



STORTINGET

Innst. 98 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:233 S (2017–2018)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Solfrid Lerbrekk, Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski og Arne Nævra om å gi trygdeoppgjøret fullverdig behandling i Stortinget for å vise landets eldre den respekten de fortjener

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen umiddelbart fremme trygdeoppgjøret for Stortinget, slik at saken får fullverdig behandling.
2. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at organisasjonene som deltar i trygdeoppgjøret får forhandlingsrett.
3. Stortinget ber regjeringen utrede en modell for beregning av trygdeoppgjørene som sikrer at pensjonistene ikke får en vedvarende negativ kjøpekraftsutvikling når resten av samfunnet får økt kjøpekraft, herunder gjøre en vurdering av et gulv som sikrer at pensjonistene opprettholder kjøpekraft også i år med lav lønnsvekst.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Ved Stortingets vedtak 29. mai 2018 ble forslag 1 og 3 avvist med henvisning til Stortingets forretningsorden § 39 annet ledd bokstav e.

Komiteen ba i brev av 20. september 2018 om statsrådens vurdering av representantforslagets forslag 2. Statsrådets svarbrev av 28. september 2018 følger vedlagt innstillingen.

Som ledd i komiteens behandling av representantforslaget ble det 19. november 2018 avholdt høring i saken. Høringen ble slått sammen med høringen om Meld. St. 5 (2018–2019) Regulering av pensjoner i 2018 og pensjonisters inntektsforhold.

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 Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Grethe Andersen og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Venstre, Terje Breivik, viser til at det i representantforslaget fremsettes tre ulike forslag.

Komiteen viser til at bare forslag nr. 2 i representantforslaget ble oversendt komiteen til behandling, jf.

vedtak i Stortinget av 29. mai 2018 med henvisning til Stortingets forretningsorden § 39 annet ledd bokstav e.

Komiteen viser til at dagens system var en del av pensjonsforliket i 2011, fremmet av regjeringen Stoltenberg II, som var en oppfølging av Stortingets vedtak nr. 254 (av 26. mai 2015) til St.meld. nr. 12 (2004–2005), Pensjonsreform – trygghet for pensjonistene, fra regjeringen Bondevik II, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at forslag 2 i representantforslaget er å sikre organisasjonene som deltar i trygdeoppjøret, forhandlingsrett. Flertallet viser til at de årlige trygdeoppjørene bestemmer trygdeytelsene til svært mange mennesker som ikke deltar i arbeidslivet. Etter innføringen av folketrygden i 1967 har Norge hatt økonomisk evne og politisk vilje til så gode offentlig finansierte trygdeytelser at disse har medvirket til økonomisk jevnbyrdighet mellom yrkesaktive og ikke-yrkesaktive voksne borgere. Flertallet viser til at det tilligger Stortinget å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å finansiere statens utgifter til trygdeytelser. De som organiserer pensjonister og uføretrygdede m.fl., er derfor interessert i å fremme sine medlemmers økonomiske interesser på samme måte som de yrkesaktive fremmer sine interesser gjennom fagforeninger og næringsorganisasjoner.

Flertallet viser til at dagens system innebærer drøfting med organisasjonene (drøftingsordningen) og har som et sentralt formål å etablere en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og utviklingen for trygdemottakerne. Videre drøftes fremtidige satser.

Flertallet viser til at 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.

Flertallet viser til at 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 folketrygdlo-

ven §§ 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.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at drøftingsretten er en del av pensjonsforliket. Det er et betydelig flertall på Stortinget som står bak pensjonsforliket. Så lenge dette flertallet ligger fast, vil det ikke bli gjort endringer i pensjonsreformen. Dette flertallet viser til at pensjonsreformen sørget for at trygde-/pensjonsoppjørets årlige justeringer er fastlagt i lov og forskrift, og at den til enhver tid sittende regjering er pliktig til å følge dette med mindre Stortinget fraviker dette ved å komme med ekstrabevilgninger.

Dette flertallet viser til at det var tidligere statsråd Robert Eriksson som åpnet for at flere av pensjonistenes organisasjoner skulle få være med på drøftingene om trygdeoppjøret i stedet for at enkelte av organisasjonene hadde tilnærmet monopol. Det er viktig for dette flertallet å sørge for at flest mulig av pensjonistenes synspunkter kommer frem i drøftingene, og at disse synspunktene også blir kjent for Stortinget, sånn at man har et best mulig grunnlag for å vurdere pensjonistenes økonomiske utvikling. Dette flertallet vil også fremheve at man må se økonomien til pensjonister som en helhet, da skatt, arbeidsinntekt, kostnadsnivå og andre faktorer er viktig for å vurdere den økonomiske situasjonen til landets pensjonister.

