



Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning

Rapport 2012 - 06

Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Forord

Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom Proba samfunnsanalyse og Actecan. Audun Gleinsvik i Proba har vært prosjektleder. I tillegg har Fredrik Haugen og Sissel Rødevand fra Actecan og Knut Arild Larsen og Helene Berg deltatt.

Oslo, Juni 2012

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	5
1.2 Metoder og datagrunnlag.....	5
1.3 Registerdata benyttet i arbeidet med rapporten.....	6
2 DAGENS ORDNINGER.....	8
2.1 Historikk.....	8
2.2 Dagens regelverk.....	15
2.2.1 Innledning.....	15
2.2.2 Etterlattepensjon.....	16
2.2.3 Alderspensjon til gjenlevende ektefelle.....	17
2.2.4 Uførepensjon til gjenlevende ektefelle.....	17
2.2.5 Beskatning og avkorting av etterlattepensjon.....	18
3 OMFANG OG FORDELING.....	20
3.1 Etterlattepensjon.....	21
3.2 Arvede rettigheter.....	26
4 ANDRE FORSIKRINGSORDNINGER FOR ETTERLATTE EKTEFELLER.....	29
4.1 Tjenestepensjonsordninger.....	29
4.1.1 Offentlig tjenestepensjon.....	29
4.1.2 Private tjenestepensjonsordninger.....	32
4.2 Gruppeliv.....	38
4.2.1 Offentlig sektor.....	38
4.2.2 Privat sektor.....	39
4.3 Individuelle ordninger.....	40
4.4 Oppsummering.....	40
5 ETTERLATTEORDNINGER I ANDRE LAND.....	42
5.1 Etterlatteordninger i Sverige.....	42
5.1.1 Den nye etterlattepensjonsordningen.....	42
5.1.2 Omstillingspensjon.....	43
5.1.3 Enkepensjon.....	44
5.2 Etterlatteordninger i Danmark.....	45
5.2.1 Folkepensjon og ATP.....	45
5.2.2 Arbeidsmarkedspensjon.....	46
6 BEHOV FOR ENDRINGER PÅ GRUNN AV PENSJONSREFORMEN.....	47
6.1 Tilpasninger fra 1. januar 2011.....	47
6.2 Fortsatt behov for tilpasninger.....	47
6.3 Deling/overføring av pensjonsrettigheter.....	51
7 BEHOVET FOR ETTERLATTEPENSJONSORDNINGER I FOLKETRYGDEN.....	55
7.1 Målgruppen for etterlattepensjon.....	55
7.2 Egenskaper ved etterlattepensjon.....	57
7.3 Hvordan sikre at etterlattepensjonsordningen er i tråd med formålet med ordningen?.....	60
8 BEHOVET FOR EN ORDNING MED ARVEDE RETTIGHETER I FOLKETRYGDEN.....	63
8.1 Målgruppe for arvede rettigheter.....	63
8.2 Egenskaper ved ordningen med arvede rettigheter.....	63
8.3 Hvordan sikre at en ordning med arvede rettigheter er i tråd med formålet med ordningen?.....	65

9	ALTERNATIVER TIL DAGENS ETTERLATTEORDNINGER	66
9.1	Alternativer til dagens etterlattepensjon	66
9.2	Alternativer til ordningen med arvede rettigheter	69
10	KONSEKVENSER AV ALTERNATIVE ETTERLATTEPENSJONSORDNINGER	71
10.1	Skattekostnad	71
10.2	Arbeidstilbudet	71
10.3	Fordeling.....	72
11	KONSEKVENSER AV EN ORDNING MED ARVEDE RETTIGHETER TILPASSET NY ALDERSPENSJON I FOLKETRYGDEN	74
	LITTERATUR	77
	VEDLEGG – ORDNINGER I ET UTVALG ANDRE LAND	78

Sammendrag og konklusjoner

Både intensjonene med og de faktiske regelendringene i alderspensjonen i folketrygden som følge av pensjonsreformen tilsier at det er behov for en revurdering av etterlatteytelsene i folketrygden. Alderspensjonen er blitt individualisert slik at rettighetene er gjort uavhengig av sivilstatus og tilsvarende uavhengighet er vedtatt når det gjelder ny uføretrygd.

Dagens etterlattepensjon for personer under 67 år kan ikke sies å understøtte arbeidslinjen i pensjonsreformen. I rapporten drøftes det alternative ordninger for etterlatteytelsene i folketrygden. For etterlattepensjon vurderes en avvikling, en etterlattepensjon som er tilpasset pensjonsreformen og en midlertidig ytelse i to år som ikke avkortes mot løpende inntekt.

For arvede rettigheter vurderes kun en tilpasning til ny alderspensjon i folketrygden.

Bakgrunn

Folketrygden inneholder en ordning for pensjon til enker/enkemenn og andre etterlatte under 67 år, og en ordning med arvede rettigheter for etterlatte alderspensjonister.

Som følge av pensjonsreformen er det behov for å vurdere innretningen av disse ordningene på lang sikt, og tilpasninger til det nye regelverket for opptjening av alderspensjon i folketrygden. Arbeidsdepartementet har derfor gitt Proba samfunnsanalyse og Actecan i oppdrag å utrede virkningene av dagens ordninger for etterlatte, og om det er behov for endringer i ordningene.

Problemstilling

I oppdragsbeskrivelsen heter det:

Arbeidsdepartementet ønsker å få belyst konsekvenser av ulike utforminger av disse ordningene bl.a. for husholdningenes inntektsnivå, insentiver til arbeid, og for folketrygdens utgifter og offentlige finanser.

Departementet ba også om en framstilling av tilsvarende ordninger i utvalgte andre land samt av etterlatteordninger i tjenstepensjonsordninger mv.

Oppsummering og konklusjoner

Historikk

Ordninger for etterlatte har ved en rekke anledninger vært underlagt både ekspertvurderinger og politiske vurderinger. Det har hele tiden vært en forutsetning for ordningene at de både skal hjelpe de som blir vanskeligstilt ved at ektefellen dør, og at de skal gi insentiver til (og mulighet for) den etterlatte til å skaffe seg arbeid. Blant annet vurderte Pensjonskommisjonen (NOU 2004: 1) behovet for pensjon til etterlatte. I kommisjonens rapport gis det uttrykk for at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefeller, og at ytelsesnivået bør ligge på om lag samme nivå som i dag. Dette bygger blant annet på at kvinner og menn fremdeles tilpasser seg omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid forskjellig. Samtidig pekes det på at det bør vurderes andre beregningsprinsipper.

Mot individualisering av rettigheter i folketrygden

Det har de senere årene vært en tendens til at gifte og samboendes rettigheter i folketrygden blir likestilt med ensliges rettigheter. Med pensjonsreformen er det lagt opp til at størrelsen på alderspensjon ikke skal avhenge av om den enkelte er gift eller ikke. I den nye uføretrygden som er vedtatt av Stortinget, skal det ikke lenger gis noe ektefelletillegg til uføre. En eventuell avvikling av etterlatteordninger ville vært et skritt i samme retning.

Økt yrkesdeltagelse blant kvinner innebærer at færre kvinner er avhengige av ektefellens inntekt eller av rettigheter ektefellen har opparbeidet i folketrygden. Denne utviklingen er en viktig faktor bak individualisering av rettighetene.

Etterlattepensjon fra andre pensjonsordninger

I tillegg til ytelser fra folketrygden har mange arbeidstakere rett på ektefellepensjon fra offentlige og private tjenstepensjonsordninger. Ytelsene fra disse ordningene vil være en medvirkende faktor når den etterlatte skal vurdere sitt arbeidstilbud etter at ektefelle/samboer har gått bort. Alle ansatte i offentlig sektor har rett til etterlattepensjon. Også i privat sektor har flertallet av de ansatte som er med i en ytelsesordning ektefellepensjon. I utredningen er det beskrevet nærmere hvordan regelverket knyttet til slike rettigheter er, og litt om omfanget. Også andre ytelser som oppstår ved dødsfall, som kapitalforsikringer og individuelle pensjonsforsikringer er beskrevet. I prosjektet har vi ikke hatt tilgang til data om den enkeltes rettigheter til etterlatteytelser fra tjenstepensjonsordninger.

Etterlattepensjon i andre land

Når etterlatteytelser i folketrygden skal vurderes er det videre naturlig å se hen til utviklingen i Norges naboland. I rapporten beskrives derfor ordningene i Sverige og Danmark. Det er videre laget et eget vedlegg i rapporten med en kortfattet beskrivelse av etterlattedekninger i en del andre land.

I Sverige er den nyeste ordningen innenfor det allmenne pensjonssystemet i hovedtrekk slik at det bare gis en yttelse i 2 år til etterlatte som er under 65 år på dødsfallstidspunktet. I Danmark yter det offentlige pensjonssystemet lite. I hovedordningen betales det engangsbeløp fra ATP (en arbeidsmarkedspensjon som er pålagt), men beløpet er begrenset. Både i Sverige og Danmark har de fleste tjenstepensjonsordningene etterlattedekninger.

Konklusjoner etterlattepensjon

I 2008 var det 21 931 mottakere av etterlattepensjon i folketrygden. De fikk til sammen utbetalt vel 1,9 milliard kroner, men disse ville uten avkorting fått 3,5 milliarder kroner. Ordningen er basert på regler for opptjening av uførepensjon og gir utbetaling fra ektefellen dør til den etterlatte blir 67 år. Pensjonen bortfaller hvis den etterlatte gifter seg igjen. Registrerte partner- og samboerskap er likestilt med ekteskap.

Etterlattepensjonen avkortes mot annen inntekt. Dette betyr at mange av de som ellers oppfylte kravene til etterlattepensjon, fikk hele pensjonen avkortet. Mange av disse igjen har ikke engang søkt om å få etterlattepensjon. Tallet over inkluderer bare de som faktisk fikk utbetalt etterlattepensjon. 89 prosent av mottakerne var kvinner.

Antall mottakere av etterlattepensjon i folketrygden var oppe i om lag 45 000 rundt 1970, men har siden falt. Gjennomsnittlig utbetalt beløp har økt mindre enn generell lønnsutvikling. Målt opp mot grunnbeløpet i folketrygden (G), har gjennomsnittlig utbetaling falt fra om lag 1,5 G rundt 1990 til under 1,3 G i 2008. Økende levealder og økende yrkesdeltagelse blant kvinner vil trolig bidra til at både antall mottakere og gjennomsnittlig beløp (relativt til lønnsnivået) vil falle fremover.

I forbindelse med pensjonsreformen er uføreordningen i folketrygden vedtatt endret. Blant de viktigste endringene som kommer er at bruttoytelsen vil økes, og at skattereglene endres slik uføreytelsen skal beskattes som lønnsinntekt, og ikke som pensjonsinntekt som i dag. De fleste vil i sum komme om lag like godt ut som før i netto utbetalt uføreyttelse.

Som alternativer til dagens etterlattepensjonsordning er det i rapporten vurdert følgende:

- Avvikling av ordningen
- Tilpasning til reformert folketrygd
- Alternativ med tidsbegrenset utbetaling

Ordningen som er tilpasset folketrygden tar utgangspunkt i at reglene for utmåling av etterlattepensjon fortsatt skal baseres på regelverket for folketrygdens uføreytelse. Siden også skattereglene for uføreytelsen er vedtatt endret, må i så fall også skattereglene for etterlattepensjon endres.

Etterlattepensjonsordningen medfører samfunnsøkonomiske kostnader gjennom at den svekker mottakernes insentiver til å arbeide, og ved at finansieringen av ordningen gir en skattekostnad. Fordelene består i fordelingsvirkningene.

I dagens ordning vil kombinasjonen av avkorting av pensjon mot annen inntekt samt skattebegrensingsregelen bidra til at marginalinntekten for etterlattepensjonister på visse inntektsnivåer vil kunne bli så lav som 27 prosent av en marginal inntekt.

Med en reformert ordning basert på ny uførepensjon vil etterlattepensjonister sitte igjen med en høyere marginalinntekt. Dette har sammenheng med at skattebegrensingsregelen fjernes. Inntektsintervallet hvor etterlattepensjonisten står overfor en høy "marginalskatt" som følge av avkorting vil imidlertid utvides betydelig, trolig slik at effektene for arbeidstilbudet i hvert fall ikke blir bedre enn dagens ordning.

Som et alternativ til en etterlattepensjonsordning tilpasset regelverket for ny uføretrygd, er det skissert en tidsbegrenset ytelse uten avkorting mot løpende inntekt. Tanken bak denne ordningen er at den skal gi kortvarig inntektssikring for etterlatte som har hatt lav yrkesaktivitet og inntekt. I den tiden ytelsen utbetales, skal den etterlatte kunne omstille seg til økt yrkesaktivitet og eventuelt tilpasse husholdet for øvrig til den nye situasjonen. Ytelsen fastsettes med utgangspunkt i at husholdningen skal opprettholde samme levestandard som før dødsfallet innenfor visse maksimumsgrenser. Ytelsen blir høyere hvis den avdøde hadde høyere inntekt enn etterlatte, mens mange etterlatte som hadde høy inntekt da ektefellen døde, ikke vil få noen utbetaling fra ordningen.

Ettersom den alternative ordningen ikke avkortes mot løpende inntekt, vil den etterlatte stå overfor samme marginalskatt som andre lønsmottakere. Dette vil i teorien gi økt arbeidstilbud sammenlignet med dagens ordning og ordningen tilpasset pensjonsreformen.

I samfunnsøkonomiske kalkyler skal det beregnes en skattekostnad tilsvarende 20 prosent av brutto offentlig utgift. Hvis man i 2008 hadde hatt en midlertidig ytelse tilsvarende den vi har foreslått i stedet for den gjeldende etterlattepensjonsordningen, ville folketrygdens utgifter blitt redusert med om lag 1 000 millioner kroner. Dette ville gi en samfunnsøkonomisk nytte på 200 millioner kroner knyttet til det reduserte finansieringsbehovet. Videre anslår vi at styrkingen av de etterlattes insentiver til å arbeide, ville gi en samfunnsøkonomisk nytte på opptil 750 millioner kroner. Virkningen for arbeidstilbudet er usikker. Tabell 1 oppsummerer de viktigste effektene av de to alternativene til dagens ordning om diskuteres i rapporten.

Avvikling av ektefellepensjonen i folketrygden vil tilsi en besparelse på brutto utgifter som pr. 2008 var 1 921 millioner kroner.

Tabell 1: Effekter av alternativer til dagens etterlattepensjonsordning i folketrygden

	Offentlige utgifter/ skattekostnad	Arbeidstilbud	Fordelingsvirkning
Tilpasset ordning	Ingen vesentlig endring	Ingen vesentlig endring	Ingen vesentlig endring
Alternativ ordning	Redusert utgifter på om lag 1000 mill.kr. og redusert skattekostnad på ca 200 millioner kroner	Opptil 750 mill.kr. i samfunnsøkonomisk nytteeffekt gjennom økt arbeidstilbud	Svakere lavinntektsprofil enn en tilpasset ordning

Konklusjoner arvede rettigheter

Før enker og enkemenn som er over 67 år og som ikke har gått inn i et nytt parforhold, skal tilleggspensjonen i folketrygdens alderspensjon beregnes som det høyeste av

- Egen opptjent tilleggspensjon
- 55 prosent av summen av egen og den avdødes opptjente tilleggspensjon

Hvis dødsfallet skjedde før avdøde var blitt 67 år, er det særlige regler for å beregne hvilken tilleggspensjon personen ville tjent opp.

Ordnningen med arvede rettigheter bidro i 2008 til en økning i utgiftene til alderspensjon fra folketrygden på om lag 3 350 millioner kroner. I følge et ikke publisert notat utarbeidet i SSB (Fredriksen (kommende)), vil en videreføring av ordningen i løpet av de neste 20 årene kunne gi en økning på om lag det dobbelte av lønnsveksten i perioden.

Det er i all hovedsak kvinner som nyter godt av systemet med arvede rettigheter. Av bidraget fra arvede rettigheter til alderspensjon i 2008, tilfalt 50 millioner kroner menn og 3 300 millioner kroner kvinner. Vi finner imidlertid også at fordelingsvirkningene av arvede rettigheter ikke er særlig gode, når man tar hensyn til alle inntektene til de etterlatte og ikke bare deres egen pensjonsopptjening.

I rapporten er det beskrevet en modell for videreføring av ordningen med arvede rettigheter etter innføringen av ny alderspensjon i folketrygden. Konsekvensene av modellen er illustrert med typeeksempler.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Alle typer pensjonsordninger påvirkes av den pågående pensjonsreformen. Folketrygdens alderspensjon og privat AFP er allerede endret, det er innført levealdersjustering og ny regulering i de offentlige tjenstepensjonsordningene, og de private tjenstepensjonsordningene og enkelte andre pensjonsordninger er midlertidig tilpasset reformen. Det pågår fremdeles arbeid med tilpasning og omlegging av en del ordninger. Blant annet er det vedtatt nye regler for uføreytelser fra folketrygden ved lov 16. desember 2011 nr. 59, jf. Prop. 130 L (2010-2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre).

Regelverket for pensjon til gjenlevende ektefelle og barn er tilpasset innføringen av fleksibel alderspensjon fra folketrygden fra 1. januar 2011. Arbeidsdepartementet ønsker nå en bredere eksternt gjennomgang av folketrygdens ytelser til etterlatte, både ut fra nødvendige endringer og ut fra hvordan ytelsene kan tilpasses arbeidslinjen.

Folketrygdens ordning med etterlattepensjon gir, etter bestemte regler personer under 67 år rett til pensjon når ektefellen dør. Registrerte partnerskap og enkelte samboerforhold likestilles med ekteskap. Etterlattepensjonen avkortes mot egen arbeidsinntekt. Etterlattepensjon beregnes i dag ut fra samme prinsipper som uførepensjon for den avdøde. Det tas hensyn til opptjeningstid i folketrygden, og det forutsettes en pensjonsalder på 67 år. Uførepensjonister får i utgangspunktet ikke etterlattepensjon.

Etterlatte som er eller blir alderspensjonister har krav på arvede rettigheter i stedet for etterlattepensjon. Arvede rettigheter er en slags kombinert tilleggspensjon som utgjør 55 prosent av summen av egen tilleggspensjon og den avdødes tilleggspensjon dersom dette beløpet er høyere enn egen tilleggspensjon.

Formålet med etterlatteordningene er å sikre de etterlatte et rimelig inntektsnivå ved tap av forsørger.

Arbeidsdepartementet oppgir i oppdragsbeskrivelsen at det ønsker å få belyst konsekvenser av ulike alternative utforminger av etterlattepensjon og arvede rettigheter for bl.a. husholdningenes inntektsnivå, insentiver til arbeid, folketrygdens utgifter og offentlige finanser.

For å se på helheten i ytelsene til etterlatte i Norge er ektefellepensjon i tjenstepensjonsordninger og andre forsikringsordninger for etterlatte beskrevet. Som bakgrunn for å drøfte alternative ordninger er det gitt en kort beskrivelse av etterlatteordninger i andre land, med en særlig utdyping av ordningene i Sverige og Danmark.

Utredningen er laget i samarbeid mellom Proba samfunnsanalyse og Actecan.

1.2 Metoder og datagrunnlag

Prosjektet har i hovedsak vært basert på

- Ulike dokumenter som beskriver dagens regler
- Registerdata fra SSB
- Statistikk og annen informasjon om etterlatteordninger fra finansnæringen og Statens pensjonskasse
- Litteratur om etterlatteordninger i andre land

Utforming av alternativene til dagens ordninger har skjedd etter samtale med oppdragsgiver.

Registerdata fra SSB består av individuelle selvangivelses- og folketrygddata for alle over 15 år for året. Disse dataene er blant annet brukt til å sammenligne kjennetegn ved dem som får etterlatteytelser med dem som ikke får det samt å simulere virkninger av alternative ordninger. Datagrunnlaget er nærmere beskrevet i et vedlegg til rapporten.

Virkninger av etterlatteytelser på arbeidstilbudet er simulert ved å kombinere individdataene fra SSB med forskning på arbeidstilbudets respons på endringer i inntektsskatter. Etterlatteytelser og avkorting i disse er i denne sammenheng analysert som om de var en del av skattesystemet.

1.3 Registerdata benyttet i arbeidet med rapporten

Analysene og beregningene i denne rapporten bygger blant annet på koblede registerdata på individnivå fra Statistisk sentralbyrå.

Følgende registerdata er benyttet og sammenkoblet for å lage analysene:

- FD-Trygd: Benyttet i forbindelse med analyse av mottakerne av etterlattepensjon
- Lønns- og inntektsregistre: Pensjonsgivende inntekt 1967-2008 og diverse andre lønns- og inntektsdata
- Familiefil: Kobling av etterlatte med avdød ektefelle samt sivilstatus og antall barn under 18 år

Utgangspunktet for analysene i rapporten er etterlatteytelser i 2008. Data fra FD-Trygd er derfor innhentet for 2008. Fra de andre registrene er det innhentet opplysninger fra flere kalenderår.

Registerdataene er benyttet til å identifisere ulike kjennetegn ved de som fikk enten etterlattepensjon eller en arvet pensjonsrett i alderspensjonen i 2008. Videre er de som fikk slike ytelser sammenliknet med de som ikke fikk etterlatteytelser for på den måten å undersøke om mottakerne av etterlatteytelser skiller seg fra andre.

Registerdataene er også benyttet til å beregne hvordan mulige alternative modeller for etterlattepensjon til dagens ordning kan slå ut med hensyn til kostnader, fordeling, etc.

Virkninger av etterlatteytelser på arbeidstilbudet er simulert ved å kombinere analysene på registerdataene med forskning knyttet til hvordan arbeidstilbudet påvirkes av endring i skatt på inntekt. Etterlatteytelser og avkorting i disse er i denne sammenheng analysert som om de var en del av skattesystemet.

Etterlattepensjon

Analysene av dagens etterlattepensjonsordning tar utgangspunkt i informasjon fra FD-Trygd om etterlattepensjon og avkortningsbeløp for etterlattepensjonister.

FD-Trygd inneholder kun informasjon om etterlatte som mottar etterlattepensjon. Det har dermed ikke vært mulig å identifisere etterlatte som får hele etterlattepensjonen avkortet på grunn av egen arbeidsinntekt. Analyseresultatene som viser hvor stor andel av etterlattepensjonen som i gjennomsnitt blir avkortet må vurderes på denne bakgrunn.

Arvede rettigheter

Det finnes ikke opplysninger om arvede rettigheter i FD-Trygd. For å kunne si noe om verdien av arvede rettigheter for etterlatte alderspensjonister, er det derfor *beregnet* hvor store de arvede rettighetene er for hver enkelt etterlatt alderspensjonist. Beregningene er gjennomført ved å beregne den etterlattes og den avdødes alderspensjonsopptjening. Alderspensjonsopptjeningen er beregnet ut fra data om pensjonsgivende inntekt fra 1967, fødselsår og botid i landet, kombinert med regelverket for pensjonspoeng og trygd (herunder overkompensasjonsregler).

I forbindelse med disse beregningene er det gjort to forenklinger:

- Tidspunktet for når den avdøde gikk bort har ikke inngått i dataene fra SSB. Dette tidspunktet (årstallet) er derfor fastsatt ved å se på i hvilket år den avdøde sluttet å ha pensjonsgivende inntekt. Ut fra dette er dødsåret fastsatt til det siste året med registrert pensjonsgivende inntekt. Metoden har åpenbart den svakhet at personer av ulike årsaker kan slutte å motta pensjonsgivende inntekt lenge før de dør. Siden antallet etterlatte

alderspensionister er over 200 000, er det lite sannsynlig at denne forenklingen påvirker resultatene i avgjørende grad.

- Det er ikke tatt hensyn til omsorgsopptjening. Ordningen med omsorgsopptjening ble innført i 1992. Fra 1992 til og med 2009 er omsorgspoeng 3,00 for hvert år. I beregningene knyttet til arvede rettigheter inngår kun personer som var 67 år eller eldre i 2008. De yngste av disse var dermed 51 år når omsorgsopptjeningen ble innført i 1992. Utelatelsen av omsorgsopptjening påvirker dermed neppe resultatene i nevneverdig grad.

2 Dagens ordninger

2.1 Historikk

Pensjonsordninger for etterlatte har lange tradisjoner i Norge. Den norske Enkekasse ble opprettet allerede i 1814. Enkekassen skulle yte pensjon til enker etter statens embetsmenn. Senere ble også en del andre embetsmenn omfattet av ordningen. Ellers var pensjoner til etterlatte en vanlig dekning innenfor tidlige personforsikringer og kollektive pensjonsordninger. For eksempel har Statens pensjonskasse hatt en dekning for etterlatte helt siden 1917. Også alderstrygden, yrkesskadetrygden, krigspensjoneringen, Pensjonstrygden for sjømenn og kommunale og private pensjonsordninger hadde regler som kunne gi etterlatte enker rett til pensjonsytelser.

De tidlige etterlattepensjonsordningene var ikke allmenne ordninger. Det vil si at ordningene ikke omfattet alle enker. Retten til enkepensjon kunne avhenge av om mannen hadde vært medlem av en tjenestepensjonsordning med enkepensjonsdekning, enkens medisinske uførhet, e.l. Den første alminnelige trygdeordningen for enker ble innført ved lov av 20. juni 1964 om enke- og morstrygd, som trådte i kraft 1. januar 1965.

Spørsmålet om innføring av alminnelig enketrygd ble tatt opp allerede i 1948 i Stortingsmelding nr. 58 om folketrygd. Det er også behandlet i Sosialkomitéens innstilling til denne meldingen 17. oktober 1952. Videre laget Folketrygdkomiteén i november 1954 en innstilling om enketrygd. Sosialdepartementet mente med utgangspunkt i disse dokumentene at det var behov for en utredning av det reelle behovet for etterlattepensjonsordninger. I 1959 satte derfor departementet ned «Familiepensjoneringskomitéen» som skulle utrede disse spørsmålene. Komiteén la fram sin tilråding om lov om mors- og enkestønad 28. desember 1962. Lov om enke- og morstrygd bygget i hovedsak på denne tilrådingen.

Familiepensjoneringskomitéen begrunnet forslaget om å opprette en allmenn etterlattepensjonsordning med blant annet at ordningen skulle bidra til å hjelpe enslige kvinner til å kunne forsørge seg selv ved eget arbeid:

«Komitéen er kommet til at både hensynet til den enkelte og samfunnsmessige hensyn tilsier at oppgaven i første rekke må være å hjelpe ensligstilte kvinner til å forsørge seg selv ved eget arbeid. For å lette denne oppgaven foreslår komitéen at det kan gis en utdanningsstønad til ensligstilte kvinner. Enker over 60 år som allikevel etter omstendighetene ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid, ved stønad til utdanning eller på annen måte, bør få enkestønad til de får rett til alderstrygd.

For ensligstilte kvinner med barn må det legges særlig vekt på at det av hensyn til barna vil være en fordel at moren har større muligheter til å ta seg av dem, deres oppdragelse og utdanning. På den andre siden kan moren risikere å bli sittende isolert og ensom, når barna blir voksne og forlater hjemmet. Også for ensligstilte kvinner med barn vil det i alminnelighet være en fordel både økonomisk og personlig å komme i inntektsgivende arbeid. [...] Komiteén mener derfor at det er et sterkt behov for en forpleiningsstønad til ensligstilte mødre med mindreårige barn.»

Sosialdepartementet fulgte opp innstillingen fra Familiepensjoneringskomitéen med Ot.prp. nr. 34 (1963-64) om lov om enke- og morstrygd. I denne proposisjonen la departementet i likhet med Familiepensjonskomitéen, vekt på at etterlattepensjonsordningen skulle bidra til at kvinner som var blitt etterlatte ble satt i stand til å skaffe seg egen inntekt:

«Den alt overveiende del av de gifte kvinner er hjemmeverende husmødre. De fleste har måttet gi opp sitt tidligere arbeid på grunn av omsorgen for barn og er blitt avhengig av ektefellens arbeidsinntekt. Deres ervervs muligheter blir i alminnelighet betydelig redusert som følge av lang tids fravær fra ervervslivet, og de står ofte i en meget vanskelig stilling hvis ektefellen faller bort.

[...]

Pensjon bør prinsipielt ytes bare i de tilfelle hvor det foreligger særskilt behov for slik stønad.

[...]

Etter departementets oppfatning bør enke- og morstrygden bygges opp med dette utgangspunkt for øyet. Stønadsformene bør legges opp slik at de enker som har muligheter for å bli selyforsørgende, blir stimulert og hjulpet med sikte på å oppnå en aktiv og uavhengig livsform i stedet for å leve på pensjon.

[...]

Departementet vil imidlertid peke på at en meget stor del av enkene er i 60-årene på det tidspunkt mannen faller bort. De fleste av dem har i årrekker vært borte fra lønnet arbeid. I disse tilfelle vil det ikke bli spørsmål om noen nærmere prøving av ervervs mulighetene, idet en forutsetter at det her skal kunne tilstås pensjon på grunnlag av den situasjon enken er i ved mannens bortfall.»

Det går klart fram av forarbeidene at enke- og morstrygden skulle være behovsprøvd ut fra enkens muligheter til å skaffe seg arbeidsinntekt. Det ble vist til utviklingen som var på gang med hensyn til at stadig flere gifte kvinner tok seg arbeid utenfor hjemmet. Trygden ble derfor behovsprøvd etter hvor stor inntekt enken kunne forventes å skaffe seg sammenliknet med en normalinntekt.

Enke- og morstrygden ga ytelser til enker, ugifte mødre, og i visse tilfeller til fraskilte kvinner, når ektefellen gikk bort. Ordningen ga også ytelser til kvinner som hadde vært hjemme for å pleie foreldre mv. I korte trekk var ordningen slik:

- Full enkepensjon utgjorde 3 780 kroner per år.
- For å få full enkepensjon var det et krav at enken på grunn av arbeidsevne og arbeidsforholdene ikke kunne ventes å få mer enn en tredjedel av normal arbeidsinntekt i et arbeid som «høvde» for henne.
- Det kunne også gis gradert enkepensjon ved høyere forventet arbeidsinntekt (enten 1/3 eller 2/3 av full enkepensjon).
- Enker hadde også rett til fire ulike typer stønader:
 - Engangsstønad: En tredjedel av full pensjon, som skulle gis som hjelp i for å dekke «akutte økonomiske vansker som oppstår for en kvinne når mannen dør».
 - Overgangsstønad: En stønad som skulle gis til kvinner som ikke greide å forsørge seg selv når mannen falt bort, for eksempel fordi hun var midlertidig forhindret fra å ta arbeid. Denne stønaden skulle også kunne ytes under utdanning, og ble gitt som en dagsgodtgjørelse etter satsene for full pensjon (12,50 kroner per dag).
 - Utdanningsstønad: Stønad som skulle dekke utdanning og attføring, samt tilskudd til flytting og andre tilskudd for at kvinnen skulle kunne komme ut i arbeidslivet.
 - Hjelpstønad: Skulle gis til kvinner som på grunn av opplæring eller utdanning måtte overlate det nødvendige tilsynet med egne barn til andre.
- Fraskilte kvinner som hadde krav på underholdsbidrag fra sin tidligere ektemann hadde rett til overgangsstønad eller pensjon som bestemt for enker dersom den tidligere ektemannen døde.
- Ugifte mødre hadde rett til alle ytelsene bortsett fra etterlattepensjon.

- Ugifte kvinner som hadde vært hjemme for å pleie foreldre eller andre nærstående kunne gis ytelser etter en samlet vurdering av den situasjonen de var i.

Generelt var dermed ordningen forsøkt utformet slik at enhver som hadde reelle muligheter for å bli selvforsørgende skulle bli stimulert og hjulpet med sikte på å oppnå dette. Slik sett var de ulike stønadene enkene kunne få i tillegg til enkepensjonen en svært sentral del av den nye enke- og morstrygden. I forbindelse med stortingsbehandlingen av proposisjonen om enke- og morstrygden, uttalte saksordføreren i odelstinget, Guri Johannesen (A):

«- Det vil være unaturlig at yngre enker og unge, ugifte kvinner gis en pensjon for resten av livet. Jeg tror ikke de vil finne seg til rette med det. Det vil lett føre dem inn i en isolert passivitet. Nettopp derfor bygger den nye loven på det samme prinsipp som uføretrygden: Den skal gi hjelp til selvhjelp. Den skal hjelpe dem til utdanning og yrke. Den vil skape nye muligheter og sosial trygghet.»

Enke- og morstrygden ble senere tatt inn i folketrygden. Sosialdepartementet uttalte i St.meld. nr. 75 (1963-64) Om folkepensjon at det ville foreslå at folkepensjoneringen skulle yte stønad til enker og barn, og at de tidligere gjeldende lovene om enke- og morstrygd og om forsørgertrygd for barn skulle tas inn i folketrygden. Departementet viste til de samme prinsippene som hadde blitt lagt til grunn tidligere:

«Det prinsipielle utgangspunktet for stønad til enker bør etter departementets oppfatning være at pensjon skal ytes bare i de tilfelle hvor enken ikke kan forsørge seg ved eget arbeid.»

Til den del av enkene som har reelle muligheter for å bli selvforsørgende, må det gis den hjelp som i tilfelle er nødvendig for at vedkommende skal oppnå tilfredsstillende ervervs muligheter. [...]

Pensjonsordningens ytelser bør legges slik opp at enkene, ikke minst de enker som i årrekker har vært borte fra arbeidslivet, kan bli stimulert til å gå inn for å bli selvforsørgende. For mange enkers vedkommende vil den arbeidsinntekt som de kan oppnå, være forholdsvis lav. Enkepensjonen bør derfor graderes slik at den i en viss utstrekning kan avpasses i forhold til arbeidsinntekten og ikke uten videre falle helt bort når vedkommende kommer i arbeid.»

Når det gjelder overgangen til alderspensjon, la departementet til grunn at enkepensjonen skulle avløses av alderspensjon når enken fylte 70 år. Ved overgangen til alderspensjon forutsatte departementet at alderspensjonen ville bli like høy som full enkepensjon.

Når sosialkomiteen behandlet St. meld. nr. 75 (1963-64) tok komiteen til orde for at prinsippene for familiepensjonering måtte legges opp slik at de var i pakt med den utviklingen som måtte regnes med i samfunnslivet i årene fremover, jf. Innst. S. nr. 247 (1963-64). Sosialkomiteen skrev blant annet:

«Komitéen er i likhet med departementet av den oppfatning at det i dag foreligger et betydelig og generelt behov for enkepensjonering, og at det – iallfall ennå i lang tid fremover – neppe vil skje så store endringer at bare en mindre del av enkene vil trenge til pensjon. [...] Komiteen mener at man nøye må følge med i utviklingen på dette felt i årene framover.»

Sosialkomiteen var samtidig opptatt av at ordningen med pensjon for etterlatte ikke bare burde gjelde for etterlatte kvinner. Komiteen ba departementet om i den kommende lovproposisjonen å forsøke å finne en løsning som også inkluderte pensjon til etterlatte menn. Kriteriet for rett til pensjon burde etter sosialkomiteens oppfatning være at den etterlatte var forsørget av den avdøde ektefellen, og ikke om vedkommende var mann eller kvinne.

I Ot.prp. nr. 17 (1965-66) Om lov om folketrygd foreslo Sosialdepartementet at både ektefellepensjonen og de ulike stønadene i den tidligere enke- og morstrygden skulle tas inn i folketrygden. Departementet fulgte også opp spørsmålet om pensjon også til etterlatte menn. Departementet mente at det var «lite tilfredsstillende» å ha ulik rettsstilling for kvinner og menn i en obligatorisk ordning i folketrygden. Departementet skrev:

«Når det gjelder spørsmålet om rett til pensjon ved ektefellens død, har den avgjørende grunnen til ikke å gjennomføre likestilling vært at det ikke er samme sosiale behov for pensjon for enkemenn som det er for enker. Dette argument har gyldighet også i dag. Selv om det har skjedd en utvikling når det gjelder gifte kvinners deltakelse i arbeidslivet, er stillingen her i landet fremdeles at den overveiende del av de gifte kvinner ikke har arbeid utenfor hjemmet.»

