

Prop. 72 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven

*Tilråding fra Arbeidsdepartementet 23. mars 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeidsdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til endringer i folketrygdloven. Forslaget gjelder framgangsmåten for fastsetting av lønnsveksten i forbindelse med den årlige reguleringen av løpende pensjoner og folketrygdens grunnbeløp.

Fastsetting av lønnsvekst skjer i dag på grunnlag av forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet lønnsutvikling og anslag for faktisk lønnsutvikling siste år. I forbindelse med regulering av folketrygdens grunnbeløp og pensjoner (trygdeoppgjøret) fra 1. mai 2011 ble det varslet en vurdering av reglene for fastsetting av lønnsveksten i reguleringen.

Forslaget i denne proposisjonen innebærer at det skal tas hensyn til eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekt de to siste kalenderårene. Etter departementets vurdering vil man oppnå en bedre tilnærming til faktisk lønnsvekst dersom det justeres for eventuelle avvik for flere år tilbake enn bare det foregående, og dermed bidra til at den indekseringen som er forutsatt og vedtatt i forbindelse med pensjonsreformen følges bedre opp.

2 Nærmere om fastsetting av lønnsveksten og grunnbeløpet

Fram til 2011 var utviklingen i opparbeidede pensjonsrettigheter og løpende pensjoner knyttet til grunnbeløpet. Grunnbeløpet fulgte lønnsveksten. I Stortingets retningslinjer av 28. mai 2003 om regulering av grunnbeløpet het det blant annet følgende:

”Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling minst på linje med utviklinga for yrkesaktive, korrigert for særlege tilhøve, og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles. Til grunn for reguleringa skal liggje venta inntektsutvikling for lønnstakarar i alt i reguleringsåret etter justering av grunnbeløpet for avvik mellom venta og reell lønnsauke siste år.”

Det gikk videre fram av retningslinjene at regjeringen skulle legge fram forslag for Stortinget om reguleringen etter drøftinger med pensjonistenes organisasjoner.

Gjennom pensjonsreformen ble det vedtatt at løpende pensjoner i folketrygden skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, mens opparbeidede pensjonsrettigheter justeres med lønnsveksten. Lønnsveksten har også betydning for reguleringen av en rekke pensjoner uten-

for folketrygden, for eksempel pensjonene fra Statens pensjonskasse. Grunnbeløpet har ikke den samme sentrale betydning innenfor folketrygdens alderspensjon som før, men har fortsatt en viktig funksjon i folketrygden for øvrig. Blant annet danner grunnbeløpet utgangspunkt for beregning av høyeste stønadsnivå ved arbeidsløshet og sykdom mv. Før 2011 var det ikke behov for særskilte regler i folketrygdloven om fastsetting og regulering av lønnsvekst, da denne kom til uttrykk gjennom oppreguleringen av grunnbeløpet.

I dag reguleres lønnsveksten på tilsvarende måte som det som fulgte av de tidligere retningslinjene for regulering av grunnbeløpet. Regler om oppregulering av lønnsvekst følger av folketrygdloven § 19-14 sjette ledd og § 20-18 sjette ledd. Regulering av grunnbeløpet er tatt inn i folketrygdloven § 1-4 tredje ledd. De tre bestemmelsene er identiske og lyder:

”Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste år.”

Regulering av løpende pensjoner i folketrygden, opparbeidede pensjonsrettigheter og oppregulering av grunnbeløpet skjer dermed på bakgrunn av det samme tallgrunnlaget for lønnsveksten.

3 Bakgrunnen for lovforslaget

Tall for forventet lønnsutvikling i reguleringsåret baseres på anslag i revidert nasjonalbudsjett (RNB). Tall for faktisk lønnsutvikling siste år baseres på anslag i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU).

En foreløpig rapport fra TBU legges fram i februar, mens endelig rapport foreligger i mars/april. Revidert nasjonalbudsjett legges fram i mai. Kort tid etter at revidert nasjonalbudsjett er lagt fram, avholdes møter med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner om tallgrunnlaget for reguleringen som er tilgjengelig på dette tidspunktet.

TBU avgir også en rapport i juni (*”Etter inntektsoppgjørene”*).

En viktig kilde for TBUs anslag for faktisk lønnsutvikling er Statistisk sentralbyrås anslag for årslønnsvekst avledet fra nasjonalregnskapet. Nasjonalregnskapet for et bestemt år vil normalt være gjenstand for revisjoner, og dermed vil i prin-

Boks 3.1 Faktaboks om TBU

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) skal legge til rette for at partene i arbeidslivet og myndighetene har en best mulig felles forståelse for situasjonen i norsk økonomi.

