



STORTINGET

Innst. 37 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Meld. St. 4 (2017–2018)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Regulering av pensjoner i 2017 og pensjonisters inntektsforhold

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Meldingen omhandler regulering av pensjoner mv. fra 1. mai 2017 samt informasjon om pensjonisters inntektsforhold.

Budsjettering av utgifter til pensjoner og ytelser som reguleres med grunnbeløpet (G), ble endret fra og med statsbudsjettet for 2016. Den nye budsjetteringsrutinen innebærer at anslått effekt av neste års regulering av pensjoner, basert på anslaget for lønnsvekst i statsbudsjettet, budsjetteres på de relevante poster på Arbeids- og sosialdepartementets budsjett direkte og som en del av den ordinære budsjettprosessen, jf. Prop. 1 S fra Arbeids- og sosialdepartementet. Ved behov vil de relevante budsjettpostene korrigeres i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett. Det er dermed ikke behov for en egen proposisjon med forslag til budsjettmessige konsekvenser av den årlige reguleringen, slik rutinen var til og med statsbudsjettet for 2015.

Gjennomføringen av regulering av pensjoner ble ellers ikke endret som følge av den nye budsjetteringsrutinen. Det skal fortsatt gjennomføres drøftinger med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner om tallgrunnlaget for reguleringen.

Drøftingene gjennomføres i møter umiddelbart etter at revidert nasjonalbudsjett er lagt frem.

1.2 Regulering av pensjoner mv. i 2017

1.2.1 Innledning

Dagens regler for regulering av alderspensjon ble innført fra 2011 som en del av pensjonsreformen. Det vises til meldingens kapittel 2.1 der det er redegjort nærmere for beregning av reguleringen for alderspensjon. Det vises til forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden.

1.2.2 Regulering fra 1. mai 2017

Ved den årlige reguleringen skal en legge til grunn forventet lønnsvekst i reguleringsåret og justere for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de siste to årene.

Lønnsveksten i 2017 ble i revidert nasjonalbudsjett 2017 anslått til 2,4 pst. Ved reguleringen i 2016 ble det lagt til grunn en forventet lønnsvekst på 2,4 pst. i 2016. Faktisk lønnsvekst for 2016 ble i TBU-rapporten i 2017 anslått til 1,7 pst. Ved reguleringen i 2016 ble det videre lagt til grunn en faktisk lønnsvekst på 2,8 pst. i 2015. Anslaget for 2015 er i TBU-rapporten i 2017 uendret. Det forelå dermed et negativt avvik på 0,7 prosentpoeng for 2016, men ikke avvik for 2015. På denne bakgrunn ble anslått årslønnsvekst i 2017, korrigert for avvik mellom faktisk og anslått lønnsvekst siste to år, fastsatt til 1,68 pst., hvilket tilsvarer en vekst på 1,14 pst. fra 1. mai. Dette gir en vekst i alderspensjon under utbetaling på 0,38 pst., og det gjennomsnittlige grunnbeløpet økte fra 91 740 kroner i 2016 til 93 281 kroner i 2017. Nytt grunnbeløp fra 1. mai er 93 634 kroner.

Forskrift om grunnbeløp, reguleringsfaktorer, satser for minste pensjonsnivå og satser for garantipensjon i folketrygden fra 1. mai 2017 og virkningstidspunkt for regulering av kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger ble fastsatt ved kongelig resolusjon 2. juni 2017.

Alderspensjonens minstenivå ytes til personer med ingen eller lav pensjonsopptjening. Minstenivået avhenger av vedkommendes sivilstatus og eventuell ektefelles pensjons- og inntektsforhold og ytes etter fem ulike satser, mens det ytes garantipensjon etter høy og ordinær sats.

1.2.3 Drøftinger med organisasjonene

Tallgrunnlaget for beregning av lønnsveksten, som benyttes ved regulering av grunnbeløpet og pensjoner, skal gjennomgås og drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner før samlet lønnsvekst fastsettes. Dette følger av forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden § 4.

Drøftingsordningen er formalisert i avtale av 28. november 2014 mellom regjeringen og pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner om regulering av folketrygdens grunnbeløp og pensjoner.

Etter at tallgrunnlaget er drøftet med organisasjonene, fastsetter Kongen, med hjemmel i folketrygdloven §§ 1-4, 4-4, 19-14 og 20-18, reguleringsfaktorer og satser for minste pensjonsnivå.

I drøftingsmøtene, som ledes av arbeids- og sosialministeren, deltar:

- Pensjonistforbundet (SAKO-samarbeidet)
- Seniorsaken
- Forsvarets seniorforbund
- Landslaget for offentlige pensjonister
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes organisasjoner
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Unio
- Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS)
- Akademikerne

I tillegg er Finansdepartementet representert.

