

Dokumenttype	NOU 1990:8			Dokumentdato	1990-04-23
Tittel	Regulering av Folketrygdens grunnbeløp				
Utvalgsleder	Kvalheim, Alfred				
Utgiver	Sosialdepartementet				
Oppnevnt	1989-05-25	Sider	74		
Kapittel	1 - Innledning og sammendrag				
	1.1 Utvalgets oppnevning og mandat				

Sosialdepartementet nedsatte 25 mai 1989 et utvalg som fikk i oppdrag å foreslå nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet i folketrygden.

Som medlemmer av utvalget ble oppnevnt:

- Ekspedisjonssjef Alfred Kvalheim, Sosialdepartementet (leder)
- Byråsjef Elin Anglevik, Sosialdepartementet
- Spesialrådgiver Bernhard Nestaas, Forbruker- og administrasjonsdepartementet (nå Arbeids- og administrasjonsdepartementet)
- Underdirektør Gerd Vollset, Forbruker- og administrasjonsdepartementet (nå Familie- og forbrukerdepartementet)
- Underdirektør Håvard Røyne, Finansdepartementet
- Førstesekretær Liv Buck, Landsorganisasjonen i Norge (varamedlem sosialsekretær Kjell Samuelsen)
- Pensjonist Aud Gustad, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (varamedlem konsulent Anne Hanshus, Norsk Pensjonistforbund)
- Generalsekretær Peter Hjort, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Sekretariatsleder Arild Daleng, Norsk Pensjonistforbund

Konsulent Einar Bye, Sosialdepartementet har vært sekretær for utvalget. Kjell Samuelsen har møtt for Liv Buck på alle møter i utvalget.

Bakgrunnen for utvalgets oppnevning var St.meld nr 12 (1988-89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem, der Sosialdepartementet varslet at det ville bli satt i gang en utredning med sikte på å vurdere erfaringene med gjeldende regler for regulering av grunnbeløpet. Departementet uttalte også at en eventuelt skulle utarbeide forslag til nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet, basert på prinsippet om parallell inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive. Det var forutsatt at organisasjoner som representerer alders- og uførepensjonister skulle delta i utredningsarbeidet.

Under behandlingen av St.meld nr 12 sluttet flertallet i Stortingets sosialkomite seg til at departementet satte i gang arbeid med å utarbeide nye retningslinjer for regulering. Hovedtrekkene i departementets og sosialkomiteens synspunkter på og vurderinger av dette spørsmålet er gjengitt i punkt 3.3.5 i denne utredningen.

Utvalget fikk følgende mandat:

Folketrygdloven (§ 6-2) fastlegger at grunnbeløpet skal reguleres ved endring i det alminnelige inntektsnivå, og at Stortinget fastsetter nærmere bestemmelser om reguleringen. Slike bestemmelser ble fastsatt 17 juni 1966. Som kjent har ikke disse reglene alltid blitt fulgt. Utvalget skal utarbeide konkrete forslag til nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet i lys av innebygde svakheter i dagens regler, og den reguleringspraksis som har utviklet seg. Retningslinjene skal ta sikte på å gi pensjonistene en inntektsutvikling som står i rimelig forhold til inntektsutviklingen for yrkesaktive.

Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser er forutsatt beregnet.

Utvalget må avslutte arbeidet sitt innen 1 februar 1990.

Kapittel 1 - Innledning og sammendrag

1.2 Stortingets bestemmelser om regulering av grunnbeløpet

Stortingets bestemmelser av 17 juni 1966 (med seinere endring 3 februar 1981) om regulering av grunnbeløpet i folketrygden lyder slik:

Bestemmelser om regulering av grunnbeløpet i Folketrygden fastsatt av Stortinget den 17 juni 1966 med hjemmel i lov om folketrygd § -2 .

§ 1

Grunnbeløpet i folketrygden reguleres hver 1 mai

- a) i forhold til endring i prisnivået uttrykt ved konsumprisindeksen, og
- b) med sikte på å gi pensjonistene andel av den alminnelige velstandsøkning.

§ 2

Regulering av grunnbeløpet som nevnt i § 1a skjer på grunnlag av gjennomsnittlig konsumprisindeks for det siste kalenderår før reguleringen finner sted.

§ 3

Hvert år skal vedkommende departement legge fram for Stortinget forslag om forhøyelse av grunnbeløpet som nevnt i § 1b . Med forslaget skal følge de opplysninger og beregninger som er nødvendige for at Stortinget skal kunne bestemme hvor stor forhøyelsen skal være.

§ 4

Ved fastsettelsen av grunnbeløpet som skal gjelde fra 1 mai multipliseres gjeldende grunnbeløp med forholdstallet mellom gjennomsnittlig konsumprisindeks i de to foregående kalenderår. Til det således fremkomne beløp legges tillegg etter bestemmelsene i § 3 . Grunnbeløpet avrundes til nærmeste kronebeløp som er delelig med 100.

Kapittel 1 - Innledning og sammendrag

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 31 august 1989, og har i alt hatt 10 møter, hvorav ett todagersmøte. På grunn av at utvalget kom i arbeid seinere enn forutsatt, har det dessverre ikke vært mulig å holde den tidsfrist som er satt i mandatet.

Lederen og sekretæren har hatt et høringsmøte med Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Akademikernes Fellesorganisasjon. Disse organisasjonenes synspunkter på retningslinjene for regulering av grunnbeløpet er gjengitt i vedlegg 1.

