunnskapsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets virkemidler. Følgende elementer bør inngå i en strategi for bedre oppfølging av unge som står i fare for å bli værende varig utenfor arbeidslivet:

- Tidligere og bedre oppfølging.
- Bedre samarbeid og koordinering mellom sektorer – styrking av den arbeidsrettede innsatsen.
- Skaffe bedre kunnskap om unge uføre og jevnlig vurdere innsatsen mot denne gruppen.

IA-avtalen med tilhørende protokoll, ble undertegnet i februar 2010. Avtalen skisserer en rekke tiltak for raskere og tettere oppfølging av sykmeldte. Hovedprinsippet skal være gradert sykmelding, siden deltagelse i arbeidslivet i de fleste tilfeller er sykdomshemmende i seg selv. Lovforslag om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven ble lagt fram 8. april, med sikte på iverksettelse 1. juli 2011. Dette, sammen med de andre oppfølgingstiltakene i avtalen og protokollen, skal bidra til en tettere og bedre oppfølging av sykmeldte.

Sysselsettingsstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne vil rettes inn mot mennesker med både fysiske og psykiske funksjonsnedsettelse som ikke er i arbeidslivet. Det vurderes ulike virkemidler som kan lette deltagelsen i arbeidslivet, og derigjennom også redusere antallet som blir uføretrygdet. Regjeringen vil prioritere unge under 30 år og de særskilte utfordringene i overgangen fra utdanning til arbeid. Det tas sikte på å legge fram sysselsettingsstrategien sammen med budsjettforslaget for 2012.

1.2.3 Jobbmuligheter for den enkelte

Kvalifiseringstiltak er det dominerende virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Formålet er å gi den enkelte de nødvendige kvalifikasjonene som trengs for å få en ordinær jobb på ordinære vilkår.

For personer med lav eller ustabil arbeidsevne har det blitt benyttet ulike varianter av lønnstilskudd. Lønnstilskudd skal dekke opp forskjellen mellom den enkeltes arbeidsevne og det arbeidsmarkedet krever for å kunne tilby ordinær lønn. Det er samtidig avgjørende at dette virkemidlet ikke bidrar til uønsket fortrenging av annen arbeidskraft, spenninger mellom ordinært ansatte og subsidierte ansatte, samt uønsket subsidiering av arbeidsgivere. I Danmark har evalueringer vist at deres ordning har skapt problemer på flere av disse områdene. Av den grunn har danskene foreslått å endre sin ordning betydelig. De danske erfaringene understreker behovet for et robust og målrettet rammeverk rundt lønnstilskuddsordningene. Regjeringen ser derfor behov for å gjennomgå grundig erfaringene med både forsøksordningen som vi har i Norge og de internasjonale erfaringene. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til Stortinget med en vurdering av dette spørsmålet.

Det er en viktig målsetting for Regjeringen å bidra til at flere får tatt i bruk sin arbeidsevne framfor å motta uføretrygd. Det er også et mål å understøtte at en større andel enn i dag kan kombinere en gradert uføretrygd med arbeid, både overfor den enkelte og overfor mulige arbeidsgivere. Samtidig må vi erkjenne at det er enkelte som selv etter gjennomførte kvalifiseringstiltak, har en arbeidsevne som er for lav eller for ustabil til at vedkommende vil få jobb i det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår. Det kan være mange årsaker til dette, eksempelvis at det lokale arbeidsmarkedet ikke alltid er fleksibelt nok til at personer med lav eller ustabil arbeidsevne kommer i arbeid. Det stilles i dag krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet for å få uførepensjon (og arbeidsavklaringspenger) fra folketrygden. Samtidig skal det tas hensyn til alder, utdanning, arbeidsmuligheter på hjemstedet. Det er derfor grunn til å tro at arbeidsmulighetene på søkerens hjemsted vil ha betydning når legene gir anbefaling om og Arbeids- og velferdsetaten innvilger, uførepensjon. Det er derfor, etter Regjeringens vurdering, behov for å vurdere nærmere fordeler og ulemper ved ulike løsninger som kan bidra til å nå disse målene på en best mulig måte. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om denne problemstillingen på en egnet måte.

1.2.4 Kvalifiseringstiltakene

Kvalifiseringstiltakene skal være tilpasset den enkeltes behov, øke kompetansen, styrke motivasjonen og gi økte ferdigheter. Tiltakene spenner i

dag over et vidt register, fra kortvarig hjelp til jobbsøking til flerårig utdanning. Nye virkemidler, som kvalifiseringsprogrammet og arbeidsevnevurderinger, støtter opp under kvalifiseringslinja.

En stor del av tiltaksbruken skjer i dag utenfor det ordinære arbeidslivet, i arbeidsmarkedsbedriftene og vekstbedriftene (skjermet sektor). Et offentlig utvalg, Brofoss-utvalget, vurderer nå disse tiltakene og skal komme med forslag til endringer i innretningen av disse. Utvalget skal avgjøre innstilling i desember.

Som ledd i oppfølgingen av Brofoss-utvalget, vil Regjeringen gjennomgå nåværende tiltak som bedrer den enkeltes kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet og også se på arbeidsdelingen mellom etat og leverandører for enkelte tiltak. Dette vil også ses i lys av den nye IA-avtalen, av at NAV-reformen nå er gjennomført, de nye virkemidlene i arbeids- og velferdsforvaltningen og sysselsettingsstrategien for personer med redusert funksjonsevne.

1.3 Oversikt over lovforslaget

1.3.1 Innledning

Proposisjonen omfatter forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder særlig nye regler for uføretrygd (kapittel 12) og nye regler for alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd (kapitlene 19 og 20). I tillegg foreslås det at reglene om beregning av uførepensjon i kapittel 3 oppheves som følge av at beregningsreglene for uføretrygd nå samles i kapittel 12.

Under gis en oversikt over forslagene. Framstillingen følger kapittelinnstillingen i proposisjonen, der forslag til nye regler for uføretrygd finnes i kapitlene 7 og 8, mens forslag til nye regler for alderspensjon til uføre finnes i kapitlene 10 og 11. For en beskrivelse av overgangsreglene for ny uføretrygd vises det til kapittel 9 i proposisjonen. Departementet vil, i god tid før det nye regelverket skal tre i kraft, komme tilbake til Stortinget med forslag om tilpasninger i tilstøtende regelverk i og utenfor folketrygdloven, herunder bestemmelsen om uføretrygd under institusjonsopphold.

1.3.2 Ny uføretrygd (kapittel 7)

Departementet foreslår i denne proposisjonen at uføreordningen i folketrygden legges om. Dagens uførepensjon beregnes i det vesentlige som en alderspensjon (etter gamle opptjeningsregler).

Departementet mener uføreytelsen i større grad bør erstatte den inntekten som har falt bort på grunn av uførheten, i stedet for at den – som den nye alderspensjonen – skal gjenspeile den inntekten man har hatt i løpet av hele yrkeskarrieren. For å tydeliggjøre at uføretrygden skal kompensere for inntektstap, foreslås det at den nye uføretrygden beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i en relativt kort periode før uføretidspunktet. Med en slik «inntektsstatningsmodell» blir det enklere for mottakeren å forstå prinsippene for beregning av ytelsen.

Den enkeltes inntekt vil i mange tilfeller kunne variere fra år til år, og tilfeldige inntektssvingninger bør i liten grad påvirke en ytelse en skal motta i lang tid. Det er derfor rimelig å legge til grunn gjennomsnittet av inntekten de tre beste av de fem siste årene når uføretrygden skal beregnes.

Hensikten med uføretrygd er å sikre inntekt når arbeidsinntekt har falt bort. Samtidig er det viktig at også reglene for uføretrygden bygger opp under arbeidslinja. Det må legges til rette for at alle som kan arbeide i størst mulig grad stimuleres og gis muligheter til å arbeide. Departementet mener at en uføretrygd på 66 prosent av bortfalt arbeidsinntekt gir en god avveining mellom disse hensynene.

Det foreslås at den nye uføretrygden skattlegges etter tilsvarende regler som for lønnsinntekt. Dette blir oversiktlig for den enkelte. Når uføretrygden samtidig settes til 66 prosent av bortfalt inntekt, blir den gjennomsnittlige uføreytelsen etter skatt noe høyere enn i dag.

Det foreslås at de nye beregningsreglene bare skal gjelde fullt ut for nye uføretilfeller. De som har uførepensjon når de nye reglene trer i kraft, skal overføres til nytt regelverk på en slik måte at den enkelte får tilnærmet samme uføreytelse etter skatt som tidligere. Se kapittel 9.

Inntekten i de tre beste av de fem siste årene vil kunne gi et lite representativt bilde av den inntekten som reelt sett har falt bort, dersom man kort tid før uførheten har utført ulønnet omsorgsarbeid eller avtjent førstegangstjeneste. I dag gjelder egne beregningsregler i slike tilfeller. Departementet foreslår at disse reglene videreføres med nødvendige tekniske tilpasninger. Videre foreslås det at den nye uføretrygden bare skal avhenge av egen inntekt, og ikke lenger kunne påvirkes av den opptjeningen som en eventuell avdød ektefelle har hatt.

Minsteytelsene i den nye uføretrygden videreføres på samme nivå etter skatt som i dag. Det betyr at satsene må økes noe for å kompensere for økt skatt. Det foreslås at minsteytelsen fortsatt

skal differensieres etter sivilstand, fordi minsteytelsen ikke er basert på egen opptjening og enslige har større levekostnader enn gifte pr. person. Departementet foreslår at gifte/samboende gis en minsteytelse etter en ordinær sats, fastsatt til 2,28 G, og enslige etter en høy sats, fastsatt til 2,48 G. Videre foreslås det å forenkle sivilstands-differensieringen sammenliknet med dagens regler, slik at det bare blir to minstesatser.

«Unge uføre» – personer som er født uføre eller blir uføre i ung alder – har i liten eller ingen grad mulighet til å ha en arbeidsinntekt før de blir uføre. Etter særlige regler, og på nærmere vilkår, er disse i dag garantert en høyere ytelse enn minstepensjon. Departementet foreslår at de særskilte beregningsreglene for unge uføre videreføres i ny uføretrygd med tekniske tilpasninger, ved at unge uføre sikres en høyere minsteytelse enn andre. Det foreslås at dagens ytelsesnivå etter skatt videreføres, men bruttonivået justeres opp for å kompensere for endret skattlegging. Det gir en minsteytelse for gifte/samboende unge uføre på 2,66 G og for enslige unge uføre på 2,91 G.

Det er et vilkår for å få rett til uførepensjon at inntektsevnen/arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Departementet foreslår å videreføre dagens vilkår som hovedregel. For personer som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger med 50 prosent redusert arbeidsevne og som har klart å øke arbeidsinnsatsen til 60 prosent, kan det framstå som urimelig at den økte arbeidsinnsatsen skal kunne medføre at de ikke kan få uføretrygd for den delen av inntektsevnen/arbeidsevnen som er varig nedsatt. Departementet foreslår derfor at personer som mottar arbeidsavklaringspenger og har 40 prosent nedsatt inntektsevne også skal ha rett til uføretrygd.

For å få full uførepensjon kreves det minst 40 års opptjening og trygdetid. Trygdetid svarer i hovedsak til den tiden man har bodd i Norge, medregnet framtidig botid til 67 år. Dersom opptjeningen og/eller trygdetiden er mindre enn 40 år, avkortes uførepensjonen forholdsmessig. Departementet foreslår å videreføre dagens hovedprinsipp om å ta hensyn til trygdetid når uføretrygden beregnes, men foreslår enkelte tekniske tilpasninger.

Personer som forsørger ektefelle og/eller barn kan i dag ha rett til behovsprøvde tillegg til pensjonen (forsørgingstillegg). Dagens forsørgingstillegg i folketrygden er basert på et annet familie- og forsørgingsmønster enn det som er vanlig i dag. Utviklingen tilsier at det ikke lenger bør være ektefelle tillegg til uføretrygden, og departementet foreslår derfor at dette ikke videre-

føres. De som allerede mottar ektefelle tillegg, skal få beholde dette i en overgangsperiode.

Når det gjelder barnetillegg, er situasjonen annerledes. Bortfall av inntekt som følge av uførhet kan få særlig store konsekvenser for personer med forsørgingsansvar for barn. Dagens behovsprøvde barnetillegg er målrettet mot barnefamilier med lav inntekt. Departementet foreslår at dagens behovsprøvde barnetillegg videreføres. Reglene for behovsprøving tilpasses at nivået på uføretrygden før skatt blir høyere enn i dag. Regjeringen vil vurdere innretningen av barnetillegget på nytt i tilknytning til behandlingen av Velferds- og migrasjonsutvalget, og vurderingen vil ses i lys av fordelingsutvalgets innstilling.

Det er i dag et vilkår for å få uførepensjon at man har vært medlem i folketrygden (det vil normalt si har bodd i Norge) de tre siste årene før uføretidspunktet. Ved sterk tidligere tilknytning til Norge, kan det i visse tilfeller likevel innvilges uførepensjon selv om treårskravet ikke er oppfylt. Det foreslås at unntakene videreføres med nødvendige tilpasninger til de nye beregningsreglene.

Videre er det i dag i utgangspunktet et vilkår om at man fortsatt må være medlem i folketrygden for å få utbetalt uførepensjon, det vil i hovedsak si at man må bo i Norge. Dersom man har 20 års tidligere botid i Norge, kan uførepensjon likevel utbetales fullt ut uavhengig av bosted. Ved kortere botid, kan deler av pensjonen betales ut etter nærmere regler. Departementet foreslår tekniske tilpasninger til nye beregningsregler som i hovedsak viderefører gjeldende prinsipper.

De særskilte reglene for uførepensjon når uførheten skyldes en yrkesskade eller yrkessykdom, videreføres og tilpasses ny uføretrygd.

1.3.3 Fastsetting av uføregrad og reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt (kapittel 8)

Departementet foreslår å videreføre dagens hovedprinsipper for å fastsette uføregraden. Uføregraden fastsettes ved å sammenligne inntektmulighetene før uførheten inntraff (inntekt før uførhet) med de inntektmulighetene man har etter uførheten (inntekt etter uførhet). Inntekt før uførhet foreslås fortsatt å settes lik den inntekten man hadde rett før uføretidspunktet, justert til en årsinntekt i full stilling. Inntekt før uførhet er dermed ikke nødvendigvis lik beregningsgrunnlaget for uføretrygden, men er et inntektsmål som ligger nærmere uførheten i tid.

Tidspunktet for når uførheten anses å ha inntrådt (uføretidspunktet) er i dag det kalenderåret

inntektsevnen/arbeidsevnen blir nedsatt med minst halvparten. Som hovedregel vil dette tilsvare første sykmeldingsdag. Forslaget til ny uføretrygd krever ikke endringer i reglene for hvordan uføretidspunktet skal fastsettes. Dagens regler foreslås videreført, med enkelte tekniske tilpasninger.

I dag kan man ett år etter at uførepensjon er innvilget eller uføregraden forhøyet, ha en arbeidsinntekt ved siden av uførepensjonen opptil folketrygdens grunnbeløp (75 641 kroner fra 1. mai 2010) uten at uførepensjonen reduseres (friinntekt). Når arbeidsinntekten overstiger friinntekten, skal uføregraden settes ned (revurderes) og uførepensjonen reduseres. Begrunnelsen er at man da har en inntektsevne som overstiger det som ble lagt til grunn da uførepensjonen ble fastsatt. Når ny uføregrad fastsettes medregnes hele inntekten, også den delen som i utgangspunktet var en friinntekt.

Dagens friinntekt stimulerer uførepensjonister til å ha en arbeidsinntekt opp til friinntektsgrensen, fordi de da får beholde hele pensjonen. Det at uføregraden skal settes ned (revurderes) når arbeidsinntekten overskrider friinntektsgrensen, kan imidlertid føre til at mange ikke bruker den arbeidsevnen de faktisk har. En liten økning i arbeidsinntekt ut over friinntekten, vil føre til at uførepensjonen reduseres langt mer enn inntektsøkningen isolert sett tilsier. Det blir en terskeeffekt fordi samlet inntekt faller når arbeidsinntekten øker ut over friinntekten. Dagens regler stimulerer dermed ikke til å ha arbeidsinntekt ut over friinntektsgrensen. Friinntekten gjør videre at to personer med lik arbeidsinntekt, kan få forskjellig samlet inntekt, avhengig av hvilken uføregrad de har fått fastsatt.

Uføretrygden bør normalt reduseres når man har arbeidsinntekt og denne øker. Departementet foreslår at uføretrygden reduseres med utgangspunkt i den andelen en hel uføretrygd utgjør av mottakerens inntekt før uførhet (kompensasjonsgraden).

Det bør likevel være en beløpsgrense, slik at arbeidsinntekt lavere enn beløpsgrensen ikke fører til at uføretrygden reduseres. For å unngå en terskeeffekt når arbeidsinntekten er høyere enn beløpsgrensen, foreslår departementet at bare arbeidsinntekt utover beløpsgrensen skal gi reduksjon av uføretrygden. Dermed blir det en gradvis reduksjon av uføretrygden når arbeidsinntekten øker.

Med et slikt system vil det alltid lønne seg å øke arbeidsinnsatsen, også ut over beløpsgrensen. Det gir gode insentiver til å arbeide opp til

beløpsgrensen, noe som kan stimulere den enkelte til å prøve seg i arbeid. En høy beløpsgrense betyr at samlet inntekt kan bli høy sammenliknet med inntekten før uførhet og det kan skape urimelige forskjeller. Departementet mener en beløpsgrense på 0,4 G balanserer ulike hensyn på en god måte.

Med dagens regler må det gå ett år etter innvilgelsen (ventetid) før man kan ha en inntekt tilsvarende friinntekten uten at trygden reduseres. Ventetiden kan motvirke at noen prøver å komme seg tilbake i arbeid, og departementet foreslår derfor at det ikke lenger skal være ventetid slik at beløpsgrensen skal gjelde også det første året.

Deltakere i varig tilrettelagt arbeid (VTA) mottar uførepensjon. De fleste av disse får i tillegg en bonuslønn som normalt er veldig lav i forhold til den faktiske arbeidstiden. Departementet foreslår derfor at inntekter fra VTA ikke skal føre til reduksjon av uføretrygden.

For at uføre skal motiveres til å prøve seg i arbeid, er det viktig at retten til uføretrygd ikke svekkes dersom arbeidsforsøket ikke lykkes. Med en beløpsgrense på 0,4 G, er det ikke lenger nødvendig å redusere uføregraden ved arbeidsforsøk. Den enkelte skal altså beholde retten til den uføretrygden som er innvilget, selv om vedkommende arbeider ut over beløpsgrensen.

Uførepensjonen kan i dag graderes ned til 20 prosent for personer som øker arbeidsinnsatsen. Departementet foreslår å opprettholde denne nedre grensen for utbetaling av uføretrygd. Ettersom det ikke lenger skal fastsettes ny uføregrad når trygden reduseres pga. arbeidsinntekt, foreslår departementet at utbetalingen av uføretrygden skal opphøre når arbeidsinntekten utgjør over 80 prosent av inntektsnivået før uførhet.

I dag reduseres friinntekten dersom summen av uførepensjon og pensjonsgivende inntekt overstiger den inntekten mottakeren hadde før han eller hun ble ufør (inntektstak). Forslaget om en beløpsgrense på 0,4 G gjør at denne bestemmelsen vil få mindre betydning, og departementet foreslår derfor at den ikke videreføres. Departementet vil imidlertid vurdere denne endringen på nytt før de nye reglene skal tre i kraft.

Bestemmelsen om at det skal fastsettes et nytt uføretidspunkt hvis inntektsevnen blir ytterligere nedsatt og det er til fordel for pensjonisten, foreslås videreført. Som en følge av forslaget om uføregraden ikke skal endres selv om arbeidsinntekten overstiger inntektsgrensen, vil det imidlertid sjeldnere bli fastsatt nytt uføretidspunkt etter et kortvarig arbeidsforsøk.

Når uføretrygden ikke lenger utbetales fordi arbeidsinntekten er for høy, foreslår departementet at man fortsatt må kunne be om å beholde retten til tidligere uføregrad (hvilende rett). Departementet foreslår da at denne hvilende retten kan beholdes i inntil ti år etter samme regler som i dag.

1.3.4 Alderspensjon til uføre (kapittel 10)

Som et ledd i pensjonsreformen, er det gjort store endringer i folketrygdens alderspensjon fra 1. januar 2011. Det er blant annet åpnet for fleksibelt uttak av hel eller delvis pensjon fra 62 år. Ved lov 4. juni 2010 nr. 14, jf. Prop. 82 L (2009–2010), har Stortinget vedtatt nødvendige, midlertidige regler om forholdet mellom alderspensjon og dagens uførepensjon. Hensikten med disse reglene er at overgangen mellom dagens uførepensjon og fleksibel alderspensjon skal fungere godt fra 2011 og fram til ny uføretrygd iverksettes. I proposisjonen her fremmer departementet forslag om varige løsninger som er tilpasset den nye uføretrygden.

Departementet foreslår å videreføre dagens hovedprinsipper for hvordan uføre årlig skal tjene opp rett til alderspensjon. Uføre skal tjene opp rettigheter på grunnlag av den inntekten de antas å ville hatt dersom de ikke hadde blitt uføre. Det foreslås videre at personer som mottar uføretrygd skal ha den samme opptjeningsprosenten i den nye opptjeningsmodellen som yrkesaktive, altså 18,1 prosent. Reglene sikrer at opptjeningen da blir på linje med den opptjeningen uføre ville fått dersom de ikke ble uføre.

Uføre overføres i dag fra uførepensjon til alderspensjon når de fyller 67 år. Når arbeidsføre nå kan velge fleksibelt uttak av alderspensjon i alderen fra 62 til 75 år, er det ikke lenger en veldefinert pensjonsalder i folketrygden. Det må derfor tas stilling til når uføre skal gå over fra uføretrygd til alderspensjon. Overgang ved 62 år kan framstå som en logisk løsning i lys av den nye alderspensjonen. Samtidig ville dette innebære at alderspensjonen til uføre ble urimelig lav sammenlignet med arbeidsføres alderspensjon, noe som kunne løses ved at uføre får et eget uføretillegg til alderspensjonen. Et slikt tillegg ville imidlertid komplisere pensjonssystemet unødvendig. Det kan også ha en uheldig signaleffekt om overgangen skal skje ved 62 år, siden det kan oppfattes som et signal om at dette er den alderen det er naturlig å avslutte yrkeskarrieren. Departementet foreslår derfor at uføre skal overføres til alderspensjon ved fylte 67 år, som i dag.

I den nye alderspensjonen skal alle år med pensjonsopptjening regnes med. Det er derfor et spørsmål hvor lenge uføre skal tjene opp pensjonsrettigheter. Fordi alle år med pensjonsopptjening skal medregnes og opptjeningselementet i den nye alderspensjonen er gunstigere enn i dag, vil opptjening fram til 67 år – som er foreslått som alder for overgang til alderspensjon for uføre – kunne gi uføre en betydelig høyere alderspensjon enn det som følger av dagens regler. Blant annet for at det ikke skal innføres ytterligere aldersgrenser i pensjonssystemet, foreslår departementet at uføre skal gis opptjening fram til 62 år i den nye opptjeningsmodellen. Dette vil samlet sett gi uføre en god alderspensjon, sammenliknet både med uføres alderspensjon etter dagens regler og med den alderspensjonen arbeidsføre vil få etter de nye reglene. Departementet foreslår videre at uføre fortsatt skal tjene opp pensjonsrettigheter fram til 67 år i dagens opptjeningsmodell for alderspensjon.

De som mottar dagens uførepensjon skal overføres til den nye uføretrygden. Mottakere av uføretrygd vil dermed bestå av to grupper, både dagens uførepensjonister som får omregnet uførepensjonen, og de som blir uføre etter at ny uføretrygd er innført. Fordi opptjeningsreglene i den nye alderspensjonen innføres gradvis, avhengig av fødselsår, vil det innenfor begge gruppene være noen som skal tjene opp alderspensjon etter dagens opptjeningsregler, og noen som er omfattet av de nye opptjeningsreglene. Departementet foreslår opptjeningsregler for de ulike gruppene som har til hensikt å sikre dem om lag lik opptjening. Det foreslås at opptjeningsgrunnlaget skal være det samme i dagens og ny alderspensjon både for dagens uførepensjonister og for nye uføre.

Personer som mottar uføretrygd kan ha pensjonsgivende inntekt i form av arbeidsinntekt eller annen pensjonsopptjening samtidig som de mottar uføretrygd. Særlig gjelder dette personer som har en lavere uføregrad enn 100 prosent. I dag legges disse opptjeningsgrunnlagene sammen, og begrenses som hovedregel til den opptjeningen man hadde før uførheten. Departementet foreslår at dagens regler videreføres i dagens alderspensjon. I ny alderspensjon foreslås det en teknisk omlegging som innebærer at opptjeningen som ufør blir subsidiær i forhold til opptjening på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Omleggingen innebærer en forenkling og gir i hovedsak samme resultat som i dag.

De midlertidige reglene, jf. lov 4. juni 2010 nr. 17, innebærer at gradert uførepensjon kan kombi-

neres med fleksibel alderspensjon fra 1. januar 2011. Summen av uføregrad og uttaksgraden for alderspensjon kan maksimalt utgjøre 100 prosent: Mottar man 50 prosent uførepensjon, kan denne kombineres med 50 prosent alderspensjon. Uføre får dermed mulighet til å trappe ned yrkesaktiviteten på samme måte som arbeidspføre får. Departementet foreslår at de midlertidige reglene for kombinasjon av uførepensjon og alderspensjon videreføres som en varig løsning.

1.3.5 Uføres alderspensjon og utviklingen i befolkningens levealder – levealdersjustering (kapittel 11)

Levealdersjustering av alderspensjonen i folketrygden ble innført med virkning fra 2011, samtidig med muligheten til fleksibelt uttak. Den enkeltes alderspensjon avhenger dermed av to nye faktorer: utviklingen i befolkningens levealder og alderen for uttak av pensjon. Når befolkningens levealder øker, må den enkelte arbeide noe lenger enn tidligere årskull for å kompensere for virkningen av levealdersjustering. Alternativt kan man velge flere år som pensjonist med et noe lavere pensjonsnivå. Levealdersjusteringen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig over tid.

Uføre kan ikke motvirke effekten av økt levealder ved å arbeide lenger slik arbeidspføre har mulighet til. Som en midlertidig løsning, er det vedtatt at uførepensjonister fra 2011 skal overføres til alderspensjon ved fylte 67 år og omfattes av reglene om levealdersjustering.

Departementet mener at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidspføres alderspensjon. Arbeidspføres alderspensjon avhenger av hvordan de tilpasser seg utviklingen i befolkningens levealder. Dersom uføres alderspensjon skal avhenge av utviklingen i arbeidspføres alderspensjon, må derfor utviklingen i uføres alderspensjon knyttes til eventuelle endringer i arbeidspføres tilpasning. Det er usikkerhet, spesielt på kort sikt,

om hvordan arbeidspføre vil tilpasse seg fleksibiliteten i pensjonssystemet og levealdersjusteringen.

En vurdering av om, og eventuelt hvordan, uføres alderspensjon skal skjermes mot virkninger av levealdersjusteringen må baseres på observasjoner av arbeidspføres tilpasning. Etter departementet syn, vil det gå noe tid før det foreligger et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag for arbeidspføres tilpasning. Departementet mener at 2018 vil være et hensiktsmessig tidspunkt for å kunne ta stilling til hvordan en konkret skjermingsordning basert på arbeidspføres tilpasning bør utformes.

Utformingen av en skjermingsordning i 2018 bør skje ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidspføres tilpasning og utviklingen av antall uføre vektlegges. De t er ikke bare effekten av levealdersjustering som vil påvirke arbeidspføres tilpasning på kort sikt. De første årene vil spesielt muligheten for fleksible uttak fra 62 år kunne påvirke hvor lenge arbeidspføre arbeider og når de tar ut pensjon. Endringer i arbeidspføres tilpasning som skyldes andre forhold enn levealdersjustering skal ikke påvirke uføres alderspensjon.

Uføre som er født i årene 1944–1951 fyller 67 år i perioden 2011–2018 og blir dermed overført til alderspensjon før det foreligger et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag. En eventuell skjerming for levealdersjustering for disse årskullene må derfor gjøres skjønnsmessig og uavhengig av hvordan arbeidspføre faktisk tilpasser seg.

For de første årskullene fra 2011 vil levealdersjusteringen innebære at alderspensjonen ved 67 år blir om lag 0,5 prosent lavere enn den ville blitt med samme regler som foregående årskull hadde. Som en midlertidig ordning, foreslår departementet at uføre født i årene 1944–1951 årlig skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjustering. Ordningen innebærer at uføre i de aktuelle årskullene får en like høy alderspensjon som yrkesaktive som kompenserer for om lag halve effekten av levealdersjusteringen ved å jobbe noe lenger.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Pensjonsreformen og ytelsene til uføre

Pensjonsreformen er utgangspunktet for arbeidet med en reform av folketrygdens ytelser til uføre. I tillegg til behovet for å tilpasse uføreordningen til ny alderspensjon, er det også behov for å se utforming av uføreordningen i sammenheng med utviklingen i, og viktige endringer i arbeids- og velferdspolitikken, herunder oppfølging av St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering og innføring av ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Behovet for en reform ble påpekt av Pensjonskommisjonen (NOU 2004: 1). Kommisjonen diskuterte hvilke konsekvenser kommisjonens forslag til ny alderspensjon i folketrygden burde få for utformingen av uførepensjonssystemet. Kommisjonen foreslo imidlertid ingen konkret modell for uførepensjon, og anbefalte å utrede folketrygdens uførepensjonsordning nærmere.

Kommisjonen mente det ville være problematisk å videreføre at uførepensjonen skulle beregnes etter de samme prinsippene som alderspensjonen, selv om det rent teknisk er mulig. En viktig grunn til dette er at ny alderspensjon ikke har noen veldefinert aldersgrense for overgang til alderspensjon, og dermed blir det heller ingen fast alder for beregning av framtidig opptjening av pensjonsrettigheter som uførepensjonist. I NOU 2004: 1 heter det videre:

«De demografiske og pensjonsøkonomiske perspektiver en i dag står overfor, er svært krevende både i forhold til alderspensjon og uførepensjon. Mens det primære formålet med uførepensjon er inntektssikring ved uførhet i yrkesaktiv alder, forutsetter alderspensjonsordningen normal opptjening hele tiden frem til alderspensjon tas ut. For alderspensjon vil pensjonsuttak være valgfritt fra et bestemt alderstrinn, samtidig som den enkelte skal kunne se seg tjent med å fortsette i arbeid etter dette. Innen uførepensjon er det tilsvarende et sentralt hensyn at den som av helsemessige grunner ikke lenger fungerer fullt ut som før, likevel skal kunne fortsette sin yrkesaktivitet så lenge

som mulig. Dette kan skje i en kombinasjon av noe arbeid og gradert pensjon, og det er viktig at dette skal lønne seg for den enkelte. Med andre ord en klar parallell til at utsatt uttak av alderspensjon må svare seg.

Gruppen av personer som kan tenkes å ha rett til både uførepensjon og alderspensjon utgjør en ny utfordring når det innføres fleksibel alderspensjon. Det er i begge ordninger et mål å oppmuntre til sent uttak av pensjon, og med hensyn til folketrygdens bærekraft kan dette hensynet vise seg å være vel så viktig for uførepensjon som for alderspensjon. Men det er også en betydelig utfordring å sikre at de to ordningene på hensiktsmessig måte kan virke parallelt uten at det oppstår ugunstige vekselvirkninger. Problemstillingen er særlig tydelig i årene opp mot laveste uttaksalder for alderspensjon og i intervallet for valgfritt uttak.

Den nærmere utformingen av uførepensjonssystemet vil i noen grad også være avhengig av hvilke vilkår som legges til grunn for å få rett til slik stønad. Pensjonskommisjonen har i sitt arbeid ikke gått inn på inngangsvilkårene for uførepensjon. Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd dreier alderspensjonen noe mer i retning av en kollektiv spareordning. Uførepensjonen er en risikoordning. I Sverige har en tatt konsekvensen av dette og vedtatt å legge uførepensjonen (førtidspensjonen) inn som en del av sykeforsikringen. I Norge er rehabiliteringspenger og attføringspenger forenklet og løsrevet fra pensjonssystemet, og det er innført mer tidsbegrenset uførepensjon. Pensjonskommisjonen tilrår derfor at den nærmere utformingen av folketrygdens fremtidige uførepensjonssystem bør utredes videre i lys av kommisjonens forslag til et nytt alderspensjonssystem, og oppfølgingen av dette.

Personer som blir uføre i relativt ung alder kan ha uførestønad som hovedinntektskilde i store deler av sitt voksne liv, og vil i likhet med yrkesaktive ha etableringskostnader og utgifter til forsørgelse av familie. Etter Pensjonskommisjonens oppfatning taler dette for at varig uførepensjon bør lønnsindekseres. Det er imidlertid et spørsmål om hvor lenge lønnsindekseringen skal gjelde. Det kan vurderes å gå over til samme indeksering fra

fylte 62 år som uførepensjonist, som det som vil gjelde for alderspensjon fra fylte 62 år.

Ved beregning av alderspensjon for personer som har mottatt uførepensjon legges det i Sverige til grunn den inntekten som vedkommende hadde før uføretidspunktet. Dette bygger på det samme prinsipp som dagens uførepensjon i Norge, der en godskriver fremtidige pensjonspoeng frem til ordinær pensjonsalder. Ved varig uførepensjon synes det etter Pensjonskommisjonens oppfatning rimelig å videreføre prinsippet med at pensjonsgrunnlaget for beregning av alderspensjon tar utgangspunkt i den inntekten man hadde før uføretidspunktet. Det må imidlertid sikres at den økonomiske motivasjonen ved uførepensjonering og alderspensjonering ikke kommer i konflikt med hverandre. Det kan også være grunn til å se nærmere på forholdet mellom pensjonene til de som blir uføre i ung alder og de som blir uføre senere i livet.

Yrkesaktive som velger å ta ut pensjon fra fylte 62 år eller senere, vil i hovedsak gjøre dette etter en nærmere overveielse der pensjonsnivået vil inngå i en helhetsvurdering. Personer som av helsemessige årsaker har falt helt eller delvis ut av arbeidslivet, står imidlertid ikke overfor de samme valgmulighetene som yrkesaktive. Det synes derfor rimelig at automatisk overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon skjer fra et senere tidspunkt enn tidligste mulige uttak av alderspensjon. Pensjonskommisjonen legger til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år, slik som i dag. Dette er imidlertid et spørsmål som bør vurderes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens fremtidige uførepensjons-system.

På grunn av at personer som av helsemessige årsaker mer eller mindre er forhindret fra å fortsette i arbeid, og dermed ikke står overfor de samme valgmuligheter som arbeidsføre, mener Pensjonskommisjonen at uførepensjon skal kunne innvilges også mellom fylte 62 og 67 år. Med en fleksibel pensjonsalder i folketrygden som gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering, kan det oppstå økt press mot uførepensjonen i de eldre aldersgruppene. De nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspensjon bør vurderes i forbindelse med det videre arbeidet med å utforme folketrygdens uførestønad i lys av modernisert folketrygd.»

2.2 Uførepensjonsutvalget

Regjeringen Bondevik II nedsatte Uførepensjonsutvalget ved kongelig resolusjon av 5. august 2005. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Med utgangspunkt i Pensjonskommisjonens rapport NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd, la Regjeringen 10. desember 2004 fram St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene. Stortinget behandlet meldingen 26. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005). Stortinget vedtok da hovedprinsipper for en pensjonsreform.

Utgiftene under folketrygdens uføreordninger anslås for 2005 til om lag 44,5 mrd. kroner. Det har vært en sterk vekst i antallet uføre de siste 10 årene. Ved utgangen av 1995 var det om lag 236 000 uførepensjonister. Ved utgangen av 2005 vil det anslagsvis være 320 000 personer på varig og tidsbegrenset uførepensjon. Fram mot 2025 viser framskrivninger at antallet uførepensjonister kan stige til mer enn 400 000.

Det er avgjørende for bærekraften i et framtidig pensjonssystem at det lønner seg å stå i arbeid for personer i yrkesaktiv alder og som har arbeids-evne. Utformingen av uføreordningen må ta hensyn til dette. Det er samtidig en forutsetning at uførepensjonsordningen skal sikre inntekt og et verdig livsopphold til personer som har varig nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, og som av den grunn må slutte i arbeid før de kan gå av med alderspensjon. Ordningen skal også sikre et verdig livsopphold for personer som er født uføre eller som blir uføre i ung alder.

Med bakgrunn i dette skal utvalget analysere og komme med tilrådinger innen følgende problemområder:

1. Forholdet mellom uføreordningen og frivillig tidligpensjonering er en grunnleggende utfordring for bærekraften i det framtidige pensjonssystemet. Utvalget skal vurdere hvordan alternative allmenne tidligpensjonsordninger, herunder en tilnærmet aktuariell tidligpensjonsordning som foreslått i Pensjonsmeldingen, vil påvirke tilgangen til uførepensjon.
2. Ifølge Stortingets vedtak skal det tas stilling til utformingen av en allmenn tidligpensjonsordning først etter at uføreordningen er utredet. Utvalget skal gjennomgå og vurdere tildelingsreglene for uførepensjon basert på en forutsetning om at det vil bli etablert en allmenn tidligpensjonsordning, men uten at den konkrete utformingen er bestemt.

3. Utvalget skal vurdere og foreslå tiltak for å hindre at uføreordningen motvirker insentivene til arbeid i en allmenn fleksibel pensjonsordning.
4. Folketrygdens varige uførepensjon beregnes i dag etter samme prinsipper som dagens alderspensjon med framtidig opptjening av rettigheter fra uføretidspunktet til 67 år. Utvalget skal vurdere og ta stilling til om beregningsreglene for uførepensjon fortsatt skal følge systemet for alderspensjon, eller løsrives fra dette systemet og i stedet følge for eksempel prinsippene for tidsbegrenset uførestønad og andre korttidsytelser i folketrygden. Stortingets vedtak om hovedprinsipper for en pensjonsreform innebærer at Regjeringen skal komme tilbake med forslag til opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden. Utvalget vil få et tilleggsmandat når forslag til ny opptjeningsmodell er fremmet.
5. Utvalget skal med utgangspunkt i forslag til opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden, vurdere og foreslå hvordan alderspensjonen for personer som har mottatt uførepensjon skal beregnes, herunder hvordan delingstallet skal innarbeides.
6. I henhold til Stortingets vedtak skal det etableres et allment tidligpensjonssystem med mulighet for pensjonering fra 62 år og uten øvre aldersgrense for pensjonsopptjening. Utvalget skal vurdere og foreslå fra hvilket alderstrinn uførepensjonister skal gå over på alderspensjon, og den øvre aldersgrensen for å kunne bli tilstått uførepensjon.
7. Utvalget skal vurdere og foreslå overgangsordninger for de foreslåtte tiltakene.
8. Utvalget skal beskrive systemene for uførepensjonering og frivillig tidligpensjonering i andre land, herunder de nordiske. Det skal også gis en oversikt og vurdering over relevante erfaringer fra disse landene. Utvalget skal i denne sammenheng også gi en oversikt og vurdering over mulige årsaker til endringene i uførepensjoneringen i de senere årene.
9. Utvalget skal gjennomgå og presentere utredningsarbeid og tilrådinger i regi av OECD og eventuelt andre internasjonale organisasjoner.
10. Som bakgrunn for sine tilrådinger skal utvalget gi en oppdatert oversikt over utviklingen i antall uførepensjonister i Norge sammenliknet med andre land, og presentere framskrivninger av antall mottakere av uføreytelser fram mot 2050.

Utvalget skal legge fram sin utredning med tilrådinger for Arbeids- og sosialdepartementet innen 1. november 2006.»

I mandatet til Uførepensjonsutvalget heter det i punkt 4 at «Utvalget vil få et tilleggsmandat når forslag til ny opptjeningsmodell er fremmet». På bakgrunn av St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble utvalget i brev av 9. november 2006 gitt følgende tilleggsmandat:

«Regjeringen la 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. I meldingen foreslår Regjeringen en ny opptjeningsmodell for alderspensjon med følgende egenskaper:

- En inntektpensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 prosent. av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.
- All inntekt mellom 0 G og 7 G (435 000 kroner) skal være pensjongivende.
- En garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- Garantipensjonen avkortes med 80 prosent. mot opptjent inntektpensjon.

Regjeringen forslår videre en modell for fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden som innebærer at:

- Det åpnes for uttak av alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år.
- Den fleksible alderspensjonen utformes slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist.
- Det åpnes for uttak av hel eller delvis alderspensjon så lenge pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.
- Det åpnes for å kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

I tillegg til pensjon fra folketrygden har mange i dag adgang til avtalefestet pensjon (AFP). Stortingsmeldingen inneholder ikke konkrete forslag til endringer i AFP-ordningen, men det understrekes at AFP må tilpasses endringene i folketrygden. Regjeringen vil invitere partene i arbeidslivet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for avtalefestet pensjon. I dette arbeidet vil Regjeringen legge vekt på:

- AFP-ordningen skal også i framtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
- Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttakrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten

- bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
- AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.
 - Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innfasing av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

I mandatet til Uførepensjonsutvalget heter det i punkt 4 at «Utvalget vil få et tilleggsmandat når forslag til ny opptjeningsmodell er fremmet». På bakgrunn av St.meld. nr. 5 (2006–2007) bes utvalget om følgende:

- a. Utvalget bes legge Regjeringens forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden til grunn for arbeidet.
- b. Det skal settes i gang en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for AFP. Utvalget bes legge til grunn Regjeringens utgangspunkt for denne prosessen – jf. de fire punktene over – slik at en tilpasset AFP dermed vil innebære at pensjonssystemet samlet vil være tilnærmet nøytralt.
- c. I stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering foreslås det endringer i de midlertidige inntektssikringsordningene. Utvalget bes legge dette forslaget til grunn for sitt videre arbeid. I tilknytning til dette ber Regjeringen Uførepensjonsutvalget vurdere om det bør innføres en obligatorisk revurdering av innvilget uførepensjon etter en tid.»

I brev av 8. juni 2006 utsettes utvalgets frist til 15. mars 2007. I brev av 23. februar 2007 ble fristen ytterligere forlenget, og utvalget la fram rapporten sin 16. mai 2007 som NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Utvalgets tilrådninger er oppsummert i kapittel 1 i NOU-en, og dessuten i egne avsnitt i kapitlene 7–11 i denne proposisjonen.

2.3 Høring av NOU 2007: 4

Uførepensjonsutvalgets rapport ble sendt på høring med frist 1. oktober 2007. Departementet mottok høringsuttalelser fra følgende instanser:

- Landorganisasjonen i Norge (LO)
- Akademikerne
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeidsmiljøskaddes Landsforening (A.L.F)
- Arbeidstilsynet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon (AVYO)
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Den norske aktuarforening
- Den norske legeförening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)
- Forskningsrådet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Juss-Buss
- Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
- Kredittilsynet
- KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
- Landsforeningen for Hjerter og Lungesyke
- Nordland fylkeskommune
- Norges Blindeforbund
- Norges Bygdekvinnelag (NBK)
- Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)
- Norges Handikapforbund
- Norges Kvinne- og Familieforbund
- Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Norsk Journalistlag
- Norsk Pensjonistforbund
- Norsk Sykepleierforbund
- Norsk Tjenestemannslag NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Pensjonskasseforeningene
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Rødt
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
- Senter for seniorpolitikk
- Sosial- og helsedirektoratet
- Sosial- og helsedirektoratet, Ekspertgruppe
- Sparebankforeningen i Norge
- Statens Pensjonskasse
- Statens råd for funksjonshemmede
- Unio
- Universitetet i Bergen
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Innholdet i høringsuttalelsene er oppsummert i kapitlene 7–11.

Del I
Meldingsdel

3 Pensjonsreformen og alderspensjon til uføre

3.1 Bakgrunnen for pensjonsreformen

Det er ventet en markert aldring av befolkningen i årene framover. Dette vil stille pensjonssystemet overfor store utfordringer. Dagens pensjonssystem har videre klare svakheter. Dette er bakgrunnen for pensjonsreformen. Arbeidet med reformen har pågått siden regjeringen Stoltenberg I satte ned Pensjonskommisjonen i 2001.

Da folketrygdens alderspensjon ble etablert i 1967, sto det nær fire yrkesaktive bak hver pensjonist. Dette forholdstallet var i 2010 redusert til 2,7. Ifølge beregninger utført av Statistisk sentralbyrå kan det reduseres ytterligere til 1,8 i 2050. Antall personer som er 67 år og over målt som andel av antall personer i alderen 20–66 år vil kunne bli nesten fordoblet fram mot 2050, fra 21 prosent i dag til 37 prosent. Samtidig vil gjennomsnittlig alderspensjon kunne øke 17 prosent mer enn det gjennomsnittlige lønnsnivået i samfunnet.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittlige pensjoner vil føre til en kraftig økning i pensjonsutgiftene i folketrygden. Utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden ville ved en videreføring av dagens regler, kunne dobles fra 9 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til 18 prosent i 2050. Utgiftene til alderspensjoner alene anslås å ville øke fra 6 prosent til om lag 14 prosent av verdiskapingen.

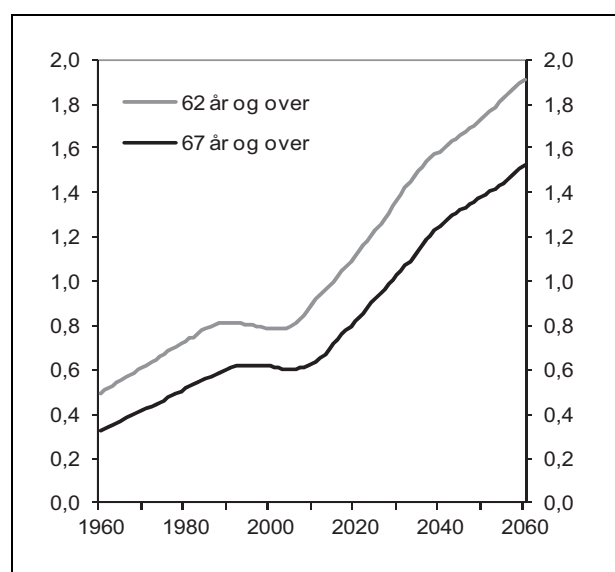
Aldringen av befolkningen vil også gi økte offentlige utgifter på andre områder. Særlig vil veksten i andelen av befolkningen over 80 år trekke i retning av en betydelig vekst i utgiftene til helse og omsorgstjenester, selv om en gradvis bedring i helsetilstanden for denne aldersgruppen trolig vil moderere veksten.

I tillegg til de statsfinansielle utfordringene er det en rekke mindre heldige sider ved dagens pensjonssystem som er blitt tydeligere gjennom de vel 40 årene som er gått siden folketrygden ble etablert. Det har vært liten sammenheng mellom inntekten gjennom yrkeskarrieren og størrelsen på pensjonen, og pensjonssystemet har gitt til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Mange har opplevd det som urimelig at personer med en god del

år i arbeidslivet kan ende opp med samme pensjon som personer uten tidligere arbeidsinntekt. Muligheten til å gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år har vært ulikt fordelt. Store deler av arbeidslivet omfattes av ordningen med avtalefestet pensjon (AFP), og enkelte har særaldersgrenser. Det er imidlertid også en stor gruppe som ikke har hatt noe reelt tilbud om tidligpensjon til tross for at de har hatt betydelig opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden.

3.2 Langsiktige økonomiske utfordringer

Norge står foran en markert aldring av befolkningen. Ifølge middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2010, vil antall personer som har fylt 67 år øke fra 625 000 i 2010 til knapt 1,4 millioner i 2050, jf. figur 3.1. Antall personer som har fylt 62 år, som nå er tidligste alder for uttak av alderspensjon i fra folketrygden,



Figur 3.1 Antall personer som har fylt henholdsvis 62 år og 67 år. 1960–2060. Millioner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

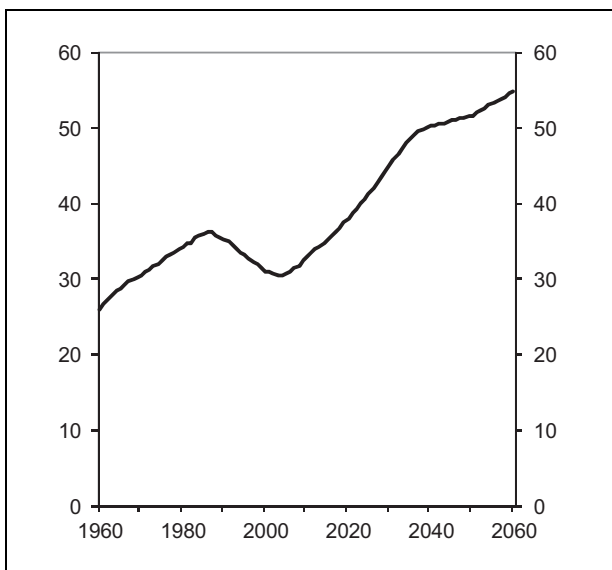
vil øke fra knapt 900 000 vel 1,7 millioner i den samme perioden.

Framover vil veksten i den arbeidsføre delen av befolkningen bli langt svakere enn veksten i antall eldre. Målt som andel av befolkningen i alderen 20–61 år, vil antall personer som har fylt 62 år øke fra 33 prosent i 2010 til 52 prosent i 2050, jf. figur 3.2. Figuren viser at andelen falt markert fra 1986 til 2004, men det vil allerede i 2017 ha passert 1986-nivået.

Endringen i alderssammensetningen i befolkningen vil påvirke offentlige utgifter vesentlig. Det skyldes at de offentlige velferdsordningene i all hovedsak finansieres av den delen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser. Dette illustreres av figur 3.3, som viser hvor mye personer i ulike aldre netto mottar av offentlige overføringer, inkludert offentlig finansierte tjenester som helse og omsorg. Figuren viser at netto overføringer er sterkt økende etter fylte 65 år, særlig på grunn av pensjoner og helse- og omsorgsutgifter.

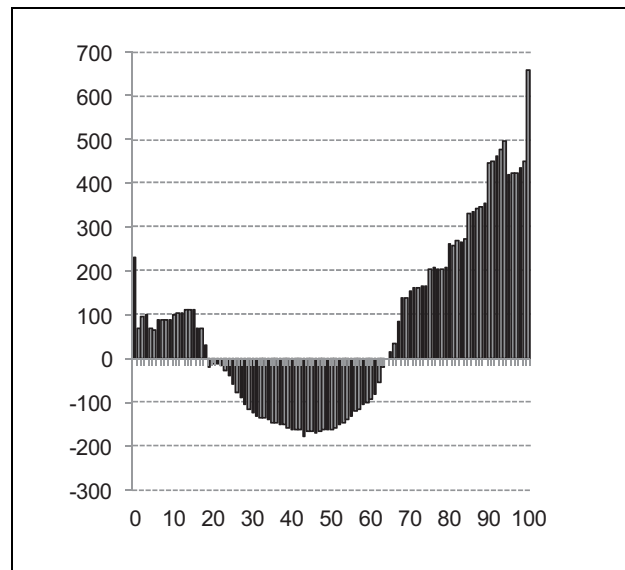
Siden midten av 1990-tallet har høye oljeinntekter bidratt til betydelige overskudd på offentlige budsjetter. Oljeinntektene har blant annet gitt mulighet for å videreutvikle velferdsordningene uten å øke skattenivået. Overskuddene har gjort at offentlig forvaltning i Norge har betydelige netto fordringer.

Aldringen av befolkningen vil bidra til at budsjettsituasjonen kan endre seg mye framover. I



Figur 3.2 Antall personer som har fylt 62 år som andel av befolkningen 20–61 år. 1960–2060. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.3 Netto overføringer etter alder i 2009. 1000 kroner.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011

Nasjonalbudsjettet 2011 presenteres framskrivninger av offentlige finanser fram til 2060. Budsjettframskrivningene er ikke en prognose for utviklingen i budsjettbalansen på lang sikt, men gir tallmessige illustrasjoner av hvordan forholdet mellom utgifter og inntekter kan utvikle seg, under visse forutsetninger. Det er blant annet lagt til grunn uendret skatte- og avgiftsnivå, videreføring av dagens velferdsordninger og uendret yrkesdeltaking og gjennomsnittlig arbeidstid for ulike grupper. Med disse forutsetningene viste framskrivningene i nasjonalbudsjettet et udekket finansieringsbehov i 2060 tilsvarende 7 ¼ prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien sammenliknet med anslåtte skatter og avgifter i 2010. Finansieringsbehovet uttrykker hvor mye inntektene må øke for å dekke inn utgiftsveksten.

Langsiktige framskrivninger av budsjettbalansen er usikre. Konklusjonen om at en videreføring av velferdsordningene på dagens nivå, vil kreve tiltak som styrker finansieringen av ordningene, synes likevel robust.

3.3 Nye regler for alderspensjon fra folketrygden

Alderspensjonen fra folketrygden skal sikre at den enkelte har en inntekt å leve av i alderdommen. Den skal både sikre en minsteinntekt (grunnsikring) og at en kan opprettholde tilvendt levestandard (standardsikring).

Nye regler om alderspensjon fra folketrygden ble vedtatt av Stortinget våren 2009 og var basert på to brede pensjonsforlik i Stortinget i 2005 og 2007. Vedtaket ble gjort ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon), jf. departementets forslag i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009).

De nye reglene endrer alderspensjonen på fire områder:

- pensjonen skal tjenes opp etter nye regler
- pensjonen kan tas ut fleksibelt i alderen 62 til 75 år
- pensjonen skal justeres for endringer i befolkningens levealder
- pensjonen skal reguleres etter nye prinsipper

De nye opptjeningsreglene trådte i kraft 1. januar 2010. Disse fases inn over årskull, slik at de gjelder delvis for personer født i årene 1954–1962 og fullt ut for personer født i 1963 eller senere. 1954-kullet fyller 62 år i 2016. Siden pensjonen tidligst kan tas ut fra 62 år, vil det i 2016 første gang bli utbetalt pensjon som delvis er opptjent etter de nye reglene.

Fleksibelt uttak og levealdersjustering av alderspensjon ble innført 1. januar 2011 for personer født i 1943 eller senere. Alderspensjonen vil første gang bli regulert etter de nye reglene med virkning fra 1. mai 2011. De nye reglene for regulering gjelder for alle nåværende og framtidige alderspensjonister.

Opptjeningsregler i dagens alderspensjon – besteårsregel og maks. 40 tellende år

Dagens alderspensjon er satt sammen av tre elementer: grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg. Nye alderspensjonister fra 2011 får pensjonstillegg i stedet for sært tillegg. Grunnsikringen ivaretas gjennom grunnpensjon og sært tillegg/pensjonstillegg. Standardsikringen ivaretas gjennom tilleggspensjonen.

Tilleggspensjonen tjenes opp på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Pensjonsgivende inntekt er i hovedsak arbeidsinntekt og ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt, for eksempel sykepenger og dagpenger. Størrelsen på tilleggspensjonen avhenger av hvor høy inntekt en har hatt i de 20 beste årene (besteårsregelen), samt hvor mange år en har hatt inntekt over 1 G. Ved inntekt over 1 G tjener en opp såkalte pensjonspoeng for året (poengår). For å få full tilleggspensjon, må en ha minst 40 poengår. Dersom en har færre enn 40 slike år, reduseres tilleggspensjonen forholdsmessig. Det kan også tjenes opp tilleggspensjon der-

som en utfører ulønnet omsorgsarbeid eller mottar uførepensjon.

Grunnpensjon gis til alle alderspensjonister. Denne delen av pensjonen er uavhengig av tidligere inntekt og avhenger av sivilstand og hvor lang trygdetid en har. Trygdetid tilsvarer i hovedsak hvor lenge en har bodd i Norge i alderen 16 til 67 år. Full grunnpensjon til enslige utgjør 1 G (75 641 kroner), og full grunnpensjon til gifte/samboende utgjør som hovedregel 0,85 G (64 295 kroner). Full grunnpensjon gis dersom en har minst 40 års trygdetid. Dersom trygdetiden er kortere, reduseres grunnpensjonen forholdsmessig.

Et sært tillegg eller pensjonstillegg gis til personer som har lav eller ingen tilleggspensjon. På samme måte som grunnpensjonen, er sært tillegg/pensjonstillegget basert på trygdetid, og fullt tillegg gis dersom en har 40 års trygdetid. Sammen med grunnpensjonen sikrer det et minste pensjonsnivå (minstepensjon) i folketrygdens alderspensjon.

Pr. 1. januar 2011 utgjør minste pensjonsnivå 2 G (151 282 kroner) for enslige, mens gifte/samboende er sikret til sammen minst 3,7 G (279 872 kroner) når begge mottar pensjon og har full trygdetid.

Fram til 2010 kunne tilleggspensjon tjenes opp til og med det kalenderåret en fyller 69 år. Fra 2010 er denne aldersgrensen hevet til 75 år for personer født i 1943 eller senere. Samtidig ble nivået på opptjeningen ved ulønnet omsorgsarbeid utført i 2010 og senere økt.

Opptjeningsregler i ny alderspensjon – alle år teller likt og teller med

Ny alderspensjon består av en opptjent inntektspensjon og en garantipensjon som sikrer et garantert pensjonsnivå. Inntektspensjonen utgjør standardsikringen, mens garantipensjonen utgjør grunnsikringen i ny alderspensjon.

Inntektspensjon tjenes opp ved pensjonsgivende inntekt i alderen 13 til 75 år. Alle år teller likt, det vil si at det ikke lenger vil være noen besteårsregel eller grense på 40 tellende år. Dette gir et bedre samsvar mellom pensjonen og den livsinntekten den enkelte har hatt, og det motiverer bedre til arbeid enn dagens alderspensjon.

Opptjeningen skjer ved at den enkelte hvert år bygger opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 G, som samles opp i en pensjonsbeholdning. Årlig pensjon framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak skal gjen-

speile forventet antall gjenstående leveår som pensjonist. Det tjenes også opp inntektpensjon dersom en utfører ulønnet omsorgsarbeid, avtjener førstegangstjeneste, mottar dagpenger ved arbeidsledighet eller mottar uførepensjon. Se nærmere omtale i avsnitt 3.4 om opptjening for uførepensjonister.

Garantipensjon gis til personer som har lav eller ingen inntektpensjon. Garantipensjonen er uavhengig av tidligere inntekt og avhenger av sivilstand og hvor lang trygdetid en har. Personer med lav opptjent tilleggspensjon blir i dag minstepensjonister, fordi særtillegget/pensjonstillegget avkortes krone for krone mot tilleggspensjonen. Garantipensjonen skal i stedet avkortes med 80 prosent av inntektpensjonen, slik at alle som har pensjonsopptjening, får noe igjen ut over det garanterte minstenivået.

Satsene for garantipensjon tilsvarer i hovedsak satsene for minste pensjonsnivå, men differensieringen av satsene etter sivilstand er forenklet på enkelte punkter. For enslige tilsvarer full garantipensjon 2 G (høy sats), mens den for gifte/samboende tilsvarer 1,85 G pr. person (ordinær sats) etter de satsene som gjelder pr. 1. januar 2011.

Fleksibelt uttak – alderspensjonen kan tas ut fleksibelt i alderen 62 til 75 år

Fram til 2011 kunne alderspensjonen tidligst tas ut fra 67 år. Fra 2011 kan alderspensjonen tas ut fleksibelt i alderen 62 til 75 år.

Fleksibelt uttak innebærer at den enkelte kan velge hvilken alder pensjonsuttaket skal starte i alderen 62 til 75 år. Det fleksible uttaket er utformet med sikte på at den samlede pensjonsutbetalingen i tiden som pensjonist (forventet nåverdi) skal være uavhengig av uttakstidspunktet, såkalt nøytralt uttak. Den årlige pensjonen blir dermed høyere jo senere pensjonen tas ut. Videre kan den enkelte velge å ta ut hel pensjon (100 prosent) eller å ta ut en andel av pensjonen (gradert pensjon): 20, 40, 50, 60 eller 80 prosent. Graden av uttak kan som hovedregel endres med tolv måneders mellomrom, men en kan når som helst velge å ta ut 100 prosent pensjon eller å stanse pensjonen. For at alle skal være sikret et minste inntektsnivå i alderdommen (selv om årlig pensjon blir mindre om pensjonen tas ut tidlig), stilles det samtidig krav om at pensjonen fra 67 år minst tilsvarer minste pensjonsnivå for å kunne ta ut pensjon før 67 år. Den utbetalte alderspensjonen reduseres ikke selv om den kombineres med arbeidsinntekt.

Formålet med fleksibelt uttak er å legge bedre til rette for en gradvis og fleksibel overgang fra

yrkesaktivitet til pensjonstilværelse. Fleksibelt uttak gir økte valgmuligheter for den enkelte, både når det gjelder uttaksalder og grad av pensjonsuttak. Blant annet kan den enkelte ta ut en delvis pensjon i kombinasjon med en nedtrapping av arbeidsinnsatsen.

Økt årlig pensjon ved utsatt uttak innebærer også at det er mer lønnsomt å fortsette i arbeid enn det var etter det gamle pensjonssystemet. Det er et viktig mål å motivere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, slik at finansieringsbyrden på de yrkesaktive ikke blir for stor.

Levealdersjustering – alderspensjonen justeres for endringer i forventet levealder

Levealdersjustering innebærer at en må arbeide noe lenger for å få samme årlige pensjon som tidligere årskull, dersom levealderen i befolkningen øker. Årsaken er at opparbeidede pensjonsrettigheter skal fordeles på en lengre levetid. Levealdersjusteringen fases inn gradvis fra 2011.

Levealdersjusteringen henger nøye sammen med innføringen av fleksibilitet i alderspensjonen. Levealdersjustering kombinert med fleksibelt uttak gir den enkelte valget mellom tidlig uttak av pensjon eller høyere årlig pensjon. Uansett hvordan den enkelte velger å tilpasse seg, sikrer levealdersjusteringen at folketrygdens utgifter til alderspensjon på lang sikt blir om lag upåvirket av endringer i levealderen. I lys av forventningene om stadig økende levealder er levealdersjusteringen det viktigste enkelttiltaket for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig på lang sikt.

Levealdersjustering og fleksibelt uttak gjennomføres ved delingstall/forholdstall

I ny alderspensjon gjennomføres levealdersjustering og fleksibelt uttak ved at de opparbeidede pensjonsrettighetene (pensjonsbeholdningen) deles på et delingstall. Delingstallet reflekterer i hovedsak forventet gjenstående levetid fra tidspunktet for uttak av alderspensjon. Nøytralt uttak kommer til uttrykk i delingstallene for det enkelte årskullet ved at delingstallet blir lavere desto senere pensjonen tas ut. Hensynet til endringer i befolkningens levealder ivaretas ved at delingstallene endres mellom årskullene. Levealdersjusteringen uttrykkes ved at delingstallet for en gitt uttaksalder øker fra et årskull til det neste dersom levealderen øker.

I dagens alderspensjon er de opptjente pensjonsrettighetene uttrykt som en årlig ytelse og ikke som en pensjonsbeholdning. Dette gjør at

justeringen for uttaksalder og forventet levealder må gjennomføres på en annen måte for dagens alderspensjon enn for ny alderspensjon. For dagens alderspensjon benyttes såkalte forholdstall for dette formålet.

Nye prinsipper for regulering av alderspensjon

Alderspensjonen ble fram til 2011 regulert gjennom Stortingets vedtak om endringer i grunnbeløpet. Reguleringen har fulgt ulike retningslinjer. De siste årene fram til 2011 har alderspensjonen i hovedsak vært regulert i samsvar med lønnsveksten, jf. Stortingets retningslinjer 28. mai 2003 for regulering av grunnbeløpet. Nye regler for regulering er lovfestet fra 2011 og gjelder for alle nåværende og framtidige alderspensjonister. Alderspensjonen vil første gang bli regulert etter de nye reglene med virkning fra 1. mai 2011.

Alderspensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Størrelsen på fratrekket er fastsatt slik at reguleringen over tid forventes å gi om lag samme resultat som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, det vil si at kjøpekraften for pensjonister årlig øker tilsvarende halvparten av kjøpekraftøkningen for lønnstakere. Ny regulering av alderspensjon under utbetaling er et viktig bidrag til et mer bærekraftig pensjonssystem på sikt.

Levealdersjusteringen av alderspensjonens minstenivåer skjer gjennom reguleringen. Satsene for minste pensjonsnivå (dagens alderspensjon) og satsene for garantipensjon (ny alderspensjon) reguleres derfor med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Det innebærer også at personer med minstenivået for alderspensjon i praksis får en noe bedre regulering enn det som følger av hovedregelen.

Alderspensjon under opptjening skal fortsatt reguleres i takt med lønnsveksten. Dermed sikres det at pensjonsrettigheter opptjent på ulike tidspunkt opprettholdes i verdi i forhold til lønnsutviklingen i samfunnet, og at kompensasjonsnivået i folketrygden opprettholdes over tid for en gitt levealder og uttaksalder. Grunnbeløpet reguleres også i takt med lønnsveksten.

3.4 Tilpasning av folketrygdens alderspensjon til mottakere av dagens uførepensjon

Dagens uførepensjon ytes fram til 67 år. Bakgrunnen for dette har vært at uførepensjonen avløses av alderspensjon fra 67 år. For at folketrygdens alderspensjon fremdeles skal fungere sammen med dagens uførepensjon når det åpnes for å ta ut alderspensjon før 67 år, er reglene for alderspensjon til uføre tilpasset fra 2011.

Videre trådte de nye opptjeningsreglene for alderspensjon (ny alderspensjon) i kraft i 2010. Selv om første utbetaling av alderspensjon etter de nye reglene først vil skje fra 2016, er det nødvendig med regler for hvordan uføre skal tjene opp alderspensjon etter de nye reglene fra 2010.

Det ble klart at den nye uføretrygden ikke kunne tre i kraft samtidig med de nye reglene for alderspensjon. Våren 2010 vedtok derfor Stortinget midlertidige tilpasninger i alderspensjonen for mottakere av dagens uførepensjon på disse to områdene – tilpasning til fleksibelt uttak og tilpasning til nye opptjeningsregler. Vedtaket ble gjort ved lov 4. juni 2010 nr. 17, jf. departementets forslag i Prop. 82 L (2009–2010).

Departementets forslag til varige løsninger for uføres alderspensjon framgår av kapitlene 10 og 11.

Uførepensjon og alderspensjon kan kombineres inntil 100 prosent samlet grad

Med fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år, må det tas stilling til om overgangen fra uførepensjon til alderspensjon fremdeles skal skje ved 67 år.

Fra 2011 kan uførepensjon fremdeles ytes til 67 år. Uførepensjonen utgjør om lag samme nivå som alderspensjonen. Blant annet som følge av dette, kan ikke personer med hel uførepensjon samtidig ta ut alderspensjon.

Personer som har fått inntektsevnen/arbeidsevnen delvis nedsatt, mottar gradert uførepensjon. Fra 2011 er det åpnet for at personer med gradert uførepensjon kan benytte seg av muligheten til å ta ut delvis alderspensjon før 67 år, maksimalt slik at summen av uføregraden og uttaksgraden for alderspensjon utgjør 100 prosent. For eksempel kan personer som har en uføregrad på 60 prosent, ta ut inntil 40 prosent alderspensjon. Dette er begrunnet med at delvis uføre har samme behov som personer uten redusert arbeidsevne til å velge en gradvis overgang fra arbeid til pensjon.

Ved fylte 67 år opphører uførepensjonen, og uføre omfattes fra denne alderen av det allmenne regelverket for alderspensjon i folketrygden.

Uførepensjonen kan delvis være beregnet på bakgrunn av en avdød ektefelles opptjening (gjenlevendefordeler). Gjenlevendefordelene graderes ikke på samme måte som uførepensjonen for øvrig. For personer som kombinerer gradert uførepensjon med gradert alderspensjon, gis gjenlevendefordelene bare i uførepensjonen. Fra 67 år, når uførepensjonen opphører, regnes disse rettighetene med i alderspensjonen.

Spørsmålet om levealdersjustering ikke vurdert

Av Prop. 82 L (2009–2010) framgår det at departementet på det tidspunktet ikke hadde vurdert spørsmålet om levealdersjustering av alderspensjonen for uføre, men at departementet ville komme tilbake til problemstillingen i proposisjonen her. I påvente av denne vurderingen, ble det ikke vedtatt egne regler for uføre. Uførepensjonister som ved 67 år har gått over på alderspensjon i 2011, har derfor vært omfattet av de generelle reglene. Departementets vurdering av spørsmålet om levealdersjustering framgår av kapittel 11.

Yrkesskadefordelene videreført fra 67 år

En person som får uførepensjon på grunn av yrkesskade, kan få dagens uførepensjon beregnet etter regler som kan gi en høyere pensjon (yrkesskadefordeler). Dersom vedkommende ved 67 år mottar uførepensjon på grunn av yrkesskade, videreføres disse fordelene i alderspensjonen fra 67 år. Ved gradert uførepensjon ved overgangen til alderspensjon, videreføres fordelene forholdsmessig.

Dette videreføres fra 2011. Det skal gjelde samme vilkår som i dag, det vil si at fordelene i alderspensjonen videreføres for personer som mottar uførepensjon på grunnlag av yrkesskade ved 67 år. Personer som tar ut gradert alderspensjon i kombinasjon med gradert uførepensjon før 67 år, får ikke yrkesskadefordeler i den graderte alderspensjonen, siden denne alderspensjonen gjelder «den friske delen». Når den graderte uførepensjonen med yrkesskadefordeler opphører ved 67 år, regnes yrkesskadefordelene med i en tilsvarende del av alderspensjonen.

Opptjening av alderspensjon videreført med tilpasninger til ny alderspensjon

For personer som mottar dagens uførepensjon er det i ny alderspensjon vedtatt å videreføre de reglene som gjelder for godskrivning av pensjonsrettigheter i dagens alderspensjon, med nødvendige tekniske tilpasninger. Dette gjennomføres ved at det gis opptjening på grunnlag av en antatt inntekt, som justeres for uføregrad. Den antatte inntekten samsvarer med den antatte framtidige inntekten (pensjonspoengene) som er lagt til grunn for dagens uførepensjon i perioden fra uførheten oppstod og fram til 67 år.

I tillegg til de pensjonsrettighetene som godskrives på grunn av uførheten, kan uførepensjonister også få medregnet en viss opptjening på grunnlag av faktisk inntekt. Denne opptjeningen beregnes og begrenses etter særlige regler. Også disse reglene er videreført fra 2010 med nødvendige tekniske tilpasninger.

Det er ikke gjort endringer i opptjeningen av dagens alderspensjon for mottakere av dagens uførepensjon.

Reglene for opptjening i ny alderspensjon gjelder for mottakere av dagens uførepensjon, det vil si fram til ny uføretrygd innføres. Departementets forslag til varige løsninger framgår av kapittel 10.

3.5 Tilpasning av etterlatteytelsene fra folketrygden

Når en gift person dør, gir folketrygden inntekts-sikring i form av pensjon til den gjenlevende ektefellen. For å få rett til pensjon kreves det at den gjenlevende ektefellen enten hadde vært gift med den avdøde i minst fem år eller hadde felles barn med den avdøde (ev. hadde omsorgen for den avdøde ektefellens barn). Pensjonen til gjenlevende ektefelle gis fram til 67 år og er behovsprøvd mot faktisk eller forventet inntekt. Pensjonen beregnes på grunnlag av avdødes opptjening og er ellers bygd opp på samme måte som alderspensjon og uførepensjon fra folketrygden. Til en gjenlevende ektefelle som ikke har rett til pensjon, kan det på visse vilkår gis en tidsbegrenset overgangsstønad beregnet på samme måte.

Personer som mottar uførepensjon når ektefellen dør, får ikke en separat gjenlevendepensjon. Tilsvarende gjelder for en gjenlevende ektefelle over 67 år. Disse kan i stedet få uførepensjonen/alderspensjonen beregnet delvis på grunnlag av avdødes opptjening. Beregningsreglene sikrer at pensjonen blir minst like høy som den gjenlevende

depensjonen man ellers kunne fått rett til. Se omtale av gjenlevendefordeler i alderspensjonen i avsnitt 3.4.

Folketrygden gir også barnepensjon til barn under 18 år når én av eller begge foreldrene er døde.

Etterlatteytelsene videreført med tekniske tilpasninger fra 2011

Høsten 2009 vedtok Stortinget tilpasninger i folketrygdens etterlatteytelser til fleksibel alderspensjon fra 1. januar 2011. Ut over rene tekniske tilpasninger til de nye alderspensjonsreglene, er regelverket videreført. Vedtaket ble gjort ved lov 11. desember 2009 nr. 112 om endringer i folketrygdloven mv. (tilpasninger i folketrygdens regelverk som følge av pensjonsreformen) på bakgrunn av departementets forslag i Prop. 15 L (2009–2010) jf. Ot.prp. nr. 106 (2008–2009).

Langsiktig løsning samtidig med ny uføretrygd

Den langsiktige tilpasningen av folketrygdens ytelser til etterlatte er foreløpig ikke utredet. Ifølge Stortingets pensjonsforlik i 2005 skal etterlattepensjonen i folketrygden vurderes i sammenheng med om alderspensjonen i framtiden vil bli «samordnet» mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke.

Departementet legger til grunn at regelverket for folketrygdens ytelser til etterlatte også bør ses i sammenheng blant annet med reglene for ytelser til uføre. Som beskrevet over, blir pensjonen til en gjenlevende ektefelle beregnet etter tilsvarende regler som uførepensjon/alderspensjon, og uføre etterlatte får ikke en separat etterlatteytelse.

Departementet tar derfor nå sikte på at utredningen av den langsiktige løsningen for etterlatteytelsene settes i gang etter at Stortinget har tatt stilling til forslaget om en ny uføretrygd.

3.6 Tilpasning av andre ytelser fra folketrygden

Muligheten for i samme tidsrom å motta alderspensjon og en korttidsytelse (sykepenge, dagpenge og arbeidsavklaringspenge) fra folketrygden har tidligere vært begrenset fordi ytelsene i hovedsak har blitt gitt til personer i ulike aldersgrupper. Flexibel alderspensjon fra 62 år reiser spørsmålet om hvordan forholdet mellom alderspensjonen og andre inntektsordninger skal være når ytelsene kan gis i sammenfallende tidsrom.

Dessuten legger levealdersjusteringen av alderspensjonen opp til at nye årskull må arbeide stadig lenger dersom levealderen øker og de ønsker å kompensere for levealdersjusteringen.

Et gjennomgående prinsipp i folketrygden har vært at det ikke gis to fulle livsoppholdsytelser samtidig. Den som fyller vilkårene for to trygdeytelser samtidig, har kunnet velge den høyeste av de to ytelsene.

Ingen samordning med alderspensjon – krav om inntektsbortfall fra 62 år

Stortinget vedtok høsten 2010 tilpasninger av regelverket for folketrygdens korttidsytelser og uførepensjon. Det er nå ingen samordning mellom folketrygdens alderspensjon og korttidsytelsene. Reglene for samordning av folketrygdytelser med AFP i privat sektor er opphevet med virkning for ny AFP. For personer med rett til AFP i offentlig sektor eller AFP etter gamle regler i privat sektor, gjelder fortsatt samordningsreglene. Etter 67 år, når alle kan ta ut alderspensjon, gis sykepenge i inntil 60 dager.

Videre er det innført et krav om at en må ha mistet inntekt for å kunne få innvilget (bli tilstått) inntektssikring i form av arbeidsavklaringspenge og uførepensjon etter fylte 62 år. Kravet til inntektsbortfall gjelder bare den som har rett til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år.

Lovendringene ble vedtatt ved lov 17. desember 2010 nr. 77 og lov 17. desember 2010 nr. 80, jf. departementets forslag i Prop. 16 L (2010–2011) og Prop. 18 L (2010–2011).

Nærmere gjennomgang sendes på høring i 2011

Som varslet i Prop. 1 S (2010–2011) for Arbeidsdepartementet, tar departementet sikte på å sende ut et høringsnotat med en bredere gjennomgang av regelverket for korttidsytelser for personer over 62 år og hvordan forholdet mellom korttidsytelser og alderspensjon for denne aldersgruppen bør være. Departementet legger opp til at dette høringsnotatet sendes ut i løpet av 2011.

3.7 Andre tilpasninger til pensjonsreformen

Pensjonsreformen omfatter hele pensjonssystemet, og det er nødvendig å gjøre en rekke tilpasninger i andre pensjonsordninger mv. som følge av endringene i folketrygdens alderspensjon.

3.7.1 Tjenestepensjon i privat sektor

Ved lov 17. desember 2010 nr. 83 vedtok Stortinget tilpasninger i de skattebegunstigede private tjenestepensjonsordningene og individuelle pensjonsordninger til de nye reglene om fleksibel alderspensjon. Vedtaket ble gjort på bakgrunn av Finansdepartementets forslag i Prop. 6 L (2010–2011), som bygde på Banklovkommisjonens utredning NOU 2010: 6 *Pensjonslovene og folketrygdreformen I* og høringsuttalelsene til denne.

Tjenestepensjon kan tas ut fleksibelt fra 62 år

Tilpasningene innebærer at det langt på vei innføres samme fleksibilitet i disse pensjonsordningene fra 62 år som i folketrygden, men med visse begrensninger i muligheten til å gjøre endringer fra uttaket er oppstartet og fram til 67 år. Pensjon og arbeidsinntekt kan kombineres på samme måte som i folketrygden, og arbeidsgiveren kan ikke kreve at arbeidstakere trapper ned eller slutter i arbeid ved uttak av tjenestepensjon. Det kan heller ikke kreves samtidig uttak av alderspensjon fra folketrygden. Minstekravet på ti års utbetalingstid opprettholdes. Ved tidlig uttak av pensjon må imidlertid pensjonen uansett løpe fram til 77 år. Justeringen av årlig pensjon for tidliguttak skjer ved hjelp av pensjonsinnretningenes tariffer, der det er gjort forutsetninger om gjenstående levetid.

I de tilfellene arbeidstakeren mottar uførepensjon, gjelder samme begrensning som i folketrygden på uttak av alderspensjon. Det betyr at samlet alderspensjon og uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen ikke kan overstige en pensjonsgrad på 100 prosent.

Endringene trådte i kraft 1. januar 2011, det vil si samtidig med at alderspensjonen fra folketrygden ble fleksibel. Fordi det var kort tid fra endringene ble vedtatt til de trådte i kraft, kan pensjonsinnretningen utsette utbetalingen av alderspensjon til 1. juni 2011 til personer som før denne datoen sender melding om uttak av pensjon. Dette gjelder i den grad dette er nødvendig av administrative hensyn.

Varige tilpasninger utredes

Banklovkommisjonen vil i en egen utredning (del II) komme tilbake til varige tilpasninger i de skattebegunstigede private tjenestepensjonsordningene, herunder tilpasning til ny opptjeningsmodell for alderspensjon fra folketrygden. Etter at denne utredningen er lagt fram og har vært på

høring, vil Finansdepartementet fremme et lovforslag om de varige tilpasningene.

3.7.2 Avtalefestet pensjon i privat sektor

Fram til 2011 kunne avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor gis i alderen 62 til 67 år. Dette var tilpasset at folketrygden gav alderspensjon fra 67 år. I lønnsoppgjøret i 2008 inngikk partene i arbeidslivet i privat sektor avtale om en ny avtalefestet pensjon tilpasset den nye alderspensjonen i folketrygden. For å ha rett til AFP må arbeidstakeren blant annet ha en tilstrekkelig tilknytning til en bedrift omfattet av en tariffavtale der avtalefestet pensjon inngår. Ny AFP gjelder for personer som tar ut AFP fra 2011 eller senere.

Ny AFP er nøytralt utformet og kan kombineres fritt med arbeidsinntekt

Ny AFP utgjør et livsvarig tillegg til fleksibel alderspensjon fra folketrygden og beregnes ut fra arbeidstakerens pensjonsgivende inntekt fram til 62 år. Opptjeningsreglene for ny AFP bygger ellers på de nye opptjeningsreglene for inntektspensjon i folketrygdens alderspensjon.

På samme måte som fleksibel alderspensjon utmåles AFP med sikte på at samlet utbetaling i perioden som pensjonist (forventet nåverdi) skal være uavhengig av den alderen pensjonen tas ut fra (nøytralt uttak). I motsetning til AFP etter gamle regler, kan ny AFP derfor kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen avkortes. Den årlige pensjonen blir høyere desto senere AFP tas ut.

For de første årskullene som får ny AFP, ytes det et kompensasjonstillegg til pensjonen.

En kan ikke motta både AFP og uførepensjon

Uførepensjon og AFP etter de gamle reglene kunne gis i en overlappende tidsperiode fra 62 til 67 år. AFP etter gamle regler ble ikke utbetalt for tidsrom det ble utbetalt uførepensjon. For å få AFP, måtte man si fra seg uførepensjonen (og motsatt). I ny AFP er denne begrensningen videreført, men tilpasset at AFP er gjort om til en livsvarig ytelse, og at den samlede utbetalingen av AFP skal være den samme uavhengig av om AFP for eksempel tas ut fra 62 år, 67 år eller andre aldre som følge av nøytralt uttak. Etter de nye reglene kan ikke AFP ytes til en person som har mottatt uførepensjon etter fylte 62 år. Dersom man får uførepensjon etter å ha tatt ut ny AFP, faller framtidige utbetalinger av AFP bort.

Reglene om forholdet til uførepensjon har ikke praktisk betydning for personer med full uførepensjon, siden man må være i arbeid på uttakstidspunktet for AFP og ha en arbeidsinntekt som på årsbasis overstiger grunnbeløpet.

I visse tilfeller har en person en såkalt «hvile» rett til uførepensjon mens vedkommende forsøker seg i arbeidslivet. Slike tidsrom regnes ikke som tidsrom man har mottatt uførepensjon.

Lovfestet statstilskott til arbeidstakerne

Staten yter tilskott til arbeidstakernes pensjon dersom visse lovfestede vilkår oppfylt. En ny AFP-tilskottslov tilpasset ny AFP ble vedtatt av Stortinget i februar 2010. Se lov 19. februar 2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor, jf. Prop. 17 L (2009–2010) og Ot.prp. nr. 111 (2008–2009).

3.7.3 Offentlig tjenestepensjon og avtalefestet pensjon i offentlig sektor

I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2009 i offentlig sektor ble det avtalt at dagens regler for offentlig tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor videreføres med nødvendige tilpasninger til innføring av fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 2011, og med de tilpasningene som følger av pensjonsforliket i Stortinget fra mai 2005.

Tilpasningene gjelder fullt ut for personer født i 1953 eller tidligere

Stortinget har til nå vedtatt tilpasninger som gjelder fullt ut for årskull til og med 1953-kullet. Personer i årskullene til og med 1953-kullet får folketrygdens alderspensjon i sin helhet beregnet etter de gamle opptjeningsreglene, men med fleksibelt uttak, levealdersjustering og ny regulering fra 2011. Vedtakene er gjort ved lov 25. juni 2010 nr. 29 om endringer i lov om Statens pensjonskasse, lov om samordning og i enkelte andre lover og ny lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse, jf. Prop. 107 L (2009–2010).

Departementet vil komme tilbake med forslag til regler for årskullene fra og med 1954-kullet.

Samordningsreglene tilpasset – levealdersjustering og regulering som i folketrygden

Fra 2011 blir alderspensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene levealdersjustert. Pen-

sjonen blir også regulert etter samme nye regler som for alderspensjon fra folketrygden.

Samordningen av tjenestepensjon skal skje slik at tjenestepensjonen ikke påvirkes av når fleksibel alderspensjon fra folketrygden tas ut. Dette gjøres ved at samordningsfradraget beregnes som om folketrygden tas ut samtidig med tjenestepensjonen. Er alderspensjonen fra folketrygden tatt ut tidligere enn 67 år, skal samordningen skje som om folketrygden var tatt ut ved 67 år. Det gis anledning til å kompensere for levealdersjustering av tjenestepensjonen, men likevel slik at tjenestepensjonen før samordning ikke kan øke ytterligere om uttaket utsettes ut over dette. Enkelte arbeidstakere kan få alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen før 67 år (særaldersgrenser). Alderspensjonen samordnes og levealdersjusteres i slike tilfeller fra 67 år.

For de første årskullene gis det en individuell garanti for samlet pensjon etter levealdersjustering og samordning. Garantien sikrer en samlet pensjon på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget dersom en har full opptjening i tjenestepensjonsordningen og tar ut pensjonen fra 67 år.

Oppsatte rettigheter i de offentlige tjenestepensjonsordningene skal reguleres med lønnsveksten fram til uttakstidspunktet. Utbetalt alderspensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene reguleres med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent, det vil si på samme måte som alderspensjon fra folketrygden.

AFP i offentlig sektor videreført med mindre endringer

Regelverket for AFP i offentlig sektor er i hovedsak videreført uendret fra 2011, men AFP skal reguleres etter de nye prinsippene for alderspensjon. Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år, kan ikke samtidig motta offentlig AFP.

Tilpasset samordning og ny regulering av offentlig uførepensjon fra 67 år

Uførepensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene ytes fremdeles fram til aldersgrensen i ordningen, som for de fleste er 70 år. I folketrygden skjer derimot overgangen fra uførepensjon til alderspensjon ved 67 år. Fra 67 år blir uførepensjonen samordnet med folketrygdens alderspensjon (som før 2011), og forholdstallet ved 67 år skal da legges til grunn for samordningsfradraget for alderspensjon. Uførepensjonen levealdersjusteres ikke.

Ved beregning og levealdersjustering av den påfølgende alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen fra 70 år, benyttes også forholdstallet ved 67 år.

Offentlig uførepensjon blir regulert med lønnsveksten fram til 67 år (som folketrygdens uførepensjon), og med lønnsveksten og et fratrukk på 0,75 prosent i alderen 67–70 år (som folketrygdens alderspensjon).

3.7.4 Pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere

Pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere yter alderspensjon i hovedsak i alderen 60 til 67 år. Departementet fremmet i Prop. 18 L (2010–2011) forslag om tilpasninger av sjømannpensjon og fiskerpensjon til fleksibel alderspensjon fra 2011. Forslagene ble vedtatt av Stortinget høsten 2010 ved lov 17. desember 2010 nr. 77.

Kan tas ut samtidig med folketrygden og reguleres etter nye regler

Tilpasningene fra 2011 innebærer at sjømannspensjon og fiskerpensjon kan tas ut samtidig med fleksibel alderspensjon, og at pensjonene reguleres etter de samme nye prinsippene som for alderspensjonen fra folketrygden. Sjømannspensjon og fiskerpensjon kan kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonene avkortes. På bakgrunn av at pensjonene ytes i en tidsbegrenset periode, er det ikke innført levealdersjustering av disse. Videre er det gjort tekniske tilpasninger i beregningen av det såkalte overgangstillegget fra pensjonstrygden for sjømenn.

Departementet har i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) og Prop. 18 L (2010–2011) varslet at det skal foretas en bredere gjennomgang av ordningene i samråd med partene. Siktemålet er en varig løsning for pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere tilpasset pensjonsreformen.

3.7.5 Supplerende stønad til personer med kort botid i Norge

Nivået på minstepensjonene i folketrygden avhenger blant annet av trygdetid, som i hovedsak svarer til botid i Norge, se avsnitt 3.3. En ordning med supplerende stønad til personer med kort botid i Norge ble innført i 2006 for å sikre personer over 67 år med liten eller ingen pensjon fra folketrygden en samlet inntekt svarende til full minstepensjon. Utbetalingen av supplerende stønad

blir redusert dersom man har andre inntekter (stønad er inntektsprøvd/behovsprøvd).

Ny regulering og krav om at rett til alderspensjon benyttes

Ved lov 17. desember 2010 nr. 77 vedtok Stortinget å tilpasse supplerende stønad til pensjonsreformen, jf. departementets forslag i Prop. 18 L (2010–2011). Endringene innebærer at satsene for supplerende stønad ble knyttet direkte til minste pensjonsnivå for alderspensjon, slik at nivået på stønaden fremdeles skal tilsvare minstenivåene i alderspensjonen. Supplerende stønad under utbetaling blir derfor også regulert på samme måte som minste pensjonsnivå/garantipensjonssatsene i folketrygden.

Supplerende stønad skal være målrettet mot de som trenger å få en tilleggsinntekt for å nå opp til et visst minste inntektsnivå. Det ble ikke ansett å være i tråd med dette å gi supplerende stønad til personer som har valgt å vente med å ta ut alderspensjon eller tar ut delvis pensjon. For å sikre at behovsprøvingen av supplerende stønad er reell, kreves det fra 2011 at retten til å ta ut alderspensjon fra folketrygden og andre norske eller utenlandske ordninger må benyttes fullt ut, før inntekten eventuelt kan suppleres ut over dette gjennom supplerende stønad.

3.7.6 Skattereglene for pensjonister

Innretningen av skattesystemet er viktig for virkningene av pensjonsreformen. Skattesystemet for alders-, uføre- og AFP-pensjonister har blant annet omfattet en såkalt skattebegrensningsregel. I hovedtrekk er den praktiske virkningen av skattebegrensningsregelen at en inntekt tilsvarende minstepensjon er skattefri, mens inntekter over dette nivået blir skattlagt med en høyere marginalskatt opp til det inntektsnivået som innebærer at de ordinære skattereglene for pensjonister gav lavere skatt.

På bakgrunn av Finansdepartementets forslag til skatter og avgifter for 2011 i Prop. 1 LS (2010–2011), vedtok Stortinget høsten 2010 å tilpasse skattesystemet for pensjonister til pensjonsreformen. Se lov 10. desember 2010 nr. 67. Endringene gjør det blant annet mer lønnsomt å arbeide i tillegg til å ta ut pensjon.

Nytt skattefradrag for AFP- og alderspensjonister

Skattebegrensningsregelen for AFP- og alderspensjonister er fra 2011 erstattet av et nytt skatte-

fradrag i pensjonsinntekt. Fradraget sikrer at de som bare har en pensjon på linje med minste pensjonsnivå fremdeles ikke betaler skatt av pensjonen.

Skattebegrensningsregelen påvirket skattleggingen av den samlede inntekten og kunne gi en høy marginalsatt på inntekt ved siden av pensjonen. Det nye fradraget trappes kun ned mot pensjonsinntekt, slik at marginalsatten på arbeidsinntekt blir på samme nivå som for lønnstakere. Det betyr at det blir mer lønnsomt å arbeide ved siden av pensjonen. Dessuten fjernes muligheten for en del uheldige tilpasninger til skattereglene, blant annet kunne inntekten etter skatt i noen tilfeller øke dersom en tok ut pensjon og arbeidet mindre.

Marginalsatten på kapital og skattleggingen av formue for pensjonister med lav inntekt blir også redusert til samme nivå som for andre skattytere. Det nye skattefradraget fastsettes uavhengig av ektefelles inntekt, og gifte AFP- og alderspensjonister får hvert sitt fradrag. Samtidig er trygdeavgiften på pensjonsinntekt økt noe og særfradraget for alder er avviklet.

Skattereglene for uførepensjonister videreført med mindre endringer

Skattebegrensningsregelen for uførepensjonister og enkelte andre grupper ble videreført med visse justeringer. Den økte trygdeavgiften på pensjon omfattet også uførepensjon. Særfradraget for uførhet ble derfor økt ut over lønnsjustering for å begrense skatteskjerpelsen som følge av økt tryg-

deavgift for de uførepensjonistene som ikke skattlegges etter skattebegrensningsregelen. (Økt trygdeavgift har ikke betydning for uførepensjonister som skattlegges etter skattebegrensningsregelen.)

Fram til 2011 ble den samlede inntektsskatten til gifte/samboende begrenset etter skattebegrensningsregelen. Fra 2011 er skattebegrensningen for uførepensjonister individbasert, det vil si at bare den enkelte skattyters inntekt og formue inngår i beregningen. Det ble samtidig gjort unntak for ektepar der den ene mottok ektefelle tillegg for forsørging av ektefelle, for å unngå en skatteskjerpelse for denne gruppen. For uførepensjonister som mottar ektefelle tillegg, er skattebegrensningsregelen for ektepar videreført.

Skattereglene for uføre skal tilpasses ny uføretrygd

Av Prop. 1 LS (2010–2011) går det fram at forslaget om å videreføre skattebegrensningsregelen for uføre måtte ses i sammenheng med at uføreordningen var under utredning, jf. at Uførepensjonsutvalget i NOU 2007: 4 *Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre* foreslo å skattlegge den nye uføreytelsen etter samme regler som for lønnsinntekt, blant annet for å få et enklere system for uføre. Arbeidsdepartementet følger i proposisjonen her opp forslaget fra Uførepensjonsutvalget, se avsnitt 7.2. Finansdepartementet vil fremme forslag om at uføretrygd skattlegges etter samme regler som for lønnsinntekt, slik at dette trer i kraft samtidig med at den nye uføretrygden innføres.

4 Utviklingen på uføreområdet

4.1 Innledning

Utviklingen i antall mottakere av sykepenges, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon henger nøye sammen. I avsnitt 5.2 presenteres utviklingen i antall mottakere av helserelaterede ytelser.¹ Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over hovedtrekk ved utviklingen på uføreområdet og beskrive kjennetegn ved mottakerne av uføreytelser. Videre er det søkt å forklare årsakene til uførepensjonering. Første del av kapitlet (avsnitt 4.2) er i all hovedsak en deskriptiv analyse av utviklingen på uføreområdet basert på data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Avsnittet inneholder en redegjørelse for utviklingen i perioden 1980–2010 med utgangspunkt i utviklingen i utgifter og antall stønadsmottakere. Det gis nærmere beskrivelse av kjønns-, alders- og diagnosefordeling. Avsnittet søker også å belyse forløpet fram mot uførepensjon. I tillegg ses det på nasjonale geografiske variasjoner i uførepensjonering, og omfanget av uførepensjonering i Norge sammenliknet med andre land.

Andre del av kapitlet (avsnitt 4.3) beskriver utviklingen i årsaker til uførepensjonering. Årsakene til uførepensjonering er mange og sammensatte. I avsnittet ses det nærmere på følgende forklaringsfaktorer: demografi, helse, forhold på arbeidsmarkedet, holdninger, økonomiske insentiver og regelverk.

I kapitlet brukes «mottakere av uføreytelser» som en samlebetegnelse for mottakere av uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad. I noen deler av kapitlet beskrives mottakere av uføreytelser, mens i andre deler av kapitlet er det kun mottakere av uførepensjon som beskrives. Begrepene «mottaker av uførepensjon» eller «uførepensjonist» gjelder kun personer som mottar uførepensjon, og inkluderer ikke mottakere av tidsbegrenset uførestønad.

¹ Helserelaterede ytelser er en samlebetegnelse for stønader i folketrygden som ytes som følge av sykdom, skade eller lyte. I 2011 er det tre helserelaterede ytelser; sykepenges, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

4.2 Statistisk beskrivelse av uføreområdet

4.2.1 Folketrygdens utgifter

I 2009 var folketrygdens samlede utgifter til uføreytelser 60,1 mrd. kroner. Utgiftene til uførepensjon i 2010 var 53,6 mrd. kroner. Utgiftene til uføreytelser er redusert med 10,9 prosent eller 6,5 mrd. kroner fra året før. Nedgangen må ses i sammenheng med at utgiftene i 2009 også omfattet utgifter til tidsbegrenset uførestønad, og at tidsbegrenset uførestønad kom under arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010. I 2010 sto utgiftene til uførepensjon for 17 prosent av folketrygdens totale utgifter. Til sammenlikning utgjorde utgiftene til alderspensjon 121,1 mrd. kroner, nær 40 prosent av folketrygdens utgifter i 2010.

Figur 4.1 viser utviklingen i folketrygdens utgifter til uføreytelser fra 1980 og fram til 2010 både i nominelle kroner og 2010-kroner ved at det er korrigert for veksten i grunnbeløpet i folketrygden. Fra 2004–2009 omfatter utgiftene til uføreytelser både uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad. De nominelle utgiftene til uføreytelser har steget hvert år de siste 30 årene, med unntak av i 2010. Målt i 2010-kroner har utgiftene også økt gjennom hele perioden, unntatt i årene 1993, 1994 og 2010.

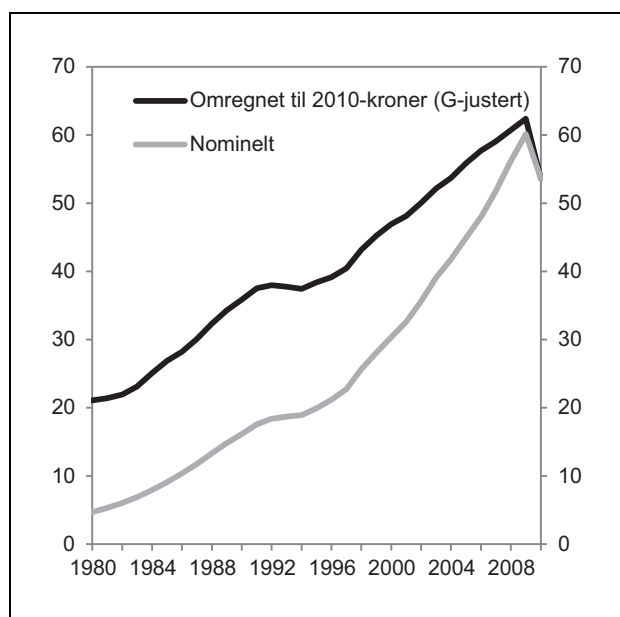
Nær 60 prosent av veksten i utgiftene i perioden 1980–2009 kan forklares med økt antall stønadsmottakere, og i overkant av 40 prosent kan forklares med økning i gjennomsnittlig ytelse.

4.2.2 Utviklingen i antall mottakere

Utviklingen fra 1980 til 2010

Ved utgangen av 2010 mottok drøyt 300 000 personer uførepensjon. Dette tilsvarer om lag 9,5 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år². Figur 4.2

² Ved omtalen av befolkningen i alderen 18–67 år i dette kapitlet er 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene inkludert.



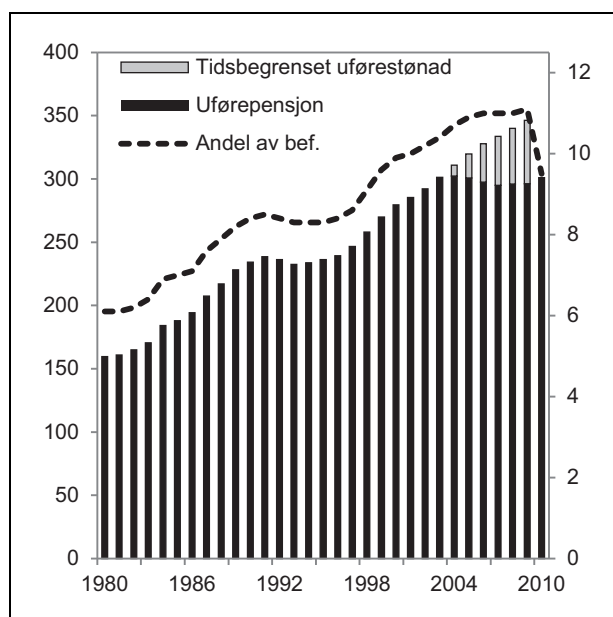
Figur 4.1 Utgifter til uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). Nominelt og omregnet til G-justerte 2010-kroner. 1980–2010. Mrd. kroner.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

viser utviklingen i antall mottakere av uføreytelser i perioden 1980–2010. I denne perioden har antall mottakere av uføreytelser økt fra 159 000 til 301 000, eller med 89 prosent. Befolkningen i alderen 18–67 år økte med 28 prosent i samme periode. Veksten i antall mottakere av uføreytelser har med andre ord vært langt høyere enn befolkningsveksten i samme periode. Antall personer som mottar uføreytelse målt som andel av relevant befolkning økte fra 6,1 prosent i 1980 til 9,5 prosent i 2010.

Utviklingen fra 2000 til 2010

Figur 4.3 viser utviklingen i antall personer som mottok uføreytelser fra 2000 til 2010. I perioden fra 2000 til 2009 økte antall mottakere av uføreytelser med 67 000, fra om lag 280 000 til nær 350 000. Dette tilsvarer en vekst på rundt 24 prosent. Målt i forhold til befolkningen i alderen 18–67 år, økte andelen mottakere av uføreytelser fra 9,9 prosent til 11,1 prosent. Fra 1. mars 2010 ble mottakerne av tidsbegrenset uførestønad overført til arbeidsavklaringspenger, og dette førte til en reduksjon i antall mottakere av uføreytelser på om lag 50 000 personer slik gruppen tidligere har vært definert. Reduksjonen førte videre til at antall mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen ble redusert fra 11,1 til 9,5 prosent. I perioden fra 2000 til 2010 har antall mottakere av uførepensjon økt med 21 000 personer, tilsvarende en økning på



Figur 4.2 Mottakere av uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). Antall (venstre akse) og andel av relevant befolkning¹ (høyre akse). 1980–2010. Antall i tusen. Andel i prosent.

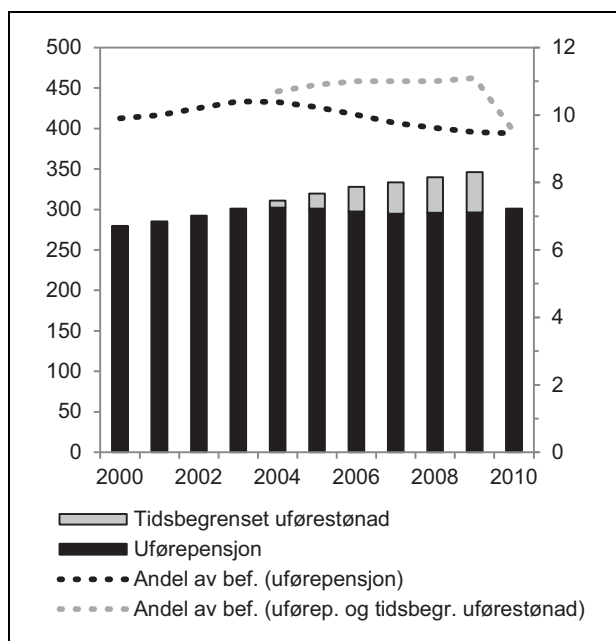
¹ Andelen uføremottakere er beregnet med utgangspunkt i relevant befolkning ved utgangen av året. Det har i perioden vært endringer i aldersgrensen for å få uføreytelser, og relevant befolkning er justert i henhold til endringene i reglene. Fra 1998 ble nedre aldersgrense hevet til 18 år.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

8 prosent. Målt i forhold til befolkningen i alderen 18–67 år, avtok andelen mottakere av uførepensjon fra 9,9 prosent til 9,5 prosent i samme periode.

I 2004 ble tidsbegrenset uførestønad innført, og siden 2003 har antall mottakere av uførepensjon vært om lag uendret. Samtidig økte antallet mottakere av uføreytelser med 50 000 personer i perioden fram til 2009 som følge av at antallet mottakere av tidsbegrenset uførestønad økte.

I perioden fra 2000 til 2009 økte antall mottakere av uføreytelser. Også uføreandelen i befolkningen i alderen 18–67 år økte i samme periode. Denne økningen ble imidlertid reversert i 2010 da tidsbegrenset uførestønad ble erstattet av arbeidsavklaringspenger. Likevel var andelen av befolkningen som mottok uføreytelser om lag uendret i perioden fra 2005 til 2009. Siden 2003 har antall uførepensjonister avtatt eller vært om lag uendret. Som andel av befolkningen er mottakere av uførepensjon redusert fra 10,4 prosent i 2003 til 9,5 prosent i 2010. Samtidig har det vært en økning i antall personer som mottar andre helsesrelaterte ytelser, jf. avsnitt 5.2.



Figur 4.3 Mottakere av uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). Antall (venstre akse) og andel av relevant befolkning (høyre akse). 2001–2010. Antall i tusen. Andel i prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Betydningen av tidsbegrenset uførestønad og arbeidsavklaringspenger

Utviklingen i antall mottakere av uføreytelser det siste tiåret må ses i sammenheng med innføringen av tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2004 og innføringen av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010. I perioden fra 2004 til 2009 inkluderer antall mottakere av uføreytelser både mottakere av uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad. Fra og med 1. mars 2010 erstattet arbeidsavklaringspenger de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Dette innebærer at uførestatistikken fra 2010 igjen kun omfatter personer som mottar uførepensjon.

Inngangsvilkårene for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon var like, men vilkåret om uførhetens varighet ble praktisert ulikt i de to ordningene. Tallene for uføreytelser er derfor ikke direkte sammenliknbare med tallene for uførepensjon. Regelverket for tidsbegrenset uførestønad tilsier at det, alt annet likt, vil være flere som mottar uføreytelser enn de som tidligere mottok uførepensjon.

Videre vil antall personer som mottar uførepensjon før 2004 ikke være sammenliknbart med antall personer som mottar uførepensjon fra 2004

til 2009. Det er grunn til å tro at flere av de som mottok uførepensjon før 2004 ville fått tidsbegrenset uførestønad dersom det hadde vært et alternativ før 2004.

Tallene for uførepensjon i 2010 er heller ikke direkte sammenliknbare med tallene for uførepensjon i årene før 2004. Dersom tidsbegrenset uførestønad ikke hadde vært innført, ville antallet mottakere av uførepensjon i 2010 vært høyere siden flere i denne gruppen da ville ha fått innvilget uførepensjon i stedet for tidsbegrenset uførestønad.

Det å sammenlikne utviklingen i antallet uføre over tid er følgelig vanskelig fordi uføregelverket stadig har blitt endret. Når en studerer utviklingen for mottakere av uføreytelser, er det viktig at disse endringene tas i betraktning. Endringer i regelverk og praksis innenfor tilstøtende ordninger påvirker også utviklingen. Det samme gjør også utviklingen i de andre helse relaterte ytelsene og utviklingen på arbeidsmarkedet. I avsnitt 5.2 omtales utviklingen i de helse relaterte ytelsene samlet.

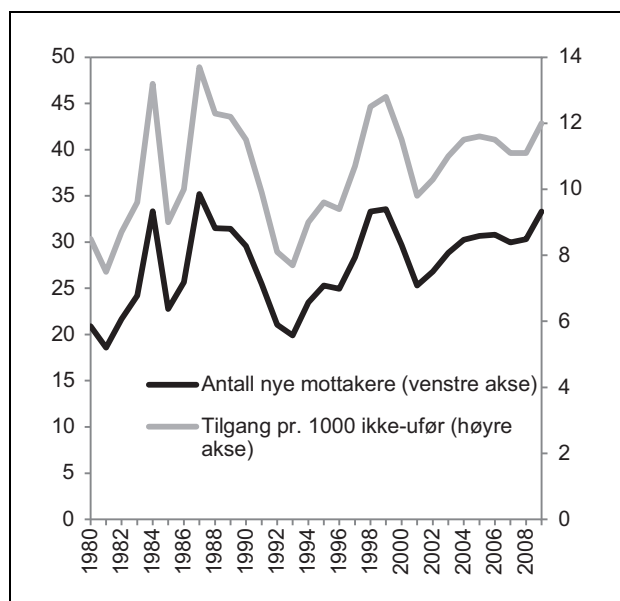
4.2.3 Endring i antall uføre

Endringen i antall uføre bestemmes av hvor mange nye uføre som kommer til, og hvor mange som slutter å motta en uføreytelse. Antallet nye mottakere er bl.a. avhengig av alderssammensetningen i befolkningen, regelverksendringer, endringer i praksis, ventetid, restanser og endringer i andre helse relaterte ytelsene. Antall tilfeller av uførepensjon som avsluttes er i all hovedsak knyttet til død og overgang til alderspensjon, mens for tidsbegrenset uførestønad skyldes det flere andre forhold, men i hovedsak overgang til uførepensjon.

Nye tilfeller

Det har vært store svingninger i antall nye mottakere av uføreytelser de siste 30 årene. Figur 4.4 viser at det i toppårene 1984, 1987 og 1998–1999 var rundt 33 000–35 000 nye uføre årlig, mens det på begynnelsen av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var rundt 20 000 nye uføre.

Måler en antall nye uføre i forhold til antall ikke-uføre i den yrkesaktive befolkningen, ser en at antall nye mottakere pr. 1000 ikke-ufør i alderen 18–67 år varierer fra 7,5 i 1981 til 13,7 i 1987. De siste årene har det vært en vekst i antall nye mottakere. Fra 2001 til 2009 har antall nye mottakere pr. 1000 ikke-ufør økt fra 9,8 til 12,0. Det er flere



Figur 4.4 Antall nye mottakere av uføreytelser (venstre akse) og tilgang pr. 1000 ikke-ufør¹ i alderen 18–67 år (høyre akse). 1980–2009². Antall nye mottakere i tusen.

¹ «Ikke-uføre» er befolkningen (personer i folkeregisteret) fratrukket antall personer på uføreytelser ved inngangen til året. Befolkningen i alderen 18–67 år: 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene er inkludert.

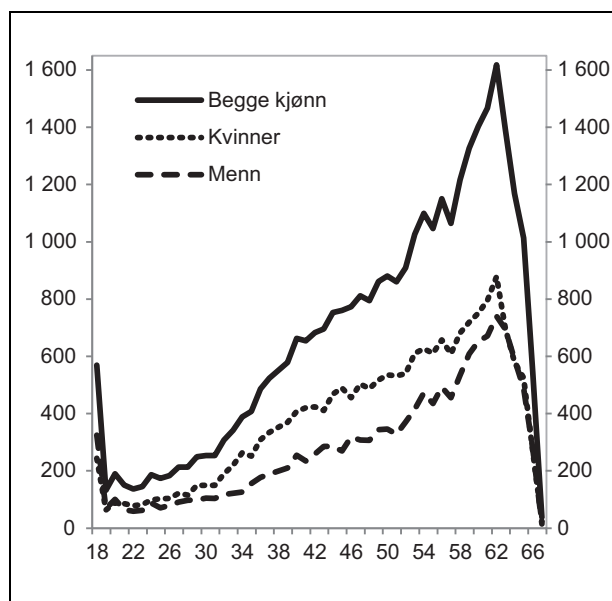
² Det er et brudd i tallserien mellom 1991 og 1992. Fra 1992 inngår også personer som ikke hadde uføreytelser ved utgangen av året.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

årsaker til variasjonene i antall nye mottakere over tid, blant annet har endringer i regelverk og administrativ praksis innenfor uføreområdet betydning.

Figur 4.5 illustrerer antall personer fordelt etter alder og kjønn som fikk innvilget en uføreytelse i 2009. I 2009 var det i alt 33 300 nye mottakere av uføreytelser. Det var 24 800 nye mottakere av uførepensjon, mens 13 800 var nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Årsaken til at disse tallene til sammen blir høyere enn antall nye uføremottakere, er at mange av de nye mottakerne av uførepensjon kommer direkte fra tidsbegrenset uførestønad. Derfor regnes ikke de med som nye mottakere av uføreytelser. Fra 2004 til 2009 har det vært om lag 30 000 nye uføremottakere hvert år.

Antall nye mottakere av uføreytelser øker med alderen, se figur 4.5. Et unntak er aldersgruppen 18 år. Uførepensjon kan tidligst innvilges fra fylte 18 år, og de som er født ufør vil få innvilget uførepensjon når de fyller 18 år. Antall nye mottakere av uføreytelser øker fram til 62 år. Etter 62 år faller antall nye mottakere, men nivået er fremdeles



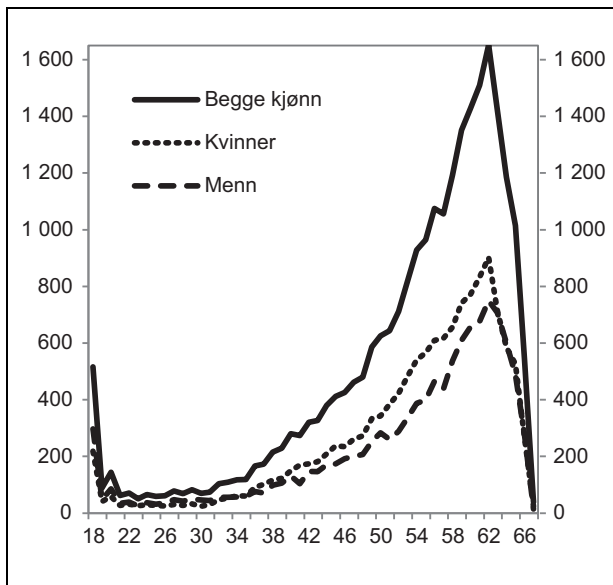
Figur 4.5 Nye mottakere av uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad) etter kjønn og alder. Antall. 2009.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

høyt. I 2009 var 43 prosent av nye mottakere av uføreytelser over 55 år. I alt var 17 prosent av nye mottakere av uføreytelser i 2009 i alderen 62 til 67 år. De under 30 år utgjorde 8 prosent av de nye mottakerne.

I 2009 var 57 prosent av de nye mottakerne av uføreytelser kvinner, mens 43 prosent var menn. Den samme fordelingen gjenspeiles dersom en ser på antall mottakere av uføreytelser. Ved utgangen av 2009 var 58 prosent av uførepensjonistene kvinner, mens 42 prosent var menn. Blant mottakerne av tidsbegrenset uførestønad var imidlertid 66 prosent kvinner, og 34 prosent menn. Av nye uførepensjonister var 54 prosent kvinner og 46 prosent menn. Av nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad var imidlertid 65 prosent kvinner og 35 prosent menn. Antall nye mottakere av uføreytelser er høyere blant kvinner enn menn for alle aldersgrupper, med unntak av i aldersgruppen 18–20 år. Blant nye uførepensjonister var det imidlertid flere menn enn kvinner også i alderen 21–33 år.

Figur 4.5 viser antall nye mottakere av en uføreytelse i 2009, og figur 4.6 viser antall nye uførepensjonister i 2009. Utviklingen i antall nye mottakere av uføreytelser og uførepensjon i 2009 er i hovedsak lik. Det er imidlertid en relativt mindre andel av nye uførepensjonister som er mellom 21 og 50 år sammenliknet med antall nye mottakere av uføreytelser. Dette skyldes at nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad i gjennomsnitt er yngre enn nye mottakere av uførepensjon. I 2009 var



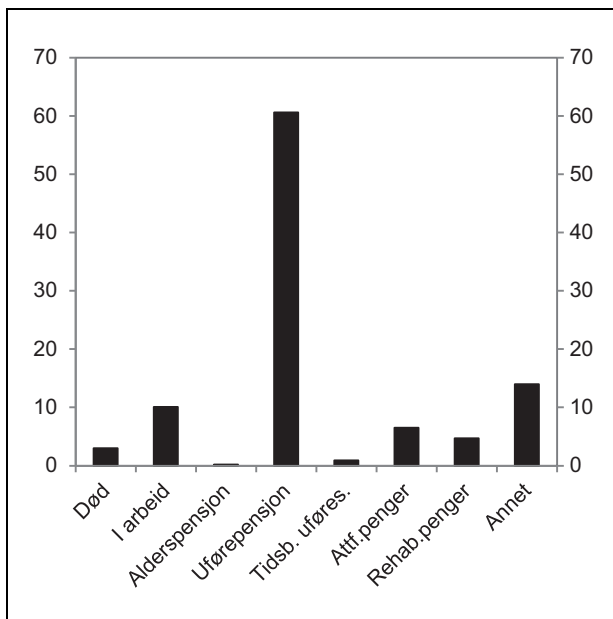
Figur 4.6 Nye uførepensjonister etter kjønn og alder. Antall. 2009.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

godt over halvparten av nye mottakere av uførepensjon over 55 år, mens en av fire var i alderen 62 til 67 år. Fem prosent var under 30 år.

Avsluttede tilfeller

I 2009 kunne 95 prosent av avsluttede tilfeller av uførepensjon forklares med dødsfall eller overgang til alderspensjon. Andelen har vært om lag



Figur 4.7 Status tre måneder etter avsluttet tidsbegrenset uførestønad. Avsluttet januar – november 2009. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

uendret siden 2001. Tre av fire med avsluttede tilfeller av uførepensjon gikk over på alderspensjon, mens en av fem døde. Kun 3 prosent hadde overgang til arbeid.

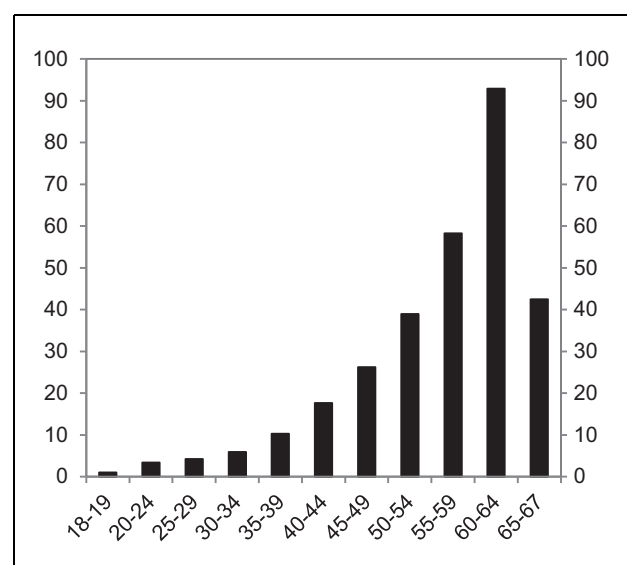
Figur 4.7 viser status tre måneder etter avsluttet tidsbegrenset uførestønad for personer som sluttet å motta ytelsen i 2009. Den største gruppen (60 prosent) har gått over på uførepensjon, mens 10 prosent er tilbake i jobb. 14 prosent av de som har avsluttet tidsbegrenset uførestønad er personer som ikke gjenfinnes i arbeid eller i stønadsregistrene. Disse kan være under utdanning, arbeidsledig, mottakere av sosialstønad, delta på kvalifiseringsprogrammet, bli forsørget privat, mv. (disse er inkludert i gruppen «annet» i figuren).

4.2.4 Aldersfordeling

Antall

Figur 4.8 illustrerer aldersfordelingen blant mottakere av uførepensjon ved utgangen av 2010. Antall mottakere av uførepensjon i de ulike aldersgruppene øker med alderen. Dette kan i stor grad forklares med at helsen svekkes med alderen.

Hovedtyngden av uførepensjonistene er 50 år eller eldre, mens de yngste utgjør en liten andel. Ved utgangen av 2010 var nær 80 prosent av alle uførepensjonistene 50 år eller eldre. Det har vært en sterk økning i antall uførepensjonister som er minst 50 år i perioden 2001–2010. Denne aldersgruppen som andel av alle uførepensjonistene økte med nær 10 prosentpoeng i løpet av disse ti



Figur 4.8 Aldersfordeling uførepensjon. Desember 2010. Antall i tusen.

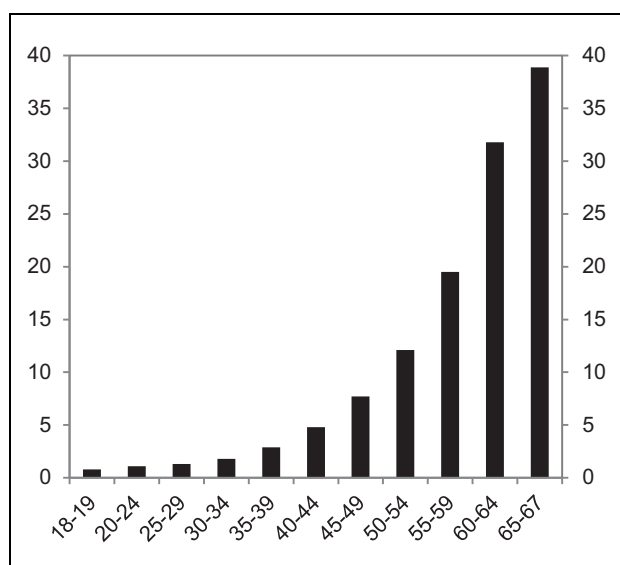
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

årene. Økningen i antall eldre uføre må ses i sammenheng med aldersendringene i befolkningen for øvrig. I denne perioden økte antall eldre i befolkningen kraftig, noe som ble gjenspeilet i økt antall uføre blant de eldste i arbeidsfør alder. Under tre prosent av alle uførepensjonistene var mellom 18 og 30 år i 2010. Dette er om lag som i 2001.

Andel

Figur 4.9 viser andelen av befolkningen i ulike aldersgrupper som mottar uførepensjon. Andelen uførepensjonister av befolkningsgruppen i samme alder øker med alderen. Blant befolkningen i alderen 65–67 år mottok nesten 40 prosent uførepensjon ved utgangen av 2010. De yngste uførepensjonistene utgjør en svært liten andel av befolkningsgruppen i samme alder. I aldersgruppen 18–19 år var 0,8 prosent av befolkningen mottakere av uførepensjon ved utgangen av 2010.

Som andel av befolkningen er mottakere av uførepensjon redusert fra 10,0 prosent ved utgangen av 2001 til 9,5 prosent ved utgangen av 2010. Det er imidlertid vanskelig å sammenlikne uføreandelen i perioden 2004 til 2010 på grunn av ordningen med tidsbegrenset uførestønad. For alle aldersgrupper bortsett fra de under 24 år var det en lavere andel av befolkningsgruppen i samme alder som mottok uførepensjon ved utgangen av 2010 enn på tilsvarende tidspunkt i 2001. Den største nedgangen fra 2001 til 2010 fant sted



Figur 4.9 Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper som mottar uførepensjon. Desember 2010. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

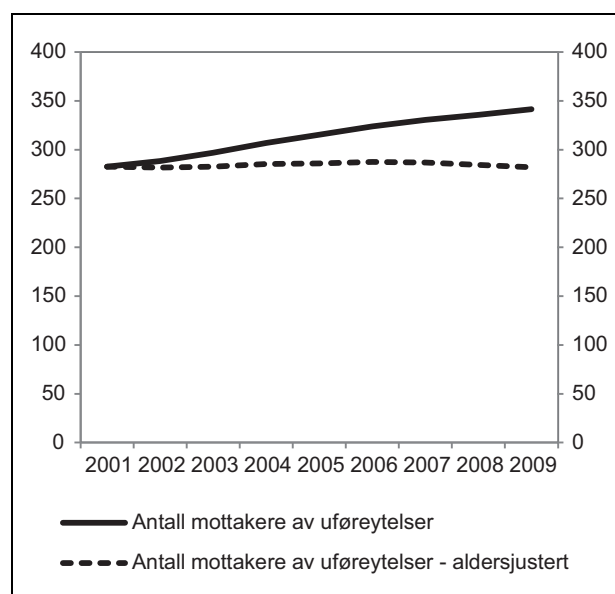
blant personer i alderen 60–67 år. Nedgangen for aldersgruppen 60–64 år var 3,9 prosentpoeng, mens nedgangen for aldersgruppen 65–67 år var 4,4 prosentpoeng. Blant personer under 30 år har andelen uførepensjonister økt marginalt fra 2001 til 2010. For de ulike aldersgruppene mellom 30 og 54 år har nedgangen vært om lag mellom 1 og 2,5 prosentpoeng.

Betydninger av endringer i befolknings sammensetningen

Den demografiske utviklingen med en økende andel eldre i befolkningen kan delvis forklare økningen i antall uføre fra midten av 1990-tallet fram til årtusenskiftet. I perioden fra årtusenskiftet og fram til i dag forklarer den demografiske utviklingen hele økningen i antall uføre.

