



STORTINGET

Innst. 424 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:189 S (2021–2022)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Kari Elisabeth Kaski, Marian Hussein, Grete Wold og Kathy Lie om å rette opp i regelverket for uføre og stenge uførefella

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uførereformen, både når det gjelder ytelsesnivå, forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige endringer for å stenge uførefella. Folk som er uføre i lavere grad enn 50 pst. med ytelse fra en pensjonskasse, må få ytelsen fra pensjonskassen som en del av beregningsgrunnlaget fra Nav dersom de senere blir over 50 pst. uføre.
3. Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 7. april 2022 om statsrådets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 27. april 2022 følger vedlagt.

Som ledd i komiteens behandling av representantforslaget ble det åpnet for å komme med skriftlig innspill.

Følgende leverte skriftlig innspill:

- Juridisk rådgivning for kvinner (JURK).
- AAP-aksjonen.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.
- Fagforbundet.
- Norsk Sykepleierforbund.
- Rettpolitisk forening.
- OFUR – organisasjonen for uføres rettigheter.
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.
- 2 privatpersoner.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tuva Moflag, Runar Sjøstad, Trine Lise Sundnes og Torbjørn Vereide, fra Høyre, Henrik Asheim, Anna Molberg og Aleksander Stokkebø, fra Senterpartiet, Anja Ninadotter Abusland og Per Olaf Lundteigen, fra Fremskrittspartiet, Dagfinn Henrik Olsen og Gisle Meininger Saudland, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Kirsti Bergstø, og fra Rødt, Emma Watne, viser til Representantforslag 189 S (2021–2022) om å rette opp i regelverket for uføre og stenge uførefella.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at uføreforhøret som ble vedtatt i 2015, hadde som hensikt å gjøre det lettere for mottakere av uføretrygd å kombinere uføretrygd og arbeid. Det har allerede blitt gjennomført en rekke evalueringer av reformen, både knyttet til yrkesdeltakelsen og inntektene til de uføre. Evalueringene viser at reformen har hatt positive utslag i at uføre som allerede jobbet litt, jobber mer. Samtidig er det lite som tyder på at en større andel av uføre kommer i arbeid.

Flertallet viser til at det i tråd med anmodningsvedtak 322, som ble fattet i behandlingen av statsbudsjettet for 2018, ble foretatt en gjennomgang av de utilsiktede konsekvensene av uføreforhøret. Gjennomgangen ble lagt frem i forslaget til statsbudsjett for 2019. Gjennomgangen viste at flertallet av uføre har fått økte nettoinntekter, og at de som har fått økt nettoinntekt, har tjent mer enn gruppen som har fått lavere nettoinntekt har tapt.

Komiteen viser samtidig til at gjennomgangen som ble presentert i statsbudsjettet for 2019, ikke tar stilling til hvilke konsekvenser uføreforhøret har hatt utover de konkrete inntektene for uføre. Spørsmålene som tas opp i representantforslaget om «uførefella» og effekten av samordning for personer med særaldersgrenser, er ikke direkte omtalt i gjennomgangen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at vilkåret for å motta uføretrygd er at inntektsevnen er nedsatt med minst 50 pst. For personer som overføres fra AAP til uføretrygd, er vilkåret 40 pst. nedsatt inntektsevne. Uføretrygd forbeholdes på denne måten personer med betydelig svekket inntektsevne.

Personer som gjennom sitt arbeidsforhold har rett til en uføreforsikring, kan derimot har rett til en ytelse selv om inntektsevnen ikke er nedsatt med minst 50 pst. I privat sektor er det ikke lovpålagte krav om uføreforsikring, og det varierer om den ansatte i tillegg til en alderspensjonsytelse er dekket av pensjonsytelser til uføre. Maksimalrammen for uførepensjon fra privat tjenstepensjon tilsvarer uførepensjonen i offentlig tjenstepensjon. Som i offentlig tjenstepensjon er det anledning til å gi uføredekning når inntektsevnen er nedsatt med 20 pst. eller mer. Dersom en ansatt som ikke har rett til uføreforsikring gjennom sin tjenstepensjonsordning, får nedsatt sin inntektsevne med 20 pst. og går tilsvarende ned i stillingsbrøk, vil vedkommende hverken motta en ytelse fra folketrygden eller fra tjenstepensjonen. Dersom vedkommende senere får sin inntektsevne ytterligere nedsatt til det punktet at de får rett på uføretrygd, vil beregningsgrunnlaget bli lavere som følge av den lavere inntekten i perioden de jobbet i redusert stilling.

Flertallet understreker at det ikke er opp til den enkelte å fastsette egen uføregrad. Samtidig er det viktig at den enkelte har gode incentiver til å gjøre sitt beste for å opprettholde inntektsevnen. Dagens regler innebærer at man i enkelte tilfeller kan komme bedre ut økonomisk sett dersom man får sin inntektsevne redusert med minst 50 pst. eller 40 pst. sammenlignet med om de først får nedsatt arbeidsevnen med 20 pst. I slike tilfeller kan vedkommende først få redusert sin inntekt med 20 pst. for deretter å få en uføretrygd som beregnes fra et lavere grunnlag enn om vedkommende umiddelbart fikk inntektsevne redusert med 50 pst. Slike situasjoner innebærer likevel ikke at vedkommende får mindre enn de ville gjort dersom de uansett fikk redusert sin inntekt med 20 pst. i en periode.

