



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 41 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven, lov om
Statens pensjonskasse og enkelte andre lover
(endret regulering av alderspensjon
under utbetaling)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold...	5	8	Særskilt om reguleringen i 2022	29
2	Bakgrunn	7	8.1	Innledning	29
2.1	Pensjonsreformen og sammenhenger i pensjonssystemet	7	8.2	Høringsinstansenes syn	29
			8.3	Departementets vurdering og forslag	30
2.2	Anmodningsvedtak om endret regulering fra 2022 og forholdet til pensjonsutvalget	9	9	Regulering av alderspensjon under utbetaling fra andre pensjonsordninger	32
3	Gjeldende rett	11	9.1	Innledning	32
3.1	Regulering av alderspensjon under utbetaling	11	9.2	Høringsinstansenes syn	32
3.2	Regulering av minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivået	11	9.3	Departementets vurdering og forslag	33
3.3	Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år	12	10	Forhandlingsrett for pensjonistenes organisasjoner på andre områder enn reguleringen av pensjoner	35
4	Regulering av alderspensjon under utbetaling og minstenivåer i 2021	13	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
5	Om høringen	15	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene	38
5.1	Forslagene i høringsnotat	15	12.1	Lov om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs	38
5.2	Høringsinstanser	15	12.2	Lov om Statens pensjonskasse	38
5.3	Generelle inntrykk fra høringen	16	12.3	Midlertidig lov 29. juni 1951 nr. 34 om tillegg til lover av 13. desember 1946 om 1) Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og 2) Krigspensjonering for militærpersoner	38
6	Nye reguleringsregler for alderspensjon under utbetaling fra folketrygden	18	12.4	Lov om pensjonstrygd for fiskere	39
6.1	Innledning	18	12.5	Lov om yrkesskadetrygd	39
6.2	Realvekst i alderspensjon etter 2011	18	12.6	Lov om pensjonsordning for sykepleiere	39
6.3	Forslagene i høringsnotatet	19	12.7	Folketrygdloven	39
6.4	Høringsinstansenes syn	19	12.8	Lov om pensjonsordning for ledsagere i utenriktjenesten	41
6.5	Departementets vurdering og forslag	22	12.9	Lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse	41
7	Regulering av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivå og vilkår for tidliguttak	24	12.10	Lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer	41
7.1	Innledning	24			
7.2	Regulering av minstenivåene etter pensjonsreformen	24			
7.3	Forslagene i høringsnotatet	26			
7.4	Høringsinstansenes syn	26			
7.5	Departementets vurdering og forslag	27			

12.11	Lov om tjenestepensjon	41	Forslag til lov om endringer	
12.12	Til ikrafttredelses-		i folketrygdloven, lov om	
	bestemmelsen	42	Statens pensjonskasse og enkelte	
			andre lover (endret regulering	
			av alderspensjon under utbetaling)	43



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 41 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (endret regulering av alderspensjon under utbetaling)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 17. desember 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til endringer i følgende lover:

- lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs
- lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse
- midlertidig lov 29. juni 1951 nr. 34 om tillegg til lover av 13. desember 1946 om 1) Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og 2) Krigspensjonering for militærpersoner del III
- lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere
- lov 12. desember 1958 nr. 10 om yrkesskade-trygd
- lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere
- lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd
- lov 15. januar 1999 nr. 1 om pensjonsordning for ledsagere i utenriktjenesten
- lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse
- lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer
- lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon

Forslagene i proposisjonen følger opp vedtak 622 fra Stortingets behandling av Representantforslag 53 S (2020–2021) hvor Stortinget ber regjeringen om å legge frem et lovforslag for Stortinget om å regulere løpende pensjoner med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst, som får virkning fra 2022.

Det foreslås at alderspensjon under utbetaling fra folketrygden fra og med 2022 skal reguleres

med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Disse reguleres i dag med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent.

Det foreslås at de nye reguleringsreglene også skal gjelde for regulering av minste pensjonsnivå og garantipensjon.

Det foreslås videre at andre lovfestede pensjonsytelser som i dag har samme reguleringsbestemmelser som folketrygden, eller som viser direkte til reguleringsbestemmelser i folketrygden, fra 2022 skal reguleres med gjennomsnittet

av lønns- og prisvekst. For AFP i privat sektor vil det være opp til partene om de ønsker å regulere ytelsene i tråd med reguleringsregelen i folketrygden. For de offentlige tjenstepensjonsordningene som ikke er lovregulerte, fremgår det av overføringsavtalen i offentlig sektor at det forutsettes gjensidighet. Departementet legger til grunn at forslagene til endringer i de lovfestede offentlige tjenstepensjonsordningene, også gis virkning for de øvrige offentlige tjenstepensjonsordningene.

2 Bakgrunn

2.1 Pensjonsreformen og sammenhenger i pensjonssystemet

Dagens regler for regulering av løpende pensjoner ble innført fra 2011, som en del av pensjonsreformen. Pensjonsreformen innebar en omfattende omlegging av hele det norske pensjons- og trygdesystemet. Bakgrunnen for reformen var de utfordringene pensjonssystemet sto overfor knyttet til aldring av befolkningen, tiltakende tidligpensjonering og sterk vekst i pensjonsutgiftene på lang sikt. Overordnede mål i reformen var, og er, å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig og stimulere til høy yrkesdeltakelse.

Gjennom to brede forlik i Stortinget, 26. mai 2005 og 23. april 2007, ble hovedtrekkene i det nye pensjonssystemet fastlagt. Pensjonsforlikene dannet grunnlaget for endringer i folketrygdens alderspensjon og for senere endringer i tilgrensende og supplerende pensjonsytelser. Prinsippene om å innføre levealdersjustering, om å regulere pensjon under utbetaling med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, og om å regulere garantipensjonen med lønn justert for utviklingen i levealder, var del av pensjonsforliket i 2005 for å sikre et bærekraftig pensjonssystem.

I 2009 fremmet regjeringen Stoltenberg II lovforslag om ny alderspensjon, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). Forslagene omfattet alleårsopptjening, nøytralt fleksibelt uttak av alderspensjon, levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjon under utbetaling. I proposisjonen ble det foreslått å operasjonalisere Stortingets vedtak om regulering av pensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, med regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Denne måten å operasjonalisere Stortingets vedtak på hadde store systemmessige fordeler, samtidig som den forventningsvis ville gi samme resultat over tid som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

I forbindelse med Stortingets pensjonsforlik i 2005, ble det i tariffoppgjøret 2009 besluttet at alderspensjon fra offentlige tjenestepensjonsordninger skulle reguleres etter nye regler, på

samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden. I tiden frem mot ikraftsettelsen av reformen ble gruppen ordninger som skulle omfattes av ny regulering, utvidet til også å gjelde særlige tjenestepensjonsordninger som er opprettet for spesielle yrkesgrupper, samt AFP for ansatte både i privat og offentlig sektor. Dertil ble det innført ny regulering av ytelser fra yrkes-skadetrygden av 1958 og i krigspensjonsordningen.

I Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) ble også levealdersjusteringen konkretisert. Levealdersjustering av alderspensjon opptjent etter gamle opptjeningsregler (folketrygdloven kapittel 19, jf. kapittel 3) gjennomføres ved hjelp av forholdstall, og gjelder fullt ut for årskullene 1944–1953, og delvis for årskullene 1954–1962. Levealdersjusteringen av alderspensjon opptjent etter nye regler (folketrygdloven kapittel 20), gjennomføres ved hjelp av delingstall. Dette gjelder fullt ut for årskull født fra og med 1963, og delvis for årskullene 1954–1962. Forholdstallene og delingstallene benyttes til å omregne henholdsvis opptjent årlig ytelse (før levealdersjustering) og opptjent pensjonsbeholdning, inkludert eventuell garantipensjonsbeholdning¹, til årlige ytelser.

Forholdstall og delingstall fastsettes med utgangspunkt i forventet gjenstående levetid ved uttakstidspunktet, basert på observert dødelighet for eldre årskull over en tiårsperiode forut for fastsettingstidspunktet.² Ved fastsettingen av forholdstall tas det hensyn til endringer i dødelighet mellom 62 år og uttakstidspunktet, for delingstall tas det også hensyn til endringer i dødelighet før 62 år (såkalt arvegevinst). Så lenge den aldersspesifikke dødeligheten reduseres over tid, vil levealdersjustering med delingstall være noe

¹ Årlig pensjonsopptjening etter folketrygdloven kapittel 20 akkumuleres i en pensjonsbeholdning. Stortinget vedtok i april 2007 (Pensjonsforlik II) at også garantipensjon skulle kunne tas ut fleksibelt (før fylte 67 år). For å forenkle uttaksreglene omregnes garantipensjonen til en garantipensjonsbeholdning.

² Jf. folketrygdloven §§ 19-7 og 20-13 og kapittel 4 i forskrift 22. desember 2009 nr. 1810 om alderspensjon i folketrygden.

sterkere enn levealdersjustering med forholdstall, alt annet likt.

Forholdstall og delingstall fastsettes med endelig virkning det året et årskull fyller 61 år. Det innebærer at et sett av forholdstall eller delingstall, som gjelder for et årskull ved uttak av alderspensjon ved ulike uttaksalder, er kjent for den enkelte før første mulige uttaksalder. I beregningen av delingstall og forholdstall benyttes forventet lønnsvekst som diskonteringsrente, og det tas hensyn til at pensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent. Dette innebærer at forholdstall og delingstall kan fastsettes uten å måtte gjøre antagelser om fremtidig lønnsvekst eller om fremtidig levealdersutvikling.

Med et fratrekk på 0,75 prosent ved reguleringen av pensjon under utbetaling etter oppregulering med lønnsveksten, blir det også et fast forhold mellom verdien av pensjon under utbetaling og pensjon som ikke er tatt ut, og som reguleres med lønnsveksten. Forholdstall og delingstall bestemmer hvor høy den årlige pensjonen blir ved uttak, mens reguleringsreglene bestemmer hvordan den løpende pensjonen utvikler seg over tid. Systemet er utformet slik at nåverdien av utbetalingen fra en gitt pensjonsopptjening eller pensjonsbeholdning³ (før skatt) forventningsvis blir uavhengig av når pensjonen tas ut. Dette omtales gjerne som at uttaksreglene er *nøytrale*. Nøytrale uttaksregler legger til rette for at alderspensjon fra folketrygden etter pensjonsreformen fritt kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen, og uten at dette påvirker samlede utgifter til alderspensjon over tid.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008, der det ble avtalt å legge om AFP-ordningen fra en tidligpensjonsordning til et nøytralt påslag til folketrygdens alderspensjon, varslet regjeringen en gradvis innfasing av levealdersjusteringen. Den innebar at forholdstallet ved 67 år for de første årskullene som kunne ta ut fleksibel alderspensjon fra folketrygden (årskullene 1944–1949) maksimalt kunne endres med 0,5 prosent fra et årskull til det neste. Beslutningen om å gradvis innfase levealdersjusteringen hadde sammenheng med at effekten av levealdersutviklingen ellers ville bli særlig sterk i perioden rundt iverksettelsen av pensjonsreformen, blant annet som følge av at forholdstall og delingstall skulle beregnes på bakgrunn av observert dødelighet over en periode på ti år. I en tidligere fase av pensjonsreformen var effekten av levealdersjusteringen

anslått til å være om lag 0,5 prosent per år. Det ble tatt i betraktning at de første kullene av pensjonister måtte utsette pensjonsuttaket lenger for å motvirke effekten av levealdersjusteringen enn de som får sin pensjon beregnet etter nye opptjeningsregler, fordi gammel opptjeningsmodell ikke gir uttelling for mer enn 40 år i arbeid, og at det var kort tid til pensjonsreformen skulle iverksettes, slik at den enkelte hadde mindre muligheter til å tilpasse seg.

Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen fases ut med årskullene 1950–1958. For årskullene 1959–1962 beregnes forholdstallene som forutsatt basert på utviklingen i levealder, men resultatet er likevel lavere forholdstall enn om forholdstallene hadde blitt beregnet på bakgrunn av veksten i levealderen også for eldre årskull. Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen påvirker ikke fastsetting av delingstallene.

Forholdstall og delingstall benyttes også i reguleringen av minstenivåene i folketrygden. Satsene for minste pensjonsnivå og garanti-pensjon reguleres med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. I forskrift 22. desember 2009 nr. 1810 om alderspensjon i folketrygden er dette konkretisert til forholdet mellom forholdstallet for 67-åringer i året før reguleringsåret og forholdstallet for 67-åringer i reguleringsåret. Fra 2030, når 1963-kullet fyller 67 år, benyttes det tilsvarende forholdet mellom delingstall. Det gjelder en garanti om at minstenivåene ikke skal reguleres dårligere enn pensjon over minstenivået under utbetaling. Regulering av minstenivåene har betydning for vurderingen av om vilkår for å ta ut pensjon før 67 år er oppfylt.

Et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til forslagene i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009). Ny alderspensjon ble innført ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon).

Det viktigste enkelttiltaket i pensjonsreformen for å styrke bærekraften i pensjonssystemet var levealdersjusteringen. Levealdersjusteringen får gradvis større betydning for yngre årskull, ettersom levealderen forventes å fortsatt øke fremover. Mens levealdersjusteringen vil bidra til betydelige innsparinger fra yngre generasjoner, er bidraget fra dagens alderspensjonister i stor grad knyttet til reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

Frem til 2014 ga dagens reguleringsmetode bedre uttelling for alderspensjonistene enn regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten ville ha gitt. Fra 2015 har lav lønnsvekst

³ Inkludert eventuell garantipensjonsbeholdning.

gitt lav realvekst, både for alderspensjonister og arbeidstakere. De som har mottatt alderspensjon i hele perioden fra pensjonsreformen ble innført til og med 2020, har fått utbetalt om lag like mye samlet pensjon som de ville ha fått utbetalt dersom alderspensjon under utbetaling ble regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten.

Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen har påvirket reguleringen av minstenivåene i alderspensjonssystemet, og minstenivåene har blitt regulert betydelig bedre enn pensjon over minstenivå. Dersom forholdstallene hadde blitt fastsatt uten den begrensningen i veksten som følger av den gradvise innfasingen, ville garantibestemmelsen om at minstenivåene ikke skal reguleres svakere enn pensjon over minstenivå under utbetaling, ha vært effektiv i ti av elleve år fra 2011. I tillegg har minste pensjonsnivå for enslige blitt hevet utover den vanlige årlige reguleringen en rekke ganger siden 2011, og i 2017 ble også de øvrige minstesatsene hevet særskilt. I 2016 ble grunnpensjonen for gifte og samboende særskilt hevet, noe som også bidro til å heve minste pensjonsnivå for gifte og samboende.

Frem til 2021 ble alderspensjon under utbetaling, satsene for minste pensjonsnivå og garanti-pensjon regulert i tråd med reguleringsreglene innført med pensjonsreformen.

2.2 Anmodningsvedtak om endret regulering fra 2022 og forholdet til pensjonsutvalget

Ved behandlingen av Representantforslag 53 S (2020–2021), jf. Innst. 221 S (2020–2021), fattet et enstemmig Storting vedtak 622 om å endre reglene for regulering av løpende pensjon fra 2022. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen om å legge frem et lovforslag for Stortinget om å regulere løpende pensjoner med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst, som får virkning fra 2022.»

Stortinget fattet samtidig vedtak 619 om å legge inn en ekstra kompensasjon i forbindelse med trygdeoppgjøret 2021. Vedtaket lyder:

«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.»

Anmodningsvedtakene må ses på bakgrunn av budsjettavtalen mellom Solberg-regjeringen og Fremskrittspartiet om statsbudsjettet for 2021 hvor det ble bevilget midler for at alderspensjon under utbetaling fra folketrygden i 2021 skulle reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, men ikke høyere enn lønnsveksten.

I innstillingen går det frem at flertallet i komiteen peker på at de økonomiske konsekvensene av utbruddet av covid-19 gjør at det er grunn til å tro at reallønnsveksten uteblir de neste årene, og at det derfor er gode grunner til å se på reguleringen for årene som kommer.

Flertallet viser samtidig til at en omlegging til å regulere med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst blant annet vil kreve en vurdering av hvordan delings- og forholdstallene skal fastsettes, og hvordan vilkåret for å ta ut alderspensjon før 67 år skal gjennomføres, og flertallet mener at en omlegging av reglene for regulering også må ta hensyn til disse forholdene. Flertallet viser til at utvalget som skal evaluere pensjonsreformen i sitt mandat har blitt bedt om å utrede dette. Utvalget skal legge frem sin utredning med tilrådinger for Arbeids- og sosialdepartementet innen 1. mars 2022.

Selv om trygdeoppgjøret for 2022 skal gjennomføres etter at pensjonsutvalget skal ha levert sin innstilling, er departementets forståelse at Stortinget ikke har ment at en vurdering av hvordan delings- og forholdstallene skal fastsettes og en vurdering av eventuelt øvrige justeringer i uttaksreglene, skal være på plass før trygdeoppgjøret i 2022. Departementets legger derfor til grunn at dette må følges opp etter at utvalget har levert sin innstilling og at dette nødvendigvis vil ta noe tid.