Dette flertallet foreslår derfor at forslaget ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at organisasjonene ved drøftingsmøtene i 2018 krevde at regjeringen la frem trygdeoppjøret til reell behandling i Stortinget før sommeren. LO, Unio og FFO hadde en felles protokolltilførsel og Forsvarets seniorforbund og Senior Norge hadde felles protokolltilførsel. YS og Akademikerne hadde protokolltilførsler. Organisasjonene utrykte 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.

Disse medlemmer merker seg at Pensjonistforbundet, Landsforbundet for offentlige pensjonister og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner avsto fra å undertegne protokollen.

Disse medlemmer viser til at med dagens drøftingssystem er det denne protokollen som regjeringen inviterer Stortinget til å støtte.

Forslag 2 i dette representantforslaget lyder:

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

Disse medlemmer vil påpeke at forslaget innebærer en systemendring fra drøftingsmøter til reell forhandlingsrett, som ellers i arbeidslivet. Siden det er staten som er organisasjonenes motpart, vil et system med forhandlingsrett for organisasjonene følgelig kreve at Stortinget ved hvert års behandling av trygdeoppgjøret klargjør de politiske prinsippene som skal gjelde for kommende trygdeoppgjør. Innenfor disse klarlagte prinsippene skal det så føres forhandlinger som ender opp i en protokoll med enighet eller uenighet. Dette må ses på som en forberedelse til Stortingets behandling av dette årets trygdeoppgjør. Systemet blir dermed slik at det er Stortinget som bestemmer kursen, mens organisasjonene deltar i forhandlingene med sin kunnskap og sine økonomiske prioriteringer.

Disse medlemmer viser til at Stortinget ved gjennomføring av pensjonsreformen vedtok at pensjoner under opptjening skulle reguleres i tråd med lønnsutviklingen, mens pensjoner under utbetaling skulle reguleres som et gjennomsnitt av lønns- og prisutviklingen, teknisk fastsatt til en regulering lik lønnsutviklingen fratrukket 0,75 pst. Disse medlemmer viser til at den svake lønnsutviklingen siden 2015 har medført en negativ realutvikling av pensjonene, selv om lønsmottakerne har gått i pluss. Disse medlemmer viser i den forbindelse til sitt forslag i Innst. 95 S (2018–2019), jf. Meld. St. 5 (2018–2019), om å endre beregningsmåten for regulering av pensjoner under utbetaling til faktisk gjennomsnitt av lønn og pris, i tråd med organisasjonenes ønske.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil prinsipielt understreke at personer som mottar alderspensjon og uføretrygd, har samme behov for realinntektsutvikling som yrkesaktive. For å sikre målsettingen om økonomisk jevnbyrdighet mellom grupper bør Stortinget ved de årlige behandlingene av trygdeoppgjøret si sin mening om kommende års økonomiske utvikling for garantipensjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at når trygdeoppgjøret med tilhørende protokoller tidligere ble fremlagt for Stortinget som egen sak, slik det ble gjort frem til og med 2015, ble forutsetningene bak og konsekvensene av trygdeoppgjøret synliggjort i forbindelse med at Stortinget bevilget de nødvendige pengesummer for å dekke statens økte utgifter. 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.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Stortingets forutsetning om at organisasjonenes drøftingsrett skal være reell. Disse medlemmer viser i den forbindelse til sitt forslag i Innst. 95 S (2018–2019), jf. Meld. St. 5 (2018–2019), om at trygdeoppgjørene igjen må legges frem for Stortinget til behandling på vanlig måte.

Disse medlemmer viser til Ot. prp. nr. 37 (2008–2009), side 133, der det heter:

«Departementet foreslår at Kongen i statsråd gir forskrift om gjennomføringen av den årlige reguleringen av opparbeidede pensjonsrettigheter og pensjoner under utbetaling. I forskriften vil det blant annet bli lagt til grunn at drøftingsretten til pensjonistenes og arbeidstakernes organisasjoner videreføres. Drøftingene 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.»

Disse medlemmer viser i den forbindelse til forskrift om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden § 4.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

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

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener forhandlingsrett for organisasjonene som deltar i trygdeoppgjøret, vil øke kunnskapen om sammenhenger og prioriteringer før Stortingets vedtak ved de årlige trygdeoppgjørene.