Flertallet merker seg at statsråden i sitt svarbrev deler oppfatningen om at det kan være problematisk og fremstå som utilsiktet at dagens regler kan gi bedre uttelling på sikt for personer som får fastsatt en høy uføregrad. Samtidig påpeker statsråden at denne problemstillingen følger av grensen for å motta uføretrygd fra folketrygden, ikke reglene for uføreforsikring fra offentlig tjenstepensjon. Spørsmålet om hvorvidt inngangsvilkåret for uføretrygd fra folketrygden er for høyt eller om inngangsvilkåret for uførepensjon fra Offentlig tjenstepensjonsordning (OfTP) er for lavt, ble vurdert i Innst. 80 L (2011–2012), jf. Prop. 130 L (2010–2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) og i Innst. 126 L (2013–2014), jf. Prop. 202 L (2012–2013). Den gang var vurderingen at det var rimelig at det ble lagt opp til at uføretrygd fra folketrygden ble forbeholdt personer med vesentlig nedsatt inntektsevne, men at det likevel var hensiktsmessig at tjenstepensjoner kunne gi ytelse ved mindre tap av inntektsevne. Statsråden viser i sitt brev også til at en omlegging i tråd med representantforslaget i seg selv kan få utilsiktede konsekvenser og gjøre størrelsen på uføretrygden avhengig av forholdene i den enkeltes tjenstepensjon.

Flertallet viser til at det i representantforslaget bes om regelendringer for å forhindre at personer som blir uføre før særaldersgrense, får samordnet bort store summer frem til fylte 67 år. Flertallet understreker i denne sammenhengen at personer som har rett til både ytelse som ufør og en pensjonsytelse etter regler om særalder, vil motta større samlede ytelse enn personer som når særaldersgrensen uten å bli uføre, dersom det ikke eksisterer regler om samordning. Flertallet mener ikke det er rimelig at ansatte med særaldersgrense skal kunne motta større ytelse dersom de blir uføre, enn de som blir stående i jobb til oppnådd særaldersgrense.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Rødt, viser til

at representantforslaget vil innebære at ytelser fra uføreforsikring i pensjonskasser skal medregnes som en del av grunnlaget for en eventuell senere uføretrygd fra Nav. Dette vil gi en høyere ytelse for de som allerede har rett til en uføreforsikring. Samtidig vil dette flertallet påpeke at en slik endring ikke vil være nyttig for de veldig mange i privat sektor som ikke har krav på en uføreforsikringsordning gjennom sin tjenestepensjon ved uførhet lavere enn 50 pst. For denne gruppen vil en 20 pst. reduksjon i arbeidsevne, selv om den er nødvendig av helseårsaker, innebære et tilsvarende tap i inntekt. Dersom personer i denne situasjonen ved senere tidspunkt kvalifiserer for uføretrygd fra Nav, vil de få denne beregnet ut fra et lavere grunnlag som følge av en periode med lavere inntekt.