I forkant av selve drøftingsmøtene ble det 20. april 2017 avholdt møte mellom organisasjonene og Arbeids- og sosialdepartementet, hvor rapporten «Grunnlaget for inntektsoppkjørene 2017» fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppkjørene ble gjennomgått. Organisasjonene hadde en felles protokolltilførsel, hvor det ble vist til at lønnsveksten i 2016 var sterkt preget av strukturelle endringer i arbeidsmarke-

det som skyldtes sammensetningseffekter mellom næringer og strukturendringer innad i næringer.

Drøftingsmøtene ble gjennomført 15. og 16. mai 2017. Det ble slått fast at anslaget for lønnsvekst i 2017 i revidert nasjonalbudsjett er 2,4 pst. Det ble også konstatert at det forelå et negativt avvik mellom forventet lønnsvekst og faktisk lønnsvekst på 0,7 prosentpoeng for 2016, og at det ikke forelå noe avvik for 2015.

Det ble fra regjeringens side lagt til grunn at det ikke forelå særlige forhold som det skulle tas hensyn til ved beregningen av lønnsveksten.

Organisasjonene krevde at regjeringen skulle legge frem trykdeoppkjøret til reell behandling i Stortinget før sommeren. Unio, Forsvarets seniorforbund og Seniorsaken hadde en felles protokolltilførsel. For øvrig hadde LO, YS og Akademikerne protokolltilførsler. Organisasjonene uttrykte misnøye med at regjeringen ikke hensyntok strukturelle endringer som særlige forhold. Videre var organisasjonene skuffet over at regjeringen ikke imøtekom kravet om å legge om reguleringen.

Pensjonistforbundet, Landslaget for offentlige pensjonister, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes organisasjoner avsto fra å undertegne protokollen.

1.3 Faktorer som påvirker pensjonistenes realinntektsutvikling og kjøpekraft

1.3.1 Innledning

Gjennom reguleringen av pensjonene bestemmes den nominelle inntektsutviklingen til pensjonistene. Realveksten fremkommer ved å ta hensyn til prisutviklingen. Både den nominelle og den reelle inntektsutviklingen påvirkes også av endringer i pensjonsreglene. Når det også tas hensyn til skatt, fremkommer utviklingen i pensjonistenes kjøpekraft.

Realveksten i pensjonene påvirkes av at den nominelle lønnsveksten som inngår i reguleringen, justeres for avvik mellom faktisk og forventet lønnsvekst ett og to år tilbake i tid. Dette medfører at den nominelle lønnsveksten som oppdaterte beregninger av reallønnsveksten er basert på, kan avvike fra den nominelle lønnsveksten som reguleringen av pensjonene var basert på. Dette kan vanskeliggjøre sammenlikninger av reallønsvekst og realvekst i pensjoner i det enkelte år.

Det vises til meldingens kapittel 3.5, tabell 3.2, der vekst i utbetalt pensjon for ulike husholdningstyper er nærmere beskrevet.

1.3.2 Realvekst i alderspensjon

Etter flere år med høy reallønsvekst avtok veksten i 2014 og 2015, og i 2016 fikk lønnsstakerne en betydelig reallønnsnedgang. I nasjonalbudsjettet 2018 anslås en positiv reallønsvekst igjen i 2017, og at denne vil øke i 2018. I hele perioden 2011–2018 var det betydelig varia-

sjon i reallønnsveksten, fra 3,2 pst. i 2012 til -1,8 pst. i 2016. Variasjonen i reallønnsveksten skyldes både at den nominelle lønnsveksten avtok fra 2014 og var særlig lav i 2016, og at prisveksten har variert mye over perioden, fra 0,8 pst. i 2012 til 3,6 pst. i 2016. I nasjonalbudsjettet 2018 anslås prisveksten å komme ned igjen til i underkant av 2 pst. i 2017 og 2018. Den gjennomsnittlige årlige reallønnsveksten sett under ett anslås å bli 1,2 pst. fra 2010 til 2018.

Realveksten i alderspensjonen følger lønnsveksten, men med et fratrekk på 0,75 pst. Anslaget for gjennomsnittlig årslønnsvekst i revidert nasjonalbudsjett legges til grunn, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de siste to årene. Samlet lønnsvekst som er lagt til grunn i reguleringen, avviker derfor fra den faktiske lønnsveksten og gjør at det ikke bare er fratrukket på 0,75 pst. som påvirker forskjellen i realveksten i lønninger og pensjoner. Selv med fratrukket på 0,75 pst. var realveksten i alderspensjonen i 2016 lik reallønnsveksten.

Realveksten i pensjonene var positiv i perioden 2011–2014, men ligger an til å bli negativ i 2015–2017, når også realveksten i lønningene var svak eller negativ. Gitt anslagene for 2017–2018 er den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjon i perioden 2010–2018 anslått til 0,5 pst.

