



**Unios notatserie  
nr. 2/2017**

**Ny realinntektsnedgang for  
alderspensionistene**

Erik Orskaug, sjeføkonom i Unio

20. mars 2017

<u>Innhold</u>	<u>Side</u>
Reell nedgang i alderspensjonene i 2017 .....	4
Valg av reguleringsregime .....	4
«... og fratrekkes deretter 0,75 prosent» .....	5
«Særlige forhold» og «strukturelle effekter» inn i 2017-reguleringen .....	7
Litt historie om reguleringen av alderspensjonene .....	8

---

### **Unios notatserie på [www.Unio.no](http://www.Unio.no) (utdrag)**

- Nr 5 2009 Offentlig tjenstepensjon – om meklingsresultatet 2009
- Nr 2 2010 Ny pensjonistbeskatning - kommentarer til regjeringens forslag
- Nr 3 2010 Skattlegging av pensjonsinntekt - Unios høringssvar
- Nr 6 2010 Kombinasjon arbeid og pensjon
- Nr 1 2011 Brutto er best
- Nr 5 2011 Uførepensjon og skatt
- Nr 7 2011 Kunnskapskommunen
- Nr 1 2012 På arbeidsgivers nåde - privat tjenstepensjon
- Nr 2 2012 Er forskning arbeid?
- Nr 5 2012 Hybriden – tjenstepensjon à la carte
- Nr 6 2012 Frontfagsmodellen – modell under press
- Nr 7 2012 Hybriden – Unios høringssvar
- Nr 1 2013 Yngre årskull og offentlig tjenstepensjon
- Nr 4 2013 Unios hovedkrav og forventninger til en ny regjering
- Nr 5 2013 Ny uførepensjon i offentlig tjenstepensjon fra 2015
- Nr 6 2013 Ny uførepensjon i privat tjenstepensjon fra 2015
- Nr 4 2014 Handelsavtaler og handel med tjenester
- Nr 6 2014 Offentlig tjenstepensjon målt mot andre tjenstepensjonsordninger
- Nr 2 2015 Realinntektsnedgang for alderspensjonister og minstepensjonister
- Nr 5 2015 Produktivitet – Unios kommentarer til Produktivitetskommissjonens innstilling
- Nr 2 2016 Produktivitet II – Unios kommentarer til Produktivitetskommissjonens andre innstilling
- Nr 3 2016 Hvor høy avkastning bør det forutsettes for innskuddspensjon?
- Nr 4 2016 Regjeringen vil ikke forhandle offentlig tjenstepensjon
- Nr 5 2016 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2016 og Kommuneproposisjonen 2017
- Nr 6 2016 Trygdedrøftingene 2016
- Nr 7 2016 Innskuddspensjon – arbeidsgivers drøm
- Nr 8 2016 Cappelen-utvalget
- Nr 9 2016 Unios kommentarer til Solberg-regjeringens forslag til statsbudsjett for 2017
- Nr 1 2017 Unios innspill til regjeringen Solberg i forkant av 2018-budsjettet

Unios notatserie gir bakgrunn og kommentarer til aktuelle faglige og politiske spørsmål. Her trykker vi også Unios syn i viktige høringssaker og våre innspill i forbindelse med statsbudsjett mv.

20.3.2017

## Ny realinntektsnedgang for alderspensjonistene

**Pensjonistene taper igjen. For tredje året på rad blir det realinntektsnedgang for landets alderspensjonister. Følges dagens reguleringsforskrift får pensjonistene en realnedgang i alderspensjonene på 1,2 pst i år, etter en nedgang på 1,9 pst i 2016 og ned 0,5 pst i 2015. Stortinget har valgt å underregulere alderspensjonene på en måte som har og vil skape mye unødvendig støy. Nå må noen snart skjære igjennom. Politikken må gå foran teknikken. Om regjeringen ikke gjør noe, må Stortinget gripe inn.**

Stortinget har ment å regulere pensjonene med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Dagens reguleringsregime med «minus 0,75 pst» i forhold til lønnsveksten rammer nå pensjonistene hardt og bidrar til å svekke tilliten til og oppslutningen om pensjonsreformen.