Dette flertallet viser også til at det ikke er den enkelte som setter egen uføregrad. I hovedsak er det ikke et reelt valg for en person som får redusert arbeidsevnen med 20 pst. å fortsette i 100 pst. stilling, motta 50 pst. uføretrygd fra Nav eller gå ned i 80 pst. arbeid. Likevel anerkjenner dette flertallet at en person som har fått fastsatt en uføregrad over 50 pst., men som likevel evner å arbeide i en større stilling, kan oppleve et urimelig tap av inntekt om denne velger å ikke søke uføretrygd fra Nav. Dette flertallet anerkjenner også at personer med nedsatt arbeidsevne kan ha påvirkning på sin fremtidige helsesituasjon. En person kan av helsemessige årsaker oppfordres av lege til å gå over i 20 pst. redusert arbeid for å forhindre ytterligere forverring av helsesituasjonen. Det er uheldig dersom vedkommende velger å fortsette arbeidet på en måte som medfører at man tidligere får ytterligere nedsatt arbeidsevne. Statsråden skriver i sin vurdering av representantforslaget at hun mener det er uheldig at personer kan komme bedre ut om de får fastsatt en for høy uføregrad, og at det kan være grunnlag for å se nærmere på denne problematikken. Dette flertallet er enig og mener samtidig det er viktig at eventuelle endringer i regelverk utredes grundig. Ulike alternativer for å rette opp at personer kan komme bedre ut økonomisk om de får fastsatt en for høy uføregrad, bør utredes. Dette flertallet mener videre at det skal legges til rette for at de som har redusert arbeidskapasitet, oppmuntres til å delta i arbeidslivet etter evne.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av problemstillingen om at arbeidsfolk som blir syke, men som ønsker å fortsette i inntektsbringende arbeid utover 50 pst., får lavere uføretrygd dersom de på et senere tidspunkt må søke uføretrygd fordi arbeidskapasiteten blir ytterligere redusert, og komme tilbake på egnet måte til Stortinget.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at flere som jobbet ved siden av å være uføretrygdete, jobber mer i dag enn det de gjorde tidligere. Dette var et viktig formål med uføreforamen. Disse medlemmer viser til at en gjennomgang fra 2018 sier at flesteparten har fått økte nettoinntekter som følge av reformen. Total brutto uføreytelse økte mer enn hva skatteinntektene økte, slik at uføre som ble overført til de nye skattereglene, i snitt fikk økt sin inntekt etter skatt. Imidlertid kunne uføre med høy gjeld oppleve å komme dårligere ut, og dette inntektsgapet ble delvis kompensert i en overgangsordning for årene 2015–2017 der uføre med gjeld fikk inntil 20 000 kroner i skattefradrag. Disse medlemmer mener videre at det ikke er rimelig at ansatte med særaldersgrense og uføretrygd skal få mer enn de som når særaldersgrensen som arbeidsføre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det alltid skal lønne seg å arbeide. Gruppen som har havnet i den såkalte «uførefella», taper betydelig økonomisk på å stå i større stillingsbrøker etter at de har fått skade eller sykdom som gjør at vedkommende oppfyller kravene til en lavere grad av uføretrygd, fremfor å søke en høyere uføregrad enn de egentlig har behov for. Disse medlemmer mener insentivene må rettes mot at det lønner seg å stå lenger i arbeid og så mye i arbeid de klarer, fremfor at det skal lønne seg å søke en høyere uføregrad. Disse medlemmer mener derfor at det må ses på løsninger som sørger for at denne gruppen ikke kommer tapende ut av å utnytte sin restarbeidsevne, og støtter på denne bakgrunn forslag 2.

Forslag 1

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at uføreforamen hadde til hensikt å senke terskelen for å delta i arbeidslivet for uføre som kunne jobbe noe. Da uføreforamen ble vedtatt i 2011, var det enighet om at folk skulle komme omtrent likt økonomisk ut. Det har blitt avdekket flere brudd på intensjonen i uføreforamen siden den ble innført i 2015. Da alle uføre skulle flyttes fra gammel til ny uføretrygd i 2015, valgte regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet å gjøre omregningen på en sånn måte at veldig mange tapte penger. Disse medlemmer mener at det er på høy tid å ta tak i de urettferdige utslagene av omregningsmodellen som fulgte i omleggingen til ny uføreordning.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uføreforamen, både når det gjelder ytelsesnivå, forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og

forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer.»

Forslag 2

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til innspill fra Fagforbundet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), OFUR – Organisasjonen for uføres rettigheter, AAP-aksjonen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), hvor samtlige støtter forslaget om å stenge «uførefella». Regelverket er i dag lagt opp slik at dersom man er ufør i en lavere grad enn 50 pst. og mottar en ytelse fra en pensjonskasse, kan man potensielt tape flere hundretusen kroner. Disse medlemmer viser til innspillet fra Fagforbundet hvor de skriver at dette regelverket har blitt så dramatisk for enkeltpersoner at KLP (Kommunal Landspensjonskasse) nå anbefaler at folk bør diskutere med fastlegen sin om det av økonomiske hensyn bør fastsettes en høyere uføregrad fra uføretidspunktet, fremfor å begynne på en lavere uføregrad. Disse medlemmer tar ikke stilling til om løsningen skal være at ytelsen fra pensjonskassen skal inngå som del av beregningsgrunnlaget eller om løsningen kan være å legge inntekten ved uføretidspunktet som utgangspunkt for beregningen. Disse medlemmer er først og fremst opptatt av å få rettet opp i dette urimelige regelverket, og ber derfor regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige endringer for å stenge uførefella.

Forslag 3

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at flere viktige yrkesgrupper i offentlig sektor, som hjelpepleiere, sykepleiere, renholdere, politi og brannkonstabler, har særaldersgrenser. Særaldersgrensene gjelder for yrker som ofte er fysisk krevende, og aldersgrensen er satt for å ivareta samfunnets interesser og den enkelte. Dersom man blir ufør i yrker med særaldersgrenser, risikerer man at man taper store summer i perioden fra man skulle gått av med pensjon på grunn av særaldersgrensen, og frem til 67 år. Denne regelen fremstår både som uhensiktsmessig og en lite tilsiktet konsekvens av regelverket. Disse medlemmer viser til innspill fra Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund (NSF) om forslaget. Disse medlemmer mener i likhet med Fagforbundet og NSF at dagens regelverk er urimelig for de uføre, og at det er viktigere å gi de uføre en forutsigbarhet for deres økonomiske situasjon enn å spekulere i en eventuell risiko for «misbruk» og bekymring for at en slik sikring vil bli oppfattet som urimelig av de yrkesaktive.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år.»