Dette er basert på en forutsetning om konstante uførerater. Det er imidlertid grunner for at aldersstandardiserte uførerater burde blitt redusert over tid på grunn av faktorer som bedre helse og høyere utdanningsnivå, jf. avsnitt 4.3.2.

Figur 4.10 illustrerer utviklingen i antall mottakere av uføreytelser justert for demografiske endringer fra 2001 til 2009. Den heltrukne linjen i figur 4.10 viser utviklingen i antall mottakere av uføreytelser fra juni 2001 til juni 2009. Som omtalt ovenfor, har det vært en kraftig økning i antallet som mottar uføreytelser. I denne perioden økte antall mottakere med nærmere 60 000, fra om lag 280 000 til om lag 340 000. Dette innebærer en



Figur 4.10 Antall personer som mottar en uføreytelse (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). Juni 2001 – juni 2009. Antall i tusen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

vekst på rundt 21 prosent. Målt i forhold til befolkningen i alderen 18–67 år, økte den totale andelen personer med uføreytelser fra 10,2 prosent til 11,0 prosent.

En viktig forklaring på utviklingen i denne perioden er endringer i befolkningssammensetningen. De eldste aldersgruppene utgjorde i 2009 en større andel av befolkningen enn i 2001. Hovedårsaken til dette er at de store fødselskullene etter andre verdenskrig er blitt eldre og nærmer seg alder for overgang til alderspensjon.

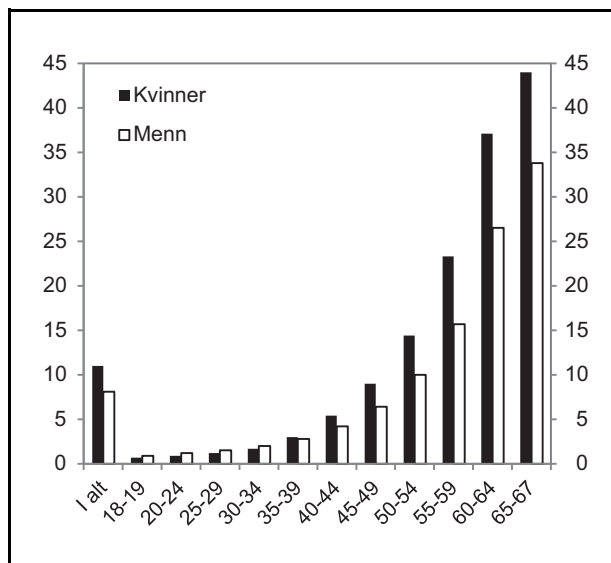
Dersom en tar hensyn til endringene i aldersstrukturen i befolkningen, gir utviklingen i antall mottakere av uføreytelser et noe annet bilde enn utviklingen som illustreres av den heltrukne linjen i figur 4.10. Den stiplede linjen i figuren angir antall mottakere av uføreytelser dersom alderssammensetningen i befolkningen hadde vært uendret siden 2001. Antall registrerte uførepensjonister i juni 2001 var 282 688 personer. Dersom en tar utgangspunkt i aldersstandardiserte uførerater og aldersjusterer³ tallene for juni 2009, finner en at 281 882 personer ville vært registrert med mottak av enten uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad på samme tidspunkt i 2009. Det vil med andre ord si at om befolkningssammensetningen og andelen uføre per alderstrinn hadde holdt seg uendret i perioden, ville det totale antallet personer på uføreytelser gått ned med om lag 800 personer fra 2001 til 2009.

4.2.5 Kjønnforskjeller

Det er flere kvinner enn menn som mottar uførepensjon. Ved utgangen av 2010 var 57 prosent av uførepensjonistene kvinner, mens 43 prosent var menn. Som andel av befolkningen i alderen 18–67 år, mottok 11,0 prosent av kvinnene uførepensjon, mens tilsvarende andel for menn var 8,1 prosent. Til sammenlikning var 9,5 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år mottakere av uførepensjon i desember 2010. Med unntak av aldersgruppene under 34 år, er uføreandelen blant kvinner høyere enn blant menn i alle aldersgrupper, jf. figur 4.11. Det er særlig i aldersgruppene fra 50 år og over at kvinners uføreandel er spesielt høy sammenliknet med menn.

Fra 1980 har det vært en overvekt av kvinner blant mottakerne av uføreytelser. Med unntak av på midten av 1980-tallet har det vært en kontinuerlig vekst fram til 2000 i andelen kvinner som mot-

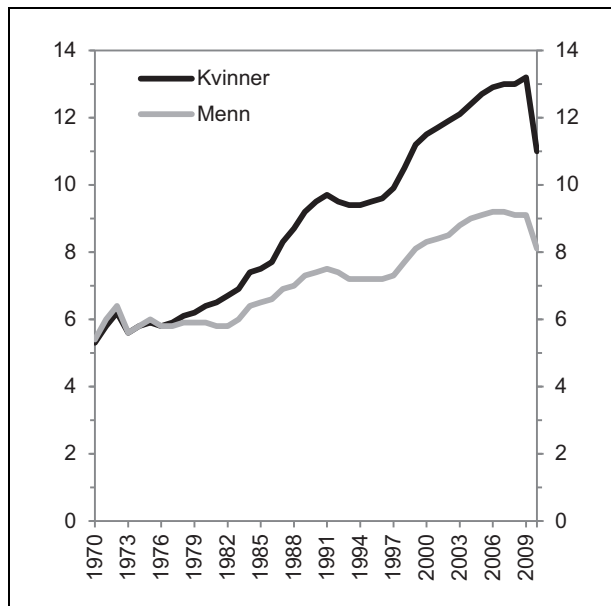
³ Se «Uførepensjonistenes tilknytning til arbeidslivet», Arbeid og Velferd 1/2010, Bråthen for nærmere beskrivelse av metode for beregningene.



Figur 4.11 Mottakere av uførepensjon etter kjønn som andel av befolkningsgruppen i samme alder. Prosent. Desember 2010

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

tar uføreytelser av alle uføremottakere. Fra 1980 til 2000 økte andelen fra 52 prosent til 57 prosent. Økningen i yrkesdeltakingen blant kvinner er en



Figur 4.12 Andel menn og kvinner av befolkningen¹ som mottar uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). 1970–2010. Prosent.

¹ Andelen uføremottakere er beregnet med utgangspunkt i relevant befolkning ved utgangen av året. Det har i perioden vært endringer i aldersgrensen for å få uførepensjon, og relevant befolkning er justert i henhold til endringene i reglene.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

av faktorene bak denne utviklingen. I 2009 var andelen 58,2 prosent, om lag som i 2000. Ved utgangen av juni 2010 var kvinneandelen redusert til 56,8 prosent. Nedgangen skyldes først og fremst at personer som tidligere mottok tidsbegrenset uførestønad fra 1. mars 2010 ikke lenger inngår i statistikken over uføreytelser. Overrepresentasjonen blant kvinner var høyere blant mottakere av tidsbegrenset uførestønad enn for uførepensjon.

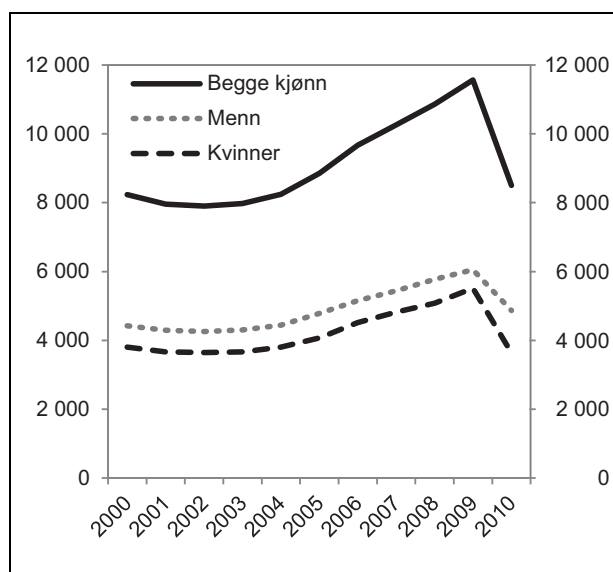
Figur 4.12 viser andel mottakere av uføreytelser etter kjønn i prosent av befolkningen fra 1970 fram til 2010. På nesten hele 1970-tallet var uføreraten tilnærmet lik for kvinner og menn, men siden 1977 har det vært en overvekt av kvinner som andel av befolkningen som mottar uføreytelser. Med unntak av en liten utflatning på midten av 1990-tallet, har det vært en kontinuerlig vekst fram til 2009 i antall kvinner som andel av befolkningen som mottar uføreytelser. For menn har andelen uføremottakere økt siden begynnelsen av 1980-tallet, men økningen har vært langt svakere enn for kvinner. Både på midten av 1990-tallet og i perioden fra 2004–2009 var det en liten utflating i uføreandelene for menn. Uføreandelen for både menn og kvinner falt fra 2009 til 2010 som følge av innføringen av arbeidsavklaringspenger.

4.2.6 Nærmere om mottakere under 30 år

Figur 4.13 og figur 4.14 viser henholdsvis utviklingen i antall mottakere av uføreytelser og antall mottakere av uførepensjon under 30 år fra 2000 til 2010. I perioden 2000–2003 og i 2010 er linjene i figur 4.13 og figur 4.14 identiske. Som følge av at tidsbegrenset uførestønad inngikk i statistikken for uføreytelser i perioden fra 2004 til 2009, er linjene i figurene ulike i disse årene.

Fra 2004 til 2009 var det en kraftig økning i antallet mottakere av uføreytelser under 30 år, se figur 4.13. Fra utgangen av 2000 til utgangen av 2009 steg antallet under 30 år som mottok uføreytelser med 3 300 personer, fra om lag 8 200 til 11 600. Dette tilsvarer en økning på 41 prosent. Andelen med uføreytelser under 30 år som andel av befolkningen i samme aldersgruppe økte fra 3,0 prosent til 4,3 prosent i perioden fra 2000 til 2009. Økningen skyldes i sin helhet en økning av unge med tidsbegrenset uførestønad. Det er flere og sammensatte årsaker til at antallet og andelen unge som mottar uføreytelser har økt de seneste årene. I avsnitt 4.3 drøftes dette nærmere.

Antallet mottakere av uføreytelser under 30 år falt kraftig fra 11 600 personer i 2009 til 8 500 personer i 2010. Nedgangen skyldes at mottakerne av

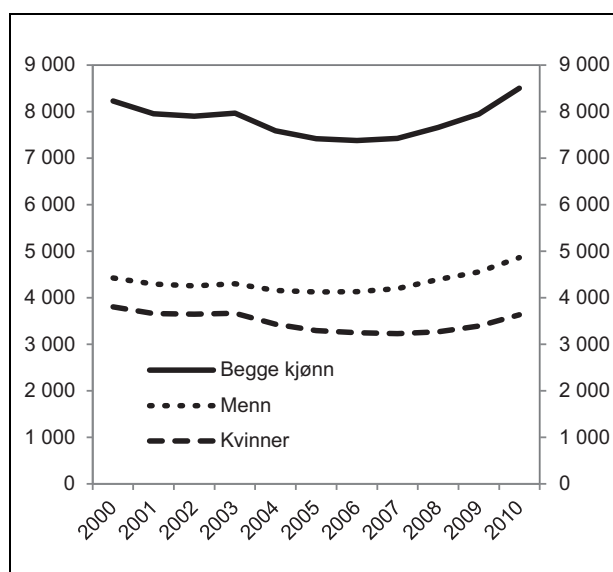


Figur 4.13 Antall mottakere av uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad) under 30 år. 2000–2010.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

tidsbegrenset uførestønad ble overført til arbeidsavklaringspenger, og derfor ikke lenger inngår i uførestatistikken.

For mottakere av uførepensjon under 30 år (figur 4.14), har utviklingen fra 2000 til 2009 vært en noe annen enn for uføreytelser samlet. Antall uførepensjonister under 30 år var noe lavere i 2009 sammenliknet med 2000. For menn steg imidlertid antallet noe i denne perioden, mens antall kvinner falt noe. I 2010 økte antall motta-



Figur 4.14 Antall mottakere av uførepensjon under 30 år. 2000–2010.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

kere av uførepensjon, og antall mottakere under 30 år er igjen høyere enn i 2000.

Figur 4.14 viser at antallet uførepensjonister under 30 år ble redusert fra 2004. Nedgangen må ses i sammenheng med innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004. Mange unge uføre som tidligere ville fått innvilget uførepensjon fikk i stedet tidsbegrenset uførestønad. Fallet i antall uførepensjonister fra 2004 skyldes derfor i all hovedsak innføringen av tidsbegrenset uførestønad.

Fra 2007 har antallet uførepensjonister under 30 år økt, og økningen var spesielt høy i 2010. Veksten kan ha sammenheng med at flere som fikk innvilget tidsbegrenset uførestønad har gått ut stønadsperioden på maksimalt fire år, og deretter fått innvilget uførepensjon. Av de under 30 år med avgang fra tidsbegrenset uførestønad i 2009 gikk i overkant av 40 prosent over på uførepensjon. Veksten blant mottakere av tidsbegrenset uførestønad under 30 år fra 2004 til 2009 kan på sikt derfor føre til at antallet uførepensjonister under 30 år vil fortsette å øke i årene som kommer.

Antall uførepensjonister under 30 år som andel av befolkningen i samme aldersgruppe har vært relativt stabil fra 2000 til 2010. Ved utgangen av 2010 var andelen 3,2 prosent. Fra utgangen av 2000 til utgangen av 2010 ble andelen redusert fra 3,7 prosent til 3,6 prosent for menn, mens andelen økte fra 2,5 prosent til 2,8 prosent for kvinner.

Av alle uførepensjonister utgjør mottakerne under 30 år en liten andel. Ved utgangen av 2010 var 2,8 prosent av alle uførepensjonister under 30 år. Dette er noe lavere enn i 2000.

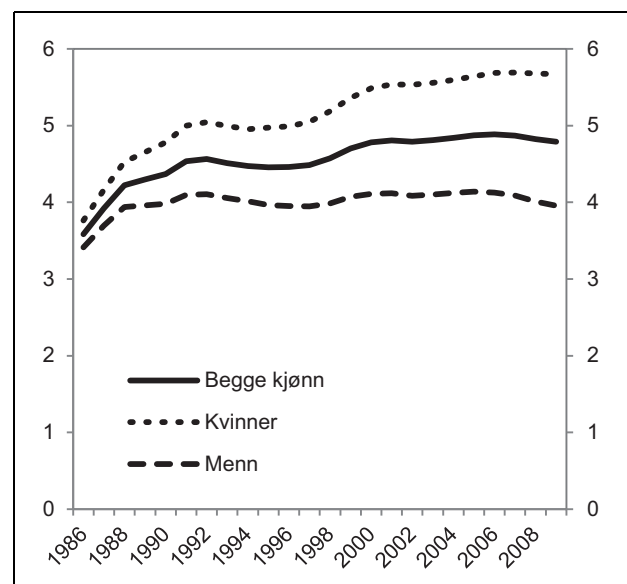
4.2.7 Forventet antall år som mottaker av en uføreytelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet⁴ gjennomsnittlig forventet antall år som mottaker av uføreytelser fra 1986 til 2009, se figur 4.15. Beregningen illustrerer et mål på nivået av mottak av uføreytelser som tar hensyn til den demografiske utviklingen i befolkningen og hvor lenge mottakerne av uføreytelser faktisk mottar en uføreytelse.

Forventet antall år som ufør har økt kraftig fra 1986 til 2009. I 1986 kunne en 17-åring forvente å tilbringe 3,6 år som ufør. I 2009 hadde antall år en kan forvente å tilbringe som ufør økt med 34 prosent til 4,8 år.

En stor del av denne økningen fant sted fra 1986 til 1991. I denne perioden økte antall år en kan forevente å tilbringe som ufør med 27 prosent. I samme periode økte antall uførepensjonister fra om lag 194 000 til nær 239 000, dvs. med 23 prosent. I 1991 ble det foretatt en innstramming i de medisinske vilkårene for rett til uførepensjon, noe som førte til at antall uføre sank i årene fram mot 1994. En trygderettskjennelse i 1995 førte til at praksisen igjen ble liberalisert, og antall uføre begynte deretter å øke igjen. Siden årtusensskiftet har utviklingen vært relativt flat, og fra 2006 til 2009 har antall beregnede år som ufør avtatt noe. Antall uføre har økt i perioden, men økningen er noe mindre enn hva den demografiske utviklingen skulle tilsi, jf. avsnitt 4.2.2.

Dersom en ser på utviklingen i perioden 2004–2009 har forventet antall år som mottaker av uføreytelser økt med 1,7 prosent for kvinner, mens det har vært en reduksjon på 2,4 prosent for menn. Økningen har vært stor, og mye kraftigere for kvinner enn for menn dersom en ser på hele perioden under ett. Økningen i antall år som ufør for menn var 16 prosent fra 1986 til 2009, mens økningen for kvinner var i overkant av 50 prosent. Den sterke økningen blant kvinner skyldes i stor grad økt kvinnelig yrkesdeltaking. Mens forventet antall år i arbeid har økt med 11,5 år for kvinner fra 1986 til 2008, har tilsvarende økning for menn vært om lag ett år. For en gitt uførerate vil økt yrkesdeltaking blant kvinner tilsi at flere vil motta



Figur 4.15 Forventet antall år som mottaker av en uføreytelse (uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad) ved 17 år. Justert for uføreggrad. 1986–2009.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

⁴ Se «Halvannet år i arbeid for hvert år som pensjonist», *Arbeid og Velferd 2/2010*, Lien for nærmere beskrivelse av datagrunnlag og metode for beregningene.

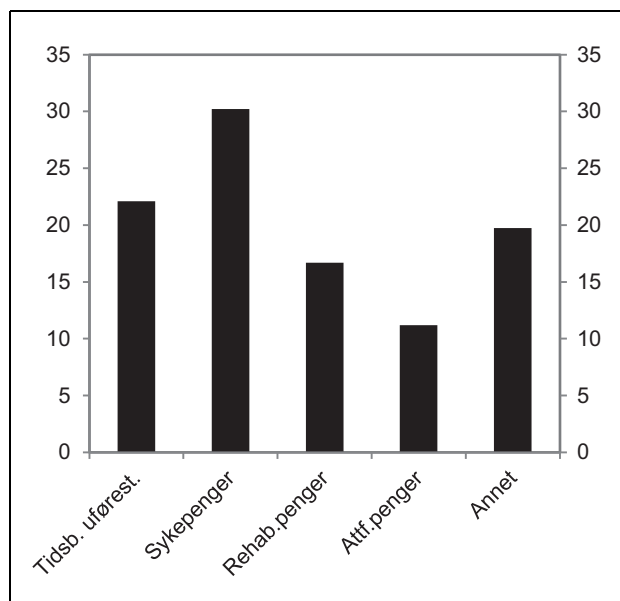
uføreytelser. Siden kvinner gjennomgående har høyere uførerater enn menn, vil også økt sysselsetting blant kvinner isolert sett gi en høyere uføerate for befolkningen som helhet.

Endringer i forventet antall år som mottaker av uføreytelser påvirkes også av når uførheten inntreffer. Dersom uførepensjoneringen blant unge øker, slår dette mye sterkere ut i tallene enn dersom økningen skjer i de eldste aldersgruppene.

4.2.8 Forløp fram til uførepensjon

Et typisk trygdeforløp for en mottaker av uførepensjon starter ofte med en periode med mottak av sykepenger. Dersom personen ikke har kommet tilbake i arbeid innen ett år, er sykepengerrettighetene brukt opp, og mange vil da gå over på arbeidsavklaringspenger. Det er også en del som har direkte overgang fra sykepenger til uførepensjon. Videre er det en del som aldri kommer inn i arbeidslivet, men som er arbeidsledig og/ eller mottar sosialhjelp i relativt lange perioder før overgang til uførepensjon.

Figur 4.16 viser hvilken status («inntektskilde») personer som ble innvilget uførepensjon i 2009 hadde tre måneder før innvilgelse. Med dette menes om stønadsmottakeren kom fra sykepenger eller andre ordninger som tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger eller attføringspenger. Personer som ikke har blitt gjenfun-



Figur 4.16 Status tre måneder før innvilgelse av uførepensjon. Nye mottakere i 2009. Prosent.

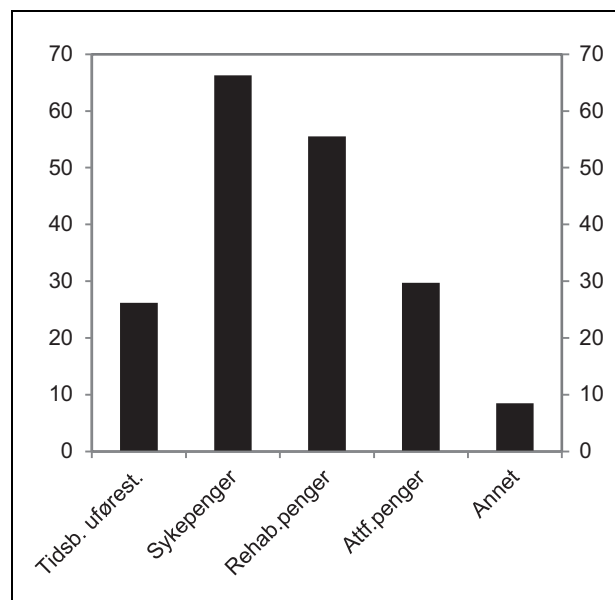
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

net i disse stønadsregistrene har vært under utdanning, i arbeid, arbeidsledig, mottatt sosialstønad, deltatt i kvalifiseringsprogrammet, blitt forsørget privat, mottatt foreløpig uførepensjon i periode i påvente av innvilgelse av uførepensjon etc. («annet»).

30 prosent av de som fikk innvilget uførepensjon i 2009 mottok sykepenger tre mnd. før innvilgelse av uførepensjon.⁵ Videre mottok 22 prosent tidsbegrenset uførestønad, 17 prosent rehabiliteringspenger og 11 prosent attføringspenger. Til sammen mottok halvparten av alle nye uførepensjonister i 2009 en ytelse som i dag ville vært klassifisert som arbeidsavklaringspenger. Nær en av fem har ikke blitt gjenfunnet i disse registrene («annet») tre måneder før innvilgelse.

Andelen som kommer fra sykepenger øker med alderen, mens andelen som kommer fra attføringspenger avtar med alderen. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom kjønnene.

Figur 4.17 viser hvilke ytelser nye mottakere av uførepensjon i 2009 mottok de siste fem årene før innvilgelse av uførepensjon. To av tre stønadsmottakere hadde en periode med sykepenger bak seg. Over halvparten mottok rehabiliteringspenger. Videre mottok en av fem tidsbegrenset uførestønad, og i underkant av 30 prosent mottok attføringspenger.



Figur 4.17 Mottak av andre ytelser siste fem år før innvilgelse av uførepensjon. Nye mottakere i 2009. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

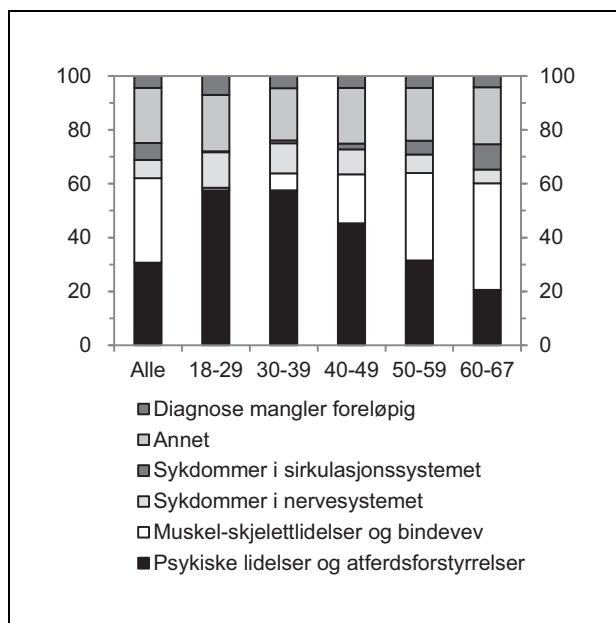
⁵ For å være registrert som mottaker av sykepenger må varigheten av sykefraværet ha vært over 16 dager.

4.2.9 Diagnosesammensetning

Figur 4.18 viser ulike diagnosegrupper for alle uførepensjonister fordelt etter alder. «Muskel-/skjelettlidelser og bindevev» og «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» er de to største diagnosegruppene blant mottakere av uførepensjon. Om lag to tredjedeler av alle uførepensjonister har en diagnose som er klassifisert innen en av disse diagnosegruppene. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til diagnosekodene siden det vil være innslag av skjønsmessig fastsetting på grunn av sammensatte og/eller uklare lidelser ut fra pasientens egen rapportering. Diagnosesammensetningen har vært relativt stabil over tid.

Av alle uførepensjonistene var 31 prosent innenfor diagnosegruppen «muskel-/skjelettlidelser og bindevev» i 2009. Undergruppen «ryggsykdommer» utgjorde videre 13 prosent (andel av alle). Nær 31 prosent av uførepensjonistene faller inn under diagnosegruppen «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» som er den nest største gruppen. Innenfor denne diagnosegruppen er «nevroser og atferds- og personlighetsforstyrrelser» den største undergruppen; gruppen utgjør 15 prosent av alle mottakerne av uførepensjon.

Det er tydelige kjønnsforskjeller i diagnosesammensetningen. Kvinner har en klart høyere andel med muskel- og skjelettlidelser, mens menn har en klart høyere andel med psykiske lidelser. Videre har menn en høyere andel med diagnoser



Figur 4.18 Mottakere av uførepensjon etter diagnose og alder. 2009. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

innen sirkulasjonssystemet, som for eksempel hjerte-/karlidelser. Forskjellen i andelen kvinner med muskel- og skjelettlidelser sammenliknet med menn er spesielt stor blant de over 40 år. Når det gjelder kjønnsforskjellene i andeler med psykiske lidelser, er denne størst i aldersgruppene under 50 år.

I tillegg til kjønnsforskjeller i diagnosesammensetningen, er det store forskjeller mellom de ulike aldersgruppene. Grovt sett er det slik at andelen med muskel-/skjelettlidelser og diagnoser innen sirkulasjonssystemet øker med alderen, mens andelen med psykiske lidelser og lidelser i nervesystemet reduseres med økt alder. Dette gjelder både for kvinner og menn. I 2009 hadde nærmere seks av ti uførepensjonister under 40 år en diagnose innenfor gruppen «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser». Aldersforskjellene kan antakelig i noen grad forklares med at visse typer lidelser gir uførhet tidligere i livet enn andre.

4.2.10 Geografiske variasjoner

Det er store geografiske forskjeller i uførepensjonering. Figur 4.19 viser forskjellen i andelen uføre mellom fylkene.

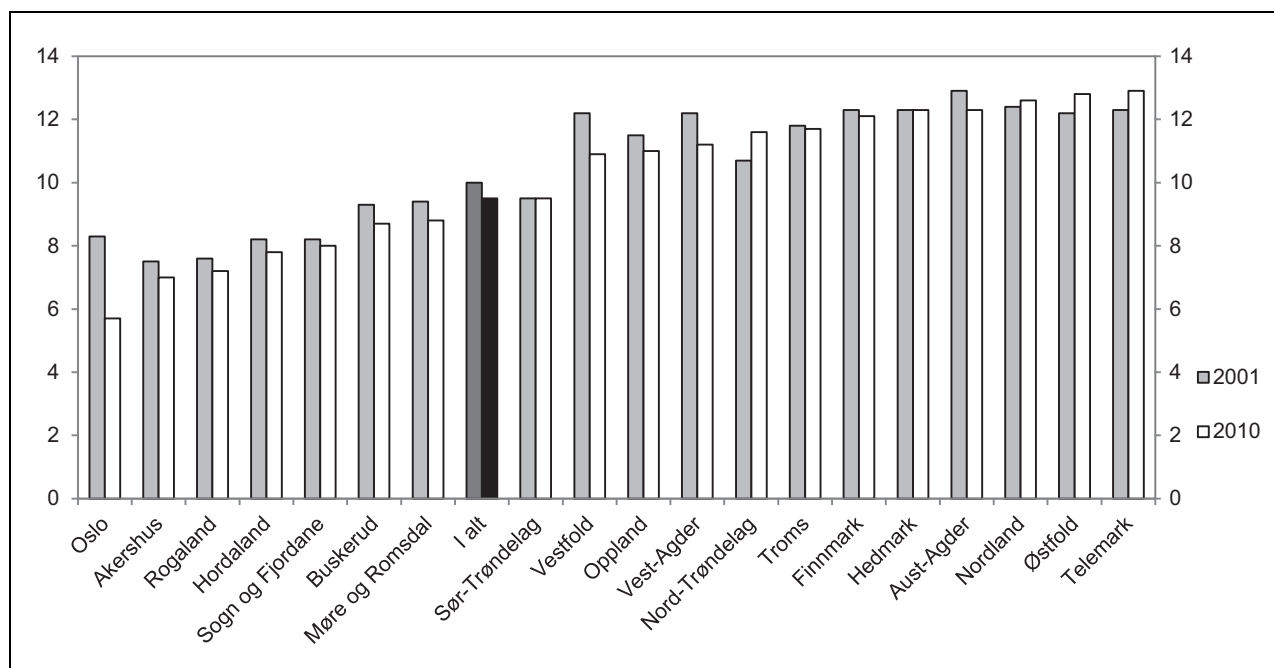
I 2010 varierte andelen i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder fra 5,7 prosent i Oslo til 12,9 prosent i Telemark. I tillegg til Oslo skiller Akershus og Rogaland seg ut med en lav uføreandel, mens Østfold, Nordland, Aust-Agder, Hedmark og Finnmark, har en uføreandel over 12 prosent. Forskjellene er relativt stabile over tid. Det er også viktig å presisere at det er store geografiske forskjeller innad i fylkene.

4.2.11 Nivå på ytelsen og gradering

Nivå på ytelsen

Gjennomsnittlig uførepensjon for alle uførepensjonister var 170 000 kroner ved utgangen av 2009, mens gjennomsnittlig uførepensjon for personer med full uførepensjon var 184 000 kroner. Dersom en korreterer for uføregrad⁶, var gjennomsnittlig uførepensjon 185 000 kroner. Ved utgangen av 2009 var minstepensjonen for enslige uføre 144 000 kroner, mens satsene for minstepensjon for gifte/samboende var mellom 116 000 og 133 000 kroner. I 2009 utgjorde maksimal uførepensjon med dagens opptjeningsregler 287 000 kroner for enslige og 276 000 kroner for gifte/

⁶ Utregnes som om alle med gradert uførepensjon mottar full uførepensjon.



Figur 4.19 Mottakere av uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad) som andel av befolkningen i fylket. Tall ved utgangen av 2009 og 2010.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

samboende. Etter trygdeoppgjøret i 2010 er satsen for enslige minstepensjonister 151 272 kroner, mens satsen for gifte/samboende er mellom 120 276 og 139 932 kroner.

I 1980 var gjennomsnittlig uførepensjon 122 000 kroner målt i 2009-kroner, dvs. justert med økningen i G fra 1980 til 2009. Dette innebærer at gjennomsnittlig uførepensjon har økt med vel 40 prosent på 30 år. Økningen skyldes blant annet at de uføre har høyere opptjening i forkant av uførepensjoneringen nå enn for 30 år siden. I 1980 var over halvparten av uførepensjonistene minstepensjonister, mens om lag en av fem uførepensjonister var minstepensjonister i 2009. Mye av økningen fra 1980 til 2009 skyldes også at nivået på minstepensjonen har økt: I 1980 var minstepensjonen 1,44 G for enslige, mens den var 1,97 G i 2009. Fra og med 2010 er minstepensjonen for enslige 2 G.

I 2009 var gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt for personer i alderen 17–69 år som hadde inntekt 339 000 kroner. Dette innebærer at den gjennomsnittlige uførepensjonen utgjorde om lag halvparten av gjennomsnittslønnen for personer med pensjonsgivende inntekt. Uførepensjon skattlegges mildere enn arbeidsinntekt, og forskjellene etter skatt mellom uførepensjonister og arbeidføre er derfor noe lavere enn dette. Sammenliknet med 1980 har forskjellene mellom gjennomsnittlig uførepensjon og gjennomsnittlig pensjonsgivende

inntekt i befolkningen blitt redusert. I 1980 utgjorde gjennomsnittlig uførepensjon 43 prosent av pensjonsgivende inntekt for personer i alderen 17–69 år som hadde inntekt.

Gradering

Om lag 241 000 av 294 000 uførepensjonister mottok 100 prosent uførepensjon ved utgangen av 2009, se tabell 4.1. Dette tilsvarer 82 prosent av alle uførepensjonistene. Kun 18 prosent av uførepensjonistene mottok en gradert ytelse. Av disse hadde over halvparten en gradering på 50 prosent. Av alle uførepensjonister hadde 8 prosent en gradering mellom 50 og 100 prosent.

Det er et vilkår for å få uføreytelse at arbeids- og inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten. Ved tilståelse av uførepensjon er derfor laveste mulig gradering 50 prosent. Mottakere av uførepensjon med hvilende pensjonsrett som trapper opp arbeidsinnsatsen, kan imidlertid beholde ytelsen med en uføregrad ned til 20 prosent. I 2009 var det kun 1 132 uførepensjonister, eller 0,4 prosent av alle uførepensjonistene, som hadde en uføregrad som var lavere enn 50 prosent.

Kvinner har i større grad enn menn gradert uførepensjon. I 2009 mottok 78 prosent av kvinnelige uførepensjonister 100 prosent uførepensjon, mens tilsvarende tall for menn var 86 prosent.

Tabell 4.1 Uføregrad blant uførepensjonister.
30. juni 2010

Uføregrad	Antall	Andel
100 %	241 030	81,9
80–99 %	8 505	2,9
51–79 %	15 449	5,3
50 %	28 052	9,5
Under 50 %	1 132	0,4
I alt	294 168	100,0

Sett i forhold til det totale antallet uførepensjonister er det en svært liten andel av uførepensjonistene som får redusert sin uføregrad i løpet av et år. I løpet av 2009 gjaldt dette 1 694 personer. Mange av de som prøver seg i arbeid har inntekt innenfor friinntekten på 1 G, og får dermed ikke endret uføregrad ved økt arbeidsinnsats.

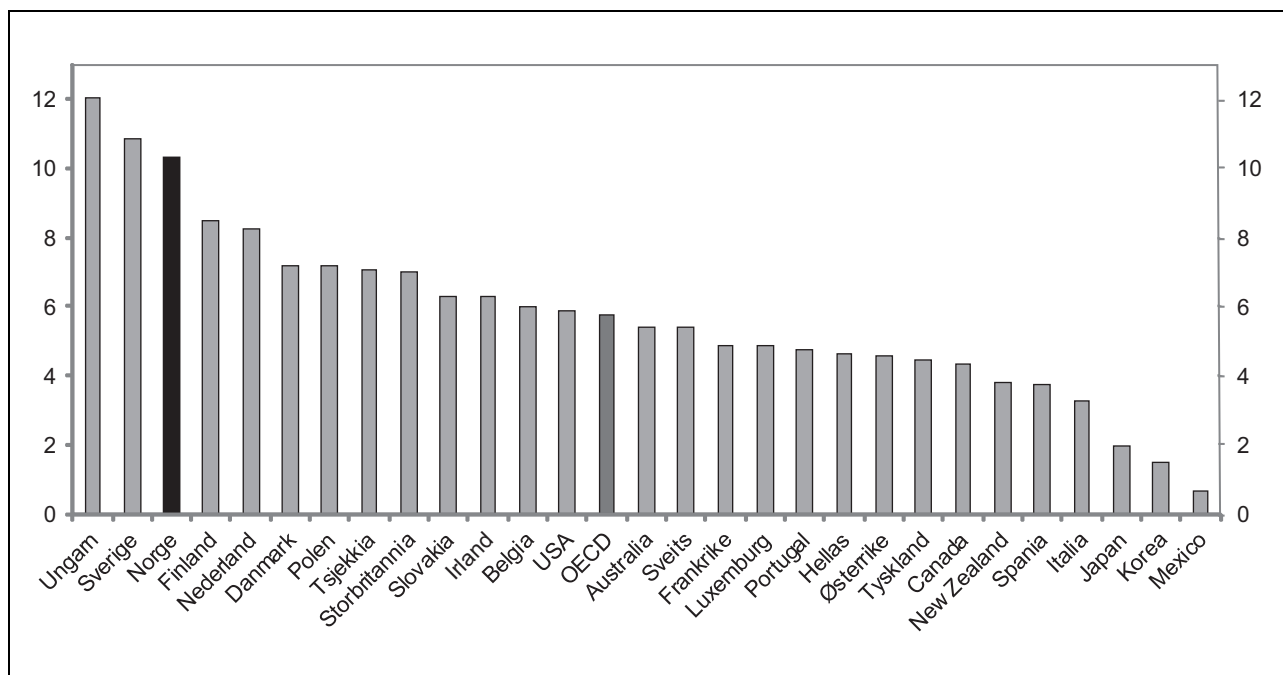
4.2.12 Internasjonal sammenlikning

Internasjonale sammenlikninger av samfunnsmessige forhold som rangerer land etter endimensionale kriterier vil som oftest gi et partielt og forenklet bilde av virkeligheten. Det er store forskjeller mellom trygdesystemene i ulike land. Uføre-

ordningene i de ulike landene er innrettet forskjellig, bl.a. hvor strenge inngangskriteriene er, kompensasjonsgrad og hvilke andre helserelaterede ytelser de ulike landene har. I tillegg er alderspensjonsordningene ulikt utformet, og pensjonsalderen varierer betydelig. Dette gjør internasjonale sammenlikninger av uføreordninger krevende, og det er derfor knyttet stor usikkerhet til slike sammenlikninger.

Norge har et høyere nivå av uføre, både totalt og for ulike aldersgrupper, sammenliknet med andre land med tilsvarende demografisk utvikling og nivå på yrkesdeltakelsen. Figur 4.20 viser andelen av befolkningen mellom 20 og 64 år som mottok uføreytelser i OECD-området i 2007. I OECD-området er Norge det landet som har den tredje høyeste andelen uføremottakere (i tallene inngår både uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad). Ungarn har den høyeste andelen, mens alle de nordiske landene med unntak av Island er blant de seks landene hvor uføreandelene er høyest. Det understrekes at tallene er vanskelig sammenliknbare. Pensjonsalderen varierer mye mellom land. Norge har en relativt høy pensjonsalder.

Selv om Norge har en høy andel uføre, er andelen sysselsatte i Norge høy sammenliknet med andre land. I 2009 var Norge det landet i verden med den tredje høyeste sysselsettingsandelen blant personer i aldersgruppen 15–64 år⁷. Kun Sveits og Island hadde høyere sysselsetting en



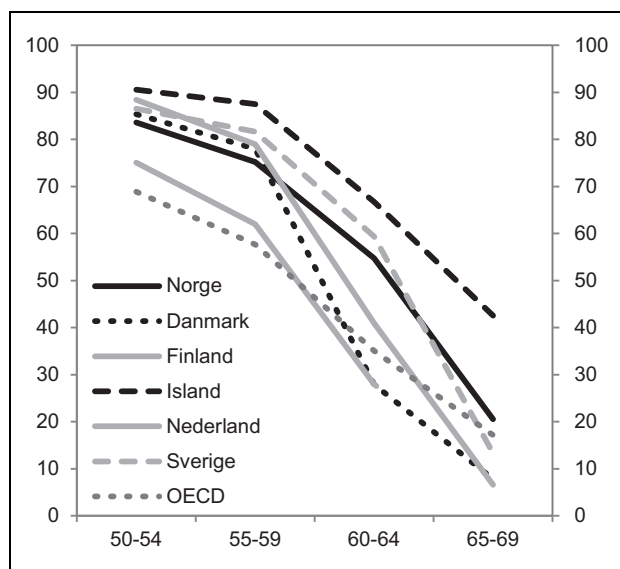
Figur 4.20 Andel av befolkningen i alderen 20–64 år som mottar uføreytelser. 2007¹

¹ Tall for Danmark, Slovakia, USA, Italia og Japan fra 2006. Tall for Luxembourg fra 2005. Tall for Frankrike fra 2004.
Kilde: OECD Sickness, disability and work, Keeping on track the economic downturn, 2009

Norge i denne aldersgruppen. Noen få land har like høy sysselsetting blant menn som i Norge, mens sysselsettingen blant kvinner er lavere i alle land unntatt Island. For aldersgruppen 50–69 år var sysselsettingsandelen 66 prosent for kvinner og menn samlet. Blant befolkningen over 50 år er det kun Island og New Zealand som hadde høyere sysselsetting enn Norge i 2009.

Figur 4.21 og figur 4.22 viser yrkesdeltakelsen blant personer fra og med 50 år til 70 år i Norge og i enkelte andre land. Yrkesdeltakelsen regnes som arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder. Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige, dvs. personer som er i arbeid eller tilbyr arbeidskraft.

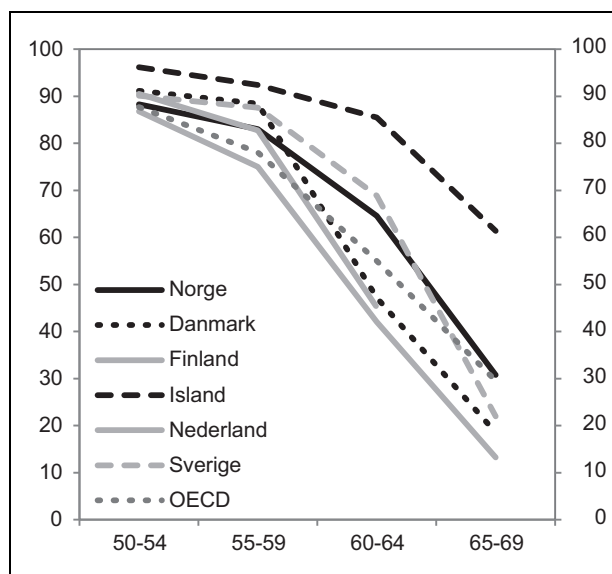
Sammenliknet med landene i figurene peker Norge seg ut som et land med høy yrkesdeltakelse først og fremst for befolkningen over 60 år. Dette gjelder både for menn og kvinner. Norge har den nest høyeste yrkesdeltakelsen etter Island i aldersgruppen 65–69 år. Norge og Island var landene med høyest formell pensjonsalder i 2009 (67 år). Dette kan være en viktig forklaring på hvorfor Norge ligger høyt i en internasjonal sammenheng akkurat for denne aldersgruppen. Det er likevel et moment i denne sammenheng at målt i timeverk pr. sysselsatt kommer Norge betydelig lavere ut i internasjonale sammenlikninger, bl.a. som følge av høyt omfang av deltid. Norge



Figur 4.21 Yrkesdeltakelse blant ulike aldersgrupper i ulike land. Kvinner. 2009

Kilde: OECD

⁷ Sysselsatte er personer med inntektsgivende arbeid. Sysselsettingsandelen regnes som andel sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.



Figur 4.22 Yrkesdeltakelse blant ulike aldersgrupper i ulike land. Menn. 2009

Kilde: OECD

har lav gjennomsnittlig arbeidstid sammenliknet med mange andre OECD-land.

I internasjonale sammenlikninger kommer Norge ut som et land der yrkesdeltakelsen er høy. Det er særlig kvinners og eldres yrkesdeltakelse som er høy i Norge sammenliknet med andre land. Sammenliknet med mange andre land er Norge et land som *både* har mange i arbeid og mange på trygd. Det som da ikke kommer direkte fram er at det i Norge er få som er hjemmeværende og blir forsørget av ektefelle/familie, og at det er relativt få som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt, særlig over tid. I Norge er også den formelle pensjonsalderen høy sammenliknet med andre land. Internasjonale sammenlikninger fanger imidlertid ikke opp at det kan være forskjeller i ordninger mellom land.

Norge har likevel en høy andel uføre, både totalt og for ulike aldersgrupper, også sammenliknet med andre land med tilsvarende demografisk utvikling og nivå på yrkesdeltakelsen. Dette tilsier at en bør vurdere å iverksette tiltak som reduserer andelen av befolkningen som faller utenfor arbeidslivet som følge av helsemessige problemer. En slik utvikling vil gi store gevinster, både samfunnsøkonomisk og for den enkelte.

4.3 Årsaker til uførepensjonering

4.3.1 Innledning

Ved utgangen av 2009 mottok nær 350 000 uføretelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestø-

nad). Dette tilsvarer om lag 11,1 prosent av befolkningen fra 18 til 67 år. Nivået er høyt, og det har vært en kraftig økning i antall mottakere i de senere år. Alderssammensetningen i befolkningen er en viktig bakgrunn for utviklingen i antall mottakere av uføreytelser. En stadig økende andel eldre i befolkningen, kombinert med høy sysselsetting i de eldste aldersgruppene, vil isolert sett gi en økning i antall mottakere av uføreytelser. Når befolkningen eldes, vil uføreandelen i befolkningen øke selv om de aldersbestemte uføreandelen er uendret. Økningen i antall mottagere av uføreytelser i perioden 2001–2009, må derfor ses i sammenheng med endret alderssammensetning. I denne perioden har veksten i antall uføre faktisk vært noe lavere enn det endringen i alderssammensetningen isolert sett tilsier ved uendrede uføreandeler.

Selv om utviklingen det siste tiåret i all hovedsak må ses i sammenheng med demografiske forhold, er det likevel en stor andel av befolkningen som av helsemessige årsaker ikke kan forsørge seg gjennom inntektsgivende arbeid. Tiltak som bidrar til å redusere denne andelen vil gi store gevinster, samfunnsøkonomisk, statsfinansielt og ikke minst for den enkelte som rammes av helseproblemer.

Årsakene til at så mange blir uførepensjonerte er mange og sammensatte. Dette avsnittet ser på noen sentrale mulige forklaringer. Avsnittet bygger på tidligere gjennomganger, blant annet i forbindelse med Uførepensjonsutvalgets innstilling (NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre) og kunnskapsoppsummeringer i forbindelse Almlid-utvalgets innstilling (NOU 2010: 13 Arbeid for helse). De ulike mulige årsakene er ikke gjensidig utelukkende. Det kan være mer enn én årsak til at den enkelte blir ufør, og de ulike årsakene kan virke sammen og forsterke hverandre. Det er en omfattende litteratur som belyser årsaker til uførepensjonering, men litteraturen gir i begrenset grad grunnlag for å trekke klare tallmessige konklusjoner om betydningen av hver av de mulige årsakene. Dette skyldes delvis at utviklingen trolig er påvirket av grunnleggende endringer i arbeidsliv, normer og holdninger, endringer som det til dels er vanskelig å dokumentere, og som det ikke er gjort nok forskning på.

Kunnskap om hvilke årsaker som gjør at så mange opplever at de ikke lenger har muligheten til å arbeide fullt, eller i det hele tatt, er sentralt for å finne effektive tiltak. Det er viktig med kunnskap om de helsemessige utfordringene, forebygging og behandlingsopplegg, men det er også vik-

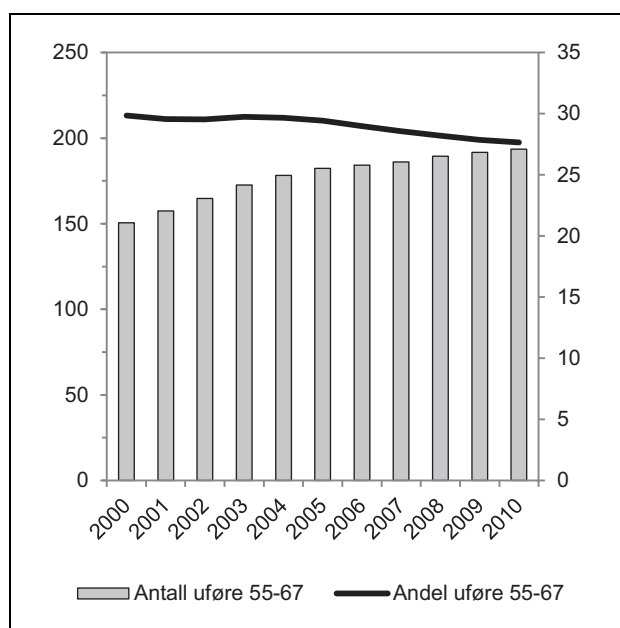
tig med kunnskap om hvordan helsemessige problemer blir møtt i arbeidslivet. Varige helseplager som ikke kan behandles, trenger ikke nødvendigvis bety at man på permanent basis skal holdes utenfor arbeidslivet. Videre er det viktig at helseplager ikke blir varige på grunn av manglende tilrettelegging på arbeidsplassen. Økende levealder må gå hånd i hånd med forlengede yrkeskarrierer for å opprettholde dagens inntektsnivå. Forlengede yrkeskarrierer øker igjen sannsynligheten for at det vil oppstå helsemessige problemer som potensielt varig kan svekke arbeidsevnen. For å hindre at like mange som i dag, eller flere, av helsemessige grunner stenges ute fra arbeidslivet, til store kostnader for den enkelte og for samfunnet, må man i større grad enn i dag svare på slike utfordringer gjennom behandling, omstilling og tilrettelegging, ikke gjennom varig tilbaketrekking fra arbeidslivet og inntektsoverføringer. Vellykkede tiltak for å begrense antallet som av helsemessige årsaker ikke kan arbeide, stiller store krav til arbeidsgivere og myndigheter, men også til den enkelte som selv sagt også har et ansvar for å ta vare på egen helse.

4.3.2 Betydning av demografiske variabler

Punkt 4.2.4 viser at aldersfordelingen i befolkningen har stor betydning for utviklingen i antall mottakere av uføreytelser. Uføreratene er ulike for ulike aldersgrupper, og er høyere for eldre aldersgrupper. Dette har blant annet sammenheng med at helsen svekkes med alderen. Det tilsier at en stadig eldre befolkning, kombinert med høy sysselsetting blant de eldste, isolert sett vil gi en økning i antall mottakere av uføreytelser. Når andelen eldre i befolkningen øker, vil derfor normalt også uføre som andel av befolkningen øke. Likevel kan også uføreratene for aldersgruppene endres over tid, og et eventuelt fall i disse ratene kan bidra til å begrense en slik økning.

Siden 2000 har økningen i antall personer fra 55 til 67 år i befolkningen vært spesielt sterk. I figur 4.23 illustreres utviklingen i antall mottakere av uføreytelser i alderen 55–67 år og uføreandelen i samme aldersgruppe. Økningen i befolkningen i denne aldersgruppen har vært høyere enn økningen i antall mottakere av uføreytelser i perioden. I 2000 var 30 prosent av befolkningen i aldersgruppen 55–67 år mottakere av en uføreytelse, mens andelen var redusert til 28 prosent i 2010.

Punkt 4.2.5 viser videre at flere kvinner enn menn blir uføre. Andelen kvinner som mottar uførepensjon er høyere enn andelen for menn. At



Figur 4.23 Antall personer i alderen 55–67 år som mottar uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad) og andel i samme aldersgruppe som mottar uføreytelser, 2000–2010. Antall i tusen (venstre akse). Andel i prosent (høyre akse).

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kvinner i større grad mottar uførepensjon, kan ses på bakgrunn av at kvinner også har et gjennomgående høyere sykefravær. Vanlige forklaringer på kjønnsforskjeller i sykefravær er at de skyldes svangerskapsrelaterte lidelser, andre helseforskjeller, at kvinner lettere oppsøker helsevesenet, at kvinner er utsatt for en dobbel byrde med arbeid og ansvar for barn, og spesielle arbeidsbelastninger i yrker med stor andel kvinner. Almlidutvalget gjennomgikk kunnskapsstatus for kjønnsforskjeller i sykefraværet. Utvalget konkluderer med at mye av kjønnsforskjellene ikke kan forklares med utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap og at mye av årsaken til kjønnsforskjellene i sykefraværet er ukjent.

Andre mulige forklaringer til forskjell mellom uføreandelene mellom kjønnene kan knyttes til biologiske forskjeller, ulik sykdomsatferd og sosiokulturelle forskjeller. En medvirkende årsak til forskjell i andelene mellom kvinner og menn kan også være at kvinner ikke har samme mulighet (dvs. rettighet) til å ta ut AFP som menn. Det at kvinner blir tidligere uføre (i aldersgruppene over 30 år) og har lavere dødelighet i alle årsklasser, bidrar til en høyere kvinneandel.

En studie fra Frischsenteret fra 2006 analyserte hva som påvirket uførerisiko.⁸ Studien fant at 14 prosent av dem som var mellom 30 og 55 år i

1993, ble uføre i perioden 1993–2003, og at det var en klar kjønnsforskjell. Studien konkluderte med at kvinner i 2003 hadde 38 prosent større sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn menn. Videre viste studien at 25 prosent av forskjellene mellom menn og kvinner ble forklart ved andre variabler enn kjønn, for eksempel yrke.

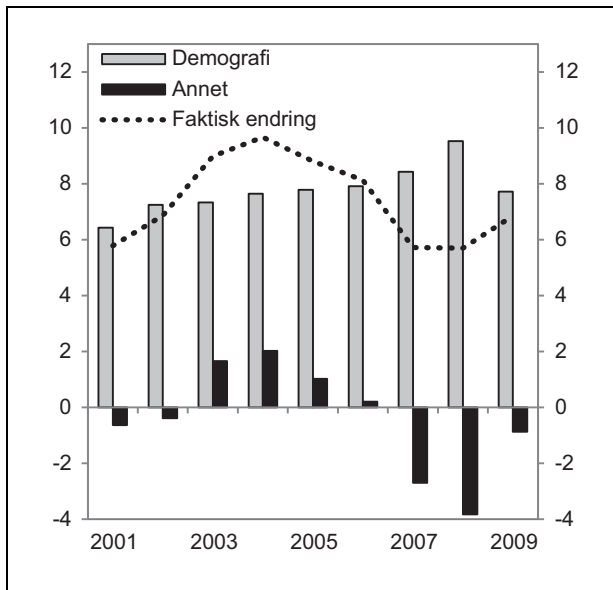
Kjønnsforskjellene i uføreandeler må ses på bakgrunn av kjønnsforskjeller i yrkesdeltakelse. Kvinnelig yrkesdeltakelse har økt sterkt de siste tiårene. Økt kvinnelig yrkesdeltakelse tilsier at flere vil motta uføreytelser, fordi det hovedsakelig er yrkesaktive som blir uføre. Fra 1986 til 2008 økte forventet antall år i arbeid for kvinner i gjennomsnitt med 11,5 år, mens tilsvarende økning for menn bare var om lag ett år.

Den relative økningen i uførepensjonering for kvinner sammenliknet med menn kan også skyldes at sykefraværet blant kvinner har økt mye relativt til menn. Dette vil igjen indirekte påvirke andelen som blir uføre, siden de fleste uføre har mottatt sykepenger i en periode i forkant av uføreytelsen. I 20-årsperioden fra 1989 til 2008 økte antall sykepengedager per lønnstaker med 37 prosent for kvinner, mens økningen for menn kun var fire prosent.

Når man ser på utviklingen i antall uføre, er det derfor viktig at man tar hensyn til kjønns- og alderseffekter. For å illustrere betydningen av endringene i alderssammensetningen i befolkningen, viser figur 4.24 utviklingen i antall mottakere av uføreytelser i perioden 2001–2009, dekomponert i demografiske og andre årsaker. De demografiske endringene er endringer som kun følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning, ved at de alders- og kjønns-spesifikke uføreratene er holdt konstante. Andre forhold er forskjellen mellom den faktiske utviklingen og utviklingen som følger av demografiske årsaker.

Figuren viser at hoveddelen av endringene i antall mottagere av uføreytelser på denne måten forklares ved demografiske endringer. Samtidig har andre forhold bidratt til å trekke uføreratene nedover. Man kan imidlertid ikke slå seg til ro med at utviklingen i antall mottagere av uføreytelser hovedsakelig skyldes demografiske forhold. Økningen i utdanningsnivået i befolkningen bidrar normalt sett til en reduksjon i antall mottagere. En ny studie tar hensyn til effekten av økt utdanningsnivå og konkluderer med at den sterke veksten i uførerater fra 1994 til 2006 må søkes i

⁸ Fevang, E. og K. Røed (2006), Veien til uføretrygd i Norge. Frisch-rapport 10/2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.



Figur 4.24 Årlig endring i antall mottagere av uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad) (linje) og beregnet årlig endring som kan forklares med demografi og andre forhold. Antall i tusen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

mekanismer som fører til økt uførerisiko gitt personers alder og utdanning.⁹

Selv om helse svekkes med alderen, er det likevel et betydelig problem både for den enkelte og for samfunnet at nærmere 30 prosent av alle personer i alderen 55–67 år er uføre. Utviklingen i antall eldre som blir uføre må også ses i sammenheng med blant annet utvikling i folkehelsen og arbeidsmiljø. Dette må møtes med tilrettelegging, behandling og omstilling, spesielt rettet mot eldre arbeidstakere.

4.3.3 Andre årsaker

En rekke studier har dokumentert hvordan sannsynligheten for å bli ufør henger sammen med ulike statistiske bakgrunnsvariabler. Studien fra Frischsenteret i 2006 finner for eksempel at andelen som blir uføre er langt høyere blant de med kort utdanning enn blant de med lang utdanning.¹⁰ Videre viser en undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå om uførepensjonisters bakgrunn at andelen som blir uføre er høyere i lavinntektsyr-

ker enn i andre yrker.¹¹ Avsnitt 4.2.10 viser også at det er store geografiske forskjeller: antall uføre som andel av befolkningen i hvert enkelt fylke varierer mellom 6 og 13 prosent. Slike rent statistiske sammenhenger forteller imidlertid ikke hva som er årsaken til at noen blir uføre.

Helse

For å ha rett på uførepensjon, må man ha en varig sykdom, skade eller lyte. Sykdom må ha medført en varig funksjonsnedsettelse og må være hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt for at man skal ha rett på uførepensjon. Helse er altså helt sentralt i regelverket. Helsemessige forhold er dermed en naturlig mulig forklaring på det høye antallet uførepensjonister i Norge.

Det er godt dokumentert at befolkningens levealder øker. Videre har både folkehelsen og den fysiske funksjonsevnen stadig blitt bedre. Statistisk sentralbyrås helse- og levekårsundersøkelse viser blant annet at egenrapportert helse har bedret seg for personer i alderen 45–64 år. Forbedret helsetilstand har likevel ikke ført til at færre blir uføre. Økt uførepensjonering de siste 30 årene kan derfor vanskelig tilskrives en generell forverring av helsetilstanden.

Selv om helsetilstanden generelt i befolkningen har bedret seg de siste tiårene, kan det likevel ha skjedd en endring av helseforhold som kan bidra til å forklare utviklingen i uførepensjonering. Som vist i figur 4.18 i punkt 4.2.9, har en betydelig andel av uførepensjonistene en diagnose innenfor diagnosegruppen muskel-, skjelettlidelser og bindevev. Det er en økende andel av befolkningen som rapporterer at de har muskel- og skjelettlidelser. Dette er lidelser som kan gi betydelige problemer i arbeidslivet, men som ikke nødvendigvis blir fanget opp av alle mål på befolkningens helse. En økende andel av befolkningen som rapporterer om muskel- og skjelettlidelser, kan derfor gi større utslag i omfanget av uførepensjonering enn i hvilken grad en slik utvikling påvirker mål på befolkningens helse. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere i hvilken grad utviklingen kan forklares av slike forhold.

Det har de siste 30 årene vært en sterk økning i antall skilsmisser og også i andelen av befolkningen som lever alene. Flere har hevdet at dette kan bidra til å forklare økningen i uførepensjoneringen de senere tiårene.¹² Endringer i familiemønstre kan påvirke helse og omfanget av uførepens-

⁹ Bratsberg, B. og K. Røed (2011), «Kan demografi forklare veksten i uførhet?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 1-2 2011, 3-21.

¹⁰ Fevang, E. og K. Røed (2006), *Veien til uføretrygd i Norge. Frisch-rapport 10/2006*. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

¹¹ Dahl, G. (2005), *Uførepensjonisters bakgrunn*. Notater 2005/16. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

sjonering, og flere studier har søkt å undersøke om skilsmisser øker sannsynligheten for å bli ufør. En gjennomgang av forskningen om sykefravær og uførepensjonering finner svake tegn på at skilsmisser gir økt risiko for uførepensjonering. Uførepensjonsutvalget konkluderte med at noe av omfanget av uførepensjonering kan forklares med mer sammensatte og krevende familiemønstre, men trolig ingen stor del.

Forhold på arbeidsmarkedet

Flere studier konkluderer med at problemer på arbeidsmarkedet - i form av høy arbeidsledighet, bedriftsnedleggelse og nedbemanning - gir flere uføre.¹³ Omstillinger med nedbemanning er dokumentert å føre til dårligere selvopplevd helse, mer bruk av medikamenter, muskel- og skjelettplager og større risiko for framtidig sykefravær og uførepensjon. Konsekvensene av omstilling uten nedbemanning er mer varierte, men flere studier antyder at større omstillingsprosesser ofte henger sammen med dårligere selvrapportert helse. Det er vanskelig å forklare veksten i antall uførepensjonister i Norge de siste 30 årene ut fra endring i slike forhold. I fordelingsutvalgets innstilling (NOU 2009: 10) blir en omfattende velferdsstat pekt på som en forutsetning for et omstillingsdyktig norsk næringsliv uten at omstillings- evnen går på bekostning av lønnsarbeidernes økonomiske trygghet.¹⁴

Økt reallønnsnivå fører til at kravet til produktivitet heves når virksomhetene treffer sine beslutninger om bruk av arbeidskraft. Dette kan ha gitt økt utstøting fra arbeidslivet og skapt større problemer for svake grupper med å komme inn på arbeidsmarkedet. Den teknologiske utviklingen kan over tid ha ført til at færre jobber blir tilgjengelig for personer med lave kvalifikasjoner eller redusert arbeidsevne, og at slike personer i større grad enn tidligere blir støtt ut av arbeidslivet. En norsk studie fra 2005 undersøker konsekvenser for helse og sykefravær av ny arbeidsorganisering.¹⁵ Studien finner bare få og svake sammenhenger mellom fleksibilitet og bruk av ny tek-

nologi og sykefravær. Det er derfor vanskelig å dokumentere hvor mye slike effekter eventuelt kan være med å forklare det høye antallet uførepensjonister.

Å være i arbeid kan bidra til å forebygge sykdom og fremme god helse, men for noen kan arbeidsmiljøet føre til sykdom og uførhet. Helseplager gir i seg selv ikke rett til en uføreytelse. Plagene må også skape problemer i arbeidslivet eller på arbeidsmarkedet. Hvordan helseplager møtes i arbeidslivet, av arbeidsgiver og av den enkelte arbeidstaker, kan derfor også påvirke omfanget av uførepensjonering. Arbeidsforhold, arbeidsmiljøet og tilretteleggingen på den enkelte arbeidsplassen og utstøting fra arbeidslivet kan dermed være en del av forklaringen på at så mange blir uføre. Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av en ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, skal arbeidsgiver, så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et annet passende arbeid.

Omfanget av arbeidsrelaterte plager, sykdommer og skader i befolkningen er vanskelig å anslå. Det er usikkert hvor mange som blir uførepensjonert på grunn av arbeidsrelaterte tilstander (ikke arbeidsulykker). Levekårsundersøkelsene viser at selvrapporterte arbeidsrelaterte helseproblemer for det meste er like utbredt i 2009 som for 10-15 år siden. Om lag 6 prosent av de yrkesaktive rapporterte minst ett arbeidsrelatert sykefravær i 2006, ett tall som støttes av tilsvarende funn i arbeidskraftundersøkelsen for 2007. I arbeidskraftundersøkelsen ble den årlige risikoen for sykemelding med arbeidsrelaterte helseproblemer blant yrkesaktive estimert til om lag 7 prosent. Det ble anslått at det på landsbasis er om lag 170 000 yrkesaktive som det siste året har hatt sykefravær på grunn av et arbeidsrelatert helseproblem.

Det er godt dokumentert at visse arbeidsmiljøfaktorer gir høyere risiko for høyt sykefravær. Det foreligger dokumentasjon på at det fysiske arbeidsmiljøet har mye å si, og at mekaniske eksponeringer som for eksempel ubehagelige arbeidsposisjoner og tungt fysisk arbeid synes å være viktigere enn miljøfaktorer som temperatur, støv osv. De fleste studiene av det psykososiale arbeidsmiljøet har undersøkt konsekvensene av krav, kontroll og sosial støtte i jobben. Lav grad av kontroll over egen arbeidssituasjon er en dokumentert risikofaktor for høyt sykefravær, mens

¹² Se blant annet Wærness, K. (1982), "Kvinner og trygd". I Kolberg og Wærness (red.) Trygd og samfunn – nytt syn på samspeillet mellom trygdeordninger og samfunnsutvikling. Universitetsforlaget, Oslo.

¹³ Se blant annet Røed, K., E. Fevang (2007), «Organizational Change, Absenteeism and Welfare Dependency». *Journal of Human Resources*, Vol. 42, 156-193.

¹⁴ K. Moene i samarbeid med E. Barth, I. Krueger, J. T.Lind og H. Mehlum, Vedlegg 3 i NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget.

¹⁵ Torp, H., A. Mastekaasa (2005), «Sykefravær og nye former for arbeidsorganisering». Kap. 10 i Torp, H. (red, 2005): *Nytt arbeidsliv*. Oslo, Gyldendal.

effektene av høye krav og sosial støtte ikke er entydige. Konsekvensene av andre arbeidsmiljøfaktorer er studert i langt mindre grad.

Mye tyder imidlertid på at en mindre andel av arbeidstakerne eksponeres for negative arbeidsmiljøbelastninger i dag enn for 10-15 år siden. Andelen som er tilfreds med jobben sin har lenge ligget stabilt rundt 90 prosent. Et godt fysisk arbeidsmiljø og en høy andel som er tilfreds med jobben sin henger lite sammen med det høye nivået på uførepensjonister. Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet i 2011, hvor sammenhengen mellom arbeid, sykdom og helse er ett av temaene.

Holdninger

For å ha rett til uførepensjon, må sykdom, skade eller lyte være hovedårsak til varig nedsatt inntektsevne. Videre må man velge å søke om uførepensjon framfor å stå i jobb (eventuelt i redusert stillingsandel) eller ta ut alderspensjon/AFP (hvis man er over 62). En vurdering av om dette vilkåret er oppfylt må baseres på skjønn, både av helseproblemer og i hvilken grad dette gir problemer i arbeidslivet. Det er både arbeidsgiveren og legen, i tillegg til ansatte i Arbeids- og velferdsetaten, som må utøve et slikt skjønn. Den enkeltes egen vurdering av i hvilken grad helsa skaper problemer i arbeidslivet har selvsagt også betydning. Legene må i stor grad bygge vurderingene sine på pasientens egen rapportering av funksjonsevnen og Arbeids- og velferdsetaten må bygge sine vurderinger på legens rapportering. Endringer i normer og holdninger i befolkningen kan gjennom slik skjønnsutøvelse påvirke omfanget av uførepensjoneringen. Normene kan igjen påvirkes av andre forhold, som økonomiske incentiver og hvor mange som blir uførepensjonister.

Det er generelt vanskelig å dokumentere utviklingen i normer og holdninger og å vurdere konsekvensene av endringene for uførepensjoneringen. Men det er rimelig å anta at det er skjedd endringer i befolkningens syn på sykdom og helse. Dels har oppmerksomheten om sykdom og behandlingstilbud økt, og dels kan den sosiale aksepten for enkelte sykdommer (eksempelvis lettere psykiske lidelser) ha endret seg. Det at flere i nærmiljøet blir uføre, eksemplvis i egen aldersgruppe, kan i seg selv også påvirke holdningene til det å søke om en uførepensjon framfor å stå i arbeid. En studie av Rege, Telle og Vortruba fra 2009 viser eksemplvis at risikoen for å bli ufø-

repensjonist øker, hvis flere i nærmiljøet blir uførepensjonist.¹⁶

Økonomiske incentiver

Det kan diskuteres i hvilken grad økonomiske incentiver har betydning for antall personer som mottar ytelser som har et medisinsk inngangsvilkår. Når det kreves redusert arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte for å få uførepensjon, skal de økonomiske konsekvensene av å motta en slik ytelse i prinsippet ikke spille noen rolle for hvor mange som får en uføreytelse. Uførepensjon skal ikke være noe man kan velge. For de fleste med alvorlige helseproblemer, er det lite sannsynlig at de økonomiske konsekvensene av å motta uførepensjon har betydning for hvor mange som faktisk blir uførepensjonerte.

Når empiriske undersøkelser likevel tyder på at økonomiske incentiver har betydning for antall nye mottakere av helserelaterte stønadsordninger, kan det blant annet skyldes at det finnes en gråsoner der det ikke er åpenbart om helsetilstanden kvalifiserer for uføreytelse eller ikke, og hvor den enkeltes motivasjon for å fortsette i jobb kan være avgjørende for om man skal søke uførepensjon eller la være. Legene og Arbeids- og velferdsetaten vil til en viss grad basere sine vurderinger på den enkeltes utsagn om helseplagene og konsekvensene av dem. Den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet påvirker selvsagt også hvor økonomisk attraktivt uførepensjon er sammenlignet med fortsatt arbeid.

Det finnes en omfattende empirisk litteratur om betydningen av økonomiske incentiver. De fleste studiene gjelder situasjoner der den enkelte står i en valgsituasjon, for eksempel om og hvor mye en skal arbeide, eller ved valg av pensjoningstidspunkt. Generelt viser studiene at hvor økonomisk attraktivt ulike valg er, påvirker valgene.

Det er langt færre empiriske studier av betydningen av økonomiske motiver for strømmene inn og ut av helserelaterte stønadsordninger. Bratberg og Risa (2000) oppsummerer norsk og utenlandsk forskning om betydningen av økonomiske incentiver for hvor mange som blir uføre.¹⁷ Mye av forskningen er gjennomført i USA, og siden for-

¹⁶ Se blant annet Rege, M., K. Telle, M. Vortruba (2009) The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization, *Journal of the European Economic Association*, 2009, vol. 7, issue 4, pages 754-785.

¹⁷ Bratberg, E., A. E. Risa (2000), *Incentivvirkninger i helserelaterte stønadsordninger*. Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

holdene på arbeidsmarkedet i Norge avviker relativt mye fra USA, må overføringsverdien av resultatene vurderes kritisk. Nyere amerikanske studier anslår effekten av kompensasjonsgraden i uføretrygden på yrkesdeltakingen til mellom 0,2 og 0,3. Det vil si at yrkesdeltakingen reduseres med 0,2–0,3 prosent for hver prosent pensjonsnivået økes. Resultater i norske og øvrige europeiske studier har fellestrekk med resultatene i amerikanske studier: pensjonsnivået har statistisk påviselige effekter på omfanget av uførepensjonering.

Bowitz (1997) analyserer data over uførepensjonering på nasjonalt nivå over tid. Han finner effekter av kompensasjonsgraden som ligger nær det en har funnet i amerikanske undersøkelser.¹⁸ Tysse (2001) er en studie av ulike veier ut av arbeidslivet for eldre arbeidstakere, basert på registerdata over sysselsatte.¹⁹ Hun finner at forventet pensjon har en statistisk påviselig effekt på sannsynligheten for å bli uførepensjonist. Også hun finner at effekten av pensjonsnivået på tilbøyeligheten til å bli ufør er sterkere blant kvinner enn blant menn. Brinch (2009) finner at en reduksjon i stønadsnivået i uføreordningen på fem prosent, kan gi en reduksjon i ny antall mottakere av uføreytelser blant menn i aldersgruppen 52–60 år på minst fem prosent.²⁰

At flere undersøkelser konkluderer med sterke insentiveffekter, må ses i sammenheng med at mange analyser finner at kompensasjonsgraden som regel virker sterkere på de med lav inntekt enn på de med høy inntekt. Personer med lav inntekt står ofte overfor relativt høye kompensasjonsgrader i uførepensjonsordningen. Dette kan særlig gjelde personer som kvalifiserer til til-

leggsytelser (barnetillegg, tjenestepensjon, bostøtte).

Regelverk

Regelverket for uførepensjon bestemmer i stor grad hvem og hvor mange som kan få uførepensjon. Gjennom de siste 20 årene har det vært en rekke endringer i regelverket. Endringene har hatt til hensikt å begrense omfanget av uførepensjonering. Det har for eksempel blitt innskjerpet at sosiale og økonomiske problemer ikke skal gi rett til uførepensjon. Videre er det stilt krav om klarere årsakssammenheng mellom medisinsk lidelse og nedsatt inntektsevne. Kravene om yrkesmessig og geografisk mobilitet og kravet til attføring har også blitt skjerpet.

Noen regelendringer kan også ha ført til at flere har fått en uføreytelse. Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004. Dette hevet terskelen for å få varig uførepensjon, men kan samtidig ha senket terskelen for å få en uføreytelse. Også tidsbegrensningen av rehabiliteringspenger kan ha ført til at flere kom over på tidsbegrenset uførestønad. Det er vanskelig å konkludere med hva som har vært nettoeffekten av endringene i regelverket. Uførepensjonsutvalget fant det lite sannsynlig at de formelle vilkårene for å få uførepensjon kunne bidra til å forklare økningen i antall uførepensjonister etter 1990. Utvalget mente at regelverket samlet sett synes å ha blitt strengere enn mer liberalt. Det er likevel vanskelig å finne tegn til at endringene i det formelle regelverket har ført til at omfanget av uførepensjonering har blitt redusert.

Regelverket gir et betydelig rom for skjønn, og kan derfor ikke ses uavhengig av hvordan det praktiseres. Det må ofte gjøres skjønnsmessige vurderinger av hvilke konsekvenser den medisinske lidelsen har for inntektsevnen. Hvilken effekt regelverket isolert sett har på utviklingen i omfanget av uførepensjonering, kan derfor vanskelig isoleres fra Arbeids- og velferdsetatens evne og mulighet til å praktisere regelverket i tråd med intensjonene.

¹⁸ Bowitz, E. (1997), Disability Benefits, Replacement Ratios and the Labour Market. A time series Approach. Applied Economics, vol. 29.

¹⁹ Tysse, T. I. (2001), Effects of enterprise characteristics on early retirement, Rapport 2001/26. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

²⁰ Brinch, C. N. (2009) The effect of benefits on disability uptake. Discussion Papers 576. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

5 Hovedtrekk i arbeids- og velferdspolitikken

5.1 Innledning

I dette kapitlet gis en beskrivelse av hovedutfordringene i arbeids- og velferdspolitikken, og en beskrivelse av tiltak som er iverksatt de senere årene for å støtte opp om arbeidslinja og sikre at flere får en varig forankring i arbeidslivet.

Et viktig trekk ved den norske velferdsmodellen er samspeillet mellom arbeidsmarkedet og velferdsordningene. Den norske velferdsmodellen med den norske arbeidspolitikken har gitt gode resultater. Det har vært høy og langvarig produktivtvekst, kombinert med god omstillingsevne og konkurransevne. Yrkesaktiviteten har vært generelt sett høy og arbeidsledigheten lav. I arbeidslivet har en ryddige og gode arbeidsforhold og høy grad av trygghet generelt. Godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, høy grad av konsensus om politikken og lite konflikter i arbeidslivet har gitt grunnlag for stabilitet og gitt gode rammevilkår for investeringer og utvikling. Kombinert med god og jevnt fordelt inntektsutvikling utgjør dette et viktig grunnlag for velferd og utjevning av levekår.

Den høye yrkesaktiviteten i Norge kombinert med lav ledighet og stabil vekst har gitt grunnlag for å utvikle gode og generelle velferdsordninger. Utbyggingen av slike velferdsordninger har imidlertid også medført en kraftig vekst i antall personer som er på slike ordninger og en vekst i offentlige overføringer til disse. At vi til tross for høy yrkesdeltakelse har mange personer i yrkesaktiv alder på midlertidige og varig trygdeordninger, har blant annet sammenheng med at privat forsørging har et relativt lite omfang i Norge i dag.

Det har vært reist spørsmål om denne veksten i velferdsutgiftene kan være bærekraftig og om det er behov for en større innsats for å få flere over i arbeid og færre på trygd. Med en aldrende befolkning er utfordringene store. Betydelige offentlige midler går i dag til forsørging av personer som ikke er i arbeid. Folketrygdens utgifter til ytelse ved sykdom og arbeidsledighet er i dag høyere enn utgiftene til alderspensjon. Å redusere tilgangen til uføretrygd og /eller få personer med

redusert arbeidsevne til å jobbe mer enn i dag, vil derfor være en prioritert oppgave.

Utfordringen framover er å opprettholde en høy yrkesdeltakelse og samtidig ha gode velferdsordninger. Gjennom arbeids- og velferdspolitikken er målet å legge til rette for at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid. De som kan og ønsker det, skal ha mulighet for å delta i det ordinære arbeidslivet. Å være i arbeid gir en betydelig velferdsgevinst for den enkelte. Samtidig skal personer som ikke kan delta i arbeid, sikres gode velferdsordninger og god livskvalitet.

Norge har mange uføretrygdde sammenliknet med andre land. OECD har i flere rapporter vært kritisk til den høye andelen uførepensjonister i Norge og vist til at Norge har dobbelt så stor andel av den yrkesaktive befolkningen på uførepensjon som gjennomsnittet i OECD-landene. Mens Norge har en høy andel personer på helserelaterte trygdeytelser, er arbeidsløsheten i internasjonal sammenheng lav. Norge har 12 ganger så store utgifter til helserelaterte trygder som til arbeidsløshetsstrygd, mens gjennomsnittet for OECD i 2003 var dobbelt så store utgifter til helserelaterte stønader som arbeidsledighetstrygder.

Tall for sysselsetting, yrkesaktivitet og arbeidsledighet er noenlunde sammenliknbare for de fleste OECD-landene vi naturlig kan sammenlikne oss med. Det er imidlertid langt vanskeligere å foreta internasjonale sammenligninger av antall personer som mottar helserelaterte ytelse, ulike pensjonsordninger og er under privat forsørgelse. OECD har eksempelvis hatt landgjennomganger av 13 OECD-lands ordninger langs helseaksen. I synteserapporten fra disse gjennomgangene (OECD *Sickness, Disability and Work* 2010) vises en rekke internasjonale sammenligninger av ulike enkeltfaktorer, men OECD har her ikke klart å foreta sammenlikninger som fanger opp det totale bildet. Det er likevel liten tvil om at Norge har en høy andel uførepensjonister sammenliknet med andre OECD-land, og at det kan være en hovedutfordring for Norge.

Å ha en høy andel personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsmarkedet er et problem for den enkelte og et problem for samfunnet. For den

enkelte innebærer deltakelse i arbeidslivet blant annet høyere inntekt, sosial tilhørighet og en opplevelse av å være til nytte. Svak eller mangelfull tilknytning til arbeidslivet øker risikoen for fattigdom, stønadsavhengighet, vansker på boligmarkedet mv. For samfunnet er høy yrkesdeltakelse viktig for å sikre nødvendig verdiskapning og videreutvikle velferdstjenester. Høy yrkesdeltakelse er bl.a. nødvendig for å kunne sikre et godt tjenestetilbud til den økende andelen eldre i befolkningen.

Et stønadsforløp langs helseaksen starter ofte med hyppige eller gjentatte lange sykefravær, etterfulgt av en periode med arbeidsavklaringspenger. Dersom behandlingstiltak eller arbeidsrettede tiltak ikke bidrar til å bedre arbeidsevnen vesentlig, blir ofte uførepensjon en varig løsning. Prosessen i forkant av at uførepensjon innvilges tar ofte flere år. Når det fremmes krav om uførepensjon, vil mange ikke lenger ha noe arbeid å gå tilbake til.

Et alternativt stønadsforløp starter med at man mister jobben. Flere empiriske studier tyder på at tap av arbeid gir en betydelig økt sannsynlighet for å bli uførepensjonert. Å være arbeidsledig over tid vil ofte føre til at arbeidsevnen reduseres. Noen vil også kunne ha en redusert arbeidsevne før de blir ledige.

Når man skal vurdere tiltak som skal bidra til å redusere uføretilgangen, er det viktig å ta utgangspunkt i hele stønadsforløpet. Tidlig innsats og tett individuell oppfølging er det viktigste tiltaket for å forebygge varig uførhet. Hovedutfordringen er å forebygge lange stønadsløp. Det har vist seg svært vanskelig å få personer tilbake i arbeid, dersom de har vært utenfor lenge. Tiltak som bidrar til å redusere langtidssykefraværet er avgjørende for å redusere uførepensjoneringen. Her har både partene og det offentlige et ansvar. Men også andre tiltak for å få personer med redusert arbeidsevne i arbeid er viktig for å hindre at enkelte grupper, for eksempel unge funksjonshemmede, settes varig utenfor arbeidslivet.

5.2 Utviklingen av mottakere av helse relaterte ytelser

I tillegg til at mange mottar uførepensjon, mottar også mange sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Beregninger foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i 2010 var om lag 550 000 årsverk som gikk tapt knyttet til mottak av helse relaterte ytelser.

Å studere utviklingen av uføreytelser separat, gir ikke et helhetlig bilde av utviklingen på uføremrådet. Utviklingen innenfor sykepenger,

arbeidsavklaringspenger og uførepensjon henger nøye sammen. Hvert år bruker et betydelig antall personer opp sine rettigheter innen en ordning, og har overgang til en annen trygdeytelse. Regelverksendringer kan for eksempel føre til at det blir færre på uføreytelser, men at disse i stedet får andre helse relaterte ytelser¹. Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 og avviklingen av ordningen i 2010 er et eksempel på hvordan endringer i regelverk påvirker utviklingen i mottakere av ulike helse relaterte ytelser.

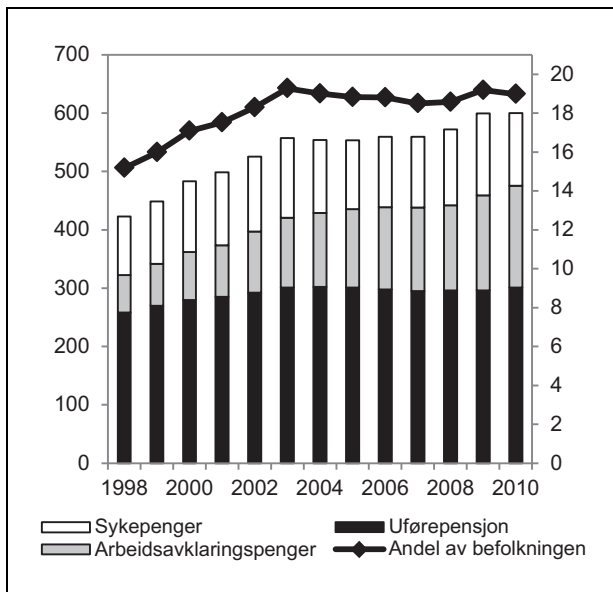
Antall mottakere av helse relaterte ytelser

Figur 5.1 viser utviklingen i antall personer som mottok helse relaterte ytelser fra 1998 til 2010. Fra 1998 til 2003 økte antall mottakere med nær en tredel. Fra 2003 til 2007 var det en utflating i antall personer som mottok helse relaterte ytelser, mens antallet igjen økte fram til 2009. Fra 2009 til 2010 har antall mottakere holdt seg relativt stabilt. Sammensetningen det siste året har imidlertid endret seg ved at antall sykepengemottakere har gått ned mens antall mottakere av arbeidsavklaringspenger har økt. Ved utgangen av 2010 var det registrert nær 600 000 mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon hos Arbeids- og velferdsetaten.

Antall mottakere av helse relaterte ytelser som andel av befolkningen fra 18 til 66 år har økt fra 15,2 prosent i 1998 til 19,0 prosent i 2010. Fra 1998 til 2003 var det en kraftig økning i andelen av befolkningen som mottok helse relaterte ytelser. Siden 2004 har andelen vært relativt stabil.

Figur 5.1 viser antall personer som mottar de ulike helse relaterte ytelsene. Figuren gir imidlertid ikke et helt presist bilde på hvor mange som faktisk mottar helse relaterte ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten. Dette skyldes at man kan motta mer enn en type ytelse samtidig. Flere personer blir derfor talt mer enn én gang. Videre fanger ikke figuren opp hvor mange som både arbeider og mottar graderte ytelser. Figuren kan gi et inntrykk av at nær 600 000 personer var utenfor arbeidslivet i 2010 på grunn av mottak av helse relaterte ytelser. Antallet er i virkeligheten lavere som følge av dobbelttelling og at flere jobber ved siden av mottaket av den helse relaterte ytelsen. Figuren overvurderer derfor det samlede antallet mottakere av helse relaterte ytelser.

¹ Helse relaterte ytelser er en samlebetegnelse for stønader i folketrygden som ytes som følge av sykdom, skade eller lyte. I 2011 er det tre helse relaterte ytelser; sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.



Figur 5.1 Antall mottakere av sykepengesantall, arbeidsavklaringspengesantall¹ og uførepensjon (venstre akse) og andel mottakere av disse ytelsene som prosent av befolkningen mellom 18–66 år (høyre akse). Tall ved utgangen av året 1998–2010². Antall i tusen. Andel i prosent.

¹ Det som tidligere het attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er i figuren slått sammen til arbeidsavklaringspenger. Siden en og samme person har kunnet motta mer enn én av disse ytelsene samtidig, fører dette isolert sett til økt forekomst av dobbelttelling. Dobbelte tellinger kan også forekomme for de øvrige ytelsene siden det er mulig å motta to ytelsene samtidig.

² Tall for sykepengesantall er pr. 30. juni.

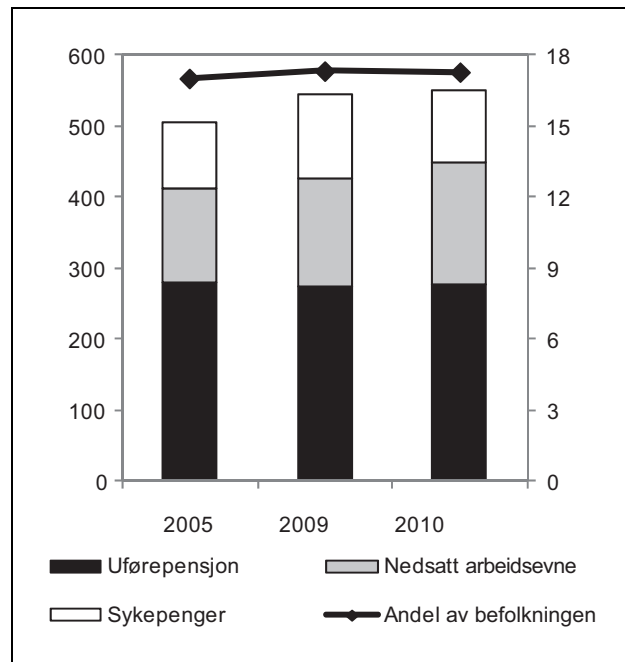
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tapte årsverk knyttet til mottak av helse-relaterte ytelseser

Figur 5.2 viser et estimat på utviklingen i antall tapte årsverk knyttet til mottak av helse-relaterte ytelseser beregnet av Arbeids- og velferdsdirektoratet². Med tapte årsverk knyttet til mottak av helse-relaterte ytelseser menes her hvor mange ekstra årsverk det ville utgjort dersom alle som mottok sykepengesantall på grunn av legemeldt fravær, var registrert med nedsatt arbeidsevne³ hos Arbeids-

² Se Furuberg m.fl. (2010), «655 000 tapte årsverk i 2010», Arbeid og velferd 2/2011.

³ Personer med nedsatt arbeidsevne er en betegnelse Arbeids- og velferdsetaten benytter overfor brukere som på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale årsaker mottar eller skal motta spesiell oppfølging. Denne gruppen omfatter alle personer som har gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb. Om lag 80 prosent av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne ved utgangen av 2010 mottok arbeidsavklaringspenger.



Figur 5.2 Estimat på antall tapte årsverk¹ knyttet til mottak av helse-relaterte ytelseser (venstre akse) og andel som prosent av befolkningen mellom 16–67 år (høyre akse). Antall i tusen. Årsgjennomsnitt 2005, 2009 og 2010.

¹ For 2005 og 2009 inkluderer gruppen med nedsatt arbeidsevne alle personer som før mars 2010 var mottakere av tidsbegrenset uførestønad eller rehabiliteringspenger, eller som var gruppert hos NAV som yrkeshemmet. For 2010 inkluderer gruppen med nedsatt arbeidsevne alle som er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. For sykefravær er egenmeldt fravær holdt utenom.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

og velferdsetaten eller som mottok uførepensjon i stedet hadde arbeidet.

De tapte årsverkene beregnes ved at det tas hensyn til hvor stor andel av en full ytelse hver person mottar, og hvor stor andel av året denne personen mottar denne ytelsen. Eksempelvis vil personer som mottar en gradert ytelse, for eksempel 50 prosent uførepensjon i ett år, telle som et halvt årsverk. På samme måte vil en person som har 30 prosent sykefravær i fire måneder telle som ti prosent av et årsverk.

Tallene gir mål på en teoretisk arbeidskraftreserve, og må ikke tolkes som et mål om at alle skal i arbeid. Det er ikke tatt hensyn til hvor mye en person arbeidet før mottaket av den helse-relaterte ytelsen startet. En person som er blitt fullt ufør, og som arbeidet i halv stilling før uførheten inntraff, vil altså telle som et helt tapt årsverk.

I gjennomsnitt for 2010 gikk i overkant av 550 000 årsverk tapt knyttet til mottak av helse-relaterte ytelseser. Dette er en økning på om lag 7 000

årsverk, eller 1,3 prosent fra 2009. Sammenliknet med 2005 har antall tapte årsverk knyttet til helseproblemer økt med om lag 47 000, eller 9,3 prosent.

Antall tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser tilsvarte i 2010 17,3 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år. Andelen er uendret fra 2009, mens det har vært en liten økning på 0,3 prosentpoeng sammenliknet med 2005.

Tallene i figur 5.1 eller i figur 5.2 er ikke justert for endringer i alderssammensetningen i befolkningen. Helsen svekkes med alderen, og relativt sett øker antall mottakere av helserelaterte ytelser som andel av samme aldersgruppe i befolkningen ved stigende alder. Når en større andel av befolkningen blir eldre, vil derfor andelen mottakere med helserelaterte ytelser – alt annet likt – øke. Selv om andelen eldre i befolkningen i yrkesaktiv alder har økt de siste årene, har antall mottakere av helserelaterte ytelser som andel av befolkningen vært om lag uendret siden 2003, jf. figur 5.1. På den annen side har helsetilstanden blant befolkningen generelt blitt bedre, og dette burde isolert sett trekke i retning av lavere andeler som mottar helserelaterte ytelser i høy alder over tid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet aldersjusterte tall for tapte årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser i 2010. De aldersjusterte tallene for 2010 viser hvor mange årsverk som ville gått tapt i 2010 dersom befolkningens alderssammensetning var lik i 2010 som i 2005. De aldersjusterte tallene viser en nedgang på 0,3 prosent i tapte årsverk fra 2005 til 2010, fra 504 000 tapte årsverk i 2005 til aldersjustert 502 000 tapte årsverk i 2010. Dette betyr at det har vært en marginal nedgang i tilbøyeligheten til å tape årsverk knyttet til mottak av helserelaterte ytelser når man sammenlikner 2010 med 2005. Den faktiske økningen til 550 000 tapte årsverk (se figur 5.2) må dermed ses i sammenheng med at befolkningen i yrkesaktiv alder har blitt eldre.

5.3 Ulike ordninger – stønadsforløp

Folketrygdens ytelser i forbindelse med sykdom og uførhet er ulikt utformet. Beregningsreglene for de helserelaterte trygdeytelsene er forskjellige. Ordningene har forskjellige kompensasjonsgrader. Maksimal stønadstid varierer mellom ordningene, og det stilles ulike krav til aktivitet i stønadsperioden.

Et langvarig stønadsforløp starter som regel med sykepengene. Opptjeningstiden for *sykepengene*

er fire uker. Sykepengene utgjør 100 prosent av innteksgrunnlaget for inntekt inntil 6 G. Det ytes ikke sykepenge når årsinntekten er lavere enn 0,5 G. Maksimal stønadsperiode er ett år. Kompensasjonsgrad på 100 prosent gjør at de økonomiske insentivene til å være i arbeid for mange vil være små. Blant annet gjennom de endringene som er gjort i IA-avtalen har det de senere årene vært lagt større vekt på tydelige krav til aktivitet og nærvær. Tett oppfølging i sykmeldingsfasen er et av de viktigste tiltakene for å forebygge senere varig uførhet.

Arbeidsavklaringspengene som ble innført fra 1. mars 2010 erstatter tidligere rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønad. De fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenge kommer fra en periode på ett år med sykepenge.

Arbeidsavklaringspenge beregnes på grunnlag av inntekten siste år eller gjennomsnittet av inntekten de siste tre årene før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. Kompensasjonsgraden er 66 prosent av innteksgrunnlaget. Stønadsmottakere som ikke har hatt inntekt eller har hatt lav inntekt har krav på minsteystelse på 2 G. Mottakere med forsørgingsansvar for barn har krav på et standardisert barnetillegg. Barnetillegget utgjør 27 kroner pr. barn pr. år (7020 kroner pr. år).

For å ha rett til arbeidsavklaringspenge må arbeidsevnen være nedsatt med minst halvparten. I forbindelse med opptrapping av arbeidsinnsatsen kan arbeidsavklaringspengene som hovedregel graderes ned til 40 prosent. Ytelsen avkortes på grunnlag av arbeid målt i tid. Sykepenge og arbeidsavklaringspenge skattlegges som lønn.

Et av målene med innføringen av arbeidsavklaringspengene i 2010 har vært at samlet stønadstid skal bli kortere enn med tre ulike ordninger. Arbeidsavklaringspenge kan gis i inntil fire år med mulighet for forlengelse i spesielle tilfeller. Det er strenge aktivitetskrav. Stønadsretten faller som hovedregel bort dersom aktivitetskravet ikke oppfylles. Det stilles krav om å flytte geografisk dersom dette vurderes som nødvendig for å delta på tiltak for å komme i arbeid.

Med innføringen av arbeidsavklaringspenge falt ordningen med tidsbegrenset uførestønad bort. Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004 med mål om at færre skulle inn på en varig ordning for inntektssikring. Mottakerne ble i 2010 overført til arbeidsavklaringspenge. Gjennom en periode på arbeidsavklaringspenge er målet at det skal være mulig å avklare om de det gjelder skal ha en varig ytelse eller ikke.

Uførepensjonen er i utgangspunktet en varig ytelse, men kan revurderes dersom det skjer endringer i inntektsforhold eller helsetilstand. Brutto kompensasjonsgrad er gjennomgående lavere enn for arbeidsavklaringspengene, men ulik skattlegging gir ofte ikke den enkelte insentiver til å være på tiltak med arbeidsavklaringspenger framfor en varig uføreytelse. Muligheten for relativt høye tilleggsytelser for forsørgede barn og ektefelle gjør at dagens uførepensjon kan være mer økonomisk gunstig enn arbeidsavklaringspenger for personer som har hatt lave inntekter. Personer med forsørgingsansvar for flere barn vil kunne oppnå en høy samlet kompensasjonsgrad sammenliknet med tidligere inntekt eller den inntekten de vil kunne oppnå i arbeid. Frischsenteret har i en rapport, *Veien til uføretrygd i Norge*, vist at hele 7 prosent av de som fikk innvilget 100 prosent uførepensjon i 2002, inkludert eventuelle forsørgingstillegg og tjenestepensjon, hadde en uførepensjon (brutto) som er høyere enn tidligere inntekt. Kvinner hadde oftere høyere kompensasjonsgrad enn menn, og uførepensjonister med flere barn hadde gjennomgående høyere ytelse i forhold til tidligere inntekt.

Det er i dag ikke noe krav om aktivitet for mottakere av uførepensjon. I ordningen med tidsbegrenset uførestønad har det heller ikke vært noe direkte aktivitetskrav. Det har vært en forutsetning at hensiktsmessig behandling og attførings tiltak skal være utprøvd før det ble innvilget tidsbegrenset uførestønad. Mottakerne hadde imidlertid plikt til å bidra ved utarbeidelse av en individuell oppfølgingsplan. Man kunne motta denne stønaden i inntil fire år med mulighet for forlengelse i nye fire år.

Det er gjennom årene satt i gang flere tiltak for å motivere uførepensjonister til å prøve seg i arbeid. Friinntekten er blitt økt. Uførepensjonister har i dag mulighet til å ha arbeidsinntekt på inntil ett grunnbeløp (såkalt friinntekt) uten at uføregarden blir revurdert. Uførepensjonister som er i arbeid har ofte inntekt under 1 G og får således ikke redusert sin uførepensjon.

Uførepensjonister som melder fra til NAV når de forsøker seg i arbeid har en hvilende pensjonsrett. Dersom arbeidsforsøket ikke lykkes, får vedkommende tilbake innvilget uførepensjon. Ordningen skal stimulere uførepensjonister til å prøve seg i arbeid på heltid eller deltid, fortrinnsvis i ordinært arbeid. Uførepensjonister hadde opprinnelig rett til hvilende pensjon i ett år. I 1997 ble denne rettet utvidet til tre år og i 2006 til fem år. Fra 2009 har det vært mulig å utvide perioden med hvilende pensjon i ytterligere fem år.

Det har også vært iverksatt særskilte prosjekter med sikte på å få uførepensjonister tilbake i arbeid. Det har blant annet vært prøvd ut ulike former for lønnstilskudd rettet mot arbeidsgivere som ansetter uførepensjonister. Det er imidlertid svært få som kommer tilbake i arbeid etter at de har fått innvilget uførepensjon.

Andelen med gradert uførepensjon har vært relativt konstant, rundt 20 prosent. De fleste med gradert uførepensjon kombinerer pensjon og arbeid.

Langvarige stønadsforløp kan også ha utgangspunkt i arbeidsledighet. Ifølge en studie fra 2010 (Røed m.fl.) øker risikoen for å bli ufør som følge av restruktureringer og oppsigelser i arbeidslivet. Det anslås at oppsigelser er bakgrunnen for tre av ti uførepensjoneringer. Mange som blir arbeidsledige eller har høy risiko for å bli det, har imidlertid tilstrekkelige psykiske eller fysiske helseplager til å bli sykmeldt.

Et stønadsforløp med helserelevante stønader er mer økonomisk gunstig enn en stønadsforløp som starter med arbeidsledighet. Kompensasjonsnivået for helserelevante trygdeytelser (sykepenge og arbeidsavklaringspenger) er høyere enn for *dagpenger under arbeidsledighet*. Dagpengene utgjør 62,4 prosent av inntektsgrunnlaget etter tre dagers karenstid, mens sykepenge ytes med 100 prosent fra første dag og arbeidsavklaringspenger med 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Sykepenge og arbeidsledighetstrygd har ulike krav til opptjening. Man kan i tillegg i prinsippet motta helserelevante ytelse fram til man går over på alderspensjon. For dagpengene er varigheten normalt inntil to år. Dette gjør at det er sterke føringer for å velge sykmelding framfor arbeidsledighet for dem som kan velge.

Det er også sterkere plikter knyttet til mottak av dagpenger enn i de helserelevante ordningene. Mottakere har plikt til å ta ethvert tilvist arbeid, i prinsippet hvor som helst i landet og har plikt til å delta på tiltak når dette vurderes som hensiktsmessig. Insentivene til å komme tilbake i arbeid er i prinsippet gode.

Enslige forsørgere er en gruppe som også kan motta stønad relativt lenge. Overgangsstonaden kan gis i inntil tre år etter at det yngste barnet er født. Det stilles ikke krav til aktivitet i denne perioden. Når det yngste barnet har fylt tre år, er det krav om at forsørgeren skal være i utdanning, i minst halvtidsarbeid eller være reell arbeidssøker for å få videre stønad. Enslige forsørgere som er under utdanning kan ha krav på utdanningsstønad i inntil tre år. Som gruppe kan enslige forsørgere få ulike tilleggsytelser utover overgangsstonaden

(dobbel barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte). For enkelte grupper enslige forsørgere vil samlet inntektsnivå kunne bli høyt sammenliknet med den inntekten som de vil kunne oppnå i arbeidslivet.

Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet være en midlertidig ytelse. Prinsippet om hjelp til selvhjelp er sentralt. Mange mottar imidlertid sosialhjelp som hovedytelse eller som supplerende ytelse over lang tid. Stønadene avkortes krone for krone mot annen inntekt, herunder arbeidsinntekt. Kvalifiseringsprogrammet, som ble etablert i 2007, tilbyr arbeidsrettede tiltak til langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Se nærmere omtale under avsnitt 5.4.

5.4 Mål og prinsipper for inntektssikringsordningene – nærmere om viktige endringer

5.4.1 Mål og prinsipper

Målet med de offentlige trygde- og stønadsordningene er å sikre økonomisk trygghet, utjevning inntekt og bidra til hjelp til selvhjelp. Den norske velferdsmodellen er kjennetegnet ved at inntektssikringsordningene i stor grad er universelle. Mer målrettede eller selektive ordninger brukes i begrenset grad og vanligvis som et siste sosialt sikkerhetsnett.

Folketrygdens ordninger er rettighetsbaserte. Alle som fyller vilkårene som er nedfelt i folketrygdloven har rett til en trygdeytelse. Personer som ikke fyller vilkårene i folketrygden, men likevel ikke klarer å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid, har rett til ytelse etter lov om sosiale tjenester. Ved tildeling av ytelse etter sosialtjenesteloven er det den enkeltes behov som legges til grunn.

Gjennom trygde- og skattesystemet skjer det en omfordeling fra de som har inntekt til personer med lav eller ingen inntekt. Folketrygdens inntektssikringsordninger består generelt av en minstesikring og en inntektsavhengig del. Minsteytelse til personer som ikke har hatt inntekt eller har hatt lav inntekt og maksimalnivå på den inntektsavhengige delen, er eksempler på tiltak som bidrar til omfordeling. Utviklingen av regelverket etter at folketrygden trådte i kraft i 1967 er preget av at det er blitt mindre forskjell mellom minimums- og maksimumsnivåene i ordningene.

Utformingen av norsk velferdspolitikk har historisk vært påvirket av hensynet til omfordeling og utjevning på den ene siden og hensynet til hvordan velferdsordningene påvirker folks atferd på den annen side. Personer som ikke kan være i

inntektsgivende arbeid skal sikres en rimelig inntekt. Samtidig skal alle som kan arbeide stimuleres til det. Et av hovedprinsippene i folketrygden, som er nedfelt i folketrygdlovens formålsparagraf, er prinsippet om hjelp til selvhjelp. Oppfølging av den enkelte stønadsmottaker og arbeidsrettede tiltak skal bidra til dette.

Det må samtidig lønne seg å være i arbeid framfor å motta varige stønader. Et klassisk dilemma i arbeids- og velferdspolitikken er avveiningen mellom insentiver til arbeid og hensynet til inntektssikring og sosial fordeling. Ved vurdering av om velferdsordningene gir uheldige arbeidsinsentiver, må også ulike offentlige tilleggssytelser, skatteregler og ekstrautgifter ved å være i arbeid tas hensyn til.

Stønadsystemet må utformes på en måte som gjør det lønnsomt for den enkelte å være i eller komme tilbake i arbeid. Slik regelverket for uførepensjon er utformet i dag, er ikke alltid dette tilfellet. Enkelte egenskaper ved dagens regelverk for uførepensjon bidrar til å skape terskelvirkninger som gjør at man i noen tilfeller kan få redusert samlet inntekt dersom man tar i bruk den arbeidsøvnene man faktisk har. Dette tilsier en kritisk gjennomgang av regelverket.

To hovedstrategier har vært brukt for å hindre overforbruk av trygdeytelser: innskjerping av reglene for tildeling av ytelsene og endring i prinsippet for utmåling av ytelsene. Å stramme inn i inngangsvilkårene i trygdeordningene kan gi uheldige konsekvenser for enkelttilfeller der arbeid ikke er noe alternativ. De som faller utenfor folketrygdens ordninger vil ofte måtte sikres inntekt på annen måte. Større endringer i ytelsesnivå vil kunne ha samme effekt.

5.4.2 Nærmere om viktige endringer på arbeids- og velferdsområdet

Det er gjennomført flere store endringer på arbeids- og velferdsområdet i senere tid. Gjennom etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning i 2006 er det lagt til rette for en helhetlig oppfølging av personer som er i ferd med å falle ut av eller har problemer med å få innpass i arbeidslivet. Et sentralt mål i NAV-reformen er å få flere i arbeid eller på aktive tiltak og færre på varige stønader.

St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering ble det lagt fram en samlet strategi for

å nå hovedmålet i NAV-reformen om å få flere i arbeid gjennom å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Meldingen foreslo blant annet etablering av et kvalifiseringsprogram for utsatte grupper, hovedsakelig sosialhjelpstakere med ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden og innføring av en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden (arbeidsavklaringspenger).

Kvalifiseringsprogrammet, som startet opp i 2007, retter seg mot personer med vesentlig nedsett arbeids- og inntektsevne som ikke har rett til trygdeytelse eller har begrensede rettigheter til ytelser fra folketrygden. Dette gjelder i stor grad personer som uten et slikt program vil være avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder, men også andre uten trygdeytelser kan inngå i målgruppen for programmet.

Deltakerne i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønning, gitt som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønnen til innvandrere. De som fyller inngangskriteriene har en rett til tiltak i kvalifiseringsprogrammet. Arbeids- og velferdsforvaltningen har et bredt spekter av tiltak som kan benyttes. Disse omfatter bl.a. oppfølging, kvalifisering og arbeidstrening. Statlige arbeidsmarkedstiltak inngår som sentrale elementer i kvalifiseringsprogrammet. Programmet skal gjelde for en periode på inntil ett år og etter særskilt vurdering inntil to år. Ytterligere forlenging vil være mulige i spesielle situasjoner.

Fra 1. januar 2008 til utgangen av 2010 var det registrert i underkant av 21 700 søknader og fattet i underkant av 17 200 vedtak om innvilgelse av kvalifiseringsprogram. Antall deltakere pr. 31. desember var om lag 8 800. Om lag halvparten av deltakerne som hadde gjennomført programmet ved utgangen av 2009 gikk til ordinært arbeid, utdanning eller andre arbeidsrettede tiltak. Hvis man ser på perioden 2008–2010 under ett, var tilsvarende andel 44 prosent, herunder 31 prosent til ordinært arbeid.

Ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble innført 1. mars 2010 erstatter tidligere rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning. Et av målene med denne sammenslåingen har vært å frigi ressurser som kan brukes til individuell oppfølging og arbeidsrettet bistand. Det er tatt i bruk en ny arbeidsevneetikk i hele arbeids- og velferdsforvaltningen.

Behovet for bistand i form av arbeidsrettede tiltak skal avdekkes gjennom en systematisk kartlegging av den enkelte brukers ressurser, muligheter og eventuelle barrierer, og det skal lages en aktivitetsplan. Arbeidsevnevurderinger skal også gi et bedre beslutningsgrunnlag ved tildeling av trygdeytelser.

Videre ble det i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering argumentert for et nytt virkemiddel for personer med varige helseproblemer. Forsøk med tidsbestemt lønnstilskudd (TULT) ble i mai 2007 iverksatt i fem fylker. Fra 2008 er forsøket gjort landsdekkende. Tiltaket er dels rettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeid, og vil kunne være et alternativ til hel eller delvis uførepensjon, dels mot uførepensjonister som vil prøve seg i jobb.

Ordningen har flere likhetstrekk med den danske «fleksjobbordningen». Det er imidlertid også store forskjeller med hensyn til utforming av ordningene, finansiering og forvaltning. Omfanget er også vesentlig forskjellig. I det norske forsøket vektlegges behovet for systematisk oppfølging sterkere enn i den danske ordningen. Arbeids- og velferdsetaten skal ifølge forskrift om tidsbestemt lønnstilskudd sørge for nødvendig oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver. Tilskuddets størrelse og varighet skal vurderes regelmessig hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med virksomheten. Ved bedring av arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessig, skal tilskuddet reduseres eller falle bort. I Danmark er det et vilkår at fleksjobb alltid skal være forsøkt (vurdert) før det kan innvilges førtidspensjon, og fleksjobb kan ikke kombineres med gradert uføreytelse. Det er også i den norske ordningen et krav om at tidsbestemt lønnstilskudd skal være vurdert før det innvilges uførepensjon. Så lenge ordningens omfang er relativt begrenset og ordningen er utformet som et forsøk, er det imidlertid vanskelig å ha dette som et absolutt krav i den norske uføreordningen.

Pensjonsreformen

Den største velferdsreformen i senere tid er likevel innføringen av ny alderspensjon fra 1. januar 2011. En økende andel eldre i befolkningen vil øke behovet for arbeidskraft. Et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere til økt yrkesdeltakelse blant eldre. Se omtale av ny alderspensjon i kapittel 2 og 3, herunder forholdet mellom ny alderspensjon og ny uføretrygd.

IA-samarbeidet

For personer med helseproblemer er det avgjørende å iverksette tiltak og oppfølging på et så tidlig tidspunkt som mulig i sykdomsforløpet for å hindre at disse faller varig ut av arbeidslivet. Den første avtalen om inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom arbeidslivets parter og myndighetene i 2001. Avtalen er senere blitt forlenget to ganger. Delmålene om redusert sykefravær, økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne og økt gjennomsnittlig pensjoneringsalder har vært de samme, men med visse nye presiseringer. IA-avtalen som ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet i februar 2010 gjelder for perioden 1. mars 2010–31. desember 2013.

Hovedfilosofien i IA-samarbeidet er at tiltak skal forankres i arbeidslivet og på den enkelte arbeidsplass. Et annet viktig stikkord er tidlig intervensjon. God dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og tidlig innsats og oppfølging er grunnleggende forutsetninger for å kunne iverksette vellykkede tilretteleggingstiltak. IA-avtalen har mål om å redusere sykefraværet med 20 prosent. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. Ved utgangen av fjerde kvartal 2010 var det samlede sykefraværet på 7,0 prosent, om lag 6,4 prosent lavere enn ved utgangen av 4. kvartal 2001. Selv om sykefraværet den siste tiden har blitt redusert, er det fortsatt et godt stykke igjen til målsettingen om 20 prosent reduksjon.

Med virkning fra 1. mars 2007 ble det gjort flere endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som innebar krav om tettere oppfølging av sykmeldte. Arbeidsgivere ble blant annet pålagt å utarbeide en oppfølgingsplan for sykmeldte arbeidstakere og avholde et første dialogmøte der også sykmelder har plikt til å være til stede dersom arbeidsgiver og arbeidstaker eller bare arbeidstaker ønsker det. Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre et tilsvarende dialogmøte senest etter seks ukers sykmelding. Hyppigere bruk av gradert sykmelding var et tredje tiltak.

I forbindelse med inngåelsen av ny IA-avtale vinteren 2010 leverte en ekspertgruppe en rapport med forslag til tiltak som skulle bidra til å redusere sykefraværet. Hovedforslaget i denne rapporten var iverksetting av en «aktiviserings- og nærværsreform» med sikte på at gradert sykmelding reelt sett skulle bli hovedregelen ved sykefravær, kombinert med forslag om endringer av arbeidsgivers medfinansiering av sykepenge. Ekspertgruppen foreslo blant annet å framskynde stoppunktene i sykefraværsoppfølgingen, en pre-

sisering av reglene om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og arbeidstakers medvirkningsplikt, samt en bedring av sykefraværsoppfølgingen gjennom kontroll og sanksjoner.

Forslagene fra ekspertgruppen er delvis fulgt opp i Prop. 89 L (2010–2011). Lovforslagene er utformet for å sørge for tidlig og relevant oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, økt bruk av gradert sykmelding og en god oppfølgingskultur når arbeidstaker blir syk. Lovendringene gjelder alle, uavhengig av om virksomheten har inngått IA-avtale eller ikke. For å bedre oppfølgingen foreslås også mer effektive reaksjoner overfor de som ikke følger opp sitt ansvar i sykefraværsarbeidet.

Hovedfokuset i IA-samarbeidet har vært omkring målet om å redusere sykefraværet. Reduksjon i uføretilgangen forutsetter at man lykkes med sykefraværsarbeidet. Verken målet om redusert sykefravær eller målet om å få flere med redusert funksjonsevne i arbeid er imidlertid nådd i de tidligere avtaleperiodene. Den siste tidens reduksjon i sykefraværet er et godt utgangspunkt for videre samarbeid om å hindre varig avgang fra arbeidslivet. Det vil imidlertid være helt nødvendig å ha et vedvarende trykk på sykefraværsarbeidet også i tiden framover.

Forsterket innsats for å få flere med redusert funksjonsevne i arbeid

Delmål 2 i IA-avtalen om å sysselsette flere med redusert funksjonsevne har i liten grad bidratt til økt inkludering av personer med redusert funksjonsevne i arbeidslivet. Sysselsettingsandelen blant personer med nedsatt funksjonsevne er betydelig lavere (43 prosent) enn for befolkningen som helhet (75 prosent). Denne andelen har ikke økt siden 2002 da SSB begynte med årlige målinger i tilleggsundersøkelser til AKU. I 2009 oppga 16 prosent av befolkningen i alderen 15–66 år at de hadde en funksjonshemming. Videre oppga om lag 70 000 ikke-yrkesaktive funksjonshemmede at de ønsket seg arbeid gitt att forholdene ble lagt til rette, for eksempel i form av deltid.

AKU-tallene fra juni 2009 viste at 9 prosent av personer med varig uførepensjon som ikke hadde inntektsgivende arbeid, ønsket seg jobb. Tilsvarende tall for mottakere av tidsbegrenset uførestønning var 15 prosent. Dette dreide seg til sammen om 32 000 stønadsmottakere og tyder på at dette er personer som har en viss arbeidsevne som kan brukes i inntektsgivende arbeid. I de senere årene har det vært en sterk økning i antallet unge uføretrygdede som gir særlig grunn til bekymring. De

fleste av disse har liten eller ingen tidligere arbeidstilknytning.

Av protokollen til ny IA-avtale for 2010–2013 framgår det at det skal samarbeides om utvikling og gjennomføring av en sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil legge fram en slik strategi i løpet av 2011. Strategien vil bli utformet i nært samarbeid med partene i arbeidslivet og funksjonshemmedes organisasjoner. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har utarbeidet en kunnskapsstatus om funksjonshemmede og arbeid på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Det er videre etablert et erfarings- og brukerpanel med representanter fra arbeids- og næringsliv og et brukerpanel med representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner.

Det vil her være behov for et bredt sett av virkemidler. Personer med nedsatt funksjonsevne er en heterogen gruppe. Noen vil ikke ha nedsatt arbeidsevne, mens andre vil kunne ha behov for omfattende bistand for å komme i arbeid. Noen vil aldri kunne jobbe fullt, selv med omfattende tilrettelegging, mens for andre vil arbeidsevnen kunne variere over tid. De vil kunne jobbe mye i gode perioder, mens de i andre perioder kanskje ikke vil være i stand til å arbeide. Regelverket for justering av uføreytelsen må derfor kunne tilpasses en variabel arbeids- og inntektsevne.

Hovedmålgruppen for sysselsettingsstrategien vil være unge under 30 år på vei inn i arbeidslivet etter gjennomført utdanning. Undersøkelser viser at unge nyutdannede funksjonshemmede og unge som har liten eller ingen arbeidslivserfaring fra skole- og studietid, møter store utfordringer i overgangen mellom utdanning og arbeid. Strategien vil også være rettet mot andre unge som mottar ytelser fra folketrygden og som står i fare for å bli uførepensjonerte.

Tiltaksgjennomgang – skjermet sektor

Det er stilt en rekke arbeidsrettede tiltak til disposisjon for arbeids- og velferdsforvaltningen i deres arbeid med å styrke den enkeltes muligheter til å få en varig forankring i arbeidslivet. Gjennom arbeidsmarkedspolitikken skal personer som har problemer med å få eller beholde arbeid gis tilbud om arbeidsrettet bistand som er tilpasset deres behov, og bidra til raskere overgang til arbeid på ordinære lønns- og arbeidsforhold.

Det er i dag vel 8000 personer på varig tilrettelagt arbeid (VTA). Dette er personer som i tillegg til uførepensjon får en liten bonuslønn. Utviklingshemmede har vært den største arbeidstakergrup-

pen. I 1994 var 79 prosent av deltakerne utviklingshemmede. Denne andelen er senere blitt redusert og utgjør nå om lag 30 prosent. Flere VTA-deltakere har nå psykiske lidelser, sosial yrkeshemming og rusproblemer.

Et offentlig utvalg har som mandat å vurdere skjermede virksomheters plass i arbeidsmarkedspolitikken overfor personer med nedsatt arbeidsevne, herunder forholdet mellom skjermede virksomheter og andre aktører. Utvalget skal både foreslå endringer med sikte på å forbedre tilbudet til brukere hvor målet er overgang til ordinært arbeid og forbedrede tilbud til bruker som har behov for varig tilrettelagt arbeid. Utvalget skal også vurdere tiltak rettet mot ulike grupper med nedsatt arbeidsevne, deriblant ungdom med nedsatt arbeidsevne som ikke har fullført videregående opplæring og andre som har mangelfull og svak kompetanse. Utvalget skal avslutte sitt arbeid innen utgangen av 2011.

Oppsummering

Til tross for at mange tiltak er iverksatt, er fortsatt en høy andel personer i yrkesaktiv alder midlertidig eller varig utenfor arbeidslivet. Det er imidlertid for tidlig å konkludere med de langsiktige virkningene av reformer som nylig er gjennomført. Det arbeides kontinuerlig med å vurdere virkemidlene.

Nye tiltak vil bli vurdert iverksatt innen kort tid. Det gjelder blant annet sysselsettingsstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne og på noe lengre sikt oppfølging av utvalget som vurderer skjermet sektor er elementer i denne sammenheng.

Arbeidet med ny uføretrygd er igangsatt dels som et resultat av innføringen av ny alderspensjon. Et av målene med omleggingen av uføreordningen har vært å få på plass en ordning som gjør at ordningene kan fungere sammen med den nye alderspensjonen. Uførearbeidet må også ses i lys av de tiltakene som er iverksatt etter framleggelsen av St.meld. nr. 9 (2006–2007) om arbeid, velferd og inkludering. Flere av de endringene som foreslås i uføreordningen vil bidra til å legge til rette for økt yrkesdeltakelse. Dette gjelder blant annet forslaget om nye regler for avkorting av uføretrygden ved samtidig arbeid.

Det er samtidig behov for å vurdere strategier og virkemidler som kan støtte opp om arbeidslinja. I kapittel 6 skisseres prinsippene for en fornyet arbeidslinjestrategi som blant annet skal bidra til bruk av den enkeltes arbeidsevne.

6 Fornyhet arbeidslinje og uføreordningen

6.1 Innledning

God utnyttelse av arbeidskraften er avgjørende for den enkelte, for framtidig levestandard og for å møte aldringen i befolkningen. I Nasjonalbudsjettet er det vist til at Norge i de neste tiårene vil møte betydelige statsfinansielle utfordringer.

Den norske modellen har gitt gode resultater, men vi ser likevel med bekymring på veksten i antall personer som mottar helserelaterte trygdeytelser. I tillegg er andelen på graderte ytelser lav. Tiltak som øker arbeidstilbudet og som gjør at færre blir uføre, vil være viktige for å kunne opprettholde gode velferdsordninger.

Mange endringer de senere årene har hatt som mål at alle i større grad skal ta del i arbeidslivet ut fra sine evner. Det er for tidlig å konkludere om de langsiktige effektene av disse endringene, men det er etter Regjeringens vurdering nødvendig å gå kritisk gjennom og vurdere virkemiddelbruken som er ment å støtte opp om arbeidslinja.

Dette kapitlet skisserer en del områder som Regjeringen ser behov for å vurdere nærmere. Vurderingen må skje i lys av forslaget til ny uføretrygd i denne proposisjonen og Stortingets behandling av denne. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en vurdering av dette, slik at eventuelle endringer kan tre i kraft senest samtidig med ny uføretrygd.

6.2 En fornyhet og forsterket arbeidslinje

Det overordnede målet for arbeidslinja er å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Arbeidslinja bygger på at arbeid er et gode og at det er best for den enkelte å klare seg ved innsats i arbeidslivet. Alle som kan skal ha en jobb med en inntekt de kan leve av. For de aller fleste gir arbeid økt livskvalitet, og arbeid forebygger fattigdom. Tiltak som øker arbeidstilbudet og gir færre nye uføre, vil være viktige for å sikre god økonomisk styring og grunnlag for å opprettholde våre gode velferdsordninger.

Et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser er en nødvendig forutsetning for å nå målene for arbeidslinja. Videre er det en forutsetning at flest mulig skal kunne delta i og opprettholde tilknytningen til arbeidslivet på ordinære vilkår. Det er Regjeringens vurdering at en fornyhet og forsterket arbeidslinjestrategi fortsatt må bygge på disse forutsetningene.

Den norske arbeidslivsmodellen har gitt gode resultater, ikke minst i form av høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Samtidig kan og bør vi bli enda bedre til å ta i bruk de ressursene som mange i yrkesaktiv alder har. Regjeringen har en ambisjon om at alle skal kunne delta i arbeidslivet ut fra sine forutsetninger og evner.

Gjennom mange viktige reformer de senere årene har politikken blitt dreid mot målet om at alle i større grad skal ta del i arbeidslivet ut fra egne evner og forutsetninger. Det gjelder NAV-reformen, innføring av arbeidsevnevurderinger, arbeidsavklaringspenger, tidsubestemt lønnstilskudd, kvalifiseringsprogrammet og ny IA-avtale med tilhørende protokoll. Det er som nevnt for tidlig å konkludere om de langsiktige effektene av disse endringene, men Regjeringens vurdering er at det er lagt et godt rammeverk for politikktutforming. Samtidig er det behov for kritisk å gå gjennom virkemiddelbruken, for å sikre at den samlet sett bidrar best mulig til å styrke arbeidslinja.

Regjeringen ønsker å legge større vekt på tidlig innsats og forebygging. Regjeringen vil også vektlegge sammenhengen mellom helse og arbeid. Undersøkelser tyder på at langvarig sykefravær øker sannsynligheten betraktelig for å bli ufør. Tiltak som bidrar til å redusere langtidsfraværet er derfor avgjørende for å redusere uførepensjoneringen og styrke arbeidslinja. Forebyggende helsearbeid, godt lokalt samarbeid med fokus på arbeidets betydning for helse og helsas betydning for godt arbeidsliv er avgjørende. Det er også viktig å fokusere på at personer får rett, rask og kompetent oppfølging, da det har store kostnader både for den enkelte og for samfunnet dersom mange faller permanent utenfor arbeidsliv.

vet fordi de ikke raskt nok får nødvendig behandling og oppfølging.

Det skal lønne seg å arbeide. Som en del av en fornyet arbeidslinjestrategi er det nødvendig å se både regelverket og utøvelsen av dette for uføretelser og korttidsytelsene i sammenheng. I tillegg til oppfølgingen av den enkelte er det viktig med økonomisk motivasjon for å delta i arbeidslivet. Nivået i inntektssikringsordningene er i dag slik at de aller fleste vil få høyere inntekt dersom de får jobb, selv om det er en del av dem som mottar uførepensjon som, gjennom ulike tillegg, har en samlet kompensasjonsgrad som ligger nær opp til eller over den inntekten de ville hatt i en ordinær jobb.