Utvalgets medlemmer Gustad og Hjort beklager det tidspress som utvalget har arbeidet under. Sammenholdt med de mangelfulle ressurser som er blitt stilt til rådighet for utvalgets arbeid, har dette etter disse medlemmers oppfatning ført til en overflatisk behandling av spørsmål som er av sentral betydning for trygdereguleringene. Disse medlemmene vil peke på følgende:

- Det er ikke gjennomført egne studier av ulike sammenlikningsmål for yrkesaktives og pensjonisters inntekter.
- Det er ikke gjennomført en konsekvensstudie av styrket lovvern for reguleringsbestemmelsen for folketrygdens grunnbeløp.
- Det er ikke framlagt materiale som kan belyse om det har skjedd endringer i lønnsoppgjørenes betydning med hensyn til yrkesaktives

- samlede levekårsutvikling.
- Det er ikke gjennomført studier som kan belyse grunnbeløpsreguleringens betydning for befolkningens oppslutning om folketrygden kontra private pensjonsforsikringsordninger.
- Det er ikke framlagt vurderinger av mangler og svakheter ved den nåværende levekårsstatistikkens beskrivelse av trygdedes levekår.

Kapittel 1 - Innledning og sammendrag

1.4 Sammendrag av utredningen

I kapittel 2 beskrives grunnbeløpets funksjoner og de særskilte skattereglene for pensjonister. Grunnbeløpet (G), som fra 1 april 1989 utgjør 32 700 kroner, har tre hovedfunksjoner i folketrygdens pensjonssystem. For det første er grunnbeløpet beregningsfaktor for opptjening av pensjonsrettigheter for yrkesaktive. For det andre bestemmer grunnbeløpet størrelsen på de pensjonsytelser man har krav på når man blir pensjonist. For det tredje bestemmer grunnbeløpet reguleringen av de løpende pensjoner. I kapittelet gjør utvalget rede for hvordan en folketrygdpensjon opptjenes og beregnes, og for hvordan den er sammensatt av ulike delytelser (grunnpensjon, tilleggspensjon, sært tillegg, kompensasjonstillegg). Det er også gitt eksempler på beregning av pensjon.

I kapittel 3 gis en oversikt over tidligere utredninger og forslag hvor reguleringsbestemmelsene er vurdert. En viktig problemstilling i Sæthreutvalget (1973) og Leveraasutvalget (1978) var at regulering av grunnbeløpet i takt med brutto inntektsutvikling for yrkesaktive kan gi pensjonister en helt annen utvikling i disponibel inntekt (dvs etter skatt) enn yrkesaktive. Dette skyldes ulike skatteregler for pensjonister og yrkesaktive.

Sæthreutvalget foreslo deling av grunnbeløpets funksjoner i en poengberegningfaktor for opptjening av pensjonsrettigheter, og en annen faktor for regulering av de løpende pensjoner. Poengberegning faktoren skulle reguleres på grunnlag av utviklingen i brutto inntekt for yrkesaktive, mens grunnbeløpet skulle regulere de løpende pensjonene på grunnlag av utviklingen i disponibel inntekt for yrkesaktive. Med regulering av grunnbeløpet i takt med utviklingen i disponibel inntekt kunne en også gå bort fra regulering av grunnbeløpet i to trinn.

Leveraasutvalget hadde også skattereglene for pensjonister i mandatet, og utvalget gikk inn for at grunnbeløpet ble regulert i takt med bruttoinntekten for de yrkesaktive. Utgangspunktet var at skatteforskjellene mellom pensjonister og yrkesaktive skulle fjernes eller reduseres. Utvalget foreslo ikke deling av grunnbeløpets funksjoner.

I 1983 la Sosialdepartementet fram forslag for Stortinget om endring i reguleringsbestemmelsene (St.prp nr 106 for 1982-83). Begrunnelsen var at en fant bestemmelsene lite egnet, fordi de var tilpasset en situasjon med reallønnsvekst blant yrkesaktive og forholdsvis jevn årlig prisstigning. Departementets forslag gikk ut på å regulere grunnbeløpet ved å gi ett tillegg som var direkte knyttet til inntektsutviklingen for yrkesaktive. Etter anmodning fra sosialkomiteen trakk departementet forslaget tilbake, fordi pensjonistenes og funksjonshemmedes organisasjoner hadde fått for liten tid til å vurdere det. Et forslag med omlag samme innhold ble forelagt organisasjonene i 1984, men disse gikk da samlet mot forslaget.

Trygdefinansieringsutvalget (1984) tok opp igjen forslaget fra Sæthreutvalget om deling av grunnbeløpets funksjoner. Begrunnelsen var imidlertid en annen. Det ble argumentert med at pensjonssystemet i liten grad er tilpasset en situasjon med lav økonomisk vekst, og at det i visse situasjoner kunne være ønskelig å underregulere grunnbeløpet. I St.meld nr 12 for 1988-89 gikk imidlertid departementet mot dette alternativet. Det ble slått fast at prinsippet om parallell inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive burde ligge til grunn

for reguleringen. Under behandlingen i sosialkomiteen sluttet flertallet seg til dette standpunktet.

I kapittel 3 omtales også kontaktutvalgsordningen fra 1979 mellom Regjeringen og pensjonistenes og funksjonshemmedes organisasjoner. Reglene for kontaktutvalgene er gjengitt i vedlegg 2.

Det er i kapittelet også redegjort for tidligere grunnbeløpsreguleringer.