Komiteens medlem fra Rødt viser til at uførefellen og AAP-fellen fører til at man taper penger på å utnytte restarbeidsevnen sin når man er syk. Dette er både urettferdig for den enkelte og uheldig for samfunnet som helhet. Regelverket kan føre til at flere vegrer seg for å jobbe av frykt for å tape penger.

Dette medlem mener at inntekten før man første gang ble syk, bør ligge til grunn for beregning av ytelser fra Nav.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede lov- og regelverksendringer som fører til at Nav tar utgangspunkt i inntekten før man første gang ble syk, i beregningen av uføretrygd.»

«Stortinget ber regjeringen utrede lov- og regelverksendringer som fører til at Nav tar utgangspunkt i inntekten før man første gang ble syk, i beregningen av arbeidsavklaringspenger.»

Dette medlem viser til at arbeidsevnen må være redusert med minst 50 pst. for at man skal kunne bli innvilget uføretrygd. Regelverket fører til at personer som har fått nedsatt sin arbeidsevne på grunn av sykdom med mindre enn 50 pst., går glipp av uføretrygd til tross for at de ikke kan jobbe like mye som friske. Dersom Nav innvilget uføretrygd til personer med høyere restarbeidsevne enn i dag, ville uførefellen blitt borte. Dette medlem mener at alle som har varig nedsatt arbeidsevne, bør få innvilget uføretrygd. Det vil gi økt inntekt og sikkerhet til personer med nedsatt arbeidsevne og gjøre det lettere for gruppen å stå lenger i jobb. Dagens regelverk kan føre til at personer med delvis nedsatt arbeidsevne presser seg til å jobbe mer enn de burde, og dermed blir enda sykere på et senere tidspunkt.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede at kravene til nedsatt arbeidsevne for å bli innvilget uføretrygd reduseres til 20 pst.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uførereformen, både når det gjelder ytelsesnivå,

forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år.

Forslag fra Rødt:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede lov- og regelverksendringer som fører til at Nav tar utgangspunkt i inntekten før man første gang ble syk, i beregningen av uføretrygd.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utrede lov- og regelverksendringer som fører til at Nav tar utgangspunkt i inntekten før man første gang ble syk, i beregningen av arbeidsavklaringspenger.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen utrede at kravene til nedsett arbeidsevne for å bli innvilget uføretrygd reduseres til 20 pst.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av problemstillingen om at arbeidsfolk som blir syke, men som ønsker å fortsette i inntektsbringende arbeid utover 50 pst., får lavere uføretrygd dersom de på et senere tidspunkt må søke uføretrygd fordi arbeidskapasiteten blir ytterligere redusert, og komme tilbake på eget måte til Stortinget.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 24. mai 2022

Kirsti Bergstø

leder

Tuva Moflag

ordfører



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref
2022/1774

Vår ref
22/1805-

Dato
27. april 2022

**Dokument 8:189 S (2021–2022) Representantforslag fra
stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Kari Elisabeth Kaski, Marian
Hussein, Grete Wold og Kathy Lie**

Jeg viser til brev av 6. april 2022 fra Arbeids- og sosialkomiteen, vedlagt representantforslag (Dokument 8:189S (2021–2022)) fra stortingsrepresentantene Bergstø, Kaski, H

1. Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uførereformen, både når det gjelder ytelsesnivå, forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige endringer for å stenge uførefella. Folk som er uføre i lavere grad enn 50 pst. med ytelse fra en pensjonskasse, må få ytelsen fra pensjonskassen som en del av beregningsgrunnlaget fra Nav dersom de senere blir over 50 pst. uføre.
3. Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år.

Jeg vil først redegjøre kort for uførereformen før jeg kommer med en vurdering av de konkrete forslagene.

Bakgrunn

Uførereformen i folketrygden ble vedtatt av Stortinget i desember 2011, på bakgrunn av forslag i Prop. 130 L (2010–2011) fra regjeringen Stoltenberg II. Hovedformålet med uførereformen av 2015 var dels å forenkle regelverket og å løsrive beregningen av uføreytelsen fra pensjonsberegningen, slik at ytelsen nå erstatter den inntekten som har falt bort på grunn av uførheten, i motsetning til den gamle uførepensjonen som var beregnet på bakgrunn av inntekten gjennom hele yrkeskarrieren. Videre var det et mål at det skulle bli enklere å kombinere trygd med arbeid. Reformen innebar nye beregningsregler, nye regler for reduksjon av uføretrygd mot inntekt og endrede skatteregler.

I Prop. 202 L (2012–2013) ble en ny uførepensjonsordning i de offentlige tjenstepensjonsordningene foreslått, i tråd med prinsippene i Prop. 130 L (2010–2011). Det ble her foreslått at ny uførepensjonsordning i de offentlige tjenstepensjonsordningene skulle være en nettoordning: uførepensjonen skulle beregnes som en selvstendig ytelse, og beregningen skulle verken være knyttet til beregningen av alderspensjon i tjenstepensjonsordningen eller til beregningen av uføretrygd i folketrygden.