Pensjonsutvalget har som en del av sitt mandat å vurdere den praktiske gjennomføringen av reguleringen av pensjoner under utbetaling, og eventuelt komme med alternative forslag til reguleringsregler som ikke svekker bærekraften i pensjonssystemet.

Som følge av Stortingets anmodningsvedtak om at regjeringen skal legge frem et forslag om omlegging av reguleringsreglene til et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, ble det i brev til pensjonsutvalget 26. mars 2021 presisert at utvalget skal utrede et konkret forslag til hvordan en slik omlegging kan gjennomføres, og vurdere om omleggingen tilsier at det bør gjøres andre endringer i pensjonssystemet. Eksempler på forhold som utvalget skal vurdere, er vilkåret for å ta ut alderspensjon før 67 år, reguleringen av minstepensjonene, og tiltak som kan sikre et konsistent pensjonssystem, herunder mulighetene til å opprettholde en nøytral uttaksmodell.

I utvalgets mandat heter det videre at utvalget skal redegjøre for utviklingen i minstenivåer og vurdere levealdersjusteringen av minstenivåene i lys av forventet avgangsmønster fremover.

Som det fremgår av punkt 2.1, henger ulike deler av folketrygdens alderspensjonssystem etter pensjonsreformen tett sammen. Endringer i reglene for regulering av alderspensjon under utbetaling fordrer derfor en helhetlig gjennomgang blant annet av regelverket for fastsetting av forholdstall og delingstall, for å sikre konsistens

og fortsatt nøytralitet i uttakssystemet. Dette er viktig for å opprettholde arbeidsinsentivene og bærekraften i pensjonssystemet. I lys av pensjonsutvalgets omfattende mandat, er forslagene i proposisjonen begrenset til det som er nødvendig for å avklare reguleringen av alderspensjon under utbetaling og satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022, den praktiske gjennomføringen av vilkårsprøvingen og hvilke ytelser utover folketrygdens alderspensjon som skal omfattes av nye reguleringsregler.

3 Gjeldende rett

3.1 Regulering av alderspensjon under utbetaling

Reglene for alderspensjon opptjent etter gamle regler fremgår av folketrygdloven kapittel 19, jf. kapittel 3, mens folketrygdloven kapittel 20 gjelder pensjon opptjent etter nye regler. Personer født til og med 1953, får alderspensjonen i sin helhet beregnet etter kapittel 19, jf. kapittel 3, mens personer født fra og med 1963, får alderspensjonen i sin helhet beregnet etter kapittel 20. Personer født i årene 1954–1962, får beregnet alderspensjonen etter både kapittel 19 og 20. Personer som er født i 1954, får ni tideler av pensjonen beregnet etter kapittel 19 og én tidel beregnet etter kapittel 20. Andelen beregnet etter kapittel 20 er gradvis økende for etterfølgende årskull frem til og med 1962-kullet som får én tidel beregnet etter kapittel 19 og ni tideler beregnet etter kapittel 20.

I henhold til folketrygdloven § 19-14 første ledd, jf. § 1-4 andre ledd, og § 20-18 første ledd, skal pensjon under opptjening og pensjonsbeholdningen reguleres i samsvar med lønnsveksten. Av § 19-14 første ledd følger det ikke direkte at alderspensjonen under opptjening skal reguleres med lønnsveksten, men gjennom endringer i grunnbeløpet, som reguleres med lønnsveksten. Restpensjonen, som er den delen av pensjonen som ved gradert uttak ikke er tatt ut, jf. § 19-10, reguleres i samsvar med lønnsveksten.

Alderspensjon under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent, jf. § 19-14 andre ledd og § 20-18 andre ledd. Reguleringen gjennomføres årlig med virkning fra 1. mai.

Bestemmelser om lønnsveksten som inngår i regulering av pensjoner, er fastsatt i forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden.

Av forskriften § 2 fremgår det at forventet lønnsutvikling i reguleringsåret skal settes lik regjeringens anslag for gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle sektorer slik det fremkommer i revidert nasjonalbudsjett. Faktisk lønnsutvikling for

siste to år settes til gjennomsnittlig årslønnsvekst for lønnstakere under ett fastsatt i rapporten Grunnlaget for inntektsoppgjørene fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Det skal vurderes om det foreligger særlige forhold som har påvirket lønnsutviklingen for enkeltgrupper, og om effekten av dette skal holdes utenfor ved beregningen av lønnsveksten.

Av forskriften § 3 fremgår tekniske regler om hvordan et eventuelt avvik mellom faktisk og forventet lønnsvekst skal inngå i beregningen av samlet lønnsvekst. Det skal først tas hensyn til avvikene de to siste år i prosentpoeng, og deretter til den forventede prosentvise lønnsveksten i inneværende år. Samlet årslønnsvekst, avvik og forventet lønnsvekst fastsettes i prosent med to desimaler. Nytt grunnbeløp fastsettes fra 1. mai, slik at den prosentvise veksten i det gjennomsnittlige grunnbeløpet fra forrige kalenderår til inneværende kalenderår blir lik samlet årslønnsvekst.

Videre følger det av forskriften § 4 at det tallgrunnlaget som er beskrevet i forskriften § 2, skal drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner før den lønnsveksten som skal benyttes i reguleringen av grunnbeløpet og alderspensjonen, blir fastsatt.

Forskrift 22. desember 2009 nr. 1810 om alderspensjon i folketrygden kapittel 8 gir bestemmelser om regulering ved endring av pensjonsgrad, herunder regulering etter første uttak av pensjon.

En rekke pensjons- og trygdeordninger som yter pensjon eller trygd som kommer i tillegg til ytelsene fra folketrygden, regulerer sine ytelser på samme måte som folketrygden. En nærmere omtale av disse ordningene er gitt i kapittel 9.

3.2 Regulering av minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivået

I henhold til folketrygdloven § 19-14 tredje ledd og § 20-18 tredje ledd skal satsene for henholdsvis minste pensjonsnivå og garantipensjon reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter justeres for effekten av levealdersjusteringen for 67-årin-

ger i reguleringsåret. Satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon skal likevel ikke reguleres lavere enn pensjon over minstenivået under utbetaling. Dersom effekten av levealdersjusteringen er høyere enn 0,75 prosent, skal minstenivåene altså reguleres som pensjon under utbetaling.

Forskrift 22. desember 2009 nr. 1810 om alderspensjon i folketrygden kapittel 7 presiserer reguleringen av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon. Det fremgår at justeringen for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer skal gjennomføres ved å multiplisere med forholdet mellom forholdstallet for 67-åringer i året før reguleringsåret og forholdstallet for 67-åringer i reguleringsåret. Fra 2030, når 1963-kullet fyller 67 år, benyttes i stedet det tilvarende forholdet mellom delingstall.

Det følger av dette at dersom forholdet mellom forholdstallet for 67-åringer i året før reguleringsåret og forholdstallet for 67-åringer i reguleringsåret (fra 2030 forholdet mellom tilsvarende delingstall) er lavere enn 0,9925, som tilsvarer fra-trekket på 0,75 prosent i reguleringen av pensjon under utbetaling, skal minstesatsene reguleres likt som pensjon under utbetaling.

3.3 Vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år

I henhold til folketrygdloven § 19-11 er det et vilkår for uttak av pensjon før 67 år at summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvarer

minste pensjonsnivå (særsilt sats for enslige), med full trygdetid, når vedkommende fyller 67 år. Tilsvarende er det et vilkår for å ta ut alderspensjon opptjent etter folketrygdloven kapittel 20 før fylte 67 år, at summen av inntektpensjon og garantipensjon minst tilsvarer garantipensjonsnivået (høy sats) med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år.

For å avgjøre om vilkåret for tidliguttak er oppfylt, fremskrives pensjonen fra uttakstidspunktet til 67 år og sammenholdes med minste pensjonsnivå eller garantipensjonsnivået fremskrevet fra uttakstidspunktet til 67 år, jf. folketrygdloven § 19-9 andre ledd og § 20-11 andre ledd. For personer født i 1954–1962 beregnes minstenivået som forholdsmessige andeler av satsen for minste pensjonsnivå etter kapittel 19 og garantipensjons-satsen etter kapittel 20, og samlet pensjonen opptjent etter kapittel 19 og 20 legges til grunn ved vurderingen av om vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt.

Det følger av § 19-11 tredje ledd og § 20-15 tredje ledd at dersom vedkommende mottar avtalefestet pensjon med statstilskott, skal den delen som er livsvarig og gjenstand for regulering medregnes i grunnlaget for vurderingen av om vilkåret er oppfylt.

Personer som i utgangspunktet mottar pensjon litt over minstenivået, vil over tid kunne falle under dette nivået. I slike tilfeller vil det bli lagt til et tillegg som sikrer at utbetalt alderspensjon aldri blir lavere enn minste pensjonsnivå eller garantipensjonsnivået, jf. § 19-14 femte ledd og § 20-18 femte ledd.

4 Regulering av alderspensjon under utbetaling og minstenivåer i 2021

På bakgrunn av budsjettavtalen mellom Solberg-regjeringen og FrP for 2021 og Stortingets behandling av Representantforslag 53 S (2020–2021), ble det besluttet at pensjoner under utbetaling fra folketrygden i 2021 skulle reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, men ikke høyere enn lønnsveksten. Videre skulle det gis en kompensasjon for trygdeoppjøret 2020 tilsvarende differansen mellom dagjeldende regler og regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Trygdeoppjøret 2021 ble gjennomført med en særskilt regulering, slik at resultatet ble som om reguleringsreglene ble lagt om med gjennomsnitt av lønns- og prisveksten fra 2020.

Solberg-regjeringens oppfølging av vedtakene ble presentert i Prop. 126 S (2020–2021) Endringer i statsbudsjettet 2021 under Arbeids- og sosialdepartementet (oppfølging av anmodningsvedtak om pensjon), som Stortinget sluttet seg til. Budsjettvedtakene ble så fulgt opp gjennom fastsettelse av en ny § 3a i forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden, og i forskrift 21. mai 2021 nr. 1568 om grunnbeløp, reguleringsfaktorer, satser for minste pensjonsnivå og satser for garantipensjon i folketrygden fra 1. mai 2021 og virkningstidspunkt for regulering av kravet til minsteinntekt for rett til ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4, 8, 9 og 14.

Gjeldende lovregler om regulering av alderspensjon under utbetaling fra folketrygden besto, og lønnsveksten som ble fastsatt i forskriften ble fastsatt slik at regulering med denne lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent ga et resultat i samsvar med Stortingets vedtak. Lønnsveksten som skulle benyttes ved regulering av folketrygdens minstepensjoner og alderspensjon under utbetaling etter §§ 19-14 og 20-18, ble fastsatt slik at pensjonene fikk en vekst tilsvarende det som var nødvendig for at pensjonene kom opp på det nivået de ville vært på dersom alderspensjon under utbetaling ble regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i 2020 og gjennomsnittet av lønns- og prisvekst, men ikke bedre enn lønnsvekst, i 2021.

I protokollen for trygdedrøftingene hadde LO, Unio og FFO følgende protokolltilførsel:

«Organisasjonene Unio, FFO og LO har i vårt krav brukt en annen metode ved omleggingen fra gammel til ny ordning enn det Arbeids- og sosialdepartementet gjør. Vår metode vil bedre ivareta Stortingets intensjon om kompensasjon. Vårt krav innebærer en årsvekst for løpende pensjoner på 3,83 %, som er 0,25 % høyere enn departementets metode. Vi ønsker at avviket fra 2020 på 1,4% tillegges i sin helhet beregningen av gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i 2021, som vil være 2,4 %. Hadde trygdeoppjøret i fjor blitt gjennomført med de faktiske tallene, ville pensjonistene fått en regulering som var 1,4 % høyere, og vi ser det derfor som rimelig at hele dette avviket kommer på toppen av ny regulering i år uten fratrekk. Ved å følge den metoden som vi krever vil 2021 bli et overgangså fra gammel til ny metode. Fra 2022 og framover mener vi at det er naturlig å bruke metoden som departementet har foreslått å bruke i år, der det tas hensyn til avviket både for pris- og lønnsvekst for fjoråret i det neste trygdeoppjøret.»

Ved behandlingen av Meld. St. 33 (2020–2021) Regulering av pensjoner i 2021 og pensjonisters inntektsforhold, jf. Innst. 665 S (2020–2021), kom stortingsflertallet til at de ønsket en gunstigere regulering av pensjoner under utbetaling enn det som ble lagt til grunn i trygdeoppjøret. Meldingen ble fremmet 4. juni 2021.

I Innst. 665 S (2020–2021) ble det vist til at lønnsveksten i 2020 var anslått til 1,7 prosent, men at nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå, som gjengitt i rapport fra TBU, da anslo lønnsveksten i 2020 til 3,1 prosent.

I merknadene fra komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vises det til at:

«(...) begrunnelsen for Stortingets vedtak om særlig kompensasjon for trygdeoppjøret som

mellomlegg mellom oppgjør etter dagjeldende regler og nye regler om regulering med faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, ikke lenger er til stede, men at en gjennomføring av Stortingets vedtak om ekstraordinær kompensasjon for oppgjøret i 2020, etter de nye oppdaterte tallene for lønnsvekst i 2020, i realiteten vil bety at nye reguleringsprinsipper gjennomføres med tilbakevirkende kraft til ugunst for dem det gjelder».

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet i innstillingen forslag om at Stortinget ber regjeringen endre reguleringen av pensjoner under utbetaling for 2021 i tråd med kravet fra LO, Unio¹, FFO og Pensjonistforbundet.

I stortingsbehandlingen stemte også Fremskrittspartiet og Rødt for dette forslaget og Stortinget fattet 17. juni 2021 vedtak 1279:

¹ I innstillingen og i vedtak 1279 refereres det feilaktig til krav fra LO, YS, FFO og Pensjonistforbundet. Kravet kom fra LO, Unio, FFO og Pensjonistforbundet.

«Stortinget ber regjeringen endre reguleringen av pensjoner under utbetaling for 2021 i tråd med kravet fra LO, YS, FFO og Pensjonistforbundet. Dette innebærer at årsveksten i løpende alderspensjon i 2021 skal være 3,83 pst. heller enn 3,58 pst. slik regjeringen har lagt opp til.»

Vedtaket innebærer at årsveksten i løpende alderspensjon i 2021 skal være 3,83 prosent, altså lik årsveksten i grunnbeløpet, og ikke 3,58 prosent slik det ble lagt til grunn i trygdeoppgjøret for 2021. Departementet sendte 28. september 2021 forslag til endringer i forskrift på alminnelig høring med høringsfrist 28. oktober 2021. Endringene ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. november 2021 med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 19-14 åttende ledd og § 20-18 åttende ledd.

Løpende alderspensjon, satsene for minste pensjonsnivå og satsene for garantipensjon har etter omgjøringen av trygdeoppgjøret fått en regulering på 5,36 prosent fra 1. mai 2021.

5 Om høringen

5.1 Forslagene i høringsnotat

Arbeids- og sosialdepartementet, i samråd med Finansdepartementet, sendte 16. september 2021 på høring et lovforslag som følger opp vedtak 622 om endret regulering fra 2022.

I høringsnotatet ble det foreslått at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst fra og med 2022. Departementet foreslo at lønnsveksten fortsatt skal forstås som veksten i grunnbeløpet, at veksten i konsumprisene fra revidert nasjonalbudsjett (RNB) skal legges til grunn for årets prisvekst og at det skal korrigeres for eventuelt avvik i anslått prisvekst og faktisk prisvekst i det foregående året.

Departementet foreslo samtidig at også minste pensjonsnivå og garantipensjonen skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Disse reguleres i dag med det beste av ordinær regulering og lønnsvekst fratrukket effekten av levealdersjusteringen, jf. omtalen i punkt 3.2. Dersom løpende pensjon reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst mens minstenivåene beholder dagens regulering, vil en ikke med sikkerhet kunne avgjøre om pensjonsnivået ved 67 år vil være høyt nok for å oppfylle vilkåret for tidliguttak.

Videre ble det foreslått at også andre lovfestede pensjonsytelser som i dag har samme reguleringsbestemmelser som folketrygden, eller som viser direkte til reguleringsbestemmelser i folketrygden, fra 2022 skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Departementet viste til at det for de kommunale pensjonsordningene, helseforetakene og AFP i privat sektor blir opp til partene å vurdere om de ønsker å regulere ytelsene i tråd med nye reguleringsregler i folketrygden.

Høringsnotatet inneholdt også forslag til endring i forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden og endringer i forskrift 21. mai 2021 nr. 1568 om grunnbeløp, reguleringsfaktorer, satser for minste pensjonsnivå og satser for garantipensjon i folketrygden fra 1. mai 2021 og virkningstidspunkt for

regulering av kravet til minsteinntekt for rett til ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4, 8, 9 og 14. Departementet viser til at endringene ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. november 2021 med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 19-14 åttende ledd og § 20-18 åttende ledd.

5.2 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble offentliggjort på departementets hjemmesider 16. september 2021, slik at det var allment tilgjengelig. Fristen for merknader ble satt til 28. oktober 2021. Årsaken til en høringsfrist på seks uker var at det skulle være mulig for Stortinget å behandle en lovproposisjon om saken, og at trygde- og pensjonsleverandørene skulle kunne iverksette nye løsninger innen 1. mai 2022.