I kapittel 4 beskrives utviklingen i grunnbeløpet, pensjonene og yrkesaktives lønnsinntekt fra 1967. Over perioden har grunnbeløpets realverdi økt med 13 pst, men stigningen har ikke vært uavbrutt. Da folketrygden ble etablert i 1967, var intensjonen at reguleringen av grunnbeløpet skulle gi pensjonistene kompensasjon for prisstigningen og andel i den alminnelige velstandsøkningen. Da særtillegget ble innført i 1969, fikk man et ekstra virkemiddel for reguleringen av pensjonene (jf punkt 2.1.3). Innføringen av særtillegget - som ikke var forutsatt da folketrygden ble etablert - har sikret de lave pensjonene (minstepensjonene) en bedre realinntektsutvikling enn reguleringen av grunnbeløpet tilsier. Minstepensjonen for enslig pensjonist har hatt en økning i realverdi på 79 pst siden 1967, mens økningen har vært 93 pst for ektepar der begge har minstepensjon.

Tilleggspensjonene reguleres i takt med reguleringen av grunnbeløpet. Tilleggspensjonistene har således hatt en klart svakere realutvikling i pensjonen enn minstepensjonistene. Imidlertid har økningen av satsene i særtillegget medført at personer med lavere tilleggspensjoner er blitt fanget opp av særtilleggsøkningen, og på den måten fått en bedre utvikling i realverdien av pensjonen. Dette går klart fram av tabellene 4.3.a - c.

Personer som er født uføre eller blir uføre før fylte 22 år, har rett til en garantert minste tilleggspensjon beregnet ut fra en arbeidsinntekt på 4 G (nå 130 800 kroner). Flesteparten av de som omfattes av ordningen hadde bare rett til minstepensjon da den ble etablert i 1981, og den gradvise utvidelsen av ordningen i løpet av 1980-tallet har hevet pensjonsnivået betraktelig (jf punkt 4.2.2).

I kapittelet redegjøres det videre for utviklingen i yrkesaktives lønnsinntekter. En ser på tre ulike mål for utviklingen i lønnsinntekter: Lønn pr normalårsverk (basert på nasjonalregnskapet), beregnet gjennomsnittlig årslønn for mannlige industriarbeidere (Statistisk Sentralbyrå) og lønnsutviklingen for statsansatte (Statens personaldirektorat). Dette materialet gir ikke grunnlag for å trekke entydige konklusjoner om yrkesaktives lønnsutvikling. Utviklingen i de tre inntektsmålene varierer mye over perioden, og det er bare lønn pr normalårsverk som dekker hele perioden fra 1967. Økningen i realverdi for dette inntektsmålet har vært 38,8 pst fra 1967 til 1989. Når en ser på realutviklingen fra 1980 for disse lønnsbegrepene, viser det seg at lønn pr normalårsverk har hatt en økning på 4,1 pst, mens beregnet årslønn for mannlige industriarbeidere og statsansattes lønninger har hatt en reduksjon i realverdi i samme periode på hhv 0,3 og 3,9 pst.

Det er metodemessige problemer forbundet med direkte sammenlikning av utviklingen i pensjonsinntekter og lønnsinntekter. Dette skyldes at utviklingen i pensjonsinntekt viser den faktiske utviklingen i pensjon for en person med en bestemt arbeidsinntekt i sin yrkesaktive periode, og som gikk av på et gitt tidspunkt. Inntektsstatistikken for lønnstakere viser på den annen side gjennomsnittsinntekten for de personer som faktisk inngikk i de ulike gruppene på registreringstidspunktet. Endringer i sammensetningen av de personer som inngår i disse gruppene vil dermed påvirke den gjennomsnittlige inntektsutviklingen fra et år til et annet.

Kapittelet viser også utviklingen i disponibel realinntekt for utvalgte pensjonist- og lønnstakerhusholdninger i de seinere år. Det er imidlertid problematisk å foreta direkte sammenlikninger mellom ulike grupper. Dette skyldes dels strukturelle endringer i skattesystemet de seinere år, med en sterkere vektlegging av bruttobeskatning. Særlig når en ser på utviklingen de to siste år, kommer effekten av endringer i skattesystemet klart fram. Det er betydelige forskjeller i utvikling i disponibel realinntekt, avhengig av type husholdning, størrelsen på inntektsfradrag m.v.

I kapittel 5 drøftes utviklingen i pensjonene, og sammenholdes med utviklingen i reguleringspraksis. Utviklingen drøftes i nærmere avgrensede

perioder: 1967-72, 1972-78, 1978- 86 og 1986-89. Prioriteringen av minstepensjonene - ved oppjustering av satsene for særtillegget - kommenteres noe nærmere.

Over hele perioden fra 1967 har minstepensjonistene blitt prioritert, ved at satsene for særtillegget stadig har blitt oppjustert. Realveksten i minstepensjonene var særlig sterk i de to første periodene. I perioden fra 1986 til 1989 hadde minstepensjonistene nedgang i realverdien av pensjonene. Men i folketrygdens historie har minstepensjonene bare hatt realnedgang i ett enkelt år (1987).

Grunnbeløpet har hatt en betydelig svakere utvikling i realverdi. I perioden fra 1978 til 1986 og fra 1986 til 1989 ble realverdien redusert (selv om utviklingen var positiv i enkelte år).