Uføretrygd skatlegges fra 2015 som lønn. Dette var et viktig grep i tråd med intensjonene i reformen, da tidligere skatteregler kunne tilsløre de økonomiske konsekvensene av overgang mellom arbeid og trygd for den enkelte. Endringene ble anslått å gi en liten økning i nettoutgiftene (økte utgifter til uføretrygd fratrukket økte skatteinntekter) samlet sett, og gjennomsnittlig uføretrygd blir noe høyere etter skatt, sammenliknet med den gamle uførepensjonen.

De som mottok uførepensjon etter gamle regler ble ikke omfattet av den nye beregningsmodellen, men ble omfattet av nye skatteregler, samt de nye reglene for reduksjon mot inntekt. For å kompensere for økt skatt, fikk også de som var uføre før reformen økt bruttoyttelsen.

Det ble foreslått i Prop. 130 L (2010–2011) at omregningen fra uførepensjon til uføretrygd skulle skje med utgangspunkt i skattereglene på omregningstidspunktet. Siktemålet skulle være at endringen etter skatt for den enkelte skulle bli så liten som mulig, og at alle som mottok full uførepensjon og ikke hadde andre inntekter eller fradrag utover standardfradrag, skulle få ytelsen omregnet på en slik måte at ytelsen etter skatt ble på samme nivå. Det ble i samme proposisjon lagt til grunn at de nye reglene ikke skulle tre i kraft før en modernisert IKT-løsning var på plass.

I tråd med dette trådte de nye reglene i kraft med virkning fra 2015, og det ble i omregningen tatt utgangspunkt i gjeldende skatteregler og nivået på den enkeltes uførepensjon i 2014. Nærmere regler om omregning av uførepensjon til uføretrygd framgår av egen forskrift (FOR-2014-07-03-947). En person med 100 pst. uføretrygd uten andre inntekter og uten fradrag utover standardfradrag, fikk lik inntekt etter skatt som tidligere. For andre kunne nettoinntekten blitt endret fordi omleggingen av skattereglene førte til endret skattemessig effekt av andre inntekter og fradrag og/eller andre skattemessige forhold som ikke ble hensyntatt i omregningsreglene.

For å kompensere for slike effekter av andre forhold, ble det innført en overgangsordning for å lette overgangen fra uførepensjon til ny uføretrygd for uføretrygdede som fikk betydelig nedgang i inntekt grunnet høye renteutgifter. Overgangsreglene gjaldt uføre som tidligere ble skattlagt etter den såkalte skattebegrensningsregelen, og som hadde høyere kapitalutgifter enn kapitalinntekter. Skattebegrensningsregelen ga en marginalskatt, og dermed også skatteverdi av fradraget på opp mot 55 pst. Overgangsordningen innebar at det ble gitt et særskilt skattefradrag for 2015 begrenset oppad til 100 000 kroner, og dette fradraget ble trappet ned gradvis for årene 2016 og 2017. Det ble ikke gitt skattefradrag for nedgang i inntekt etter skatt på inntil 4000 kroner. Fra og med 2018 bortfalt denne overgangsordningen.

Vurdering av forslagene

«Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uførereformen, både når det gjelder ytelsesnivå, forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer»

Stortinget ba i anmodningsvedtak nr. 322, 15. desember 2017 regjeringen om å komme tilbake med en gjennomgang av utilsiktede virkninger av uførereformen, basert på målsettingen om at uføre skulle få beholde en nettoinntekt framover på om lag samme nivå som tidligere.

Jeg vil i det følgende vise til Prop. 1 S (2018–2019) for Arbeids- og sosialdepartementet, side 194–197, der anmodningsvedtaket ble fulgt opp. Her presenteres en beregning basert på tall fra Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå av den isolerte effekten av uførereformen, både for de som ble og ikke ble omfattet av ovenfor nevnte overgangsregler. Beregningene ble gjort ved å fremskrive uførepensjon og skatteregler fra 2014, og sammenligne nettoinntekt i 2014 med faktisk nettoinntekt i 2015, dvs. etter at uførereformen var innført. Ettersom analysen baserer seg på framskrivninger, samsvarer resultatene ikke nødvendigvis fullt ut med faktiske endringer i inntekt. Endringer i inntekt etter skatt som ikke skyldes reformen ble holdt utenfor analysen.