I vurderingen av en målretting av stønadsordningene, spesielt ordningene forut for uføretrygden, er det blant annet viktig å se på hvorvidt plikter, aktivitetskrav og bruken av sanksjoner er hensiktsmessig utformet. Erfaringer viser at konsekvent bruk av aktivitetskrav bedrer insentivene for overgang til jobb, i tillegg til at det gir legitimitet til stønadsordningene. Dette må ses i sammenheng med økt innsats på kompetansebyggende og forebyggende tiltak. Det synes klart at enkelte grupper, for eksempel mange unge mennesker med psykiske lidelser, bør følges opp mer systematisk gjennom støtte, oppfølging og tilrettelegging for å kunne ta i bruk arbeidsevnen. Oppfølgingen vil i hovedsak skje i forkant av uførepensjoneringen, det vil si i perioden da flertallet av brukerne mottar sykepengene eller arbeidsavklaringspengene. En slik oppfølging bør også vurderes etter en uførepensjonering, blant annet for å sikre at en eventuell bedring av helseproblemene ledes av en endring av uføregraden og oppmuntring til å ta i bruk arbeidsevnen.

Målet med det samlede oppfølgingsløpet er blant annet å sikre at de som etter noe tid får evne til å bidra i arbeidslivet og bedre sin livssituasjon, ikke permanent blir varig uføre. Det er derfor viktig å jevnlig vurdere om det finnes tiltak som kan bidra til å få flere til å være i arbeidslivet framfor å motta trygd, herunder tiltak som kan gjøre stønadsordningene mer målrettede, med fokus på tidlig innsats og bedre oppfølging av den enkelte.

IA-avtalen med tilhørende protokoll, som ble underskrevet i februar 2010, skisserer en rekke tiltak for raskere og tettere oppfølging av sykmeldte. Det er vektlagt at hovedprinsippet skal være gradert sykmelding, siden deltakelse i arbeidslivet kan være sykdomshemmende i seg selv. Lovforslag om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven ble lagt fram 8. april, med sikte på iverksettelse 1. juli 2011. Dette, sammen

med de andre oppfølgingstiltakene i avtalen og protokollen, skal bidra til en tettere og bedre oppfølging av sykmeldte.

Sysselsettingsstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne vil rettes inn mot mennesker med både fysiske og psykiske funksjonsnedsettelse som ikke er i arbeidslivet. I sysselsettingsstrategien skal det vurderes ulike virkemidler for å lette deltakelsen i arbeidslivet, og derigjennom også redusere antallet uførepensjonister. Regjeringen vil i arbeidet prioritere unge mennesker under 30 år og de særskilte utfordringene som dukker opp i overgangen mellom utdanning og arbeid. I dette arbeidet vurderes både virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen og virkemiddelbruken generelt. Det tas sikte på å legge fram sysselsettingsstrategien sammen med budsjettforslaget for 2012.

6.2.1 Jobbmuligheter for den enkelte

Arbeidslinja bygger, som påpekt over, på en tilnærming hvor det er et mål at flest mulig skal ta del i arbeidslivet på ordinære vilkår. For å styrke kvalifikasjonene til de grupper som av ulike grunner sliter med å få fotfeste i arbeidslivet på ordinære vilkår har bruk av individuelle kvalifiserings tiltak vært og vil være et helt dominerende virkemiddel. Samtidig er det behov for å se nærmere på innrettingen av virkemidlene for kvalifisering av den enkelte, jf. omtale i punkt 6.2.2.

Kvalifisering er viktig, men vi må samtidig erkjenne at enkelte også etter langvarig kvalifisering har en arbeidsevne som er for lav eller for ustabil til at vedkommende vil få jobb i det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår. Det lokale arbeidsmarkedet er heller ikke alltid fleksibelt nok til at personer med lav eller ustabil arbeidsevne kommer i arbeid. Det stilles i dag krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet for å få uførepensjon (og arbeidsavklaringspengene) fra folketrygden. Samtidig skal det tas hensyn til alder, utdanning, arbeidsmuligheter på hjemstedet. Det er derfor grunn til å tro at arbeidsmulighetene på søkerens hjemsted vil ha betydning når legene gir anbefaling om og Arbeids- og velferdsetaten innvilger uførepensjon.

På 2000-tallet har det vært gjennomført flere forsøksordninger som har hatt som mål å styrke både arbeidstakers og arbeidsgivers motivasjon for å nå målene om å ta i bruk den enkeltes arbeidsevne bedre:

- Reaktivisering av uførepensjonister ble iverksatt i 2001 for å motivere uføretrygdede til å komme i arbeid. Det ble gjennomført en oppføl-

ging av en stor mengde av eksisterende uførepensjonister. I tillegg ble det gitt ulike former for økonomisk motivasjon både til arbeidstakere og arbeidsgivere. Relativt få kom i arbeid, og erfaringene viser at det er svært vanskelig å få de som allerede er uføretrygdde i ordinært arbeid.

- Arbeidsforsøk med mottak av uføreytelse var rettet mot uførepensjonister som ønsket å komme tilbake i arbeid. Den enkelte beholdt uførepensjonen mens han eller hun prøvde seg i ordinært arbeidsliv. Den viktigste lærdommen fra dette forsøket er også at det er vanskelig å motivere dem som alt er blitt uføre til å ta del i arbeidslivet.
- Uførepensjon som lønnstilskudd. Den enkelte ble ansatt på ordinære vilkår, mens arbeidsgiver fikk uførepensjonen som lønnstilskudd. Heller ikke denne ordningen førte til at mange uføre ble motivert til å ta del i arbeidslivet. Forsøket ble erstattet med et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd, jf. nedenfor.
- Tidsubestemt lønnstilskudd. Denne forsøksordningen som kom i 2007 har erstattet de tidligere ordningene med lønnstilskudd. Forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd, som i dag har et tak på 2500 personer, støtter arbeidsgivere som ansetter eller beholder personer med redusert produktivitet på ordinære vilkår. Det er ingen direkte sammenheng mellom den enkeltes uførepensjon og støtten til arbeidsgiveren, det vil si at virkemidlet er mer fleksibelt og i større grad tilpasset formålet om å kompensere mer direkte for den reduserte arbeidsevnen.

Gjennomgangen i strekpunktene viser at det er mange måter å innrette lønnstilskudd på rent teknisk. Det avgjørende må være å sikre et best mulig samsvar mellom mål og virkemidler. Det tilsier at det ikke bør være bindinger på forholdet mellom størrelsen på lønnstilskuddet og uførepensjonen. I dagens forsøksordning med tidsubestemte lønnstilskudd er dette i prinsippet ivaretatt.

Lønnstilskudd skal dekke opp forskjellen mellom den enkeltes arbeidsevne og det arbeidsmarkedet krever for å kunne tilby ordinær lønn. Det er samtidig avgjørende at dette virkemidlet ikke bidrar til uønsket fortrenning av annen arbeidskraft, spenninger mellom ordinært ansatte og subsidierte ansatte, samt uønsket subsidiering av arbeidsgivere. I Danmark har evalueringer vist at deres ordning har skapt problemer på flere av disse områdene. Av den grunn har danskene foreslått å endre sin ordning betydelig. De danske

erfaringene understreker behovet for et robust og målrettet rammeverk rundt lønnstilskuddsordningene. Regjeringen ser derfor behov for å gjennomgå grundig erfaringene med både forsøksordningen som vi har i Norge og de internasjonale erfaringene. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til Stortinget med en vurdering av dette spørsmålet.

I den nye IA-avtalen er det et mål at færre skal bli 100 prosent sykmeldt, men at de skal kunne ta i bruk sin gjenstående arbeidsevne. Ved å fokusere på den enkeltes muligheter til å arbeide framfor å fokusere på begrensningene, er det etter Regjeringens vurdering mulig å øke andelen som er mindre enn 100 prosent uførepensjonert. Leger kan i dag gi anbefaling om 100 prosent uføregrad, med påfølgende vedtak fattet av Arbeids- og velferdsetaten om det samme, selv om enkelte har en gjenværende arbeidsevne. Mulige årsaker kan blant annet være at det oppfattes som urealistisk for den enkelte å kunne ta del i arbeidslivet på ordinære vilkår med sin resterende arbeidsevne, eller at mulighetene for tilrettelegging og oppfølging er for lite kjent eller ikke tilgjengelig slik at arbeidsgivere vegrer seg for en antatt risiko ved å ansette personer med redusert arbeidsevne. Dette kan også være en del av årsaken til at det er relativt få (ca 20 prosent) som i dag får vedtak om gradert uførepensjon. Flere av disse kunne antakelig også i dagens system hatt gradert uførepensjon, kombinert med arbeid på ordinære vilkår eller arbeid med lønnstilskudd. Hvem som bør ha hva, vil både avhenge av kjennetegn ved den enkelte, krav til arbeidsinnsats, muligheter for tilrettelegging og oppfølging og innretningen av den samlede virkemiddelbruken.

Det er viktig å sikre at de ulike elementene i ordningen bygger opp under at den enkelte får en riktig uføregrad. De nye reglene for å kombinere uføretrygd og arbeid, jf. kapittel 8, vil bidra til dette. I tillegg vil blant annet en bedre håndhevelse av regelverket både av legene og Arbeids- og velferdsetaten kunne bidra, jf. avsnitt 6.3.

Det er en viktig målsetting for Regjeringen å bidra til at flere får tatt i bruk sin arbeidsevne framfor å motta uførepensjon. Det er også et mål å understøtte at en større andel enn i dag kan kombinere en gradert uføretrygd med arbeid, både overfor den enkelte og overfor mulige arbeidsgivere. Samtidig må vi erkjenne at det er enkelte som selv etter gjennomførte kvalifiseringstiltak har en arbeidsevne som er for lav eller for ustabil til at vedkommende vil få jobb i det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår. Det kan være mange årsaker til dette, eksempelvis at det lokale

arbeidsmarkedet ikke alltid er fleksibelt nok til at personer med lav eller ustabil arbeidsevne kommer i arbeid. Det er derfor etter Regjeringens vurdering behov for å vurdere nærmere fordeler og ulemper ved ulike løsninger som kan bidra til å nå disse målene på en best mulig måte. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om denne problemstillingen på en egnet måte.

6.2.2 Kvalifiseringstiltak for den enkelte

Arbeidslinjas hovedmål er å bidra til at personer utenfor arbeidslivet, helt eller delvis, kan bringes tilbake til arbeidslivet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig som tiltak skal gi økt overgang til arbeid, skal de bidra til å styrke tilgangen på arbeidskraft. For å møte arbeidslivets krav til den enkelte, bygger arbeidslinja på at enkeltpersoner kan tilbys utdanning, opplæring, praksis og trening basert på de individuelle behov den enkelte har. Foruten kompetanseheving, styrkes den enkeltes motivasjon og ferdigheter.

Arbeidsmarkedstiltakene er hovedvirkemiddelet. Disse spenner over et vidt register, alt fra kortvarig innsats rundt jobbsøk til flerårige tiltak som utdanning. Arbeidsmarkedstiltakene bygger på en rekke prinsipper som angir tiltakenes karakter ut fra de mål som er satt. Viktige prinsipper er blant annet:

- Tiltakene skal være individuelt målrettede og nødvendige
- Tiltakene skal være midlertidige, men med visse unntak (varig tilrettelagt arbeid)
- Personer på tiltak skal kunne avbryte tiltaket for å ta ordinært arbeid
- Rammebevilgninger som kan tilpasses individuelle behov og arbeidsmarkedet

I stortingsmeldingen om Arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006–2007)) la Regjeringen grunnlaget for viktige sider av politikken for økt inkludering. Meldingens hovedbudskap var at alle i Norge skal ha mulighet til å bruke sine evner i et lønnet arbeidsliv og at dette fordrer bedre og mer fleksibel oppfølging, ikke bare i arbeids- og velferdsforvaltningen, men også i helsetjenesten og utdanningssektoren. I etterkant har kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger/arbeidsevnevurderinger og individuell plan blitt etablert som nye sentrale virkemidler. Disse virkemidlene støtter opp under arbeidslinjas fokus på kvalifisering.

Kvalifiseringstiltak er helt grunnleggende for å sikre flest mulig plass i arbeidslivet på ordinære vilkår. Det er gjort en rekke endringer i tiltaksbru-

ken de senere årene, ikke minst for å tilpasse virkemidlene til intensjonene i NAV-reformen om at tiltaksbruken skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger har rettigheter og plikter, som i praksis innebærer at inntektssikringen er knyttet til at den enkelte følger et konkret oppfølgingsregime. Dette følger av formålet med ordningen, som er å gi den enkelte inntektssikring sammen med arbeidsrettet og annen bistand som skal gjøre det mulig senere å ta del i arbeidsmarkedet. De som ikke følger opp det avtalte oppfølgingsregimet kan miste stønaden. En bedre og tettere oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger krever god kompetanse i Arbeids- og velferdsetaten, ikke minst knyttet til å tilby effektive tiltak. Tiltakene skal blant annet gi arbeidstakere mulighet for å få prøvd ut sin arbeidskompetanse og arbeidsgiver muligheten til å få testet en arbeidstaker, ut fra målet om ordinær ansettelse.

Det er viktig at Arbeids- og velferdsetaten har tilgang på de rette virkemidlene. For unge, som har liten eller ingen yrkeserfaring, og innvandrere uten erfaring fra norsk arbeidsliv eller tilstrekkelige norskkunnskaper, er det eksempelvis spørsmål om tilbudet om arbeidstrening i ordinære virksomheter fungerer godt nok. En betydelig del av tiltaksbruken skjer i dag innenfor en skjermet tiltakssektor, dvs. det foregår utenfor det ordinære arbeidslivet (i arbeidsmarkedsbedriftene og vekstbedriftene). Et offentlig utvalg, ledet av Knut Brofoss, har som mandat å vurdere disse tiltakenes plass i det samlede tiltaksbildet og komme med forslag til endringer i innrettingen av disse tiltakene fremover. Utvalget skal levere sin innstilling i desember i 2011.

Kvalifiseringstiltak vil fortsatt være hovedvirkemidlet i arbeidsmarkedspolitikken. Hovedparten av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne foregår i skjermede virksomheter. Det anskaffes også tiltak og tjenester gjennom anskaffelsesregelverket fra kommersielle og ideelle tjenesteleverandører. Arbeids- og velferdsetaten iverksetter videre tiltak i arbeidslivet og i skoleverket. Som ledd i oppfølgingen av Brofoss-utvalget, vil Regjeringen gjennomgå nåværende tiltak som bedrer den enkeltes kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet og også se på arbeidsdelingen mellom etat og leverandører for enkelte tiltak. Dette vil også ses i lys av den nye IA-avtalen, av at NAV-reformen nå er gjennomført, de nye virkemidlene i arbeids- og velferdsforvaltningen og sysselsettingsstrategien for personer med redusert funksjonsevne.

6.3 Roller og praktisering ved vurderingen av inngangsvilkårene til uføretrygd

6.3.1 Innledning

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å vurdere arbeidsevnen, hvilke oppfølgingstiltak som er aktuelle for den enkelte og om vilkårene for å motta stønad er oppfylt. En velfungerende uføreordning forutsetter samtidig at den enkelte stønadsmottaker, saksbehandler hos etaten, legen og arbeidsgiveren har en felles forståelse av kriteriene for å få uførepensjon.

Det er Arbeids- og velferdsetaten som fatter vedtak om trygdeytelser, herunder om helseproblemer kvalifiserer for uførepensjon. Brukernes leger vil imidlertid kunne ha stor innflytelse på etatens beslutninger. Legenes rene helsemessige vurderinger bør imidlertid ikke få for ensidig innflytelse på Arbeids- og velferdsetatens vurdering av arbeidsevnen. Det kan derfor være relevant å se nærmere på både legens og Arbeids- og velferdsetatens rolle i uføresaker. Her kan en i noen grad bygge videre på det som nå gjøres gjennom IA-avtalen ift. oppfølging av sykmeldte.

Det er viktig å vurdere om etaten har de rette virkemidlene og nødvendige ressurser til å følge opp den enkelte slik at de kan komme inn i /forbli i arbeidslivet. Det er også kjent at kvaliteten i etatens saksbehandling og oppfølging varierer. For å sikre en bedre praktisering av regelverket, kan det blant annet være aktuelt å se nærmere på forholdet mellom regelverk (lov/forskrift) og rundskriv. Det kan videre være aktuelt å vurdere om kriteriene for å få uførepensjon kan gjøres klarere. Også mer systematisk bruk av uavhengige legeuttalelser kan være aktuelt å vurdere på nytt.

Nedenfor presenteres først kriteriene for å få innvilget uførepensjon. Dette som en bakgrunn for den påfølgende gjennomgangen av Arbeids- og velferdsetatens og legenes rolle i den sammenheng.

6.3.2 Om kriterier for å få innvilget uførepensjon

Formålet med uførepensjon er å sikre inntekter til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte.

Medisinsk inngangsvilkår

Bestemmelsen i folketrygdlovens § 12-6 om det medisinske vilkåret for rett til uførepensjon inneholder følgende faktorer:

- Det må foreligge varig sykdom, skade eller lyte
- Sykdom, skade eller lyte må ha medført varig funksjonsnedsettelse
- Funksjonsnedsettelsen må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen/arbeidsevnen.

Det er presisert i loven at det skal legges til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis, og videre at sosiale eller økonomiske problemer ikke gir rett til uførepensjon. Sykdomsbegrepet er dynamisk i den forstand at innholdet vil forandres over tid i samsvar med utviklingen innenfor legevitenskapen mv. Som kriterier for avgrensningen har Trygderetten en rekke ganger vist til «symptomenes art og grad». Det har vært drøftet om det er tilstrekkelig å vise til sykdomssymptomer, eller om det må foreligge en diagnose. Praksis synes å trekke i retning av at diagnose ikke er noe absolutt vilkår.

I tillegg til at tilstanden må være varig, må den også ha medført en varig funksjonsnedsettelse. Funksjonsnedsettelsen må utgjøre hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen/arbeidsevnen. Funksjonsevnen knytter det medisinske og det ervervsmessige vilkåret sammen. Hvis den medisinske betingede funksjonsnedsettelsen ikke har avgjørende betydning for vedkommendes yrkesmuligheter, vil årsakskravet ikke være oppfylt.

Krav om gjennomgått medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak

For å kunne få uførepensjon stilles det krav om gjennomgått hensiktsmessig behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak. Med behandling menes medisinsk eller annen behandling som har til formål å bedre helsetilstanden slik at følgene av sykdommen/skaden/lytet blir så små som mulig. I mange tilfeller vil behandlingen alene «reparere» inntekts- eller arbeidsevnen. Dersom behandling ikke er tilstrekkelig, kan det ikke innvilges uførepensjon uten at individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak også er gjennomført.

Det stilles opp som et generelt utgangspunkt i alle saker at et individuelt arbeidsrettet opplegg skal være forsøkt, og at dette bare kan unnlates når åpenbare grunner tilsier at det ikke er hensiktsmessig. Det må være tungtveiende argumen-

ter til at tiltak ikke kan forsøkes. Diagnosen alene vil sjelden være tilstrekkelig for å kunne ta stilling til om kravet er oppfylt, da også personer med alvorlige lidelser vil kunne ha ressurser og muligheter til å delta i yrkeslivet hvis de blir tilstrekkelig fulgt opp, får hensiktsmessig habilitering/rehabilitering og forholdene blir lagt godt til rette. I noen tilfeller vil imidlertid sykdommen være så alvorlig at arbeidsrettede tiltak ikke vil være hensiktsmessige.

Hva som vil være individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak vil som oftest være klarlagt i løpet av den forutgående oppfølgingen. Som hovedregel er det først når vilkåret om hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er oppfylt, at det er mulig å vurdere om det medisinske vilkåret for uførepensjon er oppfylt.

Nedsatt inntektsevne – uføregrad

Det er et vilkår for rett til uførepensjon at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten. Med varig menes ikke livsvarig, men langvarig. Hvis det antas at tilstanden vil endre seg vesentlig i løpet av noen år, anses varighetskravet ikke å være oppfylt. Som retningsgivende angis et varighetskrav på ca. sju år.

Kravet om at inntektsevnen må være varig nedsatt må ses i sammenheng med kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak. Først når slike tiltak er gjennomført kan det slås fast om nedsettelsen av inntektsevnen er varig.

Ved vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt, skal det foretas en sammenligning av inntektsmulighetene før og etter sykdommen. Inntektsmulighetene før uførhet skal være et uttrykk for en normalsituasjon som frisk. Inntektsevne refererer til evnen til å skaffe seg pensjonsgivende inntekt gjennom en personlig arbeidsinnsats. Faktisk inntektsnedgang er ikke tilstrekkelig til å fylle vilkårene, dersom søkeren har muligheter for å skaffe seg ytterligere inntekter. Det skal tas utgangspunkt i de reelle mulighetene for å skaffe seg arbeidsinntekt i ethvert arbeid som kan utføres, sammenlignet med tilsvarende muligheter før uførheten oppstod. Uførheten skal vurderes i forhold til ethvert yrkes om vedkommende har forutsetninger for å kunne utføre, også om det innebærer helt andre arbeidsoppgaver og eventuelt er dårligere lønnet enn det arbeidet vedkommende har hatt før. Det skal også vurderes om søkeren kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter.

Dersom bare en del av inntektsevnen/arbeidsevnen er tapt, ytes det gradert uførepensjon. Er inntektsevnen nedsatt med mindre enn halvparten, ytes det ikke uførepensjon fra folketrygden, men man kan ha krav på uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon.

6.3.3 Arbeids- og velferdsetatens behandling av krav om uførepensjon

Det er Arbeids- og velferdsetaten som avgjør om vilkårene for uførepensjon er oppfylt og som fatter endelig vedtak om uførepensjon.

Saksbehandlingen kan deles inn i to faser:

1. Prosesser og aktiviteter før krav om uførepensjon behandles
2. Behandlingen av krav om uførepensjon – vurdering av om vilkårene er oppfylt

Arbeidsavklaring

Arbeids- og velferdsetaten har innført en ny felles metodikk for vurdering av brukernes arbeidsevne og bistandsbehov. Den enkeltes nåsituasjon og muligheter for å komme i arbeid skal kartlegges gjennom en enkel behovsvurdering eller en grundig arbeidsevnevurdering. Metodikken inngår som et sentralt element i oppfølgingen av den enkelte i hele stønadsforløpet og er grunnlag for iverksetting av tiltak som kan bidra til å bedre den enkeltes arbeidsevne. Arbeidsevnevurderingene foretas av veiledere ved de lokale NAV-kontorene. I vurderingen vil det som regel inngå en vurdering fra lege eller annet helsepersonell av persons funksjonsevne.

Retten til en behovs- og arbeidsevnevurdering ble lovfestet i 2010. Etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a har den enkelte rett til behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Brukere har krav på en skriftlig vurdering og har mulighet til å påklage vedtak.

Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid. Arbeidsevnen er et uttrykk for den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den annen side. I vurdering av arbeidsevnen må det både tas hensyn til hvilke ressurser den enkelte selv har (helse, kompetanse, arbeidskapasitet) og forhold i miljøet som kan påvirke mulighetene for arbeid. Barrierer i omgivelsene kan være manglende samsvar mellom kunnskapsnivå og arbeidsoppgaver, for høyt tempo eller andre krav til utføring av arbeidsoppgavene, eventuelt at bygninger ikke er tilgjengelige. Dersom det er behov for tilpasning

ger og virkemidler som kan bidra til å endre kravet fra omgivelsene, skal dette framgå av arbeidsevnevurderingen. Med utgangspunkt i kartleggingen skal det lages en plan for videre innsats fra Arbeids- og velferdsetaten, fra andre aktører og fra den enkelte bruker.

Arbeidsevnevurderinger skal videre danne det sentrale beslutningsgrunnlaget ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. De fleste som får innvilget uførepensjon kommer fra en forutgående periode med arbeidsavklaringspenger. I denne perioden vil det som regel være avklart om stønadsmottakeren kan komme i arbeid eller om det bør søkes om uførepensjon. Arbeidsevnevurderingene vil imidlertid bare gi et bilde av situasjonen på vurderingstidspunktet. Det vil derfor som regel være behov for en ny vurdering ved søknad om uførepensjon, selv om arbeidsevnen er vurdert tidligere. Den enkelte står dessuten fritt til å sette fram krav om uførepensjon på et hvilket som helst tidspunkt.

Behandlingen av krav om uførepensjon

Ansvar for å vurdere om vilkårene for uførepensjon er oppfylt er pr. i dag delt mellom det lokale NAV-kontoret og NAV forvaltning på fylkesnivå. NAV-kontoret vurderer om det medisinske vilkåret er oppfylt, herunder om det er en årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og nedsatt arbeidsevne. NAV-kontoret vurderer videre om medisinsk behandling og yrkesrettede tiltak er forsøkt i tilstrekkelig grad.

Vurderingen av den inntektsmessige siden er lagt til NAV-forvaltning som blant annet vurderer om inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten og fastsetter uføregraden og vurderer diverse andre vilkår som for eksempel krav om medlemskap (botid). NAV forvaltning fattet endelig vedtak om uførepensjon, men skal ikke overprøve de vurderingene som er gjort ved NAV-kontorene. Departementet er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet er i ferd med å endre denne arbeidsdelingen.

Begrunnelsen for etableringen av forvaltningsenhetene har vært at NAV-kontorene skal kunne ha nødvendig fokus på individuell veiledning og oppfølging av brukerne med sikte på arbeid og aktivitet. Oppgaver som ikke krever direkte kontakt med brukerne er på denne bakgrunn som hovedregel lagt til forvaltningsenhetene.

Det lokale NAV-kontoret skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Foruten opplysninger om den enkeltes arbeidsevne og dokumentasjon av tiltak som er gjennomført, skal det fore-

ligge nødvendige medisinske opplysninger. Arbeids- og velferdsetaten har en generell veiledningsplikt i søknadsprosessen.

Når saksbehandleren i Arbeids- og velferdsetaten vurderer om inngangsvilkårene i uføreordningen er oppfylt, vil forholdet mellom medisinsk dokumentasjon og etatens vurdering av søkerens arbeidsevne være sentralt. Medisinsk dokumentasjon innhentes fra fastleger og leger i spesialisthelsetjenesten. I tillegg kan saksbehandlerne innhente råd fra etatens rådgivende leger. De medisinske opplysningene skal i utgangspunktet gis på blankett «Legeerklæring ved arbeidsuførhet». Denne blanketten brukes også ved søknad om arbeidsavklaringspenger. Det er utarbeidet en orientering til legen om bruk og utfylling av blanketten. I tillegg til opplysninger som forespørres i blanketten, skal saksbehandleren i forbindelse med innhenting av medisinske opplysninger presisere hvilke opplysninger som vil være særlig relevante i den enkelte sak.

Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en «Nasjonal kvalitetsstandard for uførepensjon», hvor det blant annet framgår hvordan saksbehandler skal gå fram ved innhenting av medisinske opplysninger. Formålet med kvalitetsstandard er å sikre riktig og enhetlig saksbehandling. Ifølge denne standarden skal saksbehandler på grunnlag av de medisinske opplysningene i saken alltid vurdere:

- Om sykdom foreligger
- Om ytterligere behandling kan bedre helsetilstanden
- Om sykdommen er varig
- Hvilken varig funksjonsnedsettelse sykdommen medfører
- Hvilken funksjons- og arbeidsevne brukeren fortsatt antas å ha
- Om det er mulig at helsetilstanden kan bedres på lengre sikt

Vurderingen skal sammenholdes med medisinske opplysninger fra tidligere stønadperioder. Der som der er tvil om at de medisinske opplysningene fra søkerens lege gir et riktig bilde av søkerens helsetilstand, skal det foreligge en vurdering av dette fra rådgivende lege. Kvalitetsstandard ble revidert i mars 2010.

I Arbeids- og velferdsetatens vurdering av om vilkåret for uførepensjon er oppfylt vil det være et relativt stort rom for skjønnsutøvelse. Også de medisinske opplysningene i uføresakene vil i stor grad være basert på skjønn (Terum m.fl.).

Når det er et stort rom for skjønnsutøvelse, kan det reises spørsmål om hensynet til likebe-

handling ivaretas på en tilstrekkelig god måte. Det er eksempelvis store geografiske forskjeller i uførehypighet og avslagsfrekvens. Undersøkelser foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet har imidlertid ikke avdekket kvalitative forskjeller i saksbehandlingen av uføresaker mellom fylkene som kan forklare disse variasjonene. Det er derimot avdekket til dels store forskjeller på kvaliteten i oppfølgingen av brukerne i forkant av at det settes fram krav om uførepensjon.

Organiseringen av arbeidet med uføresaker i Arbeids- og velferdsetaten kan påvirke kvaliteten i saksbehandlingen og samlet saksbehandlingstid. Ekspertgruppen som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV leverte sin rapport i juni 2010. Ett av forbedringstiltakene gruppen pekte på var at etatens behandling av uføresaker er svært kompleks. I dag er til sammen fire ulike enheter involvert i behandlingen, inkludert eventuell utbetaling som følge av en uføresøknad. Ekspertgruppen mente at en burde redusere antall instanser som var involvert i saksbehandlingen. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratets ansvar å organisere virksomheten på en hensiktsmessig måte, men departementet har i tildelingsbrevet for 2011 bedt direktoratet å redegjøre for arbeidet med å forenkle saksbehandlingen på uføreområdet. Departementet er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet har besluttet å foreta endringer på dette området, der antall enheter reduseres til to. Det tas sikte på å implementere endringene i 2012.

Det er gjennom de senere årene foretatt visse innstramminger i reglene for uførepensjon. I 1991 ble det foretatt en innskjerping av det medisinske vilkåret i ordningen for blant annet å sikre at det skal være en direkte årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og nedsatt arbeidsevne. Kravet om at arbeidsrettede tiltak skal være gjennomført eller forsøkt gjennomført ble skjerpet i 2005. Etter lovendringen skal det ikke kunne tilstås uførepensjon uten at et individuelt arbeidsrettet tiltak er gjennomført eller forsøkt gjennomført med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessig. Også kravet til geografisk mobilitet er blitt innskjerpet. Erfaringer har imidlertid vist at disse innstrammingerne synes å ha hatt kortvarig effekt i form av færre nye uføre.

En velfungerende uføreordning krever imidlertid at den enkelte stønadsmottaker, saksbehandleren hos Arbeids- og velferdsetaten, legen og arbeidsgiveren har samme oppfatning av kriteriene for å få uførepensjon. Gode og detaljerte retningslinjer vil kunne bidra til å sikre større grad

av likebehandling og en enhetlig forståelse av regelverket blant saksbehandlerne i Arbeids- og velferdsetatens ulike nivåer. Dette vil også oppnås gjennom å gi klarere regler og forskrifter. I motsetning til etatens retningslinjer (rundskriv), vil lover og forskrifter være juridisk bindende. For å sikre en bedre praktisering av regelverket kan det blant annet være aktuelt å se nærmere på forholdet mellom regelverk (lov/forskrift) og rundskriv. Det kan videre være aktuelt å vurdere om kriteriene for å få uførepensjon kan gjøres klarere.

6.3.4 Mulige endringer i rollefordelingen

Medisinsk inngangsvilkår, men større vekt på vurdering av arbeidsevne

Regjeringen legger til grunn at uføreordningen fortsatt skal ha et klart medisinsk inngangsvilkår. Gode arbeidsevnevurderinger er imidlertid nødvendig for å kunne vurdere om inngangsvilkåret i folketrygdloven § 12-6 er oppfylt. Det er ikke den medisinske lidelsen som gir rett til uføreytelse. Ofte er det imidlertid en nær sammenheng mellom medisinsk lidelse og nedsatt inntektsevne/arbeidsevne, men dette vil ikke alltid være tilfellet. Noen vil kunne ha en betydelig nedsatt inntektsevne/arbeidsevne uten at en finner en medisinsk forklaring på dette.

I enkelte land, for eksempel Danmark, har medisinsk diagnose/lidelse liten eller ingen betydning for om det skal innvilges førtidspensjon eller ikke. Her er det personens arbeidsevne/funksjonsevne som er det sentrale – ikke årsaken til funksjonsnedsettelsen. Danskene har et omfattende system for arbeidsevnevurdering.

Uførepensjonsutvalget mente at selv om uføreordningen fortsatt skal ha et medisinsk inngangsvilkår, kan det være hensiktsmessig å nedtone dette vilkåret noe og legge større vekt på betydningen av å legge til rette for prosesser som retter oppmerksomheten mot personenes ressurser og de mulighetene som finnes i arbeidslivet. Å sikre et slikt bredere perspektiv til arbeidsevnen er et sentralt formål med innføringen av nytt arbeidsevneverktøy og større vektlegging av betydningen av arbeidsevne i alle faser av stønadsforløpet.

Behandlerne versus «nøytrale» leger

Det har ved flere anledninger vært diskutert om en annen lege enn søkerens fastlege bør vurdere uføresøkerne. Det er blitt hevdet at rollen som portvokter og behandler langt på vei er uforenlige. Fastlegen har en rolle som behandler og råd-

giver for pasienten. Samtidig skal fastlegen gi en faglig vurdering til Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med trygdesøknader og vil i denne sammenheng være en viktig premissleverandør for etatens beslutninger.

Det kan være flere mulige mekanismer som gjør at fastlegen ikke alltid klarer å ha tilstrekkelig distanse til en pasient som søker om uførepensjon. Legen kan eksempelvis kunne se på pasientens problemer som en del av en total familiesituasjon, selv om det isolert sett kan være tvilsomt om vilkårene er oppfylt.

Studier viser blant annet at pasientens ønsker veier tungt i forhold til legers sykmeldingspraksis. OECD har analysert sykefraværs- og uførepensjonsordningene i Norge, Storbritannia, Danmark, Finland og Nederland. For hvert av disse landene er det gitt anbefalinger for å forbedre ordningene. For Norge ble det anbefalt en sterkere kontroll av allmennlegenes arbeid knyttet til innvilgelse av sykepenge og uførepensjon på grunn av den helt avgjørende betydning en antok at disse legene har for veksten i antallet sykepenge- og uførepensjonsmottakere (OECD 2006).

I de nordiske landene er det som regel søkerens primærlege som gir opplysninger til sosialforsikringsetatene, mens det i andre europeiske land ofte er spesielt utpekte leger som vurderer sammenhengen mellom sykdom og tap av arbeidsevne. Denne tilnærmingen brukes også i kompliserte saker i Sverige og Finland. I en OECD-rapport fra 2003 går det fram at det bare er i Norge og USA at behandlende lege er så sentral for den medisinske vurderingen i uføresaker.

Trygdeetaten gjennomførte i 2005 et forsøk der eksterne leger som ikke kjente pasienten vurderte vel 200 uføresøknader. Formålet med forsøket var å finne ut om disse uavhengige legene sikrer en bedre kvalitet på de vurderinger som legges til grunn for etatens avgjørelse av om vilkårene for uføreytelse er oppfylt. Forsøket har vært evaluert av SINTEF Helse. I forsøket ble det i vel 200 uføresaker i ett fylke innhentet legeerklæring på vanlig måte. Trygdekontorene foretok på grunnlag av disse opplysningene en vurdering av søknadene og innstilte på vedtak. Deretter ble sakene videresendt til de eksterne legene som deltok i forsøket. Halvparten av sakene ble vurdert av ulike legespesialister som innkalte søkerne til samtale/undersøkelse. Den andre halvparten ble vurdert av rådgivende leger i et annet fylke som foretok en ny vurdering på grunnlag av det foreliggende saksmaterialet. Forsøket viste at trygdekontorenes beslutning i liten grad ble endret som følge av ny vurdering av eksterne

lege. Forsøket var imidlertid svært begrenset. Det er derfor vanskelig å trekke generelle konklusjoner på grunnlag av dette forsøket.

I SINTEF Helses evaluering av trygdeetatens forsøk med bruk av eksterne leger i vurderingen av søknader om uførepensjon pekes det på at legeerklæringskjemaet som brukes i forbindelse med søknad om uførepensjon ikke er et godt utgangspunkt for å beskrive pasientens situasjon. Det etterlyses en grundig funksjonsvurdering, inkludert opplysninger om sosiale og familiære forhold. Legeerklæringen formidler ifølge SINTEF Helse et tradisjonelt biomedisinsk kunnskapssyn, mens medisinsk kunnskap i dag vanligvis oppfattes bredere. SINTEF Helse viser til at legeerklæringene som var innhentet av trygdeetaten hadde varierende kvalitet. Mange erklæringer fra allmennleger var ifølge SINTEF Helse for dårlige og manglet ofte resonnement i forhold til konklusjonen i erklæringen. Det burde ifølge SINTEF Helse ha vært gjort et bedre arbeid med å avklare medisinske forhold tidligere i stønadsløpet. Det ble også pekt på at mange av sakene hadde vært altfor lenge under utredning og at sjansene for å få søkerne tilbake i arbeid derfor ofte var minimale. Selv om det fantes relativt mye medisinske opplysninger i en del av sakene, så det ikke ut til å ha blitt trukket konklusjoner på grunnlag av disse opplysningene. SINTEF Helse konkluderte med at spesialistvurderinger ikke hører hjemme i sluttfasen av en medisinsk utredning. Vurdering av eksterne rådgivende lege brakte ifølge SINTEF også inn lite nytt, fordi nesten alle søknadene allerede hadde vært vurdert av rådgivende lege.

Forsøket omtales i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Departementet ser her ikke for seg at det skal innføres et helt nytt system der fastlegen ikke skal medvirke ved søknad om uføretrygd. Det reises imidlertid spørsmål om dagens retningslinjer når det gjelder hvilke krav som skal stilles til medisinsk dokumentasjon er gode nok. Samtidig pekes det på at det er et mål for kompetanseutviklingen i arbeids- og velferdsforvaltningen å styrke de ansattes ferdigheter og kompetanse til å vurdere brukernes arbeidsevne og foreta avveining mellom hvem som skal arbeide og hvem som skal få stønad.

Uførepensjonsutvalget gikk inn for å begrense behandlende leges oppgave i forbindelse med uføresøknader. Ifølge utvalget bør oppgaven til søkerens behandlende lege primært være å beskrive de medisinske forholdene og vurdere om det er medisinske forhold som hindrer søkeren i å være i arbeid eller på yrkesrettede tiltak. Utvalget anbefalte at legeerklæringen ved søknad om uføre-

ytelse endres i tråd med dette. Både i stortingsmeldingen og utvalgsinnstillingen pekes det på at det kan være fornuftig å se nærmere på hvordan de rådgivende legene kan brukes best mulig i uføresaker. Mer systematisk bruk av uavhengige legeuttalelser er derfor også et område Regjeringen mener at kan være aktuelt å vurdere på nytt.

Nærmere om fastlegens rolle – utforming av legeerklæring ved uførhet

Ekspertgruppen som ble nedsatt i forbindelse med iverksettingen av ny IA-avtale i 2010 foreslo en utvidelse av legenes ansvar knyttet til sykmelding. Gruppen foreslo blant annet at graderte sykmeldinger skal være hovedregelen. Legenes kompetanse ble foreslått styrket ved at obligatorisk opplæring i trygdemedisin og sykefraværsarbeid inngår i utdanningen av leger og andre sykmeldere. Ekspertgruppen foreslo videre at det utarbeides en faglig veileder for støtte i sykmeldingsarbeidet for leger/sykmeldere.

Regjeringen har i Prop. 89 L (2010–2011) fulgt opp ekspertgruppens forslag gjennom et lovfor-slag som skal sikre tidlig og relevant oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, økt bruk av gradert sykmelding og en god oppfølgingskultur når arbeidstaker blir syk. For å bedre oppfølgingen, foreslås også mer effektive reaksjoner overfor aktører som ikke følger opp sitt ansvar i sykefraværsarbeidet.

Det arbeides også med utvikling av tiltak rettet mot sykmeldere. Dette vil i hovedsak være fastleger. Det er i regi av Arbeids- og velferdsetaten og Helsedirektoratet satt i gang tre utviklingsprosjekter. Direktoratene har blant annet sammen med Legeforeningen fått i oppdrag å lage faglig støtte/veiledning for sykmeldingsarbeidet. De samme aktørene skal utarbeide et system for regelmessige tilbakemeldinger til sykmelder om egen sykmeldingspraksis. Videre arbeides det med et opplegg med obligatorisk opplæring av sykmeldere. Tiltakene vil bli implementert i løpet av 2011.

Det ble i 2008 utformet en ny sykmeldingsblankett. Målet med omleggingen var blant annet å få en tidlig vurdering av om tilrettelegging på arbeidsplassen kan bidra til å få en person raskere tilbake i arbeid. Det ble lagt vekt på at sykmeldingsblanketten skal være et kommunikasjonsverktøy der behandlende lege gir opplysninger til arbeidsgiver om pasientens muligheter og hindringer, mens arbeidsplassen får mulighet til å gi tilbakemelding om planer og muligheter. Det er nå et arbeid på gang med å revurdere blanketten

blant annet på bakgrunn av forslag til endringer i sykepengeregelverket.

Legeerklæringer som utarbeides i forbindelse med søknad om uførepensjon vil som regel ha et annet formål enn erklæringer tidligere i prosessen. Tidligere i stønadsforløpet er det viktig å få til en god dialog mellom lege, pasient og arbeidsgiver for å få personen raskere tilbake i arbeid. For å komme inn i uføreordningen skal i utgangspunktet alle relevante tiltak både av medisinsk og arbeidsrettet karakter være forsøkt. Legeerklæringen skal sammen med Arbeids- og velferdsetatens arbeidsevnevurdering gi saksbehandleren et best mulig grunnlag for å vurdere om vilkåret for en varig trygdeytelse er oppfylt.

Regjeringen mener at behandlende lege/søkerens fastlege, eventuelt legespesialist som kjenner søkeren, fortsatt bør gi medisinske opplysninger til Arbeids- og velferdsetaten ved søknad om uføretrygd. Søkerens behandlende leges/fastleges oppgave i denne fasen bør være å gi en god beskrivelse av søkerens helsetilstand, om sykdommen er varig, eller om det er muligheter for at helsetilstanden kan bli bedre etter en tid. Det bør videre gå fram av legeerklæringen hvilke varige funksjonsnedsettelse som sykdommen har ført til. Behandlende lege bør derimot ikke vurdere grad av nedsatt inntektsevne/arbeidsevne. Det er derfor aktuelt å sette i gang et arbeid med å utforme et nytt legeerklærings skjema som skal benyttes ved søknad om uførepensjon. Det bør vurderes om det skal være ulike skjemaer ved søknad om arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. I spesielt vanskelige saker kan det være aktuelt at Arbeids- og velferdsetaten får mulighet til å innhente utvidede legeerklæringer fra spesielt sertifiserte leger, i tråd med forsøket som er iverksatt i Sverige. Det vil også vurderes om det er hensiktsmessig å iverksette tiltak for å føre bedre kontroll med legenes erklæringer, slik som det nå er foreslått for sykmeldinger.

Selv om ekspertgruppens anbefalinger gjaldt sykmeldingsperioden, kan det likevel være grunner til delvis å anvende samme innfallsvinkel ved søknad om uføretrygd. Ekspertgruppen ønsket å ha mindre fokus på diagnose og i stedet rette oppmerksomheten mot hva den enkelte faktisk kan gjøre til tross for sine helseproblemer. Aktivisering, arbeidsnærver og gradering anses å være hovedstrategien for å redusere sykefraværet.

En liknende tilnærming ved tildeling av uføretrygd vil kreve at aktørene, inkludert legene ikke skal tenke enten arbeid eller trygd, men innenfor et både/og-perspektiv. Dette forutsetter at det ved tildeling av uføretrygd stilles strengere krav om å

ta i bruk eventuell gjenværende arbeidsevne og en større bruk av graderte løsninger. Samtidig vil det være behov for nye virkemidler for å sikre forankring i arbeidslivet, jf. avsnitt 6.2.

6.4 Særskilt oppfølging av unge uføre

6.4.1 Sterk økning i antallet unge mottakere av uføreytelser

Unge under 30 år utgjør en relativt liten andel av alle uførepensjonister – under 3 prosent. Antallet nye unge uførepensjonister har imidlertid økt, særlig blant de aller yngste under 20 år. I perioden 2001 til 2010 økte antall unge uførepensjonister i aldersgruppen 18–24 år med nær 50 prosent. Med innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 fikk flertallet av de nye stønadsmottakerne mellom 20 og 30 år innvilget tidsbegrenset uførestønad fram til ordningen ble avviklet i 2010. For nye mottakere av uføreytelser under 20 år var andelen som fikk innvilget tidsbegrenset uførestønad i perioden 2004–2009 lav.

Vi har ingen fullgod forklaring på hvorfor flere unge blir uførepensjonerte i dag enn tidligere. Selv om andelen uførepensjonister under 30 år er lav, er den sterke veksten i senere år bekymringsfull. Dette betyr at en økende andel unge mennesker ikke får anledning til å prøve seg i arbeidslivet. Både for den enkelte og for samfunnet er dette et stort velferdstap. En 25-åring som varig settes utenfor arbeidslivet har potensielt fire ganger så mange produktive år foran seg som en 55-åring som blir uførepensjonert. Tendensen er den samme i andre land, blant annet i Sverige og Danmark hvor det iverksettes tiltak for å hindre at unge blir varig satt utenfor arbeidslivet.

6.4.2 Flere unge uføre med psykiske lidelser

Psykiske lidelser er den hyppigst forekommende diagnosegruppen blant unge uførepensjonister. En økende andel av de som har fått innvilget uføreytelse (tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon) har psykiske lidelser. En analyse av medisinske årsaker til uførepensjonering blant unge i alderen 18–24 år i perioden 1977–2006 (Brage og Thune) viser at halvparten av uførepensjonistene under 24 år har en alvorlig psykisk lidelse (psykisk utviklingshemming, psykoser, schizofreni mv.). Det har vært en økning blant unge med alvorlige psykiske lidelser som schizofreni og paranoide tilstander. Det finnes imidlertid ikke holdepunkter for at det har vært en tilsvarende økning blant unge i befolkningen generelt

med alvorlige psykiske lidelser. Andre psykiske lidelser som atferds- og personlighetsforstyrrelser, rusmisbruk, depresjoner og angsttilstander har samlet sett økt betydelig blant unge uføre. Flertallet som får innvilget uføreytelser i alderen 25–39 år har enten depressive lidelser, angstlidelser eller atferds- og personlighetsforstyrrelser.

En rapport fra ECON fra 2009 diskuterer følgende hypoteser som forklaring på utviklingen i uføretrygding blant unge:

- Flere unge enn før blir psykisk syke
- Flere unge enn før får en psykisk diagnose
- Endringer i arbeidslivet kan gjøre det vanskeligere for unge med psykiske sykdommer å få og beholde arbeid
- De økonomiske insentivene har endret seg i favør av uføreytelse framfor andre offentlige ytelser eller lønnsinntekt
- Endringer i annet regelverk, forvaltning eller tiltak som gjør at flere får en uføreytelse

Det slås her fast at det er lite sannsynlig at flere unge blir psykisk syke i dag enn tidligere. At flere får en psykiatrisk diagnose kan ha sammenheng med endringer i diagnosesetting. Det har i senere år vært økt fokus på personlighets- og atferdsforstyrrelser og tatt i bruk nye diagnoser på tilstander som tidligere ikke ble betraktet som sykdom. Et eksempel er AD/HD (hyperkinetiske forstyrrelser) som er blitt brukt i Norge fra begynnelsen av 1990-tallet. Videre kan forskning på alvorlige utviklingsforstyrrelser av typen autisme og Aspergers syndrom ha ført til at flere får slike diagnoser. Det er ingen tvil om at flere i dag enn for 20 år siden får en diagnose for sammenliknbare sykdommer. I tillegg til å gi rettigheter til trygdeytelser og behandling, vil diagnoser blant unge også kunne utløse rettigheter i skolen til hjelpemidler og ekstra lærerressurser. Dette kan ha ført til økt press fra foreldre og lærere om å få avklart tilstanden så tidlig som mulig. I hvor stor grad dette påvirker uføretallene er imidlertid vanskelig å anslå.

Flere unge får på den annen side behandling for sine psykiske problemer i dag enn tidligere. Opptrappingsplanen for psykisk helse har medført en økning i antallet barn og unge som er blitt behandlet både i primær- og spesialisthelsetjenesten. Dette burde bidra til å redusere antallet unge med psykiske problemer.

En undersøkelse ved universitetet i Bergen (Mykletun og Øverland) viser imidlertid at over 30 prosent av et utvalg personer (i alle aldersgrupper) som har fått innvilget uførepensjon på grunnlag av psykiske lidelser opplyser at de ikke har

mottatt behandling for denne lidelsen. Det er et absolutt krav i folketrygdloven at hensiktsmessig handling skal være forsøkt før det kan innvilges uførepensjon. Når det gjelder innvilgelse av uførepensjon på grunnlag av psykiske lidelser, virker det imidlertid som dette kravet ikke alltid blir overholdt. Depresjon ansås å være vår dyreste sykdom i form av kostnader til sykepenger, uføret og tapte årsverk. Sykdommen starter ofte i ung alder og fører ofte til lange og hyppige sykefravær og senere uførepensjonering. Det vises i undersøkelsen til at situasjonen er den samme i andre vestlige land, og at kan være mye å hente på å satse på forebygging og behandling av slike lidelser.

ECON fant i sin analyse at unge uføre hadde lite yrkeserfaring, men at det var relativt store forskjeller i yrkes- og stønadskarrierer avhengig av hvilke type diagnose de unge mottakerne av uføreytelser hadde. Unge uføre med psykiske lidelser, inkludert psykisk utviklingshemming hadde vesentlig mindre arbeidserfaring enn unge uføre med somatisk sykdom. Det antydes at det kan være vanskeligere nå enn tidligere for personer med psykiske problemer å få eller beholde en jobb, blant annet fordi det stilles større krav til kommunikative ferdigheter og sosial kompetanse. Større tempo og krav til effektivitet vil også kunne være et problem for noen. Det eksisterte tidligere flere jobber for ukvalifisert arbeidskraft som mer eller mindre har forsvunnet. Denne nedgangen startet imidlertid allerede på 60- og 70-tallet.

ECON fant at unge som hadde fått en uføreytelse på grunnlag av en psykisk lidelse hadde gått lenger på rehabiliteringspenger enn unge med somatiske lidelser, men var kortere tid på yrkesrettet attføring enn de med somatiske lidelser. Dette kan tyde på at unge med psykiske lidelser sjeldnere blir vurdert for arbeidsrettet tiltak og/eller at slikt tiltak sjeldnere blir gjennomført.

Frafall fra videregående skole pekes også på som et problem fordi det vil kunne vanskeliggjøre senere forankring i arbeidslivet. Det er særlig unge med atferds- og personlighetsforstyrrelser som vil kunne oppleve store mestringsproblemer og ha problemer med å fullføre videregående skole.

Sterkere fokus på rettigheter generelt i befolkningen kan ha ført til at en del unge som i dag får uførepensjon tidligere trolig ville vært forsørget av familien. Unge som verken er under utdanning eller i arbeid vil ikke ha krav på dagpenger. Dette kan øke presset på helserelevante trygdeytelser.

Endringer i regelverket på tilgrensede områder vil også kunne ha betydning for økningen i antallet unge uførepensjonister. I 1994 ble perio-

den som man kunne motta rehabiliteringspenger begrenset til ett år. Dette kan ha ført til at flere har kommet raskere over på uførepensjon enn tidligere. Fra 2010 erstattet arbeidsavklaringspenger tidligere rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Maksimal stønadsperiode for arbeidsavklaringspenger er fire år med visse muligheter for unntak. Med innføringen av arbeidsavklaringspenger er kravet til aktivitet og deltakelse på arbeidsrettede tiltak blitt innskjerpet.

6.4.3 Bred innsats

For å redusere antallet nye unge mottakere av uføretrygd, foreslår Regjeringen en målrettet strategi som i tillegg til Arbeidsdepartementets virkemidler også vil omfatte Kunnskapsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets virkemidler. Følgende elementer bør inngå i en strategi for bedre oppfølging av unge som står i fare for å bli værende varig utenfor arbeidslivet:

1. Tidligere og bedre oppfølging
2. Bedre samarbeid og koordinering mellom sektorer – styrking av den arbeidsrettede innsatsen
3. Bedre kunnskap om unge uføre og jevnlig vurdering av innsatsen

Tidligere og bedre oppfølging

Å redusere antallet nye unge mottakere av uføretrygd krever en bred og målrettet innsats. Forebygging og tidlig innsats er det viktigste tiltaket i alle aldersgrupper. «Ny Giv» prosjektet i regi av Kunnskapsdepartementet har som målsetting å motivere ungdom til å ta videregående opplæring og motvirke frafall fra slik opplæring. Å sikre at flere gjennomfører videregående skole er viktig. Unge som ikke fullfører videregående skole vil senere kunne få problemer med å få en varig forankring i arbeidslivet. En del av disse vil på et senere tidspunkt kunne ende på uføretrygd. Det er på Kunnskapsdepartementets budsjett for 2011 bevilget ekstra midler til styrking av kvaliteten på undervisningen på ungdomstrinnet og tiltak for å tilrettelegge overgangen fra ungdomstrinnet til videregående skole. Elever som en antar er i risikogruppen skal få en særskilt oppfølging allerede i ungdomsskolen. Det legges opp til en mer relevant og praksisnær fag- og yrkesopplæring og tiltak som skal sikre at flere får lærlingplass.

Et samarbeidsprosjekt mellom utdanningsmyndigheten og Arbeids- og velferdsetaten er rettet mot ungdom i alderen 15–21 år som verken er i videregående skole eller i jobb. Målet her er å

fange opp disse ungdommene og gi dem et tilbud om arbeidsmarkedstiltak, gjerne kombinert med opplæring.

Bedre samarbeid og koordinering mellom sektorer – styrking av den arbeidsrettede innsatsen

Det er viktig å sikre gode behandlingstilbud, særlig for unge med psykiske lidelser. Psykiske lidelser er som nevnt den hyppigst forekommende diagnosegruppen. I regi av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse er det utviklet flere tilbud og tiltak som skal sikre at flere med psykiske helseproblemer skal komme i arbeid eller aktivitet. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom helsevesenet og Arbeids- og velferdsetaten. Tilbudene og tiltakene varierer fra fylke til fylke, men det finnes lokale eller regionale tilbud i hele landet. I de største byene er det etablert et tilbud med veilednings- og oppfølgingsløser som skal sørge for tett oppfølging av enkeltpersoner og sikre samordning av bistand mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og tilgrensede tjenester. Det vil være behov for en videreutvikling av samarbeidet mellom helseforetakene og Arbeids- og velferdsetaten om tiltak for unge med psykiske lidelser. Generelt er det viktig at helsetjenesten i sine behandlingstiltak også har arbeid som mål. Individuell plan er et viktig redskap for å sikre at brukeren får et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud.

Samtidig vil det vurderes om den arbeidsrettede bistanden i regi av Arbeids- og velferdsetaten kan målrettes bedre mot denne gruppen. Det er eksempelvis grunn til å vurdere om arbeidsevnevurderingene, som er et viktig redskap for Arbeids- og velferdsetatens vurderinger av behovet for tiltak mv., kan videreutvikles med vekt på å fange opp unges behov og legge til rette for bedre oppfølging.

De fleste unge som får innvilget varig uføretrygd har gjennomført tiltak og vært gjennom omfattende oppfølging. Det gir feil signal om forventningene til unge dersom de blir gitt en varig uføretrygd istedenfor relevant tiltak og oppfølging. Mange unge som har nedsatt funksjonsevne har et sterkt ønske om å få bidra i aktivitet og arbeid.

Regjeringen vil styrke den arbeidsrettede bistanden overfor unge under 30 år. Unge som har en viss mulighet for å komme i arbeid bør etter Regjeringens oppfatning ikke henvises til uføretrygd før alle hensiktsmessige tiltak for å komme i arbeid er utprøvd. Arbeidsdepartementet har i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2011 gitt signaler om at unge under

30 år med nedsatt arbeidsevne skal være en prioritert gruppe ved bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Den arbeidsrettede bistanden vil bli knyttet opp mot regjeringens sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne som i hovedsak vil være rettet mot unge under 30 år.

Det er i dag om lag 27 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger under 30 år. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at om lag 18 900 personer i aldersgruppene under 30 år i 2011 vil ha mottatt arbeidsavklaringspenger i ett år eller lenger. Mange av disse vil kunne komme i arbeid med dagens tiltaksbruk og oppfølgingsregime, mens en del av disse vil kunne ha behov for en forsterket innsats. Regjeringen forutsetter at unge under 30 år skal få oppfølging også i perioder da de ikke er på arbeidsrettede tiltak.

Tettere oppfølging for å sikre at unge som står i fare for å bli uføretrygdet vil være i tråd med tiltak som er iverksatt eller planlagt iverksatt i våre naboland. I Sverige ble tidligere førtidspensjon i 2003 erstattet av to nye ytelser – sjukersättning og aktivitetsersättning. Sjukersättning gis som midlertidig eller varig ytelse til personer over 30 år, mens personer under 30 år alltid får en midlertidig ytelse (aktivitetsersättning) som kan innvilges for tre år av gangen. Mens antallet mottakere av sjukersättning er redusert de senere årene, har det vært en kraftig økning i antallet mottakere av aktivitetsersättning. Den høye andelen unge på aktivitetsersättning i Sverige kan delvis ha sammenheng med høy arbeidsledighet blant unge. Psykiske lidelser er som i Norge den hyppigste diagnosen blant unge som står utenfor arbeidslivet. Den svenske regjeringen har signalisert at de vil iverksette tiltak for å hindre at unge blir varig arbeidsuføre.

Også Danmark har hatt en sterk økning i unge uføre (førtidspensjon). Om lag 1/10 av befolkningen i yrkesaktiv alder i Danmark mottar førtidspensjon eller er på «fleksjobb». Den danske regjeringen la i desember 2010 fram et forslag til reform av førtidspensjonen og fleksjobbordningen. Det foreslås her bl.a. at ingen unge skal få førtidspensjon før de fyller 40 år, med mindre det er helt åpenbart at de ikke vil kunne komme i arbeid. Personer under 40 år skal få tilbud om tiltak som kan bedre arbeidsevnen og tett oppfølging i form av «sammenhengende, støttende og tålmodig innsats». Innsatsen skal i tillegg til arbeid og utdanning også å ha fokus på behandling og utvikling av sosial kompetanse. Reformen skal videre gi personer med svært begrenset arbeidsevne bedre mulighet til å være i arbeid

gjennom en målretting av ordningen med «fleksjobb».

Bedre kunnskap om unge uføre og jevnlig vurdering av innsatsen

Regjeringen vil sørge for å jevnlig vurdere innsatsen for å forebygge varig uførhet blant unge. Det er også behov for mer forskningsbasert kunnskap om tiltak som kan forebygge varig utstøting og hvordan man kan sikre at unge får en bedre forankring i arbeidslivet.

6.5 Uføreordningen og fleksibel alderspensjon

6.5.1 Innledning

Både Pensjonskommissjonen (NOU 2004: 1) og Uførepensjonsutvalget (NOU 2007: 4) pekte på at det nye pensjonssystemet kunne føre til at personer som ble uføre fikk en høyere ytelse fra folketrygden etter 62 år enn personer som tok ut alderspensjon fra folketrygden tidlig. De mente dette kunne innebære en fare for at det ble flere nye uførepensjonister.

I dette avsnittet vurderes denne problemstillingen nærmere. På kort sikt vil situasjonen variere mellom ulike grupper av yrkesaktive. Forskjellene beskrives nærmere under.

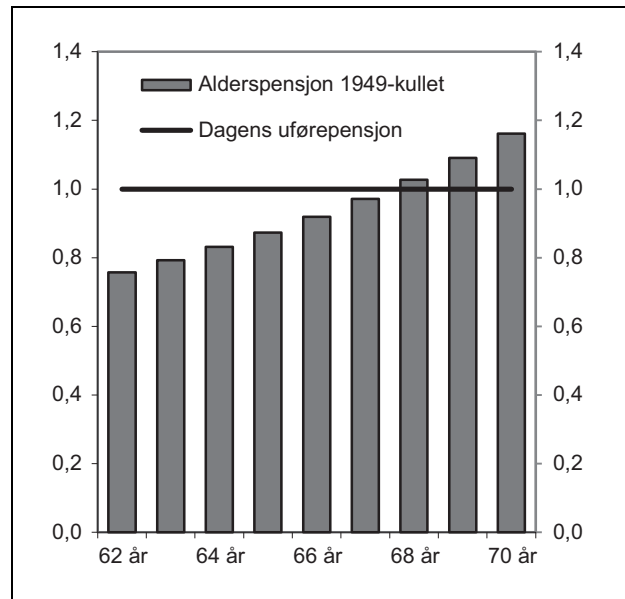
6.5.2 Personer uten rett til AFP

Fra 2011 kan arbeidsføre velge avgang fra arbeidslivet mellom 62 og 75 år. Yrkesaktives valg av alder for uttak av pensjon vil ha store konsekvenser for nivået på den årlige pensjonen fra folketrygden, jf. figur 6.1. Søylene i figuren viser hvordan årlig alderspensjon varierer med uttaksalder for personer født i 1949 som har full opptjenings- tid i dagens folketrygd. Yrkesaktive som tar ut alderspensjonen ved fylte 62 år vil få 22 prosent lavere årlig pensjon enn de som tar ut pensjon ved fylte 67 år, mens en som venter til fylte 70 år vil få 20 prosent høyere pensjon.

Linjen i figur 6.1 viser nivået på dagens uførepensjon. Det går fram at en person som får uførepensjon som 62-åring vil få en klart høyere årlig ytelse enn dersom vedkommende i stedet hadde tatt ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden.

6.5.3 Personer med rett til AFP i privat sektor

Mange i privat sektor har rett til AFP. Det er anslått at det vil være om lag 660 000 arbeidsta-



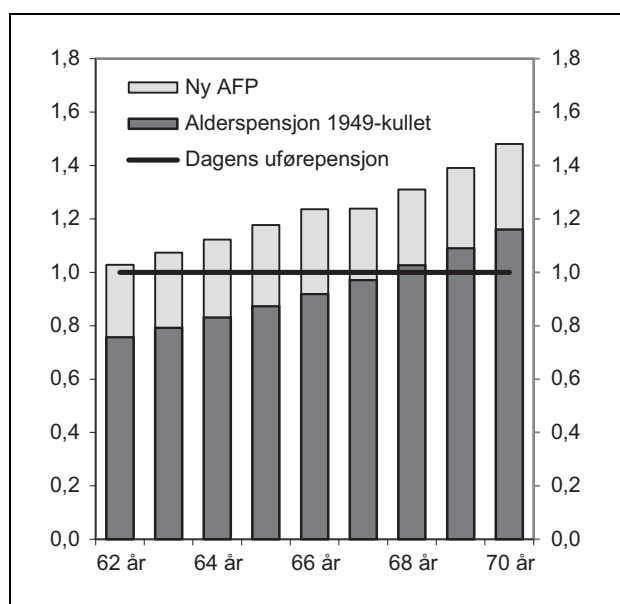
Figur 6.1 Årlig alderspensjon ved uttak i ulike aldre for personer født i 1949 relativt til årlig uførepensjon og alderspensjon med 2010-regler. Full opptjenings- tid.

kere i bedrifter tilsluttet den nye AFP-ordningen som gjelder fra 1. januar 2011.¹

Ny AFP utbetales som et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden og beregnes med utgangspunkt i arbeidstakerens pensjongivende inntekt fram til fylte 62 år, jf. punkt 3.7.2. AFP kan ikke kombineres med uførepensjon. Personer med rett til AFP som blir uføre etter fylte 62 år, må velge enten uførepensjon eller AFP.

Figur 6.2 viser samlet pensjon første år for personer født i 1949 som har hatt jevn inntekt på 6 G i 37 år ved fylte 62 år. Pensjonen er målt i forhold til nivået på dagens uførepensjon. Det går fram at for personer som går av ved fylte 62 år, vil summen av alderspensjon og AFP være på samme nivå som uførepensjonen, mens personer som går av senere vil få høyere samlet pensjon dersom de velger AFP i kombinasjon med fleksibel alderspensjon enn de ville fått med dagens uførepensjonsregler. For mange med rett til ny AFP i privat sektor vil det derfor ikke være økonomisk interessant å søke om uførepensjon dersom de blir uføre etter 62 år. Ved å bli uføretrygdet ville de dessuten miste retten til å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting.

¹ Se årsrapporten for 2009 fra Fellesordningen for AFP.



Figur 6.2 Pensjon første år ved uttak i ulike aldre for personer født i 1949 relativt til årlig uføre- og alderspensjon med 2010-regler. Jevn inntekt på 6 G i 37 år ved fylte 62 år.

6.5.4 Personer med AFP i offentlig sektor

I offentlig sektor ble det ved lønnsoppgjøret 2009 avtalt å videreføre dagens pensjonsordninger med nødvendige tilpasninger til fleksibel folketrygd, jf. 3.7.3. Avtalen innebærer at AFP i offentlig sektor videreføres som en tidligpensjonsordning for personer i alderen 62–66 år. Foreløpig er det bare vedtatt regler for personer født i 1953 eller tidligere. Reglene innebærer at AFP skal beregnes på samme måte som tidligere.

For offentlig ansatte beregnes AFP i alderen 62–64 år som en uførepensjon fra folketrygden, men det gis i tillegg et AFP-tillegg på 20 400 kroner. AFP, inkl. AFP-tillegget kan ikke overstige 70 prosent av tidligere inntekt.

De offentlige tjenstepensjonsordningene har også en uførepensjonsordning som kommer i tillegg til uførepensjonen fra folketrygden. Uførepensjonen fra tjenstepensjonsordningen beregnes på tilsvarende måte som alderspensjonen, og garanterer personer med full opptjeningstid 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønn). Regelverket innebærer at de fleste i praksis får en samlet uførepensjon som er noe høyere enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Det vil variere om uførepensjonen eller AFP er høyest i alderen 62–64 år. Fordi kompensasjonsgraden i dagens folketrygd er fallende med inntekt, vil normalt uførepensjonen være høyest for personer med høy lønn.

Fra fylte 65 år kan AFP i offentlig sektor beregnes som en tjenstepensjon, altså som 66 prosent av pensjonsgrunnlaget for personer med full opptjeningstid. Nivået på uførepensjonen og AFP blir da i hovedsak det samme.

6.5.5 Faren for økt tilgang til uføreordningen

Uføretrygd er i utgangspunktet ikke noe den enkelte kan velge, men en ytelse man har rett til dersom inngangsvilkårene for uføretrygd er oppfylt. Når Pensjonskommissjonen og Uførepensjonsutvalget likevel mente at pensjonsreformen kunne føre til økning i antall uføre, skyldes det blant annet at det i mange tilfeller kan være usikkert om inngangsvilkårene er oppfylt eller ikke. Det er for eksempel ofte vanskelig å fastslå eksakt hvordan et helseproblem påvirker den enkeltes arbeids-evne, og regelverket gir et betydelig rom for skjønn. I denne situasjonen er det ikke overraskende at empiriske undersøkelser fra mange land klart dokumenterer at antallet mottakere av helserelaterte stønadsordninger påvirkes av hvor høye ytelsene er. Dette betyr ikke nødvendigvis at regelverket ikke følges, men det er et uttrykk for at beslutningene i en del tilfeller er skjønnsmessige og fattes under usikkerhet.

Gjennomgangen over viser at det ikke er grunn til å vente særlig økt tilgang til uføreordningen på kort sikt pga. pensjonsreformen. Ansatte i offentlig sektor vil i liten grad bli berørt av endringene, og insentivene vil derfor være de samme som i dag. For personer i privat sektor med rett til ny AFP vil situasjonen avhenge av hvor høy opptjening de har i dagens folketrygd, men mange vil kunne få like høy samlet pensjon fra folketrygden og AFP-ordningen dersom de går av tidlig, som de vil kunne få fra uføreordningen i folketrygden så lenge ytelsen videreføres på om lag samme nivå som i dag.

Personer uten rett til AFP har i dag ikke mulighet til å ta ut pensjon før fylte 67 år. Før 67 år må de eventuelt få en annen folketrygdytelse. Pensjonsreformen gir denne gruppen en ny mulighet: å ta ut alderspensjon fra 62 år. Det er grunn til å tro at en del som i dag får uførepensjon etter fylte 62 år, med de nye reglene i stedet ville ha tatt ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden.

I motsatt retning trekker at den økonomiske gevinsten ved å få uførepensjon vil øke med fleksibel alderspensjon for alle i privat sektor. Før 2011 fikk uføre uførepensjon fram til 67 år, og deretter om lag den samme alderspensjonen som de ville fått dersom de ikke hadde blitt uføre. Fra 2011 får personer som blir uføre etter 62 år, som tidligere,

uførepensjon fram til 67 år og deretter en varig høyere alderspensjon enn de ville fått ved å ta ut alderspensjon tidlig. Pensjonsreformen gjør det mer lønnsomt å arbeide, og én virkning av dette er at det også blir mer lønnsomt å motta uførepensjon fra folketrygden.

Dersom nivået på uføretrygden etter 62 år opprettholdes over tid, vil forskjellen på uføretrygden og nivået på alderspensjonen ved tidlig uttak øke over tid. Det skyldes at levealdersjusteringen vil innebære at pensjonsnivåene reduseres ved gitt uttaksalder. Virkningen fra ett år til det neste vil være liten, men samlet over mange år vil effekten bli merkbar. Etter hvert vil dessuten det såkalte kompensasjonstillegget til ny AFP i privat sektor bli faset ut, og dette vil redusere nivået på AFP i privat sektor. Med uendret nivå på uføretrygden fra folketrygden vil derfor den økonomiske gevinsten av å få uføretrygd fra folketrygden kunne øke over tid.

Departementet foreslår i denne proposisjonen at alderspensjonen til uføre født i årene 1944–1951 delvis skal skjermes fra virkningene av levealdersjustering, jf. kapittel 11. Skjermingen innebærer at forskjellen mellom folketrygdens ytelser til uføre og til arbeidsføre som tar ut alderspensjonen tidlig, vil øke over tid for disse årskullene.

Departementet varslet, i Prop. 1 S (2010–2011), at en tok sikte på å sende ut et høringsnotat med en bred gjennomgang av regelverket for korttidsytelsene fra folketrygden for personer over 62 år og hvordan forholdet mellom korttidsytelsene og alderspensjon bør være for denne aldersgruppen våren 2011. Mange i alderen 62–66 år mottar uførepensjon fra folketrygden, og det er derfor naturlig at gjennomgangen i høringsnotatet også omfatter regelverket for uførepensjon for å sikre et enhetlig regelverk for folketrygdens ytelser til denne aldersgruppen. Arbeidet med høringsnotatet er imidlertid forsinket, og det tas nå sikte på å sende det på høringen i løpet av 2011.

6.6 Forholdet til offentlig tjenstepensjon

Personer med offentlig tjenstepensjon har, i tillegg til uførepensjon fra folketrygden, rett til en supplerende uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen. Tjenstepensjonsordningen garanterer en samlet brutto utbetaling på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (sluttlønn) til personer med full opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen.

Netto uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen beregnes ved at uførepensjonen fra folketrygden trekkes fra (samordnes med) det garanterte bruttonivået. Beregningsreglene innebærer at de fleste i praksis får noe mer enn 66 prosent. De offentlige tjenstepensjonsordningene kan utbetale uførepensjon også til personer som mottar arbeidsavklaringspenger. Beregningsreglene for tjenstepensjon er forskjellige for personer som mottar uførepensjon og for personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Omleggingen av uføreytelsen i folketrygden innebærer en vekst i brutto uføreytelse kombinert med økt skatt. Økningen i brutto uføreytelse fra folketrygden vil i utgangspunktet føre til en tilsvarende reduksjon i utbetalingen fra de offentlige tjenstepensjonsordningene. Offentlig ansatte kan dermed oppleve at samlet uføreytelse før skatt er den samme som før, men siden skatten har økt blir samlet utbetalt pensjon lavere. Uten endringer i tjenstepensjonsordningen vil dermed offentlig ansatte kunne få en klart dårligere uføreordning enn tidligere.

Uførepensjonsutvalget var oppmerksom på denne problemstillingen, men valgte ikke å drøfte mulige tilpasninger i tjenstepensjonsordningene. Utvalget la imidlertid til grunn at «tjenstepensjonsordningene fortsatt skal kunne gi en uføreytelse i tillegg til uføreytelsen fra folketrygden» og mente reglene for tjenstepensjon måtte håndteres som en del av det videre arbeidet med pensjonsreformen.

Departementet mener uføreytelsen til offentlig ansatte ikke skal svekkes på grunn av endringene i folketrygdens uføreytelse. Regjeringen legger derfor til grunn at offentlig ansattes uføreytelse, i forbindelse med uførereformen, må økes så mye at skatteomleggingen ikke fører til redusert kjøpekraft for offentlig ansatte. På dette grunnlaget vil Regjeringen invitere organisasjonene til en prosess om utformingen av uføreytelsen i de offentlige tjenstepensjonsordningene etter at lovforslaget til ny uføretrygd i folketrygden og alderspensjon til uføre er behandlet i Stortinget. Utgangspunktet for tilpasningen bør etter departementets syn, være at uføreytelsen i tjenstepensjonsordningen utformes som direkte tillegg til uføretrygden fra folketrygden. Det legges også opp til at heller ikke de som mottar uføreytelse fra tjenstepensjonsordningene uten å ha rett til ytelser fra folketrygden, skal få redusert kjøpekraft som følge av skatteomleggingen.

Del II
Proposisjonsdel

7 Ny uføretrygd

7.1 Innledning og sammendrag

Uføreordningen i folketrygden skal sikre inntekt til personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt med minst halvparten. Det gis hel uførepensjon til personer som er helt arbeidsuføre, og gradert uførepensjon til de som er delvis arbeidsuføre. Dagens uførepensjon beregnes i det vesentlige som en alderspensjon (etter gamle opp-tjeningsregler) og gis fra fylte 18 år og fram til overgang til alderspensjon ved 67 år.

Som et ledd i pensjonsreformen gjøres det store endringer i folketrygdens alderspensjon, se nærmere omtale i kapittel 3. På grunn av det nye regelverket for alderspensjon, må det gjøres tilpasninger i uføreordningen i folketrygden.

Departementet foreslår i denne proposisjonen at uføreordningen i folketrygden legges om. Det foreslås i kapittel 9 at de nye beregningsreglene bare skal gjelde fullt ut for nye uføretilfeller. De som har uførepensjon når de nye reglene trer i kraft, skal overføres til nytt regelverk, men med sikte på at uføreytelsen skal være den samme etter skatt som tidligere.

Når den nye uføreordningen skal utformes, er et hovedvalg om folketrygdens ytelser til uføre fortsatt skal bygge på alderspensjonsregelverket, eller om de skal løsrives fra dette og bygge på andre prinsipper, slik Uførepensjonsutvalget foreslo. Departementet mener uføreytelsen i større grad bør erstatte den inntekten som har falt bort på grunn av uførheten, i stedet for at den – som den nye alderspensjonen – skal gjenspeile den inntekten man har hatt i løpet av hele yrkeskarrieren. For å tydeliggjøre at uføretrygden skal kompensere for inntektstap, foreslås det at den nye uføretrygden beregnes på grunnlag av pensjongs-givende inntekt i en relativt kort periode før uføretidspunktet. Departementet legger til grunn at med en slik inntektserstatningsmodell blir det enklere for mottakeren å forstå prinsippene for beregning av ytelsen. Departementet vil også presisere at det å fortsatt basere uførepensjon på alderspensjonsreglene uansett vil føre til betyde-

lige endringer sammenliknet med dagens system, ettersom alderspensjonsreglene er endret.

Den enkeltes inntekt vil i mange tilfeller kunne variere fra år til år, og tilfeldige inntektssvingninger bør i liten grad påvirke en ytelse en skal motta i lang tid. Departementet mener derfor det er rimelig at man legger til grunn de tre beste av de fem siste årene når uføretrygden skal beregnes.

Hensikten med uføretrygd er å sikre inntekt når arbeidsinntekt har falt bort. Samtidig er det viktig at også reglene for uføretrygden bygger opp under arbeidslinja. Det må legges til rette for at alle som kan arbeide i størst mulig grad stimuleres til og gis muligheter til å arbeide. Departementet mener at en uføretrygd på 66 prosent av bortfalt arbeidsinntekt gir en god avveining mellom disse hensynene.

Ulike skatteregler for uføretrygd og arbeidsinntekt kan bidra til å tilsløre de økonomiske konsekvensene for den enkelte av overgang mellom arbeid og trygd. Departementet foreslår derfor at den nye uføretrygden skattlegges etter tilsvarende regler som for lønnsinntekt. Departementet understreker at når uføretrygden samtidig settes til 66 prosent av bortfalt inntekt, blir den gjennomsnittlige uføreytelsen etter skatt noe høyere enn i dag for nye uføre. Se nærmere omtale i avsnitt 7.2.

Dersom man kort tid før uførheten har utført ulønnet omsorgsarbeid eller avtjent førstegangstjeneste vil inntekten i de tre beste av de fem siste årene kunne gi et lite representativt bilde av den inntekten som reelt sett har falt bort på grunn av uførheten. I dag gjelder egne beregningsregler i slike tilfeller. Departementet foreslår at disse reglene videreføres med nødvendige tekniske tilpasninger. Det innebærer at man kan se bort fra år der man har hatt lav eller ingen inntekt på grunn av ulønnet omsorgsarbeid og i stedet benytte den inntekten vedkommende har hatt i tidligere år. For år man har avtjent førstegangstjeneste, legges det til grunn en inntekt på minst 3 G, alternativt den inntekten man hadde i året før førstegangstjenesten tok til dersom denne er høyere.

Videre foreslås det at den nye uføretrygden bare skal avhenge av egen inntekt, og ikke lenger kunne påvirkes av en avdød ektefelles opptjening.

Departementet tar imidlertid sikte på å utrede forholdet mellom uføretrygden og etterlattepensjonen i folketrygden nærmere. Det foreslås også regler for hvordan man skal ta hensyn til år der man har mottatt uføretrygd når beregningsgrunnlaget for uføretrygden fastsettes.

Se nærmere omtale i avsnitt 7.3.

Minsteytelsene i dagens uførepensjon tilsvarer minsteytelsene i dagens alderspensjon og består av grunnpensjon og særtillegg. Som hovedregel utgjør disse 1,85 G for gifte og 2 G for enslige. Departementet legger til grunn at minsteytelsen i den nye uføretrygden videreføres på samme nivå etter skatt som i dag. Det betyr at minsteytelsen må økes noe for å kompensere for økt skatt. Det foreslås at minsteytelsene fortsatt skal differensieres etter sivilstand, fordi minsteytelsen ikke er basert på egen opptjening og enslige har større levekostnader enn gifte pr. person. Departementet foreslår at gifte/samboende gis en minsteytelse etter ordinær sats, fastsatt til 2,28 G, og enslige etter en høy sats, fastsatt til 2,48 G. Videre foreslås det å forenkle sivilstandsdifferensieringen sammenliknet med dagens regler. Se nærmere omtale i avsnitt 7.4.

Personer som er født uføre eller blir uføre i ung alder (samlet omtalt som unge uføre) har ikke, eller i liten grad, hatt mulighet til å ha en arbeidsinntekt før uførheten inntrådte. Etter særlige regler, og på nærmere vilkår, er disse i dag likevel garantert en høyere ytelse enn minstepensjon. Departementet foreslår at de særskilte beregningsreglene for unge uføre videreføres med tekniske tilpasninger i ny uføretrygd, ved at unge uføre sikres en høyere minsteytelse enn andre. Det foreslås at dagens nivå videreføres, men justert opp for å kompensere for økt skatt. Det gir en minsteytelse for gifte/samboende unge uføre på 2,66 G og for enslige unge uføre på 2,91 G. Se nærmere omtale i avsnitt 7.5.

Personer som har tapt hele sin inntektsevne får hel uførepensjon, mens personer som har tapt deler av inntektsevnen kan få en gradert uførepensjon. Et vilkår for å få rett til uførepensjon er at inntektsevnen/arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Departementet foreslår å videreføre dagens vilkår som hovedregel. Dersom det ikke er realistisk å komme tilbake i fulltidsarbeid, mener departementet at det er mest fornuftig, både for den enkelte og for samfunnet, at det legges til rette for at personen konsentrerer seg om å utnytte den arbeidsevnen han eller hun faktisk har og unngå at inntektsevnen blir ytterligere redusert. Departementet viser dessuten til at det for personer som har kommet inn på arbeidsavkla-

ringspenger med 50 prosent redusert arbeidsevne og som har klart å øke arbeidsinnsatsen til 60 prosent, kan framstå som urimelig at den økte arbeidsinnsatsen skal kunne medføre at de ikke kan få uføretrygd for den delen av inntektsevnen som er varig nedsatt. Departementet foreslår derfor at personer som har mottatt arbeidsavklaringspenger og har 40 prosent nedsatt inntektsevne også skal gis rett til uføretrygd. Se nærmere omtale i avsnitt 7.6.

Full uførepensjon gis i dag ved minst 40 års opptjening og trygdetid. Trygdetid svarer i hovedsak til den tiden man har bodd i Norge, medregnet framtidig botid til 67 år. Dersom opptjeningen og/eller trygdetiden er mindre enn 40 år, avkortes uførepensjonen forholdsmessig. Departementet foreslår å videreføre dagens hovedprinsipp om å ta hensyn til trygdetid ved utmåling av uføretrygd, men med enkelte tekniske tilpasninger. Se nærmere omtale i avsnitt 7.7.

Ved forsørging av ektefelle og/eller barn kan det i dag gis behovsprøvde tillegg til pensjonen (forsørgingstillegg). Dagens forsørgingstillegg i folketrygden er basert på et annet familie- og forsørgingsmønster enn det som er vanlig i dag. Regelverket er i stor grad basert på forhold der husholdningen var basert på én inntekt. I dag er begge ektefeller som hovedregel i inntektsgivende arbeid. Departementet mener denne utviklingen tilsier at det ikke lenger bør gis ektefelle tillegg, og foreslår at dette ikke videreføres i ny uføretrygd. Se nærmere omtale i avsnitt 7.8. Det foreslås overgangsregler for dem som mottar ektefelle tillegg når nye regler trer i kraft, jf. avsnitt 9.4.

Departementet mener at dette stiller seg noe annerledes for barnetillegg. Uførepensjonsutvalget foreslo å erstatte dagens behovsprøvde barnetillegg med et standardisert barnetillegg som gis til alle uføre med barn under 18 år. Departementet foreslår imidlertid at dagens behovsprøvde barnetillegg videreføres, samtidig som reglene for behovsprøving tilpasses at nivået på uføretrygden før skatt blir høyere enn i dag. Se nærmere omtale i avsnitt 7.8.

Forslaget til ny uføretrygd gjør det nødvendig å tilpasse enkelte andre deler av regelverket. Det er i dag et vilkår for å få uførepensjon at man har vært medlem i folketrygden (det vil normalt si har bodd i Norge) de tre siste årene før uføretidspunktet. Ved sterk tidligere tilknytning til Norge, kan det i visse tilfeller likevel innvilges uførepensjon selv om treårskravet ikke er oppfylt. Blant annet kan en person som tidligere har opptjent rett til en alderspensjon tilsvarende halv minstepensjon, innvilges en tilsvarende høy uførepens-

sjon. Det foreslås at dette unntaket videreføres med nødvendige tekniske tilpasninger til de nye beregningsreglene. Se nærmere omtale i avsnitt 7.9.

Videre er det i dag i utgangspunktet et vilkår om at man fortsatt må være medlem i folketrygden for å få utbetalt uførepensjon, det vil i hovedsak si at man må bo i Norge. Dersom man har 20 års tidligere botid i Norge, kan uførepensjon likevel utbetales fullt ut uavhengig av bosted. Ved kortere botid, kan deler av pensjonen betales ut etter nærmere regler. Departementet foreslår tekniske tilpasninger til nye beregningsregler som i hovedsak viderefører gjeldende prinsipper. Se nærmere omtale i avsnitt 7.10.

Når uførheten skyldes en yrkesskade eller yrkessykdom som er godkjent etter folketrygdloven kapittel 13, gjelder det visse særregler som både medfører at det lempes noe på vilkårene for å få ytelsen, og at beregningsreglene er noe gunstigere. Departementet legger til grunn at dagens særregler videreføres og tilpasses ny uføretrygd. Det innebærer at inntekten på skadetidspunktet kan legges til grunn dersom dette gir et høyere beregningsgrunnlag, at uføretrygden er uavhengig av trygdetid, og at det kan ytes uføretrygd gradert ned til 30 prosent. Se nærmere omtale i avsnitt 7.10.

Noen ektepar kan i dag få høyere pensjon samlet sett ved at den ene av ektefellene gir avkall på (sier fra seg) retten til uførepensjon. Som følge av dette, er det gitt regler om at gifte i visse tilfeller kan gi avkall på uførepensjon. Det foreslås at reglene teknisk tilpasses nye beregningsregler for uføretrygd. Se nærmere omtale i avsnitt 7.12.

Reglene om fastsetting av uføregrad og reduksjon av uføretrygd på grunn av arbeidsinntekt behandles i kapittel 8.

7.2 Nytt beregningsprinsipp for uføretrygd

7.2.1 Innledning

Folketrygdens uførepensjon beregnes i dag etter tilsvarende regler som gjelder for alderspensjon. Gjennom pensjonsreformen er det gjort store endringer i folketrygdens alderspensjon. Det er innført nye opptjeningsregler, fleksibelt uttak fra 62 år, levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjoner under utbetaling.

Disse endringene medfører at regelverket for uførepensjon også må vurderes på nytt. Et hoved-

valg er om folketrygdens ytelser til uføre fortsatt skal bygge på alderspensjonsregelverket, eller om de skal løsrives fra dette og bygge på andre prinsipper.

7.2.2 Gjeldende rett

Dagens uførepensjon i folketrygden består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg. Ytelsen beregnes både på grunnlag av tidligere opptjening og antatt framtidig opptjening til og med det året vedkommende fyller 66 år. Uførepensjonen tilsvarer derfor om lag den alderspensjonen vedkommende ville fått ved å stå i arbeid til 67 år.

Tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av pensjonspoengene og antall år med pensjonspoeng (poengår). Pensjonspoeng tjenes opp dersom en i et år har en inntekt som minst svarer til gjennomsnittlig grunnbeløp (G), som for 2010 utgjorde 74 721 kroner. Inntekt mellom 1 og 6 G medregnes fullt ut, mens inntekt mellom 6 og 12 G medregnes med 1/3. Inntekt over 12 G medregnes ikke. For årene etter uføretidspunktet fastsettes det antatte framtidige pensjonspoeng gitt at visse vilkår er oppfylt, se folketrygdloven §§ 3-17 og 3-18. Som hovedregel fastsettes disse som gjennomsnittet av pensjonspoengene de tre siste årene eller den beste halvparten av alle årene etter fylte 17 år. Det gjelder egne regler ved omsorgsarbeid, førstegangstjeneste og for unge uføre, se avsnitt 7.3 og punkt 7.5.2.

Tilleggspensjonen beregnes deretter på grunnlag av de 20 årene en har høyest pensjonspoeng (besteårsregelen), både de faktisk opptjente og de framtidige. Full tilleggspensjon krever at en samlet har 40 opptjente/framtidige poengår. Ved færre poengår, blir tilleggspensjonen tilsvarende lavere.

Grunnpensjon og sært tillegg avhenger av sivilstand og trygdetid, som i hovedsak tilsvarer botid i Norge fra fylte 16 år og ut det kalenderåret en fyller 66 år. For årene etter uføretidspunktet fastsettes framtidig trygdetid etter nærmere regler, se folketrygdloven § 3-6. Full grunnpensjon og fullt sært tillegg krever at en samlet har 40 år faktisk/framtidig trygdetid. Ved kortere trygdetid, blir grunnpensjonen og særtillegget tilsvarende lavere. For enslige er full grunnpensjon 1 G, mens for gifte/partnere/samboende er full grunnpensjon normalt 0,85 G. Fullt ordinært sært tillegg er 1 G. Særtillegget reduseres krone for krone mot tilleggspensjonen.

7.2.3 Utvalgets forslag

Beregning som alderspensjon eller ut fra bortfalt inntekt

Uførepensjonsutvalget drøftet to hovedmodeller for ny uføreytelse: en pensjonsmodell og en inntektserstatningsmodell.

Pensjonsmodellen innebærer at uføreytelsen settes lik en beregnet alderspensjon. Rettighetene til alderspensjon vil dels kunne opparbeides som yrkesaktiv og dels som mottaker av uføreytelsen. Utvalget mente at opparbeiding av rett til alderspensjon i perioden som ufør og fram til overgangen til alderspensjon kunne fastsettes med utgangspunkt i inntekten i perioden før uføretidspunktet, som i dag. Pensjonsmodellen innebærer dermed at uføreytelsen bestemmes med utgangspunkt i hele (den faktiske og fiktive) livsinntekten fram til en viss alder. Fra 2011 kan den enkelte velge å ta ut alderspensjonen fleksibelt i alderen 62–75 år. Det er dermed ikke lenger noen klart definert pensjonsalder. Videre innføres det levealdersjustering av alderspensjonen, som skaper enkelte komplikasjoner for uføreytelsen dersom den skal beregnes etter en pensjonsmodell.

Inntektserstatningsmodellen innebærer at uføreytelsen beregnes med utgangspunkt i tilsvarende beregningsmodell som for arbeidsavklaringspenger. Det betyr at inntekt på uføretidspunktet eller i en relativt kort tidsperiode før uføretidspunktet legges til grunn for beregning av uføreytelsen. Inntekt i yrkeskarrieren før denne beregningsperioden vil – i motsetning til i pensjonsmodellen – ikke påvirke uføreytelsen. En person som bare har vært i arbeid i noen få år vil kunne få samme trygd som en person med lang yrkeskarriere, dersom de to hadde samme inntekt i beregningsperioden rett før uføretidspunktet.

Utvalget tilrådte at beregningen av uføreytelsen i folketrygden frikoples fra beregningen av alderspensjon og legges så nært som mulig opp mot beregningsreglene for den nye tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden (arbeidsavklaringspenger). På denne måten vil det bli et skille mellom alderspensjon på den ene siden og ytelser til personer i yrkesaktiv alder på den andre siden. Utvalget pekte samtidig på at det er behov for å gjøre enkelte tilpasninger av beregningsreglene med tanke på at uføreytelsen vil være en ytelse som de fleste skal motta i mange år, og at man derfor ikke mekanisk burde benytte regelverket for de midlertidige ytelsene i folketrygden.

Hvilke år som skal inngå i beregningen

Utvalget foreslo at den gjennomsnittlige inntekten i de tre beste av de fem siste årene legges til grunn for beregningen av uføreytelsen. Utvalget vurderte de fem siste årene til å være en tilstrekkelig lang periode til å gi et tilfredsstillende grunnlag for inntektsnivået en kunne forventet å ha hatt dersom uførheten ikke hadde inntruffet.

I Sverige, som har en liknende beregningsmodell for uføreytelsen (sjukersättning), beregnes ytelsen på bakgrunn av de tre beste årene innenfor en periode på fem til åtte år. Hvor lang denne perioden er, avhenger av alder, og den er lengst for personer under 47 år.¹ Utvalget vurderte om beregningsgrunnlaget til personer som blir uføre i ung alder bør fastsettes med utgangspunkt i en lengre tidsperiode enn inntektsgrunnlaget til personer som blir uføre senere, som i Sverige, men utvalget tilrådte ikke dette.

Hvor høy inntekt som kan inngå i beregningen

Utvalget mente at beregningsgrunnlaget burde begrenses til 6 G, slik som for arbeidsavklaringspenger. Utvalget vurderte om taket i uføreordningen i stedet burde settes til 7,1 G, som grensen for årlig opptjening i ny alderspensjon, men mente dette ikke burde prioriteres innenfor den økonomiske rammen. De viste til at de fleste med et beregningsgrunnlag som er høyere enn 6 G likevel vil få en høyere ytelse etter skatt enn med dagens regler for uførepensjon.

Hvilken andel uføreytelsen skal utgjøre av bortfalt inntekt

Utvalget var delt i spørsmålet om kompensasjonsgraden i den nye uføreytelsen. Kompensasjonsgraden er den andelen uføreytelsen utgjør av bortfalt inntekt, det vil si av beregningsgrunnlaget.

Flertallet i utvalget, ni av tretten medlemmer, mente at kompensasjonsgraden bør settes til 66 prosent, det samme som for arbeidsavklaringspenger. Utvalgets beregninger viste at med en utmålingsprosent på 66, vil den gjennomsnittlige uføreytelsen bli noe høyere etter skatt enn det en videreføring av dagens uførepensjon ville gitt.

¹ De tre beste årene velges ut innenfor en såkalt rammetid (ramtid). Rammetiden er fem år for personer som er 53 år eller eldre, seks år for personer som er 50–52 år, sju år for personer som er 47–49 år og åtte år for personer som er 30–46 år. Personer under 30 år får ikke varig uføreytelse, men kan få en midlertidig ytelse som har likhetstrekk med arbeidsavklaringspenger (aktivitetsersättning).

Flertallet mente likevel denne økningen kunne forsvares, på bakgrunn av at man samtidig foreslo å redusere den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre noe. Alderspensjonen til uføre er nærmere omtalt i kapittel 10.

Et mindretall på tre medlemmer mente at det ville være uheldig å øke nivået på uføreytelsen på grunn av de utfordringene man står overfor med et økende antall uførepensjonister. Økt nivå vil gjøre det mindre ulønnsomt å få innvilget uføretrygd. Mindretallet mente også at en ikke burde skape en større forskjell enn i dag mellom uføreytelsen og en tidlig alderspensjon, som vil være en alternativ ytelse for personer over 62 år. Videre pekte mindretallet på at ytelsen uansett vil skille seg fra arbeidsavklaringspenger så lenge beregningsgrunnlaget for utmåling av ytelsen er forskjellig. De foreslo at utmålingsprosenten burde settes slik at det gjennomsnittlige nivået på uføreytelsen blir det samme som i dag, og anslo dette på usikkert grunnlag til 64 prosent.

Et annet mindretall, ett medlem, la til grunn en kompensasjonsgrad på 66 prosent (som flertallet) fordi det signaliserer betydningen av omtrent samme nivå som i nært tilgrensende ordninger, men tok ikke presist stilling til selve prosentsetningen.

7.2.4 Høringsinstansenes syn

Beregning som alderspensjon eller ut fra bortfalt inntekt

De aller fleste høringsinstansene støtter utvalgets forslag om at ny uføreytelse utmåles etter en inntektserstatningsmodell. Dette gjelder *Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon, Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH, nå del av Finansnæringens fellesorganisasjon), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), HSH, Juss-Buss, Kommunal Landspensjonskasse (KLP), KS, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO), Norges bygdekvinnelag, Norges Kvinne- og Familieforbund, Den norske legeförening (Legeföreningen), Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Norsk Journalistlag, Norsk Sykepleierforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Norske Pensjonskassers Forening og De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser (Pensjonskasseforeningene, nåværende Pensjonskasseforeningen), Sparebankforeningen (nå del av Finansnæringens fellesorganisasjon), Arbeidsgi-*

verforeningen Spekter og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS).

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner understreker at omleggingen ikke må føre til at uføre eller grupper av uføre får lavere utbetalinger. *Unio* gir uttrykk for at de ikke kan gi sin støtte før en del forhold er avklart, herunder skattekompensasjon for uføre med uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning. *Rødt* går imot omleggingen.

Den norske aktuarforening, Kredittilsynet (nåværende Finanstilsynet) og *Statens pensjonskasse* peker på at endringene vil få betydning for forholdet mellom folketrygden og tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor.

Hvilke år som skal inngå i beregningen av bortfalt inntekt

I spørsmålet om hvilken periode beregningsgrunnlaget for uføreytelsen skal baseres på, er *Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon, FNH, NHO, Pensjonskasseforeningene, Sparebankforeningen og YS* enige i utvalgets forslag om gjennomsnittet av de tre beste av de fem siste årene. *Unio* og *Norsk Sykepleierforbund* mener også at forslaget om tre beste av fem siste år for svært mange vil gi et representativt bilde av den inntekten man taper ved å bli ufør, men mener at enkelte grupper kan komme uheldig ut. Disse høringsinstansene foreslår at beregningsgrunnlaget utvides til åtte år for arbeidstakere under 47 år, som i Sverige.

Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, Norsk Journalistlag, Sosial- og helsedirektoratet og Statens råd for funksjonshemmede gir uttrykk for at det bør vurderes bestemmelser som sikrer at man unngår vilkårlige utslag for enkelte grupper som følge av en relativt kort beregningsperiode. Blant de gruppene som nevnes er arbeidstakere som avbryter karrieren for å utføre omsorgsarbeid eller studere, selvstendig næringsdrivende, arbeidstakere med utenlandsopphold og dessuten personer som av helsemessige årsaker velger å trappe ned eller ta permisjon uten å belaste fellesskapet med sykmeldinger. Statens råd for funksjonshemmede peker særskilt på at det også i dagens regelverk finnes enkelte spesialregler for å unngå urimelige resultater.

Norges Handicapforbund mener beregningsgrunnlaget må utredes nærmere og framhever at å basere ytelsen på de tre beste av de fem siste årene kan slå vilkårlig og urimelig ut for den enkelte. *FFO, Juss-Buss, LHL og Norsk Tjeneste-*

mannslag NAV (NTL NAV) mener at beregningsgrunnlaget bør baseres på de tre beste av de siste åtte årene før uføretidspunktet, men gir noe ulike begrunnelser for dette. *FFO* begrunner forslaget med at dette vil gi en høyere gjennomsnittlig ytelse, mens *Juss-Buss* og *NTL NAV* mener en slik beregningsperiode vil gi et mer representativt bilde av den inntekten man taper på grunn av uføretiden. *LHL* nevner begge begrunnelsene og mener at en utvidelse av inntektsgrunnlaget særlig vil gi høyere pensjon til kronisk syke og kvinner. Norges bygdekvinnelag mener også at de fem siste årene vil være en for kort periode og mener dette vil kunne ramme kvinner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at grunnlaget for ny uføreytelse bør være det samme som for arbeidsavklaringspenger, dvs. inntekten siste år eller gjennomsnittet av siste tre år, eventuelt at man samtidig vurderer inntektsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger på nytt. Direktoratet uttaler:

«Ifølge utvalget vil den foreslåtte rammetiden i de aller fleste tilfeller gi et minst like høyt inntektsgrunnlag som foreslått for den midlertidige inntektssikringen [arbeidsavklaringspenger]. Vi mener det er svært uheldig dersom dette betyr at det i de aller fleste tilfeller vil være mer økonomisk lønnsomt med uføretrygd enn den midlertidige ytelsen. Det vil sannsynligvis føre til et press på uføreytelsen, og motvirke det overordnede mål om at personer med nedsatt arbeidsevne skal motiveres til arbeid og aktivitet.»

KLP gir også uttrykk for at man bør tilstrebe mest mulig like beregningsregler for uføreytelse og arbeidsavklaringspenger, og at det ikke er nødvendig å ha to separate regelverk for beregningsgrunnlaget.

Hvilken andel uføreytelsen skal utgjøre av bortfalt inntekt

Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og velferdsstilsattes yrkesorganisasjon, FNH, FFO, HSH, LHL, Norges bygdekvinnelag, Legeforeningen, Norsk Journalistlag, NHO og Statens råd for funksjonshemmede støtter forslaget fra flertallet i utvalget om at uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt.

Norges Handikapforbund framhever at beregningsmodellen ikke må føre til at uføre eller grupper av uføre får lavere utbetalinger. De peker særskilt på at forslaget om 66 prosent kompensasjons-

grad, kombinert med skattlegging som lønn, kan få negative konsekvenser for personer med inntektsgrunnlag under 4 G.

Spekter finner det ikke riktig at omleggingen skal føre til en økning i gjennomsnittlig uføreytelse og støtter mindretallets forslag om en utmålingsprosent på 64 prosent, som forutsettes kostnadsnøytralt. Dersom man opprettholder 66 prosent, mener *Spekter* at man bør benytte gjennomsnittet av de siste tre årene som beregningsgrunnlag for å oppnå kostnadsnøytralitet.

Hvor høy inntekt som kan inngå i beregningen

Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, FNH, LHL, Norges bygdekvinnelag og Norsk Sykepleierforbund støtter forslaget om at det medregnes inntekt opp til 6 G. *Akademikerne, Juss-Buss, Legeforeningen, Norsk Journalistlag og Pensjonskasseforeningene* mener at et tak på 6 G gir en for lav kompensasjon for personer med høyere inntekter. *Legeforeningen og Norsk Tjenestemannslag NAV* mener uføreytelsen bør ha samme tak som ny alderspensjon, det vil si 7,1 G.

Regulering av løpende uføreytelse

FNH peker på at utvalget ikke drøftet spørsmålet om regulering av uføreytelsen og bemerker at de antar at den skal reguleres i samsvar med lønnsveksten.

FFO mener at uførepensjonene må reguleres minst på linje med lønnsutviklingen og understreker at «minst på linje med» ikke betyr det samme som «på linje med».

Skattlegging av uføreytelsen

Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon, KLP, KS, Norges bygdekvinnelag, NHO og Spekter støtter forslaget om at den nye uføreytelsen skattlegges etter samme regelverk som arbeidsinntekt. *FFO* støtter forslaget forutsatt at særfradraget for uførhet ikke fjernes eller reduseres.

En del høringsinstanser gir uttrykk for usikkerhet hva gjelder spørsmålet om skattlegging. *Juss-Buss* peker på at dette må ses i sammenheng med nivået. Statens råd for funksjonshemmede tar ikke klart stilling til spørsmålet, men synes det kan være problematisk at man i stor grad trekker inn hva disponibel inntekt etter skatt vil utgjøre, da skattesystemet endres vesentlig oftere enn pensjonssystemet.

Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, KLP, Norsk Sykepleierforbund, NTL NAV og

Unio viser til konsekvensene for uførepensjonen i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Uførepensjonen i de offentlige tjenstepensjonene utgjør 66 prosent av tidligere lønn ved full opptjening og samordnes med folketrygden (bruttoordning). Fordi tjenstepensjonen er utformet som en bruttoordning, vil en økning i folketrygden føre til en tilsvarende reduksjon i tjenstepensjonen. Det betyr at den samlede ytelsen før skatt til personer med offentlig tjenstepensjon vil være upåvirket, og at den eneste virkningen av omleggingen vil være endret skattlegging. Enkelte av disse høringsinstansene mener at man må vente med å ta stilling til skattleggingen til tilpasningen av offentlig tjenstepensjon er avklart, eller forutsetter at offentlig ansatte får kompensert for nedgangen som følger av endrede skatteregler.

YS gir uttrykk for at ulike og til dels kompliserte skatteregler for pensjons- og trygdeytelser sammenliknet med lønnsinntekt bidrar til uoversiktlige sammenlikninger mellom ulike ytelser og skyggelegger insentiveffektene av ordningene. YS mener derfor at skattlegging av uføreytelsen som lønn vil gi et enklere system og mer forutsigbare endringer for den enkelte, men tar altså ikke stilling til skattleggingen.

7.2.5 Departementets vurdering og forslag

Beregningen av uførepensjon fra folketrygden bygger i dag på reglene for beregning av alderspensjon. Nye regler for alderspensjon gjør det derfor nødvendig å tilpasse beregningsreglene for uføreytelsen.

Endringene i uføreytelsen fra folketrygden vil få betydning for uføreytelsen fra tjenstepensjonsordningene, slik en del høringsinstanser har påpekt. Det tas sikte på å invitere partene i arbeidslivet til en prosess for å tilpasse uføreytelsen i de offentlige tjenstepensjonsordningene til endringene i folketrygden, og at endringene kan tre i kraft samtidig med den nye uføretrygden. Se nærmere redegjørelse i avsnitt 6.6.

Beregning som alderspensjon eller ut fra bortfalt inntekt

Uførepensjonsutvalget pekte på at to hovedtilnærminger synes mest aktuelle for den nye uføreytelsen: enten en fortsatt beregning etter liknende regler som for alderspensjon (pensjonsmodellen), eller en beregning som mer direkte tar sikte på å erstatte den inntekten som faktisk er falt bort på grunn av uførheten (inntektserstatningsmodellen). Et samlet utvalg gikk inn for en inntektser-

statningsmodell, og høringsinstansene gir også svært bred støtte til denne modellen.

Departementet mener det er prinsipielt mer riktig at uføretrygden tar sikte på å erstatte den arbeidsinntekten som er bortfalt, enn å gjenspeile en antatt samlet livsinntekt etter modell av alderspensjonen. Departementet ser det for så vidt som teknisk mulig å videreføre en beregning av uføreytelsen etter en pensjonsmodell, men dette vil kreve mange tilpasninger og vil dessuten framstå som komplisert. En inntektserstatningsmodell vil gjøre det enklere å forstå prinsippene for hvordan uføreytelsen er beregnet. Fordi ytelsen gis som en andel av inntekten i en relativt kort periode før inntektsbortfallet, vil det også være lettere å se de inntektsmessige konsekvensene både av å gå fra arbeid til trygd og av å arbeide mer etter en periode med hel eller delvis uføretrygd. Ved å frikople beregningen av uføreytelsen fra beregningen av alderspensjon, vil en etter departementets syn forenkle det samlede trygde- og pensjonssystemet vesentlig. Uføreordningen vil være rendyrket som en ordning som skal erstatte tapt arbeidsinntekt i perioden fram til overgang til alderspensjon. Det vil også bli et klart skille mellom alderspensjonen på den ene siden og ytelser til personer i yrkesaktiv alder på den andre siden.

Departementet er enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at en inntektserstatningsmodell vil gi det mest hensiktsmessige systemet for den nye uføreytelsen. Departementet foreslår at beregningen av uføreytelsen frikoples fra beregningen av alderspensjon og utmåles som en prosentandel av en tidligere inntekt.

Departementet mener at tidligere inntekt må fastsettes på bakgrunn av den inntekten en hadde før en ble ufør. Det må derfor fastsettes et tidspunkt for når uførheten anses å ha inntrådt (uføretidspunkt). I punkt 8.6.2 foreslås det å videreføre dagens regler om at uføretidspunktet settes til det tidspunktet da inntektsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten. Normalt faller uføretidspunktet sammen med første sykmeldingstidspunkt. Uføretidspunktet vil dermed ofte være lenge før uføretrygden innvilges, og før perioder med sykepenge og arbeidsavklaringspenge. Departementet foreslår derfor at uføretrygden skal beregnes på grunnlag av inntekten i årene før uføretidspunktet.

Hvilke år som skal inngå i beregningen av bortfalt inntekt

Uførepensjonsutvalget mente at beregningsgrunnlaget for uføretrygden burde være gjen-

nomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uførheten oppsto. Høringsinstansene var delt i synet på hvor lang beregningsperioden burde være. Flertallet støttet utvalgets forslag, men enkelte høringsinstanser mente det burde vurderes unntak for særskilte grupper. En del høringsinstanser mente at de tre beste årene burde velges ut blant de åtte siste inntektsårene, eventuelt bare for personer under en viss alder, for bedre å sikre at beregningsgrunnlaget gjen-speiler bortfalt inntekt. Videre mente noen høringsinstanser at beregningsgrunnlaget bør settes til gjennomsnittet av inntekten de tre siste årene eller være det samme som for arbeidsavklaringspenger, det vil si inntekten siste kalenderår eller gjennomsnittet av inntekten de tre siste kalenderårene før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten.

Uføretrygden skal potensielt mottas i mange år, i flere tiår dersom man blir ufør som relativt ung. Beregningsgrunnlaget for uføretrygden bør derfor gi et godt bilde av inntekten som arbeidsfør. For å sikre dette, mener departementet at uføretrygden bør beregnes på grunnlag av den inntekten en har hatt i en periode av en viss lengde. Departementet mener gjennomsnittet av inntekten i tre kalenderår vil gi et representativt bilde av den bortfalte inntekten.

Dersom disse tre kalenderårene skal være de tre siste årene før uføretidspunktet, vil imidlertid tilfeldige variasjoner i inntekten kunne få for stor betydning for uføretrygden. Ett år med lav inntekt vil kunne redusere nivået på den varige uføretrygden mye. Også av hensyn til personer som har hatt en svak inntektsutvikling før uføretidspunktet som følge av en gradvis svekket helse, mener departementet at de tre årene må velges ut fra en lengre periode enn de tre siste årene.

Departementet har, på bakgrunn av høringsinstansenes synspunkter, vurdert hvorvidt de tre beste inntektsårene bør velges ut fra en periode på fem eller åtte år.

Formålet med en beregningsperiode på åtte år, synes å være at personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet skal sikres en høyere ytelse. På bakgrunn av beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, har departementet vurdert om alternativet treffer denne målgruppen. Beregningene viser at en beregningsperiode på åtte år særlig er til fordel for menn, de som blir uføre i høy alder og personer med inntekt rundt og over gjennomsnittet. De som spesielt kommer godt ut av en slik endring, er derfor ikke personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. For øvrig bemerker departementet at kostnaden ved å sette bereg-

ningsperioden til åtte i stedet for fem år, er høy. Innenfor en provenynøytral ramme, må kompensasjonsgraden settes vel to prosentpoeng lavere.

Etter departementets syn vil en beregningsperiode på fem år samlet sett gi et mer rimelig resultat enn en periode på åtte år. Fem år er en relativt lang periode, og tilfeldige variasjoner i inntekten vil i liten grad påvirke beregningsgrunnlaget. Samtidig er det klart, som enkelte høringsinstanser har påpekt, at enkelte grupper kan få lavere ytelse enn de ville fått om en lengre periode legges til grunn. I avsnitt 7.3 foreslår departementet blant annet å videreføre de særreglene som i dag gjelder for personer som har utført ulønnet omsorgsarbeid for små barn, eldre, syke eller funksjonshemmede, og for personer som har avtjent førstegangstjeneste.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at beregningsgrunnlaget for uføretrygden fastsettes til gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre beste av de siste fem årene før uføretidspunktet.

Se lovforslaget § 12-11 første ledd.

Å sette beregningsgrunnlaget lik gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene, vil innebære at det blir en forskjell mellom beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger og beregningsgrunnlaget for ny uføretrygd. Som beskrevet over, mener departementet det kan være naturlig at beregningsgrunnlaget for uføretrygden tar utgangspunkt i en lengre inntektsperiode enn for arbeidsavklaringspenger, fordi varigheten på ytelsen er lengre. På den andre siden er det en ulempe at systemet blir mer komplekst. Departementet vil derfor vurdere om beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger bør legges nærmere opp til den nye uføretrygden.

For at beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal stå i forhold til den inntekten som er falt bort på grunn av uførheten, må inntekten i det enkelte kalenderåret oppjusteres i takt med lønnsveksten. Departementet foreslår derfor at den pensjonsgivende inntekten i det enkelte kalenderåret reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet fra inntektsåret til det tidspunktet uføretrygden skal utbetales med virkning fra. Beregningsgrunnlaget fastsettes deretter ut fra de oppjusterte inntektene.

Se lovforslaget § 12-11 sjette ledd.

Hvor høy inntekt som kan inngå i beregningen

I dagens uførepensjonsordning kan inntekter opp til 12 G (896 652 kroner med gjennomsnittlig G for

2010) påvirke størrelsen på uførepensjonen, likevel slik at inntekter mellom 6 og 12 G bare gir 1/3 uttelling. For arbeidsavklaringspenger inngår inntekter opp til 6 G (448 326 kroner) i beregningsgrunnlaget.

Uførepensjonsutvalget mente at den øvre grensen for beregningsgrunnlaget i den nye uføreytelsen også burde settes til 6 G. Noen av høringsinstansene mener taket for beregning av uføreytelsen må settes høyere enn 6 G, og de fleste av disse mener at den øvre grensen bør være 7,1 G som for ny alderspensjon. Dette blir begrunnet med at høytlønte får for dårlige ytelser med et tak på 6 G.

Departementet påpeker at den øvre grensen for beregningsgrunnlaget ikke kan vurderes uavhengig av de andre delene av beregningsmodellen. Det mest sentrale er hvor høye ytelser ulike grupper får, ikke den øvre grensen i seg selv. I dagens uførepensjonsordning er kompensasjonsgraden fallende med økende inntekt. Ved en tidligere inntekt på 6 G er kompensasjonsgraden etter skatt klart lavere i dagens uførepensjonsordning enn i forslaget til ny uføretrygd, gitt en kompensasjonsgrad på 66 prosent og skattlegging som lønnsinntekt. Figur 7.1 sammenlikner nivået på dagens uførepensjon og ny uføretrygd etter skatt for gifte ved tidligere inntekt opp til 13 G.

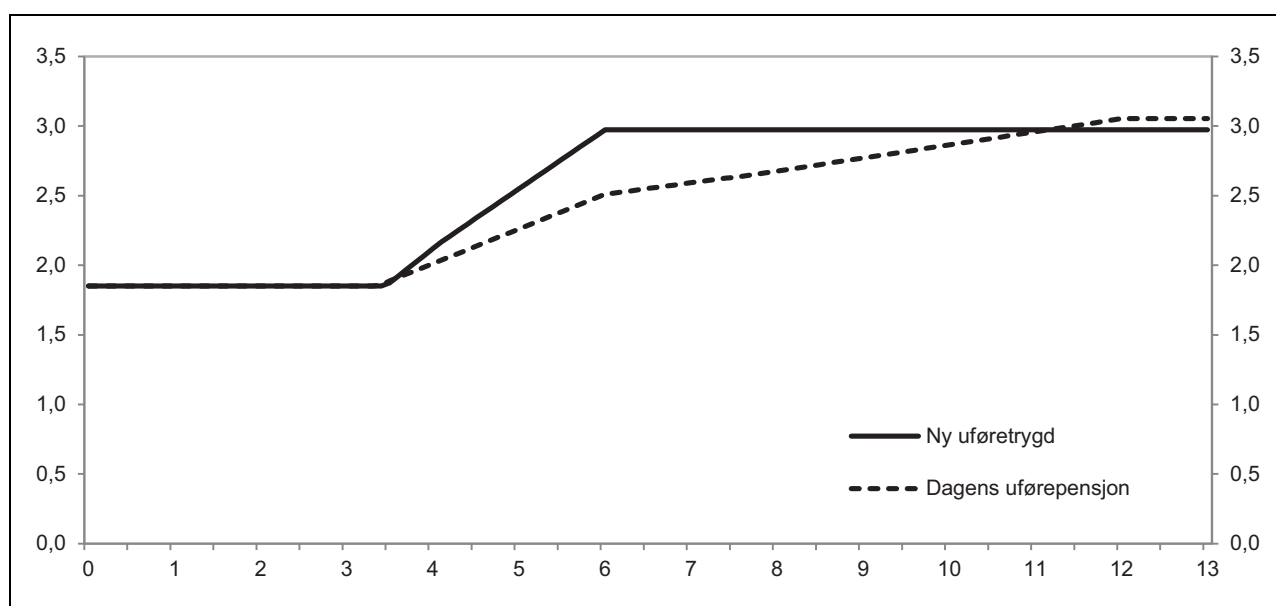
Selv om inntekter over 6 G ikke inngår i beregningsgrunnlaget, framgår det av figuren at det samlede forslaget til ny uføreordning i hovedsak gir en høyere ytelse etter skatt for gifte enn det dagens uførepensjonsordning gir for jevne inntek-

ter opp til om lag 11 G. Bildet er i hovedsak det samme for enslige. Departementet ser det ikke som ønskelig å øke uføretrygden til personer med høyere inntekt ytterligere, ved å la inntekter opp til 7,1 G påvirke uføretrygden. Videre mener departementet det kan være uheldig hvis personer med relativt høye inntekter kan få en klart høyere ytelse, dersom de går fra arbeidsavklaringspenger og over på uføretrygd.

Departementet foreslår derfor at inntekt opp til 6 G medregnes.

Videre har departementet vurdert om grensen på 6 G bør gjelde for hvert enkelt år som inngår i beregningsgrunnlaget eller bare for gjennomsnittet av årene. For at dette skal påvirke uføretrygden, må en blant de tre beste årene samtidig ha minst ett år med inntekt under 6 G og minst ett år med inntekt over 6 G.

Dersom grensen skal gjelde gjennomsnittet i treårsperioden, vil en svært høy årsinntekt i ett enkelt år kunne påvirke beregningsgrunnlaget mye, dersom inntekten i de to andre årene er lav. Etter departementets syn bør ikke inntekten i ett enkeltår påvirke beregningsgrunnlaget og dermed nivået på den varige uføreytelsen i for stor grad. Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå viser dessuten at innenfor en gitt økonomisk ramme vil det å knytte begrensningen til gjennomsnittet innebære at kompensasjonsgraden i den nye uføretrygden må reduseres med om lag 0,4 prosentpoeng sammenliknet med om det er inntekten i det enkelte året som begrenses.



Figur 7.1 Dagens uførepensjon og forslag til ny uføretrygd. Gift. Ytelse etter skatt i G ved jevn tidligere inntekt 0–13 G.

Departementet foreslår at inntekten begrenses til 6 G i hvert enkelt år som inngår i beregningsgrunnlaget. Dette vil dermed også bli det maksimale beregningsgrunnlaget. Siden inntekten er knyttet til et kalenderår, er det det gjennomsnittlige grunnbeløpet i kalenderåret som skal legges til grunn for grensen. Departementet vil vurdere om en også for arbeidsavklaringspengene bør legge gjennomsnittlig grunnbeløp for kalenderåret til grunn.

Se lovforslaget § 12-11 femte ledd.

Hvilken andel uføreytelsen skal utgjøre av bortfalt inntekt (kompensasjonsgrad)

Flertallet i Uførepensjonsutvalget foreslo en kompensasjonsgrad i uføreordningen på 66 prosent før skatt. Dette gir en noe høyere gjennomsnittlig ytelse etter skatt enn dagens uførepensjonsordning. Et mindretall foreslo på denne bakgrunnen en noe lavere kompensasjonsgrad. Blant høringsinstansene var det et klart flertall som støttet 66 prosent.

Departementet ser det som en fordel at kompensasjonen i uføreordningen er den samme som for arbeidsavklaringspenger, selv om noe avvikende regler på andre områder kan gi visse forskjeller mellom ytelsene. Høringsinstansene gav uttrykk for det samme. Departementet viser også til at det over er varslet at det tas sikte på å vurdere om beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger bør legges nærmere opp til reglene for ny uføretrygd.

Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå viser at en kostnadsnøytral omlegging av dagens uførepensjonsordning, gir rom for en kompensasjonsgrad på om lag 64 prosent i den nye uføretrygden. En kompensasjonsgrad på 66 prosent vil, de første årene, gi nye mottakere av uføretrygd rundt tre prosent høyere uføretrygd etter skatt enn det de ville fått med en videreføring av dagens uførepensjonsordning. På lengre sikt vil forskjellen være noe lavere. Se nærmere omtale i kapittel 13.

Departementet er enig med flertallet i Uførepensjonsutvalget og blant høringsinstansene, og foreslår at kompensasjonsgraden i den nye uføreytelsen settes til 66 prosent av beregningsgrunnlaget. Dette vil sikre de som blir uføre i yrkesaktiv alder en god inntekt fram til de går over på alderspensjon. Departementet mener det også er en fordel at kompensasjonsgraden er den samme som for arbeidsavklaringspenger.

Se lovforslaget § 12-13 første ledd.

Årlig regulering av uføretrygden

Stortinget vedtok i forbindelse med pensjonsforliket i 2005 at uføreytelsen årlig skal reguleres i takt med lønnsveksten. Vedtaket innebærer en noe høyere regulering av uføretrygd enn av alderspensjon under utbetaling. Departementet vil i denne sammenhengen bemerke at uføretrygd – i motsetning til alderspensjon – er en ytelse man mottar i yrkesaktiv alder og at det skal erstatte den inntekten man kunne fått som yrkesaktiv. Det er derfor gode grunner til at reguleringen av uføretrygd under utbetaling skal følge lønnsutviklingen blant yrkesaktive.

Fra 1. januar 2011 er det lovfestet i folketrygdloven § 1-4 at grunnbeløpet skal reguleres i samsvar med lønnsveksten med virkning fra 1. mai hvert år. Dersom beregningsgrunnlaget for uføretrygden justeres opp i samsvar med utviklingen i grunnbeløpet, vil uføretrygden derfor øke i takt med lønnsveksten. Å justere beregningsgrunnlaget ved hjelp av grunnbeløpet er også hensiktsmessig blant annet fordi minsteytelsene foreslås angitt som andeler av grunnbeløpet, se avsnitt 7.4.

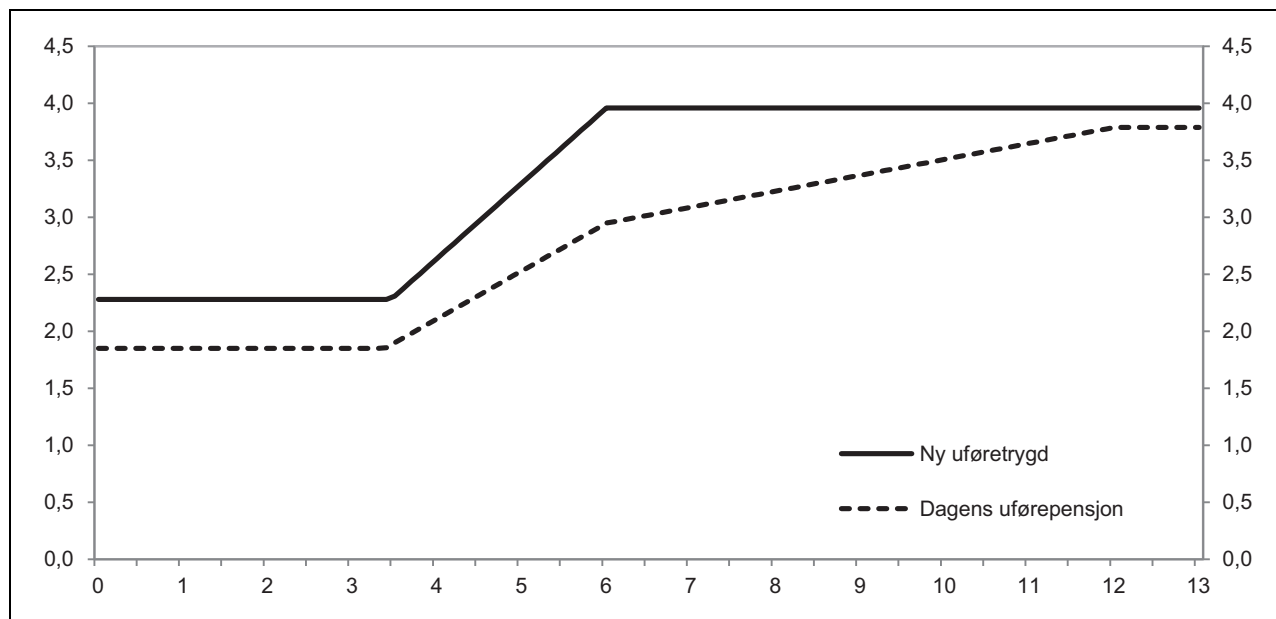
Departementet foreslår at beregningsgrunnlaget, etter at utbetalingen av uføretrygden har startet, reguleres i samsvar med endringene i grunnbeløpet 1. mai hvert år. Dette sikrer de uføretrygdede samme inntektsutvikling som lønnstakere.