I dag reguleres alderspensjonene ved først å øke pensjonene med lønnsveksten for deretter å reduseres det hele med 0,75 prosent. Regjering og Storting har ment at dette er den beste måten å regulere pensjonene på for å oppnå et resultat som gjør at pensjonene øker med halvparten av den reallønnsveksten lønnsstakerne har. Tanken er at reallønnsveksten over tid vil øke med 1,5 pst, da vil en underregulering med «minus 0,75 pst» gi det samme som en direkte regulering med halvparten av lønns- og prisveksten.

### Direkte regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst

Vi er nå midt i en femårsperiode der alderspensjonene vil få en betydelig dårligere regulering enn halv reallønnsvekst. Tidligere har Unio tatt til orde for å innføre sikringsmekanismer som kunne dempe de verste effektene i dårlige tider. Dette er avvist av regjeringen. Nå krever situasjonen politisk handling. Stortingets egentlige intensjon må gå foran uforståelig reguleringsteknikk. Reguleringen av løpende pensjoner er et av Pensjonsreformens viktigste elementer, det må ivaretas på en måte som ikke svekker reformen.

Direkte regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville blitt akseptert av langt flere. Det kunne gitt ro rundt reguleringen av alderspensjonene. Det kan gjennomføres fra 2017. Hvorfor ikke bare gjøre det?

### Kompensasjon for strukturelle effekter

Etter reguleringsforskriften skal pensjonene i år i tillegg til den vanlige underreguleringen med 0,75 pst også justeres for at lønnsveksten i 2016 ble 0,7 prosentpoeng lavere enn det som ble lagt til grunn i trygdeoppgjøret i fjor. På den annen side anslår SSB at såkalte strukturelle effekter undervurderer lønnsveksten i 2016 med 0,33 prosentpoeng. Mange høytlønnede i oljerelaterte næringer har mistet jobben i 2016. Det trekker ned gjennomsnittlig lønnsnivå og dermed lønnsveksten. Tas det hensyn til dette blir realinntektsnedgangen for pensjonistene i 2017 «bare» 0,9 pst, og ikke 1,2 pst.

Hvis regjeringen tviholder på dagens reguleringsforskrift og måten det underreguleres på, og Stortinget ikke griper inn, må det være et minimum at trygdeoppgjøret i år justerer for de strukturelle effektene på lønnsveksten i fjor.

## Reell nedgang i alderspensjonene i 2017

TBUs anslag for konsumprisveksten fra 2016 til 2017 er 2 prosent. Hvis lønnsveksten i 2017 blir 2,3 prosent som er SSBs siste anslag eller 2,4 prosent som er rammen i det nylig avsluttede frontfagsoppgjøret, gir det en gjennomsnittlig reallønnsvekst for lønnstakerne på 0,3-0,4 prosent. Pensjonistenes inntekt skal i år justeres for at reguleringen i 2016 var «for høy». Videre skal alderspensjonene etter dette reguleres lavere enn lønnsveksten. Samlet gir dette betydelig realinntektsnedgang for alderspensjonistene i år.

Tabell 1 bygger på SSBs mars-anslag for lønnsvekst og prisvekst i 2017. Hvis en skal følge reguleringsforskriften i trygdeoppgjøret 1. mai i år, skal en først øke alderspensjonene med anslått lønnsvekst i 2017 på 2,3 pst. Men fordi en i trygdeoppgjøret i fjor økte alderspensjonene med 0,7 prosent mer enn det som ble den faktiske lønnsveksten i 2016, blir «lønnsreguleringen» bare 1,6 pst. Deretter kommer den forskriftsfastsatte underreguleringen som trekker pensjonen ytterligere ned med 0,75 prosent. Da står vi igjen med en nominell vekst i alderspensjonene i 2017 på 0,8 prosent. Etter en antatt prisvekst på 2 pst, gir det en reell nedgang i alderspensjonene på 1,2 pst. i 2017.