Disse medlemmer 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 innføringen av en reell forhandlingsrett vil derfor kunne være et viktig bidrag til å styrke den sosiale profilen i trygdeoppgjørene dersom organisasjonene prioriterer det slik.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

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

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

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

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

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

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k:

Dokument 8:233 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Solfrid Lerbrekk, Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski og Arne Nævra om å gi trygdeoppgjøret fullverdig behandling i Stortinget for å vise landets eldre den respekten de fortjener – vedtas ikke.

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

Erlend Wiborg

leder

Per Olaf Lundteigen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 28. september 2018

Representantforslag 233 S (2017-2018)

Jeg viser til brev fra Arbeids- og sosialkomiteen 20. september d.å. Komiteen ber om min vurdering av representantforslagets forslag 2, der regjeringen bes fremme de nødvendige forslag for å sikre at organisasjonene som deltar i trygdeoppkjøret får forhandlingsrett.

Stortinget har som kjent gjennom brede pensjonsforlik fastsatt klare regler i lov og forskrift for hvordan folketrygdens grunnbeløp og pensjoner mv. skal reguleres fra 2011. Jeg legger til grunn at dagens reguleringsregime ligger fast og kan vanskelig se hvordan en innføring av reelle forhandlinger mellom staten og organisasjonene skal kunne ha en realitet innfor gjeldende reguleringsbestemmelser.

Jeg viser til at det nye reguleringsregimet er en sentral del av pensjonsreformen. Hovedformålet med pensjonsreformen er å gjøre pensjonssystemet bærekraftig, og reguleringsreglene fra 2011 er viktig bidrag til dette. 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 opptjente pensjonsrettigheter årlig skal oppreguleres med alminnelig lønnsvekst. Dette er vesentlig mer forutsigbart enn tidligere, da oppreguleringen fulgte av årlige enkeltvedtak i Stortinget.

Ny og fleksibel alderspensjon i folketrygden er utformet med sikte på å nå overordnede målsettinger i pensjonsreformen om et økonomisk bærekraftig pensjonssystem som stimulerer til høy yrkesdeltakelse. Sentrale elementer i ny alderspensjon i folketrygden er alleårsopptjening, fleksibelt/nøytralt uttak, levealdersjustering og nye regler for regulering.

Prinsippet om regulering av pensjon under utbetaling med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten var en del av det brede pensjonsforliket i 2005, konkretisert til regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). I proposisjonen ble det vist til at ved å benytte lønnsveksten fratrukket en fast faktor, inngår verken prisvekst eller lønnsvekst ved fastsetting av delingstallene. Man sikrer dermed klare og objektive rammer for fastsetting av forholdstall og delingstall, og unngår eventuelle problemer som kunne oppstå dersom anslagene skulle avvike fra faktisk utvikling.

Jeg vil særlig påpeke at regulering av alderspensjon under utbetaling henger nøye sammen med andre elementer i det nye alderspensjonssystemet. Ved uttak av

pensjon, fremkommer årlig pensjon ved å dele opparbeidet pensjonsbeholdning på et delingstall som reflekterer forventet gjenstående levetid. Delingstallene ivaretar på denne måten både levealdersjusteringen og den nøytrale fleksibiliteten i pensjonssystemet. Delingstallene fastsettes med endelig virkning det året et årskull fyller 61 år, altså før første mulige uttaksalder. Det tas da også hensyn til hvordan pensjon under utbetaling skal reguleres. Satsene for garantipensjon reguleres med lønnsveksten og fratrekkes deretter effekten av levealdersjusteringen i reguleringsåret.

Når verken lønns- eller prisveksten inngår i beregningen av delingstallene sikres det at forholdet mellom verdien av opptjente rettigheter og forventet samlet pensjonsutbetaling er uavhengig av faktisk lønnsvekst, og uttaksreglene vil dermed være nøytrale uansett hva lønnsveksten faktisk blir. I og med at delingstallene fastsettes før første mulige uttakstidspunkt, vil forskjellen mellom regulering av satsene for garantipensjon, og regulering av pensjon over minstenivået være kjent og den såkalte vilkårsprøvingen, som sikrer at pensjonen ved uttak før 67 år minst tilsvarende minste pensjonsnivå ved 67 år, kan gjennomføres uten anslag på lønns- og prisvekst.