Se lovforslaget § 12-11 sjuende ledd.

Skattlegging av uføretrygden

Uførepensjonsutvalget foreslo at den nye uføreytelsen skulle skattlegges som lønn, noe flertallet av høringsinstansene sluttet seg til. Skattlegging som lønnstaker innebærer isolert sett en høyere skattlegging enn som pensjonist. Departementet viser til at skattleggingen av den nye uføretrygden må ses i sammenheng med kompensasjonsgraden og med endringen i uføreytelsen før skatt. Figur 7.2 viser at ny uføretrygd med 66 prosent kompensasjonsgrad vil gi en vesentlig høyere ytelse før skatt enn dagens uførepensjonsordning. Skattlegging som lønn er derfor en klar forutsetning for en kompensasjonsgrad på 66 prosent.

Dagens system med ulike og til dels svært kompliserte skatteregler for pensjons- og trygdeytelser kan oppfattes som uforutsigbart. Blant annet inneholder dagens system uheldige terskel-effekter ved at skattebegrensningen faller bort dersom uføregraden reduseres til under 2/3. Ulike skatteregler for uføretrygd og arbeidsinntekt kan bidra til å tilsløre de økonomiske konse-



Figur 7.2 Dagens uførepensjon og forslag til ny uføretrygd. Gift. Ytelse før skatt i G ved jevn tidligere inntekt 0–13 G.

kvensene for den enkelte av overgang mellom arbeid og trygd.

Dersom uføretrygden skattlegges som lønnsinntekt, vil det i hovedsak bli et felles skattesystem for personer i yrkesaktiv alder; sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger skattlegges også som lønnsinntekt. Dette vil innebære en forenkling av skattesystemet. Departementet vil peke på at når lønnsinntekt og uføretrygd skattlegges likt, vil inntekten etter skatt bli den samme uavhengig av om inntekten er uføretrygd eller lønnsinntekt. De økonomiske konsekvensene av å bli ufør og av å øke arbeidsinnsatsen mens man mottar uføretrygd blir da enklere å gjennomskue for den enkelte. Sammen med nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt, som foreslås i kapittel 8, legges det bedre til rette for at uføretrygd og arbeidsinntekt skal kunne kombineres fleksibelt, og for at flere skal stimuleres til å motta gradert uføretrygd i kombinasjon med fortsatt arbeid.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at det legges opp til at den nye uføreytelsen skattlegges etter reglene for lønnsinntekt. Finansdepartementet vil legge fram forslag til endringer i skatteloven i tråd med dette, slik at disse endringene trer i kraft samtidig med at ny uføretrygd innføres.

Departementet viser for øvrig til avsnitt 9.3, der det foreslås overgangsregler for personer som mottar uførepensjon når den nye uføretrygden innføres. Eksisterende uførepensjonister foreslås

overført til den nye uføretrygden på en slik måte at effekten av høyere skatt motvirkes.

7.3 Fastsetting av beregningsgrunnlag i særskilte tilfeller

7.3.1 Innledning

I punkt 8.6.2 foreslås det å videreføre dagens regler om at det kan fastsettes nytt uføretidspunkt dersom uføregraden øker, det vil si dersom inntektsevnen blir ytterligere nedsatt mens en mottar uføretrygd. Det beregnes da om uførepensjonen blir høyest om den beregnes på grunnlag av det gamle eller det nye uføretidspunktet. Beregningsreglene må tilpasses den nye uføretrygden. Se punkt 7.3.2.

Beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal gjenspeile den inntekten som har falt bort som følge av uførheten. I dag finnes det enkelte særregler for beregning av uførepensjon dersom man har avtjent førstegangstjeneste eller har utført ulønnet omsorgsarbeid. Bakgrunnen for reglene er at den faktiske inntekten som man har hatt i slike perioder, i mindre grad vil gjenspeile typisk inntekt som arbeidsfør. I avsnitt 7.3 foreslår departementet at disse reglene videreføres og teknisk tilpasses den nye uføretrygden.

Dagens uførepensjon kan også beregnes etter særlige regler når uførepensjonisten har en avdød ektefelle. Beregningen innebærer at det kan tas hensyn til den avdødes pensjonsopptjening der-

som dette gir den gjenlevende ektefellen høyere pensjon. Det må tas stilling til om tilsvarende regler skal videreføres i den nye uføretrygden. Se punkt 7.3.5.

7.3.2 Beregningsgrunnlag når en tidligere har mottatt uføretrygd

Gjeldende rett

Tilleggspensjonen i dagens uførepensjon beregnes blant annet på grunnlag av antatte framtidige pensjonspoeng for perioden fra uføretidspunktet og fram til 67 år. Se nærmere omtale i punkt 7.2.2. For hvert år en mottar uførepensjon, blir de framtidige pensjonspoengene for året gjort om til godskrevne pensjonspoeng, se folketrygdloven § 3-19. Den andelen av de framtidige pensjonspoengene som godskrives samsvarer med den andelen uførepensjonen utgjør av hel uførepensjon. Det innebærer blant annet at en får godskrevet hele det framtidige pensjonspoengtallet dersom en er fullt ufør og får godskrevet halvparten dersom en har en uføregrad på 50 prosent. I tillegg kan en for hvert år tjene opp pensjonspoeng på grunnlag av den inntekten en har ved siden av uførepensjonen. De opptjente pensjonspoengene for uførepensjonister beregnes etter særlige regler, se folketrygdloven § 3-14.

Hvis en mottar uførepensjon og får økt uføregrad som følge av at inntektsevnen blir ytterligere nedsatt, skal det fastsettes et nytt uføretidspunkt dersom det er til fordel for pensjonisten, se folketrygdloven § 12-10. Det beregnes da om uførepensjonen blir høyest ved å beholde den gamle beregningen av uførepensjon (med økt uføregrad, men med gammelt uføretidspunkt og samme framtidige pensjonspoeng) eller ved å beregne uførepensjonen på nytt med nye framtidige pensjonspoeng på grunnlag av uføretidspunkt satt til det året inntektsevnen ble ytterligere nedsatt. Når framtidige pensjonspoeng fastsettes på nytt, vil de godskrevne og opptjente pensjonspoengene i perioden med uførepensjon dermed kunne inngå i beregningen av de nye framtidige pensjonspoengene.

Tilsvarende gjelder dersom en tidligere har mottatt uførepensjon, vært i fullt arbeid og igjen får inntektsevnen nedsatt. De pensjonspoengene som er godskrevet og opptjent i perioden med uførepensjon vil da inngå i beregningsgrunnlaget for de nye framtidige pensjonspoengene.

Utvalgets forslag

Uførepensjonsutvalget drøftet ikke spørsmålet om hvordan år en eventuelt har mottatt uføretrygd skal behandles når beregningsgrunnlaget fastsettes.

Departementets vurdering og forslag

I punkt 8.6.2 foreslås det å videreføre dagens regler om at det kan fastsettes nytt uføretidspunkt dersom uføregraden øker, det vil si dersom inntektsevnen blir ytterligere nedsatt mens en mottar uføretrygd. Det beregnes da om pensjonen blir høyest om den beregnes på grunnlag av det gamle eller det nye uføretidspunktet. I slike tilfeller vil ett eller flere år der en har mottatt uføretrygd i enkelte tilfeller inngå i de fem siste årene, som det foreslås at uføretrygden skal beregnes på grunnlag av. Tilsvarende vil kunne gjelde dersom en har kommet tilbake i fullt arbeid etter en periode med uføretrygd, men deretter igjen får nedsatt inntektsevne.

Departementet viser til at dagens regler er tilpasset dagens uførepensjon, som beregnes på grunnlag av pensjonspoeng. Løsrivingen fra pensjonsregelverket gjør det nødvendig med nye regler for fastsetting av beregningsgrunnlaget i perioden som ufør. For ny uføretrygd foreslår departementet en forenkling. Det foreslås at en for år da en har mottatt uføretrygd alltid får medregnet den faktiske inntekten (arbeidsinntekt) fullt ut, og at en i også får medregnet et tillegg til inntekten på grunn av uførheten. Tillegget skal svare til beregningsgrunnlaget justert for fastsatt uføregrad, for eksempel slik at en får lagt til 60 prosent av beregningsgrunnlaget dersom uføregraden er 60 prosent.

Se lovforslaget § 12-11 andre ledd første punktum.

I kapittel 8 foreslås det at uføregraden ikke lenger skal fastsettes på nytt dersom en har (høy) arbeidsinntekt ved siden av uføretrygden. Uten begrensninger på samlet inntekt, vil dette kunne føre til en uforholdsmessig høy samlet inntekt når det gis et tillegg på grunn av uførheten. For eksempel kan en ha inntil 80 prosent stilling selv om uføregraden opprinnelig er satt til 50 prosent, og samlet inntekt kan da svare til en 130 prosents stilling. Det foreslås derfor at den samlede inntekten for år da en har mottatt uføretrygd begrenses til 100 prosent av beregningsgrunnlaget for uføretrygden.

I enkelte tilfeller vil en kunne ha et lavt beregningsgrunnlag, for eksempel dersom en har blitt

delvis ufør tidlig/før en har kommet i arbeid. Der som faktisk inntekt overstiger beregningsgrunnlaget, mener departementet det er rimelig at den faktiske inntekten alltid skal kunne legges til grunn, uten at inntekten for året begrenses til 100 prosent av beregningsgrunnlaget for den mottatte uføretrygden.

Se lovforslaget § 12-11 andre ledd andre punktum.

Departementet viser for øvrig til at forslaget samsvarer med de reglene som foreslås for opptjening til alderspensjon i perioder der en kombinerer uføretrygd med arbeidsinntekt, se nærmere omtale i avsnitt 10.5. Den inntekten som legges til grunn for beregningsgrunnlaget, vil være den samme som legges til grunn for den samlede opptjeningen av alderspensjon.

I en overgangsperiode etter at ny uføretrygd har trådt i kraft, vil de årene som skal inngå i beregningsgrunnlaget kunne omfatte år der personer har mottatt dagens uførepensjon. Det foreslås at departementet gis hjemmel til å fastsette regler for slike tilfeller i forskrift.

Se lovforslaget § 12-11 andre ledd tredje punktum.

7.3.3 Beregningsgrunnlag ved førstegangstjeneste

Gjeldende rett

Tilleggspensjonen i dagens uførepensjon beregnes, som nevnt i punkt 7.2.2, på grunnlag av pensjonspoeng. Pensjonspoeng tjenes opp dersom en i et år har en inntekt som minst svarer til gjennomsnittlig grunnbeløp (G), som i 2010 utgjorde 74 721 kroner. For årene etter uføretidspunktet fastsettes det antatte framtidige pensjonspoeng. Bakgrunnen er at uførepensjonen beregnes som den alderspensjonen vedkommende ville fått fra 67 år ved å fortsette i arbeid, og formålet med disse poengene er dermed at de skal reflektere opptjeningen som arbeidsfør fram til 67 år. Som hovedregel fastsettes de framtidige pensjonspoengene som det høyeste av gjennomsnittet av pensjonspoengene de tre siste årene eller den beste halvparten av alle årene fra og med det kalenderåret vedkommende fylte 17 år, se folketrygdloven § 3-18.

Førstegangstjeneste gir ikke opptjening av pensjonspoeng i dagens uførepensjon og dagens alderspensjon. Det gjelder imidlertid særregler for beregning av *framtidige* pensjonspoeng dersom en har avtjent militær eller sivil førstegangs-

tjeneste, herunder frivillig slik tjeneste for kvinner, se folketrygdloven § 3-18 fjerde ledd. For år der den enkelte har avtjent førstegangstjeneste, skal det ved beregningen av framtidige pensjonspoeng legges til grunn et poengtall på minst 2. Dette tilsvarer en inntekt på 3 G. Dersom medlemmet året før tjenesten tok til har et høyere poengtall, benyttes dette. Denne regelen gjelder bare ved beregningen av de framtidige poengene. Ved beregning av sluttpoengtallet i den endelige beregningen av tilleggspensjonen benyttes de faktiske opptjente pensjonspoengene for det året/årene førstegangstjenesten ble utført.

Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget drøftet ikke særreglene for beregning av uførepensjon ved førstegangstjeneste. Som det framgår av punkt 7.2.4, pekte imidlertid flere av høringsinstansene på at det i dag finnes særregler for visse tilfeller, og at det bør vurderes tilsvarende unntak også i den nye uføretrygden.

Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at år med førstegangstjeneste sjelden vil påvirke ny uføretrygd når den beregnes på bakgrunn av inntekten i de tre beste av de fem siste årene. År med førstegangstjeneste vil i hovedsak kunne inngå i beregningsgrunnlaget for personer som er unge når de blir uføre, og noen av disse vil dessuten være omfattet av et garantert minstenivå gjennom ung ufør-ordningen, se avsnitt 7.5. Departementet foreslår likevel at uføreytelsen fremdeles skal kunne beregnes etter særlige regler når år med førstegangstjeneste inngår i beregningsgrunnlaget. Dette vil sikre at beregningsgrunnlaget for uføretrygden i større grad samsvarer med den inntekten som har falt bort på grunn av uførheten.

Departementet foreslår at dagens regler videreføres, men teknisk tilpasses de nye beregningsreglene for uføreytelsen. For år da en person har avtjent militær eller sivil førstegangstjeneste, skal det legges til grunn en inntekt på minst 3 ganger gjennomsnittlig grunnbeløp ved beregningen av uføretrygden. Dette gjelder også ved frivillig tjeneste. Dersom en i året før tjenesten tok til har hatt en høyere inntekt, skal det i stedet legges til grunn en inntekt minst tilsvarende denne også for året/årene en har avtjent førstegangstjeneste.

Se lovforslaget § 12-11 tredje ledd.

7.3.4 Beregningsgrunnlag ved omsorgsarbeid

Gjeldende rett

Personer som utfører ulønnet omsorgsarbeid for små barn, eldre, syke eller funksjonshemmede, kan etter folketrygdloven § 3-16 få godskrevet 3,50 pensjonspoeng for hvert år, såkalte omsorgspoeng. Omsorgspoengene er subsidiære, det vil si at de reduseres mot andre pensjonspoeng i samme år. Omsorgspoengene gir dermed en minsteparanti for de samlede pensjonspoengene for året. For årene 1992–2009 ble det etter tilsvarende regler godskrevet 3 pensjonspoeng ved ulønnet omsorgsarbeid.

Uføre får fastsatt antatt framtidige pensjonspoeng for årene etter uføretidspunktet. De framtidige pensjonspoengene blir fastsatt til gjennomsnittet av pensjonspoengene i de tre siste årene eller i den beste halvparten av alle årene fra fylte 17 år. Se punkt 7.2.2.

Ulønnet omsorgsarbeid som fyller vilkårene for omsorgspoeng, vil normalt ha begrenset varighet. For eksempel kan pensjonspoeng på grunn av omsorg for små barn gis til og med det året det yngste barnet fyller fem år. Omsorgspoengene inngår derfor ikke i beregningen av de framtidige pensjonspoengene fram til fylte 67 år, det gjør bare de opptjente pensjonspoengene.

Fordi inntekten, og dermed de opptjente pensjonspoengene, vil kunne være redusert på grunn av omsorgsarbeidet, kan det imidlertid ses bort fra år da vedkommende er godskrevet omsorgspoeng når de framtidige pensjonspoengene beregnes, se folketrygdloven § 3-20. Dette gjøres dersom dette er til gunst for den uføre. Året før og året etter at det er utført omsorgsarbeid anses da å følge umiddelbart etter hverandre. Dette kan også gjøres når de opptjente pensjonspoengene er høyere enn omsorgspoengene, slik at omsorgspoengene er avkortet fullt ut. Det avgjørende er at vedkommende har utført omsorgsarbeid. Reglene innebærer dermed blant annet at de tre siste årene kan velges ut fra en lengre periode dersom det i ett eller flere av de tre siste årene er utført omsorgsarbeid.

De godskrevne omsorgspoengene vil likevel inngå i beregningen av sluttpoengtallet (gjennomsnittet av de 20 beste pensjonspoengene) i den endelige beregningen av tilleggspensjonen. Personer som utfører omsorgsarbeid for små barn, kan dessuten få medregnet et framtidig poengtall

på minst 3,50 for hvert år til og med det året det yngste barnet fyller fem år.

Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget drøftet ikke reglene for beregning av uførepensjon ved omsorgsarbeid. Som det framgår av punkt 7.2.4, pekte imidlertid flere av høringsinstansene på at det i dag finnes særregler for visse tilfeller, og at det bør vurderes tilsvarende unntak også i den nye uføretrygden.

Departementets vurdering og forslag

Beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal gjenspeile den inntekten som har falt bort og er i avsnitt 7.2 foreslått beregnet som gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Dersom en har vært helt eller delvis uten arbeidsinntekt på grunn av ulønnet omsorgsarbeid i disse årene, vil dette – uten særregler for slike tilfeller – kunne innebære at beregningsgrunnlaget blir lite representativt for den inntekten vedkommende typisk har hatt. Det vil ha varige konsekvenser for nivået på uføretrygden.

Departementet foreslår derfor å videreføre dagens prinsipp for beregning av uførepensjon til personer som har utført omsorgsarbeid, slik at det ses bort fra år med omsorgsarbeid dersom dette er til fordel for den uføre. Året før og året etter at det er utført omsorgsarbeid anses da for å følge umiddelbart etter hverandre. Det innebærer at perioden (som de tre beste årene velges ut fra) vil kunne utvides dersom en har utført omsorgsarbeid i ett eller flere av disse årene.

I ny alderspensjon kan det gis opptjening av pensjonsrettigheter ved ulønnet omsorgsarbeid, se folketrygdloven § 20-8. Vilårene for å få slik opptjening er de samme som for omsorgspoeng. Departementet foreslår derfor at muligheten til å se bort fra år med omsorgsarbeid knyttes til om det er gitt opptjening etter folketrygdloven § 20-8. Opptjening etter § 20-8 gjelder fra 2010 for personer født i 1954 eller senere. For å ivareta andre tilfeller foreslås det at det også kan ses bort fra år der vedkommende er godskrevet omsorgspoeng etter folketrygdloven § 3-16. Dette omfatter årene 1992–2009 for personer født i 1954 eller senere, samt år fra og med 1992 (også etter 2009) for personer født før 1954.

Se lovforslaget § 12-11 fjerde ledd.

7.3.5 Beregningsgrunnlag for gjenlevende ektefelle

Gjeldende rett

Når en som er gift dør, yter folketrygden pensjon til den gjenlevende ektefellen fram til fylte 67 år, se folketrygdloven kapittel 17. Denne etterlattepensjonen er behovsprøvd mot arbeidsinntekt som den gjenlevende/etterlatte har eller kan forventes å få.

Etterlatte uførepensjonister får ikke etterlattepensjon, se folketrygdloven § 17-11 første ledd bokstav b. Disse kan i stedet få uførepensjonen beregnet etter særlige regler dersom disse reglene gir dem en høyere pensjon. Reglene innebærer at uførepensjonen alltid blir minst like høy som det etterlattepensjonen alternativt ville blitt. Dagens uførepensjon er satt sammen av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg, og det er særlige regler for alle disse pensjonskomponentene, se folketrygdloven § 12-15. I den grad de særlige reglene gir høyere pensjon, omtales økningen i pensjonen ofte som etterlattefordeler eller gjenlevendefordeler.

Etter folketrygdloven § 12-15 jf. § 3-23 utgjør tilleggspensjonen til en ufør gjenlevende ektefelle 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon (såkalt kombinert tilleggspensjon), dersom dette er høyere enn egen tilleggspensjon. Grunnpensjon og sært tillegg fastsettes på grunnlag av trygdetid, og for å få fulle ytelser kreves minst 40 års trygdetid. Ved beregningen av grunnpensjonen til en ufør gjenlevende ektefelle benyttes avdødes trygdetid dersom den er lengre enn gjenlevendes, se folketrygdloven § 12-15 jf. § 3-7. Det samme gjelder for sært tillegg.

Den delen av uførepensjonen som eventuelt gis på grunnlag av den avdødes rettigheter (etterlattefordelene), graderes ikke etter uføregrad på ordinær måte, men blir i stedet redusert på grunn av arbeidsinntekt etter reglene for etterlattepensjon i folketrygdloven § 17-8.

Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget omtalte ikke uføreytelsene til gjenlevende ektefeller direkte, men la opp til at den nye uføreytelsen i sin helhet skulle være uavhengig av sivilstand og utmåles etter mønster av folketrygdens midlertidige ytelser, der ytelsen ikke påvirkes av en avdød ektefelles opptjening mv. Utvalget synes derfor også å ha lagt til grunn

at det ikke skulle gjelde egne beregningsregler for uføreytelsen til en gjenlevende ektefelle.

Ingen av høringsinstansene berører spørsmålet i sine uttalelser.

Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at det har skjedd store endringer i familie- og forsørgingsmønsteret siden folketrygden ble etablert på 1960-tallet.

Dagens uførepensjon ble utformet i en tid da husholdningene stort sett bare hadde én inntekt. Dersom en person forsørger ektefelle, gis det et behovsprøvd ektefelle tillegg til uførepensjonen, se punkt 7.8.2. Ektefelle tillegg var utformet med utgangspunkt i et familiemønster der de som mistet inntekten på grunn av uførhet var menn som forsørget en hjemmearbeidende ektefelle. Samtidig kan en ufør få høyere uførepensjon dersom ektefellen dør (etterlattefordel). Slik reglene er utformet, er størrelsen på etterlattefordelen avhengig av forholdet mellom egen og avdødes pensjonsopptjening, og ikke av nivået på den gjenlevendes pensjon isolert sett. Også personer med høy egen pensjon, kan derfor få etterlattefordeler. Etterlattefordelen er imidlertid særlig stor dersom avdødes pensjonsopptjening er mye større enn den gjenlevendes, for eksempel når bare avdøde har hatt inntektsgivende arbeid. Formålet med reglene har vært å sikre kvinner inntekt når hovedforsørgeren faller bort.

Utover på 1970-tallet ble det vanligere at begge ektefellene var i inntektsgivende arbeid, noe som er det helt dominerende i dag. Departementet mener regelverket for ny uføretrygd bør tilpasses dagens familie- og forsørgingsmønster. I avsnitt 7.2 foreslås det at den nye uføretrygden som hovedregel skal utgjøre 66 prosent av den enkeltes beregningsgrunnlag og være uavhengig av sivilstand.

Departementet foreslår at beregningsgrunnlaget for ny uføretrygd også for gjenlevende ektefeller skal fastsettes etter de ordinære reglene, og at det ikke gis etterlattefordeler som del av uføretrygden.

For personer som mottar uførepensjon beregnet etter reglene for gjenlevende ektefelle når ny uføretrygd trer i kraft, vil det være behov for overgangsregler. Se punkt 9.3.6 for nærmere omtale av dette spørsmålet.

Departementet viser til avsnitt 3.5, der det framgår at folketrygdens ytelser til gjenlevende ektefelle skal utredes nærmere.

7.4 Minsteytelse

7.4.1 Innledning

Folketrygdens ytelser skal både sikre alle en minsteinntekt (grunnsikring) og sikre at en kan opprettholde tilvendt levestandard (standardsikring). Grunnsikringen ivaretas gjennom minsteytelser/minstepensjonen.

7.4.2 Gjeldende rett

Dagens minstepensjon til uføre- og alderspensjonister består av grunnpensjon og særtillegg. Ytelsen er gradert etter sivilstand, og det er flere ulike satser.

I tillegg til sivilstand, avhenger dagens satser for minstepensjon også av ektefellens eventuelle inntekt, nivået på ektefellens tilleggspensjon og type ytelse dersom ektefellen er pensjonist, samt ektefellens alder dersom ektefellen har lav inntekt og dermed anses som forsørget. Det innebærer blant annet at minstepensjonen for enslige er 2 G, mens minstepensjonen for gifte kan være 1,59 G, mellom 1,59 og 1,85 G, 1,85 G, 2 G eller 3 G.

Sivilstandsdifferensieringen er dessuten ulik for grunnpensjonen på den ene siden og særtillegget på den andre siden: Visse grupper samboende er likestilt med gifte hva gjelder grunnpensjonen,

men ikke for særtillegget. En oversikt over dagens satser er gitt i boks 7.1.

I ny alderspensjon erstattes minstepensjonen av garantipensjon. Garantipensjonen i ny alderspensjon vil være på samme nivå som dagens minstepensjon for alders- og uførepensjonister (før levealdersjustering) og være differensiert etter sivilstand. Regelverket er forenklet sammenliknet med dagens uføre- og alderspensjon, slik at satsen for gifte/samboende i de fleste tilfeller er 1,85 G (ordinær sats) og for enslige er 2 G (høy sats) før levealdersjustering, se folketrygdloven § 20-9.

Minsteytelsen til mottakere av arbeidsavklaringspenger er 2 G og ikke differensiert etter sivilstand. Fordi arbeidsavklaringspengene skattlegges som lønn, blir ytelsen etter skatt lavere enn minstepensjonen.

7.4.3 Utvalgets forslag

Uførepensjonsutvalget mente at minste uføreytelse bør frikoples fra minsteytelsen i alderspensjonssystemet, både som følge av forslaget om at den framtidige uføreytelsen skal skattlegges som lønn og som følge av at minsteytelsen i alderspensjonen framover skal reguleres noe lavere enn lønnsveksten (lønnsvekst justert for effekten av levealdersjusteringen ved 67 år).

Boks 7.1 Oversikt over minstepensjonene i uførepensjonen pr. 1. mai 2010

Minstepensjon består av summen av grunnpensjon og særtillegg, se folketrygdloven § 3-4 jf. §§ 3-2 og 3-3.

Likestilt med «gifte» er i alle tilfeller også registrerte partnere som ikke har begjært at partnerskapet skal gjelde som ekteskap, og dessuten samboere som har eller har hatt felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre, se folketrygdloven § 1-5.

1,59 G (grunnpensjon 0,85 G + særtillegg 0,74 G)

Gift person som lever sammen med ektefelle som mottar tilleggspensjon over 1,26 G

1,59–1,85 G (grunnpensjon 0,85 G + særtillegg 0,74–1 G)

Gift person som lever sammen med ektefelle som mottar tilleggspensjon på 1,26–1 G

1,85 G (grunnpensjon 0,85 G + særtillegg 1 G)

Gift person som lever sammen med ektefelle som ikke mottar pensjon eller hvor ektefellens tilleggspensjon utgjør maks. 1 G (begge er minstepensjonister)

Person med samboer, når paret har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene

2 G (grunnpensjon 1 G + særtillegg 1 G)

Enslige

Gift person som forsørger ektefelle (ikke pensjon, inntekt maks. 2 G)

Person som forsørger samboer (ikke pensjon eller overgangsstønad, inntekt maks. 2 G), når paret har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene

Andre samboende (levd sammen kort tid, ikke felles barn mv.), samt gifte som lever atskilt

3 G (grunnpensjon 1 G + særtillegg 2 G)

Gift person som forsørger ektefelle over 60 år (ikke pensjon, inntekt maks. 1 G)

Utvalget vurderte om minstenivået bør være det samme som for arbeidsavklaringspenger, slik at ytelsen ikke endres ved overgang til uføretrygd. Dette ville imidlertid ført til at minstenivået på uføreytelsen etter skatt ble relativt mye redusert sammenliknet med minstenivået etter skatt i dagens uførepensjon. Utvalget mente at dette ikke er ønskelig og foreslo derfor at minsteytelsen i uføreordningen heves for å kompensere for den økte skatten.

Videre vurderte utvalget om ytelsen fortsatt burde differensieres ut fra sivilstand. Det ble vist til at det i dag er flere ulike satser for minstepensjonen i uførepensjonen, og at det synes å være behov for forenkling gjennom å redusere antall minstenivåer. Utvalget pekte også på at en differensiering av minsteytelsen vil innebære at uføreytelsen blir den eneste ytelsen til personer i yrkesaktiv alder som er gradert etter sivilstand. For enslige ville det dessuten bli en relativt stor forskjell sammenliknet med minsteytelsen i arbeidsavklaringspengene.

Utvalget foreslo at minstenivået ikke lenger skulle graderes etter sivilstand. Som et mulig utgangspunkt skisserte utvalget at det minste ytelsesnivået fastsettes som et veid gjennomsnitt av de gjeldende satsene for enslige og gifte, men tillagt kompensasjon for økt skatt. Med utgangspunkt i de minstepensjonsnivåene som gjaldt da, anslo utvalget satsen for minsteytelsen til 2,1 G.

7.4.4 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet og *Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon* støtter forslaget om at minstenivået ikke graderes etter sivilstand. En del høringsinstanser gir for øvrig uttrykk for at ytelsen generelt ikke bør avhenge av sivilstand.

Rødt mener at likestilling av ektepar og enslige ikke bør skje gjennom svekking av ytelsene for enslige, fordi disse har den mest sårbare økonomien.

Næringslivets Hovedorganisasjon og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* støtter utvalgets forslag om at brutto minsteytelse økes for å kompensere for økt skatt. *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* og *Statens råd for funksjonshemmede* er også enige i dette og understreker at det er viktig at omleggingen av uføreytelsen følges opp ved å øke bruttonivået på minsteytelsen. *Norges Bygdekvinnelag* ønsker at brutto minsteytelse økes ut over å kompensere for økt skatt.

Sosial- og helsedirektoratet peker på at minstenivået bør være tilstrekkelig til at uføre med 100

prosent ytelse normalt ikke skal trenge sosialhjelp.

Videre har enkelte høringsinstanser gitt generelle merknader om at det bør tilstrebes mest mulig like regler for arbeidsavklaringspenger og uføreytelsen, som omtalt i punkt 7.2.4.

7.4.5 Departementets vurdering og forslag

Minsteytelsen til uføre økes for å kompensere for økt skatt

Departementet viser til at folketrygdens ytelser både skal sikre alle en minsteinntekt (grunnsikring) og sikre at en kan opprettholde tilvendt levestandard (standardsikring). Grunnsikringen, minstepensjonen, består i dag av grunnpensjon og særtillegg.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at minsteytelsen etter skatt ikke bør reduseres sammenliknet med i dag. Det betyr at minsteytelsen før skatt må økes for å kompensere for endret skattlegging. En høyere minsteytelse etter skatt enn i arbeidsavklaringspenger kan isolert sett redusere sannsynligheten for å lykkes med å sysselsette dem som går på arbeidsavklaringspenger. Samtidig innebærer lengre varighet at en god grunnsikring er viktigere i uføreordningen enn for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Departementet mener derfor det kan forsvares å ha en høyere minsteytelse i uføreordningen enn for arbeidsavklaringspenger.

Departementet foreslår at minsteytelsen til uføre økes for å kompensere for endret skattlegging, slik at minsteytelsen etter skatt videreføres på samme nivå som i dag.

Fortsatt høyere minsteytelse for enslige uføre

Uførepensjonsutvalget foreslo en felles minsteytelse i den nye uføreordningen, satt til gjennomsnittet av ytelsene for enslige og gifte/samboende. Den felles minsteytelsen ble anslått til 2,1 G ut fra de minstepensjonssatsene som gjaldt da. En slik løsning vil nå gi en minsteytelse på 2,37 G, som følge av at minstepensjonen (ordinær sats for særtillegg) er økt i perioden 2008–2010.

I dagens uførepensjon er både minsteytelsen og pensjonsytelser over minsteytelsen høyere for enslige enn for gifte og samboende som følge av at grunnpensjonen er forskjellig for enslige og gifte/samboende (sivilstands-differensiert). Videre kan særtillegget avhenge av sivilstand og en eventuell ektefelles tilleggs pensjon dersom

ektefellen er pensjonist. I det nye systemet for alderspensjon vil den delen av pensjonen som avhenger av tidligere inntekt (inntektspensjonen) være lik for enslige og for gifte/samboende. Minsteytelsen (garantipensjonen) skal imidlertid fortsatt avhenge av sivilstand, slik at enslige sikres en høyere minsteinntekt enn gifte/samboende.

Pensjonssystemet har, siden folketrygden ble innført, gått i retning av mer individbaserte ytelser i stedet for at husholdningen behandles som en samlet enhet. Denne utviklingen må ses i lys av den sterke økningen i yrkesdeltakingen blant kvinner; færre kvinner blir i dag forsørget av ektefellen. Forslaget til ny uføretrygd innebærer også, som ny alderspensjon, at den inntektsavhengige ytelsen vil være individbasert.

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene har tatt til orde for at også minsteytelsen i ny uføretrygd bør være uavhengig av sivilstand. Departementet mener likevel det er gode grunner til at grunnsikringen bør differensieres, slik Stortinget også har vedtatt for garantipensjonen i ny alderspensjon. Bakgrunnen for at minstepensjonen i dagens uføreordning er høyere for enslige enn for gifte/samboende, er at en enslig har høyere levekostnader enn to som lever sammen pr. person. En enslig har dermed behov for en høyere grunnsikring for å oppnå samme levestandard. En noe høyere minsteytelse for enslige enn for gifte/samboende, vil kompensere for deler av forskjellen i levekostnader. Dersom minsteytelsen i ny uføreordning settes lik et gjennomsnitt av ytelsene til enslige og gifte/samboende, slik Uførepensjonsutvalget foreslo, vil enslige dessuten få en lavere minsteytelse etter skatt enn i dagens uføreordning. Reduserte ytelser til denne gruppen vil etter departementets syn ha negative fordelingsvirkninger.

Sverige frikoplet i 2004 uføreytelsen fra pensjonssystemet og den beregnes nå etter en liknende inntektserstatningsmodell som foreslås for ny uføretrygd fra folketrygden. Det ble også der valgt en løsning der minsteytelsen for uføre er gradert etter sivilstand, mens ytelser over minsteytelsen ikke er det.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at minsteytelsen i uføreordningen fortsatt skal differensieres etter sivilstand, selv om den inntektsavhengige uføretrygden ikke avhenger av sivilstand. Når minsteytelsen økes for å kompensere for endret skattlegging, blir minsteytelsen 2,28 G for gifte/samboende og 2,48 G for enslige. Omregningen er basert på gjeldende skatteregler og en beregningsteknisk forutsetning om gjennomsnittlig grunnbeløp for 2011.

Differensieringen etter sivilstand forenkles

Departementet har merket seg at Uførepensjonsutvalgets forslag om en felles minsteytelse delvis er begrunnet med at det er behov for å forenkle dagens system, og at antall minstenivåer derfor bør reduseres. Departementet ser at dagens system kan framstå som komplekst og er enig i at det er hensiktsmessig å forenkle regelverket.

Av samme grunn som det foreslås at det ikke lenger skal gis ektefelle tillegg til uføreytelsen, se avsnitt 7.8, mener departementet at det ikke bør videreføres egne satser for minsteytelsen til personer som forsørger ektefelle. Gifte/samboende som forsørger partneren og i dag har en minstepensjon på 2 G, vil dessuten normalt få om lag samme ytelse som i dag etter skatt, selv om de omfattes av den ordinære satsen for gifte/samboende. For personer som allerede har minstepensjon på 3 G på grunn av at de forsørger en ektefelle over 60 år når ny uføretrygd trer i kraft, foreslås en overgangsregel slik at ytelsen etter skatt ikke skal reduseres. Se nærmere omtale i avsnitt 9.6.

Departementet foreslår derfor at alle gifte som lever sammen, og dessuten samboende personer når paret har bodd sammen i minst 12 av de siste 18 månedene, skal gis minsteytelse etter ordinær sats (2,28 G). Registrerte partnere, samt samboere som tidligere har vært gift med hverandre eller har/har hatt felles barn, er likestilt med gifte, jf. folketrygdloven § 1-5. Disse vil dermed få samme sats uavhengig av den andres inntekt og eventuelle pensjon, noe som innebærer en vesentlig forenkling av dagens sivilstandsdifferensiering. Andre gis minsteytelse etter høy sats (2,48 G). Dette vil være enslige, gifte som lever atskilt, samt samboende som har flyttet sammen for kort tid siden (og ikke har felles barn mv.). Se boks 7.2.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at minsteytelsen økes for å kompensere for økt skatt, og at ytelsen differensieres etter sivilstand, men med forenklinger sammenliknet med i dag. Det gir en minsteytelse på 2,28 G for gifte/samboende og 2,48 G for enslige.

Se lovforslaget § 12-13 andre ledd første og andre punktum.

Som nevnt over, bygger de foreslåtte satsene på dagens skatteregler. Dersom det skjer vesentlige endringer i skattereglene før ny uføretrygd trer i kraft, vil departementet vurdere å fremme forslag om endrede satser, slik at minsteytelsene etter skatt fremdeles blir de samme som i dagens uførepensjon.

7.5 Beregning av uføretrygd for unge uføre

7.5.1 Innledning

Personer som er født uføre eller blir uføre i ung alder er i dag garantert en høyere ytelse enn minstepensjon, selv om de har hatt liten eller ingen tidligere inntekt.

For at uførepensjonen skal beregnes etter særreglene for unge uføre er det blant annet et vilkår om at årsaken til uførheten er alvorlig og klart dokumentert. I avsnittet her drøftes beregningsreglene for uføreytelsen til unge uføre i den nye uføretrygden. Se også omtale i avsnitt 6.4. Opptjening av alderspensjon for unge uføre vurderes i avsnitt 10.4.

7.5.2 Gjeldende rett

Som beskrevet i punkt 7.2.2, er dagens uførepensjon satt sammen av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg, og tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av opptjente og antatte framtidige pensjonspoeng. De framtidige pensjonspoengene fastsettes som gjennomsnittet av pensjonspoengene i de tre siste årene før uføretidspunktet, eller av den beste halvparten av alle år siden fylte 17 år.

Boks 7.2 Oversikt over forslag til minsteytelser i ny uføretrygd

Minsteytelsene foreslås fastsatt som egne sats.

Likestilt med «gifte» er også registrerte partnere som ikke har begjært at partnerskapet skal gjelde som ekteskap, og dessuten samboere som har eller har hatt felles barn eller tidligere har vært gift med hverandre, se folketrygdloven § 1-5.

2,28 G (ordinær sats)

Gift person som lever sammen med ektefellen
Person med samboer, når paret har levd sammen i 12 av de siste 18 månedene

2,48 G (høy sats)

Enslige
Andre samboende (levd sammen kort tid, ikke felles barn mv.), samt gifte som lever atskilt

For personer som blir uføre før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, gjelder særlige regler for framtidige pensjonspoeng. Unge uføre har en minstegaranti som sikrer at de framtidige pensjonspoengene minst skal utgjøre 3,50 pr. år, noe som tilsvarer en inntekt på 4,5 G (340 385 kroner med grunnbeløpet fra 1. mai 2010), se folketrygdloven § 3-21 første ledd.

Denne særordningen ble innført med virkning fra 1. mai 1981. Den ble da gjort gjeldende for personer som ble arbeidsuføre før fylte 20 år og innebar at de framtidige pensjonspoengene minst skulle tilsvare 2. Senere har både aldersgrensen og de garanterte pensjonspoengene for unge uføre i særordningen blitt hevet en rekke ganger.

Den nåværende minstegarantien innebærer at ytelsene til gifte unge uføre er garantert en ytelse på 2,32 G (175 487 kroner) og enslige unge uføre er garantert 2,47 G (186 833 kroner).²

Etter folketrygdloven § 12-4 kan uførepensjon ytes fra 18 år. Uførepensjonen kan beregnes etter de særlige reglene for unge uføre tidligst fra fylte 20 år, se folketrygdloven § 3-21 femte ledd. En eventuell uførepensjon i alderen 18–19 år beregnes derfor etter de ordinære reglene og omregnes ved fylte 20 år dersom inngangsvilkårene for ung ufør-garantien er oppfylt.

Tilsvarende regler gjelder for arbeidsavklaringspenger, der unge personer får en garantert minsteytelse på 2,44 G (182 319 kroner) fra fylte 20 år. Den ordinære minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger utgjør 2 G.

7.5.3 Utvalgets forslag

Uførepensjonsutvalget la til grunn at ordningen med høyere garantert ytelse for unge uføre skal videreføres på samme nivå som i dag. Utvalget viste til at ordningen kan ha form av en garantert minsteytelse etter samme prinsipp som dagens ordning for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Dersom enslige unge uføre skal få kompensert skatteøkningen fullt ut, beregnet utvalget at minsteytelsen må settes til 2,811 G med de reglene som gjaldt da.

² Dette gjelder for personer som har all pensjonsopptjening etter 1991, det vil si at tilleggspensjonen i sin helhet beregnes med pensjonsprosent 42. Dette vil i all hovedsak være tilfellet for nye unge uføre. Personer født før 1975 kan ha ett eller flere poengår før 1992 (fylte 17 år før 1992) og dermed ha hele eller deler av tilleggspensjonen beregnet med en høyere pensjonsprosent (45).

7.5.4 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttalt seg om nivået på ytelsen til unge uføre.

Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon mener det må ligge en garanti i bunn slik at de som blir uføre i ung alder ikke kommer dårlig ut, og at ordningen for unge uføre må videreføres. *Sosial- og helsedirektoratet* uttaler generelt at:

«Det er viktig at fødte uføre og personer som blir uføre før de er kommet i arbeid har rett til en uførepensjon som det går an å leve av.»

Ut over dette har de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, gitt uttrykk for at ytelsene til unge uføre bør heves. Dette gjelder *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Nordland fylkeskommunes råd for funksjonshemmede*, *Norges Handikapforbund*, *Norsk forbund for utviklingshemmede* og *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner*. FFO og LHL foreslår konkret at ytelsene økes tilsvarende en heving av de framtidige pensjonspoengene fra 3,30 til 4,00.

7.5.5 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at de gjeldende reglene har bakgrunn i at unge uføre i liten grad har hatt mulighet til å ha arbeidsinntekt. Dette gjelder blant annet fødte uføre og personer som blir uføre mens de tar utdanning/før de har kommet i arbeid. Uten særlige regler vil de fleste av disse hele livet kun få minsteytelsen i uføreordningen.

Etter departementets syn er det gode grunner til at unge uføre bør sikres en høyere minsteytelse enn andre. Dette er personer som kommer til å motta uføretrygd i lang tid og som ikke tidligere har hatt arbeidsinntekt som har gjort det mulig å etablere seg og eksempelvis betale ned på gjeld i yngre år. Departementet mener derfor at garantiordningen for unge uføre bør videreføres.

En del høringsinstanser foreslo i høringsrunden i 2007 å heve nivået på ytelsene til unge uføre, og enkelte gir uttrykk for at nivået bør heves tilsvarende et poengttall på 4,00 i dagens uførepensjon. Departementet viser til at ytelsene til unge uføre etter dette er økt i forbindelse med trygdeoppgjøret i 2008, ved at de garanterte framtidige pensjonspoengene for unge uføre ble hevet fra 3,30 til 3,50.

Departementet ser derfor behov for en særskilt innsats for å redusere antallet unge uføre.

Departementet foreslår i tråd med uførepensjonsutvalgets forslag at nivået på uføreytelsen til unge uføre i garantiordningen videreføres på det gjeldende nivået etter skatt, det vil si at bruttoytelsene økes for å kompensere for økt skatt.

Videre viser departementet til at dagens ordning for unge uføre i praksis fungerer som om disse er gitt høyere minsteytelser, som utgjør 2,32 G for gifte og 2,47 G for enslige. For arbeidsavklaringspengene er ordningen formelt utformet som en høyere minsteytelse, noe som også gir et enklere regelverk.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at de garanterte ytelsene for unge uføre i ny uføretrygd utformes som særskilte minsteytelser for denne gruppen, og foreslår at disse differensieres etter sivilstand på samme måte som de ordinære minsteytelsene, se avsnitt 7.4. Uføreutvalget anslo at ytelsen til enslige unge uføre må utgjøre 2,811 G for at det gjeldende nivået skal videreføres etter skatt. Departementet gjør oppmerksom på at hevingen av de framtidige pensjonspoengene i 2008 nå medfører at minsteytelsen for enslige unge uføre må utgjøre 2,91 G for at nivået skal videreføres. Tilsvarende må minsteytelsen for gifte/samboende unge uføre settes til 2,66 G.

Se lovforslaget § 12-13 tredje ledd første punktum.

Departementet bemerker at de foreslåtte satsene bygger på dagens skatteregler mv. Dersom det skjer vesentlige endringer før ny uføretrygd trer i kraft, vil departementet vurdere å fremme forslag slik at minsteytelsene etter skatt fremdeles gir samme nivå som i dagens uførepensjon.

I kapittel 8 foreslår departementet at personer som har fått innvilget uføretrygd med minsteytelse som ung ufør, beholder retten til denne minsteytelsen selv om uføretrygden faller bort på grunn av inntekt. Se nærmere omtale i punkt 8.6.7 og lovforslaget § 12-13 tredje ledd andre punktum.

Som omtalt over, kan dagens uførepensjon tidligst ytes etter særreglene for unge uføre fra fylte 20 år. Departementet viser til at det er få unge som har særlig inntekt før de fyller 20 år, og at det er naturlig at den erstatningen uføre skal få for bortfalt inntekt på grunn av uførhet, ses i sammenheng med dette. Det foreslås på denne bakgrunnen å videreføre regelen om at uføretrygden ytes etter særreglene for unge uføre tidligst fra fylte 20 år. Personer som har mottatt uføretrygd før denne alderen, får uføretrygden omregnet fra de fyller 20 år dersom minsteytelsene for unge uføre gir en høyere uføretrygd.

Se lovforslaget § 12-13 tredje ledd tredje punktum.

7.6 Krav om varig nedsatt inntektsevne

7.6.1 Innledning

For å få rett til uførepensjon må inntektsevnen/arbeidsevnen i dag være varig nedsatt med minst 50 prosent. Det må tas stilling til om tilsvarende vilkår skal gjelde for den nye uføretrygden.

7.6.2 Gjeldende rett

Det er et vilkår for rett til uførepensjon at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten (50 prosent uføregrad), se folketrygdloven § 12-7.

For hjemmearbeidende ektefelle er det i § 12-8 fastsatt et unntak om at det er evnen til å utføre arbeid i hjemmet (arbeidsevnen) som må være varig nedsatt med minst halvparten.

Dersom vilkårene er oppfylt, graderes uførepensjonen etter bestemmelsene i § 12-11. Personer som har tapt hele sin inntektsevne/arbeidsevne får hel uførepensjon. Personer som har tapt en del av inntektsevnen/arbeidsevnen, det vil si minst 50 prosent, får en gradert ytelse som svarer til den delen av inntektsevnen/arbeidsevnen som er tapt. Etter at en har fått uførepensjon, kan arbeidsinnsatsen trappes opp, og uførepensjonen kan graderes ned til 20 prosent. Se nærmere omtale av fastsetting av uføregrad og gradering i avsnitt 8.6.2.

Etter folketrygdloven § 11-13 første ledd er inngangskravet for å få arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Dersom mottakeren i løpet av perioden med arbeidsavklaringspenger øker arbeidsinnsatsen kan det gis arbeidsavklaringspenger når arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent, se folketrygdloven § 11-18 andre ledd.

7.6.3 Utvalgets forslag

Flertallet i Uførepensjonsutvalget mente at det bør vurderes om kravet til nedsatt inntektsevne (uføregrad) for å få rett til uføretrygd bør senkes til 1/3 (33,3 prosent). Flertallet la til grunn at kompensasjonsgraden i den nye uføreordningen skal være 66 prosent. De viste til at det kan virke lite rimelig og inkonsistent å gi en person som er 100 prosent ufør en kompensasjon på 66 prosent, mens en person som er 40 prosent ufør må klare seg på 60 prosent av tidligere inntekt, fordi vedkommende ikke får noen uføreytelse. Videre kan kravet om 50 prosent uførhet bidra til å forsterke sykdomsfokuset og føre til at enkelte får fastsatt

en høyere uføregrad enn det reduksjonen i inntektsevnen tilsier. Flertallet mente at en senking av inngangskravet vil bidra til at flere utnytter arbeidsevnen i inntektsgivende arbeid, og at dette i første omgang eventuelt kan vurderes utformet som en forsøksordning i et utvalg fylker. Flertallet pekte på at en senking av inngangskravet må ses i sammenheng med utformingen av vilkårene for arbeidsavklaringspenger, som på det tidspunktet ikke var avklart.

Mindretallet ønsket å beholde den gjeldende ordningen med et minstekrav på 50 prosent ved innvilgelse av uføretrygd. De viste til at fastsettelse av uføregrad ofte er beheftet med stor usikkerhet og at denne usikkerheten øker jo lavere inngangskravet blir. En senking av vesentlighetskravet vil etter mindretallets oppfatning kunne føre til en betydelig økning i antallet nye uføre og svekke legitimiteten i ordningen.

7.6.4 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de høringsinstansene som har synspunkter på inngangskravet i uføreordningen, støtter flertallet i utvalgets forslag om å redusere inngangskravet – enten som en permanent ordning eller som et forsøk.

Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon, Norges Blindforbund, Norges Bygdekvinnelag, Norsk Journalistlag, Norsk Sykepleierforbund og Unio støtter at kravet til nedsatt inntektsevne senkes til 33,3 prosent. En forsøksordning får støtte fra *Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, Juss-Buss, Den norske legeförening og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og Kredittilsynet (nåværende Finanstilsynet)* støtter også at det bør vurderes om kravet skal senkes til 33,3 prosent.

Statens råd for funksjonshemmede (SRFF) støtter en senking av kravet til 33,3 prosent, men gitt at det blir foretatt en reell arbeidsevnevurdering og -utprøving. SRFF mener dette må være en forutsetning for å hindre at det skal gå ut over ordningens legitimitet at personer som har fått inntektsevnen nedsatt med mindre enn 50 prosent, skal kunne få uføretrygd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tilrår at nedre grense opprettholdes som i dag, men peker på at dette må vurderes i sammenheng med utformingen av arbeidsavklaringspenger (som ikke var avklart da høringen fant sted). Direktoratet mener det ikke bør kunne gis uføretrygd etter lavere grad enn 50 prosent uten at vedkommende først har vært gjennom en periode med midlertidig inntektssikring. Hvis det blir mulig å få arbeidsavkla-

ringspenger når arbeidsevnen er nedsatt med mindre enn halvparten mener direktoratet at det bør være mulig å avløse denne perioden med en påfølgende uføretrygd.

HSH, KS, Næringslivets Hovedorganisasjon og Spekter støtter mindretallets forslag om å opprettholde et inngangskrav på 50 prosent. *KS* viser imidlertid også til at det kan settes i gang et forsøk med lavere uføregrad.

En del høringsinstanser ønsker et enda lavere inngangskrav enn utvalget foreslår. *Norske Pensjonskassers Forening og De selvstendige Kommunale Pensjonskasser* (Pensjonskasseforeningene, nåværende Pensjonskasseforeningen) uttaler at de stiller seg bak flertallsforslaget om 33,3 prosent, samtidig som de mener at uføretrygd bør kunne ytes ved uføregrad ned til 30 prosent. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Norges Handikapforbund* støtter flertallets forslag, men foreslår at inngangsvilkåret settes videre ned til 25 prosent. *Norsk Tjenestemannslag NAV* mener en bør åpne for uføregrad ned til 20 prosent.

Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH, nå del av Finansnæringsens Fellesorganisasjon), KLP, Kredittilsynet, Pensjonskasseforeningene, Sparebankforeningen (nå del av Finansnæringsens Fellesorganisasjon) og *Unio* bemerker at tjenestepensjonsordningene i privat og offentlig sektor har lavere krav til uføregrad enn det som gjelder i folketrygden. I de offentlige ordningene er det ingen nedre grense. *FNH og Kredittilsynet* mener det bør vurderes å harmonisere kravene.

7.6.5 Departementets vurdering og forslag

Krav om 50 prosent nedsatt inntektsevne videreføres som hovedregel

Departementet viser til at en i dag, som hovedregel, må ha fått inntektsevnen varig nedsatt med minst halvparten for å få uførepensjon fra folketrygden. Uførepensjon fra private tjenestepensjoner kan imidlertid innvilges ved en uføregrad ned til 20 prosent. I de offentlige tjenestepensjonsordningene er det ingen minstekrav, og i praksis innvilges enkelte uførepensjon ned til en uføregrad på fem prosent. I flere andre land er minstekravet til uføregrad betydelig lavere enn i Norge. For eksempel er minstekravet i Sverige en uførhet på 25 prosent.

Flertallet i Uførepensjonsutvalget foreslo at det skulle vurderes om kravet til nedsatt inntektsevne i den nye uføreordningen skal reduseres til 1/3 (33,3 prosent). Flertallet av høringsinstansene sluttet seg til dette.

Departementet ser at personer som reelt har tapt mellom 33 og 50 prosent av inntektsevnen i dag er dårligere stilt enn de som fyller dagens minstekrav på 50 prosent og får innvilget uførepensjon.

Departementet mener også at det bør legges bedre til rette for at flest mulig utnytter sin arbeidsevne fullt ut. Det er grunn til å tro at det skjer tilpasninger til gjeldende regelverk ved at personer som er i stand til å arbeide mer, reduserer arbeidsinnsatsen, eller lar være å øke den, for å fylle vilkårene for uførepensjon.

En senking av inngangskravet vil ha motstridende effekter på omfanget av uføretrygding. For det første vil et lavere krav nødvendigvis medføre at flere fyller kravet og får uføretrygd. For det andre vil et lavere krav kunne medføre at en del personer som i dag ville fått fastsatt uføregraden til 50 prosent, får en lavere uføregrad. Nettoeffekten på omfanget av uføretrygding er derfor usikker.

I perioden 2004–2008 ble det gjennomført et forsøk med mulighet til å få innvilget tidsbegrenset uførestønad ved uføregrad ned til 40 prosent i tre fylker og 30 prosent i tre fylker. Det var ingen systematiske forskjeller mellom fylker med 30 og 40 prosent som minstekrav. Forsøket gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå hvordan omfanget av uføretrygding har blitt påvirket av det lavere inngangskravet.

Etter departementets syn er det sentrale spørsmålet hvor stort et inntektstap må være for at folketrygden skal gi en inntekterstatning. Et krav til uføregrad på 50 prosent sikrer at uføretrygden forbeholdes personer med betydelig svekket inntektsevne. Departementet mener at det vil bli oppfattet som riktig og legitimt at det offentlige kompenserer for det inntektstapet dette medfører.

Departementet viser dessuten til at det vil bli vanskeligere å avgjøre om inngangskravet er oppfylt dersom en reduserer det til 1/3 tapt inntektsevne. En generell senking av kravet til nedsatt inntektsevne kan føre til at det blir vanskeligere å skille uførhet fra noe nedsatt inntektsevne som følge av alder og ikke-medisinske forhold. Selv om kravet til nedsatt inntektsevne senkes, vil det fremdeles være personer som heller ikke når opp til det nye inngangskravet og som vil kunne oppleve dette som urettferdig.

Departementet foreslår derfor at hovedregelen fortsatt skal være at inntektsevnen må være varig nedsatt med minst halvparten for å ha rett til uføretrygd.

Se lovforslaget § 12-7 første ledd.

Krav om 40 prosent nedsatt inntektsevne ved overgang fra arbeidsavklaringspenger

Det er viktig å sikre at overgangen mellom inntektssikringsordningene fungerer hensiktsmessig. Arbeids- og velferdsdirektoratet har pekt på at kravet til nedsatt inntektsevne for å få rett til uføretrygd bør ses i sammenheng med tilsvarende krav i perioden med arbeidsavklaringspenger. Særlig for de som mottar arbeidsavklaringspenger, og dermed er i en posisjon mellom arbeid og varig trygd, er det viktig at regelverket motiverer til å utnytte arbeidsevnen i størst mulig grad.

Inngangskravet for å få arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Målet med arbeidsavklaringspengene er inntektssikring og å legge til rette for at arbeidsevnen skal kunne utnyttes så godt som mulig. Derfor kan det fortsatt gis arbeidsavklaringspenger når mottakeren i løpet av perioden med arbeidsavklaringspenger øker arbeidsinnsatsen. Arbeidsavklaringspenger kan da gis når arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent.

En arbeidsinnsats på 60 prosent tilsvarer at arbeidsevnen er nedsatt med 40 prosent. Med dagens krav om 50 prosent nedsatt inntektsevne for å få rett til uføretrygd, vil en person som trapper opp arbeidsinnsatsen i perioden med arbeidsavklaringspenger dermed ikke kunne få uføretrygd for den delen av inntektsevnen som er varig nedsatt.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger vil gjennom en behovs-/arbeidsevnevurdering blant annet ha fått vurdert sine muligheter for å komme i arbeid og hvilken type bistand som kan være aktuell. De skal videre ha deltatt i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan), jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. For mange vil hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak være tilstrekkelig til at de kommer i fullt arbeid.

Dersom det ikke er realistisk å komme tilbake i fulltidsarbeid, mener departementet at det er mest fornuftig, både for den enkelte og for samfunnet, at det legges til rette for at disse personene konsentrerer seg om å utnytte den arbeidsevnen de faktisk har og unngå at inntektsevnen blir ytterligere redusert. Det å få innvilget en varig ytelse som kompenserer for den delen av inntektsevnen som er varig redusert, vil etter departementets syn kunne bidra til det.

For personer som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger med 50 prosent redusert arbeidsevne og som har klart å øke arbeidsinnsatsen til 60 prosent, kan det oppleves som urimelig

dersom økt arbeidsinnsats fører til at de ikke får uføretrygd for den delen av inntektsevnen som er varig nedsatt.

Arbeidsavklaringspenger gis ut fra nedsatt arbeidsevne, ikke nedsatt inntektsevne. Det vil ikke være fullt samsvar mellom en nedsatt arbeidsevne på 40 prosent og en nedsatt inntektsevne på 40 prosent. Dette vil blant annet avhenge av den inntekten en oppnår. I enkelte tilfeller vil derfor ikke kravet til 40 prosent nedsatt inntektsevne være oppfylt selv om vedkommende har 40 prosent nedsatt arbeidsevne. Fordi uføretrygden skal erstatte inntektstap, er det likevel mest rimelig at inngangskravet også for denne gruppen knyttes til nedsatt inntektsevne. Reglene om at det kan tas hensyn til stillingsandel når uføregraden fastsettes, se avsnitt 8.6.2, innebærer at det vil være få tilfeller der kravet om 40 prosent nedsatt inntektsevne ikke er oppfylt.

Departementet foreslår derfor at personer som mottar arbeidsavklaringspenger når kravet om uføretrygd settes fram, skal kunne få uføretrygd når inntektsevnen er varig nedsatt med minst 40 prosent.

Se lovforslaget § 12-7 andre ledd.

Departementet understreker at kravene om at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak skal være gjennomført, og at inntektsevnen skal være varig nedsatt, fremdeles skal gjelde fullt ut også for dem som kommer fra arbeidsavklaringspenger.

Krav om 50 prosent nedsatt arbeidsevne for hjemmearbeidende

For hjemmearbeidende er kravet at evnen til å utføre arbeid i hjemmet (arbeidsevnen) er nedsatt med minst halvparten. Bestemmelsen er lite brukt og er vanskelig å praktisere. Departementet tar derfor sikte på å vurdere om det fortsatt er behov for denne særregelen for hjemmearbeidende. Det foreslås nå at gjeldende regler i § 12-8 videreføres med nødvendige lovtekniske endringer og flyttes til § 12-10 som følge av at lovkapitlet er omarbeidet.

Se lovforslaget § 12-10.

7.7 Reduksjon av uføretrygd ved manglende trygdetid

7.7.1 Innledning

Størrelsen på dagens uførepensjon avhenger blant annet av tilknytningen til Norge målt ved trygdetid. Trygdetid er perioder der en person har vært

medlem i folketrygden og samsvarer i hovedsak med antall år en har bodd i Norge etter fylte 16 år.

Det må tas stilling til i hvilken grad nivået på uføretrygden skal avhenge av tilknytning til Norge.

7.7.2 Gjeldende rett

I dag reduseres grunnpensjon og særtillegg ved manglende trygdetid og tilleggspensjon ved manglende poengår. Pensjonen reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden er mindre enn 40 år og/eller antallet poengår er mindre enn 40, se folketrygdloven § 3-2 andre ledd, § 3-3 tredje ledd og § 3-8 andre ledd. Reglene har bakgrunn i at folketrygden er basert på opptjente rettigheter gjennom medlemskap og innbetaling.

I tillegg til faktisk trygdetid, medregnes det etter folketrygdloven § 3-6 framtidig trygdetid fra uføretidspunktet og ut det kalenderåret vedkommende fyller 66 år. På samme måte medregnes det framtidige pensjonspoeng i tillegg til de faktiske opptjente poengene, se §§ 3-17, 3-18 og 3-21.

Den faktiske trygdetiden før uføretidspunktet får betydning for hvor mange av årene etter uføretidspunktet en får regnet med. Dersom en mangler trygdetid i mer enn 1/5 av tiden mellom fylte 16 år og uføretidspunktet (opptjeningstiden), blir framtidig trygdetid regnet som 40 år minus 4/5 av opptjeningstiden, jf. folketrygdloven § 3-6. Regelen må ses på bakgrunn av at maksimal trygdetid er om lag 50 år (alder 16–66 år), mens full trygdetid er 40 år. En kan derfor ha vært uten medlemskap i 1/5 av tiden (10 år) og likevel oppnå full trygdetid. Samme begrensning gjelder poengår; det medregnes ikke flere poengår enn det er gitt trygdetid for, se folketrygdloven § 3-18. De som kommer til Norge som unge, får dermed en høyere uførepensjon enn de som er eldre, selv om trygdetiden før uføretidspunktet er lik.

Flyktninger som er medlemmer i folketrygden (det vil i hovedsak si bor i Norge), får full grunnpensjon og fullt særtillegg uten hensyn til bestemmelsene om trygdetid, se folketrygdloven § 3-2 sjette ledd og § 3-3 sjuende ledd. Denne gruppen er dermed garantert full minstepensjon. Tilsvarende bestemmelse gjelder ikke for tilleggspensjonen, som reduseres etter de ordinære reglene dersom antallet poengår er mindre enn 40.

7.7.3 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget mente at uføreytelsen ikke skulle reduseres ved manglende trygdetid. Utvalget viste blant annet til at den nye uføreytelsen

«... vil ha karakter av korttidsytelse ved at den skal erstatte arbeidsinntekt i en nærmere angitt periode før arbeidsuførheten inntraff, men samtidig ha karakter av pensjonsytelse ved at mange vil motta ytelsen over lang tid.»

Utvalget forutsatte at kravet om forutgående medlemskap for å ha rett til ytelsen skulle videreføres, men mente at lengden på medlemskapet ikke skulle få betydning for utmålingen av ytelsen, tilsvarende det som gjaldt for tidsbegrenset uføretønad. Utvalget mente imidlertid at det eventuelt kunne vurderes å knytte krav om trygdetid til minsteytelsen. Utvalgets vurdering må ses på bakgrunn av at de forutsatte at det skulle være relativt strenge regler for utbetaling av uføreytelsen i utlandet (eksport).

Høringsinstansene uttaler seg ikke direkte om spørsmålet.

7.7.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at reglene om reduksjon av uførepensjon dels er en konsekvens av at dagens uførepensjon beregnes som en pensjon. I avsnitt 7.2 foreslås det at den nye uføretrygden skal beregnes med utgangspunkt i inntekten i en forholdsvis kort periode før uføretidspunktet. Det vil da ikke være nødvendig å ta hensyn til trygdetid ved beregningen av uføretrygd. Beregningsmodellen som foreslås for uføretrygd, likner beregningsreglene for arbeidsavklaringspenger, som ikke reduseres på grunn av manglende trygdetid.

Dagens regler er imidlertid også begrunnet i hensyn som er uavhengige av beregningsmodellen for uføretrygd. Dagens uførepensjon avhenger av tilknytningen til folketrygden som sådan. Når grunnpensjonen reduseres ved manglende trygdetid, skyldes dette at tilknytningen til Norge i seg selv tillegges vekt. Dette gjelder også dem som i dag opptjener tilleggspensjon, fordi tilleggspensjonen avhenger av antall år en har hatt inntekt over 1 G (poengår) i Norge før uførheten og fordi det ikke medregnes flere framtidige poengår enn det trygdetiden tilsier. At nivået på arbeidsavklaringspengene ikke avhenger av trygdetid, må ses i sammenheng med at det er en midlertidig ytelse.

Ny uføretrygd foreslås beregnet med utgangspunkt i inntekten i en vesentlig kortere periode enn i dag: gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet, se avsnitt 7.2. I utgangspunktet innebærer dette at en allerede etter kort tid i Norge vil kunne få rett til en varig ytelse på et relativt høyt nivå.

På samme måte som i dag, vil det kunne oppfattes som urimelig om en person som har liten tilknytning til Norge skal få like høy uføretrygd som en som har bodd i Norge hele livet. Personer som har bodd utenfor Norge kan også ha tjent opp rett til uføretrygd i utlandet. Det kan særlig framstå som urimelig dersom personer med liten tilknytning til Norge får en høy uføretrygd og deretter tar med seg den høye ytelsen tilbake til utlandet, jf. avsnitt 7.10. Reduksjonen ved manglende trygdetid og poengår innebærer at man allerede ved innvilgelsen av pensjonen har tatt høyde for tilknytningen til folketrygden. Reduksjoner av uføretrygden ved liten tilknytning til Norge vil derfor kunne bygge opp under uføreordningens legitimitet.

Departementet mener at både minsteytelsen og den delen av uføretrygden som avhenger av inntekt (66 prosent av beregningsgrunnlaget) fortsatt bør reduseres dersom en har svak tilknytning til Norge. I dag reduseres den inntektsavhengige delen (tilleggspensjonen) dersom en har færre enn 40 poengår. Siden den nye uføretrygden ikke beregnes på grunnlag av poengår, foreslås det at hele uføretrygden reduseres ut fra manglende trygdetid. Reduksjon av den inntektsavhengige delen av uføretrygden ut fra trygdetid vil være noe mindre strengt enn reduksjon på grunnlag av antall poengår. Årsaken er at det ikke stilles krav om at en har hatt inntekt for å få trygdetid, bare at en har bodd i Norge.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at full uføretrygd ytes til den som har minst 40 års trygdetid. Dersom trygdetiden er kortere, reduseres uføretrygden tilsvarende.

Se lovforslaget § 12-13 fjerde ledd første punktum.

Departementet viser til at flyktninger i dag er garantert full minstepensjon (grunnpensjon og sært tillegg), uavhengig av den trygdetiden de har. Garantien gjelder mens de er medlemmer i trygden, det vil i hovedsak si mens de bor i Norge. Tilsvarende garanti gjelder ikke for tilleggspensjonen, som reduseres ved færre enn 40 år med pensjonspoeng. Departementet foreslår at dette videreføres i den nye uføretrygden, slik at en flyktning som er medlem i trygden, får full minsteytelse uten hensyn til trygdetid. Den delen av uføretrygden som er basert på inntekt (beregningssgrunnlaget), reduseres etter de ordinære reglene, på samme måte som tilleggspensjonen i dagens uførepensjon.

Se lovforslaget § 12-13 fjerde ledd andre punktum.

Reglene om beregning av trygdetid for uførepensjon er i dag fastsatt i folketrygdloven kapittel 3. Departementet foreslår at de trygdetidsreglene som gjelder uføretrygd tas inn i en egen paragraf (§ 12-12) i folketrygdloven kapittel 12. Bestemmelsen i gjeldende § 3-5 fjerde ledd om at et kalenderår som en har opptjent pensjonspoeng i, regnes som et helt års trygdetid selv om vedkommende bare har vært medlem i folketrygden deler av året, foreslås ikke videreført i ny uføretrygd. Årsaken er at uføretrygden ikke lenger vil være basert på pensjonspoeng. For øvrig foreslås det ikke materielle endringer.

Som følge av at trygdetidsreglene for uføretrygd tas inn i kapittel 12, foreslår departementet visse endringer i § 3-5 og at § 3-6 oppheves.

Se lovforslaget § 12-12, samt §§ 3-5 og 3-6.

7.8 Forsørgingstillegg

7.8.1 Innledning

Personer som forsørger barn og som mottar uførepensjon, arbeidsavklaringspenger eller dagpenger, kan i dag få barnetillegg. Barnetilleggene er utformet på ulik måte. Mottakere av uførepensjon som forsørger ektefelle, kan også få ektefelle tillegg.

Bakgrunnen for at det gis forsørgingstillegg, er at personer med forsørgingsansvar har behov for høyere ytelser. Det må vurderes om det skal være barnetillegg og ektefelle tillegg til den nye uføretrygden, og i så fall hvordan disse tilleggene skal utformes.

7.8.2 Gjeldende rett

Uførepensjonister som forsørger barn under 18 år, kan i dag ha krav på barnetillegg se folketrygdloven § 3-25. Barnetillegget er behovsprøvd mot inntekt og utgjør inntil 0,4 G pr. barn pr. år. Nivået på fullt barnetillegg reduseres forholdsmessig når grunnpensjonen er satt ned som følge av at trygdetiden er mindre enn 40 år. Det ytes ikke barnetillegg hvis barnet har inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn grunnbeløpet.

Uføregraden har ikke direkte betydning for nivået på barnetillegget, men vil indirekte kunne påvirke barnetillegget fordi det behovsprøves blant annet mot den arbeidsinntekten uførepensjonisten har. Behovsprøvingen skjer ved at tillegget (eller summen av tilleggene når man har rett til mer enn ett tillegg) reduseres med 50 prosent av inntekt over et fribeløp, se folketrygdloven § 3-26. Fribeløpet varierer med antallet forsørgede

barn og avhenger av om barnet/barna bor sammen med én av eller begge foreldrene. Det tas hensyn til pensjons- og arbeidsinntekter, og dessuten en rekke folketrygdytelse. På samme måte som selve barnetillegget, reduseres fribeløpene forholdsmessig når grunnpensjonen er satt ned som følge av kort trygdetid.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger får et standardisert (det vil si ikke behovsprøvd) barnetillegg på 27 kroner pr. barn pr. dag, se folketrygdloven § 11-16 med tilhørende forskrifter. Dette utgjør 7020 kroner pr. år eller i underkant av 0,1 G. Mottakere av dagpenger får et standardisert tillegg på 17 kroner pr. barn pr. dag, se folketrygdloven § 4-12 med tilhørende forskrifter. Det gis ikke barnetillegg til mottakere av sykepenge og alderspensjon.

Uførepensjonister som forsørger ektefelle kan ha krav på behovsprøvd ektefelletillegg, se folketrygdloven § 3-24. Ektefelletillegget utgjør 50 prosent av grunnpensjonen uten reduksjon for uføregrad, det vil i praksis si 0,5 G. I tilfeller der grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, vil ektefelletillegget bli redusert tilsvarende. Ektefelletillegget er, liksom barnetillegget, behovsprøvd mot inntekt. Det ytes ikke ektefelletillegg når ektefellen har inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn grunnbeløpet.

Uførepensjonister som har ektefelle som er under 60 år, kan bare få ektefelletillegg når det ikke kan forventes at ektefellen kan skaffe seg inntekt på grunn av omsorgsoppgaver eller av andre særlige grunner, for eksempel manglende arbeidsmuligheter på hjemstedet.

Det er ingen begrensinger på antall barn en kan få barnetillegg for, eller på hvor stor andel summen av forsørgingstillegg og uførepensjonen for øvrig kan utgjøre av tidligere inntekt. I folketrygdloven § 12-12 er det en bestemmelse om at uførepensjon og pensjonsgivende inntekt til sammen ikke kan overstige inntekten før uførhet. De behovsprøvede forsørgingstilleggene inngår imidlertid ikke i denne begrensningen.

7.8.3 Utvalgets forslag

Uførepensjonsutvalget gikk inn for at det fortsatt skal gis et tillegg i uføreytelsen for forsørgede barn under 18 år, men var delt i synet på hvordan barnetillegget skal utformes. Flertallet (sju medlemmer) gikk inn for et standardisert tillegg, som i ordningen med arbeidsavklaringspenger, mens mindretallet (fem medlemmer) mente at man bør beholde dagens ordning med behovsprøvd barnetillegg.

Hele utvalget mente at det bør vurderes å innføre en øvre grense for samlet ytelse etter samme prinsipp som for arbeidsavklaringspenger, der livsoppholdsyttelse og barnetillegg til sammen ikke kan overstige 90 prosent av tidligere inntekt.

Et samlet utvalg foreslo også å avvikle ordningen med forsørgingstillegg for ektefelle for nye mottakere av uføreyttelse. Etter utvalgets syn bør den nye uføreyttelsen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgingsansvar.

7.8.4 Høringsinstansenes syn

Utformingen av barnetillegget

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er den eneste høringsinstansen som går imot at det ytes barnetillegg til uføreyttelsen. *NHO* begrunner sitt syn med at uføreyttelsen skal være erstatning for bortfalt arbeidsinntekt.

I likhet med utvalget er høringsinstansene for øvrig splittet i synet på utformingen av barnetillegget.

HSH og *Norges Bygdekvinnelag* er enige i at det bør gis et tillegg til uføreyttelsen for forsørgede barn under 18 år, men uttaler seg ikke om hvorvidt barnetillegget bør være standardisert eller behovsprøvd. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* tar heller ikke stilling til dette spørsmålet og uttaler:

«LO kan se argumentene for å forenkle systemet for tilleggsstøtte ved forsørgelse og ser problemet med at omfattende behovsprøving kan gi seg utslag i at inntekten som trygdet blir større enn som arbeidstaker. Det kan imidlertid virke som om en fullstendig fjerning av behovsprøvinger kan gi tap for utsatte grupper som ikke er akseptabelt. Differensieringen av trygdeytelsene bør derfor etter LOs mening få en egen grundig gjennomgang når andre hovedtrekk i systemet er mer avklart.»

De fleste høringsinstansene støtter flertallets forslag om et standardisert barnetillegg. Dette gjelder *Arbeidsmiljøskaddes Landsforening*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon*, *Finansnæringens Hovedorganisasjon* (nå del av Finansnæringens Fellesorganisasjon), *KS*, *Norges Kvinne- og Familieforbund*, *Norske Pensjonskassers Forening* og *De Selvstendige Kommunale Pensjonskasser* (Pensjonskasseforeningene, nåværende Pensjonskasseforeningen), *Sparebankforeningen* (nå del av Finansnæringens

Fellesorganisasjon), *Arbeidsgiverforeningen Spekter* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), *Juss-Buss*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke*, *Norges Blindeforbund*, *Norsk Sykepleierforbund*, *Rødt*, *Statens råd for funksjonshemmede* og *Unio* mener at dagens behovsprøvde barnetillegg bør videreføres. FFO mener videre at nivået på barnetillegget bør økes fra 0,4 til 0,6 G.

Norges Handikapforbund (NHF) mener at dagens nivå på barnetillegg bør opprettholdes så lenge uføreytelsen er mye lavere enn lønnsinntekt. Prinsipielt ville NHF ha hatt en uføreytelse lik sykepengedekning (100 prosent) og ingen barnetillegg.

Nordland fylkeskommunes råd for funksjonshemmede mener at fribeløpet ved inntektsprøvingen av barnetillegg er satt for lavt og peker særskilt på situasjonen for unge uføre. *Norsk Tjenestemannslag NAV* foreslår at barnetilleggene blir videreført på samme nivå som i dagens uførepensjon, men med et øvre tak for samlet barnetillegg på 100 000 kroner i stedet for at det gjøres en behovsprøving.

Begrensning av samlet ytelse ut fra tidligere inntekt

En begrensning slik at samlet ytelse maksimalt kan utgjøre en andel av tidligere inntekt får støtte av *Arbeidsmiljøskaddes Landsforening*, *Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon*, *Finansnæringsens Hovedorganisasjon*, *HSH*, *Kommunal Landspensjonskasse*, *Pensjonskasseforeningene*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* er også enig i at det bør vurderes å innføre en øvre grense for hvor stor samlet ytelse kan bli, men understreker samtidig at en slik vurdering må ta høyde for at de fleste som har en sammenhengende yrkeskarriere, normalt stiger i lønn etter en del år i arbeidslivet. *Norsk Sykepleierforbund* aksepterer at man kan vurdere å innføre en slik øvre grense, og *Unio* uttaler at de også kan se et slikt behov.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler at det vil være god fordelingspolitikk å la alle beholde barnetillegget uten tak.

Ektefelletillegg

Få høringsinstanser har uttalt seg om tillegg for forsørging av ektefelle. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon og KS støtter utvalgets forslag om at ektefelletillegget avvikles. *Juss-Buss* er den eneste

høringsinstansen som mener at ordningen med ektefelletillegg må videreføres.

Overgangsregler

Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS peker på at overgangsregler for forsørgingstillegg må vurderes nærmere.

7.8.5 Departementets vurdering og forslag

Det skal fortsatt være barnetillegg

Departementet viser til at et bortfall av inntekt som følge av uførhet kan få særlig store konsekvenser for personer som har forsørgingsansvar for barn. Disse kan ha mindre muligheter enn andre til å redusere utgiftene dersom inntekten reduseres. Departementet mener på denne bakgrunnen at det fortsatt bør ytes barnetillegg til uføreytelsen. Med ett unntak har også alle høringsinstansene støttet dette.

Departementet foreslår derfor at det som i dag gis barnetillegg til den nye uføretrygden for personer som forsørger barn under 18 år.

Behovsprøvd barnetillegg videreføres

Departementet viser til at barnetillegget kan utformes på ulike måter. Som beskrevet over, er det i dag utformet ulikt for uførepensjon (behovsprøvd) og arbeidsavklaringspenger og dagpenger (standardisert).

Dagens behovsprøvde barnetillegg til uførepensjon er målrettet mot barnefamilier med lav inntekt. Barnetilleggene til uførepensjonister har vært ansett som et viktig virkemiddel i politikken for å redusere fattigdom.

Det er samtidig et problem at dagens barnetillegg kan gi dårlige insentiver til å være i/komme i arbeid. Uførepensjonister som tidligere har hatt lav inntekt og som har flere barn, vil kunne få en trygdeytelse som er høyere enn tidligere inntekt eller den inntekten som mottakeren kan oppnå i arbeid. Regelverket for behovsprøving er dessuten svært vanskelig å sette seg inn i for den enkelte og komplisert å administrere. Det er videre vanskelig å kombinere behovsprøvde trygdeytelser med andre ordninger som er målrettet mot lavinntektsgrupper, for eksempel bostøtteordningen.

Departementet har vurdert en ordning med et standardisert tillegg, slik Uførepensjonsutvalget foreslo. Et standardisert barnetillegg vil, i større grad enn et behovsprøvd tillegg, kunne bidra til at

uføre får mer igjen for å prøve seg i arbeid, fordi barnetillegget i mindre grad vil bli redusert når arbeidsinntekten øker. Det vil også gi et vesentlig enklere regelverk.

Ut fra en samlet vurdering foreslår departementet at ordningen med behovsprøvd barnetillegg videreføres i den nye uføretrygden. Departementet har lagt avgjørende vekt på hensynet til at barn av foreldre med lave trygdeytelser må sikres gode levekår. Se lovforslaget § 12-15 første ledd andre punktum.

Nivået på barnetillegget videreføres

I motsetning til arbeidsavklaringspenger og dagpenger, vil uføretrygden i de fleste tilfeller være en varig ytelse. Etter departementets syn taler dette for at barnetillegget til uføretrygden bør være høyere enn tillegget til de midlertidige ytelsene.

Departementet har tatt utgangspunkt i at barnetillegget etter skatt skal utgjøre om lag samme beløp som i dag. Et spørsmål er dermed om det er nødvendig å justere nivået på barnetilleggene før skatt på grunn av skatteomleggingen.

Departementet viser til at dagens uførepensjon skattlegges etter egne regler, blant annet etter en regel om skattebegrensning når uføregraden er over 2/3. Det foreslås at ny uføretrygd skal skattlegges etter reglene for lønnsinntekt. Det innebærer at gjennomsnittsskatten på uføreytelsen øker. Den økte skatten må ses i sammenheng med at nivået før skatt er høyere, slik at nivået etter skatt blir om lag uendret sammenliknet med dagens uførepensjon. Se nærmere omtale i avsnitt 7.2.

Skattebegrensningsregelen innebærer i hovedtrekk at den delen av uførepensjonen som tilsvarer nivået på minstepensjonen er skattefri, mens skatten på den delen av ytelsen som overstiger dette nivået (marginalskatten) er høyere enn det som følger av skattereglene for lønnsinntekt. For eksempel betales 40,7 prosent marginalskatt av den delen av pensjonen som er mellom minstepensjon og om lag 240 000 kroner (skatteregler for 2011), gitt at en ikke har andre inntekter eller fradragsberettigede utgifter. Med reglene for lønnsinntekt vil marginalskatten for eksempel utgjøre 35,8 prosent i intervallet fra 210 000 til 470 000 kroner.

Dersom en legger til grunn at skatten på barnetillegget reduseres fra 40,7 til 35,8 prosent, må nivået på barnetillegget før skatt reduseres fra 0,4 til 0,375 G for at nivået etter skatt skal være uendret. Endret skattlegging vil kunne gi noe ulike

utslag for ulike personer – noen vil få en skattelette, mens andre vil få en skatteskjerpelse – men det er grunn til å tro at utslagene i de fleste tilfeller vil være relativt små.

På denne bakgrunnen mener departementet at endret skattlegging ikke gir grunn til å endre nivået på barnetillegget og foreslår at det videreføres på inntil 0,4 G pr. barn. Etersom regelverket for uføretrygden skal løsrives fra pensjonsregelverket foreslår departementet at barnetillegget til mottakerne av uføretrygd skal reguleres i folketrygdlovens kapittel 12.

Se lovforslaget § 12-15 andre ledd.

Nærmere om fribeløpet ved behovsprøving av barnetillegget

Et annet spørsmål er om det er behov for å endre fribeløpene som benyttes når barnetilleggene behovsprøves. Dersom fribeløpene videreføres uendret, vil økningen i uføretrygden før skatt sammenliknet med dagens uførepensjon, føre til at barnetilleggene reduseres. Dette gjelder selv om uføreytelsen etter skatt er om lag den samme, det vil si at barnefamiliene reelt sett ikke har fått større disponibel inntekt. Departementet mener det ikke er ønskelig med en slik effekt og legger til grunn at fribeløpene tilpasses (økes) for å unngå denne effekten. Det gjelder i dag ulike fribeløp avhengig av om barnet/barna bor sammen med én av eller begge foreldrene, og fribeløpene øker med antall barn.

Fribeløpet er i dag 2,6433 G for ett barn som bor sammen med én av foreldrene. I avsnitt 7.4 foreslås det at minsteytelsen for enslige økes med 0,48 G, fra 2 til 2,48 G. Sammenliknet med dagens uførepensjon vil uføretrygden før skatt også øke med om lag tilsvarende beløp ved en tidligere inntekt som gir en ytelse noe over minsteytelsen. Det vil si at en økning i fribeløpet til 3,1 G vil kunne gi om lag samme barnetillegg som i dag.

Når ett barn bor sammen med begge foreldrene, er fribeløpet i dag 3,7366 G. Det tas hensyn til begge foreldrenes inntekt. Minstepensjonen for et pensjonistpar er i dag 3,7 G (2 × 1,85 G). Fribeløpet for ett barn innebærer dermed at paret kan ha en samlet inntekt noe over minstepensjon og få fullt barnetillegg for barnet. Departementet mener at det fortsatt bør være slik at et ektepar der begge har minsteytelse skal kunne få fullt barnetillegg for det første barnet. I avsnitt 7.4 foreslås det at minsteytelsen for gifte settes til 2,28 G, og minsteytelsen for to ektefeller vil dermed utgjøre til sammen 4,56 G. På denne bakgrunnen foreslår

departementet at fribeløpet for ett barn som bor sammen med begge foreldrene settes til 4,6 G.

Fribeløpene øker i dag med 0,4 G for hvert barn, det vil si tilsvarende nivået på barnetillegget. Dette gjelder både ved behovsprøving av barnetillegg for barn som bor sammen med én av foreldrene og for barn som bor sammen med begge foreldrene. Denne regelen gir etter departementets syn visse uhensiktsmessige utslag. For eksempel kan regelen føre til at en enslig forsørger med tre barn, får tre fulle barnetillegg, samtidig som en enslig forsørger med ett barn og samme inntekt, ikke får barnetillegg overhodet. Dette synes lite rimelig, siden de nødvendige merutgiftene knyttet til det første barnet vil være størst. Departementet vil derfor senere komme tilbake med en vurdering av reglene for fribeløpet ved behovsprøvingen av barnetillegget. Departementet foreslår nå at dagens regler videreføres, slik at fribeløpene økes med 0,4 G pr. barn.

De øvrige reglene for barnetillegg, herunder hvilke inntekter som skal inngå i behovsprøvingen, foreslås også videreført. Departementet peker på at det i det videre arbeidet også kan være aktuelt å vurdere om kapitalinntekter og/eller formue i motsetning til i dag bør ha betydning for retten til et behovsprøvd barnetillegg.

Se lovforslaget § 12-16.

Regjeringen vil vurdere innretninger av barnetillegget på nytt i tilknytning til behandlingen av innstillingen fra Velferds- og migrasjonsutvalget. Vurderingen vil også ses i lys av fordelingsutvalgets innstilling.

Begrensning av samlet ytelse ut fra tidligere inntekt

Et overveiende flertall av høringsinstansene støtter at det innføres en begrensning, slik at samlet uføretrygd, inkludert barnetillegg, maksimalt kan utgjøre en bestemt andel av tidligere inntekt. Uførepensjonsutvalget skisserte at begrensningen kunne settes til 90 prosent av tidligere inntekt.

Prinsipielt sett er departementet enig i at det er uheldig dersom den samlede uføretrygden overstiger den inntekten man alternativt kunne hatt som fullt arbeidsfør. Ved flere enn to barn, vil dette kunne skje i en del tilfeller med dagens regler.

Departementet vil likevel ikke foreslå en slik regel nå. Regelen vil gjøre det allerede svært komplekse regelverk for barnetillegg enda mer komplekst. Videre vil det etter departementets syn være behov for egne regler for personer med lav eller ingen tidligere inntekt, slik at også disse sikres barnetillegg. I motsatt fall ville regelen under-

grave selve formålet med behovsprøvingen, som er ment å gjøre barnetillegget mer målrettet mot familier med svak økonomi. Et slikt unntak kunne for eksempel utformes etter modell for samme regel i arbeidsavklaringspenger, der det legges til grunn en minste tidligere inntekt for å sikre at mottakere av minsteytelsen kan få barnetillegg. Departementet ser imidlertid behov for en grundigere gjennomgang av denne problemstillingen og vil senere vurdere behovet for en øvre grense for hvor stor andel den samlede uføretrygden, inkludert barnetillegg, maksimalt kan utgjøre av tidligere inntekt.

Ektefelletillegget avvikles

Andelen uførepensjonister som mottar forsørgingstillegg for ektefelle er redusert som en følge av økt yrkesdeltakelse blant kvinner og skjerpet krav om yrkesdeltakelse for ektefeller under 60 år. Om lag 1 prosent av uførepensjonistene mottar nå ektefelletillegg.

Det ytes ikke ektefelletillegg til midlertidige trygdeytelser. I forslaget til ny beregningsmodell for uføretrygden vil ikke sivilstand ha betydning for nivået på den inntektsbaserte ytelsen. Etter departementets oppfatning bør folketrygdens ytelser i størst mulig grad være individbaserte. Både i den svenske og den danske uføreordningen har man gått bort fra tilleggsytelser ved forsørgingsansvar for ektefelle. Personer som har vært yrkesaktive og har forsørget seg selv gjennom lønnet arbeid, bør ved uførhet få ytelsen beregnet på grunnlag av den inntekten som har falt bort uten hensyn til sivilstand. En konsekvens av dette vil etter departementets syn være å avvikle det behovsprøvede forsørgingstillegget for ektefelle for nye mottakere. Departementet foreslår derfor at det ikke gis ektefelletillegg til ny uføretrygd.

Overgangsregler

Enkelte høringsinstanser har pekt på at det bør vurderes overgangsregler for forsørgingstilleggene. Ut fra departementets forslag i avsnittet her, gjøres det ikke endringer i reglene for barnetillegg som skaper behov for overgangsregler. Departementet ser imidlertid at det er behov for overgangsregler for de som mottar ektefelletillegg når det nye regelverket trer i kraft. Departementet viser til avsnitt 9.4, der slike overgangsregler er vurdert nærmere, herunder justerte fribeløp ved behovsprøving av ektefelletillegg til uføretrygden.

7.9 Tilpasning av kravet om forutgående medlemskap

7.9.1 Innledning

Før at en skal ha rett til uføretrygd, stilles det i dag krav om at en har vært medlem i folketrygden i en viss periode før uførheten inntrådte. Som hovedregel kreves tre års forutgående medlemskap. Det er flere unntak fra dette kravet, blant annet for personer med lang tidligere opptjening i folketrygden. Utformingen av dette unntaket er knyttet til beregningsreglene for uførepensjonen.

7.9.2 Gjeldende rett

Hovedregelen er at rett til uførepensjon forutsetter at personen har vært medlem i folketrygden i de siste tre årene før uføretidspunktet, jf. folketrygdloven § 12-2 første ledd første punktum. Som hovedregel svarer tidsrommet med medlemskap i folketrygden til den tiden man har bodd i Norge, det vil si at man må ha bodd i Norge i de tre siste årene for å ha rett til uføretrygd. Samtidig gjelder det flere unntak fra kravet til forutgående medlemskap.

Flyktninger som er medlemmer i folketrygden unntas fra kravet om forutgående medlemskap etter folketrygdloven § 12-2 andre ledd.

Unntak fra kravet om forutgående medlemskap gjøres også for dem som på uføretidspunktet enten var under 26 år og medlem av folketrygden, eller som ikke har mer enn fem år etter fylte 16 år uten medlemskap i trygden, se folketrygdloven § 12-2 tredje ledd. I begge tilfeller gjelder et vilkår om minst ett års medlemskap umiddelbart før kravet fremmes.

I tillegg er det for personer med lang tidligere opptjening gjort unntak fra hovedregelen om umiddelbart forutgående medlemskap. I folketrygdloven § 12-2 fjerde ledd gjøres det unntak fra kravet om forutgående medlemskap for dem som var medlem i folketrygden på uføretidspunktet og har en tidligere opptjening som er tilstrekkelig høy til at pensjonen på grunnlag av denne opptjeningen utgjør minst halv minstepensjon. Pensjonen gis da bare på grunnlag av faktisk opptjening før uføretidspunktet, altså slik at framtidig trygdetid ikke regnes med.

Ytterligere unntak fra vilkåret om tre års medlemskap i folketrygden fram til uførheten følger av EØS-avtalen og Norges bilaterale trygdeavtaler. Avtalene innebærer at treårsvilkåret kan oppfylles ved å legge sammen tid som medlem i folketrygden og tid som medlem i det andre landets

trygdeordning. Slik sammenlegging kan eventuelt medføre at vilkåret anses oppfylt utelukkende med tid som medlem i det andre landets ordning, men vedkommende må da ha tid som medlem i folketrygden på et tidligere tidspunkt i livet.

7.9.3 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget la til grunn at de gjeldende reglene om forutgående medlemskap skulle videreføres i den nye uføreytelsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker i sitt hørings svar at noen personer som har bodd og arbeidet mesteparten av sin tid i yrkesaktiv alder i Norge, faller utenfor på grunn av perioder i utlandet og blir avhengige av sosialhjelp fram til de kan få alderspensjon. Direktoratet mener at det bør vurderes om risikoperioden på tre år bør være kortere og om unntaksreglene bør utvides for personer som har en sterk tilknytning til Norge, eventuelt at ordningen med supplerende stønad utvides til også å gjelde uførepensjon.

De øvrige høringsinstansene uttaler seg ikke om spørsmålet.

7.9.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at reglene om forutgående medlemskap bygger på et forsikringsprinsipp: Den norske folketrygden har ansvaret for den enkeltes inntektssikring når uførheten oppstår mens man er medlem i folketrygden (som hovedregel: bor i Norge). Regelen hindrer blant annet at fordelingen av pensjonsansvaret etter trygdeavtaler med andre land blir underminert. Uten en slik regel, ville personer som var dekket gjennom medlemskap i utenlandsk ordning på uføretidspunktet, kunne få rett til full ytelse fra Norge selv om de fikk full ytelse fra utlandet.

Som beskrevet over, mener *Arbeids- og velferdsdirektoratet* at det bør vurderes å lempe på reglene om forutgående medlemskap.

Ut fra det nevnte forsikringsprinsippet ser departementet at det kan hevdes at det bør være tilstrekkelig med medlemskap i folketrygden på uføretidspunktet, og at det ikke bør stilles krav om at man har vært medlem i folketrygden i en viss tid før dette.

Etter departementets syn kan det likevel være grunner til at man etter hovedregelen ikke skal kunne få rett til en varig uføretrygd kort tid etter ankomst til Norge. Departementet viser til at den gjeldende hovedregelen om minst tre års forutgående medlemskap ble vedtatt av Stortinget i 1994

på bakgrunn av at dette var på linje med tilsvarende krav i mange andre land, jf. Ot.prp. nr. 4 (1993–1994). Før denne endringen ble det bare stilt krav om ett års forutgående medlemskap.

Det er samtidig også tatt høyde for en del tilfeller hvor relativt kortvarige utenlandsopphold kan gjøre at man står uten rett til uføretrygd i Norge, samtidig som man på grunn av karensregler i utlandet heller ikke er omfattet av en utenlandsk trygdeordning. Blant annet er det etter at direktoratet gav sin høringsuttalelse lempet på vilkåret om forutgående medlemskap for personer som utfører tjeneste i internasjonale organisasjoner mv. eller har lang tidligere opptjening i Norge, se § 12-2 første ledd andre punktum og fjerde ledd, som ble vedtatt ved lov 19. desember 2008 nr. 107 om endringer i folketrygdloven, jf. Ot.prp. nr. 8 (2008–2009). Andre utenlandsopphold kan også omfattes av unntak fastsatt gjennom trygdeavtaler.

Etter departementets syn gir dagens regler en rimelig avveining mellom hensynet til å begrense folketrygdens ansvar og hensynet til den enkeltes inntektssikring kort tid etter flytting til Norge. Departementet mener blant annet det kan være rimelig at unntakene er noe videre for personer som tidligere har bodd i Norge og flytter tilbake (tidligere har vært medlemmer i folketrygden), enn for personer som blir medlemmer i folketrygden for første gang.

Departementet legger derfor til grunn at den gjeldende hovedregelen om at det kreves tre års forutgående medlemskap for rett til uføretrygd, samt unntakene fra dette kravet, videreføres i den nye uføretrygden. Det foreslås dermed ikke endringer i folketrygdloven § 12-2 første til tredje ledd ut over lovteknisk tilpasning av ordlyd og henvisninger.

Se lovforslaget § 12-2 første og tredje ledd.

Departementet peker samtidig på at unntaket fra kravet om forutgående medlemskap for personer med lang tidligere opptjening i folketrygden, se folketrygdloven § 12-2 fjerde ledd, er utformet slik at den tidligere opptjeningen må gi minst halv minstepensjon beregnet etter alderspensjonsreglene. Dette må ses i sammenheng med at beregningsreglene for dagens uførepensjon bygger på alderspensjonsregelverket, og at minstepensjonene i uførepensjonen og alderspensjonen har vært like. Formuleringen «beregning etter alderspensjonsreglene» har understreket at det er den faktiske opptjeningen fram til uføretidspunktet som må være tilstrekkelig til å gi halv minstepensjon. Det vil si at det her – i motsetning til beregning etter de ordinære uførepensjonsreglene –

ikke skal medregnes antatt framtidig opptjening fram til 67 år. Når beregningsreglene for uføretrygden endres og løsrives fra alderspensjonssystemet, må vilkåret tilpasses dette.

Unntaket etter bestemmelsen er ment å tilgode personer med lang tidligere tilknytning til Norge. Kravet om rett til halv minstepensjon innebærer i praksis at man får rett til uførepensjon dersom man uten opptjening av pensjonspoeng har minst 20 års trygdetid, siden man får full minstepensjon ved 40 års trygdetid. Eventuelt kan vilkåret være oppfylt med noe kortere trygdetid dersom man samtidig har opptjent pensjonspoeng. Trygdetid regnes fra fylte 16 år. Det medfører blant annet at alle som har bodd i Norge fram til de fyller 36 år, vil få rett til uføretrygd fordi de har 20 års trygdetid.

Departementet legger til grunn at kravet fremdeles skal være knyttet til at man kan få en uføretrygd som minst tilsvarer halv minstepensjon. I og med at minstepensjonen i uføretrygden ikke lenger vil være den samme som i alderspensjonen, mener departementet at kravet bør tilpasses teknisk ved at det knyttes direkte til minstepensjonen i uføretrygden. Samtidig presiseres det at det fremdeles skal være den faktiske opptjeningen fram til uføretidspunktet som må være tilstrekkelig til å gi halv minstepensjon.

Departementet har vurdert om det bør gjøres tilpasninger ut over dette, som følge av at de nye beregningsreglene vil påvirke i hvilke tilfeller ytelsen minst vil tilsvare halv minstepensjon. Som tidligere vil alle personer som har minst 20 års faktisk trygdetid uansett oppfylle vilkåret. Uten endringer vil imidlertid de nye beregningsreglene føre til at kravet slår noe annerledes ut for personer som har mindre trygdetid, men har hatt enkelte inntektsår i Norge. Dette skyldes at beregningsgrunnlaget for uføretrygden etter forslaget baseres på inntil de fem siste årene umiddelbart før uføretidspunktet, og inntekten i tidligere år – uansett størrelse – vil ikke telle mer enn rene botidsår. I dag vil slike inntektsår kunne få betydning for om vedkommende omfattes av unntaket. Det kan også reises spørsmål om hvorvidt unntaksbestemmelsen bør gi rett til et beregningsgrunnlag ut fra de fem siste årene i Norge før utenlandsoppholdet. Dersom man har vært uten pensjonsgivende inntekt i Norge i mer enn to av disse årene, vil man som oftest bare få minstepensjon når ytelsen baseres på gjennomsnittlig inntekt i tre av de fem siste årene.

Departementet viser imidlertid til at det også for personer som har bodd i Norge hele livet vil være slik at inntekt før de fem siste årene ikke vil

påvirke nivået på eller retten til den nye uføretrygden, og at disse årene utelukkende vil gi uttelling gjennom botid/trygdetid. Departementet mener derfor at det vil være i tråd med det nye beregningsprinsippet at det også for den gruppen som får rett til uføretrygd gjennom unntaket fra forutgående medlemskap, er de fem siste årene som legges til grunn for nivået og retten til uføretrygd.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at personer som kan tilstås en ytelse på grunnlag av tidligere opptjening minst svarende til halvparten av minsteytelsen, unntas fra vilkåret om at en må ha vært medlem i folketrygden de tre siste årene før uføretidspunktet. Forutsetningen er at vedkommende er medlem i trygden på uføretidspunktet. Når det vurderes om vilkåret er oppfylt, beregnes ytelsen som om uføregraden er 100 prosent.

Se lovforslaget § 12-2 fjerde ledd.

Unntaket for personer med lang tidligere tilknytning til Norge retter seg bare mot de som ikke fyller kravet etter hovedregelen om forutgående medlemskap eller noen av de øvrige unntaksbestemmelsene. I de tilfellene vilkåret om forutgående medlemskap oppfylles ved dette unntaket, beregnes uførepensjonen i dag utelukkende på grunnlag av den tidligere opptjeningen, herunder uten framtidig trygdetid fram til 67 år. Departementet foreslår at dette videreføres i ny uføretrygd.

Se lovforslaget § 12-2 fjerde ledd andre punktum.

7.10 Tilpasning av kravet til fortsatt medlemskap (utbetaling i utlandet)

7.10.1 Innledning

For personer som har mindre enn 20 års botid kan i dag en del av ytelsen tas med til utlandet, avhengig av hvor mange poengår vedkommende har. Dersom ytelsen er beregnet med særfordeler (for eksempel flyktninger som får full minsteytelse uavhengig av faktisk trygdetid), kan man i dag ikke få med seg hele ytelsen selv om botiden er minst 20 år. Det må tas stilling til i hvilken grad en skal kunne ta den nye uføretrygden med til utlandet.

7.10.2 Gjeldende rett

Det er et vilkår for rett til uførepensjon at man fortsatt er medlem i folketrygden, se folketrygdlo-

ven § 12-3. Det er likevel gjort enkelte unntak som åpner for å få uførepensjonen utbetalt i utlandet (eksport). Det er unntak for dem som har minst 20 års samlet botid i Norge. De kan få med seg hele uførepensjonen dersom de flytter utenlands. I tillegg er det unntak for dem som har mindre enn 20 års botid, men som har opptjent tilleggspensjon. Disse kan ta med seg hele tilleggspensjonen til utlandet. Sammen med tilleggspensjonen kan de også ta med grunnpensjon, sært tillegg og eventuelt ektefelle tillegg og barn tillegg, beregnet etter det antall poengår tilleggspensjonen er beregnet etter. Som poengår medregnes både år med egenopptjente (faktiske) pensjonspoeng og år med antatte framtidige pensjonspoeng som er fastsatt på grunn av uførheten.

I praksis er det altså adgang til eksport, men med begrensninger knyttet til botid for dem som ikke har opptjent tilleggspensjon. Begrunnelsen for at tilleggspensjonen kan eksporteres uten hensyn til botid, er at dette er opptjente pensjonsrettigheter basert på inntekt.

Kravet om forutgående botid for rett til eksport av en bostedsbasert minstepensjon er begrunnet med at ytelsen gis utelukkende på grunnlag av selve medlemskapet i folketrygden. Dersom medlemskapet ikke opprettholdes, faller også begrunnelsen for ytelsen bort når medlemskapet har vært kortvarig.

Det framgår av folketrygdloven § 12-3 fjerde ledd at uførepensjon som er gitt på bakgrunn av bestemmelser som gjør unntak fra hovedregelen om tre års forutgående medlemskap før uføretidspunktet bare beholdes så lenge vedkommende er medlem i trygden. Dette gjelder selv om botiden er lengre enn 20 år. Det samme gjelder den garanterte tilleggspensjonen som ytes til unge uføre og uførepensjon til en flyktning som får full grunnpensjon og sært tillegg, uavhengig av faktisk trygdetid. Ytelser etter disse bestemmelsene er gitt på grunn av en forutsetning om særskilt ansvar når disse er medlemmer i folketrygden. Begrunnelsen for ytelsen faller bort dersom medlemskapet ikke opprettholdes.

Innenfor EØS-området modifiseres eksportbegrensningen betraktelig. Rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 art. 10 nr. 1 pålegger Norge plikt til å tillate fri eksport av uførepensjon til andre EØS-land for personer som kommer inn under forordningens personkrets. Tilsvarende følger av Norges bilaterale trygdeavtaler.

7.10.3 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget mente at det bør være relativt strenge regler for eksport av uføreytelsen. Samtidig mente utvalget at det bør være mulig å få ytelsen med seg til utlandet, men at den burde reduseres i tråd med dagens regler for uføreytelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i at det bør være mulig å eksportere den nye uføreytelsen til utlandet, og at det ikke er spesielle grunner knyttet til utformingen av ytelsen som tilsier strengere eksportregler enn for dagens uførepensjon. Ny uføreytelse skal være en varig ytelse, og det er ikke knyttet aktivitetskrav eller oppfølgingskrav til den. Direktoratet peker imidlertid på at eksportreglene må tilpasses den nye beregningsmodellen.

7.10.4 Departementets vurdering og forslag

Som nevnt ovenfor, er det et vilkår at man må være medlem i trygden for å kunne få uførepensjon. Som utgangspunkt kan man derfor ikke få med seg uførepensjonen til utlandet. Det ville imidlertid ikke være rimelig med et absolutt eksportforbud, og det gjøres derfor unntak for personer med sterk tilknytning til Norge (20 års botid).

Utvalget foreslo å videreføre dagens regler. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter forslaget, men påpeker at reglene må tilpasses nye beregningsregler. Departementet viser til at de hensyn som ligger til grunn for gjeldende regler også vil være relevante for ny uføretrygd. Dagens regler bør derfor videreføres og tilpasses ny uføretrygd.

På denne bakgrunn foreslår departementet at man må være medlem i folketrygden for å motta uføretrygd, men at det som i dag gjøres unntak for personer som har minst 20 års samlet botid. Dersom dette vilkåret er oppfylt, kan hele ytelsen tas med til utlandet.

Dagens regler åpner imidlertid også for en begrenset eksport av uførepensjonen når botiden er kortere enn 20 år. Det følger av § 12-3 andre og tredje ledd at den som har kortere botid, likevel får med seg tilleggspensjonen og grunnpensjon mv. etter en trygdetid som svarer til det antall poengår tilleggspensjonen er beregnet etter. Reglene innebærer at den delen av uførepensjonen som er beregnet på grunnlag av inntekt kan beholdes, og at den delen av uførepensjonen som gis på grunnlag av botid gis på bakgrunn av samme antall år som tilleggspensjonen er beregnet med.

Den nye uføretrygden er ikke inntektsrelatert på samme måten som dagens tilleggspensjon. Inntekten avgjør riktignok nivået på ytelsen, men størrelsen bestemmes av antallet trygdetidsår (botidsår). Selv om de tre årene som inngår i beregningsgrunnlaget skulle være de eneste inntektsårene, fører dette i seg selv ikke til reduksjon av den inntektsbaserte uføretrygden. Dersom den samlede trygdetiden (faktisk og framtidig) er 40 år, gis det likevel full ytelse. Man kan derfor ikke på samme måte som i dag knytte en del av ytelsen til antall år i arbeid. Departementet mener likevel at det ved kort botid bør være begrensninger i adgangen til å ta med hele ytelsen til utlandet.

På denne bakgrunn foreslår departementet at år før uførheten med inntekter lavere enn grunnbeløpet, ikke tas med som trygdetid ved beregningen av ytelsen dersom vedkommende flytter fra Norge. Forslaget innebærer at en person som har bodd i Norge i 15 år og arbeidet i 3 av dem vil få ytelsen avkortet forholdsmessig for de 12 årene vedkommende har bodd her uten å være i arbeid. Man vil derfor som i dag få en sammenheng mellom antall år i arbeid og størrelsen på ytelsen som kan tas med ut.

Departementet foreslår i avsnitt 7.8 å videreføre dagens barnetillegg til uføre i ny uføretrygd. Ved flytting til utlandet gis det i dag barnetillegg på grunnlag av samme trygdetid som grunnpensjonen ytes etter. Når botiden er mindre enn 20 år, ytes grunnpensjonen med en trygdetid som tilsvarer antall poengår for tilleggspensjonen. Departementet foreslår å videreføre reglene for eksport av barnetillegg. Dette innebærer at personer med mindre enn 20 års botid får barnetillegget beregnet med samme trygdetid som uføretrygden etter omregningen.

Departementets forslag innebærer at en person som aldri har vært i arbeid og mottar uføretrygdens minsteytelse, må ha vært medlem i minst 20 år fra fylte 16 år for å få utbetalt ytelsen i utlandet. Dersom vedkommende har et beregningsgrunnlag som ville gitt en lavere uføretrygd enn minsteytelsen, vil uføretrygden bli omregnet som nevnt ovenfor dersom vedkommende flytter før botidskravet er oppfylt.

Som nevnt i punkt 7.10.2 faller uførepensjon i dag bort ved utflytting dersom vedkommende har fått unntak fra kravet om forutgående medlemskap. Man får heller ikke med seg den delen av pensjonen som er beregnet som «ung ufør». Flyktninger får ved utflytting omregnet pensjonen basert på faktisk trygdetid i landet. De samme hensynene som i dag begrunner slike eksportforbud, vil også gjøre seg gjeldende i ny ordning.

Departementet foreslår derfor å videreføre tilsvarende regler i den nye uføretrygden.

Blant uføre er det flere som av helsemessige årsaker oppholder seg deler av året i varmere land. Departementet vil bemerke at man fortsatt anses som bosatt i Norge selv om man oppholder seg mye i utlandet, så lenge oppholdet varer mindre enn seks måneder hvert år.

Se lovforslaget § 12-3.

Når det gjelder personer som allerede mottar uførepensjon og får denne omregnet til uføretrygd, legger departementet til grunn at ovennevnte regler skal gjelde tilsvarende. Disse vil imidlertid ikke ha beregningsgrunnlag fastsatt etter folketrygdloven § 12-11, men et fiktivt beregningsgrunnlag, se nærmere om departementets forslag om overgangsregler i kapittel 9. Departementet foreslår derfor at det gis egne regler i forskrift om hvordan reglene i § 12-3 skal tilpasses slike tilfeller.

Når det gjelder personer som allerede bor i utlandet og har fått omregnet ytelsen etter gjeldende regler, mener departementet at disse bør beholde ytelse på samme nivå som før. Departementet foreslår derfor at det gis egne regler i forskrift som sikrer at netto ytelse ikke endres ved overføringen til ny uføretrygd som følge av at vedkommende bor i utlandet. Se også avsnitt 9.7.

7.11 Uføretrygd ved yrkesskade

7.11.1 Innledning

Når uførheten skyldes en yrkesskade eller yrkessykdom, gjelder det visse særregler for uførepensjon. Særreglene medfører både at det lempes noe på de ordinære vilkårene for å få rett til uførepensjon og at beregningsreglene er noe gunstigere.

7.11.2 Gjeldende rett

Folketrygdloven § 12-18 gir visse særregler for uførepensjon til personer som har blitt uføre på grunn av en yrkesskade eller yrkessykdom som er godkjent etter folketrygdloven kapittel 13.

Det er unntak fra vilkåret om minst tre års forutgående medlemskap, og det er heller ikke noe krav til fortsatt medlemskap for å motta ytelsen. Vilket om minst tre poengår for rett til tilleggspensjon gjelder ikke. Videre gis det uførepensjon ved uføregrader ned til 30 prosent, mens kravet generelt er 50 prosent.

Beregningsreglene følger av folketrygdloven § 3-30. Verken grunnpensjonen eller tilleggspensjonen reduseres dersom vedkommende har min-

dre enn 40 års trygdetid eller mindre enn 40 poengår. Ved beregning av tilleggspensjonen kan antatt inntekt på skadetidspunktet omregnes til pensjonspoeng og legges til grunn dersom dette gir en høyere pensjon enn om sluttpoengtallet benyttes.

7.11.3 Utvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget drøftet ikke yrkesskadefordeler i ny uføretrygd. *Norsk tjenestemannslag NAV* uttaler likevel i sin høringsuttalelse at dagens ordninger bør videreføres.

7.11.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at ny uføretrygd innebærer en stor omlegging av beregningsreglene for uføreytelsen i folketrygden. Det er likevel ikke lagt opp til å fjerne de gunstigere beregningsreglene for yrkesskadde som blir uføre. Departementet foreslår derfor at dagens særregler videreføres og tilpasses ny uføretrygd. Dette må også ses på bakgrunn av at det utredes endringer i yrkesskadeordningene.

Etter departementets forslag i avsnittene 7.9 og 7.10 skal dagens vilkår om medlemskap videreføres i den nye uføretrygden. Medlemskapsreglene har betydning både for hvor lenge en må ha vært medlem i trygden for å få rett til ytelse og for utbetaling av ytelsen i utlandet. Departementet foreslår at gjeldende unntak fra medlemskapsvilkårene for yrkesskadde videreføres i ny uføretrygd. Dette innebærer at det ikke stilles krav til forutgående eller fortsatt medlemskap for å ha rett til ytelsen.

Departementet foreslår å videreføre regelen om at uføretrygd ved yrkesskade kan gis ved uføregrader ned til 30 prosent.

I avsnitt 7.7. foreslår departementet at summen av faktisk og framtidig trygdetid må være 40 år for at det skal utbetales full ytelse. Ved kortere trygdetid reduseres ytelsen forholdsmessig. Som det framgår ovenfor, har yrkesskadde i dag rett til grunnpensjon og tilleggspensjon beregnet med full trygdetid og 40 poengår. Departementet foreslår derfor at uføretrygd til yrkesskadde ikke skal reduseres som følge av manglende trygdetid.

Som beregningsgrunnlag for uføretrygd foreslår departementet et gjennomsnitt av inntekten i de tre beste inntektsårene i løpet av de fem siste årene før uføretidspunktet. Se nærmere i avsnitt 7.2. Ved yrkesskade foreslår departementet at inntekten på skadetidspunktet legges til grunn for

beregning av uføretrygden dersom dette gir et høyere beregningsgrunnlag enn etter de ordinære reglene. Dette viderefører dagens regler for uførepensjon til yrkesskadde, tilpasset de nye beregningsreglene.

Med hjemmel i folketrygdloven § 3-30 femte ledd har departementet fastsatt forskrifter med enkelte nærmere regler. I forskrift er det blant annet gitt bestemmelser om beregning av uførepensjon i de tilfellene der en del av uførheten skyldes yrkesskade eller at inntektsevnen blir ytterligere nedsatt (uføregraden øker) etter at en person har fått uførepensjon. Det foreslås å videreføre departementets hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere regler om beregning av uføretrygd ved yrkesskade.

Se lovforslaget § 12-17.

7.12 Tilpasning av reglene for å gi avkall på uføretrygd

7.12.1 Innledning

Noen ektepar kan i dag få høyere samlet pensjon ved at den ene ektefellen gir avkall på (sier fra seg) retten til uførepensjon enn de får dersom begge ektefellene mottar en pensjon. Det skyldes at ektefellen da kan få status som forsørger og dermed både få ektefelle tillegg og høyere grunnpensjon og sært tillegg. I ny uføretrygd vil det ikke bli gitt ektefelle tillegg. Størrelsen på minstepensjonen til en gift person vil ikke være påvirket av hvilke ytelser eller inntekten ektefellen har. Det er derfor ikke behov for å videreføre regler om avkall når ektefellen er ufør. Dagens regler må imidlertid tilpasses de tilfellene hvor ektefellen mottar alderspensjon eller avtalefestet pensjon (AFP).

7.12.2 Gjeldende rett

Folketrygdloven § 12-14 første ledd gir regler om at en uførepensjonist kan gi avkall på retten til uførepensjon. Dette kan skje når ektefellen mottar alderspensjon eller uførepensjon, og dessuten når ektefellen mottar AFP etter gamle regler i privat sektor (tatt ut før 1. januar 2011) eller avtalefestet pensjon i offentlig sektor før 65 år. For å kunne gi avkall på uførepensjonen må vedkommende dessuten ha kortere trygdetid enn ektefellen eller ha en gradert ytelse.

Dersom det gis avkall på pensjonen, fastsettes pensjonen til den andre ektefellen etter reglene for pensjonister som forsørger en ektefelle, se folketrygdloven § 12-14 andre ledd. Det innebærer

at det kan gis ektefelle tillegg dersom vilkårene for dette er oppfylt. Videre kan full grunnpensjon fastsettes til 1 G, og sært tillegg kan bli opptil 2 G dersom den forsørgede ektefellen er over 60 år.

Uførepensjonsutvalget vurderte ikke reglene for avkall på uføretrygd.

7.12.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at bakgrunnen for avkallsreglene er at et ektepar i visse tilfeller kan få lavere samlet pensjon når begge ektefellene mottar pensjon enn de ville fått om bare den ene av ektefellene hadde mottatt pensjon. Dette kan synes urimelig, og det er derfor åpnet for at man kan gi avkall på pensjonen.

Et hovedtilfelle er når den ene ektefellen har vesentlig lengre trygdetid enn den andre ektefellen. For et minstepensjonistektepar kan uførepensjonen når en ektefelle med full trygdetid har hel uførepensjon, for eksempel bli 2,5 G (ektefelle tillegg, samt grunnpensjon og ordinært sært tillegg). Dersom den andre ektefellen også får uførepensjon, vil vedkommende få redusert pensjonen til 1,85 G (grunnpensjon og ordinært sært tillegg). Om den andre ektefellen har såpass lav trygdetid at uførepensjonen til vedkommende blir lavere enn 0,65 G, vil paret da få en lavere samlet pensjon som følge av at begge får uførepensjon. I dette eksemplet vil det skje når den andre ektefellen har lavere trygdetid enn 14 år, gitt at uføregraden er 100 prosent. Ved lavere uføregrad enn 100 prosent, eller når ektefellen med lav trygdetid er over 60 år, kan tilsvarende skje også ved lengre trygdetid.

Departementet viser til at avkallsreglene er tilpasset de tilfellene der slike virkninger kan oppstå. For det første kan disse virkningene bare oppstå når trygdetiden er redusert eller når man får graderte ytelser, og dette må derfor være tilfellet for at man skal kunne gi avkall på uførepensjonen. For det andre kan ikke ektefellen få økt ytelse av at vedkommende gir avkall på uførepensjonen dersom ektefellen mottar for eksempel arbeidsavklaringspenger. Det skyldes at nivået på arbeidsavklaringspengene er uavhengig av en ektefelle eller samboers inntekts- og pensjonsforhold. Tilfeller der ektefellen mottar slike ytelser er derfor ikke omfattet av avkallsreglene, jf. at ektefellen må motta alderspensjon, uførepensjon eller avtalefestet pensjon.

Forslaget til ny uføretrygd innebærer at den inntektsbaserte delen av trygden blir uavhengig av sivilstand mv. Videre foreslås det i avsnitt 7.8 at det ikke skal gis ektefelle tillegg til ny uføretrygd,

og i avsnitt 7.4 at differensieringen av uføretrygdens minsteytelse etter sivilstand forenkles, blant annet at minsteytelsen til gifte/samboende gjøres uavhengig av om den andre har pensjon eller har inntekt over et visst nivå.

Disse forslagene medfører at det ikke får betydning for ektefellens uføretrygd dersom man gir avkall på uføretrygden. Det er derfor ikke lenger behov for regler om avkall på uføretrygd i de tilfellene der ektefellen mottar uføretrygd. Departementet viser imidlertid til at et avkall på uføretrygd fremdeles vil kunne få virkning for ektefel-

lens ytelser dersom ektefellen mottar alderspensjon eller avtalefestet pensjon. Departementet foreslår derfor at muligheten til å gi avkall på uføretrygd videreføres, men begrenses til disse tilfellene. Det vil fremdeles være en forutsetning at den ene ektefellen har redusert trygdetid eller gradert ytelse for at paret skal kunne få en høyere samlet ytelse som følge av avkallet. Ved avkall vil pensjonen til ektefellen, som i dag, bli fastsatt etter reglene for personer som forsørger en ektefelle.

Se lovforslaget § 12-18.

8 Fastsetting av uføregrad og reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt

8.1 Innledning og sammendrag

I kapittel 7 foreslås det å avløse dagens uførepensjonsordning, som i hovedsak bygger på alderspensjonsregelverket, med en ny uføretrygd som i større grad reflekterer den inntekten som falt bort på grunn av uførheten.

Velferdsstaten bygger på at alle som er i stand til det, skal forsørge seg selv ved eget arbeid. Det er til det beste både for den enkelte og for samfunnet. Mange som mottar uføretrygd vil i perioder kunne arbeide noe ved siden av uføretrygden. Det er derfor viktig å ha regler som stimulerer til å utnytte arbeidsevnen. Samtidig er uføretrygd en erstatning for tapt arbeidsinntekt ved hel eller delvis uførhet. Grunnprinsippet er at uføretrygden skal kompensere for den reduserte inntektsevnen, som igjen vil reflekteres i uføregraden. Eventuell arbeidsinntekt må dermed få betydning for nivået på utbetalt uføretrygd.

Når det har gått ett år etter at uførepensjon er innvilget eller uføregraden forhøyet, kan man i dagens regelverk ha en arbeidsinntekt ved siden av uførepensjonen opptil folketrygdens grunnbeløp (75 641 kroner fra 1. mai 2010) uten at uførepensjonen reduseres (friinntekt). Også personer med gradert uførepensjon har en friinntekt på 1 G som kommer i tillegg til den arbeidsinntekten man er forutsatt å ha ved siden av uførepensjonen. Friinntekten blir altså ikke gradert etter uføregrad. Når arbeidsinntekten overstiger friinntekten, skal uføregraden settes ned og uførepensjonen reduseres. Dette er begrunnet med at man da har en inntektsevne som overstiger det som ble lagt til grunn da uførepensjonen ble fastsatt. Ved fastsettelse av ny uføregrad medregnes hele inntekten, også den delen som i utgangspunktet var en friinntekt.

Dagens friinntekt stimulerer uførepensjonister til å ha en arbeidsinntekt opp til denne friinntektsgrensen, fordi de da får beholde hele pensjonen. Det at uføregraden skal settes ned (revurderes) når arbeidsinntekten overskrider friinntektsgrensen, kan imidlertid føre til at mange ikke utnytter

den arbeidsevnen de faktisk har. En liten økning i arbeidsinntekt ut over friinntekten vil føre til at uførepensjonen reduseres langt mer enn inntektsovergangen ut over friinntekten isolert sett skulle tilsi. Samlet inntekt kan derfor falle dersom arbeidsinntekten øker ut over friinntekten. Dagens regler stimulerer dermed ikke til å ha arbeidsinntekt ut over friinntektsgrensen. Friinntekten gjør videre at to personer med lik inntektsevne, får forskjellig samlet inntekt dersom de utnytter sin inntektsevne, avhengig av hvilken uføregrad de har fått fastsatt.

For nærmere omtale av dagens regler, og virkningen av disse, vises det til avsnittene 8.2 og 8.3.

Flertallet i Uførepensjonsutvalget foreslo å erstatte dagens regler med et system der utbetalt uføreytelse står i forhold til den bortfalte inntektsevnen. Det innebærer at uføretrygden reduseres forholdsmessig (pro rata) mot arbeidsinntekten, slik at for eksempel en arbeidsinntekt som svarer til 20 prosent av tidligere inntekt innebærer at man beholder 80 prosent av den uføretrygden en ville ha fått hvis en var helt ufør. Flertallet i utvalget foreslo at all inntekt skal føre til reduksjon av uføretrygden, men at en av administrative grunner likevel skulle akseptere at inntekter under et visst nivå (0,2 G) ikke skulle få betydning for uføretrygden. De fleste høringsinstansene er positive til forslaget fra utvalget. Se nærmere omtale av utvalgets forslag og høringsinstansenes syn i avsnittene 8.4 og 8.5.

Departementet foreslår å videreføre dagens hovedprinsipper for fastsetting av uføregraden. Uføregraden fastsettes ved å sammenligne de inntektsmuligheter man hadde før uførheten inntraff med de inntektsmuligheter man har etter uførheten. Inntektsmulighetene før uførhet foreslås fortsatt å settes til den inntekten man hadde rett før uføretidspunktet, justert til en årsinntekt i full stilling. Denne inntekten er dermed ikke beregningsgrunnlaget for uføretrygden beskrevet i kapittel 7, men et inntektsmål som i tid ligger nærmere tidspunktet da uførheten inntrådte.

Tidspunktet for når uførheten anses å ha inntrådt (uføretidspunktet) er i dag det kalenderåret inntektsevnen/arbeidsevnen blir nedsatt med minst halvparten. Normalt vil dette tilsvare første sykmeldingsdag. Forslaget til ny uføretrygd fører ikke til behov for endringer i reglene om fastsettning av uføretidspunktet. Departementet legger derfor til grunn at dagens regler videreføres, med enkelte tekniske tilpasninger. Det foreslås å videreføre bestemmelsen om at det skal fastsettes et nytt uføretidspunkt hvis inntektsevnen blir ytterligere nedsatt hvis det er til fordel for pensjonisten. Som en følge av forslag i punkt 8.6.4 om at uføretrygden skal reduseres ved økt arbeidsinntekt uten at uføregraden endres, vil det imidlertid sjeldnere bli fastsatt nytt uføretidspunkt etter et kortvarig arbeidsforsøk. Se nærmere omtale i punkt 8.6.2.