Skillet mellom de to første og de to siste periodene faller i tid sammen med at man gikk bort fra å gi eksplisitt pristillegg i grunnbeløpet i henhold til reguleringsbestemmelsene. Før 1979 ble pristillegg ordinært gitt etter bestemmelsene, og det ble i tillegg gjennomført flere ekstraordinære reguleringer. Velstandstillegg ble gitt fram til og med 1978, men kriteriene for fastsettingen varierte. På 1980-tallet gikk en i hovedsak over til å vurdere pensjonsreguleringen i lys av forventet inntektsutvikling for yrkesaktive.

I kapittel 6 går utvalget nærmere inn på ulike inntektsbegrep som kan belyse inntektsutviklingen for pensjonister og yrkesaktive.

I nasjonalregnskapets inntektsregnskap er det lagt til grunn et forholdsvis bredt inntektsbegrep. Den samlede inntekt for en husholdning (husholdningsinntekt) omfatter lønn, driftsresultat (inntekt av selvstendig næringsvirksomhet og beregnet avkastning av egen bolig), renteinntekter (f.eks av bank innskudd, pensjonsinnskudd), stønader (pensjoner og andre trygdeytelser) og andre inntekter (f.eks aksjeutbytte m.v).

Disponibel inntekt for en husholdning er den inntekt som står til disposisjon for forbruk og sparing. Det betyr at fra den samlede husholdningsinntekten må trekkes direkte skatter og de mest nødvendige renteutgifter, avhengig av hvor omfattende inntekten er definert.

I kapittelet gjengis materiale fra Det tekniske beregningsutvalg som viser utviklingen i inntekten til hhv pensjonisthusholdninger og lønnstakerhusholdninger på 1980-tallet. Det må imidlertid presiseres at inndelingen i husholdninger etter hvor hovedinntektskilden kommer fra, er usikker.

Materialet viser at pensjonisthusholdningene har hatt en gjennomsnittlig, årlig økning i disponibel realinntekt på 3,6 pst fra 1979 til 1988. Dette skyldes hovedsakelig at det er blitt flere pensjonister og at en stadig større andel av pensjonistene har tilleggspensjon, men også at satsene for særtillegget er oppjustert. Hovedinntektskilden for pensjonistene er pensjoner og andre trygdeytelser, men denne andelen har sunket fra ca 77 pst i 1980 til ca 73 pst i 1988. Av andre inntektskilder er det først og fremst renteinntekter som har økt sin andel i husholdningsinntekten, fra ca 8,5 pst i 1980 til nesten 15 pst i 1988.

En forholdsvis stor andel av pensjonistene har andre inntekter enn pensjon fra folketrygden. I 1986 hadde 72 pst av pensjonistene over 67 år inntekter utenom folketrygden. I gjennomsnitt utgjorde tilleggspensjonisten 27000 kroner. Det er imidlertid en langt høyere andel tilleggspensjonister enn minstepensjonister som har tilleggspensjoner, hhv 93 og 57 pst. Materialet som presenteres viser bare gjennomsnittsinntekter, og sier lite om fordelingen av inntekten innad i gruppene. Dette tilsier at materialet bør tolkes med varsomhet.

Gjennomsnittlig, årlig vekst i disponibel realinntekt for lønnstakerhusholdninger har vært 1,4 pst fra 1979 til 1988. Det er lønnsinntektsveksten som veier tyngst i økningen i realinntekt. Materialet viser at lønnstakerhusholdningene hadde økning i disponibel realinntekt hvert år fra 1980 til 1986. I 1987 og 1988 var det nedgang i disponibel realinntekt for disse husholdningene sett samlet.

Hovedinntekten i lønnstakerhusholdningene er naturlig nok lønnsinntekt. Andelen lønnsinntekt i samlet husholdningsinntekt er imidlertid synkende over tid. Den var ca 80 pst i 1980, mens den i 1988 var sunket til ca 75 pst. Renteinntekter har omlag fordoblet sin andel i husholdningsinntekten, fra 3,3 pst i 1980 til 6,6 pst i 1988. Stønadsandelen har hatt en svak

økning.

I kapittel 6 går en også nærmere inn på to lønnsbegreper som Beregningsutvalget benytter: Årslønn og lønn pr normalårsverk (jf avsnitt 6.2).

I kapittel 7 drøftes prinsippene for regulering av grunnbeløpet. Innledningsvis gjøres det rede for prinsipielle syn på G-regulering i offentlige dokumenter, og på enkelte sider ved omfanget av G-reguleringen. Helt fra folketrygden ble etablert har man i offentlige dokumenter understreket betydningen av parallellitet i inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive. Skiftende regjeringer har på 1980-tallet hatt som mål at pensjonistene skal ha en inntektsutvikling på linje med yrkesaktive. Omfanget av G-reguleringen illustreres ved at over 900 000 personer (vel 1/5 av befolkningen) nå mottar pensjon/ overgangsstønad fra folketrygden. Pensjonsutgiftene i folketrygden legger beslag på omlag 20 pst av utgiftene i statsbudsjettet.

Utvalget deler seg i et flertall og et mindretall i drøftingen av parallellitetsprinsippet.

Flertallet (medlemmene Anglevik, Daleng, Kvalheim, Nestaas, Røyne, Samuelsen og Vollset) viser til at dersom pensjonene reguleres i takt med brutto inntektsutvikling for yrkesaktive, er det ikke uten videre gitt at dette gir samme utvikling i disponibel inntekt. Dette skyldes de ulike skattereglene for pensjonister og yrkesaktive.

Uansett om en velger utvikling i bruttoinntekt eller disponibel inntekt som sammenlikningsgrunnlag, må en ta stilling til spørsmålet om måling av inntektsutvikling. Det vil være et spørsmål hvor relevante gjennomsnittstall for yrkesaktives inntektsutvikling vil være.