Ved å regulere pensjonene på denne måten sikres det at utviklingen i pensjonistenes inntekt står i et fast forhold til utviklingen i de yrkesaktives inntekter. Ved den årlige reguleringen har det vært lagt vekt på at pensjonistene skulle følge inntektsutviklingen til de yrkesaktive. Med dagens regler for regulering av pensjoner, følger pensjonistenes inntektsutvikling lønnsstakernes inntektsutvikling med et fast fradrag. Reguleringen gir dermed god forutsigbarhet om utviklingen i relativ inntekt. Reguleringen sikrer at pensjonsutgiftene utgjør en relativt stabil andel av de samlede lønnsinntektene og verdiskapingen i samfunnet, og dermed står i forhold til den økonomiske bæreevnen.

Det er altså en nøye sammenheng mellom reguleringen av alderspensjon under utbetaling og de andre elementene i det nye alderspensjonssystemet. Etter min vurdering vil det ikke være mulig å innføre forhandlingsrett når det gjelder ett av disse elementene, dvs. i selve reguleringsspørsmålet. Jeg legger til grunn at pensjonsreformen ligger fast, og at det derfor ikke vil være aktuelt å foreslå grunnleggende endringer i gjeldende reguleringsregime.

Jeg viser for øvrig til at pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner fortsatt er involvert i den årlige reguleringen av grunn-

beløpet og pensjoner mv gjennom drøftingsmøtene med regjeringen, for å gjennomgå tallgrunnlaget for reguleringen. Møteopplegget mellom regjeringen og organisasjonene på dette området har lang tradisjon, men har endret noe karakter opp gjennom årene. Møtene bar nok tidligere noe preg av å være forhandlinger, men også i Stortingets tidligere retningslinjer for trygdeoppjøret gikk det fram at det var tale om drøftinger med organisasjonene.

Det var Stortinget som da fastsatte grunnbeløpet, og som ga reglene om reguleringen, jf. blant annet Stortingets retningslinjer 28. mai 2003. Fram til 2011 var det slik at regjeringen, mellom de to drøftingsmøtene, skulle ta stilling til reelle krav fra organisasjonene framsatt i det første møtet og så komme tilbake med statens tilbud i det andre møtet, før reguleringssaken ble fremmet for Stortinget.

I forbindelse med pensjonsreformen 2011 var det enighet om å videreføre en drøftingsordning. Drøftingsinstituttets karakter ble noe endret, nettopp fordi reguleringen følger direkte av lov og forskrift, og at nytt grunnbeløp og reguleringssatser mv fastsettes av Kongen. Som en følge av det nye reguleringsregimet, er resultatet i all hovedsak gitt etter at det relevante tallgrunnlaget fra revidert nasjonalbudsjett og Det tekniske beregningsutvalget for lønnsoppgjørene (TBU) foreligger.

Foruten en gjennomgang av selve tallgrunnlaget, skal det vurderes om det foreligger særlige forhold som har påvirket lønnsutviklingen for enkeltgrupper, og om effekten av dette skal holdes utenfor ved beregningen av lønnsveksten. Fra 2011 er spørsmålet om eventuelle særlige forhold som nevnt det eneste gjenværende drøftingstemaet i trygdeoppgjørene. Jeg viser til at begrepet "særlige forhold" i denne sammenheng er avgrenset og veldefinert.

Representasjonen i møtene har utviklet seg over årene. Opprinnelig var Pensjonistforbundet og LO de ledende organisasjonene, men etter hvert kom også de funksjonshemmedes organisasjoner og de øvrige arbeidstakerorganisasjonene inn i opplegget. Høsten 2014 ble også andre pensjonistorganisasjoner inkludert, begrenset til de som får statstilskudd.

Møteopplegget omfatter nå et betydelig antall deltakere, fra fire pensjonistorganisasjoner, to organisasjoner for funksjonshemmede og fire arbeidstakerorganisasjoner, i tillegg til politisk ledelse og embetsverkets representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet. Dagens drøftingsordning følger av forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden.

Den praktiske gjennomføring av drøftingsmøtene er nedfelt i en avtale mellom regjeringen og pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes orga-

nisasjoner om regulering av folketrygdens grunnbeløp og pensjoner. Avtalen er et supplement til forskriften, og det følger av den at det - som før pensjonsreformen - skal gjennomføres to drøftingsmøter, og et administrativt forberedende møte. Avtalen har vært reforhandlet flere ganger, og någjeldende avtale ble inngått 28. november 2014.