Høringsnotatet ble sendt direkte til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Konkurransetilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Pensjonsordningen for apotekvirksomhet
Pensjonsordningen for sykepleiere
Pensjonstrygden for fiskere
Pensjonstrygden for sjømenn
Regelrådet
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statens seniorråd
Statistisk sentralbyrå
Trygderetten

Oslo kommune

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Den Norske Aktuarforening
 Fellesforeningen for AFP
 Finans Norge
 Forsvar offentlig pensjon
 Forsvarets seniorforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Gabler
 Hovedorganisasjonen Virke
 Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsforbundet for offentlige pensjonister
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 LO Kommune
 LO Stat
 NITO
 Norsk Pensjon AS
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Oslo Pensjonsforsikring AS
 Pensjonistforbundet
 Pensjonskasseforeningen
 Pensjonskontoret
 Regnskap Norge
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
 Samfunnsbedriftene
 Senior Norge
 Seniorenes Fellesorganisasjon
 Senter for seniorpolitikk
 Uføres Landsorganisasjon
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende har kommet med realitetsmerknader til høringsforslaget.:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Pensjonstrygden for sjømenn
 Statens pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Den Norske Aktuarforening
 Forsvarets seniorforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Gabler
 Hovedorganisasjonen Virke
 Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
 KS - Kommunesektorens organisasjon
 Landsforbundet for offentlige pensjonister (LOP)
 LO Norge
 LO Stat
 Oslo Pensjonsforsikring AS
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 NITO

Norsk forbund for utviklingshemmede
 Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene
 (LO-Stats pensjonistutvalg, Telepensjonistenes forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens pensjonistforbund, Politiets pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes forbund og Statens vegvesens pensjonistforbund)
 Pensjonskasseforeningen
 Senior Norge
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Syv privatpersoner

5.3 Generelle inntrykk fra høringen

Høringsinstansene uttrykker støtte til departementets forslag til nødvendige endringer for å gjennomføre reguleringen av pensjoner under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst fra 2022. Flere trekker frem at omleggingen er i tråd med intensjonen i pensjonsforlikene, samt at det er positivt at regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst gir en jevnere regulering og hindrer at pensjonistene får redusert kjøpekraft i år med lav reallønnsvekst. Flere instanser tar til orde for at dette kan gi økt oppslutning om pensjonsreformen.

Videre slutter mange av instansene seg til departementets betraktninger om at pensjonssystemet er komplekst og at systemet ikke burde være gjenstand for hyppige endringer. Ved endringer er et helhetlig perspektiv viktig, endringene må være politisk godt forankret og pensjonsleverandørene er avhengig av god implementeringstid.

Blant høringsinstansene som støtter departementets forslag til nødvendige endringer for å kunne gjennomføre reguleringen av pensjoner under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten fra 2022 er *LO Norge*, *LO Stat*, *Unio*, *YS*, *Akademikerne* og *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*.

Pensjonistforbundet og *SAKO*, *Senior Norge*, *Landsforbundet for offentlig pensjonister (LOP)* og *Forsvarets seniorforbund (FSF)* gir betinget støtte til forslaget. Disse høringsinstansene ønsker underreguleringen fjernet i sin helhet, men ser på endringen til regulering av pensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst som et positivt steg sammenlignet med regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent.

NHO, KS og Oslo Pensjonsforsikring (OPF) mener at Stortinget burde avvettet pensjonsutvalgets utredning før man gjør endringer i pensjonssystemet. Disse høringsinstansene peker på at pensjonssystemet er mangfoldig og komplekst, og at endringer ikke bør gjøres uten tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og totalforståelse. *Spekter* tar til etterretning at Stortinget har vedtatt endringene som det redegjøres for i høringsnotatet, men understreker at pensjonsutvalget fortsatt bør vurdere bestemmelsene om regulering av pensjoner under utbetaling. *Virke* er enig i at endringer i reglene for regulering av alderspensjon under utbetaling fordrer en helhetlig gjennomgang av regelverket, og er positive til at departementet i denne omgang har begrenset seg til det som er nødvendig for å følge opp Stortingets vedtak. *NITO* mener at det kan være fornuftig å utsette endringer til pensjonsutvalget har kommet med sin rapport.

Pensjonistforbundet og SAKO, LOP, LO Norge, Unio og FFO har i høringen kommet med innvendinger til hvordan forslagene i høringsnotatet vil slå ut for trygdeoppgjøret 2022. Kritikken knytter seg til overgangen til nye reguleringsregler, og høringsinstansene fremmer et krav om en overgangsordning. De mener at ettersom det kun var lønnsveksten som påvirket reguleringen i 2021 burde hele avviket i lønnsveksten for 2021 kompenseres fullt ut ved reguleringen i 2022. Akademikerne har også kommet med en merknad om overgangen og foreslår at det gis en overgangskompensasjon i 2022.

De fleste høringsinstansene støtter departementets forslag om å regulere satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022 på samme måte som pensjon over minstenivået, i påvente av pensjonsutvalgets vurdering. Flere av instansene uttrykker imidlertid at konsekvensene av dette på lang sikt må utredes nærmere, og

avventer at pensjonsutvalget får drøftet minstepensjonsnivå og garantipensjonsnivå i en helhetlig sammenheng. Pensjonistforbundet og SAKO mener at minstenivåene bør reguleres i takt med lønnsveksten.

Ingen av høringsinstansene har uttrykt bekymring for strategiske tilpasninger og at pensjonssystemet, i påvente av utvalgets utredning, ikke med sikkerhet er nøytralt. Flere av instansene uttrykker likevel at i den grad regelendringer gir mulighet for uheldige tilpasninger bør det belyses på en god måte i pensjonsutvalgets utredning.

Ingen av høringsinstansene har merknader knyttet til forslaget om å innlemme andre lovfestede pensjonsytelser som i dag reguleres som folketrygden, utover at dette er opp til partene selv å bestemme i de ordninger som er tariffestede.

NHO, SSB, YS og NITO etterlyser en grundigere vurdering av de økonomiske konsekvensene over tid. Disse instansene setter spørsmålstejn ved antagelsen om en årlig reallønnsvekst over tid på 1,5 prosent.

Pensjonsleverandørene har vurdert de administrative konsekvensene av endret regulering. Endret regulering vil medføre administrative utgifter, og det vil medgå tid og ressurser ved å utvikle nye løsninger. *OPF* mener det er grunn til å anta at det vil kunne bli større svingninger i pensjonspremier fra år til år. *KLP* skriver at endret prinsipp for regulering vil påvirke regnskapet til kunder med kommunal tjenstepensjon. De skriver at hvor store utslagene blir avhenger av hvilke forutsetninger som legges til grunn. *KS* skriver at en eventuell tilsvarende endring av reguleringsbestemmelsene i pensjonsordningene i kommunal sektor vil kunne innebære merkostnader, og de oppfatter at slike eventuelle merkostnader vil bli kompensert.

6 Nye reguleringsregler for alderspensjon under utbetaling fra folketrygden

6.1 Innledning

Departementet foreslår at pensjoner under utbetaling skal reguleres med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst fra og med 2022. Lovforslaget er begrenset til det som er nødvendig for å avklare gjennomføringen av reguleringen av pensjoner i trygdeoppgjøret.

6.2 Realvekst i alderspensjon etter 2011

Veksten i alderspensjon under utbetaling følger lønnsveksten, men med et fratrekk på 0,75 prosent. Som nevnt legges anslaget for gjennomsnittlig årslønnsvekst i revidert nasjonalbudsjett til grunn, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de siste to årene. Samlet lønnsvekst som er lagt til grunn i regule-

ringen av løpende pensjoner, avviker derfor fra den faktiske lønnsveksten, og gjør at det ikke bare er fratrukket på 0,75 prosent som påvirker forskjellen i reallønnsveksten og realveksten i pensjoner.

Realveksten i pensjonene var positiv i perioden 2011–2014 og i 2019, men har vært negativ i perioden 2015–2018, hvor reallønnsveksten var svak eller negativ. Det var nullvekst i 2020. I perioden fra 2011 til 2020, har dagens regler for regulering av alderspensjon under utbetaling gitt om lag like mye samlet pensjon som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville ha gitt.

Det forventes en betydelig realvekst i pensjonene i 2021. Gitt anslagene for 2020 og 2021 er den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjon i perioden 2011–2021 anslått til 0,4 prosent, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Utvikling i priser, lønninger og alderspensjon 2011–2021. Prosent

	Nominell lønnsvekst ¹	Prisvekst ¹	Reallønnsvekst	Realvekst i alderspensjon ²
2011	4,2	1,3	2,9	2,6
2012	4,0	0,6	3,4	2,6
2013	3,9	2,1	1,8	0,9
2014	3,1	2,1	1,0	0,8
2015	2,8	2,1	0,7	-0,4
2016	1,7	3,6	-1,8	-1,8
2017	2,3	1,8	0,5	-0,9
2018	2,8	2,7	0,1	-0,8
2019	3,5	2,2	1,3	0,2
2020	3,1	1,3	1,8	0,0
2021	2,8	2,8	0,0	1,0
Gjennomsnitt 2011–2021	3,1	2,1	1,1	0,4

¹ Historiske tall 2011–2019. Anslag for 2020–2021

² Realvekst i alderspensjon gjelder alderspensjon utover minstenivået og er justert for avvik mellom anslått og faktisk lønnsvekst i foregående år.

6.3 Forslagene i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet nødvendige endringer for å kunne gjennomføre regulering av pensjoner under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten fra 2022.

Årets prisvekst vil ved reguleringstidspunktet ikke være en kjent størrelse. Det siste offisielle prisvekstanslaget før reguleringen normalt gjennomføres, fremgår av RNB. Departementet foreslo i høringen at det er prisvekstanslaget, dvs. anslått vekst i konsumprisene, fra RNB som skal legges til grunn for årets prisvekst. Departementet argumenterte for at det vil være naturlig å korrigere for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk prisvekst fra året før. For prisveksten vil det kun være nødvendig å korrigere for ett år tilbake i tid, fordi prisveksten for foregående år fastsettes med endelig virkning i begynnelsen av etterfølgende år. Faktisk prisvekst for året før reguleringsåret fastsettes av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Departementet foreslo at lønnsveksten som benyttes i reguleringen, skal være den samme som fremkommer i forskrift 6. mai 2011 nr. 465, om beregning av lønnsvekst. I pensjonssammenheng er lønnsvekst ensbetydende med veksten i grunnbeløpet (G). Dvs. at lønnsveksten for ett år i pensjonssammenheng er forventet lønnsvekst i reguleringsåret, justert for eventuelle avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst de siste to årene. Forventet lønnsvekst i reguleringsåret settes lik anslaget for gjennomsnittlig årslønnsvekst fra RNB. Faktisk lønnsvekst de siste to år settes lik årslønnsvekst for lønntakere under ett, som fremkommer i de årlige rapportene «Grunnlaget for inntektsoppgjørene» fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Faktisk lønnsutvikling er tall for årslønnsvekst ifølge nasjonalregnskapet som SSB publiserer. TBU refererer disse tallene med tydelig angivelse av nasjonalregnskapet som kilde. Departementet foreslo at TBU ikke angis som kilde i § 2 tredje ledd i forskriften. I likhet med at SSB angis som kilde for korrigerende av prisveksten, mener departementet at kilden for korrigerende av lønnsveksten bør være nasjonalregnskapet fra SSB.

Departementet foreslo at tallgrunnlaget for trygdeoppgjørene fortsatt skal bli drøftet med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner.

Departementet la til grunn at ny reguleringsmetode også skal omfatte de ordningene som i dag reguleres med lønnsveksten med et fratrekk på 0,75 prosent, jf. kapittel 9 i proposisjonen her.

6.4 Høringsinstansenes syn

LO Norge, LO Stat, Unio, YS, Akademikerne og FFO støtter departementets forslag til nødvendige endringer for å kunne gjennomføre regulering av pensjoner under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten fra 2022.

LO Norge, LO Stat, NHO, Virke og *FFO* støtter at departementets forslag er begrenset til det som er nødvendig for å avklare reguleringen av alderspensjon under utbetaling og satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022, i påvente av pensjonsutvalgets utredning av et konkret forslag som tar for seg alle konsekvensene av omleggingen av reguleringsreglene. Disse instansene understreker samtidig at det er vesentlig at det kommer tydelig frem i pensjonsutvalgets utredning hvilke konsekvenser som følger av den nye reguleringsmåten.

Pensjonistforbundet og *SAKO, Senior Norge, LOP* og *Forsvarets seniorforbund* gir betinget støtte til forslaget. Disse høringsinstansene ønsker underreguleringen fjernet i sin helhet, men ser på endringen til regulering av pensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst som et positivt steg sammenlignet med regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent.

Høringsinstansene som støtter forslaget viser til at omleggingen er i tråd med intensjonen i pensjonsforlikene, samt at det er positivt at regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst gir en jevnere regulering og hindrer at pensjonistene får redusert kjøpekraft i år med lav reallønnsvekst. Flere instanser tar til orde for at dette kan gi økt opplutning om pensjonsreformen.

NHO, KS og *OPF* mener at Stortinget burde avventet pensjonsutvalgets utredning før man gjør endringer i pensjonssystemet. Disse peker på at pensjonssystemet er mangfoldig og komplekst, og at endringer ikke bør gjøres uten tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og totalforståelse. *Spekter* tar til etterretning at Stortinget har vedtatt endringene som det redegjøres for i høringsnotatet, men understreker at pensjonsutvalget fortsatt bør vurdere bestemmelsene om regulering av pensjoner under utbetaling. *Virke* er enig i at endringer i reglene for regulering av alderspensjon under utbetaling fordrer en helhetlig gjennomgang av regelverket, og er positive til at lovforslagene i denne omgang er begrenset til det som er nødvendig for å følge opp Stortingets vedtak. *NITO* mener at det kan være fornuftig å utsette endringer til pensjonsutvalget har kommet med sin rapport.

Flere instanser understreker viktigheten av et forutsigbart pensjonssystem. Akademikerne er enig med departementet i at regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten kan gjennomføres etter de beregningsprinsippene for lønns- og prisvekst som ble lagt til grunn i trygdeoppgjøret i 2021. De stiller imidlertid spørsmål om det er hensiktsmessig å videreføre beregningsprinsipper i form av forskrift alene. De mener det blant annet kan bidra til stadig diskusjon og usikkerhet rundt reguleringene. De oppfordrer departementet til å vurdere om større grad av lovfesting kan bidra til at pensjonsreformen i mindre grad blir gjenstand for årlige diskusjoner når pensjoner skal reguleres.

Gabler skriver at hva angår forslaget om at reguleringsprinsippene skal endres på varig basis, vil de understreke viktigheten av at regelverket utformes på en måte som gjør det mindre sannsynlig at vi på ny får situasjoner der det blir flere reguleringer i samme år. KS ser det som ønskelig at den reformerte folketrygden oppleves som forutsigbar, og at hyppige endringer unngås, både av hensyn til arbeidsgiverne og arbeidstakerne.

OPF kan slutte seg til departementets betraktninger rundt sammenhengene i pensjonssystemet og operasjonaliseringen av reguleringen med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten i forbindelse med innføringen av pensjonsreformen i 2011, ved at dette ble gjort gjennom en fast fratrekksfaktor. De mener en slik løsning skaper forutsigbarhet i systemet, og gjør det enklere å gjøre fremskrivninger med videre. Etter OPFs oppfatning er en periode på ti år også altfor kort til å gjøre endringer i det systemet som ble innført gjennom pensjonsreformen. De skriver at pensjon er langsiktig, og regler bør virke over tid for at man skal kunne se om disse virker etter hensikten og hva effektene av disse er. Etter OPFs oppfatning gjelder dette særlig regler som nettopp er utformet for å gi en gitt effekt over tid, hvilket blant annet gjelder bestemmelsene om regulering av alderspensjoner under utbetaling.

LO Norge, Unio og Akademikerne deler departementets oppfatning om at endret regulering av pensjoner ikke forventes å ha noen økonomiske konsekvenser på lang sikt. NHO, SSB, YS og NITO etterlyser en grundigere vurdering av de økonomiske konsekvensene over tid. NHO savner en fornyet vurdering av antagelsen om en årlig reallønnsvekst over tid på 1,5 prosent. SSB mener de økonomiske konsekvensene kunne ha vært bedre utredet, for eksempel knyttet opp mot tall og figurer som viser faktisk reallønnsvekst i et lengre tidsperspektiv. De viser til at i etterkrigs-

tiden har det vært lange perioder med både lav og høy reallønnsvekst. SSB skriver at ut fra denne variasjonen kan effekten på utgifter til alderspensjon av de to alternativene over noen tiår, komme opp i en forskjell på over pluss/minus 5 prosent. YS er usikre på om forutsetningen om en reallønnsvekst på 1,5 prosent vil holde og ser dessuten at det vil slå forskjellig ut for ulike årganger av pensjonister. NITO mener det er uklart om forutsetningen vil stå seg i fremtiden.

Ingen av høringsinstansene har uttrykt bekymring for strategiske tilpasninger og at pensjonssystemet, i påvente av utvalgets utredning, ikke med sikkerhet er nøytralt. Flere av instansene uttrykker likevel at i den grad regelendringer gir mulighet for uheldige tilpasninger bør det belyses på en god måte i pensjonsutvalgets utredning.