Departementet var opptatt av at det ikke måtte etableres en pensjonsordning som mennene ikke hadde behov for. Det foreslo likevel at etterlattepensjonen skulle gjøres uavhengig av kjønn til den etterlatte, og pekte på at inntektsprøvingen av etterlattepensjon som ble foreslått i samme proposisjon ikke ville føre til at enkemenn fikk rett til en pensjon «som det ikke er sosialt behov for».

Sosialkomiteen var ved behandlingen av Ot.prp. nr. 17 (1965-66) i tvil om tiden var inne til å gjennomføre likestilling på dette området. Komiteen pekte på at:

«... formålet med en offentlig trygde- og pensjonsordning prinsipielt må være å dekke reelle stønadsbehov, og stillingen er [...] generelt sett meget forskjellig for enker og enkemenn. Etter de erfaringer man har, må en regne med at denne forskjell bare vil endres meget langsomt.»

Komiteen støttet likevel forslaget på grunn av den foreslåtte inntektsprøvingen. Den mente for øvrig at denne ordningen:

«... er så elastisk at den gir gode muligheter for tilpasning til samfunnsutviklingen.»

Når det gjelder pensjonsberegningen, var det i Ot.prp. nr. 17 (1965-66) at det ble foreslått at full etterlattepensjon skulle bestå av en grunnpensjon på 1 G og en tilleggspensjon som utgjorde 55 prosent av den tilleggspensjon avdøde ville fått ved pensjonsalder. Disse reglene gjelder fremdeles.

Også spørsmålet om prøving av etterlattepensjon mot arbeidsinntekt ble grundig behandlet i Ot.prp. nr. 17 (1965-66). I St. meld. nr. 75 (1963-64) hadde det blitt foreslått å videreføre reglene fra enke- og morstrygden som gikk ut på at pensjonen skulle utgjøre full pensjon, 2/3 av full pensjon eller 1/3 av full pensjon. Graden skulle avgjøres av en inntekten enken kunne regne med å få dersom hun jobbet. Departementet foreslo i stedet en ervervsmessig prøving av pensjonen som innebar at de etterlatte skulle kunne ha en friinntekt på et halvt grunnbeløp. Pensjonen skulle avkortes med 40 prosent av inntekt utover fribeløpet. Departementet begrunnet forslaget med at det ville «være egnet til å stimulere gjenlevende ektefelle til å skaffe seg arbeidsinntekt samtidig som ytelsene vil ligge på et rimelig nivå.»

Siden det var langt flere etterlatte kvinner enn etterlatte menn som hadde liten eller ingen egen inntekt, ville ordningen dermed stort sett gi ytelser til kvinner. Sosialkomiteen hadde ingen merknader til departementets forslag i forbindelse med stortingsbehandlingen.

Departementet mente videre at det ikke var noen grunn til å ha en aldersgrense for når etterlattepensjonen skulle inntektsprøves. Tidligere hadde det kommet forslag om at for enker over 60 år skulle pensjonen ikke inntektsprøves. Sosialkomiteen støttet departementets forslag, men uttalte likevel at:

«... den beste ordning [vil] være at det foretas en individuell vurdering av mulighetene for at enken kan skaffe seg ervervsinntekt og i hvilken grad det er rimelig at hun gjør dette hvis muligheter foreligger. Ved denne vurderingen vil alderen måtte tillegges meget sterk vekt. En vil som regel ikke kunne stille krav at en som blir enke i 55-60 års alderen eller senere, og som helt eller for det meste har vært hjemmeværende, skal søke seg ut i arbeidslivet.»

Etter at etterlattepensjon ble tatt inn i folketrygden i 1967 har den stort sett vært uendret. Noen mindre endringer har imidlertid blitt foretatt. Dette gjelder særlig med hensyn til hvilke grupper som har rett til pensjon fra ordningen:

- 1973: Bestemmelsen om at gjenlevende ektefelle måtte være yngre enn 70 år ble endret til yngre enn 67 år i tråd med at aldersgrensen for rett til alderspensjon i folketrygden ble senket til 67 år.
- 1993: Fra 1. august 1993, da partnerskapsloven trådte i kraft, er registrerte partnere (i homofilt samliv) likestilt med ektefeller, slik at en gjenlevende partner får rett til gjenlevendepensjon på samme vilkår som en gjenlevende ektefelle.
- 1994: Fra 1. januar 1994 er samboere med felles barn og samboere som tidligere har vært gift med hverandre blitt likestilt med ektefeller, slik at de kan få rett til ytelse som gjenlevende, på lik linje med gjenlevende ektefeller. Det er imidlertid bare tid som samboere etter 1. januar 1994 som kan legges til grunn.

Selv om etterlattepensjonsordningen stort sett har vært uendret siden 1967, har den blitt vurdert flere ganger. I NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov vurderte et offentlig utvalg ledet av professor Asbjørn Kjørstad om det fortsatt burde være en egen pensjonsordning for gjenlevende ektefeller. Utvalget pekte på at ettersom etterlattepensjonen bygger på prinsippet om avledede rettigheter avhenger rettighetene til den gjenlevende i stor grad av den avdødes forhold til folketrygden og de rettigheter den avdøde hadde opparbeidet seg. Utvalget stilte spørsmål ved om det innenfor et moderne samfunn er riktig at stønad til voksne mennesker skal bygge på et slikt prinsipp.

Videre skrev utvalget at:

«Stadig flere kvinner tar seg utdanning, og yrkesfrekvensen er økende. Det blir derfor i framtiden mindre behov for forsørgelsesordninger for kvinner som baserer seg på tidligere ekteskap. Det ville være ønskelig å se ethvert voksent menneske som selvforsørgende. Stønad etter folketrygdloven burde være aktuelt bare når en person ikke kan skaffe seg arbeidsinntekt på grunn av sykdom, skade eller lyte, svangerskap eller fødsel, aleneomsorg for barn, arbeidsløshet, uførhet eller alderdom.

Stadig flere kvinner opparbeider seg egne rettigheter til tilleggspensjon som kommer til utbetaling ved en eventuell yrkesmessig uførhet. Dersom en kvinne ikke er ufør, burde hun forventes å være yrkesaktiv, og behovet for etterlattepensjonering er minimalt. Dette vil likevel ikke gjelde for gjenlevende ektefeller som ikke har vært yrkesaktive. Men dette er et overgangsfenomen.

[...] Utvalget er klar over at det ligger utenfor mandatet å foreslå dyptgripende endringer i etterlattepensjonsordningen. Derfor har utvalget nøyd seg med disse betraktningene.»

Etterlattepensjonsordningen ble også vurdert i St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen som ble lagt fram av regjeringen Harlem Brundtland. Også her ble det pekt på at behovet for ordningen vil avta etter som stadig flere kvinner har egen arbeidsinntekt, og omsorgspoeng begynner å få effekt. Det vises til at kvinners yrkesaktivitet steg betydelig i 1970- og 1980-årene. Disse kvinnene blir imidlertid ikke pensjonister før rundt 2020. Den daværende regjeringen mente imidlertid at det fremdeles var behov for en etterlattepensjonsordning.

Det heter i meldingen at:

«[...] Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjon gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefelles dødsfall også i framtiden.

Regjeringen vil derfor opprettholde folketrygdens etterlattepensjon og ektefelle-tillegg.[...]»

Det ble videre vist til at både Sverige og Danmark har avvirket sine etterlattepensjoner, men med lange overgangsordninger, slik at «i realiteten har begge landene derfor fortsatt ordninger for etterlatte i lang tid framover».

Når det gjelder størrelsen på etterlattepensjonen het det videre at ordningen «fremdeles bør sikre en inntekt som står i rimelig forhold til tidligere familieinntekt som i dag».

Samtidig ble det stilt spørsmål ved om ordningen i tilstrekkelig grad stimulerer til inntektsgivende arbeid. Dette gjelder særlig i yngre årsklasser. Det ble imidlertid vist til at sysselsettingsandelen blant etterlattepensjonister er relativt høy. I 1991 var i overkant av 60 prosent sysselsatt (40 prosent på heltid).

Når det gjelder ordningen med avledet tilleggspensjon i folketrygden alderspensjon, ble det foreslått i Velferdsmeldingen at alternativet som gjør det mulig å få en tilleggspensjon som er beregnet som 55 prosent av summen av egen og avdød ektefelles tilleggspensjon skulle avvikles. Bakgrunnen var at dette alternativet for beregning av tilleggspensjon ville føre til at forskjellen «*mellom ugifte enslige og enker/enkemenn på sikt, blir urimelig stor*».

Ved stortingsbehandlingen av Velferdsmeldingen uttalte flertallet i Sosialkomiteen (A og H) i Innst. S. nr. 180 (1995-96) bl.a. at

«Det bør vurderes en form for aldersgradering av etterlattepensjonen slik at etterlattepensjon til yngre etterlatte kun kan ytes i et tidsbegrenset antall år.»

Regjeringen Bondevik I foreslo i Ot. prp. nr. 4 (1998-99) at pensjon til gjenlevende ektefelle under 55 år skulle reduseres ut fra en forventet inntekt på to ganger folketrygdens grunnbeløp, hvis den etterlatte ikke hadde noen rimelig grunn til å ha en lavere inntekt.

Ved behandlingen i Stortinget, jf. Innst. O nr. 21 (1998-99) pekte flertallet i Sosialkomiteen (A og H) blant annet på at forslaget hadde en annen innretning enn det som ble uttrykt av flertallet i Stortinget da Velferdsmeldingen ble behandlet. Stortinget fattet vedtak om å sende saken tilbake til Regjeringen

«slik at saken sendes på høring for drøfting av ulike alternativer før den på nytt legges frem for Stortinget»

Høsten 1999 sendte det daværende Sosial- og helsedepartementet tre alternativer på høring

- a) kravet til forventet inntekt for etterlatte under 55 år skjerpes
- b) pensjonen gjøres tidsbegrenset (for eksempel 15 eller 20 år)
- c) pensjonen aldersgraderes, dvs. at det gis redusert pensjon (80 pst.) for personer yngre enn 60 år og ytterligere redusert (60 pst.) for personer yngre enn 40 år.

Regjeringen Stoltenberg foreslo i Ot.prp. nr 4 (2001-2002) å skjerpe reglene for inntektsprøving for gjenlevende ektefeller under 55 år (alternativ a), slik at pensjonen for disse som hovedregel skal reduseres etter en inntekt som minst svarer til to ganger grunnbeløpet, dvs. det samme forslaget som regjeringen Bondevik I fremmet i sin tid. Det ble således ikke fremmet forslag om tidsbegrenset pensjon eller pensjon gradert etter alder for yngre etterlatte.

Forslaget om å skjerpe inntektsprøvingen ble vedtatt av Stortinget og trådte i kraft 1. januar 2002. Etter en overgangsperiode på ett år etter dødsfallet forventes det som hovedregel at en gjenlevende ektefelle under 55 år får en arbeidsinntekt på 2 G. Dette gjelder likevel ikke dersom det er rimelig grunn til at den gjenlevende har en lavere inntekt. Det er etter nærmere regler gjort unntak for gjenlevende med små barn.

Også Pensjonskommisjonen (NOU 2004: 1) vurderte behovet for pensjon til etterlatte. Kommisjonen skriver at:

«Utviklingen i familie og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitik basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietypen. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Enslige, gifte og samboere vil da ha de samme pensjonsrettighetene. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer.

[...]

En fullstendig rendyrking av prinsippet om individbaserte ytelser forutsetter et samfunn der menn og kvinner er likestilt i utgangspunktet. Det vil blant annet si et samfunn med lik deling av omsorgsoppgavene og like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet. Formelt gir etterlattepensjonen like rettigheter til menn og kvinner, men i praksis må etterlattepensjonen først og fremst vurderes i forhold til kvinner.

[...]

Det kan i prinsippet reises mange spørsmål om etterlattepensjonering av voksne personer i arbeidsdyktig alder. Det kan hevdes at etterlattepensjonering bygger på og støtter opp under et gammeldags kvinnesyn, der kvinner i utgangspunktet betraktes som forsørget, og ikke som selvstendige inntektstakere. Videre er det også hevdet at etterlattepensjoneringen kan virke passiviserende. Den gir rett til pensjon for personer som kan ha mange yrkesaktive år foran seg. [...]

Det er fortsatt en del kvinner som lever i et tradisjonelt ekteskap med mannen som hovedinntektstaker. Disse kvinnene har et reelt behov for økonomisk trygghet mot tap av forsørger. Enkelte vil også hevde at pensjons- og trygdesystemet ikke bør være nøytrale, men tvert i mot aktivt støtte opp om ekteskapet som samlivsform. Menn har i dag som oftest høyere inntekt, lengre yrkeskarriere og høyere pensjonsopptjening enn kvinner. Bortfall av etterlattepensjon kan føre til økt utrygghet og lavere eller mer usikker standardtrygghet for kvinner. Dagens etterlattepensjon har innebygd fleksibilitet som gjør at den i stor grad trappes automatisk ned etter hvert som yrkesaktiviteten øker.

Det er rimelig klart at etter hvert som stadig flere kvinner har egen arbeidsinntekt, vil behovet for etterlattepensjon avta. Kvinners yrkesaktivitet steg betydelig i 1970- og 1980-årene, noe som vil heve kvinners pensjonsnivå i fremtiden. Kvinner som var unge i disse årene blir imidlertid ikke pensjonister før om rundt 20 år, slik at etterlattepensjonen ikke har utspilt sin rolle pr. i dag.

Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjonen gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefellens dødsfall også i årene fremover. Ordningen vil imidlertid ha et avtakende behov over tid. Pensjonskommisjonen har på denne bakgrunn kommet til at det fortsatt bør være en ordning med etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd, og at ytelsesnivået bør ligge på om lag samme nivå som i dag.

[...]

Det må tas stilling til om en skal videreføre dagens prinsipp om at etterlatteytelsene beregnes på bakgrunn av avdødes pensjonsrettigheter i folketrygden, eller om disse ytelsene beregningsteknisk bør løsrives fra alderspensjonssystemet. Dersom en ønsker å videreføre koplingen mellom alderspensjonssystemet og etterlatteytelsene, er det behov for visse tilpasninger i forhold til forslaget om modernisert folketrygd. Dette har sammenheng med at dagens folketrygd består av to elementer – en grunnpensjon som ytes uavhengig av tidligere inntekt og en tilleggspensjon som er utmålt på bakgrunn av tidligere inntekt. Mens det i henhold til forslaget om modernisert folketrygd ytes en inntektspensjon som er proporsjonal med tidligere inntekt. Personer som ikke har tjent opp inntektspensjon eller som har tjent opp en lav inntektspensjon får likevel økt pensjonsnivået gjennom et garantitillegg som sikrer et minstenivå på pensjonen.»

Når det gjelder ordningen med avledet rett til alderpensjon, skriver Pensjonskommisjonen at:

«Etter hvert som kvinner får økt sin egen pensjonsopptjening, kan det reises spørsmål ved om det er fordelingsmessig rimelig og påkrevet med en ordning som sikrer gjenlevende alders- og uførepensjonister med egen tilleggspensjon høyere ytelser enn de hadde som etterlattepensjonist, og også høyere ytelser enn det som egen opptjening tilsier.

[...]

Etter hvert som stadig flere kvinner har opptjent egne tilleggspensjoner av en viss størrelse, kan det hevdes at ordningen virker fordelingsmessig uheldig. I framtiden vil regelen medføre at en stadig større gruppe pensjonister (kvinner og menn med avdød ektefelle/samboer) får et eget «påslag» og dermed høyere tilleggspensjoner enn ugifte pensjonister, selv om arbeidsinntekten har ligget på samme nivå.

[...]

Dersom ordningen ble fjernet, ville det i hovedsak være kvinner med lav egenopptjent pensjon som blir hardest rammet. Etter Pensjonskommisjonens oppfatning er det derfor gode grunner for å videreføre en ordning med kombinert pensjon i også modernisert folketrygd.»

2.2 Dagens regelverk

2.2.1 Innledning

Folketrygden gir gjenlevende ektefeller rett til ulike typer ytelser når ektefellen går bort. De ulike formene for stønad skal, i tillegg til å sikre den gjenlevende et visst inntektsnivå, også bidra til å sette den gjenlevende i stand til å kunne forsørge seg selv ved eget arbeid. Etter folketrygdloven kapittel 17, jf. kapittel 15, kan den gjenlevende få rett til:

- stønad til livsopphold, dvs. etterlattepensjon eller overgangsstønad
- stønad til barnetilsyn når omsorgen for barn må overlates til andre på grunn av arbeid eller utdanning
- stønad til dekning av utdanningsutgifter når utdanning er nødvendig for muligheten til å komme i arbeid
- stønad til flytting når dette er nødvendig for å komme i arbeid.

For å få rett på etterlatteytelser, må den gjenlevende enten ha vært gift med den avdøde i minst fem år, ha eller ha hatt barn med avdøde, eller ha hatt omsorg for avdødes barn ved dødsfallet. Ytelser etter kapittel 17 i folketrygdloven kan også på nærmere vilkår gis til gjenlevende skilt ektefelle. Registrerte partnerskap og enkelte samboerforhold likestilles med ekteskap. Dersom dødsfallet skyldes yrkesskade, omfattes også personer som ble underholdt av avdøde og har omsorg for avdødes barn.

Retten til etterlattepensjon faller bort når den etterlatte

- fyller 67 år eller mottar alderspensjon
- får rett til uførepensjon eller foreløpig uførepensjon
- mottar offentlig AFP
- mottar privat AFP etter ordningen som gjaldt før 1. januar 2011
- gifter seg på nytt (varer det nye ekteskapet i mindre enn to år, får den gjenlevende på nytt rett til etterlatteytelser).

Dette innebærer at etterlattepensjonen er subsidiær til andre pensjonsytelser fra folketrygden.

Når den etterlatte mister retten til etterlattepensjon fordi vedkommende selv mottar enten uføre- eller alderspensjon fra folketrygden, gjelder i tillegg egne regler for beregning av tilleggspensjon fra folketrygden, jf. punkt 2.2.3.

Denne rapporten behandler folketrygdens etterlattepensjon før den etterlatte mottar alderspensjon i folketrygden og ordningen med arvede rettigheter for etterlatte som mottar alderspensjon i folketrygden. I det følgende fokuseres det derfor på vilkår og beregningsregler for disse ytelsene. Andre ulike former for stønader til etterlatte omtales ikke nærmere.

2.2.2 Etterlattepensjon

Etterlattepensjonen består av de samme elementene som gammel alderspensjon i folketrygden; grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg.

Grunnpensjonen utgjør 1 G ved full trygdetid (40 år). Ved mindre enn full trygdetid avkortes grunnpensjonen forholdsmessig. Som hovedregel er det den avdødes trygdetid som skal legges til grunn. Dersom avdøde var under 67 år på dødsfallstidspunktet, fastsettes denne trygdetiden som om den avdøde hadde fått rett til uførepensjon. Mottok avdøde uførepensjon benyttes den fastsatte trygdetiden. Var avdøde 67 år eller eldre, fastsettes trygdetiden som om den avdøde hadde fått rett til alderspensjon.

Tilleggspensjon utgjør 55 prosent av den ugraderte tilleggspensjon avdøde mottok som uføre- eller alderspensjonist, eller den tilleggspensjon avdøde ville mottatt dersom vedkommende hadde fått uførepensjon.

Særtillegget fastsettes med utgangspunkt i avdødes trygdetid. Særtillegget utgjør en viss prosent av grunnbeløpet, og ytes til pensjonister som har lav eller ingen opptjening av tilleggspensjon. Særtillegget faller bort i den utstrekning det ytes tilleggspensjon. Dette innebærer at særtillegget avkortes krone for krone mot tilleggspensjonen. Særtillegget innebærer samtidig at etterlatte etter personer med full trygdetid er sikret en etterlattepensjon som minst er på nivå med minste pensjonsnivå for enslige i folketrygden.

Avkorting ved arbeidsinntekt

Etterlattepensjonen blir redusert dersom den etterlatte har eller kan forventes å få av egen arbeidsinntekt. Den forventede arbeidsinntekten skal fastsettes med utgangspunkt i en rekke ulike kriterier: alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter (både på hjemstedet og andre steder der det er rimelig at vedkommende kan ta arbeid), og eventuelle barns tilsynsbehov. Som inntekt regnes lønnsinntekt, dagpenger, sykepenger, stønad ved barns eller andre nære pårørendes sykdom, arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger og svangerskaps- penger. Pensjonsinntekt og kapitalinntekter (som f.eks. renter) medregnes ikke som arbeidsinntekt.

Dersom den etterlatte er under 55 år skal det uansett som hovedregel legges til grunn at vedkommende forventes å ha en inntekt på minst 2 G.

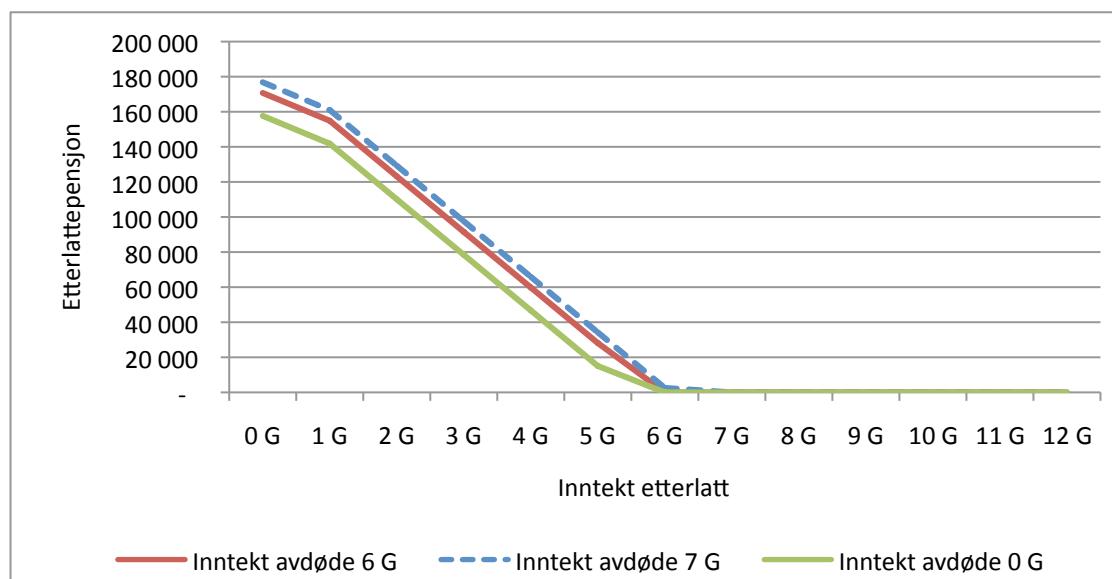
NAV har i «Rundskriv til folketrygdloven» fastsatt nærmere retningslinjer for beregning av forventet arbeidsinntekt for mottakere av etterlattepensjon. Her heter det blant annet at:

«Grunnlaget for vurderingen skal være fremtidsrettet. Spørsmålet er altså hvilken arbeidsinntekt den gjenlevende har eller med rimelighet må ventes å kunne skaffe seg fremover (fremtidig inntekt).»

Etterlattepensjonen skal reduseres med 40 prosent av faktisk eller forventet arbeidsinntekt når arbeidsinntekten overstiger 0,5 G. Med en G per 1. mai 2011 på 79 216 kroner er grensen før avkorting starter (før ev. avrunding) p.t. på 39 563 kroner i året.

Figur 2-1 illustrerer hvordan avkortningen virker for tre ulike nivåer på etterlattepensjon og inntekt fra 0 til 12 G for den etterlatte.

Figur 2-1: Etterlattepensjon etter avkorting mot etterlattes arbeidsinntekt



Forutsetninger: 40 års opptjening og trygdetid for avdød. Pensjonsprosent 42 for alle opptjeningsår. G = 79 216.

2.2.3 Alderspensjon til gjenlevende ektefelle

Etterlatte som er eller blir alderspensjonister har krav på en pensjon beregnet etter særskilte regler. Reglene innebærer at avdødes pensjonsopptjening (og trygdetid) kan påvirke størrelsen på den etterlattes pensjon. Økningen i etterlattes pensjon som skyldes avdødes pensjonsopptjening omtales gjerne som «arvede rettigheter». De samme gruppene som har krav på etterlattepensjon har krav på arvede rettigheter.

For alderspensjon gjelder følgende regler:

- *Grunnpensjon* beregnes på grunnlag av avdødes trygdetid dersom denne er lenger enn den gjenlevendes trygdetid
- *Tilleggspensjonen* beregnes som det mest gunstige av pensjonistens egen tilleggspensjon, og 55 prosent av summen av den gjenlevendes egen tilleggspensjon og avdødes tilleggspensjon. Den sistnevnte beregningsmetoden gir en såkalt «kombinert» tilleggspensjon.

Dette betyr at det er det relative forholdet mellom de to ektefellenes tilleggspensjon som avgjør om den avdøde har rett på en kombinert tilleggspensjon. Jo høyere opptjent tilleggspensjon den avdøde hadde sammenliknet med den gjenlevende, jo større blir den kombinerte tilleggspensjonen.

2.2.4 Uførepensjon til gjenlevende ektefelle

Også etterlatte som mottar uførepensjon fra folketrygden har krav på pensjon beregnet etter særskilte regler. Gjenlevende ektefeller som blir uføre, får en uførepensjon som utgjør det største av følgende beløp:

- pensjon beregnet med utgangspunkt i den etterlattes egne rettigheter
- grunnpensjon på grunnlag av avdødes grunnpensjon, og tilleggspensjon beregnet som det høyeste av egen tilleggspensjon og 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon.

Dersom den gjenlevende ektefellen får uførepensjonen beregnet med utgangspunkt i avdødes opptjening, skal denne delen av pensjonen reduseres med utgangspunkt i den gjenlevendes forventede arbeidsinntekt.

Siden denne rapporten kun omhandler arvede rettigheter for etterlatte som får utbetalt alderspensjon fra folketrygden omtales ikke uførepensjon i det følgende.

2.2.5 Beskatning og avkorting av etterlattepensjon

I kapittel 10 analyseres hvilken effekt dagens etterlattepensjonsregler har på tilbudet av arbeidskraft fra de etterlatte. Også skattereglene for etterlattepensjon kan påvirke de etterlattes incentiver til å arbeide. I dette punktet pekes det på hvordan kombinasjonen av beskatning og avkorting av etterlattepensjon slår ut for dem som har annen inntekt i tillegg til etterlattepensjon.

Ektefellepensjon avkortes mot arbeidsinntekt. Avkorting utgjør 40 prosent av arbeidsinntekt utover 0,5 G.

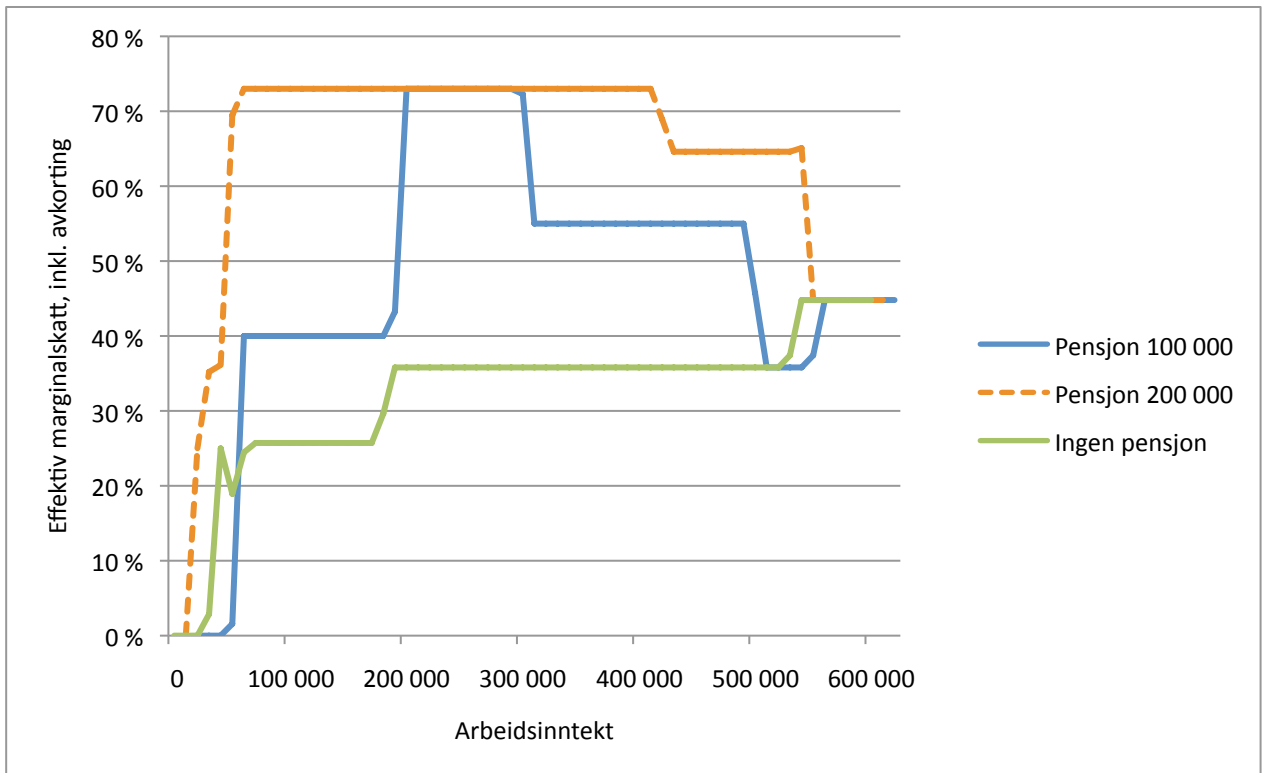
Mottakerne av etterlattepensjon omfattes av skattebegrensningsregelen etter skattelovens § 17-1. Bestemmelsen innebærer skattefrihet for alminnelig inntekt opp til en viss grense (117 400 kroner for enslige i 2011). Inntekter utover grensen, men opp til en øvre grense, beskattes med 55 prosent. For lave inntekter (over 117 400 kroner) vil minstefradraget øke når inntekten øker, slik at marginals-katten i praksis blir lavere enn 55 prosent inntil den øvre grensen for minstefradraget er nådd. Den øvre grensen for avtrappingen av skattebegrensningsreglen følger av regelen som sier at skattebegrensningsregelen ikke kommer til anvendelse dersom denne gir høyere skatt enn beskatning etter de ordinære skattereglene. Ved høye arbeidsinntekter i tillegg til pensjon, vil de vanlige skattereglene gi lavere skatt.

For personer med etterlattepensjon vil både skattebegrensningsregelen og avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt kunne påvirke hvor mye de sitter igjen med ved økt arbeidsinntekt. Hvis en person er i en slik posisjon at både satsen på 55 prosent skatt på inntekt og avkorting av pensjon mot inntekt gjelder, vil vedkommende beholde ganske lite av en ekstra arbeidsinnsats.

Den samlede effekten av inntektsskatt og avkorting avhenger både av nivået på arbeidsinntekten og nivået på etterlattepensjonen (jf. Figur 2-2). For visse kombinasjoner av nivået på etterlattepensjon og arbeidsinntekt, vil en etterlattepensjonist sitte igjen med om lag 27 prosent av en marginal arbeidsinntekt. Virkningen av disse ordningene kan dermed i dette tilfellet sies å tilsvare en "effektiv marginals-katt" på 73 prosent.

For inntektstakere med bare arbeidsinntekt er høyeste marginals-katt på 47,8 prosent. Denne satsen gjelder for inntekter over 765 800 kroner. En etterlattepensjonist med 100 000 kroner i pensjon vil stå overfor regler som tilsvarer en "effektiv marginals-katt" (skatt og avkorting) på 73 prosent på arbeidsinntekter utover 130 000 kroner. Dette høye fradraget vil gjelde inntil arbeidsinntekten når omlag 290 000 kroner. Da er hele pensjonen fjernet gjennom avkorting, og vedkommende vil beskattes etter vanlige skatteregler og vil betale en skatt på 35,8 prosent på en ytterligere inntektsvekst.

Figur 2-2: Samlede virkning av inntektsskatt og avkorting av pensjon og på marginale arbeidsinntekter for etterlatte. Prosent av marginal inntekt.



Kilde: Egne beregninger

Variasjonen i den samlede virkningen av skatt og avkorting som fremkommer i figuren skyldes en rekke ulike terskelverdier:

- fribeløp for arbeidsinntekt før avkorting slår inn
- separate bunnfradrag for pensjons- og arbeidsinntekt før inntektsskatten slår inn
- separate tak på prosentuelle fradrag (minstefradrag, og lignende) for pensjon og arbeidsinntekt
- tak på samlet minstefradrag for arbeids - og pensjonsinntekt
- nivået der all pensjon er avkortet
- nivået der inntektstakeren ikke lenger beskattes etter skattebegrensningene
- innslagspunkter for toppskatt

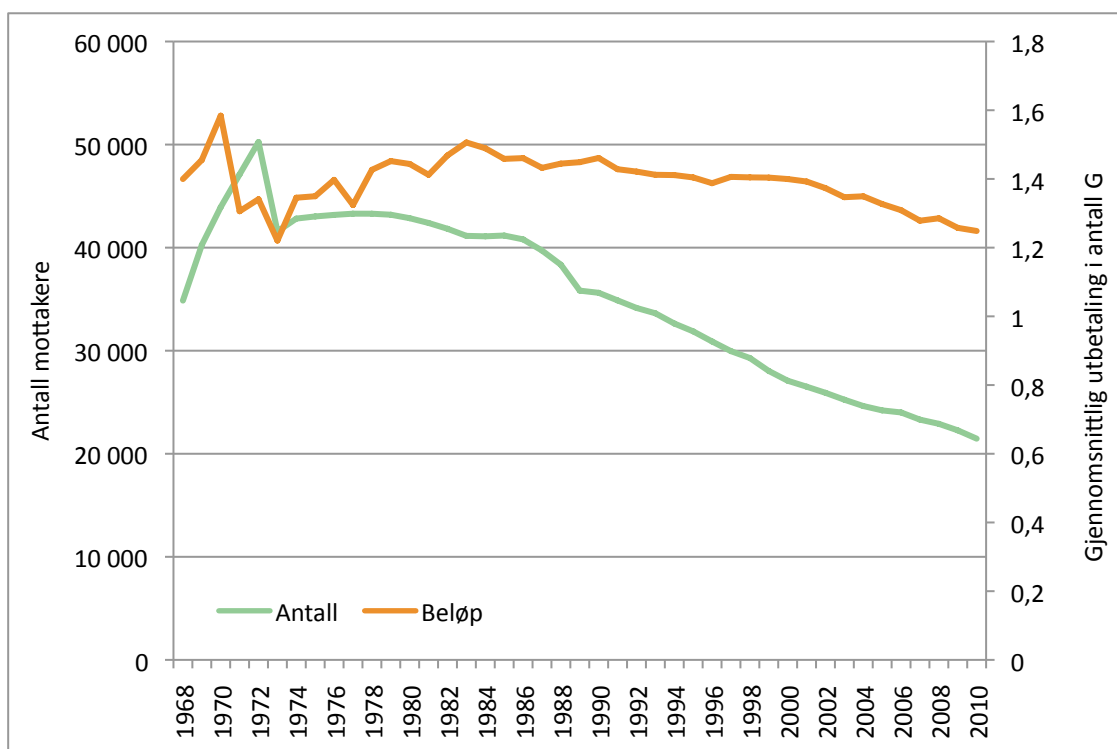
Personer som beskattes etter skattebegrensningensregelen har også et særlig tillegg til skattbar inntekt basert på vedkommendes formue. For personer som har et slikt tillegg, vil alle innslagspunkter for endringer i marginale skattesatser bli lavere enn det som er antydnet i teksten over.