Drøyt 256 000 uføretrygdede ble omfattet av beregningene. Statistisk sentralbyrås beregninger viste at om lag 52 pst. av uføretrygdede fikk økt nettoinntekt, mens om lag 48 pst. gikk ned i nettoinntekt. Av de som fikk økt nettoinntekt (om lag 133 300 personer), har om lag 46 000 personer fått en økning på mellom 0 og 6 000 kroner, 62 000 personer en økning på mellom 6 000 og 18 000 kroner, mens om lag 25 300 personer har fått en økning på 18 000 kroner eller mer i inntekt etter skatt. Av de 48 pst. som fikk en nedgang (om lag 122 800), var det om lag 52 200 uføre som ikke fikk skattefradrag etter overgangsordningen som gjaldt uføre som tidligere ble skattlagt etter den såkalte skattebegrensningsregelen, og som hadde høyere kapitalutgifter enn kapitalinntekt. Se nærmere omtale om ordningen under Bakgrunn. Av disse 52 200 personene, var det om lag 35 500 uføre som fikk en nedgang i nettoinntekt som var for lav (under 4000 kr) til å få skattefradrag etter

overgangsordningen. Om lag 16 700 personer fikk en større reduksjon enn 4000 kroner, uten av de var omfattet av overgangsordningen. I denne gruppen er om lag 66 pst. beregnet å ha fått en nedgang i inntekt etter skatt på inntil 12 000 kroner.

Flere faktorer kan forklare ulikheter i effektene på nettoinntekt av uførereformen. En av årsakene er at de nye skattereglene for uføreytelser også omfatter uføreytelser ut over folketrygden. Med lønnsbeskatning av alle uføreytelser har marginalskatten på uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger for de som tidligere ble skattlagt etter skattebegrensningsregelen gått ned. Den høyere trygdeavgiftssatsen kan imidlertid ha gitt økt skatt for de med et høyere inntektsnivå. Det er redegjort for effektene av de nye skattereglene for disse gruppene under avsnitt 4.6.2 i Prop. 1 LS (2012–2013), fremmet av regjeringen Stoltenberg II 28. september 2012. Eksempelberegninger presentert der viste bl.a. at uføre med lave og middels nivåer på tidligere inntekt, og som ved omleggingen til nye skatteregler mottok både uførepensjon fra folketrygden og tjenestepensjon, kunne få økt inntekt etter skatt, mens uføre med høyere nivåer på tidligere inntekt kunne få redusert inntekten etter skatt med mer enn 10 000 kroner.

Det er også enkelte andre faktorer som forklarer hvorfor noen har fått økt og andre har fått redusert nettoinntekt som følge av nye skatteregler for uføre. Enkelte uføre har bl.a. hatt store fradrag som skyldes andre forhold enn store renteutgifter (eksempelvis tap knyttet til salg av verdipapirer/aksjer). Skatteverdien av disse fradragene er også redusert, men en eventuell inntektsnedgang som følge av dette var ikke omfattet av vilkårene for overgangsordningen. Det var også noen kombinasjoner av uførepensjon og arbeidsinntekt som ga lavere nettoinntekt etter at uførepensjonen ble konvertert til uføretrygd.

Økt brutto uføreytelse som følge av uførereformen vil kunne ha betydning for blant annet den statlige bostøtteordningen fra Husbanken. Det ble derfor innført en skjerming innenfor bostøtten for alle med uførepensjon som mottok bostøtte før 2015 (per desember 2014).

Uføretrygden, annen inntekt og fradrag mv. vil av mange grunner kunne endres over tid. En sammenligning av økonomisk situasjon for uføremottakere før og etter reformen vil dermed være påvirket av mange andre forhold enn selve omleggingen til ny uføretrygd og lønnsbeskatning. Jo lengre tid som er gått etter omleggingen av skattereglene, desto flere andre forhold vil ha påvirket enkeltpersoners inntekt etter skatt.

I 2022 vil det ha gått såpass lang tid etter omleggingen til nytt system, at det ikke lenger er mulig å isolere effekten av uførereformen fra uføretrygdedes nåværende økonomiske situasjon. Jeg anser gjennomgangen i Prop. 1 S (2018–2019) som tilstrekkelig for å belyse virkningen av uførereformen for de personer som mottok en uføreytelse ved omleggings-tidspunktet, og ser det derfor ikke som hensiktsmessig å foreta en ny evaluering av selve omleggingen i 2015.

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige endringer for å stenge uførefella. Folk som er uføre i lavere grad enn 50 pst. med ytelse fra en

pensjonskasse, må få ytelsen fra pensjonskassen som en del av beregningsgrunnlaget fra Nav dersom de senere blir over 50 pst. uføre»

Inngangsvilkåret for folketrygdens uføreytelse ble i all hovedsak opprettholdt i ny uføretrygd. Vilkåret for å få uføretrygd er at inntektsevnen er nedsatt med minst 50 prosent (40 prosent for de som overføres fra AAP til uføretrygd). Før 2015 fantes ingen nedre grense for å få uførepensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene. Det var også mulig å benytte et annet sykdomsbegrep enn det som blir benyttet i folketrygden. I ny uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er vilkåret at inntektsevnen er nedsatt med minst 20 prosent, og det er lovfestet at det er samme sykdomsbegrep som i folketrygden som gjelder.