Flertallet peker på at dersom en vil anvende parallellitetsprinsippet med høy grad av presisjon, forutsetter det at en kan måle inntektsutviklingen for pensjonister og yrkesaktive på gjennomsnittsnivå, og at en kan sammenlikne inntektsutviklingen for de to gruppene. Dersom dette lar seg gjøre, vil en naturlig følge være at det gis likt prosenttillegg i grunnbeløpet som gjennomsnittet av yrkesaktive har fått.

En slik reguleringsmåte vil stille store krav til det inntektsbegrep som en benytter. Det må gi et dekkende bilde av yrkesaktives inntektsutvikling på gjennomsnittsnivå. Det må være stabilt over tid, slik at det ikke gir opphav til systematiske skjevheter i inntektsutviklingen mellom pensjonister og yrkesaktive.

En presis og konsekvent anvendelse av parallellitetsprinsippet som skissert ovenfor, gir lite rom for å ta andre hensyn i forbindelse med reguleringen av grunnbeløpet. Slike hensyn vil kunne være ønske om en viss omfordeling mellom grupper av pensjonister (f.eks ved justering av særtillegget). Samlet inntekt vil for både lønnstakere og yrkesaktive romme flere komponenter av betydning for samlet velstandsutvikling som ikke er gjenstand for lønnsforhandlinger eller grunnbeløpsregulering. I den grad en måtte ønske å ta slike hensyn ved grunnbeløpsreguleringen, vil en måtte gå bort fra den presise anvendelse av parallellitetsprinsippet, og i større grad legge til grunn at pensjonistene får en inntektsutvikling som står i rimelig forhold til utviklingen for yrkesaktive.

En må videre stille spørsmål om en skal legge historisk eller forventet utvikling til grunn.

Legges historisk utvikling til grunn, vil pensjonsreguleringen skje i forhold til utviklingen i en foregående periode. Resultatet vil ikke nødvendigvis være parallellitet i inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive i reguleringsåret.

Dersom en legger forventet inntektsutvikling for yrkesaktive til grunn, vil man ha mulighet til å unngå store avvik i inntektsutvikling i det enkelte år mellom pensjonister og yrkesaktive. Imidlertid har det vist seg at inntektsutviklingen for yrkesaktive ofte avviker fra prognosene. Spørsmålet blir da om det skal gis mulighet for etterregulering opp over dersom prognosene er for lave, og ned over om de er for høye.

Utvalgets mindretall (medlemmene Gustad og Hjort) presiserer at det med parallellitet forstås lik inntektsutvikling for yrkesaktive og pensjonister, og ikke samtidighet i oppgjørstidspunktet.

Mindretallet mener at det er den langsiktige parallelle inntektsutviklingen som er av overordnet betydning både av hensyn til

pensjonistenes levkår og av hensyn til tiltroen til folketrygdsystemet.

Videre mener mindretallet at det til vanlig bør være parallellitet i prosentvise tillegg på grunnbeløpet, men at det bør holdes muligheter åpne for parallellitet i kronetillegg for bestemte pensjonistgrupper. I særlige tilfeller bør det også være mulig å gi kronetillegg på selve grunnbeløpet utfra et eventuelt ønske om varig å endre fordelingen mellom yrkesaktive og pensjonister.

I spørsmålet om parallellitet i inntektsutvikling skal gjelde før eller etter skatt, har mindretallet under tvil kommet til at parallellitetsprinsippet til vanlig bør søkes oppfylt på grunnlag av inntektsutvikling før skatt, men at det bør være åpning for å gjøre sammenlikninger etter skatt i de år der det skjer betydelig skatteendringer som virker ulikt på de to gruppernes levkår.

Begrepene "i rimelig forhold til"/"omlag på linje med" er etter mindretallets syn uforpliktende og lite egnet som målformuleringer fordi de til enhver tid gjør det mulig å forskyve målene og samtidig hevde at de er oppnådd. Etter medlemmene Gustads og Hjorts oppfatning er bruken av vage og omtrentlige begreper i formuleringen av grunnbeløpets viktigste funksjon - som er å sikre lik inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive - ytterst uheldig med hensyn til å sikre befolkningens tiltro til og oppslutning om folketrygdens pensjonssystem.

I kapittel 7 drøftes videre ulike framgangsmåter for å regulere grunnbeløpet. To hovedalternativer drøftes: Det ene alternativet tar utgangspunkt i regulering etter gjeldende praksis, det andre alternativet følger i hovedtrekk opplegget med totrinnsregulering, slik reguleringsbestemmelsene legger opp til.

Utvalget viser til at det i 1980-årene i all hovedsak har vært resultatet fra inntektsoppgjør i reguleringsåret som har ligget til grunn for reguleringen, og forventninger om hvilken inntektsutvikling de yrkesaktive da vil få. Utvalget vil anta at reguleringen av grunnbeløpet i 1980-årene har vært sett på som en viktig del av det samlede økonomiske opplegget. Det vil derfor være rimelig at viktige begrunnelser for de reguleringer som er gjennomført, er å finne i regjeringenes omtale av det samlede økonomiske opplegget. Hovedpresentasjonen av det økonomiske opplegget i de enkelte år er gitt i de årlige nasjonalbudsjett og reviderte nasjonalbudsjett. De begrunnelser som der er gitt må derfor antas å være viktige premisser for trygdeoppgjørene.