3 Omfang og fordeling

Siden tidlig på 1970-tallet har antall mottakere av etterlattepensjon vist en synkende tendens (jf. Figur 3-1). Antall mottakere er blitt om lag halvert de siste 30 årene. Det er flere faktorer som kan ha bidratt til dette:

- økt yrkesdeltagelse blant kvinner har bidratt til at stadig flere får sin etterlattepensjon avkortet
- antall enker/enkemenn i yrkesaktiv alder har falt siden midten av 1980-tallet
- kvinners yrkesdeltakelse

Figur 3-1: Mottakere av etterlattepensjon (antall) og gjennomsnittlig beløp per mottak (antall G). 1968-2010



Kilde: NAV, SSB (upubliserte beregninger, Fredriksen)

Pensjonsalderen ble endret fra 70 til 67 år i 1973. Dette er årsaken til det spesielle fallet i mottak av etterlattepensjon da.

Også gjennomsnittlig mottatt beløp har falt, relativt til grunnbeløpet i Folketrygden. Regnet i antall G, har beløpet falt fra om lag 1,5 midt på 1980-tallet til om lag 1,25 de senere årene.

I 2010 utgjorde utbetalinger av etterlattepensjon 2 065 millioner kroner.

Det foreligger lite statistikk om utbetalinger basert på arvede rettigheter, men i Ot.prp. nr. 106 (2008-2009) opplyses det at i 2008 hadde 109 300 alderspensjonister sin tilleggspensjon helt eller delvis basert på en avdød ektefelles opptjening.

Vi vil blant annet se på:

- Antall mottakere
- Samlet utbetalt beløp

Fordeling på

- Inntektsgrupper
- Kjønn

- Alder
- Husholdningsstørrelse

3.1 Etterlattepensjon

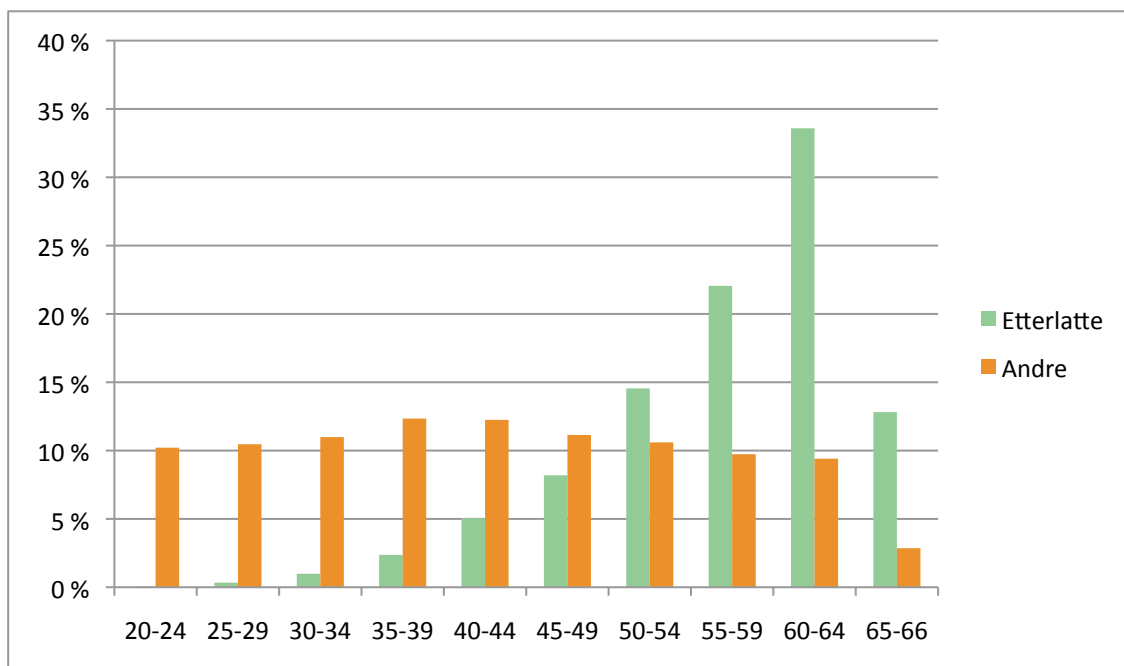
Med utgangspunkt i data for utbetalinger av etterlattepensjon i 2008 er ulike kjennetegn ved mottakerne og ved den øvrige befolkningen analysert. I det følgende trekkes det fram en del data som er egnet til å beskrive hva som kjennetegner mottakerne av etterlattepensjon. Etterlatte som har full avkorting av ektefellepensjon eller som ikke har søkt NAV om ektefellepensjon fordi den ville blitt avkortet, inngår ikke i dataene som etterlattepensjonister.

Alder

Figur 3-2 viser hvordan mottakerne av etterlattepensjon er fordelt på ulike aldersgrupper. Figuren viser ikke uventet at antallet mottakere av etterlattepensjon øker med alderen. Merk at den øverste aldersgruppen utgjør færre år. Regnet relativt til samlet befolkning i aldersgruppen, er det 26 etterlattepensjonister per 1000 innbyggere i aldersgruppen 60-64 år og 33 per 1000 innbyggere i aldersgruppen 65-66 år.

Når den etterlatte tar ut egen alderspensjon fra folketrygden, opphører etterlattepensjonen fra folketrygden.

Figur 3-2: Fordeling av mottakere av etterlattepensjon og resten av befolkningen i alderen 20-66 år på ulike aldersgrupper. Prosent.



Kilde: Egne beregninger

Kjønnfordeling

Tabell 3-1 viser at hele 89 prosent av de som mottok etterlattepensjon i 2008 var kvinner. Dette skyldes trolig både at kvinner i gjennomsnitt lever lengre enn menn, at mannen er eldre enn kvinnen i flertallet av parforholdene, og at menn har høyere inntekt og derfor oftere får avkortet hele etterlattepensjonen.

Tabell 3-1: *Kjønnsfordelingen av etterlattepensjon, antall og beløp. 2008*

	Antall mottakere	Gjennomsnittlig mottatt beløp, kr.
Mann	2 357	59 472
Kvinne	19 573	90 999

Kilde: Egne beregninger

I tillegg til at flere kvinner enn menn mister sin ektefelle eller partner, er det også en større andel av mennene som får etterlattepensjonen avkortet mot annen inntekt.

Forsørgelsesbyrde

Tabell 3-2 gir en oversikt over hvor mange etterlattepensjonister som har barn under 18 år, samt hvor mange barn de eventuelt har. Tabellen viser at det kun er 15 prosent av mottakerne som har barn i denne alderen. En viktig årsak til at det er relativt få som har barn under 18 år, er aldersfordelingen på mottakerne av etterlattepensjon.

Tabell 3-2: *Antall barn under 18 år for mottakere av etterlattepensjon*

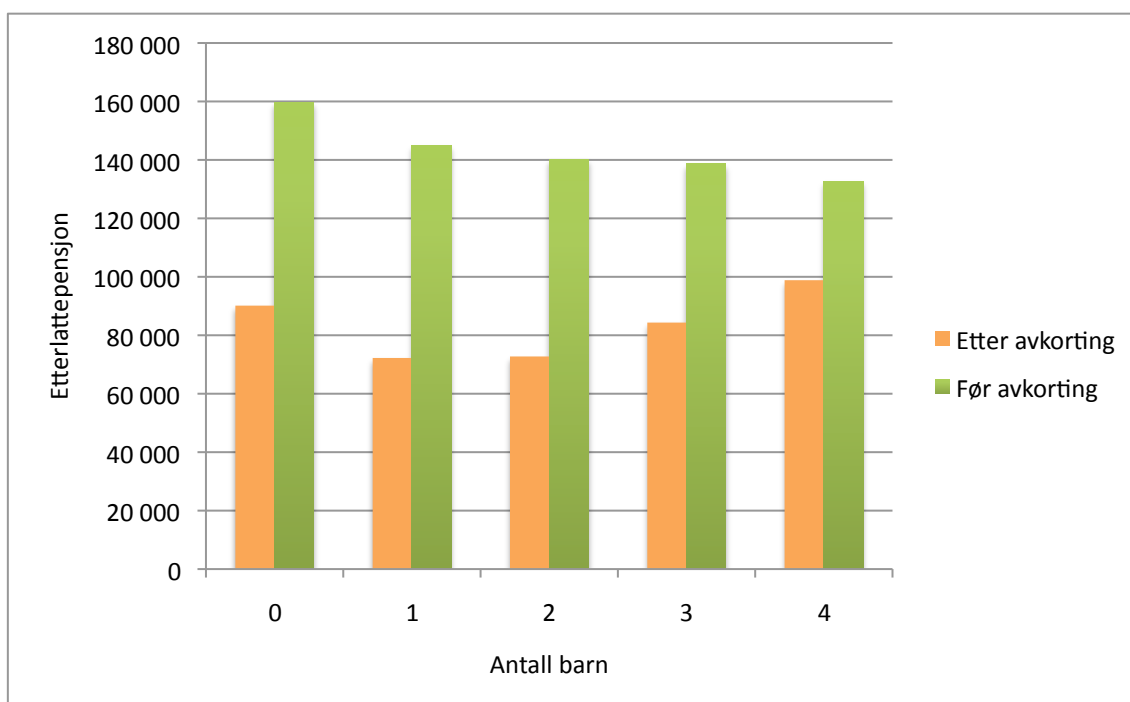
Antall barn	Antall mottakere
0	18 413
1	1 985
2	1068
3	361
4	69

Kilde: SSB, Egne beregninger

Selv om det relativt sett er få etterlattepensjonister som har barn under 18 år, finnes det også enkelte mottakere med stor forsørgelsesbyrde. Figur 3-3 viser gjennomsnittlig etterlattepensjon før og etter avkortning for etterlatte med og uten barn under 18 år. Figuren viser at det er mottakere uten barn under 18 barn som har høyest gjennomsnittlig etterlattepensjon før avkortning.

Blant de etterlatte med barn, stiger etterlattepensjon etter avkortning med antall barn. De som har fire barn under 18 år har høyest gjennomsnittlig etterlattepensjon etter avkortning.

Figur 3-3: Gjennomsnittlig etterlattepensjon før og etter avkorting for etterlatte med forskjellig antall barn. Kroner



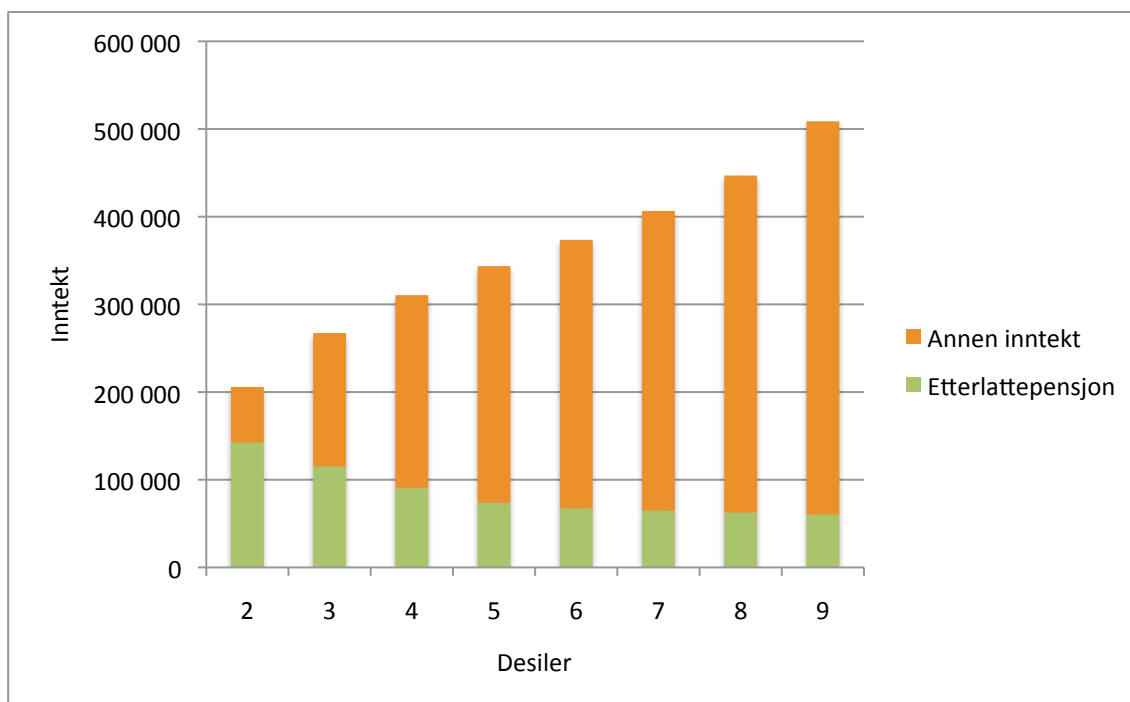
Kilde: Egne beregninger

Fordelingsvirkninger av etterlattepensjon

I Figur 3-4 er mottakerne plassert i ulike grupper ut fra deres samlede inntekt. Gruppen kalt ”2” utgjør de som er rangert mellom de 10 prosent med lavest inntekt og de 20 prosent med lavest. Gruppene med høyest og lavest inntekter vises ikke. Grunnen er at disse skiller seg sterkt ut fra de andre ved henholdsvis negativ gjennomsnittlig inntekt (blant annet på grunn av negativ kapitalinntekt) og svært høy inntekt.

Etterlattepensjon utgjør en stor del (69 prosent) av samlet inntekt i gruppen med lavest samlet inntekt, men gjennomsnittlig etterlattepensjon synker når inntekten øker. Bakgrunnsdata viser at uten avkorting ville det ikke vært noen klar korrelasjoner mellom samlet inntekt og nivået på etterlattepensjon.

Figur 3-4: Etterlattepensjonister, ut fra gjennomsnittlig utbetalt etterlattepensjon og andre inntekter for ulike inntektsdeciler.

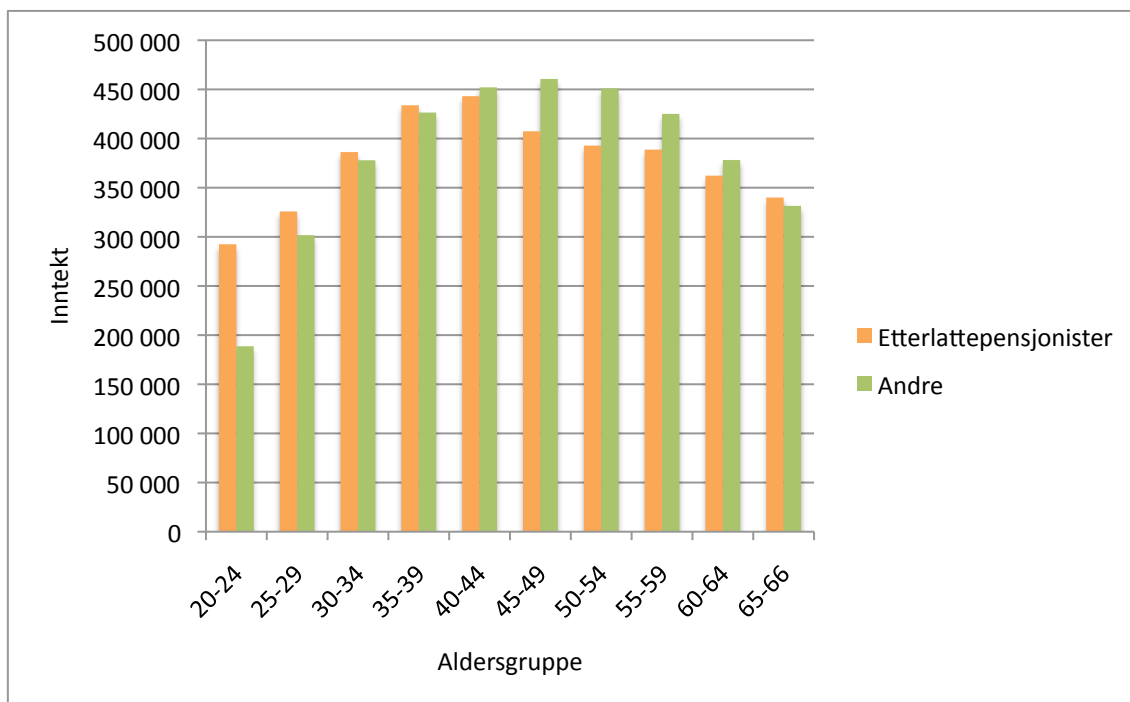


Kilde: Egne beregninger

Figur 3-5 viser at etterlattepensjonister i alderen 20-39 år har høyere samlet inntekt enn andre på samme alder. I aldersgruppen 40-64 år snur tendensen, men for aldersgruppen 65-66 år er det igjen etterlattepensjonistene som har høyest inntekt.

Ved tolkningen av figuren, må man ta hensyn til at enker/enkemenn som oppfyller kravene til etterlattepensjon, men som har så høy annen inntekt at hele pensjonen forsvinner i avkorting, ikke er medregnet blant etterlattepensjonistene. Dette kan bidra til å forklare at etterlattepensjonistene ligger lavt i inntekt i de fleste årsklasser. En mulig forklaring på at de etterlatte har høyere inntekt enn andre i aldersgruppen 65-66 år, kan være at de etterlatte i de eldste årskullene i større grad enn andre har arbeidsinntekt (se figur 3-6).

Figur 3-5: Gjennomsnittsinntekt for etterlattepensjonister og andre i ulike aldersgrupper



Kilde: Egne beregninger

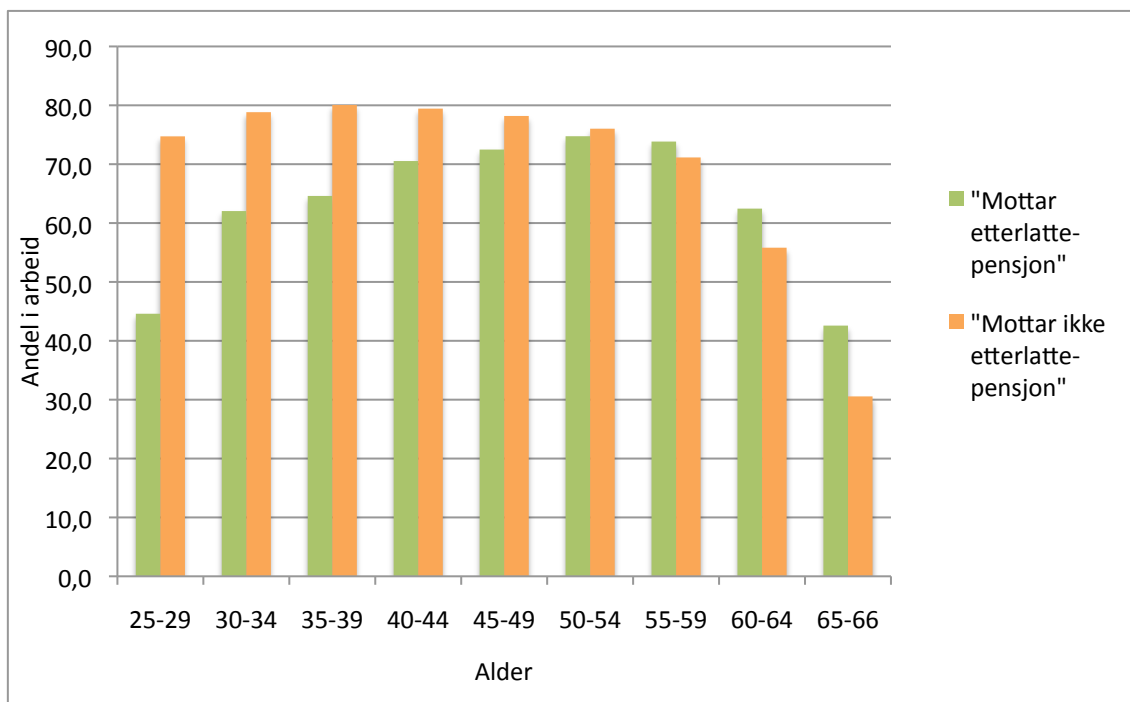
Yrkesaktivitet

Både avkortningssystemet og skattereglene fører til at mottakere av etterlattepensjon tjener mindre på å arbeide enn det andre gjør. Det vises her til punkt 2.2.5. Det er vel kjent at yrkesaktivitet varierer med alder. Andelen yrkesaktive i ulike aldersgrupper er derfor vurdert, og det er skilt mellom mottakere av etterlattepensjon og andre (jf. Figur 3-6).

Figur 3-6 viser at mottakerne av etterlattepensjon har langt lavere yrkesdeltagelse enn andre på lave alderstrinn. Man må se dette delvis i lys av mange enker og enkemenn kan finnes blant "andre" fordi avkortningsreglene har gjort at de ikke mottar etterlattepensjon i det hele tatt. Dette kan forklare i hvert fall noe av forskjellene i yrkesaktivitet for lave aldersgrupper, men forskjeller i insentiver til arbeid kan også ha bidratt.

Fra 55 år og oppover er det mottakerne av etterlattepensjon som har høyest yrkesaktivitet. Dette kan skyldes at etterlatte er enslige og at enslige har høyere yrkesaktivitet enn ektefeller og samboere.

Figur 3-6: Etterlattepensjonister og andre – andelen med arbeidsinntekt i ulike aldersgrupper.



Kilde: Egne beregninger

3.2 Arvede rettigheter

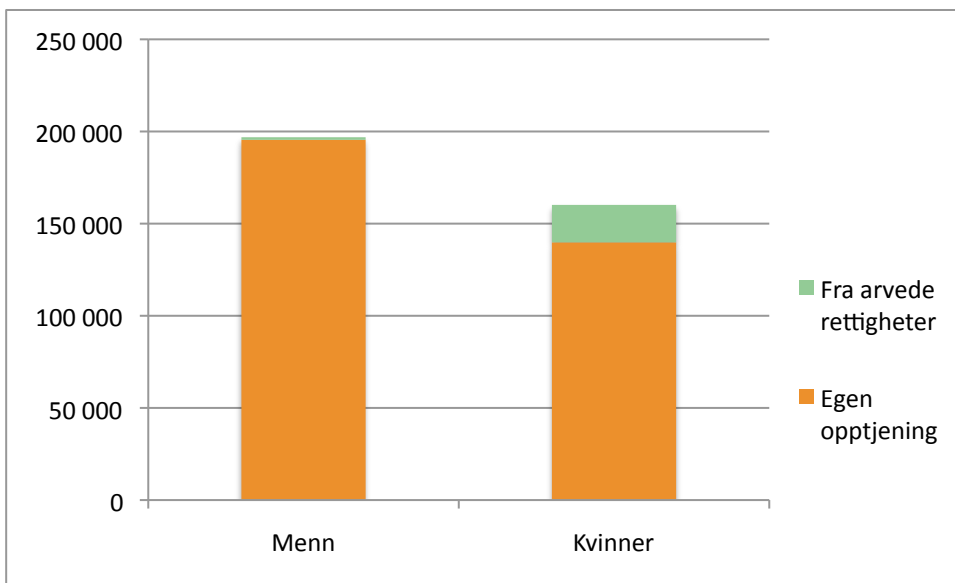
Det produseres ikke offisiell statistikk som viser hvor mange personer som nyter godt av ordningen med arvede rettigheter og hvor mye som utbetales til de som får økt alderspensjonen sin på grunn av arvede rettigheter. Vi har beregnet arvede rettigheter i 2008 med utgangspunkt i regelverket som gjaldt i 2008 og den faktiske pensjonsopptjeningen til etterlatte alderspensjonister og deres avdøde.

Våre beregninger tyder på at det i 2008 var litt over 200 000 personer som fikk høyere pensjon som følge av ordningen med arvede rettigheter. Antall personer over 66 år utgjorde på samme tidspunkt 620 000 personer. Blant de som fikk fordeler av arvede rettigheter, økte pensjonen i gjennomsnitt med 16 721 kroner. Pensjonsutbetalingene fra folketrygden økte med om lag 3 350 millioner kroner som følge av ordningen. Til sammenlikning utgjorde de samlede utgiftene til alderspensjon fra folketrygden 105 milliarder kroner i 2008 ifølge tall fra NAV.

Det er en meget skjev kjønnsfordeling i utbetalingene fra arvede rettigheter. Figur 3-7 viser gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden for henholdsvis menn og kvinner i 2008 og bidraget fra ordningen med arvede rettigheter. I gjennomsnitt bidro ordningen med 1 400 kroner for menn og 20 300 kroner for kvinner.

Samlede utbetalinger til menn var på om lag 50 millioner kroner fra arvede rettigheter. Kvinner fikk om lag 3 300 millioner kroner. I denne beregningen er det ikke bare forskjeller i opptjening som slår inn, men også at det er langt flere kvinner enn menn blant pensjonistene.

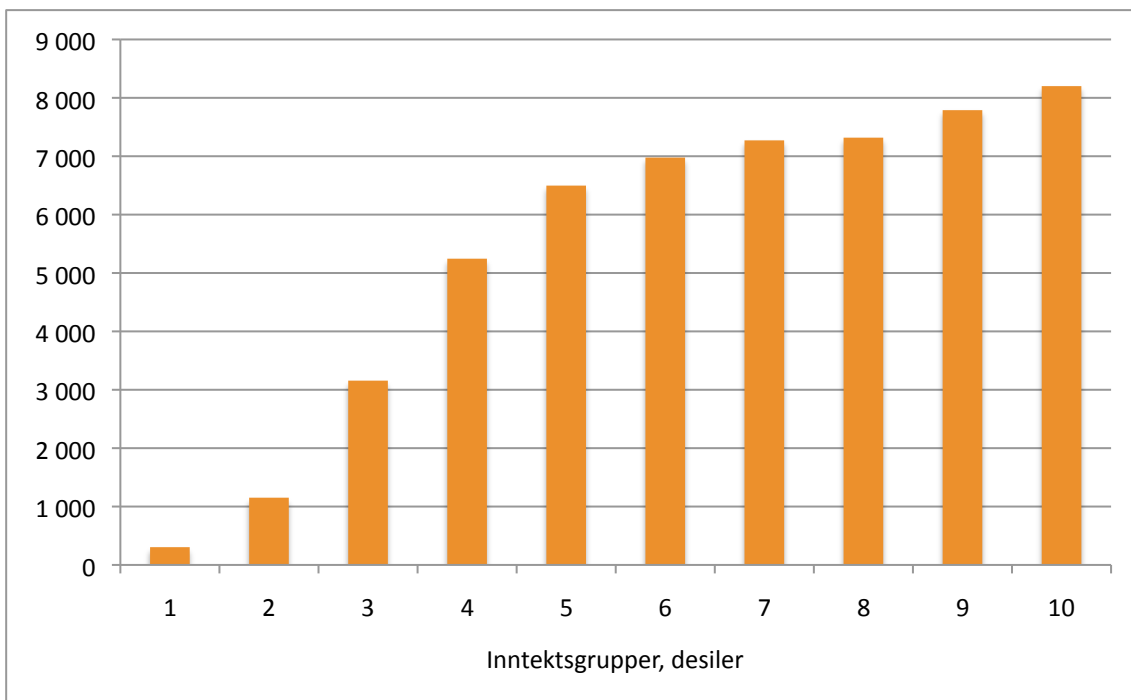
Figur 3-7: Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden 2008 fordelt på egenopptjening og bidrag fra arvede rettigheter. Fordelt på kjønn



Kilde: Egne beregninger

Vi har også beregnet fordelingsvirkningene av arvede rettigheter. I denne beregningen har vi gruppert alle over 67 år (også de som ikke mottar arvede rettigheter) i desiler basert på "samlet inntekt" – et inntektsbegrep som omfatter både lønns-, nærings- og kapitalinntekter pluss pensjoner og andre overføringer fra folketrygden samt tjenstepensjoner. Vi har så sett på gjennomsnittlig bidrag fra arvede rettigheter på personene innenfor hver av disse inntektsgruppene.

Figur 3-8: Gjennomsnittlig bidrag fra arvede rettigheter i ulike inntektsgrupper. Personer 67 år og eldre. I kroner, 2008



Kilde: Egne beregninger

Figur 3-8 viser at fordelene av arvede rettigheter er størst i de høyeste inntektsgruppene. Ettersom beregningen av arvede rettigheter har elementer som skal tilgodese personer med lave

inntekter, kan tendensen i figuren virke paradoksal. Vi mener at følgende forhold kan bidra til å forklare tendensen:

- Økt tilleggspensjon som følge av arvede rettigheter fører til en reduksjon i særtillegg for personer som ellers ville fått dette. Dette bidrar til å redusere bidraget fra arvede rettigheter for personer med lav egen opptjening og lav inntekt som pensjonist.
- Selv personer som har maksimal egen opptjening av alderspensjon, vil nyte godt av arvede rettigheter hvis også den avdøde partneren hadde nær maksimal opptjening (jf. omtale av dette i kapittel 11).
- De som får stort bidrag fra arvede rettigheter har kanskje også høy kapitalinntekt (som følge av at den avdøde partneren hadde høy inntekt og at de dermed har lagt seg opp stor formue).

4 Andre forsikringsordninger for etterlatte ektefeller

Når etterlattedekningene i folketrygden skal vurderes bør de i utgangspunktet sees i sammenheng med ytelser til de etterlatte som kommer fra andre kilder.

Det er flere ordninger enn folketrygden som gir ytelser til etterlatte ved et dødsfall. Slike ordninger er typisk tjenstepensjonsordninger, gruppeleivsordninger og individuelle ordninger som tegnes av den enkelte. Ytelsene som utbetales fra disse ordningene vil kunne påvirke arbeidstilbudet på samme måte som ytelsene fra folketrygden.

I forsikringsordningene er det ikke ulike regler for beregning av pensjon til etterlatte før og etter pensjonsalder. De fleste ordningene har etterlattepensjoner som gir en fastsatt pensjon uansett om dødsfallet inntreffer før eller etter at den etterlatte når pensjonsalder (eller 67 år). Arvede rettigheter er bare aktuelt i innskuddspensjonsordninger eller i enkelte individuelle ordninger der pensjonskapitalen går til arvinger etter bestemte regler. Retten til pensjonskapitalen er også i disse ordningene uavhengig av den enkeltes alder.

Forsikringsordningene er ofte fastsatt uavhengig av folketrygden og uavhengig av den etterlattes inntekt eller egen pensjon. De fleste etterlattepensjonene er også livsvarige. De har dermed en annen utbetalingsprofil enn etterlattepensjon i folketrygden som opphører når den etterlatte mottar uføre- eller alderspensjon, og det i stedet ut fra bestemte regler kan gis en noe høyere alderspensjon (arvede rettigheter).

Etterlattedekninger omfatter gjerne både ytelser til ektefelle/samboere og barn. Denne rapporten fokuserer på ytelser til etterlatte ektefeller/samboere. Dekninger til etterlatte barn er derfor beskrevet kun i begrenset grad.

4.1 Tjenstepensjonsordninger

Både offentlige og private tjenstepensjonsordninger tilbyr ektefellepensjon til etterlatt ektefelle. Bare i private ordninger kan det også tilbys pensjon til etterlatt samboer. Registrerte partnere behandles som ektefeller. Ektefellepensjon og samboerpensjon er i det alt vesentlige pensjon som kommer til utbetaling uavhengig av utbetaling fra folketrygden og uavhengig av den etterlattes lønnsinntekt. Unntak gjelder for eldre offentlige ektefellepensjoner.

4.1.1 Offentlig tjenstepensjon

Omtrent 1/3 av alle arbeidstakere i Norge (om lag 750 000 personer) omfattes av en offentlig tjenstepensjonsordning. Dette gjelder arbeidstakere i stat, kommune, fylkeskommune og enkelte virksomheter med offentlig tilknytning. De offentlige tjenstepensjonsordningene er lovregulert gjennom lov om Statens pensjonskasse for ansatte i staten og skoleverket, og regulert gjennom tariffavtale i kommunal sektor og helseforetakene. Lov om Statens pensjonskasse danner mønster for de tariffavtalte tjenstepensjonsordningene. Dette betyr at selv om pensjonsordningene er hjemlet på ulik måte, sikrer ordningene likevel i det store og hele de ansatte like pensjonsytelser.

Alle arbeidstakere skal være omfattet av en offentlig tjenstepensjonsordning dersom de oppfyller minstekravet til medlemskap. Minstekravet til arbeidstid for å bli tatt opp som medlem i ordningene er minimum 14 timer per uke. For lærere gjelder et krav om 35 prosent stilling.

Alle offentlige tjenstepensjonsordninger har en ektefellepensjonsdekning. Disse ordningene har tradisjonelt vært bruttoordninger, det vil si at den offentlige tjenstepensjonsordningen definerer et samlet nivå på pensjonen den gjenlevende ektefellen skal motta. Det betyr samtidig at dersom en etterlatt som mottar brutto etterlattepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning samtidig mottar pensjon fra folketrygden, skal pensjonen fra

tjenstepensjonsordningen reduseres (samordnes). Bruttopenisjonene avkortes også i hovedsak mot arbeidsinntekt.

Ektefellepensjon beregnet som bruttopensjon er i ferd med å fases ut fra de offentlige ordningene. Fra 1. januar 2001 ble det innført et nettosystem for pensjon til gjenlevende ektefeller, det vil si et system der ektefellepensjonen skal beregnes uavhengig av hvilken pensjonsopptjening avdøde og etterlatte har i folketrygden. Hvilke etterlatte som omfattes av henholdsvis brutto- og nettopensjonssystemene avhenger av den gjenlevendes alder og når den avdøde ble medlem i tjenstepensjonsordningen.

Kravene for å omfattes av reglene om brutto ektefellepensjon er at

- den gjenlevende ektefellen er født før 1. juli 1950, og den avdøde ble medlem av tjenstepensjonsordningen før 1. juli 2000, eller
- gjenlevende ektefelle er født før 1. januar 1955, og den avdøde ble medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning første gang før 1. oktober 1976, og ekteskapet ble inngått før 1. januar 2010.

Alle gjenlevende ektefeller som ikke omfattes av reglene om brutto ektefellepensjon har rett til ektefellepensjon beregnet som en nettoytelse.

Krav om medlemstid for rett til ektefellepensjon

Dersom den avdøde sto i stilling på dødsfallstidspunktet, medregnes tiden fram til aldersgrensen i pensjonsberegningen. Det stilles i disse tilfellene ikke noe minstekrav til opptjeningstid før dødsfallet for at den gjenlevende ektefellen skal få rett til pensjon. Den gjenlevende kan også ha rett til ektefellepensjon dersom avdøde tidligere har jobbet i offentlig sektor. I slike tilfeller kreves det minimum tre års medlemskap.

Størrelse på ektefellepensjon

Størrelsen på ektefellepensjonen avhenger av avdødes opptjeningstid i offentlige tjenstepensjonsordninger og avdødes pensjonsgrunnlag (inntekt) på dødsfallstidspunktet.

Kravet til opptjeningstid for å ha rett til full ektefellepensjon avhenger av om den avdøde sto i stilling eller ikke når dødsfallet inntraff. Dersom avdøde sto i stilling ytes det full ektefellepensjon dersom avdøde ville fått en tjenestetid på 30 år eller mer ved aldersgrensen. Dersom mulig tjenestetid er mindre enn 30 år, reduseres pensjonen forholdsmessig. For eksempel gir 20 års opptjeningstid rett til en ektefellepensjon på 20/30 av full pensjon. Tjenestetiden beregnes som den tjenestetiden den avdøde ville ha fått ved å fortsette i stillingen fram til aldersgrensen.

Etterlatte etter personer som ikke sto i stilling når dødsfallet inntraff, men som har mer enn tre års opptjening fra et tidligere arbeidsforhold, har rett til såkalt oppsatt ektefellepensjon. For oppsatt pensjon beregnes kravet til tjenestetid for å ha rett til full pensjon med utgangspunkt i tiden fra avdøde ble tatt opp i tjenstepensjonsordningen og fram til aldersgrensen. Kravet kan ikke være lavere enn 30 år og ikke høyere enn 40 år. Dersom avdøde for eksempel begynte i offentlig sektor ved 35 år, og aldersgrensen for stillingen er 70 år, skal kravet til tjenestetid være 35 år ($70-35=35$).

