



**Unios notatserie
nr. 3/2021**

Tryggedrøftingene 2021

Erik Orskaug, sjeføkonom i Unio

21. mai 2021

Innhold	Side
(Foreløpig) resultat av trygdedrøftingene 2021	3
Stortinget snur ryggen til 0,75-regimet	4
Reguleringen av grunnbeløpet.....	5
Regulering for forventet lønns- og prisvekst i 2021	6
Hvordan skal etterreguleringen for 2020 gjennomføres?.....	6
Hva visste Stortinget?.....	7
Nærmere om etterreguleringen for 2020.....	7
Reguleringen av minstepensjon	9
Krav og tilbud i trygdedrøftingene 2021.....	9
Vedlegg 1: Reguleringsforskriften	12
Vedlegg 2: Historien om G og utviklingen i pensjonene.....	14
Vedlegg 3: Trygdedrøftingsavtalen av 2014.....	16

Unios notatserie på www.Unio.no (utdrag)

- Nr 1 2012 På arbeidsgivers nåde - privat tjenestepensjon
- Nr 2 2012 Er forskning arbeid?
- Nr 5 2012 Hybriden – tjenestepensjon à la carte
- Nr 6 2012 Frontfagsmodellen – modell under press
- Nr 7 2012 Hybriden – Unios hørings svar
- Nr 1 2013 Yngre årskull og offentlig tjenestepensjon
- Nr 5 2013 Ny uførepensjon i offentlig tjenestepensjon fra 2015
- Nr 6 2013 Ny uførepensjon i privat tjenestepensjon fra 2015
- Nr 4 2014 Handelsavtaler og handel med tjenester
- Nr 6 2014 Offentlig tjenestepensjon målt mot andre tjenestepensjonsordninger
- Nr 2 2015 Realinntektsnedgang for alderspensjonister og minstepensjonister
- Nr 5 2015 Produktivitet – Unios kommentarer til Produktivitetskommisjonens innstilling
- Nr 2 2016 Produktivitet II – Unios kommentarer til Produktivitetskommisjonens andre innstilling
- Nr 3 2016 Hvor høy avkastning bør det forutsettes for innskuddspensjon?
- Nr 4 2016 Regjeringen vil ikke forhandle offentlig tjenestepensjon
- Nr 7 2016 Innskuddspensjon – arbeidsgivers drøm
- Nr 8 2016 Cappelen-utvalget
- Nr 5 2019 Unios innspill til regjeringen Solberg i forkant av 2021-budsjettet
- Nr 1 2020 Korona unntakstilstand
- Nr 2 2020 Finanspolitiske tiltak i forbindelse med korona-pandemien
- Nr 3 2020 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2020 og Kommuneproposisjonen 2021
- Nr 4 2020 Om å ta ut folketrygden ved 67 år og fortsette i jobb – virkninger av samordningsreglene
- Nr 5 2020 Medlemmer og yrkesaktive i LO, Unio, YS og Akademikerne
- Nr 7 2020 Før statsbudsjettet 2021
- Nr 8 2020 Unios kommentarer til Solberg-regjeringens statsbudsjett for 2021
- Nr 9 2020 Unios innspill til regjeringen Solberg i forkant av statsbudsjettet 2022
- Nr 1 2021 Før tariffoppgjøret 2021
- Nr 2 2021 Unios kommentarer til Revidert budsjett 2021 og Kommuneproposisjonen 2022
- Nr 3 2021 Trygdeoppgjøret 2021

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

21. mai 2021

Trygdedrøftingene 2021

Trygdedrøftingene 2021 markerer slutten på et reguleringsregime som har gitt pensjonistene usedvanlig dårlig uttelling i mange år. Regjeringen Solbergs hardnakkede motstand mot å endre måten det skal underreguleres på ble i forkant av årets trygdeoppgjør nedkjempet av Stortinget. Heretter skal løpende pensjoner reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Det vil sikre pensjonistene halvparten av den realinntektsveksten som arbeidstakerne har. Stortinget sikrer på den måten at Stortingets opprinnelige intensjon med underreguleringen ivaretas fra 2021.

