



STORTINGET

Innst. 65 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Meld. St. 4 (2019–2020)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Regulering av pensjoner i 2019 og pensjonisters inntektsforhold

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Meldingen omhandler regulering av pensjoner mv. 1. mai 2019 og pensjonisters inntektsforhold.

Fra og med statsbudsjettet 2016 ble budsjettering av utgifter til pensjoner og ytelser som reguleres med grunnbeløpet (G) endret. Dette 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 skal 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 2019

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 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 2019

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

Lønnsveksten i 2019 ble i revidert nasjonalbudsjett 2019 anslått til 3,2 pst. Ved reguleringen i 2018 ble det lagt til grunn en forventet lønnsvekst på 2,8 pst. i 2018. Faktisk lønnsvekst for 2018 ble i TBU-rapporten 2019 anslått til 2,8 pst., og det foreligger ikke avvik ett år tilbake i tid. Ved reguleringen i 2018 ble det videre lagt til grunn en faktisk lønnsvekst på 2,3 pst. i 2017. Anslaget for 2017 er i TBU-rapporten i 2019 uendret. Det foreligger ikke avvik to år tilbake i tid.

Dette gir en vekst i alderspensjon under utbetaling på 2,3 pst., og det gjennomsnittlige grunnbeløpet økte fra 95 800 kroner i 2018 til 98 866 kroner i 2019. Nytt grunnbeløp fra 1. mai er 99 858 kroner.

Forskrift om grunnbeløp, reguleringsfaktorer, satser for minste pensjonsnivå og satser for garantipensjon i folketrygden fra 1. mai 2019 og virkningstidspunkt for regulering av kravet til minsteinntekt for rett til ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4, 8, 9 og 14, ble fastsatt ved kongelig resolusjon 24. mai 2019.

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 etter folketrygdloven kapittel 19. Etter folke-

trygdloven kapittel 20 (ny alderspensjon) ytes det 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 ytterligere formalisert i avtale av 28. november 2014 mellom regjeringen og pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner om regulering av folketrygdens grunnbeløp og pensjoner.

Formålet med drøftingene er å sikre en felles forståelse mellom partene om forutsetningene som skal legges til grunn for reguleringen. Partene skal også vurdere om det foreligger særlige forhold som har påvirket lønnsutviklingen for enkeltgrupper, og om effekten av dette skal holdes utenfor ved fastsettingen av lønnsveksten.

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,
- Landsforbundet 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 drøftingsmøtene ble det 25. april 2019 avholdt møte mellom organisasjonene og Arbeids- og sosialdepartementet hvor rapporten «Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019» fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene ble gjennomgått.

Drøftingsmøtene ble gjennomført 20. og 21. mai 2019. Det ble slått fast at anslaget for lønnsvekst i 2019 i revidert nasjonalbudsjett er 3,2 pst. Det ble også konstatert at faktisk lønnsvekst for 2018 er beregnet til 2,8 pst., og at faktisk lønnsvekst for 2017 fortsatt er beregnet til 2,3 pst., slik at det hverken foreligger avvik ett eller to år tilbake i tid.

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

Organisasjonene krevde at regjeringen legger frem trygdeoppgjøret til reell behandling i Stortinget før sommeren. LO, Unio og FFO hadde en felles protokolltilførsel, og Forsvarets seniorforbund og Senior Norge hadde en felles protokolltilførsel. For øvrig hadde LOP og Akademikerne protokolltilførsler. Organisasjonene uttrykte misnøye med at regjeringen ikke imøtekom kravet om å legge om reguleringen.

Pensjonistforbundet og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner avsto fra å undertegne protokollen.

Det vises til meldingens kapittel 3 der faktorer som påvirker pensjonistenes realinntektsutvikling og kjøpekraft er nærmere omtalt, herunder

- Realvekst i alderspensjon
- Endring av skatt i 2019
- Vekst i utbetalt pensjon for ulike husholdningstyper.

Når det gjelder inntektsutviklingen blant den eldre befolkningen, er dette redegjort for i meldingens kapittel 4.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Lise Christoffersen, Arild Grande og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til at dagens regulering av alderspensjon ble innført i 2011, som en del av pensjonsreformen. Til grunn for årlig justering ligger forventet lønnsvekst for reguleringsåret, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst siste to år. Tallene gjennomgås og drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner før samlet lønnsvekst fastsettes. Alderspensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten fratrasket 0,75 pst. Andre pensjoner som offentlig tjenestepensjon, privat og offentlig AFP reguleres tilsvarende. Satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon reguleres med lønnsvekst, deretter justert for effekten av levealdersjusteringen. Uføretrygd reguleres med lønnsveksten.

Komiteen viser til at realveksten i pensjoner var positiv i perioden 2010–2014, men har vært negativ i

2015–2018 da også realveksten i lønninger var svak eller negativ. I 2019 ligger det an til en svak realvekst i alderspensjoner, og at veksten tar seg ytterligere opp i 2020. Med anslagene for 2019 og 2020 er den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjon 0,4 pst. i perioden 2010–2020.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, peker på at reglene for regulering av pensjon har ligget uendret siden de ble innført i 2011, som en del av et bredt forlik i Stortinget gjennom innføring av pensjonsreformen, og følgelig vært praktisert likt under flere regjeringer.

En sammenlikning av dagens regulering og en alternativ reguleringsmodell, der gjennomsnittet av lønns- og prisvekst legges til grunn, vil forutsette at en ser på hele perioden, fra innføring i 2011 og frem til i dag.

Flertallet peker på at dersom en sammenlikner de to reguleringsmodellene for perioden 2011–2019, er det klart at dagens modell i perioden 2011–2015 ga en høyere vekst i alderspensjon enn en gjennomsnittsberegning ville gjort, men noe lavere i perioden 2016–2019 enn om de var regulert med en gjennomsnittsberegning.

Flertallet mener det vesentlige er å sikre alderspensjonistene en utvikling som gir vekst i kjøpekraften, uavhengig av reguleringsmodell i årlige oppgjør. Reguleringen for pensjonistene er etter flertallets oppfatning kun en del av pensjonistenes samlede økonomi. Flertallet peker på at regjeringen Solberg blant annet har senket skattenivået, noe som har kommet pensjonistene til gode. Regjeringen har videre redusert avkortning mellom gifte og samboende pensjonister, fra 15 til 10 pst., som har gitt en vekst på om lag 8 000 kroner for et par, og minste pensjonsnivå er økt med til sammen 12 000 kroner, ut over de årlige reguleringene i trygdeoppgjøret.

Flertallet merker seg at når en sammenlikner inntekt etter skatt for utvalgte grupper i perioden 2007–2017, ser en at befolkningen over 62 år har hatt en sterkere økning i kjøpekraft enn den yngre befolkningen. Den eldre delen av befolkningen har i løpet av perioden stort sett hatt en realvekst på mellom 21 og 26 pst., mens den yngre delen stort sett har hatt en realvekst på 12–17 pst. Dels skyldes det økt arbeidsdeltakelse, men også økt pensjonsopptjening. I tillegg har reguleringen av pensjonene økt mer enn prisveksten i perioden.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti visertilat Pensjonistforbundet og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner har latt være å undertegne protokollen for trygdeoppgjøret 2019. Det vises videre til protokolltilførsel fra de to organisasjonene,

der de viser til at Stortingets løfter om regulering av pensjoner med gjennomsnitt av lønns- og prisutvikling heller ikke for 2019 er oppfylt, og at utsiktene for 2019 kun er en realøkning i pensjonene på 0,1 pst., etter fire år med negativ realvekst. Disse medlemmer viser til sine merknader og forslag i forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 5 (2018–2019) Regulering av pensjoner i 2018 og pensjonisters inntektsforhold, jf. Innst. 95 S (2018–2019).

Disse medlemmer viser til sammenligninger i Meld. St. 4 (2019–2020) av inntekt etter skatt mellom utvalgte grupper i befolkningen over og under 62 år og viser til tidligere beregninger fra Finansdepartementet der det tydelig fremgår at regjeringens skattekutt har gitt størst fordel for dem med de høyeste inntektene, også blant pensjonistene, jf. Dokument nr. 15:193 (2017–2018).

Disse medlemmer viser til svar på budsjettspørsmål nr. 1001 fra Arbeiderpartiet til Statsbudsjettet for 2020, der Finansdepartementet har beregnet at en regulering av pensjonene med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst i perioden 2014–2019 ville ha gitt en regulering i denne perioden på 16,3 pst., mens den faktiske pensjonsreguleringen i denne perioden var 12,2 pst. En gjennomsnittlig alderspensjon i 2013 utgjorde 209 324 kroner. Regulering med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst i perioden 2014–2019 (med 16,3 pst.) i stedet for faktisk regulering (12,2 pst.) ville ha gitt en årlig pensjon i 2019 som var 8 422 kroner høyere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser videre til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2020, der Arbeiderpartiet foreslår å avvikle skattefordelen på opptil 9 000 kroner til dem som har råd til å spare til egen pensjon og i stedet bruke 259 mill. kroner til å øke pensjonen til enslige minstepensjonister med 4 000 kroner pr. år, med virkning fra 1. mai 2020. Sammen med Arbeiderpartiets forslag om fremtidig regulering av pensjonene med faktisk gjennomsnitt av lønn og pris, for å hindre at pensjonister går i minus når andre går i pluss, og forslaget om pensjon fra første krone i obligatorisk tjenstepensjon, vil forslaget om økt minstepensjon i stedet for en subsidiering av privat pensjonssparing føre til en omfordeling til fordel for de pensjonistene som har minst.

Disse medlemmer viser også til sine merknader og forslag ved Stortingets behandling av Representantforslag 233 S (2017–2018) om å gi trygdeoppgjøret fullverdig behandling i Stortinget, for å vise eldre den respekten de fortjener, jf. Innst. 98 S (2018–2019).

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sine merknader og forslag i forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 5 (2018–2019), jf. Innst. 95 S (2018–2019). Hovedpoengene var å få gjeninnført prak-

sisen med at trygdeoppgjørene legges frem som egen sak for Stortinget, og at reguleringsprinsippene for løpende pensjoner endres fra lønnsutvikling fratrasket 0,75 pst. til faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisutvikling. Dette medlem vil videre vise til sine merknader og forslag i Innst. 98 S (2018–2019), jf. Representantforslag 233 S (2017–2018), herunder forslaget om å gi organisasjonene som deltar i trygdeoppgjøret, forhandlingsrett.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil prinsipielt understreke at personer som mottar alderspensjon og uføretrygd, har samme rett og behov for realinntektsutvikling som yrkesaktive. For å sikre målsettingen om økonomisk jevnbyrdighet mellom grupper mener disse medlemmer Stortinget ved de årlige behandlingene av trygdeoppgjøret bør si sin mening om den økonomiske utviklingen det kommende året for både grunnbeløpet og minstepensjon.

Disse medlemmer viser til at trygdeoppgjøret med tilhørende protokoller tidligere ble fremlagt for Stortinget som egen sak på våren. Dette skjedde frem til og med 2015. Derved ble forutsetningene bak og konsekvensene av trygdeoppgjøret synliggjort i forbindelse med at Stortinget bevilget de nødvendige beløp for å dekke utgiftene i trygdeoppgjøret. Stortinget ble samtidig informert om utviklingen i alderspensjonistenes kjøpekraft over tid. Slik fikk Stortinget mulighet til å foreta en selvstendig og fullverdig vurdering av det som hadde skjedd i forhandlingene mellom staten og organisasjonene, som forberedelse til Stortingets vedtak om tilleggsbevilgninger. Dette skjedde i samme tidsrom som de andre lønns- og inntektsoppgjørene ble debattert og vedtatt.

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

«Stortinget ber regjeringen fra og med 2020 legge trygdeoppgjøret frem som egen sak i Stortinget i vårseksjonen etter trygdedrøftingene, samtidig som tidligere budsjettpraksis gjeninnføres, der kostnadene var samlet under posten tilfeldige utgifter.»

«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig legge frem sak om endring av reguleringsprinsippene for løpende pensjoner fra lønnsutvikling fratrasket 0,75 pst. til faktisk gjennomsnitt av lønn og pris.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvilke muligheter for omprioriteringer som finnes innenfor de rammene drøftingsretten i trygdeoppgjøret setter.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet var eneste parti som stemte mot pensjonsreformen, og med det en årlig underregulering av pensjonene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti stemte mot pensjonsreformen våren 2005.

Dette medlem mener det er et demokratisk problem at nesten en million mennesker står uten mulighet til å forhandle om egen inntekt. Dette medlem mener forhandlingsrett for organisasjonene som deltar i trygdeoppgjøret, vil øke kunnskapen om sammenhenger og prioriteringer før Stortingets vedtak ved de årlige trygdeoppgjørene.

Dette medlem viser videre til at det uavhengig av ramme for trygdeoppgjøret vil være viktig å sikre en fordelingsprofil som sikrer dem med dårligst økonomi. Organisasjonene sitter med viktig kunnskap og kompetanse om hvordan endringer slår ut for ulike grupper, og innføring av reell forhandlingsrett vil derfor kunne være viktig bidrag til å styrke den sosiale profilen i trygdeoppgjørene dersom organisasjonene prioriterer det slik.

Dette medlem viser til rapporten «Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019» fra SSB som viser at det er blant personer med nedsatt arbeidsevne, enslige og par med barn under 18 år og uføretrygdene at andelen med lavinntekt har økt mest mellom 2014 og 2017. Dette medlem vil vise til at regjeringen har gjennomført betydelige endringer i velferdsytelser de siste årene. Dette medlem er bekymret over at mange med varige trygdeytelser over lang tid vil være i hushold med vedvarende lavinntekt.

Dette medlem viser til sine merknader og forslag i forbindelse med Stortingets behandling av Representantforslag 233 S (2017–2018) fra representantene Audun Lysbakken, Arne Nævra, Kari Elisabeth Kaski, Karin Andersen og Solfrid Lerbrekk om å gi trygdeoppgjøret fullverdig behandling i Stortinget, jf. Innst. 98 S (2018–2019).

Dette medlem registrerer at oversikten i Meld. St. 4 (2019–2020), tabell 3.2, kun viser beregnet årlig vekst i pensjon for utvalgte husholdningstyper. Når det gjelder uføreytelser, viser den kun utviklingen for enslig ufør og uføre ektepar, begge minsteytelser. Dette medlem vil minne om at trygdeoppgjøret ikke bare handler om alderspensjon, men er også et oppgjør for alle dem som mottar trygdeytelser beregnet etter folketrygdens grunnbeløp. Det ville være naturlig at beregnet årlig vekst hadde blitt presentert for Stortinget også for andre husholdstyper med uføretrygd som blant annet «ung ufør».

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at organisasjonene som deltar i trygdeoppgjøret, får forhandlingsrett i 2020.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener prinsipielt at ved regulering av pensjoner og pensjonistenes inntektsforhold må man se på både generelle tillegg og på størrelsen på minstepensjon for å sikre de samfunnsmessige forhold – trygghet for inntekt – som pensjonene skal fylle. Det må altså være både en G-regulering og en pott til å styrke minstepensjonistene. I årets tilfelle vil dette etter dette medlems mening innebære at 0,1 prosentpoeng, som er forskjellen mellom regjeringens forslag og gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, brukes til å øke minstepensjonene for enslige alderspensjonister fra samme tidspunkt som G-reguleringen slår inn.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i trygdeoppgjøret for 2020 legge til rette for at forskjellen mellom regjeringens regulering av alderspensjon og et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten settes av til å øke nivået på minstepensjon.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fra og med 2020 legge trygdeoppgjøret frem som egen sak i Stortinget i vårseksjonen etter trygdedrøftingene, samtidig som tidligere

budsjettpraksis gjeninnføres, der kostnadene var samlet under posten tilfeldige utgifter.

Forslag 2

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 lønn og pris.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen vurdere hvilke muligheter for omprioriteringer som finnes innenfor de rammenes drøftingsretten i trygdeoppgjøret setter.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at organisasjonene som deltar i trygdeoppgjøret, får forhandlingsrett i 2020.»

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen i trygdeoppgjøret for 2020 legge til rette for at forskjellen mellom regjeringens regulering av alderspensjon og et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten settes av til å øke nivået på minstepensjon.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Meld. St. 4 (2019–2020) – Regulering av pensjoner i 2019 og pensjonistenes inntektsforhold – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 26. november 2019

Erlend Wiborg

leder og ordfører