I lys av målet om parallell inntektsutvikling mellom pensjonister og yrkesaktive kan det være grunn til reise enkelte spørsmål ved treffsikkerheten ved reguleringspraksis de seinere år. Utviklingen i grunnbeløp og yrkesaktives inntekter på 1980-tallet (gjengitt i kap 4) viser at det ikke har vært parallellitet i disse størrelsene i perioden. Minstepensjonistene har hatt en bedre utvikling enn industriarbeidere og statsansatte i disse årene, mens pensjonister med tilleggspensjon har kommet dårlig ut. Det har vært et klart politisk mål for skiftende regjeringer å prioritere minstepensjonistene ved trygdeoppgjørene, gjennom opptrapping av særtillegget.

Et problem med å basere grunnbeløpsreguleringen på de sentrale inntektsoppgjør, er at prognosene for lønnsutvikling blant yrkesaktive ofte har vært for lave. Dette gjelder spesielt LO/NHO-området, og skyldes stort sett at lønnsglidningen har blitt større enn forutsatt. I vedlegg 3 er gjengitt en tabell som for perioden 1983-89 viser økningen i grunnbeløpet og forholdet mellom anslag og det faktiske utfall med hensyn til lønnsutviklingen.

Det er blitt gjennomført ekstraordinære pensjonsreguleringer i enkelte år. Dette er ikke formelt institusjonalisert innenfor reguleringsbestemmelsene, men har hatt et ad-hoc preg.

Innenfor det andre hovedalternativet (totrinnsregulering) drøfter utvalget fire prinsipielt sett ulike måter å regulere grunnbeløpet på, basert på enten faktisk eller forventet utvikling i priser og velstanden (jf punkt 7.4.2). Det er forutsatt at det skal kunne gis negativt velstandstillegg. Det pekes på at regulering av pristillegget ut fra den historiske prisstigningen vil gi pensjonistene en garanti for en bestemt utvikling i pensjonene. I det enkelte år vil det imidlertid kunne bli manglende parallellitet i inntektsutviklingen til yrkesaktive og

pensjonister. Dersom pristillegget reguleres ut fra forventninger om prisutviklingen i reguleringsåret, vil pensjonistene få "samtidig" kompensasjon, men risikerer på den annen side at prisprognosene slår feil.

Dersom velstandstillegget skal gis på bakgrunn av historisk utvikling, vil det kunne bli lite samsvar i enkelte år mellom inntektsutvikling til pensjonister og yrkesaktive. Men pensjonistene vil i prinsippet oppnå en "historisk parallellitet". Dersom velstandstillegget fastsettes ut fra forventninger om utviklingen i reguleringsåret, vil en måtte reise spørsmål om etterregulering dersom prognosene slår feil.

Utvalgets medlemmer Nestaas og Røyne peker på at denne drøftingen kan gi inntrykk av at en ved bestemte regler for regulering av grunnbeløpet kan gi pensjonistene garantier for en bestemt inntektsutvikling. Disse medlemmer vil understreke at en ikke alene ved en bestemt utforming av reglene kan oppnå bestemte garantier for inntektsutviklingen for pensjonistene i forhold til yrkesaktive. Dette har særlig sammenheng med at reguleringen av folketrygdens pensjoner har stor betydning for en meget stor gruppe inntektstakere. Ved en vurdering av alternative regler for regulering av pensjonene må en derfor legge avgjørende vekt på de indirekte virkninger som G-reguleringen vil ha. Ulike reguleringer av pensjonene vil få ulik betydning for andre økonomiske forhold, herunder pris-, rente- og inntektsutviklingen. Ulike reguleringer av pensjonene vil også innenfor en samlet økonomisk ramme nødvendiggjøre ulik utforming av andre deler av det økonomiske opplegget, f.eks skatte- og avgiftsopplegget. Dette vil igjen direkte og indirekte få betydning for inntektsutviklingen både for pensjonister og yrkesaktive. En analyse av virkningen på pensjonistenes og yrkesaktives inntektsutvikling ved alternative regler for G-reguleringen krever derfor - etter disse medlemmers syn - kjennskap til hvordan det økonomiske opplegget ellers utformes ved alternative regler for G-reguleringen, og til hvordan ulike utforminger virker i økonomien.

I kapittel 7 er det også gitt en kort redegjørelse for reguleringsbestemmelsene i Sverige og Danmark.

I kapittel 8 legger utvalget fram sine vurderinger av og forslag til nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet. Innledningsvis peker utvalget på at Sosialdepartementet i St.meld nr 12 (1988-89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem gikk inn for at regulering av grunnbeløpet fortsatt bør bygge på prinsippet om parallell inntektsutvikling for pensjonister og yrkesaktive. Departementet gikk videre mot deling av grunnbeløpets funksjoner i en faktor for beregning av pensjonspoeng og en annen faktor for regulering av de løpende pensjoner. Under behandlingen av stortingsmeldinga støttet flertallet i sosialkomiteen disse standpunktene.

På denne bakgrunn har utvalget lagt til grunn prinsippet om parallell inntektsutvikling for pensjonister og yrkesaktive, og at det ikke er aktuelt å dele grunnbeløpets funksjoner.

Utvalget har vurdert de to hovedprinsippene for regulering av grunnbeløpet, hhv indeksregulering av grunnbeløpet og fastsetting av grunnbeløpet basert på konkrete vurderinger i det enkelte år. I sin vurdering av hovedprinsippet for regulering av grunnbeløpet deler utvalget seg i et flertall (medlemmene Anglevik, Daleng, Kvalheim, Nestaas, Røyne, Samuelsen og Vollset), og et mindretall (medlemmene Gustad og Hjort).