Dersom den avdøde mottok avtalefestet pensjon, alderspensjon eller en tidligere oppsatt alders- eller uførepensjon, legges den faktiske tjenestetiden den avdøde hadde til grunn ved beregning av pensjonen.

Når det gjelder pensjonsgivende inntekt, er regelen at inntekt opp til 12 G er pensjonsgivende på samme måte som for alders- og uførepensjon. Dette gjelder både for brutto og netto ektefellepensjon.

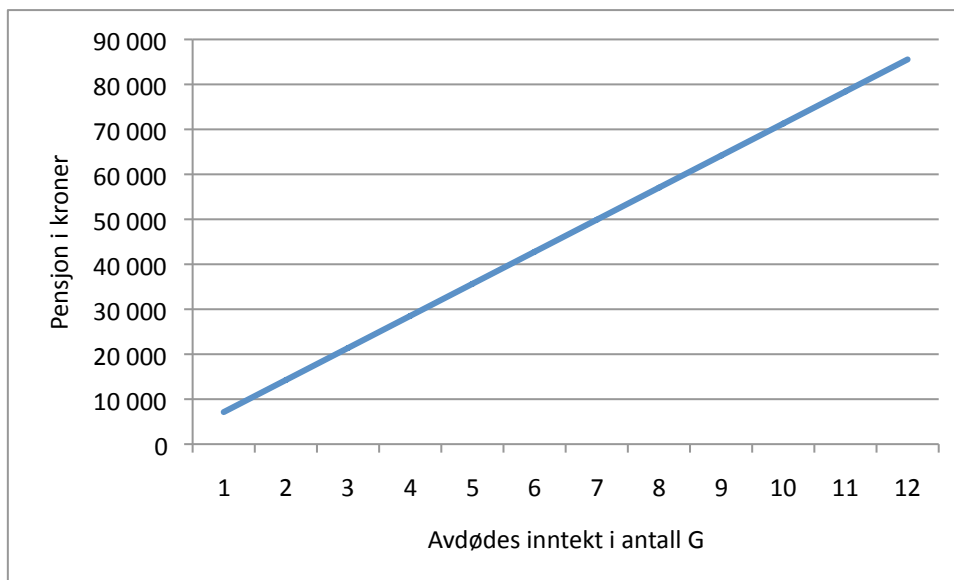
Bruttopenisjonene utgjør 39,6 prosent av avdødes pensjonsgrunnlag. Dette tilsvarer 60 prosent av den alderspensjonen på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget avdøde ville fått (60 prosent multiplisert med 66 prosent). Som omtalt over skal pensjon til gjenlevende ektefelle etter bruttoordningen som utgangspunkt prøves mot den gjenlevendes faktiske eller forventede

arbeidsinntekt og eventuell egen tjenstepensjon. Det finnes imidlertid også grupper som er unntatt fra slik behovsprøving.

Ettersom brutto etterlattepensjoner i offentlig sektor er i ferd med å bli faset ut, og denne rapporten i hovedsak har fokus på fremtidens etterlattepensjonsordninger, beskrives ikke samordnings- og avkortningsregler for slike ordninger nærmere her.

Netto ektefellepensjon utgjør etter den nye ordningen 9 prosent av avdødes pensjonsgrunnlag. Denne pensjonen avkortes ikke mot annen pensjon eller mot annen inntekt. Figur 4-1 illustrerer størrelsen på netto ektefellepensjon for ulike inntektsnivåer for avdøde, gitt full opptjeningstid. Med gjeldende G er høyeste mulige ektefellepensjon fra nettoordningen i overkant av 85 000 kroner i året.

Figur 4-1: Netto ektefellepensjon i forhold til avdødes pensjonsgrunnlag



Forutsetninger: G= 79216, full opptjeningstid

Utbetalingsperiode

Pensjon til gjenlevende ektefelle er livsvarig, med mindre den gjenlevende inngår nytt ekteskap (i så fall faller pensjonen bort). Pensjonen begynner å løpe igjen dersom det nye ekteskapet oppløses ved den nye ektefellens død eller ved skilsmisse.

For bruttoordninger gjelder særskilte samordningsregler dersom den gjenlevende ektefellen har eller får rett til uføre- eller alderspensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning. I slike tilfeller skal ektefellepensjonen samordnes med de øvrige offentlige tjenstepensjonene, noe som ofte medfører at ektefellepensjonen reduseres vesentlig.

Fraskilt ektefelle

Også fraskilt ektefelle kan ha rett til pensjon etter en person med opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning. Fraskilt ektefelles rett til etterlattepensjon bestemmes av reglene i ekteskapsloven.

Regulering av ektefellepensjon

Ektefellepensjon reguleres i takt med lønnsutviklingen i samfunnet fram til den gjenlevende fyller 67 år, det vil si i takt med utviklingen i G. Etter fylte 67 år reguleres pensjonen i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent.

Samboerpensjon

Det ytes ikke pensjon til gjenlevende samboere i offentlige tjenestepensjonsordninger.

4.1.2 Private tjenestepensjonsordninger

For private tjenestepensjonsordninger innenfor skattereglene gjelder ektefellepensjons- og samboerpensjonsreglene i lov om foretakspensjon kapittel 7. Enkelte regler kan fastsettes av foretaket, men reglene må gjelde likt for alle i samme pensjonsordning. Statistikk fra FNO viser at det pr. 31. desember 2011 var over 11 000 kontrakter etter lov om foretakspensjon og over 97 000 kontrakter etter lov om innskuddspensjon. Antall aktive medlemmer var henholdsvis ca. 300 000 og 1 000 000. Det var nesten 18 000 ektefellepensjonister og ca. 56 samboerpensjonister.

Pensjonslovene har regler for hvilke ansatte som skal være med i ordningen ut fra stillingsprosent, antall ansatte og andre forhold. I en ytelsesbasert ordning vil bare ansatte som har lønn over ett visst nivå få ytelser fra ordningen, siden folketrygden dekker pensjon opp til ett visst nivå. Det er dermed ikke *alle* ansatte i et foretak som er med i pensjonsordningen.

Fripoliser og pensjonskapitalbevis er kontrakter utgått fra en tjenestepensjonsordning og har samme rett på etterlattepensjon som tjenestepensjonsordningen de har gått ut fra. Pr. 31. desember 2011 var det over 1,5 millioner slike kontrakter, over 44 000 ektefellepensjonister og i underkant av 80 samboerpensjonister. I denne gruppen kan samme person ha flere kontrakter. Tallet viser ikke hvor mange som har rett på pensjon.

I NOU 2009: 13 «Brede pensjonsordninger» punkt 4.2.2 sies det at i følge tall fra FNH og Norske Pensjonskassers Forening, har 75 prosent av de aktive medlemmene i ytelsespensjonsordninger tilknyttet en ektefellepensjon. Det er ikke oppgitt tall for samboerpensjon. Dermed er det ca. 232 500 personer som er med i en privat ytelsesbasert tjenestepensjonsordning med ektefellepensjon.

Tall fra «FNO Innskuddsgrenser og risikodekninger» pr. 31. desember 2011 viser som det går fram av Tabell 4-1 at det var 1,1 prosent av innskuddspensjonsordningene som hadde ektefellepensjon tilknyttet, mens det var 0,6 prosent som hadde samboerpensjon tilknyttet. I forhold til antall ansatte, var det imidlertid henholdsvis 2,5 og 1,1 prosent.

Tabell 4-1: Prosentvis antall med ektefelle- eller samboerpensjon pr. 31. desember 2011 i innskuddspensjonsordninger

Ordninger med ektefellepensjon	Ordninger med samboerpensjon	Ansatte med ektefellepensjon	Ansatte med samboerpensjon
1,1	0,6	2,5	1,1

Kilde: FNOs statistikk Innskuddsgrenser og risikodekninger pr. 11. april 2012

I ytelsesordninger er det i det alt vesentlige fripoliseoppbygging, noe som innebærer at de som slutter før pensjonsalder får med seg en rettighet der ytelsen står beregnes ut fra tjenestetiden. 90 prosent av innskuddspensjonsordningen er etter FNOs statistikk uten såkalt fripoliseoppbygging. Dette innebærer at de fleste etterlattepensjonene tilknyttet innskuddspensjon bare kommer til utbetaling så lenge vedkommende er ansatt i foretaket.

Banklovkommisjonen har fått i oppdrag fra Finansdepartementet å vurdere endringer i pensjonslovene (lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold og lov om individuell pensjonsordning) i lys av pensjonsreformen. Hvorvidt Banklovkommisjonen vil avvente en endring i etterlattepensjonen i folketrygden, lage foreløpige regler eller lage regler for etterlattedekninger som vil være uavhengig av etterlattepensjonen i folketrygden, er i øyeblikket ikke klart.

Krav om medlemstid for rett til ektefellepensjon

Det er ikke tilsvarende krav om medlemstid i pensjonsordningen for å få utbetalt ektefellepensjon som i de offentlige ordningene.

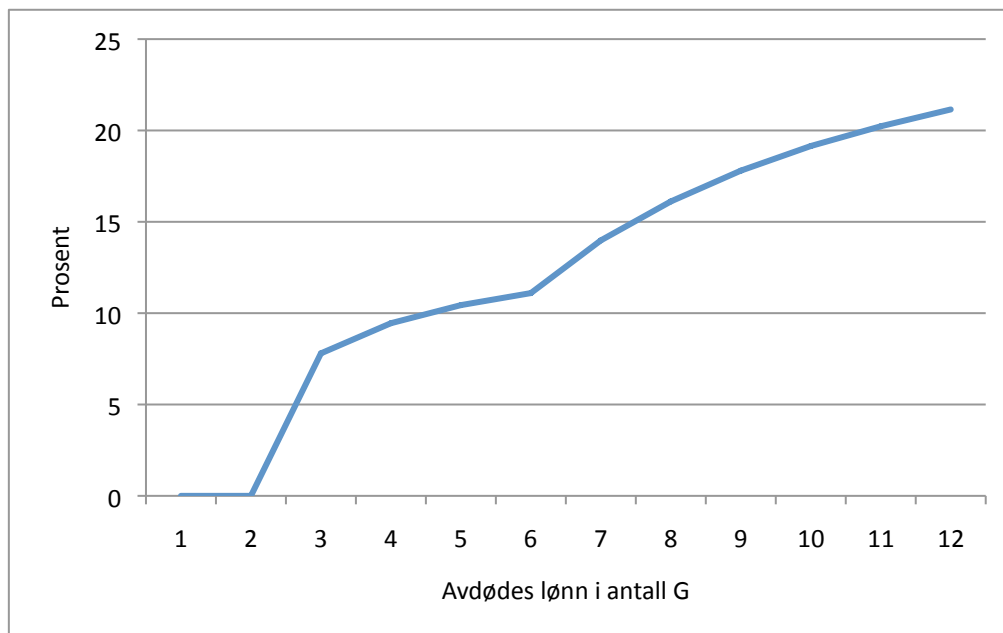
Størrelsen på ektefellepensjonen

Lov om foretakspensjon angir at ektefellepensjonen skal utgjøre en fast prosent av avdødes alderspensjon eller lønn, for lønn opp til 12 G. Dersom avdøde ikke har nådd opptjeningsalderen i pensjonsordningen skal tjenestetid fram til opptjeningsalder legges til grunn når alderspensjonen som ligger til grunn for ektefellepensjonen skal beregnes. Alderspensjonen er som oftest, men ikke alltid, beregnet som en prosent av lønn fratrukket en beregnet folketrygd.

Det er vanlig at ektefellepensjon utgjør 50 eller 60 prosent av alderspensjonen.

I Figur 4-2 er det vist hvordan størrelsen på ektefellepensjonen i en ytelsesordning avhenger av avdødes lønn på dødsfallstidspunktet. Størrelsen på ektefellepensjon er uavhengig av tjenestetid på dødsfallstidspunktet. Det antas i figuren at ektefellepensjonen utgjør 60 prosent av alderspensjonen fra ordningen, og at ordningen skal gi 66 prosent av lønn inklusive en beregnet folketrygd.

Figur 4-2: Ektefellepensjon i prosent av avdødes lønn



Forutsetninger: G= 79216, FNOs beregning av folketrygd for person født etter 1967 ligger til grunn for en ytelsesordning på 66 prosent av lønn fratrukket beregnet folketrygd, grunnpensjon som for gifte dvs. $0,75 \cdot G$ og ektefellepensjon lik 60 prosent av alderspensjonen, livsvarig utbetaling

Ektefellepensjon i prosent av avdødes lønn vil variere i kronebeløp forhold til lønnsinntekten til avdøde fra 0 prosent for lønn lik 1 G og opp til over 21 prosent for lønn på 12 G. Dette tilsvarer en ektefellepensjon på rundt 200 000 kroner når $G = 79\,216$ kroner. I offentlige ordninger er den maksimale ektefellepensjonsytelsen i nettoppensjonsordningen på i overkant av 85 000 kroner i året.

Ektefellepensjonen avhenger kun av avdødes inntekt, ikke den etterlattes inntekt.

Ektefellepensjon for menn (der kvinnen er død) ble først tillatt i 1984.

Fra 1984 har det også vært mulig å gjøre fradrag i ektefellepensjonen etter forventet og faktisk ervervsinntekt. Det er angitt forskjellige regler for forskjellige aldersgrupper dersom

pensjonsordningen har en slik fradragregel, og disse er tenkt å tilsvare tilsvarende regelverk i folketrygden. Fradraget i ektefellepensjon utbetales til pensjonsordningens premiefond.

Det er imidlertid ikke kjent at noen tjenestepensjonsordninger har valgt en løsning med fradrag for ervervsinntekt. Før lov om foretakspensjon kom i 2001 var det imidlertid enkelte ordninger som kompenserte for tapt ektefellepensjon fra folketrygden dersom den etterlatte hadde egen inntekt.

Som eksempel på størrelsen på ektefellepensjon fra private ytelsesbaserte ordninger er det innhentet tall fra Storebrand for årene 2010 og 2011. Tabell 4-2 viser at det er tildels stor forskjell på gjennomsnittlige utbetalinger fra tjenestepensjonsordningene og fripoliser.

Tabell 4-2: Gjennomsnittlig utbetalt ektefellepensjon fra private ytelsesordninger

Private ytelsesordninger	Kr. 31 400
Fripoliser	Kr. 10 700

Kilde: Storebrand 2010-2011

Forskjellen mellom utbetalinger fra tjenestepensjonsordningene og fripolisene er naturlige, siden fripolisene bare skal tilsvare opptjent pensjon i en pensjonsordning der avdøde har sluttet i foretaket. Antall utbetalinger fra fripoliser er tre ganger større enn antall utbetalinger for tjenestepensjonsordninger.

Den største gjennomsnittlige utbetalingen i en årsklasse er på 205 500 kroner og den minste er på 186 kroner (sistnevnte er en fripolise).

Datamaterialet er slik at en og samme person kunne ha rett til ytelser både fra en tjenestepensjonsordning og flere fripoliser.

Utbetalingsperiode

Ektefellepensjon skal løpe fra medlemmets død og skal opphøre senest ved ektefellens død. Dette er uavhengig av om medlemmet dør før eller etter pensjonsuttak. Det er ikke tilsvarende regelverk som i offentlige ordninger dersom vedkommende gifter seg igjen, ved at retten til ektefellepensjon ikke opphører.

Det kan i regelverket fastsettes at ektefellepensjonen skal opphøre når det er utbetalt ektefellepensjon i minst 10 år. Dersom det også utbetales barnepensjon, skal ektefellepensjon likevel løpe inntil retten til barnepensjon opphører i henhold til regelverket.

Kredittilsynet har i brev av 9. januar 2004 til alle livsforsikringsselskap konstatert at dersom pensjonsordningen har opphørende ektefellepensjon, kan ikke opphørstidspunktet for ektefellepensjonen knyttes til opphørstidspunkt for alderspensjon, for eksempel når medlemmet ville ha fylt 77 år.

Utbetalingslengden som bestemmes ut fra barns alder er ikke knyttet opp mot at det må være den etterlatte ektefelles barn.

Det er mest vanlig med livsvarig utbetaling på ektefellepensjon, men det finnes også varianter med utbetaling i et visst antall år eller til en viss alder på den etterlatte.

Fraskilt ektefelle

Fraskilt ektefelles rett til etterlattepensjon bestemmes av reglene i ekteskapslovgivningen. Det betyr at fraskilt ektefelle kan ha rett til hele eller deler av ektefellepensjonen.

Regulering av ektefellepensjon

Etter at ektefellepensjon er kommet til utbetaling vil den bli regulert ut fra avkastningen hos pensjonsinnretningene etter regler i lov om foretakspensjon. Reguleringen kan likevel ikke bli høyere enn veksten i G. En del foretak sikrer sine pensjonister en viss regulering uavhengig av

avkastningen, som at den uansett skal være lik endringen i G eller konsumprisindeksen, eller en viss prosent av denne.

Ektefellepensjon fra en fripolise blir kun regulert ut fra avkastningen på fripolisen.

Samboerpensjon

Samboerpensjon ble tillatt med lov om foretakspensjon i 2001. Loven åpner for at foretak kan tegne samboerpensjon i tillegg til ektefellepensjon. Det finnes ikke statistikk som sier hvor mange arbeidstakere som er omfattet av samboerpensjon.

Som samboer regnes person som medlemmet enten har felles bolig og felles barn med eller lever sammen med i ekteskaps- eller partnerskapslignende forhold når det kan godtgjøres at forholdet har bestått uavbrutt i de siste fem årene før dødsfallet og det ikke forelå forhold som ville hindre av lovlig ekteskap eller partnerskap ble inngått. Dersom medlemmet av pensjonsordningen var gift samtidig med at vedkommende var samboer, utbetales derfor ikke samboerpensjon. Samboerdefinisjonen er ikke den samme som i folketrygden.

Samboerpensjonen må følge de samme reglene for utbetalingsperiode, størrelse på pensjonen med mer som for ektefellepensjonen i pensjonsordningen. Størrelsen på utbetalt samboerpensjonen kan likevel bli påvirket av om medlemmet tidligere var gift. Størrelsen på pensjonen skal i så fall beregnes som om samboeren hadde vært gift med vedkommende etter reglene for deling av ektefellepensjon.

Ved innføring av samboerpensjon må foretaket ta stilling til om opptjent pensjon for samboerpensjon skal beregnes ut fra samme tjenestetid som ektefellepensjon, eller om tjenestetid kun skal regnes fra tidspunktet samboerpensjon innføres. De som var medlemmer av en pensjonsordning når samboerpensjon ble innført, vil allerede ha en opptjent pensjon for ektefellepensjon ut fra tidligere tjenestetid i ordningen.

Det finnes ingen statistikk som viser hvor mange av de foretakene som har innført samboerpensjon som også har regnet samme tjenestetid for ektefellepensjon og samboerpensjon.

Spesielt om etterlattedekninger i innskuddspensjonsordninger

Dersom det skal knyttes ektefelle- eller samboerpensjon til en alderspensjon etter lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, så skal regelverket i lov om foretakspensjon benyttes. Dette innebærer at disse pensjonene ikke vil være avhengig av størrelsen på pensjonskapitalen til enhver tid, men være definert som gitte ytelser.

Forsikringsselskapene har typisk utformet slike deknninger som rene risikodeknninger, det vil si at det ikke opparbeides noen fripoliserett på slik dekning om vedkommende slutter i foretaket. Det er kun ved dødsfall mens den enkelte var ansatt i foretaket at noe vil komme til utbetaling. Det betyr også at de etterlatte ikke er sikret etter pensjonsuttak dersom vedkommende ikke arbeider ved siden av.

I kapittel 7 i lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold er det angitt hvordan pensjonskapitalen skal benyttes ved død. Det er ikke vanlige arveregler som gjelder. I første omgang skal pensjonskapitalen benyttes til barnpensjon til barn avdøde ved sin død pliktet å forsørge. Barnpensjonen skal utbetales til barnet fyller 21 år.

Er barna over 21 år eller pensjonskapitalen større enn det som trengs for å sikre hvert barn en årlig pensjon på 1 G, benyttes gjenværende kapital til å gi ektefelle, samboer eller registrert partner pensjon i minst 10 år. Dersom de årlige ytelsene blir svært små er det gitt regler om at utbetalingsperioden kan forkortes.

Regelen gir i motsetning til i lov om foretakspensjon automatisk samboerpensjon, der samboerpensjon kommer *i tillegg* til ektefellepensjon. Jf. brev fra Finansdepartementet til FNO (Finansnæringens Fellesorganisasjon) av 8. juli 2002 skal samboer likevel ikke prioriteres dersom det finnes ektefelle eller fraskilt ektefelle med pensjonsrettighet. Det vil si at hele pensjonskapitalen i så fall vil tilfalle (fraskilt) ektefelle.

Har etterlatt ektefelle, registrert partner eller samboer også rett til pensjon fra en ektefelle- eller samboerpensjon i lov om foretakspensjon (fra samme tjenesteforhold), gjelder reglene om ervervsprøving i lov om foretakspensjon. Pensjonen fra innskuddspensjonsordningen anses i så fall som ervervsinntekt, og skal tilføres ordningens premiefond (dvs. premiefondet knyttet til ordningen med risikodekninger).

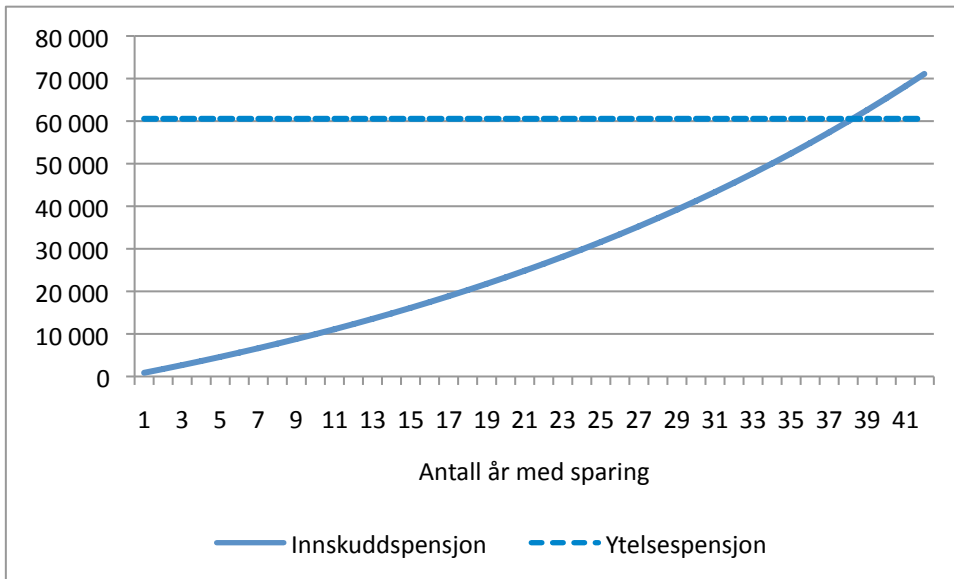
Overstiger pensjonskapitalen det som trengs for å gi barna pensjon, og har ingen rett til pensjon etter tredje ledd, utbetales gjenværende pensjonskapital som engangsbeløp til dødsboet. Størrelsen på pensjonen som kommer til utbetaling vil være avhengig av størrelsen på pensjonskapitalen ved dødsfall. Pensjonskapitalen i en innskuddspensjonsordning vil typisk være liten når medlemmet er ungt eller sparingen nettopp har startet. Kapitalen vil være svært mye større nær pensjonsalder eller etter lengre tids sparing. Etter at pensjonsuttaket har startet vil pensjonskapitalen, og dermed mulig pensjon til etterlatte, avta til det ikke er pensjonskapital igjen, noe som gjerne inntreffer etter 10 år etter at utbetalingen har startet.

At pensjonskapitalen tilfaller de etterlatte er dermed ikke helt sammenlignbart med en pensjon til etterlatte ektefeller og samboere som skal sikre dem ved tap av inntekt. Dette er trolig også grunnen til at flere foretak har tilknyttet ektefellepensjon og samboerpensjon til innskuddspensjonsordningen.

Regulering av pensjon til etterlatte skjer ut fra det overskuddet som til enhver tid oppstår på pensjonskapitalen. Dersom pensjonskapitalen har investeringsvalg vil utbetalingene også være avhengig av verdien på pensjonskapitalen til enhver tid, noe som også kan bety en nedgang i utbetalt pensjon fra ett år til ett annet.

I Figur 4-3 og Figur 4-4 er størrelsen på ektefellepensjon fra ulike tjenstepensjonsordninger illustrert.

Figur 4-3: Mulig ektefellepensjon når avdødes hadde lønn på kr 500 000 etter antall år med sparing, 2 % innskudd

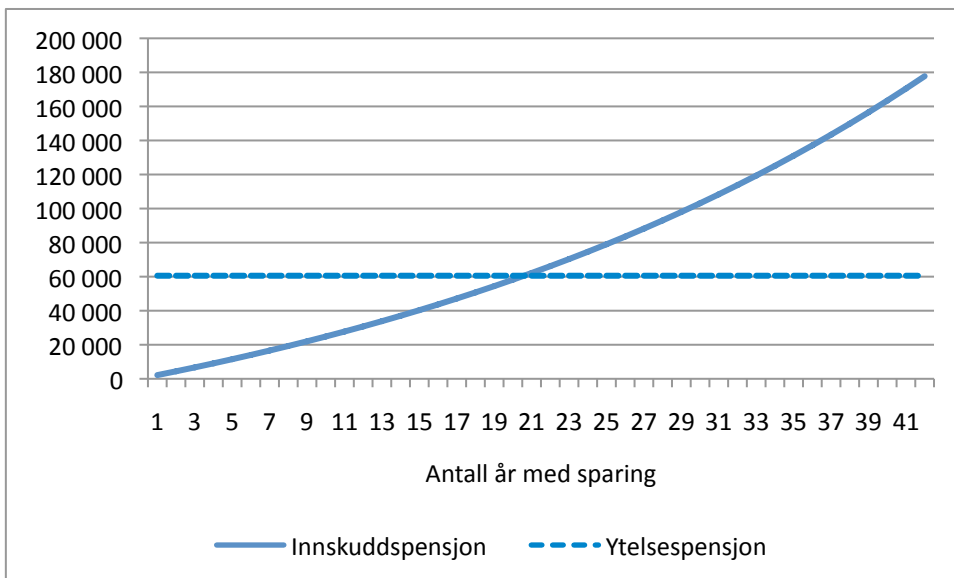


Forutsetninger:

Ytelsespensjon: $G = 79216$, FNOs beregning av folketrygd for person født etter 1967 ligger til grunn for en ytelsesordning på 66 prosent av lønn fratrukket beregnet folketrygd, grunnpensjon som for gifte dvs. $0,75 * G$ og ektefellepensjon lik 60 prosent av alderspensjonen, livsvarig utbetaling

Innskuddspensjon: 2 prosent av lønn mellom 1 og 12 G, 3 prosent avkastning, 10 års utbetaling. Utbetaling av ektefellepensjon forutsetter at det ikke er erstatningsberettigete barn

Figur 4-4: Mulig ektefellepensjon når avdøde hadde lønn på kr 500 000 etter antall år med sparing, 5 prosent innskudd



Forutsetninger:

Ytelsespensjon: $G = 79216$, FNOs beregning av folketrygd for person født etter 1967 ligger til grunn for en ytelsesordning på 66 prosent av lønn fratrukket beregnet folketrygd, grunnpensjon som for gifte dvs. $0,75 * G$ og ektefellepensjon lik 60 prosent av alderspensjonen, livsvarig utbetaling

Innskuddspensjon: 5 prosent av lønn mellom 1 og 12 G, 3 prosent avkastning, 10 års utbetaling. Utbetaling av ektefellepensjon forutsetter at det ikke er erstatningsberettigete barn

Kollektive livrenter

Det finnes også private tjenstepensjonsordninger som er utenfor skattereglene for private pensjonsordninger. Disse kalles gjerne kollektive livrenter og gir gjerne pensjon for lønn over 12 G eller førtidspensjon. Etter endringene i skattereglene ble skjerpet 1. januar 2007, har bruk av kollektive livrenter avtatt vesentlig og blitt erstattet av andre ordninger, som for eksempel pensjon over driften. Pensjon over driften er noe foretakene i så fall utbetaler årlig, men uten at det er kjøpt noen pensjon fra en pensjonsinretning. Pr. 31. desember 2011 viser tall fra FNO at det var i underkant av 700 kollektive livrentekontrakter plassert hos deres medlemmer¹. Pr. 31. desember 2005² var det til sammenlikning i underkant av 1 500 slike ordninger.

Forsikringsnæringen opplyser at det er vanlig at kollektive livrenter for lønn over 12 G har de samme dekningene som i tjenstepensjonsordningen for lønn under 12 G. Innholder den vanlige tjenstepensjonsordningen ektefelle- og eventuelt samboerpensjon, vil typisk den kollektive livrenten også inneholde dette.

Som oftest benyttes det for øvrig samme regelverk for kollektive livrenter som for pensjonsordninger etter skattereglene.

4.2 Gruppeliv

Gruppelivsforsikring er en forsikringsdekning arbeidsgiver tegner for å sikre en engangsutbetaling ved ansattes død. Utbetalingene fra gruppelivsordningene fastsettes gjerne som et antall G eller som en prosent av inntekten ved dødsfall. I foreningsgruppeliv (kun medlemmer i en forening kan tegne ordningen) er ytelsen gjerne avtrappende, men dette gjelder ikke i såkalt bedriftsgruppeliv (bedriften tegner ordningen). Ytelsene samordnes ikke mot andre ytelser.

4.2.1 Offentlig sektor

I offentlig sektor er det avtalt gjennom tariffavtaler at de ansatte skal være omfattet av en gruppelivsordning. Kvaliteten på gruppelivsdekningen avhenger av tariffavtalen, og varierer mellom ulike deler av offentlig sektor.

Statlig sektor

I det statlige tariffområdet gjelder en ordning for statsansatte som er omfattet av Hovedtariffavtalen. Dette inkluderer også de som har fast ukentlig deltidsstilling, midlertidig stilling (engasjement og vikariat) og ventelønn. Dette betyr at det er flere som er omfattet av gruppelivsordningene enn det er medlemmer i tjenstepensjonsordningene.

Ved dødsfall utbetales det en engangssum på 10 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) til gjenlevende ektefelle, partner eller samboer. I tillegg utbetales en engangssum til etterlatte barn. Dersom det ikke finnes etterlatte som har krav på utbetaling, får dødsboet 3 G.

For samboere gjelder at avdøde og gjenlevende må ha hatt samme bolig de to siste årene eller felles barn og bolig.

3 FNOs statistikk Antall forsikringer og forsikrede 2011 datert 11. april 2012. Statistikken inneholder ikke pensjonskasser

4 FNOs statistikk Antall forsikringer og forsikrede 2006 datert 13. april 2007. Statistikken inneholder ikke pensjonskasser.

Kommunal sektor og helseforetakene

Også i kommunal sektor og i helseforetakene er det tatt inn i hovedtariffavtalene at arbeidstakerne skal være omfattet av en gruppelivsdekning. Det heter i avtalene at ordningen ved dødsfall skal utbetale *«et engangsbeløp til ektefelle/partner iht. lov om registrert partnerskap, samboer, eller andre som for en vesentlig del ble forsørget av arbeidstakeren.»*

Beløpet skal være 10 G dersom den avdøde var yngre enn 51 år. For hvert år den avdøde er eldre enn 50 år, men yngre enn 60 år, reduseres ytelsen med 0,5 G. Det vil si at dersom avdøde var eldre enn 59 år, skal ytelsen være 5 G.

Barn under 25 år skal få utbetalt minst 40 prosent av erstatningsbeløpet selv om det er erstatningsberettiget ektefelle eller samboer.

4.2.2 Privat sektor

Tall fra FNO viser at det pr. 31. desember 2011 var i underkant av 21 000 forsikringer som omfatter over 2,5 millioner mennesker blant deres medlemmer. Ikke alle disse er tegnet av foretak, siden tallet også inneholder foreningsgruppeliv, bransjegruppeliv og enkelte gjeldsgruppelivsordninger.

I motsetning til i en tjenstepensjonsordning er det vanlig med en helseerklæring for å kunne bli med i en gruppelivsforsegling. Videre er det ikke tilsvarende krav til hvem som skal være med i ordningen som i pensjonsordninger etter skattereglene. Det vil dermed ikke være gitt at alle ansatte blir med i ordningen.

Ved avslutning av arbeidsforholdet (også på grunn av høy alder) opphører forsikringen, tilsvarende som for de fleste risikodekninger knyttet til innskuddspensjonsordninger.

Gruppelivsordninger gir ofte en tilleggsubbetaling dersom avdøde hadde ektefelle eller samboer (samt tilsvarende barnetillegg). Mange ordninger har også ektefelle/samboerforsegling som gir utbetaling dersom ektefellen/samboeren til medlemmet dør.

Samboerdefinisjonen er gjerne forskjellig fra samboerdefinisjonen i tjenstepensjonsordningene, og *kan* være forskjellig avhengig av forsikringsavtalen. I gruppeliv er gjerne definisjonen:

«Med samboer menes person som forsikrede har levd sammen med i ekteskapslignende forhold, hvis det fremgår i Folkeregisteret at vedkommende har hatt samme bopel som forsikrede i de siste 2 år, eller person har felles bopel og felles barn med forsikrede.»

Forskjellen fra pensjonslovene er at det i pensjonslovene er krav om fem års samboerskap, ikke bare 2 år, samt at det i pensjonslovene ikke kreves at Folkeregisteret skal ha registrert felles adresse. I folketrygden er definisjonen at samboerparet:

«a) har eller har hatt felles barn, eller

b) tidligere har vært gift med hverandre.

To personer som bor i samme hus, regnes som samboerpar selv om de bor i hver sin del av huset. Det kan gjøres unntak for personer som bor i hver sin boenhet i et hus med mer enn fire selvstendige og klart atskilte boenheter. To personer som vanligvis har felles bolig, regnes som samboerpar selv om de midlertidig bor atskilt. »

Det har i de senere årene skjedd en dreining i retning av at foretak har fjernet etterlattedekninger og erstattet disse med gruppelivsdekninger, eventuelt økt utbetalingsbeløpene på gruppelivsdekningene.

Når foretakene har behov for å spare premie, som for eksempel i 2012, da det er varslet nedjustering i beregningsrenten i private kollektive tjenstepensjonsordninger, vurderes det gjerne om etterlattepensjon kan erstattes av gruppelivsdekninger.

Det er ikke gitt at det foretas noen behovsprøving før et foretak foretar slike endringer, men endringen må i hvert fall behandles i tjenstepensjonsordningenes styringsgrupper, hvor også de ansatte er representert.

FNO har ikke tall som viser hvor mange ordninger som har fjernet etterlattedekninger fra tjenstepensjonsordningene. Historiske tall for gruppeliv viser heller ingen markant økning i antall gruppelivsordninger (dette kunne gitt en indikasjon på overgangen til gruppeliv i stedet for etterlattepensjon). En av grunnene til dette kan være at de fleste foretak har hatt gruppelivsordninger hele tiden, slik at de allerede eksisterende ordningene eventuelt bare har blitt forbedret.

Oppsummert vil forskjeller i ektefellepensjon og gruppelivsordninger, i tillegg til selve utbetalingen, være:

- Ikke alle blir med pga. helse eller gruppedefinisjon
- Avtrappende ytelse mot pensjonsalder, 0 deretter
- Annen arverekkefølge, annen samboerdefinisjon

4.3 Individuelle ordninger

Også forsikringer eller spareavtaler som den enkelte tegner og betaler selv kan inneholde erstatning til etterlatte. Dette gjelder både kapitalforsikringer som gir engangsutbetaling ved død og pensjonsavtaler. Typiske kapitalforsikringer er gjeldsforsikringer som sletter gjelden når den ene av ektefellene/samboere dør.

Individuelle forsikringer er ikke omfattet av noen form for samordning.