Departementet foreslår at det ved innvilgelse av uføretrygden fortsatt skal fastsettes en grense for hvor høy pensjonsgivende inntekt man kan ha ved siden av uføretrygd, før uføretrygden skal reduseres. Se nærmere omtale i punkt 8.6.3.

Etter departementets vurdering er det rimelig at erstatning for inntektstap faller bort når man har arbeidsinntekt. Departementet foreslår følgelig at uføretrygden reduseres med utgangspunkt i den andelen en hel uføretrygd utgjør av mottakerens inntekt rett før uførheten inntraff (kompensasjonsgraden).

Departementet mener at det er en stor fordel for den enkelte at løpende ytelse er riktig fastsatt. Det bør derfor bygges opp automatiserte løsninger som legger til rette for at den enkelte enkelt skal kunne melde fra om endringer i arbeidsinntekt og som sikrer at det blir utbetalt riktig uføretrygd. Finansdepartementet sendte 4. mars 2011 på høring forslag om ny felles kommunikasjonsordning for arbeidsgiveres rapportering om ansettelser, lønn og trekk – Elektronisk dialog med arbeidsgivere (EDAG). EDAG vil være en felles innrapporteringsløsning for arbeidsgivers rapportering til skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå. Utviklingen av EDAG vil legge til rette for at utbetalt uføretrygd enkelt skal kunne justeres ved endring i arbeidsinntekt. Der som innmeldte inntekter avviker fra de faktiske årlige inntekter, vil for mye eller for lite utbetalt uføretrygd bli justert i et etteroppgjør. Se nærmere omtale i punkt 8.6.4.

Departementet mener at det av administrative hensyn bør være en beløpsgrense, slik at arbeidsinntekt lavere enn beløpsgrensen ikke fører til at uføretrygden reduseres. For å unngå en terskeeffekt når arbeidsinntekten er høyere enn beløps-

grensen, foreslår departementet at arbeidsinntekt under beløpsgrensen holdes utenfor reduksjonen.

Med et slikt system vil det lønne seg å øke arbeidsinnsatsen, også ut over beløpsgrensen. Det vil være svært gode incentiver til å arbeide opp til beløpsgrensen, noe som kan stimulere den enkelte til å prøve seg i arbeid. En høy beløpsgrense betyr imidlertid at samlet inntekt kan bli høy sammenlignet med inntekten før uførheten. Departementet mener at en beløpsgrense på 0,4 G (30 256 kroner) på en god måte balanserer hensynet til at samlet inntekt ikke skal kunne bli for høy i forhold til tidligere inntekt med hensynet til at reglene skal motivere til å prøve seg i arbeid.

Personer som mottar dagens uførepensjon og har arbeidsinntekt opp til friinntekten når det nye regelverket trer i kraft, kan komme dårligere ut ved overgang til de nye reglene. Departementet legger vekt på at overgangen fra dagens til nye regler blir forutsigbar, og at den enkelte får rimelig tid til å tilpasse seg nytt regelverk. I avsnitt 9.5 foreslås det derfor overgangsbestemmelser for personer som har rett til friinntekt når det nye regelverket trer i kraft. Disse får etter forslaget en beløpsgrense på 60 000 kroner til og med 2018.

Med dagens regler må det gå ett år etter innvilgelsen (ventetid) før man kan ha en inntekt tilsvarende friinntekten uten at trygden reduseres. Ventetiden kan motvirke at noen prøver å komme seg tilbake i arbeid, noe som isolert sett er uheldig. Departementet foreslår derfor at det ikke skal være ventetid for å holde arbeidsinntekt under beløpsgrensen utenfor reduksjonen av ytelsen.

Deltakere i varig tilrettelagt arbeid (VTA) mottar uførepensjon. De fleste av disse får i tillegg en bonuslønn. Denne er som oftest veldig lav i forhold til den faktiske arbeidstiden. Departementet foreslår derfor at inntekter fra VTA ikke skal føre til reduksjon av uføretrygden. Se nærmere omtale i punkt 8.6.5.

Uførepensjonen kan i dag graderes ned til 20 prosent etter innvilgelsen dersom man har meldt fra om at en forventer å få en inntektsøkning utover det som ble fastsatt ved innvilgelsen av ytelsen og derfor har fått en hvilende pensjonsrett. Departementet foreslår å opprettholde dagens nedre grense for utbetaling av uføreytelse. Ettersom det ikke lenger skal fastsettes ny uføregrad når trygden reduseres pga. arbeidsinntekt, foreslår departementet at utbetalingen av uføretrygden skal opphøre når inntekten utgjør over 80 prosent av inntektsnivået før uførhet.

I dag reduseres friinntekten dersom summen av uførepensjon og pensjonsgivende inntekt over-

stiger inntekten mottakeren hadde før han eller hun ble ufør (inntektstak). Forslaget om en beløpsgrense på et lavere nivå enn dagens friinntekt gjør at denne bestemmelsen vil få liten praktisk betydning. Departementet foreslår derfor at den ikke videreføres. Se nærmere omtale i punkt 8.6.6.

For at uføre skal motiveres til å prøve seg i arbeid, er det viktig at det ikke er en risiko for å miste retten til uføretrygd dersom arbeidsforsøket ikke lykkes. Departementets forslag om at utbetalt uføretrygd skal reduseres dersom man har arbeidsinntekt over inntektsgrensen, innebærer at det ikke lenger er nødvendig å redusere uføreggraden ved arbeidsforsøk. Når uføreggraden ligger fast selv om arbeidsinnsatsen øker ut over det som ble lagt til grunn når uføreggraden ble fastsatt, betyr det at den enkelte beholder retten til å falle tilbake på den uføretrygden som er innvilget. Dette vil stimulere flere til økt arbeidsinnsats.

Når uføretrygden ikke lenger utbetales fordi arbeidsinntekten er for høy, foreslår departementet at man fortsatt må be om å beholde retten til tidligere uføreggrad (hvilende rett). Departementet foreslår å videreføre dagens regler om at denne hvilende retten kan beholdes i inntil fem år ved å melde fra til Arbeids- og velferdsetaten. Retten til ytelsen kan etter søknad beholdes i ytterligere fem år. Se nærmere omtale i punkt 8.6.7.

8.2 Gjeldende rett

Nedsatt inntektsevne. Uføretidspunkt

For å ha rett på uførepensjon, må inntektsevnen være nedsatt med minst halvparten. Den som er innvilget uførepensjon kan likevel ved arbeidsforsøk ha rett på uførepensjon dersom inntektsevnen er nedsatt ned til 20 prosent, se nedenfor om rett til å beholde uføretrygden med opprinnelig uføreggrad (hvilende rett). Ved vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt, sammenlignes inntektsmulighetene etter uføretidspunktet med de inntektsmulighetene man hadde før uføretidspunktet, jf. folketrygdloven § 12-7 andre ledd.

Uføretidspunktet er det tidspunktet da inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten, jf. folketrygdloven § 12-10 første ledd. Det fastsatte uføretidspunktet er viktig for å avgjøre om en person fyller vilkåret om forutgående medlemskap for rett til uførepensjon, jf. avsnitt 7.9, og for om det foreligger rett til ung ufør-fordel, jf. avsnitt 7.5. Uføretidspunktet har dessuten betydning for størrelsen på uførepensjonen: pensjonspoengene i årene før uføretidspunktet bestemmer pensjons-

poengene fra uføretidspunktet fram til fylte 67 år. For å unngå at kortvarige forsøk på å reetablere seg i arbeidslivet reduserer uførepensjonen, kan det ses bort fra slike forsøk ved fastsetting av uføretidspunktet.

For personer som ikke var i arbeid da den medisinske lidelsen inntrådte, er det de medisinske forholdene som gir grunnlag for å bestemme når inntektsevnen/arbeidsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten.

Tidspunktet for rett til utbetaling av ytelsen, virkningstidspunktet, vil nesten alltid komme senere i tid enn uføretidspunktet, ofte etter ett år med sykepenge og senere en periode med arbeidsavklaringspenge.

Dersom uføreggraden økes fordi inntektsevnen er blitt ytterligere nedsatt, skal det fastsettes et nytt uføretidspunkt hvis det er til fordel for pensjonisten, jf. folketrygdloven § 12-10 andre ledd. Det regnes også som økt uføreggrad dersom man etter et arbeidsforsøk med hvilende pensjonsrett og lavere uføreggrad igjen reduserer arbeidsinntekten. Dette gjelder selv om den nye uføreggraden ikke blir høyere enn den som opprinnelig var fastsatt. Nytt uføretidspunkt vil derfor i en del tilfeller medføre at pensjonisten etter relativt kort tid i arbeidslivet kan få en forholdsvis stor økning i tilleggspensjonen. Bestemmelsen i folketrygdloven § 3-14 begrenser muligheten til å tjene opp pensjonspoeng for uførepensjonister og medfører at det først og fremst er personer med liten eller ingen tilleggspensjon som kan få en relativt stor økning i tilleggspensjonen. Uføretidspunktet endres ikke når uføreggraden reduseres.

Uføreggraden bestemmes av inntekten før og etter uførhet

Uførepensjon skal erstatte den andelen av inntekten som er falt bort på grunn av uførhet. Når uførepensjon innvilges fastsettes det derfor en uføreggrad som angir hvor stor del av en uførepensjon ved 100 prosent uføreggrad man skal få utbetalt. Uføreggraden fastsettes ved å sammenligne inntektsmulighetene før og etter uførhet. Det er gitt nærmere bestemmelser om hvordan uføreggraden skal fastsettes i folketrygdloven § 12-7 andre ledd og forskrift 25. mars 1997 nr. 266 om fastsetting og endring av uføreggrad i forhold til pensjonsgivende inntekt. Etter forskriften § 1 skal erstatning for inntektstap etter skadeserstatningsloven, yrkeskadeforsikringsloven eller pasientskadeloven holdes utenfor når inntektsevnen vurderes. Det samme gjelder inntekt som er etterslep av helt avsluttet aktivitet. Hvis man ikke har noen inn-

tektmuligheter etter uførheten, settes uføregraden til 100 prosent, og det utbetales 100 prosent uførepensjon. Uføregraden fastsettes med intervaller på fem prosentpoeng, jf. folketrygdloven § 12-11 andre ledd.

For arbeidstakere settes inntekten før uførhet hovedsakelig lik årsinntekten fra arbeidsforholdet på uføretidspunktet. Dersom inntekten var redusert på grunn av varig sykdom, skal det korrigeres for dette. Stillingsandelen etter uførheten kan legges til grunn ved fastsetting av uføregraden dersom det etter en samlet vurdering fremstår som mest rimelig.inntekt før uførhet skal da oppjusteres i samsvar med inntektsnivået i stillingen, jf. forskriften § 3 andre ledd.

Inntekt før uførhet oppjusteres i takt med endringer i folketrygdens grunnbeløp. Dersom den alminnelige inntektsveksten i personens stilling er høyere enn veksten i grunnbeløpet, kan inntekten før uførhet oppjusteres i samsvar med inntektsnivået i stillingen.

Hvis det ikke er konkrete holdepunkter for å fastsette inntektsnivået før uførhet, skal inntekt før uførhet ikke settes lavere enn en årsinntekt i full stilling tilsvarende 3 ganger grunnbeløpet. For de som fyller vilkårene for rett til garantert minste tilleggspensjon for unge uføre, skal inntektsnivået før uførhet ikke settes lavere enn en årsinntekt i full stilling tilsvarende 4,5 ganger grunnbeløpet. Det vises til forskriften § 3 tredje og fjerde ledd.

Når inntektsmulighetene for en selvstendig næringsdrivende skal vurderes, legges som utgangspunkt den gjennomsnittlige pensjongivende inntekten for de tre siste kalenderårene før uføretidspunktet til grunn, jf. folketrygdloven § 12-7 tredje ledd. Dersom sykdommen, skaden eller lytet har redusert inntektsevnen gradvis over flere år, kan det tas utgangspunkt i gjennomsnittlig pensjongivende inntekt for de tre siste kalenderår før sykdommen, skaden eller lytet oppstod. Dersom gjennomsnittsinntekten ikke er representativ, kan inntektsnivået fastsettes ut fra det gjennomsnittlige inntektsnivået for tilsvarende virksomhet. Etter folketrygdloven § 12-7 andre ledd siste punktum skal det tas hensyn til all pensjongivende inntekt. Høyesterett har lagt til grunn at bestemmelsen bare gjelder for selvstendig næringsdrivende (Rt. 2005 s. 548)

Inntektsmulighetene etter uførhet settes til den inntekten vedkommende forutsettes å kunne ha ved å utnytte restinntektsevnen. Inntekt etter uførhet skal være inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende kan utføre. Når inntektsmulighetene vurderes, skal det etter folketrygdloven § 12-7 andre ledd legges vekt på alder,

evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

I tillegg til å fastsette uføregraden, har inntekt før og etter uførhet betydning for når uføregraden skal vurderes på nytt, se nedenfor.

Friinntekt, revurdering av uføregrad og inntektsgrenser

Selv om uførepensjon bare skal ytes dersom inntektsevnen er varig nedsatt, kan det senere skje endringer som påvirker vedkommendes inntektsevne. Dersom det skjer en vesentlig endring i forhold som har betydning for inntektsevnen til en person som mottar uførepensjon, skal uføregraden revurderes, jf. folketrygdloven § 12-12 første ledd og § 21-6, og utbetalingen av uførepensjonen skal som følge av dette endres. Ny uføregrad fastsettes eventuelt ved å sammenligne inntekten før uførhet med de inntektsmulighetene personen nå forutsettes å ha ved siden av uførepensjonen.

I § 1 første ledd i forskrift 30. april 1997 nr. 392 om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister er det gitt nærmere bestemmelser om hvor høy inntekt man kan ha uten at det skal anses som en vesentlig endring. Forskriften definerer «inntektsgrensen» som «den pensjongivende inntekt som en uførepensjonist kan ha ved siden av ytelsen uten at det anses å foreligge en vesentlig endring». Det første året etter innvilgelse eller forhøyelse av uføregraden anses enhver økning i arbeidsinntekten som vesentlig. Inntektsgrensen er da lik inntekt etter uførhet.

Etter folketrygdloven § 12-12 andre ledd kan en uførepensjonist ett år etter at uførepensjon er innvilget eller uføregraden ble forhøyet, ha en pensjongivende inntekt på opptil ett grunnbeløp utover inntekt etter uførhet uten at uføregraden skal reduseres (friinntekt). Det følger av forskriften § 1 andre ledd at inntektsgrensen svarer til summen av «inntekt på opptil grunnbeløpet (friinntekt)» og «forventet inntekt i henhold til fastsatt inntektsnivå etter uførhet». Ventetiden på ett år gjelder ikke for uførepensjonister som mottar kommunal omsorgslønn, godtgjørelse for politiske tillitsverv eller godtgjørelse for tillitsverv i frivillige organisasjoner, forutsatt at tillitsvervet ikke har preg av et vanlig arbeidsforhold, og at det forutsettes utført i fritiden, jf. forskriften § 4. Ventetiden gjelder heller ikke for uførepensjonist i varig tilrettelagt arbeid (VTA), jf. forskriften § 3.

Inntektsgrensen reguleres i takt med den årlige endringen i grunnbeløpet, jf. forskriften § 1

tredje ledd. Dersom dette medfører en lavere regulering enn den alminnelige inntektsutviklingen i stillingen, kan inntektsgrensen økes ytterligere, jf. forskriften § 2 andre ledd bokstav a. Inntektsgrensen kan også heves når stillingsandelen for arbeidstakeren er i samsvar med uføregraden, jf. forskriften § 2 andre ledd bokstav b.

Enhver inntektsøkning ut over inntektsgrensen anses som vesentlig og fører til at uføregraden skal reduseres. Dette er fastslått i en rekke avgjørelser fra Trygderetten og domstolene. Ny uføregrad fastsettes ut fra den årlige pensjonsgivende inntekten medlemmet forventes å få. All inntekt regnes med, også den som i utgangspunktet var friinntekt.

Alle mottakere av folketrygdtylser har en alminnelig plikt til å melde fra om forhold som kan ha betydning for retten til og størrelsen på ytelsen jf. folketrygdloven § 21-3. Arbeids- og velferdsetaten kontrollerer uførepensjonister som ved avsluttet likning er registrert med pensjonsgivende inntekt. Dersom det er utbetalt for høy uførepensjon, kan etaten avregne det som er for mye utbetalt ved trekk i framtidige ytelser, jf. folketrygdloven § 22-16, eventuelt kreve beløpet tilbake, jf. § 22-15.

Inntektstak

Etter folketrygdloven § 12-12 andre ledd siste punktum kan uførepensjon og pensjonsgivende inntekt til sammen ikke overstige inntektsnivået før uførhet (inntektstak). Regelen praktiseres slik at friinntekten reduseres dersom uførepensjon og pensjonsgivende inntekt til sammen er høyere enn tidligere inntekt. I tilfeller der det er gitt unntak for ventetiden på ett år for å kunne ha friinntekt, reduseres uføregraden slik at summen av uførepensjon og pensjonsgivende inntekt, inkludert friinntekten, ikke overstiger inntektsnivået før uførhet. Behovsprøvd ektefelle- og barnetillegg inntektsprøves etter regelen i folketrygdloven § 3-26, og holdes av den grunn utenfor prøving mot inntektsnivået før uførhet.

Hvilende pensjonsrett

Etter folketrygdloven § 12-12 tredje ledd bokstav b kan man, ved å gi melding om inntektsendring på grunn av arbeid, beholde retten til å få tilbake hele ytelsen på grunnlag av den opprinnelige uføregraden i inntil fem år selv om man overskrider den fastsatte inntektsgrensen og dermed får fastsatt en lavere uføregrad og får redusert pensjonen tilsvarende (hvilende pensjonsrett). Slik melding må gis ved enhver ytterligere inntektsendring.

Hvilende pensjonsrett kan etter søknad gis i ytterligere fem år.

Den som har hvilende pensjonsrett vil kunne få uførepensjon selv om uføregraden skulle bli lavere enn 50 prosent, fordi man etter at ytelsen er innvilget kan få fastsatt uføregrad ned til 20 prosent, jf. folketrygdloven § 12-11 tredje ledd. Den som har fylt 60 år når ytelsen reduseres eller faller bort, beholder retten til å få tilbake uførepensjonen på grunnlag av den opprinnelige uføregraden til fylte 67 år.

Det kan gjøres unntak fra kravet til melding når det foreligger «særlige grunner». I Ot.prp. nr. 9 (2000–2001) forutsettes det at det særlig vil omfatte selvstendig næringsdrivende, fordi det for disse kan være vanskelig å forutse hva den pensjonsgivende inntekten til enhver tid vil komme til å bli. Etter praksis kan «særlige grunner» også omfatte tilfeller der man pga. helsetilstanden ikke har vært i stand til å gi melding.

Det er ingen begrensning på antall ganger det kan gis en hvilende pensjonsrett. Det er heller ingen karenstid for å få en ny periode. En ny periode med hvilende pensjonsrett må imidlertid starte med at uføregraden fastsettes på nytt.

Etter folketrygdloven § 12-12 tredje ledd bokstav a får man hvilende pensjonsrett også under tidsbegrenset arbeidstrening som er godkjent av Arbeids- og velferdsetaten.

8.3 Nærmere om virkningen i dagens regelverk av friinntekt og revurdering når den fastsatte inntektsgrensen overskrides

Dagens regelverk fører til at man risikerer å tape penger på å øke arbeidsinnsatsen hvis dette bringer arbeidsinntekten noe over friinntekten. Dagens regelverk innebærer også at de som har arbeidsinntekt opp til og med friinntekten kan ha en utbetalt ytelse som overstiger det som følger av den reelle inntektsevnen. Samlet inntekt kan da være så høy at man må fullt tilbake i arbeid før det lønner seg å øke arbeidsinnsatsen ytterligere. Det fører til at en person som har fått fastsatt en uføregrad som er noe lavere enn den reduserte inntektsevnen tilsier, kan få en vesentlig høyere samlet inntekt enn hvis uføregraden var riktig fastsatt. Det fører dessuten til at to personer med lik arbeidsinntekt vil kunne komme ulikt ut avhengig av fastsatt uføregrad.

Friinntekten innebærer at en person med uførepensjon ved 100 prosent uføregrad kan ha en arbeidsinntekt på 1 G i tillegg til uførepensjonen,

Tabell 8.1 Samlet inntekt og kompensasjonsgrad ved ulike nivåer på arbeidsinntekt ved siden av uførepensjon. Tidligere jevn inntekt på 4 G.

Arbeidsinntekt	Uføregrad	Uførepensjon	Samlet inntekt	Kompensasjonsgrad før skatt	Kompensasjonsgrad etter skatt
0,0 G	100 pst.	2,26 G	2,26 G	57 pst.	73 pst.
1,0 G	100 pst.	2,26 G	3,26 G	82 pst.	94 pst.
1,5 G	65 pst.	1,47 G	2,97 G	74 pst.	81 pst.
2,0 G	50 pst.	1,13 G	3,13 G	78 pst.	85 pst.
2,7 G	35 pst.	0,79 G	3,49 G	87 pst.	92 pst.

uten at uførepensjonen reduseres. Når inntekten kommer over 1 G skal uføregraden revurderes. Ved revurderingen tas det hensyn til hele arbeidsinntekten, også friinntekten. Tabell 8.1 viser hvordan uførepensjonen, samlet inntekt og kompensasjonsgraden før og etter skatt avhenger av hvor høy arbeidsinntekten ved siden av uførepensjonen er for en person med en tidligere inntekt på 5 G og som er innvilget en uførepensjon med en uføregrad på 100 prosent.

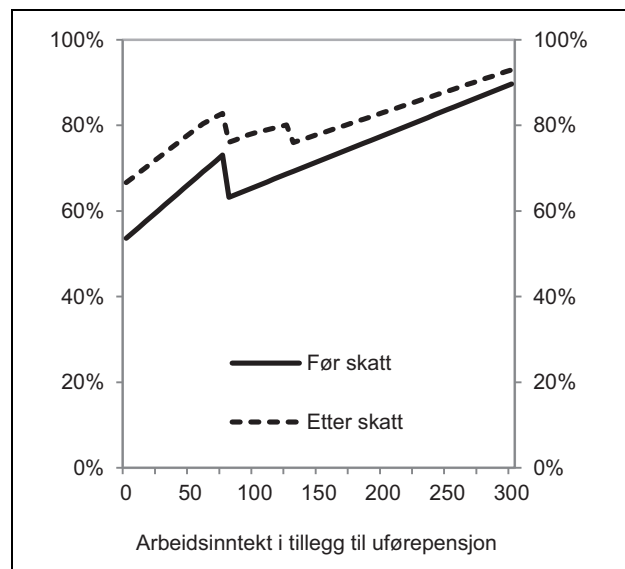
En person med jevn inntekt på 5 G som ikke har noen inntektsmuligheter etter uførhet, vil få innvilget en uføregrad på 100 prosent og får en uførepensjon på 2,68 G. Dersom han på et senere tidspunkt klarer å komme seg delvis tilbake i arbeid, kan uføregraden bli revurdert. Hvis arbeidsinntekten er på 1 G, vil uføregraden ikke bli revurdert og personen vil fortsatt motta en hel uførepensjon. Samlet inntekt før skatt vil være 3,68 G, det vil si 74 prosent av tidligere inntekt og samlet inntekt etter skatt vil være 83 prosent av tidligere inntekt. Hvis inntekten er på 1,5 G, vil uføregraden bli revurdert. Revurderingen innebærer at ny uføregrad blir $(5 - 1,5) / 5 = 0,7$, altså 70 prosent. Når inntekten øker med 0,5 G reduseres utbetalt uførepensjonen fra 2,68 til 1,88 G og samlet inntekt før skatt reduseres med 0,3 G dersom arbeidsinntekten øker med 0,5 G. Samlet inntekt etter skatt utgjør nå 79 prosent av tidligere inntekt etter skatt.

Dersom arbeidsinntekten er høyere, vil revurdering gi en tilsvarende lavere uføregrad. Beskatningen skjerpes når revurderingen fører til at uføregraden faller under 2/3: særfradraget for uførhet halveres og man har ikke lenger rett til skattebegrensning. Først når arbeidsinntekten kommer opp i 2,7 G, det vil si 54 prosent av tidligere inntekt, blir samlet inntekt etter skatt like høy som det man får ved å kombinere hel uførepensjon med 1 G i arbeidsinntekt. Det er derfor en betyde-

lig terskeeffekt som ikke motiverer uførepensjonister til å utnytte sin reelle arbeidsevne.

Figur 8.1 viser kompensasjonsgradene for en person med jevn tidligere inntekt på 5 G (386 000 kroner gitt anslag på gjennomsnittlig grunnbeløp i 2011 på 77 149 kroner). Med full trygdetid er uførepensjonen da 2,68 G (207 000 kroner) og kompensasjonsgraden etter skatt på 67 prosent. Uførepensjonen faller bort dersom arbeidsinntekten overstiger 4 G.¹

Dagens uførepensjon som andel av tidligere inntekt, kompensasjonsgraden, er lavere jo høyere inntekt en hadde som yrkesaktiv. I tillegg utgjør friinntekten på 1 G en større andel av inn-



Figur 8.1 Kompensasjonsgrader før og etter skatt for enslige med dagens uførepensjonsordning ved ulike nivåer på arbeidsinntekt i tillegg til uførepensjonen. Opprinnelig uføregrad 100 prosent. Friinntekt på 1 G. Tidligere jevn inntekt på 5 G.

¹ Kravet er 50 prosent uførhet for å få innvilget uførepensjon, men ved økning i arbeidsinnsatsen kan uføregraden reduseres ned til 20 prosent. 4 G utgjør 80 prosent av 5 G.

tekten som yrkesaktiv jo lavere den tidligere inntekten var. Det er derfor de med lavest inntekt som får høyest kompensasjonsgrad ved å utnytte friinntekten. Dette belyses ved et tilsvarende eksempel som eksemplet over, men der personen har en jevn tidligere inntekt på 4 G. Tabell 8.1 viser hvordan uførepensjonen, samlet inntekt og kompensasjonsgraden før og etter skatt avhenger av hvor høy arbeidsinntekten ved siden av uførepensjonen er for en person med en tidligere inntekt på 4 G og som er innvilget en uførepensjon med en uføregrad på 100 prosent.

Hvis en hel uførepensjon kombineres med arbeidsinntekt på 1 G, blir samlet inntekt etter skatt 94 prosent av tidligere inntekt etter skatt, for en person med tidligere inntekt på 4 G. Dersom arbeidsinntekten er 1,5 G, settes uføregraden ned på bakgrunn av all arbeidsinntekt, også friinntekten. Ny uføregrad settes da til 65 prosent og samlet inntekt etter skatt faller og utgjør nå 81 prosent av tidligere inntekt etter skatt. Arbeidsinntekten må økes helt til 3,1 G for at samlet inntekt etter skatt skal bli like høy som den var med hel uførepensjon og 1 G i arbeidsinntekt. Ved en arbeidsinntekt på 3,3 G vil en revurdering gi en uføregrad som er lavere enn 20 prosent. Dermed faller retten til uførepensjon bort. I realiteten må man derfor tilbake i full jobb for å komme bedre ut enn ved å tjene 1 G ved siden av en hel uførepensjon dersom man har tidligere inntekt på 4 G.

Friinntekten justeres ikke for uføregrad. Friinntekten kan imidlertid begrenses av regelen om at summen av uførepensjon og arbeidsinntekt ikke skal overstige tidligere inntekt, se om inntektstak i avsnitt 8.2. En person med gradert uførepensjon kan derfor ha en pensjonsgivende inntekt på opptil 1 G i tillegg til en inntekt tilsvarende de inntektsmulighetene som vedkommende ble vurdert å kunne ha da uføregraden ble fastsatt. Dersom det legges til grunn at en person med en tidligere inntekt på 5 G kan ha en arbeidsinntekt på 2,5 G etter å ha blitt ufør, skal personen få en uføregrad på 50 prosent. Inkludert friinntekten kan vedkommende dermed samlet tjene opp til 3,5 G før uføregraden revurderes. Personen får da utbetalt 50 prosent av en hel uførepensjon, selv om arbeidsinntekten utgjør 70 prosent av tidligere inntekt. Effekten av friinntekten for personer med gradert uførepensjon er sterkere jo lavere den tidligere inntekten er. En person med tidligere inntekt på 4 G kan ha en arbeidsinntekt på 50 prosent av tidligere inntekt og allikevel få utbetalt 75 prosent av en hel uførepensjon. Samlet inntekt etter skatt vil da være 1 prosent høyere enn tidligere inntekt etter skatt.

Det kan være vanskelig å fastsette den reelle arbeidsevnen helt nøyaktig og to personer med lik arbeidsevne kan derfor tenkes å få fastsatt ulik uføregrad. Friinntekten gjør at det kan gi store utslag i samlet inntekt om uføregraden blir riktig fastsatt. To personer med tidligere jevn inntekt på 5 G og som har en arbeidsevne som gjør at de kan ha en arbeidsinntekt på 2 G, skal få fastsatt en uføregrad på 60 prosent. Dersom den ene personen får fastsatt uføregraden riktig til 60 prosent, blir uførepensjonen 1,61 G og samlet inntekt før skatt blir 3,61 G. Dersom den andre personen får fastsatt en uføregrad på 80 prosent og har nøyaktig den samme arbeidsinntekten, blir samlet inntekt 4,14 G. Personer med lik arbeidsevne kan altså få svært ulik samlet inntekt, avhengig av om uføregraden er riktig fastsatt.

De egenskapene ved dagens ordning som er beskrevet over, er enda sterkere for personer med behovsprøvde forsørgingstillegg. Årsaken er, i tillegg til at uføregraden revurderes når arbeidsinntekten kommer over 1 G, at forsørgingstilleggene kan bli redusert på grunn av arbeidsinntekten. Kompensasjonsgraden etter skatt varierer relativt lite for arbeidsinntekter i tillegg til uførepensjonen opp til 3 G.

8.4 Utvalgets forslag

Uførepensjonsutvalget viste til at dagens friinntekt på 1 G gir gode insentiver til å arbeide opp til friinntektsgrensen, fordi en da får beholde hele trygden. Samlet kompensasjonsgrad for den som har en arbeidsinntekt på ett grunnbeløp i tillegg til uføreytelsen er høy og gir svake insentiver til økt arbeidsinnsats. En liten inntektsøkning utover friinntekten kan være direkte ulønnsomt på grunn av terskelvirkninger når inntekten overstiger friinntekten. Pensjonen skal da revurderes og det skal som hovedregel tas hensyn til all arbeidsinntekt. For enkelte vil denne revurderingen kunne innebære en reduksjon i samlet inntekt, og den medfører at mange har svake insentiver til å øke arbeidsinnsatsen. Reglene for reduksjon av uføreytelsen mot arbeidsinntekt burde etter flertallets syn være utformet slik at det alltid lønner seg å arbeide.

Utvalget var delt i synet på hvordan reglene for reduksjon av uføreytelsen mot arbeidsinntekt burde være. Flertallet gikk inn for at all inntekt skulle føre til reduksjon av uføreytelsen, men kunne av administrative grunner likevel akseptere et mindre fribeløp på 0,2 G. For å unngå terskelvirkninger, foreslo utvalget at beløpsgrensen

skulle holdes utenfor ved omregning av ytelsen. Etter flertallets oppfatning burde det være en viss sammenheng mellom nivået på beløpsgrensen og hvor lenge man må vente før man får rett til å ha inntekt ved siden av uføretrygden (ventetid). Jo lavere fribeløp, desto kortere ventetid. Flertallet foreslo videre at det ikke skulle være noen ventetid etter innvilgelsen før en kan tjene dette beløpet uten at uføretrygden reduseres. Flertallet foreslo at inntekt utover et eventuelt fribeløp skulle medføre en forholdsmessig (pro rata) reduksjon av ytelsen. Flertallet mente at dette kunne gjøres etter modell av dagens regler i AFP-ordningen.

Et mindretall foreslo at fribeløpet, for å unngå omregning av ytelsen ved kortvarige arbeidsoppdrag eller engasjementer, skulle settes til 0,5 G, og at ytelsen skulle reduseres forholdsmessig dersom arbeidsinntekten er høyere. Et annet mindretall, på en person, foreslo at dagens ordning med friinntekt på inntil 1 G skulle beholdes og mente at prosentvis reduksjon av arbeidsinntekt over friinntektsgrensen ville kunne løse terskelproblemet.

Flertallet foreslo for øvrig at det skulle vurderes om personer med omsorgslønn, godtgjørelse for politiske verv og verv i frivillige organisasjoner og uføre i varig tilrettelagt arbeid (VTA) burde få beholde retten til en friinntekt på 1 G.

Uførepensjonsutvalget drøftet ikke prinsippene for fastsetting av uføregrad.

8.5 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg er positive til utvalgets forslag om forholdsmessig (proporsjonal) reduksjon av uføreytelsen mot inntekt over et fribeløp på 0,2 G. Følgende høringsinstanser er positive til dette forslaget: *Kommunal Landspensjonskasse (KLP)*, *Finansnæringsens Hovedorganisasjon (FNH)*, *Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisasjon (HSH)*, *Sparebankforeningen*, *Arbeidsgiverforeningen SPEKTER*, *KS*, *Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon (AVYO)*, *Pensjonskasseforeningene*, *Norges bygdekvinnelag (NBK)* og *Norsk Journalistlag (NJ)*.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) er imot et fribeløp da det ofte påkaller krav om heving. *Akademikerne*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*, *Norsk tjenestemannslag (NTL)*, *Norges Handikapforbund (NHF)*, *Arbeidsmiljøskaddes Landsforening (A.L.F)* og *Juss-Buss* mener at fribeløpet bør være 0,5 G for å unngå omregning av ytelsen ved kortvarige arbeidsoppdrag/engasjementer. *Funksjonshemmedes Fellesorgani-*

sasjon (FFO), *Norges sykepleierforbund (NSF)*, *Nordland fylkeskommune*, *Norges Blindedeforbund* og *LHL Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* ønsker en videreføring av fribeløpet på 1 G. *Statens råd for funksjonshemmede (SRFF)* er opptatt av at det generelle nivået på inntektssikringen ikke svekkes, da store grupper ikke har mulighet for å supplere trygden med arbeid. Dersom en høy friinntektsgrense setter legitimiteten til pensjonssystemet i fare, må hensynet til en høy friinntektsgrense vike. Noen av rådets medlemmer er åpne for å senke friinntektsgrensen til 0,5 G, mens noen ønsker å beholde friinntekten på 1 G.

KS, *A.L.F*, *Akademikerne*, *AVYO* og *NHF* slutter seg til utvalgets merknader om at det bør vurderes om personer med godtgjørelse for politiske verv og verv i frivillige organisasjoner bør beholde retten til friinntekt på 1 G.

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker at utvalget ikke har vurdert en løsning med å redusere uføretrygden mot arbeidede timer/stillingsandel. Direktoratet støtter løsningen med en pro rata reduksjon med et fribeløp på 0,2 G som holdes utenfor omregning av ytelsen og er enig i at ventetiden på ett år fjernes når fribeløpet er så lavt. Direktoratet ser at flertallets modell kan tilpasses et høyere fribeløp, men friinntekt på 1 G frarådes sterkt. Direktoratet peker på at en lav friinntekt i utgangspunktet vil innebære flere revurderingssaker. En etteroppgjørsordning etter modell av dagens regler i AFP kan etter direktoratets vurdering innebære forenklet saksbehandling, men direktoratet peker på at det også er en god del saksbehandling i forbindelse med disse avregningene. Direktoratet vil derfor ikke ta endelig stilling til en slik løsning før spørsmålet om omfanget av dette er nærmere vurdert.

8.6 Departementets vurdering og forslag

8.6.1 Innledning

Departementet mener at uføre som kan arbeide noe, skal ha gode insentiver til å utnytte arbeidsnivået sin. Det er viktig at regelverket sikrer at det lønner seg å arbeide. Dette gjelder også for uføret. For gode muligheter til å kombinere uføret med uføret og arbeidsinntekt uten at det får konsekvenser for uføregraden eller utbetalt ytelse, kan trekke for mange til uføret. Departementet foreslår å videreføre dagens regler om fast stilling av uføregrad og uføretidspunkt, men med enkelte justeringer som følge av beregningsmodellen.

Dagens friinntekt må anses som høy for personer som er erklært 100 prosent uføre, og dermed ikke skal kunne arbeide. Det kan oppfattes som urimelig at mange har arbeidsinntekt uten at uførepensjonen reduseres og at utbetalt uførepensjon ikke er i samsvar med den arbeidsinntekten som faktisk har falt bort. Det kan undergrave ordningens legitimitet når to personer med likt beregningsgrunnlag for uføretrygden og like høy arbeidsinntekt får svært ulik samlet inntekt fordi de har ulik uføregrad.

Regelverket må legge til rette for at flere uføre utnytter sin arbeidsevne og sikre at det lønner seg å arbeide. Departementet mener på denne bakgrunn at reglene for reduksjon mot arbeidsinntekt bør endres. Prinsipielt bør reduksjonen skje fra første krone, fordi uføreordningen bare bør erstatte inntekt som faktisk har falt bort. Av administrative grunner vil det imidlertid være behov for å se bort fra arbeidsinntekt under en viss beløpsgrense. I dagens system regner man med all inntekt ved fastsetting av ny uføregrad hvis man overskrider friinntekten. Friinntekten skaper da en terskeeffekt, fordi samlet inntekt reduseres når arbeidsinntekten overskrider friinntekten. Denne terskeeffekten kan føre til at uføre lar være å prøve seg i arbeid igjen. Departementet ønsker at så mange uføre som mulig prøver seg i arbeid igjen og foreslår derfor å fjerne denne terskelen ved at inntekt under beløpsgrensen ikke skal tas med ved reduksjonen av uføretrygden. Departementet foreslår å sette beløpsgrensen til 0,4 G per kalenderår og å fjerne dagens ventetid på et år, slik at man så tidlig som mulig kan forsøke seg i arbeid igjen, hvis man har muligheten til det. I avsnitt 9.5 foreslås det overgangsbestemmelser for personer som har friinntekt når det nye regelverket trer i kraft. Disse får etter forslaget en beløpsgrense på 60 000 kroner til og med 2018.

8.6.2 Fastsetting av uføretidspunkt og uføregrad

Departementet foreslår at dagens regler om fastsetting av uføretidspunkt og uføregrad videreføres.

Nedsatt inntektsevne. Uføretidspunkt

Departementet foreslår at inntektsevnen må være varig nedsatt med minst halvparten for å få innvilget uføretrygd. Personer som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd settes fram, kan få uføretrygd dersom inntektsevnen er nedsatt med minst 40 prosent.

Departementet foreslår at uføretidspunktet fortsatt skal fastsettes til det tidspunkt da inntektsevnen/arbeidsevnen var nedsatt med minst halvparten. Departementet foreslår imidlertid at det ikke lenger skal være en egen paragraf om uføretidspunkt, men at hovedregelen om uføretidspunkt skal tas inn i § 12-7 om nedsatt inntektsevne og at særregelen tas inn i § 12-10 om uføretrygd til hjemmeværende ektefelle.

Inntekt før og etter uførhet

Departementet foreslår at reglene om fastsetting av inntekt før og etter uførhet i større grad enn i dag skal gå fram av loven. Departementet foreslår at inntektsmulighetene før uførhet skal fastsettes til personens normale årsinntekt i full stilling. Dersom inntekten var redusert på grunn av varig sykdom, skal det korrigeres for dette. For selvstendig næringsdrivende skal den gjennomsnittlige inntekten for de siste tre kalenderårene legges til grunn. Ettersom det er en betydelig andel av brukerne som vil få minsteytelsen, og inntektsgrensene er sentrale ved reduksjonen av uføretrygd på grunn av samtidig inntekt, foreslår departementet at bestemmelsene tas inn i loven. I dagens regler skal inntekt før uførhet ikke settes lavere enn en årsinntekt i full stilling tilsvarende 3 G, hvis det ikke er konkrete holdepunkter for å fastsette inntektsnivået før uførhet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det er svært få mottakere som får fastsatt sin inntekt før uførhet til lavere enn 3 G. Departementet foreslår derfor at dagens bestemmelse om at inntektsnivået før uførhet forenkles slik at inntektsnivået ikke skal settes lavere enn 3 G. Departementet foreslår at dagens bestemmelse om at inntektsnivået før uførhet ikke skal settes lavere enn 4,5 G for unge uføre videreføres.

Inntektsmulighetene etter uførhet settes til den inntekten vedkommende forutsettes å kunne ha ved å utnytte restinntektsevnen. Inntektsmulighetene oppjusteres i tråd med oppjusteringer av folketrygdens grunnbeløp. Inntekter fra avsluttet aktivitet holdes utenom vurderingen av inntektsmulighetene før og etter uførhet. Pensjonsgivende inntekt som ikke er uttrykk for en arbeidstakers reelle inntektsevne holdes også utenom vurderingen.

Se lovforslaget § 12-8.

Departementet foreslår i avsnitt 7.2 en ny beregningsmodell. Beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal være gjennomsnittet av inntekten i de beste tre av de siste fem årene før uføretidspunktet. Inntekt etter uførhet, som benyttes til å

vurdere hvor stor del av inntektsevnen som er tapt, er et uttrykk for inntekten umiddelbart før uføretidspunktet og vil ofte være forskjellig fra beregningsgrunnlaget. Departementet har vurdert om uføregraden i nytt system bør beregnes med utgangspunkt i beregningsgrunnlaget og ikke i inntekten på uføretidspunktet (inntekt før uførhet), som i dag. Det ville forenkle regelverket å benytte beregningsgrunnlaget som mål på inntekt før uførhet.

Departementet vil imidlertid påpeke at en slik omlegging ville ha flere uønskede effekter. For eksempel vil personer som er i starten av arbeidskarrieren, eller som nylig har fått en bedre betalt jobb, typisk ha en høyere årlig inntekt enn inntekten i tidligere år. Inntekten på uføretidspunktet vil da være høyere enn beregningsgrunnlaget for uføretrygden. Dersom man da på grunn av uførhet må redusere stillingsandelen, blir den fastsatte uføregraden ved bruk av beregningsgrunnlaget lavere enn den reduserte stillingsandelen tilsier.

En person som har en inntekt på uføretidspunktet på 6 G, og som på grunn av uførhet må redusere sin stillingsandel fra 100 til 50 prosent, vil få redusert inntekten med 3 G, altså 50 prosent. Hvis vedkommende har et beregningsgrunnlag på 5 G, vil det imidlertid framstå som om inntektsbortfallet bare er 2 G. Hvis uføregraden fastsettes ved å sammenligne et inntektsbortfall på 2 G med beregningsgrunnlaget på 5 G, blir uføregraden 40 prosent. På tross av at inntekten er redusert til halvparten, ville resultatet ha blitt at inntektsevnen ikke var tilstrekkelig nedsatt for å få innvilget uføretrygd.

Fastsetting og endring av uføregrad

Departementet foreslår at det ved innvilgelse, som i dag, skal fastsettes en uføregrad ved å sammenligne inntektsevne før og etter uførhet. Uføregraden skal fastsettes i trinn på fem prosentpoeng. Personer som har mistet hele sin inntektsevne skal få fastsatt en uføregrad på 100 prosent. Dersom man ikke har mistet hele inntektsevnen skal uføregraden settes tilsvarende lavere. Det skal alltid vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 prosent. Uføregraden kan økes dersom inntektsevnen blir ytterligere nedsatt. Det skal da fastsettes et nytt uføretidspunkt dersom det er til fordel for vedkommende. Se lovforslaget § 12-9 første og fjerde ledd.

Departementet foreslår i punkt 8.6.4 at uføretrygden skal reduseres ved økt arbeidsinntekt. Departementet mener at det er viktig at den

enkelte kan prøve seg i arbeid uten å miste retten til den uføregraden som er innvilget. En slik trygghet kan være avgjørende for om man faktisk velger å prøve seg i arbeid. Når endringer i pensjonsgivende inntekt fører til at utbetalt uføretrygd justeres, bør uføregraden etter departementets syn derfor ikke endres. Dette vil være en videreføring av dagens regler om hvilende pensjonsrett, se også punkt 8.6.7. Departementet foreslår derfor at det ikke skal fastsettes en ny uføregrad når uføretrygden reduseres ved økt arbeidsinntekt. Det er ikke satt som et vilkår at vedkommende har meldt i fra til etaten om inntektsøkning. Se lovforslaget § 12-9 andre ledd.

Departementet mener imidlertid det er behov for å opprettholde en bestemmelse om revurdering av uføregraden ved vesentlig medisinske forhold etter misbrukstilfeller hvor det for eksempel er avdekket svart arbeid eller annen aktivitet som er i strid med grunnlaget for uføretrygden, slik at det er aktuelt å revurdere uføretrygden, jf. folketrygdloven § 21-6.

8.6.3 Inntektsgrense for reduksjon av uføretrygd

Departementet foreslår at det ved innvilgelsen av uføretrygden, fortsatt skal fastsettes en grense for hvor høy den pensjonsgivende inntekten kan være før uføretrygden skal reduseres. Inntektsgrensen foreslås satt lik summen av inntekt etter uførhet, se punkt 8.6.2, og beløpsgrensen i uføretrygden, se punkt 8.6.5. Når pensjonsgivende inntekt er høyere enn inntektsgrensen, skal uføretrygden reduseres forholdsmessig, se punkt 8.6.4. For personer som er helt uføre, blir inntektsgrensen lik beløpsgrensen, se lovforslaget § 12-14 første ledd.

Departementet foreslår at all pensjonsgivende inntekt over inntektsgrensen skal føre til at uføretrygden reduseres. Det innebærer at inntekt som likningsmyndighetene vurderer som pensjonsgivende, skal legges til grunn, selv om inntekten er opprettholdt ved velvilje fra arbeidsgiver.

Se lovforslaget § 12-14 andre ledd.

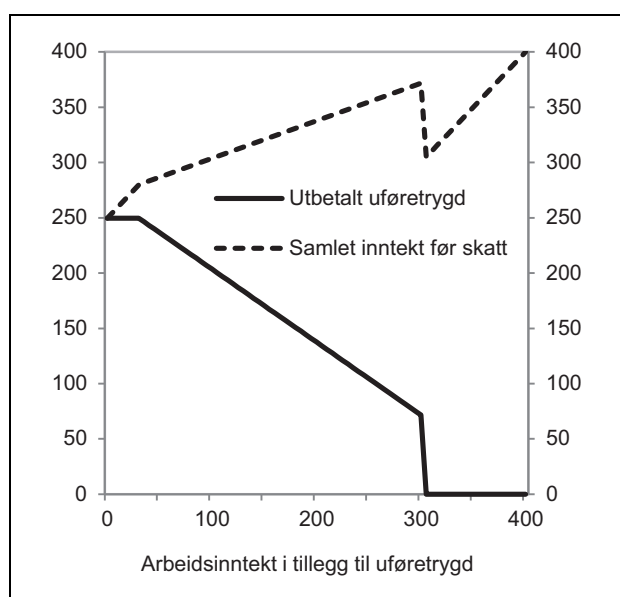
8.6.4 Reduksjon av uføretrygden ved økt arbeidsinntekt

Departementet mener at det fortsatt bør være samsvar mellom den andelen av uføretrygd ved 100 prosent uføregrad som kommer til utbetaling og andelen av inntekten før uføretidspunktet som faktisk har falt bort. Reduksjonen i uføretrygden for den enkelte må da skje etter hvor stor andel

uføretrygd ved 100 prosent uføregrad utgjør av inntekten på uføretidspunktet, altså etter den enkeltes kompensasjonsgrad. Hvis man har fått innvilget hel uføretrygd og arbeidsinntekten tilsvarer 25 prosent av tidligere inntekt, bør man få utbetalt 75 prosent av en hel uføretrygd.

Kompensasjonsgraden i uføreordningen er foreslått satt til 66 prosent, jf. avsnitt 7.2. Denne kompensasjonsgraden ganges med beregningsgrunnlaget, som er gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Dersom man har jevn inntekt over det som gir minsteytelsen og under 6 G (448 000 pr. 1. mai 2010), vil kompensasjonsgraden med full trygdetid være 66 prosent. Det vil innebære at uføretrygden skal reduseres med 66 prosent av arbeidsinntekten som overstiger beløpsgrensen. Det betyr at mottakeren får beholde 34 kroner av en inntektsøkning på 100 kroner. Utbetalt uføretrygd ved økende arbeidsinntekt ved en uføregrad på 100 og jevn årlig inntekt på 5 G (374 000 kroner) vises i figur 8.2.

Dersom inntekt før uførhet er forskjellig fra beregningsgrunnlaget, vil den faktiske kompensasjonsgraden avvike fra 66 prosent. Dette vil for eksempel gjelde alle som har inntekt over den øvre grensen for beregningsgrunnlaget på 6 G. Disse vil få en uføretrygd på 66 prosent av 6 G. En person med inntekt på 8 G (598 000 kroner) vil derfor ha en faktisk kompensasjonsgrad på 50 prosent.



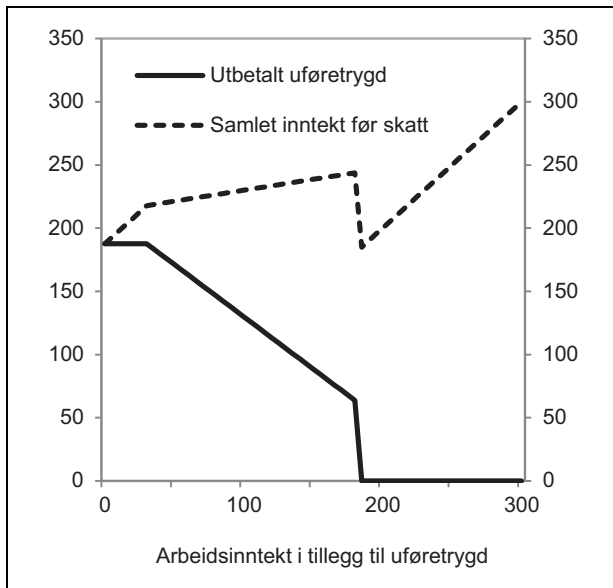
Figur 8.2 Utbetalt uføretrygd og samlet inntekt ved økende inntekt. Uføregrad 100, tidligere jevn inntekt på 5 G, beløpsgrense 0,4 G, uføretrygd utbetales ikke når inntekten overstiger 80 prosent av tidligere inntekt.

Også personer med lavere inntekt enn 6 G vil kunne ha en lavere faktisk kompensasjonsgrad enn 66 prosent. Det vil være tilfellet dersom inntekten på uføretidspunktet på grunn av lønnsvekst er høyere enn beregningsgrunnlaget. Personer som har en lavere faktisk kompensasjonsgrad enn 66 prosent, får redusert uføretrygden med en tilsvarende lavere sats. En person som har et beregningsgrunnlag på 5 G og en inntekt på uføretidspunktet på 6 G, vil få en uføretrygd som helt ufør som utgjør 55 prosent av inntekten på uføretidspunktet. Når arbeidsinntekten stiger med 100 kroner over fribeløpet, vil uføretrygden bli redusert med 55 kroner, og personen beholder 45 kroner av inntektsøkningen på 100 kroner.

Personer med minsteytelsen vil kunne få svært høy kompensasjonsgrad, dersom man legger den faktiske inntekten før uførhet til grunn. Høye kompensasjonsgrader betyr blant annet en tilsvarende høy reduksjon i uføretrygd dersom arbeidsinntekten overstiger inntektsgrensen. For at personer med minsteytelsen skal oppmuntres til å komme tilbake i arbeid, foreslår derfor departementet i punkt 8.6.2 at inntektsnivået før uførhet ikke skal settes lavere enn 4,5 G for unge uføre og ikke lavere enn 3 G for andre. Kompensasjonsgraden for unge uføre med en minsteytelse på 2,91 G blir dermed høyst 65 prosent, mens kompensasjonsgraden for uføre med en minsteytelse på 2,48 G med en tidligere inntekt fastsatt til 3 G er 82,7 prosent. Når arbeidsinntekten øker, reduseres uføretrygden mer enn for en ufør med høyere tidligere inntekt. Reduksjonen er likevel lavere enn økningen i arbeidsinntekt, og samlet inntekt øker dersom arbeidsinntekten øker, som vist i figur 8.3.

Det kan framstå som et kompliserende element at uføretrygden ved arbeidsinntekt over inntektsgrensen, reduseres forholdsmessig mer for noen enn for andre. Departementet vil imidlertid bemerke at dette henger sammen med hvor høy uføretrygden er i forhold til den inntekten man hadde før man ble ufør. Hvis uføretrygden erstatter 50 kroner av hver 100 kroner i tapt arbeidsinntekt, vil uføretrygden igjen reduseres med 50 kroner for hver 100 kroner av økende arbeidsinntekt. De som taper mest på å bli ufør, har samtidig mest å tjene på å komme tilbake i arbeid. Slik er det også i dagens regelverk, se boks 8.1.

Det lønner seg mer å øke arbeidsinnsatsen for dem som har de laveste kompensasjonsgradene, det vil si de som i utgangspunktet hadde mest å tape på å bli uføre. Det vil derfor være forskjell på hvor stor andel av den økte arbeidsinntekten man



Figur 8.3 Utbetalt uføretrygd og samlet inntekt ved økende inntekt. Uføregrad 100, tidligere inntekt på 3 G, minsteytelsen på 2,48 G, beløpsgrense 0,4 G, uføretrygd utbetales ikke når inntekten overstiger 80 prosent av tidligere inntekt.

Boks 8.1 Kompensasjonsgrad og reduksjon av uførepensjon i dagens regler

En person med full opptjening og full grunnpensjon som blir helt ufør og har hatt jevn inntekt på 4 G, får en uførepensjon på 2,26 G. Kompensasjonsgrad før skatt blir da på 56,5 prosent. Hvis vedkommende klarer å komme delvis tilbake i arbeid og tjener 2 G (50 prosent av tidligere inntekt på 4 G), vil uføregraden bli satt ned og han får utbetalt halv uførepensjon, 1,13 G. Reduksjonen i utbetalt uførepensjon per krone av økningen i arbeidsinntekt blir da hhv. $1,13 \text{ G} / 2 \text{ G} = 0,565$.

Hvis tidligere inntekt hadde vært på 6 G, ville en hel uførepensjon bli 3,1 G og kompensasjonsgraden 42,5 prosent. Hvis inntekten hadde økt til 3 G (50 prosent av tidligere inntekt), ville uføregraden bli satt ned til 50 prosent og gitt en uførepensjon på 1,55 G. Reduksjonen i utbetalt uførepensjon per krone av økningen i arbeidsinntekt blir da hhv. $1,55 \text{ G} / 3 \text{ G} = 0,425$.

Dersom uføregraden revurderes, vil økning i arbeidsinntekt medføre at utbetalt uførepensjon reduseres med en prosentsats som tilsvarer den enkeltes kompensasjonsgrad.

sitter igjen med. Generelt er det slik at jo mindre tapet på å bli ufør er, det vil si jo høyere kompensasjonsgraden er, desto mindre lønner det seg å øke arbeidsinnsatsen igjen. I et system hvor kompensasjonen skal stå i samsvar med den bortfalte inntekten, vil personer som går mye ned i inntekt når de blir uføre ha mest igjen for å komme tilbake i arbeid.

Departementet har vurdert om man, for å øke lønnsomheten av økt arbeidsinnsats, bør redusere uføretrygden med en sats som er lavere enn kompensasjonsgraden. En lavere reduksjon ved økt arbeidsinnsats gir i seg selv sterkere insentiver til å jobbe. Departementet vil imidlertid peke på at en slik løsning vil gi urimelige utslag. For det første vil det da ikke bli samsvar mellom utbetalt uføretrygd og den inntekten som faktisk har falt bort. En person som har fått innvilget 100 prosent uføregrad, men som klarer å ha en arbeidsinntekt tilsvarende 50 prosent av tidligere inntekt, vil da for eksempel få en høyere samlet inntekt enn en person med lik arbeidsinntekt, men som bare har fått innvilget en 50 prosent uføregrad. For det andre kan samlet inntekt da overstige tidligere inntekt for en person som øker arbeidsinntekten etter innvilget uføretrygd. Når man får erstattet inntektstapet med en bestemt kompensasjonsgrad, mener departementet at det også er rimelig at denne erstatningen faller bort når man igjen har arbeidsinntekt. Arbeidsinntekt bør derfor etter departementets syn føre til at uføretrygden reduseres med samme prosentsats. En lavere sats ville innebære at arbeidsinntekt som ikke lenger er bortfalt, fremdeles vil bli delvis kompensert.

I tillegg til at reduksjon etter en lavere sats vil kunne oppfattes som urimelig, vil et slikt system isolert sett føre til at samlet inntekt for en som kombinerer uføretrygd med arbeidsinntekt i stor grad vil avhenge av om uføregraden er riktig fastsatt. En person som har fått fastsatt en for høy uføregrad, vil kunne ha en vesentlig høyere samlet inntekt enn en person med lik arbeidsinntekt som har fått fastsatt en riktig uføregrad. Et system der reduksjonen tilsvarer kompensasjonsgraden, har ikke slike svakheter. Dessuten vil et system med forholdsmessig (pro rata) reduksjon innebære at utbetalt uføretrygd vil utgjøre den samme andelen av en uføretrygd ved 100 prosent uføregrad som hvis man revurderer uføregraden. Reduksjon med utgangspunkt i kompensasjonsgraden vil gi tilnærmet samme resultat som hvis man revurderer, men være enklere å håndtere over tid.

Etter dagens regler kan en uførepensjon ikke graderes med kortere intervaller enn fem prosent. At økende arbeidsinntekt medfører en

reduksjon av utbetalt uføretrygd, innebærer at utbetalt uføretrygd som andel av en uføretrygd ved 100 prosent uføregrad kan utgjøre finere graderinger enn dagens nedre grense på fem prosent. Også dette vil bidra til et mer fleksibelt regelverk som i større grad enn dagens stimulerer uføre til å prøve seg i arbeid.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at økning i arbeidsinntekten skal medføre at uføretrygden reduseres med samme prosent av den overskytende inntekten som uføretrygd ved 100 prosent uføregrad utgjør av inntekt før uførhet (den enkeltes kompensasjonsgrad). Se lovforslaget § 12-14 andre ledd.

Departementet mener at det er en stor fordel for den enkelte at løpende ytelse er riktig fastsatt. En person som mottar uføretrygd og som vet at arbeidsinntekten vil stige, må derfor gi melding til Arbeids- og velferdsetaten om dette, slik at uføretrygden kan justeres. Det må være enkelt å gi en slik melding, slik at dette ikke fører til at noen som har muligheten til å arbeide, unnlater å prøve seg i arbeid. Departementet mener derfor at det må bygges opp automatiserte løsninger som legger til rette for at den enkelte enkelt skal kunne melde fra om endringer i arbeidsinntekt og som sikrer at det blir utbetalt riktig uføretrygd. Finansdepartementet sendte 4. mars 2011 på høring forslag om ny felles kommunikasjonsordning for arbeidsgiveres rapportering om ansettelser, lønn og trekk – Elektronisk dialog med arbeidsgivere (EDAG). EDAG vil være en felles innrapporteringsløsning for arbeidsgivers rapportering til skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå. Utviklingen av EDAG vil legge til rette for at det utbetalt uføretrygd enkelt skal kunne justeres ved endring i arbeidsinntekt.

Dersom innmeldte inntekter avviker fra de faktiske årlige inntekter vil for mye eller for lite utbetalt uføretrygd bli justert i et etteroppgjør. Nærmere bestemmelser om etteroppgjøret foreslås gitt i forskrift.

Se lovforslaget § 12-14 fjerde og sjette ledd.

8.6.5 Beløpsgrense

Departementet mener at uføretrygden skal erstatte inntekt som faktisk har falt bort. Uføregraden skal gi uttrykk for vedkommendes tapte inntektsevne. Prinsipielt bør reduksjonen skje fra første krone med arbeidsinntekt. Av praktiske grunner mener departementet at det likevel bør være en beløpsgrense, slik at arbeidsinntekt lavere enn beløpsgrensen ikke fører til at uføretrygden reduseres. Departementet legger avgjø-

rende vekt på at det skal lønne seg å øke arbeidsinnsatsen. For å unngå en uheldig terskeffekt, foreslår departementet at bare arbeidsinntekt utover beløpsgrensen skal føre til redusert uføretrygd. De som har høyere arbeidsinntekt enn beløpsgrensen, skal altså bare få redusert uføretrygden med utgangspunkt i den arbeidsinntekten som er høyere enn beløpsgrensen.

Det er gode insentiver til å øke arbeidsinnsatsen innenfor beløpsgrensen. Jo høyere beløpsgrensen er, jo høyere blir den samlede inntekten for en som har arbeidsinntekt innenfor grensen. Departementet mener at det ikke er rimelig at man skal kunne ha en forholdsvis høy arbeidsinntekt ved siden av en 100 prosent uføreytelse. At samlet inntekt for en person som kombinerer uføretrygd og arbeidsinntekt kan bli høy i forhold til inntekten før uførhet svekker uføreordningens legitimitet. Det kan videre framstå som urimelig at de som kan jobbe ved siden av skal komme langt bedre ut enn de som ikke har mulighet til det.

En beløpsgrense på et lavere nivå enn dagens friinntekt gjør det mindre lønnsomt enn i dag å ha en inntekt opp til friinntekten ved siden av mottak av en uføreytelse. Det at beløpsgrensen, i motsetning til dagens friinntekt, holdes utenom reduksjonen, gjør det noe mer lønnsomt enn i dagens regler å ha en arbeidsinntekt som overstiger 1 G.

Det kan være vanskelig å fastsette riktig uføregrad. To personer med lik inntektsevne kan dermed av mer tilfeldige grunner få fastsatt ulik uføregrad. Dagens friinntekt gjør at en som har fått fastsatt en uføregrad som er noe høyere enn det inntektsevnen skulle tilsi, kan få en vesentlig høyere samlet inntekt enn en med den samme inntektsevnen som har fått fastsatt en riktig uføregrad. Ventetiden på ett år før man har rett til friinntekt er ment å motvirke at noen tilpasser seg denne virkningen av friinntekten, ved å få fastsatt en for høy uføregrad. Også med en liten beløpsgrense vil det kunne bli forskjeller i samlet inntekt avhengig av om uføregraden er riktig fastsatt. En venteperiode kan imidlertid bidra til at færre forsøker seg i arbeid ved siden av uføretrygden. Dessuten er risikoen for tilpasning mindre, når beløpsgrensen er lavere enn dagens friinntekt.

Departementet mener at en beløpsgrense på 0,4 G på en god måte balanserer hensynet til at samlet inntekt ikke skal kunne bli for høy i forhold til tidligere inntekt med at reglene skal motivere til å prøve seg i arbeid. På denne bakgrunn foreslår departementet en beløpsgrense på 0,4 G (30 256 kroner) per kalenderår uten ventetid.

Personer som mottar dagens uførepensjon og har arbeidsinntekt opp til friinntekten når det nye

regelverket trer i kraft, kan komme dårligere ut ved overgang til de nye reglene. Departementet legger vekt på at overgangen fra dagens til nye regler blir forutsigbar, og at den enkelte får rimelig tid til å tilpasse seg nytt regelverk. I avsnitt 9.5 foreslås det derfor overgangsbestemmelser for personer som har rett til friinntekt når det nye regelverket trer i kraft. Disse får etter forslaget en beløpsgrense på 60 000 kroner til og med 2018.

Se lovforslaget § 12-14 første ledd.

En beløpsgrense på 0,4 G er lavere enn dagens friinntekt på 1 G. Personer som kan arbeide litt ved siden av uføretrygden kan derfor komme litt dårligere ut enn hvis friinntekten var satt høyere. Samtidig innebærer departementets forslag at mange som ikke kan arbeide ved siden av uføretrygden vil få en høyere inntekt etter skatt enn med dagens regler. Departementet mener at et system som i større grad tilgodeser personer som har mistet all sin inntektsevne innebærer en klar forbedring fra dagens system.

Særregler for enkelte grupper

Omsorgslønn og godtgjørelse for verv er inntekter som mange typisk vil ha ved siden av full jobb. Dette har vært framført som argument for at slike inntekter ikke bør føre til fradrag i uføretrygden. Omsorgslønn og godtgjørelse for verv er imidlertid pensjonsgivende inntekt på linje med annen arbeidsinntekt og inngår i grunnlaget for beregningen av uføretrygden. Uføretrygden vil dermed også erstatte bortfall av omsorgslønn og godtgjørelse for verv på lik linje med annen pensjonsgivende inntekt. Det er vanskelig å begrunne at personer med politiske verv skal ha en høyere uføretrygd enn personer med samme pensjonsgivende inntekt fra andre kilder. Prinsippet om at uføretrygden bare skal erstatte inntekt som faktisk har falt bort, bør derfor gjelde likt for alle. Det foreslås at denne typen inntekt skal likestilles med annen pensjonsgivende inntekt og føre til reduksjon av uføretrygden etter hovedregelen.

Personer som mottar uføretrygd i varig tilrettelagt arbeid (VTA), er heltidsbeskjeftiget og har en liten bonuslønn i tillegg til uføretrygden. Time-lønnen er dermed veldig lav. Departementet foreslår at dagens unntak fra de generelle reglene for denne gruppen videreføres, slik at bonuslønn fra VTA ikke fører til reduksjon av uføretrygden. Det foreslås at slike bestemmelser tas inn i forskrift.

Se lovforslaget § 12-14 sjette ledd.

8.6.6 Nedre grense for rett til uføretrygd og inntektstak

Etter dagens regler kreves det at inntektsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Departementet har i avsnitt 8.6.2 foreslått at personer som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd settes fram, kan få uføretrygd når inntektsevnen er nedsatt med minst 40 prosent. Uførepensjonen kan imidlertid i dag graderes ned til 20 prosent etter innvilgelsen dersom man har meldt fra til Arbeids- og velferdsetaten om inntektsøkning og dermed har hvilende pensjonsrett, jf. folketrygdloven § 12-11 tredje ledd.

Når det kreves at inntektsevnen skal være nedsatt med minst halvparten/40 prosent for å få innvilget uføretrygd, kan det virke rimelig at det ikke utbetales uføretrygd dersom arbeidsinntekten senere skulle overstige 50/40 prosent av tidligere inntekt. Departementet mener likevel at det er ønskelig at det skal kunne utbetales uføretrygd selv om arbeidsinntekten overstiger 50 prosent av tidligere inntekt, for på den måten å stimulere uføre til å utnytte hele arbeidsevnen sin.

Departementet mener at dagens regel om at uførepensjonen kan graderes ned til 20 prosent er resultat av en rimelig avveining mellom hensynet til å begrense inngangen til ordningen og hensynet til å stimulere uføre til å prøve seg i arbeid. Departementet foreslår i punkt 8.6.2 at uføregraden skal holdes fast ved økende arbeidsinntekt, men at utbetalingen reduseres. Departementet foreslår derfor at utbetalingen av uføretrygden skal falle bort når arbeidsinntekten overstiger 80 prosent av inntekt før uførhet. I dag kreves det at man har meldt fra om inntektsøkninger for å beholde retten til uførepensjon i tilfeller der arbeidsinntekten overstiger 50 prosent av inntekt før uførhet. Departementet foreslår at det ikke skal kreves slik melding for å beholde retten til utbetaling av uføretrygd. Se lovforslaget § 12-14 tredje ledd.

I dag kan uførepensjon og pensjonsgivende inntekt ikke overstige inntektsnivået før uførhet. Regelen praktiseres slik at friinntekten reduseres dersom uførepensjon og pensjonsgivende inntekt til sammen er høyere enn tidligere inntekt. En beløpsgrense på et lavere nivå enn dagens friinntekt gjør at denne bestemmelsen får mindre praktisk betydning. Departementet foreslår nå at denne ikke videreføres, men vil i tiden fram til ny uføretrygd innføres vurdere om det er behov for en tilsvarende bestemmelse.

8.6.7 Rett til å beholde retten til uføretrygden med opprinnelig uføregrad (hvilende rett)

Tanken bak dagens regler om hvilende pensjonsrett, se omtale i avsnitt 8.2, er at flere mottakere av uførepensjon vil prøve seg i arbeid når de ikke risikerer å få redusert uføregraden, dersom det skulle vise seg at arbeidsforsøket ikke er vellykket. Opprinnelig hadde uførepensjonister rett til hvilende pensjon i ett år. I 1997 ble denne retten utvidet til tre år og i 2006 til fem år. I Ot.prp. nr. 21 (2005–2006) begrunnet departementet utvidelsen fra tre til fem år med at det ville motivere uførepensjonister til å komme tilbake i arbeid og medvirke til at uføre ville få mer tid til å etablere seg i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten hadde observert en tendens til at uførepensjonister avsluttet arbeidsforsøk og fikk tilbake uføregraden like før utløpet av treårsperioden. I 2008 ble retten til hvilende pensjon igjen utvidet, slik at hvilende pensjon etter søknad nå kan gis med nye fem år, dvs. til sammen i inntil ti år. jf. Ot.prp. nr. 8 (2008–2009).

Departementet mener at det er viktig at den enkelte kan prøve seg i arbeid uten å miste retten til den uføregraden som er innvilget. Departementet foreslår i punkt 8.6.2 at den fastsatte uføregraden ikke skal endres hvis uføretrygden reduseres på grunn av arbeidsinntekt. At uføregraden ikke endres når uføre prøver seg i arbeid, vil gi uføre den samme tryggheten ved arbeidsforsøk som dagens ordning med hvilende pensjonsrett. Departementet foreslår ingen begrensning på hvor lenge man beholder retten til den fastsatte uføregraden for personer som fortsatt mottar uføretrygd.

Departementet ser at det prinsipielt sett kan være vanskelig å opprettholde en forutsetning om at man fortsatt er ufør etter mange år i fullt arbeid. Departementet mener derfor at den som har økt arbeidsinnsatsen slik at uføretrygden faller bort, se punkt 8.6.6, ikke lenger skal ha en ubegrenset rett til å få tilbake sin tidligere innvilgete uføregrad. Departementet foreslår at den som ønsker en fortsatt rett til å kunne få tilbake tidligere innvilget uføregrad, må melde fra om dette. Mottakere som ikke melder fra om økt arbeidsinntekt og etaten ikke har redusert ytelsen, vil ikke få informasjon om at uføretrygden har bortfalt før etaten foretar et etteroppgjør. Når det er klart at uføretrygden vil falle bort, skal etaten informere vedkommende om at den som fortsatt ønsker å ha rett til å få tilbake sin tidligere uføregrad må melde fra om dette til Arbeids- og velferdsetaten. Departementet foreslår at det i slike tilfeller, som i dag,

skal kunne innvilges en hvilende pensjonsrett i inntil fem år. Retten kan etter søknad beholdes i ytterligere fem år. Se lovforslaget § 12-9 tredje ledd.

Det forutsettes at det som i dag kan sees bort i fra at melding eller søknad ikke er gitt, dersom det foreligger tungtveiende grunner som kan forklare dette. Bestemmelsen om fravik i særlige tilfeller foreslås imidlertid ikke tatt inn i loven. Bestemmelsen om at den som har fylt 60 år når ytelsen reduseres eller faller bort beholder retten til uførepensjon til fylte 67 år, foreslås ikke videreført.

Det er særlig viktig at uføre med potensielt mange år igjen i arbeidslivet stimuleres til å prøve å komme tilbake i arbeid. Departementet foreslår derfor at personer som har fått innvilget uføretrygd med minsteytelse som ung ufør, se avsnitt 7.5, beholder retten til denne minsteytelsen selv om uføretrygden faller bort på grunn av inntekt. Se lovforslaget § 12-13 tredje ledd andre punktum.

Den som ikke (lenger) har en hvilende rett til å beholde uføretrygden med opprinnelig uføregrad, men senere får innvilget et nytt krav om uføretrygd, vil få fastsatt et nytt uføretidspunkt. Det innebærer at det fastsettes et nytt beregningsgrunnlag med utgangspunkt i det nye uføretidspunktet. I perioden hvor mottaker av uføretrygd har rett til å få tilbake tidligere fastsatt uføregrad skal utbetalt uføretrygd etter departementets forslag endres dersom arbeidsinntekten endres, men uten at det fastsettes ny uføregrad, jf. punkt 8.6.2 om uføretidspunkt. Det kan være at man etter å ha jobbet i mange år med økt arbeidsinnsats får helsetproblemer igjen og på grunn av dette må redusere arbeidsinnsatsen. Så lenge retten til opprinnelig uføregrad består, mener departementet at man i disse tilfellene ikke skal kunne få et nytt uføretidspunkt.

8.7 Oppsummering av departementets forslag om reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt

Departementet foreslår at uføretrygden skal reduseres forholdsmessig (pro rata) med arbeidsinntekt utover den inntekten som det ved innvilgelse av uføretrygden ble forutsatt at personen skulle ha tillagt 0,4 G. Departementets forslag innebærer at hovedintensjonen i dagens regler om at ubetalt ytelse skal stå i samsvar med den andelen av inntekten som har falt bort blir videreført, men uten de uheldige virkningene i dagens regelverk:

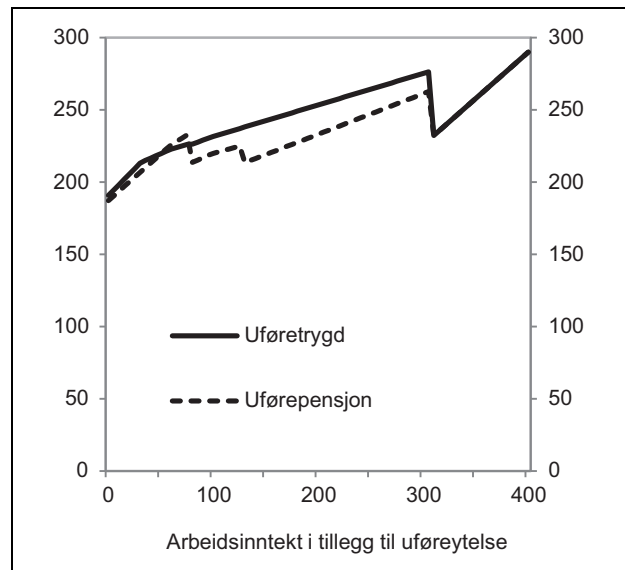
- Friinntekten erstattes av et beløp som holdes utenfor når uføretrygden reduseres som følge

- av arbeidsinntekt. Dette gjør at det alltid vil lønne seg å øke arbeidsinnsatsen.
- To personer med lik arbeidsinntekt ved siden av en uføretrygd vil komme om lag likt ut uavhengig av innvilget uføregrad.
 - Uføregraden holdes fast når arbeidsinntekten øker. Uføre kan øke sin arbeidsinnsats når anledningen byr seg uten risiko for at dette kan gi mindre trygghet i framtiden.

Personer som har en arbeidsinntekt opp til 1 G kan komme noe dårligere ut etter departementets forslag enn det de gjør i dagens system. Departementet legger likevel avgjørende vekt på at dagens system bør endres slik at det alltid vil lønne seg å øke arbeidsinnsatsen og at to personer med ulik innvilget uføregrad vil komme om lag likt ut, hvis de har den samme arbeidsinntekten ved siden av uføretrygden.

Figur 8.4 sammenligner dagens system med revurdering av uførepensjonen med departementets forslag til reduksjon av uføretrygd ved økende arbeidsinntekt. Figuren viser samlet inntekt etter skatt for en fullt ufør med tidligere jevn inntekt på 5 G.

Departementets forslag innebærer at det i motsetning til med dagens regler, alltid vil lønne seg å øke arbeidsinntekten, fram til arbeidsinntekten overstiger 80 prosent av tidligere inntekt. Departementets forslag fjerner to terskeffekter ved dagens regelverk som kan bidra til å gjøre økt arbeidsinnsats ulønnsomt for den enkelte: terskel-effekten ved dagens friinntektsgrense og terskel-



Figur 8.4 Samlet inntekt etter skatt i 1000 kroner i dagens uførepensjon og departementets forslag til ny uføretrygd. 100 prosent ufør, tidligere jevn inntekt på 386 000 kroner, skatteregler for 2011, anslag på gjennomsnittlig G i 2011=77 149 kroner.

effekten ved at retten til skattebegrensning faller bort når uføregraden reduseres under 2/3.

Departementets forslag gjør at det i noe mindre grad vil lønne seg å øke arbeidsinntekten opp til 1 G. Samtidig gjør departementets forslag om en beløpsgrense som skal holdes helt unna reduksjonen av uføretrygden, at det i større grad enn med dagens regler vil lønne seg å ha arbeidsinntekt over 1 G ved siden av uføreytelsen.

Se lovforslaget § 12-14.

Boks 8.2 Reduksjon av uføretrygd ved økende arbeidsinntekt

Reduksjonen (R) i uføretrygden når arbeidsinntekten (y) overstiger beløpsgrensen (F) og eventuell restinntektsevne på uføretidspunktet (RI) kan uttrykkes som:

$$R = \frac{U}{T}(y - RI - F), \text{ hvis } y > RI + F$$

U er en uføretrygd ved 100 prosent uføregrad, T er inntekt før uførhet og U/T er kompensasjonsgraden. Hvis man har en uføretrygd over minstenivå, har full trygdetid og har jevn inntekt før uføretidspunktet som ikke overstiger 6 G, så er $U=0,66 \cdot T$. Uføretrygden reduseres da med 66 prosent av arbeidsinntekt utover beløpsgrensen og restinntektsevnen på uføretidspunktet. Hvis

man ikke har full trygdetid, har et beregningsgrunnlag som er lavere enn inntekt før uførhet, eller har en inntekt som overstiger 6 G, vil kompensasjonsgraden være lavere enn 66 prosent. Reduksjonen i uføretrygden når arbeidsinntekten stiger, vil da bli tilsvarende lavere. Hvis man mottar minsteytelsen, eller har et beregningsgrunnlag som er høyere enn tidligere inntekt, er kompensasjonsgraden høyere enn 66 prosent og reduksjonen blir tilsvarende høyere.

I alle tilfeller vil personer som har en arbeidsinntekt på 70 prosent av tidligere inntekt pluss beløpsgrensen på 0,4 G få utbetalt 30 prosent av det de ville fått dersom de ikke hadde hatt noen arbeidsinntekt.

9 Nye uføreregler – overgangsregler

9.1 Innledning og sammendrag

Uføreforamen innebærer vesentlige endringer i reglene for uføreytelsen i folketrygden. For at Arbeids- og velferdsetaten skal ha nødvendig tid til å forberede innføringen av de nye reglene, tar departementet sikte på at lovendringene skal tre i kraft i 2015. Se nærmere omtale i avsnitt 9.2.

De nye reglene for uføretrygden i folketrygden er på mange punkter forskjellig fra dagens regler for uførepensjon, blant annet ved at:

- Det innføres et nytt beregningsprinsipp. Uføretrygd skal beregnes som en prosentandel av inntekten i en relativt kort periode rett før uføretidspunktet og skattlegges som lønn.
- Beregningen forenkles ved at sivilstand bare skal påvirke minsteytelsen i uføretrygden, mens sivilstand kan påvirke alle komponentene i dagens uførepensjon.
- Det skal ikke lenger ytes ektefelle tillegg til uføretrygden.
- Det innføres nye regler for reduksjon av uføretrygden mot arbeidsinntekt.

Innføring av nye regler for uføretrygd reiser to grunnleggende spørsmål. For det første hvem som skal omfattes av de nye reglene, og for det andre hvordan reglene skal være for de rundt 300 000 som mottar uførepensjon etter dagens regelverk.

Løsningen må sikre at hensynet til den enkeltes rettigheter ivaretas på en god og tilfredsstillende måte. Uførepensjonistene må gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg nye regler. Personer som allerede mottar uførepensjon bør heller ikke få for store endringer i sine ytelse når ordningen legges om.

Det er også i samfunnets interesse at den nye uføretrygden innføres på en enklest mulig måte. Eventuelle overgangsregler bør ikke strekke seg over for mange år, og bør være innenfor en akseptabel økonomisk ramme.

Det er ønskelig med en rask innfasing av nye regler, for å unngå å måtte ha flere parallelle beregningsregler i en lang periode. Parallelle beregningsregler er administrativt krevende og

kan skape uklarhet blant mottakerne om hvilke regler som gjelder for dem. Fordi uføreytelsen kan mottas fra fylte 18 til fylte 67 år, vil det potensielt kunne bli en meget lang periode (49 år) med parallelle beregningsregler dersom dagens uførepensjonsregler videreføres for dem som mottar uførepensjon når det nye regelverket trer i kraft.

Departementet foreslår at de nye reglene for beregning av uføretrygd bare skal gjelde fullt ut for nye mottakere, jf. punkt 9.3.5. Departementet foreslår videre at det gis overgangsregler om beregning av uføretrygd til personer som mottar uførepensjon når det nye regelverket trer i kraft. For å unngå å ha to parallelle regelverk for uføreytelsen, legger departementet opp til at ytelsen til uførepensjonistene overføres til det nye regelverket (konverteres) på en slik måte at uføreytelsen etter skatt blir på samme nivå som tidligere. Se punkt 9.3.6.

Departementet legger opp til at enkelte elementer i dagens uførepensjonsregelverk ikke skal omfattes av konverteringen, men videreføres som separate tilleggssytelser til den nye uføretrygden. Det gjelder forsørgingstillegg og de såkalte etterlattefordelene, som etter nærmere vilkår i dag gis til etterlatte uførepensjonister. Departementet legger videre opp til at konverteringen skal skje med utgangspunkt i sivilstanden på konverteringstidspunktet, og at en eventuell endring av sivilstand på et senere tidspunkt ikke skal få konsekvenser for uføretrygden til de som har en høyere ytelse enn minsteytelsen. Se punkt 9.3.6.

I avsnitt 7.8 foreslås det at det ikke skal gis forsørgingstillegg for ektefelle i ny uføretrygd. Uførepensjonister kan i dag ha et behovsprøvd ektefelle tillegg på opptil 0,5 G (37 800 kroner). For å sikre at uførepensjonister med ektefelle tillegg ikke går vesentlig ned i ytelse ved overgangen til nytt regelverk, foreslår departementet at de som mottar ektefelle tillegg når nytt regelverk trer i kraft, skal beholde dette i en overgangsperiode. Se nærmere omtale i avsnitt 9.4.

Nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt, vil kunne medføre til dels store endringer for enkelte som tidligere har hatt inntekt opp mot 1 G ved siden av uførepensjonen.

Departementet mener at det er rimelig med overgangsregler som sikrer at personer som har innrettet seg på å tjene opp mot 1 G når reglene for ny uføretrygd trer i kraft, ikke får et for brått fall i samlet inntekt. Departementet foreslår derfor at disse mottakerne i årene fra 2015 til og med 2018 skal få en beløpsgrense på 60 000 kroner for arbeidsinntekt som ikke skal føre til reduksjon av uføretrygden. Se nærmere omtale i avsnitt 9.5.

Uførepensjonister som forsørger ektefelle har i dag en høyere minstepensjon enn den ordinære minstepensjonen på 1,85 G for gifte/samboende. Departementet foreslår at uføre som forsørger ektefelle under 60 år og i dag har en minstepensjon på 2 G, skal få den ordinære minstepensjonen for gifte – som er anslått til 2,28 G – når nye regler trer i kraft. Dette vil sikre de som forsørger ektefelle under 60 år den samme minstepensjonen etter skatt som i dag dersom ektefellen ikke har inntekt. Uføre som forsørger ektefelle som er minst 60 år og hvor ektefellen har inntekt mellom 1 og 2 G, har i dag en minstepensjon på 2 G. Departementet foreslår at også disse skal få den ordinære minstepensjonen for gifte. Se nærmere omtale i avsnitt 9.6.

Uførepensjonister som forsørger ektefelle som har fylt 60 år har i dag en minstepensjon på 3 G dersom ektefellen har inntekt som ikke overstiger 1 G. Departementet legger opp til at uføre som mottar denne minstepensjonen når nytt regelverk trer i kraft, skal få videreført det samme stønadsnivået ut den perioden de har fått vedtak om ektefelle tillegg for (vedtaksperioden). Dette gir en overgangsperiode på maksimalt sju år. For å kompensere for skatteøkningen, må nivået heves for at netto ytelse skal bli om lag uendret dersom ektefellen ikke har egen inntekt. Se nærmere omtale i avsnitt 9.6.

Beregningsgrunnlaget for dagens uførepensjonister skal fastsettes én gang for alle ved overgangen til nytt regelverk. Ettersom skattereglene på ikrafttredelsestidspunktet vil ha betydning for hvordan overgangsreglene utformes, mener departementet at det vil være mest hensiktsmessig at nærmere regler om overgang til ny uføretrygd fastsettes i forskrift. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

9.2 Ikrafttredelse av nytt regelverk

Innføring av ny uføretrygd innebærer vesentlige endringer i reglene for uføreytelsen i folketrygden. For å sikre en betryggende saksbehandling, er det avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten får

tilstrekkelig tid til å forberede innføringen av de nye reglene. Det må blant annet utvikles en hensiktsmessig IKT-løsning med et egnet saksbehandlingssystem, jf. avsnitt 13.6 for nærmere omtale. Av hensyn til nødvendig tid til administrative forberedelser, foreslår departementet at den nye uføretrygden iverksettes fra den tid Kongen bestemmer og tar sikte på at dette skjer i 2015.

Det er viktig å ha klare regler for i hvilke tilfeller nye søknader skal behandles etter nytt regelverk og i hvilke tilfeller søknaden skal behandles etter reglene for (dagens) uførepensjon. Skillet mellom disse bør ikke gi muligheter for eventuelle tilpasninger fra søkeren og samtidig være administrativt enkelt. Det er dessuten ønskelig å unngå at søknader skal behandles etter dagens regelverk lenge etter at de nye reglene har trådt i kraft.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at det skal tas utgangspunkt i tidspunktet da det fattes vedtak om innvilgelse av ytelsen. De som får vedtak om uføreytelse etter at de nye reglene har trådt i kraft, vil dermed få uføretrygden fullt ut beregnet etter nye regler. De som får vedtak før de nye reglene trer i kraft, vil få beregnet uføreytelsen etter dagens uførepensjonsregelverk og deretter få uførepensjonen konvertert. Med denne løsningen vil det til enhver tid bare være ett sett av beregningsregler for uføreytelsen. Etter som tidspunktet den uføre har krav på ytelsen fra (virkningstidspunktet) normalt vil ligge noe fram i tid, vil det kunne oppstå tilfeller der vedtak fattes før reformen trer i kraft, med virkning etter at reformen trer i kraft. Dersom vedtakstidspunktet legges til grunn, betyr det at disse først skal få beregnet en uførepensjon etter dagens regelverk, og deretter få denne konvertert til nytt regelverk, før første utbetaling. Departementet foreslår derfor at hovedregelen suppleres med en regel om at alle vedtak om uføretrygd som først får virkning etter ikrafttredelsestidspunktet, skal beregnes fullt ut etter nye regler. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

9.3 Overgangen til nytt beregningsprinsipp for uføretrygden

9.3.1 Innledning

Det nye beregningsprinsippet for uføretrygden innebærer at denne skal beregnes som en prosentandel av inntekten i en relativt kort periode før uføretidspunktet og skattlegges som lønn. Nytt regelverk vil vanligvis gjelde for alle nye til-

feller, i dette tilfellet alle som blir uføre etter at det nye regelverket er trådt i kraft. Det er derimot ikke gitt at reglene også skal gjelde for dem som mottar uførepensjon beregnet etter dagens regelverk når de nye reglene trer i kraft.

Den gjennomsnittlige uføretrygden etter skatt med nye regler er anslått å være relativt lik gjennomsnittlig uførepensjon etter skatt. Likevel vil nivået på ytelsen til den enkelte kunne bli forskjellig avhengig av om den beregnes etter de nye reglene eller etter dagens uførepensjonsregelverk. Dette skyldes særlig at beregningen av de to ytelsene tar utgangspunkt i inntekten i ulike perioder. Dagens uførepensjon beregnes på grunnlag av inntekten gjennom hele yrkeskarrieren, mens ny uføretrygd beregnes på grunnlag av inntekten de tre beste av de fem siste årene før uførhet.

Et eksempel kan belyse forskjellene. En gift person som har tjent 300 000 kroner de første 30 årene i karrieren og 450 000 kroner de siste fem årene før uførhet, vil etter dagens regler for beregning av uførepensjon få en ytelse på 178 000 kroner etter skatt.¹ Dersom ytelsen beregnes som ny uføretrygd blir i dette tilfellet ytelsen høyere, nærmere bestemt 224 000 kroner etter skatt. Dersom inntektshistorikken hadde vært motsatt, dvs. at inntekten er 450 000 de første 30 årene og 300 000 de siste fem årene før uførhet, blir uførepensjonen 196 000 kroner etter skatt med dagens regelverk. Med ny uføretrygd blir ytelsen lavere, 159 000 kroner etter skatt.

9.3.2 Uførepensjonsutvalgets forslag

Uførepensjonsutvalget foreslo at det nye beregningsprinsippet for uføreytelsen skulle gjelde for personer som ble uføre etter at det nye regelverket trådte i kraft, og at de som da mottok uførepensjon skulle få videreført nivået på ytelsen sin etter skatt. For å unngå å ha to parallelle beregningsmodeller for uføreytelse i lang tid, foreslo utvalget at ytelsen til eksisterende uførepensjonister skulle overføres (konverteres) til de nye beregningsreglene på en slik måte at ytelsen etter skatt var om lag den samme som i dag. Utvalget gjorde her et unntak for de eldste årskullene, de som i sin helhet skal få alderspensjonen fra folketrygden beregnet etter dagens opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 19. Utvalget foreslo at de eldste årskullene fortsatt skulle få uførepensjon beregnet etter dagens uførepensjonsregelverk,

også personer som først ble uføre etter at det nye regelverket var trådt i kraft.

Utvalget foreslo altså at uføre som skal få alderspensjonen helt eller delvis beregnet med nye opptjeningsregler (kapittel 20 i folketrygdloven), og som mottar uførepensjon når nytt regelverk trer i kraft, rent teknisk skulle overføres (konverteres) til nye beregningsregler for uføretrygd. Dette skulle skje ved at det ble fastsatt et fiktivt beregningsgrunnlag for uføretrygden som sikret uførepensjonistene om lag samme ytelse etter skatt som tidligere. Beregningsgrunnlaget ble kalt «fiktivt» fordi det ikke skulle fastsettes på vanlig måte, men med sikte på at uførepensjonistene skulle beholde samme uføreytelse etter skatt som tidligere.

Utvalget foreslo at grunnpensjonen skulle konverteres én gang for alle og etter sivilstanden på konverteringstidspunktet.

Utvalget foreslo en felles minsteytelse for gifte og enslige i den nye uføreordningen. Den felles minsteytelsen skulle beregnes som et gjennomsnitt av de tidligere minsteytelsene til enslige og gifte. Gifte minstepensjonister som ble konvertert over til de nye beregningsreglene ville med denne løsningen kunne få en lavere ytelse enn minsteytelsen etter nye regler. Utvalget la derfor til grunn at gifte skulle få ny minsteytelse dersom de endret sivilstand.

Utvalget forutsatte at forsørgingstilleggene skulle holdes utenom konverteringen.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert Uførepensjonsutvalgets forslag om overgangsregler. De som har uttalt seg støttet i hovedsak utvalgets forslag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støttet forslaget om at eksisterende uførepensjonister skulle overføres til nye beregningsregler og beholde samme ytelse som før etter skatt. Direktoratet mente imidlertid at det enkleste rent administrativt ville være å overføre alle til ny ordning. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* syntes utvalgets vurderinger var rimelige og fornuftige. *Finansnæringens Hovedorganisasjon* og *Sparebankforeningen* støttet utvalgets forslag om objektive overgangsregler. Begge mente at en burde avvende utfallet av arbeidet med overgangsregler i ny alderspensjon før detaljene for overgangsreglene for uføreordningen ble fastsatt. *Sparebankforeningen* mente at klare og enkle regler var viktig. *Pensjonskasseforeningene* pekte på at man måtte unngå langvarig implementering og bruk av ulike regel-

¹ I beregningene er et anslag på gjennomsnittlig G for 2011 benyttet (77 149 kroner).

sett over lengre tid. *Kommunal Landspensjonskasse (KLP)* påpekte på generelt grunnlag at enkelhet måtte prioriteres og viste blant annet til at: «(...) dagens pensjons- og trygdesystem har forholdsvis høy grad av kompleksitet, noe som gjør at man bør unngå å havne i en situasjon der man i en generasjon må forvalte to svært komplekse systemer parallelt». *Arbeidsmiljøskaddes landsforening* støttet utvalgets forslag om overgangsregler.

9.3.4 Erfaringer fra liknende omlegginger i folketrygden

Den foreslåtte omleggingen av uføreytelsen har klare likhetstrekk med endringene i beregningsreglene for rehabiliterings- og attføringspengene i 2002. Før 2002 ble rehabiliterings- og attføringspenger beregnet og skattlagt som dagens uførepensjon. Fra 2002 ble disse ytelsene beregnet som 66 prosent av tidligere inntekt, og ytelsene ble skattlagt som lønn.

Fra 2002 fikk alle nye mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger beregnet ytelsen etter de nye reglene. Videre ble alle som mottok ytelsene når de nye reglene trådte i kraft, rent teknisk overført til de nye reglene. Det var imidlertid overgangsregler som sikret at trygdemottakerne fikk beholde om lag samme netto ytelsesnivå som tidligere i en viss periode. Personer som hadde rett til ytelsene før 2002 fikk fastsatt et fiktivt beregningsgrunnlag som ga om lag samme netto ytelse som de ville ha fått etter gamle regler.

Nytt regelverk for rehabiliterings- og attføringspenger ble faset inn fra 2002. Det synes å ha vært liten uro om reglene og det var få klagesaker. Rehabiliterings- og attføringspenger er ytelser de fleste hadde i kortere perioder, og endringene hadde derfor ikke like stor betydning for samlet livsinntekt som en omlegging av uføreytelsen vil ha.

9.3.5 Departementets vurdering og forslag

Alle nye uføre skal omfattes av nye beregningsregler

Nytt regelverk blir vanligvis gjort gjeldende for alle nye tilfeller. I denne sammenhengen vil det si alle som blir uføre etter at det nye regelverket er trådt i kraft. Uførepensjonsutvalget foreslo at de eldste årskullene skulle få beholde dagens uførepensjonsordning, selv om de ble uføre etter at de nye beregningsreglene var trådt i kraft. Forslaget må ses i sammenheng med at utvalget også foreslo at dagens uførepensjonsordning skulle videre-

føres for uførepensjonister i disse årskullene. Siden departementet går inn for en annen løsning for uførepensjonister i disse årskullene, se nedenfor, legger departementet opp til at alle som blir uføre etter at det nye regelverket er trådt i kraft skal få uføreytelsen beregnet etter nye regler. Departementet legger særlig vekt på høringsuttalelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som skal forvalte regelverket, og som mener det vil være administrativt enklest dersom alle nye tilfeller blir omfattet av de nye beregningsreglene.

Personer som mottar uførepensjon beholder netto uføreytelse, men ytelsen overføres til nye beregningsregler

Departementet mener at de nye beregningsreglene gir et bedre system for utmåling av uføreytelsen enn dagens regler. Det kan tilsi at også dagens uførepensjonister bør få beregnet uføreytelsen etter de nye reglene, slik at alle uføre får beregnet ytelsen på samme måte. En konsekvens ville imidlertid være at en del av dagens uførepensjonister ville få en lavere ytelse etter skatt enn tidligere, dvs. lavere enn det mottakeren hadde innrettet seg etter. Dette vil ikke være i tråd med behovet for forutsigbarhet for mottakeren. Departementet mener derfor at det ikke er ønskelig at de som mottar uførepensjon skal få beregnet uføreytelsen sin fullt ut etter nye regler.

En mulig løsning kunne være å gi et tillegg til de som kommer dårligere ut med de nye reglene, et tillegg som sikret alle minst like høy ytelse etter skatt som tidligere (garantitillegg). Tillegget kan reduseres over tid, slik at mottakerne gradvis kommer over på nye regler. Departementet mener at denne løsningen heller ikke er hensiktsmessig, blant annet fordi den innebærer betydelige merutgifter, som følge av at mange ville komme bedre ut med de nye reglene. I tillegg kunne en del av dem med garantitillegg få en svak inntektsutvikling i mange år.

Hensynet til forutsigbarhet for den enkelte kan isolert sett tilsi at de som mottar uførepensjon får beholde denne uendret fram til de går over på alderspensjon. En slik løsning ville imidlertid føre til at to like gamle personer med lik inntektshistorie ville få ulik ytelse dersom de blir uføre henholdsvis før og etter at de nye beregningsreglene trer i kraft. Det er ikke åpenbart at dette vil oppfattes som rimelig. Det kan skape misnøye både blant mottakere av dagens uførepensjon, som kan oppleve at nye regler ville gitt dem høyere ytelse, og blant nye mottakere, som kan se at de får mindre enn de ville fått med dagens regler. En løsning

med to ulike regelverk ville også være administrativt krevende, ved at en måtte videreføre parallelle beregningsregler og egne skatteregler for uførepensjonister i svært lang tid. Dette vil kunne skape usikkerhet blant mottakerne om hvilke regler som gjelder for dem.

Departementet mener at det er en bedre løsning å overføre (konvertere) ytelsen til dagens uførepensjonister til det nye regelverket på en slik måte at ytelsen etter skatt er på samme nivå som tidligere. Konverteringen foreslås gjennomført ved at det fastsettes et fiktivt beregningsgrunnlag for uføreytelsen, slik at den enkelte uførepensjonist får rent teknisk beregnet uføreytelsen etter nye regler. I realiteten vil imidlertid de uføre beholde en ytelse som er på samme nivå som tidligere etter skatt. En slik løsning vil innebære at to personer som er født i samme år og som har lik inntektshistorikk vil kunne få ulik uføreytelse etter skatt, avhengig av om ytelsen opprinnelig ble beregnet etter gamle eller nye regler. Departementet mener imidlertid at et slikt system vil være vesentlig enklere administrativt enn å videreføre dagens uførepensjonsordning for eksisterende mottakere. Løsningen ble foreslått av Uførepensjonsutvalget, og den svarer til den løsningen som ble valgt ved den tilsvarende omleggingen av beregningsreglene for attførings- og rehabiliteringspenger i 2002. Løsningen likner også på den som ble benyttet ved omleggingen av den svenske uføreordningen i 2003.

Departementet har vurdert Uførepensjonsutvalgets forslag om at de eldste årskullene skal få beholde dagens uførepensjonsordning, altså ikke overføres til nye beregningsregler. En slik løsning ville redusere antall personer som ble omfattet av reformen og dermed gi større forutsigbarhet for de eldste. Det ville imidlertid også innebære en periode på flere år med to parallelle beregningsmodeller for uføreytelsen og at de midlertidige skattereglene for uførepensjonister som ble innført fra 2011 måtte videreføres i denne perioden. Løsningen ville innebære at personer i de eldste årskullene som ble uføre før og etter reformen, ville få beregnet uføreytelsen sin etter ulike regler og at skattereglene for uføre ville avhenge av hvilken beregningsmodell som ble benyttet.

Uansett hvilken løsning som velges for de eldste årskullene, vil disse få endret både bruttoytelsen fra folketrygden og ytelsen etter skatt når de går over på alderspensjon. Uførepensjonister har, som nevnt, fra 2011 fått andre skatteregler enn alderspensjonister. Departementet foreslår dessuten i kapittel 11 at alderspensjonen til tidligere uføre delvis skal skjermes for virkningene av leve-

aldersjustering fram til 2018. Dette innebærer at uføre som får alderspensjonen beregnet fullt ut etter dagens opptjeningsmodell uansett vil få endringer i netto ytelse ved overgang fra uføre til alderspensjon.

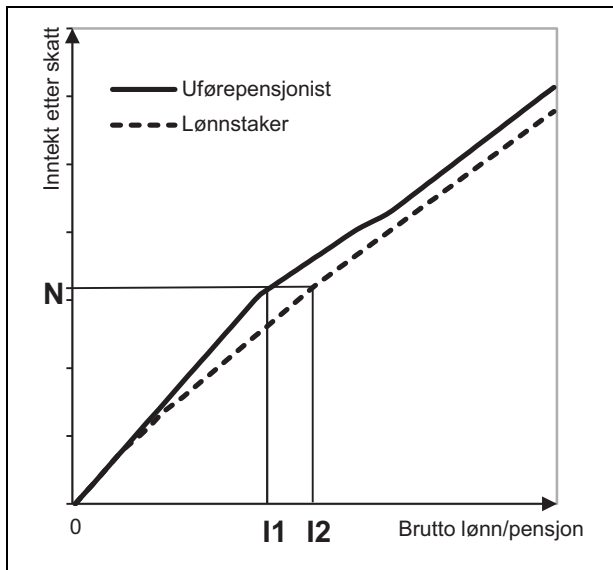
På denne bakgrunnen foreslår departementet at ytelsen til alle uførepensjonistene – også de eldste – skal overføres (konverteres) til nye beregningsregler. Dette er også administrativt klart enklest. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

9.3.6 Nærmere om overføringen av ytelsen til dagens uførepensjonister til nytt regelverk

Hovedprinsipp for overføringen (konverteringen) av ytelsen til dagens uførepensjonister til nytt regelverk

Ytelsen til personer som mottar uførepensjon når de nye reglene trer i kraft skal overføres til beregningsreglene for uføretrygd. Departementet foreslår at overføringen (konverteringen) skal gjennomføres ved at uførepensjonistene får fastsatt et fiktivt beregningsgrunnlag som den nye uføretrygden skal beregnes ut fra, og at nærmere regler om fastsettingen av beregningsgrunnlaget gis i forskrift. Departementet legger til grunn at uføreytelsen etter skatt skal påvirkes minst mulig av omleggingen. Det fiktive beregningsgrunnlaget skal derfor tilsvare det beregningsgrunnlaget man må ha etter nye regler for å få utbetalt samme netto ytelse som i dag. Personer som får uførepensjonen konvertert, vil dermed ikke få fastsatt beregningsgrunnlaget for uføretrygden etter det nye regelverket. Forskjellen mellom beregningsgrunnlaget for dagens og nye uføre er at beregningsgrunnlaget for nye uføre vil være gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de siste fem årene før uførhet, mens beregningsgrunnlaget for dagens uførepensjonister vil være avledet av reglene for dagens uførepensjon. Dette innebærer at det fiktive beregningsgrunnlaget for dagens uførepensjonister vil kunne avhenge av den uføres inntekt gjennom hele yrkeskarrieren.

Siden det er en entydig sammenheng mellom inntekt og skatt, er det i prinsippet mulig å fastsette det fiktive beregningsgrunnlaget slik at den enkelte sikres nøyaktig like høy inntekt etter skatt med ny uføretrygd og skattlegging som lønn, som med dagens uførepensjon og skattlegging som uførepensjonist, jf. figur 9.1. Linjene i figuren viser inntekten etter skatt for en uførepensjonist (heltrukket linje) og for en lønnskaker (stiplet linje). Linjen for uførepensjonisten ligger øverst, fordi



Figur 9.1 Prinsippskisse av konverteringen. Inn-tekst etter skatt for uførepensjonist og lønnstaker.

uførepensjonister har lavere gjennomsnittsskatt på alle inntektsnivåer enn lønnstakere. En uførepensjonist har derfor høyere inntekt etter skatt enn en lønnstaker med samme bruttolønn.

Figuren illustrerer at en uførepensjonist med brutto uførepensjon lik I1, vil ha en inntekt etter skatt lik N. For at en lønnstaker skal ha like høy inntekt etter skatt, må brutto lønn være høyere, lik I2. En uførepensjonist med uførepensjon lik I1, må derfor ha en uføretrygd lik I2 dersom uføretrygden skattlegges som lønn og den uføre skal ha like høy inntekt etter skatt som tidligere. Til ethvert nivå på uførepensjon før skatt, er det mulig å finne et nivå på ny uføretrygd før skatt som gir like høy inntekt etter skatt som den uførepensjonen gir.

Uføretrygden skal fastsettes til 66 prosent av beregningsgrunnlaget. For uførepensjonister som

skal få ytelsen konvertert til nye beregningsregler, kan en derfor først beregne hvor høy brutto uføretrygd må være, gitt skattereglene på konverteringstidspunktet. Deretter kan det fiktive beregningsgrunnlaget fastsettes ved å dele beregnet brutto uføretrygd på 66 prosent. Dersom brutto uføretrygd for eksempel er 211 200 kroner, blir det fiktive beregningsgrunnlaget ($211\,200 / 0,66 =$) 320 000 kroner. Tabell 9.1 viser eksempler på hva brutto uføretrygd og det fiktive beregningsgrunnlaget vil bli for ulike nivåer på brutto uførepensjon, gitt skattereglene for 2011. Selv om brutto uførepensjon og uføretrygd er ulike, vil netto uførepensjon og uføretrygd bli den samme, jf. kolonnen lengst til høyre i tabellen.

I figur 9.1 og tabell 9.1 er det forutsatt at uføre ikke har andre inntekter enn uføreytelsen, og ikke har andre fradrag enn standardfradrag. Departementet mener dette også bør legges til grunn ved konverteringen. Dette vil sikre at personer med lik uførepensjon i dag, får lik uføretrygd etter konverteringen. Personer med andre inntekter enn uføreytelsen og/eller andre fradrag enn standardfradrag, vil kunne få en noe høyere eller lavere inntekt etter skatt enn tidligere som følge av at ytelsen blir skattlagt som lønn.

Konverteringen vil skje med utgangspunkt i skattereglene på konverteringstidspunktet, og endelige regler for konverteringen kan først fastsettes når disse skattereglene er kjent. Departementet vil arbeide videre med konkretiseringen av reglene for konverteringen. Siktemålet er at endringen etter skatt for den enkelte skal bli så liten som mulig. Alle som mottar full uførepensjon og ikke har andre inntekter eller fradrag utover standardfradrag, skal få konvertert uførepensjonen til de nye beregningsreglene på en slik måte at den enkelte får en uføreytelse etter skatt som er på samme nivå som dagens uførepensjon. Andre – inkludert de som har gradert uførepensjon – skal

Tabell 9.1 Eksempler på hva brutto uføretrygd og fiktivt beregningsgrunnlag blir for en enslig for ulike nivåer på dagens uførepensjon. Skatteregler for 2011

Brutto uførepensjon	Brutto uføretrygd	Fiktivt beregningsgrunnlag	Netto uførepensjon/uføretrygd
180 000	215 047	325 829	171 310
200 000	233 520	353 819	183 170
220 000	251 994	381 809	195 030
240 000	270 467	409 799	206 890
260 000	284 957	431 753	216 192

få tilnærmet samme uføreytelse etter skatt som tidligere. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

Hvordan ulike elementer i dagens uførepensjon skal behandles i konverteringen

Dagens uførepensjon består av grunn- og tilleggs-pensjon, og eventuelt særtillegg. I tillegg er det behovsprøvde forsørgingstillegg for ektefelle og barn. Departementet tar sikte på – med enkelte unntak som omtales under – at det som skal være grunnlaget for å fastsette det fiktive beregningsgrunnlaget er egenopptjent grunn- og tilleggs-pensjon. Eventuelle forsørgingstillegg og et eventuelt særtillegg holdes altså utenom konverteringen.

Dersom forsørgingstillegg hadde inngått i det fiktive beregningsgrunnlaget, ville dette påvirket det varige nivået på uføretrygden. Det går fram av avsnitt 9.4 at departementet legger opp til å gi overgangsregler for personer som mottar ektefelletillegg når det nye regelverket trer i kraft. Ektefelletillegg forandres også over tid dersom det skjer endringer i den uføres eller ektefellens inntekt. Barnetillegget videreføres i ny uføretrygd. Barnetilleggene forandres over tid som følge av at antall barn under 18 år og/eller inntektene endres. På denne bakgrunn mener departementet at forsørgingstilleggene bør holdes utenom konverteringen og gis som separate tillegg. Dette er i tråd med Uførepensjonsutvalgets forslag.

Som nevnt over, vil grunn- og tilleggs-pensjon bli omregnet til et fiktivt beregningsgrunnlag for den nye uføretrygden. For personer som i dag mottar særtillegg (minstepensjonister), vil 66 prosent av det fiktive beregningsgrunnlaget gi en lavere ytelse enn i dag, siden særtillegget ikke inngår i omregningen. Dagens minstepensjonister vil imidlertid også være omfattet av de nye minste-satsene for uføretrygd, og personer som i dag mottar særtillegg vil motta den nye minste-ytelsen. Det vil derfor ikke ha konsekvenser for ytelses-nivået for den enkelte at særtillegget holdes utenfor konverteringen.

Uførepensjonen til gjenlevende ektefeller kan i dag være påvirket av pensjonsopptjeningen til den tidligere ektefellen. Grunnpensjonen kan være påvirket av ektefellens trygdetid, mens tilleggs-pensjonen kan være påvirket av ektefellens tilleggs-pensjon. Se punkt 7.3.5 for nærmere omtale av disse såkalte «etterlattefordelene» som kan utgjøre relativt store beløp for den enkelte. Dersom «etterlattefordelene» skulle inngå i det fiktive beregningsgrunnlaget, ville det påvirke det varige nivået for uføretrygden for personer som ved kon-

verteringen mottar «etterlattefordeler». I dag faller disse fordelene bort dersom uførepensjonisten får ny ektefelle/samboer. Departementet tar derfor sikte på at etterlattefordelene skal holdes utenom konverteringen og videreføres som et eget tillegg til uføretrygden.

I ny uføretrygd gis det ikke «etterlatteforde-ler», se departementets forslag i avsnitt 7.8. Folke-trygden har i dag en etterlattepensjonsordning som gir pensjon fram til den etterlatte går over på alderspensjon. Dersom den etterlatte blir ufør før fylte 67 år, omregnes pensjonen til en uførepensjon med etterlattefordeler. Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvordan den framtidige etterlatte-pensjonen skal utformes, eller om uføre skal kunne få etterlattepensjon helt eller delvis ved siden av uføretrygden. Etterlattepensjon og «etterlattefordeler» for personer som har fått uføreytelsen konvertert, skal vurderes i det videre arbeidet med etterlattepensjonen.

Departementet foreslår i kapittel 7 at det bare er minste-ytelsen i ny uføretrygd som skal avhenge av sivilstand. For uføre med høyere ufø-etrygd enn minste-ytelsen, skal uføretrygden altså være uavhengig av sivilstanden. I dagens ufø-epensjonsordning er grunnpensjonen til enslige 1 G, mens gifte/samboende har en grunnpensjon på 0,85 G. Enslige har altså en grunnpensjon som er 0,15 G (11 300 kroner) høyere enn gifte, og derfor normalt en høyere uførepensjon enn de ville hatt som gifte. Uførepensjonen vil vanligvis endres ved endringer i sivilstand.

Uførepensjonsutvalget foreslo at konverteringen av uførepensjonen skulle skje med utgangspunkt i sivilstanden på konverteringstidspunktet, og at senere endringer i sivilstand ikke skulle påvirke uføreytelsen. Enslige som gifter seg etter konverteringen vil da ikke få redusert uføretrygd, mens gifte som blir enslige ikke vil få økt ufø-etrygd. Dersom en skulle videreføre gradering av uføretrygden med sivilstand for dem som får ufø-epensjonen konvertert, måtte dette videreføres i nær 50 år. Av administrative hensyn og med hen-syn til at regelverket ikke skal være for kom-plekst, legger departementet opp til at konverte-lingen skal skje med utgangspunkt i sivilstanden på konverteringstidspunktet. Eventuelle endrin-ger i sivilstand etter konverteringen skal ikke få betydning for uføretrygden for dem som har en høyere ytelse enn minste-ytelsen. Ingen av høringsinstansene hadde vesentlige innvendinger til Uførepensjonsutvalgets forslag.

Personer som forsørger ektefelle har i dag en høyere minste-ytelse enn andre gifte/samboende. For disse legger departementet opp til at forhøyet

sært tillegg og grunnpensjon holdes utenom konverteringen. Overgangsregler for dette er omtalt i avsnitt 9.6.

Fullt sært tillegg gis til personer uten rett til tilleggspensjon. I dagens uførepensjonsordning er ordinært sært tillegg 1 G både for enslige og gifte/samboende. Pensjonister som er gift med en pensjonist som har høyere tilleggspensjon enn 1 G, har imidlertid et lavere sært tillegg enn 1 G. Summen av ektefellenes sært tillegg og tilleggspensjon skal ikke være lavere enn 2 G, jf. omtale i avsnitt 7.4. Det er en minstesats for sært tillegget til denne gruppen på 0,74 G, og sært tillegget kan dermed variere fra 0,74 til 1 G (glidende sært tillegg), avhengig av størrelsen på ektefellenes tilleggspensjon. Minstepensjonen kan derfor variere fra 1,59 til 1,85 G.

Departementet foreslår i avsnitt 7.4 at ny uføretrygd bare skal ha én minsteytelse for gifte. Departementet vil komme tilbake til regler for minsteytelsen til dem som i dag som har minstesatsen for sært tillegget når de konkrete konverteringsreglene presenteres. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

Omleggingen av uføreytelsen i folketrygden gjør at også ytelsen til unge uføre må legges om. I dag får unge uføre medregnet minst 3,50 framtidige pensjonspoeng for hvert år ved beregning av uførepensjonen (tilsvarende en inntekt på 4,5 G). I avsnitt 7.5 foreslår departementet at unge uføre skal få en egen minsteytelse i uføretrygden, som sikrer unge uføre like høy ytelse etter skatt som i dag, dvs. med den garanterte opptjeningen. Unge uføre som har hatt inntekt over 4,5 G tidligere i yrkeslivet, kan med dagens beregningsregler få en høyere ytelse enn den som følger av den garanterte opptjeningen. Departementet legger derfor opp til at uførepensjonen til unge uføre skal konverteres til nye beregningsregler på vanlig måte. Dette innebærer at de som eventuelt har en høyere ytelse etter skatt enn den nye minsteytelsen til unge uføre, får beholde denne.

9.4 Avvikling av ektefelletillegget til uførepensjonen

9.4.1 Innledning

Departementet foreslår under punkt 7.8.5 at det ikke skal gis ektefelletillegg til ny uføretrygd.

Uførepensjonister som forsørger ektefelle kan i dag ha krav på et ektefelletillegg. Fullt tillegg utgjør 0,5 G (37 800 kroner) og er behovsprøvd mot uførepensjonistens og ektefelles/samboers inntekt. Ved utgangen av juni 2010 mottok om lag

2500 uførepensjonister ektefelletillegg, og i 2009 ble det utbetalt 84 mill. kroner i ektefelletillegg. Andelen som mottar ektefelletillegg har gått relativt mye ned de siste årene. Dersom nedgangen fortsetter i samme tempo, vil det ved inngangen til 2015 bare være om lag 1 700 uførepensjonister som mottar ektefelletillegg.

9.4.2 Uførepensjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget la til grunn at ektefelletillegget skulle videreføres for eksisterende uførepensjonister og foreslo dermed ikke overgangsregler. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* skrev i sin høringsuttalelse at overgangsregler for forsørgingstilleggene burde vurderes nærmere. *KS* sa i sin høringsuttalelse at endringer som bortfall av ektefelletillegget burde gjennomføres via hensiktsmessige overgangsordninger.

9.4.3 Departementets vurdering og forslag

Det skal være overgangsregler for ektefelletillegget

Begrunnelsen for at det ikke skal være ektefelletillegg til ny uføretrygd, er også relevant for løpende tilfeller. Det kan oppfattes som urimelig dersom uføre i lang tid blir behandlet ulikt mht. ektefelletillegg, avhengig av om de forsørget ektefellen før eller etter at nytt regelverk ble innført. For dem som har ektefelletillegg når de nye reglene trer i kraft, vil imidlertid bortfall av tillegget kunne innebære et plutselig og betydelig fall i samlet ytelse, på inntil 37 800 kroner brutto pr. år. Departementet foreslår derfor at det gis overgangsregler i forskrift som sikrer at mottakerne ikke går vesentlig ned i ytelse ved overgangen til nytt regelverk.

Vedtaket om ektefelletillegg gis for en begrenset periode. For mottakere av uførepensjon som forsørger ektefelle under 60 år, er varigheten på vedtaket om ektefelletillegg normalt 1–2 år. I disse tilfellene fungerer ektefelletillegget primært som en tilleggsytelse i en overgangsperiode fram til ektefellen skaffer seg egen inntekt. Dersom den forsørgede ektefellen er over 60 år, gis ektefelletillegget normalt for en lengre periode, ofte fram til ektefellen fyller 67 år, dvs. maksimalt sju år. Departementet foreslår at de som mottar ektefelletillegg når nytt regelverk trer i kraft, skal beholde dette i tråd med dagens praksis. Det innebærer at uførepensjonister som mottar ektefelletillegg beholder dette ut vedtaksperioden, men maksimalt i ti år etter at nytt regelverk trer i kraft. Det

skal ikke fattes nye vedtak om ektefelle tillegg etter at nytt regelverk trer i kraft.

Departementet legger videre opp til at ektefelle tillegg, som i dag, skal falle bort dersom ektefellen blir selvforsørget, eller dør, og dersom ekteparet skilles. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

Nærmere om nivået for ektefelle tillegg og beløpsgrensen ved behovsprøving av ektefelle tillegg

Skattereglene for dagens uførepensjonister fører til at uføre med lav inntekt ikke betaler skatt av ektefelle tillegg. Nye skatteregler innebærer at tillegg skal skatlegges som lønn. Med skattereglene som gjelder for lønsmottakere i 2011, kan dette gi om lag 13 000 kroner lavere utbetaling etter skatt enn med dagens skatteregler for uførepensjonister. Dersom ektefelle tillegg skal kompenseres for skatteendringen, må tillegg økes til om lag 58 000 kroner, dvs. nær 0,78 G. Alternativt kan ektefelle tillegg gjøres skattefritt, slik det ble gjort for personer som ved inngangen til 2011 mottok ektefelle tillegg til alderspensjon eller AFP.

Ektefelle tillegg behøvsprøves mot inntekt over en beløpsgrense, også mot selve uføreytelsen. Når uføreytelsen økes før skatt, må beløpsgrensen økes for å unngå at behovsprøvingen blir strengere enn tidligere. Departementet mener reglene må gi rom for at personer som forsørger ektefelle og som er minstepensjonister fortsatt skal få fullt ektefelle tillegg.

Departementet mener at fastsettingen av beløpsgrensen må ses i sammenheng med reglene for ektefelle tillegg og skattereglene. Departementet foreslår derfor at det fastsettes nærmere regler i forskrift som sikrer at de som mottar ektefelle tillegg sikres om lag samme ytelse etter skatt som i dag. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

9.5 Innføring av nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt

9.5.1 Innledning

I kapittel 8 foreslår departementet innføring av nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt. Det foreslås blant annet at arbeidsinntekt lavere enn en beløpsgrense på 40 prosent av grunnbeløpet (0,4 G) ikke skal føre til at uføretrygden reduseres og at beløpsgrensen skal holdes utenfor reduksjonen dersom arbeidsinntekten er over 0,4 G. Uførepensjonsutvalget drøftet ikke

overgangsregler for innføring av nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt.

9.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet legger vekt på at overgangen fra dagens regler til nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt skal være forutsigbar, og at den enkelte får rimelig tid til å tilpasse seg nytt regelverk. Samtidig bør overgangsreglene av administrative grunner være enklest mulig, og overgangsperioden bør ikke være for lang.

En beløpsgrense på 0,4 G (30 256 kroner pr. 1. mai 2010) er lavere enn dagens friinntekt på 1 G (75 641 kroner pr. 1. mai 2010). Mange uføre er «tilvent» dagens friinntekt. For å skjerme disse, har departementet vurdert om dagens uførepensjonister bør få beholde dagens friinntekt på 1 G fram til de går over på alderspensjon. Dette ville imidlertid innebære videreføring også av de øvrige reglene knyttet til friinntekten dvs. venteåret, revurdering av uføregrad og begrensningen på hvor stor summen av arbeidsinntekt og uføreytelse kan være. Mange av de forenklingene og forbedringene som er foreslått i den nye uføreordningen, ville da bare gjelde for nye uføre. For eksempel ville en i så fall opprettholde regelen som fører til at man risikerer å tape penger på å øke arbeidsinnsatsen hvis dette bringer arbeidsinntekten noe over friinntekten (terskeeffekt). Løsningen er også administrativt svært krevende.

Det legges opp til et prinsipielt nytt system for reduksjon av uføreytelsen mot arbeidsinntekt. En beløpsgrense uten terskeeffekt er noe annet enn en friinntekt med terskeeffekt. Dersom friinntekten gjøres om til en beløpsgrense, vil en også ta bort terskeeffekten for dagens uførepensjonister. Det forutsetter imidlertid at beløpet reduseres.

Departementet foreslår at personer som mottar uførepensjon når det nye regelverket trer i kraft skal ha en beløpsgrense på 60 000 kroner. Dette vil ivareta hensynet til at en del av mottakerne har innrettet seg etter at de skal kunne ha en viss inntekt ved siden av uføreytelsen uten at det fører til reduksjon av uføreytelsen. Forslaget innebærer at fordelene med det nye systemet for reduksjon av ytelse pga. arbeidsinntekt kan gjøres gjeldende for alle mottakere av uføretrygd.

Uførepensjon kan gis fra fylte 18 år. En varig særordning fram til overgangen til alderspensjon ved fylte 67 år, vil derfor potensielt måtte videreføres i nær 50 år. Departementet ser at det både av administrative hensyn og i forhold til likebehandlingsprinsippet kan være problematisk å ha parallelle regelverk over lang tid. I overgangsperioden

vil uføre få ulik reduksjon av uføretrygden mot arbeidsinntekt avhengig av om de ble uføre før eller etter nytt regelverk trådte i kraft. Departementet foreslår derfor at overgangperioden skal vare til og med 2018.

Se Lovforslaget § 12-14 første ledd.

9.6 Nye minsteytelser til uføre som forsørger ektefelle

Uførepensjonister som forsørger ektefelle som ikke er pensjonist, har i dag en høyere minstepensjon enn den ordinære satsen på 1,85 G. Dersom ektefellen er under 60 år og har en inntekt under 2 G, er minstepensjonen 2 G. Dersom ektefellen har fylt 60 år og har en inntekt mellom 1 og 2 G, er minstepensjonen 2 G. Dersom ektefellens inntekt ikke overstiger 1 G, er minstepensjonen 3 G. I boks 7.1 i kapittel 7 gis en oversikt over de ulike minstepensjonssatsene for dagens uførepensjonister.