**Tabell 1: Sannsynlig realnedgang i alderspensjonene i 2017 (alle tall er anslag)**

Lønnsvekst i 2017	2,3 pst
Fradrag for «for høy» regulering av alderspensjonene i 2016	-0,7 pst
Vekst i G i 2017	1,6 pst
Vekst i alderspensjon etter underregulering i forhold til lønnsveksten («0,75»)	0,8 pst
Konsumprisvekst 2017	2,0 pst
Mulig realnedgang i alderspensjonene i 2017	-1,2 pst

## Valg av reguleringsregime

Dagens reguleringsregime hvor alderspensjonene først reguleres opp med lønnsveksten for deretter å bli redusert med 0,75 prosent ble innført i 2011 med ny folketrygd. I årene fra 2003 til 2010 ble løpende alderspensjoner regulert med lønnsveksten. I årene fra folketrygdens innføring i 1967 til 2002 var det i praksis en underregulering på samme måte som i dag.

Da Stortinget innførte nye folketrygd kunne politikerne i prinsippet velge mellom to reguleringsmodeller. Enten lønnsregulering eller underregulering. Innenfor samme økonomiske ramme måtte en modell med full lønnsregulering av løpende pensjoner selve pensjonsnivået ved uttak være lavere. Da måtte med andre ord opptjeningen ha vært svakere. Stortinget valgte sterkere opptjening og høyere alderspensjon ved uttak, men da med dårligere regulering av pensjonen mens du var pensjonist.

Å kreve fjerning av underreguleringen etter at satsene i folketrygden er fastsatt, oppfattes derfor av myndighetene som en måte å øke kostnadene i folketrygden. På den annen side er dagens alderspensjonister åpenbart taperne i omleggingen, de har tjent opp rettigheter i den gamle (og dårligere) folketrygden, og hatt lønnsregulering i årene 2003 til 2010, og det eneste de får i ny alderspensjon er ny underregulering (så sant de ikke jobber ved siden av og utnytter fleksibiliteten i det nye systemet).

## «... og fratrekkes deretter 0,75 prosent»

Dagens regulering er fra Stortingets side tenkt å gi en utvikling i alderspensjonene med gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst. Vi kan si at de politiske føringene og Stortingets intensjon var helt klar på at en skulle oppnå en regulering som var lik «gjennomsnittet av lønns- og prisvekst».

I praksis gjennomføres reguleringen derimot ved først å øke alderspensjonene med lønnsveksten for deretter å redusere det nye høyere beløpet med 0,75 prosent. I folketrygdloven § 20-18 heter det at «*Pensjoner under utbetaling reguleres i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent*». Denne måten er bl.a. valgt fordi en da bare trenger å forholde seg til en variabel (lønnsveksten), også når reguleringene skal justeres for avvik to år bakover i tid.

Størrelsen «0,75 prosent» er valgt fordi en tror på en langsiktig reallønnsvekst på 1,5 prosent, noe som igjen er knyttet opp til at enn tror på en utvikling i den langsiktige arbeidsproduktiviteten på 1,5 prosent. Spørsmålet om framtidig vekst i arbeidsproduktiviteten diskuteres ikke her (se Unios notatserie nr. 2/2015). Valget av modell gir derimot sterke utslag når reallønnsveksten er veldig forskjellig fra 1,5 prosent:

- Hvis lønnsveksten er 3,5 pst og prisveksten er 2,0 pst, vil reallønnsveksten være 1,5 pst. Her og i alle situasjoner der reallønnsveksten er 1,5 pst, vil regulering med «minus 0,75 pst» gi samme resultat som regulering med «gjennomsnitt av lønns- og prisvekst».
- Hvis reallønnsveksten er høyere enn 1,5 pst, vil «minus 0,75 pst» gi en bedre realvekst i alderspensjonene enn «gjennomsnitt av lønn- og prisvekst». Dette var særlig tilfelle i årene 2011, 2012 og 2014.
- Og omvendt, hvis reallønnsveksten er lavere enn 1,5 pst, vil «minus 0,75 pst» gi en dårligere realvekst i alderspensjonene enn «gjennomsnitt av lønn- og prisvekst». Dette har særlig vært tilfelle i årene 2015, 2016 og vil også bli resultatet i 2017 (og 2018 og 2019 hvis SSBs siste prognoser for lønns- og prisvekst slår til). Særlig var 2016 dårlig med en reel nedgang i alderspensjonene på 1,9 pst.