I FNOs antallsstatistikk pr. 31. desember 2011 er det angitt at det er over 860 000 individuelle pensjonsforsikringer. FNO har ikke statistikk som viser hvor mange av de individuelle pensjonsordningene som gir ytelser til etterlatt ektefelle. Men tall pr. 31. desember 2011 viser at det var i underkant av 11 000 etterlattepensjonister i slike ordninger blant FNOs medlemmer. Statistikken fra FNO fra 2005 viser at 99,6 prosent var ektefellepensjonister (resten er barnepensjonister). Etter det har FNO ikke splittet på ektefelle- og barnepensjonister i statistikken.

Det har opp gjennom tidene vært mange forskjellige former for individuelle pensjonsordninger, først og fremst på grunn av skiftende skatteregler. Størrelsen på ytelsen til etterlatte har også variert, og det har vært mer vanlig med pensjonsordninger som enten gir en tilbakebetaling av innbetalt beløp eller en garantert tilbakebetaling ved død, enn med rene etterlattepensjonsordninger. Forskjellene kan blant annet ligge i beløpet som utbetales og hvem det utbetales til.

I individuelle pensjonsordninger er det i stor grad opp til den som tegner ordningen hvem som skal få beløpene som kommer til utbetaling ved død.

I lov om individuell pensjonsordninger fra 2008, er det i kapittel 2 angitt hvordan pensjonskapitalen skal benyttes ved dødsfall, regler som er identiske med reglene i lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold og som er omtalt i punkt 4.1.2. Dersom det er tegnet etterlattepensjon etter lovens kapittel 3, gjelder omtrent tilsvarende regler som i lov om foretakspensjon, men fraskilt ektefelle har ikke krav på pensjon.

Tall fra Storebrand i 2011 viser at gjennomsnittlig utbetaling til en ektefellepensjonist var på i overkant av 18 000 kroner. Det må i denne forbindelse påpekes at det på langt nær er alle private pensjonsordninger som har tilknyttet ektefellepensjon.

4.4 Oppsummering

En stor del av tjenstepensjonsordningene gir etterlattepensjon ved dødsfall, og det gis som regel samme ytelse både før og etter pensjonsalder, dvs. at det ikke er et skille i utbetalingene før og etter at en etterlatte har tatt ut egen alderspensjon som i folketrygden. Også andre

forsikringsordninger gir ytelser til de etterlatte. Mulig fremtidig utvikling av slike ytelser, for eksempel ved en eventuell endring av dagens ordninger, er ikke vurdert her.

Ytelser de etterlatte mottar fra forsikringsselskaper og pensjonskasser vil være med i den etterlattes vurdering av egen livssituasjon, behovet for arbeidsinntekt med mer. Samtidig er det vanskelig å vurdere effekten av slike ordninger siden det ikke er mulig å identifisere slike ytelser til de etterlatte via FD Trygd eller andre kilder som har vært tilgjengelig.

Når etterlatteytelsene i folketrygden skal vurderes er det likevel viktig å være klar over at disse ytelsene eksisterer, nivået på dem, og at de ikke på noen måte omfatter hele Norges befolkning.

5 Etterlatteordninger i andre land

De fleste land i Europa har ordninger som på en eller annen måte skal bidra til å sikre etterlattes økonomi dersom ektefelle/partner/samboer dør. Hva slags ytelser de etterlatte mottar og størrelsen på ytelsene varierer mye fra land til land, men det finnes også noen fellestrekk som går igjen i mange land.

I en tabell i vedlegg 1 er det oppsummert en del sentrale egenskaper ved etterlatteordningene i Sveits, Tyskland, Frankrike, Spania, Island, Italia, Nederland, Finland og Storbritannia. Informasjonen er hentet fra MISSOC, EUs «*Mutual Information System on Social Protection*», og skal være oppdatert pr. 1. juli 2011.

Tabellen viser at de fleste land, men ikke alle, har ordninger for etterlatte i det offentlige pensjons- og trygdesystemet. Det er videre vanlig at ordningene først og fremst er forbeholdt etterlatte etter personer som har vært i arbeid, og at størrelsen på ytelsene avhenger av avdødes arbeidsinntekt (enten inntekt like før dødsfall eller inntekten gjennom karrieren). I noen land gis det også engangsutbetalinger der størrelsen på ytelsen ikke avhenger av avdødes inntekt. I materialet fra MISSOC er det ikke gitt informasjon som sier noe om at det skjer en endring i etterlattepensjonen ved pensjonsalder/uttak.

Ellers varierer det hvorvidt det er krav om at gjenlevende må være over eller under en viss alder, og om alderen til eventuelle barn har betydning. Det varierer også hvilke grupper av etterlatte som har rett til ytelser. I noen land er det kun etterlatte ektefeller og barn som har rett på ytelser, men det vanligste virker å være at også etterlatte samboere og registrerte partner er dekket. I et mindretall land kan også barnebarn og andre slektninger (søsken, foreldre, mv.) motta ytelser ved et dødsfall. Det er også relativt vanlig at fraskilte har rett til etterlatteytelser.

I punkt 5.1 og 5.2 gjennomgås etterlatteordningene i Sverige og Danmark nærmere.

5.1 Etterlatteordninger i Sverige

Sverige hadde fram til 1990 en pensjonsordning for etterlatte som hadde mange likhetstrekk med ordningen i Norge i dag. Det vil si en ordning der det ble gitt mer eller mindre livsvarige pensjonsrettigheter til etterlatte basert på pensjonsopptjeningen til den avdøde. Ordningen gjaldt imidlertid for kun for gjenlevende enker og barn.

Fra 1. januar 1990 ble den gamle enkepensjonsordningen lagt om. Omleggingen ble begrunnet med at det hadde skjedd store endringer samlivs- og familiemønstrene i Sverige, og at disse endringene gjorde at den gjeldende ordningen ikke lenger var godt begrunnet. Det ble også ansett som urimelig at det kun var enker som var omfattet av den gamle ordningen. Den gamle ordningen framsto med andre ord som utdatert, og særlig for de yngre generasjonene.

Utgangspunktet for omleggingen var at støtten til gjenlevende voksne burde være mer tidsbegrenset og behovsrettet enn den gamle ordningen. Støtten skulle også innrettes slik at den bidro til å aktivisere den gjenlevende. Kort sagt skulle ordningen gi støtte til de som ble vurdert til reelt sett å trenge støtten, og så lenge som behovet fantes. Det var også et mål at ordningen i minst mulig grad skulle særbehandle etterlatte framfor skilte.

Den nye etterlattepensjonen gis kun til personer som er under 65 år. Etterlatte som er eldre er ansett som tilstrekkelig sikret gjennom alderspensjonssystemet. Siden det ikke var mulig å avvikle de gamle ordningene fullt ut er det gitt lange og relativt sjenerøse overgangsordninger.

5.1.1 Den nye etterlattepensjonsordningen

I det nye systemet er det lagt størst vekt på barnpensjonene. Ektefellepensjonen ble erstattet av en «omstillingspensjon» og en særskilt etterlattepensjon. Omstillingspensjonen skulle gå til enker og enkemenn som ikke hadde fylt 65 år på dødsfallstidspunktet. Etterlatte som på grunn

av nedsatt helse eller liknende forhold ikke er i stand til å ha inntektsgivende arbeid skulle få den særskilte etterlattepensjonen.

Fra 2003 ble det nye systemet tilpasset den svenske pensjonsreformen. Reformen innebar at alderspensjonssystemet ble lagt om. Omleggingen har mange likhetstrekk med reformen av det norske pensjonssystemet. Den gamle ordningen med «folkpensjon» og «ATP» ble erstattet av en ordning med alleårsopptjening av pensjon, «inkomstpensjon», samt en «garantipensjon» for personer med lav eller ingen pensjonsopptjening. En viss andel av pensjonsopptjeningen kan den enkelte selv bestemme hvordan skal forvaltes gjennom «premiepensjon». Opptjening den enkelte hadde i det gamle systemet ble omregnet til en ny «tillæggs pensjon».

Folkpensjonen hadde mange likhetstrekk med grunnpensjonen i det gamle norske pensjonssystemet, mens ATP hadde mange likhetstrekk med den norske tilleggspensjonen i folketrygden.

Ordningen med omstillingspensjon ble videreført. Regjeringen vurderte om det kunne være aktuelt å kutte ned på overgangsordningene for enkepensjonen, men kom til at det ikke var hensiktsmessig å gjøre dette. Den svenske regjeringen presiserte samtidig at den gamle ordningen med enkepensjon var tilpasset en annen tid, der kvinners behov for økonomisk forsørgelse ved mannens bortgang var stort. Ordningen med omstillingspensjon ble derfor ansett som langt bedre tilpasset dagens og fremtidens samfunnsstruktur.

Ordningen med særskilt etterlattepensjon til personer som ikke er i stand til å ha inntektsgivende arbeid ble imidlertid avviklet. De som hadde behov for en slik ytelse skulle etter dette i stedet få ytelser fra andre trygdeordninger, for eksempel arbeidsledighetstrygd eller syketrygd.

Et av målene med omstillingspensjonen er at den skal erstatte inntekt som har falt bort når en person i husholdningen har falt bort. Derfor avhenger størrelsen på denne pensjonen av den avdødes pensjonsopptjening.

Innenfor premiepensjonssystemet kan ektefeller og registrerte partnere overføre pensjonsrettigheter mellom hverandre. Overføringsmuligheten gjelder kun for årets opptjening, og det er ikke mulig å angre på overføringen for å få tilbake penger som er overført til partneren. Ved slik overføring reduseres opptjent pensjon med åtte prosent. Det vil si at partneren mottar 92 prosent av beløpet som føres over.

5.1.2 Omstillingspensjon

Pensjonen utbetales til gjenlevende ektefelle, partner eller samboer som er yngre enn 65 år på dødsfallstidspunktet, og som bodde sammen med avdøde. Det er et krav for rett til pensjon at den gjenlevende

- har bodd sammen med avdøde uten avbrudd de siste fem årene, eller
- bor sammen med barn som gjenlevende, gjenlevende og avdøde sammen, eller avdøde har ansvar for.

Samboere får omstillingspensjon dersom de bodde sammen med avdøde og

- har eller har hatt barn med avdøde
- tidligere har vært gift (herunder registrert partner) med avdøde
- ventet barn med avdøde.

Omstillingspensjonen utgjør 55 prosent av avdødes forventede «inkomstpensjon», det vil si den inntektsavhengige alderspensjonsopptjeningen. Med forventet pensjon menes den pensjonen avdøde hadde opptjent på dødsfallstidspunktet, samt den forventede opptjeningen fram til fylte 64 år.

Pensjonen utbetales i utgangspunktet i 12 måneder. Dersom gjenlevende fyller 65 år mens det utbetales omstillingspensjon opphører pensjonen. Personer som bor sammen med barn under 18 år kan få omstillingspensjon i mer enn 12 måneder. Dersom det yngste barnet er eldre enn 12 år,

kan omstillingspensjonen utbetales i ytterligere 12 måneder. Er det yngste barnet yngre enn 12 år, forlenges omstillingspensjonen inntil dette barnet fyller 12 år.

Dersom avdøde har liten eller ingen pensjonsopptjening kan den gjenlevende få «garantipensjon». Størrelse på denne pensjonen avhenger av hvor mye omstillingspensjon en får, samt avdødes botid i Sverige. Det kreves minimum 3 års botid for å ha rett til garantipensjon, og minst 40 års botid å ha rett til full garantipensjon. Dersom omstillingspensjonen blir lavere enn 2,13 «prisbasbelopp³» (p.t. 91 164 kroner i året), utbetales det garantipensjon. Ved minst 40 års botid utgjør dermed garantipensjonen differansen mellom omstillingspensjon og 91 164 kroner.

Pensjonen opphører dersom

- gjenlevende gifter seg på nytt
- gjenlevende ikke lenger bor sammen med barnet
- andre overtar omsorgen for barnet, eller barnet dør
- gjenlevende flytter sammen med en person vedkommende tidligere har vært gift/registrert partner med, eller har eller hatt barn med
- gjenlevende får barn med en person de bor sammen med.

Omstillingspensjon beskattes som arbeidsinntekt.

5.1.3 Enkepensjon

Overgangsordningen for den gamle enkepensjonen som ble avviklet i 1989 innebærer at mange etterlatte kvinner også vil få utbetalt enkepensjonen de hadde opptjent ved overgangen til det nye systemet. Denne retten avhenger av kvinnens alder, om kvinnen var gift (eller likestilt med gift) med avdøde ved utgangen av 1989 og mannens opptjente pensjonspoeng i det gamle alderspensjonssystemet ved utgangen av 1989. Enkepensjonen opphører om enken gifter seg på nytt.

Enker født før 1944 har rett til enkepensjon dersom de var gift med avdøde ved utgangen av 1989 og ved dødsfallet. I tillegg kreves det at de ble gift senest den dagen mannen fylte 60 år og at de har vært gift i minst fem år, ev. at de har felles barn.

Er enken født før 1930 utgjør enkepensjonen 40 prosent av avdødes «tillæggs pensjon», dvs. opptjening i det gamle pensjonssystemet. Er enken født mellom 1930 og 1944, beregnes pensjonen på samme måte, men den avkortes etter nærmere regler mot enkens egne tillæggs pensjon. Samlet enkepensjon kan ikke bli høyere enn 40 prosent av avdødes tillæggs pensjon. I tillegg reduseres enkens garantipensjon dersom hun mottar slik pensjon.

For enker som er født fra og med 1945 gjelder egne regler. I tillegg skilles det mellom enker som har fylt 65 år ved dødsfallet og enker som ikke har fylt 65 år. For de som har fylt 65 år utgjør enkepensjonen 40 prosent av avdødes opptjente tillæggs pensjon til og med 1989. Eventuell opptjening etter 1989 medregnes med andre ord ikke. Enkepensjonen avkortes krone for krone mot enkens egen tillæggs pensjon. Dersom egen pensjon er tilstrekkelig høy bortfaller enkepensjonen i sin helhet. Enkepensjonen vil også redusere enkens garantipensjon dersom hun mottar slik pensjon.

De som er født fra og med 1945, men som ikke har fylt 65 år, skal i utgangspunktet få omstillingspensjon dersom mannen dør. De kan imidlertid også få krav på en viss andel enkepensjon dersom denne pensjonen overstiger beløpet enken får i omstillings- og garantipensjon. Når omstillings- og garantipensjonen bortfaller, utbetales enkepensjonen i sin helhet.

Enkepensjonen består av to elementer, en ordinær enkepensjon og et tillegg. Den ordinære enkepensjonen utgjør 40 prosent av avdødes opptjente tilleggspensjon til og med 1989. Hadde mannen barn som mottar barnpensjon reduseres presentsatsen til 35 prosent. Denne delen av enkepensjonen er livsvarig, men avkortes mot egen alderspensjon fra 65 år. For å ha krav på tillegget til enkepensjonen kreves det at enken 31. desember 1989 hadde ansvar for og bodde sammen med barn under 16 år, eller har fylt 36 år og har vært gift med avdøde i minst fem år. Tillegget skal erstatte «folkepensjonen» i det gamle pensjonssystemet, og utgjør 90 prosent av prisbasbeløpet (p.t. 38 520 kroner). Mannen må ha hatt minst 30 år med pensjonsopptjening til og med 1989 for at enken skal få fullt tillegg. Hadde han mindre enn 30 år avkortes tillegget forholdsmessig. Tillegget reduseres også dersom enken ikke hadde fylt 50 år ved dødsfallet og ikke hadde felles barn med avdøde. Reduksjonen utgjør 1/15 av tillegget per år enken er yngre enn 50 år.

5.2 Etterlatteordninger i Danmark

Pensjonsrettighetene for etterlatte er langt mer fragmenterte i Danmark enn i Sverige og Norge. I den grad etterlatte har krav på ytelser dersom ektefelle/samboer/partner dør, kommer ytelsene fra arbeidsmarkedsrelaterte ordninger.

Det danske pensjonssystemet består av følgende deler:

- Folkepensjon og ATP
- Arbeidsmarkedspensjonene
- Privat og individuell pensjonssparing

5.2.1 Folkepensjon og ATP

Den obligatoriske offentlige alderspensjonen – ”folkepensjonen” – er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv. Den er derfor et minstesikringssystem. Det vil si at det i Danmark ikke er noen inntektsavhengig etterlatteordning i det universelle systemet slik det er i Norge og Sverige. Utbetalingen av folkepensjon fortsetter i opp til tre måneder etter et dødsfall dersom gjenlevende ektefelle/samboer mottar tidligpensjon («etterløn» – en frivillig ordning som gjør det mulig å trekke seg helt eller delvis ut av arbeidsmarkedet etter fylte 60 år) eller folkepensjon. Dette kalles også «etterlevelsespensjon». Det er et krav for å få denne ytelsen at gjenlevende bodde sammen med avdøde på dødsfallstidspunktet.

Arbeidsmarkedets tillægspensjon (ATP) er en obligatorisk, lovfestet innskuddsordning som omfatter alle sysselsatte med en arbeidstid på minst ni timer pr. uke. Ordningen ble innført i 1964, og den ventes å gi pensjon til rundt 98 prosent av alle framtidige alderspensjonister. Størrelsen på innskuddet er uavhengig av inntekt, men blir gradert etter arbeidstid. Innskuddet varierer også noe mellom offentlig og privat sektor.

Størrelsen på ATP-pensjonen avhenger i første rekke av hvor mye som er betalt inn til ordningen. Den kan imidlertid ikke være høyere enn 40 prosent av folkepensjonen. Pensjonen kan tas ut fra vedkommende mottar folkepensjon 65/67 år, og øker dersom den tas ut senere. Pensjonen er livsvarig.

Gjenlevende ektefelle/samboer kan ha krav på en engangsutbetaling fra ATP-ordningen dersom et medlem dør. Det gjelder ulike regler avhengig av når avdøde var medlem av ordningen. Dersom avdøde har vært medlem i minst 2 år etter 1. januar 2002 og har betalt inn minst 2 års fulle innbetalinger, utbetales kroner 50 000 til gjenlevende. Beløpet settes ned med kroner 10 000 pr. år, hvis den avdøde var mellom 66 og 70 år, og bortfaller fra 70 år. Detaljer for de øvrige gruppene beskrives ikke her. Det kan for øvrig nevnes at før utbetaling trekkes det en avgift til staten på 40 prosent av dette engangsbeløpet.

5.2.2 Arbeidsmarkedspensjon

Arbeidsmarkedspensjonene spiller en viktig rolle i det danske pensjonssystemet ved at de dekker det samme området som tilleggspensjonssystemet i folketrygden og tjenestepensjonssystemet til sammen dekker i Norge. Nærmere 90 prosent av danske arbeidstakerne er medlem av en avtalefestet arbeidsmarkedspensjonsordning. Ordningene kan deles i to hovedgrupper; ordninger for arbeidere og funksjonærer i privat og offentlig sektor, og ordninger for tjenestemenn i staten og kommunene. Systemet for arbeiderne og funksjonærene er innskuddsbasert, mens systemet for tjenestemennene er ytelsesbasert.

De fleste arbeidsmarkedspensjonsordningene har etterlattedekninger, men kvaliteten på ordningene varierer. Noen ordninger gir medlemmene mulighet til å opprette en såkalt «kontosikring», en ordning som gir de etterlatte krav på hele eller deler av den kapitalen som er oppspart i ordningen på dødsfallstidspunktet.

For eksempel har «PensionDanmark», som administrerer pensjonsordningene til 12 fagforbund og 37 arbeidsgiverforeninger med i alt 609 000 medlemmer i offentlig og privat sektor, en ordning som innebærer at etterlatte får utbetalt hele oppsparingene til den avdøde (minus 40 prosent i avgift) dersom vedkommende dør før pensjonsalder. Det er dessuten fastsatt et minstebeløp på kroner 500 000 som utbetales dersom opptjeningen var lavere enn kroner 500 000. Det er også mulig for det enkelte medlem å velge å heve eller senke beløpet, eventuelt fjerne denne dødsfallsdekningen helt. Tas dekningen bort øker opptjeningen til egen pensjon. Minstebeløpet reduseres med avdødes alder. Når medlemmet blir henholdsvis 45 og 55 år blir beløpet satt ned med 25 og 50 prosent. Når medlemmet blir 65 eller har tatt ut pensjon, bortfaller minstebeløpet.

Etterlatte (gifte eller registrerte partnere) etter tjenestemenn har normalt rett til en ektefellepensjon som utgjør 71 prosent av den avdødes pensjon. Det stilles krav om at ekteskapet må være inngått før tjenestemannen har gått av med pensjon (og ikke fylte etter 65 år) og minst 3 måneder før dødsfallstidspunktet. Skilte kan ha krav på slik ektefellepensjon dersom ekteskapet hadde vart i minst 5 år og tjenestemannen var bidragspliktig overfor den fraskilte. Gifter en fraskilt seg igjen bortfaller retten til ektefellepensjon.

Det har ikke vært hensiktsmessig å gjennomgå etterlattedekningene i samtlige arbeidsmarkedspensjonsordninger i forbindelse med arbeidet med denne rapporten.

6 Behov for endringer på grunn av pensjonsreformen

I denne rapporten vurderes dagens etterlattepensjonsordning og ordningen med arvede rettigheter i alderspensjonen i folketrygden. Endringer i andre deler av pensjonssystemet som følge av pensjonsreformen gjør at det ikke er mulig å videreføre disse ordningene uten tilpasninger. Et mulig utfall av den politiske prosessen med vurdering av etterlatteordningen kan være at myndighetene i størst mulig grad ønsker å videreføre dagens ordninger. I dette kapitlet beskrives det hvorfor endringer i andre ordninger i folketrygden gjør det nødvendig å endre etterlatteytelsene og hva som kan være minimumstilpasninger.

6.1 Tilpasninger fra 1. januar 2011

Innføringen av fleksibelt nøytralt uttak i folketrygdens alderspensjon gjorde det nødvendig å avklare om pensjonen til gjenlevende ektefelle skulle beregnes med utgangspunkt i avdødes *pensjonsopptjening* eller avdødes *løpende pensjon*. Dette fordi størrelsen på den løpende pensjonen fra 1. januar 2011 vil variere ut fra når avdøde tok ut pensjonen.

Stortinget vedtok derfor i desember 2009 regelverkstilpasninger som innebærer at etterlattepensjon skal beregnes med utgangspunkt i avdødes faktiske pensjonsopptjening dersom avdøde var 67 år eller eldre på dødsfallstidspunktet. Dersom avdøde var under 67 år skal pensjonsopptjeningen som tidligere beregnes etter reglene for uførepensjon, det vil si at pensjonen beregnes inkludert framtidig opptjening fram til 67 år. Dermed beregnes også denne pensjonen med utgangspunkt i pensjonsopptjeningen til avdøde. Dette gjelder uavhengig av om den avdøde eventuelt hadde tatt ut pensjon før 67 år eller ikke. Opptjening etter de gamle reglene i folketrygden legges foreløpig til grunn for alle avdøde, uavhengig av hvilket årskull de tilhørte.

Tilsvarende prinsipp skal også legges til grunn når avdødes pensjonsrettigheter skal medregnes i gjenlevendes alderspensjon når den gjenlevende selv blir alderspensjonist (arvede rettigheter). Arvede rettigheter skal for øvrig beregnes og inngå i gjenlevendes alderspensjon også når gjenlevende tar ut pensjon før 67 år.

Alderspensjon skal fra 1. januar 2011 levealdersjusteres for nye alderspensjonister. Avdøde og gjenlevende vil normalt ha ulike levealdersjusteringsfaktorer, forholdstill. Det var derfor behov for å avklare om avdødes eller gjenlevendes forholdstill skal legges til grunn når avdødes pensjonsopptjening skal medregnes i gjenlevendes alderspensjon. Stortinget har vedtatt at hele pensjonen, inkludert bidraget fra avdødes tilleggspensjon, skal beregnes med utgangspunkt i gjenlevendes forholdstill.

6.2 Fortsatt behov for tilpasninger

Tilpasningene som trådte i kraft fra 1. januar 2011 er kun en midlertidig løsning på de utfordringene pensjonsreformen gir for etterlatteordningene. Tabell 6-1 gir en overordnet oversikt over hvilke regler som gjelder for gjenlevende i ulike situasjoner. Tabellen viser at etterlatteytelsene i dag dels beregnes ut fra folketrygdens (tidligere) regler om alderspensjon og dels ut fra folketrygdens regler for uførepensjon. Dette betyr at både endringene i folketrygdens alderspensjon og de vedtatte endringene i folketrygdens uføredekning gjør at det er behov for ytterligere tilpasninger i dagens ordninger for etterlatte.

Tabell 6-1: Gjeldende regler for ordninger til etterlatte

	<i>Ytelse til etterlatte</i>
Etterlattepensjon (gjenlevende yngre enn 67 år, mottar ikke egen alderspensjon)	
I jobb, hjemmевærende, el.l.	Grunnpensjon pluss 55 prosent av den tilleggspensjon avdøde mottar eller ville mottatt som uførepensjonist
Tillegg til uførepensjon for uføre etterlatte	
Uførepensjonist	Får uførepensjon beregnet på grunnlag av avdødes grunnpensjon og en tilleggspensjon beregnet etter reglene for arvede rettigheter dersom dette gir høyere pensjon enn uførepensjon beregnet etter egen opptjening.
Arvede rettigheter (gjenlevende mottar egen alderspensjon)	
Gjenlevende eldre enn 62 år, mottar selv alderspensjon	Grunnpensjon beregnes på grunnlag av avdødes trygdetid dersom denne er lenger enn den etterlattes trygdetid. Tilleggspensjon beregnes som det mest gunstige av pensjonistens egen tilleggspensjon, og 55 prosent av summen av den etterlattes egen tilleggspensjon og avdødes tilleggspensjon

Det er vedtatt at den gamle alderspensjonsordningen i folketrygden fra 1967 skal erstattes av en ny alderspensjonsordning med helt andre opptjenings- og utmålingsregler. Den nye alderspensjonsmodellen vil fases inn gradvis fra og med 1954-kullet, og vil gjelde fullt ut fra og med 1963-kullet. Dagens regler for beregning av etterlattepensjon og alderspensjon til etterlatte tar imidlertid som beskrevet i punkt 2.2 utgangspunkt i regelverket for den gamle alderspensjonsordningen. Etterlattepensjonen beregnes som en grunnpensjon og en tilleggspensjon, eventuelt et sært tillegg, som alle er elementer i den gamle alderspensjonsordningen. I ny alderspensjon i folketrygden skal den enkelte hvert år i arbeid tjene opp rett til en framtidig pensjon i form av en pensjonsbeholdning. Alderspensjonen vil bestå av en inntektspensjon som avhenger av størrelsen på denne pensjonsbeholdningen, eventuelt et garantipensjonstillegg dersom opptjeningen er lav.

Etterlattepensjonsordningen må med andre ord endres enten ved å tilpasses reglene for opptjening og beregning av ny alderspensjon i folketrygden eller ved å bli beregnet som ny uføretrygd. Det må også tas stilling til overgangen fra dagens regler til nye regler, det vil si hvilke regler som skal gjelde for etterlattepensjonsordningen fram til en ny ordning er fullt faset inn. Slike overgangsregler må blant annet ta hensyn til at avdøde og gjenlevende kan få alders- og uførepensjon/trygd beregnet etter ulike regelsett. For eksempel kan avdøde være født før 1954 og få alderspensjon etter de gamle reglene i folketrygden, samtidig som gjenlevende ektefelle er født etter 1962 og skal få ny alderspensjon fra folketrygden.

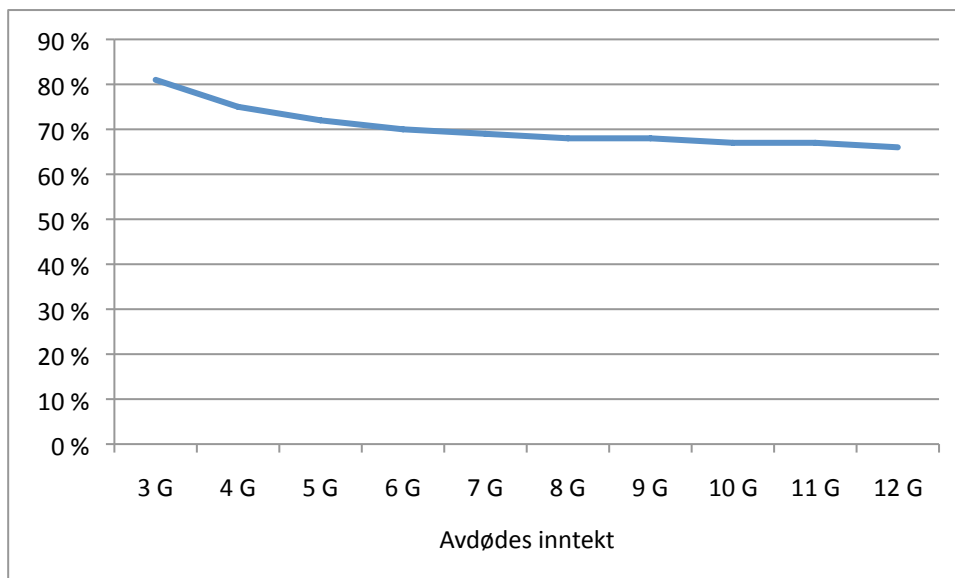
Et av hovedprinsippene i dagens regelverk er at gjenlevendes etterlattepensjon skal stå i et visst forhold til avdødes alderspensjonsopptjening. Dersom et slikt prinsipp skal gjelde også i fremtiden, når avdøde skal tjene opp en pensjonsbeholdning basert på opptjening i alle

inntektsår og ikke tilleggspensjon basert på besteårsregelen og kravet om 40 års opptjening for full pensjon, må regelverket for etterlattepensjon endres.

Det er imidlertid ikke gitt hvordan disse reglene skal se ut siden dagens etterlattepensjon og arvede rettigheter er sammensatt av et element som *ikke er* avhengig av avdødes opptjening (grunnpensjon) og et element som *er* avhengig av avdødes opptjening (tilleggspensjon), samtidig som ny alderspensjon i utgangspunktet kun har et element som er avhengig av den enkeltes opptjening (pensjonsbeholdningen). Grunnpensjonen i dagens system utgjør en større andel av etterlattepensjonen jo lavere opptjening avdøde hadde. Siden det ikke finnes et element som har samme egenskaper som grunnpensjonen i ny alderspensjon i folketrygden, vil det ikke være mulig å lage enkle regler som gir ordningen den samme fordelingsprofilen som i dag.

Figur 6-1 viser sammenhengen i dagens system mellom nivået på ektefellepensjon og nivået på avdødes alderspensjon (grunn og tilleggspensjon, ev. særtillegg) for ulike inntektsnivåer for avdøde. Figuren viser at etterlatte etter personer med lav opptjening får relativt sett høyest etterlattepensjon (målt som andel av avdødes alderspensjon). Dette skyldes først og fremst effekten av at det gis full grunnpensjon i dagens ektefellepensjon.

Figur 6-1: Etterlattepensjon i prosent av alderspensjon avdøde ville mottatt



Forutsetninger: 40 års opptjening, pensjonsprosent 42 for alle opptjeningsår (gammel folketrygd), G = 79 216

Et annet viktig prinsipp i dagens ordning er at dersom avdøde dør før 67 år, og den etterlatte ikke har tatt ut alderspensjon, skal etterlattepensjonen beregnes med utgangspunkt i den alderspensjon den avdøde ville fått om vedkommende hadde stått i jobb til 67 år. For å beregne pensjonsopptjeningen som legges til grunn for avdøde i slike tilfeller benyttes i dag regelverket for folketrygdens uførepensjon. Stortinget har imidlertid ved behandlingen av Prop. 130 L (2010-2011) vedtatt at den gjeldende uførepensjonsordningen skal erstattes av en ny uføretrygd som skal beregnes etter andre prinsipper enn dagens ordning. I den nye ordningen skal ytelsen til uføre beregnes med utgangspunkt i inntekten til den uføre i de tre beste av de fem siste årene før uførheten inntraff, og for inntekt opp til 6 G. Det innføres med andre ord et klart skille mellom uføretrygd og alderspensjon i folketrygden.

Dermed må det også avklares om reglene for etterlattepensjon i stedet for å knyttes opp mot fremtidig alderspensjon for avdøde, heller skal knyttes opp mot folketrygdens regler for uføre. Dersom regelverket skal knyttes opp mot alderspensjonssystemet må det vurderes hvordan muligheten for tidlig uttak av alderspensjon skal håndteres. For eksempel må det avklares hvordan etterlattepensjonen skal beregnes dersom avdøde hadde tatt ut ny alderspensjon fra folketrygden før 67 år på dødsfallstidspunktet.

Dersom hovedprinsippet i stedet er at etterlattepensjonen skal beregnes med utgangspunkt i regelverket for den nye uføretrygden, vil regelverket og håndteringen av dette forenkles vesentlig.

Skal ordningen med arvede rettigheter tilpasses ny alderspensjon i folketrygden er det en rekke forhold som må avklares nærmere, ikke minst håndtering av tidlig eller sent uttak av alderspensjon for avdøde.

Uansett hvilket prinsipp som legges til grunn må det avklares hvordan etterlattepensjonen skal beregnes for etterlatte som mottar ny uføretrygd. I dag kan uføre få høyere uførepensjon når ektefellen går bort. Det framgår av Prop. 130 L (2010-2011) at det ikke skal gis ektefelle tillegg som del av den nye uføretrygden.

Det kan tenkes mange mulige løsninger for tilpasning av regelverket til innføringen av ny uføretrygd. En mulighet kan være at uføre får rett på etterlattepensjon, beregnet med utgangspunkt i alderspensjonsopptjeningen til avdøde, og at etterlattepensjonen avkortes mot uføretrygd etter samme prinsipp som den avkortes mot lønnsinntekt for etterlatte som ikke er uføre.

En annen mulighet kan være at det gis et etterlattetillegg til uføretrygden, og størrelsen på tillegget avhenger av den relative forskjellen mellom den gjenlevendes uføretrygd og den uføretrygd avdøde mottok eller kunne ha mottatt. Et slikt alternativ vil ha likhetstrekk med dagens ordning der det er den relative forskjellen mellom gjenlevendes og avdødes tilleggspensjon som avgjør hvor stort tillegg den gjenlevende får til uførepensjonen. Utredningen av en slik løsning anses ikke å være innenfor mandatet for denne rapporten.

Ytterligere et spørsmål som må avklares er hva som skal være taket for utmåling av etterlattepensjon etter at regelverket er tilpasset pensjonsreformen. I dagens system kan etterlatte få pensjon for avdødes inntekt helt opp til 12 G i og med at dette er opptjeningstaket i gammel alderspensjon i folketrygden. I ny alderspensjon i folketrygden skal det imidlertid ikke tjenes opp rett til alderspensjon for inntekt ut over 7,1 G. Samtidig skal taket for utmåling av ny uføretrygd være på 6 G.

Generelt kan en si at svakheten ved ordninger som gir midlertidige ytelser er at de ikke gir noen sikkerhet for opprettholdelse av inntektsnivået på sikt, men for arbeidsføre personer i yrkesaktiv alder er ikke det norske velferdssystemet innrettet mot varig sikring av inntektsnivået gjennom livsoppholdsytelser. Styrken ved midlertidige ytelser er at de stimulerer den etterlatte til å søke arbeid og at de gir moderat belastning for offentlige budsjetter.

Muligheten til å skaffe seg nytt arbeid og/eller utdanning vil kunne være avhengig av den etterlattes livssituasjon, herunder alder, antall barn i forsørgings- eller omsorgsalder, om en har eldre pleietrengende familiemedlemmer m.m. Dette kan tale for å gradere ytelsen niva og varighet ut fra slike forhold.

