



STORTINGET

Innst. 95 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Meld. St. 5 (2018–2019)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Regulering av pensjoner i 2018 og pensjonisters inntektsforhold

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning

Meldingen omhandler regulering av pensjoner mv. fra 1. mai 2018 og pensjonisters inntektsforhold.

Fra og med statsbudsjettet for 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. Dette gjennomføres umiddelbart etter at revidert nasjonalbudsjett er lagt frem.

Regulering av pensjoner mv. i 2018

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.

Regulering fra 1. mai 2018

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 2018 ble i revidert nasjonalbudsjett 2018 anslått til 2,8 pst. Ved reguleringen i 2017 ble det lagt til grunn en forventet lønnsvekst på 2,4 pst. i 2017. Faktisk lønnsvekst for 2017 ble i TBU-rapporten 2018 anslått til 2,3 pst. Ved reguleringen i 2017 ble det videre lagt til grunn en faktisk lønnsvekst på 1,7 pst. i 2016. Anslaget for 2016 er i TBU-rapporten i 2018 uendret. Det forelå dermed et negativt avvik for 2017 på 0,1 prosentpoeng, men ikke avvik for 2016.

På denne bakgrunn ble anslått årslønnsvekst i 2018, korrigert for avvik mellom faktisk og anslått lønnsvekst siste to år, fastsatt til 2,7 pst., hvilket tilsvarer en vekst på 3,47 pst. fra 1. mai. Dette gir en vekst i alderspensjon under utbetaling på 2,69 pst., og det gjennomsnittlige grunnbeløpet økte fra 93 281 kroner i 2017 til 95 800 kroner i 2018. Nytt grunnbeløp fra 1. mai er 96 883 kroner.

Forskrift om grunnbeløp, reguleringsfaktorer, satser for minste pensjonsnivå og satser for garantipensjon i folketrygden fra 1. mai 2018 og virkningstidspunkt for regulering av kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juni 2018.

Alderspensjonens minstenivå ytes til personer med ingen eller lav opptjening av tilleggspensjon eller inntektspensjon. 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.

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, så langt det er mulig, 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, 19-14 og 20-18, nytt grunnbeløp, reguleringsfaktorer og satser for minste pensjonsnivå.

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

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

I tillegg er Finansdepartementet representert.

I forkant av drøftingsmøtene ble det 23. april 2018 avholdt møte mellom organisasjonene og Arbeids- og sosialdepartementet, hvor rapporten «Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018» fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene ble gjennomgått. Organisasjonene hadde en felles protokolltilførsel, hvor det ble vist til at lønnsveksten i 2016 var sterkt preget av strukturelle endringer i arbeidsmarkedet som skyldtes

sammensetningseffekter mellom næringer og strukturendringer innad i næringer. Organisasjonene ba om at disse effektene skulle holdes utenfor ved beregningen av lønnsveksten for 2016.

Drøftingsmøtene ble gjennomført 22. og 24. mai 2018. Det ble slått fast at anslaget for lønnsvekst i 2018 i revidert nasjonalbudsjett er 2,8 pst. Det ble også konstatert at det forelå et negativt avvik mellom forventet lønnsøkning og faktisk lønnsøkning på 0,1 prosentpoeng for 2017, og at det ikke forelå noe avvik for 2016.

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 felles protokolltilførsel. For øvrig hadde 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, Landsforbundet for offentlige pensjonister og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner avsto fra å undertegne protokollen.

Faktorer som påvirker pensjonistenes realinntektsutvikling og kjøpekraft

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.

Realvekst i alderspensjon

Etter flere år med høy reallønnsvekst avtok veksten i 2014 og 2015, og i 2016 fikk lønnsstakerne en betydelig reallønnsnedgang. I 2017 var reallønnsveksten igjen svakt positiv. I Nasjonalbudsjettet 2018 anslås en svak positiv reallønnsvekst også i 2018, og at denne vil øke i 2019. Dette skyldes at både den nominelle lønnsveksten er anslått å bli noe høyere i 2019 enn i 2018, og at prisstigningen ventes å bli noe lavere. Den gjennomsnittlige årlige reallønnsveksten sett under ett anslås å bli 1,2 pst. fra 2010 til 2019.

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.

Realveksten i pensjonene var positiv i perioden 2011–2014, men har vært negativ i 2015–2017, når også realveksten i lønningene var svak eller negativ. Det anslås nå også en negativ realvekst i alderspensjonene i 2018, mens veksten i 2019 anslås å bli positiv. Gitt anslagene for 2018 og 2019 er den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjon i perioden 2010–2019 anslått til 0,5 pst.