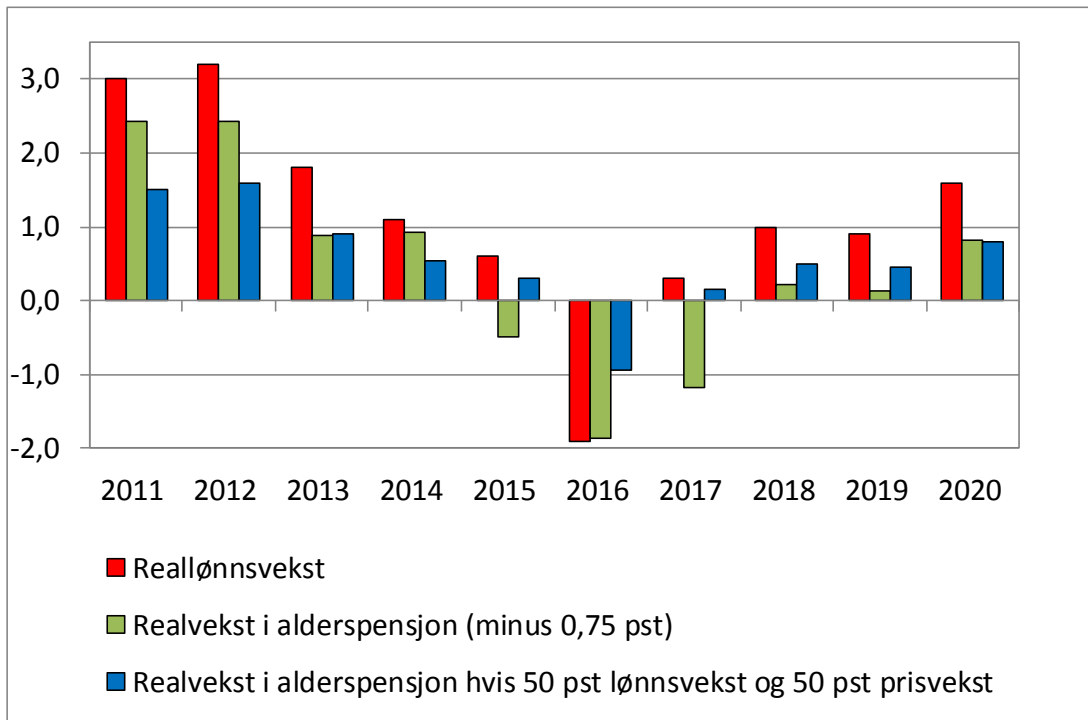
Ser vi på hele perioden etter innføringen av Pensjonsreformen i 2011 «tjente» pensjonistene på dagens regulering fram til 2014, mens alle år etter har gitt «tap» sammenliknet med en regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst.

Når det gjelder 2016 kan det selvsagt argumenteres med at alle, også alderspensjonistene, burde ha realinntektsnedgang når dette også er tilfelle for lønnstakerne. En slik argumentasjon svekkes derimot når Stortinget likevel prioriterte 3 mrd. kroner ekstra på årsbasis til gifte- og samboende pensjonister og til minstepensjonistene. Unio har tidligere kritisert en slik prioritering. «Ekstrapengene» kunne like gjerne vært brukt på en noe høyere regulering for alle alderspensjoner i 2016. For 2017 har Stortinget gjort et tilsvarende vedtak som øker minstepensjonen fra 1. september med 4000 kroner ut over den vanlige reguleringen 1. mai.

Hvis reguleringen av alderspensjonene hadde fulgt Stortingets egentlige intensjon og blitt gjennomført ved å følge gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, ville alderspensjonistene sluppet unna realnedgangen i år. En alderspensjonist med 300 000 kroner i pensjon før den nye reguleringen startet i 2011, vil i 2019 ha nesten 5000 kroner mindre i pensjon sammenliknet med en regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst.