En uførepensjonist som forsørger ektefelle som er under 60 år og som har en inntekt under 2 G, har altså i dag en minsteytelse på 2 G (151 300 kroner). Ved utgangen av juni 2010 mottok 456 uføre denne minsteytelsen. Dersom disse skal kompenseres for at uføretrygden skal skattelegges som lønn, må brutto minsteytelse gitt skattereglene for 2011, økes til 2,27 G dersom ektefellen ikke har inntekt. Den ordinære satsen for gifte/samboende er foreslått satt til 2,28 G, jf. avsnitt 7.4. Det er derfor ikke lenger behov for en særskilt minsteytelse for uføre som forsørger ektefelle, som er under 60 år. Uføre som forsørger ektefelle liknes i skatteklasser 2. De har dobbelt så stort personfradrag enn uføre som liknes i skatteklasser 1. Dersom ektefellen har inntekt over 0,25 G, kan likevel samlet netto inntekt for husholdningen bli noe lavere enn i dag som følge av nye skatteregler. I de fleste tilfeller vil endring i netto inntekt være svært beskjeden. I de få tilfellene der forsørget ektefelle i dag har en inntekt opp mot 1 G, vil husholdningen kunne få opp mot 18 000 kroner lavere netto inntekt enn i dag. I husholdninger der ektefellen i dag har en inntekt mellom 1 G og 2 G, vil årlig netto inntekt for husholdningen bli om lag 7 000 kroner lavere enn med dagens skatteregler.

En uførepensjonist som forsørger ektefelle som er minst 60 år og har en inntekt mellom 1 og 2 G har i dag også en minsteytelse på 2 G (151 300 kroner). Departementet foreslår at den ordinære satsen for gifte/samboende på 2,28 G også skal gjelde for denne gruppen.

En uførepensjonist som forsørger ektefelle som er minst 60 år og hvor ektefellen har en inntekt som ikke overstiger 1 G, har i dag en minstepensjon på 3 G (226 900 kroner), altså 1,15 G mer enn den ordinære minstepensjonen til gifte. Ved utgangen av juni 2010 mottok 323 uførepensjonister denne minsteytelsen. Dersom disse skulle omfattes av den nye ordinære satsen for gifte på 2,28 G, ville det innebære en betydelig reduksjon i ytelsen etter skatt.

Departementet foreslår derfor at uføre som mottar minsteytelsen på 3 G når nytt regelverk trer i kraft, får ny uføretrygd beregnet etter en egen sats som sikrer at netto ytelse blir om lag som i dag. Med skattereglene for 2011, må minsteytelsen økes fra 3 til 3,76 G (fra 226 900 til 284 400 kroner) for at utbetalt minsteytelse etter skatt skal være som i dag dersom ektefellen ikke har inntekt. Departementet foreslår at nærmere regler fastsettes i forskrift, og at uføretrygden utbetales med dette nivået ut den perioden de har fått vedtak om ektefelle tillegg (vedtaksperioden). Dette vil maksimalt være sju år, fordi ektefellen da vil fylle 67 år og gå over på alderspensjon. Dersom ektefellen har inntekt over 0,25 G, kan samlet netto inntekt for husholdningen bli noe lavere enn i dag som følge av nye skatteregler. I de fleste tilfeller vil endring i netto inntekt være svært beskjeden. I de få tilfellene der forsørget ektefelle i dag har en inntekt opp mot 1 G, vil husholdningen kunne få opp mot 17 000 kroner lavere i netto inntekt enn i dag.

9.7 Tilpasning av reglene for utbetaling av uføretrygd i utlandet

I avsnitt 7.10 foreslår departementet en tilpassing av dagens eksportregler til ny uføretrygd. Til den som har mindre enn 20 års botid, foreslås det at uføretrygden skal ytes på grunnlag av beregningsgrunnlaget etter § 12-11, men slik at det tas hensyn til inntekter i en lengre periode enn beregningsperioden. Dagens uførepensjonister, som skal få omregnet pensjonen til ny uføretrygd, får fastsatt et fiktivt beregningsgrunnlag som ikke følger av § 12-11. Departementet foreslår derfor at det gis egne regler i forskrift om hvordan forslaget i § 12-3 skal tilpasses dagens uførepensjonister.

For personer som allerede bor i utlandet og har fått sin uførepensjon omregnet i henhold til dagens regler, legger departementet til grunn at de nye reglene ikke skal innebære endringer av betydning i utbetalt ytelse. Se forslaget til overgangsregler i lovforslaget del II.

10 Alderspensjon til uføre

10.1 Innledning og sammendrag

Som et ledd i pensjonsreformen er det gjort store endringer i folketrygdens alderspensjon fra 1. januar 2011. Det er åpnet for fleksibelt uttak av hel eller delvis pensjon fra 62 år. Det er innført nøytrale uttaksregler, som innebærer at årlig pensjon øker jo senere pensjonen tas ut. Det er også innført såkalt levealdersjustering, som innebærer at når levealderen øker, må man jobbe noe lenger for å få like høy pensjon som tidligere årskull. Pensjon under utbetaling skal reguleres noe lavere enn den generelle lønnsutviklingen i samfunnet. Samtidig er det innført nye opptjeningsregler for alderspensjon i folketrygden. På grunn av det nye regelverket for alderspensjon må det gjøres nødvendige tilpasninger i alderspensjonen til personer som har mottatt den nye uføretrygden som er foreslått i kapittel 7.

De nye reglene for opptjening av alderspensjon i folketrygden er utformet slik at alle år med pensjongivende inntekt i alderen 13 til 75 år medregnes ved utmåling av pensjonen. Den enkelte bygger hvert år opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjongivende inntekt opp til 7,1 G, som akkumuleres til en pensjonsbeholdning. Årlig pensjon framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak skal reflektere forventet antall gjenstående leveår som pensjonist. Dermed vil årlig pensjon øke jo senere pensjonen tas ut. Mellom 62 og 75 år kan den enkelte selv, med visse begrensninger, velge tidspunkt for uttak av pensjon og om pensjonen skal tas ut helt eller delvis (fleksibelt uttak).

De nye reglene for opptjening av alderspensjon i folketrygden fases gradvis inn for årskullene 1954 til 1962 og gjelder fullt ut for personer født fra og med 1963. Personer født til og med 1953 vil fortsatt tjene opp alderspensjon fullt ut etter dagens opptjeningsregler. Fleksibelt uttak og levealdersjustering er innført også i dagens alderspensjon fra 2011.

Ved lov 4. juni 2010 nr. 14, jf. Prop. 82 L (2009–2010), har Stortinget vedtatt nødvendige midlertidige regler om forholdet mellom alderspensjon og

dagens uførepensjon. Hensikten med disse reglene er at overgangen mellom dagens uførepensjon og fleksibel alderspensjon skal fungere fra 2011 og fram til ny uføretrygd iverksettes. I tråd med forutsetningene i Prop. 82 L (2009–2010) fremmer departementet i proposisjonen her forslag om varige løsninger tilpasset den nye uføretrygden basert på Uførepensjonsutvalgets forslag i NOU 2007: 4 Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre.

Dagens uførepensjon beregnes i det vesentlige som en framtidig alderspensjon. Dette er i kapittel 7 foreslått erstattet av en ny uføretrygd beregnet som 66 prosent av et inntektsgrunnlag i en nærmere angitt periode forut for uføretidspunktet. Forslaget til nye regler for beregning av uføretrygd innebærer at dagens regler for opptjening av alderspensjon til uføre også må tilpasses.

Et første spørsmål det må tas stilling til, er om det er selve uføretrygden eller den arbeidsinntekten som har falt bort som følge av uførheten som skal være grunnlag for opptjening av uføres alderspensjon. Enkelte av folketrygdens ytelser er pensjongivende og gir grunnlag for opptjening av alderspensjon på samme måte som ordinær arbeidsinntekt. Fordi uføretrygden – i motsetning til folketrygdens korttidstyelser – i mange tilfeller gis over en lang periode, vil alderspensjonen kunne bli uforholdsmessig lav dersom det er selve uføretrygden som skal være pensjongivende. Departementet mener at uføres alderspensjon bør stå i et rimelig forhold til den alderspensjonen arbeidsføre får. Departementet foreslår derfor at uføres opptjening til alderspensjon skal skje på grunnlag av den arbeidsinntekten som har falt bort som følge av uførheten. Dette er i tråd med prinsippet i dagens ordning. Opptjening av alderspensjon gjelder også spørsmålet om hvilken presentsats for opptjening som skal benyttes. Blant annet for å unngå ulike opptjeningsregler avhengig av om man mottar pensjongivende inntekt eller uføretrygd, foreslår departementet at personer som mottar uføretrygd skal ha den samme opptjeningsprosenten som yrkesaktive, altså 18,1 prosent av opptjeningsgrunnlaget. Se nærmere omtale i avsnitt 10.2.

Den ordinære pensjonsalderen i folketrygden var 67 år fram til 2011, og uføre overføres også fra uførepensjon til alderspensjon ved denne alderen. Med mulighet for fleksibelt uttak av alderspensjon i perioden fra 62 til 75 år, slik at arbeidsføre på selvstendig grunnlag kan velge når pensjonen skal tas ut, er det ikke lenger en veldefinert pensjonsalder i folketrygden. Det må derfor tas stilling til når uføre skal gå over fra den nye uføretrygden til alderspensjon. Selv om overgang ved 62 år kan framstå som en logisk løsning i lys av den nye alderspensjonen, vil dette innebære at det i så fall må gis et eget uføretillegg ved siden av alderspensjonen for å sikre at alderspensjonen til uføre står i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Et slikt tillegg vil kunne komplisere pensjonssystemet unødvendig. Det kan også ha en uheldig signaleffekt om overgangen skal skje ved 62 år, siden det kan framstå som om dette er den alderen det er naturlig å avslutte yrkeskarrieren. Departementet foreslår derfor at uføre skal overføres til alderspensjon ved fylte 67 år, som i dag.

I den nye alderspensjonen skal alle år med pensjonsopptjening medregnes når pensjonen beregnes. Årlig pensjon avhenger både av den opptjeningen man har og fra hvilket tidspunkt pensjonen tas ut. I tillegg til spørsmålet om alder for overgang fra den nye uføretrygden til alderspensjon, er det derfor også et spørsmål hvor lenge uføre skal tjene opp pensjonsrettigheter i den nye alderspensjonen. Fordi alle år med pensjonsopptjening skal medregnes i den nye alderspensjonen og opptjeningsselementet i den nye alderspensjonen er gunstigere enn i dag, vil opptjening fram til 67 år, som er foreslått som alder for overgang til alderspensjon for uføre, kunne gi betydelig høyere alderspensjon enn det som følger av dagens regler, der det er en øvre begrensning på 40 opptjeningsår. For at det ikke skal innføres ytterligere aldersgrenser i pensjonssystemet, foreslår departementet at uføre som skal omfattes av den nye alderspensjonen i folketrygden skal gis opptjening fram til 62 år. Departementet mener at dette vil gi uføre en relativt god alderspensjon, sammenliknet både med uføres alderspensjon etter dagens regler og den alderspensjonen arbeidsføre vil få etter de nye reglene. Departementet foreslår videre at uføre som omfattes av dagens opptjeningsregler fortsatt skal tjene opp pensjonsrettigheter fram til 67 år. Se nærmere omtale i avsnitt 10.3.

I kapittel 9 foreslås det at den nye uføretrygden skal omfatte alle uføre, og at de som mottar dagens uførepensjon skal overføres til den nye

uføretrygden. Mottakere av uføretrygd vil dermed bestå av to grupper, både dagens mottakere som får konvertert sin ytelse, og de som blir uføre etter at ny uføretrygd er innført. Fordi opptjeningsreglene i den nye alderspensjonen innføres gradvis, avhengig av fødselsår, vil det innenfor begge gruppene være noen som skal tjene opp alderspensjon etter dagens opptjeningsregler, og noen som er omfattet av de nye opptjeningsreglene. Departementet foreslår opptjeningsregler for de ulike gruppene som har til hensikt å sikre dem om lag lik opptjening. Det foreslås at nye mottakere av uføretrygd skal få samme opptjeningsgrunnlag i dagens og ny alderspensjon. Videre foreslås det at tilsvarende også skal gjelde for personer som har blitt overført fra dagens uførepensjon til den nye uføretrygden. Se nærmere omtale i avsnitt 10.4.

Personer som mottar uføretrygd kan ha pensjonsgivende inntekt i form av arbeidsinntekt eller annen pensjonsopptjening samtidig som de mottar uføretrygd, særlig gjelder dette personer som har en uføregrad lavere enn 100 prosent. I dag legges disse opptjeningsgrunnlagene sammen, og begrenses som hovedregel til den opptjeningen man hadde før uførheten. Departementet foreslår at dagens regler videreføres i dagens alderspensjon. I ny alderspensjon foreslås det en teknisk omlegging som innebærer at opptjeningen som ufør blir subsidiær i forhold til inntekt. Omleggingen innebærer en forenkling og gir hovedsakelig samme resultater som i dag. Se nærmere omtale i avsnitt 10.5.

I avsnittene 10.6 til 10.9 foreslår departementet enkelte tekniske tilpasninger av gjeldende regler for opptjening av alderspensjon som følge av forslaget om ny uføretrygd.

Når uføretrygden skal ytes fram til 67 år, og alderspensjon kan tas ut fra 62 år, er det et spørsmål om disse to ytelsene skal kunne kombineres i perioden fra 62 til 67 år. Ved lov 4. juni 2010 nr. 17, jf. Prop. 82 L (2009–2010), er det vedtatt en midlertidig løsning som innebærer at gradert uførepensjon kan kombineres med fleksibel alderspensjon fra 1. januar 2011. Summen av uføregrad og uttaksgraden for alderspensjon kan maksimalt utgjøre 100 prosent. Mottar man 50 prosent uførepensjon, kan denne kombineres med 50 prosent alderspensjon. Uføre får dermed mulighet til å trappe ned yrkesaktiviteten på samme måte som arbeidsføre får. Departementet foreslår at de midlertidige reglene videreføres som en varig løsning for den nye uføretrygden. Departementet vil i denne sammenheng bemerke at hvis det ikke åpnes for at personer med gradert uførepensjon

skal kunne ta ut alderspensjon, vil det kunne skapes et press for å øke uføregraden. Se nærmere omtale i avsnitt 10.10.

10.2 Grunnlag for årlig opptjening av alderspensjon

10.2.1 Innledning og bakgrunn

I kapittel 7 foreslår departementet at dagens uførepensjon erstattes med en ny uføretrygd som skal utgjøre 66 prosent av inntekten i en nærmere bestemt periode før uføretidspunktet. Kompensasjonsgraden for den nye uføretrygden tilsvarer kompensasjonsgraden for arbeidsavklaringspenger, men referanseperioden for beregning av uføretrygden avviker noe fra referanseperioden for beregning av arbeidsavklaringspenger.

Uføres opptjening i ny alderspensjon omfatter dels spørsmålet om hvilket årlig inntektsgrunnlag som skal legges til grunn for opptjeningen, og dels spørsmålet om hvilken prosentsats for opptjening som skal benyttes på dette inntektsgrunnlaget. Den årlige opptjeningen av alderspensjon er produktet av opptjeningsprosenten og inntektsgrunnlaget. Spørsmålet om hvor lenge uføre skal tjene opp pensjonsrettigheter, vurderes i avsnitt 10.3 Overgang fra uføretrygd til alderspensjon.

10.2.2 Uførepensjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Uførepensjonsutvalget vurderte to alternative inntektsgrunnlag for opptjening av rett til alderspensjon i den perioden en mottar uføretrygd. Det ene alternativet var etter mønster av dagens uførepensjonsordning, at beregningsgrunnlaget for uføretrygden legges til grunn for opptjeningen. Det andre alternativet var etter mønster av de midlertidige ytelsene i folketrygden, der det er den utbetalte ytelsen som er grunnlag for opptjening av rettigheter til alderspensjon, og ikke den inntekten som ligger til grunn for beregning av ytelsen.

Utvalget viste til at det i dagens folketrygd fra uføretidspunktet tjenes opp rettigheter til alderspensjon basert på en fiktiv inntekt, som fastsettes på grunnlag av inntekten før uføretidspunktet. Den fiktive inntekten beregnes som gjennomsnittet av inntekten, enten

- i de tre siste årene før uføretidspunktet, eller
- i den beste halvparten av alle inntektsårene etter fylte 17 år.

Uføre opparbeider rettigheter til alderspensjon som om en hadde hatt den fiktive inntekten i alle

årene som uførepensjonist, det vil si fram til fylte 67 år. Den fiktive inntekten tilsvarer framtidige pensjonspoeng som inngår i beregningen av uførepensjon, og opptjeningen til alderspensjon gjennomføres ved at framtidige pensjonspoeng godskrives årlig fra uføretidspunktet og fram til ordi-
nær pensjonsalder.

Når det gjelder personer som mottar midlertidige ytelser, uttalte utvalget at det for personer som mottar sykepenger, attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, er det den utbetalte ytelsen som er grunnlaget for opptjening av rett til alderspensjon. (Attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er nå erstattet av arbeidsavklaringspenger). Det ble påpekt at grunnlaget for opptjening av rettigheter til alderspensjon med unntak av sykepenger, der kompensasjonen er 100 prosent opp til taket på 6 G, er lavere enn den inntekten som ligger til grunn for utmålingen av ytelsen.

Utvalget viste til at jo lavere den årlige opptjeningen av pensjonsrettigheter er, desto lavere blir den årlige alderspensjonen. Lav årlig opptjening vil redusere alderspensjonen mest for personer som mottar uføretrygden lenge. Forskjellene kan illustreres ved et eksempel. En person med 43 års opptjening og en inntekt på 6 G, vil i det nye systemet – før levealderjustering – få en årlig alderspensjon som tilsvarer 58,1 prosent av inntekten før skatt dersom pensjonen tas ut fra 67 år. Dersom personen i fem av de 43 årene tjener opp alderspensjon tilsvarende 66 prosent av inntekten vil den årlige alderspensjonen reduseres med 4 prosent, og kompensasjonsgraden før skatt blir 55,8 prosent, regnet med utgangspunkt i inntekten som yrkesaktiv. Dersom personen tjener opp alderspensjon tilsvarende 66 prosent av inntekten i 40 av de 43 årene, vil alderspensjonen fra 67 år reduseres med hele 31,6 prosent sammenliknet med om personen hadde arbeidet i 43 år, og kompensasjonsgraden før skatt reduseres til under 40 prosent, regnet som andel av inntekten som yrkesaktiv. Utvalget mente at disse eksemplene viser at alderspensjonen kan bli svært lav dersom uføre skal tjene opp rett til alderspensjon på grunnlag av uføretrygden, og foreslo at uføres opptjening til alderspensjon bør skje på grunnlag av den bortfalte inntekten. Utvalget foreslo at opptjeningsgrunnlaget skulle fastsettes lik beregningsgrunnlaget for uføretrygden, men slik at den øvre grensen for opptjening settes til 7,1 G. Grensen blir dermed den samme som for yrkesaktive. Videre la utvalget til grunn at den årlige opptjeningen av alderspensjonsrettigheter skulle skje med samme prosentsats som for yrkesaktive.

Alle høringsinstansene som uttalte seg, støtter utvalgets forslag om at den årlige opptjeningen skal være på grunnlag av den inntekten som uføretrygden er beregnet av og med samme prosent-sats som for yrkesaktive.

10.2.3 Departementets vurdering og forslag

Folketrygden er utformet slik at yrkesaktive skal få en alderspensjon som står i et rimelig forhold til tidligere inntekt. Tilsvarende skal systemet for beregning av uføretrygd gi mottakerne en uføretelse som står i et rimelig forhold til tidligere inntekt. Dersom utbetalt uføretrygd legges til grunn for opptjeningen av rettighetene til alderspensjon i perioden som mottaker av uføretrygd, vil mange uføre få en svært lav alderspensjon. Ordningen vil ramme personer som mottar uføretrygd lenge hardest, fordi de har færre år med pensjonsopptjening basert på ordinær pensjongivende inntekt, sammenlignet med personer som har slik inntekt gjennom hele sin yrkesaktive alder og personer som blir uføre i høy alder.

Samlet vil lavere alderspensjon og den inntektsnedgangen den enkelte får i perioden som uføre kunne innebære et relativt stort økonomisk tap som følge av uførheten. Departementet mener det ikke vil være rimelig at personer som blir uføre i ung alder skal ende opp med en svært lav alderspensjon. Departementet finner det således rimelig å videreføre dagens prinsipp om at uføre kan fortsette å tjene opp rett til alderspensjon som om vedkommende hadde fortsatt i arbeid. Hensynet til sammenheng i pensjonssystemet og enkelhet tilsier også at opptjeningsreglene for uføre bør være mest mulig like reglene for yrkesaktive.

Departementet foreslår derfor at uføres opptjening av alderspensjon skjer på grunnlag av den bortfalte inntekten, og ikke på grunnlag av selve uføretrygden.

I kapittel 7 foreslår departementet at beregningsgrunnlaget for ny uføretrygd skal tilsvare gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene inntektsårene før uføretidspunktet. Departementet viser til at dette antas å gi et godt anslag på den bortfalte inntekten, og mener at dette også er et naturlig utgangspunkt for opptjening av rettigheter til alderspensjon.

Som foreslått i kapittel 7, skal beregningsgrunnlaget for uføretrygden begrenses til 6 G. I likhet med utvalget, mener departementet at øvre grense for uføres opptjening av alderspensjonsrettigheter bør være den samme som for yrkesak-

tive, og foreslår derfor at det i beregningsperioden medregnes inntekter til og med 7,1 G.

For å unngå at det innføres en ny parameter i alderspensjonssystemet, la utvalget til grunn at personer som mottar uføretrygd skal ha den samme opptjeningsprosenten som yrkesaktive. I den nye opptjeningsmodellen for alderspensjon tjenes det opp rettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjongivende inntekt opp til 7,1 G. Departementet støtter utvalgets forslag, og viser til at uføres opptjening av alderspensjon i hovedsak vil tilsvare den opptjeningen som yrkesaktive har.

Se lovforslaget § 20-7 a.

10.3 Overgang fra uføretrygd til alderspensjon

10.3.1 Innledning og bakgrunn

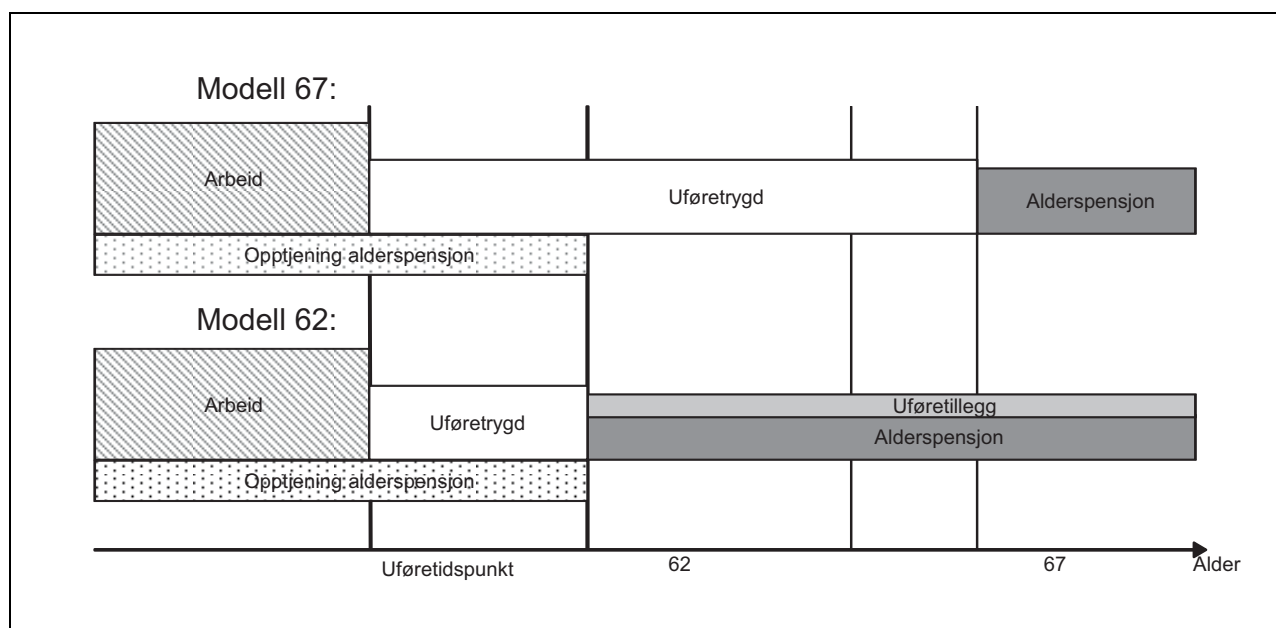
Dagens uføreordning innebærer at uførepensjonister opparbeider rett til alderspensjon fram til fylte 67 år, og de uføre overføres også fra uførepensjon til alderspensjon ved denne alderen. Fleksibelt uttak av alderspensjon i perioden 62 til 75 år, som ble innført fra 1. januar 2011, innebærer at arbeidsføre på selvstendig grunnlag kan velge når pensjonen skal tas ut. Det er derfor ikke lenger en veldefinert pensjonsalder i folketrygden. Uføre har ikke den valgmuligheten som arbeidsføre har. Det må derfor fastsettes en alder for når uføre skal gå over fra den nye uføretrygden til alderspensjon.

Det må også tas stilling til fram til hvilken alder uføre skal tjene opp rettigheter til alderspensjon. Utgangspunktet for beregning av dagens uførepensjon er at den skal tilsvare den alderspensjonen vedkommende kunne ventes å få dersom han eller hun hadde fortsatt i arbeid fram til 67 år.

Ved lov 4. juni 2010 nr. 17 (se Prop. 82 L for 2009–2010), er det vedtatt å videreføre gjeldende regler om overgang fra uførepensjon til alderspensjon ved 67 år, og at uføre fortsatt skal tjene opp rettigheter til alderspensjon fram til 67 år i dagens alderspensjon. Det ble lagt til grunn at videreføringen er midlertidig, og at spørsmålet skulle vurderes på ny i forbindelse med arbeidet med nye regler om ytelser til uføre.

10.3.2 Uførepensjonsutvalgets forslag

Med fleksibel alderspensjon i folketrygden vil størrelsen på alderspensjonen være avhengig av når pensjonen tas ut og hvor mange år den enkelte har tjent opp pensjonsrettigheter. Årlig alderspensjon blir høyere desto senere den tas ut og jo flere



Figur 10.1 Prinsskisse av to modeller for alderspensjon til personer som har mottatt uføretrygd. Overgang til uføretrygd før fylte 62 år

år man har tjent opp pensjonsrettigheter. Uførepensjonsutvalget la til grunn at alderspensjon til uføre i utgangspunktet bør være om lag på samme nivå som i dagens alderspensjon. Utvalget var imidlertid delt i synet på hvordan reglene for overgang fra uføretrygd til alderspensjon burde utformes.

Flertallet på åtte medlemmer mente overgangen burde skje ved 62 år, mens et mindretall på fem medlemmer mente overgangen burde skje ved 67 år. Begge alternativene var utformet slik at de i gjennomsnitt skulle gi om lag det samme samlede nivået på alderspensjonen.

Utvalget la til grunn at spørsmålet om overgang ved 62 eller 67 år derfor ikke gjaldt hvor høy alderspensjonen skulle være.

Overgang fra uføretrygd til alderspensjon ved fylte 62 år innebærer isolert sett at uføre i utgangspunktet får en lav alderspensjon. Dette skyldes at de ikke får noen opptjening etter 62 år, og at opptjente pensjonsrettigheter tas ut tidlig. Uførepensjonsutvalgets flertall forutsatte derfor at uføre skulle få et uføretillegg til alderspensjonen.

Med mindretallets forslag går uføre over på alderspensjon ved 67 år. Opptjeningsreglene i den nye alderspensjonen er isolert sett noe gunstigere enn i dagens alderspensjon. Dersom uføre skal tjene opp pensjonsrettigheter til 67 år i den nye alderspensjonen, vil årlig alderspensjon derfor bli høyere enn med dagens regler. For at uføre i gjennomsnitt skal få om lag like høy alderspensjon

som ved en videreføring av dagens alderspensjon, mente utvalget at opptjeningen må stoppe tidligere enn 67 år.

Uførepensjonsutvalget framstilte også et tredje alternativ, der både alder for overgang til alderspensjon og alder for stans i opptjeningen ble satt til 66 år. Utvalget mente at alternativene som var knyttet til 62 og 67 år var de mest aktuelle. Det ble pekt på at det tredje alternativet ville innebære en ny aldersgrense i pensjonssystemet, noe som ikke var ønskelig. Utvalgets to forslag er framstilt i en prinsskisse: Figur 10.1.

Flertallet i utvalget begrunnet sitt forslag om at uføre bør overføres til alderspensjon ved fylte 62 år med at dette er en logisk konsekvens av det nye alderspensjonssystemet. De mente at den nedre aldersgrensen på 62 år for uttak av alderspensjon blir den nye sentrale aldersgrensen etter at pensjonsreformen er iverksatt. De pekte også på at uføretillegget bør utformes slik at det reflekterer omfanget av det arbeidet som normalt utføres etter fylte 62 år blant arbeidsføre, og at tillegget eventuelt kan benyttes til å kompensere uføre for virkningene av levealdersjustering. Uføretillegget ville etter flertallets oppfatning, dermed være et tydelig signal om at det skal være normalt å arbeide også etter fylte 62 år.

Flertallet forutsatte at uføretillegget skal være et livsvarig tillegg til den ordinære alderspensjonen fra folketrygden og mente at det kan utformes på ulike måter. Forslaget innebærer en løsning der tillegget kompenserer både for man-

glende opptjening etter 62 år og for at uføre må ta ut pensjonsrettighetene tidlig, men der samlet pensjon blir lavere enn det uføre ville fått ved å stå i arbeid til fylte 67 år. Tillegget sikrer et pensjonsnivå som tilsvarer opptjening til og uttak av alderspensjon fra en lavere alder enn 67 år.

Det ble vist til at personer med lave opptjente pensjonsrettigheter vil kunne oppleve at pensjonsnivået ved 67 år blir lavere enn minstenivået i folketrygden, og flertallet forutsatte derfor at tillegget må utformes slik at det sikrer alle det forutsatte livsvarige minstenivået på alderspensjonen.

Ny alderspensjon fra folketrygden kan kombineres med arbeidsinntekt uten at alderspensjonen avkortes, mens den nye uføretrygden vil bli avkortet mot eventuell arbeidsinntekt. Uføre som kombinerer uføretrygd med pensjonsgivende inntekt, vil også få opptjening til alderspensjon på grunnlag av arbeidsinntekten. Slik utvalget skisserte uføretillegget, var dette ment å kompensere for blant annet manglende pensjonsopptjening etter 62 år. Utvalget la til grunn at personer som mottar uføretillegg derfor ikke kan beholde dette uendret dersom de har ordinær arbeidsinntekt ved siden av alderspensjonen, og forutsatte at det måtte etableres regler for hvordan uføretillegget skal avkortes mot eventuell arbeidsinntekt etter fylte 62 år.

For at det ikke skal bli for store forskjeller i alderspensjonen til personer som blir uføre før og etter 62 år, mente utvalget at uføretillegget også skal gis til de som blir uføre etter 62 år. Utvalget la derfor til grunn at uføretillegget skulle trappes ned med økende alder for uførhet, uten at dette ble nærmere konkretisert.

Mindretallet foreslo at uføre skal gå over på alderspensjon ved fylte 67 år, og at opptjeningen av pensjonsrettigheter skulle stoppe tidligere enn ved 67 år. De mente at selv om 62 år blir den nedre grensen for uttak av alderspensjon og dermed en viktig grense i det nye alderspensjonssystemet, er dette likevel ikke et tungtveiende argument for å overføre uføre til alderspensjon ved denne alderen, når dette samtidig forutsetter et livsvarig uføretillegg.

Utvalget anslo at opptjeningen må stanses ved vel 63 år for at alderspensjonen til uføre skal være om lag på samme nivå som i dag, og utvalgets mindretall forutsatte at uføre ikke skulle tjene opp pensjonsrettigheter etter 62 år. Siden personer som fortsetter i arbeid tjener opp nye rettigheter, mente de derfor at overgang til alderspensjon ved 67 år vil gi bedre insentiver til å stå i arbeid etter 62 år sammenlignet med et system der overgang til alderspensjon skjer ved 62 år. Videre hevdet de

at overgang fra uføretrygd til alderspensjon ved fylte 67 år i større grad vil signalisere at en ikke avskriver muligheten for at uføre kan komme tilbake i arbeid.

Dersom overgang til alderspensjon skal skje ved 62 år, mente mindretallet at regelverket knyttet til et uføretillegg vil kunne bli svært komplisert, blant annet fordi det må avkortes mot eventuell arbeidsinntekt. Overgang ved 67 år innebærer at alle etter overgang til alderspensjon står overfor det samme alderspensjonsregelverket ved at det ikke er egne regler for personer som er overført fra uføretrygd. Overgang ved 62 år innebærer at uføre vil få et eget element i sin alderspensjon. Beregning og utforming av uføretillegget vil også være krevende å forstå for den enkelte.

Mindretallet pekte også på at overgang fra uføretrygd til alderspensjon ved fylte 67 år heller ikke nødvendiggjør særskilte regler for å sikre folketrygdens minstenivå for personer med liten pensjonsopptjening.

Det ble for øvrig vist til at innføring av overgang fra uføretrygd til alderspensjon ved 62 år vil være komplisert i en overgangsfasen.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene støtter mindretallets forslag om at overgang fra uføretrygd til alderspensjon bør skje ved 67 år: *Akademikerne, Arbeidsmiljøskaddes Landsforening, Finansnæringens hovedorganisasjon* (nå del av Finansnæringens fellesorganisasjon), *HSH, Juss-Buss, Kommunal Landspensjonskasse, KS, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Sparebankforeningen* (nå del av Finansnæringens Fellesorganisasjon), *Arbeidsgiverforeningen Spekter, Unio* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*.

YS framhever særskilt at det å unngå et komplisert prinsipp om et eget uføretillegg i alderspensjonen til uføre må vektlegges med tanke på at dette skal forstås blant folk flest. De peker videre på at man unngår at 62 år vil bli den mest sentrale aldersgrensen i det nye systemet. *NHO* uttaler at de går inn for modell 67 fordi den gir sterkere insentiver til å stå i arbeid etter 62 år, men kan akseptere begge modeller.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Norsk Sykepleierforbund og *Norsk Tjenestemannslag NAV* støtter også mindretallets forslag, men mener at opptjening av alderspensjonsrettigheter også bør skje fram til 67 år. *Unio* mener også at opptjenin-

gen av alderspensjon til uføre må strekkes lenger enn 62 år og viser til at utvalget peker på at «*Dersom den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre skal bli som ved en videreføring av dagens folketrygd, må opptjeningen stoppe noe etter fylte 63 år*». De mener at utdanningsgrupper vil komme dårlig ut om opptjeningen ikke føres lenger enn til 62 år.

Norges bygdekvinnelag støtter flertallets forslag om modell 62. Kredittilsynet (nåværende Finanstilsynet) tar ikke klart standpunkt, men trekker blant annet fram at modell 62 er godt tilpasset logikken i det nye alderspensjonssystemet og gir et godt insentiv til å fortsette i arbeid siden inntekt fram til 67 år vil være lavere enn med modell 67.

Arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon er enig med flertallet i utvalget i at uføre overføres til alderspensjon ved fylte 62 år, men foreslår en annen løsning enn utvalget. Organisasjonen foreslår at det gis alderspensjon fra 62 år uten uføretillegg, og at pensjonen omregnes ut fra forventet inntekt fram til 67 år. Det framheves at tidligere erfaringer viser at tillegg er vanskeligere å administrere enn omregnet pensjon, og at det er viktig for ikke å øke presset på uførestøtten at det ved overgang fra uførestønad til alderspensjon ikke er en stor «gevinst» i forhold til de som går av med ordinær alderspensjon fra fylte 62 år.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tar ikke klart standpunkt til modellene, men framhever likevel at modell 67 er å foretrekke. Direktoratet uttaler:

«(...) sett fra et administrativt synspunkt, er modell 67 den mest hensiktsmessige modellen for overgang fra uførepensjon til alderspensjon, men under visse forutsetninger er det også mulig å gjennomføre modell 62.»

Direktoratet vurderer det slik at modell 62 kan komplisere regelverket for tidligpensjon og mener det kan vise seg vanskelig å detaljutvikle et godt og praktisk regelverk for tidligpensjon i kombinasjon med denne modellen.

LHL, Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon, Norges Handikapforbund, Norges Kvinne- og Familieforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Sykepleierforbund mener en inntektsnedgang ved overgang til alderspensjon slik utvalget går inn for, er uakseptabel/urimelig.

Den norske legeförening peker på at utvalgets forslag viderefører en situasjon hvor det for enkelte grupper vil være mer lønnsomt å motta uføretrygd enn en fleksibel alderspensjon, og mener utvalgets forslag derfor ikke demmer opp for utfordringene knyttet til «pensjonsgapet». Foreningen peker på at dette, i tillegg til å stride mot målet om at flest mulig står i arbeid, også vil gene-

rere et betydelig merarbeid i helsetjenesten og trygdeforvaltningen.

En del høringsinstanser peker på at ny modell for overgang fra uføreytelse til alderspensjon vil kreve endringer i regelverket for tjenestepensjonsordninger.

10.3.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at reglene for alderspensjon til uføre må utformes i lys av flere viktige hensyn. Et sentralt utgangspunkt er at uføres alderspensjon bør stå i et rimelig forhold til den alderspensjonen arbeidsføre får. Samtidig må det også tas hensyn til hvilke kostnader regelverket gir, og til eventuelle virkninger på antall nye uføre.

Rundt 40 prosent av dagens 66-åringer mottar uførepensjon. Hvilke regler som skal gjelde for beregning av alderspensjon til disse er derfor en viktig del av pensjonssystemet. Det er viktig at reglene for uføre bygger på de ordinære reglene for opptjening og uttak av alderspensjon, og støtter opp om målene for pensjonsreformen.

Fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden, som ble innført 1. januar 2011, gir den enkelte mulighet til å ta ut alderspensjon allerede fra 62 år. De som velger å ta ut pensjon tidlig, må imidlertid akseptere en lavere årlig pensjon enn de ville fått dersom pensjonen ble tatt ut senere. Når levealderen i befolkningen øker, må den enkelte arbeide noe lenger for å få den samme pensjonen som tidligere årskull. Flexibiliteten gir dermed også en mulighet til å kompensere for virkningene av levealdersjustering.

Personer som er helt uføre kan ikke utnytte denne flexibiliteten, og det må fastsettes administrativt når uføre skal gå over på alderspensjon og hvordan alderspensjonen skal beregnes. De sentrale spørsmålene i denne sammenhengen er:

- Når skal uføre gå over på alderspensjon?
- Hvor lenge skal uføre tjene opp rett til alderspensjon?
- Skal uføre helt eller delvis skjermes fra virkningene av levealdersjustering?

Spørsmålet om utviklingen i uføres alderspensjon over tid (forholdet til levealdersjustering), behandles i kapittel 11. Departementet foreslår der at uføres alderspensjon skal delvis skjermes mot effekten av levealdersjustering i de nærmeste årene, og at man i 2018 skal vurdere spørsmålet på nytt i lys av arbeidsføres tilpasning til levealdersjustering. De to øvrige spørsmålene vurderes nærmere under.

Alder for overgang fra uføretrygd til alderspensjon

Uføre har i dag et rimelig godt pensjonsnivå fra folketrygden. Mange får en høyere alderspensjon enn de ville fått ved å fortsette i arbeid til fylte 67 år. Årsaken er særlig at uføre får en pensjonsopptjening som tilsvarer det de ville fått ved å fortsette i arbeid med en lønnsvekst lik gjennomsnittet i samfunnet. Eldre arbeidstakere har imidlertid gjennomgående lavere lønnsvekst enn yngre og får dermed i gjennomsnitt lavere pensjonsopptjening de siste årene enn om de hadde blitt uføre. På den andre siden vil uføre ha lavere disponibel inntekt, og dermed mindre mulighet til for eksempel å nedbetale gjeld før de når pensjonsalderen på 67 år.

Departementet viser til at spørsmålet om uføre skal gå over til alderspensjon ved 62 år eller 67 år ikke nødvendigvis har betydning for nivået på den enkeltes årlige alderspensjon. Begge alternativene kan utformes slik at man oppnår et ønsket nivå på uføres alderspensjon. Alder for overgang til alderspensjon er derfor delvis et teknisk spørsmål.

Med overgang til alderspensjon ved 62 år, kan det, som Uførepensjonsutvalget pekte på, kompenseres for tidlig uttak av alderspensjon ved at det gis et eget uføretillegg til alderspensjonen. Utvalget pekte også på at med overgang til alderspensjon ved 67 år, kan ønsket pensjonsnivå oppnås ved å justere den øvre aldersgrensen for opptjening av pensjonsrettigheter.

Uføreordningen skal erstatte manglende arbeidsinntekt for personer som ikke kan arbeide på grunn av helseproblemer. Det er viktig å legge til rette for at den enkelte kan fortsette i arbeid med noe redusert arbeidsevne, i stedet for at personer i grenselandet mellom frisk og syk ender opp med uføretrygd.

Valg av alder for overgang fra uføretrygd til alderspensjon vil kunne ha betydning for hva som vil bli oppfattet som normal alder for uttak av alderspensjon. Spørsmålet må også vurderes i lys av utformingen av alderspensjonsregelverket for øvrig.

Fra 1. januar 2011 er det innført mulighet for fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden. Man kan ta ut pensjon i alderen 62–75 år. Uførepensjonsutvalgets flertall mente grensen på 62 år ville bli den viktigste aldersgrensen etter pensjonsreformen, og foreslo derfor at uføre skulle gå over på alderspensjon ved denne alderen.

Departementet er enig i at 62 år er en ny sentral grense i folketrygdens alderspensjon, og at det tilstøtende regelverket også må vurderes mot

denne grensen. Det er imidlertid vilkår knyttet til retten til å ta ut pensjon tidlig. For å kunne ta ut alderspensjon før 67 år, må årlig pensjon fra 67 år være minst på nivå med garantipensjonsnivået. Retten til å ta ut pensjon er derfor fortsatt knyttet til 67 år. Personer med lav pensjonsopptjening vil ikke uten videre ha rett til å ta ut pensjon ved 62 år.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeid. Den nye alderspensjonen er derfor utformet slik at årlig pensjon øker jo lenger man venter med å ta den ut. Samtidig er det lagt opp til at den enkelte, i tråd med egne ønsker og behov, kan ta ut alderspensjon allerede fra 62 år. Departementet legger imidlertid stor vekt på at 62 år ikke skal bli en allmenn norm for avgang fra arbeidslivet. Selv om alderen for overgang fra uføretrygd til alderspensjon ikke vil ha betydning for hvor mye den enkelte får i alderspensjon, vil likevel valg av overgangstidspunkt kunne oppfattes som et signal om hva myndighetene mener er normal alder for uttak av alderspensjon.

Uførepensjonsutvalget mente at overgang til alderspensjon ved 62 år krever et eget livsvarig tillegg til alderspensjonen. Et uføretillegg kan utformes på ulike måter, og utvalget foreslo ikke hvordan dette konkret kan utformes. Utvalget beskriver en løsning der tillegget kompenserer både for manglende opptjening etter 62 år og for at uføre må ta ut pensjonsrettighetene tidlig, men der samlet pensjon blir lavere enn det uføre ville fått ved å stå i arbeid til fylte 67 år. Personer med lave opptjente pensjonsrettigheter vil kunne oppleve at pensjonsnivået ved 67 år blir lavere enn minstenivået i folketrygden (uavkortet garantipensjon). Dette krever at uføretillegget utformes slik at det inneholder en mekanisme som sikrer alle det forutsatte livsvarige minstenivået på alderspensjonen (både før og etter 67 år).

Ved utforming av et eventuelt uføretillegg må det også tas hensyn til at alderspensjon fra folketrygden og arbeidsinntekt kan kombineres uten at alderspensjonen avkortes, mens det foreslås at personer som mottar uføretrygd vil få denne avkortet dersom de har arbeidsinntekt, se nærmere forslag i kapittel 8. Når et eventuelt uføretillegg blant annet skal kompensere for manglende pensjonsopptjening etter 62 år, kan det ikke være slik at personer som blir uføre før fylte 62 år får beholde uføretillegget uendret dersom de har arbeidsinntekt etter fylte 62 år. Uføretillegget må derfor inneholde en avkortingsmekanisme som tar hensyn til eventuell arbeidsinntekt ved siden av alderspensjonen.

Utvalget la videre til grunn at uføretillegget også må gis til personer som blir uføre etter fylte 62 år, slik at en person som blir ufør rett før fylte 62 år ikke får høyere samlet alderspensjon enn en person som blir ufør rett etter fylte 62 år. Den øvre aldersgrensen for rett til uføretillegg må tilpasses størrelsen på tillegget, som da kan trappes gradvis ned mot den øvre aldersgrensen for rett til tillegget.

Dersom de ovennevnte hensyn skal ivaretas gjennom uføretillegget, vil utformingen kunne bli oppfattet som komplisert.

Med overgang til alderspensjon ved fylte 67 år, slik utvalgets mindretall anbefalte, vil alle stå overfor det samme alderspensjonsregelverket fra 67 år. Det vil ikke være behov for særregler for personer som overføres fra uføretrygd. Personer som har vært uføre vil være omfattet av de samme alderspensjonsreglene som personer som kommer rett fra arbeid.

Som nevnt over, er et av de grunnleggende målene med pensjonsreformen å stimulere flest mulig til å stå i arbeid. Det er derfor viktig at regelverket underbygger dette målet. En relativt høy alder for overgang fra uføretrygd til alderspensjon vil gi et signal om at det er normalt å stå lenge i arbeid.

I dag går uførepensjonister over på alderspensjon ved 67 år. Som nevnt innledningsvis, er dette også videreført som en midlertidig ordning i påvente av forslaget om ny uføretrygd. Dersom det innføres en lavere aldersgrense i ny alderspensjon, må det utformes overgangsregler. Med fortsatt overgang ved 67 år vil det ikke være behov for egne overgangsregler for personer som helt eller delvis er omfattet av dagens alderspensjon.

Departementet viser til at flertallet av de høringsinstansene som tok stilling til spørsmålet, støttet mindretallets forslag om overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Det gjaldt blant annet de største hovedsammenslutningene i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsdirektoratet mente denne modellen var mest hensiktsmessig ut fra et administrativt synspunkt. De fleste som støttet forslaget om overgang ved 67 år la vekt på at de oppfattet dette som klart enklere enn om overgangen skal skje ved 62 år. Flere la også vekt på at dette alternativet vil gi bedre insentiver til arbeid og på at en overgang ved 62 år kan signalisere en reduksjon i den generelle pensjonsalderen.

Departementet er enig med høringsinstansene i at hensynet til enkelthet og signaleffekt bør være avgjørende. Departementet foreslår på denne bakgrunn at overgangen fra uføretrygd til

alderspensjon skal skje ved fylte 67 år. Forslaget innebærer at dagens regler videreføres.

Se lovforslaget § 12-4 første ledd.

Øvre alder for opptjening til alderspensjon

Departementet legger til grunn at uføre fortsatt skal ha opptjening fram til 67 år i dagens alderspensjon, det vil si til og med det året de fyller 66 år. Det vil som utgangspunkt videreføre dagens nivå på alderspensjonen til uføre.

Spørsmålet om hvor lenge uføre skal tjene opp rettigheter i ny alderspensjon, må vurderes i lys av flere viktige hensyn. Også her er det et sentralt utgangspunkt at uføres alderspensjon bør stå i et rimelig forhold til den alderspensjonen arbeidsføre får.

Den nye opptjeningsmodellen for alderspensjonen i folketrygden gjelder fullt ut for alle årskull født fra og med 1963. De nye reglene fases gradvis inn fra og med 1954-kullet. Den gjennomsnittlige opptjeningen vil være noe høyere med den nye opptjeningsmodellen enn det den er i dagens alderspensjon. Gitt en opptjeningstid på 43 år, vil opptjeningen i gjennomsnitt være om lag 7–8 prosent høyere enn det som følger av dagens alderspensjon dersom pensjonen tas ut ved 67 år.

Mer enn 80 prosent av uføre kvinner og nær 90 prosent av uføre menn har i dag mer enn 40 års opptjening ved 67 år. Blant personer født i 1950 anslås det at uføre i gjennomsnitt vil ha rundt ett år lengre opptjening enn ikke-uføre. Dette skyldes blant annet at personer som blir uføre gjennomgående har startet tidligere i arbeid enn de som ikke blir uføre. Dersom uføre gis opptjening i den nye opptjeningsmodellen fram til fylte 67 år, vil de derfor i gjennomsnitt få en høyere alderspensjon enn med dagens opptjeningsmodell.

Dersom uføre skulle tjene opp pensjonsrettigheter i ny opptjeningsmodell fram til fylte 67 år, ville utgiftene til uføres alderspensjon bli betydelig høyere enn i dag. For at utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uføretrygd skal være om lag som ved en videreføring av dagens opptjeningsmodell, må opptjeningen stanse ved om lag 65 år.

Et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenge i arbeid. Departementet vil understreke at utformingen av alderspensjon til uføre er en del av pensjonsreformen og må underbygge målene med reformen. På bakgrunn av at så stor andel som rundt 40 prosent av nye alderspensjonister overføres fra uførepensjon, er det avgjørende at reglene for alderspen-

sjon til uføre ikke svekker motivasjonen til å stå i arbeid.

Den fleksible alderspensjonen i folketrygden gir den enkelte mulighet å trappe ned yrkesaktiviteten etter egne ønsker eller behov fra 62 år. Det er grunn til å tro at det blant de som velger å ta ut pensjon tidlig vil være en god del som opplever å ha noe sviktende helse, men som ikke nødvendigvis fyller vilkårene for uføretrygd, eller som av andre grunner velger å ta ut alderspensjon i stedet. En konsekvens av å ta ut alderspensjon tidlig er at årlig pensjon blir lavere som følge av at den skal fordeles over flere antatte gjenstående leveår, samtidig som man ofte ikke vil ha ytterligere pensjonsopptjening. Som foreslått over, skal uføre overføres til alderspensjon ved 67 år. Uføre er derfor sikret en høyere alderspensjon enn en person som tar ut alderspensjon for eksempel ved 62 år, gitt lik opptjening ellers.

Levealdersjusteringen, som er et av de sentrale virkemidlene for å gjøre pensjonssystemet bærekraftig på sikt, innebærer at den enkelte må arbeide noe lenger for å få like høy årlig pensjon som tidligere årskull når levealderen i befolkningen øker. Siden uføre ikke har mulighet for å kompensere for effekten av levealdersjusteringen, er det i kapittel 11 foreslått at uføre alderspensjonister delvis skal skjermes for denne effekten. Det er først i 2021 at det første årskullet som har delvis opptjening i ny alderspensjon fyller 67 år, og skal overføres fra uføretrygd til alderspensjon. Departementet skal i 2018 vurdere mekanismer for skjerming av levealdersjusteringen for uføre basert på hvordan de yrkesaktive tilpasser seg effekten av levealdersjusteringen. Dette innebærer at uføre i utgangspunktet er sikret et rimelig godt nivå på sin alderspensjon.

I vurderingen av hva som bør være øvre aldersgrense for opptjening av rettigheter til alderspensjon for uføre, legger departementet vekt på at det ikke bør innføres ytterligere aldersgrenser i pensjonssystemet. Det er også viktig at forskjellen i pensjonsnivå blant de som velger å ta ut alderspensjonen tidlig og uføre ikke blir for stor. Videre må uføres alderspensjon også vurderes i sammenheng med utformingen av ny uføretrygd, hvor kompensasjonsgraden er foreslått til 66 prosent av tidligere inntekt. Departementet foreslår på denne bakgrunn at opptjening av alderspensjon for uføre stanser ved fylte 62 år.

Se lovforslaget § 20-7 a første ledd.

10.4 Nærmere om opptjening av alderspensjon for uføre

10.4.1 Innledning

I avsnitt 10.2 foreslår departementet at uføre skal tjene opp rettigheter til alderspensjon på grunnlag av den inntekten som har falt bort og med samme proSENTSATS som yrkesaktive. I avsnittet her foreslås konkrete regler for på hvilket grunnlag opptjeningen skal skje.

I kapittel 9 foreslår departementet at alle som mottar uførepensjon etter dagens regelverk skal overføres til de nye beregningsreglene. Overføringen skal skje på en slik måte at mottakerne beholder om lag den samme uføreytelsen etter skatt som de har med dagens uførepensjon. Mottakerne av ny uføretrygd omfatter dermed to grupper: 1) personer som blir uføre etter at ny uføretrygd er innført, og 2) personer som mottar dagens uførepensjon og blir overført til ny uføretrygd.

De nye opptjeningsreglene for alderspensjon (folketrygdloven kapittel 20) omfatter årskull født fra og med 1954. Personer født fra og med 1963 vil få sin alderspensjon beregnet utelukkende etter nye regler, mens personer født fra 1954 til 1962 får beregnet en andel etter nye regler og resten etter reglene for dagens alderspensjon (folketrygdloven kapittel 19 jf. kapittel 3). Fordelingen mellom dagens og nye regler avhenger av fødselsår. For de to gruppene nevnt over må det derfor fastsettes regler for opptjening både i ny alderspensjon og i dagens alderspensjon. Dette innebærer at det må gis regler om følgende:

- Opptjening av pensjonsrettigheter i ny alderspensjon for personer som
 - blir uføre etter at ny uføretrygd er innført
 - mottar dagens uførepensjon og overføres til ny uføretrygd
- Opptjening av pensjonsrettigheter i dagens alderspensjon for personer som
 - blir uføre etter at ny uføretrygd er innført
 - mottar dagens uførepensjon og overføres til ny uføretrygd

10.4.2 Gjeldende rett

I dagens alderspensjon tjener den enkelte opp rettigheter ved at det årlig fastsettes pensjonspoeng på grunnlag av pensjonsgivende inntekt, det vil i hovedsak si arbeidsinntekt. Se folketrygdloven § 3-13. Pensjonspoengene gir grunnlag for beregning av tilleggspensjon. Full tilleggspensjon gis til den som har 40 poengår, og beregnes på grunnlag

av et sluttpoengtall som er gjennomsnittet av de 20 beste poengårene. Se folketrygdloven §§ 3-8 og 3-11. For uføre fastsettes opptjeningen administrativt, ved hjelp av antatte framtidige pensjionspoeng. Personer som blir uføre får, på nærmere bestemte vilkår, fastsatt antatte framtidige pensjionspoeng fra og med det året de blir uføre. Se folketrygdloven § 3-17. Tilleggspensjonen i dagens uførepensjon beregnes på grunnlag av disse framtidige pensjionspoengene, sammen med de opptjente og godskrevne pensjionspoeng som er fastsatt for tidligere år. Uførepensjonen tilsvare om lag den alderspensjonen vedkommende vil få fra 67 år.

Framtidige pensjionspoeng beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av poengene de tre siste årene eller beste halvpart av alle årene fra og med fylte 17 år, se folketrygdloven § 3-18. For at framtidige pensjionspoeng skal kunne fastsettes, må vedkommende på uføretidspunktet eller i de nærmeste foregående årene, ha hatt pensjionsgivende inntekt over folketrygdens grunnbeløp. Utgangspunktet er at framtidige pensjionspoeng skal tilsvare poengene vedkommende kunne ventes å opptjene som fullt arbeidsfør fram til og med 66 år. Normalt fastsettes det derfor framtidige pensjionspoeng til og med 66 år, det vil si året før overføring til alderspensjon. Det gjelder imidlertid særlige regler for personer som deler av livet ikke har vært medlem av folketrygden, se avsnitt 10.8.

Når et år er tilbakelagt, godskrives de framtidige pensjionspoengene som opptjening. Personer som mottar hel uførepensjon får godskrevet alle pensjionspoengene for året, mens personer som mottar gradert uførepensjon godskrives en andel av pensjionspoengene tilsvarende uføregraden. Se folketrygdloven § 3-19. Reglene innebærer at en person som har et framtidig pensjionspoeng på fem, godskrives fem poeng hvis vedkommende mottar hel uførepensjon, og 2,50 poeng hvis han eller hun mottar 50 prosent uførepensjon. Dette slås sammen med eventuelle pensjionspoeng vedkommende har tjent opp ved å utnytte sin arbeidsevne, se nærmere avsnitt 10.5.

Personer som mottar dagens uførepensjon og som er omfattet av de nye opptjeningsreglene for alderspensjon, tjener opp rettigheter til alderspensjon basert på en antatt inntekt. Den antatte inntekten beregnes på grunnlag av fastsatte framtidige pensjionspoeng i uførepensjonen. Poengene gjøres om til en antatt inntekt som tilsvare den inntekten som ville gitt de aktuelle pensjionspoengene. Den årlige opptjeningen tilsvare 18,1 prosent av den antatte inntekten. Se folketrygdloven

§ 20-7 a som ble innført ved lov 4. juni 2010 nr. 17. Disse reglene gjelder fram til ny uføretrygd innføres, se nærmere Prop. 82 L (2009–2010).

10.4.3 Departementets vurdering og forslag – opptjening i ny alderspensjon

I ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden tjener den enkelte opp pensjonsrettigheter i form av en pensjonsbeholdning. Årlig pensjionsopptjening er 18,1 prosent av pensjionsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet.

Folketrygdloven § 20-7 a gir midlertidige regler for opptjening i ny alderspensjon for dagens uførepensjonister. Det framtidige poengtallet i uførepensjonen regnes om til en antatt inntekt, og årlig pensjionsopptjening er 18,1 prosent av denne antatte inntekten (begrenset oppad til 7,1 G).

Et bærende prinsipp i dagens regler for opptjening av alderspensjon til uføre er at opptjeningen skal stå i forhold til den opptjeningen vedkommende ville hatt som arbeidsfør. Departementet viser til forslaget i avsnitt 10.2 om at uføres opptjening i ny alderspensjon skal tilsvare opptjeningen for arbeidsføre, det vil si at pensjionsopptjeningen utgjør 18,1 prosent av inntekten i en nærmere bestemt periode før uføretidspunktet.

Som nevnt innledningsvis, vil den nye uføretrygden gis til to grupper mottakere, både dagens uførepensjonister og nye uføre. Innenfor begge gruppene vil det være personer som skal opptjene rettigheter i ny alderspensjon. Departementet foreslår at fastsetting av antatt inntekt som grunnlag for opptjening av alderspensjon reguleres i § 20-7 a andre ledd bokstavene a og b. Bokstav a omhandler personer som blir uføre etter at ny uføretrygd innføres (nye uføre) og bokstav b omhandler de som mottar dagens uførepensjon når de nye reglene trer i kraft og som får ytelsen omregnet i henhold til nye beregningsregler (tidligere mottakere av uførepensjon). Se nærmere om framgangsmåten for fastsetting av antatt inntekt nedenfor.

I dagens alderspensjon er det et vilkår for å få godskrevet alderspensjonsrettigheter som ufør at tilleggspensjonen er beregnet på grunnlag av framtidige pensjionspoeng. Departementet legger til grunn at dette videreføres for dagens uførepensjonister. Personer som ikke har fått medregnet framtidige pensjionspoeng i sin uføreytelse vil som i dag være sikret alderspensjonens grunnnytelser.

Se lovforslaget § 20-7 a første og andre ledd.

Personer som blir uføre etter at ny uføretrygd trer i kraft

Som det framgår av avsnitt 10.2, foreslår departementet at grunnlaget for opptjening av alderspensjon for uføre skal fastsettes på samme måte som beregningsgrunnlaget for uføretrygden. For at opptjeningsgrunnlaget i perioden med uføretrygd ikke skal være lavere enn for yrkesaktive, er det imidlertid foreslått å regne med inntekter opp til 7,1 G når grunnlaget for opptjening av alderspensjon fastsettes. Dette sikrer at den enkelte tjener opp rett til alderspensjon på samme nivå som før uførheten.

Dersom årlig pensjonsgivende inntekt i de tre beste av de siste fem kalenderårene utgjør 6,5 G vil beregningsgrunnlaget for uføretrygden være begrenset til 6 G, mens hele inntekten medregnes i grunnlaget for opptjening av alderspensjon. Årlig pensjonsopptjening i dette tilfellet vil være 18,1 prosent av 6,5 G.

Personer som blir uføre i ung alder og fyller de særskilte vilkårene for garantert tilleggspensjon til unge uføre, får i dag medregnet framtidige pensjonspoeng med minst 3,50 for hvert år. Disse poengene godskrives årlig og inngår dermed i den enkeltes alderspensjon. Garantien på 3,50 pensjonspoeng tilsvarer en inntekt på 4,5 G (340 400 kroner pr. 1. mai 2010). I kapittel 7 foreslår departementet at unge uføre fortsatt skal være sikret en minsteytelse som er noe høyere enn det generelle minstenivået i uføreordningen. Det framgår av forslaget at den høyere minsteytelsen skal utbetales fra fylte 20 år, som i dag. Departementet mener at unge uføre som får den høyere minsteytelsen fortsatt skal tjene opp rettigheter til alderspensjon på grunnlag av en inntekt tilsvarende 4,5 G fra 20 år. Departementet foreslår også at det fortsatt skal være et vilkår for utbetaling av alderspensjon på dette grunnlaget at vedkommende er medlem i trygden.

Se lovforslaget § 20-7 a andre ledd bokstav a, tredje, sjuende og åttende ledd.

Personer som mottar uførepensjon når ny uføretrygd trer i kraft

Det er i folketrygdloven § 20-7a innført regler om opptjening i ny alderspensjon for mottakere av dagens uførepensjon. Reglene skal gjelde midlertidig fram til ny uføretrygd innføres. Bestemmelsen gjelder for personer som mottar dagens uførepensjon. Innholdsmessig tilsvarer bestemmelsen reglene om godskriving og opptjening av pensjonspoeng til uførepensjonister som er omfattet av dagens alderspensjon. Det framtidige poengtal-

let regnes om til en antatt inntekt som legges til grunn for pensjonsopptjeningen. Den antatte inntekten skal tilsvare den inntekten som ville gitt det aktuelle poengtallet. For eksempel vil et poengtall på 4,00 tilsvare en inntekt på 5 G. Reglene innebærer i hovedsak at uførepensjonister tjener opp rettigheter i ny alderspensjon basert på det samme grunnlaget som om opptjeningen hadde vært i dagens alderspensjon.

Alle som mottar uførepensjon etter dagens regler vil i henhold til departementets forslag i kapittel 9 få ytelsen omregnet til en ny uføretrygd. Ved overføringen skal det fastsettes et fiktivt beregningsgrunnlag som sikrer at ytelsen etter skatt blir om lag upåvirket av at man overføres til de nye beregningsreglene.

Departementet viser til at de framtidige pensjonspoengene i dagens uførepensjon er det målet man har for å anslå inntekten som skal gi grunnlag for opptjening av alderspensjon. Den enkelte uførepensjonist vil fram til konverteringstidspunktet ha tjent opp alderspensjon på grunnlag av framtidige pensjonspoeng. Forslaget om å konvertere samtlige løpende saker bør etter departementets oppfatning ikke påvirke nivået på den enkeltes opptjening av alderspensjon. Det ville være uheldig om innføringen av den nye uføretrygden skulle medføre en endring i den enkeltes opptjening til alderspensjon. Alderspensjonsopptjeningen bør fortsette som før, uavhengig av om uføretytelsen konverteres.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at framtidige poengtall fortsatt bør danne grunnlag for opptjening i ny alderspensjon for personer som har mottatt dagens uførepensjon. Dette gjøres ved at det framtidige poengtallet omregnes til en antatt inntekt. Inntekten begrenses oppad til 7,1 G som er øvre grense for opptjening i ny alderspensjon. Forslaget innebærer en videreføring av hovedprinsippene for opptjening av alderspensjonsrettigheter for uføre, og er en videreføring av den midlertidige løsningen i gjeldende § 20-7 a.

Se lovforslaget § 20-7 a andre ledd bokstav b og tredje ledd.

10.4.4 Departementets vurdering og forslag – opptjening i dagens alderspensjon

Opptjening i dagens alderspensjon er basert på pensjonspoeng, og uføre får i dag på visse vilkår fastsatt et framtidig pensjonspoeng som skal gjenspeile størrelsen på den årlige inntekten som er falt bort. Dette poengtallet er beregnet på grunnlag av tidligere inntekter, se nærmere punkt

10.4.2, og godskrives årlig slik at den enkelte tjener opp alderspensjon som om vedkommende hadde fortsatt i arbeid.

Både blant eksisterende uførepensjonister som vil få omregnet ytelsen til ny uføretrygd og personer som blir uføre etter at ny uføretrygd innføres, vil det være personer som skal tjene opp alderspensjonsrettigheter i dagens alderspensjonssystem. Det er derfor behov for regler om hvordan disse skal tjene opp alderspensjonsrettigheter.

Personer som blir uføre etter at ny uføretrygd trer i kraft

Personer som blir uføre etter at ny uføretrygd trer i kraft, vil få en uføretrygd som tilsvarende 66 prosent av beregningsgrunnlaget, se nærmere omtale i kapittel 7. Ved fastsetting av pensjonsopptjening som ufør, er det et spørsmål om denne skal knyttes til dagens regler om framtidige pensjonspoeng, eller til beregningsgrunnlaget for uføretrygden.

I dag utgjør de framtidige pensjonspoengene enten gjennomsnittet av pensjonspoengene i de tre siste årene før inntektsevnen ble nedsatt, eller gjennomsnittet av halvparten av alle årene fra og med fylte 17 år. En videreføring av disse reglene vil innebære at det er ulike perioder som legges til grunn for henholdsvis uføretrygden og godskriving av poeng til alderspensjon i perioden som ufør. Videre vil en slik løsning kreve at regler og rutiner for beregning av framtidige pensjonspoeng må opprettholdes i svært lang tid. Disse reglene må beholdes fram til 2028 når 1962-kullet fyller 66 år.

Departementet legger til grunn at prinsippene for opptjening i dagens alderspensjon skal videreføres etter innføringen av den nye uføretrygden, slik at en ufør skal få om lag den samme alderspensjonen som han eller hun ville fått om vedkommende ikke hadde blitt ufør. Samtidig er det hensiktsmessig at mottakere av ny uføretrygd får den samme pensjonsgivende inntekten lagt til grunn for godskriving av alderspensjon, uavhengig av når de er født.

Ved beregning av den nye uføretrygden legges gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet til grunn. Som det går fram av kapittel 7, mener departementet at dette gir et representativt bilde på den inntekten som er falt bort. Ved å benytte det samme beregningsgrunnlaget for opptjening til alderspensjon, vil det bli en tydelig og god sammenheng mellom nivået på den bortfalte inntekten og nivået på den framtidige alderspensjonen.

For personer som blir uføre etter at ny uføretrygd innføres, foreslår departementet at regler om fastsetting og godskriving av pensjonspoeng i dagens alderspensjon tilpasses den nye uføretrygden. Det foreslås at pensjonspoeng fastsettes på grunnlag av den inntekten uføretrygden er beregnet ut fra.

Beregningsgrunnlaget for uføretrygden er imidlertid begrenset til 6 G, mens det for opptjening i dagens alderspensjon delvis regnes med inntekter mellom 6 G og 12 G. Det må derfor tas hensyn til inntekt opp til 12 G i beregningsperioden. Gjennomsnittlig inntekt omregnes deretter til pensjonspoeng i henhold til reglene i § 3-13.

Se lovforslaget § 3-17 andre ledd bokstav a og tredje ledd.

Personer som mottar uførepensjon når ny uføretrygd trer i kraft

Personer som er uføre når ny uføretrygd trer i kraft, vil bli overført til ny uføretrygd, se departementets forslag i kapittel 9. Konverteringen skal skje slik at ytelsen etter skatt er om lag upåvirket av at man overføres til ny uføreytelse. Prinsippet om at den enkelte i minst mulig grad skal berøres av omleggingen, bør også gjelde for opptjening av alderspensjonsrettigheter. Departementet foreslår på denne bakgrunn at den enkelte beholder de framtidige pensjonspoengene som allerede er fastsatt i uførepensjonen. Dette innebærer at opptjening til alderspensjon fortsatt skal skje ved godskriving av de fastsatte framtidige pensjonspoengene. Opptjeningen blir dermed den samme som i dag.

Se lovforslaget § 3-17 andre ledd bokstav b.

Som en følge av at beregningsreglene for den nye uføretrygden løsrives fra pensjonssystemet, foreslår departementet at nåværende §§ 3-17 og 3-18 oppheves.

10.5 Opptjening av alderspensjon når uføretrygd kombineres med arbeidsinntekt

10.5.1 Gjeldende rett

Mange uførepensjonister har inntekter ved siden av uførepensjonen. Dette gjelder først og fremst personer med gradert uførepensjon, men også helt uføre som benytter seg av muligheten til å ha en friinntekt inntil 1 G. Opptjeningen av alderspensjon som ufør skjer ved at det årlig godskrives pensjonspoeng lik det framtidige poengtallet, se punkt 10.4.2. Ved gradert uførepensjon godskri-

ves en forholdsmessig andel av det framtidige poengtallet. I tillegg til de godskrevne pensjonspoengene kan uføre tjene opp alderspensjon på grunnlag av inntekt (opptjente pensjonspoeng). Det gjelder imidlertid enkelte begrensninger. Reglene framgår av folketrygdloven § 3-14.

Beregning av opptjente pensjonspoeng til personer med hel uførepensjon skjer ved at den pensjonsgivende inntekten divideres med grunnbeløpet. For personer med gradert uførepensjon gjøres det først et fradrag i den pensjonsgivende inntekten med en så stor prosent av grunnbeløpet som svarer til den gjenværende arbeidsevnen. Deretter beregnes pensjonspoengene ved at differansen divideres med grunnbeløpet.

Personer med hel uførepensjon kan i utgangspunktet få medregnet opptil 0,50 opptjente pensjonspoeng. Det kan likevel bare medregnes en så stor del av de opptjente pensjonspoengene at summen av de opptjente pensjonspoengene og de godskrevne pensjonspoengene blir høyst 4,00. Dette tilsvarer en inntekt på 5 G, og regelen innebærer at personer med tidligere inntekter over 5 G ikke får medregnet pensjonsopptjening ved siden av hel uførepensjon.

For personer som mottar gradert uførepensjon, kan summen av de opptjente og de godskrevne pensjonspoengene ikke overstige de framtidige pensjonspoengene. Medregningen av pensjonspoeng er dermed begrenset til det (hele) framtidige pensjonspoengtallet, som er forutsatt å skulle gi tilstrekkelig dekning for den arbeidsinntekt som er falt bort. Bakgrunnen for denne begrensningen er at alderspensjonen ikke skal bli høyere enn uførepensjonen som helt arbeidsufør.

Det er imidlertid et unntak for personer som tidligere har hatt lave inntekter. Dersom det framtidige poengtallet er lavere enn 4,00 kan det medregnes pensjonspoeng slik at summen av godskrevne og opptjente pensjonspoeng til sammen blir 4,00. Begrunnelsen for unntaksregelen er at personer som blir uføre tidlig i yrkeskarrieren eller har lav eller ingen tilleggspensjon skal kunne få muligheten til å få høyere alderspensjon enn uførepensjon. Se Ot.prp. nr. 7 (1988–89). De samme reglene gjelder midlertidig i ny alderspensjon, se § 20-7 a.

Uføre som fyller vilkårene for pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid, se folketrygdloven §§ 3-16 og 20-8, vil for de aktuelle årene være sikret en pensjonsopptjening tilsvarende 3,50 pensjonspoeng i dagens alderspensjon og 18,1 prosent av 4,5 G i ny alderspensjon.

10.5.2 Departementets vurdering og forslag

Dagens alderspensjon

Opptjeningsreglene i dagens alderspensjon vil bli faset gradvis ut for årskull født fra og med 1954. Som det går fram av departementets forslag i avsnitt 10.4 foreslås det at gjeldende regler for opptjening som ufør videreføres, men tilpasses ny uføretrygd.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det fortsatt skal godskrives graderte pensjonspoeng ved gradert uførhet, og at gjeldende regler for medregning og opptjening av pensjonspoeng ved siden av uføretrygden videreføres. Det foreslås imidlertid enkelte språklige justeringer, blant annet fordi ytelsen skifter navn.

Se lovforslaget §§ 3-14 og 3-17.

Ny alderspensjon

Departementet viser til at opptjeningsreglene i ny alderspensjon bygger på andre prinsipper enn dagens opptjeningsregler. Blant annet tjenes ny alderspensjon opp fra første krone, og alle år teller med. Regler for uføres opptjening i ny alderspensjon, ved siden av uføretrygden, må vurderes i lys av de nye opptjeningsreglene.

Prinsippet om at all pensjonsgivende inntekt gir rett til ny alderspensjon bør, etter departementets oppfatning, også gjelde for inntekter som uføre har ved siden av trygden. For å synliggjøre sammenhengen mellom inntekt og pensjon, foreslår departementet derfor at all opptjening som den enkelte har ved siden av uføretrygden skal gi opptjening til alderspensjon.

Når det gjelder opptjening ved omsorgsarbeid (se § 20-8), er reglene utformet som en minstegaranti som er subsidiær i forhold til faktisk opptjening. Den faktiske opptjeningen medregnes fullt ut. Opptjening på grunnlag av omsorgsarbeid (18,1 prosent av 4,5 G) reduseres med ordinær pensjonsopptjening for det enkelte år. Departementet mener at den samme framgangsmåten kan benyttes for uføres opptjening av alderspensjon.

Departementet foreslår at opptjeningen den enkelte får som ufør utformes på samme måte som opptjening ved omsorgsarbeid, det vil si at den blir subsidiær i forhold til opptjening på grunnlag av pensjonsgivende inntekt.

Forslaget innebærer at opptjeningen som ufør (18,1 prosent av antatt inntekt før uførhet) gir et garantinivå for den enkeltes samlede opptjening. En slik framgangsmåte vil være godt tilpasset

departementets forslag i avsnitt 8.6 om at uføregarden ikke skal endres ved inntektsendringer.

En person som opprinnelig fikk innvilget 100 prosent uføretrygd og som trapper opp arbeidsinnsatsen vil få opptjening på grunnlag av den faktiske inntekten uten at det er nødvendig å gradere inntektsgrunnlaget i forhold til uførheten. Dersom beregningsgrunnlaget er 300 000 kroner og inntekten utgjør 150 000 kroner, vil 150 000 kroner gå til fradrag i grunnlaget på 300 000 kroner.

Gradert uføretrygd gis når vedkommende har en restinntektsevne, og i normaltillfellene vil denne bli tatt i bruk. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor den enkelte av ulike årsaker ikke arbeider ved siden av uføretrygden, eller tjener mindre enn forutsatt. For å forhindre at det i slike tilfeller gis opptjening av hele beregningsgrunnlaget, foreslår departementet en regel som sikrer at opptjening på grunnlag av uføretrygden ikke kan overstige 18,1 prosent av den antatte inntekten justert for uføregarden.

I noen tilfeller vil beregningsgrunnlaget ikke være representativt for den bortfalte inntektsevnen, for eksempel en ung person som blir ufør kort tid etter oppstartet yrkesaktivitet. Dersom grunnlaget er 100 000 kroner og vedkommende tjener 150 000 kroner i halv stilling innebærer forslaget at vedkommende vil få medregnet hele inntekten. Departementet finner det rimelig at den enkelte skal være sikret pensjonsopptjening på grunnlag av den inntekten man faktisk har, og at det er opptjeningen som ufør som reduseres.

Se lovforslaget § 20-7 a.

10.6 Opptjening av alderspensjon i perioder med arbeidsavklaringspenger mv.

10.6.1 Bakgrunn – gjeldende rett

Fra en person blir syk og fram til en eventuell uføreytelse kommer til utbetaling går det ofte lang tid. Dette skyldes at den enkelte skal gjennom medisinsk behandling og arbeidsavklaring før det kan tas stilling til om vedkommende fyller vilkårene for ytelsen. Dersom vilkårene er oppfylt, settes uføretidspunktet tilbake til det tidspunktet da inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten, se folketrygdloven § 12-10. Det kan derfor gå flere år fra uføretidspunktet til utbetaling av ytelsen. I mellomtiden utbetales som regel sykepenger og arbeidsavklaringspenger.

Uførepensjon utbetales ikke tilbake i tid for perioder der den enkelte har fått utbetalt sykepenger eller arbeidsavklaringspenger, se folketrygd-

loven § 22-12, men det kan godskrives framtidige pensjonspoeng fra uføretidspunktet, se folketrygdloven § 3-19. Pensjonsopptjening på grunnlag av sykepenger og arbeidsavklaringspenger i denne perioden regnes derfor bare med dersom opptjeningen gir et høyere poengtall enn det framtidige poengtallet.

10.6.2 Uførepensjonsutvalgets forslag

Utvalget drøftet hvorvidt opptjening som ufør fortsatt bør gis helt fra uføretidspunktet, eller om slik opptjening bør starte når uføreytelsen kommer til utbetaling.

Utvalget viste til at personer som mottar den nye, tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden (arbeidsavklaringspenger) tjener opp pensjonsrettigheter på grunnlag av utbetalt ytelse. Dersom man går over på uførepensjon, er det imidlertid tidligere inntekt som legges til grunn for opptjeningen – også for perioden med arbeidsavklaringspenger – dersom dette gir en høyere opptjening. Personer som går over på uførepensjon kan dermed få høyere opptjent alderspensjon i perioden med arbeidsavklaringspenger enn personer som går tilbake i arbeid. Utvalget mente at opptjening av pensjonsrettigheter i perioder med arbeidsavklaringspenger bør være lik for alle, og at det alltid bør være ytelsen som legges til grunn. Utvalget viste til at den kvantitative betydningen av dette er begrenset, så lenge perioden med arbeidsavklaringspenger er relativt kort.

10.6.3 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at opptjeningen ved mottak av uføretrygd vil være vesentlig bedre enn det som gis for arbeidsavklaringspenger dersom man legger beregningsgrunnlaget for uføreytelsen til grunn. Direktoratet mener dette kan øke presset for å bli overført fra midlertidig inntektssikring til varig uføretrygd, særlig med en alleårsregel for ny alderspensjon, og at det derfor bør vurderes å gjøre opptjeningen mer lik. *Norsk tjenestemannslag NAV* støtter ikke forslaget om å redusere grunnlaget for uføres opptjening til alderspensjon i perioder med mottak av tidsbegrenset inntektssikring.

10.6.4 Departementets vurdering og forslag

Som Uførepensjonsutvalget påpekte, får mottakere av arbeidsavklaringspenger ulik opptjening

til alderspensjon i denne perioden, avhengig av om de vender tilbake til arbeid eller ikke.

Utvalget foreslo like regler for pensjonsopptjening for alle som mottar arbeidsavklaringspenger. Dette innebærer at opptjening som ufør ikke starter før det er slått fast at vedkommende er varig ufør, slik at det alltid gis pensjonsopptjening på bakgrunn av den ytelsen man mottar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpekte i sin høringsuttalelse at ulik opptjening kan øke presset på å bli overført fra midlertidig inntektssikring til varig uføretrygd. Departementet er enig i at opptjeningsreglene bør utformes slik at det ikke skapes press mot uføreordningen.

Departementet viser til at dagens ordning hvor den enkelte kan godskrives opptjening tilbake til uføretidspunktet, sikrer lik opptjening for alle som blir varig uføre. Reglene innebærer at alderspensjonen blir den samme, uavhengig av hvor lenge den enkelte har mottatt midlertidige ytelser. Det er viktig at utformingen av opptjeningsreglene ikke påvirker den enkeltes motivasjon for å gjennomføre tiltak. Det kan være uheldig om pensjonsopptjeningen blir høyere jo kortere arbeidsavklaringsperioden er.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at gjeldende ordning videreføres.

Se lovforslaget §§ 3-17 og 20-7 a.

10.7 Opptjening av alderspensjon ved yrkesskade

Dagens alderspensjon

En rekke av folketrygdens ytelser beregnes etter gunstigere regler dersom tilfellet er godkjent som yrkesskade eller sykdom likestilt med yrkesskade, enn hvis det dreier seg om en annen skade eller sykdom.

De gunstige beregningsreglene får også betydning ved beregning av pensjoner. Blant annet beregnes pensjonen alltid med 40 års trygdetid og 40 poengår, og inntekten på skadetidspunktet kan legges til grunn for poengberegningen dersom dette gir et høyere sluttpoengtall. Se folketrygdloven § 3-30.

I kapittel 7 foreslår departementet at dagens særfordeler ved yrkesskade videreføres i ny uføretrygd. På denne bakgrunn foreslår departementet at også særreglene for beregning av alderspensjon til yrkesskade videreføres.

Folketrygdloven § 3-30 gjelder i dag ved beregning av alle folketrygdlovens pensjoner. Siden uføreytelsen løsrives fra pensjonsreglene, vil dagens særfordeler bli videreført i ny § 12-17

og tilpasset de nye beregningsreglene for uføretrygd. Departementet foreslår derfor at regler om beregning av pensjon ved yrkesskade flyttes til ny § 3-18 slik at regler for alderspensjon til uføre samles. Når det gjelder pensjon til gjenlevende ektefelle, som i dag er omfattet av § 3-30, viser departementet til at ytelser til gjenlevende vil bli gjenomgått i det videre arbeidet med pensjonsreformen, se omtale i avsnitt 3.5.

Se lovforslaget § 3-18.

Ny alderspensjon

Ved lov 4. juni 2010 nr. 17 ble det innført forskriftshjemmel i § 20-7 a slik at dagens regler om at inntektsgrunnlaget på skadetidspunktet legges til grunn videreføres for inntektpensjon. Reglene er midlertidige, se Prop. 82 L (2009–2010).

Det framgår av departementets forslag i kapittel 7 at dagens særfordeler ved yrkesskade videreføres i den nye uføretrygden. På denne bakgrunn foreslår departementet at de midlertidige reglene for yrkesskade i § 20-7 a gjøres permanente.

I ny alderspensjon vil personer med lav eller ingen pensjonsopptjening få en garantipensjon som gis på grunnlag av trygdetid, se § 20-10. Ved uførhet som skyldes yrkesskade gis det i dag full minsteytelse selv om vedkommende har mindre enn 40 års trygdetid. Departementet foreslår at disse reglene videreføres i den nye garantipensjonen.

Dagens ordning, hvor yrkesskade alltid får beregnet tilleggspensjonen med 40 poengår, sikrer den enkelte en fullt opptjent pensjon uavhengig av faktisk opptjeningstid. Departementet vil komme tilbake med forslag om hvordan dette prinsippet kan tilpasses ny alderspensjon med alleårsopptjening.

Se lovforslaget §§ 20-7 a og 20-10.

10.8 Opptjening av alderspensjon når framtidig trygdetid er redusert

Dagens uførepensjon består av grunnpensjon og tilleggspensjon (og eventuelt sært tillegg). Grunnpensjonen reduseres dersom trygdetiden er kortere enn 40 år. Det regnes med framtidig trygdetid fram til 67 år. Framtidig trygdetid reduseres imidlertid dersom vedkommende har hatt opphold utenfor landet av en viss varighet, se folketrygdloven § 3-6. Dette skyldes at personer med utenlandsopphold i yrkesaktiv alder kan ha rettigheter etter utenlandske trygdeordninger, og det bør tas hensyn til dette ved tilståelse og utmåling

av ytelsene fra folketrygden for å unngå såkalt overpensjonering. Se nærmere Ot.prp. nr. 65 (1988–89).

Dersom den framtidige trygdetiden er redusert, blir antall framtidige poengår ved beregning av tilleggspensjonen i uførepensjonen redusert tilsvarende. Dette får også betydning for opptjeningen til alderspensjon. Det godskrives bare pensjonspoeng til og med det siste året vedkommende har fått framtidige pensjonspoeng for, se folketrygdloven § 3-19. Dersom det for eksempel er medregnet framtidig trygdetid og framtidige pensjonspoeng til 63 år, vil den enkelte bli godskrevet poeng i alderspensjonen fram til samme tidspunkt.

I kapittel 7 foreslår departementet å videreføre gjeldende regler om framtidig trygdetid i ny § 12-12. I punkt 10.4.4 om opptjening i dagens alderspensjon for uføre, foreslår departementet at opptjeningsreglene videreføres og tilpasses ny uføretrygd. På denne bakgrunnen legger departementet til grunn at redusert framtidig trygdetid fortsatt skal ha betydning for uføres opptjening i dagens alderspensjon.

Se lovforslaget § 3-17.

Departementet har vurdert om redusert framtidig trygdetid også bør ha betydning for opptjening i ny alderspensjon. I avsnitt 10.3. foreslår departementet at uføre gis opptjening til og med det 61. året. Perioden for opptjening av inntektspensjon vil dermed allerede i utgangspunktet være redusert med fem år i forhold til maksimal framtidig trygdetid. En videreføring av dagens regler vil derfor ha begrenset økonomisk betydning, og departementet foreslår at trygdetiden ikke skal påvirke opptjeningen til inntektspensjon.

Ved overgang fra uførepensjon til alderspensjon ved 67 år skal trygdetiden minst svare til trygdetiden for uførepensjonen, se § 3-5. Regelen må ses på bakgrunn av at den enkelte kan ha rett til å ta med seg uførepensjonen til utlandet. Departementet foreslår at tilsvarende regel skal gjelde i ny alderspensjon.

Se lovforslaget § 20-10.

10.9 Godskriving av pensjonspoeng for mottakere av avtalefestet pensjon

Gjeldende regler i folketrygdloven § 3-19 om godskriving av antatte framtidige pensjonspoeng for uførepensjonister gjelder tilsvarende for den som mottar avtalefestet pensjon fra offentlig pensjons-

ordning før fylte 65 år og avtalefestet pensjon som omfattes av AFP-tilskottsloven § 12.

Omleggingen til ny uføretrygd innebærer at reglene om pensjonsopptjening for uføre må tilpasses de nye beregningsreglene, og passer ikke lenger for mottakere av AFP. Det er derfor behov for egne regler om godskriving av pensjonspoeng til mottakere av AFP

Departementet legger til grunn at nye regler om uføretrygd ikke skal påvirke pensjonsopptjeningen til denne persongruppen, og at de fortsatt skal få godskrevet pensjonspoeng etter samme regler som i dag. Departementet finner det imidlertid ikke hensiktsmessig at man i loven skal videreføre utfyllende regler som tidligere gjaldt generelt, når slike regler nå bare skal gjelde for en begrenset gruppe mottakere av AFP. Det foreslås derfor at gjeldende regler videreføres i forskrift.

Se lovforslaget § 3-19.

10.10 Mottak av uføretrygd og alderspensjon i alderen 62–67 år

10.10.1 Gjeldende rett

Uførepensjon gis i dag fram til fylte 67 år, når den avsløses av alderspensjon. Fra 2011 kan alderspensjonen tas ut fleksibelt fra 62 år. I avsnitt 10.3 er det foreslått at den nye uføretrygden skal ytes til 67 år, som dagens uførepensjon. Det må da tas stilling til om en skal kunne motta alderspensjon og uføretrygd samtidig i alderen 62–67 år.

Ved lov 4. juni 2010 nr. 17 om endringer i folketrygdloven mv. (pensjonsreformen – tilpasninger i reglene for alderspensjon til mottakere av dagens uførepensjon), jf. Prop. 82 L (2009–2010), er det vedtatt at det fra 2011 ikke skal kunne tas ut alderspensjon sammen med hel (ugradert) uførepensjon. Alderspensjon kan likevel tas ut samtidig med gradert uførepensjon dersom summen av uføregraden og graden av alderspensjon ikke overstiger 100 prosent. For eksempel vil en person med en uføregrad på 60 prosent kunne ta ut inntil 40 prosent alderspensjon. Se folketrygdloven §§ 19-4 og 19-10.

I Prop. 82 L (2009–2010) presiserte departementet at disse reglene ble foreslått å gjelde inntil videre, og at spørsmålet skulle vurderes på nytt i forbindelse med arbeidet med lovforslaget om ny uføretrygd og ny alderspensjon til uføre.

10.10.2 Høringene i 2007 og 2009

Av omtalen i Uførepensjonsutvalgets utredning punkt 13.4.3 går det fram at utvalget mente det

ville være naturlig at personer som hadde tatt ut en delvis alderspensjon og fortsatt å jobbe helt eller delvis, skulle kunne motta uføretrygd i kombinasjon med en gradert alderspensjon. Ut over dette tok ikke utvalget eksplisitt stilling til om det bør være mulig å kombinere alderspensjon og uføretrygd i alderen 62–67 år. Ingen av høringsinstansene uttalte seg om spørsmålet i høringen i 2007.

Departementet sendte 3. april 2009 på høring forslag til enkelte tilpasninger i folketrygdloven fra 2011 som følge av fleksibel alderspensjon. I høringsnotatet foreslo departementet at personer med hel uførepensjon ikke skal ha anledning til å ta ut alderspensjon mens de mottar uførepensjon. Videre ble det foreslått at alderspensjon skal kunne tas ut samtidig med gradert uførepensjon, gitt at de vanlige vilkårene for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt, men med den betingelsen at summen av uføregraden og graden av alderspensjon ikke overstiger 100 prosent.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon støtter forslaget om at personer med gradert uførepensjon skal kunne ta ut gradert alderspensjon før fylte 67 år.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH, nå del av Finansnæringens Fellesorganisasjon) mener forholdet knyttet til uføre og delvis uttak av alderspensjon må vurderes i sammenheng med den framtidige utformingen av tjenestepensjonsordningene og det øvrige nye regelverket for uførepensjon, og at tidspunktet for overgang fra uførepensjon til alderspensjon for personer født før 1954 må utredes nærmere. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* uttaler at spørsmålet om samtidig uttak av uførepensjon og alderspensjon er såpass prinsipielt at det ville være mest naturlig å vurdere det som en del av arbeidet med ny uførepensjonsordning.

10.10.3 Departementets vurdering og forslag

Fleksibel alderspensjon er nøytralt utformet, det vil si at den samlede utbetalingen i perioden som pensjonist skal være uavhengig av fra hvilken alder pensjonen tas ut. På denne bakgrunnen kan det hevdes at en person som mottar uføretrygd,

etter eget valg bør kunne ta ut alderspensjon parallelt med uføretrygd i perioden fram til 67 år. Imidlertid vil uttak av alderspensjon sammen med hel uføretrygd i realiteten innebære at en mottar doble ytelser fra folketrygden, slik at den samlede utbetalingen fra folketrygden vil kunne bli svært høy. Dette vil kunne bli oppfattet som urimelig. Departementet foreslår derfor at det ikke skal kunne tas ut alderspensjon sammen med hel (ugradert) uføretrygd.

I underkant av 20 prosent av de uføre er delvis arbeidsføre og mottar en gradert uføreytelse. Det er et mål å legge til rette for at flere kan motta graderte ytelser. Delvis uføre kan ha samme ønske som personer uten redusert arbeidsevne om å trappe ned yrkesdeltakingen gradvis. Dette reiser spørsmålet om en bør åpne for at personer med gradert uføretrygd kan ta ut noe alderspensjon. Denne gruppen har en del av sin arbeidsevne i behold, og opptjener pensjonsrettigheter på grunnlag av fortsatt pensjongivende inntekt. Departementet mener at også personer som har deler av arbeidsevnen i behold bør kunne benytte seg av fleksibiliteten i alderspensjonen fra 62 år. Hvis det ikke åpnes for at personer med gradert uføretrygd skal kunne ta ut alderspensjon, vil det kunne skapes press for å øke uføregraden slik at økt uføretrygd kommer i stedet for gradert alderspensjon.

Departementet foreslår derfor at de midlertidige reglene i dagens alderspensjon som ble innført fra 1. januar 2011 videreføres, og at tilsvarende regler innføres i ny alderspensjon. Forslaget innebærer at alderspensjon kan tas ut samtidig med gradert uføretrygd. Summen av uføregraden og graden av alderspensjon skal likevel ikke overstige 100 prosent.

Se lovforslaget §§ 19-4, 19-10, 20-2 og 20-14.

Fleksibel alderspensjon kan kombineres fritt med arbeidsinntekt uten avkorting av pensjonen. Uføretrygden er derimot fastsatt ut fra graden av nedsatt arbeidsevne, og det gjelder særskilte regler for hvor høy pensjongivende inntekt en som mottar uføretrygd kan ha uten at uføretrygden reduseres, se nærmere kapittel 8. Siden alderspensjon ikke er pensjongivende inntekt, vil et eventuelt uttak av alderspensjon ikke ha betydning for utbetalingen av uføretrygd.

11 Uføres alderspensjon og utviklingen i befolkningens levealder – levealdersjustering

11.1 Innledning og sammendrag

Pensjonsreformen er dels begrunnet med at en markert aldring av befolkningen stiller pensjonssystemet overfor store utfordringer. Reformen skal gjøre folketrygdens økonomi bærekraftig på lang sikt og dermed trygge framtidens pensjoner.

Ny fleksibel alderspensjon i folketrygden og levealdersjustering er innført med virkning fra 2011. Den enkeltes alderspensjon vil dermed avhenge av to nye faktorer: utviklingen i befolkningens levealder og alder for uttak av pensjon. Når befolkningens levealder øker, må den enkelte arbeide noe lenger for å få like høy årlig pensjon som han eller hun ville fått uten levealdersjustering. Alternativt kan en velge flere år som pensjonist med et noe lavere pensjonsnivå. Levealdersjusteringen er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig.

Departementet foreslår i kapittel 10 regler for hvordan uføre skal tjene opp rett til alderspensjon og fra hvilken alder de skal gå over fra uføretrygd til alderspensjon. Det foreslås at uføre skal gå over på alderspensjon ved fylte 67 år. Det foreslås videre at uføre skal tjene opp rett til alderspensjon fram til 67 år i dagens opptjeningsmodell og fram til 62 år i ny opptjeningsmodell.

Personer som er helt uføre kan ikke motvirke effekten av økt levealder ved å arbeide lenger slik arbeidsføre har mulighet til. I dette kapitlet vurderes om og i hvilken utstrekning, uføre skal skjermes fra virkningene av levealdersjustering.

Som en midlertidig løsning og i påvente av oppfølgingen av Uførepensjonsutvalget, ble det ved lov 4. juni 2010 nr. 17, jf. Prop. 82 L (2009–2010), vedtatt at uførepensjonister fra 2011 og inn til videre skal overføres til alderspensjon ved fylte 67 år og omfattes av de generelle reglene om levealdersjustering.

Departementet mener at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Arbeidsføres alderspensjon vil, i motsetning til tidligere, avhenge av utviklingen i befolkningens levealder og av når alderspensjonen tas

ut. Forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon påvirkes derfor av eventuelle endringer i arbeidsføres tilpasning.

Det er betydelig usikkerhet, spesielt på kort sikt, om hvordan arbeidsføre vil tilpasse seg det nye regelverket i folketrygdens alderspensjon med levealdersjustering og mulighet for fleksibelt uttak. Levealdersjusteringen vil bety lite for pensjonsnivåene de første årene, mens muligheten for fleksibelt uttak av alderspensjonen trolig vil ha større betydning: Årlig alderspensjon som tas ut fra 67 år blir snaue 30 prosent høyere enn hvis alderspensjonen tas ut fra 62 år. Nivået på arbeidsføres alderspensjon de nærmeste årene vil derfor i første rekke være bestemt av hvordan de tilpasser seg fleksibiliteten i pensjonssystemet og i mindre grad av om de kompenserer for levealdersjusteringen. Endringer i arbeidsføres pensjoneffekt som skyldes fleksibiliteten i pensjonssystemet, gir i seg selv ikke grunnlag for å endre reglene for uføres alderspensjon.

Forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon påvirkes av arbeidsføres faktiske tilpasning. En vurdering av om, og eventuelt hvordan, uføres alderspensjon skal skjermes mot virkninger av levealdersjusteringen må baseres på observasjoner av arbeidsføres tilpasning. Etter departementets syn, vil det gå noe tid før det foreligger et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag for arbeidsføres tilpasning. Departementet mener at 2018 vil være et hensiktsmessig tidspunkt for å kunne ta stilling til utformingen av en konkret skjermingsordning basert på arbeidsføres tilpasning til levealderjustering.

Utformingen av skjermingsordningen skal skje ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres yrkestilpasning og utviklingen i antall uføre vektlegges. I dag blir i underkant av 40 prosent uføre før fylte 67 år, og andelen heltidsarbeidende ved 67 år er lav. En skjerming av uføre fra virkningene av levealdersjustering, vil unnta en stor andel av befolkningen fra det viktigste elementet for å gjøre folketrygden bærekraftig.

Se nærmere omtale i punkt 11.4.3.

Uføre som er født i årene 1944–1951 fyller 67 år i perioden 2011–2018 og blir dermed overført til alderspensjon før det foreligger et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag. En eventuell skjerming for levealdersjustering for disse årskullene må derfor gjøres skjønnsmessig og uavhengig av hvordan arbeidsføre faktisk tilpasser seg.

For de første årskullene fra 2011 vil levealdersjusteringen innebære at alderspensjonen ved 67 år blir om lag 0,5 prosent lavere enn den ville blitt med samme forholdstall som foregående årskull hadde. Som en midlertidig ordning, foreslår departementet at uføre født i årene 1944–1951 årlig skjermes for 0,25 prosentpoeng av levealdersjusteringen. Denne ordningen innebærer at uføre i de aktuelle årskullene får en like høy alderspensjon som arbeidsføre som kompenserer for om lag halve effekten av levealdersjusteringen ved å jobbe noe lenger. Se nærmere omtale i avsnitt 11.4.4.

11.2 Utvalgets forslag

Siden uføre ikke har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger, reiste Uførepensjonsutvalget spørsmålet om uføre helt eller delvis bør skjermes for virkningene av levealdersjusteringen. Utvalget mente at det ikke er rimelig at personer som har mottatt uføreytelse ubetinget skal skjermes for virkningen av levealdersjusteringen. Hvis yrkesaktive velger å akseptere en nedgang i alderspensjonen, mente utvalget at det ikke er urimelig at også uføre får en tilsvarende nedgang. Dersom yrkesaktive imidlertid velger å kompensere for levealdersjusteringen gjennom å arbeide lenger, foreslo utvalget at det bør vurderes å gi uføre hel eller delvis kompensasjon for dette.

Utvalget mente videre at en bør avvente utviklingen noen år etter innføringen av fleksibel alderspensjon før det spesifiseres en konkret mekanisme for hvordan denne kompensasjonen bør være. Utvalget foreslo derfor at personer som har mottatt en uføreytelse de første årene etter innføringen av fleksibel alderspensjon, bør omfattes av levealdersjusteringen på samme måte som yrkesaktive, men at det etter en tid, i lys av utviklingen i yrkesaktiviteten til ikke-uføre, vurderes tilpasninger som gir uføre helt eller delvis en betinget skjerming fra virkningen av levealdersjusteringen.

11.3 Høringsinstansenes syn

Landsorganisasjonen i Norge (LO), Arbeidsmiljøkaddes Landsforening (A.L.F.), HSH, Norsk Journalistlag, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sparebankforeningen, Juss-Buss, Kredittilsynet, Senter for seniorpolitikk, Spekter, Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH, nå en del av Finansnæringens fellesorganisasjon), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og AVYO – arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon støttet utvalgets forslag om at det etter en tid, i lys av utviklingen i yrkesaktiviteten til ikke-uføre, vurderes tilpasninger som gir uføre helt eller delvis en betinget skjerming fra virkningen av levealdersjusteringen.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Norges kvinne- og familieforbund, Samarbeidsforum for Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO), Rødt, Norsk Tjenestemannslag NAV, Norges Ingeniørorganisasjon (NITO), Norges Handikapforbund, Unio, Norsk sykepleierforbund og Statens råd for funksjonshemmede støttet ikke utvalgets forslag.

Spekter støttet at levealdersjustering også må omfatte alderspensjon til uføre, fordi en eventuell skjerming av alderspensjon til uføre fra levealdersjusteringer vil ha store økonomiske konsekvenser på sikt, og dermed ikke være i samsvar med en bærekraftig folketrygd.

Pensjonskasseforeningene mente at det ikke må etableres et regelverk som gjør det for økonomisk attraktivt å søke om uførepensjon i godt voksen alder.

LO mente at Uførepensjonsutvalget hadde en balansert løsning på spørsmålet om levealdersjustering av uføres alderspensjon og at eventuell levealdersjustering ikke må gi uførepensjonister dårligere utvikling enn for andre alderspensjonister.

LO har senere i et brev datert 18. september 2009 meddelt departementet at det på *LO*-kongressen i mai 2009 forelå mange forslag til synspunkter på utformingen av ny uføretrygd og ny alderspensjon til uføre. *LO* ber departementet merke seg at det i vedtatte handlingsprogram for perioden 2009–2013, blant annet står:

«*LO* kan heller ikke akseptere at levealdersjustering innføres for uføre. De har ingen mulighet for å jobbe lengre for å unngå tapet [...] Også de uføretrygdde må få sin alderspensjon beregnet gjennom ny folketrygd.»

A.L.F ga sin støtte til at en bør avvete utviklingen noen år etter 2010 før det spesifiseres en konkret mekanisme for hvordan en eventuell skjerming skal utformes.

HSH var enig med utvalget i at dersom de yrkesaktive kompenserer for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger, så bør regelverket tilpasses slik at de uføre til en viss grad skjermes for levealdersjusteringen.

Norsk Journalistlag støttet utvalget i at alderspensjonen skal være omkring den samme for en tidligere ufør og en tidligere yrkesaktiv, og at det derfor syntes riktig å avvete å vurdere hvordan levealdersjusteringen virker i praksis.

YS mente at dersom yrkesaktive velger å akseptere en nedgang i alderspensjonen, er det ikke urimelig at også uføre får en tilsvarende nedgang. *YS* ga sin støtte til at en bør avvete utviklingen noen år før det spesifiseres en konkret mekanisme for hvordan en eventuell skjerming skal utformes, og støttet utvalget i synet om at uføre omfattes av levealdersjusteringen på samme måte som yrkesaktive de første årene etter innføringen av fleksibel alderspensjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støttet utvalgets argumenter for ikke å unnta personer som har mottatt uføreytelser fra levealdersjustering i første omgang.

Sparebankforeningen støttet utvalget i at det vil være urimelig å skjerme mottakere av uføretrygd helt fra levealdersjusteringen, men at også tidligere mottakere påvirkes av levealdersjusteringen i alderspensjonsordningen. Sparebankforeningen mente at det er hensiktsmessig å se an utviklingen i befolkningens levealder, samt hvordan de yrkesaktive tilpasser seg denne, før det konkluderes.

Juss-Buss var enig i utvalgets vurdering om at man bør avvete utviklingen av praksis til noen år etter 2010 før det eventuelt utformes en skjerming fra levealdersjusteringen for alderspensjonister som kommer fra uføreordningen.

Kredittilsynet var enig med utvalget i at det også for uføretrygd bør gjelde et system med levealdersjusteringer, men mente at det bør legges opp til en forpliktende evaluering av justeringene, og at dette omtales nærmere i lovens forarbeider.

Senter for seniorpolitikk støttet utvalget i at det avventes noe etter 2010 før eventuelle nye skjermingsregler utformes.

FNH mente at også tidligere mottakere av uføretrygd bør påvirkes av levealdersjusteringen i alderspensjonsordningen, men støttet også forslaget fra utvalget om at en skal se an utviklingen og

eventuelt tilpasse regelverket for alderspensjon til tidligere uføre etter noen år.

NHO ga utvalget en betinget støtte til levealdersjustering. *NHO* understreket at det ikke er rimelig at uføre unntas fra levealdersjusteringen, siden nærmere 50 prosent mottar uføretrygd før yrkeslivet avsluttes.

AVYO – arbeids- og velferdstilsattes yrkesorganisasjon mente at hvis en levealdersjustering vil påvirke alderspensjonen må den også i en viss grad påvirke de som har hatt uføreytelse og gått over på alderspensjon. *AVYO* mente videre at hvis kommende alderspensjonister velger å jobbe lenger og gjennom dette får høyere pensjon, må dette gi en tilsvarende økning for de som har gått over på alderspensjon fra uføretrygd og tilsvarende mindre hvis kommende alderspensjonister velger å jobbe kortere.

SAFO gikk imot at personer med uførepensjon omfattes av levealdersjustering, siden muligheten til å arbeide lenger og å få høyere pensjon, er helt utelukket for uførepensjonister.

LHL krevde skjerming mot virkningen av levealdersjustering for personer som går fra uføretrygd og til alderspensjon. *LHL* var imot å vente noen år med en vurdering av tilpasninger av regelverket for alderspensjon til uføre. Spesielt tatt i betraktning den store andelen som går over på alderspensjon mente *LHL* at det ikke er tilstrekkelig kun å forespeile en vurdering om disse skal skjermes, men at det må vedtas en skjerming fra 2010.

Partiet Rødt gikk imot levealdersjustering for uføre.

«Levealderjustering for uføre slår beina under regjeringens argumenter for ordningen, at folk «bare kan jobbe litt lenger» for å opprettholde pensjonens størrelse og at det derfor ikke kan regnes som kutt. Uføre kan nettopp ikke jobbe litt lenger – de har ingen mulighet til å slippe unna kuttene, som forventes å bli på 18 % i 2050.»

NTL mente at uførepensjonister ikke skal omfattes av levealdersjusteringen, fordi uførepensjonister ikke har samme mulighet til å kompensere for tap i alderspensjon ved å stå lenger i arbeid, som friske arbeidsføre har.

NITO var imot at det innføres levealdersjustering for uførepensjonister, siden uføre ikke kan kompensere for økt levealder gjennom å stå lenger i stilling, og at en levealdersjustering derfor vil presse en uføreytelse ytterligere ned. *NITO* bemerker at uføre samlet sett vil få alle de nega-

tive konsekvensene av en fleksibel ordning for alderspensjon, og ingen av fordelene.

Norges Handikapforbund gikk imot at personer med uførepensjon skal omfattes av levealdersjustering, fordi muligheten til «å velge» å arbeide lenger og å få høyere pensjon, helt er utelukket for uførepensjonister.

Unio mente at uføre ikke bør omfattes av levealdersjustering, siden uføre har varig nedsatt inntektsevne og derfor ikke har mulighet til å jobbe lenger.

Norsk sykepleierforbund mente at det ikke er rimelig at uførepensjonister skal omfattes av levealdersjusteringen.

Statens råd for funksjonshemmede mente at de fleste uføre har såpass lav opptjening at det er rimelig at de skjermes helt for levealdersjustering av pensjonen. Rådet mente også at uførepensjonister med høy opptjening til alderspensjon burde delvis skjermes for levealdersjustering, da disse i liten grad vil kunne velge å motvirke effekten av levealdersjusteringen ved å arbeide ved siden av.

Sosial og helsedirektoratet mente at det i de politiske avveiningene bør tas hensyn til fordelingsvirkninger, enkelhet og forutsigbarhet, samt virkninger for bruken av andre trygdeordninger.

Norges kvinne- og familieforbund mente at det må være en forutsetning at ingen skal tape på den nye ordningen ved overgang til alderspensjon.

11.4 Departementets vurdering og forslag

11.4.1 Levealdersjustering og uføres alderspensjon

Pensjonsreformen er dels begrunnet med at en markert aldring av befolkningen stiller pensjonssystemet overfor store utfordringer. Reformen skal gjøre folketrygdens økonomi bærekraftig på lang sikt og dermed trygge framtidens pensjoner.

Ny fleksibel alderspensjon i folketrygden og levealdersjustering er innført med virkning fra 2011. Den enkeltes alderspensjon vil dermed avhenge av to nye faktorer: utviklingen i befolkningens levealder og alder for uttak av pensjon. Når befolkningens levealder øker, må den enkelte arbeide noe lenger for å få like høy årlig pensjon som han eller hun ville fått uten levealdersjustering. Alternativt kan en velge flere år som pensjonist med et noe lavere pensjonsnivå. Levealdersjustering er det viktigste tiltaket for å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig.

Levealdersjustering fører til at alderspensjonen blir lavere enn den ellers ville ha blitt. Kjøpekraften til nye alderspensjonister vil normalt likevel øke over tid. De første årene fører levealdersjusteringen til at nye alderspensjoner ved 67 år blir 0,5 prosent lavere enn de ville blitt uten levealdersjustering. Opptjente pensjonsrettigheter skal reguleres i takt med lønnsveksten. Så lenge reallønnsveksten er høyere enn 0,5 prosent, vil kjøpekraften til nye alderspensjonister ved 67 år derfor øke fra år til år.

Arbeidsføre kan kompensere for virkningen av levealdersjustering ved å arbeide lenger. Helt uføre har ikke denne muligheten. Det er derfor et spørsmål om uføre bør skjermes fra virkningen av levealdersjustering.

Dersom uføre ikke skjermes for virkningene av levealdersjustering, vil den årlige alderspensjonen til uføre som går over på alderspensjon bli lavere enn den pensjonen de ville fått uten levealdersjustering. Dersom arbeidsføre samtidig velger å kompensere for virkningene av levealdersjustering gjennom å arbeide lenger, vil uføres alderspensjon over tid bli svekket sammenliknet med den alderspensjonen arbeidsføre får. Hvis uføre skjermes fullt ut for virkningene av levealdersjustering og arbeidsføre velger ikke å kompensere, blir resultatet motsatt. Uføres alderspensjon vil da gradvis øke sammenliknet med den alderspensjonen arbeidsføre får.

Departementet mener at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon påvirkes av hvordan arbeidsføre velger å tilpasse seg. Hvis pensjonsreglene for uføre over tid ikke avhenger av hvordan arbeidsføre tilpasser seg, vil forholdet mellom alderspensjonen til uføre og alderspensjonen til arbeidsføre kunne endres. Endringene i arbeidsføres tilpasning vil også avhenge av andre faktorer enn levealdersjusteringen. På kort sikt, vil særlig tilpasningen til fleksibel alderspensjon trolig ha større betydning enn tilpasningen til levealdersjustering. En ufør som går over på alderspensjon som 67-åring vil få om lag 30 prosent høyere årlig pensjon enn en arbeidsfør med samme opptjening som går av med tidligpensjon når han er 62 år.

En full eller delvis skjerming mot effekten av levealdersjustering kan teknisk gjennomføres på ulike måter. En enkel metode er gradvis å øke alderen der uføre overføres til alderspensjon. Andre metoder er å forlenge uføres opptjening av alderspensjon eller å gi uføre et eget tillegg i alderspensjonen.

11.4.2 Økonomiske effekter av skjerming

Hvis levealderen øker og arbeidsføre kompenseres ved å stå lenger i arbeid, vil det innebære at lengden på den yrkesaktive perioden gradvis vil øke. Det vil igjen si at dersom en blir ufør ved en gitt alder, vil en gradvis større andel av samlet arbeidsevne gjennom livet gå tapt. Selv med uendret andel nye uføre, vil en utvikling med økende levealder derfor innebære at det blir stadig flere potensielle år i arbeid som går tapt på grunn av uførhet når alderen for avgang fra arbeidslivet øker. Noen må bære den samfunnsøkonomiske kostnaden dette innebærer. Hvis uføre ikke får noen skjerming for levealdersjusteringen, vil de bære kostnaden selv i form av lavere årlig alderspensjon. Hvis de skjermes for levealdersjustering, vil det offentlige bære kostnaden, i form av at folketrygdens utgifter øker.

Levealdersjustering av uføres alderspensjon vil på kort sikt bety relativt lite for nivået på pensjonen. På lenger sikt vil imidlertid levealdersjustering gi uføre en betydelig lavere alderspensjon enn de ville fått uten levealdersjustering. Hvis arbeidsføre kompenserer fullt ut for effekten av levealdersjusteringen, vil full levealdersjustering for uføre på lang sikt gi uføre en alderspensjon som er klart lavere enn arbeidsføres alderspensjon. Hvis befolkningens levealder øker som i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning fra juni 2010, bidrar full levealdersjustering til at uføre født i 1983 (som fyller 67 år i 2050), får en alderspensjon som er om lag 25 prosent lavere enn arbeidsføres alderspensjon dersom disse kompenserer for virkningene av levealdersjusteringen.¹ Effekten er usikker og avhenger både av økningen i befolkningens levealder og i hvilken grad arbeidsføre kompenserer for virkningene av levealdersjusteringen.

Konsekvensene for statsfinansene av å koble nivået på uføres alderspensjon til utviklingen i yrkesdeltakingen blant de arbeidsføre, avhenger av forholdet mellom antall arbeidsføre og antall uføre. Den direkte effekten av skjermingen vil naturlig nok øke med antall uføre som skjermes. I tillegg vil de positive effektene på statsfinansene av økt yrkesdeltagelse være lavere jo færre det er som faktisk står lenger i arbeid. Dersom økt yrkesaktivitet i tillegg skal utløse økte utgifter til uføres alderspensjon, vil dette redusere den positive effekten økt yrkesaktivitet i høy alder har på statsfinansene.

Rundt 40 prosent av nye alderspensjonister kommer fra uførepensjonsordningen i dag. Full skjerming av uføre for effekten av levealdersjusteringen er anslått å ville øke folketrygdens utgifter med vel 20 mrd. 2011-kroner i 2050, det tilsvarer over 40 prosent av innsparingene som følge av pensjonsreformen. Anslaget er basert på at omfanget av uførepensjonering er uendret.

Gode økonomiske insentiver, gjennom fleksible uttaksregler og alleårsregelen i de nye opptjeningsreglene, er et sentralt virkemiddel for å nå pensjonsreformens mål om å stimulere arbeidsføre til å stå lenger i arbeid. Den positive effekten på statsfinansene av økt yrkesaktivitet er på grunn av dette derfor i utgangspunktet noe begrenset. Dersom antall uføre blir høyt i forhold til antall arbeidsføre, kan en kobling mellom uføres alderspensjon og yrkesaktiviteten blant arbeidsføre begrense den positive effekten på statsfinansene ytterligere. Departementet vil derfor understreke at man ved utforming av en eventuell skjermingsordning også må ta hensyn til utviklingen i antall uføre.

11.4.3 Langsiktig løsning for uføres alderspensjon

Departementet mener at uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon. Forholdet mellom uføres og arbeidsføres alderspensjon påvirkes av endringer i arbeidsføres tilpasning. Departementet legger derfor til grunn at det må etableres en mekanisme der en tar hensyn til endringen i de arbeidsføres tilpasning ved beregningen av uføres alderspensjon. Uten en slik mekanisme vil legitimiteten til alderspensjonssystemet kunne svekkes over tid.

Utformingen av en skjermingsordning bør skje ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidsføres tilpasning og utviklingen i antall uføre vektlegges. I dag blir i underkant av 40 prosent uføre før fylte 67 år, og andelen heltidsarbeidende ved 67 år er lav. En skjerming av uføre fra virkningene av levealdersjustering, vil unnta en stor andel av befolkningen fra det viktigste elementet for å gjøre folketrygden bærekraftig på lengre sikt. Full skjerming av uføre fra virkningene av levealdersjustering ville økt folketrygdens utgifter betydelig. Skjerming for levealdersjusteringen kan dessuten innebære at det blir en høyere andel uføre og kan dermed svekke folketrygdens bærekraft ytterligere.

Virkingen av levealdersjusteringen på arbeidsføres alderspensjon, vil avhenge av hvordan arbeidsføre tilpasser seg. Regler for skjerming

¹ Anslag på delingstall ved 67 år for 1983-kullet er 17,93.

ming mot effekten av levealdersjustering må derfor baseres på observasjoner av arbeidspføres tilpasning.

På kort sikt er det stor usikkerhet knyttet til hvordan arbeidspføre vil tilpasse seg de nye reglene for alderspensjon fra folketrygden. Arbeidspføres alderspensjon vil på kort sikt særlig avhenge av ved hvilken alder de tar ut pensjon. Fra 2011 kan alderspensjonen fra folketrygden utbetales fra fylte 62 år. Fem nye årskull kan dermed ta ut alderspensjon i 2011. Hvor mange som vil benytte muligheten til tidlig uttak av pensjon er usikkert. Det er også usikkert hvor mye arbeidspføres tilpasning vil bli påvirket av at den årlige pensjonen blir høyere desto senere den tas ut.

For enkelte kan tilpasningen også bli påvirket av overgangsregler. For eksempel er det innført et kompensasjonstillegg i ny AFP i privat sektor for arbeidstakere født i årene 1944 til 1962 med bakgrunn i at arbeidstakere som tar ut pensjon de nærmeste årene vil ha hatt begrensede muligheter til opptjening under det nye systemet. Videre vil ny opptjeningsmodell i alderspensjonen gradvis fases inn fra og med de som er født i 1954 og være fullt innfaset for 1963-årskullet. Det vil ta tid før det blir klart hvordan systemomleggingen vil påvirke yrkesaktiviteten etter 62 år og alderen for uttak av pensjon blant arbeidspføre.

Det er ikke bare effekten av levealdersjustering som vil påvirke arbeidspføres tilpasning på kort sikt. De første årene vil spesielt muligheten for fleksibelt uttak fra 62 år kunne påvirke hvor lenge arbeidspføre arbeider og når de tar ut pensjon. Departementet legger til grunn at endringer i arbeidspføres tilpasning som skyldes andre forhold enn levealdersjustering ikke skal påvirke uføres alderspensjon. Dersom det allerede nå etableres en konkret skjermingsordning som kopler uføres alderspensjon til arbeidspføres tilpasning, vil det kunne gi utilsiktede og uønskede effekter på uføres alderspensjon. Departementet mener derfor at en skjermingsmekanisme basert på arbeidspføres tilpasning først kan konkretiseres når det foreligger tilstrekkelig med observasjoner av tilpasningen.

Departementet foreslår at en skjermingsordning som sikrer at effektene av levealdersjusteringen på arbeidspføres tilpasning tas hensyn til ved beregningen av uføres alderspensjon, skal avklares i 2018. Skjermingsordningen skal utformes ut fra en helhetlig vurdering der observasjoner av arbeidspføres tilpasning, og utviklingen i antall uføre vektlegges. Fram til utgangen av 2017 er det bare to årskull, 1949- og 1950-kullet, som har kunnet utnytte fleksibiliteten i aldersspennet 62–67

år. I 2018 vil det dermed bare foreligge informasjon om hvordan disse to årskullene har tilpasset seg fram til fylte 67 år. Samtidig er perioden fram til 2018 relativt lang, og departementet foreslår derfor en midlertidig skjermingsordning, se punkt 11.4.4.

Departementet vil arbeide videre med indikatorer for arbeidspføres tilpasning slik at det blir et robust statistisk grunnlag for vurderingen i 2018. Målet er å etablere et godt beslutningsgrunnlag.

11.4.4 Midlertidig løsning for uføres alderspensjon

Departementet foreslår i punkt 11.4.3 at en skjermingsordning basert på arbeidspføres tilpasning skal avklares i 2018. Uføre som er født mellom 1944 (som er det første årskullet som får sin alderspensjon levealdersjustert) og 1951 (som fyller 67 år i 2018), vil etter departementets forslag, få beregnet sin alderspensjon før en slik skjermingsordning kan tre i kraft i 2019.

Levealdersjusteringen har imidlertid effekt allerede fra 2011. Levealdersjusteringen innføres gradvis, ved at effekten av levealdersjusteringen maksimalt kan være 0,50 prosentpoeng for de første årskullene. Dette innebærer at årlig alderspensjon reduseres med om lag 0,5 prosentpoeng for 1944-kullet ved uttak ved 67 år. For å motvirke effekten av levealdersjusteringen må man utsette uttaket av alderspensjon med en måned. Effekten av levealdersjusteringen blir gradvis sterkere for senere årskull. Personer født i 1951 anslås å måtte utsette uttaket i 9 måneder for å motvirke effekten av levealdersjusteringen.

Departementet foreslår at det for disse årskullene skal etableres en egen midlertidig skjermingsordning. Den midlertidige skjermingsordningen til disse årskullene kan vanskelig baseres på observasjoner av hvordan de yrkesaktive tilpasser seg, og må derfor gjøres mer sjablongmessig.

Departementet mener at levealdersjusteringen vil bidra til at arbeidspføre står lenger i arbeid. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til i hvor stor grad arbeidspføre vil kompensere for levealdersjusteringen, spesielt på kort sikt. En sjablongmessig skjerming av uføres alderspensjon bør derfor bygge på en antagelse om at arbeidspføre vil kompensere noe, men ikke fullt ut for effekten av levealdersjusteringen.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at uføres alderspensjon skal skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjusteringen.

Departementet foreslår at den sjablongmessige skjermingen skal være endelig for årskullene 1944–1951. Skjermingen skal dermed ikke påvirkes av senere vurderinger av arbeidshøres tilpasning. Vurderingen i 2018 skal bare omfatte alderspensjon til de som er født fra og med 1952.

Skjermingen foreslås gjennomført ved at det utbetales et tillegg til uføres alderspensjon. Tillegget utformes som en prosentandel av den alderspensjonen man får utmålt etter ordinære regler og uttak fra 67 år. Prosentatsen i tillegget øker fra ett årskull til det neste. For uføre i 1944-kullet beregnes tillegget med en prosentats på 0,25. For senere årskull øker prosentatsen i tillegget med om lag 0,25 prosentpoeng per årskull.

Forholdstallene for 1950- og 1951-kullet fastsettes henholdsvis 1. juli 2011 og 2012. For disse årskullene er effekten av levealderjusteringen ennå ikke kjent og tilleggets størrelse kan dermed ikke fastsettes ennå. Basert på Arbeids- og velferdsdirektoratets anslag på forholdstall vil prosentatsen øke med om lag 0,25 prosentpoeng også for disse årskullene. Samlet utbetalt alderspensjon ved 67 år blir som om det var benyttet et forholdstall der den årlige virkningen av levealderjusteringen var 0,25 prosent lavere enn virkningen for de arbeidshøre, se boks 11.1.

De første årskullene er fullt ut omfattet av dagens opptjeningsregler for alderspensjon, som ikke gir opptjening utover 40 år. Dessuten trengs det bare å stå noen få måneder i arbeid etter 67 år for å kompensere for levealderjusteringen. På kort sikt vil opptjeningseffekten av å stå i arbeid etter fylte 67 år derfor ha liten betydning; det er i all hovedsak effekten av utsatt uttak av alderspensjon som kan kompensere for levealderjusteringen.

Den prosentvise effekten av levealderjusteringen er uavhengig av nivået på opptjent alderspensjon. Hvor mange måneder uttaket av alderspensjon må utsettes etter fylte 67 år for å kompensere for effekten av levealderjusteringen er dermed også uavhengig av nivået på opptjent alderspensjon. Personer som ved uttak av alderspensjon ved 67 år vil få minste pensjonsnivå (minstepensjonister) vil ha prosentvis samme effekt av å utsette uttaket av alderspensjon som personer med høyere opptjent pensjon.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at alle uføre i de aktuelle årskullene skal skjermes for 0,25 prosentpoeng av levealderjusteringen, også de som har lav opptjening til alderspensjon og derfor får en alderspensjon på minste pensjonsnivå. Skjermingstillegget skal gi uføre en samlet

alderspensjon som en arbeidshøre med samme opptjening og som kompensere for 0,25 prosentpoeng av levealderjusteringen ved å utsette uttaket av alderspensjon noen måneder etter fylte 67 år. Uføre i 1945-kullet vil for eksempel få samme alderspensjon som en arbeidshøre som tar ut alderspensjon ved 67 år og 2 måneder.

Tillegget foreslås regulert på samme måte som annen alderspensjon under utbetaling. Siden begrunnelsen for tillegget er at uføre ikke har mulighet til å utsette uttaket av alderspensjon gjennom å arbeide lenger, er det ikke rimelig at det årlige nivået på tillegget kan økes ved å utsette uttaket av dette. Departementet foreslår derfor at tillegget ikke skal kunne tas ut fleksibelt.