Beregningsgrunnlaget i uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er inntekt i medlemspliktig stilling før inntektsevnen ble nedsatt. For offentlig ansatte som fyller vilkårene for uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, men ikke fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd, blir uførepensjonen fra tjenstepensjonen høyere slik at den kompenserer for at det ikke ytes en folketrygdytelse. Dersom man i en periode har mottatt uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen og vilkårene for en folketrygdytelse senere blir oppfylt, fordi inntektsevnen blir ytterligere nedsatt, vil folketrygdytelsen bli beregnet fra en periode da den pensjonsgivende inntekten er redusert, det vil si bare ut fra inntekten som vedkommende har hatt i reststillingen.

Fram til 2015 var uføreordningen i offentlig sektor en bruttoordning og tjenstepensjonen ble høyere i tilfeller der folketrygdytelsen ble beregnet på bakgrunn av inntekten i reststillingen ved siden av en gradert uførepensjon. Fra og med 2015 blir uførepensjonen fra offentlige tjenstepensjonsordninger beregnet uavhengig av størrelsen på folketrygdytelsen, og konsekvensene av lavere inngangsvilkår i tjenstepensjonsordningene enn i folketrygden ble dermed også endret. Begrunnelsen for omlegging til en nettoordning var blant annet at dette ville gi et enklere regelverk. De fleste høringsinstansene var positive til å legge om uføreordningen fra en brutto- til en nettoordning. Det ble blant annet vist til at en nettoordning også sikrer at alle får utbetalt uførepensjon, i motsetning til hva som var tilfelle i den gamle bruttoordningen.

En følge av ulike inngangsvilkår i tjenstepensjon og folketrygden, omlegging av uførepensjon fra tjenstepensjon til en nettoordning og nye beregningsregler for uføretrygd, er at uføretrygden vil kunne bli beregnet ut fra inntekten i reststilling ved siden av uførepensjon med lavere grad enn 50 prosent. Det vil igjen kunne bety at uføretrygden vil kunne erstatte en lavere andel av den inntekten man hadde før man fikk uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, enn dersom man i utgangspunktet hadde fått nedsatt inntektsevnen med minst 50 prosent og dermed fått innvilget uføretrygd fra folketrygden.

Under regjeringen Solberg ble det innført overgangsregler som ivaretar de som ble uføre før uførereformen i 2015. Da overgangsreglene ble innført, var den daværende regjeringen imidlertid tydelig på at nye mottakere ikke skulle skjermes for effektene av et lavt beregningsgrunnlag i folketrygden.

Folketrygdytelsen blir likt beregnet for alle, uavhengig om den uføre har ytelse fra en tjenestepensjonsordning. Personer som over en lengre periode jobber redusert, og som senere får inntektsevnen redusert med minst 50 prosent, vil få en lavere folketrygdytelse. Dette gjelder helt generelt, både delvis uføre som i perioden med redusert stilling har mottatt en uførepensjon fra en offentlig eller privat tjenestepensjonsordning, og personer uten slik uføredekning som ikke har fått noen form for kompensasjon for det inntektstapet en nedsatt stillingsandel tilsier. Personer som har en uførepensjonsordning som gjør at man kan motta uførepensjon uten at man fyller vilkåret i folketrygden, har en høyere inntekt i denne perioden enn andre delvis uføre. Samlet inntekt mens man mottar en folketrygdytelse er naturlig nok også høyere dersom man har uføredekning fra en offentlig eller privat tjenestepensjonsordning.

Offentlige ansatte har i dag fordel av en uføreordning som gir inntektserstatning også dersom inntektsevnen er nedsatt med mindre enn det som er kravet i folketrygden. Et flertall av ansatte i privat sektor har ikke rett på uførepensjon fra tjenestepensjonsordning, og de som har en slik ordning har normalt ikke rett på uførepensjon dersom en ikke har rett på uføretrygd fra folketrygden. Hovedregelen i privat sektor er derfor at en må bære hele inntektstapet selv, i tilfeller der inntektsevnen blir nedsatt, men ikke nok til at en kvalifiserer for ytelse fra folketrygden. I lys av dette mener jeg at utslagene for personer med en tjenestepensjon som gir en bedre sikring ved uførhet ikke åpenbart er urimelige. Det vil likevel være viktig at det gis god informasjon ut til medlemmene slik at den enkelte er klar over konsekvensene, dersom personer med uførepensjon med lav grad senere skulle få inntektsevnen nedsatt med mer enn 50 prosent.

Representantforslaget vil innebære at størrelsen på uføretrygd fra folketrygden vil avhenge av forhold i den enkelte tjenestepensjonsordning. Dette vil være prinsipielt betenkelig og det vil kunne oppfattes som svært urimelig dersom personer med en gunstig tjenestepensjon, som gir uføredekning ved lavere uføregrader, i tillegg skulle få gunstigere regler for beregning av uføretrygd fra folketrygden. Jeg vil derfor fraråde en slik løsning.