Endring av skatt i 2018

For 2018 ble det vedtatt betydelige lettelser i personbeskatningen, noe som også kommer alderspensjonister til gode. Lavere skattesats på alminnelig inntekt kombinert med økt trinnskatt reduserer marginalsakten for personlige skattytere, herunder også for alderspensjonister.

I tillegg ble verdsettelsesrabatten i formuesskatten for aksjer og driftsmidler økt fra 10 pst. til 20 pst., noe som gir en lettelse til pensjonister som har oppsparte midler i for eksempel aksjer.

Bunnfradraget i formuesskatten ble holdt nominelt uendret på 1,48 mill. kroner, noe som innebærer en reell skattelettelse på grunn av forventet negativ boligprisvekst. Maksimalt beløp for det særskilte skattefradraget for pensjonister ble økt fra 29 940 kroner til 29 950 kroner, mens innslagspunktet for nedtrapping av skattefradraget med 15,3 pst. økte fra 188 700 kroner til 193 250 kroner, og innslagspunktet for nedtrapping av skattefradraget med 6,0 pst. økte fra 284 350 kroner til 290 700 kroner.

Disse endringene er anslått å gi en lettelse til alderspensjonister på om lag 220 mill. kroner i 2018.

Dette kommer i tillegg til en samlet skattelettelse over perioden 2014–2017 for alderspensjonister på om lag 3,8 mrd. kroner.

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 2006–2016, presenteres.

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

I 2016 var det 1 049 000 personer som var 62 år eller eldre. 62-åringene hadde en gjennomsnittlig inntekt på rundt 568 000 kroner, mens tilsvarende nivå for 75-åringene var rundt 353 000 kroner.

Skattereglene behandler pensjonsinntekt lempeligere enn yrkesinntekt, og dette kombinert med et progressivt skattesystem gjør at inntektsforskjellene mellom aldersgruppene er mindre når vi måler inntekt etter skatt. 62-åringenes inntekt etter skatt utgjorde 71 pst. av samlet inntekt før skatt i 2016, mens tilsvarende andel for 75-åringene var 82 pst.

Yrkesinntekten utgjør den viktigste inntektskomponenten frem til 67 år. 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, så ser en at inntektsnivået er høyere blant den yngre delen av befolkningen enn blant 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 i denne perioden. Den eldre delen av befolkningen har i løpet av perioden stort sett hatt en realvekst mellom 30 og 35 pst., mens den yngre delen stort sett har hatt en realvekst på 20–25 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 reguleringen av pensjonene økt mer enn prisveksten i perioden.

Også når vi kun ser på perioden 2010–2016, 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 veldig høy. Som følge av progressiviteten i skattesystemet betaler da denne gruppen 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. Høyere inntekt før skatt betyr at flere betaler skatt av inntekten og gjennomsnittsskatten er høyere. Realveksten i inntekt etter skatt blir da relativt sett noe lavere. Realveksten i inntekt etter skatt vil også være påvirket av skatteendringer i perioden.

Selv om realveksten over perioden 2010–2016 har vært god for den eldre befolkningen, har den årlige veksten vært avtagende. Den årlige realveksten i median

inntekt etter skatt fra 2010 til 2016 har gjennomgående vært avtagende siden 2010. Dette har sammenheng med lavere lønnsvekst, som igjen gir lavere årlig regulering av alderspensjon. Fra 2015 til 2016 var realveksten negativ for alle aldersgrupper.

Det er en økning i kjøpekraft for den eldre befolkningen fordelt på ulike desiler. Realveksten i inntekt etter skatt har vært høy for alle desiler. Veksten har imidlertid vært sterkest blant de 10 prosentene med høyest samlet inntekt. Realinntektsveksten har også vært høy blant dem med lavest samlet inntekt. De tre laveste desilene, dvs. de 30 prosentene med lavest samlet inntekt, har hatt en realvekst i median samlet inntekt etter skatt på om lag 40 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 og full pensjon, noe som ikke var mulig i 2006. God realvekst også for dem med lavest samlet inntekt reflekterer trolig økningen i minstepensjonen i perioden.

Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av representantforslaget ble det 19. november 2018 avholdt høring i saken. Høringen ble slått sammen med høringen om Representantforslag 233 S (2017–2018) fra Sosialistisk Venstreparti om å gi trygdeoppgjøret fullverdig behandling i Stortinget for å vise landets eldre den respekten de fortjener.

Følgende deltok på høringen:

- Pensjonistforbundet
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
- Landsforbundet for offentlige pensjonister

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Leif Audun Sande og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Grethe Andersen og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbekk, og fra Venstre, Terje Breivik, viser til Meld. St. 5 (2018–2019) om regulering av pensjoner i 2018 og pensjonisters inntektsforhold.