Figur 1 sammenlikner reell inntektsvekst (justert for prisstigning) for lønnstakere og alderspensjonister. Dagens reguleringsregime for alderspensjonistene («minus 0,75 pst») har gitt realinntektsnedgang i både 2015 og 2016 på hhv 0,5 pst og 1,9 pst. I år ventes en nedgang på 1,2 pst. Med SSBs siste anslag på lønns- og prisvekst framover ventes kun svak realoppgang i alderspensjonene i de to neste årene. Direkte regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ville gitt alderspensjonistene en bedre inntektsutvikling, og Stortinget ville hatt sine ord i behold.

**Figur 1: Reallønnsvekst for lønnstakere, realvekst i alderspensjon med dagens reguleringsregime («minus 0,75 pst») og realvekst hvis alderspensjonene hadde blitt regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst**



## «Særlige forhold» og «strukturelle effekter» inn i 2017-reguleringen

Dagens reguleringsforskrift har ett punkt som åpner for at trygdedrøftingene kan gi reelle drøftinger, ja kanskje endog forhandlinger. Det åpnes for at «særlige forhold» kan trekkes inn. Med en utvidet tolkning av «særlige forhold» kan de strukturelle forholdene som påvirket den gjennomsnittlige lønnsveksten negativt i 2016 gi en bedre regulering av pensjonene i år enn det forskriften isolert legger opp til.

Forskriften sier at *"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"*.

«Særlige forhold» har sin parallell i retningslinjene for trygdeoppgjørene fra 2003, og de ble raskt tatt i bruk den gangen. Både i trygdeoppgjøret i 2003 og 2004 ble G-reguleringen justert for effekten av skolepakkene med hhv. 0,2 prosentpoeng og 0,1 prosentpoeng i de to årene. Unio var ikke med i drøftingene den gangen. Vi fikk drøftingsrett først i 2006.

Staten påberopte seg også "særlige forhold" i 2011-drøftingene. Det ble hevdet at deler av politipakken fra 2009 skulle komme til fratrukk i den samlede lønnsveksten for 2010 og dermed redusere etterreguleringen for 2010. Etter gode drøftinger og samtaler med arbeidsminister Bjurstrøm ble det likevel enighet mellom partene om å se bort i fra dette den gangen.

De gangene «særlige forhold» er benyttet eller forsøkt benyttet til nå har det vært for å trekke deler av lønnsveksten ut av grunnlaget for reguleringen slik at pensjonene ville få en svakere regulering. Når dette har hatt sin bakgrunn i lønnsvekst som er kompensasjon for arbeidstid, kompetanse, ulempe og beredskap har det møtt kritikk fra arbeidstakersiden. At endringer i tariffavtalene gir økt lønnsvekst er ikke noe nytt eller "særlig".

Annerledes er det vi har sett i lønnsstatistikken for 2016. I Nasjonalregnskapet anslås lønnsveksten i hele økonomien til 1,7 pst. Strukturelle forhold, det at mange høytlønnede er sagt opp særlig i oljerelatert virksomhet, har derimot gitt et negativt bidrag til lønnsveksten på 0,33 prosentpoeng ifølge SSBs Økonomiske utsyn fra mars i år. Det betyr at lønnsveksten uten de strukturelle endringer som har påvirket gjennomsnittslønna i 2016, ville vært på 2 pst.

All den tid disse strukturelle effektene på lønnsveksten er spesielt store i år og de kan føres tilbake til særlige forhold for enkeltgrupper, vil det være naturlig at reguleringen av pensjonene for 2017 etterreguleres for strukturelle endringer i 2016. Det vil kunne innebære at realinntektsnedgangen for pensjonistene i 2017 «bare» blir 0,9 prosent, og ikke 1,2 prosent.

I forbindelse med debatten om *Meld. St. 7 (2016-2017) Regulering av pensjoner i 2016 og pensjonisters inntektsforhold* som ble behandlet i Stortinget i desember ga Arbeiderpartiet, SV og SP uttrykk for at de ønsker en utvidet tolkning av «særlige forhold» i forskriften. Det vil både kunne gjøre det lettere å ta et slikt hensyn i 2017 og kunne åpne for avvik fra forskriften i de tilfeller f.eks. arbeidstakerne har svak eller negativ reallønnsvekst. Hvis behandlingen av trygdeoppgjøret tas tilbake til behandling i vårsesjonen, noe de samme partiene har tatt til orde for, vil det kunne bli lettere å få gjennomslag for en utvidet tolkning av «særlige forhold».