Flertallet mener prinsipielt at lønnsinntekt bør være hovedindikatoren for yrkesaktives inntektsutvikling. Men flertallet frarår at regulering av grunnbeløpet blir basert på noen form for indeksering. Begrunnelsen for dette er i hovedsak todelt: Dels at reguleringen av grunnbeløpet har betydelig innvirkning på nasjonaløkonomien og dermed på utformingen av den generelle økonomiske politikken, og dels at det er store tekniske vanskeligheter ved å konstruere en pålitelig og relevant indeks.

Flertallet viser til at det er svakheter ved eksisterende inntektsstatistikk for ulike grupper. Dette gjør det vanskelig å komme fram til en indeks som gir et representativt bilde av inntektsutviklingen for yrkesaktive.

Selv om en hadde hatt tilgang til bedre statistikk og bedre målemetode for inntektsutviklingen til pensjonister og yrkesaktive, ville det være vanskelig å legge avgjørende vekt på dette ved utforming av retningslinjer for G-reguleringen. Retningslinjene for regulering av grunnbeløpet må ses i sammenheng med det økonomiske opplegget forøvrig og de retningslinjer som

legges til grunn for gjennomføringen av inntektsoppgjørene ellers.

Demografiske forhold medfører at en kan stå overfor et inntektsomfordelingsproblem i framtida. Den eneste måten en kan sikre pensjonistene en tilfredsstillende inntektsutvikling, er etter flertallets syn at man oppnår en balansert økonomisk utvikling med tilstrekkelig økonomisk vekst. For å kunne utforme en økonomisk politikk som bidrar til en slik utvikling, er det nødvendig at Regjering og Storting har handlefrihet i måten inntektene for de ulike grupper sikres. Fastsettingen av pensjonistenes inntekter må derfor inngå i et samlet økonomisk opplegg der bl.a skatter og avgifter er innpasset. Derved vil også pensjonistene kunne sikres en inntektsutvikling omlag på linje med inntektsutviklingen for de yrkesaktive.

Etter dette tilrår flertallet at grunnbeløpet fastsettes på basis av konkrete vurderinger av ventet inntektsutvikling for yrkesaktive i reguleringsåret. Siktemålet må være at pensjonistene skal få en inntektsutvikling mest mulig på linje med utviklingen for yrkesaktive, og i tråd med de prinsipper og mål som er lagt til grunn for gjennomføringen av det inntektspolitiske opplegg for øvrig. Flertallet mener at forslag til regulering bør legges fram for Stortinget på omlag samme tids punkt som nå, slik at det kan ses i sammenheng med de sentrale inntektsoppgjørene. Dette tilsier at reguleringsstidspunktet fort satt blir 1 mai.

Tariffoppgjøret i LO/NHO-området og i offentlig sektor vil være det naturlige grunnlag for vurderingen av ventet inntektsutvikling for yrkesaktive. Disse oppgjørene omfatter en stor del av lønnstakerne i landet. Det gis også såpass omfattende informasjon om resultatene at det normalt vil være mulig å utlede rimelig gode anslag for hvilken lønnsvekst oppgjørene vil føre til.

Flertallet ser det som naturlig at også utviklingen i pensjon og lønninger i foregående år vurderes. Dersom faktisk inntektsutvikling viser seg å avvike fra antatt utvikling, vil dette kunne være ett av de momenter som kan vurderes ved seinere reguleringer. Det forutsettes derfor at det legges fram et materiale som belyser denne utviklingen. Dette er et sentralt poeng når flertallet har valgt å ikke tilrå en konkret indeksering av grunnbeløpet.

Flertallet tilrår følgende ordlyd i de nye retningslinjene for regulering av grunnbeløpet:

Regjeringen fremmer etter forutgående drøftinger med pensjonistenes organisasjoner forslag for Stortinget om regulering av grunnbeløpet i folketrygden.

Reguleringen av grunnbeløpet skjer normalt 1 mai hvert år.

Siktemålet med reguleringen skal være å gi pensjonister med folketrygdpensjon en inntektsutvikling omlag på linje med forventet utvikling for yrkesaktive og i tråd med de prinsipper og mål som er lagt til grunn for gjennomføringen av det inntektspolitiske opplegget for øvrig.

Forventet inntektsutvikling for yrkesaktive fastlegges med utgangspunkt i inntektsoppgjørene for offentlig ansatte og LO/NHO-oppgjøret. Det skal følge med et bakgrunnsmateriale som viser hvordan en har anslått forventet inntektsutvikling for yrkesaktive og andre forhold som har hatt betydning for fastleggingen av grunnbeløpet. Materialet skal også belyse hvordan inntektsutviklingen har vært for yrkesaktive og pensjonister i de seinere år.

Mindretallet (utvalgets medlemmer Gustad og Hjort) tilrår følgende reguleringsbestemmelse for grunnbeløpet:

1. Reguleringen av grunnbeløpet skjer 1 januar hvert år.
2. Reguleringen skjer på grunnlag av rammer gitt av Regjering og Storting for forventet leveårsutvikling i det kommende året. Har grunnbeløpet ikke holdt tritt med prisutviklingen og yrkesaktives leveårsutvikling i det foregående året, skal det justeres for dette før reguleringen for det kommende året finner sted.
3. På grunnlag av forslag fra Det tekniske beregningsutvalg fastlegges det hvert år innen 15 januar hvilke sammenlikningsmål som skal legges til grunn for vurderingen av leveårsutviklingen i det foregående året.
4. Samtidig med reguleringen av grunnbeløpet gjøres det en gjennomgang av

trygdeytelser til spesielle grupper (minstepensjonister, unge uføre o.l.).