Hovedkonklusjonen er at det vil være behov for tilpasning av ektefellepensjonen i folketrygden på følgende områder som følge av pensjonsreformen:

- Nytt grunnlag for beregning av ytelse (beregning ut fra ny alderspensjon eller etter reglene for beregning av ny uføretrygd)
- Tak for beregningen (12, 7,1 eller 6 G)
- Utbetalingsperiode for ektefellepensjon (i lys av at det ikke lenger er en fast pensjonsalder i folketrygden)

Tilsvarende vil det være behov for tilpasning av ordningen med arvede rettigheter for etterlatte som følge av pensjonsreformen:

- Nytt grunnlag for beregning av ytelse (ny beregning av alderspensjon)
- Tak for beregningen (12, 7,1 eller 6 G)
- Starttidspunkt for arvede rettigheter (i lys av at pensjonen kan tas ut helt og delvis mellom 62 og 75 år, samt opphøre i perioder)

Dersom tilpasset ektefellepensjon og arvede rettigheter ikke skal gi staten endrete ytelser må det foretas beregninger av på hvilket nivå ytelsene skal gis.

6.3 Deling/overføring av pensjonsrettigheter

Forslag om at ektefeller skal dele alderspensjonsrettigheter i folketrygden har blitt reist og vurdert ved flere anledninger. Spørsmålet er aktuelt både når det gjelder beregning av alderspensjon, uføretrygd og etterlattepensjon.

Prinsippet om deling av pensjonsrettigheter innebærer at pensjonsrettighetene to ektefeller/partnere/samboere tjener opp mens de er gift/partnere/samboere (heretter omtalt som ektefeller/gift) skal deles mellom ektefellene. Det betyr at det overføres pensjonsopptjening fra ektefellen som har høyest opptjening til den andre ektefellen. Det er først og fremst hensynet til eldre, skilte kvinner som har hatt lav eller ingen pensjonsopptjening fordi det er den avdøde som har hatt inntekt, blitt brukt som begrunnelse for at en slik ordning bør vurderes.

Det finnes ikke regler om deling av pensjonsrettigheter i folketrygden i dag. Etterlattepensjonsordningen har imidlertid elementer av en slik deling for ektefeller som blir etterlatte ved at etterlatte som har hatt lav pensjonsopptjening kan få en pensjon som delvis består av ektefellens pensjonsopptjening. For arvede rettigheter kan det sies å foreligge et element av deling av rettighetene.

I James (2009) nevnes det andre land som har innført en slags splitt av pensjonsrettigheter mellom ektefeller. Blant annet har det vært splitting av pensjonsrettigheter mellom ektefeller siden 1997 i Sveits. I Tyskland, Canada, England og Japan splittes pensjonsrettighetene ved skilsmisse enten obligatorisk eller frivillig. I Sverige og Østerrike kan innskudd til innskuddsordningen (i det som tilsvare folketrygden) deles mellom ektefeller.

Deling av pensjonsrettigheter kan i prinsippet gjennomføres på i hvert fall tre ulike måter:

- ved hvert år med pensjonsopptjening
- ved eventuell skilsmisse/samlivsbrudd
- ved pensjonering (det må da diskuteres hva som anses som tidspunkt for pensjonering).

Dersom det skal innføres deling av pensjonsrettigheter i folketrygden kan det videre stilles spørsmål ved om en eventuell deling bør være obligatorisk, det vil si at den skal gjelde for alle ektefeller, eller om den kan være frivillig slik at de som ønsker (og ser seg tjent med deling) kan inngå en avtale om dette.

Pensjonskommissjonen beskrev i NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd årsaken til at den vurderte spørsmålet slik:

«et ønske om å beskytte eldre kvinner som ved pensjonering kan oppleve en stor inntektsnedgang og økonomiske problemer i forbindelse med skilsmisse eller når ektefellen dør.»

Kommissjonen tok ikke stilling til hvorvidt det burde innføres deling av pensjonsrettigheter, men foreslo at *«en ordning med deling av pensjonsrettigheter utredes nærmere med sikte på en enkel og praktikabel løsning»*.

Regjeringen Bondevik fulgte opp Pensjonskommissjonens innstilling i St. meld. nr. 12 (2004-2005). I denne meldingen ble også spørsmålet om deling av pensjonsrettigheter diskutert. Bondevik-regjeringen pekte blant annet på at deling av rettigheter innenfor ny alderspensjon i folketrygden vil kunne gi et par lavere samlet pensjon enn om rettighetene ikke deles dersom den ene har hatt så lav opptjening at vedkommende mottar garantipensjon:

«En ordning der man deler beregnet pensjonsformue, vil kunne innpasses i et pensjonssystem som bygger på ren inntektpensjon. I et opplegg der garantipensjonen alltid avkortes (helt eller delvis) mot inntektpensjonen, kan en slik form for deling gi resultater i endelig pensjon for paret som sett under ett kan oppfattes som urimelig. Det

kan bli utbetalt mindre pensjon for paret etter deling enn før deling, og begge kan i verste fall ende som garantipensjonister (minstepensjonister).»

Bondevik-regjeringen konkluderte med at den ikke ville innføre en ordning med deling av pensjonsrettigheter innenfor en reformert folketrygd.

En mulig løsning på problemet med at samlet pensjon for et ektepar kan bli lavere ved tvungen deling kunne vært at pensjonsrettighetene ikke deles før ved pensjonering, og at delingen da er betinget av at ikke den ene i paret mottar garantipensjon. En slik løsning reiser imidlertid en rekke nye problemer. For det første vil paret normalt bli pensjonister på ulike tidspunkter. Da må en velge om delingen skal skje når den første eller den siste i paret blir pensjonist. Dersom den skal skje når den første blir pensjonist, vil ikke opptjeningen til den andre være ferdig. Delingen må da enten ta utgangspunkt i den faktiske opptjeningen til den som ikke har pensjonert seg på dette tidspunktet, eller alternativt i et anslag på hvor stor opptjeningen vil bli for den andre parten når denne pensjonerer seg en gang i fremtiden.

Dersom pensjonsrettighetene skal deles ved pensjonering må det også avklares hvordan delingen skal tilpasses fleksibelt uttak av alderspensjon. I ny alderspensjon i folketrygden vil det trolig være enklest å dele pensjonsbeholdningen.

Et annet og kanskje vanskeligere spørsmål er om det skal tas hensyn til at de to partene, med mindre de tilhører samme årskull, skal ha ulik levealdersjustering av sin pensjon. Mannen i et forhold har i de fleste tilfeller høyere pensjonsopptjening enn kvinnen. Dersom det er pensjonsbeholdning som skal deles, vil delingen dermed i de fleste tilfellene føre til at det skjer en overføring fra menn til kvinner. Siden kvinnene normalt er yngre enn sin mannlige partner, vil de normalt få en strengere levealdersjustering enn sin mannlige partner. Dermed vil også opptjeningen som overføres i de fleste tilfeller få en strengere levealdersjustering enn om mannen hadde beholdt den selv. Nå skyldes den strengere levealdersjusteringen for yngre årskull at disse kullene forventes å leve lenger enn eldre årskull, så denne effekten virker rimelig for pensjonssystemet samlet sett.

Det hører også med i denne diskusjonen at kvinner i gjennomsnitt lever lenger enn menn. Dette betyr at dersom det overføres mer pensjonsrettigheter fra menn til kvinner enn motsatt, vil de samlede pensjonsutgiftene for pensjonssystemet øke. Dette kan eventuelt korrigeres når rettighetene deles ved at rettighetene en kvinne mottar gir rett til en lavere årlig pensjon for den mottagende kvinnen enn de ville gitt til den avgivende mannen. Det kan stilles spørsmål ved om en slik løsning vil være politisk mulig å gjennomføre.

En ytterligere komplikasjon oppstår dersom en eller begge av partene har vært samboere/gifte/partnere med andre personer tidligere i livet. Dette vil trolig være vanlig for en stor andel av de som vil pensjonere seg i fremtiden. Skal det tas hensyn til dette ved delingen, må NAV (som trolig vil få ansvaret for å administrere ordningen) skaffe seg oversikt over alle disse forholdene og lengden på dem. Eventuelt kan det også tas hensyn til den faktiske pensjonsopptjeningen i de ulike periodene forholdene har vart. Dette vil trolig bli administrativt svært krevende å håndtere. Skal en ordning med deling av pensjonsrettigheter være til hjelp for fraskilte, må det imidlertid på en eller annen måte tas hensyn til tidligere forhold ved delingen.

Et sentralt element i pensjonsreformen er at den enkelte skal kunne ta velinformerte valg om hva ulike valg av pensjoneringstidspunkt og arbeidstilbud vil bety for egen alderspensjon. Det vil si at en skal vite hva en får i pensjon gitt ulike valg. En ordning med deling av rettigheter vil bidra til å gjøre det vanskeligere å få en slik oversikt. Det kan derfor tenkes at ordningen vil kunne gi et samfunnsøkonomisk tap, for eksempel ved at folk jobber mindre enn de ville gjort uten deling.

Dersom offentlige tjenstepensjoner videreføres som bruttoordninger, kan deling av pensjonsrettigheter også føre til problemer knyttet til samordning av offentlig tjenstepensjon med folketrygdens alderspensjon. Samordningen bygger i dag på et prinsipp om at det gjøres fradrag i tjenstepensjonen for den alderspensjon fra folketrygden som er tjent opp samtidig med tjenstepensjonen. Deling av opptjent pensjon fra folketrygden vil gjøre det vanskeligere å beholde dette prinsippet. Dersom en person for eksempel får høyere folketrygdpensjon på grunn

av delingen, den økte pensjonen i henhold til dagens regler ikke inngå i samordningen (det oppstår en ny samordningsfordel). Motsatt, dersom delingen gjør at folketrygdpensjonen blir lavere, vil fradraget i bruttopensjonen bli høyere enn faktisk folketrygdpensjon.

Tilsvarende effekter vil også kunne gjelde for private ytelsesbaserte ordninger som baserer seg på en beregnet folketrygd, selv om det der ikke er lagt opp til samordning mot reell folketrygd.

En ordning med deling av rettigheter for alle som tar ut pensjon vil dermed være problematisk av flere grunner:

- Deling vil kunne gi et par lavere samlet pensjon dersom den ene parten mottar garantipensjon.
- Dersom det ikke tas hensyn til ulik levealder mellom kvinner og menn vil deling kunne øke de samlede pensjonsgiftene (siden kvinner lever lenger enn menn og menn i snitt tjener mer enn kvinner).
- Deling vil bli administrativt krevende. NAV vil få behov for å registrere den enkeltes sivilstand gjennom hele yrkeskarrieren.
- Det vil bli vanskeligere å få oversikt over egen pensjon.
- Samordning med offentlig tjenestepensjon blir mer komplisert.

Videre kan det stilles spørsmål ved om det er behov for å dele pensjonsrettigheter mellom personer som fremdeles bor sammen når pensjonene skal utbetales. Det er vanskelig å se hvorfor slike par skal ha behov for en tvungen deling av inntektene etter pensjonering når de har klart seg uten en slik ordning i yrkesaktiv alder.

Et alternativ til at delingen gjennomføres for alle, er at pensjonsrettigheter kun deles når det skjer et samlivsbrudd. En slik ordning vil være langt mer målrettet enn en ordning som omfatter alle dersom målet med ordningen først og fremst er å beskytte en ektefelle som hatt lav pensjonsopptjening relativt sett til sin partner mens de var gift. Delingen kan eventuelt enten være obligatorisk ved alle samlivsbrudd, eller det kan innføres en ordning med frivillig deling.

I dag beholder fraskilt ektefelle som beskrevet i kapittel 4 retten til ektefellepensjon fra offentlige og private tjenestepensjonsordninger dersom ekteskapet varte i minst ti år, og den fraskilte var minst 45 år ved skilsmissen. Dersom den avdøde var gift på nytt, og den nye ektefellen har rett til ektefellepensjon, skal pensjonen deles mellom de berettigede ut fra antall påbegynte år hver av dem var gift med den avdøde etter nærmere bestemte regler. Inngår den pensjonsberettigede nytt ekteskap mens den tidligere ektefellen er i live, opphører retten til pensjon.

Gjenlevende fraskilte ektefeller kan i visse tilfelle også få etterlattepensjon fra folketrygden når en tidligere ektefelle dør. Tidligere kunne det kun gis etterlattepensjon i slike tilfeller dersom den tidligere ektefellen døde før det hadde gått fem år etter skilsmissen. Etter 1992 kan det imidlertid også gis etterlattepensjon dersom ektefellen dør selv om det har gått mer enn fem år. Vilkåret er at den gjenlevende var helt eller delvis forsørget av bidrag fra avdøde.

En ordning med deling av pensjonsrettigheter ved samlivsbrudd kan utformes på ulike måter. Innenfor ny alderspensjon i folketrygden kunne én mulighet vært å slå sammen de to partenes pensjonsbeholdninger og dele på to. Siden mange ekteskap har relativt kort varighet, og en stor del av pensjonsopptjeningen kan ha funnet sted før ekteskapet ble inngått, kan imidlertid en slik ordning virke urimelig. Et bedre alternativ er dermed trolig å dele den pensjonsbeholdningen som er tjent opp i de årene ekteskapet har vart.

Det er mange utfordringer knyttet til å innføre obligatorisk deling av pensjonsrettigheter for alle ektefeller/partnere/samboere. Blant annet vil en slik ordning kunne føre til at husholdningen får lavere samlet pensjon enn om pensjonsrettighetene ikke deles. Det kan også stilles spørsmål ved om det er behov for å dele pensjonsrettigheter mellom personer som fremdeles bor sammen når pensjonene skal utbetales. Samlet gjør dette at det virker lite hensiktsmessig å innføre en ordning med deling av pensjonsrettigheter for alle som tar ut alderspensjon.

Det virker mer hensiktsmessig at en ordning med deling av pensjonsrettigheter eventuelt gjøres gjeldende ved samlivsbrudd. I så fall vil ordningene innføres for de som har mest behov for ordningen.

7 Behovet for etterlattepensjonsordninger i folketrygden

Etterlattepensjon kan betraktes som en forsikring mot en plutselig og uforutsett hendelse: den ene av ektefellenes/partnernes/samboernes dødsfall. Formålet med etterlattepensjon enten det er i folketrygden, i tjenstepensjonsordninger, eller individuelle ordninger, må dermed være å sikre de etterlatte mot fallet i husholdningsinntekt som oppstår når én i husholdningen faller fra.

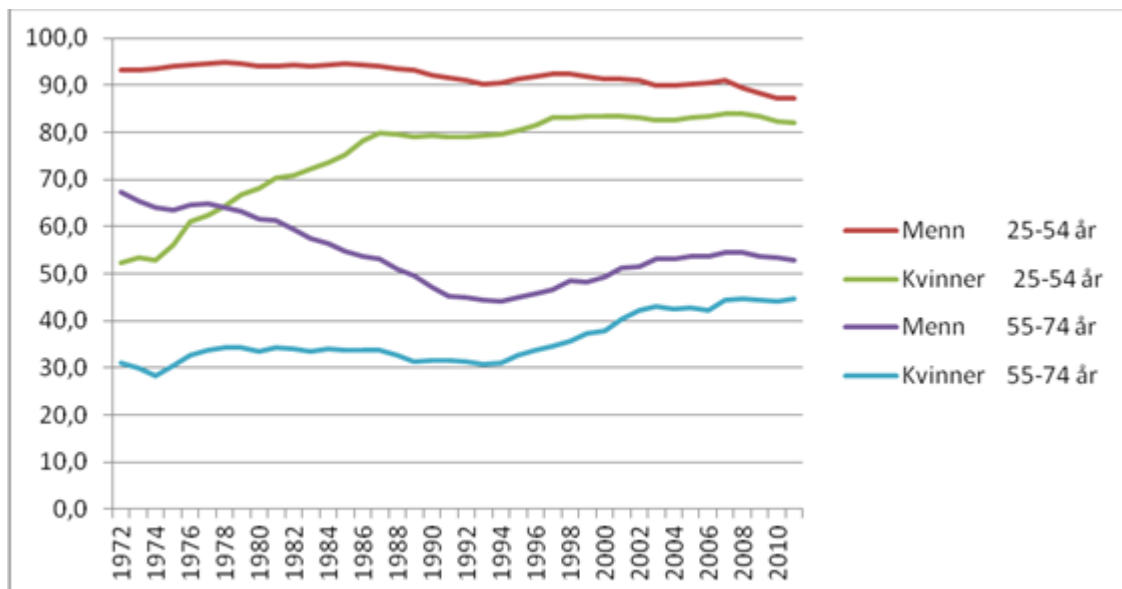
Dagens etterlattepensjon i folketrygden bidrar til å sikre de etterlatte i slike situasjoner. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ordningen treffer de gruppene den bør treffe gitt dagens familie- og forsørgingsmønster. Det kan videre stilles spørsmål ved om det er et behov for en ordning der *alle* er med.

7.1 Målgruppen for etterlattepensjon

I punkt 3.1 er det angitt at målgruppen for etterlattepensjon historisk har vært enker/enkemenn som har hatt lav eller liten inntekt før dødsfallet og hvor enken/enkemannen ikke kan forsørge seg ved eget arbeid. Det har derfor historisk vært ansett som viktig å behovsprøve ektefellepensjonen.

Dagens ordning ble innført i en tid da den normale ansvarsfordelingen innad i familiene og kvinnenes yrkesdeltakelse var en helt annen enn i dagens samfunn. For eksempel var kvinner i langt større grad hjemmeværende på 1960-tallet enn de er i dag. Det er blitt mer og mer vanlig at kvinner arbeider. Dette illustreres i Figur 7-1 som viser yrkesfrekvenser for kvinner og menn i ulike aldre fra 1972 og fram til i dag.

Figur 7-1: Yrkesfrekvenser. Fordelt på alder og kjønn. Prosent



Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)

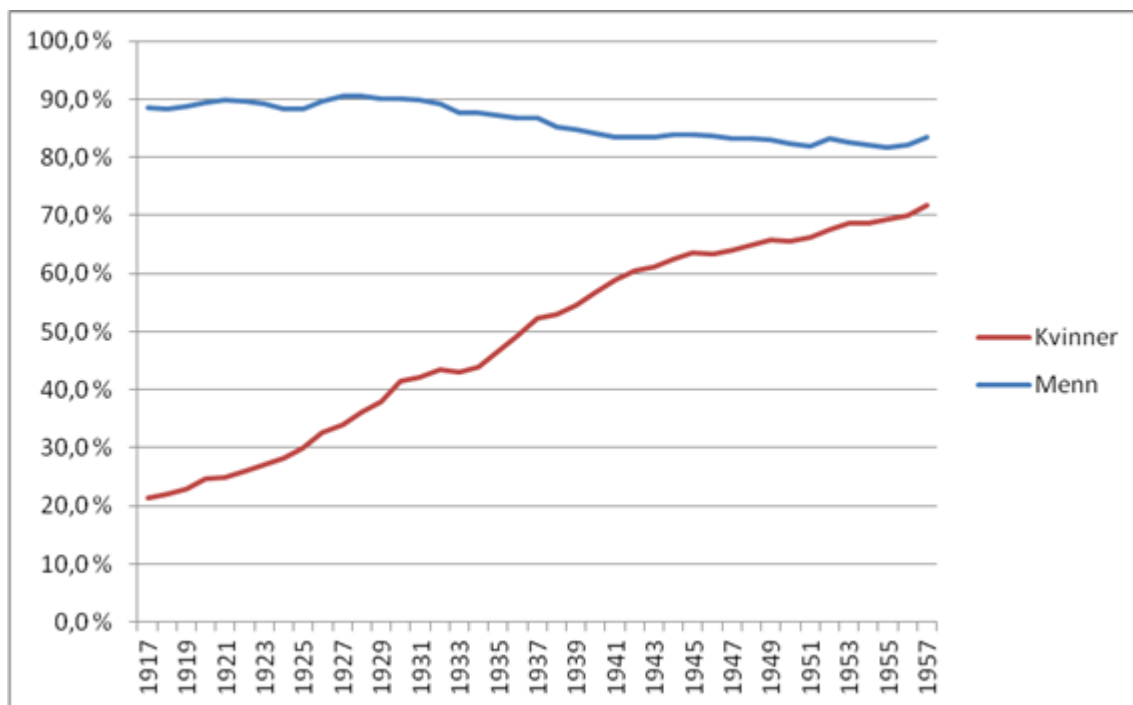
Figuren viser at kvinners yrkesdeltakelse har steget sterkt de siste 40 årene. Fram til midten av 1980-tallet var det yrkesfrekvensene for kvinner i alderen 25-54 år som vokste sterkest. De siste 15 årene har det vært størst vekst blant eldre kvinner. Flere av kvinnene som nå nærmer seg pensjonsalderen har vært vant til å ha arbeid utenfor hjemmet enn tidligere. Kvinners yrkesdeltakelse, gjennomsnittlige arbeidstid og inntektsnivå er imidlertid fremdeles lavere enn menns.

Forskjellen mellom kvinners og menns yrkesfrekvenser har blitt redusert fra 30-40 prosentpoeng i 1972, til under 10 prosentpoeng de senere årene. Dette kan tyde på at det opprinnelige behovet for ektefellepensjon ikke er tilstede i samme grad som tidligere. Figur 7-2 understreker dette poenget. Av kvinnene som ble født i 1917, var det bare om lag 20 prosent som hadde en pensjonsopptjening tilsvarende 3 G eller mer da de var blitt 50 år. Tilsvarende tall for kvinnene som er født i 1957 var over 70 prosent. For menn har tilsvarende andeler falt fra nær 90 til vel 80 prosent i samme periode. Forskjellen mellom kjønnene er dermed redusert fra om lag 70 prosentpoeng til om lag 10 prosentpoeng i denne perioden. Dette indikerer at det ikke lenger er så stor forskjell i kvinners og menns pensjonsopptjening for lave og moderate ytelsesnivåer, og at det er relativt få som ikke har hatt betydelig yrkesaktivitet når de når 50 år.

For høyere opptjeningsnivåer enn 3 G er forskjellene mellom kjønnene betydelig større.

Tallene for yrkesdeltagelse og andelen som har selvstendig opptjening på minst 3 G indikerer at det er få etterlatte som ikke har en erfaring som gir grunnlag for å forsørge seg selv gjennom arbeid. Videre vil det være få som ikke vil ha en opptjening som sikrer ytelser utover minstenivået for uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger hvis de skulle komme i en situasjon hvor de har rett til disse ytelsene.

Figur 7-2: Andel av 50-åringene som hadde pensjonsopptjening tilsvarende 3 G eller mer. Fordelt på fødselsår og kjønn. Prosent

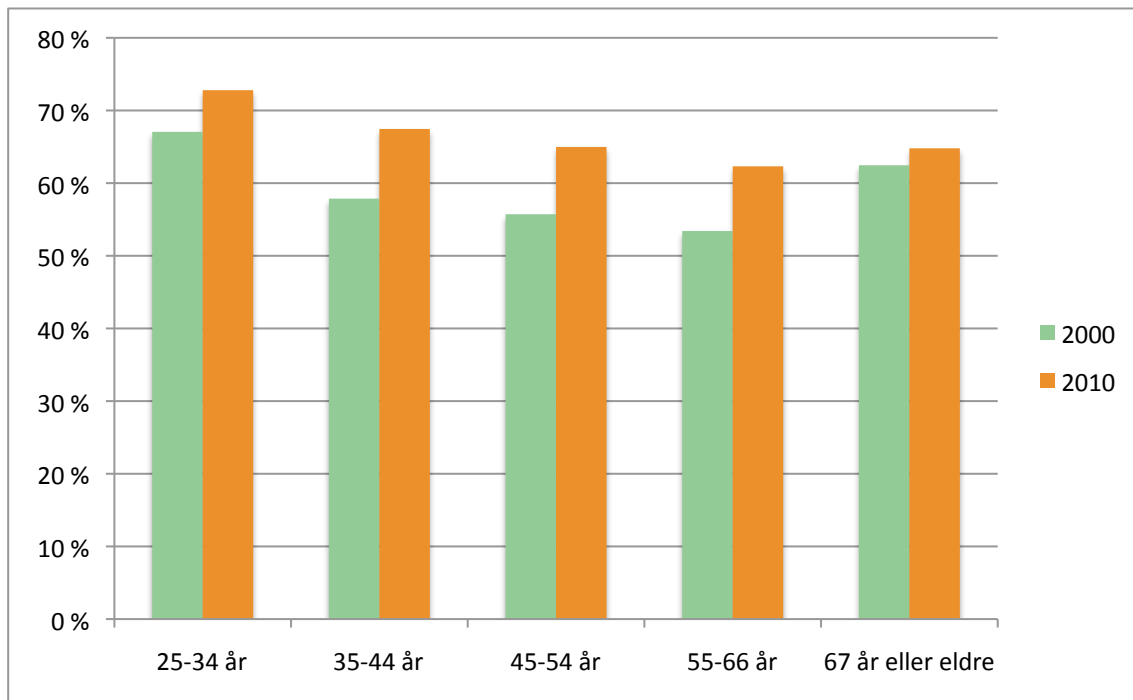


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Fremdeles vil en mulig målgruppe for ektefellepensjon kunne være etterlatte som ikke får jobb eller ikke har tilstrekkelig inntekt til å ha/opprettholde en viss levestandard etter dødsfallet. Selv om flere kvinner enn tidligere er i arbeid, er det fremdeles store forskjeller i hvor mye kvinner og menn arbeider og hvor mye de tjener. Det er fremdeles langt flere kvinner enn menn som jobber deltid, og det er fremdeles såkalte ”kvinne- og mannsyrker”.

Figur 7-3 viser at kvinner tjener betydelig mindre enn menn. Dette gjelder alle aldersgrupper. Mye av forskjellen kan forklares med at kvinner oftere arbeider deltid. Ser man bort fra den eldste gruppen som har en betydelig del av sine inntekter fra Folketrygden, er forskjellene mellom kjønnene stigende med alderen. Dette kan tolkes som et generasjonsfenomen. I tillegg viser figuren at forskjellene mellom kjønnene ble redusert med mellom 6 og 10 prosentpoeng fra 2000 til 2010. Igjen skiller den eldste aldersgruppen seg ut. I denne gruppen ble forskjellen redusert med bare 2 prosentpoeng.

Figur 7-3: Kvinners bruttoinntekt sammenlignet med menns. 2000 og 2010. Ulike aldersgrupper.



Kilde: SSB Skattestatistikk

Som en konsekvens av at stadig flere kvinner har gått inn i inntektsbringende arbeid, har også en økende andel av husholdningene fått to inntekter. Husholdningenes økonomi har naturlig nok blitt tilpasset at den samlede inntekten på denne måten har økt, blant annet gjennom størrelsen på boliglån, mv. Dermed kan det fremdeles være behov for etterlatteytelser, selv om behovet husholdningene har vil være et annet enn det var da etterlatteordningen ble innført.

Dette kan tilsi at folketrygden fremdeles bør gi en viss form for etterlatteytelse for at den etterlatte skal kunne opprettholde en viss levestandard og få tid til å eventuelt omskolere seg, komme i jobb, nedbetale lån eller endre utgiftsnivået.

Flere utvalg har vurdert endringer i dagens etterlatteordninger med bakgrunn i kvinners økende deltakelse i arbeidslivet. Blant annet omtalte Pensjonskommisjonen i NOU 2004:1 behovet for etterlattepensjon og ordningen med arvede rettigheter. Den skriver blant annet at «Så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjon gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefellens dødsfall også i årene fremover». Pensjonskommisjonen mente på denne bakgrunn at det er gode grunner for å videreføre ordningen selv med en modernisert alderspensjon i folketrygden. Kommisjonen stilte imidlertid spørsmål ved om ordningen burde løsrives fra alderspensjonssystemet, og mente at ordningen uansett må tilpasses ny folketrygd.

7.2 Egenskaper ved etterlattepensjon

Etterlattepensjon kan tenkes å skulle ivareta flere ulike hensyn. Blant norske velferdsordninger finnes det ordninger som kun gir en minstesikring (for eksempel sosialhjelp) og ordninger som bidrar til å jevne ut inntekten over livsløpet (for eksempel) alderspensjonen. Nesten alle ordningene bidrar til en omfordeling mellom høy- og lavinntektsgrupper. Det er også andre egenskaper ved ordningene som er viktige. Etterlatteytelser kan påvirke mottakernes incentiver til å arbeide. Videre er belastningen for offentlige budsjetter viktig.

Ut fra dette bør i hvert fall følgende egenskaper ved en ordning med etterlattepensjon vurderes:

- Hvilke insentiver gir ordningen den etterlatte til å arbeide?
- Bidrar ordningen til inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet?
- Sikrer ordningen alle etterlatte en minimumsinntekt?
- Hvor mye belaster ordningen offentlige utgifter?

Ektefellepensjon er en ordning der de yrkesaktive betaler inn til staten, mens bare personer som mister en ektefelle får noe utbetalt. Det er vanskelig å måle om dette er en ordning som bidrar til å utjevne inntekten over livsløpet til den enkelte eller husholdningen.

Hvilke insentiver gir ordningen den etterlatte til å arbeide

Ett av hovedmålene med pensjonsreformen er å stimulere arbeidstilbudet. Utgangspunktet er at det skal lønne seg å arbeide. Regelverket i dagens etterlattepensjonsordning sies å svekke insentivene til å arbeide. Dette gjelder særlig reglene for avkortning av etterlattepensjon mot arbeidsinntekt. Også skattereglene bidrar til at ordningen gir svake insentiver. Som vist i punkt 2.2.5 gjør både avkortningen av pensjonen mot arbeidsinntekt og skattebegrensingsregelen at nettoinntekten ved ekstra arbeidsinntekt kan bli svært lav. Det ligger utenfor rammen av dette prosjektet å vurdere mulige endringer i skattesystemet.

Når virkningene for arbeidstilbudet skal vurderes må det skilles mellom virkningen på mottakerens inntektsnivå og lønnsomheten knyttet til å øke arbeidstilbudet. En økning i inntektsnivået, for eksempel ved hjelp av en støtte uavhengig av arbeidsinnsats, påvirker ikke lønnsomheten av å arbeide én time ekstra og antas å ha liten betydning for mottakerens arbeidstilbud. Effekten av å øke lønnsomheten av å arbeide ekstra, antas derimot å ha stor betydning for arbeidstilbudet, i det minste for enkelte grupper. Analysen i denne rapporten vil derfor begrenses til marginale effekter og ikke virkningen på inntektsnivået.

Analysene på av virkning på arbeidstilbudet bygger på eksisterende beregninger fra SSB (jf. Dagsvik et.al. (2008))

Beregningene kan tyde på følgende:

- giftes arbeidstilbud er relativt følsomt for lønnsomheten av å arbeide
- ensliges arbeidstilbud er lite følsomt for lønnsomheten av å arbeide

SSBs analyser inneholder ikke egne beregninger av effekten av å bli etterlatt. Ett problem knyttet til å bruke beregningene til å anslå virkninger av ulike etterlatteordninger for arbeidstilbudet er at det er usikkert om beregningene er gyldige for etterlatte. Etterlattes yrkesaktivitet kan for eksempel tenkes å være påvirket av arbeidstilbud og karrierevalg den etterlatte foretok for ektefellen/samboeren/partneren døde. SSBs beregninger tyder bl.a. på at for gifte har ektefellen timelønn negativ virkning for eget arbeidstilbud. Det vil si at høy lønn for den ene ektefellen fører til at den andre ektefellen jobber mindre. Dette indikerer at i parforhold er arbeidstilbudet resultat av en samlet vurdering av begge ektefellenes tilpasning. Dette kan også indikere at hvis den ene dør, vil den etterlatte endre sin tilpasning på arbeidsmarkedet.

Etterlatte har dermed ikke nødvendigvis en arbeidsmarkedstilpasning på linje med andre enslige, og vil ikke i så fall ikke nødvendigvis reagere på samme måte på økonomiske incitament knyttet til arbeid.

I Dagsvik et.al. (2008) er det for kvinner beregnet både sannsynligheten for å være yrkesaktiv og omfanget av arbeidstilbudet for dem som er yrkesaktive. Modellen er beregnet separat for gifte og ugifte. Beregningene viser at gifte kvinners arbeidstilbud er ganske følsomt for lønnsomheten av å arbeide. Dette vises ved at de beregnede elastisitetene er høyere for gifte enn for enslige (henholdsvis 0,612 og 0,004). Elastisitetene indikerer hvor mange prosent arbeidstilbudet vil endres hvis lønnsomheten av ekstra arbeidsinnsats økes 1 prosent. Begge beregningene tyder på at enslige kvinners arbeidstilbud er lite følsomt for endringer i lønnsomheten.

Tabell 7-1: Anslag for elasticiteten i arbeidstilbudet med hensyn på timelønn

	Kvinner	Menn
Gifte/samboende	0,612	0,03
Enslige	0,004	

Kilde: Dagsvik et.al. (2008)

Beregningene til Dagsvik et.al. viser også at for gifte har ektefellens timelønn negativ virkning for eget arbeidstilbud. Det vil si at høy lønn for en person gjør at ektefellen jobber mindre.

Vi har gjort en tilsvarende forenkling som i Stensnes (2007) ved å forutsette at elasticiteten av lønnsomhet av å arbeide med hensyn på yrkesdeltagelsen er 0,5.

Bidrar ordningen til inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet

Et sentralt spørsmål når en etterlattepensjonsordning skal vurderes er i hvilken grad ordningen bidrar sikre de som har det største behovet for en ytelse når en person faller bort, og på den måten bidrar til inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet.

Dagens etterlattepensjonsordning i folketrygden gir i utgangspunktet alle etterlatte en sikring når en person i en husholdning faller bort avhengig av dennes inntekt. På grunn av reglene om avkortning av pensjon mot den gjenlevendes egen inntekt gir imidlertid ordningen klart mest til etterlatte som har lav egen inntekt. Selv om den avdøde hadde liten eller ingen inntekt, mottar den etterlatte likevel etterlattepensjon.

At dagens ordning gir en (delvis) kompensasjon for husholdningens inntektsbortfall når en person dør kan ses som en styrke ved ordningen. Det kan imidlertid også ses som et brudd med hovedprinsippene for pensjonsreformen; individualisering av rettighetene og at de som er arbeidsføre skal ha ansvar for sin egen inntekt. At stadig flere i målgruppen for ordningen er i arbeid vil imidlertid bidra til at det er stadig færre som vil få en utbetaling av etterlattepensjon fra folketrygden.

Vurderinger av i hvilken grad etterlattepensjon bidrar til inntektsutjevning i samfunnet kan foretas både med utgangspunkt i en sammenligning av hvordan ulike ordninger påvirker inntektene for ulike grupper av etterlatte, og den kan ta utgangspunkt i en sammenligning av hvordan ordningene påvirker levestandarden for etterlatte sammenliknet med andre (enslige eller gifte). Generelt kan en si at ordningen med etterlattepensjon i folketrygden vil øke utjevningen hvis:

- det legges større vekt på minsteytelser og at ytelsene skal avhenge av den avdødes tidligere inntekt
- den i stor grad treffer målgruppen som er de med liten eller ingen mulighet for egen inntekt
hvis avkortning mot løpende inntekt er sterk

Sikrer ordningen alle etterlatte en minimumsinntekt

Etterlatte som har hatt ingen eller lav egen inntekt, vil i dag ikke ha opparbeidet rettigheter til andre livsoppholdsytelser enn etterlattepensjon. Hvis dagens etterlattepensjon fjernes helt, vil en del etterlatte dermed få behov for sosialhjelp.

Det kan stilles spørsmål ved om etterlatte som kunne arbeidet før dødsfallet, men har valgt å ikke gjøre det, bør ha krav på en varig ubetinget livsoppholdsytelse som er høyere enn det de uansett vil kunne få i sosialhjelp. Som det fremgår av Figur 7-1, blir det stadig flere kvinner i arbeid, selv om de fremdeles tjener mindre enn menn. Gruppen som ikke behøver eller ønsker å arbeide kan derfor antas å bli mindre og mindre med årene.

Hvor mye belaster ordningen offentlige utgifter

Vi har anslått at i 2008 ble det utbetalt vel 1,9 milliarder kroner i etterlattepensjon og 3,3 milliarder kroner gjennom ordningen med arvede rettigheter. Til sammen ble det dermed utbetalt vel 5,2 milliarder kroner i pensjon til etterlatte.