Det andre viktige spørsmålet i årets trygdedrøftinger var håndteringen av det store avviket mellom anslaget på lønnsveksten i 2020 i fjorårets trygdeoppgjør og hva lønnsveksten faktisk ble. Dette avviket var på hele 1,4 prosentpoeng. Organisasjonene argumenterte for at hele avviket skulle legges på toppen av årets regulering, mens regjeringen tolket et stortingsvedtak om kompensasjon for 2020-oppgjøret i innstrammende retning. Mer om dette senere.

(Foreløpig) resultat av trygdedrøftingene 2021

Grunnbeløpet øker med 4,98 prosent eller 5 048 kroner til 106 399 kroner fra 1. mai 2021, og ny minstepensjon blir 218 717 kroner. Grunnbeløpet vil ha en årsvekst fra 2020 til 2021 på 3,83 pst, mens minstepensjonene vil øke med 3,51 pst på årsbasis. Dette er klart etter at trygdeoppgjøret ble avsluttet 20. mai 2021. Men det kan bli omkamp, organisasjonene var ikke enige i den måten regjeringen gjennomførte etterreguleringen for den lavt anslåtte lønnsveksten i trygdeoppgjøret i 2020, og satsene kan dermed bli økt ytterligere hvis opposisjonen på Stortinget tar saken.

Tabell 1: Økning i grunnbeløp, minstepensjon og alderspensjon i 2021

	Økning per 1. mai 2021		Ny per 1. mai 2021	Årsvekst 2020-21
	Prosent	Kroner		
Grunnbeløp	4,98	5 048	106 399	3,83
Minstepensjon*	4,80	10 027	218 717	3,51
Alderspensjon	4,99			3,58

*Minstepensjonen økte 4000 kr fra 1/5-20 og vil bli økt med 5000 kr fra 1. juli 21

Alderspensjonene kan vente god realinntektsvekst i 2021, f.o.f. pga. stor etterregulering grunnet for lavt anslått lønnsvekst i trygdeoppgjøret i 2020. Tabell 2 viser forventet realinntektsutvikling for alderspensjonistene og lønnstakerne i 2021 gitt frontfagsramma på 2,7 pst og prisvekstanslaget i RNB på 2,8 pst (her brukes ramma i frontfaget som anslag på lønnsveksten fordi dette gir et bedre bilde på hva den enkelte lønnstaker får, lønnsanslaget i RNB er lavere fordi det ventes å bli påvirket av strukturendringer i arbeidsmarkedet). Dette gir en forventet økning i realinntekten for en enslig alderspensjonist på 0,78 pst, mens lønnstakerne i gjennomsnitt kan få en svak reell nedgang.

Tabell 2: Realinntektsøkning for lønnstakere og alderspensjonister i 2021

Forventet lønnsvekst (frontfagsramma)	2,7 pst.
Forventet prisvekst	2,8 pst.
Årsvekst alderspensjonene	3,58 pst.
Forventet reallønnsvekst	-0,1 pst.
Forventet realinntektsvekst for enslig alderspensjonist	0,78 pst

Minstepensjonen og levealdersjustering

Minstepensjonen for enslige målt i antall G gikk pga. levealdersjusteringen ned fra 2 G i 2010 til 1,94 G 1. mai 2016. Økningene på 4000 kroner 1. september i både 2016, 2017 og 2019 har holdt minstepensjonen på 2,0 G i årene 2018-2020.

I forkant av årets trygdeoppgjør har Stortinget vedtatt å øke minstepensjonene for enslige med 4000 kroner fra 1. mai 2020 (etterbetales fra 1. mai 2021) og ytterligere med 5000 kroner fra 1. juli 2021. Dette kommer på toppen av økningen i forbindelse med trygdeoppgjøret. Fra 1. mai 2021 vil minstepensjon for enslig være på 2,06 G og fra 1. juli 2021 vil den være på 2,10 G.