5. Forslag om regulering av grunnbeløpet fremlegges for Stortinget hvert år innen 15 februar. Forslaget bygger på forutgående drøftinger med trygdedes organisasjoner innenfor rammen av Kontaktutvalgene. Med forslaget skal det følge bakgrunnsmateriale som viser grunnbeløpsutviklingen og levekårsutviklingen for yrkesaktive og trygdede over tid.
6. Reguleringen av grunnbeløpet tas opp til åpen høring i Stortingets sosialkomite før den endelige behandling i Stortinget.

Disse retningslinjene som mindretallet foreslår, forutsetter:

- A. At pensjonistenes organisasjoner gis plass i Det tekniske beregningsutvalg.
- B. At reguleringsbestemmelsen (pkt 1-6) tas inn i Lov om folketrygd (§ 6-2).

Mindretallets begrunnelse for sitt forslag er:

- Endring av reguleringstidspunktet til 1 januar begrunnes ut fra at det vil gjøre trygdeoppgjøret til et inntektsoppgjør på selvstendig grunnlag, og at det vil styrke Stortingets selvstendige beslutningsansvar for inntektsfordelingen i samfunnet.
- Regulering av grunnbeløpet på grunnlag av rammer gitt av Regjering og Storting anses nødvendig for at landets økonomiske bæreevne i forhold til folketrygdens ytelser skal bli retningsgivende også for hvor mye yrkesaktive kan ta ut i form av levekårsforbedringer. Med regulering 1 januar vil disse institusjonene ha et større spillerom for fordelingspolitikken fordi færre faktorer i nasjonaløkonomien er bundet opp så tidlig i året.
- Begrepet "leveskårsutvikling" er viktig fordi det er videre enn begrepet "inntektsutvikling". Samfunnsutviklingen synes å inne bære at levekårene i stigende grad påvirkes av andre faktorer enn den direkte lønn. Sett fra pensjonistenes side er det urimelig at parallellitet bare skal omfatte den delen av levekårene som måles gjennom lønnsindeks. Reguleringsbestemmelsene må gi rom for også å ta med i betraktning andre levekårsfaktorer i sammenlikningen mellom pensjonister og yrkesaktive.
- Grunnen til at grunnbeløpet skal kunne justeres for prisutvikling og yrkesaktives levekårsutvikling i det foregående år, er at erfaringen viser at forventninger om pris- og inntektsutvikling avviker fra resultatene.
- Et hovedproblem helt siden opprettelsen av folketrygden i 1967 har vært at man ikke har lyktes å finne egnede sammenlikningsmål mellom pensjonister og yrkesaktives levekårsutvikling. En løsning kan være å gi Det tekniske beregningsutvalg i oppdrag å foreta regelmessige levekårsammenlikninger mellom pensjonister og yrkesaktive.
- Muligheten til å drøfte trygdeytelser til spesielle grupper vil formalisere praksis og bidra til en generell bedring av forhandlingsklimaet.
- En bestemt tidsfrist for framlegging av reguleringsforslaget for Stortinget vil bidra til å skape en ryddigere drøftingsprosess.
- Regelfesting av drøftingene med pensjonistenes organisasjoner er ment som en naturlig oppdatering av reguleringsbestemmelsene.
- Det vil alltid være en avgjørende forskjell mellom pensjonister og yrkesaktive at pensjonister står uten yrkesaktives tradisjonelle kampmidler for å sette makt bak sine krav i et inntektsoppgjør. Det er derfor av stor betydning både at reguleringsbestemmelsene gir staten en plikt til å legge fram et bakgrunnsmateriale for reguleringsforslaget, og at bestemmelsene gir pensjonistenes organisasjoner en rett til å innvirke på dette bakgrunns materialet.

Mindretallet frykter at befolkningen langsomt mister tiltroen til folketrygden. Åpen høring i Stortingets sosialkomite vil kunne bidra til at tilliten til folketrygden gjenvinnes, og at trygdeoppgjøret som selvstendig inntektsoppgjør får en høyere status.

Mindretallet mener at reguleringsbestemmelsene må tas inn i lov om folketrygd fordi:

- Det vil være i tråd med Trygdelovutvalgets hovedintensjon om at man i folketrygdloven bør finne alle viktige bestemmelser i lovteksten.
- Det vil etablere formelle krav til eventuelle avvik fra reguleringsbestemmelsen, noe som vil bidra til å gi folketrygden den fasthet og sikkerhet som er nødvendig for å opprettholde befolkningens tiltro til systemet.
- Det vil fjerne enhver mulighet for uoverensstemmelse mellom lovens anvisninger og reguleringsbestemmelsens retningslinjer for grunnbeløpsregulering.
- Det vil gi avtaleverket som ligger til grunn for trygdeoppgjøret, det minimum av formalisering som er nødvendig for å sikre at trygdeoppgjøret forblir et selvstendig inntektsoppgjør og ikke en blåkopi av yrkesaktives inntektsoppgjør.

Kapittel 1 - Innledning og sammendrag

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

Flertallets forslag til nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser, da forslaget er i tråd med den praksis som har vært fulgt de seinere årene.

Mindretallets forslag til nye reguleringsbestemmelser vil kreve visse administrative endringer, men vil ikke nødvendigvis ha økonomiske konsekvenser.