TBU ble oppnevnt for første gang i 1967. Utvalget er siden 1969 gjenoppnevnt for en periode på 4 år om gangen, sist gang i oktober 2011. Utvalget ble da gjenoppnevnt for en periode fram til 30. september 2015 med følgende mandat:

- Utvalget skal i tilknytning til inntektsoppgjørene legge fram det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale og presentere det i en slik form at uenighet partene i mellom om økonomiske forhold så vidt mulig kan unngås.
- Utvalget skal legge fram oppsummeringsrapporter etter inntektsoppgjør.
- Utvalget skal, når departementet ber om det, kunne klargjøre det tallmessige grunnlagsmateriale for spesielle inntektspolitiske spørsmål.
- Utvalgets utredninger avgis til Arbeidsdepartementet.

TBU har siden 1967 vært et sentralt ledd i det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalgets rapporter er en stor del av det tallmessige grunnlaget for lønnsoppgjørene. I rapportene presenteres bl.a. lønns- og inntektsutviklingen samlet og for ulike tariffområder. Utvalget gir også en prognose for prisutviklingen i inneværende år. I tillegg inneholder rapportene et kapittel om utviklingen i konkurranseevnen og et om utviklingen i internasjonal økonomi og norsk økonomi.

sippet også årslønnsveksten kunne revideres. Det betyr at reguleringen av pensjoner og grunnbeløp kan være basert på tall for lønnsvekst i foregående år som senere er blitt revidert opp eller ned. Etter gjeldende reguleringsbestemmelser vil eventuelle revideringer ikke fanges opp ved neste års regulering. En endring i folketrygdloven slik at man i reguleringen av grunnbeløpet justerer for lønnsvekst to år bakover i tid, vil bidra til en mer presis fastsetting av lønnsveksten i reguleringen.

4 Høring

Departementet sendte 20. desember 2011 et forslag til endringer i folketrygdloven og tilhørende forskrifter på høring. Høringsfristen var 8. februar 2012.

I høringsnotatet viste departementet til at gjeldende regler ikke i tilstrekkelig grad ivaretar den reguleringen som er forutsatt og vedtatt i forbindelse med pensjonsreformen, der formålet er å finne fram til den lønnsveksten som faktisk har vært. For å få et mer presist grunnlag for fastsetting av lønnsvekst, foreslo departementet at det skal tas hensyn til avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst for de to foregående kalenderår i tillegg til forventet lønnsvekst i inneværende år.

Høringsnotatet ble sendt til:

- Akademikerne
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Den Norske Aktuarforening
- DNB Livsforsikring ASA
- Finansnæringens Fellesorganisasjon
- Finanstilsynet
- Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Gabler Wassum
- Garantikassen for fiskere
- Kommunal Landspensjonskasse
- KLP Forsikringsservice AS
- KS
- Landslaget for offentlige pensjonister
- Landsorganisasjonen i Norge
- LO Stat
- LO Kommune
- Ligestillings- og diskrimineringsombudet
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Farmaceutiske Forening
- Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
- Norsk Pensjon AS
- Pensjonistforbundet
- Oslo kommune
- Oslo Pensjonsforsikring AS
- Pensjonskasseforeningen
- Pensjonskonsult
- Pensjonskontoret
- Pensjonistpartiet
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Sametinget
- Seniorenes fellesorganisasjon
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner

- Senter for seniorpolitikk
- Sparebankforeningen
- Statens pensjonskasse
- Statens Seniorråd
- Statistisk sentralbyrå
- Storebrand Livsforsikring AS
- Storebrand Pensjonstjenester AS
- Unio
- Hovedorganisasjonen Virke
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser har uttalt seg:

- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Hovedorganisasjonen Virke
- KS
- Landsorganisasjonen i Norge
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Pensjonistforbundet
- Pensjonistpartiet
- Pensjonskasseforeningen
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
- Seniorenes fellesorganisasjon
- Statistisk sentralbyrå
- Unio
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser uttaler at de ikke har merknader til forslaget:

- Den Norske Aktuarforening
- Finansnæringens Fellesorganisasjon
- Finanstilsynet
- Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet
- Garantikassen for fiskere
- Pensjonstrygden for sjømenn

De av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter i all hovedsak forslaget og viser til at den foreslåtte endringen vil innebære mer korrekt fastsetting av lønnsveksten enn etter gjeldende regler. *Statistisk sentralbyrå* (SSB) peker i sin høringsuttalelse på at endringen er nødvendig så lenge reguleringen baseres på de første anslagene for lønnsutviklingen foregående år målt ved nasjonalregnskapets tall for påløpt årslønnsvekst. SSB viser videre til at en alternativt kunne ha lagt til grunn lønnsstatistikkens nye årslønnsberegninger, basert på gjennomsnittlig månedsfortjeneste for alle ansatte i alt og kvartalsvis lønnsindeks. Denne statistikken revideres ikke, og den foreslåtte endringen ville da ikke ha vært nødvendig. På den annen side er SSB av den oppfatning at det

i de nærmeste årene likevel kan være hensiktsmessig å benytte nasjonalregnskapets begrep, inntil kvaliteten på lønnsstatistikken blir bedre.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon skriver i sin høringsuttalelse at trygdeoppgjørsinstituttet må vitaliseres, og at det fortsatt ved de årlige inntektsoppgjør skal finne sted drøftinger/forhandlinger med organisasjonene om regulering av grunnbeløp og pensjonsytelser.

Pensjonistpartiet uttaler i høringsuttalelsen at de vanskelig kan se at regjeringens forslag til endring er til gunst for pensjonistene. Dersom hensikten er en mest mulig korrekt lønnsutvikling bør reguleringstidspunktet endres fra 1. mai til 1. juli, med korreksjon for eventuelle forskjeller i lønnsutviklingen mellom yrkesaktive og pensjonister.

Unio ber i sin høringsuttalelse departementet se nærmere på ordlyden i endringsforslagene slik at det blir enda tydeligere at endringen for året som ligger to år tilbake i tid er en endring i forhold til (det nye og justerte) anslaget i trygdeoppgjøret ett år tilbake i tid.

5 Departementets vurderinger og forslag

Det legges til grunn at trygdeoppgjøret fortsatt skal gjennomføres i mai måned hvert år. Likeledes at økningen av pensjonene kommer til utbetaling i juli, og med etterbetaling for mai og juni.

I trygdeoppgjøret anvender man forventet lønnsvekst for inneværende år, justert for eventuelt avvik mellom forventet lønnsutvikling og anslag for faktisk lønnsutvikling året før. Som det framgår ovenfor, kan anslagene for lønnsvekst for året før bli revidert etter at trygdeoppgjøret er gjennomført. Det betyr at reguleringen av grunnbeløpet kan være basert på tall for lønnsvekst i foregående år som senere er blitt revidert opp eller ned. Ved neste trygdeoppgjør får man med dagens regler ikke tatt hensyn til slike revideringer.

For å bedre følge opp intensjonen om at grunnbeløp og pensjoner skal reguleres på bakgrunn av faktisk lønnsvekst, bør reguleringen baseres på anslag for faktisk lønnsvekst flere år bakover i tid enn siste år.

Departementet foreslår at man i reguleringen tar hensyn til eventuelle endringer i anslagene for lønnsveksten to år bakover i tid.

For trygdeoppgjøret i 2012 betyr dette at man ved reguleringen på vanlig måte legger til grunn

forventet lønnsvekst slik den anslås i Revidert nasjonalbudsjett 2012. Videre skal det justeres for avvik mellom anslått lønnsvekst i 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011 (3,9 pst.), og TBUs anslag for faktisk lønnsvekst i 2011 (4,3 pst.). I tillegg skal det i henhold til forslaget i denne proposisjonen korrigeres for avviket mellom TBUs anslag for faktisk lønnsvekst i 2010 som ble lagt til grunn i trygdereguleringen 2011 på 3¼ pst., og TBUs oppdaterte anslag for lønnsveksten i 2010 på 3,7 pst.

Se lovforslaget, §§ 1-4, 19-14 og 20-18.

Forslaget innebærer at det også må gjøres tilsvarende endringer i forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved reguleringen av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden.

6 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene trer i kraft straks. Det er en forutsetning dersom endringene skal gjelde i årets trygdeoppgjør at endringene har trådt i kraft før den årlige reguleringen av grunnbeløpet og løpende pensjoner finner sted i løpet av mai måned.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil bidra til at man får en indeksering som er forutsatt og vedtatt i forbindelse med pensjonsreformen. Forslaget vil dermed ikke ha økonomiske konsekvenser sammenlignet med de beregningene som ble gjort i forbindelse med Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) om ny alderspensjon i folketrygden og Prop. 107 L (2009-2010) om tilpasning av tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor til ny alderspensjon i folketrygden.

8 Merknader til endringene i folketrygdloven

Til § 1-4

Paragrafen gir regler om grunnbeløpet, som reguleres årlig i samsvar med lønnsveksten. Endringen i *tredje ledd* innebærer en utvidelse av referanseperioden for fastsetting av lønnsvekst fra ett til to år.

Til § 19-14

Paragrafen gir regler om regulering av dagens alderspensjon. Endringen i *sjette ledd* innebærer en utvidelse av referanseperioden for fastsetting av lønnsvekst fra ett til to år.

delse av referanseperioden for fastsetting av lønnsvekst fra ett til to år.

Arbeidsdepartementet

t i l r å r :

Til § 20-18

Paragrafen gir regler om regulering av ny alderspensjon. Endringen i *sjette ledd* innebærer en utvi-

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 1-4 tredje ledd skal lyde:

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling *siste to år*.

§ 19-14 sjette ledd skal lyde:

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for even-

tuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling *siste to år*.

§ 20-18 sjette ledd skal lyde:

Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling *siste to år*.

II

Loven her trer i kraft straks.