Stortingets ekstraordinære økninger i minstepensjonen viser at Stortinget ikke helt holder seg til sin egen pensjonsreform. Ifølge Pensjonsreformen skulle også minstepensjonister vente med å ta ut pensjon etter 67 år om de ikke ønsker å gå ned i pensjon. I 2050 skulle minstepensjonen ifølge pensjonsreformen hvis den fortsatt kan tas ut ved 67 år, være nede i 1,6 G. Alternativt må minstepensjonisten for å få en like «god» pensjon som i dag, vente med å ta ut pensjonen på samme måte som arbeidstakerne. Økt minstepensjon tar fra flere arbeidstakere mulighetene til å ta ut pensjon fra 62 år. Regjeringen har nå gitt Pensjonsutvalget i oppgave å utrede hva som er fornuftige nivåer på minsteytelsene og hvordan dette påvirker andre deler av pensjonssystemet. Pensjonsutvalget kommer med sin innstilling i mars 2022.

Stortinget snur ryggen til 0,75-regimet

I forbindelse med Pensjonsreformen i 2011 bestemte Stortinget at alderspensjonene skulle underreguleres slik at pensjonistene fikk halvparten av den realinntektsvekst som lønnstakerne

hadde. En regulering med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst ville sikret dette. Regjeringen og Stortinget valgte derimot en modell som innebar at pensjonene først skulle økes med lønnsveksten og deretter reduseres med 0,75 pst. Med en reallønnsvekst over tid på 1,5 pst, ville «0,75-modellen» gi samme regulering som gjennomsnitt av lønn og pris. Høyere reallønnsvekst ville gi bedre regulering av pensjonene enn gjennomsnitt av lønn og pris og omvendt.

Ser vi bort fra 2020 (som av strukturelle årsaker i arbeidsmarkedet hadde høyere målt reallønnsvekst), må vi tilbake til 2013 for å finne et år hvor reallønnsveksten var høyere enn 1,5 pst. I alle år etter 2014 har alderspensjonistene tapt på 0,75-regimet. Tapene har i flere år vært store og regjeringen Solberg har spart milliarder, penger regjeringen har brukt på f.eks. skattelette og vei. Finansdepartementets egne beregninger for årene 2014-2019 viser at årlig pensjon i 2019 ville vært 8 422 kr høyere hvis reguleringen hadde fulgt gjennomsnittet av lønn og pris, se Innst. 65 S (2019-2020). I 2019 var det 959 000 mottakere av alderspensjon i folketrygden. Samlet innsparing var da kommet opp i nesten 8 mrd. kroner. Og det er ikke en innsparing på grunn av underreguleringen som sådan, men pga. måten det har vært underregulert på. Heretter vil pensjonistene få halvparten av realinntektsveksten for lønnstakere både når reallønnsveksten er over eller under 1,5 pst.

Det tok alt for lang tid å få dette på plass. Regjeringen forsøkte å skyve på problemet ved å be Pensjonsutvalget vurdere en omlegging. Utvalget som skal evaluere Pensjonsreformen, skal legge fram sin rapport først i mars 2022. Mens årets regulering gjennomføres med en justert forskrift (se vedlegg), har Stortinget bedt om å få nytt lovverk på plass for reguleringen i 2022, som skal gjennomføres med gjennomsnitt av forventet lønns- og prisvekst, etterreguleres for avvik på lønns- og prisvekst foregående år, og det skal ikke være noen begrensninger av typen «ikke høyere enn lønnsveksten» som i år.