Departementet legger til grunn at uføre som har en del av sin arbeidsevne i behold, delvis kan kompensere for effekten av levealderjustering. Skjermingen for levealderjusteringen av uføres alderspensjon må derfor justeres for hvor stor del av arbeidsevnen som har falt bort. For personer med dagens uførepensjon kan dette gjøres ved å justere tillegget for uføregraden. Departementet foreslår i kapittel 8 nye regler for hvordan uføretrygden skal reduseres ved økende arbeidsinntekt. Reglene innebærer at innvilget uføregrad holdes fast, men at utbetalt uføretrygd reduseres. En person som er innvilget en hel uføretrygd kan dermed være fullt tilbake i arbeid, men likevel ha en uføregrad på 100 prosent. For personer som ved fylte 67 år mottar ny uføretrygd må skjermingen derfor justeres for hvor stor andel utbetalt uføreytelse utgjør av en hel uføreytelse (utbetalingsgraden).

Det foreslås at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift i tråd med prinsippene nevnt ovenfor.

Se lovforslaget § 19-9 a.

Skjermingsordningen krever forberedelser i Arbeids- og velferdsetaten, blant annet tilpasninger i etatens IKT-løsninger. Departementet foreslår at lovbestemmelsen skal tre i kraft så snart de tekniske løsningene i etaten ligger til rette for skjermingsordningen for personer født i 1944–1951. Departementet foreslår derfor at Kongen gis fullmakt til å fastsette tidspunktet for ikrafttreddelsen og at bestemmelsen gis virkning for alderspensjonen til uføre som har gått over på alderspensjon fra 1. januar 2011.

Se lovforslaget del II.

En slik sjablongmessig skjerming anslås å øke folketrygdens utgifter med i størrelsesorden 10–12 millioner 2011-kroner i første virkningsår og vel 500 millioner 2011-kroner i 2018.

Boks 11.1 Midlertidig skjermingsordning for alderspensjon til uføre født i 1944–1951

Virkningen av levealdersjusteringen måles med prosentvis vekst i forholdstallet ved 67 år fra et årskull til det neste. Uføre født i 1944–1951 skal skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjusteringen. Virkningen av levealdersjusteringen for uføre kan dermed uttrykkes gjennom egne forholdstall for uføre ved 67 år. Prosentvis vekst i disse forholdstallene skal altså være:

$$(1) \quad \frac{FT_{K,U}}{FT_{K-1,U}} = \frac{FT_{K,67}}{FT_{K-1,67}} - 0,0025, \text{ for } FT_{1943,U} = 1 \text{ og } K \in \{1944, \dots, 1951\}$$

$FT_{K,67}$ er årskull K s forholdstall ved 67 år og $FT_{K,U}$ er forholdstallet for uføre i dette årskullet.

Forholdstallene ved 67 år og forholdstallene for uføre framgår av tabell 11.1. Forholdstallene til årskullene født i 1943–1949 er endelig fastsatt og det er derfor bare de som framgår av tabellen. Uføres forholdstall er beregnet ved å bruke ligning (1).

Tabell 11.1 Forholdstall ved 67 år og uføres forholdstall for årskullene født i 1944–1949

	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Forholdstall ved 67 år	1,005	1,010	1,015	1,020	1,025	1,030
Uføres forholdstall	1,0025	1,0050	1,0074	1,0099	1,0123	1,0147

Skjermingen kan altså gjennomføres ved at det fastsettes egne forholdstall ved 67 år for uføre. Departementet foreslår imidlertid at uføre skjermes ved at de får et tillegg i sin alderspensjon slik at samlet pensjon blir *som om* det var benyttet slike forholdstall.

I beregningen av tillegget benyttes en årskullsavhengig prosentsats (t_K) som er avhengig av årskullet forholdstall ved 67 år ($FT_{K,67}$) og hva forholdstallet for uføre i dette årskullet måtte ha vært ($FT_{K,U}$). Prosentsatsen kan uttrykkes som:

$$(2) \quad t_K = \frac{FT_{K,67}}{FT_{K,U}} - 1$$

Utbetalt skjermingstillegg framkommer med å multiplisere den prosentsatsen med basispensjonen, B , (inkludert eventuelt basispensjonstillegg) dividert på forholdstallet:

$$(3) \quad T_K(B) = t_K * \frac{B}{FT_{K,67}}$$

Samlet alderspensjon er summen av ordinær alderspensjon og skjermingstillegget:

$$(4) \quad \frac{B}{FT_{K,67}} + T_K(B) = \frac{B}{FT_{K,67}}(1 + t_K) = \frac{B}{FT_{K,67}} \frac{FT_{K,67}}{FT_{K,U}} = \frac{B}{FT_{K,U}}$$

Ved å få utbetalt et skjermingstillegg ved overgangen til alderspensjon får uføre en alderspensjon *som om* det hadde vært benyttet et eget forholdstall for uføre. Tillegget i alderspensjonen for uføre sikrer dermed at uføre skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjusteringen.

Tabell 11.2 viser prosentsatsen i tillegget for årskullene 1944–1949 når disse årskullene skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjusteringen. Prosentsatsen for årskullene 1950 og 1951 kan først fastsettes når forholdstallene for disse årskullene er fastsatt.

Tabell 11.2 Prosentsats i skjermingstillegget for uføre i årskullene født i 1944–1949

	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Prosentsats i skjermingstillegget	0,25	0,50	0,75	1,00	1,25	1,51

Boks 11.1 forts.*Eksempel:*

En person med jevn inntekt lik 6 G (453 800 kroner pr. 1. mai 2010), vil få et sluttpoengtall på 5. Dersom han har 20 poengår før 1992 (pensjonsprosent 45) og 20 poengår fra og med 1992 (pensjonsprosent 42), blir basispensjonen på 240 200 kroner. Dersom personen er født i 1948, er forholdstallet ved 67 år 1,025. Årlig alderspensjon dersom den tas ut ved 67 år blir da basispensjonen dividert på forholdstallet, 240 200 kroner/1,025 = 234 300 kroner. Årlig alderspensjon reduseres med 5900 kroner som følge av levealdersjusteringen.

En person som er helt ufør i samme årskull skal skjermes for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjusteringen. Med samme forutsetninger som over, blir basispensjonen 240 200 kroner. Han skal da få en alderspensjon som om det var benyttet et forholdstall på 1,0124. Det ville gitt en alderspensjon på 240 200 kroner/1,0124 = 237 300 kroner. Denne skjermingen oppnås gjennom at han får utbetalt et skjermingstillegg ved overgang til alderspensjon. Procentsatsen i skjermingstillegget er 1,25 prosent for 1948-kullet. Utbetalt skjermingstillegget er 1,25 prosent av basispensjonen dividert på forholdstallet, 234 300 kroner*0,0125 = 2900 kroner. Samlet alderspensjon blir da 234 300 kroner + 2900 kroner = 237 200 kroner.

Til sammenligning vil en arbeidsfør født i 1948 med lik opptjening og som tar ut pensjon ved 67 år og 3 måneder få en alderspensjon på 237 600 kroner, om lag den samme alderspensjonen som det en ufør i samme årskull og med den samme opptjeningen har. Dersom personen tar ut alderspensjonen ved 67 år og 6 måneder, blir alderspensjonen 240 900 kroner og personen har fullt ut kompensert for levealdersjusteringen.

12 Virkninger for den enkelte

12.1 Innledning

I dette kapittelet illustreres økonomiske effekter for den enkelte av departementets forslag om ny uføretrygd og alderspensjon til uføre ved hjelp av noen enkle eksempler.

Når en vurderer nivået på den nye uføretrygden sammenliknet med dagens uførepensjon, er det viktig å ta hensyn til endret skattelegging. I eksemplene som viser ytelsesnivåer etter skatt, er beregningene basert på skattereglene for 2011. I tråd med dette er det lagt til grunn et anslag på gjennomsnittlig grunnbeløp i 2011 (77 149 kroner) ved beregning av ytelsen før skatt. Samme grunnbeløp er lagt til grunn for de øvrige beregningene.

12.2 Ny uføretrygd

12.2.1 Nytt beregningsprinsipp for uføretrygd

I kapittel 7 er det foreslått at den nye uføretrygden skal utgjøre 66 prosent av inntekt opp til 6 G i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Eksemplet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Ulf. Forutsetningene bak beregningene er gitt i boks 12.1.

Ulf har mottatt midlertidige folketrygdytelse i fem år før han får uføretrygd: sykepenge i ett år og arbeidsavklaringspenge i fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av tidligere inntekt. Ulfs uføretidspunkt, det tidspunktet inntektsnivået ble nedsatt med minst halvparten, blir satt til samme måned som første sykmeldingsdag. Fordi uføretrygden beregnes ut fra inntekten i

årene før uføretidspunktet, vil nivået på sykepenge og arbeidsavklaringspengene ikke påvirke størrelsen på uføretrygden.

Tabell 12.1 gir en oversikt over hva Ulf ville fått med ny uføretrygd og dagens uførepensjon før og etter skatt.

Ny uføretrygd utgjør 66 prosent av gjennomsnittlig inntekt i de tre beste av de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet. I alle de fem siste årene før uføretidspunktet har Ulf hatt en inntekt på 347 200 kroner, slik at gjennomsnittlig inntekt i de tre beste av disse årene også er 347 200 kroner. Ulfs uføretrygd blir 66 prosent av dette, det vil si vel 229 100 kroner. Skattlagt etter samme regler som for lønnsinntekt, vil dette utgjøre i underkant av 180 400 kroner etter skatt.

Dagens uførepensjon består av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Grunnpensjonen for enslige er 1 G. Dersom Ulf har vært i arbeid senest fra 27 år, vil han samlet kunne ha 40 inntektsår før 67 år og dermed full tilleggspensjon. Forutsatt at alle inntektsårene er fra og med 1992, vil tilleggspensjonen utgjøre 42 prosent av (4,5 G – 1 G) 3,5 G, det vil si vel 113 400 kroner. Samlet uførepensjon blir i underkant av 190 600 kroner før skatt. Skattlagt etter dagens regler for uførepensjonister vil uførepensjonen utgjøre 177 600 kroner etter skatt.

Eksemplet illustrerer blant annet at nivået på ny uføretrygd før skatt for Ulf vil være vesentlig høyere enn dagens uførepensjon. Samtidig medfører endret skattelegging at ytelsene etter skatt blir om lag like.

Uføretrygd beregnet som 66 prosent av tidligere inntekt er uavhengig av sivilstand. Hvis Ulf hadde vært gift hadde han fått nøyaktig like mye i

Boks 12.1 Forutsetninger

Ulf
Sivilstand: Enslig
Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i minst fem år før uføretidspunktet
Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet
Uføregrad: 100 prosent

Tabell 12.1 Ulf. Ny uføretrygd og dagens uførepensjon. Før og etter skatt. 2011-kroner.

	Ny uføretrygd	Dagens uførepensjon
Før skatt	229 100	190 600
– Skatt	48 800	13 000
= Etter skatt	180 400	177 600

Boks 12.2 Forutsetninger

Ulla

Sivilstand: Gift

Inntekt: 3 G (231 400 kroner) i minst fem år før uføretidspunktet

Trykdetid: Har bodd i Norge hele livet

Uføregrad: 100 prosent

uføretrygd, i motsetning til hva som gjelder med dagens regler, der grunnpensjonen til enslige er noe høyere enn grunnpensjonen til gifte.

Uføretrygd beregnet som 66 prosent av tidligere inntekt er uavhengig av sivilstand. Hvis Ulf hadde vært gift hadde han fått nøyaktig like mye i uføretrygd, i motsetning til hva som gjelder med dagens regler, der grunnpensjonen til enslige er noe høyere (0,15 G) enn grunnpensjonen til gifte.

Variierende inntekt

Dersom inntekt de siste fem årene før uføretidspunktet ikke er jevn, blir beregningsgrunnlaget satt som et gjennomsnitt av de tre av de fem siste årene der inntekten er høyest. Beregningsgrunnlaget er dermed ikke lik den inntekten man hadde på uføretidspunktet, og ny uføretrygd utgjør dermed nødvendigvis ikke 66 prosent av den inntekten man hadde på uføretidspunktet. For personer som har hatt en jevnt stigende inntekt, målt i fast G, de siste fem årene, vil beregningsgrunnlaget være lavere enn inntekten på uføretidspunktet. Da utgjør ny uføretrygd mindre enn 66 prosent av den inntekten man hadde da man ble ufør. For personer der inntekten målt i fast G er jevnt avtagende, blir beregningsgrunnlaget høyere enn inntekten på uføretidspunktet. Da utgjør ny uføretrygd mer enn 66 prosent av den inntekten man hadde på uføretidspunktet.

I dagens regler påvirker ikke inntekten rett før uføretidspunktet uførepensjonen direkte, men inntekten kan påvirke beregningen av framtidige pensjonspoeng, og gjennom det påvirke hvor høy uførepensjon man får, se punkt 7.2.2. Det er derfor stor forskjell på i hvilken grad nivået på uførepensjonen blir påvirket av varierende inntekt før uføretidspunktet. Departementets forslag om ny uføretrygd innebærer en klarere sammenheng mellom inntekten som har falt bort på grunn av uføretid og det man får utbetalt. Dette bygger opp under arbeidslinja og gjør det enklere å forstå prinsippene for beregning av ytelsen. Samtidig

innebærer forslaget om at gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene legges til grunn, at man unngår at tilfeldige inntektsvingninger i stor grad påvirker uføretrygden.

12.2.2 Minsteytelse

Folketrygdens uføretrygd skal blant annet sikre en minste inntekt å leve av hvis inntektsevnen er redusert på grunn av uførhet. I kapittel 7 foreslås det derfor en minste årlige ytelse for ny uføretrygd. Minsteytelsen medfører økt ytelse til personer som har hatt lav eller ingen tidligere inntekt. Det foreslås at gifte/samboende skal få en minsteytelse etter ordinær sats (2,28 G), og at enslige skal få en minsteytelse etter høy sats (2,48 G).

Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Ulla, se boks 12.2.

Ulla har hatt en relativt lav inntekt på 231 400 kroner, som blir beregningsgrunnlaget for uføretrygden. 66 prosent av beregningsgrunnlaget utgjør 152 700 kroner.

Siden Ulla er gift omfattes hun av den ordinære minsteytelsen på 2,28 G (175 900 kroner). Den uføretrygden som er fastsatt på bakgrunn av beregningsgrunnlaget, er lavere enn minsteytelsen, og Ullas uføretrygd vil dermed bli 175 900 kroner. Etter skatt utgjør dette 142 900 kroner.

Med dagens regelverk for uførepensjon ville Ulla blitt minstepensjonist. Dersom ektefellen er i arbeid og har en inntekt over 2 G, ville Ulla fått en uførepensjon på 1,85 G (142 700 kroner). Det samme gjelder dersom ektefellen også er minstepensjonist. Som minstepensjonist ville Ulla ikke betalt skatt av pensjonen.

Eksemplet illustrerer at nivået på minsteytelsen før skatt er høyere i ny uføretrygd enn i dagens uførepensjon, men at nivåene etter skatt er om lag like. Tilsvarende ville gjelde dersom Ulla var enslig.

Tabell 12.2 gir oversikt over Ullas ytelser med ny uføretrygd og dagens uførepensjon.

Tabell 12.2 Ulla. Ny uføretrygd og dagens uførepensjon. Før og etter skatt. 2011-kroner.

	Ny uføretrygd	Dagens uførepensjon
Før skatt	175 900	142 700
– Skatt	33 000	0
= Etter skatt	142 900	142 700

12.2.3 Ny uføretrygd ved ulike inntektsnivåer

I de foregående punktene er ny uføretrygd illustrert med to eksempler. Her sammenliknes ny uføretrygd med dagens uførepensjon mer generelt ved ulike nivåer på tidligere inntekt.

I illustrasjonene er det forutsatt full opptjening av trygdetid og pensjonspoeng, jevn inntekt i de siste fem årene før uføretidspunktet og en uføregrad på 100 prosent. Dersom inntekten ikke er jevn, vil fordelingen av inntekten gjennom livet ha betydning for hvordan en kommer ut i de to systemene. Den nye uføretrygden er i større grad enn dagens uførepensjon innrettet mot å erstatte den arbeidsinntekten en har hatt i perioden relativt kort tid før uførheten. Dette er et bevisst valg med utgangspunkt i at uføretrygden skal gi erstatning for bortfalt arbeidsinntekt.

Figur 12.1 viser ny uføretrygd og dagens uførepensjon før skatt for gifte personer. Den vannretteaksen angir nivået på tidligere inntekt målt med folketrygdens grunnbeløp (G), mens den loddretteaksen viser nivået på uføreytelsen i G.

Dagens uførepensjon er satt sammen av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjon gis til alle, og full grunnpensjon for gifte er som hovedregel 0,85 G. Tilleggspensjonen avhenger av inntekt. I tilleggspensjonen medregnes inntekter mellom 1 og 6 G fullt ut, mens inntekter mellom 6 og 12 G medregnes med én tredel. Uførepensjonen øker derfor ved tidligere inntekt opp til 12 G, men øker i mindre grad over 6 G enn opp til dette inntektsnivået. Personer som har lav til-

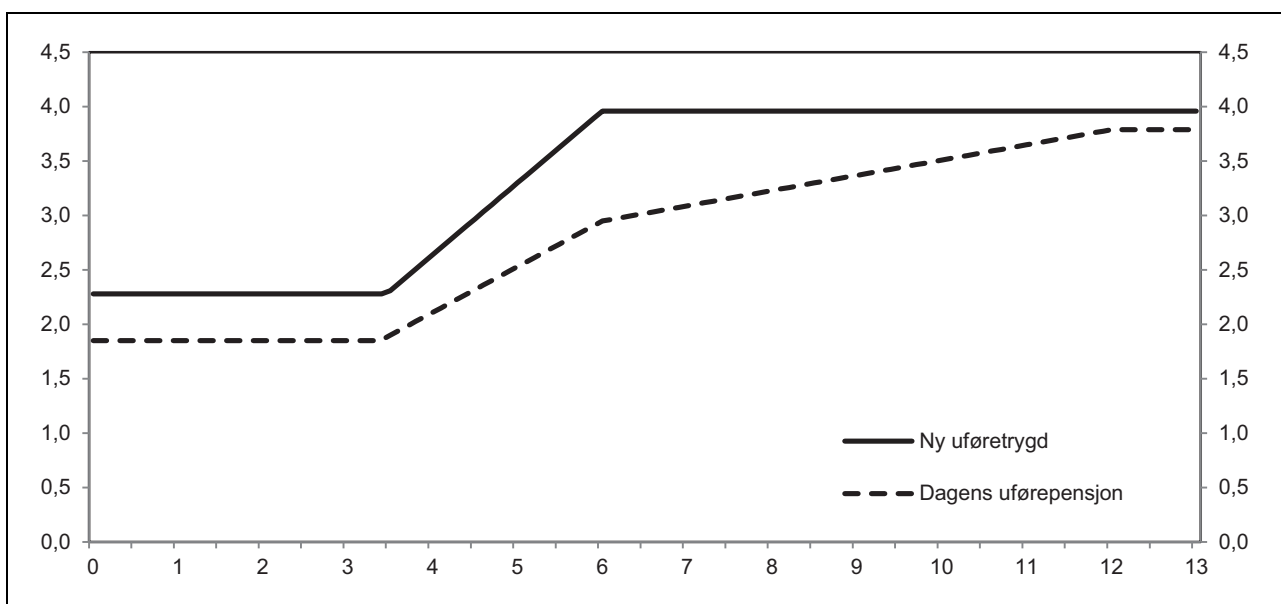
leggspensjon eller ikke har tilleggspensjon, sikres minstepensjon gjennom et sært tillegg. Ordinær sats for særtillegget er 1 G, og gifte som omfattes av denne satsen er derfor sikret en minstepensjon på 1,85 G.

Departementets forslag til hovedmodell for ny uføretrygd innebærer at ytelsen før skatt blir proporsjonal med tidligere inntekt opp til 6 G (462 900 kroner). I hovedmodellen utgjør uføretrygden 66 prosent av tidligere inntekt. Det maksimale nivået på ny uføretrygd blir 66 prosent av 6 G, det vil si 3,96 G (305 500 kroner).

Personer som har hatt en lav tidligere inntekt, vil få en minste årlige ytelse, og dermed få en uføretrygd som utgjør en høyere andel av tidligere inntekt. Dette må ses i sammenheng med at disse har en økonomi som er mer sårbar for inntektsbortfall. For personer som har hatt en lav inntekt på grunn av deltidsarbeid, må dessuten nivået på 100 prosent uføretrygd ses i sammenheng med at det reelt sett kan være muligheten til å ha en heltidsinntekt som har falt bort ved hel uførhet. Gifte personer vil få minsteytelsen etter den ordinære satsen på 2,28 G (175 900 kroner) når tidligere inntekt er om lag 3,45 G (266 200 kroner) eller lavere.

Ved inntekter over 6 G vil uføretrygden utgjøre en lavere andel enn 66 prosent av tidligere inntekt. Uføretrygden vil likevel bli høyere enn i dag for vesentlig høyere inntekter enn 6 G, også etter skatt.

Dagens uførepensjon blir skattlagt etter egne regler, blant annet etter en regel om skattebegrensning. Skattebegrensningsregelen benyttes



Figur 12.1 Ny uføretrygd og dagens uførepensjon. Gift. Ytelse og tidligere inntekt i G (77 149 kroner). Før skatt.

dersom denne gir en lavere skatt enn de ordinære skattereglene for pensjon. I hovedsak er den praktiske effekten av skattebegrensingsregelen at den delen av uførepensjonen som tilsvarer minstepensjon er skattefri, mens det betales høyere marginalskatt av den delen av uførepensjonen som overstiger minstepensjon, enn det som følger av de ordinære reglene.

Et sentralt forslag er at ny uføretrygd skal skattlegges som lønnsinntekt. Det innebærer at gjennomsnittsskatten på uføretrygden blir høyere enn i dag. For å sammenlikne nivået på ny uføretrygd og dagens uførepensjon er det derfor viktig å ta hensyn til effekten av endret skattlegging.

Figur 12.2 sammenlikner nivået på den foreslåtte nye uføretrygden og dagens uførepensjon etter skatt for gifte personer. Det er forutsatt lav formue og ingen andre inntekter eller fradrag ut over standardfradrag.

I dagens uførepensjon utgjør minstepensjonen for gifte som hovedregel 1,85 G (142 700 kroner). Skattebegrensingsregelen medfører, som nevnt, at det ikke betales skatt av minstepensjon, slik at dagens uførepensjon utgjør samme beløp også etter skatt. Nivået på minsteytelsen for gifte (ordinær sats) i den nye uføretrygden foreslås i avsnitt 7.4 satt til 2,28 G (175 900 kroner). Dette nivået er fastsatt med sikte på at nivået etter skatt skal bli det samme som i dag. Av figuren framgår det derfor at personer som omfattes av minstepensjon/minsteytelse får samme ytelse etter skatt med dagens uførepensjon og ny uføretrygd.

Videre går det fram av figuren at ny uføretrygd gir en høyere ytelse etter skatt enn dagens uførepensjon når tidligere inntekter er opp til om lag 11 G (848 600 kroner). For personer med høyere inntekter er det liten nivåforskjell etter skatt mellom dagens uførepensjon og forslaget til ny uføretrygd.

I figur 12.3 sammenliknes dagens uførepensjon og forslaget til ny uføretrygd for enslige før skatt.

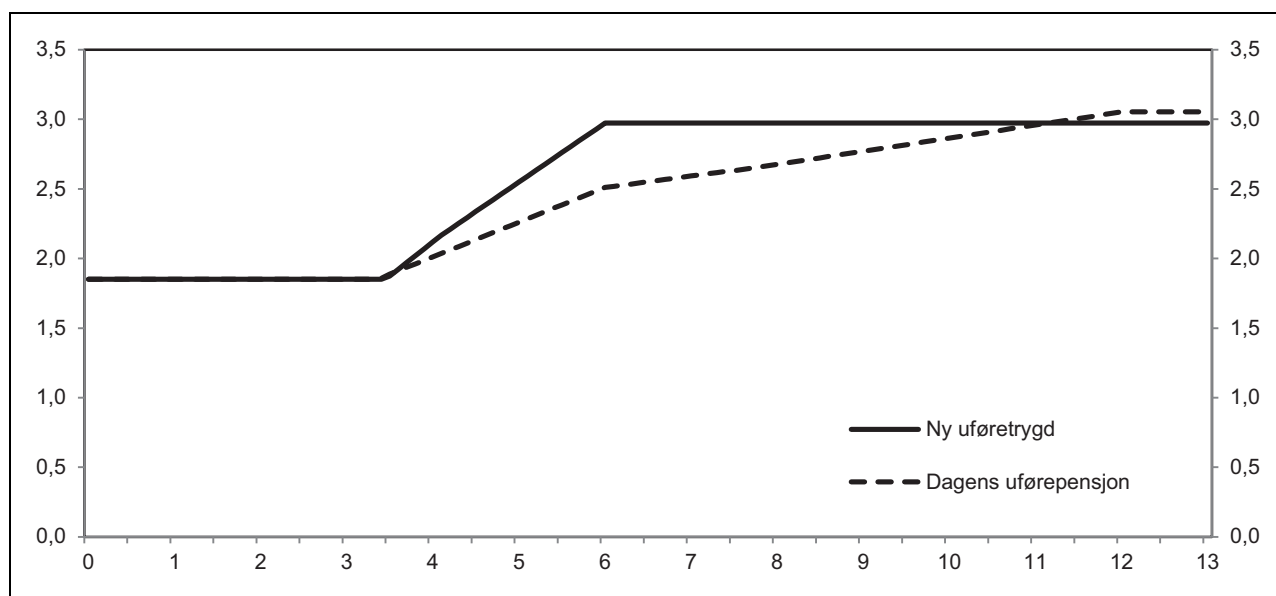
Full grunnpensjon til enslige er 1 G, mens tilleggspensjonen er den samme som for gifte og øker ved en tidligere inntekt opp til 12 G. Dagens uførepensjon til enslige er derfor noe høyere enn for gifte ved alle inntektsnivåer. Enslige minstepensjonister er, med ordinær sats for særtillegget på 1 G, sikret en minstepensjon på 2 G.

Med forslaget til ny uføretrygd vil uføretrygden for enslige – som for gifte – som hovedregel utgjøre 66 prosent av tidligere inntekt opp til 6 G.

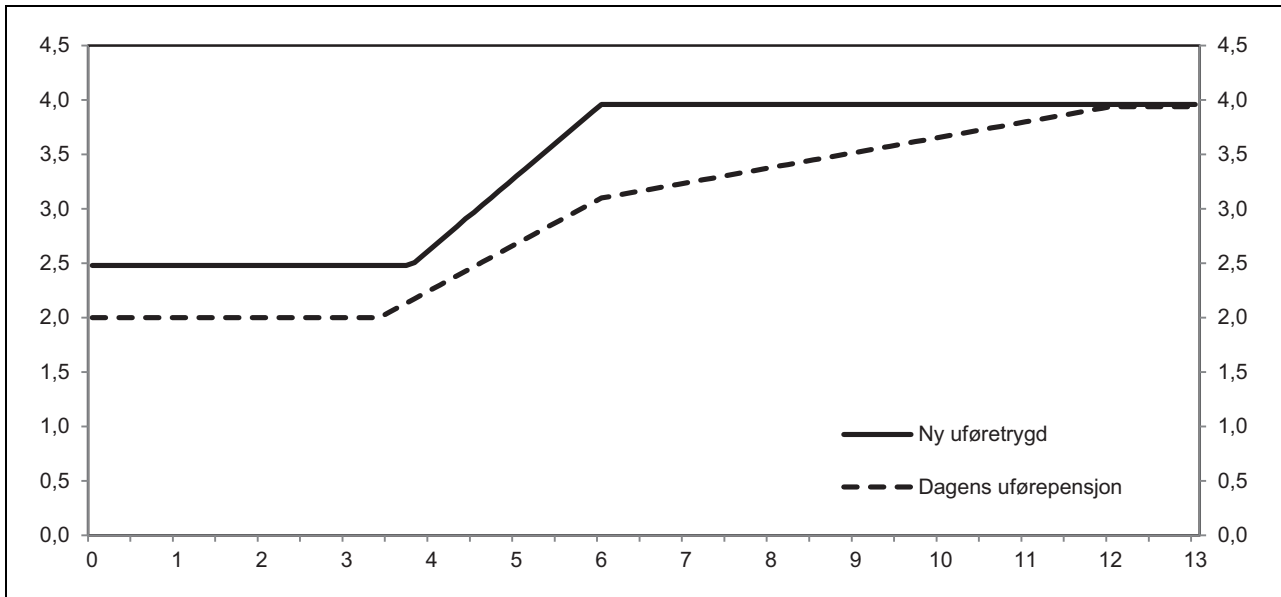
Minsteytelsen for enslige (høy sats) foreslås satt til 2,48 G (191 300 kroner). Dette innebærer at enslige med en inntekt opp til nær 3,76 G (289 900 kroner) vil få økt uføretrygd på grunn av minsteytelsen.

Figur 12.4 viser ytelsene for enslige etter skatt. Som over, er det forutsatt lav formue og ingen andre inntekter eller fradrag ut over standardfradrag.

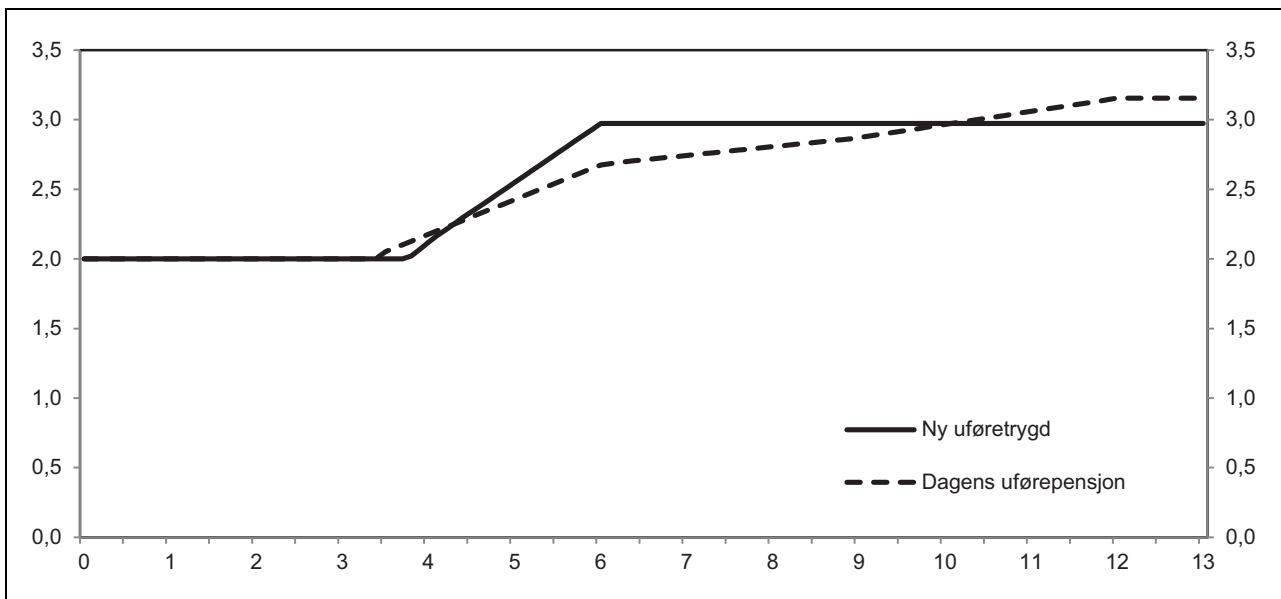
Enslige minstepensjonister betaler ikke skatt i dag dersom de ikke har andre inntekter eller høy formue, og dagens uførepensjon for disse utgjør 2 G etter skatt. Mindestytelsen i ny uføretrygd



Figur 12.2 Ny uføretrygd og dagens uførepensjon. Gift. Ytelse og tidligere inntekt i G (77 149 kroner). Etter skatt.



Figur 12.3 Ny uføretrygd og dagens uførepensjon. Enslig. Ytelse og tidligere inntekt i G (77 149 kroner). Før skatt.



Figur 12.4 Ny uføretrygd og dagens uførepensjon. Enslig. Ytelse og tidligere inntekt i G (77 149 kroner). Etter skatt.

(2,48 G) er fastsatt slik at nivået etter skatt skal videreføres, slik det framgår av figuren.

For enslige som har en tidligere inntekt over det nivået som gir minsteytelsen varierer, det noe hvorvidt dagens uførepensjon eller ny uføretrygd gir høyest ytelse etter skatt. I hovedsak er forskjellen relativt liten. Fordelen av ny uføretrygd er størst for personer med en inntekt rundt 6 G.

12.2.4 Beregning av uføretrygd til unge uføre

En del personer er født med nedsatt funksjons- evne eller blir uføre mens de er unge. Det kan innebære at de aldri kommer i ordinær yrkesakti- vitet eller at de blir uføre før de har hatt noen sær- lig arbeidsinntekt. I avsnitt 7.5 foreslår departe- mentet å videreføre særskilte beregningsregler med høyere minsteytelser dersom uførheten skyl-

des varig sykdom, skade eller lyte som er alvorlig og klart dokumentert.

I dagens uførepensjon får unge uføre et garantert nivå på de framtidige pensjonspoengene som ligger til grunn for tilleggspensjonen. Minsteytelsene til unge uføre i ny uføretrygd foreslås fastsatt slik at unge uføre skal få samme nivå på ytelsen etter skatt som i dag.

Virkingen av forslaget illustreres her ved hjelp av eksempelpersonen Unni. Forutsetningene bak eksempelet er beskrevet i boks 12.3.

Unni blir ufør før hun rekker å ha inntekt, og beregningsgrunnlaget for uføretrygden blir dermed 0 kroner. Etter de ordinære reglene vil Unni få minsteytelsen for enslige (høy sats) på 2,48 G (191 300 kroner).

Forutsatt at hun fyller vilkårene for å få uføretrygd beregnet etter reglene for unge uføre, vil Unni få en høyere minsteytelse. Med skattereglene for 2011 og med et anslag for gjennomsnittlig G for 2011 på 77 149 kroner, skal minsteytelsen for enslige unge uføre fastsettes til 2,91 G, (224 500 kroner) for at ytelsen etter skatt skal bli som med dagens regler. Dette er vel 33 000 kroner høyere enn etter de ordinære reglene. Etter skatt utgjør uføretrygden om lag 177 400 kroner. Minsteytelsen for unge uføre fastsettes endelig på bakgrunn av de skatteregler som gjelder når ny uføretrygd blir innført.

Dersom Unni var omfattet av dagens uførepensjon, ville hun fått en grunnpensjon på 1 G. Siden Unni ikke har hatt inntekt, ville hun ikke fått tilleggspensjon etter de ordinære reglene, men unge uføre er garantert framtidige pensjonspoeng 3,5, som tilsvarer en inntekt på 4,5 G. Det innebærer at hennes tilleggspensjon ville blitt 42 prosent av 3,5 ganger grunnbeløpet, altså vel 113 400 kroner. Den samlede uførepensjonen ville utgjort 190 600 kroner før skatt. Med dagens skatteregler for uførepensjonister ville Unni fått en uførepensjon på knapt 177 600 kroner etter skatt.

Forslaget om en høyere minsteytelse til unge uføre innebærer dermed at nivået på ny uføretrygd til enslige unge uføre blir om lag det samme

som i dagens uførepensjon. Tilsvarende gjelder for gifte unge uføre.

12.2.5 Beregning av uføretrygd ved omsorgsarbeid

Beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal gjenspeile den inntekten som har falt bort på grunn av uførheten. Personer som utfører ulønnet omsorgsarbeid, kan i en del tilfeller ha hatt redusert arbeidsinntekt, slik at inntekten i omsorgsperioden ikke gjenspeiler vedkommendes typiske arbeidsinntekt. I punkt 7.3.4 foreslår departementet å videreføre dagens regel om at man kan se bort fra disse årene når uføretrygden beregnes, dersom det er til gunst for den uføre.

Virkingen av forslaget illustreres her ved hjelp av eksempelpersonen Unn, som er enslig forsørger. Se boks 12.4 for forutsetninger.

Etter hovedregelen skal beregningsgrunnlaget for uføretrygden fastsettes til gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. I disse årene har Unn hatt en inntekt på 5,5 G i ett år og 4 G i fire år. Unns beregningsgrunnlag ville dermed blitt $(5,5 G + 4 G + 4 G) / 3 = 4,5 G$, det vil si knapt 347 200 kroner. 66 prosent av beregningsgrunnlaget gir en uføretrygd på vel 229 100 kroner.

I de siste årene før uføretidspunktet har Unn hatt omsorg for ett barn på 5 år og har fått tilskrevet pensjonsopptjening på grunnlag av dette. Siden hun har hatt høyere inntekt (5,5 G) i årene forut for omsorgsperioden, er det til gunst for Unn at de fire siste årene før uføretidspunktet erstattes med år lenger tilbake i tid. Etter særregelen ved omsorgsarbeid, vil Unns beregningsgrunnlag derfor i stedet bli fastsatt til $(5,5 G + 5,5 G + 5,5 G) / 3 = 5,5 G$, som utgjør 424 300 kroner. På grunnlag av dette fastsettes Unns uføretrygd til i underkant av 280 100 kroner.

Som forsørger for barn vil Unn dessuten kunne få rett til barnetillegg, se punkt 12.2.6.

Boks 12.3 Forutsetninger

Unni
Sivilstand: Enslig
Inntekt: Blir ufør ved fylte 20 år, har ikke hatt inntekt
Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet
Uføregrad: 100 prosent

Boks 12.4 Forutsetninger

Unn
Sivilstand: Enslig, ett barn
Inntekt: 5,5 G (424 300 kroner) i hele yrkeskarrieren, men 4 G (308 600 kroner) de fire siste årene før uføretidspunktet
Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet
Uføregrad: 100 prosent

Særregelen om fastsetting av beregningsgrunnlag ved omsorgsarbeid medfører at uføretrygden i større grad samsvarer med den arbeidsinntekten som Unn kunne hatt da omsorgsarbeidet igjen opphørte. Unns uføretrygd blir i dette tilfellet vesentlig høyere enn den ville blitt uten denne særregelen.

12.2.6 Beregning av barnetillegg

Personer som forsørger barn har en økonomi som er mer sårbar for tap av inntekt. I avsnitt 7.8 foreslås det at det fortsatt skal gis barnetillegg til uføretrygden. Det foreslås at dagens behovsprøvde barnetillegg videreføres. Den nye uføretrygden skal skattelegges som lønn. Denne skatteomleggingen krever tekniske tilpasninger av nivået på fribeløpene for at mottagere av barnetillegget skal komme om lag likt ut som i dag.

Fullt barnetillegg utgjør 0,4 G (30 900 kroner) pr. barn under 18 år. Barnetillegget/barnetilleggene inntektsprøves, ved at summen av barnetilleggene reduseres med 50 prosent av forsørgerens inntekt over et fribeløp. De inntektene som kan få betydning for barnetillegget er i hovedsak uføretrygd, pensjonsytelser, arbeidsinntekt og folketrygdtytelser som erstatter arbeidsinntekt. Kapitalinntekt og formue påvirker ikke barnetillegget. Størrelsen på fribeløpet avhenger av om barnet/barna bor sammen med én av eller begge foreldrene, samt antallet barn.

Unn, se forutsetninger i boks 12.4, er enslig forsørger og har omsorg for ett barn. Hun vil dermed kunne ha rett til et barnetillegg på inntil 0,4 G (30 900 kroner). Slik det framgår av punkt 12.2.5, får Unn uføretrygden fastsatt til 280 100 kroner. For ett barn som bor sammen med én av foreldrene, utgjør fribeløpet 3,1 G, som tilsvarer 239 200 kroner. Dersom hun ikke har andre inntekter, skal barnetillegget reduseres med $0,5 \times (280\,100 - 239\,200)$ kroner, det vil si knapt 20 500 kroner. Unn vil dermed få et barnetillegg på 10 400 kroner. Unns samlede uføretrygd blir 290 500 kroner inkludert barnetillegg.

Barnetillegget er noe høyere enn ved dagens regler fordi ny uføretrygd skattelegges som lønn. Etter skatt kommer Unn likt ut som med dagens barnetillegg.

Barnetillegget som mottas av en ufør som forsørger barn skal fortsatt behovsprøves mot ektefelles inntekt. Disse reglene illustreres med eksempepersoner Una og ektefellen Ulrik. Forutsetningene bak eksempelet er angitt i boks 12.5.

Una og Ulrik er gift og har omsorg for tre felles barn, se nærmere forutsetninger i boks 13.5.

Boks 12.5 Forutsetninger

Una

Sivilstand: Gift, tre barn

Inntekt: 3 G (231 500 kroner) i minst fem år før uføretidspunktet

Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet

Uføregrad: 100 prosent

Ektefellen Ulrik har en inntekt på 5 G (385 700 kroner).

Una blir ufør og får uføretrygden fastsatt til minsteytelsen på 2,28 G (175 900 kroner). I tillegg vil hun kunne ha rett til inntil 1,2 G (92 600 kroner) i barnetillegg for de tre barna. Fribelet for barn som bor sammen med begge foreldrene er 4,6 G. Dersom de har flere barn, skal fribelet økes med 0,4 G pr. barn ut over det første barnet. Med tre barn blir fribelet dermed 5,4 G (416 600 kroner).

Inntektsprøvingen skjer mot summen av foreldrenes inntekter, men det ses bort fra inntil 1 G (77 100 kroner) av ektefelles arbeidsinntekter mv. Uføretrygd og pensjon fra folketrygden medregnes alltid i sin helhet. Forutsatt at Ulriks inntekt er 385 700 kroner, skal barnetilleggene dermed inntektsprøves mot en samlet inntekt på $175\,900 \text{ kroner} + (385\,700 - 77\,100) \text{ kroner} = 484\,500 \text{ kroner}$. Summen av barnetilleggene skal da reduseres med $0,5 \times (484\,500 - 416\,600) \text{ kroner} = 34\,000 \text{ kroner}$, slik at Unas barnetillegg blir 58 600 kroner. Den samlede uføretrygden til Una blir 234 500 kroner inkludert barnetillegg.

Nivået på Unas samlede uføretrygd inkludert barnetillegg blir høyere desto flere barn hun og Ulrik har. Fordi fribelet øker med antall barn, vil barnetilleggene bli mindre redusert jo flere barn de har, i tillegg til at det i utgangspunktet kan gis flere barnetillegg. Tabell 12.3 viser hvordan dette slår ut i Unas tilfelle.

Una har en tidligere inntekt på 231 500 kroner. Uten barn vil hun få en uføretrygd lik minsteytelsen på 175 900 kroner. Som det går fram av tabellen, vil ikke Una få behovsprøvd barnetillegg dersom hun og Ulrik har ett barn, og samlet uføretrygd blir også i dette tilfellet 175 900 kroner.

Med to barn vil hun få et barnetillegg på 12 300 kroner (om lag 0,16 G) etter inntektsprøving, slik at ytelsen vil bli 188 200 kroner. Dersom Una har flere enn to barn, vil den samlede ytelsen øke med 0,6 G (46 300 kroner) pr. ekstra barn. Dette er en kombinert effekt av at ett fullt barne-

Tabell 12.3 Ny uføretrygd inkludert barnetillegg. Una. 0–5 barn.

Antall barn	Barnetillegg		Uføretrygd inkl. barnetillegg. I kroner
	Sum fulle barnetillegg. I kroner	etter inntektsprøving. I kroner	
0 barn	–	–	175 900
1 barn	30 900	–	175 900
2 barn	61 700	12 300	188 200
3 barn	92 600	58 600	234 500
4 barn	123 400	104 900	280 800
5 barn	154 300	151 200	327 100

tillegg utgjør 0,4 G pr. barn og at summen av barnetilleggene vil bli redusert med 0,2 G mindre som følge av at fribeløpet øker med 0,4 G pr. barn (0,2 G er 50 prosent av 0,4 G). Eksempelvis vil hun med fire barn få en samlet uføretrygd inkludert barnetillegg på om lag 280 800 kroner.

Med seks eller flere barn vil Una motta fulle barnetillegg for alle barna, og samlet ytelse øker da tilsvarende barnetillegget på 0,4 G pr. ekstra barn. Det er ingen begrensning på antall barn hun kan få barnetillegg for, eller på hvor stor andel den samlede ytelsen kan utgjøre av tidligere inntekt.

Una vil motta noe høyere barnetillegg før skatt enn med dagens regler, fordi ny uføretrygd skal skattlegges som lønn. Etter skatt kommer Una om lag likt ut som med dagens regler.

12.2.7 Beregning av uføretrygd ved manglende trygdetid

Størrelsen på dagens uførepensjon avhenger blant annet av tilknytning til Norge i form av perioder med medlemskap i folketrygden (trygdetid), i hovedsak perioder en har bodd i Norge. Trygdetid består av faktisk trygdetid fra fylte 16 år og fram til uføretidspunktet, samt framtidig trygdetid, som normalt regnes fram til og med det kalenderåret en fyller 66 år.

I avsnitt 7.7 foreslås det videreført regler om at uføretrygd reduseres ved manglende trygdetid, det vil si når summen av faktisk og framtidig trygdetid er mindre enn 40 år. Det foreslås at flyktninger fremdeles skal få en uføretrygd som svarer til full minsteytelse.

Boks 12.6 Forutsetninger

Thomas
Sivilstand: Enslig
Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i Norge fra fylte 50 år
Trygdetid: Medlem i folketrygden fra fylte 40 år
Uføretidspunkt: 55 år
Uføregrad: 100 prosent

Virkingen av manglende trygdetid illustreres her ved hjelp av eksempelpersonen Thomas. Forutsetningene bak eksemplet er angitt i boks 12.6.

Thomas flyttet til Norge ved fylte 40 år og blir ufør når han fyller 55 år. Det innebærer at vilkåret om minst tre års forutgående medlemskap før uføretidspunktet er oppfylt, og han vil få rett til en uføretrygd fra folketrygden.

Fra fylte 40 år og fram til uføretidspunktet (55 år) har Thomas femten års faktisk trygdetid. Det må i tillegg beregnes hvor lang framtidig trygdetid han skal få fastsatt. Dersom en person har vært medlem i folketrygden i færre enn 4/5 av de mulige trygdetidsårene før uføretidspunktet, skal medregningen av framtidig trygdetid begrenses. Trygdetid regnes fra fylte 16 år. Mellom fylte 16 år og 55 år (opptjeningstiden) har Thomas bare 15 av 39 mulige trygdetidsår, slik at vesentlig mindre enn 4/5 av opptjeningstiden kan regnes som trygdetid. Den framtidige trygdetiden skal da utgjøre maksimalt 40 år med fradrag av 4/5 av opptjeningstiden på 39 år. Det innebærer at Thomas kan få medregnet nær ni års framtidig trygdetid etter uføretidspunktet, det vil si fram til nær 64 år. Den samlede faktiske og framtidige trygdetiden hans avrundes til 24 hele år.

Beregningsgrunnlaget for Thomas' uføretrygd blir fastsatt til 4,5 G (347 200 kroner). 66 prosent av beregningsgrunnlaget utgjør om lag 229 100 kroner. For å få full uføretrygd kreves det minst 40 års trygdetid. Siden Thomas har 24 års trygdetid, blir uføretrygden fastsatt til 24/40 av 229 100 kroner, altså 137 500 kroner.

Dersom Thomas har kommet til Norge som flyktning, vil han få full minsteytelse til tross for manglende trygdetid. Fordi han er enslig, vil Thomas da få minsteytelsen etter høy sats, som utgjør 2,48 G eller 191 300 kroner. Full minsteytelse til tross for manglende trygdetid gjelder mens Thomas er medlem i folketrygden (bor i Norge).

Reglene innebærer at den forholdsmessige reduksjonen i uføretrygd som følge av mang-

lende trygdetid, er den samme som med dagens regler.

12.2.8 Beregning av uføretrygd utbetalt i utlandet

Rett til uføretrygd forutsetter i utgangspunktet at en er medlem i folketrygden (bor i Norge). Personer som har bodd i Norge i minst 20 år etter fylte 16 år kan i dag som hovedregel likevel beholde hele uførepensjonen dersom de flytter til utlandet. Blant annet innebærer dette at alle som er født i Norge og flytter utenlands etter fylte 36 år fritt kan ta med seg uførepensjonen. I avsnitt 7.6 foreslås det at dette videreføres.

Dersom en har mindre enn 20 års botid i Norge, blir den uføretrygden som skal utbetales i utlandet redusert. Det foreslås at en da skal kunne ta med seg den delen av uføretrygden som bygger på inntekt (66 prosent av beregningsgrunnlaget), og at trygdetiden før uføretidspunktet erstattes med antall år med inntekt over 1 G før uføretidspunktet. Her illustreres effekten av dette for eksempelpersonen Thomas, som er nærmere beskrevet i boks 12.6.

I punkt 12.2.7 er Thomas' uføretrygd beregnet til 137 500 kroner, basert på 24 års samlet faktisk og framtidig trygdetid (137 500 kroner er 24/40 av 229 100 kroner).

Thomas har bodd i Norge i 15 år før han blir ufør. Hvis Thomas fortsetter å bo i Norge til han har minst 20 års botid, vil han kunne få med uføretrygden uendret til utlandet.

Dersom han flytter ut av landet kort tid etter at han har fått uføretrygd, slik at han fremdeles har mindre enn 20 års botid i Norge, vil uføretrygden bli redusert. Den samlede trygdetiden til Thomas er 24 år, av dette 15 års trygdetid før uføretidspunktet. I boks 12.6 er det forutsatt at Thomas har vært uten inntekt i ti av disse 15 årene. Dersom han flytter til utlandet, skal trygdetiden før uføretidspunktet erstattes med år med inntekt over 1 G. Den trygdetiden som skal legges til grunn for uføretrygden reduseres dermed fra 24 til 14 år. Dette innebærer at uføretrygden i utlandet vil bli 14/40 av 229 100 kroner, det vil si 80 200 kroner.

Som beskrevet i punkt 12.2.7, er flyktninger garantert full minsteytelse selv om de mangler trygdetid. Dersom Thomas er flyktning, mottar han full minsteytelse på 191 200 kroner mens han bor i Norge. Garantien om full minsteytelse faller bort for flyktninger som flytter til utlandet. Med minst 20 års botid i Norge, vil uføretrygden bli 137 500 kroner hvis han flytter til utlandet, fordi den da blir beregnet etter de ordinære reglene. Med

mindre enn 20 års botid, blir ytelsen redusert til 80 200 kroner. Dersom Thomas mottar barnetillegg, vil barnetillegget reduseres på samme måte hvis han flytter til utlandet.

Reglene innebærer at den forholdsmessige reduksjonen i uføretrygd som følge av at man flytter ut av Norge, er den samme som med dagens regler.

12.3 Reduksjon av uføretrygd på grunn av arbeidsinntekt

I kapittel 8 er det foreslått at den nye uføretrygden skal reduseres dersom arbeidsinntekten øker utover det som ble forutsatt ved innvilgelsen.

12.3.1 Reduksjon ved uføregrad på 100 prosent

Eksempelet her viser eksempelpersonen Erling som har blitt 100 prosent ufør. Forutsetningene for beregningen er redegjort for i boks 12.7.

Erling har hatt jevn inntekt på 4,5 G, men blir på grunn av sykdom helt ufør og får fastsatt uføregraden til 100 prosent. Hvis Erling senere skulle klare å få arbeidsinntekt, skal han ikke ha like mye uføretrygd som når han ikke har noen arbeidsinntekt. Arbeidsinntekt opp til 0,4 G holdes helt utenfor reduksjonen.

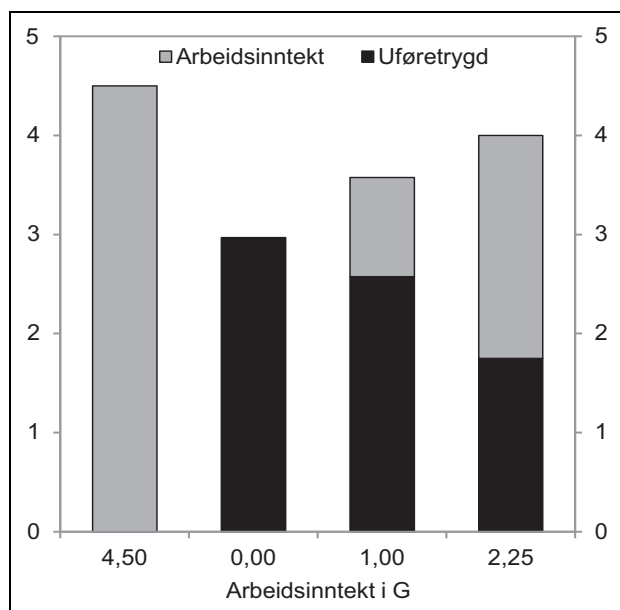
Figur 13.5 viser Erlings samlede inntekt i fire ulike situasjoner:

- som fullt arbeidsfør med en inntekt på 4,5 G (347 200 kroner)
- uten arbeidsinntekt
- med en arbeidsinntekt på 1 G (77 100 kroner)
- med en arbeidsinntekt på 2,25 G (173 500 kroner).

Uten andre inntekter blir Erlings samlede inntekt lik uføretrygden på 2,97 G (229 100 kroner), 66 prosent av inntekten før han ble ufør. Hvis Erling har en arbeidsinntekt på 0,4 G, beholder han hele uføretrygden på 2,97 G, slik at Erlings

Boks 12.7 Forutsetninger

Erling
Sivilstand: Enslig
Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i minst fem år før uføretidspunktet
Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet
Arbeidsinntekt etter uførheten: 0 G
Uføregrad: 100 prosent



Figur 12.5 Arbeidsinntekt og uføretrygd i G i fire ulike situasjoner. Jevn inntekt på 4,5 G før uførhet. Uføregrad på 100 prosent. G = 77 149 kroner.

samlede inntekt øker med 0,4 G. Hvis Erling klarer å komme seg delvis tilbake i arbeid med en inntekt på 1 G (77 149 kroner) skal uføretrygden reduseres med 66 prosent av inntekten over beløpsgrensen på 0,4 G, det vil si 66 prosent av 0,6 G. Erlings uføretrygd blir nå $(2,97 G - 0,66 \times 0,6G)$ 2,57 G (198 600 kroner) og samlet inntekt blir $(1 G + 2,57 G)$ 3,57 G (275 700 kroner). Når Erlings arbeidsinntekt øker fra 0 til 1 G, stiger altså samlet inntekt fra 2,97 til 3,57 G, 79 prosent av inntekten før uførhet.

Hvis Erling klarer å komme seg tilbake i halv stilling slik at han får en inntekt på 2,25 G (173 500 kroner), skal 1,85 G av disse gi en reduksjon av uføretrygd. Erlings uføretrygd blir da $(2,97 G - 0,66 \times 1,85 G)$ 1,75 G (134 900 kroner). Samlet inntekt blir da $(2,25 G + 1,75 G)$ 4 G (308 500 kroner), 89 prosent av tidligere inntekt.

Selv om Erlings uføretrygd er redusert, har han beholdt en uføregrad på 100 prosent. Hvis Erling ikke lykkes med å opprettholde en arbeidsinntekt over tid, og arbeidsinntekten igjen faller helt bort, økes uføretrygden opp til det opprinnelige nivået på 2,97 G.

Eksempelet viser at Erlings samlede inntekt stiger jevnt når arbeidsinntekten øker. Slik er det ikke i dagens regelverk der uføregraden revurderes dersom arbeidsinntekten overstiger friinntekten. Friinntekten på 1 G skaper en terskeffekt som kan føre til at samlet inntekt faller når arbeidsinntekten øker. Dagens uførepensjon skattelegges dessuten annerledes enn arbeidsinntekt.

Samlet inntekt etter skatt kan derfor i tillegg falle med økende arbeidsinntekt på grunn av forskjeller i hvordan uførepensjon og arbeidsinntekt beskattes. Tabell 12.4 sammenligner hva Erling hadde fått utbetalt i uførepensjon og samlet inntekt etter skatt med dagens regler for uførepensjon med departementets forslag om ny uføretrygd. Tabellen skal vise forskjellen mellom dagens og nye regler. Forskjellene er størst ved lave arbeidsinntekter og tabellen har derfor flere nivåer med lav arbeidsinntekt enn med høy arbeidsinntekt.

Som helt ufør får Erling en høyere inntekt etter skatt med ny uføretrygd enn ved dagens uførepensjon. Arbeidsinntekt opp til 0,4 G fører ikke til reduksjon i ny uføretrygd, mens arbeidsinntekt opp til 1 G ikke fører til revurdering av uføregraden i dagens uførepensjon. Mellom 0,4 og 1 G er insentivene til å arbeide høyere med dagens uførepensjon enn med ny uføretrygd. Erling får derfor en høyere samlet inntekt etter skatt ved å kombinere dagens uførepensjon med en arbeidsinntekt på 1 G. Ny uføretrygd gir imidlertid langt bedre insentiver til å øke arbeidsinntekten utover 1 G, siden fribeløpet på 0,4 G holdes helt utenfor reduksjonen av uføretrygden og fordi beskatningen av uføretrygd ikke skjerpes når arbeidsinntekten overstiger 1,5 G.

Tabell 12.4 Dagens uførepensjon og ny uføretrygd og samlet inntekt etter skatt med dagens og nye regler ved ulike nivåer på arbeidsinntekt. Tall i G. G = 77 149 kroner

Arbeidsinntekt	Dagens regler		Nye regler	
	Uførepensjon	Samlet inntekt etter skatt	Uføretrygd	Samlet inntekt etter skatt
0	2,47	2,30	2,97	2,34
0,2	2,47	2,43	2,97	2,47
0,4	2,47	2,56	2,97	2,59
0,6	2,47	2,69	2,84	2,64
0,8	2,47	2,82	2,71	2,68
1,0	2,47	2,93	2,57	2,73
1,2	1,85	2,71	2,44	2,77
1,5	1,73	2,83	2,24	2,83
2,25	1,24	2,76	1,75	3,00
4,5	0	3,32	0	3,32

12.3.2 Reduksjon med uføregrad på 50 prosent

Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Anja. Forutsetningene bak beregningene er vist i boks 12.8.

Anja har hatt jevn inntekt på 4,5 G, det samme som Erling i eksempelet over, men får på grunn av sykdom redusert sin inntektsevne til 2,25 G. Anjas inntektsevne er altså redusert med halvparten og hun oppfyller vilkåret for å få uføretrygd. Anjas uføregrad fastsettes ved å sammenligne hennes inntekt før uførhet (4,5 G) med inntekt etter uførhet (2,25 G). Anjas uføregrad fastsettes dermed til 50 prosent. Hun får da utbetalt halvparten av det hun ville fått hvis hun hadde mistet hele sin arbeidsevne og fortsetter å ha en arbeidsinntekt på 2,25 G. Hvis Anja senere skulle klare å øke arbeidsinntekten skal hun ikke lenger ha like høy uføretrygd som før. Anja har et fribeløp på 0,4 G. Hvis inntekten stiger mer enn 0,4 G skal uføretrygden reduseres noe. Dersom Anja får en arbeidsinntekt som er høyere enn (2,25 G + 0,4 G) 2,65 G, blir altså uføretrygden redusert.

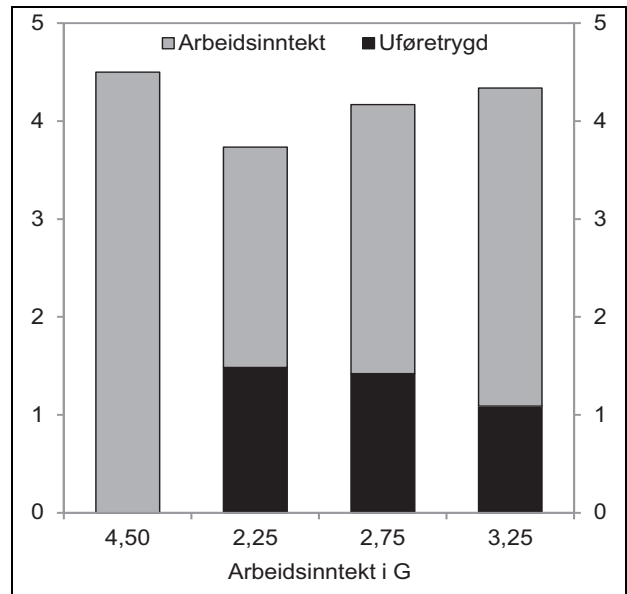
Figur 12.6 viser Anjas samlede inntekt i fire ulike situasjoner:

- som fullt arbeidsfør med en arbeidsinntekt på 4,5 G (347 300 kroner),
- som ufør med arbeidsinntekt på 2,25 G (173 600 kroner),
- som ufør med arbeidsinntekt på 2,75 G (212 200 kroner),
- som ufør med arbeidsinntekt på 3,25 G (250 700 kroner).

Som arbeidsfør hadde Anja en arbeidsinntekt på 4,5 G. Uføretrygden som 100 prosent ufør er 66 prosent av beregningsgrunnlaget, 2,97 G (229 100 kroner). Som 50 prosent ufør blir Anjas uføretrygd halvparten av dette, 1,49 G (114 600 kroner). Hun fortsetter i halv stilling ved siden av uføretrygden med en arbeidsinntekt på 2,25 G. Anjas

Boks 12.8 Forutsetninger

Anja
Sivilstand: Enslig
Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i minst fem år før uføretidspunktet
Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet
Arbeidsinntekt etter uførheten: 2,25 G (173 600 kroner)
Uføregrad: 50 prosent



Figur 12.6 Arbeidsinntekt og uføretrygd i G i fire ulike situasjoner. Jevn inntekt på 4,5 G før uførhet. Uføregrad på 50 prosent. G = 77 149 kroner

samlede inntekt er dermed (2,25 G + 1,49 G) 3,74 G (288 500 kroner), 83 prosent av inntekten før uførhet.

Dersom Anjas arbeidsinntekt er høyere enn 2,65 G skal uføretrygden reduseres. Det er bare inntekten over 2,65 G som skal føre til reduksjon av uføretrygden. Med en arbeidsinntekt på 2,75 G skal dermed (2,75 G – 2,65 G) 0,1 G føre til en reduksjon. Uføretrygden reduseres med 66 prosent av 0,1 G, om lag 0,07 G. Anjas uføretrygd er da (1,49 G – 0,07 G) 1,42 G og samlet inntekt er (2,75 G + 1,42 G) 4,17 G (321 600 kroner). Dette er 0,43 G mer enn det Anja hadde da hun fikk innvilget uføretrygd som 50 prosent ufør og fortsatte i halv stilling. Anjas samlede inntekt er nå 93 prosent av den inntekten hun hadde før hun ble ufør.

Hvis Anjas arbeidsinntekt stiger til 3,25 G, skal (3,25 G – 2,65 G) 0,6 G føre til reduksjon av uføretrygden. 66 prosent av 0,6 G er 0,4 G og utbetalt uføretrygd er nå (1,49 G – 0,4 G) 1,09 G. Anjas samlede inntekt er nå (3,25 G + 1,09 G) 4,34 G (334 800 kroner), 96 prosent av den inntekten hun hadde før hun ble ufør.

Selv om Anjas uføretrygd er redusert, har hun beholdt en uføregrad på 50 prosent. Hvis Anja ikke lykkes med å opprettholde en høyere inntekt enn 2,25 G over tid, økes uføretrygden opp til det opprinnelige nivået på 1,49 G og en samlet inntekt på 3,74 G.

Eksempelet i punkt 12.3.1 over viste Erling som hadde samme inntekt som Anja før uførheten og som ble 100 prosent ufør. Hvis Erling fikk en

arbeidsinntekt på 2,25 G, fikk han en samlet inntekt som var 0,26 G høyere enn det Anja får med den samme arbeidsinntekten. Grunnen til dette er at 0,4 G holdes utenfor ved reduksjon av uføretrygden. De første 0,4 G som Erling tjener fører til at uføretrygden blir redusert.

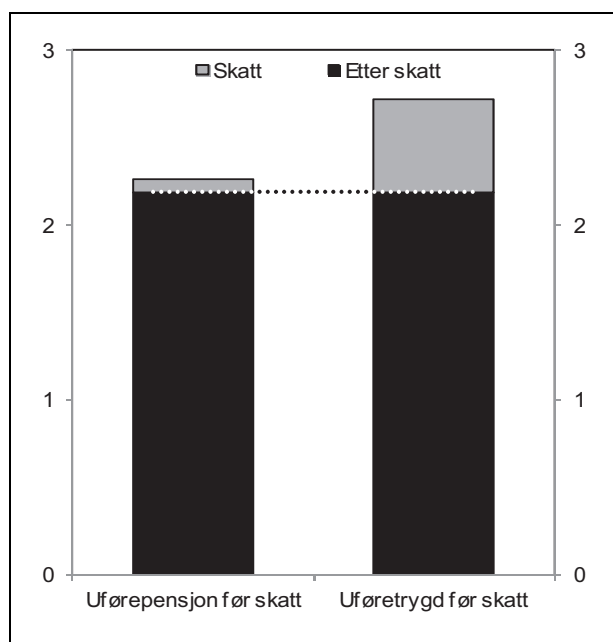
12.4 Beregning av uføretrygd til dagens uførepensjonister

Ny uføretrygd skal skattlegges som lønn, mens dagens uførepensjon skattlegges som pensjonsinntekt. For å unngå å ha to parallelle regelverk for uføreytelsen, foreslås det i kapittel 9 at alle uførepensjonistene skal overføres til de nye beregningsreglene (konverteres) på en slik måte at uføreytelsen etter skatt blir på samme nivå som tidligere. Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Hugo. Forutsetningene bak beregningene er vist i boks 12.9.

Hugo har hatt jevn årlig inntekt fram til uføretidspunktet på 4,5 G, er 100 prosent ufør og mottar dermed en uførepensjon før skatt på 2,47 G i året. Figur 12.7 viser Hugos inntekt før og etter skatt som mottager av dagens uførepensjon og hans inntekt før og etter skatt som mottager av ny uføretrygd etter konverteringen.

Som mottager av uførepensjon med en uføegrad på 100 prosent vil Hugo få redusert skatt som følge av skattebegrensingsregelen. Med en uførepensjon på 2,47 G og ingen andre inntekter eller skattepliktig formue vil Hugo med skattereglene for 2011 betale 0,17 G (13 100 kroner) i skatt. Hugo har da en inntekt etter skatt på 2,30 G (177 600 kroner) årlig.

Hugo skal overføres til de nye beregningsreglene på en slik måte at uføretrygden etter skatt blir på samme nivå som tidligere. Uføretrygd skal skattlegges som lønn, uten rett til skattebegrensning. Dersom Hugo skulle få utbetalt 2,47 G i ufø-



Figur 12.7 Uførepensjon og uføretrygd i G etter konvertering før og etter skatt. Uførepensjon på 2,47 G som 100 prosent ufør. Skatteregler for 2011. G = 77 149 kroner.

retrygd årlig, ville han på grunn av at uføretrygden beskattes som lønn, få en langt lavere inntekt etter skatt. Uføretrygden må derfor settes høyere enn det Hugo fikk i uførepensjon. En uføretrygd på 2,91 G (224 500 kroner) før skatt, vil med skattereglene for 2011 gi Hugo en årlig skatt på 0,61 G (47 000 kroner). Hugos inntekt etter skatt ville da blitt 2,30 G, den samme inntekten etter skatt som han hadde som uførepensjonist.

Hugo får derfor fastsatt ett fiktivt beregningsgrunnlag for uføretrygd på 4,41 G. Hugos uføretrygd blir da 66 prosent av det fiktive beregningsgrunnlaget, 2,91 G. Ved å sette Hugos beregningsgrunnlag til 4,41 G ved konverteringen får altså Hugo den samme ytelsen etter skatt som han hadde da han mottok uførepensjon.

Målet er at endringen etter skatt for den enkelte skal bli så liten som mulig. Alle som mottar full uførepensjon og ikke har andre inntekter eller fradrag utover standardfradrag, skal få konvertert uførepensjonen til de nye beregningsreglene på en slik måte at den enkelte får en uføreytelse etter skatt som er på samme nivå som dagens uførepensjon. Andre – inkludert de som har lavere uføegrad enn 100 prosent – skal få tilnærmet samme uføreytelse etter skatt som tidligere. Dersom Hugo har andre inntekter enn uførepensjonen og/eller andre fradrag enn standardfradrag vil han kunne få en noe høyere eller lavere inntekt etter skatt enn tidligere på grunn av det nye skatteregimet.

Boks 12.9 Forutsetninger

Hugo

Sivilstand: Enslig

Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i hele karrieren fram til uføretidspunktet

Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet

Uføegrad: 100 prosent

Ingen andre inntekter, ingen skattepliktig formue, ingen andre fradrag enn personfradrag, minstefradrag og særfradrag for uførhet

12.5 Alderspensjon til uføre

De nye reglene for opptjening av alderspensjon i folketrygden er utformet slik at alle år med pensjonsgivende inntekt i alderen 13 til 75 år medregnes ved utmåling av pensjonen. Den enkelte bygger hvert år opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 G, som akkumuleres til en pensjonsbeholdning. Årlig pensjon framkommer ved å dele pensjonsbeholdningen på et delingstall som i hovedsak skal reflektere forventet antall gjenstående leveår som pensjonist. Dermed vil årlig pensjon øke jo senere pensjonen tas ut. Mellom 62 og 75 år kan den enkelte selv, med visse begrensninger, velge tidspunkt for uttak av pensjon og om pensjonen skal tas ut helt eller delvis (fleksibelt uttak).

De nye reglene for opptjening av alderspensjon i folketrygden fases gradvis inn for årskullene 1954 til 1962 og gjelder fullt ut for personer født fra og med 1963. Personer født til og med 1953 vil fortsatt tjene opp alderspensjon fullt ut etter dagens opptjeningsregler.

I kapittel 9 foreslås det at personer som er uføre skal ha en årlig opptjening på bakgrunn av en antatt inntekt som arbeidsfør. Det betyr at opptjeningen til alderspensjon i hovedsak ikke påvirkes av om man blir ufør. Antatt inntekt som arbeidsfør fastsettes på samme måte som beregningsgrunnlaget for uføretrygden, men det medregnes inntekter opp til 7,1 G. Antatt inntekt tilsvarende gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene. Personer som har fått innvilget uføretrygd som ung ufør, får fastsatt en antatt inntekt på minst 4,5 G (347 200 kroner).

For personer som mottar dagens uførepensjon, vil de fastsatte framtidige pensjonspoengene bli omregnet til en antatt inntekt.

12.5.1 Opptjening som 100 prosent ufør

Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonene Erling og Tobias. Forutsetningene bak beregningene for eksempelperson Erling er vist i Boks 12.10.

Erling blir 100 prosent ufør og har en tidligere jevn inntekt på 4,5 G. Figur 12.8 viser Erlings årlige opptjening til alderspensjon.

Erlings uføretrygd er på 2,97 G, men hans årlige opptjening til alderspensjon baseres på en antatt inntekt som arbeidsfør på 4,5 G. Erlings årlige opptjening til alderspensjon blir da 18,1 pro-

Boks 12.10 Forutsetninger

Erling

Sivilstand: Enslig

Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i hele karrieren fram til uføretidspunktet

Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet

Arbeidsinntekt etter uførheten: 0 G

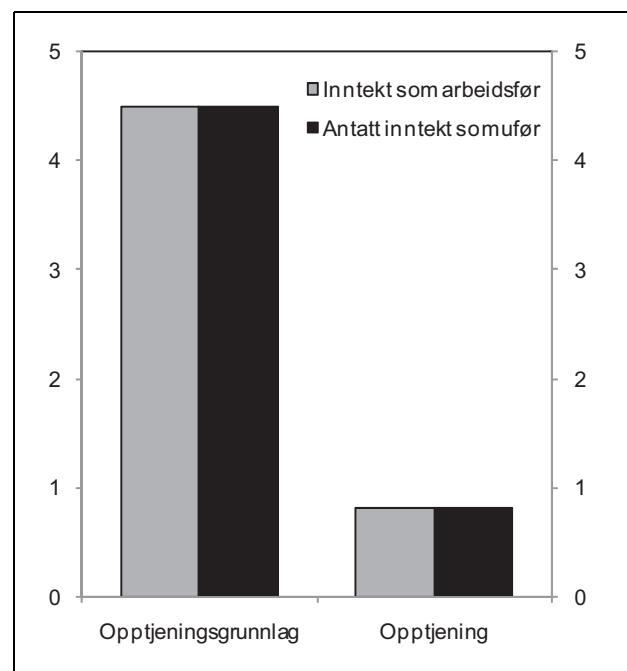
Uføregrad: 100 prosent

sent 4,5 G, 0,81 G, som legges til pensjonsbeholdningen og reguleres årlig med lønnsveksten i samfunnet. Erlings årlig opptjening til alderspensjon blir den samme som for en arbeidsfør som har en pensjonsgivende inntekt lik Erlings før uførheten.

Forutsetningene bak beregningene for eksempelpersonen Tobias er vist i Boks 12.11.

Figur 12.9 viser årlig opptjening til alderspensjon for Tobias, som blir ufør som 55-åring. Tobias har hatt arbeidsinntekt som 52, 53 og 54 år på henholdsvis 6, 7,1 og 6,4 G. Disse tre årene er de tre beste av de fem siste årene og danner grunnlaget for opptjening av alderspensjon.

All inntekt opp til 7,1 G gir opptjening til alderspensjon. Derfor skal Tobias sin inntekt opp til 7,1 G medregnes når grunnlaget for årlig opptjening til alderspensjon som ufør skal fastsettes.



Figur 12.8 Grunnlag for opptjening og årlig opptjening til alderspensjon som ufør i tusen kroner. Tidligere jevn inntekt på 4,5 G. G= 77 149 kroner.

Boks 12.11 Forutsetninger

Tobias

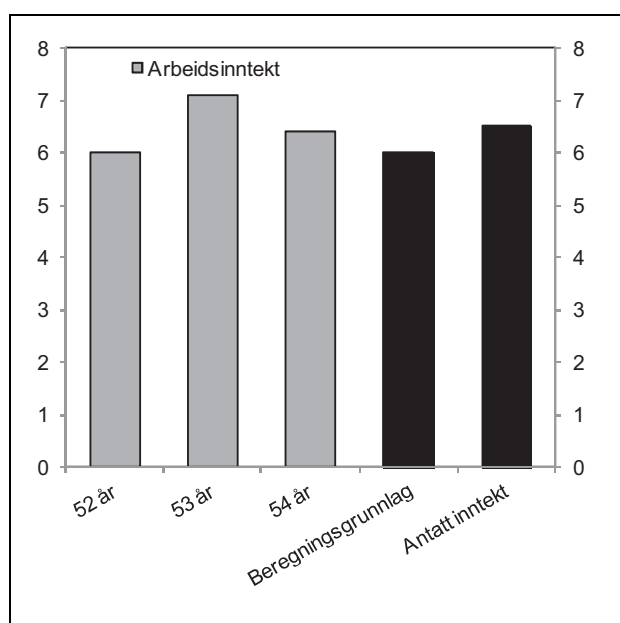
Sivilstand: Enslig

Inntekt: 6 G, 7,1 G og 6,4 G de siste tre årene før uføretidspunktet. Inntekt i tidligere år er lavere.

Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet

Arbeidsinntekt etter uførheten: 0 G

Uføregrad: 100 prosent



Figur 12.9 Grunnlag for beregning av uføretrygd og grunnlag for årlig opptjening til alderspensjon som ufør i G. G = 77 149 kroner.

Årlig opptjening til alderspensjon blir her 18,1 prosent av 6,5 G, dvs. 1,18 G. Tobias får altså den samme årlige opptjeningen som ufør som en arbeidsfør som har en pensjonsgivende inntekt på 6,5 G.

12.5.2 Opptjening ved kombinasjon av arbeid og uføretrygd

Personer som ikke er fullt uføre, vil normalt kombinere arbeid og uføretrygd. De får da en årlig opptjening til alderspensjon som er delvis basert på årlig pensjonsgivende inntekt og delvis basert på en antatt inntekt som arbeidsfør.

Årlig opptjening på grunn av egen pensjonsgivende inntekt blir alltid medregnet. Opptjeningen på grunnlag av den antatte inntekten reduseres med slik inntekt.

Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Anja. Forutsetningene bak beregningene er vist i Boks 12.12.

Figur 13.10 viser den årlige opptjeningen til alderspensjon for Anja, som er 50 prosent ufør og har en tidligere jevn inntekt på 347 200 kroner.

Anjas sykdom gjorde at hun måtte redusere sin stilling til 50 prosent. Ved siden av uføretrygden hun får som 50 prosent ufør, har hun derfor en arbeidsinntekt på 2,25 G. Anjas opptjening fra arbeidsinntekt er 18,1 prosent av 2,25 G, om lag 0,41 G.

I tillegg til opptjening fra arbeidsinntekten, får Anja opptjening på grunnlag av antatt inntekt som arbeidsfør. Opptjening på grunnlag av antatt inntekt som arbeidsfør er 18,1 prosent av 4,5 G, 0,81 G, og reduseres med den opptjeningen hun har fra arbeidsinntekt. Når opptjeningen fra arbeidsinntekten er 0,41 G, blir opptjeningen fra

Boks 12.12 Forutsetninger

Anja

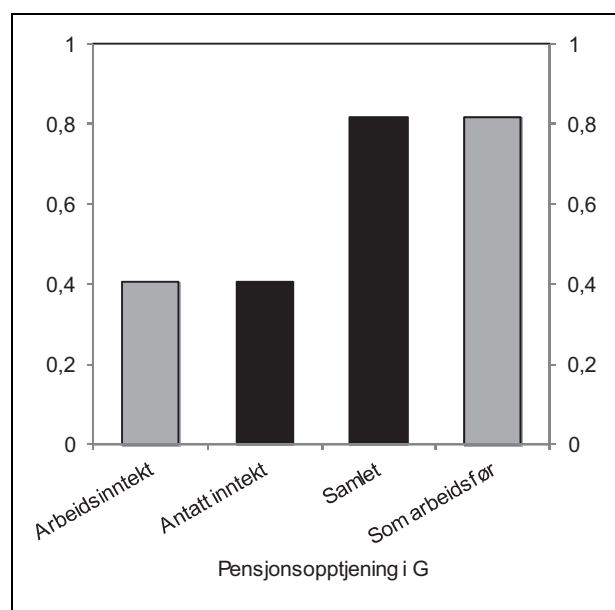
Sivilstand: Enslig

Inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i minst fem år før uføretidspunktet

Trygdetid: Har bodd i Norge hele livet

Arbeidsinntekt etter uførheten: 2,25 G (173 600 kroner)

Uføregrad: 50 prosent



Figur 12.10 Opptjening til alderspensjon i G ved kombinasjon av arbeid og uføretrygd. Beregningsgrunnlag for uføretrygd 4,5 G. Innvilget uføregrad 50 prosent. Arbeidsinntekt på 2,25 G.

antatt inntekt redusert til 0,4 G. Samlet årlig opptjening blir da 0,81 G, nøyaktig det samme som en person som har en arbeidsinntekt på 4,5 G.

Er uføregraden lavere enn 100 prosent, kan opptjeningen på grunnlag av antatt inntekt som arbeidsfør ikke overstige 18,1 prosent av den antatte inntekten justert for uføregraden. Dersom Anja ikke hadde arbeidet ved siden av uføretrygden, blir samlet opptjening lik 18,1 prosent av en antatt inntekt på 2,25 G.

12.5.3 Uttak av alderspensjon

I kapittel 10 foreslås det at 100 prosent uføre ikke kan ta ut alderspensjon. Personer som har en uføregrad lavere enn 100 prosent kan ta ut alderspensjon, men summen av uføregrad og uttaksgrad kan ikke overstige 100 prosent. Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Odin. Forutsetningene bak beregningene er vist i Boks 12.13.

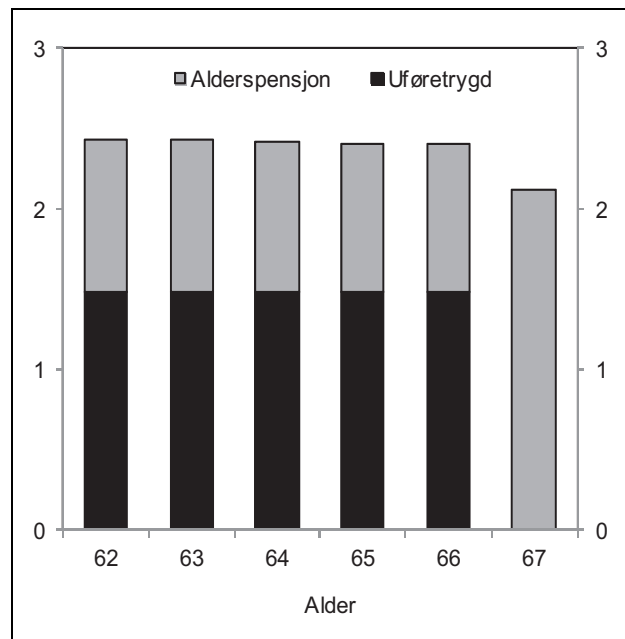
Uttak av alderspensjon fra 62 år

Summen av uføregrad og uttaksgrad kan ikke være høyere enn 100 prosent. Som 50 prosent ufør kan Odin derfor ta ut opp til 50 prosent alderspensjon fra fylte 62 år.

Odin ville som 100 prosent ufør fått en uføretrygd tilsvarende 66 prosent av beregningsgrunnlaget, 2,97 G. Som 50 prosent ufør, får han en uføretrygd på halvparten av dette, 1,49 G. Med de forutsetningene som er lagt til grunn har Odin opptjent en basispensjon på 2,52 G ved fylte 62 år. Arbeidsinntekten ved 61 år er 2,25 G.

Figur 12.11 viser Odins årlige inntekt hvis han slutter i sin 50 prosentstilling og tar ut 50 prosent alderspensjon fra 62 år.

Odin får som 50 prosent ufør 1,49 G (114 600 kroner) årlig i uføretrygd. Uføretrygden får han til han er fylt 67 år. Hvis Odin ønsker å ta ut alderspensjon fra 62 år, kan han maksimalt ta ut 50 prosent. 50 prosent uttak av alderspensjon fra 62 år gir en årlig alderspensjon på 0,95 G (73 300 kro-



Figur 12.11 Årlig uføretrygd med 50 prosent uføregrad og årlig alderspensjon når alderspensjon tas ut gradert fra 62 år. Full opptjening ved 62 år. Basispensjon 2,52 G. Forholdstall ved 62 år: 1,328. Forholdstall ved 67 år 1,042. Tall i G. G= 77 149 kroner

Boks 12.13 Forutsetninger

Odin
Fødselsår: 1951
Uføregrad: 50 prosent
Opptjeningsmodell: gammel alderspensjon

- Karriere:
- Jobber fra 22 år
 - Antall opptjeningsår ved fylt 62 år: 40
 - Antall opptjeningsår før 1992: 20
 - Tidligere inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i hele yrkeslivet
 - Beregningsgrunnlag for ny uføretrygd: 347 200 kroner
 - Grunnbeløp (G): 77 149

Tabell 12.5 Anslag på forholdstall for 1951-kullet

Alder	62	63	64	65	66	67
Forholdstall	1,328	1,271	1,213	1,156	1,099	1,042

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

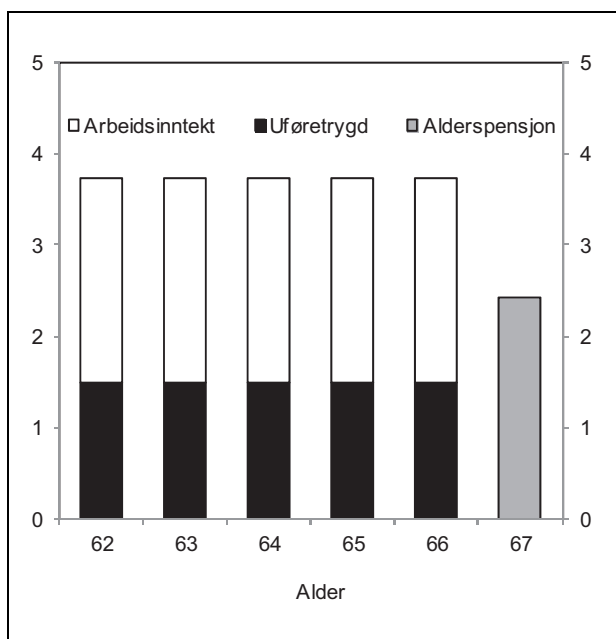
ner). Samlet inntekt blir da 2,43 G (187 800 kroner). Fram til 67 år reguleres uføretrygden med lønnsveksten og alderspensjonen noe svakere. Alderspensjon målt i fast G faller derfor noe, og er 0,92 G ved 66 år. Samlet inntekt ved 66 år er da 2,41 G (185 700 kroner).

Når Odin fyller 67 år, får han ikke lenger uføretrygd, men kan nå ta ut full alderspensjon. Den alderspensjonen han ikke har tatt ut, har blitt regulert bedre enn den alderspensjonen han har tatt ut. Dessuten skal det benyttes et lavere forholdstall ved beregning av denne alderspensjonen. Ved å øke uttaket fra 50 til 100 prosent, øker alderspensjon derfor fra 0,92 G til 2,13 G.

Uttak av alderspensjon fra 67 år

Odin kan velge å fortsette i sin 50 prosent stilling også etter fylte 62 år. Figur 12.12 viser Odins inntekter i alderen 62–67 dersom han fortsetter i sin 50 prosentstilling fram til 67 år, og velger 100 prosent uttak av alderspensjon fra 67 år.

Odin får en årlig uføretrygd på 1,49 G som 50 prosent ufør. Han fortsetter i arbeid med en arbeidsinntekt på 2,25 G, slik at samlet inntekt er 2,43 G. Odin slutter i jobben når han fyller 67 år. Samtidig opphører uføretrygden og han velger 100 prosent uttak av alderspensjon. Med en basispensjon på 2,52 G og et forholdstall ved 67 år på 1,042, blir Odins årlige alderspensjon 2,42 G (186 800 kroner), 0,29 G (22 400 kroner) høyere



Figur 12.12 Årlig uføretrygd og arbeidsinntekt som 50 prosent ufør. 100 prosent uttak av alderspensjon ved 67 år. Basispensjon 2,52 G. Forholdstall ved 67 år 1,042. Tall i G. G= 77 149 kroner

enn hvis han hadde tatt ut 50 prosent alderspensjon fra 62 år.

Alderspensjon kan fritt kombineres med arbeidsinntekt, uten avkorting av alderspensjonen. Odin kan derfor fortsette i sin halve stilling og samtidig ta ut 50 prosent alderspensjon ved siden av 50 prosent uføretrygd. Han får da en høyere samlet inntekt mellom 62 og 67 år, men til gjengjeld en lavere årlig alderspensjon fra fylte 67 år og resten av livet.

Odin omfattes av den midlertidige skjermingsordningen som gir uføre i årskullene født i 1944–1951 en delvis skjerming for virkningen av levealdersjusteringen. Odin får derfor fra fylte 67 år utbetalt et skjermingstillegg i tillegg til den ordinære alderspensjonen. Med en basispensjon på 2,52 G og med en uføregrad på 50 prosent, vil skjermingstillegget for Odin som er født i 1951 være på om lag 2000 kroner i året. Skjermingstillegget påvirkes ikke av om han utnytter sin restinntektsevne, eller av om han har tatt ut pensjon før 67 år.

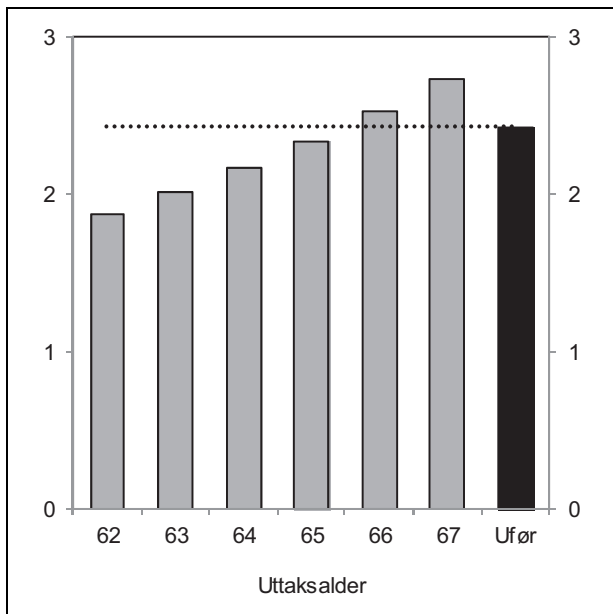
12.5.4 Nivået på uføres alderspensjon

I kapittel 10 foreslås det at uføretrygd skal ytes fram til fylte 67 år. Samtidig foreslås det at mottak av uføretrygd ikke skal gi opptjening til alderspensjon etter nye opptjeningsregler etter fylte 62 år. Begge deler påvirker nivået på uføres alderspensjon og de to reglene må ses i sammenheng når man skal se hvilket nivå uføres alderspensjon vil være på i forhold til nivået på uføres alderspensjon. For å belyse disse effektene, er effekten av levealdersjusteringen holdt utenfor. Eksempelet her tar utgangspunkt i eksempelpersonen Jenny. Forutsetningene bak beregningene er vist i Boks 12.14.

Figur 12.13 viser Jennys alderspensjon når hun fyller 67 år. Figuren viser også hva alderspensjonen ville ha blitt hvis hun ikke hadde blitt ufør og tok ut alderspensjonen en gang mellom 62–67 år.

Jenny hadde jevn inntekt på 4,5 G før hun ble ufør. Hennes årlige opptjening til alderspensjon er da 18,1 prosent av 4,5 G. Også årlig opptjening som ufør er 18,1 prosent av 4,5 G. Ved 62 år har hun 40 år med slik opptjening og pensjonsbeholdningen er 32,58 G.

Etter fylte 62 år får hun ikke lenger opptjening til alderspensjon. Hun mottar imidlertid uføretrygd fram til fylte 67 år. Alderspensjonen tas derfor først ut ved fylte 67 år og blir vesentlig høyere enn hvis den hadde blitt tatt ut ved 62 år. Med uendret levealder er forholdstallet ved 67 år 13,41.



Figur 12.13 Årlig alderspensjon i G for en ufør og for en arbeidsfør ved uttaksalder 62–67 år. Pensjonsbeholdning ved 62 år 32,58 G. Årlig arbeidsinntekt på 4,5 G. G = 77 149 kroner

Jennys alderspensjon blir i dette tilfellet dermed (32,58 G / 13,41) 2,43 G (187 400 kroner).

Dersom Jenny ikke hadde blitt ufør ville hennes alderspensjon avhenge av hvor lenge hun hadde stått i jobb og ved hvilken alder hun hadde tatt ut pensjon. Alderspensjon kan tas ut helt eller gradert og fritt kombineres med arbeidsinntekt. For at effektene skal bli tydelige antas det her at hun ikke tar ut noe pensjon mens hun jobber og at

hun står fullt i jobb til hun tar ut pensjon. Hvis hun hadde sluttet i jobb ved 62 år, ville pensjonsbeholdningen vært 32,58 G, men fordi hun tar ut pensjonen ved 62 år benyttes det et høyere delingsstall. For hvert år hun står i jobb etter fylte 62 år får hun økt opptjening, 18,1 prosent av 4,5 G for hvert år. Samtidig benyttes det et lavere delingsstall jo senere hun tar ut alderspensjon.

Jennys opptjening hadde ikke vært høy nok til å ta ut 100 prosent alderspensjon før etter fylte 63 år. Hvis Jenny hadde stått i arbeid til 64 år, hadde pensjonsbeholdningen vært (32,58 G + 2 × 4,5 G × 0,181) 34,21 G. Jennys alderspensjon ved 64 år hadde dermed blitt (34,21 G / 15,80) 2,17 G (167 000 kroner).

Hvis Jenny hadde stått i arbeid til 65 år hun fått en alderspensjon på (35,02 G / 15,00) 2,33 G, noe lavere enn det hun får ved 67 år etter å ha blitt ufør. Jenny hadde videre fått en alderspensjon på 2,52 G ved å stå i arbeid til 66 år, og 2,73 G ved å stå i arbeid til 67 år. Eksempelet viser at uføre vil få en høyere alderspensjon enn arbeidsføre som slutter å jobbe en tid før 67 år, men noe lavere alderspensjon enn arbeidsføre som står i arbeid til 66–67 år eller lengre. I kapittel 11 foreslås det at man i 2018 skal vurdere tilpasninger i uføres alderspensjon basert på observasjoner av hvordan arbeidsføre tilpasser seg pensjonsreformen.

Med dagens opptjeningsregler ville Jenny fått en alderspensjon på 2,47 G (190 600 kroner) som enslig og 2,32 G (179 000 kroner) som gift, nøyaktig det samme som hun ville fått hvis hun var arbeidsfør og hadde tatt ut alderspensjon fra 67 år.

Boks 12.14 Forutsetninger

Jenny
Fødselsår: 1963
Uføregrad: 100 prosent
Opptjeningsmodell: ny alderspensjon

Karriere:
– Jobber fra 22 år
– Antall opptjeningsår ved fylt 62 år: 40
– Ufør før 62 år
– Tidligere inntekt: 4,5 G (347 200 kroner) i hele yrkeslivet fram til uføretidspunktet.
Grunnbeløp (G): 77 149

Tabell 12.6 Delingsstall for 1963-kullet, under forutsetning av uendret levealder

Alder	62	63	64	65	66	67
Delingsstall	17,42	16,61	15,80	15,00	14,20	13,41

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1 Innledning og sammendrag

Til denne proposisjonen er det gjennomført beregninger av den framtidige utviklingen i utgiftene til uføretrygd og alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd. Disse utgiftene er blant annet avhengig av hvor mange som vil bli uføre. Dette er usikkert. I de økonomiske beregningene er det lagt til grunn at omfanget av uføretrygding ikke endres framover. Mer konkret forutsetter beregningene at antall uføre som andel av befolkningen i ulike aldre – uføreratene – er konstante over tid. Det er tatt utgangspunkt i faktiske uførerater ved utgangen av 2010 samt middelalternativet i befolkningsframskrivningen fra Statistisk sentralbyrå fra juni 2010. Beregningene viser at antallet som mottar uførepensjon eller uføretrygd øker fra vel 300 000 personer i 2010 til 377 000 personer i 2050. Antall alderspensjonister som tidligere har mottatt uførepensjon eller uføretrygd øker fra 244 000 personer i 2010 til 610 000 personer i 2050. Det betyr i så fall at andelen av alderspensjonistene som tidligere har mottatt uførepensjon eller uføretrygd øker fra 37 prosent i 2010 til rundt 43 prosent i 2050.

Det foreslås i denne proposisjonen at ny uføretrygd skal skattlegges som lønn og at bruttonivået på uføretrygden skal økes for å kompensere for dette. Omleggingen vil innebære en klar økning i brutto utgifter til uføretrygd og en økning i statens skatteinntekter. Konkret legges det opp til en gjennomsnittlig økning i brutto uføretrygd på om lag 15 prosent på kort sikt for å kompensere for økt skatt. Den nye uføreordningen blir dyrere enn en videreføring av dagens ordning. Samlet anslår departementet at gjennomsnittlig uføretrygd etter skatt vil være om lag 3 prosent høyere for nye mottakere i 2015 enn det en videreføring av dagens uførepensjonsordning ville gitt. Fordi antall nye mottakere er lavt i 2015, er likevel virkningen på statens netto utgifter beskjeden, om lag 50 mill. 2011-kroner knyttet til nye mottakere.

I beregningene er det lagt til grunn at eksisterende uførepensjonister beholder tilnærmet samme ytelse etter skatt som i dagens uførepensjonsordning, men at de av tekniske og praktiske

hensyn overføres til de nye beregningsreglene. Det betyr at endringer i statens netto utgifter bare er knyttet til nye mottakere av uføretrygd. Netto merutgifter som følge av økt uføreytelse anslås til om lag 50 mill. 2011-kroner i 2015, vel 1 mrd. kroner i 2025 og vel 0,5 mrd. kroner i 2050.

Departementet foreslår nye regler for reduksjon av uføretrygd mot samtidig arbeidsinntekt. På kort sikt anslås dette å gi en årlig innsparing i størrelsesorden 50 mill. kroner. Dette er hovedsakelig knyttet til personer som overføres fra dagens uførepensjonsordning og som i perioden 2015–2018 er foreslått å skulle ha en beløpsgrense på 60 000 kroner. På lang sikt, når nye regler er fullt innfasert, er innsparingen større, i størrelsesorden 200–300 mill. 2011-kroner.

Samlet anslår departementet at omleggingen av uføreytelsen, sammen med nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt, det første året vil være om lag kostnadsnøytral. Dette forutsetter at overføringen av eksisterende uførepensjonister til nytt regleverk kan gjennomføres uten netto utgiftsvekst. Allerede fra 2016 vil imidlertid nettoutgiftene øke.

Departementet mener det er viktig at regelverket er enklest mulig og har lagt vekt på at nye regler, når de er fullt innfasert, skal innbære en administrativ forenkling. For å oppnå dette er det viktig med gode administrative rutiner og automatiserte løsninger. Uførerereformen vil ha store administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten, særlig i implementeringsfasen.

Innføring av ny uføretrygd innebærer vesentlige endringer i reglene for uføreytelsen i folketrygden. For å sikre en betryggende saksbehandling, er det avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten får nødvendig tid til å forberede innføringen av de nye reglene. Det må blant annet utvikles en hensiktsmessig IKT-løsning med et egnet saksbehandlingssystem, og etaten må få tilstrekkelig tid til å lære opp de ansatte i de nye reglene. Både utviklingen av hensiktsmessige IKT-løsninger og opplæring av ansatte vil kreve ressurser og ta tid. Departementet vil komme tilbake til de ressursmessige konsekvensene for Arbeids- og velferdsetaten.

Utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd er anslått til rundt 59 mrd. 2011-kroner i 2015. På lang sikt er disse utgiftene svært avhengig av i hvilken grad uføre skjermes for virkningene av levealdersjusteringen. Uten skjerming anslås kostnadene i 2050 til rundt 94 mrd. 2011-kroner, mens de med full skjerming er rundt 20 mrd. høyere.

Departementet forslår en midlertidig skjermingsordning for virkningene av levealdersjustering på uføres alderspensjon. Skjermingen er anslått å øke folketrygden utgifter med om lag 12 mill. 2011-kroner det første året og vel 500 mill. 2011-kroner i 2018.

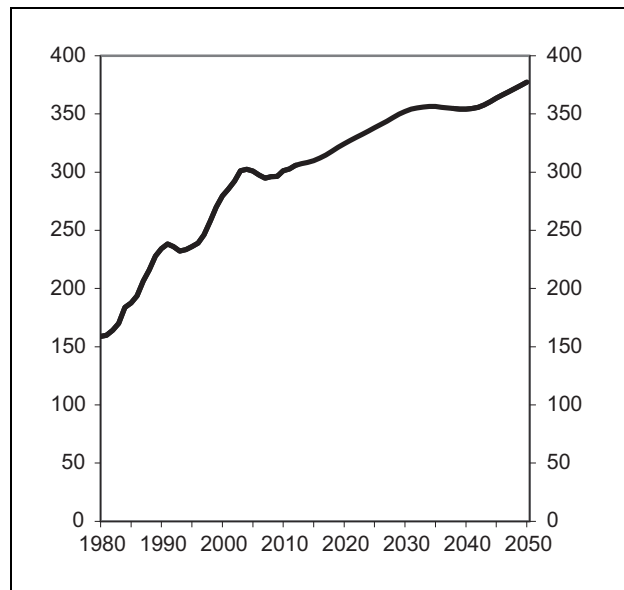
13.2 Utviklingen i antall uføre framover

13.2.1 Antall uføre

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av uførefor reformen er særlig knyttet til i hvilken grad den bidrar til at flere får brukt arbeidsevnen sin og dermed bidrar til verdiskapingen. Omfanget av dette er svært usikkert, og i stedet for å bygge på usikre forutsetninger om utviklingen i antall uføre framover, er de økonomiske beregningene som presenteres i dette kapitlet basert på at omfanget av uføretrygding ikke endres. Mer konkret forutsetter beregningene at antall uføre som andel av befolkningen i ulike aldre – uføreratene – er konstante over tid. Det er tatt utgangspunkt i faktiske uførerater ved utgangen av 2010 samt middelalternativet i befolkningsframskrivningen fra Statistisk sentralbyrå fra juni 2010. Tilnærmingen innebærer at beregningene primært illustrerer virkninger av endringene i beregningsreglene, kombinert med endringene i befolkningens størrelse og sammensetning på kjønn og aldersgrupper. Framskrivningene av antall uføre inkluderer derfor ikke eventuelle endringer på grunn av omleggingen av uføregelverket.

Figur 13.1 viser utviklingen i antall uføre framskrevet til 2050. Antall uføre øker fra vel 300 000 personer i 2010 til 377 000 personer i 2050. Økningen på 25 prosent skyldes særlig at befolkningen i alderen 18–67 år vokser, men også at sammensetningen av befolkningen endres i retning av aldersgrupper der en høyere andel er uføre.

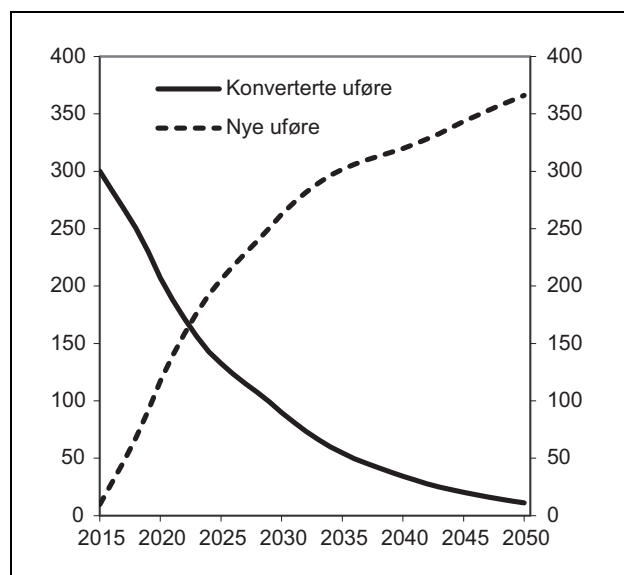
Departementet legger til grunn at ny uføretrygd innføres fra 2015. Fra 2015 vil det dermed bli to grupper som mottar uføretrygd: nye uføre, som får uføretrygden fullt ut beregnet etter nye regler, og personer som har fått ytelsen overført fra dagens uførepensjonsordning. Figur 13.2 viser



Figur 13.1 Utviklingen i antallet som mottar uførepensjon/uføretrygd 1980–2050. Faktiske tall til og med 2010, anslag fra 2011. 1000 personer.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

utviklingen i antallet i de to gruppene. Det går fram at gruppen som overføres fra dagens uførepensjonsordning i lang tid vil utgjøre en stor andel av samlet antall uføre. Først ni år etter at ny uføretrygd innføres, vil det være flere nye uføre enn uføre som har fått ytelsen overført fra dagens uførepensjonsordning.



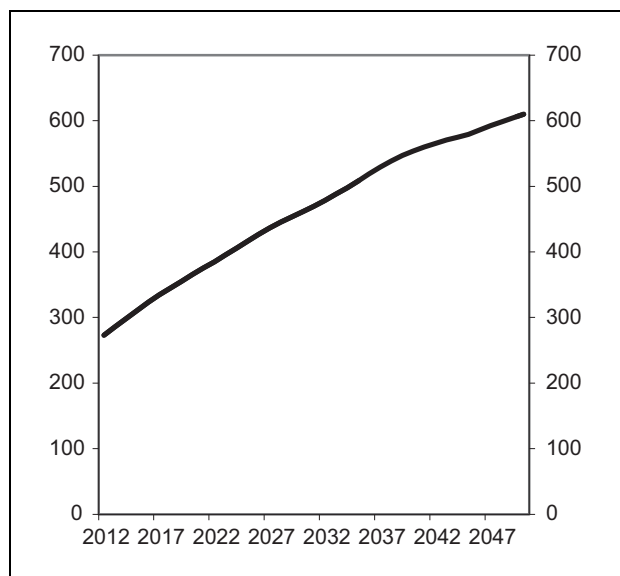
Figur 13.2 Utviklingen i antallet som mottar uføretrygd 2015–2050 fordelt på nye uføre og uføre som har fått ytelsen overført fra dagens uførepensjonsordning. 1000 personer.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Framskrivningene av antall uføre bygger på en teknisk forutsetning om at andelene som er uføre etter kjønn og alder holder seg konstante, lik nivåene ved utgangen av 2010. Dette er usikkert. Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 førte til at antallet nye uførepensjonister midlertidig ble klart lavere enn det ellers ville blitt. Andelen uførepensjonister i befolkningen gikk derfor ned, jf. omtalen i kapittel 4. Ettersom virkningene av tidsbegrenset uførestønad neppe er fullt innfasert ved utgangen av 2010, trekker dette i retning av at den faktiske uføreandelen i 2010 er for lav. Framskrivninger som tar utgangspunkt i 2010-nivået vil dermed undervurdere utviklingen i antall uføre framover. Reduserte uførerater i de eldste aldersgruppene de siste årene kan imidlertid trekke i motsatt retning.

13.2.2 Antall alderspensjonister som har mottatt uføretrygd

Ved utgangen av 2010 var det 664 000 personer som mottok alderspensjon fra folketrygden. Av disse hadde 244 000, eller 37 prosent, tidligere mottatt uførepensjon. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at antall alderspensjonister som tidligere har mottatt uførepensjon eller uføretrygd, vil øke fra vel 260 000 i 2011 til 610 000 i 2050, jf. figur 13.3. Veksten i perioden er noe sterkere enn veksten i antall alderspensjonister totalt. Andelen av alderspensjonistene som tidligere har mottatt ufø-



Figur 13.3 Antall alderspensjonister som tidligere har mottatt uførepensjon eller uføretrygd 2012–2050. 1000.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

repensjon eller uføretrygd anslås til rundt 43 prosent i 2050.

13.3 Utgifter til uføretrygd

13.3.1 Innledning

Formålet med dette avsnittet er å anslå hvordan omleggingen av uføreytelsen i folketrygden kan påvirke statens netto utgifter sammenliknet med en tenkt videreføring av dagens uførepensjonsordning. Det er lagt til grunn at ny uføretrygd innføres fra 2015, og dermed først får økonomiske virkninger fra dette året.

Den viktigste endringen på lang sikt er nye beregningsregler for uføretrygd i kombinasjon med omleggingen av skattereglene. Men også nye regler for reduksjon av uføretrygd mot samtidig arbeidsinntekt vil ha langsiktige økonomiske virkninger. Noen økonomiske virkninger vil bare være midlertidige, som virkningen av overgangsordningene og eventuelle kostnader knyttet til konverteringen av eksisterende uførepensjonister til nye beregningsregler. De enkelte effektene diskuteres nærmere under.

Beregningene i dette kapitlet er gjennomført med et grunnbeløp i folketrygden (G) på 77 149 kroner. Det tilsvarer gjennomsnittlig grunnbeløp for 2010 økt med den nominelle veksten i beløpsgrensene i skattereglene på 3,25 prosent fra 2010 til 2011.

Merk at når det i tabellene og figurene i dette kapitlet står 2011-priser, så er det framskrivninger med utgangspunkt i anslaget på gjennomsnittlig grunnbeløp i 2011. Det innebærer at framskrivningene er i faste lønninger, slik at beregnet vekst er vekst ut over reallønnsveksten. Vekst i reallønningene vil derfor heller ikke kunne bidra til å finansiere veksten i utgiftene til uføretrygd og til alderspensjon til personer som tidligere har mottatt en uføreytelse.

13.3.2 Nye beregningsregler for uføretrygd

Problemstilling

Omleggingen av beregningsreglene for uføreytelsen i folketrygden innebærer en vesentlig økning i gjennomsnittlig brutto uføreytelse. Samtidig legges skattereglene om ved at ny uføretrygd foreslås skattlagt som lønn, noe som vil gi en vekst i gjennomsnittlig brutto skatt sammenliknet med dagens skattlegging av uførepensjonister. Omleggingen vil i utgangspunktet bare få virkning for nettoutgiftene knyttet til nye mottakere av uføre-

trygd, fordi eksisterende uførepensjonister i beregningene er forutsatt overført til de nye beregningsreglene på en slik måte de skal motta den samme nettoytelsen som tidligere.

Det finnes ikke noe beregningsverktøy som direkte kan benyttes til å anslå endringen i uføreytelsen etter skatt for nye, framtidige mottakere av uføretrygd. Anslagene må derfor gjøres gjennom å kombinere ulike analyser. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått virkningen av omleggingen på brutto utgifter til uføretrygd, mens virkningen på skatteinngangen er anslått av Statistisk sentralbyrå med utgangspunkt i selvangivelsesstatistikk for personer som var uføre i 2008.

Brutto utgifter til uføretrygd

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført beregninger av utviklingen av brutto utgifter til uføretrygd fram til 2050. Beregningene er gjennomført på den såkalte TRIM-modellen, jf. boks 13.1. Tallene for ny uføretrygd er sammenliknet med en tenkt videreføring av dagens uførepensjonsordning. Forutsetningene om ny uføretrygd går fram av boks 13.2.

Tabell 13.1 viser framskrivninger av gjennomsnittlig brutto uføreytelse og samlede utgifter ved en videreføring av dagens uførepensjonsordning og dersom ny uføretrygd innføres i 2015. Tabellen omfatter *både* nye uføre og personer som er overført til nye beregningsregler fra dagens uførepensjonsordning. Det går fram at ny uføreordning fører til en vekst på 15,0 prosent i 2015 både i gjennomsnittlig brutto uføreytelse og i bruttoutgiftene. Uførereformen gir en vekst i bruttoutgiftene til uføretrygd på 8,5 mrd. 2011-kroner det første året. Hovedårsaken til veksten i 2015 er at eksisterende uførepensjonister skal få økt bruttoytelsen for å kompensere for skatteomleggingen.

Tabell 13.1 viser videre at gjennomsnittlig brutto uføreytelse (målt i faste 2011-lønninger) endres lite i framskrivningsperioden. Det er likevel en svak tendens til at gjennomsnittlig ytelse øker dersom dagens uførepensjonsordning videreføres, mens tendensen er motsatt med den nye uføretrygden. Den prosentvise veksten i gjennomsnittlig uføreytelse og i bruttoutgiftene, er derfor noe lavere i 2050 (12,6 prosent) enn i 2015 (15,0 prosent). Målt i mrd. 2011-kroner er økningen i brutto utgifter på 8,8 mrd. i 2050 og relativt stabil i perioden.

Tabell 13.2 viser tilsvarende tall for *nye* mottakere av uføretrygd. De som skal få uføreytelsen overført fra dagens uførepensjonsordning er altså holdt utenom. Siste kolonne i tabellen viser at vek-

Boks 13.1 TRIM-modellen

TRIM er en såkalt mikrosimuleringsmodell, altså en modell som regner på ytelser til enkeltpersoner med utgangspunkt i en detaljert beskrivelse av regleverket. Modellen er basert på faktiske inntektsrekker for et utvalg på ti prosent av befolkningen i årskullene 1900–1980.

Modellen er oppdatert med data til og med 2008. Det er lagt til grunn middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning fra juni 2010, og de nyeste forholds- og delingstallene publisert på nav.no.

TRIM inneholder ikke informasjon om trygdetid og uføregrad. Utgiftene og gjennomsnittlige pensjoner er derfor korrigert med en faktor som er beregnet ut fra hvordan uføregraden og den gjennomsnittlige trygdetiden var i desember 2009. Det forutsettes at korreksjonsfaktoren holder seg stabil i perioden fram til 2050.

Data om sysselsetting og uttak av uførepensjon framskrives i TRIM-modellen ved såkalt matching. Dette innebærer at sysselsettingen og hvorvidt personer kommer til å ta ut uførepensjon, er framskrevet ved å koble på informasjon om hvordan disse variablene utvikler seg blant personer fra eldre årskull. Matchingen stratifiseres blant annet etter inntektsnivået på matchingstidspunktet, etter antall barn og etter hvorvidt vedkommende allerede mottar uførepensjon eller AFP. Utviklingen i antall uføre er bestemt utenfor modellen i framskrivningene i denne proposisjonen, jf. avsnitt 13.2.

sten i gjennomsnittlig brutto uføreytelse og i bruttoutgiftene er litt lavere for nye uføre enn for alle uføre, jf. tabell 13.1. I 2015 er veksten 14,7 prosent for nye mottakere og 15,0 prosent for alle mottakere, mens den i 2050 er 12,4 prosent for nye og 12,6 prosent for alle. Nye mottakere får dermed – sammenliknet med en tenkt videreføring av dagens uførepensjonsordning – en altså relativt høyere ytelse på kort sikt enn på lang sikt.

Netto utgifter til uføretrygd

Det er over vist at ny uføretrygd vil innebære en sterk vekst både i gjennomsnittlig uføretrygd før skatt og i bruttoutgiftene til uføretrygd. Det skyl-

Boks 13.2 Forutsetninger om ny uføretrygd i beregningene

1. Beregningsgrunnlag: gjennomsnittet av de tre beste av de fem siste årene, der inntekten hvert år er begrenset oppad til 6 G.
2. Uføretrygden er 66 prosent av beregningsgrunnlaget.
3. Minsteytelse: 2,48 G for enslige og 2,28 G for gifte/ samboende.
4. Unge uføre får en minsteytelse på 2,91 G for enslige og 2,66 G for gifte/samboende
5. Ny uføretrygd innføres fra 2015. Alle nye tilfeller fra 2015 får ny uføretrygd.
6. Ytelsen til alle som mottar dagens uførepensjon ved utgangen av 2014 konverteres til beregningsreglene for ny uføretrygd.
7. Personer som har fått uførepensjonen overført til ny uføretrygd får et fiktivt beregningsgrunnlag for ny uføretrygd som sikrer at uføreytelsen etter skatt ikke endres som følge av konverteringen.
8. Det er sett bort fra eventuelle forsørgings tillegg (barnetillegg og ektefelle tillegg).

des i hovedsak kompensasjonen for at ny uføretrygd foreslås skattlagt som lønn, noe som gir økt gjennomsnittskatt.

For å kunne anslå virkningene av omleggingen på gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt og på statens netto utgifter, er det nødvendig å anslå endringen i uføreytelsene etter skatt for nye, framtidige mottakere av uføretrygd. Det finnes imidlertid ikke noe beregningsverktøy som direkte kan benyttes til å anslå dette.

For å gi et indirekte anslag på virkningene av skatteomleggingen, har Statistisk sentralbyrå gjennomført beregninger på selvangivelsesdata fra 2008 for vel 300 000 personer på skattemodellen LOTTE, jf boks 13.3.

Beregningene på de 300 000 personene i 2008-datene viser at ny uføretrygd i gjennomsnitt er 16,3 prosent høyere før skatt enn dagens uførepensjonsordning. I 2011-kroner innebærer dette en kostnadsvekst på 9 mrd. kroner. Disse tallene er noe høyere enn tallene i tabell 13.1, som viste en kostnadsvekst i 2015 på 8,8 mrd. kroner eller 15,0 prosent. Beregningene på 2008-dataene er imidlertid ikke direkte sammenliknbare med beregningene for 2015, blant annet fordi de er beregnet med utgangspunkt i forskjellige grupper av personer.

Uføretrygd etter skatt er 1,8 prosent høyere med ny uføretrygd enn med dagens uførepensjonsordning. Det tilsvarer en kostnadsvekst på rundt 800 mill. 2011-kroner. Dersom det korrigeres for veksten i antall uføre fra 2008 til 2050, kan tallene indikere at omleggingen av beregningsreglene for uføretrygd og skattingen av uføretrygd isolert sett vil bidra til at statens netto utgifter blir rundt 1 mrd. 2011-kroner høyere i 2050 enn med en videreføring av dagens system.

Flere forhold tilsier imidlertid at de anslåtte merkostnadene kan bli annerledes både på kort og lang sikt. Dels påvirkes kostnadsendringen også av andre faktorer, som diskuteres nærmere under. Videre kan de som er uføre i framtida ha en annen inntektshistorikk enn de som inngår i 2008-datene, og dermed bli påvirket av omleggingen av beregningsreglene på en annen måte. Til sist skal nye beregningsregler bare gjelde fullt ut for nye mottakere av uføretrygd, mens nettoutgiftene

Tabell 13.1 Antall uføre (1000), brutto utgifter (mrd. kroner) og gjennomsnittlig uføreytelse ved en videreføring av dagens uførepensjonsordning og med ny uføreordning 2012–2050. 2011-kroner.

År	Antall uføre	Dagens videreført		Ny uføreordning		Vekst utgifter	
		Utgifter	Snitt uførepensjon	Utgifter	Snitt uføretrygd	Mrd. kr.	Prosent
2015	309,7	56,4	182,4	64,9	209,8	8,5	15,0
2020	324,3	58,9	182,2	67,7	209,3	8,8	14,9
2030	352,2	64,8	184,2	74,0	210,4	9,2	14,2
2040	354,2	65,3	184,5	74,1	209,2	8,8	13,4
2050	377,3	70,0	185,4	78,8	208,8	8,8	12,6

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 13.2 Antall nye uføre (1000), brutto utgifter (mrd. kroner) og gjennomsnittlig uføreytelse ved en videreføring av dagens uførepensjonsordning og med ny uføreordning 2012–2050. 2011-kroner.

År	Antall uføre	Dagens videreført		Ny uføreordning		Vekst utgifter	
		Utgifter	Snitt uførepensjon	Utgifter	Snitt uføretrygd	Mrd. kr.	Prosent
2015	9,6	1,9	193,1	2,1	221,4	0,3	14,7
2020	117,1	22,3	190,1	25,3	215,8	3,0	13,5
2030	262,5	49,5	188,5	56,1	213,7	6,6	13,4
2040	319,8	59,6	186,3	67,3	210,4	7,7	12,9
2050	366,2	68,0	185,8	76,5	209,0	8,5	12,4

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

knyttet til eksisterende uførepensjonister i prinsippet ikke skal påvirkes.

På kort sikt, dvs. fra 2015, må en skille mellom virkningene for nye uføre og nettoutgiftene knyttet til uførepensjonister som overføres til de nye beregningsreglene. I prinsippet er endringene i nettoutgiftene og gjennomsnittlig uføretrygd etter skatt bare knyttet til nye uføre. Beregningene nevnt over viste at gjennomsnittlig uføretrygd etter skatt øker med 1,8 prosent med de nye beregningsreglene for uføretrygd. Disse beregningene er gjennomført på hele gruppen av personer som mottok enten uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad gjennom hele 2008. Denne gruppen er ikke nødvendigvis representativ for nye uføre fra 2015. For å få en indikasjon på dette, har Statistisk sentralbyrå også gjennomført beregninger av endringen i gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt for nye mottakere av uførepensjon i perioden 2004–2007. Av de vel 300 000 personene i 2008-dataene, var det vel 68 000 som var nye mottakere av uførepensjon i perioden 2004–2007. Beregningene av nye mottakere av uførepensjon, viser at gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt er 3,5 prosent høyere med nye regler enn ved en videreføring av dagens uførepensjonsordning. Departementet mener en vekst på 3,5 prosent kan være noe for høyt som anslag på den framtidige veksten fordi unge er underrepresentert i 2008-utvalget av nye uførepensjonister.

Samlet anslår departementet at gjennomsnittlig uføretrygd etter skatt vil være om lag 3 prosent høyere for nye mottakere i 2015 enn det en videreføring av dagens uførepensjonsordning ville gitt. Fordi antall nye mottakere er lavt i 2015, er likevel virkningen på statens netto utgifter beskjeden, om lag 50 mill. 2011-kroner knyttet til nye mottakere.

Boks 13.3 Beregninger på LOTTE-modellen

LOTTE er en såkalt mikrosimuleringsmodell, som kan brukes til beregninger av endringer i det direkte skattesystemet. Modellen bruker data fra selvangivelser kombinert med en rekke andre personkjenninger og beregner skatter og disponibel inntekt for personer. Resultatene fra modellen kan belyse proveny- og fordelingsvirkninger av endringer i skatteregler og skattesatser.

SSB har gjennomført skatteberegninger av ny uføretrygd samt dagens uførepensjonsordning. Beregningene er gjennomført på selvangivelsesdata for 2008 for 300 807 personer som mottok enten uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad gjennom hele 2008. De faktiske selvangivelsesdataene er fratrukket utbetalt uføreytelse i 2008 ved hjelp av opplysninger om utbetalte pensjoner fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Deretter er beregnede bruttoyttelser i de to alternativene lagt til de øvrige inntektene, og det er gjennomført skatteberegninger. Sentrale resultatstørrelser er brutto og netto uføreytelse (før og etter skatt) for hver enkelt person for hvert av alternativene.

Beregningene er gjennomført i 2008-priser. Det er benyttet skatteregler for 2010, men deflatert til 2008-priser. For dagens uførepensjonsordning er det benyttet skattereglene for uføre for 2011, men omregnet til 2008-priser. For minsteytelsene i dagens uføreordning er det benyttet de satsene som gjelder fra 1. mai 2010.

Det er grunn til å tro at virkningen på gjennomsnittlig uføretrygd etter skatt er lavere enn 3 prosent på lang sikt, jf. siste kolonne i tabell 13.2 som viser at økningen i brutto uføreytelse avtar over tid. Dette skyldes blant annet etterlattefordelene i dagens uførepensjonsordning som er anslått å ville vokse over tid og gjøre dagens ordning dyrere. Det er ikke etterlattefordeler i den nye ordningen. Departementet anslår at gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt i 2050 vil øke med om lag 1 prosent. Merutgiftene i 2050 vil da være vel ½ mrd. 2011-kroner.

13.3.3 Nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt

Det foreslås i kapittel 8 nye regler for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt. For de som mottar uførepensjon ved utgangen av 2014 foreslås det i kapittel 9 overgangsregler. Virkningen av skatteomleggingen for de som har arbeidsinntekt er tatt hensyn til i de skatteberegningene som er omtalt over, mens det ikke har vært mulig å ta hensyn til eventuelle virkninger på brutto uføretrygd av nye regler for reduksjon av uføretrygd mot samtidig arbeidsinntekt. For enkelte er derfor utbetalt uføretrygd høyere enn det den faktisk vil bli med de foreslåtte reglene. Beregningene overvurderer derfor veksten i nettoutgiftene.

På kort sikt vil virkningene av nye regler særlig være knyttet til de som overføres fra dagens uførepensjonsordning. Det er foreslått en beløpsgrense i perioden 2015–2018 på 60 000 kroner for disse. Beløpsgrensen tilsvarer 78 prosent av anslaget på gjennomsnittlig grunnbeløp for 2011. I 2008 hadde 5,6 prosent av helt uføre en arbeidsinntekt på minst 0,8 G. Med utgangspunkt i tall for antall helt uføre ved utgangen av 2010, tilsvarer dette at 13 800 personer hadde en arbeidsinntekt på minst 0,8 G. I tillegg hadde 54 000 personer lavere uføegrad enn 100 prosent, men det har ikke vært tilgjengelig opplysninger om hvor høye arbeidsinntekter disse har og derfor heller ikke om hvor mange som har arbeidsinntekt ut over det uføegraden tilsvarer. På svært usikkert grunnlag, anslår departementet at de nye avkortingsreglene på kort sikt kan gi en innsparing i størrelsesorden 50 mill. 2011-kroner.