1.3.3 Endring av grunnpensjon og minstepensjon i 2016 og av minstepensjon i 2017

Stortinget vedtok i årene 2015 til 2017 endringer i pensjonsreglene som bidrar til å øke pensjonene i 2016 og 2017. Grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister ble økt fra 85 til 90 pst. av grunnbeløpet, med virkning fra 1. september 2016. Den enkelte pensjonist har som følge av dette fått en økning i pensjonen på om lag 4 000 kroner per år. Økningen kom om lag 650 000 pensjonister til gode, hvorav 500 000 alderspensjonister, 140 000 uføretrygdede og 15 000 andre pensjonister, hovedsakelig mottakere av statlig og kommunal avtalefestet pensjon. Stortinget vedtok også å øke minstepensjonen for enslige alderspensjonister med 4 000 kroner fra samme tidspunkt. Endringene i pensjonsreglene får full effekt fra 2017.

Stortinget vedtok en økning av minstepensjonen for enslige alderspensjonister med ytterligere 4 000 kroner fra 1. september 2017 og en økning av minstesatsene for gifte og samboende med 1 000 kroner fra samme tidspunkt.

1.3.4 Endring av skatt i 2017

For 2017 er det vedtatt betydelige lettelse i skatt for alderspensjonister. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble satsen i minstepensjonen for pensjonsinntekt økt med 2 prosentenheter (fra 29 til 31 pst.), og øvre grense ble økt fra 75 000 kroner til 81 200 kroner. Dette

er anslått å gi en lettelse på om lag 840 mill. kroner på løpt i 2017. Dette kommer i tillegg til andre skatteendringer for 2017 som kommer pensjonister til gode.

Lavere skattesats på alminnelig inntekt kombinert med økt trinnskatt reduserer marginalsakten med 0,1 prosentenheter for de fleste personlige skattytere, herunder også alderspensjonister. I tillegg er det innført en verdsettingsrabatt i formuesskatten for aksjer og driftsmidler, noe som gir en lettelse til pensjonister som har oppsparte midler i for eksempel aksjer. Verdsettingsrabatten for sekundærbolig ble redusert fra 20 pst. til 10 pst. Bunnfradraget i formuesskatten ble justert med om lag forventet formuesvekst fra 1,4 mill. kroner til 1,48 mill. kroner. Maksimalt beløp for det særskilte skattefradraget for pensjonister ble økt fra 29 880 kroner til 29 940 kroner, mens innslagspunktet for nedtrapping av skattefradraget med 15,3 pst. økte fra 184 800 kroner til 188 700 kroner, og innslagspunktet for nedtrapping av skattefradraget med 6,0 pst. økte fra 278 950 kroner til 284 350 kroner. Disse endringene er anslått å gi en lettelse til alderspensjonister på om lag 325 mill. kroner i 2017.

Samlet skattelettelse over perioden 2014–2017 for alderspensjonister er anslått til om lag 3,8 mrd. kroner.

1.4 Inntektsutvikling blant den eldre befolkningen

Det vises til meldingens kapittel 4, der statistikk som belyser utviklingen i samlet inntekt for den eldre befolkningen i perioden fra 2004 til 2015, presenteres.

Mange i aldersgruppen over 62 år står fortsatt i arbeid, og mange kombinerer arbeid med pensjonsuttak. Samtidig er det en del som kun mottar alderspensjon, og enkelte mottar andre ytelser fra det offentlige. Det er derfor viktig å se på samlet inntekt, og ikke bare alderspensjon fra folketrygden.

I 2015 var det 1 146 000 personer som var 62 år eller eldre. Samlet inntekt er stort sett fallende med økt alder. 62-åringene hadde en gjennomsnittlig inntekt på rundt 570 000 kroner, mens tilsvarende nivå for 75-åringene var rundt 350 000 kroner. Skattereglene behandler pensjonsinntekt lempeligere enn yrkesinntekt. Dette kombinert med et progressivt skattesystem gjør at inntektsforskjellene mellom aldersgruppene er mindre, målt etter skatt. 62-åringenes inntekt etter skatt utgjorde 71 pst. av samlet inntekt før skatt i 2015, mens tilsvarende andel for 75-åringene var 82 pst.

Yrkesinntekten utgjør den viktigste inntektskomponenten frem til fylte 67 år. Yrkesinntekt er summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret. For 67-åringene utgjør yrkesinntekt og alderspensjon om lag like stor andel av samlet inntekt, rundt 30 pst. hver. Alderspensjon inkluderer kun alderspensjon fra folketrygden. Alderspensjon fra supplerende ordninger inngår i andre overføringer, sammen med

blant annet økonomisk sosialhjelp og supplerende stønad.

Hvis man sammenlikner den eldre befolkningen med den yngre, ser en at inntektsnivået er høyere i den yngre delen av befolkningen enn i den eldre delen. Median inntekt etter skatt for aldersgruppen 67–69 år er 85 pst. av tilsvarende inntekt for aldersgruppen 60–61 år.