Denne problemstillingen ville vært unngått dersom inngangsvilkåret for uføretrygd fra folketrygden og uførepensjon fra tjenestepensjonsordningene var like. Et spørsmål er derfor om inngangsvilkåret i folketrygden er for høyt og/eller inngangsvilkåret i tjenestepensjonene for lavt. En senkning av vilkåret om nedsatt inntektsevne ble drøftet i Prop. 130 L (2010-2011), lagt fram av regjeringen Stoltenberg II. Departementet viste til at det sentrale spørsmålet er hvor stort et inntektstap må være for at folketrygden skal gi en inntektserstatning, og at et krav til uføregrad på 50 prosent sikrer at uføretrygden forbeholdes personer med betydelig svekket inntektsevne. Inngangsvilkåret for uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon ble drøftet i Prop. 202 L (2012–2013), lagt fram av regjeringa Stoltenberg II. Departementet viste der til at det burde være mulig å gi uførepensjon fra tjenestepensjonsordningen selv om uføregraden er mindre enn kravet i folketrygden.

En eventuell harmonisering av inngangsvilkårene vil innebære en betydelig omlegging som vil kunne reise en rekke andre problemstillinger og avveininger mellom ulike hensyn. En slik endring ville dermed måtte vurderes mer generelt enn i sammenhengen her, og vil derfor også kreve en grundigere utredning.

Jeg ser at konsekvensene av samspillet mellom endringene fra 2015 i visse tilfeller kan framstå som utilsiktet. Når enkelte ville ha kommet bedre ut på sikt ved å få fastsatt en for høy uføregrad, vil dette kunne være uheldig. Jeg mener derfor at det er naturlig at departementet går gjennom denne problemstillingen, men jeg mener at det er for tidlig å konkludere med en konkret løsning.

«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år»

I en del tilfeller yter tjenstepensjonsordningene alderspensjon etter særaldersgrenser, for eksempel fra fylte 60 eller 65 år. Uføretrygd fra folketrygden mottas til fylte 67 år. Det vil i slike tilfeller foreligge rett til to ytelser som begge, hver for seg, har til formål å dekke bortfalt inntekt på grunn av henholdsvis oppnådd pensjonsalder og tapt inntektsevne, og som gjør det nødvendig med samordningsregler.

Særalderspensjonen er videreført som en bruttopensjon. Uføre med særaldersgrense vil ved nådd aldersgrense få omgjort sin uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen til en alderspensjon, mens uføretrygden fra folketrygden løper fram til fylte 67 år. Dermed vil man ha en kombinasjon av alderspensjon fra tjenstepensjonsordning og uføretrygd fra folketrygden.

Som følge av at folketrygdytelsen ble lagt om fra 2015, ble det gjort justeringer i reglene for samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før 67 år med uføretrygd fra folketrygden. Tidligere bestod uføreytelsen fra folketrygden, som tjenstepensjonen samordnes med, av grunnpensjon og tilleggspensjon (og eventuelt sært tillegg). Ved full opptjening var samordningsfradraget som hovedregel $\frac{3}{4}$ av grunnbeløpet i folketrygden og hele tilleggspensjonen. Samordningsreglene ble foreslått i Prop. 66 L (2013–2014) og vedtatt enstemmig av Stortinget. Reglene innebærer at samordningsfradraget ved full uførhet skal utgjøre uføretrygden med fradrag av $\frac{1}{4}$ av grunnbeløpet.

I Prop. 66 L varslet departementet at det ville bli gitt særskilte regler for løpende ytelser i forskrift. Overgangsreglene er begrenset til uføre som når særaldersgrensen før 2025, og innebærer at samordningen gjøres etter reglene slik de lød før 2015. Departementet begrunnet overgangsreglene med at mange ellers ville kunne få en betydelig nedgang i tjenstepensjonen ved overgang til alderspensjon ved nådd særaldersgrense, og at denne effekten ikke hadde blitt varslet av leverandørene av offentlig tjenstepensjon eller av andre og derfor kunne virke urimelig.

Det ble i Prop. 66 L vist til at de nye samordningsreglene i mange tilfeller ville kunne gi noe lavere samlet ytelse etter skatt, enn tidligere regler. Departementet påpekte i denne sammenheng at det er mer relevant å sammenligne med ytelsen til personer som ikke er uføre når de når særaldersgrensen. Denne gruppen vil få en bruttoberegnet alderspensjon på 66 prosent uten noen samordningsfordeler. Departementet viste videre til at sistnevnte har noe gunstigere skatteregler enn uføretrygd (som fra 2015 skattlegges som lønn) som vil innebære at uføretrygd med samordningsfordel på $\frac{1}{4}$ av grunnbeløpet vil gi om lag samme ytelse etter skatt.

At uføre med særaldersgrense, før reglene ble lagt om i 2015, kunne få en klart høyere samlet ytelse enn de som når særaldersgrensen uten å ha vært uføre mener jeg ikke bør tillegges vesentlig betydning. Min vurdering er at det ikke er urimelig at personer som når særaldersgrensen som uføre får om lag samme samlet ytelse etter skatt som personer som når aldersgrensen som arbeidsføre.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen

