



Hørings svar – Forslag til endringer i bestemmelser om regulering av pensjon

Pensjonistforbundet og SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Pensjonistforbund) viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat datert 16. september 2021 med forslag til endringer i bestemmelser om regulering av pensjon.

Det er vedtatt at pensjoner under utbetaling skal reguleres i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten fra 2022. Som en midlertidig ordning har vi akseptert denne metoden, men våre primære krav er at løpende pensjon og trygd skal være gjenstand for reelle forhandlinger med en ramme om lag lik lønnsveksten. Det er et viktig demokratisk prinsipp at landets vel 1,3 millioner pensjonister og trygdede sikres medinnflytelse over egen inntekt og levekår. Ved å oppheve underreguleringen og innføre forhandlinger sikrer vi at inntektene til alderspensjonistene og trygdede ikke sakter akterut, og at vi har virkemidlene for å utjevne forskjeller og utrydde fattigdom blant de nevnte gruppene.

Regulering av pensjon i 2021

I budsjettavtalen for 2021 mellom Høyre, FrP, Venstre og KrF ble det vedtatt at løpende pensjoner i 2021 skulle reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men med en begrensning om å ikke øke mer enn lønnsveksten.

I tillegg kom det senere et vedtak om kompensasjon for trygdeoppgjøret i 2020, *vedtak 619*, som sa:

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med trygdeoppgjøret for 2021 legge inn en kompensasjon for trygdeoppgjøret 2020, tilsvarende differansen mellom dagjeldende reguleringsprinsipper og regulering som faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisvekst.

Bakgrunnen for vedtak 619 var anslag på lønns- og prisveksten for 2020 som viste at en regulering lik gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville gi en bedre pensjonsregulering enn regulering lik lønnsveksten deretter fratrukket 0,75 prosent. Vedtak 619 var dermed tenkt å skulle gi en større pensjonsøkning, enn hva den dagjeldende reguleringsmetoden hadde gitt.

Det viste seg imidlertid senere at det var svært store avvik mellom den anslåtte og faktiske lønnsveksten i 2020. Lønnsveksten som opprinnelig var anslått til 1,7 prosent, ble faktisk hele 3,1 prosent. Prisveksten i 2020 ble 1,3 prosent. Dermed ble vedtak 619 ikke meningsfull lenger, siden en



regulering lik gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville gitt dårligere resultat enn den opprinnelige reguleringsmetoden, når man tok hensyn til den faktiske lønnsveksten.

Departementet skriver i høringsnotatet at Stortingets vedtak om kompensasjon for oppgjøret i 2020 ikke var til ugunst for dem det gjelder. Det viser seg uansett at departementets forslag til pensjonsregulering innebar en årsvekst på 3,58 prosent, mens en regulering i tråd med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men ikke høyere enn lønnsveksten gav en vekst på 3,83 prosent. Så hvordan vedtaket om kompensasjon ikke var til ugunst er vanskelig å forstå.

Pensjonene ble til slutt oppregulert i tråd med det opprinnelige budsjettvedtaket om en regulering lik gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men ikke høyere enn lønnsveksten. I pensjonssammenheng er lønnsveksten ensbetydende med veksten i grunnbeløpet. Vedtak 619 fikk dermed ingen effekt.

Bakgrunnen for beregningen av pensjonsøkningen på 3,83 prosent var en anslått lønnsvekst i 2021 på 2,4 prosent, og i tillegg en korrigerende for avviket mellom den anslåtte lønnsveksten på 1,7 prosent fra 2020, og den faktiske lønnsveksten som ble 3,1 prosent i 2020. Når dette avviket på 1,4 prosentpoeng ble tillagt den anslåtte lønnsveksten på 2,4 prosent, ble dermed samlet årsvekst i løpende pensjon på 3,83 prosent, og pensjonistene fikk dermed oppjustert pensjonsreguleringen med korrigerende for hele avviket fra 2020. Pensjonsveksten ble beregnet slik: $(1+2,4\%) \times (1+1,4\%) - 1 = 3,83\text{ prosent}$.

Håndtering av avvik mellom anslått og faktisk lønnsvekst

Når pensjonene reguleres følger det av *Forskrift om beregning av lønnsveksten* at det skal legges til grunn forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år.

Årsaken til at det korrigeres for avvik skyldes at pensjonsreguleringen gjøres under usikkerhet. Det legges til grunn en *anslått* lønnsvekst. Vi skulle gjerne lagt til grunn den faktiske lønnsveksten for inneværende år, men den er naturlig nok ukjent på tidspunktet trygdeoppgjøret gjennomføres, normalt i mai måned. Ved å korrigerer for avvikene mellom den anslåtte og den faktiske lønnsveksten i påfølgende år, så sikrer man at pensjonsreguleringen over tid gis en samlet vekst i tråd med hva den ville vært dersom lønnsveksten faktisk var kjent når trygdeoppgjøret ble gjennomført.

Denne mekanismen sikrer også at regjeringen ikke kan gjøre innsparinger i pensjonsreguleringen over tid ved å legge til grunn en for lav forventet lønnsvekst i reguleringsåret, siden det uansett må korrigeres opp igjen i påfølgende år. Dette er en viktig sikringsmekanisme i dagens regelverk, som sikrer at pensjon både under opptjening og under utbetaling følger den faktiske lønnsutviklingen for lønnstakere under ett fastsatt i rapporten Grunnlaget for inntektsoppgjørene, fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU).

Hensikten er altså at når man har korrigerert for avvikene, så skal det samlede resultatet av pensjonsreguleringen over tid være tilsvarende hva pensjonsreguleringen ville vært, dersom de faktiske tallene var kjent på tidspunktet for trygdeoppgjøret.



Særskilt håndtering av avvik i 2022 – vi krever hele avviket fra 2021

I trygdeoppgjøret i 2021 ble det lagt til grunn en forventet lønnsvekst på 2,4 prosent for inneværende år. Vi reagerte på at dette lave anslaget, og viste til at partene i frontfaget var enige om en ramme på 2,7 prosent. I Nasjonalbudsjettet for 2022 anslås nå lønnsveksten i 2021 å bli 2,8 prosent, mens SSB og Norges Bank i sine nyeste anslag forventer en lønnsvekst på henholdsvis 3,1 og 3,0 prosent i 2021.

Nøyaktig hva lønnsveksten blir i 2021 er fremdeles usikkert, men det er altså utsikter til at det blir vesentlige avvik mellom den anslåtte og faktiske lønnsveksten i 2021, og at pensjonistene har fått oppregulert pensjonene i 2021 basert på en for lav lønnsvekst.

Fra 2022 skal pensjonene reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, og departementet foreslår særskilte regler for håndteringen av avvik i 2022. De foreslår at det ikke skal korrigeres for avvik i prisveksten for 2021, ettersom prisveksten trolig ikke ville endret reguleringen i 2021. Vi er enige i dette så lenge det viser seg at prisveksten faktisk blir høyere enn lønnsveksten i 2021, for da blir pensjonsreguleringen uansett begrenset av vedtaket om at pensjonene i 2021 *ikke skal reguleres høyere enn lønnsveksten*. Prisveksten vil i et slikt tilfelle ikke ha noen effekt på pensjonsreguleringen i 2021. Pensjonene vil dermed i realiteten bli regulert i takt med lønnsveksten i 2021.

Departementet viser i høringsnotatet til at *reguleringen av pensjoner under utbetaling i 2021 skal reguleres slik at årsveksten blir lik årsveksten i grunnbeløpet. Det er kun dersom prisveksten for 2021 blir lavere enn 2,4 prosent at reguleringen av pensjoner under utbetaling i 2021 hadde blitt påvirket av prisveksten. Av forenklingshensyn foreslår departementet at det ses bort fra dette og at det ikke skal korrigeres for et eventuelt avvik i prisveksten for 2021.*

Vi er ikke enige i at det kun er i tilfellet hvor prisveksten blir lavere enn 2,4 prosent i 2021 at reguleringen av pensjoner under utbetaling i 2021 blir påvirket av prisveksten. Vedtaket om pensjonsregulering i 2021 sier at pensjonene skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men ikke høyere enn lønnsveksten. Dersom det skulle vise seg at lønnsveksten faktisk blir høyere enn prisveksten i 2021 skulle derfor en regulering lik det faktiske gjennomsnittet av lønns- og prisveksten vært benyttet i 2021, dersom man hadde kjent til de faktiske tallene ved gjennomføringen av trygdeoppgjøret. Det kan for eksempel tenkes at den faktiske lønnsveksten i 2021 blir 3 prosent, mens prisveksten blir 2,8 prosent. Da får prisveksten en påvirkning. Vi anser det for lite sannsynlig at den faktiske lønnsveksten overstiger prisveksten i 2021, men det kan ikke utelukkes. I et slikt tilfelle bør det i 2022 korrigeres for avviket mellom den reguleringen som ble gitt i trygdeoppgjøret 2021, og den reguleringen som ville vært gitt dersom de faktiske tallene for lønns- og prisvekst var kjent.

Departementet foreslår en metode for beregningen av pensjonsreguleringen i 2022 som påvirker avviket mellom anslått og faktisk lønnsvekst fra 2021 på en negativ måte for pensjonistene. De legger til grunn at lønnsvekstanslaget i 2022, *først* skal korrigeres for eventuelle avvik i lønnsveksten fra 2021, og *deretter* beregnes gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Dette vil være en akseptabel metode når man flere år på rad regulerer med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men i overgangsåret 2022 så støtter vi ikke at det gjøres på en sånn måte. 2022 er et overgangså i den betydning at vi går



fra å ha en pensjonsreguleringsmetode i 2021, til en ny reguleringsmetode i 2022.

Pensjonsreguleringen i 2021 ser reelt sett ut til å bli i takt med lønnsveksten, og ikke i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, slik det skal være fra 2022.

For å håndtere denne overgangen på en korrekt måte må avviket mellom anslått og faktisk lønnsvekst fra 2021 tillegges *etter* at gjennomsnittet av lønns- og prisveksten for 2022 er beregnet. Ellers vil den nye reguleringsmetoden i 2022 få en negativ innvirkning på avviket fra 2021.

Metoden departementet foreslår innebærer at avviket mellom den anslåtte og faktiske lønnsveksten i 2021 kun gis halv effekt på pensjonsreguleringen i 2022.

For å illustrere hvordan avviket blir halvert med departementets foreslåtte metode viser vi et eksempel basert på anslagene for lønns- og prisvekst for 2021 og 2022 fra Nasjonalbudsjettet 2022. Vi viser også et eksempel som illustrerer metoden Pensjonistforbundet mener må legges til grunn.

Eksemplene nedenfor viser hvordan pensjonsreguleringen blir neste år, gitt at anslagene fra Nasjonalbudsjettet 2022 blir de faktiske tallene som skal benyttes. Det må selvfølgelig benyttes korrekte tall når disse er kjent. Dette er dermed kun eksempler for å illustrere metodene.

Lønnsvekst 2021: 2,8 prosent

Anslått lønnsvekst 2022: 3,0 prosent

Prisvekst 2021: 2,8 prosent

Anslått prisvekst 2022: 1,3 prosent

Gjennomsnitt av lønns- og prisveksten i 2022, *før korrigering for avvik*: $(3 \% + 1,3 \%) / 2 = \mathbf{2,15 \text{ prosent}}$

I trygdeoppgjøret i 2021 ble det lagt til grunn en anslått lønnsvekst på kun 2,4 prosent, noe som er 0,4 prosentpoeng mindre enn de oppdaterte anslagene fra Nasjonalbudsjettet. Dette skal det korrigeres for i 2022. Merk at pensjonene i 2021 ble oppregulert i takt med lønnsveksten (veksten i grunnbeløpet), som følge av begrensningen om å regulere pensjonene i takt med *gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men ikke høyere enn lønnsveksten*. Dersom den faktiske lønnsveksten var kjent under gjennomføringen av trygdeoppgjøret, skulle det altså vært lagt til grunn en lønnsvekst som var 0,4 prosentpoeng høyere enn den som ble benyttet. Pensjonistene ville da fått hele denne merveksten.

Departementet foreslår en metode for oppregulering i 2022 som halverer av avviket mellom anslått og faktisk lønnsvekst fra 2021. Det aksepterer vi ikke. Korrigeringen for avviket fra 2021 må gjøres slik at hele effekten korrigeres i 2022.

Departementets metode for å regulere pensjon i 2022:

Anslått lønnsvekst på 3 prosent for 2022 tillegges avviket på 0,4 prosentpoeng fra 2021.

3 prosent + 0,4 prosent = 3,4 prosent. *Deretter* beregnes gjennomsnittet av lønns- og prisveksten: $(3,4 \text{ prosent} + 1,3 \text{ prosent}) / 2 = \mathbf{2,35 \text{ prosent}}$.

Denne metoden halverer avviket fra 2021 på 0,4 prosentpoeng. Det ser vi ved at gjennomsnittet av



lønns- og prisveksten uten avvik anslås til 2,15 prosent, mens inkludert avviket på 0,4 prosentpoeng blir veksten 2,35 prosent. Dermed får avviket på 0,4 prosentpoeng kun halv effekt.

Pensjonistforbundet krever at avviket gis full korrigering:

Med en anslått lønnsvekst på 3 prosent og anslått prisvekst på 1,3 prosent i 2022, blir gjennomsnittet av lønns- og prisveksten 2,15 prosent. Deretter tillegges avviket fra lønnsveksten fra i fjor på 0,4 prosentpoeng slik at dette utbetales i sin helhet:

*2,15 prosent + 0,4 prosent = **2,55 prosent.***

For å være helt korrekt skal det gjøres slik: $(1+2,15\%) \times (1+0,4\%) - 1 = 2,56\%$

Departementet skriver at de foreslår å videreføre de samme prinsippene som lå til grunn for den tekniske gjennomføringen av trygdeoppjøret i 2021. Denne metoden ble imidlertid nedstemt i Stortinget, og Pensjonistforbundets krav om å fullt ut kompensere for avviket mellom anslått og faktisk lønnsvekst fra 2020 fikk støtte fra et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, SV, Rødt og FrP. Vi forutsetter at Arbeiderpartiet og Senterpartiet, som nå er i regjering, fortsatt står ved prinsippet om at hele avviket korrigeres.

TBU eller SSB som kilde i forskrift om beregning av lønnsveksten

Departementet viser til at korrigeringen av faktisk lønnsutvikling siste to år gjøres ved å henvise til TBU-rapporten. Tallene er imidlertid hentet fra nasjonalregnskapet som SSB publiserer. Departementet foreslår at TBU ikke lenger angis som kilde i § 2 i forskriften om beregning av lønnsveksten, og at det kun vises til nasjonalregnskapet.

Vi er ikke enige i departementets vurdering.

Det følger av *Forskrift om beregning av lønnsveksten* § 4 at tallgrunnlaget som er beskrevet i § 2 i samme forskrift skal drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner. Det skal i henhold til § 2 fjerde ledd vurderes om det foreligger særlige forhold som har påvirket lønnsutviklingen for enkeltgrupper, og om effekten av dette skal holdes utenfor ved beregning av lønnsveksten. Vi er enige i at gjennomsnittlig årslønnsvekst for siste to år som i dag hentes fra TBU-rapporten, er nasjonalregnskapets tall, hvor den opprinnelige kilden er Statistisk sentralbyrå (SSB). Men det er ikke mulig å vurdere *særlige forhold* uten å se til TBU-rapporten som har detaljert oversikt over utviklingen for ulike grupper av lønnstakere. Vi mener at § 2 fjerde ledd må sees i sammenheng med henvisningen i tredje ledd til rapporten *Grunnlaget for inntektsoppjørene* fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppjørene (TBU).



Regulering av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon

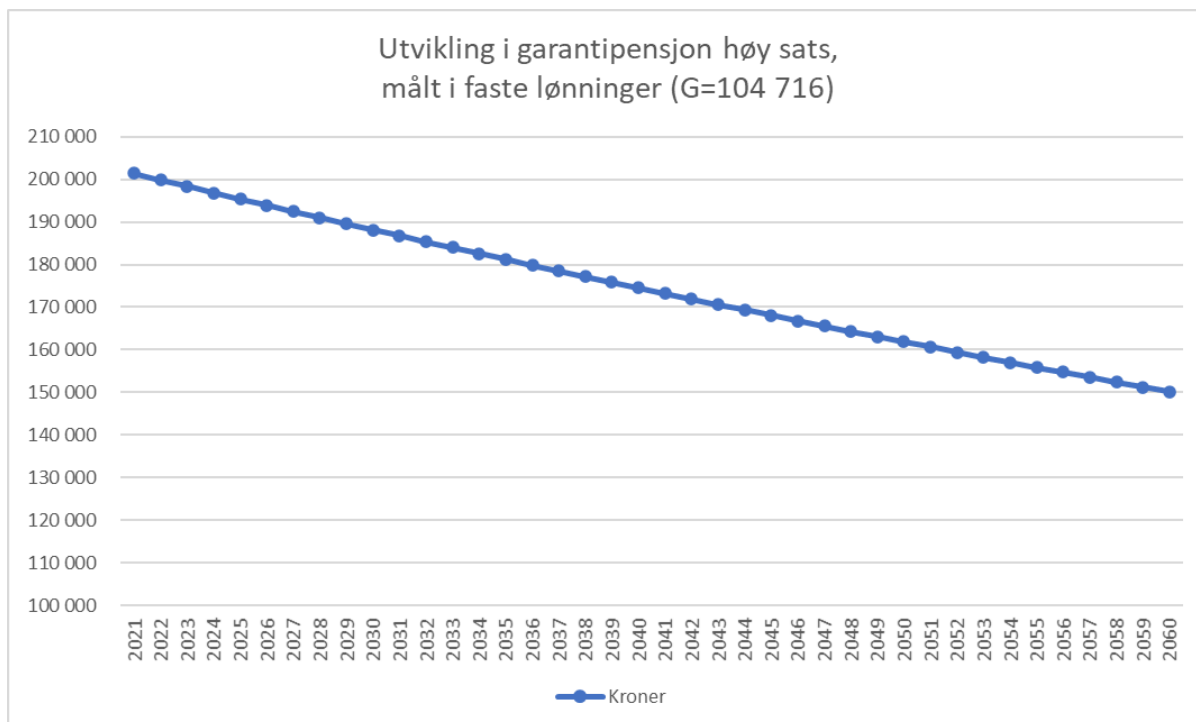
Departementet foreslår endringer i folketrygdens bestemmelser om regulering av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon, og endringer i folketrygdens bestemmelser om vilkår for uttak av pensjon før 67 år. Forslagene får også konsekvenser for supplerende stønad, som gis til alderspensjonister med kort botid.

Departementet foreslår å regulere satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022 med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, det vil si på samme måte som pensjon over minstenivået under utbetaling. Med en forventet reallønnsvekst på 1,5 prosent på lang sikt vil det innebære at minstenivåene vil reguleres 0,75 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittlig lønnsvekst. På sikt vil dette svekke garantipensjonen betydelig målt i antall G. Merk at det er nødvendig med en vekst på linje med utviklingen i G for at minstenivåene ikke skal svekkes relativt til det gjennomsnittlige lønnsnivået. Vi mener minstenivåene bør reguleres i takt med lønnsveksten.

Ikke sosialt bærekraftig

Dagens minstenivåer reguleres i takt med lønnsveksten og deretter justeres det for effekten av levealdersjustering for 67-åringer i reguleringsåret. Det vil si at dersom levealderen fortsetter å øke vil minstenivået svekkes relativt til den gjennomsnittlige lønnsutviklingen. Minstenivåene målt i G vil altså svekkes gradvis i takt med økt levealder. Vi mener dagens reguleringsmetode av minstenivåene har en stor svakhet siden minstenivåene blir stadig lavere målt i G. Minstenivåene ligger i dag allerede under EUs fattigdomsgrense, og med den foreslåtte reguleringen vil de fattigste pensjonistene bli stadig fattigere.

Figuren nedenfor viser den forventede utviklingen i garantipensjonen målt i faste lønninger dersom denne reguleres i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, her forutsatt en forventet reallønnsvekst på 1,5 prosent.