Den eldre befolkningen, det vil si personer fra 62 år og oppover, har hatt en sterkere økning i kjøpekraften enn den yngre befolkningen de siste ti årene. Den eldre delen av befolkningen har i løpet av perioden hatt en realvekst mellom 36 og 40 pst., mens den yngre delen har hatt en realvekst under 30 pst. Den sterke veksten for de eldre skyldes blant annet økt yrkesaktivitet, men spesielt for dem over 66 år er også økt pensjonsopptjening en viktig årsak. I tillegg har pensjonene økt mer enn prisveksten i perioden.

Også når en kun ser på perioden 2010–2015, har realveksten i inntekt for den eldre befolkningen vært høy. Aldersgruppen 62–66 år har hatt den sterkeste veksten i inntekt. Dette henger sammen med økt yrkesaktivitet for denne gruppen etter 2011, og at mange i denne aldersgruppen kombinerer arbeid og uttak av pensjon.

I aldersgruppen 60–61 år er arbeid hovedinntektskilden. Forskjellen mellom realvekst i inntekt før og etter skatt er liten for denne gruppen. For aldersgruppen 62–66 år har realveksten i inntekt før skatt vært spesielt høy. Det at inntekten før skatt har økt vesentlig, innebærer, på grunn av progressiviteten i skattesystemet, at denne gruppen betaler mer skatt, og forskjellen i realveksten før og etter skatt er derfor større. Også den eldste aldersgruppen har hatt en kraftig vekst i inntekt før skatt i perioden. Høyere inntekt før skatt betyr at flere betaler skatt av inntekten, og at gjennomsnittskatten er høyere. Dette betyr at realveksten i inntekt etter skatt relativt sett er noe lavere. Realveksten i inntekt etter skatt vil også være påvirket av skatteendringer i perioden.

Selv om realveksten over femårsperioden har vært god for den eldre befolkningen, har den årlige veksten vært avtagende i perioden. Den årlige veksten i inntekt etter skatt for aldersgruppene over 67 år har vært avtagende siden 2010. Dette har sammenheng med avtagende lønnsvekst i perioden, som igjen gir lavere årlig regulering av alderspensjon. For perioden 2014–2015 har realveksten vært negativ for aldersgruppen 67–74 år. Dette henger trolig sammen med at enkelte i denne aldersgruppen har tatt ut pensjon tidlig og slutter å jobbe ved 67 år eller tidligere.

Det er en økning i realvekst før og etter skatt for den eldre befolkningen fordelt på ulike desiler.¹ Realveksten i inntekt etter skatt har vært høy for alle desiler. Veksten har vært sterkest blant de 10 prosentene med høyest samlet inntekt, men realinntektsveksten har også vært høy blant de med lavest samlet inntekt. De tre laveste

desilene, det vil si de 30 prosentene med lavest samlet inntekt, har hatt en realvekst i median samlet inntekt etter skatt på om lag 45 pst. i perioden.

Den sterke realveksten i samlet inntekt blant dem med høyest samlet inntekt fanger trolig opp at en del høytlønnede kombinerer full jobb med full pensjon, noe som ikke var mulig i 2005. God realvekst også for dem med lavest samlet inntekt reflekterer trolig økningen i minstepensjonen i perioden.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Svein Roald Hansen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Atle Simonsen og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, viser til at dagens regler for regulering av alderspensjon ble innført fra 2011 som en del av pensjonsreformen. Pensjonsreformen ble påbegynt i 2001 da regjeringen Stoltenberg I nedsatte pensjonskommisjonen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at bakgrunnen for reformen er å gjøre pensjonssystemet bærekraftig, samtidig med at man forventer høyere gjennomsnittlig levealder og lavere fødselstall.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at bakgrunnen for pensjonsreformen var å redusere økningen i kommende pensjonsytelser som følge av at antall yrkesaktive per alderspensjonist stadig reduseres, det økonomiske beregningsgrunnlaget for pensjoner øker og derved økte pensjonsutbetalinger per pensjonist, samt at det ikke har vært politisk vilje til å øke beskatningen (trygdeavgift og arbeidsgiveravgift). Dette er grunnlaget for at pensjonsreformen ble betegnet som å gjøre pensjonssystemet bærekraftig.

Komiteen viser til at regjeringen Stoltenberg II la frem St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Meldingen fulgte det såkalte pensjonsforliket, som samlet et bredt flertall på Stortinget. Det viktigste formålet med pensjonsreformen er å styrke pensjonssystemets bærekraft, ikke minst når det etter hvert blir mange flere pensjonister.

1. En desilfordeling for samlet inntekt betyr at populasjonen er delt i 10 intervaller, slik at hvert intervall inneholder like mange personer. Desil 1 refererer da til de 10 prosentene med lavest inntekt, desil 2 refererer til de 10 prosentene med nest lavest inntekt osv.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at pensjonsreformen med levealderjustering vil føre til at yrkesaktive i fremtiden må stå lenger i jobb for tilsvarende ytelse som dagens pensjonister. I et generasjonsperspektiv bidrar reformen til bedre byrdefordeling mellom generasjoner.

Flertallet merker seg at en integrert del av pensjonsforliket var at pensjonene skal reguleres med grunn i forventet lønnsvekst i reguleringsåret og med justering for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de siste to årene. Det skal deretter fra trekkes en fast faktor på 0,75 pst.

Flertallet viser til at forhold utenfor pensjonsforliket i stor grad har påvirket pensjonistenes økonomiske kår. Lønns- og inntektsutviklingen er en integrert del av modellen. Men det er selvfølgelig vesentlig for realinntektsutviklingen hvilken pris- og kostnadsstigning det er i samfunnet. Samtidig er også pensjonistene avhengige av utviklingen i skatte- og avgiftsnivået. Spesielt de pensjonister som er blant lavinntektsgrupper, slik som minstepensjonister, merker selv små kostnadsendringer godt i sin daglige reallønnsutvikling.

Flertallet merker seg at pensjonistenes inntektsutvikling følger de yrkesaktives inntektsutvikling i gode og dårlige tider. Etter flere år med høy reallønnsvekst avtok veksten i 2014 og 2015, og i 2016 fikk lønnstakerne en reallønnsnedgang. Denne utviklingen er et uttrykk for tilbakeslaget i norsk økonomi etter oljeprisfallet. Ikke bare har lønnsveksten avtatt, men mange har også mistet jobbene sine. I tillegg har den norske kronen svekket seg, med den følgen at prisveksten tiltok i 2016.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at dagens regulering er begrunnet ved at pensjonistenes inntektsutvikling står i forhold til de yrkesaktives inntektsutvikling. Det ville ikke være riktig om pensjonsreformen økte byrdene på de yrkesaktive i perioder med svak lønnsvekst.

Reguleringsprinsipper

Komiteen viser til at det i nasjonalbudsjettet 2018 anslås en positiv reallønnsvekst igjen i 2017, og at den vil øke i 2018. Gitt anslagene for 2017–2018 er den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjon i perioden 2017–2018 anslått til 0,5 pst.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til pensjonsforliket, der det ble vedtatt at løpende pensjoner skulle reguleres som et gjennomsnitt av lønns- og prisutviklingen. Som teknisk løsning ble det av forenklingshensyn valgt en reguleringsmetode med lønnsutvikling fratrukket 0,75 pst. Beregninger med utgangspunkt i utviklingen av lønn og pris fra 1967 og

frem til tidspunktet for gjennomføring av pensjonsreformen viste at den valgte løsningen ville gi en litt gunstigere utvikling i de løpende pensjonene i den perioden enn om man regulerte med faktisk gjennomsnitt. Stortinget var samtidig klar over at i perioder med en positiv reallønnsutvikling, men under 0,75 pst., ville pensjonistene få en negativ reallønnsutvikling, mens lønnstakerne gikk i pluss. Basert på historiske tall ble dette vurdert som lite sannsynlig. Fra 2011 til og med 2014 ga den valgte reguleringen av løpende pensjoner et bedre resultat enn faktisk gjennomsnitt av lønn og pris. Fra og med 2015 har imidlertid resultatet vært motsatt. Pensjonistene har fått negative oppgjør, mens lønsmottakerne har gått i pluss.

Flertallet viser til merknaden fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Innst. 112 S (2016–2017) til Stortingets behandling av Meld. St. 7 (2016–2017) Regulering av pensjoner i 2016 og pensjonisters inntektsforhold, sålydende:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det fremgår av pensjonsforliket at regjeringen skal 'gjennomgå lønnsveksten som danner grunnlaget for reguleringen og foreta en vurdering av om det foreligger særlige forhold som det eventuelt bør tas hensyn til' (Ot.prp. nr. 37 (2008–2009), blant annet side 133). Disse medlemmer mener dagens situasjon der pensjonistene taper gjennom flere år, sammenlignet med samfunnet for øvrig, er en slik situasjon.»

Flertallet viser til at regjeringen Solberg I avviste at pensjonsforliket åpnet for en vurdering av om realnedgang i pensjonene over flere år, samtidig som lønsmottakerne gikk i pluss, var en situasjon som kunne gi grunnlag for vurdering av særskilte forhold. Samtidig vises det til at regjeringen, representert ved daværende arbeids- og sosialminister Robert Eriksson (Fremskrittspartiet) i forbindelse med trygdeoppgjøret 2015 varslet at regjeringen av samme grunn ville komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i reguleringsprinsippene.

Flertallet viser til at noe slikt forslag aldri ble lagt frem.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig legge frem en sak om endring av reguleringsprinsippene for løpende pensjoner fra lønnsutvikling fratrukket 0,75 pst. til faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisutvikling.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det i forbindelse med trygdeoppgjøret i mai 2015 ble varslet at regjeringen ville gjennomgå prinsippene for regulering av pen-

sjoner under utbetaling. Konklusjonen var at gjeldende regler om regulering av pensjoner opprettholdes. Resultatet av gjennomgangen ble lagt frem for Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016. Gjennomgangen ble også kort omtalt i Meld. St. 7 (2016–2017) Regulering av pensjoner i 2016 og pensjonisters inntektsforhold. Stortinget har dermed fått en god og grundig orientering om regjeringens gjennomgang og konklusjon.

Disse medlemmer viser til at modellen som tar utgangspunkt i årlig regulering som et snitt av forventet lønns- og prisvekst, i sin tid ble forkastet da regjeringen Stoltenberg II fulgte opp pensjonsforlikene i 2005 og 2007 med et lovforslag om ny alderspensjon i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). Hovedbegrunnelsen var at en regulering med lønnsvekst fratrukket en fast faktor har store fordeler for pensjonssystemet sammenlignet med å regulere med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Videre ble det vist til at dagens reguleringsregime best ivaretar hensynet til at pensjonistenes inntektsutvikling skal stå i forhold til lønnsutviklingen i samfunnet.

Disse medlemmer viser til at det i Stortingets lovvedtak om ny alderspensjon i 2009, som ble vedtatt av samtlige partier med unntak av Fremskrittspartiet, ble valgt en reguleringsmetode med lønnsutvikling fratrukket 0,75 pst., og at historiske tall viste at dette ville gi pensjonistene en litt gunstigere utvikling enn faktisk gjennomsnitt. Stortinget var samtidig klar over at i perioder med en positiv reallønnsutvikling, men under 0,75 pst., ville pensjonistene kunne få en negativ reallønnsutvikling, mens lønnsstakerne gikk i pluss. I perioden 2015–2017 har pensjonistene fått negativ realvekst i pensjonene, mens lønnsstakerne fikk positiv realvekst i 2015 og 2017. I 2016 fikk også lønnsstakerne negativ realvekst, og realveksten i alderspensjonen ville da også blitt negativ dersom reguleringen hadde fulgt gjennomsnittet av lønns- og prisvekst.

De første årene etter at nye reguleringsregler trådte i kraft, ble årlig regulering bedre, og til dels mye bedre, enn dersom reguleringen hadde fulgt gjennomsnittet av lønn- og prisveksten. De tre siste årene ville regulering med gjennomsnittet gitt høyere årlig vekst i pensjonene. Dette sammenfalt med tilbakeslaget i norsk økonomi, som gjorde at lønnsveksten avtok og mange mistet jobbene sine. Det ville ikke vært riktig om pensjonsreformen hadde ført til økte byrder for yrkesaktive i en situasjon der de fikk lavere lønnsvekst og ledigheten økte. En som mottok pensjon i 2010, har likevel samlet sett fått mer utbetalt i pensjon fra 2011 som følge av gjeldende regler enn dersom regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst hadde blitt gjennomført fra 2011.

Disse medlemmer viser til at ledigheten er på vei ned og veksten er på vei opp. I nasjonalbudsjettet 2018 anslås en positiv reallønnsvekst på 1,4 pst. i 2018.

Det er vesentlig høyere enn anslaget på 0,5 pst. for 2017. En reallønnsvekst på 1,4 pst. gir tilnærmet samme regulering med dagens reguleringsregler som med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Dersom veksten fortsetter kan en omlegging av reguleringsmetoden føre til at pensjonister ikke bare har tapt noe i perioden der arbeidstakere opplevde lavere lønnsvekst, men også vil tape dersom vi nå går inn i en periode med oppgang.

Disse medlemmer ser på denne bakgrunn ingen grunn til at gjeldende regler for regulering av alderspensjon under utbetaling, vedtatt av Stortinget 15. mai 2009, bør endres.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at folketrygden er fundamentet for pensjonen vår og sikrer alle et minste garantert pensjonsnivå, samt gir mulighet for høyere pensjon for dem som står i jobb. Pensjonsreformen innebærer kutt i pensjonsutbetalingene for svært mange og har vist seg å særlig ramme enkelte yrkesgrupper. Dette legger til rette for mer privat pensjonssparing og bidrar til økte forskjeller mellom folk. Det er derfor behov for å gjennomgå pensjonsreformen med sikte på å rette opp de usosiale utslagene.

Dette medlem mener det er en uholdbar situasjon at pensjonister opplever vedvarende negativ kjøpekraftsutvikling når resten av samfunnet får økt kjøpekraft. Som et minstekrav bør det utøves skjønn i utøvelsen av prinsippene for regulering av pensjon for å unngå at pensjonistene taper kjøpekraft mens resten av samfunnet opplever økt kjøpekraft. Et slikt skjønn har ikke regjeringen ønsket å utøve. Derimot har de sørget for at pensjonistene har tapt kjøpekraft tre år på rad. Dette medlem mener derfor det bør utredes et prinsipp om et gulv for regulering av pensjon, som sikrer at pensjonistene opprettholder kjøpekraft også i år med lav lønnsvekst. Dette medlem vil understreke at et slikt gulv ikke skal legge opp til en tenkt situasjon der alle andre grupper enn pensjonistene opplever redusert kjøpekraft. Et slikt gulv er heller ikke tilstrekkelig for å løse de underliggende problemene med hvordan pensjon reguleres. Formålet er å unngå urimelige utslag av den typen vi har sett de senere årene, ved å innføre en sikkerhetsmekanisme som regjeringen ikke kan se bort fra.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en modell for beregning av trygdeoppgjørene som sikrer at pensjonistene ikke får vedvarende negativ kjøpekraftsutvikling når resten av samfunnet får økt kjøpekraft, herunder vurdering av et gulv som sikrer at pensjonistene opprettholder kjøpekraft også i år med lav lønnsvekst.»

Dette medlem peker på at en underregulering av pensjonene i forhold til lønnsutviklingen over tid vil bidra til større forskjeller mellom pensjonister og arbeidstakere. Løpende pensjoner i folketrygden bør derfor på sikt reguleres om lag på linje med lønnsveksten. Dette medlem slutter seg til Arbeiderpartiets forslag om å regulere pensjonene med et faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisutviklingen. Dette forslaget vil bidra til mer trygghet og stabilitet for pensjonisters inntekt i årene framover og bidra til å unngå at pensjonister som eneste gruppe får negativ kjøpekraftsutvikling.

Behandling av trygdeoppgjørene

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regjeringen Solberg I, uten å involvere Stortinget, sluttet å legge trygdeoppgjørene frem for Stortinget fra og med trygdeoppgjøret 2016. Det vises i den forbindelse til Stortingets behandling av Representantforslag 96 S (2015–2016) fra stortingsrepresentant Kirsti Bergstø og Innst. 342 S (2015–2016) om å sikre full behandling av trygdeoppgjøret i Stortinget slik sakens viktighet og tradisjonen tilsier, der Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet forslag om at trygdeoppgjørene igjen skulle legges frem for Stortinget til behandling. Det er etter flertallets oppfatning ikke en reell behandling av trygdeoppgjørene når Stortinget får oppgjøret presentert i meldingsform mer enn et halvt år etter at oppgjøret er avsluttet.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjeninnføre praksisen med at trygdeoppgjørene legges frem som egen sak for Stortinget fra og med trygdeoppgjøret for 2018.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at Stortinget tidligere behandlet en egen trygdeproposisjon i forbindelse med trygdeoppgjøret for å flytte penger fra Finansdepartementets «ymsepost» til Arbeids- og sosialdepartementets budsjett. Fra og med statsbudsjettet for 2016 er disse midlene allerede bevilget til fagdepartementet ut fra et anslag for effekten av reguleringen. Det er dermed ikke nødvendig med en egen budsjettproposisjon i forbindelse med trygdeoppgjøret.

Disse medlemmer viser videre til at ved at midlene som er nødvendige for å gjennomføre trygdeoppgjøret, bevilges i forbindelse med den ordinære budsjettbehandlingen, har Stortinget større mulighet til å bevilge midler til pensjonister ut over det som følger av den ordinære reguleringen. Dette er som kjent også gjort de to siste årene.

Disse medlemmer mener derfor det er mer naturlig å legge frem en melding om trygdeoppgjøret i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S. Endringen i budsjetteringsrutinen er rent teknisk og praktisk og uten realitetsbetydning for selve trygdeoppgjøret.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener trygdeoppgjøret med tilhørende protokoller skal fremlegges for Stortinget som en egen sak, slik det ble gjort frem til og med 2015. Dette er nødvendig for at Stortinget både skal kunne sette seg inn i forutsetningene bak og få synliggjort konsekvensene av trygdeoppgjøret. Stortinget vil da også bli informert om utviklingen i alderspensjonistenes kjøpekraft over tid. Videre vil Stortinget slik få mulighet til en fullverdig vurdering av det som har skjedd i forhandlingene mellom staten og organisasjonene, som forberedelse til Stortingets vedtak om tilleggsbevilgninger som følge av reguleringen av grunnbeløpet og pensjoner. En slik stortingsbehandling av trygdeoppgjøret i Stortingets vårsesjon gir altså bedre grunnlag for å sette pensjonistenes økonomiske utvikling i sammenheng med inntektsutviklingen til den yrkesaktive delen av befolkningen. Videre – og ikke minst – vil en slik stortingsbehandling utfordre de politiske partiene representert på Stortinget på hvilket fagligpolitisk grunnlag neste års trygdeoppgjør skal baseres på.

Dette betyr at Stortingets flertall legger føringer for statens opptreden i trygdeoppgjørene, noe som også organisasjonene må ta hensyn til i sine krav. Det årlige trygdeoppgjøret blir slik en forberedelse til Stortingets beslutning om de nødvendige kommende utbetalinger fra statskassa som er konsekvensen av endringer i pensjonsutbetalingene.