En vurdering av ulike ordninger for etterlattepensjon bør ta hensyn til hvordan ordningene påvirker offentlige utgifter. Dagens ordninger gir for eksempel trolig høyere utgifter enn ordninger som gir ytelser til etterlatte i en tidsbegrenset periode, eller ordninger som kun sikrer en minsteytelse. Samtidig gir den mindre utgifter enn en tilsvarende ordning der utbetalingen ikke avkortes mot etterlattes inntekt.

Den såkalte skattekiln gjør at det er relativt store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å ha skattefinansierte velferdsordninger. Med skattekiln menes at skattelegging i de fleste tilfeller medfører en kostnad for staten utover skatteinntekten. Dette skyldes at skattelegging vrir aktørenes tilpasning. Jo høyere finansieringsbehovet ved en etterlatteordning er, desto større blir også den samfunnsøkonomiske kostnaden som følger av skattekiln. Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske anbefaler at man skal legge til grunn at skattekiln tilsvarer 20 prosent av skatteinntekten.

For øvrig vil myndighetene alltid ha mulighet til å tilpasse en ordning med etterlatteytelser til det offentlige utgiftsnivået de ønsker.

7.3 Hvordan sikre at etterlattepensjonsordningen er i tråd med formålet med ordningen?

En pensjonsordning for etterlatte bør som omtalt tidligere innrettes med utgangspunkt i formålet med ordningen. Det er da en rekke egenskaper ved pensjonsordningen som må vurderes ut fra om egenskapene sikrer at formålet med etterlattepensjon oppfylles. Viktige egenskaper som må vurderes er:

- Hvem som skal ha rett til etterlatteytelser, for eksempel
 - alle etterlatte?
 - bare etterlatte over eller under en viss alder?
- Hvor lenge skal etterlatte motta ytelser
- Utmåling av ytelsene
- Regler for avkortning mot etterlattes egen inntekt

I tillegg kan det også tas hensyn til den etterlattes eventuelle forsørgelsesbyrde, for eksempel i form av et forsørgertillegg. Dette vil ikke bli drøftet i rapporten. Alle de alternative ordningene som blir drøftet i kapittel 9 kan kombineres med tillegg for forsørgelsesbyrde.

For personer i yrkesaktiv alder, er det viktig at ordningene sikrer tilstrekkelige insentiver for den etterlatte til å søke arbeid. Dette hensynet kan tillegges liten eller ingen vekt for personer som har nådd vanlig pensjonsalder. Ettersom det forventes at personer i yrkesaktiv alder sørger for sin egen inntekt, mens eldre forventes om hovedregel å leve av pensjon, kan dette tilsi at ordningene for disse aldersgruppene bør være ulike, eller i hvert fall at arbeidsinsentivene i ordningen kan være forskjellig for ulike aldersgrupper.

Hvem som skal ha rett til etterlattepensjon

I forbindelse med en vurdering av alternativer til dagens ordning bør det vurderes hvorvidt fraskilte ektefeller er i målgruppen for etterlattepensjon. Det er imidlertid ikke en del av mandatet for utredningen å vurdere hvem som skal ha rett til etterlattepensjon.

Det kan også være aktuelt å begrense utbetalingene ut fra den etterlattes alder, slik de har gjort i Sverige og enkelte andre land. Dette innebærer i så fall at personer over en viss alder (for eksempel 67 år) ikke vil få utbetalt etterlattepensjon eller andre etterlatteytelser.

Hvor lenge skal etterlatte motta ytelser

Hvor lenge en etterlattepensjonsordning skal gi utbetaling etter et dødsfall vil blant annet være avhengig av formålet med ordningen. Etterlatteordningen kan ha en utbetalingsperiode som kan strekkes seg fra en engangsutbetaling og til en livsvarig utbetaling.

Dersom det er ønskelig at ordningen skal gi sterke insentiver til yrkesdeltakelse for den etterlatte bør utbetalingsperioden være begrenset. Det samme gjelder dersom målet er å gi den etterlatte tid til å omstille husholdningens forbruksmønster til at husholdningen har mistet én inntekt.

Generelt kan det sies at svakheten ved ordninger som gir midlertidige ytelser er at de ikke gir noen sikkerhet for opprettholdelse av inntektsnivået på sikt. For arbeidsføre personer i yrkesaktiv alder er det norske velferdssystemet uansett ikke innrettet mot varig sikring av inntektsnivået gjennom livsoppholdsytelser. Styrken ved midlertidige ytelser er at de stimulerer den etterlatte til å søke arbeid og at de gir moderat belastning for offentlige budsjetter.

Muligheten til å skaffe seg nytt arbeid og/eller utdanning vil kunne være avhengig av den etterlattes livssituasjon, herunder alder, antall barn i forsørgings- eller omsorgsalder, om den etterlatte har eldre pleietrengende familiemedlemmer m.m. Dette kan tale for å gradere ytelsenes nivå og varighet ut fra slike forhold.

Det kan også være aktuelt å la utbetalingen være avhengig av om den etterlatte gifter seg igjen, og hvor lenge den etterlatte og avdøde var gift, som i dag.

Utmålingen av ytelsene

I dagens ordning utmåles ytelsen med utgangspunkt i avdødes forventede alderspensjon ved pensjonsalder, det vil si etter regelverket i dagens uførepensjonsordning. Uførepensjonsordningen er som nevnt tidligere besluttet lagt om slik at størrelsen på folketrygdens uføreytelse i stedet skal bestemmes ut fra den uføres inntekt i de tre beste av de siste fem årene forut for uføretidspunktet. Inntekt opp til 6 G skal inngå i dette beregningsgrunnlaget. Dersom etterlattepensjon skal fortsette som i dag må utmålingen av ytelsene enten tilpasses ny beregning av alderspensjon i folketrygden, eller den kan foretas som i ny uføretrygd.

Dersom etterlattepensjonsordningen innrettes mot å gi den etterlatte pensjon i en overgangsperiode fram til vedkommende får egen arbeidsinntekt, vil dette resultere i en engangsutbetaling eller en midlertidig ordning. Hvis det antas at den etterlatte minst vil klare å oppnå samme inntekt som før ektefellen/partneren døde, kan det vurderes om den gjenlevendes tidligere inntekt skal komme til fradrag i utmålingen. Ytelsen vil for øvrig kunne beregnes ut fra en forutsetning om at husholdningen skal ha om lag samme forbruksnivå (se nedenfor) eller sikre en viss minsteinntekt i en overgangsperiode.

Hvis målet med etterlattepensjonsordningen er å opprettholde husholdningens forbruksnivå i en periode etter at ektefellen/partneren dør, kan ytelsen beregnes med utgangspunkt i OECDs metode for å sammenligne inntektsnivået i ulike typer husholdninger. Denne metoden tar utgangspunkt i en beregning av antall forbruksenheter i en husholdning. En enslig utgjør 1 forbruksenhet. Ytterligere voksne i husholdningen teller hver 0,7 forbruksenheter⁴, mens hvert barn teller 0,5 enheter. Denne metoden kan tilsi at hvis den gjenlevendes inntektsnivå er vesentlig høyere enn den avdødes, er det ikke behov for kompensasjon. Hvis den avdøde hadde relativt høy inntekt sammenlignet med den gjenlevende, tilsier metoden høy kompensasjon.

Mulighetene for den etterlatte til å skaffe seg egen inntekt kan også variere. Her vil det trolig være store individuelle forskjeller. Tidligere arbeidsinntekt kan gi en indikasjon på fremtidige muligheter på arbeidsmarkedet. Dette kan tale for at størrelsen på etterlattepensjonen baseres på den gjenlevendes tidligere arbeidsinntekt, og at ytelsen blir større og/eller har lengst varighet for dem som har lavest tidligere arbeidsinntekt.

Det kan også vurderes om størrelsen på ytelsene fra etterlatteordningen bør være helt uavhengige av avdødes eller etterlattes tidligere lønn. I så fall må ytelsen være like stor for alle etterlatte.

Utmålingen av ytelsen kan altså skje ut fra ett eller flere kriterier som:

- inntekten til avdøde
- tidligere inntekt for den etterlatte
- fremtidig inntekt for den etterlatte
- husholdningens samlede inntekt
- husholdningens behov

Regler for avkortning mot etterlattes egen inntekt

I dagens ordning avkortes etterlattepensjonen med utgangspunkt i den etterlattes løpende inntekt. Dette svekker den etterlattes incentiver til å arbeide.

I teorien vil også ordningen med arvede rettigheter svekke incentivene til å arbeide fordi etterlatte som får sin pensjon beregnet på grunnlag av summen av egen og en avdød ektefelle/partners pensjonsopptjening får mindre igjen for sin egen pensjonsopptjening enn enslige. Det er lagt til grunn at dette har såpass liten betydning for lønnsomheten av å arbeide at det ikke er tatt hensyn til denne effekten i de videre beregningene.

Et alternativ til dagens avkortningsregler for etterlattepensjon kan være at etterlattepensjonen *ikke* behøvsprøves mot den etterlattes løpende inntekt. Svakheten ved en slik ordning vil være at den kan ses som unødig belastende for offentlige budsjetter fordi det vil utbetales pensjon også til etterlatte som oppnår høy arbeidsinntekt.

Derfor er isteden virkningene av å beregne etterlattepensjonen på bakgrunn av de tidligere inntektene både til den etterlatte og den avdøde og slik at det ikke skjer noen avkortning mot den etterlattes løpende inntekt i stønadsperioden analysert. Dette vil bevare den etterlattes incentiver til å arbeide.

8 Behovet for en ordning med arvede rettigheter i folketrygden

8.1 Målgruppe for arvede rettigheter

Også når det gjelder ordningen med arvede rettigheter kan det stilles spørsmål ved om dagens ordning treffer de ønskede målgruppene og om det er behov for en slik ordning i folketrygden.

I punkt 3.1 fremgår det at målgruppen for arvede rettigheter historisk har vært enker/enkemenn som har hatt lav eller liten opptjent egen alderspensjon før dødsfallet. Også denne ordningen ble innført i en tid da særlig kvinner som ble etterlatt etter 67 år hadde liten eller ingen egen pensjonsopptjening. Dette bildet er i ferd med å bli endret.

Ordningen med arvede rettigheter er imidlertid bygget opp slik at dersom egen opptjening er høy nok, så vil det ikke komme noe ekstra utbetaling som følge av dødsfallet. På denne måten sikres det at personer som har hatt liten eller ingen inntekt før de ble pensjonister får en sikring som står i forhold til avdødes inntekt, samtidig som det gis lavere eller ingen ytelser til personer med høy inntekt og dermed høy egen pensjonsopptjening.

Siden personer med høy egen pensjonsopptjening som regel får lite utbetalt av ordningen, vil de imidlertid kunne få et fall i husholdningens inntekt når ektefelle/partner/samboer dør, og som det ikke gis noen "kompensasjon" for fra staten dersom den etterlatte ikke får rett til arvet alderspensjon. I gammel folketrygd ville alle disse vært sikret økt utbetaling fra folketrygden siden grunnpensjonen ville øke når de ble enslige. Dette vil ikke skje etter ny folketrygd.

Pensjonskommissjonen stilte i NOU 2004:1 spørsmål ved om ordningen med arvede rettigheter burde utgå etter hvert som stadig flere kvinner tjener opp rett til egen alderspensjon. Kommisjonen pekte imidlertid på at en fjerning av ordningen i hovedsak vil ramme kvinner med lav egenopptjent pensjon. Kommisjonen mente derfor at det er gode grunner for å videreføre en ordning med kombinert pensjon også i modernisert folketrygd.

Man kan også stille spørsmål ved om en person som ble etterlatt i relativt ung alder har et større behov for en inntektsoverføring fra staten når vedkommende blir pensjonist enn det en enslig har som pensjonist. Dette momentet kan brukes som argument for en ordning som gir utbetaling kun for de som blir etterlatt i høy alder og dermed med begrenset mulighet for å kompensere for bortfallet av avdødes inntekt gjennom egen opptjening av pensjonsrettigheter.

8.2 Egenskaper ved ordningen med arvede rettigheter

Systemet med arvede rettigheter i alderspensjonen kan tenkes å påvirke den etterlattes arbeidstilbud *før* uttak av egen alderspensjon. Dette skyldes at dagens system innebærer at for de som får nytte av arvede rettigheter vil verdien av egen pensjonsopptjening delvis vil erstattes av verdien av den avdødes opptjening. Dersom den etterlatte tjente mindre enn avdøde, vil ordningen derfor kunne innebære en svekkelse av etterlattes insentiver til å arbeide før de blir alderspensjonister, siden de uansett vil få utmålt alderspensjonen ut fra avdødes pensjonsopptjening. Som nevnt tidligere er det ikke enkelt å måle slike effekter, og det er ikke forsøkt å vise slike målinger i denne rapporten.

Selv om systemet med arvede rettigheter i prinsippet kan ha en negativ virkning på lønnsomheten av å arbeide, legges det her til grunn at den faktiske virkningen på det samlede arbeidstilbudet er svært begrenset. Grunnene er:

- Det er relativt få personer i yrkesaktiv alder som er enker/enkemenn og som vil få sin pensjon beregnet ved ordningen med arvede rettigheter. De som fortsatt har sin

ektefelle/partner i live, vil neppe trappe ned arbeidstilbudet fordi det kan tenkes at partneren vil dø før pensjonsalder.

- Arbeidene fra SSB viser at ensliges (inkl. enkers/enkemenns) arbeidstilbud trolig er lite følsomt for endringer i lønnsomheten av å arbeide.
- Ordningen med arvede rettigheter er trolig lite kjent. Denne antagelsen bygger på at ordningen ser ut til å være lite omtalt både i presse og ulike offentlige dokumenter omkring folketrygden.

Andre egenskaper ved ordningen som det kan være verdt å studere er:

- Bidrar ordningen til inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet
- Sikrer ordningen alle etterlatte en minimumsinntekt
- Hvor mye belaster ordningen offentlige utgifter

Bidrar ordningen til inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet

Som for etterlattepensjon er det også for arvede rettigheter sentralt i hvilken grad ordningen først og fremst sikrer de som har det største behovet for en ytelse når en person faller bort, eller om ordningen gir alle etterlatte rett til ytelser uavhengig av om de har et reelt behov.

I dagens ordning bestemmer det relative forholdet mellom de to ektefellenes pensjonsopptjening hvor mye en etterlatt får ut av ordningen. Som hovedregel vil det være slik at jo høyere egen pensjonsopptjening er, desto mindre får den etterlatte fra ordningen med arvede rettigheter. Men det vil likevel være slik at en person med høy egen opptjening kan få mer fra arvede rettigheter enn en person med lav egen opptjening.

Det er imidlertid klart at i den grad ordningen ivaretar de med lav eller ingen egen pensjonsopptjening, så bidrar den til inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet. Er årsaken til at den etterlatte har lav eller ingen egen pensjonsopptjening at den avdøde tjente så mye at den etterlatte aldri behøvde eller ønsket å arbeide, bidrar ordningen *ikke* til en slik inntektsutjevning.

Som det fremgår av bl.a. Figur 7-1, kommer stadig flere kvinner ut i arbeid, men de arbeider og tjener mindre enn menn. Gruppen som ikke behøver eller ønsker å arbeide kan derfor antas å bli mindre og mindre med årene. I så fall vil ordningen med arvede rettigheter i stadig større grad treffe målgruppen (de som har hatt lav egen pensjonsopptjening).

Sikrer ordningen alle etterlatte en minimumsinntekt

Dagens ordning med arvede rettigheter sikrer alle etterlatte en minimumsinntekt. Dersom avdøde ikke hadde noen inntekt og dermed ikke pensjonsopptjening vil folketrygden likevel gi en inntektssikring gjennom en (lav) etterlattepensjon.

Hvor mye belaster ordningen offentlige utgifter

En avvikling av ordningen vil i utgangspunktet spare samfunnet for dette beløpet, siden den etterlatte uansett vil få minstepensjon fra folketrygden (gjelder også ny folketrygd). En del av de som mister de arvede alderspensjonsrettighetene vil imidlertid kunne gå glipp av en relativt stor inntekt som alderspensjonist. Dette vil kunne øke statens utgifter til andre sosiale ytelser. For eksempel er det sannsynlig at en del flere eldre (særlig kvinner) vil få behov for bostøtte.

Det vil for øvrig trolig ikke bli økte skatteinntekter for staten ved en fjerning av ordningen, siden det er lite sannsynlig at den pensjonerte etterlatte vil klare å skaffe seg ytterligere inntekt som den ikke har klart å skaffe seg tidligere.

8.3 Hvordan sikre at en ordning med arvede rettigheter er i tråd med formålet med ordningen?

De samme egenskapene som må vurderes for etterlattepensjon bør også vurderes for arvede rettigheter slik at formålet med ordningen oppnås. Disse egenskapene er:

- Hvem som skal ha rett til arvede rettigheter
- Hvor lenge skal etterlatte motta ytelser
- Utmåling av ytelsene

Hvem som skal ha rett til arvede rettigheter

Som det ble nevnt når det gjaldt ektefellepensjon bør det i en vurdering av alternativer til dagens ordning vurderes hvorvidt fraskilte ektefeller skal ha rett til arvede rettigheter. Det er som nevnt ikke en del av mandatet for utredningen å vurdere hvem som skal ha rett til etterlattepensjon.

Hvor lenge skal etterlatte motta ytelser

Dersom det er ønskelig å opprettholde av et visst inntekts- og forbruksnivå for den etterlatte, vil det være behov for en ordning med mer eller mindre varige ytelser. For etterlatte pensjonister kan slike ordninger være aktuelle. I så fall vil utbetalingsperioden naturlig være livsvarig.

Dersom det bare er ønskelig at den etterlatte skal ha tid til å omstille seg til en annen inntekt, kan dette tale for en tidsbegrenset ytelse.

Det kan også være aktuelt å la utbetalingen være avhengig av om den etterlatte gifter seg igjen, og hvor lenge den etterlatte og avdøde var gift, som i dag.

Utmålingen av ytelsene

I dag utmåles de arvede rettighetene ut fra både den avdødes og den etterlattes beregnede alderspensjon i folketrygden. Den etterlatte kan få høyere grunnpensjon dersom avdøde har lengre trygdetid enn etterlatte. Også tilleggspensjonen kan bli høyere dersom den avdøde hadde høyere pensjonsopptjening enn den etterlatte. Både grunn- og tilleggspensjon er elementer i pensjonssystemet som utgår med ny alderspensjon i folketrygden. Skal ordningen med arvede rettigheter videreføres må utmålingen av pensjonen tilpasses ny folketrygd (jf. kapittel 6).

Dersom rettighetene til en arvet pensjon fremdeles skal bestemmes ut fra begge ektefellenes alderspensjonsopptjening, vil den enkleste tilpasningen trolig være å ta utgangspunkt i de to ektefellenes opptjente inntektspensjon. En løsning som ligger svært nær dagens ordning vil være å sammenlikne den etterlattes egen inntektspensjon og eventuell garantipensjon med summen av 55 prosent av avdødes og etterlattes inntekts- og garantipensjon. Det kan diskuteres om det bør legges til grunn en annen prosentsats enn 55 prosent siden denne i dagens system kun anvendes på ett av elementene i den etterlattes alderspensjon.

Det må også tas stilling til hvilket delingstall som skal legges til grunn ved beregningene. En mulig tilnærming kan være å gjennomføre beregningen beskrevet over før levealdersjustering, og deretter levealdersjustere resultatet med den etterlattes delingstall.

9 Alternativer til dagens etterlatteordninger

Alternativer til dagens etterlatteordninger kan utformes på mange måter. Utformingen vil avhenge av det definerte formålet med ordningene, herunder målgruppe og hvilke egenskaper ved ordningene som er best egnet til å ivareta formålet. Hva som bør vurderes og som kan danne grunnlaget for utforming av etterlattepensjonsordninger er beskrevet i kapittel 7 og 8. Som det fremgår av beskrivelsene vil et utall av ulike løsninger være mulig.

Overgangsregler ved innføring av nye regler for etterlattepensjon eller arvede rettigheter vurderes ikke. Behovet for, og utformingen av, eventuelle overgangsregler må vurderes særskilt når et nytt regelverk er på plass. Om det vil være behov for endringer i skattereglene er heller ikke vurdert.

9.1 Alternativer til dagens etterlattepensjon

I denne rapporten beskrives og vurderes som nevnt over ikke alle mulige alternative utforminger av etterlattepensjon. I kapittel 7 er det beskrevet mange egenskaper som må vurderes ved fastsettelse av en etterlattepensjonsordning. I samråd med Arbeidsdepartementet vurderes følgende ulike alternativer for etterlattepensjon:

1. Avvikling av etterlattepensjon i folketrygden
2. En varig ytelse utformet som dagens etterlattepensjonsordning, men tilpasset ny folketrygd
3. En midlertidig ytelse i to år

Avvikling av ektefellepensjon i folketrygden

Ved en avvikling av ektefellepensjonen i folketrygden vil den grunnleggende tankegangen være at det ikke er spesielle målgrupper som bør tilgodeses med en etterlatteytelse, eventuelt at det ikke er et spesielt formål en ønsker å oppnå med etterlatteordninger. En avvikling kan også være en logisk fortsettelse av en tendens til individualisering av folketrygdens ytelser ved at gifte, samboende og partnere har samme rettigheter som enslige. I den grad enkeltindivider (eller grupper) dermed blir dårligere stilt enn i dag, vil dette måtte ivaretas av andre eksisterende velferdsordninger (sosiale trygder).

Avvikling av ektefellepensjonen i folketrygden vil tilsi en besparelse på brutto utgifter som pr. 2008 var 1 921 millioner kroner. Ifølge upubliserte beregninger fra SSB (Fredriksen (upublisert)), vil utgiftene til etterlattepensjon fortsette å falle i årene som kommer.

Samtidig vil staten kunne få økte utgifter til sosiale trygder til etterlatte som ikke har tilstrekkelig egeninntekt. Staten vil også kunne få økte skatteinntekter dersom flere etterlatte jobber mer enn de gjorde når de mottok etterlattepensjon, eller de får bedre betalt arbeid.

Varig ytelse om lag som dagens etterlattepensjon, men tilpasset ny folketrygd

Dersom målgruppen for etterlattepensjon og dermed formålet med etterlattepensjon fortsatt skal være den samme som i dag, vil en ren tilpasning av dagens ordning til ny folketrygd være det mest aktuelle.

Det kan stilles spørsmål ved om ordningen skal tilpasses ny alderspensjon eller ny uføretrygd (som er vedtatt, men ikke trådt i kraft). Her er det valgt å ta utgangspunkt i at etterlattepensjonen som i dag skal beregnes med utgangspunkt i regelverket for folketrygdens uføreytelse. Dette betyr at etterlattepensjonen skal utgjøre en viss andel av den uføreytelsen den avdøde mottok på dødsfallstidspunktet eller ville mottatt dersom var blitt ufør på samme tid.

Ny uføretrygd beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittet av avdødes inntekt opp til 6 G i de 3 beste av de 5 siste årene før dødsfall. Uføretrygden utgjør 66 prosent av dette gjennomsnittet.

Det kan diskuteres hvor stor andel av denne uføretrygden den etterlatte skal motta. Her er det tatt utgangspunkt i at en tilpasset ordning skal gi bruttoytelser til etterlatte på om lag samme nivå som i dag. I dagens etterlattepensjonsordning får de etterlatte en grunnpensjon på 1 G og 55 prosent av den avdødes opptjente tilleggspensjon, eventuelt sært tillegg. Den tilpassede modellen som er lagt til grunn her er derfor utformet slik:

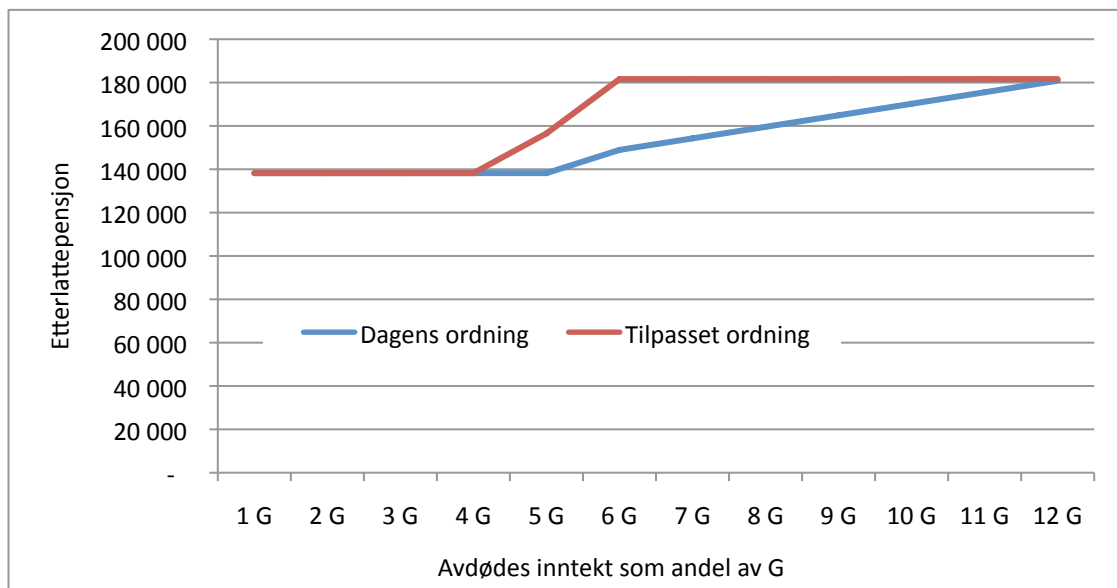
- En grunnutbetaling på 1 G (som ikke avhenger av avdødes opptjening)
- En tilleggssytelse som utgjør 55 prosent av den avdødes uføretrettighet utover 1 G
- Minstenivået på etterlattepensjonen skal være 2 G, slik at dersom summen av grunn- og tilleggssytelsen er lavere enn 2 G, skal pensjonen likevel utgjøre 2 G

Mer spesifikt:

$$\text{Etterlattepensjon} = \text{Min} \{ 2 \text{ G}; [1 \text{ G} + 55 \% * (66 \% * (\text{Beregningsgrunnlag for uføretrygd for avdøde} - 1 \text{ G}))] \}$$

Figur 9-1 illustrerer hvordan en slik ordning vil slå ut sammenliknet med dagens etterlattepensjonsordning for ulike nivåer på avdødes inntekt. Figuren viser at forskjellen mellom inntektsnivået for avdøde som gir henholdsvis høyeste og laveste inntekt er vesentlig mindre enn i dagens ordning. Dette skyldes at det ikke gis ytelser i den nye uføretrygden for inntekt ut over 6 G, mens tilsvarende tak i dagens ordning er 12 G.

Figur 9-1: Etterlattepensjon fra dagens ordning og ordning tilpasset ny uføretrygd



Forutsetninger: Ytelser beregnet før skatt. Regler for etterlattepensjon gjeldende i 2012, herunder sært tillegg lik 1 G. G = 69 108 kroner.

En utfordring med en slik modell er hvordan pensjonen skal beregnes når den avdøde mottok alderspensjon før dødsfallet. Flere løsninger er aktuelle. En mulighet er å ta utgangspunkt i de fem siste inntektsårene før vedkommende tok ut alderspensjon, evt. den uføretrygden vedkommende mottok ved overgangen til uførepensjon. Beregningsgrunnlaget må i så fall oppreguleres i samsvar med lønnsveksten fra uttak av alderspensjon og fram til dødsfallet. En annen mulig løsning er å ta utgangspunkt i alderspensjonen den avdøde mottok. For eksempel kunne etterlattepensjonen utgjort 55 prosent av alderspensjonen.

I denne rapporten er den første løsningen valgt, det vil si at beregningsgrunnlaget skal ta utgangspunkt i det samme beregningsgrunnlaget avhengig av om den avdøde mottok alderspensjon eller ikke, og når uførepensjonen endres vil dette være de fem siste inntektsårene før vedkommende ble alderspensjonist.

Det kan være naturlig at en slik pensjon skattlegges på samme måte som ny uføretrygd, det vil si som lønnsinntekt.

Samtidig foretas det en avkorting ut fra etterlattes inntekt som i dagens ordning, dvs. at avkorting starter når inntekten overstiger 0,5 G.

Det er forutsatt at utbetalingen fortsetter til 67 år, eller tidligere dersom den etterlatte har valgt å ta ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden tidligere.

Denne modellen vil sikre alle en minsteinntekt, noe som gir en inntektsutjevning mellom ulike grupper i samfunnet. Utbetalingene er imidlertid begrenset, og ordningen gir derfor den etterlatte insentiv til å arbeide. For lave inntekter blir imidlertid insentivene redusert på grunn av avkorting av ektefellepensjonen mot etterlattes inntekt.

Den valgte prosentsatsen på 55 prosent av uføreytelsen til avdøde vil kunne gi et utgiftsnivå for staten som avviker fra dagens ordning. Satsen kan eventuelt justeres slik at statens utgifter til etterlattepensjon ikke øker.

Midlertidig ytelse i to år

Dersom formålet med etterlattepensjonen først og fremst er å sikre de etterlatte i en periode for omstilling slik at fallet i husholdningens inntekt ikke blir for stort, vil en midlertidig ytelse være aktuell. Ved en midlertidig ytelse vil avkorting mot egen inntekt ikke være så vesentlig som ved en mer langvarig ytelse. Det foreslås derfor ikke avkorting mot etterlattes inntekt i perioden med utbetaling. Dette er en ordning som har likhetstrekk med ordningen som ble innført i Sverige fra 1990, jf. omtalen i punkt 5.1.

Modell for midlertidig ytelse har følgende kjennetegn:

- Ytelsen er beregnet slik at husholdningens inntektsnivå per forbruksenhet skal opprettholdes i to år, men bare opp til et inntektsnivå på 6 G per forbruksenhet
- Ytelsen bestemmes ut fra parets personinntekt før dødsfallet målt over de 3 beste av de 5 siste inntektsårene og G-regulert
- Den etterlattes tidligere inntekt (målt i de 3 beste av de 5 siste årene) kommer til fratrukk ved utmålingen
- Ytelsen utbetales maksimalt til 67 år. Utbetalingen er uavhengig av om den etterlatte har tatt ut alderspensjon i folketrygden.
- Ytelsen avkortes ikke mot den etterlattes arbeidsinntekt

Beregningsmåten kan illustreres ved et regneeksempel:

I de 3 beste av de 5 siste årene før dødsfallet i 2008 hadde den avdøde en inntekt på 500 000 kroner og den etterlatte en inntekt på 300 000 kroner. I 2008 utgjorde 6 G 414 648 kroner. Et par tilsvarer 1,7 forbruksenheter, og paret hadde dermed en husholdningsinntekt per forbruksenhet på 470 588 kroner ($=800000/1,7$). Den etterlatte utgjør alene 1 forbruksenhet. Husholdningens tidligere inntekt lå over taket på 6 G per forbruksenhet. Etterlattepensjonen blir dermed 114 648 kroner (6 G minus 300 000)

Hvis det var personen med 300 000 kroner i inntekt som hadde falt bort, ville den etterlatte ikke fått noen etterlatteytelse. Grunnen er at den etterlattes inntekt ville vært over 6 G og dessuten også høyere enn husholdningens tidligere inntekt per forbruksenhet.

Tidlig uttak av alderspensjon kan føre til at den etterlatte kan få både utbetalt alderspensjon, ektefellepensjon og egen lønn.

For eldre etterlatte vil det fremdeles finnes grupper som vil ha begrenset mulighet til å komme ut i inntektsgivende arbeid blant annet på grunn av alder, (manglende) utdanning, bosted (arbeidsmuligheter) etc. For disse må det muligens lages overgangsløsninger. Man kan for eksempel forlenge perioden det gis støtte til eldre, evt. med en lavere sats mot slutten, mv. Dette er ikke vurdert her.

Modellen innebærer at utmålingen tar hensyn til hjemmeboende barn under 18 år. Modellen kunne også hatt en ordning med forlenget utbetaling dersom etterlatte har barn, som blant annet i den svenske ordningen. Dette er ikke vurdert her.

Denne modellen tilfredsstiller egenskapene som går ut på at den sikrer alle en minsteinntekt, men ikke ut over 2 år. Ordningen gir sterke insentiver for den etterlatte til å arbeide. Utgiftene til etterlattepensjon vil med dette alternativet bli betydelig lavere enn med dagens ordning, men det er fare for at enkelte av de etterlatte får behov for andre velferdsytelser når etterlattepensjonen stopper.

Det vil være vanskelig å videreføre dagens ordning med at også fraskilte eller personer som har opplevd samlivsbrudd skal få etterlattepensjon. Den avdøde vil da før dødsfallet ha en ny husholdning, enten alene, eller med ny partner og mulige nye barn. Utmåling av ektefellepensjon ut fra husholdningens inntekt blir dermed vanskelig. Det vil samtidig kunne bli en konflikt mellom ny husholdning og fraskilt ektefelle dersom ektefellepensjonen, som i dag, skal fordeles etter antall år i ekteskap.

9.2 Alternativer til ordningen med arvede rettigheter

Som nevnt i kapittel 6 vil det på grunn av pensjonsreformen være behov for å foreta endringer i ordningen med arvede rettigheter.

I denne rapporten foretas det beregninger på følgende modeller for arvede rettigheter:

1. Avvikling av ordningen
2. Arvede rettigheter tilpasset til ny alderspensjon i folketrygden

Hvordan de ulike modellalternativene vil virke sammen med etterlatteytelser fra tjenstepensjonsordninger vurderes ikke nærmere. Hovedgrunnen er at det ikke har vært mulig å få tak i data fra andre pensjonsordninger som vil være nødvendig for en slik analyse. I analysen av inntektsfordelingseffekter av en avvikling, er tjenstepensjoner indirekte tatt hensyn til ved at de inngår personinntekten som de fokuseres på. Utbetalinger fra gruppelivsordninger og individuelle livsforsikringer er ikke med i personinntekten.

Dersom dødsfallet skjer i forbindelse med arbeid, kan den etterlatte i tillegg få krav på ytelse fra en yrkesskadeordning. Slike ytelse inngår heller ikke i analysen i denne utredningen.

Avvikling av ordningen med arvede rettigheter

Ved en avvikling av ordningen med arvede rettigheter i folketrygden vil den grunnleggende tankegangen være at det ikke er spesielle målgrupper eller et spesielt formål med etterlatteordninger. I den grad enkeltindivider (eller grupper) dermed blir dårligere stilt enn i dag, vil dette måtte ivaretas av andre eksisterende velferdsordninger (sosiale trygder).

Arvede rettigheter tilpasset ny alderspensjon i folketrygden

Dersom målgruppen for arvede rettigheter skal være som i dag, er det, som beskrevet i kapittel 6, nødvendig med en tilpasning til ny alderspensjon i folketrygden.