NITO skriver at argumentet for å fastholde en fast faktor i regulering av pensjon under utbetaling i stor grad er knyttet til fordelaktige systemegenskaper, regeltekniske hensyn, og forutsetningen om nøytralt uttak av alderspensjon. De peker på at dette er viktige hensyn, og det bør være et mål i seg selv at pensjonssystemet ikke er unødvendig komplisert.

Pensjonistforbundet og SAKO aksepterer den foreslåtte metoden som en midlertidig ordning. Deres primære krav er at løpende pensjon og trygd skal være gjenstand for reelle forhandlinger med en ramme om lag lik lønnsveksten. De mener 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, mener de at man sikrer at inntektene til alderspensjonistene og trygdede ikke sakker akterut, og at man har virkemidlene for å utjevne forskjeller og utrydde fattigdom blant de nevnte gruppene. Pensjonistforbundet og SAKO støtter ikke departementets forslag om at TBU ikke lenger angis som kilde i § 2 i forskriften om beregning av lønnsveksten, og at det kun vises til nasjonalregnskapet. De mener det ikke er mulig å vurdere særlige forhold uten å se til TBU-rapporten som har detaljert oversikt over utviklingen for ulike grupper av lønnstakere.

Senior Norge er tilfreds med at Stortinget så tydelig begrunnet og vedtok at prinsippet om gjennomsnitt mellom lønns- og prisvekst skal ligge til grunn for de årlige pensjonsreguleringene, til erstatning for det tidligere prinsippet om lønnsutvikling fratrukket 0,75 prosent. Senior Norge mener at prinsippet skal sikre at landets pensjonister ikke taper i kjøpekraft så lenge lønns-

mottakerne ikke gjør det. De uttrykker at de over lang tid har tatt til orde for at underreguleringen bør sløyfes. Som subsidiær løsning har organisasjonen bedt om at man velger den modell for regulering som Pensjonskommisjonen i sin tid foreslo.

Landsforbundet for offentlige pensjonister står fast på at deres primære krav er at pensjonistene skal følge lønnsutviklingen for yrkesaktive. De mener et snitt av lønns- og prisvekst uansett vil føre til en underregulering, noe de er imot.

Forsvarets seniorforbund (FSF) mener det er positivt at pensjonene skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, og at dette er i tråd med deres subsidiære krav i forbindelse med de årlige trygdeoppgjørene og statsbudsjettet. De mener det vesentligste er å sikre at pensjonistene ikke går ned i kjøpekraft så lenge lønnstakere ikke gjør det, og har siden 2011 ønsket at underreguleringen i sin helhet ble fjernet. FSF er av den oppfatning at forslaget i høringsnotatet er noe tynt begrunnet utover å følge opp Stortingets vedtak. De mener høringsnotatet er for sterkt preget av å begrunne det tidligere prinsippet om lønnsvekst minus 0,75 prosent. FSF anbefaler at dette endres når lovforslaget skal legges frem for Stortinget.

Statistisk sentralbyrå viser til at de ulike argumentene for og imot er godt ivaretatt i notatet og de har ingen store merknader. SSB ville imidlertid tydeligere ha påpekt at den foreslåtte indeksering svekker tryggheten for pensjonistenes relative inntektsnivå på bekostning av det absolutte inntektsnivået.

Gabler kan ikke se at departementet har sagt noe om hvordan reguleringen skal være dersom prisveksten er høyere enn lønnsveksten. De mener dette ikke nødvendigvis er en teoretisk problemstilling ettersom inflasjonen har vært høy i 2021, og det gjenstår å se om dette vil bli en langvarig tendens. De skriver at i budsjettavtalen for 2021 står det at folketrygdens alderspensjon under utbetaling i 2021 ikke skal reguleres lavere enn for lønnstakerne dersom realveksten for lønnstakerne er anslått å bli negativ (dvs. at reguleringen ikke skal være høyere enn lønnsveksten). Gabler mener at denne sikringsmekanismen bør videreføres, og at det fremgår tydelig av lov eller forskrift hva den innebærer i praksis.

Den Norske Aktuarforening skriver at det er verdt å merke seg at departementet foreslår å eksplisitt innta i loven en presisering av at dagens regler for beregning av delingstall og forholdstall fortsatt skal benyttes. De mener det er bra å få tydelig frem at det ikke foreslås endringer i reglene for fastsetting av delings- og forholdstall, og at det tvert imot lovmessig presiseres at

«lønnsvekst med deretter fratrukk av 0,75 prosent» skal benyttes i beregningen av disse tallsettene. Akademikerne støtter også at beregningen av forholdstall og delingstall ikke er endret med ny regulering.

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppfatter at det er samsvar mellom den reguleringsmodellen som følger av vedtak fra Stortinget og forslagene til endringer i lov og forskrift, og at reguleringen kan gjennomføres i tråd med disse reglene.

Pensjonsleverandørene har vurdert de administrative konsekvensene av endret regulering. *Pensjonskasseforeningen* skriver at det vil bli gjort tilpasninger til eventuelle regulatoriske og tariffmessige endringer. De uttrykker at noen administrative utgifter vil påløpe, og det vil medgå tid og ressurser ved å utvikle nye løsninger. De påpeker at oppgjør i en overgangsfase vil kunne ha iboende kompleksitet, men igjen avhengig av modell og metodikk som besluttes.

Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) skriver at de er en liten organisasjon som drifter, vedlikeholder og videreutvikler egne pensjonssystemer. Innføring av den nye reguleringsmåten vil kreve implementering i PTS sine pensjonssystemer. De peker på at dette vil kreve en del tilpasninger i systemene med forutgående testing. De skriver videre at slike tilpasninger og testkjøringer med stor sannsynlighet vil medføre at pågående prosesser blir tilsidesatt og/eller utsatt, samt at det må skje omprioriteringer. PTS uttrykker at systemtilpasningene i dagens bemanningssituasjon vil måtte løses gjennom innleie og opplæring av konsulenter.

Oslo Pensjonsforsikring (OPF) har ikke hatt anledning til å gjøre en detaljert analyse av hverken økonomiske eller administrative kostnader for selskapets kunder eller selskapet selv. OPF mener det er grunn til å anta at det vil kunne bli større svingninger i pensjonspremier fra år til år. OPF mener dette vil gi mindre forutsigbare reguleringspremier for selskapets kunder, og gjøre det vanskeligere å estimere kommende års premier og derav pensjonskostnader. OPF må etablere systemløsninger for fremtidig regulering, både for 2022, og deretter for påfølgende år, noe som også gir selskapet økte kostnader sammenlignet med en videreføring av dagens reguleringsmetode.

KLP påpeker at pensjonsregelverket er omfattende og med mange detaljer. De skriver at leverandørenes systemer er store, og endringer i beregningsmetoder derfor krever mye tid og store ressurser for implementering. Generelt ønsker KLP derfor at endringer i regelverket gis minst 12 måneder før tidspunkt for ikrafttredelse.

De peker på at dersom de får kortere tid til å implementere endringene, øker dette risikoen for feil med konsekvenser for deres medlemmer og pensjonister. De skriver videre at det også er krevende med endringer på kort varsel fordi det går ut over andre leveranser og utviklingsprosjekter, og dessuten gjør kommunikasjon med medlemmer og pensjonister mer utfordrende.

KLP skriver at endret prinsipp for regulering vil påvirke regnskapet til kunder med kommunal tjenstepensjon. De mener at hvor store utslagene blir avhenger av hvilke forutsetninger som legges til grunn. KS skriver at en eventuell tilsvarende endring av reguleringsbestemmelsene i pensjonsordningene i kommunal sektor vil kunne innebære merkostnader, og de oppfatter at slike eventuelle merkostnader vil bli kompensert.

6.5 Departementets vurdering og forslag

Flere av høringsinstansene viser til kompleksiteten i pensjonssystemet og at endringer fordrer et helhetlig perspektiv. Flertallet anser departementets vurdering om å begrense lov- og forskrifts- endringer til det som er nødvendig for å avklare den praktiske gjennomføringen av trygdeoppgjørene som fornuftig. Enkelte har imidlertid ment at Stortinget burde avventet pensjonsutvalgets utredning før det gjøres endringer i pensjonssystemet. I den forlengelse mener enkelte høringsinstanser at de økonomiske konsekvensene av å endre reguleringen er for dårlig belyst i høringen.

Departementet deler synet til instansene om at pensjonssystemet er komplekst og at det er viktig at pensjonssystemet er forutsigbart, både for pensjonistene og for pensjonsleverandørene. Endringer i pensjonsregelverket fordrer en grundig og helhetlig vurdering. Departementet er bevisst at pensjonssystemet er komplekst og står fast ved at det kun gjøres nødvendige lov- og forskrifts- endringer, av hensyn til at pensjonsutvalget skal levere sin utredning mars 2022.

Departementet kan ikke se at det har kommet direkte motforestillinger knyttet til departementets forslag til operasjonalisering av regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, ut over innspill knyttet til reguleringen i 2022, jf. kapittel 8 i proposisjonen her.

Departementet viser til at dagens regulering med lønnsvekst fratrukket en fast faktor og en regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst forventningsvis vil gi samme resultat på lang sikt. En regulering med gjennomsnitt av

lønns- og prisvekst har derimot egenskaper som bidrar til en jevnere regulering sammenlignet med dagens regulering. Departementet viser til at dagens regulering ble valgt som følge av flere systemtekniske fordeler. Departementet kan imidlertid forstå at dagens regulering i enkelte år kan være utfordrende og ser det som positivt dersom omleggingen fører til bredere oppslutningen om pensjonsreformen. Departementet vil samtidig minne om den brede politiske enigheten som lå til grunn for pensjonsreformen og at bidraget til økt bærekraft i pensjonssystemet fra dagens pensjonister i stor grad er knyttet til reglene for regulering av pensjoner under utbetaling.

Departementet registrerer at flere av instansene etterlyser forutsigbarhet, både for pensjonsleverandørene og for pensjonistene. Departementet er enig i at forutsigbarhet i pensjonssystemet er viktig og ser helst at hyppige endringer unngås.

Når det gjelder merknadene fra Gabler om at det er usikkerhet om hvordan reguleringen skal være dersom prisveksten er høyere enn lønnsveksten, viser departementet til at slike tilfeller vil bli regulert på samme måte som når lønnsveksten er høyere eller lik prisveksten. Departementets vurdering er at vedtak 622 må tolkes slik, og at det ville ha fremkommet av vedtaket dersom Stortinget ønsket at reguleringen skulle begrenses oppad til lønnsveksten.

Departementet registrerer at enkelte høringsinstanser mener høringsnotatet bærer preg av å være et forsvar for dagens reguleringsregime, og i for liten grad belyser fordelene ved en regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Enkelte høringsinstanser trekker frem viktigheten av at pensjonssystemet ikke skal være unødvendig komplisert. Departementet viser til at dagens reguleringsregime ble valgt på bakgrunn av flere systemegenskaper som departementet fortsatt anser som fordelaktige og forenkende. Samtidig ser departementet at dagens reguleringsregime kan være krevende, særlig i perioder med lav reallønnsvekst. Departementet viser til pensjonsutvalgets mandat hvor de blant annet er bedt om å gjøre en helhetlig vurdering av folketrygdens alderspensjonssystem og vurdere den praktiske gjennomføringen av regulering av pensjoner under utbetaling.

Noen instanser har uttrykt ønske om en revurdering av antagelsen om en langsiktig reallønnsvekst på 1,5 prosent. Antagelsen ligger blant annet til grunn for antagelsen om at dagens reguleringsregime og en regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst over tid gir forventningsvis samme resultat. Arbeids- og sosialdepartementet

har ikke gjort noen selvstendig vurdering av langsiktig reallønnsvekst, men viser til forutsetningene for de langsiktige fremskrivingene i Perspektivmeldingen, Meld. St. 14 (2020–2021), som indikerer en vekst i konsumentreallønn på 1,5 prosent, jf. Arbeidsnotat 2021/3 fra Finansdepartementet, *Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2021*.

Departementet løftet i høringen en betraktning om uheldige insentivvirkninger som kan oppstå dersom prognoser for lønns- og prisveksten fremover legger til rette for å kunne hente ut en økonomisk gevinst ved å stoppe eller starte uttak av alderspensjon på strategiske tidspunkter. Departementet noterer seg at ingen i høringen har uttrykt bekymring over problemstillingen og legger til grunn at pensjonsutvalget vil vurdere helheten i pensjonssystemet som del av sin utredning.

Departementet registrerer at det i høringen har kommet en innvending knyttet til departementets forslag om at TBU ikke skal angis som kilde i forskriften om lønnsveksten. Departementet foreslo i høringen å anvende nasjonalregnskapet som SSB publiserer som kilde, fremfor TBU som referer regnskapstallene med tydelig angivelse fra nasjonalregnskapet. Departementet presiserer at det ved fastsettelsen av lønnsveksten som skal benyttes ved fastsettelsen av grunnbeløpet, fortsatt skal vurderes om det foreligger særlige forhold som har påvirket lønnsutviklingen for enkeltgrupper og om effekten av dette skal holdes utenfor beregningen av lønnsveksten. I vurderingen av om det foreligger særlige forhold som har påvirket lønnsutviklingen for enkelt-

grupper vil det være naturlig å se hen til rapporten fra TBU. Departementets foreløpige vurdering er derfor å henvise til primærkilden nasjonalregnskapet, SSB, slik at TBU ikke angis som kilde.

Flere høringsinstanser oppgir at endringer i beregningsmetoder krever mye tid og har administrative konsekvenser for pensjonsleverandørene. Departementet viser til at forutsigbarhet i pensjonssystemet er viktig både for leverandørene av pensjon og for pensjonistene.

Departementet anser de foreslåtte lovendringene om regulering av pensjoner under utbetaling med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, som en tilfredsstillende operasjonalisering av Stortingets vedtak 622.

Departementet opprettholder vurderingene fra høringsnotatet og foreslår at alderspensjon under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Departementet legger til grunn at pensjonsutvalget vil vurdere helheten i pensjonssystemet som en del av sin vurdering. Departementet foreslår derfor ikke endringer i reglene for fastsetting av forholdstall og delings-tall eller i reglene for fleksibelt uttak av alderspensjon.

Det vises til lovforslaget i folketrygdloven § 19-14 andre og sjette ledd og § 20-18 andre og sjette ledd.

Departementet foreslår at prisveksten som skal inngå i regulering av pensjoner defineres og fastsettes i forskrift, på samme måte som lønnsveksten som benyttes i reguleringen, fremkommer i forskrift.

7 Regulering av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivå og vilkår for tidliguttak

7.1 Innledning

Departementet foreslår at minste pensjonsnivå og garantipensjonen skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst fra og med 2022. Forslaget innebærer at minsteytelsene og garantipensjonen vil få sammenfallende reguleringsregler som pensjoner under utbetaling over minstenivået.

Lovforslagene er begrenset til det som er nødvendig for å avklare reguleringen av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022 og den praktiske gjennomføringen av vilkårsprøvingen. Departementet foreslår ikke endringer i levealdersjusteringen eller i fastsettelsen av forholdstall og delingstall, til tross for at dagens reguleringsregler er innebygget i forholdstallene og delingstallene.

7.2 Regulering av minstenivåene etter pensjonsreformen

I forarbeidene til ny alderspensjon i folketrygdloven, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009), ble det lagt til grunn at minstenivåene i folketrygdens alderspensjon normalt ville bli regulert bedre enn pensjon over minstenivået under utbetaling. Det ble samtidig vist til at perioder med sterk vekst i levealderen ville kunne medføre en svakere regulering av minstenivåene enn av pensjon over minstenivået under utbetaling. Det ble derfor gitt en garanti om at minste pensjonsnivå og garantipensjonen ikke skulle reguleres svakere enn lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent, det vil si at minstenivåene skal reguleres minst like godt som alderspensjon over minstenivået under utbetaling.

I perioden rundt innføringen av pensjonsreformen var levealdersveksten så sterk at garantibestemmelsen nettopp ville ha vært effektiv dersom det ikke hadde blitt besluttet å fase levealdersjusteringen gradvis inn. Gradvis innføring av levealdersjusteringen medførte at de første årskullene som tok ut alderspensjon fra folketrygden etter pensjonsreformen ble skjernet

fra den fulle effekten av levealdersutviklingen. Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen hadde også betydning for reguleringen av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon. Så lenge effekten av levealdersjusteringen i reguleringen av minstenivåene beregnes som forholdet mellom forholdstall, vil reguleringen av minstenivåene kunne avvike fra det som følger av levealdersutviklingen. Fra 2030, når 1963-kullet fyller 67 år, skal forholdet mellom delingstall benyttes i reguleringen av minstenivåene, og reguleringsregelen vil virke som opprinnelig forutsatt.

Tabell 7.1 viser effekten av levealdersjusteringen som inngår i reguleringen av minstenivåene. På grunn av den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen har faktoren som minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivået skal justeres med etter oppregulering med lønnsveksten, vært høyere fra 2011 enn det levealdersutviklingen skulle tilsi. Ettersom den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen fases ut, vil den faktiske levealdersutviklingen få gradvis større betydning i fastsetting av forholdstallene og dermed også for regulering av minstenivåene.