Andelen nye mottakere av uføretrygd vil øke over tid. For nye mottakere er det foreslått en beløpsgrense på 0,4 G. Det innebærer at virkningene av de nye reglene for reduksjon av uføretrygd mot arbeidsinntekt vil øke over tid. I 2008 hadde 9,5 prosent av helt uføre en arbeidsinntekt på minst 0,5 G, som er 38 600 kroner med ansla-

get på gjennomsnittlig grunnbeløp i 2011. Dersom prosentandelen også er representativ for antall helt uføre ved utgangen av 2010, betyr det at 23 500 personer hadde en arbeidsinntekt på minst 0,5 G. Departementet anslår på svært usikkert grunnlag at nye regler for avkorting av uføretrygd mot arbeidsinntekt kan gi en årlig innsparing på 200–300 mill. kroner i 2050. Dette gjelder dersom omfanget av arbeidsinntekt i tillegg til uføretrygden er uendret.

13.3.4 Utgifter til uføretrygd – oppsummering

Gjennomgangen over har vist at de økonomiske virkningene av omleggingen til ny uføretrygd er komplekse. Flere ulike effekter spiller sammen, og nettovirkningen på statens utgifter er trolig ulik på kort og lang sikt. Alle effekter er heller ikke omtalt. For eksempel er det forutsatt at ny uføretrygd skal skatlegges som lønn, og at dette vil gi økte skatteinntekter. For en del personer som får uføretrygden utbetalt i utlandet, vil en eventuell økt skatt ikke tilfalle norske myndigheter. Dette betyr isolert sett at budsjettbalansen vil svekkes mer enn beregningene viser.

Virkningene på statens netto utgifter av omleggingen til ny uføretrygd er usikre. På kort sikt, de første årene fra 2015, vil økt gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt til nye mottakere av uføretrygd bidra til økte nettoutgifter. I samme retning vil trolig overføringen av eksisterende uførepensjonister til nye beregningsregler (konverteringen) trekke, men omfanget av dette er usikkert. Nye regler for reduksjon av uføretrygd mot samtidig arbeidsinntekt kan medføre noe lavere utgifter. Fordi antallet nye mottakere er lavt de første årene, er nettovirkningen på statens utgifter svært avhengig av gjennomføringen av konverteringen. Foreløpige anslag, basert på de alternativene for konverteringen som departementet så langt har vurdert, indikerer at konverteringen kan medføre noe økte nettoutgifter. Departementet vil komme tilbake med nærmere anslag på de økonomiske virkningene av et konkret forslag til konverteringsløsning.

I årene etter 2015 vil kostnadene knyttet til nye mottakere øke, mens kostnadene knyttet til dagens uførepensjonister vil avta og virkningene av nye avkortingsregler vil øke. Departementet anslår at nettoeffekten ti år etter innføringen er en økning i nettoutgiftene i størrelsesorden 0,5–1 mrd. 2011-kroner sammenliknet med en videreføring av dagens uførepensjonsordning.

På lang sikt er den prosentvise veksten i netto uføretrygd til nye mottakere lavere enn på kort

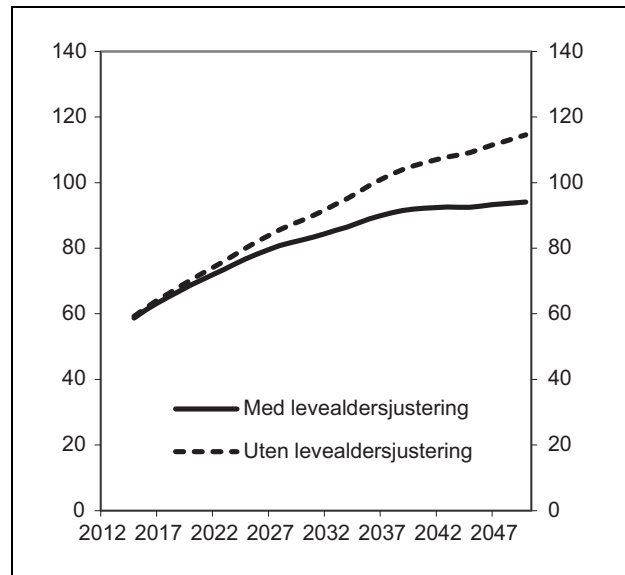
sikt. På usikkert grunnlag anslås veksten i netto utgifter i 2050 til i størrelsesorden 0,5 mrd. 2011-kroner sammenliknet med en videreføring av dagens uførepensjonsregelverk.

13.4 Utgifter til alderspensjon til uføre

Stortinget har vedtatt nye regler for beregning av alderspensjon i folketrygden. I denne proposisjonen foreslår departementet enkelte særskilte regler for beregning av alderspensjon for personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd. Forslagene bygger på de generelle reglene, og tar sikte på at uføre skal få om lag like høy alderspensjon som de ville fått ved å fortsette i arbeid. På enkelte punkter er det nødvendig å supplere de generelle reglene. For eksempel foreslås det regler om opptjening av pensjonsrettigheter for personer som mottar uføretrygd, samt regler for hvor lenge uføre skal tjene opp pensjonsrettigheter og når uføre skal gå over fra uføretrygd til alderspensjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet konsekvensene av departementets forslag på utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd. Resultatet er svært avhengig av i hvilken grad uføre skjermes for virkningene av levealdersjusteringen. Departementet har i kapittel 11 foreslått at det i 2018 skal tas stilling til hvordan en konkret skjermingsordning basert på arbeidsføres tilpasning til levealdersjusteringen skal utformes. Det finnes derfor foreløpig ikke noe forslag som kan benyttes for å beregne de framtidige utgiftene til alderspensjon til personer som har vært uføre. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor beregnet utgiftene i to ytterpunkter: med og uten levealdersjustering. Resultatet av beregningene er vist i figur 13.4. Det går fram at virkningen av levealdersjustering kommer gradvis over tid. I 2015 er utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd anslått til rundt 59 mrd. 2011-kroner både med og uten levealdersjustering. I 2050 er imidlertid forskjellen betydelig: utgiftene er rundt 94 mrd. 2011-kroner med levealdersjustering og rundt 115 mrd. 2011-kroner uten levealdersjustering. Selv med levealdersjustering er dermed utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd i hele perioden høyere enn utgiftene til uføretrygd, jf. tabell 13.1. Forskjellene på de to kurvene i figur 13.4 er rundt ½ mrd. 2011-kroner i 2015 og vel 20 mrd. 2011-kroner i 2050.

Departementet foreslår i kapittel 10 at uføre skal tjene opp pensjonsrettigheter i ny opptje-



Figur 13.4 Utgifter til alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon eller uføretrygd. Mrd. 2011-kroner.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ningsmodell fram til fylte 62 år. Det innebærer isolert sett at gjennomsnittlig opptjening vil bli noe lavere enn ved en videreføring av dagens opptjeningsmodell. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at uføre må gis opptjening til knapt 65 år dersom opptjeningen skal bli like høy som det en videreføring av dagens opptjeningsmodell med opptjening til 67 år ville gitt. Å gi opptjening til 62 år innebærer at utgiftene blir rundt 3 ½ prosent lavere i 2050 enn de ville blitt med opptjening til 65 år. Innsparingen er anslått å ligge i intervallet 3,3–4,5 mrd. 2011-kroner avhengig av graden av skjerming fra virkningene av levealdersjustering. Dette må blant annet ses i sammenheng med at den nye uføreordningen er dyrere enn en videreføring av dagens uførepensjon ville vært.

I kapittel 11 foreslår departementet en midlertidig, sjablongmessig skjerming fra virkningene av levealdersjustering for personer som er født i årskullene 1944–1951. Skjermingen er anslått å øke folketrygden utgifter med om lag 12 mill. 2011-kroner det første året og vel 500 mill. 2011-kroner i 2018.

13.5 Fordelingsvirkninger av ny uføretrygd

Med fordelingsvirkninger menes normalt hvordan ulike grupper i befolkningen påvirkes av foreslåtte endringer. Fordelingsvirkningene av omleggingen til ny uføretrygd er i stor grad hypotetiske, fordi de

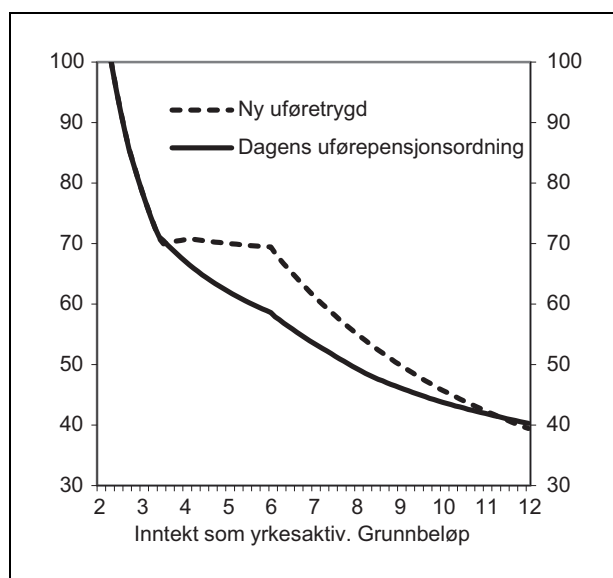
nye beregningsreglene er forutsatt å skulle gjelde fullt ut bare for *nye* mottakere av uføretrygd. Endringer sammenliknet med dagens uførepensjonsordning vil derfor i liten grad ramme enkeltpersoner i den forstand at noen går opp eller ned i utbetalt ytelse. De viser bare hvordan nye mottakere kommer ut sammenliknet med en hypotetisk videreføring av dagens uførepensjonsordning.

Uføreforamen innebærer endringer i mange forhold samtidig. Et hovedgrep er omleggingen av beregningsprinsippet for uføreytelse fra en pensjonsberegning der inntekten i hele den yrkesaktive perioden kan påvirke uføreytelsen, til at uføreytelsen beregnes med utgangspunkt i en – til sammenlikning – relativt kort periode før uføretidspunktet. Dette innebærer en særlig stor omfordeling fra personer med høy inntekt tidligere i livet, men lav inntekt i beregningsperioden for den nye uføretrygden, til personer med høy inntekt i beregningsperioden, men lav inntekt tidligere i livet.

«Fordelingsvirkninger» assosieres blant annet med hvordan personer på ulike inntektsnivåer kommer ut. Siden dagens uføreordning beregnes med utgangspunkt i inntekten i hele den yrkesaktive perioden (faktiske og framtidige pensjonspeng), og denne inntektsprofilen varierer betydelig mellom individer, gjøres det ofte stiliserte forutsetninger om inntektsprofil, for eksempel at inntekten er lik i alle år (jevn inntekt).

Figur 13.5 viser kompensasjonsgrader for gifte i dagens og ny uføreordning med en forutsetning om jevn inntekt. Det er forutsatt full opptjening i dagens uførepensjonsordning. Det går fram at ytelsesprofilen er forskjellig i dagens og ny ordning. Ny uføretrygd gir en kompensasjonsgrad før skatt opp til 6 G som er lik for alle som har mer enn minsteytelsen, mens dagens folketrygd har en fallende kompensasjonsgrad. Kompensasjonsgraden etter skatt i ny ordning er rundt 70 prosent opp til 6 G. Det går fram at kompensasjonsgraden i ny ordning i figuren er høyere enn i dagens ordning for alle som har mer enn minsteytelsen. Forskjellen er størst rundt 6 G, altså nær gjennomsnittsinntekten for heltidsansatte i Norge.

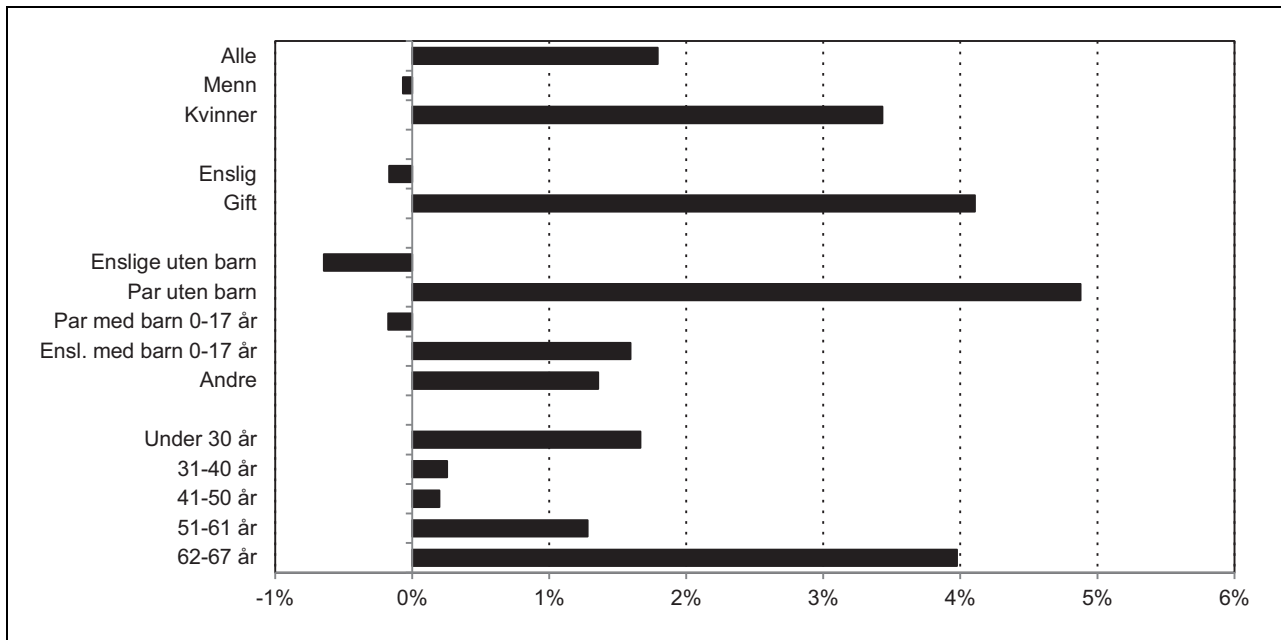
Figur 13.5 kan tyde på at ny uføreordning er svært mye dyrere enn en videreføring av dagens uførepensjonsordning ville vært. Når beregningene viser at dette likevel ikke er tilfellet, skyldes det at beregningsgrunnlaget er forskjellig i de to alternativene: I uførepensjonen kan inntekten i *hele* den yrkesaktive perioden påvirke ytelsen, mens ny uføreytelse skal beregnes med utgangspunkt i inntekten i en relativt kort periode før uføretidspunktet. Den gjennomsnittlige inntekten kan være forskjellig i de to tidsperiodene, slik at



Figur 13.5 Kompensasjonsgrad etter skatt for gifte i dagens uførepensjonsordning og i ny uføretrygd. Jevn inntekt og full opptjeningstid (40 år) i dagens ordning. Prosent.

forutsetningen om «jevn inntekt» som figur 13.5 bygger på, ikke er oppfylt i praksis. Omleggingen innebærer, som nevnt, at personer med høy inntekt rett før uføretidspunktet, men lav eller ingen inntekt tidligere, vil tjene på omleggingen, mens personer med lav inntekt før uføretidspunktet, men høy inntekt tidligere, vil tape på omleggingen. Dette er i tråd med at uføreordningen målrettes mot å gi erstatning for bortfalt arbeidsinntekt. Samspillet mellom endring i ytelsesprofil og endring i beregningsgrunnlaget er det viktigste fordelingspolitiske grepet i uføreforamen.

Statistisk sentralbyrå har benyttet selvangivelsesdataene fra 2008, omtalt i punkt 13.3.2, for 300 000 personer som mottok enten uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønning gjennom hele 2008, til å vurdere fordelingsvirkningene av omleggingen. Figur 13.6 viser hvordan ulike grupper av befolkningen fra 2008 påvirkes av overgangen fra dagens uførepensjonsordning til ny uføretrygd. Som tidligere nevnt, og som den øverste søylen i figuren viser, er den gjennomsnittlige økningen i uføreytelsen etter skatt 1,8 prosent. Figuren viser videre at den gjennomsnittlige ytelsen for menn er nær uendret, mens kvinner får en klart høyere nettoytelse med den nye uføretrygden. Gifte kommer klart bedre ut enn enslige, noe som særlig skyldes at enslige i dagens system får en høyere uførepensjon enn gifte, mens den nye uføretrygden er lik for personer som har en høyere uføretrygd enn minsteytelsen. Det er også grunnen til at par uten barn kommer særlig godt ut. Fordelingen etter



Figur 13.6 Endring i uføreytelse etter skatt for ulike grupper ved overgang fra dagens uførepensjonsordning til ny uføretrygd. Prosent

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

alder viser at alle aldersgruppene kommer bedre ut med den nye uføretrygden, men særlig de eldste og yngste kommer godt ut.

I tabell 13.3 er personene i 2008-datene sortert etter hvor høy uførepensjon de har i dagens ordning og delt i ti like store grupper (desiler). Desil 1 er altså de 10 prosentene som har lavest uførepensjon med dagens ordning. Tabellen viser gjennomsnittlig nettoytelse i kroner og endringen i prosent i ulike desiler ved overgang fra dagens uførepensjonsordning til ny uføretrygd. Det går fram at økningen er særlig stor for de 10 prosentene som har lavest pensjon i dag, mens de med de høyeste pensjonene i gjennomsnitt er anslått å få en nedgang. Dette skyldes trolig at flere blant dem med de høyeste pensjonene har høye pensjoner fordi de forsørger ektefelle, og det skal ikke være tillegg for ektefelle i den nye uføretrygden. Veksten i desil 1 skyldes trolig i hovedsak forenklingen av minsteytelsene ved at det blir én minsteytelse for gifte.

13.6 Administrative konsekvenser

Departementet mener det er viktig at regelverket er enklest mulig og har lagt vekt på at nye regler, så raskt som mulig, skal innbære en administrativ forenkling. For å oppnå dette er det viktig med gode administrative rutiner og automatiserte løsninger. Uførereformen vil ha store administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten, sær-

lig i implementeringsfasen. Departementet tar sikte på at ny uføretrygd skal innføres i 2015.

Tabell 13.3 Gjennomsnittlig nettoytelse i dagens uførepensjonsordning og med ny uføretrygd. Personer med 100 pst. uføregrad. Desilfordelt etter pensjonens størrelse i dagens ordning. 2008-kroner og prosentvis endring.

Desil	Dagens uførepensjon	Ny uføretrygd	Endring i prosent
Alle	154 685	157 610	1,8
1	109 293	121 883	11,5
2	129 707	134 634	3,8
3	133 166	138 048	3,7
4	145 918	149 011	2,1
5	154 374	155 539	0,8
6	160 529	156 029	-2,8
7	159 656	162 735	1,9
8	170 127	176 559	3,8
9	180 538	187 349	3,8
10	203 540	194 316	-4,5

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

Innføring av ny uføretrygd innebærer vesentlige endringer i reglene for uføreytelsen i folketrygden. For å sikre en betryggende saksbehandling, er det avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten får nødvendig tid til å forberede innføringen av de nye reglene. Det må blant annet utvikles en hensiktsmessig IKT-løsning med et egnet saksbehandlingssystem, og etaten må få tilstrekkelig tid til å lære opp de ansatte i de nye reglene. Både utviklingen av hensiktsmessige IKT-løsninger og opplæringen av ansatte vil kreve ressurser og ta tid.

Arbeids- og velferdsetatens IKT-systemer er i hovedsak videreført fra tidligere trygdeetaten og Aetat. Systemene tilfredsstillende ikke kravene til god og effektiv systemstøtte for dagens oppgaveløsning i Arbeids- og velferdsetaten. En fornyelse av IKT-systemene er nødvendig som ledd i en mer langsiktig løsning for å møte etatens utfordringer, blant annet for å kunne tilpasse velferdsordningene til nye politikktiltak.

Departementet ønsker derfor at utviklingen av en hensiktsmessig IKT-løsning for ny uføretrygd ses i sammenheng med det generelle behovet for modernisering av IKT-systemene i etaten. Kostnader som følge av konvertering fra gammelt til nytt system, samt kostnader til opplæring av etatens ansatte i nytt regelverk og nye systemer, vil inngå i dette. Det er departementets vurdering at store investeringer i IKT-systemer i etaten må ha som mål at de kan utnyttes på flest mulig områder. Dette innebærer at en ny IKT-løsning for å håndtere ny uføretrygd må være en del av fundamentet for en modernisert IKT-løsning på andre områder hvor dagens IKT-løsning har store svakheter. Det vil først senere i dette arbeidet være mulig å konkretisere hvor stor automatiseringsgrad det er mulig å oppnå innenfor det nye regelverket, og dermed også hva effekten på saksbehandlingskostnadene vil bli på lengre sikt.

På oppdrag fra departementet har Arbeids- og velferdsdirektoratet startet et forprosjekt om IKT-modernisering i Arbeids- og velferdsetaten. Planverket for moderniseringen skal kvalitetssikres i tråd med Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KS1 og KS 2). En ekstern kvalitetssikring (KS1) av planverket som grunnlag for valg av konsept for IKT-moderniseringen, vil bli slutført om kort tid. Når valg av konsept er foretatt, starter arbeidet med styringsdokumentet for gjennomføringen av moderniseringsarbeidet. IKT-moderniseringen er et langsiktig arbeid, og framdriften i

dette arbeidet er avgjørende for mulighetene til å innføre ny uføretrygd på en betryggende måte. Regjeringen vil orientere Stortinget om framdriften i arbeidet i de årlige budsjettokumentene.

Et annet viktig bidrag til forenkling, vil være at Arbeids- og velferdsetaten kan ta i bruk EDAG som kilde til informasjon om løpende inntekter til personer som mottar uføretrygd. EDAG – Elektronisk dialog med arbeidsgivere – er et forslag til en felles ordning for arbeidsgivers rapportering til skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå. Systemet er under utredning og vil kunne være etablert fra 2014 hvis det vedtas innført. EDAG vil kunne sikre en god og hensiktsmessig implementering av nye regler for avkorting av uføretrygden mot arbeidsinntekt. Uten automatisering vil nye avkortingsregler kreve økte administrative ressurser. Avkortingsordningen er utformet slik at flest mulig skal kunne brukte arbeidsevnen sin. Den verdiskapingen økt arbeidsinnsats vil representere, vil overstige de økte administrative kostnadene for å administrere ordningen. For Arbeids- og velferdsetaten må bruk av EDAG ses i sammenheng med moderniseringen av IKT-systemene i etaten.

Det nye regelverket og overgangsordningene medfører et betydelig informasjonsbehov mot brukere, samhandlere og arbeidsgivere. Lange overgangsordninger vil dessuten innebære økt ressursbruk til saksbehandling og brukerkontakt de første årene.

Som understreket i innledningen til dette kapitlet har en beregningsteknisk lagt til grunn at uførerater fordelt på kjønn og alder holder seg på nivået i 2010. Også de ressursmessige konsekvensene blant annet for Arbeids- og velferdsetaten, vil avhenge av hvordan antallet som mottar uføretrygd faktisk utvikler seg framover. I meldingsdelen diskuteres ulike tiltak som kan bidra til å redusere antall nye uføretrygdde, herunder pekes det på at det er behov for en bedre oppfølging fra etaten for å redusere antallet som ender opp med uføretrygd framfor å fortsette eller komme i arbeid. Pågående prosesser i forbindelse med blant annet oppfølgingen av Velferds- og migrasjonsutvalget, sysselsettingsstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne, Brofoss-utvalget og IA-samarbeidet har også som mål å redusere antall nye uføre. Departementet vil komme tilbake til hvilke ressursmessige konsekvenser dette vil ha for Arbeids- og velferdsetaten.

14 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 3-2

Paragrafen gir regler om grunnpensjon. Endringen i *fjerde ledd bokstav a* skyldes at betegnelsen «uførepensjon» endres til «uføretrygd».

Til § 3-5

Paragrafen gir regler om trygdetid. Endringene i *overskriften, første ledd, andre ledd, femte ledd, syvende ledd og åttende ledd* skyldes at trygdetidsreglene for uføre flyttes fra folketrygdloven kapittel 3 til kapittel 12, se § 12-12 med merknader.

Til opphevelsen av § 3-6

Regler om framtidig trygdetid videreføres i ny § 12-12.

Til § 3-12

Paragrafen gir regler om medregning av pensjonspoeng ved beregning av tilleggspensjon. Nåværende *andre ledd bokstav b* oppheves som følge av nye regler om beregning av uføretrygd i folketrygdloven kapittel 12. Nåværende *bokstav d* om medregning av godskrevne pensjonspoeng for uførepensjonister blir *ny bokstav c*, og ordlyden endres som følge av nye regler om godskriving av pensjonspoeng for mottakere av uføretrygd i § 3-17. Nåværende *bokstaver c* og *e* blir *nye bokstaver b* og *d*.

Endringen i *tredje ledd første punktum* innebærer at henvisningen til regler om godskrevne pensjonspoeng endres som følge av nye regler om godskriving av pensjonspoeng for mottakere av uføretrygd i § 3-17.

Til § 3-14

Paragrafen gir regler om opptjening av pensjonspoeng for uføre. Endringene i *overskriften* og *første til femte ledd* innebærer ingen realitetsendringer, men innebærer at betegnelsen «uførepensjon» erstattes med «uføretrygd» og tilpasninger til endret plassering og utforming av reglene om

godskriving av pensjonspoeng for mottakere av uføretrygd.

I *sjette ledd* endres henvisningen fra «§ 3-19 sjette ledd» til «§ 3-19», idet denne paragrafen etter forslagene i proposisjonen her vil være begrenset til å gjelde godskriving av pensjonspoeng for mottakere av avtalefestet pensjon.

Til § 3-16

Endringen i *tredje ledd* skyldes at regler om godskriving av pensjonspoeng flyttes fra § 3-19 til § 3-17.

Til § 3-17

Paragrafen gjelder fastsetting og godskriving av pensjonspoeng for mottakere av uføretrygd. Innholdsmessig er bestemmelsen en videreføring av nåværende § 3-19, men tilpasses ny uføretrygd. Mottakerne av uføretrygd vil bestå av to grupper, nye mottakere av uføretrygd og dagens uførepensjonister som har fått omregnet uførepensjonen til uføretrygd.

Første ledd første punktum slår fast at mottakere av uføretrygd får godskrevet pensjonspoeng for hvert år de mottar ytelsen. *Andre punktum* viderefører reglene i nåværende § 3-19 første ledd, som innebærer at personer med uføretrygd som er omregnet fra uførepensjon bare vil få godskriving av pensjonspoeng dersom den tidligere tilleggspensjonen var beregnet på grunnlag av framtidige pensjonspoeng.

Nye mottakere av uføretrygd får fastsatt pensjonspoeng etter *andre ledd bokstav a*. Det fastsettes en antatt inntekt som omregnes til pensjonspoeng. *Bokstav b* omhandler tidligere uførepensjonister som har fått omregnet pensjonen til ny uføretrygd. De framtidige pensjonspoengene som var fastsatt i den tidligere uførepensjonen skal fortsatt danne grunnlag for godskriving av pensjonspoeng.

Regelen i *tredje ledd* om at unge uføre får fastsatt minst 3,50 pensjonspoeng for år der de har vært medlem i folketrygden, innebærer en videreføring av gjeldende regler.

Fjerde ledd er en videreføring av nåværende § 3-19 andre og tredje ledd. Godskrivningen skjer ut fra uføregraden. Det følger av § 12-9 andre ledd at uføregraden ikke settes ned ved eventuell økning i pensjonsgivende inntekt. Nærmere regler om opptjening av pensjonspoeng på grunnlag av inntekt for mottakere av uføretrygd framgår av § 3-14. Summen av opptjente og godskrevne pensjonspoeng kan, med enkelte unntak, ikke overstige de fastsatte framtidige pensjonspoengene.

Femte ledd første punktum er en videreføring av nåværende § 3-19 fjerde ledd. *Andre punktum* er en videreføring av nåværende § 3-21 femte ledd om at framtidige pensjonspoeng for unge uføre medregnes tidligst fra og med det året vedkommende fyller 20 år.

I *sjette ledd* videreføres nåværende § 3-19 femte ledd.

Til § 3-18

Paragrafen gir særregler for beregning av alderspensjon etter kapittel 19 for personer som er uføre på grunn av yrkesskade og tilsvarende de nåværende reglene i § 3-30. Det gis full grunnpensjon, og tilleggspensjonen reduseres ikke selv om vedkommende har mindre enn 40 poengår. Tilleggspensjonen kan beregnes på grunnlag av antatt inntekt på skadetidspunktet omregnet til pensjonspoeng, dersom det ordinære sluttpoengtallet er mindre. Ved gradert uførhet gjelder beregning etter særreglene i § 3-18 en forholdsmessig andel. For øvrig utmåles pensjonen etter de vanlige reglene i kapittel 19, dvs. blant annet med levealdersjustering.

Til § 3-19

Nåværende § 3-19 om godskrivning av framtidige pensjonspoeng for uførepensjonister som pensjonspoeng for beregningen av alderspensjon, utgår som følge av at pensjonspoeng ikke inngår som en faktor ved beregningen av den nye uføretrygden. I ny § 3-17 er det imidlertid tatt inn bestemmelser om godskrivning av pensjonspoeng for år med uføretrygd.

Bestemmelsene i nåværende § 3-19 gjelder også for personer med avtalefestet pensjon, som på tilsvarende måte som uførepensjonister har fått medregnet framtidige pensjonspoeng mellom pensjonsuttaket og fylte 67 år. For AFP-pensjonister i det offentlige gjelder dette personer som har tatt ut AFP før fylte 65 år, og godskrivningen av pensjonspoeng gjelder bare år fram til fylte 65 år. I

privat sektor gjelder godskrivningen av pensjonspoeng nå bare personer som tok ut AFP før 1. januar 2011.

Ordningen med godskrivning av pensjonspoeng for AFP-pensjonister har etter dette begrenset betydning, og det foreslås at reglene om dette blir gitt i forskrift, som forutsettes å svare til gjeldende regler.

Til opphevingen av §§ 3-20 og 3-21

Nåværende § 3-20 om framtidige pensjonspoeng ved omsorgsarbeid og nåværende § 3-21 om antatte framtidige pensjonspoeng for unge uføre erstattes av bestemmelser i §§ 12-11 og 12-13. Reglene omformes betydelig i tråd med den nye beregningsmodellen for uføreytelsen.

Til § 3-24

Paragrafen gjelder ektefelle tillegg. Det skal ikke gis ektefelle tillegg til nye mottakere av uføretrygd. Nåværende *første ledd* foreslås derfor opphevet, og nåværende andre til fjerde ledd blir første til tredje ledd.

I *nytt første ledd* bokstavene b og c erstattes betegnelsen «uførepensjon» med betegnelsen «uføretrygd».

Det forutsettes gitt overgangsregler om videreføring av ektefelle tillegg som er innvilget før loven trer i kraft.

Til § 3-25

Paragrafen gjelder barn tillegg til alderspensjonister og til uføre. Reglene om barn tillegg til uføre flyttes etter forslaget her til kapittel 12 som ny § 12-15, se merknaden til denne paragrafen. *Første ledd* foreslås derfor opphevet.

Til § 3-26

Paragrafen gjelder regler om reduksjon av ektefelle tillegg og barn tillegg på grunn av inntekt. Endringene skyldes at uførepensjon skifter betegnelse til uføretrygd og at regler om inntektsprøving av barn tillegg til uføre flyttes til ny § 12-16.

Til opphevingen av § 3-30

Paragrafen om beregning av folketrygdens pensjoner ved yrkesskade videreføres i §§ 3-18 (beregning av alderspensjon ved yrkesskade) og 12-17 (uføretrygd ved yrkesskade).

Til § 12-1

Paragrafen angir formålet med uføretrygden og svarer, med en teknisk endring, til gjeldende bestemmelse. Formuleringen «ytelser etter dette kapitlet» ble ved en feil ikke rettet opp da tidsbegrenset uførestønad fra 1. mars 2010 ble erstattet med arbeidsavklaringspenger slik at kapittel 12 nå bare regulerer en ytelse. Det foreslås derfor at betegnelsen på ytelsen tas inn i bestemmelsen.

Til § 12-2

Endringene i *første ledd første punktum* er tekniske tilpasninger. Uttrykket «ytelser etter dette kapitlet» erstattes med «uføretrygd», og henvisningen til bestemmelsene om uføretidspunkt korrigeres i samsvar med de endringer som foreslås for øvrig.

Tilsvarende er endringen i *tredje ledd* en teknisk tilpasning til den nye betegnelsen «uføretrygd».

Fjerde ledd tilsvarende nåværende fjerde ledd, men er tilpasset de endrede beregningsreglene for uføreytelsen. Bestemmelsen sikrer som i dag at personer med lang tidligere opptjening kan tilstås uføretrygd, selv om vilkåret om medlemskap i de tre siste årene fram til uføretidspunktet ikke er oppfylt. Forutsetningene er at uførheten inntrådte mens vedkommende var medlem i folketrygden og at den tidligere opptjeningen er tilstrekkelig til å sikre halvparten av full minstepensjon for vedkommende. I *andre punktum* presiseres at uføretrygden skal beregnes uten medregning av antatt framtidig trygdetid.

Til § 12-3

Endringen i *første ledd* er tekniske tilpasninger. Betegnelsen «uførepensjon» erstattes med «uføretrygd», og betegnelsen «trygden» erstattes med «folketrygden».

Andre ledd innebærer en sammenslåing av nåværende andre og tredje ledd og gir regler om utbetaling av uføretrygd til personer som ikke er medlemmer i folketrygden (eksport). Det foretas tekniske tilpasninger til ny betegnelse på ytelsen og til nye beregningsregler. Etter forslaget vil uføretrygden fritt bli utbetalt i utlandet til personer som har minst 20 års botid her i yrkesaktiv alder. Dersom dette vilkåret ikke er oppfylt, vil det i tråd med dagens regler bare være aktuelt med eksport av inntektsbasert uføretrygd, som i tillegg omregnes dersom trygdetiden ved beregningen av ytelsen inkluderer år uten pensjonsgivende inntekt i Norge over grunnbeløpet. Slike år skal ikke reg-

nes som trygdetid. Regelen i nåværende tredje ledd om utbetaling av barnetillegg innarbeides i § 12-15 om barnetillegg, se merknadene til den paragrafen.

Nåværende fjerde ledd blir nytt *tredje ledd*, men endres som følge av den nye betegnelsen «uføretrygd» og nye beregningsregler. I tillegg gjøres tilføyelser slik at det går klarere fram hva bestemmelsen omhandler, og henvisningene i paragrafen korrigeres som følge av de endringer som foreslås for øvrig.

Til § 12-4

Bestemmelsen regulerer hvilken aldersgruppe som kan få uføretrygd. Formuleringen «ytelser etter dette kapitlet» i *første ledd* ble ved en feil ikke rettet opp da tidsbegrenset uførestønad fra 1. mars 2010 ble erstattet med arbeidsavklaringspenger, slik at kapittel 12 nå bare omfatter en ytelse. Det foreslås at «ytelser» erstattes med «uføretrygd». I *andre ledd* erstattes betegnelsen «uførepensjon» med «uføretrygd». I tillegg er det gjort en henvisningsendring.

Til § 12-5

Paragrafen regulerer krav til hensiktsmessig behandling og arbeidsavklaring for rett til uføretrygd. Henvisningen til «ytelser etter dette kapitlet» i *første og tredje ledd* endres til «uføretrygd».

Til § 12-6

Paragrafen regulerer vilkår om sykdom, skade eller lyte for rett til uføretrygd. Henvisningen til «ytelser etter dette kapitlet» i *første og andre ledd* endres til «uføretrygd».

Til § 12-7

Første ledd slår fast at det som hovedregel skal være et vilkår for å få uføretrygd at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten og svarer med noen språklige justeringer til gjeldende første ledd. Med inntektsevne menes medlemmets evne til å utføre inntektsgivende arbeid. Formuleringen «ytelser etter dette kapitlet» ble ved en feil ikke rettet opp da tidsbegrenset uførestønad fra 1. mars 2010 ble erstattet med arbeidsavklaringspenger, slik at kapittel 12 nå bare omfatter en ytelse. «Ytelse» er derfor erstattet med «uføretrygd».

Kravet om at inntektsevnen må være varig nedsatt må ses i sammenheng med kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling og indi-

viduelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak, jf § 12-5. Med varig menes ikke livsvarig, men langvarig. I praksis kan det være vanskelig å ha en sikker oppfatning om fremtidig bedring av inntektsevnen, og vurderingen vil derfor i mange tilfeller være skjønnspreget.

Andre ledd er nytt og innebærer at inngangskravet til uføretrygd for personer som kommer fra arbeidsavklaringspenger senkes til 40 prosent. Inntektsevnen må, som etter hovedregelen, være varig nedsatt og kravet om uføretrygd må settes fram mens en mottar arbeidsavklaringspenger. Alle øvrige vilkår for å få uføretrygd må være oppfylt.

Tredje ledd viderefører dagens hovedregel i § 12-10 om at uførheten anses for å ha inntrådt på det tidspunktet da inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten (uføretidspunktet). I dag er uføretidspunktet i sin helhet regulert i en egen paragraf. Dette videreføres ikke. Uføretidspunkt for hjemmearbeidende ektefeller reguleres etter forslaget her i § 12-10. Uføretidspunktet er av betydning for om personen fyller vilkåret om forutgående medlemskap, om han eller hun har rett til høyere minsteytelse for unge uføre og for størrelsen på uføretrygden.

Fjerde ledd omhandler hva det skal legges vekt på ved fastsettelsen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt (hvor høy uføregraden er). Inntektsevnen etter uføretidspunktet skal sammenlignes med inntektsevnen før uføretidspunktet videreføres. Uføregraden har bl.a. betydning for størrelsen på den utbetalte uføretrygden.

Til § 12-8

Paragrafen omhandler fastsetting av inntekt før og etter uførhet. Bestemmelsen er en videreføring av bestemmelser i § 12-7 og noen av bestemmelsene i forskrift 25. mars 1997 nr. 266 om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt er tatt inn i loven.

Bestemmelsen i *første ledd første punktum* om fastsetting av inntektsnivå før uførhet er i hovedsak en lovfesting av § 3 andre ledd i den nevnte forskriften. Inntektsnivå før uførhet tilsvarer vedkommendes normale inntekt før uførhet. *Andre punktum* om fastsetting av inntektsnivå før uførhet for selvstendig næringsdrivende er en videreføring av bestemmelsen i § 12-7 tredje ledd første punktum. For selvstendig næringsdrivende legges den gjennomsnittlige pensjonsgivende inntekten for de siste tre kalenderårene før uføretidspunktet til grunn.

Andre ledd første punktum bestemmer at inntektsnivå før uførhet ikke skal settes lavere enn en årsinntekt i full stilling tilsvarende 3 ganger grunnbeløpet. Den gjeldende bestemmelsen i forskriften § 3 tredje ledd om at dette bare skal gjøres hvis «hvis det ikke foreligger konkrete holdpunkter», videreføres ikke fordi denne har vist seg å være vanskelig å praktisere. *Andre punktum* om minstenivå som ung ufør er en videreføring av forskriften § 3 fjerde ledd.

Tredje ledd er en videreføring av bestemmelsen i forskriften § 4 første punktum. Inntekt etter uførhet fastsettes til den inntekt han eller hun forutsettes å kunne skaffe seg ved å utnytte sin restinntektsevne.

I *fjerde ledd* videreføres forskriften § 1 tredje punktum som sier at inntektsnivået før uførheten skal oppjusteres dersom inntektsnivåene ikke referer seg til samme tidsperiode. I tråd med praktiseringen av denne bestemmelsen er det i forslaget tatt inn at inntekten skal justeres i tråd med senere reguleringer av grunnbeløpet. I tillegg videreføres bestemmelsen i forskrift 30. april 1997 nr. 392 om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister § 1 tredje ledd om at inntekten etter uførhet også oppjusteres i tråd med senere reguleringer av grunnbeløpet.

I *femte ledd første punktum* videreføres nåværende § 12-7 andre ledd siste punktum om at all pensjonsgivende inntekt skal regnes som inntekt etter paragrafen. Etter *femte ledd andre punktum* skal opparbeidet inntekt som er etterslep fra helt avsluttet aktivitet likevel holdes utenfor. Bestemmelsen viderefører forskriften § 1 siste strekpunkt.

Femte ledd tredje punktum innebærer en presisering av gjeldende rett om at inntekt som ikke er uttrykk for reell inntektsevne, ikke medregnes for arbeidstakere.

I *sjette ledd* er departementet gitt hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om fastsetting av inntekt før og etter uførhet, herunder om stillingsandelens betydning og at visse inntekter ikke skal tas med. Departementet foreslår at bestemmelser i forskriften som ikke er tatt inn i loven skal videreføres i forskrift. Dette gjelder blant annet regelen i forskrift 25. mars 1997 nr. 266 om fastsetting og endring av uføregrad § 1 første strekpunkt om at erstatning for inntektstap ved erstatningsoppgjør etter skadeserstatningsloven § 3-1, yrkesskadeforsikringsloven § 13 eller pasientskadeloven § 4 ikke medregnes som inntekt. Etter forskriften § 2 kan en arbeidstaker få stillingsandelen etter uførheten lagt til grunn ved fastsetting av uføregraden dersom dette etter en samlet

vurdering fremstår som mest rimelig. Dette gjelder bare i rene ansettelsesforhold med klart angitt arbeidstid og normallønn for stillingen. Det vil også være aktuelt å videreføre bestemmelsen i friinntektsforskriften § 2 om at inntekten før uførheten kan oppjusteres når en regulering i samsvar med grunnbeløpet innebærer en underregulering i forhold til den alminnelige inntektsutviklingen i stillingen.

Til § 12-9

Bestemmelsen er ny og omhandler fastsetting og endring av uføegrad.

I *første ledd første punktum* videreføres bestemmelsen i gjeldende § 12-7 andre ledd om at uføegraden fastsettes ved å sammenlikne inntektsevne før og etter uførhet. Reglene i andre og tredje punktum følger i dag av § 12-7 andre ledd sett i sammenheng med § 12-11 om gradering av ytelsen. I *andre punktum* slås det fast at uføegraden settes til 100 prosent dersom personen har tapt hele inntektsevnen. Dersom personen har tapt en del av inntektsevnen, skal uføegraden svare til den delen av inntektsevnen som er tapt, jf. *tredje punktum*. *Fjerde punktum* om at uførheten graderes i trinn på fem prosentpoeng dersom personen har tapt en del av inntektsevnen har sin parallell i gjeldende i § 12-11 andre ledd andre punktum. *Femte punktum* innebærer en presisering av at det alltid skal vurderes om uføegraden skal settes lavere enn 100 prosent.

I *andre ledd* fastslås det at uføegraden ikke skal reduseres selv om uføretrygden settes ned på grunn av inntekt i samsvar med § 12-14. Bestemmelsen er ny og innebærer at man kan få tilbake uføretrygden med opprinnelig uføegrad etter et arbeidsforsøk. Det er en forutsetning at man i den yrkesaktive perioden fortsatt mottar uføretrygd, se merknaden til tredje ledd. Det er ingen begrensning i perioden personen beholder retten til tilstått uføegrad. Det er heller ikke et vilkår at man har meldt fra om inntektsøkningen.

I *tredje ledd* videreføres i hovedsak dagens ordning med hvilende rett som gir mottaker rett til å beholde uføretrygden med opprinnelig uføegrad, jf. § 12-12 tredje ledd. Bestemmelsen er i motsetning til dagens regler, aktuell først når uføretrygden faller helt bort på grunn av arbeidsinntekt. For å få en hvilende rett må vedkommende melde i fra til Arbeids- og velferdsetaten om at de ønsker å beholde retten til å få tilbake uføretrygd etter opprinnelig uføegrad. Det foreslås at den hvilende retten i overenstemmelse med dagens regler kan beholdes i inntil fem år. Retten kan

etter søknad beholdes i ytterligere fem år. Det foreslås ikke å gi spesielle regler for personer som har fylt 60 år når ytelsen faller bort.

Det er ikke krav om å melde i fra om økning i arbeidsinntekten etter andre ledd. De som ikke melder fra får ikke et vedtak om at uføretrygden er redusert eller bortfalt før etaten foretar et etteroppgjør, jf. forslag i § 12-14 fjerde ledd. Når det er klart at uføretrygden er falt bort, skal etaten informere vedkommende om plikten til å melde fra om at man ønsker å beholde den opprinnelige uføegraden etter bestemmelsen i forslaget til tredje ledd.

Etter *fjerde ledd første punktum* kan uføegraden økes dersom inntektsevnen blir ytterligere nedsatt. Forslaget må sees i sammenheng med at det legges opp til at den tilståtte uføegraden skal beholdes dersom arbeidsinntekten endres etter innvilgelsen av uføegraden. Når arbeidsevnen blir nedsatt mer enn forutsatt ved fastsettelsen av uføegraden, må det som i dag, settes frem krav om økt uføegrad etter § 22-13 første ledd. I *andre punktum* videreføres bestemmelsen i § 12-10 andre ledd. Det skal fastsettes et nytt uføretidspunkt dersom det dette er en fordel for vedkommende. Det gjelder da hvis vedkommende etter en periode med arbeidsinntekt vil få et bedre beregningsgrunnlag.

Til § 12-10

Bestemmelsen regulerer retten til uføretrygd til hjemmearbeidende ektefeller og svarer i hovedsak til dagens § 12-8. Som hjemmearbeidende ektefelle regnes et medlem som lever i ekteskap, partnerskap eller visse typer samboerforhold som ikke er i inntektsgivende arbeid og der det er den andre ektefellen/partneren/samboeren som skaffer familien inntekter.

Første ledd slår fast at hjemmearbeidende ektefeller ikke skal vurderes etter hovedregelen i § 12-7 der vurderingstemaet er hvor mye evne til å utføre inntektsgivende arbeid er nedsatt men etter hvor mye evnen til å utføre husarbeid (arbeidsevnen) er nedsatt. Arbeidsevnen må, som etter hovedregelen, være varig redusert med minst halvparten.

Andre ledd viderefører dagens regel om at uførheten for hjemmearbeidende anses for å ha inntrådt på det tidspunktet da arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten (uføretidspunktet). I dag er uføretidspunktet i sin helhet regulert i en egen paragraf. Dette videreføres ikke. Hovedregelen om uføretidspunkt står nå i § 12-7. Uføretidspunktet er avgjørende for om personen fyller vil-

kåret om forutgående medlemskap, om han eller hun har rett til høyere minstestytelse for unge uføre og for størrelsen på uføretrygden.

Tredje ledd omhandler hva det skal legges vekt på ved fastsettelsen av hvor mye arbeidsevnen er nedsatt (uføregraden). Dagens bestemmelse om at arbeidsevnen etter uføretidspunktet skal sammenlignes med arbeidsevnen før uføretidspunktet videreføres. Boligens standard, husholdningens størrelse og sammensetning mv. har betydning for hvor mye arbeidsevnen anses nedsatt. Uføregraden har bl.a. betydning for fastsettelsen av størrelsen på den utbetalte uføretrygden.

Fjerde ledd viderefører dagens bestemmelser om når personen skal vurderes etter hovedregelen i § 12-7 og når de skal vurderes etter særregelen for hjemmearbeidende ektefeller. Hjemmearbeidende ektefeller skal vurderes som yrkesaktive dersom det er mest sannsynlig at en hjemmearbeidende ektefelle innen rimelig tid ville vært i inntektsgivende arbeid dersom uførheten ikke hadde oppstått. Hjemmearbeidende ektefeller skal vurderes som yrkesaktive, dvs. etter hovedregelen om nedsatt inntektsevne dersom den andre ektefellen har så lav inntekt at medlemmet ikke anses som forsørget. Dette anses å være tilfellet dersom ektefellens inntekt er lavere enn to ganger grunnbeløpet.

Til § 12-11

Paragrafen gir regler om hvordan beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal fastsettes. Beregningsgrunnlaget benyttes for å fastsette den delen av uføretrygden som bygger på tidligere inntekt, se § 12-13 første ledd. I dagens uførepensjon blir tilleggspensjonen fastsatt på grunnlag av inntekt etter gjeldende §§ 3-8 til 3-12, 3-17, 3-18 og 3-20 til 3-22.

Første ledd angir hovedregelen for beregningsgrunnlaget. Grunnlaget skal fastsettes til gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i tre av de fem sist avsluttede kalenderårene før det året uføretidspunktet er satt til. De tre årene med høyest inntekt (de tre beste årene) legges til grunn. Inntekten i det enkelte året skal justeres opp med endringer i folketrygdens grunnbeløp før de tre beste årene velges ut og gjennomsnittet beregnes, se sjette ledd. Uføretidspunktet kan være fastsatt enten til det tidspunktet inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten (hovedregel) eller til det tidspunktet arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten (hjemmearbeidende ektefelle). Se også omtalen i avsnitt 7.2.

Etter *andre ledd* skal det for år man har mottatt uføretrygd gis et tillegg til den pensjonsgivende inntekten man har hatt. Dette vil ikke være aktuelt dersom uføretrygd tilstås for første gang. Bestemmelsen vil være aktuell i to tilfeller: For det første hvis man får fastsatt en økt uføregrad. I dette tilfellet skal det vurderes om det er lønnsomt å fastsette nytt uføretidspunkt og dermed få fastsatt beregningsgrunnlaget på nytt. I ett eller flere av de fem siste årene før det nye uføretidspunktet vil man da ha mottatt uføretrygd. For det andre vil regelen være aktuell dersom man tidligere har mottatt uføretrygd, har vært arbeidsfør en periode, men så igjen blir ufør innen kort tid. Beregningsreglene i andre ledd er en tilpasning av gjeldende regler i §§ 3-14 og 3-19 om godskrivning og opptjening av pensjonspoeng mens man mottar uførepensjon, som kan påvirke pensjonen dersom man får nytt uføretidspunkt. Reglene samsvarer med de nye reglene for opptjening av ny alderspensjon i § 20-7 a når uføretrygd kombineres med arbeidsinntekt. Se også merknadene til den paragrafen.

Reglene innebærer at den pensjonsgivende inntekten alltid kan medregnes fullt ut, og at man i tillegg til denne kan få medregnet en fiktiv inntekt på grunn av uførheten. Dersom man har hatt en uføregrad på 50 prosent og et beregningsgrunnlag på 4 G, kan man etter *andre ledd første punktum* få medregnet en fiktiv inntekt på 2 G (50 prosent av 4 G). Dersom den pensjonsgivende inntekten er 1,5 G, vil det da til sammen bli lagt til grunn en inntekt på 3,5 G for året.

Etter *andre ledd andre punktum* begrenses summen av faktisk og fiktiv inntekt. Med en pensjonsgivende inntekt på 2,5 G, vil medregningen av inntekt på grunn av uførhet i det nevnte tilfellet bli begrenset til 1,5 G, slik at den samlede inntekten tilsvarende beregningsgrunnlaget på 4 G. Dette må ses i sammenheng med at uføregraden ikke endres selv om inntekten er høyere enn det som tilsvarende den restinntektsevnen uføregraden er satt ut fra. I enkelte tilfeller kan man ha mottatt uføretrygd selv om pensjonsgivende inntekt er høyere enn beregningsgrunnlaget. Dette kan skje dersom inntekt før uførhet er høyere enn beregningsgrunnlaget, for eksempel på grunn av stigende inntekt rett før uførheten inntrådte eller at lønnsnivået i stillingen har økt mer enn grunnbeløpet. En får da lagt til grunn den pensjonsgivende inntekten, men får ikke medregnet en fiktiv inntekt i tillegg. Det vil normalt være i slike tilfeller det vil være lønnsomt å få fastsatt nytt uføretidspunkt og nytt beregningsgrunnlag.

De første årene etter at ny uføretrygd har trådt i kraft, kan det være år da en har mottatt dagens uførepensjon som skal inngå i beregningsgrunnlaget. I *andre ledd tredje punktum* gis departementet hjemmel til å fastsette regler for slike år i forskrift.

Se også omtalen i punkt 7.3.2.

I *tredje ledd* gis det regler om at personer som har utført førstegangstjeneste, får lagt til grunn en garantert inntekt for dette eller disse årene når beregningsgrunnlaget for uføretrygden skal fastsettes. For slike år får en lagt til grunn det høyeste av faktisk inntekt, 3 G eller inntekten i kalenderåret før det året førstegangstjenesten tok til (justert for endringer i gjennomsnittlig grunnbeløp). Dette gjelder både ved militær og sivil førstegangstjeneste, og både når tjenesten var pliktig (menn) og når den var frivillig (kvinner). Det stilles krav om at man var medlem i folketrygden i den perioden førstegangstjenesten er utført for å få lagt til grunn en garantert inntekt. Bestemmelsene er en tilpasning av gjeldende § 3-18 fjerde ledd om fastsetting av framtidige pensjonspoeng ved førstegangstjeneste. Se også omtalen i punkt 7.3.3.

Fjerde ledd gjør unntak fra regelen om at beregningsgrunnlaget alltid skal ta utgangspunkt i de fem siste årene før uføretidspunktet. Dersom en har fått godskrevet pensjonspoeng (§ 3-16) eller fått pensjonsopptjening i ny alderspensjon på grunnlag av omsorgsarbeid (§ 20-8), ses det bort fra ett eller flere av omsorgsårene dersom det gir et høyere beregningsgrunnlag. Det innebærer at det kan velges ut inntektsår også før de fem siste årene før uføretidspunktet. Dette gjelder selv om inntekten ved siden av omsorgsarbeidet er høyere enn 4 G (1992–2009) eller 4,5 G (2010 eller senere), slik at omsorgspoengene/omsorgsopptjeningen i praksis ikke bidrar til høyere pensjonspoeng/pensjonsopptjening. Dette må ses i sammenheng med at inntekten disse årene likevel kan være redusert på grunn av omsorgsarbeidet. For å få omsorgspoeng/omsorgsopptjening for et år, må man være medlem i folketrygden, og dette vil derfor gjelde tilsvarende for at det skal kunne ses bort fra året. Bestemmelsene er en tilpasning av gjeldende § 3-20 første og andre ledd, som gir særregler om hvordan antatte framtidige pensjonspoeng skal fastsettes ved omsorgsarbeid. Se også omtalen i punkt 7.3.4.

Den øvre grensen for medregning av inntekt er fastsatt i *femte ledd*. Grensen er på 6 G for hvert enkelt kalenderår som inngår i beregningsgrunnlaget. Denne grensen gjelder også for samlet inntekt når det er medregnet et tillegg på grunn av mottatt uføretrygd eller utført førstegangstje-

neste. Gjennomsnittlig grunnbeløp i det enkelte kalenderåret legges til grunn for grensen. Som følge av at inntekten i hvert enkelt år er begrenset til 6 G, vil også gjennomsnittet av inntekten i de tre beste årene være begrenset til 6 G.

Sjette ledd gjelder oppjustering av inntekt fram til virkningstidspunktet for uføretrygden. Før de tre beste årene velges ut og gjennomsnittet av årene beregnes, skal inntekten i det enkelte året oppjusteres med endringer i grunnbeløpet. Dette gjøres ved at inntekten i det enkelte kalenderåret multipliseres med forholdet mellom gjeldende grunnbeløp (på det tidspunktet uføretrygden skal utbetales med virkning fra) og gjennomsnittlig grunnbeløp i det enkelte kalenderåret. Resultatet er at inntektene for de ulike årene vil være sammenliknbare, og beregningsgrunnlaget vil bli uttrykt i gjeldende G.

Sjuende ledd gjelder oppjustering av beregningsgrunnlaget fra og med virkningstidspunktet for uføretrygden. Ved hver endring i G, skal beregningsgrunnlaget for uføretrygden oppjusteres i samsvar med endringen. Løpende uføretrygd vil dermed bli regulert i takt med grunnbeløpet, som etter § 1-4 skal reguleres med lønnsvekst med virkning fra 1. mai hvert år.

Se også omtalen i avsnitt 7.2.

Til § 12-12 Trygdetid

Paragrafen gir regler om fastsetting av trygdetid for uføretrygden. Trygdetid får betydning for nivået på uføretrygden, se § 12-13 fjerde ledd, samt nivået på eventuelle barnetillegg og fribeløpene ved inntektsprøving av barnetilleggene, se § 12-15 andre ledd og § 12-16 femte ledd. Trygdetid har også betydning for om vilkårene for uføretrygd er oppfylt, se §§ 12-2 og 12-3. Reglene om fastsetting av trygdetid for uførepensjon er i dag fastsatt i folketrygdloven kapittel 3, nærmere bestemt §§ 3-5 og 3-6. Som en lovteknisk endring tas de trygdetidsreglene som gjelder uføretrygd inn i en egen paragraf i folketrygdloven kapittel 12. Bestemmelsen i gjeldende § 3-5 fjerde ledd om at et kalenderår som en har opptjent pensjonspoeng i, regnes som et helt års trygdetid selv om vedkommende bare har vært medlem i folketrygden deler av året, videreføres ikke i ny uføretrygd. Årsaken er at uføretrygden ikke lenger vil være basert på pensjonspoeng. For øvrig gjøres det ikke materielle endringer.

Første ledd slår fast at trygdetid er en faktor som brukes ved beregning av uføretrygd. Ved uføretrygd kan trygdetiden dels være faktisk (før uføretidspunktet) og dels være framtidig (etter

uføretidspunktet). Det er den samlede trygdetiden som får betydning for uføretrygden og eventuelle barnetillegg. Bestemmelser om trygdetid ved beregning av alderspensjon og ytelser til gjenvende ektefelle følger av §§ 3-5 og 3-7.

Andre ledd første punktum svarer med noen språklige justeringer til § 3-5 annet ledd, og inneholder reglene om hvilke tidsrom som regnes som faktisk trygdetid. Faktisk trygdetid er tilbakelagte tidsrom fra og med 1. januar 1967 da en person har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter kapitlene 12 (uføretrygd), 16 (ytelser til tidligere familiepleier), 17 (ytelser til gjenvende ektefelle), 19 (alderspensjon) og 20 (ny alderspensjon).

Andre ledd andre punktum bestemmer at trygdetid regnes fra fylte 16 år og ut det kalenderåret han eller hun fylte 66 år. Etter *tredje punktum* regnes også tidsrom før 1. januar 1967 som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap som nevnt. Av gjeldende § 3-5 andre ledd andre punktum framgår det også at trygdetid tidligst kan regnes fra 1. januar 1937. Denne bestemmelsen er ikke lenger aktuell for uføretrygd, fordi de som fylte 16 år før 1937 nå er over 67 år. Bestemmelsen i gjeldende § 3-5 åttende ledd første punktum om at trygdetid etter leddet her regnes som botid ved eksport av ytelsen (utbetaling i utlandet), er ivaretatt ved den direkte henvisningen til leddet i § 12-3 andre ledd. Ved beregning av botid er ikke medregning av faktisk trygdetid begrenset til tiden fram til uføretidspunktet, men fastsettes ut fra den tilbakelagte trygdetiden fram til opphør av medlemskapet i folketrygden.

Tredje til sjette ledd omhandler framtidig trygdetid og svarer innholdsmessig til § 3-6, som foreslås opphevet.

Tredje ledd er en videreføring av § 3-6 andre og tredje ledd. *Første punktum* slår fast at framtidig trygdetid fra uføretidspunktet og ut det kalenderåret vedkommende fyller 66 år også regnes som trygdetid. Det framgår av *andre punktum* at den som har vært medlem i folketrygden i mindre enn 4/5 av tiden mellom fylte 16 år og uføretidspunktet, kan få den framtidige trygdetiden begrenset til en kortere periode enn ut det kalenderåret vedkommende fyller 66 år.

Fjerde ledd svarer til § 3-6 fjerde ledd og gjelder ved beregningen av uføretrygd til en person som er blitt ufør på et tidspunkt da vedkommende ikke var medlem i folketrygden (var bosatt i utlandet). Vilråene i § 12-2 om forutgående medlemskap medfører at det bare unntaksvis gis uføretrygd i slike tilfeller. Bestemmelsen innebærer at

tiden fra uføretidspunktet til det tidspunkt vedkommende ble medlem i folketrygden, ikke skal regnes med som trygdetid. Uføretidspunktet skal fastsettes på vanlig måte, men framtidig trygdetid skal beregnes fra det tidspunkt vedkommende sist ble medlem i folketrygden. Bestemmelsen får ikke virkning i tilfeller der uførheten har oppstått etter at vedkommende sist ble medlem i trygden. Framtidig trygdetid beregnes da fra uføretidspunktet på vanlig måte.

Som nevnt i merknaden til første ledd, svarer trygdetid normalt til summen av trygdetid før uføretidspunktet og framtidig trygdetid, som hovedregel ut det kalenderåret vedkommende fyller 66 år. I *femte ledd* slås det fast at uføretrygden til en person som fyller vilkåret om forutgående trygdetid gjennom unntaket i § 12-2 fjerde ledd, skal fastsettes uten at framtidig trygdetid medregnes. Det innebærer at kun den faktiske trygdetiden fram til uføretidspunktet medregnes. Samme regel følger av gjeldende § 12-2 fjerde ledd, men regelen er klarere uttrykt i lovforslaget her. Se også omtalen i avsnitt 7.10.

Sjette ledd svarer med enkelte språklige endringer til § 3-6 femte ledd. Dersom en uførepensjon som er beregnet med begrenset framtidig trygdetid etter tredje ledd senere endres ved at uføreggraden settes ytterligere opp, skal trygdetiden fastsettes på nytt. Det vil si at opptjeningstiden og den faktiske trygdetiden skal bli regnet fram til og med måneden før inntektsevnen ble ytterligere nedsatt.

Sjuende ledd om avrunding av trygdetid svarer til gjeldende § 3-5 sjette ledd. Avrundingen sikrer at uføretrygden og barnetillegg beregnes på grunnlag av hele trygdetidsår. Trygdetiden avrundes ikke når det skal vurderes om vilråene for uføretrygd i §§ 12-2 og 12-3 er oppfylt.

Til § 12-13

Paragrafen omhandler størrelsen på uføretrygden og erstatter i hovedsak gjeldende § 12-13 om beregningen av uførepensjon. Det vises også til merknadene til § 12-17 om beregning av uføretrygden når uførheten helt eller delvis skyldes yrkesskade og merknadene til overgangsbestemmelsene for personer som mottar uførepensjon når ny uføretrygd trer i kraft.

Første ledd angir hovedregelen om at uføretrygden skal tilsvare 66 prosent av beregningsgrunnlaget etter § 12-11. Beregningsgrunnlaget representerer bortfalt inntekt. Se også omtalen i avsnitt 7.2.

Andre ledd gir regler om minste årlige ytelse, som erstatter minstepensjonen i dagens uførepensjon. Minsteytelsen sikrer en høyere uføretrygd for personer som har et lavt beregningsgrunnlag: Dersom 66 prosent av beregningsgrunnlaget blir lavere enn minsteytelsen, blir uføretrygden fastsatt til minsteytelsen.

Minsteytelsen gis etter to satser (ordinær og høy sats). I motsetning til minstepensjonen i dag, avhenger minsteytelsen bare av personens sivilstand, ikke en eventuell ektefelles inntekt, pensjonsstatus mv. Ordinær sats utgjør 2,28 G og gis til personer som lever sammen med en ektefelle, inkludert personer som er likestilt med ektefeller etter § 1-5 (registrerte partnere, samboere med felles barn og samboere som tidligere har vært gift med hverandre). Ordinær sats gis også til personer som lever sammen med en samboer i et samboerforhold som har vart i minst 12 av de siste 18 månedene. Denne gruppen er i dag likestilt med ektefeller ved fastsetting av grunnpensjon, se § 3-2 femte ledd. Andre personer gis høy sats på 2,48 G, det vil si enslige, gifte personer som lever atskilt fra ektefellen, samt andre samboere.

Se også omtalen i avsnitt 7.4.

Etter *tredje ledd første punktum* gis personer som har blitt uføre i ung alder høyere minsteytelse enn andre. De høyere minsteytelsene erstatter dagens regler i § 3-21 om at unge uføre får et garantert nivå på de antatte framtidige pensjonspoengene. Differensieringen av minsteytelsene etter sivilstand er for øvrig den samme som etter andre ledd. Gifte/samboende unge uføre gis en minsteytelse på 2,66 G (ordinær sats for unge uføre) i stedet for 2,28 G, mens enslige unge uføre mv. gis en minsteytelse på 2,91 G (høy sats for unge uføre) i stedet for 2,48 G.

Vilkårene for å få den høyere minsteytelsen er at personen må være medlem i folketrygden, uføretidspunktet må være før fylte 26 år, og årsaken til uførheten må være en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert. Dette er en videreføring av vilkårene i gjeldende § 3-21 første ledd første punktum for garanterte framtidige pensjonspoeng til unge uføre. Kravet om uføretrygd må dessuten settes fram før fylte 36 år, som i sin helhet viderefører gjeldende rett i § 3-21 sjette ledd, men med noe endret (forkortet) ordlyd. Dersom kravet om uføretrygd settes fram etter dette tidspunktet, kan ikke uføretrygden gis med minsteytelsen for unge uføre, selv om uføretidspunktet er før fylte 26 år.

Tredje ledd andre punktum viderefører § 3-16 sjuende ledd. Bestemmelsen innebærer at retten

til minsteytelse som ung ufør gjelder også når uføretrygd tilstås på nytt etter at ytelsen i en kortere eller lengre periode har falt bort på grunn av prøving mot arbeidsinntekt etter § 12-14.

I *tredje ledd tredje punktum* bestemmes det at uføretrygden til unge uføre gis med de særskilte minsteytelsene tidligst fra og med den måneden medlemmet fyller 20 år. Dette er fra samme tidspunkt som unge uføre i dag kan få tilleggspensjonen beregnet med garanterte framtidige pensjonspoeng, se gjeldende § 3-21 femte ledd. Dersom en person som oppfyller vilkårene for ung ufør-garantien får uføretrygd før 20 år, gjelder minsteytelsene etter andre ledd fram til fylte 20 år. Ved fylte 20 år omregnes uføretrygden og ytes med minsteytelsene etter tredje ledd dersom 66 prosent av beregningsgrunnlaget er lavere enn disse minsteytelsene.

Se også omtalen i avsnitt 7.5.

Fjerde ledd første punktum slår fast at størrelsen på uføretrygden skal avhenge av tilknytning til Norge i form av medlemskap i folketrygden. Uføretrygden som er beregnet etter første til tredje ledd reduseres dersom man har mindre enn 40 års trygdetid som definert i § 12-12. For eksempel gir 35 års trygdetid 35/40 av ytelsen beregnet etter første til tredje ledd. Dette erstatter reglene i § 3-2 andre ledd og § 3-3 tredje ledd om at grunnpensjon og særtillegg reduseres ved trygdetid under 40 år, samt § 3-8 andre ledd om at tilleggspensjonen reduseres dersom man har færre enn 40 år med pensjonspoeng (poengår). Tilleggspensjonen er i hovedsak basert på inntekt. Selv om man har 40 års trygdetid, kan man ha færre enn 40 poengår, fordi opptjening av pensjonspoeng i tillegg krever at en har hatt en pensjongivende inntekt over 1 G. Bestemmelsene her innebærer at i ny uføretrygd vil den inntektsbaserte delen av ytelsen (66 prosent av beregningsgrunnlaget) bli redusert på grunnlag av trygdetid, som ytelsen for øvrig. Den inntektsbaserte delen av uføreytelsen vil dermed bli redusert i færre tilfeller enn i dag.

Fjerde ledd andre punktum gir unntak for flyktninger som er medlem i trygden, som gis rett til full minsteytelse uavhengig av den trygdetiden de har. Unntaket gjelder mens de er medlemmer i folketrygden, se § 12-3. Tilsvarende regler om at flyktninger får full minstepensjon selv om de mangler trygdetidsår, er i dag gitt i § 3-2 sjette ledd (grunnpensjon) og § 3-3 sjuende ledd (særtillegg). Den inntektsbaserte delen av uføretrygden skal reduseres på grunn av manglende trygdetid etter de ordinære reglene.

Se også omtalen i avsnitt 7.9.

Av *femte ledd* framgår det at uføretrygden skal graderes i samsvar med uføregraden. For eksempel gis 60 prosent av den ytelsen som er beregnet etter første til fjerde ledd dersom uføregraden er 60 prosent. Dette tilsvarer gjeldende § 12-11 første ledd og andre ledd første punktum. Reduksjonen av uføretrygd mot inntekt etter § 12-14 gjøres etter at uføretrygden er redusert i samsvar med uføregraden. Se også omtalen i avsnitt 8.6.4.

Til § 12-14

Paragrafen gir regler om reduksjon av uføretrygden dersom man har en pensjonsgivende inntekt som er høyere enn det som følger av de inntektsmuligheter etter uførhet som ble lagt til grunn ved innvilgelse av uføretrygden og fastsetting av uføregraden. I dag blir uførepensjonen i slike tilfeller redusert ved revurdering av uføregraden etter gjeldende § 12-12.

Første ledd sier at det ved innvilgelse av uføretrygd skal fastsettes en grense for hvor høy inntekten kan være før utbetalt uføretrygd skal reduseres. Inntektsgrensen skal tilsvare summen av inntekt etter uførhet, fastsatt etter § 12-8 tredje ledd, tillagt 40 prosent av grunnbeløpet per kalenderår. Når uføretrygden er en omregnet uførepensjon, tillegges 60 000 kroner per kalenderår. Dette skal – ifølge forslaget til overgangsregler – gjelde i perioden til og med 2018. Se også omtalen i avsnitt 8.6.3 og 8.6.5.

Andre ledd første punktum bestemmer at uføretrygden skal reduseres dersom pensjonsgivende inntekt overstiger inntektsgrensen. *Andre ledd andre punktum* gir regler om hvordan reduksjonen skal gjennomføres. Fradraget i uføretrygden skal svare til overskytende inntekt multiplisert med en brøk der vedkommendes uføretrygd ved 100 prosent uføregrad er teller og inntekten før uførheten er nevner. Det tas hensyn til pensjonsgivende inntekt og i tillegg eventuelt inntekt av samme art fra utlandet. Enkelte inntekter kan unntas etter nærmere bestemmelser i forskrift fastsatt etter sjette ledd. Se også omtalen i punkt 8.6.4

Tredje ledd bestemmer at uføretrygden ikke utbetales dersom inntekten overstiger 80 prosent av inntekt før uførhet. Se omtalen i punkt 8.6.6.

I *fjerde ledd* presiseres det at mottakeren skal opplyse om forventet pensjonsgivende inntekt og om endringer i inntekten, se § 21-3. Det skal videre foretas et etteroppgjør dersom personen har fått utbetalt for mye eller for lite. Nærmere regler om etteroppgjøret skal gis i forskrift i med-

hold av sjuende ledd i paragrafen her. Se også omtalen i avsnitt 8.6.8

Femte ledd gir regler for reduksjon av uføretrygden dersom personen mottar økonomiske ytelser som ikke er pensjonsgivende. *Første punktum* sier at dersom slike ytelser ble avtalt ved fratreden eller reduksjon av arbeidstiden, skal slike ytelser føre til en reduksjon av uføretrygden med det samme beløpet som slike ytelser utgjør. Reduksjonen skal gjøres i den perioden disse ytelsene mottas. Etter *andre punktum* plikter mottageren å melde fra om at man har mottatt slike ytelser. Se omtalen i punkt 8.6.4.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om reduksjon av uføretrygd. Det kan fastsettes regler om hva slags inntekter som skal føre til reduksjon i uføretrygden og hvordan etteroppgjøret skal gjennomføres. Se også omtalen i avsnitt 8.6.4 og 8.6.8.

Til § 12-15

Bestemmelsen regulerer retten til å få en tilleggsetelse fra folketrygden fordi en forsørger barn. Det nye beregningsprinsippet for uføretrygden fører til at uføreytelsen løsrives fra alderspensjonen. Dermed kuttes også forbindelsen mellom barnetillegg til alderspensjonister og barnetillegg til uføretrygdede. Barnetillegg til uføretrygdede blir etter forslaget regulert i kapittel 12.

Første ledd viderefører bestemmelsene i § 3-25 første ledd og slår fast at mottakere av uføretrygd som forsørger barn har rett til barnetillegg såfremt barnet ikke selv har inntekt som er større enn folketrygdens grunnbeløp.

Etter *andre ledd første punktum* gis et barnetillegg på 0,4 G per barn (som i dag). Barnetillegget avkortes tilsvarende dersom trygdetiden for uføretrygden er kortere enn 40 år. Dette medfører blant annet at barnetillegg automatisk vil bli redusert når trygdetiden for uføretrygden reduseres ved utbetaling i utlandet etter reglene i § 12-3 andre ledd, se merknadene til den bestemmelsen. Etter *andre punktum* skal barnetillegg til en flyktning som er medlem i folketrygden ikke avkortes på grunn av manglende trygdetid.

Tredje ledd sier at barnetillegg i likhet med i dag ikke påvirkes av at uføregraden er lavere enn 100 prosent, men prøves mot forsørgerens inntekt etter reglene i § 12-16.

Fjerde ledd omhandler hvem av foreldrene som skal få barnetillegget/ene. Et barn utløser bare rett til ett barnetillegg til uføretrygd. Det at en av foreldrene får barnetillegg til dagpenger og arbeidsavklaringspenger er ikke til hinder for at

den andre av foreldrene kan motta barnetillegg til uføretrygd. Slike barnetillegg vil imidlertid inngå i den samlede inntekten for inntektsprøving etter § 3-26. Dersom begge foreldrene mottar uføretrygd eller alderspensjon skal barnetillegget gis til den som har rett til høyest barnetillegg. Barnetillegg for barn som ikke bor sammen med begge sine foreldre gis til den av foreldrene som barnet bor sammen med hvis begge har ytelser som gir rett til barnetillegg. Når foreldrene til barnet/barna ikke bor sammen, men har delt omsorg, forsørger de fortsatt barnet/barna i fellesskap. I slike tilfeller ytes tillegget til den som får høyest tillegg.

Femte ledd regulerer når en kan få barnetillegg for fosterbarn. Dersom samlet fosterhjemsgodtgjørelse, (både den del av godtgjørelsen som regnes som pensjonsgivende inntekt og den del av inntekten er ren utgiftsgodtgjørelse) til fosterforeldrene overstiger 1 G, vil barnet ikke være regnet som forsørget av fosterforeldrene. Villkåret om at en må ha forsørget fosterbarn i de siste to årene før kravet blir satt fram kan fravikes når særlige grunner gjør det rimelig.

Til § 12-16

Paragrafen regulerer hvordan inntektsprøvingen av barnetillegget skal skje og svarer i hovedsak til dagens bestemmelser om inntektsprøving av barnetillegg til uførepensjonister i § 3-26. Bestemmelsene om rett til barnetillegg flyttes til § 12-15, og inntektsprøvsreglene bør dermed også reguleres i dette kapitlet.

Første ledd tilsvare § 3-26 første ledd og angir hovedprinsippet om at barnetillegg reduseres med halvparten av forsørgernes inntekt over det fastsatte fribeløpet.

Andre ledd viderefører nåværende § 3-26 tredje ledd om hvilke inntekter som kan føre til reduksjon av barnetillegget. Bestemmelsen er imidlertid vesentlig forkortet ved at en istedenfor å liste opp de inntektene og ytelsene det skal tas hensyn til, slår fast at det skal tas hensyn til all personinntekt og inntekter fra utlandet av samme art. Det skal likevel ikke tas hensyn til ytelser eller deler av ytelser som er underlagt tilsvarende inntektsprøving.

Tredje ledd første punktum viderefører nåværende § 3-26 fjerde ledd første punktum om at det ved inntektsprøvingen skal tas hensyn til begge foreldrenes inntekter dersom de bor sammen med barnet. *Andre punktum* viderefører nåværende § 3-26 fjerde ledd andre punktum og fastleg-

ger i hvilken utstrekning inntekten til den av foreldrene som ikke får barnetillegg skal inngå i inntektsprøvingen.

Fjerde ledd viderefører dagens bestemmelser i § 3-26 femte ledd om fastsetting av fribeløp. Bestemmelsen omhandler hvor stor inntekt forsørgeren kan ha uten at det skal føre til reduksjon av barnetillegget/ene (fribeløp). Fribeløpet er høyest for det første barnet. Fribeløpet er høyere for et barn som bor sammen med begge foreldrene enn for barn som bor sammen med den ene av foreldrene. Dersom mottakeren har mer enn ett barn, økes fribeløpet med 40 prosent av grunnbeløpet for hvert barn.

Femte ledd viderefører gjeldende § 3-26 sjuende ledd og slår fast at fribeløpet skal reduseres forholdsmessig dersom mottakeren har mindre enn 40 års trygdetid, jf. § 12-12.

Sjette ledd slår fast at departementet i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om reduksjon av barnetillegg på grunn av inntekt.

Til § 12-17

Personer som blir uføre på grunn av yrkesskade får i dag beregnet uførepensjonen etter særlige regler som i dag framgår av §§ 12-18 og 3-30.

Første ledd bokstav a innebærer at det gjøres unntak fra kravet om forutgående medlemskap og er en videreføring av gjeldende § 12-18 første ledd bokstav a. *Første ledd bokstav b* innebærer at uføretrygden kan eksporteres og er en videreføring av § 12-18 første ledd bokstav b. Det følger av *bokstav c* at det kan gis uføretrygd ved uføregrader ned til 30 prosent. Regelen er en videreføring av § 12-18 første ledd bokstav d.

Andre ledd tilsvare § 12-18 andre ledd og gjelder tilfeller der den samlede uførheten bare delvis har sin årsak i yrkesskaden. Den øvrige delen av ytelsen beregnes etter de generelle reglene.

Det følger av *tredje ledd* at uføretrygden skal beregnes med 40 års trygdetid, og at inntekten på skadetidspunktet skal legges til grunn dersom denne er høyere enn beregningsgrunnlaget etter § 12-11. Reglene er en videreføring av § 3-30 første ledd.

Fjerde ledd gir regler om medregning av godtgjørelser mv. og er en videreføring av § 3-30 andre ledd.

I *femte ledd* gis departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om beregning av uføretrygd når uførheten skyldes yrkesskade. Regelen er en videreføring av § 3-30 femte ledd og departementet vil tilpasse forskriftene til ny uføretrygd.

Til § 12-18

Bestemmelsen gir regler om avkall på uføretrygd. Ved avkall vil ektefellens ytelser bli beregnet som om han eller hun forsørger den andre (det vil si den som har gitt avkall på ytelsen).

Innholdsmessig tilsvarende bestemmelsen gjeldende § 12-14, men tilpasses ny uføretrygd. Siden det ikke gis høyere ytelser til personer som forsørger ektefelle i ny uføretrygd, skal reglene om avkall ikke lenger gjelde når begge ektefellene er uføre. Bestemmelsen gjelder når ektefellen mottar alderspensjon (og avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for). Dersom mottakeren av uføretrygd gir avkall på ytelsen, kan ektefellen få høyere alderspensjon og ektefelle tillegg.

Til § 12-19

Bestemmelsen regulerer retten til foreløpig uføretrygd og svarer i hovedsak til dagens § 12-16. Navnet på ytelsen er endret til uføretrygd og bestemmelsen er teknisk tilpasset det nye beregningsprinsippet.

Første ledd slår fast at foreløpig uføretrygd er en midlertidig ytelse som kan tilstås hvis personen har satt fram krav om uføretrygd og det er sannsynlig at vedkommende fyller vilkårene for ytelsen. Vedtaket om foreløpig uføretrygd er ikke bindende for avgjørelsen om uføretrygd.

Andre ledd slår fast at foreløpig uføretrygd bare kan gis hvis personen i denne perioden ikke har andre inntekter og heller ikke har rett til andre ytelser.

Tredje ledd slår fast at foreløpig uføretrygd beregnes på samme måte som uføretrygd og at ytelsen på samme måte som uføretrygd skal reduseres forholdsmessig dersom uføregraden er lavere enn 100 prosent.

Til § 19-3 fjerde ledd

Bestemmelsen tilsvarende nåværende § 19-3 fjerde ledd. Bestemmelsen innebærer at tilleggspensjon som grunner seg på bestemmelsene om minstepensjoner til unge uføre ikke utbetales til personer som ikke er medlemmer i trygden. Dette gjelder uansett om minstepensjonene har sitt grunnlag i ny § 12-13 tredje ledd, nåværende § 3-21 eller § 3-22. Etter endringsforslaget blir alle de aktuelle grunnlagene regnet opp i § 19-3 fjerde ledd. Det presiseres videre at alderspensjon beregnet etter særreglene for flyktninger bare gis til personer som er medlemmer i folketrygden. Flyktninger har imidlertid rett til eksport av ytelser etter de vanlige

eksportreglene når vilkårene for dette er oppfylt. Bestemmelsen formuleres derfor slik at eksportforbudet bare gjelder så langt pensjonen er beregnet etter særreglene.

Til § 19-4 første ledd andre punktum

Endringen innebærer at betegnelsen «uførepensjon» endres til «uføretrygd».

Til ny § 19-9 a

Paragrafen gjelder overgang fra uførepensjon til alderspensjon for personer født i årene 1944 – 1951. Etter *første ledd* skal personer som mottar uførepensjon ved overgang til alderspensjon gis et tillegg til alderspensjonen som gir en delvis kompensasjon for levealdersjusteringen.

Etter *andre ledd* skal kompensasjonen reduseres forholdsmessig dersom pensjonisten hadde en gradert uførepensjon.

Tredje ledd gir hjemmel for departementet til å gi forskrifter om tillegget.

Til § 19-10 tredje ledd fjerde punktum

Endringene innebærer at uttrykket «gradert uførepensjon» endres til «uføretrygd etter en uføregrad lavere enn 100 prosent».

Til § 20-2 nytt tredje punktum

§ 20-2 gir regler om alder som vilkår for å få rett til alderspensjon. I *nytt tredje punktum* slås det fast at personer som mottar uføretrygd eller foreløpig uføretrygd og som har en uføregrad på 100 prosent, ikke får rett til alderspensjon.

Til § 20-4

Betegnelsen «uførepensjon» endres til «uføretrygd».

Til § 20-7 a

Paragrafen gir regler om opptjening av den nye inntektsbaserte alderspensjonen for mottakere av uføretrygd. Mottakerne av uføretrygd vil bestå av to grupper, nye mottakere av uføretrygd og dagens uførepensjonister som har fått omregnet uførepensjonen til uføretrygd. De nåværende reglene om opptjening av ny alderspensjon for uførepensjonister videreføres med enkelte tilpassinger, og det tilføres nye regler om opptjening av alderspensjon for personer som har mottatt uføre-

trygd som er beregnet etter de nye reglene i loven kapittel 12. Opptjening av ny inntektsbasert alderspensjon innebærer godskriving av en antatt inntekt for det enkelte året.

Første ledd første og andre punktum slår fast at mottakere av uføretrygd får pensjonsopptjening for hvert år de mottar ytelsen, til og med det året de fyller 61 år. I *tredje punktum* videreføres gjeldende regler for uførepensjonister, slik at inntekt bare godskrives dersom den tidligere tilleggspensjonen var beregnet med framtidige pensjonspoeng.

Personer som har fått uføretrygd helt ut beregnet etter de nye reglene får fastsatt antatt inntekt etter reglene i *andre ledd bokstav a*. Den antatte inntekten skal fastsettes etter samme framgangsmåte som beregningsgrunnlaget for uføretrygden, men den øvre grensen for medregning av pensjongivende inntekt skal være 7,1 G og ikke 6 G.

Andre ledd bokstav b omhandler tidligere uførepensjonister som har fått omregnet pensjonen til ny uføretrygd. Denne gruppen følger de samme reglene som dagens uførepensjonister. Årlig opptjening av alderspensjon endres ikke som følge av at uførepensjonen omregnes til uføretrygd. De framtidige pensjonspoengene som var fastsatt i den tidligere uførepensjonen skal fortsatt danne grunnlag for pensjonsopptjeningen. Antatt inntekt skal tilsvare den inntekten som danner grunnlaget for de framtidige pensjonspoengene. Dersom poengtallet var 5, vil den antatte inntekten utgjøre 6 G.

Tredje ledd sikrer at antatt inntekt for unge uføre for år da vedkommende var medlem i folketrygden minst vil tilsvare 4,5 G (som i dag).

Regelen i *fjerde ledd* om at pensjonsopptjeningen tilsvare 18,1 prosent av antatt inntekt er en videreføring av gjeldende regler og innebærer at uføre får opptjening på samme nivå som andre.

Mottakere av uføretrygd kan også ha pensjonsopptjening på annet grunnlag, for eksempel gjennom arbeidsinntekt eller omsorg for små barn. Dette er regulert i *femte ledd*. Regelen innebærer at ordinær pensjonsopptjening alltid medregnes fullt ut, mens opptjening på grunnlag av uføretrygden er subsidiær.

Det følger av *sjetten ledd* at det ved gradert uføretrygd gis en forholdsmessig pensjonsopptjening. Dersom antatt inntekt er 350.000 kroner og uføretrygden er gradert til 50 prosent, vil maksimal opptjening på grunnlag av uføretrygden tilsvare 18,1 prosent av 175.000 kroner.

Sjuende ledd første punktum gir regler om tidsrommet for opptjening som ufør og er en viderefø-

ring av gjeldende regler. Det kan gis opptjening tilbake til uføretidspunktet, selv om uføretrygden ikke kommer til utbetaling før senere. I mellomtiden kan vedkommende ha hatt pensjonsopptjening på annet grunnlag, for eksempel gjennom lønn, sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Det høyeste opptjeningsgrunnlaget for hvert år benyttes. *Andre punktum* gjelder personer som blir uføre i ung alder og har rett til den særskilte minsteytelsen for denne gruppen. Ytelsen gis imidlertid tidligst fra og med det året han eller hun fyller 20 år. Det presiseres at godskrivingen av antatt inntekt på det aktuelle nivået bare gjelder fra dette året, selv om uførepensjonen ble gitt fra et tidligere tidspunkt.

I *åttende ledd* bestemmes at inntektsbasert alderspensjon på grunnlag av reglene om minsteytelse for unge uføre bare utbetales til personer er medlem i folketrygden i tråd med øvrige bestemmelser om dette, se blant annet § 19-3 fjerde ledd med merknader.

I *niende ledd* gis departementet hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om beregning av pensjonsopptjening når uførheten skyldes yrkesskade. Etter gjeldende regler følger det av forskrift at inntekten på skadetidspunktet kan legges til grunn dersom dette gir et høyere grunnlag for opptjening av alderspensjon. Departementet vil tilpasse disse reglene til ny uføretrygd.

Til § 20-10

Fjerde ledd nytt andre punktum innebærer at en person som har mottatt uføretrygd på grunn av yrkesskade får beregnet garantipensjon med 40 års trygdetid. Dette tilsvare reglene i dagens alderspensjon.

Henvisningen til fjerde ledd i *femte ledd andre punktum* justeres som følge av tilføyelsen av et nytt andre punktum i fjerde ledd.

Nytt sjette ledd tilsvare § 3-5 åttende ledd og innebærer at personer som har mottatt uføretrygd ikke får kortere trygdetid i alderspensjonen (garantipensjonen) enn det som var lagt til grunn ved beregning av uføretrygden. Regelen er aktuell for personer som flytter ut med uføretrygden sin.

Til § 20-14

Tredje ledd nye fjerde og femte punktum tilsvare reglene § 19-10 tredje ledd fjerde og femte punktum. Personer med ugradert uføretrygd kan ikke ta ut alderspensjon. Dersom uføretrygden er gradert, kan det tas ut alderspensjon opp til en samlet

uttaksgrad (uføretrygd og alderspensjon) på 100 prosent.

Til avsnitt II

I *avsnitt II første ledd* foreslås at endringsloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. § 19-9 a om overgang fra uførepensjon til alderspensjon for personer født i 1944–1951 forutsettes å tre i kraft fra et tidligere tidspunkt enn loven for øvrig.

Etter *andre ledd* skal § 19-9 a gis virkning for personer som tar ut alderspensjon tidligst fra 1. januar 2011. De nye reglene for øvrig gis etter *tredje ledd* virkning for saker der vedtak fattes tidligst fra den dato loven trer i kraft, selv om ytelser da eventuelt vil bli gitt også for tidsrom før ikrafttredelsen. Videre skal de nye reglene gjelde for saker der vedtak er fattet før ikrafttredelsen, men der uføreytelsen kommer til utbetaling utelukkende for tidsrom etter ikrafttredelsen.

Etter *avsnitt II fjerde ledd* skal uførepensjon omregnes til uføretrygd med virkning fra lovens ikrafttredelse.

Etter *avsnitt II femte ledd* kan departementet gi forskrifter om:

- a) Anvendelsen av bestemmelsene i første ledd om ikrafttredelse, blant annet slik at det i vedtak som fattes etter ikrafttredelsen vil kunne tilstås uførepensjon etter de tidligere reglene når ytelsen kommer til utbetaling for et lengre tidsrom før ikrafttredelsen. Dette vil særlig være aktuelt i saker etter folketrygdloven § 22-14 fjerde ledd, der ytelser tidligere er avslått ved en feil i etaten. Det kan da gis etterbetaling uten begrensninger i tid.
- b) Omregning av uførepensjon til uføretrygd.
- c) Fastsetting av pensjonspoeng og pensjonsopptjening for inntektsåret før loven trer i kraft.

Arbeidsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)

I

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

I innledningen til loven skal «Kapittel 12 Uførepensjon» endres til «Kapittel 12 Uføretrygd».

Fjerde, femte og sjette strekpunkt i innholdsfortegnelsen til kapittel 3 skal lyde:

- *særregler for alderspensjon til mottakere av uføretrygd står i §§ 3-17 og 3-18*
- *godskrivning av pensjonspoeng for mottakere av avtalefestet pensjon står i § 3-19*
- *garantert tilleggspensjon til unge uføre født før 1941 står i § 3-22*

Nåværende femte til sjuende strekpunkt blir sjuende til niende strekpunkt.

Nåværende åttende strekpunkt i innholdsfortegnelsen til kapittel 3 oppheves.

§ 3-2 fjerde ledd bokstav a skal lyde:

- a) som får foreløpig *uføretrygd*, *uføretrygd* eller alderspensjon

§ 3-5 overskriften skal lyde:

§ 3-5 *Trygdetid ved beregning av ytelser etter kapitlene 16, 17, 18 og 19*

§ 3-5 første ledd oppheves.

§ 3-5 andre ledd skal lyde:

Som trygdetid etter *kapitlene 16, 17, 18 og 19* regnes tidsrom etter 1. januar 1967 da en person fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år, har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Også tidsrom mellom 1. januar 1937 og 1. januar 1967 regnes som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap som nevnt.

§ 3-5 femte ledd bokstav a oppheves. Nåværende bokstavene b og c blir bokstavene a og b.

§ 3-5 nåværende åttende ledd blir sjuende ledd og skal lyde:

For en alderspensjonist som ved fylte 67 år hadde rett til *uføretrygd* etter kapittel 12, skal trygdetiden minst svare til trygdetiden for *uføretrygden*.

§ 3-5 nåværende niende ledd blir åttende ledd og første punktum skal lyde:

Trygdetid etter andre ledd regnes som botid, se §§ 17-4, 18-3 og 19-3.

§ 3-6 oppheves.

§ 3-12 andre ledd og tredje ledd første punktum skal lyde:

Ved beregningen av tilleggspensjonen regnes det med

- a) faktiske pensjonspoeng som er opptjent ved pensjonsgivende inntekt, se §§ 3-13 og 3-14,
- b) framtidige pensjonspoeng som benyttes ved beregning av pensjon og overgangsstonad til gjenlevende ektefelle, og som gis for hvert år fra og med året for dødsfallet til og med året da den avdøde ville ha fylt 66 år,
- c) godskrevne pensjonspoeng som gis for hvert år vedkommende har mottatt *uføretrygd*, se § 3-17,
- d) godskrevne pensjonspoeng som gis for enkelte år vedkommende har utført omsorgsarbeid, se § 3-16.

En person får fastsatt et pensjonspoengtall for hvert år han eller hun har opptjent pensjonspoeng i (§§ 3-13 og 3-14) og/eller er godskrevet pensjonspoeng for (§§ 3-16 og 3-17).

I § 3-14 overskriften og i første, andre og tredje ledd skal ordet «uførepensjon» erstattes med ordet «uføretrygd».

§ 3-14 fjerde ledd første punktum skal lyde:

For år da vedkommende har mottatt *uføretrygd etter en uføregrad lavere enn 100 prosent*, kan summen av de opptjente og de godskrevne pensjonspoengene (§§ 3-13 og 3-17) ikke overstige de fastsatte pensjonspoengene etter § 3-17.

§ 3-14 femte ledd skal lyde:

For det året da inntektsevnen/arbeidsevnen ble varig nedsatt, opptjenes pensjonspoeng på grunnlag av pensjongivende inntekt (§§ 3-13 og 3-15) bare dersom de opptjente pensjonspoengene er høyere enn pensjonspoengene beregnet etter § 3-17.

§ 3-14 sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder også for personer som mottar avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for, se § 3-19.

§ 3-16 tredje ledd skal lyde:

Poengtallet etter første ledd reduseres med poengtall som for det enkelte år er opptjent etter §§ 3-13 og 3-14 eller godskrevet etter § 3-17.

Deloverskrift III til kapittel 3 skal lyde:

III. Særregler for alderspensjon til mottakere av uføretrygd mv.

§ 3-17 skal lyde:

§ 3-17 Fastsetting og godskriving av pensjonspoeng for mottakere av uføretrygd

Den som mottar uføretrygd, godskrives pensjonspoeng for hvert kalenderår han eller hun har mottatt ytelsen. Dersom uføretrygden er en omregnet uførepensjon, er det et vilkår at vedkommende mottok tilleggspensjon som var beregnet med framtidige pensjonspoeng.

Pensjonspoeng fastsettes etter følgende alternativer:

a) *Dersom beregningsgrunnlaget for uføretrygden er fastsatt etter reglene i § 12-11, skal det fastsettes pensjonspoeng på grunnlag av en antatt inntekt. Den antatte inntekten fastsettes på samme måte som beregningsgrunnlaget for uføretrygden, men slik at det medregnes pensjongivende inntekt opp til 12 ganger grunnbeløpet for hvert*

kalenderår. Antatt inntekt omgjøres til pensjonspoeng slik det framgår av § 3-13.

b) *Dersom uføretrygden er en omregnet uførepensjon, skal pensjonspoengene tilsvare de framtidige pensjonspoengene som var fastsatt for den tidligere uførepensjonen.*

Dersom vilkårene i § 12-13 tredje ledd er oppfylt, skal pensjonspoengene for år da vedkommende var medlem i folketrygden minst tilsvare 3,50.

Ved uføretrygd etter en uføregrad lavere enn 100 prosent skal de godskrevne pensjonspoengene utgjøre en så stor del av de fastsatte pensjonspoengene som svarer til uføregraden. For det året da inntektsevnen ble varig nedsatt, skal de godskrevne pensjonspoengene likevel svare til de fastsatte pensjonspoengene.

For tidsrommet fra uføretidspunktet, se § 12-7 tredje ledd, til uføretrygd blir utbetalt, godskrives det pensjonspoeng dersom opptjente pensjonspoeng på grunnlag av pensjongivende inntekt etter § 3-13 er lavere, se også § 3-14 femte ledd. Det skal likevel ikke regnes med pensjonspoeng etter tredje ledd for år før medlemmet fyller 20 år.

Dersom medregning av framtidig trygdetid for uførepensjonen eller uføretrygden er begrenset på grunn av utenlandsopphold etter fylte 16 år, godskrives det pensjonspoeng til og med det siste året vedkommende har fått framtidig trygdetid for.

§ 3-18 skal lyde:

§ 3-18 Beregning av alderspensjon ved yrkesskade

Den som ved fylte 67 år mottok uføretrygd på grunn av yrkesskade, får alderspensjonen etter kapittel 19 beregnet med følgende særregler:

a) *Grunnpensjonen reduseres ikke selv om vedkommende har mindre enn 40 års trygdetid, se § 3-2.*

b) *Tilleggspensjonen reduseres ikke selv om vedkommende har mindre enn 40 poengår, se § 3-8.*

c) *Antatt årlig arbeidsinntekt på skadetidspunktet omregnes til pensjonspoeng etter bestemmelsene i § 3-13. Dette poengtallet legges til grunn ved beregningen av tilleggspensjonen (§ 3-8) dersom sluttpoengtallet (§ 3-11) er mindre.*

Når antatt inntekt etter første ledd bokstav c skal fastsettes, regnes godtgjørelse av midlertidig eller tilfeldig art ikke med. Naturalytelser og overskudd på utgiftsgodtgjørelser regnes med og gis den verdien som legges til grunn ved utligning av inntektsskatt.

Dersom uføregraden på grunn av yrkesskaden var lavere enn 100 prosent, beregnes bare en tilsva-

rende andel av alderspensjonen etter bestemmelsene i første og andre ledd.

Departementet kan gi forskrifter om godskriving av pensjonspoeng og beregning av alderspensjon når uførhet skyldes yrkesskade.

§ 3-19 skal lyde:

§ 3-19 Godskriving av pensjonspoeng for mottakere av avtalefestet pensjon

Departementet kan gi forskrifter om godskriving av pensjonspoeng for den som mottar avtalefestet pensjon som omfattes av AFP-tilskottsloven § 12 eller avtalefestet pensjon fra offentlig pensjonsordning før fylte 65 år.

§§ 3-20 og 3-21 oppheves.

§ 3-24 første ledd oppheves. Nåværende andre til fjerde ledd blir første til tredje ledd. I bokstavene b og c i andre ledd erstattes ordet «uførepensjon» med «uføretrygd».

§ 3-25 første ledd oppheves.

§ 3-25 nåværende andre til sjuende ledd blir første til sjette ledd.

§ 3-26 tredje ledd bokstav a skal lyde:

a) pensjonsytelser, overgangsstønad, *uføretrygd* og foreløpig *uføretrygd* fra folketrygden

§ 3-26 nåværende femte ledd oppheves.

§ 3-26 nåværende sjette ledd blir femte ledd.

Innledningen skal lyde:

Fribeløpet som er nevnt i første ledd, fastsettes etter følgende alternativer:

§ 3-26 nåværende sjuende og åttende ledd blir sjette og sjuende ledd.

Deloverskrift VII til kapittel 3 oppheves.

§ 3-30 oppheves.

Overskriften til kapittel 12 skal lyde:

Kapittel 12 *Uføretrygd*

Innledningen til kapittel 12 skal lyde:

Bestemmelser om

- formål står i § 12-1
- vilkår for rett til *uføretrygd* står i §§ 12-2 til 12-7

– fastsetting av inntekt før og etter uførhet står i § 12-8

– fastsetting og endring av uføregrad står i § 12-9

– uføretrygd til hjemmearbeidende ektefelle står i § 12-10

– grunnlaget for beregning av uføretrygd står i § 12-11

– trygdetid står i § 12-12

– uføretrygdens størrelse står i § 12-13

– reduksjon av uføretrygd på grunn av pensjonsgivende inntekt mv. står i § 12-14

– barnetillegg står i § 12-15

– reduksjon av barnetillegg på grunn av inntekt står i § 12-16

– uføretrygd ved yrkesskade står i § 12-17

– avkall på uføretrygd står i § 12-18

– foreløpig uføretrygd står i § 12-19.

I § 12-1 skal «ytelser etter dette kapitlet» endres til «uføretrygd».

§ 12-2 første ledd første punktum skal lyde:

Det er et vilkår for rett til *uføretrygd* at vedkommende har vært medlem i *folketrygden* i de siste tre årene fram til uføretidspunktet, se § 12-7 tredje ledd og § 12-10 andre ledd.

I § 12-2 tredje ledd innledningen skal «ytelser» endres til «uføretrygd».

§ 12-2 fjerde ledd skal lyde:

Vilkåret i første ledd gjelder *ikke* dersom vedkommende var medlem i folketrygden på *uføretidspunktet* og *uføretrygd* ved 100 prosent uføregrad, beregnet på grunnlag av trygdetiden fram til *uføretidspunktet*, minst svarer til halvparten av full minstestytelse for vedkommende etter § 12-13 andre ledd. Framtidig trygdetid skal da ikke regnes med, se § 12-12 femte ledd.

§ 12-3 skal lyde:

§ 12-3 Fortsatt medlemskap

Det er et vilkår for rett til *uføretrygd* at vedkommende fortsatt er medlem i *folketrygden*.

Den som ikke er medlem i *folketrygden*, får likevel *uføretrygd* dersom vedkommende har minst 20 års trygdetid etter § 12-12 andre ledd (botid). Til den som har mindre enn 20 års botid, ytes det *uføretrygd* på grunnlag av beregningsgrunnlaget etter § 12-11, men slik at år før *uføretidspunktet* da vedkommende ikke har hatt pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet, ikke regnes som trygdetid ved beregningen av ytelsen.

Uføretrygd etter § 12-2 tredje og fjerde ledd om unntak fra medlemskap i folketrygden fram til *ufø-*

retidspunktet beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i folketrygden. Det samme gjelder uføretrygd på grunnlag av § 12-13 tredje ledd og fjerde ledd andre punktum om uføretrygd til unge uføre og til flyktninger.

§ 12-4 første og andre ledd skal lyde:

Det er et vilkår for rett til *uføretrygd* at *personen* er mellom 18 og 67 år.

Dersom krav om *uføretrygd* settes fram etter at medlemmet har fylt 62 år, er det et vilkår for rett til *uføretrygd* at medlemmet hadde en pensjonsgivende inntekt på minst folketrygdens grunnbeløp i året før uføretidspunktet (se § 12-7 tredje ledd og § 12-10 andre ledd) eller minst tre ganger folketrygdens grunnbeløp i løpet av de tre siste årene før dette tidspunktet. Dette gjelder likevel ikke dersom *uføretrygden* er gitt med virkning fra et tidspunkt før personen fylte 62 år.

I § 12-5 første og tredje ledd og § 12-6 første og andre ledd skal «ytelser etter dette kapitlet» endres til «uføretrygd».

§ 12-7 skal lyde:

§ 12-7 *Nedsatt inntektsevne. Uføretidspunkt*

Det er et vilkår for rett til uføretrygd at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten.

For personer som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd settes fram, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med 40 prosent.

Uføretidspunktet er tidspunktet da inntektsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten.

Ved vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet eller andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende nå kan utføre (inntekt etter uførhet) sammenlignes med inntektsmulighetene som vedkommende hadde før uføretidspunktet (inntekt før uførhet). Dersom sykdommen, skaden eller lytet har redusert inntektsevnen gradvis over flere år, kan det tas utgangspunkt i inntektsevnen før sykdommen, skaden eller lytet oppstod.

§ 12-8 skal lyde:

§ 12-8 *Fastsetting av inntekt før og etter uførhet*

Inntekt før uførhet fastsettes til personens normale årsinntekt i full stilling før uføretidspunktet. For selvstendig næringsdrivende legges den gjennomsnittlige inntekten for de siste tre kalenderårene før uføretidspunktet til grunn.

Inntekt før uførhet skal ikke settes lavere enn 3 ganger grunnbeløpet. For medlemmer som fyller vilkårene for rett til minsteytelse som ung ufør, skal inntekten før uførhet ikke settes lavere enn 4,5 ganger grunnbeløpet.

Inntekt etter uførhet fastsettes til den inntekt han eller hun forutsettes å kunne skaffe seg ved å utnytte sin restinntektsevne.

Inntekt før og etter uførhet oppjusteres i samsvar med senere reguleringer av grunnbeløpet.

Som inntekt etter paragrafen her regnes all pensjonsgivende inntekt, se § 3-15. Det kan gjøres unntak for inntekt som skriver seg fra en avsluttet aktivitet. Inntekt som ikke er uttrykk for reell inntektsevne, medregnes likevel ikke for arbeidstakere.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om fastsetting av inntekt før og etter uførhet, blant annet om stillingsandelens betydning og om at visse inntekter ikke skal medregnes.

Ny § 12-9 skal lyde:

§ 12-9 *Fastsetting og endring av uføregrad*

Det skal fastsettes en uføregrad ved å sammenligne inntektsevne før og etter uførhet, se § 12-7. Dersom personen har tapt hele inntektsevnen, skal uføregraden settes til 100 prosent. Dersom personen har tapt en del av inntektsevnen, skal uføregraden svare til den delen av inntektsevnen som er tapt. Uførheden graderes i trinn på fem prosentpoeng. Det skal alltid vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 prosent.

Den fastsatte uføregraden endres ikke selv om uføretrygden reduseres på grunn av inntekt, se § 12-14.

Dersom uføretrygden faller bort etter § 12-14 tredje ledd, kan vedkommende beholde retten til uføretrygd med opprinnelig uføregrad i inntil fem år (hvilende rett) ved å melde fra til Arbeids- og velferdsetaten. Retten til ytelsen kan etter søknad beholdes i ytterligere fem år.

Uføregraden kan økes dersom inntektsevnen blir ytterligere nedsatt og det settes fram krav om økt uføregrad. Det skal da fastsettes et nytt uføretidspunkt dersom dette er til fordel for vedkommende.

Nåværende § 12-8 blir § 12-10 og skal lyde:

§ 12-10 *Uføretrygd til hjemmearbeidende ektefelle*

Det er et vilkår for at en hjemmearbeidende ektefelle skal få rett til *uføretrygd*, at evnen til å utføre arbeid i hjemmet (arbeidsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten.

Uføretidspunktet er tidspunktet da arbeidsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten.

Ved vurderingen av hvor mye arbeidsevnen er nedsatt (hvor høy uføregraden er), skal den

evnen til å utføre arbeid i hjemmet som vedkommende nå har, sammenlignes med den tilsvarende evnen som vedkommende hadde før sykdommen, skaden eller lytet oppstod.

En hjemmearbeidende ektefelle skal vurderes etter bestemmelsene i § 12-7 dersom det er sannsynlig at vedkommende ville ha begynt i inntektsgivende arbeid hvis uførheten ikke hadde oppstått. Det samme gjelder dersom den andre ektefellens inntekt er mindre enn to ganger grunnbeløpet.

§ 12-11 skal lyde:

§ 12-11 *Grunnlaget for beregning av uføretrygd*

Uføretrygd beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt, se § 3-15, i de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet, se § 12-7 tredje ledd. Gjennomsnittlig inntekt i de tre beste inntektsårene legges til grunn.

For år da en person har mottatt uføretrygd, skal pensjonsgivende inntekt, og en inntekt som svarer til beregningsgrunnlaget for uføretrygden, justert for fastsatt uføregrad, inngå i grunnlaget. Samlet inntekt kan likevel ikke overstige det som er høyest av beregningsgrunnlaget og den pensjonsgivende inntekten. Departementet kan gi forskrifter om hvilken inntekt som skal legges til grunn for år da en person har mottatt uførepensjon.

For år da et medlem har avtjent militær eller sivil førstegangstjeneste eller frivillig slik tjeneste, skal det legges til grunn en inntekt på minst tre ganger gjennomsnittlig grunnbeløp. Dersom medlemmet hadde en høyere inntekt i året før tjenesten tok til, benyttes denne inntekten.

Det skal ses bort fra år da et medlem har fått pensjonsopptjening på grunnlag av omsorgsarbeid etter § 3-16 eller 20-8 dersom dette er til fordel for vedkommende. Året før og året etter slike år anses da for å følge umiddelbart etter hverandre.

Pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget for uføretrygd.

Den pensjonsgivende inntekten i det enkelte kalenderåret skal reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til det tidspunktet uføretrygden gis virkning fra.

Grunnlaget for uføretrygden reguleres i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet.

§ 12-12 skal lyde:

§ 12-12 *Trygdetid*

Trygdetid er en faktor som brukes ved beregning av uføretrygd, se § 12-13 fjerde ledd.

Trygdetid er tidsrom fra 1. januar 1967 da en person har vært medlem i folketrygden med rett til

ytelser etter kapitlene 12, 16, 17, 19 og 20. Trygdetid regnes fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år. Tidsrom før 1. januar 1967 skal også regnes som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap som nevnt i første punktum.

Som trygdetid regnes også framtidig trygdetid fra uføretidspunktet (se § 12-7 tredje ledd eller 12-10 andre ledd) til og med det året vedkommende fyller 66 år. Dersom mindre enn 4/5 av tiden mellom fylte 16 år og uføretidspunktet (opptjeningstiden) kan regnes som trygdetid, skal den framtidige trygdetiden utgjøre 40 år med fradrag av 4/5 av opptjeningstiden.

Når vilkåret om forutgående medlemskap oppfylles etter § 12-2 tredje ledd, regnes framtidig trygdetid tidligst fra det tidspunktet vedkommende sist ble medlem i folketrygden. Tidsrommet fram til dette tidspunktet regnes som opptjeningstid.

Framtidig trygdetid medregnes ikke når uføretrygd gis etter § 12-2 fjerde ledd.

Dersom trygdetiden er fastsatt etter tredje ledd andre punktum, skal den fastsettes på nytt når uføregraden økes dersom dette vil gi en lengre trygdetid. Opptjeningstiden regnes da fram til det tidspunktet da inntektsevnen ble ytterligere nedsatt.

Når den samlede trygdetiden utgjør minst tre år, avrundes den til nærmeste hele år.

§ 12-13 skal lyde:

§ 12-13 *Uføretrygdens størrelse*

Uføretrygd ytes med 66 prosent av grunnlaget etter § 12-11.

Minste årlige ytelse er 2,28 ganger grunnbeløpet (ordinær sats) for personer som lever sammen med en ektefelle (se § 1-5) eller med en samboer i et samboerforhold som har vart i minst 12 av de siste 18 månedene. For andre utgjør minste årlige ytelse 2,48 ganger grunnbeløpet (høy sats).

For et medlem som har blitt ufør før fylte 26 år på grunn av klart dokumentert, alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte, og som har satt fram krav om uføretrygd før fylte 36 år, er minsteytelsene som nevnt i andre ledd henholdsvis 2,66 og 2,91 ganger grunnbeløpet. Dette gjelder også når uføretrygd gis på nytt etter at ytelsen er falt bort på grunn av prøving mot inntekt etter § 12-14. Minsteytelsene etter leddet her ytes tidligst fra og med den måneden medlemmet fyller 20 år.

Når trygdetiden etter § 12-12 er kortere enn 40 år, avkortes uføretrygden tilsvarende. Ytelsen til en flyktning (se § 1-7) som er medlem i folketrygden, skal likevel ikke settes lavere enn minsteytelsen etter andre ledd uten avkorting for trygdetid.

Dersom uføregraden etter § 12-9 er lavere enn 100 prosent, fastsettes uføretrygden til en forholds- messig andel av beløpet etter første til fjerde ledd.

§ 12-14 skal lyde:

§ 12-14 Reduksjon av uføretrygd på grunn av inntekt

Når uføregraden fastsettes etter § 12-9, skal det fastsettes en inntektsgrense, som skal svare til inn- tekt etter uførhet (se § 12-8 tredje ledd) tillagt 40 prosent av grunnbeløpet per kalenderår. Dersom uføretrygden er en omregnet uførepensjon, tillegges 60 000 kroner per kalenderår til og med år 2018.

Dersom mottakeren av uføretrygd har inntekt som overstiger inntektsgrensen, skal uføretrygden reduseres. Reduksjonen skal svare til den oversky- tende inntekten multiplisert med en brøk der ved- kommendes uføretrygd ved 100 prosent uføregrad er teller og inntekten før uførheten (se § 12-8 første og andre ledd) er nevner. Som inntekt regnes pensjons- givende inntekt eller inntekt av samme art fra utlandet.

Det utbetales ikke uføretrygd når den pensjonsgivende inntekten utgjør mer enn 80 prosent av inn- tekt før uførhet.

Den uføretrygdede skal opplyse om forventet pen- sjonsgivende inntekt og om endringer i inntekten. Dersom vedkommende har fått utbetalt for lite eller for mye, skal det foretas et etteroppgjør.

Når en mottaker av uføretrygd får økonomiske ytelser som ikke er pensjonsgivende inntekt, og ytel- sene ble avtalt ved fratredelse eller ved reduksjon av arbeidstiden, skal uføretrygden for den samme peri- oden reduseres med et beløp som svarer til disse ytel- sene. Vedkommende skal melde fra ved mottak av slike ytelser.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av uføretrygd på grunn av inntekt og om etteroppgjør.

§ 12-15 skal lyde:

§ 12-15 Barnetillegg

En person som mottar uføretrygd og som forsør- ger barn (se § 1-6), har rett til barnetillegg. Det ytes ikke barnetillegg hvis barnet har inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn grunnbeløpet.

Barnetillegg utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn, men avkortes tilsvarende dersom trygdetiden som legges til grunn for uføre- trygden er kortere enn 40 år. Barnetillegg til en flyktning som er medlem i folketrygden, avkortes ikke på grunn av manglende trygdetid.

Barnetillegg påvirkes ikke av at uføregraden er lavere enn 100 prosent, men prøves mot forsørger- nes inntekt, se § 12-16.

Når et barn blir forsørget av flere som mottar uføretrygd eller alderspensjon, ytes tillegget til den som har rett til høyest tillegg. Dersom forsørgerne ikke bor sammen, ytes tillegget til den som har den daglige omsorgen for barnet.

Barnetillegg for fosterbarn (se barnevernloven § 4-22) ytes dersom mottakeren har forsørget barnet i de siste to årene før krav om tillegg blir satt fram. Dette vilkåret kan fravikes når særlige grunner gjør det rimelig.

§ 12-16 skal lyde:

§ 12-16 Reduksjon av barnetillegg på grunn av inn- tekt

Når en person har rett til barnetillegg og samti- dig har inntekt som nevnt i andre ledd, skal barne- tillegg reduseres med 50 prosent av inntekten over et fribeløp. Fribeløpet fastsettes etter bestemmelsene i fjerde ledd.

Personinntekt etter skatteloven § 12-2 og inntek- ter fra utlandet av samme art kan føre til at barne- tillegg blir redusert. Det skal likevel ses bort fra ytelser eller deler av ytelser som er underlagt inntektsprøving.

Når en person har rett til barnetillegg for barn som bor sammen med begge foreldrene, skal begge inntekter medregnes. For den av foreldrene som ikke mottar barnetillegg, skal summen av inntek- tene som regnes med etter andre ledd, med unntak av pensjonsytelser, uføretrygd og overgangsstonad fra folketrygden, reduseres med grunnbeløpet.

Fribelet etter første ledd utgjør 4,6 ganger grunnbeløpet for ett barn som bor sammen med begge foreldrene og 3,1 ganger grunnbeløpet for ett barn som bor sammen med én av foreldrene. Fribe- løpet økes med 40 prosent av grunnbeløpet for hvert ekstra barn.

Hvis uføretrygden til den som mottar barnetil- legg er redusert på grunn av manglende trygdetid, skal fribelet reduseres tilsvarende.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om reduksjon av barnetillegg på grunn av inntekt. Det kan blant annet gis bestem- melser om at visse offentlige ytelser ikke skal tas med i inntektsgrunnlaget og om endring i fastsatte barnetillegg når inntekten endres.

Nåværende § 12-18 blir § 12-17 og skal lyde:

§ 12-17 Uføretrygd ved yrkesskade

Til den som er arbeidsufør på grunn av en skade eller sykdom som går inn under kapittel 13, ytes det uføretrygd etter følgende særbestem- melser:

a) Vilkaeret i § 12-2 om minst tre års forutgående medlemskap gjelder ikke.

- b) Vilkåret i § 12-3 om fortsatt medlemskap gjelder ikke.
- c) *Uføretrygd ytes ved uføregrader ned til 30 prosent.*

Det skal fastsettes en særskilt uføregrad for den delen av uførheten som skyldes yrkesskade eller yrkessykdom. Det ses bort fra uførhet som skyldes andre forhold enn yrkesskaden, når denne delen utgjør under 30 prosent av den totale uførheten.

Ved yrkesskade *reduseres ikke uføretrygd og barnetillegg selv om vedkommende har mindre enn 40 års trygdetid, og antatt årlig arbeidsinntekt på skadetidspunktet legges til grunn for beregningen av uføretrygden dersom beregningsgrunnlaget etter § 12-11 er lavere.*

Godtgjørelse av midlertidig eller tilfeldig art regnes ikke med ved fastsettingen av antatt inntekt etter tredje ledd. Naturalytelser og overskudd på utgiftsgodtgjørelser regnes med og gis den verdien som legges til grunn ved utligning av inntektsskatt.

Departementet kan gi forskrifter om beregning av uføretrygd når uførheten skyldes yrkesskade.

Nåværende § 12-14 blir § 12-18 og skal lyde:

§ 12-18 Avkall på *uføretrygd*

En mottaker av uføretrygd kan gi avkall på retten til uføretrygd dersom

- a) ektefellen mottar alderspensjon eller avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for, og
- b) vedkommende enten har kortere trygdetid enn ektefellen eller får *uføretrygd etter en uføregrad lavere enn 100 prosent.*

Ektefellens ytelser fastsettes da etter reglene for pensjonister som forsørger den andre ektefellen.

Nåværende § 12-16 blir ny § 12-19 og skal lyde:

§ 12-19 Foreløpig *uføretrygd*

Når en person har satt fram krav om *uføretrygd* og det er sannsynlig at han eller hun vil bli *innvilget uføretrygd*, kan Arbeids- og velferdsetaten yte en foreløpig *uføretrygd* i ventetiden.

Foreløpig *uføretrygd* ytes ikke dersom vedkommende kan dekke utgiftene til livsopphold ved hjelp av andre inntekter.

Foreløpig *uføretrygd* beregnes på samme måte som *uføretrygd*, se §§ 12-9 og 12-13.

§ 19-3 fjerde ledd skal lyde:

Tilleggspensjon som grunner seg på bestemmelsene i § 12-13 tredje ledd, § 3-22 eller tidligere § 3-21 om minsteytelse til unge uføre beholdes bare så lenge pensjonisten er medlem i trygden.

Det samme gjelder alderspensjon til en flyktning *så langt pensjonen er beregnet etter bestemmelsene i § 3-2 sjette ledd, § 3-9 tredje ledd, § 12-13 fjerde ledd andre punktum eller § 19-8 sjuende ledd.*

§ 19-4 første ledd andre punktum skal lyde:

Det gis ikke alderspensjon til en person som mottar *uføretrygd* eller foreløpig *uføretrygd etter en uføregrad på 100 prosent.*

Ny § 19-9 a skal lyde:

§ 19-9 a *Overgang fra uførepensjon til alderspensjon for personer født i 1944–1951*

Personer som er født i 1944–1951 og som mottok uførepensjon ved fylte 67 år, får et tillegg til alderspensjonen. Tillegget skal skjerme vedkommende for 0,25 prosentpoeng av virkningen av levealdersjusteringen etter § 19-6.

Ved gradert uførepensjon reduseres tillegget forholdsmessig.

Departementet kan gi forskrifter om beregning av tillegg etter denne paragrafen.

§ 19-10 tredje ledd fjerde punktum skal lyde:

Dersom vedkommende mottar *uføretrygd etter en uføregrad lavere enn 100 prosent*, kan det gis gradert alderspensjon.

§ 20-2 nytt tredje punktum skal lyde:

Det gis ikke alderspensjon til en person som mottar uføretrygd eller foreløpig uføretrygd etter en uføregrad på 100 prosent.

§ 20-4 første ledd bokstav d skal lyde:

d) antatt inntekt ved mottak av *uføretrygd* (§ 20-7 a)

§ 20-7 a skal lyde:

§ 20-7 a *Pensjonsopptjening for mottakere av uføretrygd*

Den som mottar uføretrygd får, for hvert kalenderår han eller hun har mottatt slik ytelse, pensjonsopptjening på grunnlag av en antatt inntekt. Pensjonsopptjening etter paragrafen her gis til og med det kalenderåret vedkommende fyller 61 år. Dersom uføretrygden er en omregnet uførepensjon, er det et vilkår at medlemmet mottok tilleggspensjon som var beregnet med framtidige pensjonspoeng.

Antatt inntekt fastsettes slik:

- a) *Dersom beregningsgrunnlaget for uføretrygden er fastsatt etter reglene i § 12-11, skal den antatte inntekten fastsettes på samme måte som beregningsgrunnlaget for uføretrygden. Det reg-*

nes bare med pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet for hvert kalenderår.

- b) Dersom uføretrygden er en omregnet uførepensjon, skal den antatte inntekten tilsvare den pensjonsgivende inntekten som etter § 3-13 ville gitt et opptjent pensjonspoeng lik det framtidige pensjonspoenget som var fastsatt i den tidligere tilleggs pensjonen. Det regnes bare med pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet for hvert kalenderår.

Dersom vilkårene i § 12-13 tredje ledd om minsteytelse for unge uføre er oppfylt, skal antatt inntekt for år da vedkommende var medlem i folketrygden minst tilsvare 4,5 ganger grunnbeløpet.

Årlig pensjonsopptjening tilsvare 18,1 prosent av antatt inntekt.

For år da vedkommende også har hatt opptjening etter §§ 20-5 til 20-7, skal opptjening etter paragrafen her reduseres med slik opptjening.

Dersom uføregraden er lavere enn 100 prosent, kan opptjening etter paragrafen her ikke overstige 18,1 prosent av den antatte inntekten justert for uføregraden.

For tidsrommet fra uføretidspunktet (se § 12-7 tredje ledd) til uføretrygd blir utbetalt, gis det pensjonsopptjening etter paragrafen her dersom opptjening etter §§ 20-5, 20-6 og 20-7 er lavere. Det skal likevel ikke regnes med antatt inntekt etter tredje ledd for år før medlemmet fylte 20 år.

Alderspensjon på grunnlag av inntekt som nevnt i tredje ledd utbetales bare til en pensjonist som er medlem i folketrygden.

Departementet kan gi forskrifter om fastsetting av antatt inntekt når uførheten skyldes yrkesskade.

§ 20-10 fjerde ledd nytt andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder for den som ved fylte 67 år mottok uføretrygd på grunn av yrkesskade, for så vidt gjelder den del av alderspensjonen som tilsvare uføregraden på grunn av yrkesskaden.

§ 20-10 femte ledd andre punktum skal lyde:

Garantipensjon beregnet på grunnlag av fjerde

ledd første punktum beholdes bare så lenge vedkommende er medlem i trygden.

§ 20-10 nytt sjette ledd skal lyde:

For den som ved fylte 67 år hadde rett til uføretrygd, skal trygdetiden minst svare til trygdetiden for uføretrygden.

§ 20-14 tredje ledd nye fjerde og femte punktum skal lyde:

Dersom vedkommende mottar uføretrygd etter en uføregrad lavere enn 100 prosent, kan det gis gradert alderspensjon. Summen av uføregrad og graden av alderspensjon kan ikke overstige 100 prosent.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Ny § 19-9 a gis virkning for personer som tar ut alderspensjon tidligst fra 1. januar 2011.

Loven for øvrig gis virkning for

- saker der vedtak fattes tidligst på den dato loven trer i kraft, og
- saker der vedtak fattes før lovens ikrafttredelse, men der uføreytelsen først kommer til utbetaling for tidsrom etter ikrafttredelsen.

Uførepensjon fra folketrygden omregnes til uføretrygd etter de nye reglene med virkning fra lovens ikrafttredelse.

Departementet kan gi forskrifter om

- anvendelsen av bestemmelsene i tredje ledd, blant annet om unntak for tilfelle der uføreytelsen kommer til utbetaling for et lengre tidsrom før lovens ikrafttredelse,
- nærmere regler om omregning av uførepensjon til uføretrygd og om
- fastsetting av pensjonspoeng og pensjonsopptjening for inntektsåret før loven trer i kraft.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS 05/2011