## Litt historie om reguleringen av alderspensjonene

Det er bare i perioden 2003-2010 at alderspensjonene har fulgt lønnsveksten. I alle andre år siden folketrygdens innføring i 1967 har alderspensjonene hatt lavere vekst enn lønningene. I perioden 1967-2002 ble alderspensjonene regulert med veksten i grunnbeløpet G, men når G i denne perioden alltid ble regulert lavere enn lønnsveksten ble også alderspensjonene underregulert. Fra 2011 er det fastsatt i lov at alderspensjonene skal reguleres lavere enn lønnsveksten (og G som heretter følger lønnsveksten).

Folketrygdloven og den tilhørende reguleringsforskriften gir følgende framgangsmåte for hvordan grunnbeløpet og alderspensjonene skal reguleres:

- Gjennomsnittlig grunnbeløp i reguleringsåret skal øke like mye som den forventede lønnsveksten i reguleringsåret (dvs. anslaget i Revidert Nasjonalbudsjett) korrigeret for avvik mellom faktisk og forventet økning to år tilbake i tid, og eventuelt justert for «særlige forhold».
- Årsveksten i punktet over regnes om til et datotillegg fra 1. mai i reguleringsåret.
- Alderspensjonen for den enkelte skal så fra 1. mai reguleres med dato-økningen og så skal det trekkes fra 0,75 prosent fra dette beløpet for å komme fram til den nye pensjonen fra 1. mai.

**Tabell 2: Gjennomsnittlig årsvekst i lønn per normalårsverk, konsumprisvekst og vekst i grunnbeløpet/alderspensjonene 1967-2020\***

	70-79	80-89	90-99	00-09	67-2017*	03-10	11-17*	11-20*
Lønnsvekst	10,7	8,5	4,5	4,7	6,5	4,4	3,1	3,2
Konsumprisvekst	8,4	8,3	2,4	2,1	4,7	2,0	2,0	2,1
Alderspensjonsvekst	9,1	7,8	3,7	4,5	5,9	4,3	2,4	2,5
Realvekst årslønn	2,3	0,2	2,0	2,6	1,8	2,4	1,2	1,2
Realvekst alderspensjon	0,7	-0,5	1,3	2,4	1,2	2,3	0,5	0,4

\* Anslag for lønns- og prisvekst 2017-2020 hentet fra SSB Økonomisk utsyn, mars 2017