Alderspensjon over minstenivået under utbetaling reguleres med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Målt i G, betyr dette det samme som å multiplisere med en faktor på 0,9925. Forholdet mellom forholdstallet for 67-åringer i året før reguleringsåret og forholdstallet for 67-åringer i reguleringsåret, og fra 2030 forholdet mellom delingstallet for 67-åringer i året før reguleringsåret og delingstallet for 67-åringer i reguleringsåret, gir tilsvarende faktorer som kommer til fratrekk i reguleringen av minstenivåene etter oppregulering med lønnsveksten. Faktorer høyere enn 0,9925 indikerer bedre regulering av minstenivåene enn av alderspensjon over minstenivået under utbetaling, mens faktorer lavere enn 0,9925 indikerer at effekten av levealdersjusteringen er så sterk at garantibestemmelsen om at minstenivåene ikke skal reguleres svakere enn alderspensjon over minstenivået under utbetaling, vil være effektiv.

Tabell 7.1 Effekten av levealdersjusteringen ved 67 år for årskull født 1944–1970 – effekten av gradvis innfasing av levealdersjusteringen

Årskull	67 år i	Forholdstall/ delingstall	Effekt av levealders- justering	Prosentvis avvik fra regulering som pensjon under utbetaling	Forholdstall/ delingstall uten gradvis innfasing	Effekt av levealders- justering uten gradvis innfasing	Prosentvis avvik fra regulering som pensjon under utbetaling
1943	2010	1,000			1,000		
1944	2011	1,005	0,9950	0,25	1,010	0,9902	-0,23
1945	2012	1,010	0,9950	0,26	1,021	0,9888	-0,37
1946	2013	1,015	0,9951	0,26	1,031	0,9902	-0,23
1947	2014	1,020	0,9951	0,26	1,041	0,9906	-0,19
1948	2015	1,025	0,9951	0,26	1,051	0,9910	-0,15
1949	2016	1,030	0,9951	0,27	1,062	0,9892	-0,33
1950	2017	1,036	0,9942	0,17	1,072	0,9912	-0,13
1951	2018	1,042	0,9942	0,18	1,082	0,9904	-0,22
1952	2019	1,049	0,9933	0,08	1,092	0,9904	-0,21
1953	2020	1,055	0,9943	0,18	1,101	0,9921	-0,04
1954	2021	1,062	0,9934	0,09	1,109	0,9927	0,02
1955	2022	1,068	0,9944	0,19	1,117	0,9929	0,04
1956	2023	1,075	0,9935	0,10	1,125	0,9932	0,07
1957	2024	1,083	0,9926	0,01	1,134	0,9922	-0,03
1958	2025	1,091	0,9927	0,02	1,143	0,9923	-0,02
1959	2026	1,099	0,9927	0,02	1,151	0,9927	0,02
1960	2027	1,108	0,9919	-0,06	1,160	0,9923	-0,02
1961	2028	1,116	0,9928	0,03	1,168	0,9927	0,02
1962	2029	1,125	0,9920	-0,05	1,178	0,9918	-0,07
1963	2030	16,30	0,9914	-0,11	16,30	0,9914	-0,11
1964	2031	16,43	0,9921	-0,04	16,43	0,9921	-0,04
1965	2032	16,56	0,9921	-0,04	16,56	0,9921	-0,04
1966	2033	16,70	0,9916	-0,09	16,70	0,9916	-0,09
1967	2034	16,84	0,9917	-0,08	16,84	0,9917	-0,08
1968	2035	16,97	0,9923	-0,02	16,97	0,9923	-0,02
1969	2036	17,11	0,9918	-0,07	17,11	0,9918	-0,07
1970	2037	17,23	0,9930	0,05	17,23	0,9930	0,05

Tabellen viser også hvordan effekten av levealdersjusteringen ville ha vært dersom levealdersjusteringen *ikke* hadde blitt faset inn gradvis. Det fremgår at faktorene som følger av forholdet mellom de relevante forholdstallene, i så fall ville ha

gitt en svakere regulering av minste pensjonsnivå og garantipensjonsnivået enn regulering av pensjon under utbetaling i alle årene fra innføringen av pensjonsreformen i 2011 til og med 2020, og marginalt bedre enn alderspensjon under utbetaling i

2021. Det vil si at dersom levealdersjusteringen hadde blitt innført som opprinnelig forutsatt, ville garantibestemmelsen om at minstenivåene ikke skal reguleres dårligere enn alderspensjon under utbetaling ha vært effektiv, og minstenivåene ville ha blitt regulert likt som alderspensjon under utbetaling, i ti av de elleve årene som har gått siden innføringen av pensjonsreformen.

Fremover vil den faktiske levealdersutviklingen få gradvis større betydning i reguleringen av minstenivåene. Prognoser for forholdstall og delingstall viser at effekten av levealdersjusteringen forventes å gi en bedre regulering av minstenivåene enn av alderspensjon under utbetaling med dagens regler i 2022 og 2023, og marginalt bedre i 2024.

Fordi det ikke utarbeides prognoser for lønns- og prisvekst langt frem i tid, er det vanskelig å gjøre tilsvarende sammenlikning med alderspensjon under utbetaling regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. I mangel på prognoser for lønns- og prisvekst tilstrekkelig langt frem i tid, er det naturlig å legge til grunn i sammenlikningen at regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten vil gi samme resultat som regulering med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent, ikke bare over tid, men også i det enkelte år.

Ved overgang til å benytte forholdet mellom delingstall fra 2030, som normalt vil gi en sterkere levealdersjustering enn forholdstall, forventes effekten av levealdersjusteringen i reguleringen av minstenivåene igjen å være sterkere enn fratrekksfaktoren i gjeldende regulering av alderspensjon under utbetaling.

Det må også tas i betraktning at forholds- og delingstall for årskull født fra og med 1961-kullet ikke er endelig fastsatt. I og med at forholdstall og delingstall beregnes ut fra gjennomsnittet av observerte dødelighetsrater for eldre årskull de siste ti årene forut for fastsettingstidspunktet, og forholds- og delingstall fastsettes med endelig virkning det året et årskull fyller 61 år, vil prognoser for fremtidige forholdstall og delingstall imidlertid bli mer og mer sikre jo mer en nærmer seg tidspunktet for fastsetting av forholdstall og/eller delingstall for et gitt årskull. For 1961-kullet, som vil få fastsatt et sett av forholds- og delingstall i 2022, gjenstår det eksempelvis bare å observere dødelighetsratene i 2021 før hele grunnlaget for fastsettingen er kjent.

Lenger frem i tid er det betydelig større usikkerhet forbundet med anslagene for forholdstall og delingstall, og dermed for fratrekksfaktoren som skal benyttes i reguleringen av minstenivåene. En gjennomgang av tidligere prognoser

for levealdersutviklingen viser at levealdersutviklingen gjennomgående har blitt sterkere enn antatt. En sammenlikning av økningen i delingstallet ved 67 år fra 1943-kullet til 1983-kullet over tid viser at delingstallene har blitt oppjustert en rekke ganger som følge av oppdaterte forutsetninger om levealdersutviklingen. De nyeste prognosene viser at delingstallet øker med 40,8 prosent mellom disse årskullene, mens den tilsvarende veksten i Pensjonskommisjonenes rapport, jf. NOU 2004: 1, var på 22,7 prosent.

7.3 Forslagene i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det vil innebære en betydelig forenkling av regelverket dersom minstenivåene i folketrygden ble regulert på samme måte som alderspensjon over minstenivået under utbetaling. Det ville innebære at det ved uttak av pensjon før 67 år, ikke lenger ville være behov for å fremskrive pensjonen og minstenivået for å avgjøre om vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt.

Departementet foreslo derfor å regulere satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022 med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, det vil si på samme måte som alderspensjon over minstenivået under utbetaling.

Departementet la vekt på at pensjonsutvalget skal vurdere den praktiske gjennomføringen av regulering av alderspensjoner under utbetaling, og vurdere om endret regulering av pensjon under utbetaling skal ha konsekvenser for fastsetting av forholdstall og delingstall, og om dette skal ha betydning for reguleringen av satsene for minste pensjonsnivå og satsene for garantipensjon. Forslagene i høringsnotatet var derfor begrenset til det som er nødvendig for å avklare reguleringen av minstenivåene og gjennomføre vilkårsprøvingen fra 2022.

7.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene støtter departementets forslag om å regulere satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022 på samme måte som alderspensjon over minstenivået, i påvente av pensjonsutvalgets vurdering. Flere av instansene uttrykker imidlertid at konsekvensene av dette på lang sikt må utredes nærmere, og avventer at pensjonsutvalget får drøftet minstepensjonsnivå og garantipensjonsnivå i en helhetlig sammenheng.

Blant dem som støtter forslaget er *Arbeids- og velferdsdirektoratet, KLP, LO Norge, LO Stat, YS, Unio, KS, Akademikerne, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Oslo Pensjonsforsikring*. De øvrige hadde ingen merknader, utover *Pensjonistforbundet og SAKO* som ønsker at minste pensjonsnivå og garantipensjonen skal reguleres med lønnsveksten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, KLP, LO Norge, LO Stat, Unio, Akademikerne, KS og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon mener at konsekvensene av forslagsendringen er et område som må få oppmerksomhet i pensjonsutvalgets samlede utredning.

YS skriver at de er bekymret for at forslaget på lang sikt vil medføre en dårlig utvikling av nivået for garantipensjon, men det vil alltid være mulig å treffe andre tiltak for å heve garantipensjon, slik de erfarer at Stortinget iblant har gjort. YS er tilfredse med at departementet ikke foreslår å legge inn en ekstra margin for å sikre at vilkår for tidliguttak oppfylles.

Akademikerne mener det er vanskelig å se gode argumenter for at minstenivåene skal ha en annen regulering enn pensjon over minstenivåene – med lik regulering vil pensjon over minstenivået stå i et fast forhold til minstenivået over tid, og en forhindrer at pensjonen faller ned på minstenivået etter noen år. Akademikerne påpeker imidlertid at minstenivåene kan bli svært lave i fremtiden dersom det ikke skjer en videreutvikling av pensjonsreformen. De forventer at pensjonsutvalget vil peke på løsninger som sikrer et tilfredsstillende minstenivå kombinert med god pensjonsuttelling som står i forhold til livslønnen. De ønsker samtidig å peke på oppjustering av de aldersgrensene som definerer når pensjonsytelser er tilgjengelig og heving av opptjeningstaket i folketrygden.

NITO skriver at reguleringen av minstenivåene kan på sikt bli betydelig lavere med departementets forslag, for eksempel dersom økningen i levealder avtar. De mener samtidig at dette er krevende å unngå, når man først velger å gå bort i fra en fast reguleringsfaktor.

KLP har ingen innspill til alternativ gjennomføring av vilkårsprøvingen for uttak av alderspensjon i folketrygden før 67 år. De gjør imidlertid oppmerksom på at jo tidligere uttaket i folketrygden er, jo høyere vil samordningsfradraget i tjenestepensjonen bli, grunnet fradrag for minstenivåtillegget. De skriver at for personer født i 1963 og senere vil uttak av alderspensjon fra offentlig tjenestepensjon før fylte 67 år ha som vilkår at en har uttak i folketrygden. De skriver videre at betingelser for uttak i folketrygden før 67 år der-

med påvirker fleksibiliteten til tjenestepensjonen. De peker på at dette først blir aktuelt i 2025, og KLP mener det derfor er fornuftig å avvente pensjonsutvalgets utredning før en gjennomfører permanente regelendringer på dette området.

SPK påpeker at en endring av reguleringen av minstenivåene til å regulere disse på samme måte som pensjoner under utbetaling, vil for tjenestepensjonsordningen medføre en systemteknisk forenkling. *SPK* har ingen innspill til gjennomføringen av vilkårsvurderingen.

SSB skriver at valg av indeksering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst for både minstenivåene og pensjoner over minstenivåene, har den effekten at begge beveger seg i takt, med mindre det fattes eksplisitte vedtak om at minstenivåene skal vokse raskere. *SSB* bemerker at når begge ytelsene beveger seg i takt, vil det bli lettere å vurdere om opptjeningen er stor nok for tidliguttak. De bemerker videre at ettersom reallønnsveksten varierer, vil man dessuten unngå at minstenivåene av tilfeldige årsaker i enkelte år blir sterkere enn reguleringen av pensjon over minstenivåene. De skriver at dette gjelder spesielt hvis reallønnsveksten varierer fra år til år rundt et nivå omkring 1,5 prosent.

Pensjonistforbundet og SAKO mener at minstenivåene bør reguleres i takt med lønnsveksten. De skriver at minstenivåene ligger i dag allerede under EUs fattigdomsgrense, og med den foreslåtte reguleringen vil de fattigste pensjonistene bli stadig fattigere. De mener det ikke er sosialt bærekraftig at minstenivåene skal bli stadig mindre målt i G. *Pensjonistforbundet* mener at på lang sikt vil minstenivåene bli svært lave, og de fordelingsmessige konsekvensene av dette er svært negative. De skriver at gruppen av pensjonister med lavest pensjon vil bli stadig fattigere og det er rimelig å anta at mottakere av minste ytelsene i mindre grad har anledning til å kompensere for levealdersjusteringen ved å utsette uttaket av pensjonen sammenlignet med øvrige pensjonister. For å unngå at minste ytelsene blir stadig lavere, målt i faste lønninger, mener de det er nødvendig at de reguleres i takt med lønnsveksten.

7.5 Departementets vurdering og forslag

Departementet ba i høringsrunden om innspill til alternative måter å regulere minstenivåene og gjennomføre vilkårsprøvingen på. Bortsett fra *Pensjonistforbundet og SAKO* som foreslår at

minstenivåene skal reguleres med lønnsvekst, har ingen andre forslag fremkommet i høringen.

Departementet oppfatter at de fleste høringsinstansene mener at å regulere minstenivåene på samme måte som løpende alderspensjon, vil bidra til forenkling og lette vilkårsprøvingen for tidlig-uttak.

Departementet deler oppfatningen til de høringsinstansene som påpeker at regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst på lang sikt vil kunne medføre en dårligere utvikling av minstenivåene enn dagens system. Departementet legger vekt på at pensjonsutvalget skal vurdere reguleringen av minstestøtelsene og at forslagene nå begrenses til det som er nødvendig for å avklare reguleringen av minstenivåene og gjennomføre vilkårsprøvingen fra 2022.

Departementet vurderer at det vil innebære en betydelig forenkling av regelverket dersom minstenivåene i folketrygden reguleres på samme måte som alderspensjon over minstenivået under utbetaling. Det vil innebære at det ved uttak av alderspensjon før 67 år, ikke vil være behov for å fremskrive pensjonen og minstenivået for å avgjøre om vilkår for uttak av alderspensjon før 67 år er oppfylt.

Departementet opprettholder vurderingene fra høringsnotatet og foreslår å regulere satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon fra 2022 med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Det vises til lovforslaget i folketrygdloven § 19-14 tredje ledd og § 20-18 tredje ledd.

Departementet ser at vilkårsprøvingen ved gradert uttak ikke vil kunne gjennomføres med sikkerhet når minste pensjonsnivå og garantipensjon reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Dette skyldes at restpensjonen eller restbeholdningen, som inngår i vurderingen av om vilkåret er oppfylt, reguleres med lønnsveksten. Det vil ikke være et kjent forhold mellom lønnsveksten og gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, og det vil dermed være tilfeller hvor vilkårsprøvingen gjøres på marginalt feil grunnlag.

Ved positiv reallønnsvekst vil vilkåret for gradert uttak være noe strengere enn det ville ha vært om man på forhånd hadde kjent utviklingen i lønns- og prisveksten, og ved reallønnsnedgang vil vilkåret for gradert uttak være lempeligere enn det ville ha vært om man på forhånd hadde kjent utviklingen i lønns- og prisveksten.

Departementet viser til at et klart flertall av mottakerne av alderspensjon tar ut en ugradert ytelse, også de som tar ut alderspensjonen før 67 år. Departementets vurdering er at å regulere minste pensjonsnivå og garantipensjonen med

gjennomsnittet av lønns- og prisvekst vil fungere tilfredsstillende selv om vilkårsprøvingen ikke blir eksakt ved gradert uttak. Departementet viser videre til at utvalget som evaluerer pensjonsreformen skal utrede et konkret forslag til hvordan en omlegging til å regulere med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst kan gjennomføres, og vurdere om omleggingen tilsier at det bør gjøres andre endringer i pensjonssystemet. Eksempler på forhold som utvalget skal vurdere, er vilkåret for å ta ut alderspensjon før 67 år, reguleringen av minstestøtelsene og tiltak som kan sikre et konsistent pensjonssystem, herunder mulighetene til å opprettholde en nøytral uttaksmodell.

Departementet tar som følge av lovforslaget sikte på å oppheve kapittel 7 i forskrift 22. desember 2009 nr. 1810 om alderspensjon i folketrygden om beregning av effekten av levealdersjustering ved regulering av satsene for minste pensjonsnivå og garantipensjon.