Nasjonalbudsjettet for 2018 viser et svært begrenset økonomisk handlingsrom i de neste års statsbudsjetter (Tabell 3.6, side 52). Årlig utgiftsøkning i folketrygden er der anslått til 9 mrd. kroner av en forventet årlig inntektsøkning for staten på 18 mrd. kroner. Dette er en viktig erkjennelse som det må legges vekt på.

Som for den yrkesaktive befolkningen er det også for pensjonistene viktig å se på inntektsfordeling. Samlet sett er derfor dette medlems linje at det også må legges større vekt på inntektsutjevne tiltak for alderspensjonister fremover, da minstepensjonister og alderspensjonister med små tilleggspensjoner er en særlig sårbar gruppe med dagens høye kostnadsnivå.

Dette medlem viser til Senterpartiets alternative budsjett, der Senterpartiet øker minste pensjonsnivå for enslige minstepensjonister med 2 000 kroner fra 1. september 2018.

Pensjonistenes inntektsforhold

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at

regjeringen i Meld. St. 4 (2017–2018) regulering av pensjoner i 2017 og pensjonisters inntektsforhold vektlegger at det er gitt «betydelige lettelser i skatt for alderspensjonister», og at samlet skattelettelse i perioden 2014–2017 for alderspensjonister er anslått til om lag 3,8 mrd. kroner. Disse medlemmer viser i denne forbindelse til Dokument nr. 15:1226 (2015–2016), skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Lise Christoffersen til arbeids- og sosialministeren om fordelingsvirkningen for ulike inntektsgrupper av skatteutt, redusert avkorting til pensjonistpar og økt minstepensjon til enslige, som regjeringen i RNB 2016 hevdet ville gi positiv kjøpekraftsutvikling i årene 2015–2017 tross to år med negativ regulering av løpende pensjoner. Disse medlemmer viser til at svaret fra statsråden viste at det var pensjonister med de høyeste inntektene, som fikk de største lettelsene.

Disse medlemmer viser dessuten til Dokument nr. 15:193 (2017–2018) med svar der finansminister Siv Jensen (Fremskrittspartiet) viser hvordan de 3,8 mrd. kronene i skatteutt til pensjonister fordeler seg på ulike inntektsgrupper av alderspensjonister, herunder enslige, gifte/samboende, gift/samboende med person som ikke er pensjonist, og trygdede (uføre, personer på dagpenger, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad og overgangsstønad). Tallene viser den samme skjeve fordelingen av skatteuttene. Det er pensjonister og trygdede med de høyeste inntektene som har fått de største lettelsene i beskatning, både prosentvis og i antall kroner. Disse medlemmer støtter ikke en slik fordelingspolitikk, som kun fører til økte forskjeller mellom folk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at pensjonistene i fjor og i år har fått ekstraordinære økninger i pensjonene ut over det som følger av ordinær regulering. Grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister ble økt fra 85 til 90 pst. av grunnbeløpet fra 1. september 2016. Dette ga den enkelte pensjonist en økning på om lag 4 000 kroner. Fra samme tidspunkt ble minstepensjonen til enslige alderspensjonister økt med 4 000 kroner. Videre ble minstepensjonen til enslige alderspensjonister økt med ytterligere 4 000 kroner fra 1. september 2017, og fra samme tidspunkt ble også minstesatsene for gifte og samboende pensjonister økt med 1 000 kroner. Dette kommer i tillegg til endringer i skattesystemet som har kommet mange alderspensjonister til gode.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet som eneste parti stemte imot pensjonsforliket. Disse medlemmer viser til at hovedbegrunnelsen for at Fremskrittspartiet stemte imot, var at partiet er imot underregulering av pensjoner, og at man ønsker at pensjonistene skal ha samme lønnsutvikling som resten av samfunnet. Disse medlemmer konstaterer at partiet står alene om dette, og jobber derfor med å styrke pensjonistenes økonomi på andre måter.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen så snart som mulig legge frem sak om endring av reguleringsprinsippene for løpende pensjoner fra lønnsutvikling fratrukket 0,75 pst. til faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisutvikling.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede en modell for beregning av trygdeoppgjørene som sikrer at pensjonistene ikke får vedvarende negativ kjøpekraftsutvikling når resten av samfunnet får økt kjøpekraft, herunder vurdering av et gulv som sikrer at pensjonistene opprettholder kjøpekraft også i år med lav lønnsvekst.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å fremme følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen gjeninnføre praksisen med at trygdeoppgjørene legges frem som egen sak for Stortinget fra og med trygdeoppgjøret for 2018.

II

Meld. St. 4 (2017–2018) – Regulering av pensjoner i 2017 og pensjonisters inntektsforhold – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 22. november 2017

Erlend Wiborg

leder

Heidi Nordby Lunde

ordfører