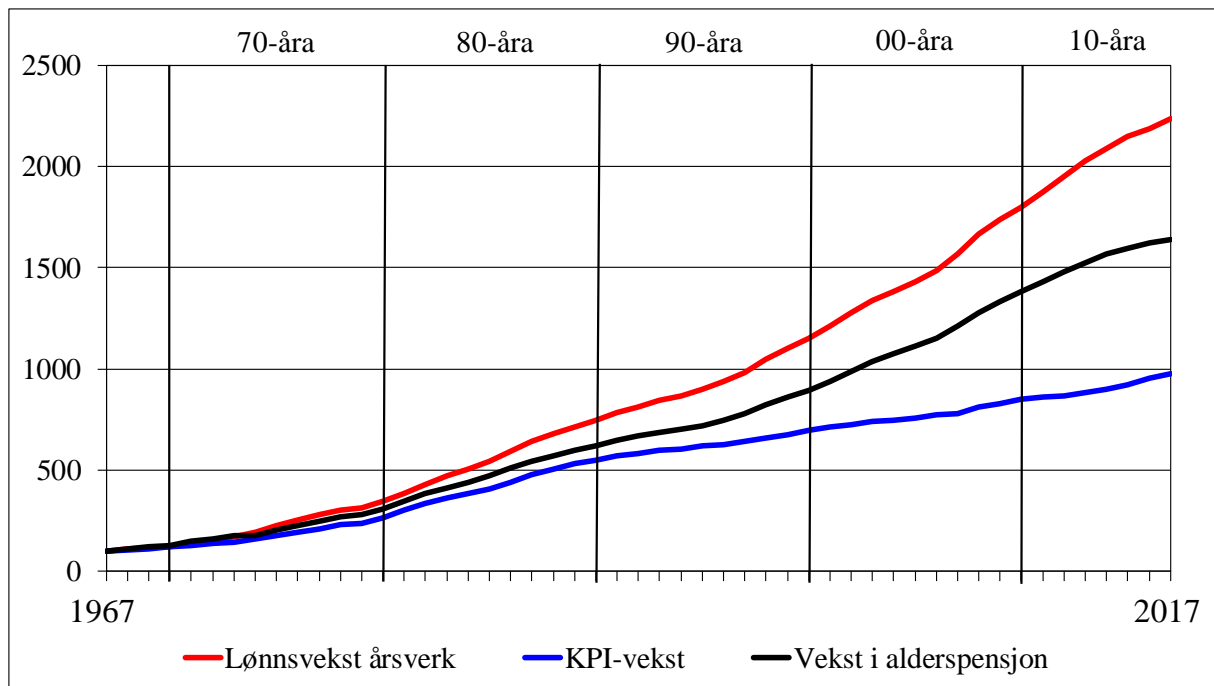
Tabell 2 og figur 2 viser hvordan reguleringen av alderspensjonene har vært sammenliknet med lønnsveksten siden folketrygdens innføring i 1967. Vi ser at:

- 70-tallet var preget at høy lønns- og prisvekst. Alderspensjonene hadde en utvikling som sikret pensjonistene omlag en tredel av den realvekst de yrkesaktive hadde.
- 80-tallet var "det tapte tiår". Reallønningene sto nesten stille og pensjonistenes alderspensjoner gikk reelt ned.
- 90-tallet hadde et lavere nominelt forløp og alderspensjonene hadde en utvikling som sikret pensjonistene noe over halvparten av den realvekst de yrkesaktive hadde.



- Perioden fra 2003-2010 er den eneste perioden hvor veksten i alderspensjonene følger lønnsveksten. Både lønnstakere og pensjonister sikres i denne perioden en historisk god inntektsutvikling.
- Perioden fra 2011-2017 er det forskriftsfestet underregulering av alderspensjonene («minus 0,75 pst»). Tanken bak var at alderspensjonistene skulle få halvparten av den realinntektsvekst lønnstakerne får. Resultatet er dårligere. Legger vi SSBs siste anslag for lønns- og prisvekst fram til 2020 til grunn, vil alderspensjonistene i perioden 2011-2020 bare få en tredel av den realinntektsvekst lønnstakerne får.
- Over hele perioden fra 1967 til 2017 ser vi at den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjonene har vært omlag to tredeler av realveksten i lønningene. Det er særlig perioden fra midten av 90-tallet til 2010 som ga pensjonene en gunstig utvikling. Mens det er motsatt for årene etter 2014.

**Figur 2: Akkumulert prosentvis vekst i lønn per normalårsverk, konsumpris og alderspensjon, 1967-2017, 1967 = 100**



**Unio** har 350.000 medlemmer: lærere, lektorer, førskolelærere, sykepleiere, forskere, politi, prester, fysioterapeuter, ergoterapeuter, diakoner, skatterevisorer, konsulenter, ledere, radiografer, maskinister og bibliotekarer

**Unio** vil sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier :  
sikre full sysselsetting : øke forskningen : kjempe mot offentlig fattigdom og  
privatisering av sentrale offentlige tjenester : øke verdsettingen av  
utdanningsgrupper i offentlig sektor : sikre gode trygde- og  
pensjonsordninger

# Unio



UTDANNINGS  
FORBUNDET



**FORSKER  
FORBUNDET**



POLITIETS  
FELLESFORBUND



 **Presteforeningen**



ergoterapeutene

 **AKADEMIKER  
FORBUNDET**

 **Det Norske Diakonforbund**  
The Norwegian Association of Deacons



Skatterevisorenes  
Forening