Som følge av at det med endret regulering av minstenivåene ikke lenger vil være behov for å fremskrive alderspensjon tatt ut før 67 år for å vurdere om vilkår for tidliguttak er oppfylt, foreslås det endringer i folketrygdloven § 19-9 andre ledd, § 19-11 første ledd, § 20-11 andre ledd og § 20-15 første ledd. Det er gjort en justering av lovforslaget i § 19-9 andre ledd og § 20-11 andre ledd sett opp mot høringsforslaget. Justeringen knytter seg til at den delen av dagens bestemmelse som gjelder uttak etter 67 år, blir opprettholdt. Det medfører at dersom uttaket skjer etter 67 år, oppreguleres minste pensjonsnivå (jf. bestemmelsen i § 19-9) eller garantipensjonsnivået (jf. bestemmelsen i § 20-11) som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten frem til uttakstidspunktet.

I høringsforslaget ble det også foreslått endringer i § 19-11 andre ledd og § 20-15 andre ledd. Denne delen av høringsforslaget er utelatt i lovforslaget. Det vises til vurderingen ovenfor om vilkårsprøvingen ved gradert uttak. Det medfører at det aktuelle forholdstallet eller delingstallet som skal benyttes, er forholdstallet eller delingstallet ved 67 år, jf. § 19-10 og § 20-14. Det vises til lovforslaget i folketrygdloven § 19-9 andre ledd, § 19-11 første ledd, § 20-11 andre ledd og § 20-15 første ledd.

Som følge av at dagens regulering av alderspensjon under utbetaling fortsatt skal inngå som en faktor i fastsetting av forholdstall og delingstall, foreslås det endringer i folketrygdloven § 19-7 andre ledd og § 20-13 andre ledd. Det vises til lovforslaget i folketrygdloven § 19-7 andre ledd og § 20-13 andre ledd.

8 Særskilt om reguleringen i 2022

8.1 Innledning

Departementets forslag til regulering av alderspensjon under utbetaling har fått bred støtte av de fleste høringsinstansene, jf. punkt 6.4. Flere av høringsinstansene har imidlertid innvendinger til håndteringen av eventuelle avvik i anslått lønnsvekst for 2021. I høringsnotatet ble det ikke foreslått noen særregler for hvordan et eventuelt avvik i anslått lønnsvekst for 2021 skulle påvirke reguleringen av løpende pensjoner i 2022. Departementet la altså til grunn at avvik i anslått lønnsvekst ett og to år tilbake i tid skal inngå i samlet lønnsvekst (dvs. G-veksten) og at denne igjen legges til grunn for å beregne gjennomsnittet av lønns- og prisvekst.

Departementet foreslo imidlertid at det ikke skal korrigeres for avvik i prisveksten for 2021 ettersom en høyere eller lavere prisvekst for 2021 enn anslaget på 2,8 prosent, trolig ikke ville endret reguleringen for 2021. Av forenklingshensyn foreslo departementet derfor at det ses bort fra dette og at det ikke skal korrigeres for et eventuelt avvik i prisveksten for 2021.

8.2 Høringsinstansenes syn

Pensjonistforbundet og SAKO, Landsforbundet for offentlige pensjonister (LOP), LO Norge, Unio og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har i høringen kommet med innvendinger til reguleringen for 2022. Kritikken knytter seg til overgangen til nye reguleringsregler, og høringsinstansene fremmer et krav om en overgangsordning. De mener at ettersom det kun var lønnsveksten som påvirket reguleringen i 2021 burde hele avviket i lønnsveksten for 2021 kompenseres fullt ut ved reguleringen i 2022. *Akademikerne* har også kommet med en merknad om overgangen og foreslår at det gis en overgangskompensasjon i 2022.

LO Norge legger til grunn at det skal tas hensyn til eventuelle avvik i tidligere år for lønnsveksten, slik at hele dette avviket kommer i tillegg til gjennomsnittet av lønns- og prisvekst for 2022.

Som nevnt innledningsvis ble det i høringsnotatet, av forenklingshensyn, foreslått at eventuelle avvik fra anslått prisvekst i 2021 ikke skal få betydning i 2022. LO uttrykker enighet i denne vurderingen, men legger til grunn at i årene fremover vil eventuelle avvik i prisvekst det ene året tas med i reguleringsberegningen for året etter.

Unio skriver at når reguleringen i 2021 ble gjennomført i takt med anslått lønnsvekst, og avvik for prisveksten holdes utenom, mener de at etterreguleringen for lønnsveksten i 2021 må kompenseres fullt ut i 2022. De uttrykker at dette vil være en naturlig oppfølging av at Stortingets vedtak innebar at reguleringen i 2021 skulle gjennomføres med lønnsveksten. Unio støtter at det ikke justeres for eventuelle avvik for prisveksten all den tid reguleringen i 2021 ble gjennomført i takt med anslått lønnsvekst.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon forutsetter at det skal tas hensyn til eventuelle avvik i tidligere år for lønnsveksten, slik at hele dette avviket kommer i tillegg til gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i 2022. De legger til at de støtter synspunktene til LO og Unio i deres høringssvar knyttet til reguleringen for 2022.

Akademikerne skriver at det er en reell problemstilling hvordan avvik fra anslått lønnsvekst bør håndteres ved overgangen fra regulering med lønnsveksten med fratrekk med 0,75 prosent til regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. De skriver at dersom det foreligger et betydelig avvik for lønn samtidig med overgang til ny regulering der lønn delvis erstattes med pris, får ikke avviket fullt ut gjennomslag i reguleringen. De viser til at med utgangspunkt i anslag fra Nasjonalbudsjettet for 2022 ligger det an til et positivt avvik på 0,4 mens det ut fra Konjunkturtendensene 2021/3 fra SSB ligger an til et positivt avvik på 0,7 over anslått lønnsvekst lagt til grunn for årets regulering.

Akademikerne mener departementet bør foreslå en ordning med en «overgangskompensasjon» til løpende pensjoner i 2022, for å gjøre opp for at et eventuelt avvik fra anslått lønnsvekst for 2021 ikke får fullt gjennomslag for reguleringen av løpende pensjoner. De mener det kun er

behov for en slik ordning det første året med ny regulering.

Landsforbundet for offentlige pensjonister skriver at de ikke kan godta at det ikke skal korrigeres for avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst året før reguleringsåret 2022. LOP krever at pensjonistene får full kompensasjon for lønnsutviklingen i 2021 ved trygdeoppjøret i 2022.

Pensjonistforbundet og SAKO mener 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. Pensjonistforbundet og SAKO mener departementets metode vil være akseptabel når man flere år på rad regulerer med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, men i overgangsåret 2022 så støtter de ikke at det gjøres på en sårn måte. De uttrykker at 2022 er et overgangsår i den betydning at en går fra å ha en pensjonsreguleringsmetode i 2021, til en ny reguleringsmetode i 2022. De skriver at pensjonsreguleringen i 2021 reelt sett ser ut til å bli i takt med lønnsveksten, og ikke i takt med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, slik det skal være fra 2022. De mener at 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.

Pensjonistforbundet og SAKO viser til at det foreslås at det ikke skal korrigeres for avvik i prisveksten for 2021, ettersom prisveksten trolig ikke ville endret reguleringen i 2021. De 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. Dersom det skulle vise seg at lønnsveksten faktisk blir høyere enn prisveksten i 2021, mener de at det i 2022 bør korrigeres for avviket mellom den reguleringen som ble gitt i trygdeoppjøret 2021, og den reguleringen som ville vært gitt dersom de faktiske tallene for lønns- og prisvekst var kjent.

8.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet ser at det kan være argumenter som taler for særskilte regler i overgangen fra et reguleringsregime til et annet reguleringsregime. Dersom reguleringen i 2021 hadde vært gjennomført med ordinære regler, er departementets

vurdering at det kunne være naturlig å vurdere en overgangsordning. Men etter departementets vurdering stiller det seg annerledes i lys av det som har skjedd i løpet av 2021.

Dersom trygdeoppjøret, slik det først ble gjennomført, hadde blitt stående, ville i realiteten 2020 vært overgangsåret for å bytte reguleringsregime. Slik trygdeoppjøret først ble gjennomført, var løpende pensjoner sikret at de kom på det nivået de ville ha vært på dersom reguleringsreglene ble lagt om allerede fra 2020, i tråd med vedtak 619 om å legge inn en kompensasjon for 2020, og i tråd med de budsjettvedtakene Stortinget fattet 27. april 2021, ved behandling av Prop. 126 S (2020–2021).

Da vedtaket ble fattet, lå det an til lav real-lønnsvekst i 2020, noe som innebærer at gjennomsnittet av lønns- og prisvekst ville gi et mye bedre resultat enn lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent. Da trygdeoppjøret for 2021 ble gjennomført, viste imidlertid tallene at lønnsveksten for 2020 var betydelig høyere enn tidligere anslått, og det var klart mindre forskjell på resultatet med gjeldende regler og resultatet med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Imidlertid ville reguleringen i 2020 vært høyere hvis reguleringen fulgte et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten, med de anslag som gjaldt ved gjennomføringen av trygdeoppjøret 2020, og det ble lagt inn en positiv kompensasjon for 2020 i reguleringen i 2021 slik at nivået etter regulering var likt det nivået som ville ha vært dersom reguleringen var lagt om i 2020.

Dersom 2020 i realiteten hadde vært overgangsåret for å bytte reguleringsregime, ville ikke argumentasjonen om at hele avviket for 2020 skulle legges på toppen av reguleringen i 2021 vært gyldig, og 2021 ville da ikke vært overgangsåret. Med nye og høyere anslag på lønnsveksten i 2020 ville det imidlertid gitt enda bedre oppregulering dersom man betraktet 2021 som et overgangsår, og det ble derfor argumentert for at det skulle ses bort fra vedtak 619 og heller betrakte 2021 som overgangsåret.

Departementet viser til protokollen for trygde-drøftingene i mai i år, og LO, Unio og FFOs protokolltilførsel, der det står (departementets utheving):

«Organisasjonene Unio, FFO og LO har i vårt krav brukt en annen metode ved omleggingen fra gammel til ny ordning enn det Arbeids- og sosialdepartementet gjør. Vår metode vil bedre ivareta Stortingets intensjon om kompensasjon. Vårt krav innebærer en årsvekst for løpende pensjoner på 3,83 %, som er 0,25 %

høyere enn departementets metode. Vi ønsker at avviket fra 2020 på 1,4% tillegges i sin helhet beregningen av gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i 2021, som vil være 2,4 %. Hadde trygdeoppgjøret i fjor blitt gjennomført med de faktiske tallene, ville pensjonistene fått en regulering som var 1,4 % høyere, og vi ser det derfor som rimelig at hele dette avviket kommer på toppen av ny regulering i år uten fratrukk. Ved å følge den metoden som vi krever vil 2021 bli et overgangsår fra gammel til ny metode. *Fra 2022 og framover mener vi at det er naturlig å bruke metoden som departementet har foreslått å bruke i år, der det tas hensyn til avviket både for pris- og lønnsvekst for fjoråret i det neste trygdeoppgjøret.*»

Departementet bemerker at disse organisasjonene i sine høringsuttalelser om regelverket som er foreslått å virke fra 2022 bruker sitt gjennomslag for kravene de fremmet i protokolltilførselen i 2021 som argument for at tilsvarende også må gjelde i 2022, men at de i samme protokolltilførsel argumenterer for regelverket som er foreslått i høringsnotatet. Dersom de ikke hadde fått gjennomslag for sitt krav i 2021, ville både lønns- og prisvekst ha påvirket reguleringen i 2021 og det ville følgelig vært to påfølgende år med regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Departementet viser til at Pensjonistforbundet og SAKO selv har uttalt i sitt høringssvar at «dette vil være en akseptabel metode når man flere år på rad regulerer med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten».

Departementets vurdering er at eventuelle avvik i lønnsveksten tilbake i tid skal inngå i samlet lønnsvekst etter ordinære regler også i 2022 og at det er samlet lønnsvekst (dvs. G-veksten) som inngår i beregningen av gjennomsnittet av lønns-

og prisvekst. Departementet foreslår altså ingen overgangsregel i 2022 for å håndtere eventuelle avvik i lønnsveksten tilbake i tid.

Departementet viser til at merutgiftene ved å gi pensjonistene en årslønnsvekst i 2021 på 3,83 pst. i istedenfor 3,58 pst., slik trygdeoppgjøret først ble gjennomført, er anslått til om lag 650 millioner kroner i 2021. Med nåværende anslag for pris- og lønnsvekst fra Nasjonalbudsjettet 2022 vil en særskilt overgangsordning i 2022 i tråd med kravene fra organisasjonene som argumenterer for en overgangsordning gi merutgifter på 544 millioner kroner i 2022.

Pensjonistforbundet og SAKO har uttalt at det kan komme en situasjon i 2022 hvor det bør korrigeres for avvik mellom anslått og faktisk prisvekst for 2021. Departementet deler oppfatningen om at dette kan inntreffe også ved positivt avvik i prisveksten for 2021, forutsatt at lønnsveksten for 2021 blir høyere enn prisveksten, for eksempel dersom lønnsveksten blir 3 prosent og prisveksten blir 2,9 prosent.

Dersom lønnsveksten for 2021 blir høyere eller lik prisveksten for 2021, ville alle negative avvik for prisveksten i 2021 ha påvirket reguleringen i 2021. Departementets vurdering er at å korrigere for et eventuelt avvik i prisveksten for 2021 både kan slå negativt og positivt ut for reguleringen i 2022. Departementet viser videre til at dersom det skal korrigeres for avvik i prisveksten, må dette gjelde for både positive og negative avvik. Departementet har ingen prinsipielle motforestillinger mot at avvik i prisveksten for 2021 hensyntas i 2022, men mener fortsatt at forenklingshensyn klart taler for å se bort fra dette i 2022. Departementet foreslår derfor at det ikke skal korrigeres for et eventuelt avvik i prisveksten for 2021 i reguleringen av løpende alderspensjon i 2022. Det vises til lovforslaget del XII nr. 2.

9 Regulering av alderspensjon under utbetaling fra andre pensjonsordninger

9.1 Innledning

Gjeldende regler om regulering av alderspensjon under utbetaling i folketrygden følger av folketrygdloven §§ 19-14 andre ledd og 20-18 andre ledd. Bakgrunnen for gjeldende reguleringsregler er det redegjort for i kapittel 2, mens reglene er redegjort for i kapittel 3.

Flere pensjonsordninger har samme reguleringsbestemmelser som folketrygden eller viser direkte til reguleringsbestemmelsen i folketrygdloven, og regulerer med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. De aktuelle lovene er:

- Lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs
- Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse
- Midlertidig lov 29. juni 1951 nr. 34 om tillegg til lover av 13. desember 1946 om 1) Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og 2) Krigspensjonering for militærpersoner
- Lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere
- Lov 12. desember 1958 nr. 10 om yrkesskade-trygd
- Lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere
- Lov 15. januar 1999 nr. 1 om pensjonsordning for ledsagere i utenriktjenesten
- Lov 19. februar 2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor
- Lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse
- Lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer
- Lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon

Departementet foreslo i høringsnotatet at omleggingen av reguleringsreglene får betydning for samtlige lov- og forskriftsfestede pensjonsordninger hvor pensjon under utbetaling i

dag reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.

9.2 Høringsinstansenes syn

LO Norge, LO Stat, Unio, OPF og KLP støtter departementets vurdering der det legges til grunn at partene i de tariffestede ordningene som i dag følger folketrygdens regulering, vil følge opp med eventuelle endringer.

LO Norge og Unio deler oppfatningen om at det ikke vil være en langsiktig kostnad for andre pensjonsordninger å følge endringene i folketrygdens reguleringsmåte.

NHO peker på at når det gjelder AFP i privat sektor og spørsmålet om regulering av pensjon under utbetaling skal endres tilsvarende som foreslått for alderspensjon fra folketrygden, vil dette være en beslutning som ligger til partene, slik departementet også viser til i høringsnotatet.

Spekter skriver at med hensyn til reguleringsbestemmelsene for AFP i privat sektor, vil dette være en beslutning som tilligger partene, slik departementet også viser til. De peker på at det samme gjelder tariffavtalte tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor, innenfor de rammer som måtte følge av overføringsavtalens bestemmelser.

Virke skriver at de er glad for at departementet viser til at det er opp til tariffavtalepartene å vurdere om endring av regulering av alderspensjon under utbetaling fra folketrygden skal følges opp med tilsvarende endringer i regulering av AFP.

Fellesordningen for AFP skriver at det er opp til tariffpartene å vurdere om reglene for regulering av privat AFP skal endres på samme måte som reglene for regulering av alderspensjon i folketrygden. Videre, som også departementet legger til grunn, må endringsforslagene i AFP-tilskottsloven og AFP-tilskottsforskriften legges frem for det tilfelle at tariffpartene kommer til at tilsvarende reguleringsbestemmelser skal innføres.

OPF støtter at det er et naturlig utgangspunkt at de ytelsene som har blitt regulert som i folketrygden, med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent,

fortsatt bør reguleres som i folketrygden. De skriver at da departementet nå foreslår endringer i lov om Statens pensjonskasse, folketrygdloven, samt forskrifter til folketrygdloven, blir det nødvendig for OPFs kunder å gjøre endringer i sine pensjonsvedtekter for å ha et hjemmelsgrunnlag for å gjennomføre tilsvarende regulering for 2022. OPF støtter departementets forslag med forbehold om at slike endringer ønskes av selskapets kunder, og at disse blir vedtatt og kodifisert i tide.