Komiteen viser til at alderspensjon fra folketrygden reguleres årlig etter lovregler som er fastsatt av et bredt flertall på Stortinget. Dagens regler for regulering av alderspensjon ble innført fra 2011 som en del av pensjonsreformen. Det viktigste formålet med pensjonsreformen var å sikre fremtidens pensjoner gjennom å

styrke pensjonssystemets bærekraft når fødselstallene synker, samtidig som det blir flere pensjonister og levealderen øker. I fremtiden må yrkesaktive stå lenger i jobb for tilsvarende ytelser som dagens pensjonister.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til 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 trekkes en fast faktor på 0,75 pst, slik at det alltid skal lønne seg å stå i jobb. Grunnlaget for årets regulering er en forventet lønnsvekst på 2,8 pst., samtidig som det skal korrigeres for endringer i faktisk lønnsvekst inntil to år tilbake. I år skal det korrigeres for et avvik på 0,1 pst., noe som skyldes at lønnsveksten i fjor viser seg å være 2,3 pst., og ikke 2,4 pst. som man la til grunn under fjorårets drøftinger.

Flertallet viser til at prisveksten i 2018 er anslått til 2,5 pst. Dette betyr at realveksten i alderspensjon for dem som har mer enn minstepensjon, ligger an til å bli minus 0,6 pst.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at resultatet likevel er bedre enn hva det har vært de to foregående årene.

Dette flertallet viser til at det er viktig at pensjonistenes inntektsutvikling og statens pensjonsutgifter følger forutsigbare regler. Etter forslag fra regjeringen Stoltenberg II har Stortinget sørget for dette ved at det i lov og forskrift fullt ut er fastlagt hvordan reguleringen skal skje. Blant annet er det nedfelt i lov at pensjoner under opptjening årlig skal oppreguleres med alminnelig lønnsvekst. Dette er vesentlig mer forutsigbart enn tidligere, da oppreguleringen fulgte av årlige enkeltvedtak i Stortinget.

Dette flertallet merker seg at minstepensjonistene får en bedre utvikling. Enslige minstepensjonister får i 2018 en anslått årlig realvekst på 1,0 pst. Dette skyldes delvis gunstigere reguleringsregler, og delvis at minstepensjonistene i 2018 får helårsvirkningen av økningen i minstepensjonen som ble gjennomført 1. september i fjor.

Et tredje flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at regjeringen de siste årene har gjennomført flere andre tiltak som har styrket pensjonene for store grupper av pensjonister. I 2016 ble grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister økt fra 85 pst. til 90 pst. Minstepensjonene er økt i to omganger, i 2016 og i fjor.

Flertallet viser til at det avgjørende for pensjonistene er hvor mye de sitter igjen med når pensjonen er regulert og skatten er betalt. Regjeringens skattelettelser

innebærer at utviklingen etter skatt er bedre enn utviklingen før skatt. Eksempelvis er realvekst etter skatt for en enslig alderspensjonist med inntekt på 250 000 kroner anslått til -0,3 pst. i 2018. Ser en på perioden 2013–2018 under ett, og tar hensyn til særskilte tillegg og skattelettelser, har minstepensjonister, enslige med lav pensjon og ektepar hatt bedre vekst i kjøpekraft enn reguleringsreglene isolert sett tilsier.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader og forslag i forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 4 (2017–2018) Regulering av pensjoner i 2017 og pensjonisters inntektsforhold, jf. Innst. 37 S (2017–2018). Disse medlemmer viser til at pensjonistene også i 2018 vil få negativ realutvikling av pensjonene, mens lønns-mottakerne går i pluss. Disse medlemmer viser til at dette ikke er i samsvar med Stortingets intensjon ved gjennomføringen av pensjonsreformen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjeninnføre praksisen med at trygdeoppjørene legges frem som egen sak for Stortinget, fra og med trygdeoppjøret for 2019.»

«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.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til sitt forslag til statsbudsjettet for 2019 om å øke pensjonen til enslige mottakere av minstevelt-

ser med kr. 4 000 i tillegg til det ordinære trygdeoppjøret.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sine merknader i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 1 S (2018–2019), jf. Innst. 2 S (2018–2019), hvor minste pensjonsnivå for enslige alderspensjonister blir økt med 4 000 kroner fra 1. oktober 2019.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen gjeninnføre praksisen med at trygdeoppjørene legges frem som egen sak for Stortinget, fra og med trygdeoppjøret for 2019.

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 lønns- og prisutvikling.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til stortingsmeldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Meld. St. 5 (2018–2019) – Regulering av pensjoner i 2018 og pensjonisters inntektsforhold – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 4. desember 2018

Erlend Wiborg

leder

Heidi Nordby Lunde

ordfører