Departementet foreslår at minstenivåene skal øke i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, på lik linje med veksten i pensjon under utbetaling. Denne modellen underregulerer minstenivåene uavhengig av utviklingen i levealder. Minstenivåene vil dermed bli stadig mindre målt i G over tid, også dersom veksten i levealder skulle flate ut. Hvis man legger til grunn en forventet reallønnsvekst på 1,5 prosent blir dermed underreguleringen av minstenivåene på 0,75 prosent per år, på linje med reguleringen av pensjon under utbetaling.

Det er ikke sosialt bærekraftig at minstenivåene skal bli stadig mindre målt i G. På lang sikt vil minstenivåene bli svært lave, og de fordelingsmessige konsekvensene av dette er svært negative. Gruppen av pensjonister med lavest pensjon vil bli stadig fattigere. Det er rimelig å anta at mottakere av minsteytelsene i mindre grad har anledning til å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette uttaket av pensjonen sammenlignet med øvrige pensjonister.

For å unngå at minsteytelsene blir stadig lavere, målt i faste lønninger, mener vi det er nødvendig at de reguleres i takt med lønnsveksten.

Vilkårsprøving

Gitt at minsteytelsene reguleres i takt med lønnsveksten, kan man videreføre en vilkårsprøving for de som ønsker å starte uttaket før 67 år. Siden den faktiske utviklingen er ukjent når det reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten er det rimelig å legge til grunn en forventet årlig differanse mellom reguleringen av minstenivåene og øvrig pensjon på 0,75 prosent, som er i tråd med forventningene om 1,5 prosent reallønnsvekst.



Vi har allerede god erfaring med vilkårsprøving i dag. Det er ikke nødvendig å «forenkle» bort dette på bekostning av minstepensjonisters pensjonsregulering. Det bør være et mål å sikre et anstendig minstenivå på alderspensjon fra folketrygden, som ikke automatisk svekkes over tid.

Siste rest av pensjonsreguleringen i 2021 – unødvendig forsinkelse

Det gjenstår å utbetale siste rest av pensjonsreguleringen etter trygdeoppgjøret i 2021. Det er gjennomført en økning på 4,99 prosent for pensjon under utbetaling fra 1. mai 2021, noe som gir en årsvekst på 3,58 prosent. Men Stortinget har vedtatt at pensjon under utbetaling skal øke med 3,83 prosent på årsbasis, noe som innebærer en økning fra 1. mai på 5,36 prosent.

Pensjonistene har ventet lenge på å få den korrekte pensjonsreguleringen. Vi har i brev av 1. juli 2021 fått beskjed fra departementet, ved tidligere arbeids- og sosialminister Torbjørn Røe Isaksen, at Stortingets vedtak ville bli fulgt opp uten unødvendig opphold. Departementet ber imidlertid om høringsinstansene innspill på om NAV skal foreta beregningen av pensjonene på nytt enten maskinelt, eller manuelt. Med andre ord virker det som NAV ikke engang har begynt på jobben når vi nå nærmer oss november. Det var unødvendig å sende dette spørsmålet på høring, og det har tilsynelatende forsinket pensjonsutbetalingen ytterligere. Dette er en beslutning som kunne blitt tatt i samråd med NAV, og NAV anbefaler selv at jobben gjøres maskinelt. En maskinell løsning er også anslått å være billigst, med ca. 13 millioner kroner, mens kostnaden anslås å være 15 millioner kroner ved å gjøre det manuelt. Ved å utvikle systemene til NAV slik at det kan gjøres maskinelt, må vi forvente at dersom en lignende problemstilling oppstår i fremtiden, så vil det kunne løses raskere enn om jobben gjøres manuelt. Det er altså helt åpenbart hvilken løsning som bør velges. Det bør vurderes å gi forsinkelsesrenter til pensjonistene som følge av dette. Forsinkelsesrentene er for tiden 8 prosent per år. Med en samlet anslått størrelse på 650 millioner kroner for det gjenstående pensjonsbeløpet, så utgjør forsinkelsesrentene 4,33 millioner kroner per måned.

Vennlig hilsen

For Pensjonistforbundet

Harald Olimb Norman
Generalsekretær

Sindre Farstad
Seniorrådgiver pensjon