Følgende må vurderes:

- Grunnlag for beregning av ytelse (ny beregning av alderspensjon)/pensjonsbeholdning
- Tak for beregningen (12, 7,1 eller 6 G)
- Starttidspunkt for arvede rettigheter (i lys av at alderspensjon kan tas ut helt og delvis mellom 62 og 75 år, samt opphøre i perioder)

Det er her lagt til grunn at en videreført ordning med arvede rettigheter som er tilpasset ny alderspensjon i folketrygden skal bygge på de samme prinsippene som dagens ordning. Det vil si at ordningen etter bestemte kriterier skal gi den etterlatte høyere alderspensjon enn det som følger av egen opptjening dersom den avdøde hadde hatt en viss pensjonsopptjening. Det avgjørende kriteriet skal fremdeles være den relative forskjellen mellom etterlattes og avdødes opptjening, og ikke om den avdøde hadde opptjening over et visst nivå. Nærmere bestemt legges det til grunn at:

- Utgangspunktet for beregning av en eventuell arvet rettighet er avdødes pensjonsbeholdning, eventuelt den pensjonsbeholdning avdøde kunne fått dersom vedkommende hadde levd til 67 år. Dette betyr at avdødes inntekter opp til 7,1 G kan gi bidrag til den arvede rettigheten.
- Den arvede rettigheten kommer som et tillegg til den etterlattes egenopptjente pensjonsbeholdning.
- Den etterlatte har rett til et slikt arvet tillegg til pensjonsbeholdningen dersom summen av 55 prosent av egen pensjonsbeholdning og 55 prosent av avdødes pensjonsbeholdning er høyere enn egen pensjonsbeholdning, det vil si at etterlattes pensjonsbeholdning skal beregnes som:

Pensjonsbeholdning = Maks [Egenopptjent pensjonsbeholdning; (55 % av egenopptjent pensjonsbeholdning + 55 % av avdødes pensjonsopptjening)]

- Beregningen av en eventuell etterlatterrettighet skal foretas før levealdersjustering av etterlattes alderspensjon (pensjonsbeholdning).
- Den arvede rettigheten utbetales sammen med egenopptjent alderspensjon uavhengig av når denne tas ut, det vil si at første uttak av den arvede rettigheten kan finne fra 62 til 75 år.
- Beregningen skjer i utgangspunktet ved 67 år. Dersom alderspensjon tas ut før 67 år skal beregningen skje som om pensjonen ble tatt ut fra 67 år.
- Den arvede rettigheten skal på samme måte som egenopptjent alderspensjon kunne tas ut uten avkortning mot arbeidsinntekt.

Dersom en tilpasset ordning med arvede rettigheter skal være provenynøytral, må det foretas beregninger av på hvilket nivå ytelsene skal gis. I modellen som er beskrevet over kan dette for eksempel bety at det kan være aktuelt å justere proSENTSatsen på 55 som benyttes for å beregne et eventuelt tillegg til pensjonsbeholdningen.

Det er i kapittel 11 gjort beregninger som viser typeeksempler på hva etterlatte kan få etter modellen som er beskrevet over.

10 Konsekvenser av alternative etterlattepensjonsordninger

10.1 Skattekostnad

Isolert sett gir beskatning vanligvis et effektivitetstap. I samfunnsøkonomiske analyser skal man som hovedregel forutsette at effektivitetstapet tilsvarer 20 prosent av skatteprovenyet (jf. Finansdepartementet (2005)).

En tilpasning av etterlattepensjon til pensjonsreformen som beskrevet i punkt 9.1 vil trolig ikke innebære store endringer i netto utbetaling fra etterlattepensjonsordningen. Dermed blir også skattekostnaden nærmest uendret.

Den alternative ordningen som er beskrevet i punkt 9.1 medfører en høyere årlig ytelse enn dagens ordning, men den gis over en begrenset periode. Bare de som har vært etterlatt i to år eller mindre får ytelsen. I 2008 var det vel 16 000 personer som oppfylte kravet til sivilstatus og av disse ville 6 600 fått en faktisk utbetaling. Sum utbetaling med en slik ordning ville i 2008 vært 864 millioner kroner, dvs. vel 1 milliard kroner lavere enn med gjeldende etterlattepensjonsordning. Dette tilsvarer en reduksjon på om lag 55 prosent. Reduksjonen i utbetaling ville gitt en samfunnsøkonomisk nytte på 200 millioner kroner som følge av redusert skattekostnad.

10.2 Arbeidstilbudet

Tilpasning av etterlatteordningen til pensjonsreformen vil medføre at brutto etterlattepensjon til den enkelte vil øke. Samtidig forutsettes det at beskatningen av etterlattepensjonister legges om på samme måte som for uføreytelsen fra folketrygden, slik at etterlattepensjon beskattes på linje med det som gjelder for lønsmottakere. Samtidig er avkorting av pensjon mot inntekt forutsatt videreført. Det nye blir dermed primært at skattebegrensningsordningen forsvinner samtidig som brutto pensjon endres.

For etterlatte vil dette gi både positive og negative effekter på lønnsomheten av å arbeide. De positive virkningene er knyttet til at de høyeste "skattesatsene" (medregnet virkning av avkorting) i punkt 2.2.5 dempes ved at marginalsatt utenom avkorting reduseres fra 55 prosent under skattebegrensningsregelen til det som gjelder for lønsmottakere. De negative effektene er knyttet til at når bruttoytelsen øker, vil også omfanget av avkorting mot arbeidsinntekt øke. Det er ikke gjort beregninger på samlet nettoeffekt på arbeidstilbudet i denne rapporten.

Ytelsene fra den alternative tidsbegrensede ordningen for etterlattepensjon som er foreslått i punkt 9.1, skal ikke avkortes mot arbeidsinntekt. For å anslå hvilken effekt dette vil ha på arbeidstilbudet, kan man i utgangspunktet se på avkortingsbeløpene for de som ikke vil få hele pensjonen fjernet i avkorting som en ekstra skatt på disse mottakernes arbeidsinntekt. I 2008 utgjorde dette beløpet om lag 1,5 milliarder kroner.

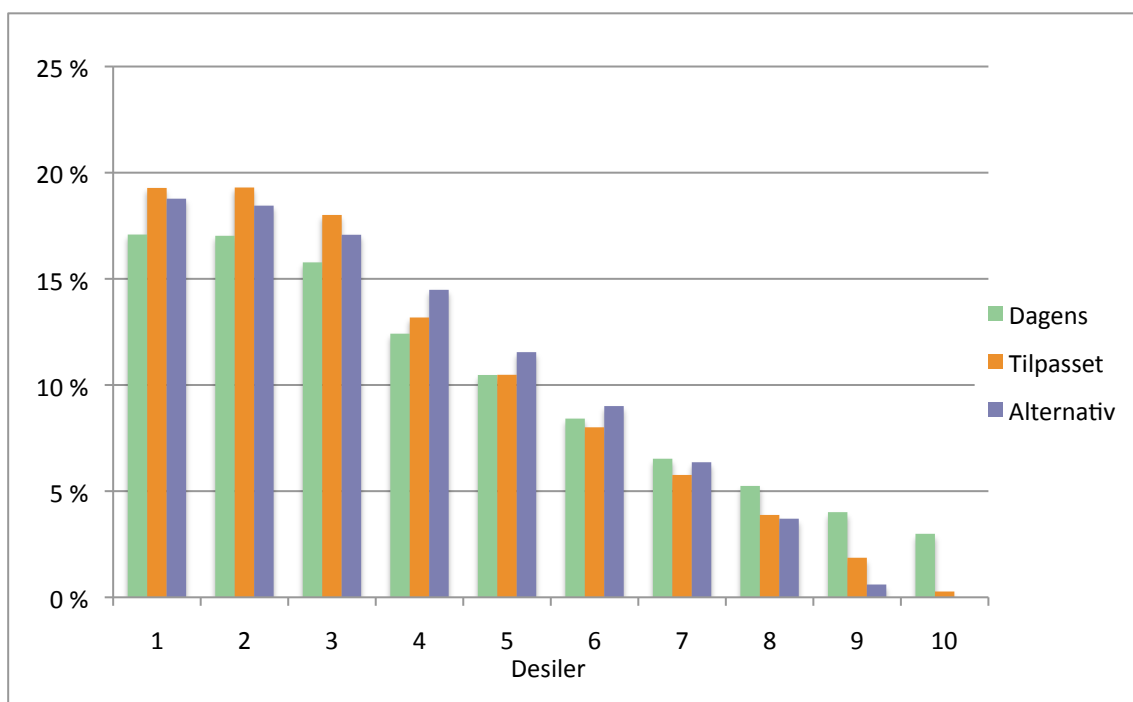
I punkt 7.2 er det gjengitt beregninger av hvilke effekter skatt har på arbeidstilbudet. Hvis man bruker samme forutsetning som SSB har brukt i sine analyser av effekter av pensjonsreformen, dvs. at elastisiteten av lønnsomhet av å arbeide med hensyn på yrkesdeltagelsen er 0,5, får man at den alternative utformingen av etterlattepensjon ville gitt en økning i arbeidsinntekter på 750 millioner kroner i 2008. Bruker man isteden den beregnede elastisiteten for enslige (0,004), får man en effekt på bare 6 millioner kroner. I en samfunnsøkonomisk kalkyle skal det i henhold til Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser legges til om lag 20 prosent (arbeidsgiveravgift pluss pensjonsutgifter) til disse arbeidsinntektene for å anslå virkningene for produksjonen.

Rent intuitivt virker det urimelig at fjerning av avkortingsordningen for over 21 000 etterlatte skulle utløse økte arbeidsinntekter på rundt 6 millioner kroner. Det høyeste anslaget på 750 millioner kroner kan virke mer rimelig. Det tilsvarer vel 34 000 kroner per etterlatt.

10.3 Fordeling

For å sammenligne fordelingsvirkningene av de ulike alternativene, er det vurdert hvordan samlet etterlattepensjon er fordelt mellom de som mottar etterlattepensjon i de ulike ordningene. De som oppfyller kravene til etterlattepensjon i de ulike ordningene er fordelt i ulike inntektsdesiler etter nivået på samlet inntekt. Fordelingsprofilen i ordningen måles ved andel av utbetalingene som tilfaller ulike desiler.

Figur 10-1: Fordeling av etterlattepensjon etter avkorting på ulike inntektsgrupper basert på pensjonsgivende inntekt. Prosent av samlet utbetaling under ulike ordninger



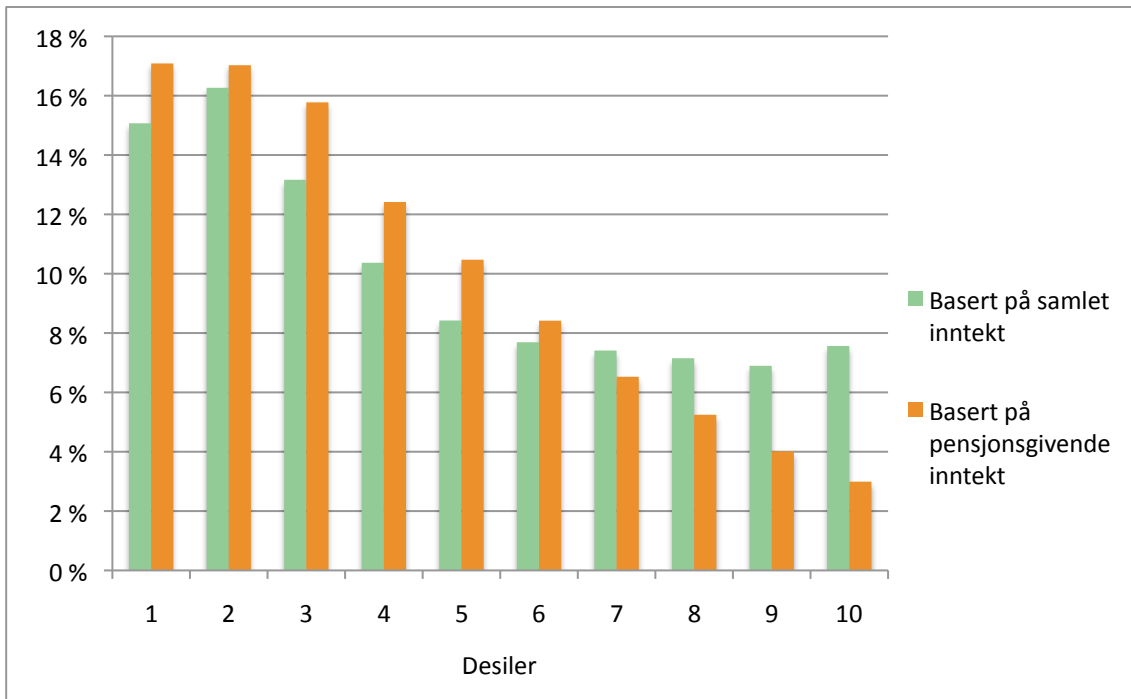
Kilde: Egne beregninger

Fordelingsprofilen illustreres i Figur 10-2. I figuren er ”Tilpasset” modellen som ligner på dagens etterlattepensjon, men som er tilpasset ny uføretrygd, mens ”Alternativ” er den tidsbegrensede ordningen. Modellene er nærmere beskrevet i punkt 9.1

Figur 10-1 viser at dagens modell har den svakeste lavinntektsprofilen; denne modellen gir den minste andel av den samlede ubetalingen til de med lavest inntekt og mest til de med høyest inntekter. Det er mindre klart om det er tilpassede modellen eller den alternative modellen som har sterkest lavinntektsprofil.

Ved vurdering av fordelingsvirkningene må man ta hensyn til at pensjonsgivende inntekt ikke inkluderer alle former for inntekter. Hvis man bruker et bredere inntektsbegrep, kan konklusjonene om fordelingsvirkningene endres.

Figur 10-2: Fordeling av dagens etterlattepensjon på inntektsgrupper basert på to ulike inntektsbegreper. Prosent av samlet utbetaling



Kilde: Egne beregninger

Figur 10-2 viser at fordelingsvirkningene av ordningene er avhengig av hvilket inntektsbegrep man bruker for å rangere mottakernes inntektsnivå. I figuren er dagens etterlattepensjon fordelt på inntektsgrupper etter henholdsvis pensjonsgivende inntekt og samlet inntekt. Samlet inntekt er et bredt begrep som bl.a. inkluderer pensjonsgivende inntekt, kapitalinntekter, ytelser fra folketrygden og ytelser tjenstepensjonsordninger. Figuren viser at andelen etterlattepensjon som går til lavinntektsgrupper blir betydelig lavere når mottakerne grupperes etter samlet inntekt i stedet for etter pensjonsgivende inntekt.

Videre viser figuren at når mottakerne grupperes etter samlet inntekt går om lag 7,5 prosent av etterlattepensjonen til gruppen av etterlattepensjonister som er i det øverste inntektsintervallet.

11 Konsekvenser av en ordning med arvede rettigheter tilpasset ny alderspensjon i folketrygden

I punkt 9.2 ble det beskrevet en modell for videreføring av ordningen med arvede rettigheter etter innføringen av ny alderspensjon i folketrygden. I samråd med oppdragsgiver illustreres mulige konsekvenser av denne modellen kun med typeeksempler.

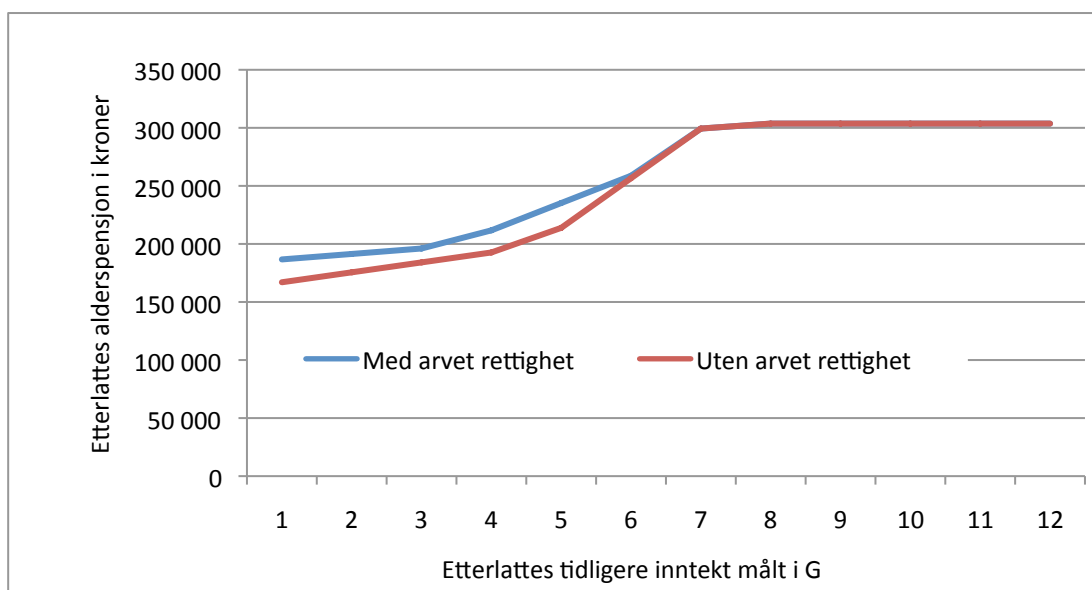
Følgende forutsetninger ligger til grunn for alle typeeksemplene i dette kapitlet:

- 40 års opptjening
- Uttak ved 67 år
- Før levealdersjustering (i praksis gjennomført ved å bruke delingstallet for 1943-kullet ved uttak ved 67 år)
- Samme inntekt målt som andel av G gjennom hele karrieren

Figur 11-1 viser etterlattes alderspensjon med og uten arvet rettighet gitt at avdøde hadde en inntekt på 5 G gjennom hele karrieren. Den arvede rettigheten utgjør forskjellen mellom de to kurvene i figuren. Betydningen av den arvede rettigheten varierer avhengig av den etterlattes egne inntekt (og dermed den etterlattes egne pensjonsopptjening). Etterlatte med inntekt til og med 6 G ville fått høyere pensjon enn uten den arvede rettigheten. Den arvede rettigheten er størst målt i kroner for etterlatte med 5 G i inntekt. Den arvede rettigheten øker alderspensjonen for disse med 21 384 kroner per år. Dette tilsvarer en vekst i pensjonen på 10 prosent.

Grunnen til at de etterlatte på de laveste inntektsnivåene får et relativt mindre utbytte av den arvede rettigheten enn etterlatte med middels inntekter, er at på de laveste inntektsnivåene fører en økning i pensjonsbeholdning til at garantipensjonen reduseres. Dermed reduseres effekten av den arvede rettigheten.

Figur 11-1: Etterlattes alderspensjon med og uten arvet pensjonsrettighet, avdødes inntekt 5 G

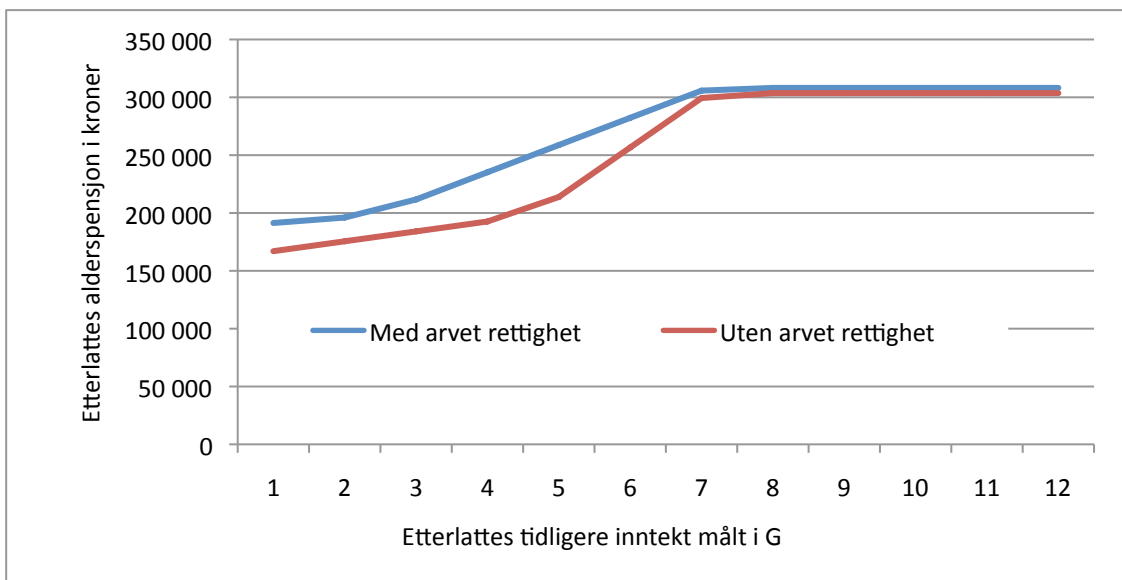


Forutsetninger: Før skatt. G = 79 216 kroner. Minste pensjonsnivå = 158 432 kroner.

Figur 11-2 viser hvordan etterlattes alderspensjon påvirkes dersom den avdøde hadde en inntekt på 6 G gjennom hele karrieren. Figuren viser at profilen på den arvede rettigheten er den samme som når avdøde hadde en inntekt på 5 G, men siden den avdøde hadde høyere inntekt enn i Figur 11-1, har den arvede rettigheten større betydning. Den største arvede rettigheten målt i kroner får etterlatte med en inntekt på 5 G. For disse øker den årlige pensjonen med 44 907 kroner. Dette tilsvarer at årlig pensjon øker med 21 prosent. Den største prosentvise veksten i pensjon får etterlatte med inntekt på 4 G, som får økt pensjonen med 22,1 prosent.

Når den avdøde har hatt en inntekt på 6 G viser figuren for øvrig at den arvede rettigheten vil bidra til høyere pensjon på alle inntektsnivåer for den etterlatte. Dette skyldes at en pensjonsbeholdning beregnet som summen av 55 prosent av egen opptjening og 55 prosent av avdødes opptjening alltid vil bli høyere enn egenopptjent pensjonsbeholdning. En konsekvens av dette er at dersom den avdøde hadde tilstrekkelig høy inntekt, vil personer som har inntekt over opptjeningstaket på 7,1 G i ny alderspensjon i folketrygden få en høyere alderspensjon enn den maksimale alderspensjonen de kunne opptjent alene (gitt 40 opptjeningsår). Umiddelbart kan dette virke litt rart, men en tilsvarende egenskap finnes også i dagens ordning.

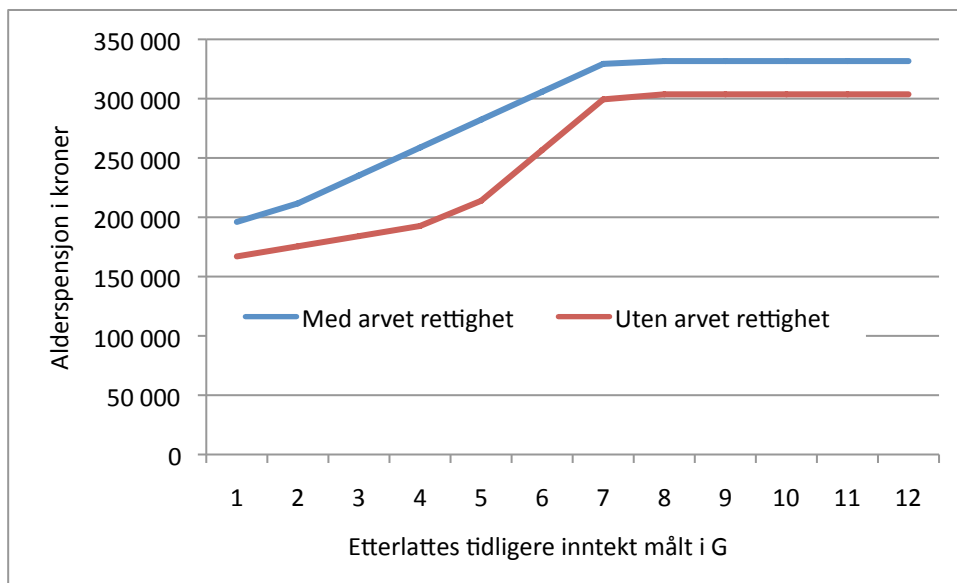
Figur 11-2: Etterlattes alderspensjon med og uten arvet pensjonsrettighet, avdødes inntekt 6 G



Forutsetninger: Før skatt. G = 79 216 kroner. Minste pensjonsnivå = 158 432 kroner.

Figur 11-3 viser hvordan etterlattes alderspensjon påvirkes dersom den avdøde hadde en inntekt lik opptjeningstaket på 7,1 G i ny alderspensjon i folketrygden eller høyere gjennom hele karrieren. Nok en gang er det etterlatte med inntekt på 5 G som får den største arvede rettigheten målt i kroner med en økning i den årlige pensjonen på 70 781 kroner. Dette tilsvarer at årlig pensjon øker med 33,1 prosent. Den største prosentvise veksten i pensjon får etterlatte med inntekt på 4 G, som får økt pensjonen med 35,5 prosent.

Figur 11-3: Etterlattes alderspensjon med og uten arvet pensjonsrettighet, avdødes inntekt fra 7,1 G og høyere



Forutsetninger: Før skatt. G = 79 216 kroner. Minste pensjonsnivå = 158 432 kroner.

Litteratur

Dagsvik, J. K., T. Kornstad, Z. Jia og T. O. Thoresen 2008: "LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter" Rapport 2008/11, SSB

Finansdepartementet (2005): "*Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*"

Fredriksen, Dennis (kommende): "*Etterlattepensjon og arv av pensjonsrettigheter*", SSB

Innst. O. VIII (1965-66) Innstilling fra sosialkomiteén om lov om folketrygd

Innst. O. nr. 21 (1998-1999) Innstilling fra sosialkomiteén om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover

Innst. S. nr. 247 (1964-65) Innstilling fra sosialkomiteén om folkepensjon

James, E. 2009. "*Rethinking Survivor Benefits*" Washington DC: World Bank SP discussion paper No 0928.

NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov

NOU 1998: 10 Fundering av folketrygden?

NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd

NOU 2009: 13 Brede pensjonsordninger

Ot. prp. nr. 34 (1963-64) Om lov om enkje- og morstrygd

Ot. prp. nr. 17 (1965-66) Om lov om folketrygd

Ot. prp. nr. 4 (1998-1999) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 1998)

Prop. 130 L (2010-2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)

Rundskriv om folketrygdloven, kapittel 17, NAV

Sandnes, T (2005): "*Fordeling av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn*". SSB-rapport 2005/35

Sosial Trygd – organ for Norges Trygdekasselag, nr. 7 1964

St. meld. nr. 75 (1963-64) Om folkepensjon

St. meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen

Stensnes, K., N. M. Stølen & I. Texmon (2007): "*Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling*", Rapport 2007/11, SSB

Vedlegg – Ordninger i et utvalg andre land

	Sveits	Tyskland
Grunnleggende	Allmenn ordning i pilar 1 som skal dekke grunnleggende behov. Krav om minimumsordning også i pilar 2.	Obligatorisk ordning i pilar 1 for personer som er i jobb.
Hvem er omfattet	Gifte, registrerte partnere, fraskilte	Gifte, partnere, samboere, fraskilte
Krav for å få pensjon (avdød)	Pilar 1: Avdøde må ha vært medlem av ordningen min. 1 år. Pilar 2: Må ha vært forsikret eller mottaker av pensjon ved dødsfall.	Avdøde må ha betalt inn til ordningen i minst 5 år. Unntak når dødsfallet skyldes yrkesskade e.l.
Krav for å få pensjon (etterlatt)	Pilar 1: Enke: Felles barn, eller 45 år og minst 5 års ekteskap. Enkemann: Barn under 18 år. Skilte: Felles barn, og minst 10 års ekteskap, eller minst 45 år og 10 års ekteskap. Pilar 2: Felles barn, eller 45 år og minst 5 års ekteskap. Skilte: Minst 10 års ekteskap og gjenlevende mottok bidrag fra avdøde. Pensjonen bortfaller ved nytt ekteskap.	Ekteskap/ partnerskap/ samboerskap må ha vart i minimum 1 år. Pensjonen bortfaller ved nytt ekteskap.
Rettigheter	Pilar 1: 80 % av alderspensjon. Pilar 1: 60 % av uførepensjon den avdøde ville mottatt.	Etterlatte over 45 år, med redusert arbeidsevne, eller som har ansvar for barn under 18 år har rett til full pensjon: 55 % av alderspensjon den avdøde ville ha mottatt.
Øvrige forhold	Diverse minstesikringsordninger dersom den etterlatte får lav pensjon eller ikke kvalifiserer for pensjon.	Øvrige etterlatte har krav på en redusert ytelse. 25 % av alderspensjon den avdøde ville ha mottatt. Utbetales i maksimalt 24 måneder. 45 års-kravet vedtatt økt gradvis til 47 år. Ytelsene reduseres ved død før 63 år. For ekteskap inngått f.o.m. 2002 kan den etterlatte velge å dele pensjonsrettigheter i stedet for å få rett til etterlattepensjon.

- Proba samfunnsanalyse og Actecan -
 Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning

	Frankrike	Spania
Grunnleggende	Obligatorisk ordning i pilar 1. Tilleggsdekning for personer som er i jobb.	Obligatorisk ordning i pilar 1 for personer som er i jobb.
Hvem er omfattet	Gifte, fraskilte.	Gifte, partnere, samboere (gitt visse betingelser), fraskilte (hvis avdøde betalte bidrag)
Krav for å få pensjon (avdød)	Må motta alderspensjon, eller opptjene rett til alderspensjon på dødsfallstidspunktet.	Avdøde må ha betalt inn til ordningen i minst 500 dager i de siste 5 år før dødsfallet, ev. vært pensjonist. Unntak når dødsfallet skyldes yrkesskade e.l.l.
Krav for å få pensjon (etterlatt)	Minst 55 år eller eldre (økt fra 50 år fra 1.1.2009).	Pensjonen bortfaller ved nytt ekteskap, men ikke om gjenlevende er eldre enn 61 år, eller om gjenlevende har lav inntekt. Pensjon til skilte avhenger av lengden på ekteskapet. Ved flere ektefeller deles pensjonen.
Rettigheter	Får egen alderspensjon for etterlatte. Ytelse på 54 % av alderspensjon avdøde mottok eller ville mottatt i obligatorisk ordning. Tillegg dersom felles barn. Ytelse på 60 % i tilleggsdekning. Uføre etterlatte under 55 år er også omfattet. Tilleggsdekning bortfaller ved nytt ekteskap.	Månedlig pensjon: 52 % av innbetalingene i de 24 beste sammenhengende månedene de siste 15 år, delt på 28. Årlig pensjon utgjør 14 ganger månedlig pensjon.
Øvrige forhold	Øvrige etterlatte har krav på en overgangsyttelse i 24 måneder etter dødsfallet.	

- Proba samfunnsanalyse og Actecan -
 Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning

	Island	Italia
Grunnleggende	Etterlattepensjon både i pilar 1 (dekker alle innbyggere) og pilar 2 (dekker de som er i jobb).	Obligatorisk ordning for personer som er i jobb.
Hvem er omfattet	Pilar 1: Ikke gjenlevende ektefelle. Pilar 2: Gifte, registrerte samboere/partnere	Gifte, fraskilte.
Krav for å få pensjon (avdød)	Pilar 1: Avdøde må ha vært bosatt på Island i minst 3 år rett før dødsfallet. Pilar 2: Må motta alderspensjon, eller ha opptjent rett til pensjon fra ordningen på dødsfallstidspunktet.	Avdøde må ha betalt inn til ordningen i minst 3 av de siste 5 år, alternativt samlet minst 15 år. Unntak når dødsfallet skyldes yrkesskade el.l.
Krav for å få pensjon (etterlatt)	Fraskilte har ikke rett på pensjon. Pensjon bortfaller ved nytt ekteskap.	Fraskilte kan få rett til pensjon dersom de mottok bidrag fra avdøde. Avgjøres av domstolen. Pensjon bortfaller ved nytt ekteskap.
Rettigheter	Pilar 2: Ytelsen utgjør en andel av pensjonsrettighetene til avdøde. Andelen varierer mellom ulike ordninger. Ytelsene utbetales i en tidsbegrenset periode.	Ytelsen utgjør 60 % av avdødes uføre- eller alderspensjon. Avkortes mot gjenlevendes inntekt (reduksjon på 25 %, 40 % eller 50 %).
Øvrige forhold	Gjenlevende under 67 år kan på særlige vilkår få etterlevendegodtgjørelse i 6-12 måneder etter dødsfall.	Engangsutbetaling (på 45 ganger innbetalte innskudd) til etterlatte dersom avdøde ikke hadde vært medlem lenge nok, men i minimum 1 år.

- Proba samfunnsanalyse og Actecan -
 Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning

	Nederland	Finland
Grunnleggende	Etterlattepensjon både i pilar 1 (dekker alle innbyggere) og supplerende dekningspilar 2 (dekker de som er i jobb). Pensjon fra pilar 2 ikke nærmere beskrevet under.	Etterlattepensjon både i pilar 1 (dekker alle innbyggere og gir en minstesikring) og pilar 2 (dekker de som er i jobb og gir inntektsavhengig pensjon). Dersom pensjon fra pilar 2 overstiger minstesikringen i pilar 1, faller minstesikringen bort.
Hvem er omfattet	Gifte, partnere, samboere, fraskilte.	Pilar 1: Gjenlevende ektefelle og registrert partner. Pilar 2: Gjenlevende ektefelle, registrert partner og fraskilte.
Krav for å få pensjon (avdød)	Må ha vært medlem av ordningen på dødsfallstidspunktet.	Pilar 1: Minst 3 års botid etter 16 år. Må bo i Finland og være under 65 år på dødsfallstidspunktet. Pilar 2: Må være eller ha vært medlem av pensjonsordningen på dødsfallstidspunktet.
Krav for å få pensjon (etterlatt)	Gjenlevende har rett til pensjon hvis: <ul style="list-style-type: none"> - har barn, eller - har redusert arbeidsevne med minst 45 %, eller - ble født før 1.1.1950 Pensjonen bortfaller ved 65 år (erstattes av alderspensjon). Fraskilte har rett til pensjon dersom de mottok bidrag fra avdøde. Pensjon bortfaller ved nytt ekteskap.	Pilar 1: Minst 3 års botid etter 16 år. Må bo i Finland og være under 65 år på dødsfallstidspunktet. Ha eller ha hatt felles barn med avdøde. Må være minst 50 år på dødsfallstidspunktet, og ekteskapet må være inngått før fylte 50 år, og ha vart i minst 5 år. Pilar 2: Ektefeller med felles barn: Må være gift før avdøde ble 65 år. Ektefeller uten barn: Må være minst 50 år på dødsfallstidspunktet (unntak for uføre), og ekteskapet må være inngått før avdøde fylte 65 år og etterlatte fylte 50 år, og det må ha vart i minst 5 år. Pensjon bortfaller ved nytt ekteskap før fylte 50 år.
Rettigheter	Gifte, partnere, samboere: € 1 221,95 pr. måned Fraskilte: Ytelsen kan ikke bli høyere enn tidligere bidrag. Ytelsene prøves mot gjenlevendes arbeidsinntekt dersom denne overstiger € 717,60. Overstiger inntekten € 2 377,11 faller ytelsen helt bort. Arbeidsrelaterte sosiale ytelser avkortes i sin helhet.	Pilar 1: Pensjonen utbetales først i 6 måneder. Deretter utbetales pensjonen dersom gjenlevende forsørger barn, og/eller har lav inntekt. Pilar 2: Pensjonen utgjør 17-50 % av pensjonen avdøde mottok, evt. den uførepensjon avdøde ville fått, avhengig av antall barn med rett til pensjon. Pensjonen samordnes med etterlattes egen pensjon, ev. forventede pensjon. Hvis denne er høy avkortes etterlatteytelsen. Fraskilte har rett til pensjon dersom de

- Proba samfunnsanalyse og Actecan -
 Vurdering av folketrygdens etterlattepensjonsordning

		mottok bidrag fra avdøde.
--	--	---------------------------

	Storbritannia
Grunnleggende	Obligatorisk ordning i pilar 1 for personer som er i jobb. Både engangsutbetaling og pensjon.
Hvem er omfattet	Gjenlevende ektefelle og registrert partner.
Krav for å få pensjon (avdød)	Engangsutbetaling: Krav om innbetaling på et visst nivå før dødsfall. Pensjon: Generelt; innbetaling i minst 25 % av år i arbeidsdyktig alder (fra 16 år og fram til dødsfall)
Krav for å få pensjon (etterlatt)	Engangsutbetaling: Må være under normal pensjonsalder. Pensjon: Må være over 45 år og under normal pensjonsalder på dødsfallstidspunktet. Pensjon bortfaller ved nytt ekteskap, partnerskap, eller ved samboerskap.
Rettigheter	Engangsutbetaling: £ 2 000. Pensjon: Full pensjon (£ 100,70 pr. uke) ytes til personer som er 55 år eller mer. Fra 54 til 45 år reduseres pensjonen med 7 % av full pensjon pr. år. Fraskilte har ikke rett til pensjon.
Øvrige forhold	