SPK vil påpeke at dersom AFP til ansatte i privat sektor ikke skal foreta samme endringer som i offentlig sektor, vil de samordne med ytelser som har ulik regulering. Slik SPK leser forslaget vil de fortsatt for 2022 teknisk sett kunne benytte samme system som de gjør for omregning for 2021. Dette betyr at de omregner med en særskilt sats som fratrukket 0,75 prosent gir prosentsatsen som tilsvarende gjennomsnitt av lønnsvekst og prisvekst. Dersom SPK har riktig forståelse av dette, vil det bety at de for omregningen 2022 ikke trenger å foreta noen endringer i sine systemer. De viser videre til at dersom det motsatt er tilfelle, vil det medføre store systemendringer, noe de ikke ser at de har mulighet til å få løst til omregningen for 2022.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil for ordens skyld nevne to konsekvenser av endringsforslagene som ikke er direkte uttalt i notatet. Minstenivåsatsene i forskrift om grunnbeløp, reguleringsfaktorer, satser for minste pensjonsnivå og satser for garantipensjon i folketrygden fra 1. mai 2021 og virkningstidspunkt for regulering av kravet til minsteinntekt for rett til ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4, 8, 9 og 14 gjelder også for AFP etter lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse. De foreslåtte endringene i minstenivåsatser fra 1. mai 2021 vil dermed også gjelde for AFP i offentlig sektor, i tillegg til for alderspensjon. De oppfatter at dette har vært meningen, og støtter dette. De forstår det slik at formålet med endringen i regler om justeringsbeløp i AFP i privat sektor, er å tilpasse disse reglene til de øvrige endringene, slik at innholdet i dagens regler for beregning av justeringsbeløp beholdes. De støtter endringsforslaget. De skriver at når det gjelder implementering, bør det foreligge en avklaring om eventuelle endringer i reguleringsbestemmelsene for AFP i privat sektor innen utgangen av februar 2022. Systemløsningen for regulering er rigget for å regulere samtlige pensjonsytelser samtidig. Dersom AFP privat må reguleres to ganger, eller reguleringen må utsettes, vil det bli svært krevende å håndtere. Dette vil trolig også gjelde for de

offentlige tjenestepensjonsordningene, og bør unngås dersom det er mulig.

9.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til at pensjonssystemet er svært sammensatt og at de ulike elementene er tett sammenvevde. Regulering med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent er en teknisk implementering av Stortingets vedtak om at alderspensjon under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, og er antatt å gi de samme økonomiske effektene over tid. Det ble i forbindelse med pensjonsforliket i 2005 besluttet at alderspensjon fra offentlige tjenestepensjonsordninger skulle reguleres etter de samme reguleringsreglene som alderspensjon fra folketrygden. Tilsvarende reguleringsprinsipp ble innført for en rekke supplerende pensjonsordninger, med begrunnelse at reguleringen skulle gjennomføres som i folketrygden.

I forbindelse med den særskilte reguleringen som ble gjennomført i 2021, ble det lagt til grunn at reguleringen skulle omfatte alderspensjon fra folketrygden under utbetaling, ytelser fra lovfestede offentlige tjenestepensjonsordninger som reguleres med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent, herunder særaldersgrensepensjon og AFP til offentlig ansatte, alderspensjon som gis etter lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, forskrift om pensjonsordning for sametingsrepresentanter, lovene om krigspensjonering for militærpersoner og hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og lov av 1958 om yrkesskadetrygd.

Grunnen til at denne løsningen ble valg, er at ytelsene er tett integrert med alderspensjon fra folketrygden gjennom den samordningen som skjer mot folketrygdytelsen. Med ulike reguleringsregler vil det ikke være mulig å unngå at utbetalingen fra ordningene etter samordning ville blitt påvirket. For å unngå kompliserende samspillseffekter var det derfor en klar fordel at reguleringsreglene var sammenfallende. I høringsen var det også flere høringsinstanser som pekte på at det ville være svært krevende for pensjonsleverandørene som samordner sine ytelser med alderspensjonen fra folketrygden, om det skulle gis ulik regulering på ytelser som i dag har samme regulering.

Det ble i vurderingen også lagt vekt på at likhetshensyn taler for at ytelser fra ulike pensjonsordninger har lik regulering, og at de ytelsene

som har blitt regulert som i folketrygden, med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent, fortsatt bør reguleres som i folketrygden.

Departementet legger til grunn at de samme hensynene gjør seg gjeldende ved en permanent endring av reguleringsreglene i folketrygden fra regulering med lønnsvekst og et fratrekk på 0,75 prosent til et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst.

Departementet viser til at høringsinstansene støtter departementets vurderinger og forslag. Departementet foreslår at omleggingen av reguleringsreglene får betydning for samtlige lov- og forskriftsfestede pensjonsordninger hvor pensjon under utbetaling i dag reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.

Departementet viser til at det for kommunale pensjonsordninger, pensjonsordninger for helseforetak og AFP til ansatte i privat sektor følger av partenes tariffavtaler at ytelsene reguleres med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent. Departementet legger til grunn at partene i ordningene selv vil vurdere om reglene for regulering av alderspensjon fra folketrygden som foreslås her skal følges opp med tilsvarende endringer i de respektive ordningene. Dette ble omtalt i høringsnotatet, og flere høringsinstanser har uttalt at de deler dette synet. Departementet la i høringsnotatet frem et forslag til lovendring i lov 19. februar 2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor § 7 fjerde ledd. Departementet avventer partenes vurdering av om de ønsker å legge om reguleringsmodellen.

Når det gjelder privat tjenestepensjon, er det bare lov om tjenestepensjon som åpner for at pensjoner under utbetaling skal kunne reguleres med alminnelig lønnsvekst og deretter fratrekkes 0,75 prosent. I samråd med Finansdepartementet mener departementet det også for denne loven er naturlig å følge endringen som gjøres i folketrygden slik at det kan fastsettes i pensjonsplanen at foretaket årlig skal betale for regulering av pensjoner under utbetaling slik at reguleringen er i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Det vises her særlig til at de hensyn som er omtalt i Prop. 199 L (2012–2013), tilsier at reglene om årlig regulering i tjenestepensjonsloven også fremover bør være tilpasset folketrygdens regler.

Med departementets forslag vil regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst både gjelde de ytelsene som i 2021 har fått en særskilt regulering, men også andre lov- og forskriftsfestede pensjonsordninger hvor pensjon under utbetaling i dag reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Eksempler på lovfestede ordninger som omfattes av lovforslagene, men som ikke ble gitt en særskilt regulering i 2021, er pensjonsordningen for arbeidstakere til sjøs og pensjonstrygden for fiskere. Dersom alle ytelsene som skal omfattes av ny regulering får samme regulering pr. 1. mai 2022, vil dette gi ulik årsvekst, ettersom reguleringen frem til 1. mai har vært forskjellig. For å unngå at det på permanent basis må fastsettes to forskjellige reguleringsfaktorer som begge skal ivareta regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst foreslår departementet at alle ytelser som skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst gis samme regulering fra 1. mai 2022. Med anslagene for pris- og lønnsvekst fra Nasjonalbudsjettet 2022 anslås det at årlig utbetaling fra disse ytelsene vil kunne bli opp mot 1900 kroner lavere enn det som skal til for at årsveksten blir lik gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst.

Det foreslås endringer i lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs § 5 nr. 3 første ledd, § 28 nr. 1 tredje ledd, § 34 tredje ledd, lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 42 andre og tredje ledd, midlertidig lov om tillegg til lover av 13. desember 1946 om 1) Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og 2) Krigspensjonering for militærpersoner del III nr. 4, lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere § 7, lov 12. desember 1958 nr. 10 om yrkesskadetrygd § 57 andre ledd, lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere § 39 andre og tredje ledd, lov 15. januar 1999 nr. 1 om pensjonsordning for led-sagere i utenriktjenesten § 3 syvende ledd, lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse § 4, lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer § 6-4 andre ledd, § 7-1 første og andre ledd, § 7-3 andre ledd og lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon § 4-14 første ledd.

Det vises til lovforslaget.

10 Forhandlingsrett for pensjonistenes organisasjoner på andre områder enn reguleringen av pensjoner

Pensjonistene utgjør en stor andel av befolkningen i Norge. Pensjonistenes organisasjoner uttrykker at de har store ambisjoner om å være en aktør som tar ansvar for hvordan samfunnet skal utvikle seg slik at alder ikke er til hinder for gode, aktive og verdige liv. For å kunne være det, er det viktig at de i større grad får komme med innspill på utformingen av politikken på disse områdene.

Regjeringen har derfor i Hurdalsplattformen sagt at den vil «gi pensjonistenes organisasjoner forhandlingsrett på andre områder enn reguleringen av pensjonene, og dermed mulighet til å drøfte viktige spørsmål i eldrepolitikken.»

Det vil være viktig at regjeringen har faste møter der man fanger opp hvilke ordninger og løsninger pensjonistene anbefaler. Pensjonistorganisasjonene er med sin kompetanse og nedslagsflate godt rustet til å kunne gi regjeringen råd om hvilke områder som bør prioriteres innenfor den brede eldrepolitikken. Dette kan være enkeltordninger som har vært med å øke livskvaliteten til mange eldre og andre større diskusjoner om hvordan politikk og løsninger utformes slik at eldre i stadig større grad kan leve aktive og verdige liv.

Pensjonistorganisasjonene har i dag to møteserier med regjeringen; møtene om statsbudsjettet (to møter i året) og trygdedrøftingene (to møter i året, og et forberedende møte). I møtene deltar også arbeidstakernes organisasjoner. I trygdedrøftingene deltar i tillegg de funksjonshemmedes organisasjoner. Statsbudsjettmøtene finner sted i desember og april, og trygdedrøftingene i mai. Møtene ledes av arbeids- og inkluderingsministeren på vegne av regjeringen.

Begge møteseriene er avtalefestet i to separate avtaler mellom regjeringen og organisasjonene. Dagens avtaler gjelder fra 28. november 2014. Av avtalene fremkommer formålet med møtene, hvilke organisasjoner som skal representeres, antall møtedeltagere fra hver organisasjon og gjennomføringen av møtene.

Departementet viser til at Stortinget har vedtatt detaljerte lovregler for regulering av grunnbeløpet, trygder, alderspensjon under opptjening

og utbetaling, og at departementet i proposisjonen her foreslår endringer i disse lovbestemmelsene for å få gjennomført Stortingets beslutning om at alderspensjoner under utbetaling skal gis en årlig regulering tilsvarende gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Lovbestemt regulering er viktig for forutsigbarheten i pensjonssystemet. Lovfesting av reguleringsreglene gir trygghet og forutsigbarhet for verdiutviklingen i pensjonene som utbetales, og for verdiutvikling av pensjonene som er under opptjening. Det er viktig for den enkelte å kunne stole på at verdien av pensjon tjent opp gjennom eget arbeid, vil komme til utbetaling som pensjonist.

Det følger av bestemmelser i forskrift at tallgrunnlaget skal drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner. Departementet mener det er viktig at den årlige reguleringen gjennomføres på bakgrunn av et omforent tallgrunnlag. Departementet mener det vil være uheldig dersom møtene om trygdeoppjøret i mindre grad enn i dag skal ha den årlige reguleringen som hovedsak, og mener derfor at disse møtene bør opprettholdes i sin nåværende form, og forbeholdes å drøfte tallgrunnlaget for trygdeoppjøret med trygdeoppjørets parter. Det legges opp til at trygdedrøftingene gjennomføres som i dag, med et forberedende møte og to drøftingsmøter i mai. At pensjonen i 2022, etter forslaget i proposisjonen her, skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten, innebærer at prisveksten vil inngå i tallgrunnlaget som skal drøftes. Departementet vil ta initiativ til at avtalen om trygdeoppjørene oppdateres som følge av det.

Departementet mener at de årlige møtene om statsbudsjettene har et større potensial for å gi pensjonistenes organisasjoner mulighet til å drøfte viktige spørsmål i eldrepolitikken enn nytten av disse møtene i dag. Departementet legger derfor opp til å videreutvikle disse møtene, slik at regjeringen i disse møtene i større grad enn i dag kan nyttiggjøre seg av organisasjonenes kompetanse og innsikt i et viktig politikkområde. Dette vil muliggjøre at regjeringens eldrepolitikk i større

grad enn i dag er forankret i pensjonistenes ønsker og behov, og vil gjøre regjeringen i stand til å innrette virkemidlene i eldrepolitikken til det beste for Eldres levekår og livssituasjon. Samtidig er det viktig at også eldrepolitikken inngår i en helhetlig prioritering mellom ulike viktige formål på statsbudsjettet. Innspillene fra møtene om statsbudsjettet må derfor håndteres i de ordinære budsjettprosessene.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig med flere faste årlige møter om statsbudsjettet, med et oppstartmøte på høsten, møter i desember og mars og et avsluttende møte i mai. Med denne utformingen vil de faste møtene i stor grad følge budsjettprosessen, slik at organisa-

sjonenes innspill kan tas med inn i det helhetlige budsjettarbeidet. Møtenes form og innhold vil utformes i tråd med dette. Som i dag vil relevante politiske representanter for regjeringen delta på møtene.

Endringen fordrer at avtalen med organisasjonene endres. Departementet vil ta initiativ til at det opprettes en dialog med organisasjonene om inngåelse av en ny avtale om møter om statsbudsjettet.

Departementet mener at dette også er en hensiktsmessig oppfølging av anmodningsvedtak 618 og 624 fattet av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Representantforslag 53 S (2020–2021), jf. Innst. 221 S (2020–2021).

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

I Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) ble det foreslått å operasjonalisere Stortingets vedtak om å regulere alderspensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, med å regulere med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75. Fratrekksfaktoren på 0,75 prosent var forventet, over tid, å gi samme resultat som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Det vil si at det ble forutsatt at årlig reallønnsvekst over tid ville være 1,5 prosent og at en fratrekksfaktor på 0,75 prosent dermed ville gi en realvekst i utbetalt pensjon på om lag halvparten av reallønnsveksten. Et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til forslaget.

Som vist i avsnitt 6.2 har dagens regler for regulering av alderspensjon under utbetaling gitt om lag like mye samlet pensjon som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville ha gitt.

Forutsetningene for de langsiktige fremskrivingene i Perspektivmeldingen, Meld. St. 14 (2020–2021), indikerer en vekst i konsumentreal lønn på 1,5 prosent, jf. Arbeidsnotat 2021/3 fra Finansdepartementet, *Langsiktige fremskrivinger til Perspektivmeldingen 2021*.

Å regulere alderspensjoner under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, vil altså forventningsvis gi samme resultat som regulering med lønnsveksten fratrukket en fast faktor på 0,75 prosent over tid. Endret regulering av alderspensjoner under utbetaling forventes derfor ikke å ha noen økonomiske konsekvenser på lang sikt.

Utgifter til alderspensjon i enkeltår vil imidlertid øke når reallønnsveksten er lavere enn 1,5 prosent, og reduseres når reallønnsveksten er høyere enn 1,5 prosent, sammenlignet med dagens regulering. Det betyr at pensjonsutgiftene blir tyngre å finansiere i perioder med svak økonomisk vekst, og lettere i perioder med høy vekst.

Forslaget om endret regulering av minstenivåene kan gi en liten innsparing som følge av at regulering av minstenivåer med lønnsvekst fratrukket effekten av levealdersjusteringen i enkelte år ville kunne ha gitt en gunstigere regulering av minstenivåene enn regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. En eventuell innsparing vil avhenge av levealdersutviklingen og av lønns- og prisutviklingen fremover. Selv om reallønnsveksten på lang sikt forventes å være 1,5 prosent og effekten av levealdersjusteringen fremover forventes å være så sterk at den resulterer i en regulering av minstenivåene som ligger på eller nært opp til reguleringen av alderspensjon over minstenivået under utbetaling, vil det i enkeltår kunne oppstå avvik fra dette.

I referansesystemet for skatt oppjusteres maksimalt pensjonsskattefradrag og innskattspunkt for nedtrapping trinn 1 av fradraget i takt med anslått vekst i minstenivåene. Dersom reguleringen av minstenivåene blir noe lavere, kan det derfor også bli en viss innsparing i skattesystemet.

En overgang til å regulere løpende pensjoner med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst vil, slik flere av høringsinstansene har påpekt, kunne påvirke de regnskapsmessige pensjonskostnadene i de fonderte ordningene, men dette vil avhenge av hvilke forutsetninger som legges til grunn.

Endret regulering vil ha administrative konsekvenser for NAV og de andre pensjonsleverandørene som omfattes av forslaget. Endringene vil kreve at det foretas systemendringer hos NAV utover endringene som gjøres i forbindelse med reguleringen i 2021. De administrative kostnadene for NAV er grovt estimert til 1 millioner kroner i 2022.

Forslagene antas ikke å ha likestillingsmessige konsekvenser.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

12.1 Lov om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs

Til § 5 nr. 3 første ledd første punktum

Etter gjeldende første ledd første punktum skal alderspensjon under utbetaling reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at alderspensjon under utbetaling skal reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 28 nr. 1 tredje ledd andre punktum

Tredje ledd andre punktum omhandler regulering av krigsfartstillegget for farts måneder mellom 1. september 1939 og 31. desember 1945. Etter gjeldende bestemmelse reguleres satsene årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at satsene skal reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 34 tredje ledd

Etter gjeldende tredje ledd reguleres pensjon under utbetaling med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjon under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.2 Lov om Statens pensjonskasse

Til § 42 andre ledd første og andre punktum

Etter andre ledd første punktum skal alderspensjon etter kapittel 5 (alderspensjon – bruttopensjon) reguleres ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent.

Bestemmelsen endres slik at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Andre punktum gjelder regulering av alderspensjon etter kapittel 5 a (påslagspensjon mv.). Bestemmelsen fastslår at pensjonen reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonen reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 42 tredje ledd andre punktum

Etter § 42 tredje ledd første punktum skal midlertidig uførepensjon, uførepensjon og enke- og enkemannspensjon under utbetaling reguleres ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten frem til fylte 67 år. Etter andre punktum skal pensjonsgrunnlaget deretter reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Andre punktum gjelder enke- og enkemannspensjon siden uføretelsen opphører ved 67 år. Bestemmelsen endres slik at årlig regulering skjer med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.3 Midlertidig lov 29. juni 1951 nr. 34 om tillegg til lover av 13. desember 1946 om 1) Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og 2) Krigspensjonering for militærpersoner

Til del III nr. 4 andre punktum

Del III nr. 4 andre punktum fastslår at fra fylte 67 år reguleres krigspensjon under utbetaling i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonen fra 67 år skal reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.4 Lov om pensjonstrygd for fiskere

Til § 7 nr. 2 første ledd første punktum

Etter gjeldende rett reguleres alderspensjon under utbetaling årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at alderspensjon under utbetaling skal reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.5 Lov om yrkesskadetrygd

Til § 57 nr. 1 andre ledd første punktum

Etter bestemmelsen reguleres satsene som fremgår av § 57 nr. 1 første ledd, fra 67 år i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at satsene fra 67 år reguleres i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.6 Lov om pensjonsordning for sykepleiere

Til § 39 andre ledd første og andre punktum

Etter andre ledd første punktum skal alderspensjon etter kapittel 4 (alderspensjon – bruttopensjon) reguleres ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Andre punktum gjelder regulering av alderspensjon etter kapittel 4 a (påslagspensjon mv.). Bestemmelsen fastslår at pensjonen reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonen reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 39 tredje ledd andre punktum

Etter § 39 tredje ledd første punktum skal midlertidig uførepensjon, uførepensjon og enke- og enkemannspensjon under utbetaling reguleres ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten frem til fylte 67 år. Etter andre punktum skal pensjonsgrunnlaget

deretter reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Andre punktum gjelder enke- og enkemannspensjon siden uføretelsen opphører ved 67 år. Bestemmelsen endres slik at årlig regulering skjer med virkning fra 1. mai i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.7 Folketrygdloven

Til § 19-7 andre ledd tredje punktum

For å få tydelig frem at det ikke foreslås endringer i reglene for fastsetting av forholdstall, endres andre ledd tredje punktum for å presisere at lønnsvekst med deretter fratrekke av 0,75 prosent inngår i beregningen av forholdstall. Det vises til punkt 7.5.

Til § 19-9 andre ledd

For å avgjøre om vilkåret for tidliguttak er oppfylt, følger det av andre ledd at pensjonen fremskrives fra uttakstidspunktet til 67 år og sammenholdes med minste pensjonsnivå fremskrevet fra uttakstidspunktet til 67 år. Som følge av at det med endret regulering av minstenivåene ikke lenger vil være behov for å fremskrive pensjon tatt ut før 67 år for å vurdere om vilkår for uttak før eller ved 67 år er oppfylt, endres bestemmelsen slik at minste pensjonsnivå fremgår av § 19-8. Ved uttak etter fylte 67 år oppreguleres minste pensjonsnivå som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten frem til uttakstidspunktet. Det vises til punkt 7.5.

Til § 19-11 første ledd

Det følger av første ledd at det er et vilkår for uttak av pensjon før 67 år at summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg når vedkommende fyller 67 år, minst tilsvarer minste pensjonsnivå (særskilt sats for enslige), med full trygdetid, når vedkommende fyller 67 år. For å avgjøre om vilkåret for tidliguttak er oppfylt, fremskrives pensjonen fra uttakstidspunktet til 67 år og sammenholdes med minste pensjonsnivå fremskrevet fra uttakstidspunktet til 67 år. Som følge av at det med endret regulering av minstenivåene ikke lenger vil være behov for å fremskrive pensjon tatt ut før 67 år for å vurdere om vilkår for tidliguttak er oppfylt, endres bestemmelsen. Det vises til punkt 7.5.

Til § 19-14 andre ledd

Etter gjeldende andre ledd reguleres alderspensjon under utbetaling i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at alderspensjon under utbetaling skal reguleres i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 6.5.

Til § 19-14 tredje ledd

Etter gjeldende tredje ledd reguleres satsene for minste pensjonsnivå i samsvar med lønnsveksten og justeres deretter for effekten av levealdersjusteringen i for 67-åringer i reguleringsåret. Bestemmelsen endres slik at satsene for minste pensjonsnivå reguleres i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 7.5.

Til § 19-14 sjette ledd

Det følger av sjette ledd at til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år. Som følge av en omlegging til regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, endres bestemmelsen slik at prisvekst blir et element i reguleringen på samme måte som lønnsvekst. Det inntas derfor i sjette ledd at til grunn for reguleringen legges også forventet prisvekst i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk prisvekst året før. Det vises til punkt 6.5.

Til § 20-11 andre ledd

For å avgjøre om vilkåret for tidliguttak er oppfylt, følger det av andre ledd at pensjonen fremskrives fra uttakstidspunktet til 67 år og sammenholdes med garantipensjonsnivået fremskrevet fra uttakstidspunktet til 67 år. Som følge av at det med endret regulering av garantipensjonen ikke lenger vil være behov for å fremskrive pensjon tatt ut før 67 år for å vurdere om vilkår for tidliguttak er oppfylt, foreslås det endringer i bestemmelsen slik at garantipensjonsnivået fremgår av § 20-9 uavhengig av om pensjonen tas ut før eller ved 67 år. Ved uttak etter fylte 67 år oppreguleres minste pensjonsnivå som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten frem til uttakstidspunktet. Det vises til punkt 7.5.

Til § 20-13 andre ledd tredje punktum

For å få tydelig frem at det ikke foreslås endringer i reglene for fastsetting av delingstall, endres

andre ledd tredje punktum for å presisere at lønnsvekst med deretter fratrekkes av 0,75 prosent inngår i beregningen av delingstall. Det vises til punkt 7.5.

Til § 20-15 første ledd

Det følger av første ledd at det er et vilkår for å ta ut alderspensjon før fylte 67 år, at summen av inntektpensjon og garantipensjon minst må tilsvare garantipensjonsnivået (høy sats) med full trygdetid når vedkommende fyller 67 år. For å avgjøre om vilkåret for tidliguttak er oppfylt, fremskrives pensjonen fra uttakstidspunktet til 67 år og sammenholdes med garantipensjonsnivået fremskrevet fra uttakstidspunktet til 67 år. Som følge av at det med endret regulering av garantipensjonen ikke lenger vil være behov for å fremskrive pensjon tatt ut før 67 år for å vurdere om vilkår for tidliguttak er oppfylt, endres bestemmelsen. Det fremgår av første punktum at dersom pensjonen tas ut før eller ved 67 år, fremgår garantipensjonsnivået av §§ 20-9 og 20-10. Av andre punktum framgår det at dersom uttaket skjer etter 67 år, oppreguleres garantipensjonsnivået som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten frem til uttakstidspunktet. Det vises til punkt 7.5.

Til § 20-18 andre ledd

Etter gjeldende andre ledd reguleres alderspensjon under utbetaling i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at alderspensjon under utbetaling skal reguleres i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 6.5.

Til § 20-18 tredje ledd

Etter gjeldende tredje ledd reguleres satsene for garantipensjon i samsvar med lønnsveksten og justeres deretter for effekten av levealdersjusteringen for 67-åringer i reguleringsåret. Bestemmelsen endres slik at satsene for garantipensjon reguleres i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 7.5.

Til § 20-18 sjette ledd

Det følger av sjette ledd at til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år. Som følge av en omlegging til regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, endres bestemmelsen slik

at prisvekst blir et element i reguleringen på samme måte som lønnsvekst. Det inntas derfor i sjettede ledd at til grunn for reguleringen legges også forventet prisvekst i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk prisvekst året før. Det vises til punkt 6.5.

12.8 Lov om pensjonsordning for ledsagere i utenrikstjenesten

Til § 3 syvende ledd første punktum

Etter gjeldende rett reguleres pensjon under utbetaling årlig fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjon under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.9 Lov om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse

Til § 4 tredje punktum

Etter gjeldende rett reguleres pensjonen, unntatt forsørgingstillegg og AFP-tillegg, årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonen reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.10 Lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer

Til § 6-4 andre ledd fjerde punktum

Etter andre ledd er pensjonsgrunnlaget som etterlattepensjonen beregnes av for etterlatte etter tidligere stortingsrepresentant eller regjeringsmedlem det opptjeningsgrunnlaget avdøde hadde ved fratredelsen. Hadde avdøde fratrudd før lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer trådte i kraft, fastsettes pensjonsgrunnlaget etter § 3-5 andre ledd eller § 4-5 andre ledd. Tredje punktum i § 6-4 andre ledd fastslår at pensjonsgrunnlaget reguleres frem til virkningstidspunktet for pensjonen i samsvar med lønnsveksten. Fjerde punktum fastslår at når avdøde var over 67 år ved dødsfallet, skal pensjonsgrunnlaget for tiden fra 67 år reguleres

med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Sistnevnte punktum endres slik at pensjonsgrunnlaget reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 7-1 første ledd første punktum

Etter gjeldende rett skal alderspensjon etter kapittel 2 under utbetaling reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonen reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 7-1 andre ledd første punktum

Etter gjeldende rett skal regulering av alderspensjon etter kapitlene 3 og 4 under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonsgrunnlaget reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

Til § 7-3 andre ledd første punktum

Det fremgår av første ledd at regulering av midlertidig uførepensjon, uførepensjon og etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten. Etter andre ledd første punktum skal etterlattepensjonen fra måneden etter fylte 67 år reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Bestemmelsen endres slik at pensjonsgrunnlaget reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Det vises til punkt 9.3.

12.11 Lov om tjenestepensjon

Til § 4-14 første ledd andre punktum

Endringen innebærer at eventuell garantert regulering av alderspensjonsytelser i pensjonsordninger etter tjenestepensjonsloven skal være i samsvar med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Dette er i tråd med de foreslåtte endringene i reglene om regulering av alderspensjon i folketrygden. Det vises til punkt 9.3.

12.12 Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Loven foreslås satt i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. Departementet har lagt opp til at endringene kan gjennomføres samtidig så raskt som mulig etter at Stortinget har truffet vedtak i saken slik at de danner grunnlag for endret regulering fra 1. mai 2022.

Departementet foreslår i lovforslaget del XII nr. 2 at det ikke korrigeres for et eventuelt avvik i prisveksten for 2021 i reguleringen av løpende alderspensjon i 2022. Departementet har ingen prinsipielle motforestillinger mot at avvik i pris-

veksten for 2021 hensyntas i 2022, men mener at forenklingshensyn taler for å se bort fra dette i 2022. Det vises til punkt 8.3.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven, lov om Statens Pensjonskasse og enkelte andre lover (endret regulering av alderspensjon under utbetaling).

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, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (endret regulering av alderspensjon under utbetaling) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (endret regulering av alderspensjon under utbetaling)

I

I lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs gjøres følgende endringer:

§ 5 nr. 3 første ledd første punktum skal lyde:
Alderspensjon under utbetaling reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 28 nr. 1 tredje ledd andre punktum skal lyde:
Satsene reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 34 tredje ledd skal lyde:
Pensjon under utbetaling reguleres med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

II

I lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse gjøres følgende endringer:

§ 42 andre ledd første og andre punktum skal lyde:
Regulering av alderspensjon etter kapittel 5 under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*. Regulering av alderspensjon etter kapittel 5 a under utbetaling foretas ved at pensjonen reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med *gjennomsnittet av lønns- og prisvekst*, likevel slik at alderspensjon etter § 26 h reguleres etter første punktum.

§ 42 tredje ledd andre punktum skal lyde:
Deretter reguleres pensjonsgrunnlaget i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

III

I midlertidig lov 29. juni 1951 nr. 34 om tillegg til lover av 13. desember 1946 om 1) Krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner og 2) Krigspensjonering for militærpersoner skal del III nr. 4 andre punktum lyde:
Fra fylte 67 år reguleres krigspensjon under utbetaling i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

IV

I lov 28. juni 1957 nr. 12 om pensjonstrygd for fiskere skal § 7 nr. 2 første ledd første punktum lyde:
Alderspensjon under utbetaling reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

V

I lov 12. desember 1958 nr. 10 om yrkesskade-trygd skal § 57 nr. 1 andre ledd første punktum lyde:
Fra 67 år reguleres de nevnte satsene i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

VI

I lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere gjøres følgende endringer:

§ 39 andre ledd første og andre punktum skal lyde:
Regulering av alderspensjon etter kapittel 4 under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*. Regulering av alderspensjon etter kapittel 4 a under utbetaling foretas ved at pensjonen reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med *gjennomsnittet av lønns- og prisvekst*, likevel slik at alderspensjon etter § 11 h reguleres etter første punktum.

§ 39 tredje ledd andre punktum skal lyde:
Deretter reguleres pensjonsgrunnlaget i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

VII

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

§ 19-7 andre ledd tredje punktum skal lyde:
Lønnsvekst fastsatt etter § 19-14 åttende ledd med deretter fratrukk av 0,75 prosent inngår i beregningene.

§ 19-9 andre ledd skal lyde:

Dersom pensjonen tas ut før eller ved 67 år, framgår minste pensjonsnivå av § 19-8. *Dersom uttaket skjer etter 67 år, oppreguleres minste pensjonsnivå som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten fram til uttakstidspunktet.*

§ 19-11 første ledd skal lyde:

For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år må summen av grunnpensjon, tilleggspensjon og pensjonstillegg etter §§ 19-5 og 19-9 *minst* tilsvare minste pensjonsnivå med full trygdetid. *I vurderingen skal minste pensjonsnivå med særskilt sats etter § 19-8 sjette ledd bokstav a benyttes. Grunnpensjonen i basispensjonen, se § 19-5, skal beregnes med satsen etter § 3-2 tredje ledd. Se også § 19-15 tredje ledd.*

§ 19-14 andre ledd skal lyde:

Pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 19-14 tredje ledd skal lyde:

Satsene for minste pensjonsnivå, se § 19-8, reguleres i samsvar med *andre ledd*.

§ 19-14 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, *og forventet prisvekst i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk prisvekst året før.*

§ 20-11 andre ledd skal lyde:

Dersom pensjonen tas ut før eller ved 67 år, framgår garantipensjonsnivået av §§ 20-9 og 20-10.

Dersom uttaket skjer etter 67 år, oppreguleres garantipensjonsnivået som gjaldt da vedkommende fylte 67 år med lønnsveksten fram til uttakstidspunktet.

§ 20-13 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Lønnsvekst fastsatt etter § 20-18 åttende ledd med deretter fratrukk av 0,75 prosent inngår i beregningene.

§ 20-15 første ledd skal lyde:

For å ta ut alderspensjon før fylte 67 år må summen av inntektpensjon og *garantipensjon minst* tilsvare garantipensjonsnivået med full trygdetid. *I vurderingen skal garantipensjonsnivå med høy sats benyttes, se § 20-9. Se også § 20-19 tredje ledd.*

§ 20-18 andre ledd skal lyde:

Pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 20-18 tredje ledd skal lyde:

Satsene for garantipensjon, se § 20-9, reguleres i samsvar med *andre ledd*.

§ 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, *og forventet prisvekst i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk prisvekst året før.*

VIII

I lov 15. januar 1999 nr. 1 om pensjonsordning for ledsagere i utenrikstjenesten skal § 3 syvende ledd første punktum lyde:

Pensjon under utbetaling reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

IX

I lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse skal § 4 tredje punktum lyde:

Pensjonen, unntatt forsørgingstillegg og AFP-tillegg, reguleres i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

X

I lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer gjøres følgende endringer:

§ 6-4 andre ledd fjerde punktum skal lyde:
Når avdøde var over 67 år ved dødsfallet, skal pensjonsgrunnlaget for tiden fra 67 år reguleres med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 7-1 første ledd første punktum skal lyde:
Alderspensjon etter kapittel 2 under utbetaling reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 7-1 andre ledd første punktum skal lyde:
Regulering av alderspensjon etter kapitlene 3 og 4 under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

§ 7-3 andre ledd første punktum skal lyde:
Fra måneden etter fylte 67 år reguleres etterlattepensjonen i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

XI

I lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon skal § 4-14 første ledd andre punktum lyde:

Slik regulering skal være i samsvar med *et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst*.

XII

1. Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.
2. Ved regulering av alderspensjon under utbetaling 1. mai 2022, skal det ved beregning av gjennomsnittet av lønns- og prisvekst ikke korrigeres for avvik mellom forventet og faktisk prisvekst året før reguleringsåret.