Reguleringen av grunnbeløpet

Det er enighet mellom regjeringen og organisasjonene om reguleringen av grunnbeløpet. Til grunn for reguleringen av grunnbeløpet har vi et anslag på årets lønnsvekst på 2,4 pst og et positivt avvik på 1,4 pst fra 2020. Samlet årslønnsvekst (SL) som skal ligge til grunn for reguleringen av grunnbeløpet blir da:

$$SL = [(1+2,4 \text{ pst}) * (1+1,4 \text{ pst}) - 1] \times 100 = 3,83 \text{ pst}$$

Det er enighet om at grunnbeløpet skal reguleres med 3,83 pst. på årsbasis. Gjennomsnittlig G i 2021 blir da:

$$G_{2021} = G_{2020} * 1,0383 = 100.853 \text{ kr} * 1,0383 = 104.716 \text{ kr}$$

Ny G per 1. mai 2021 blir da x i følgende formel:

$$\begin{aligned} (4/12) * G_{1. \text{ mai } 2020} + (8/12) * x &= 104.716 \text{ kr} \\ (4/12) * 101.351 \text{ kr} + (8/12) * x &= 104.716 \text{ kr} \\ G_{1. \text{ mai } 2021} = x &= 106.399 \text{ kr} \end{aligned}$$

Økningen i G per 1. mai 2021 blir da i kroner og prosent:

$$106.399 - 101.351 = 5.048 \text{ kr}$$
$$100 * (106.398/101.352 - 1) = 4,98 \text{ pst}$$

Da er trygdedrøftingene «slutt», etter dette er det formelt forskriften som bestemmer, men i år er det uenighet mellom ASD og organisasjonene om hvordan lønnsavviket for 2020 skal behandles. Det kan føre til at Stortinget tar opp saken. Det er tross alt Stortingets vedtak om «kompensasjon for trygdeoppgjøret 2020» som er stridens kjerne.

Regulering for forventet lønns- og prisvekst i 2021

Det er enighet om hvordan reguleringen for forventet lønns- og prisvekst i 2021 skal gjennomføres. I tråd med budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Frp skal alderspensjon under utbetaling fra folketrygden i 2021 reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst, men ikke høyere enn lønnsveksten. Regjeringen har senere gjennomført en høring som har resultert i en utvidelse av hvilke typer løpende pensjoner som skal reguleres med gjennomsnitt av lønns- og prisvekst, bl.a. skal offentlige tjenstepensjoner omfattes. Der det er avtalefestede offentlige tjenstepensjoner avtales dette i årets tariffoppgjør.

Anslagene for forventet lønns- og prisvekst i 2021 skal hentes fra Revidert nasjonalbudsjett:

RNBs anslag på lønnsveksten fra 2020 til 2021: 2,4 pst.
RNBs anslag på konsumprisveksten fra 2020 til 2021: 2,8 pst

Da gjennomsnittet av forventet lønns- og prisvekst er 2,6 pst, slår budsjettavtalens betingelse «ikke høyere enn lønnsveksten» inn og fastsetter reguleringen av løpende pensjoner til 2,4 pst.

I tillegg skal det etterreguleres for lavt anslått lønnsvekst i 2020.

Hvordan skal etterreguleringen for 2020 gjennomføres?

Hvordan skal det tas hensyn til for lavt anslått lønnsvekst i 2020? Her er det uenighet, organisasjonene har en metode, departementet en annen. Og ikke overraskende er departementets den billigste. Det kan argumenteres for begge metoder, og begge metoder er mulige tolkninger av Stortingets vedtak nr. 619 som 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.»

Det som gjør spørsmålet viktig er det store avviket. I trygdeoppgjøret i fjor ble det lagt til grunn en lønnsvekst i 2020 på 1,7 pst på årsbasis, mens fasit (nasjonalregnskapets lønnsstatistikk) viser hele 3,1 pst. Avviket som det skal korrigeres for i årets trygdeoppgjør er mao. hele 1,4 prosent.

Hva visste Stortinget?

Trygdeoppgjøret 2020 la til grunn en årslønnsvekst i 2020 på 1,7 pst og anslaget på prisveksten var i RNB fra før sommeren 1,0 pst. Anslagene var omtrent de samme i Nasjonalbudsjettet som ble lagt fram 25. september 2020, hhv. 1,7 pst og 1,1 pst. Det ville gitt en svak reallønnsvekst og negativ realinntektsvekst i pensjonene med dagjeldende regulering.

Dagen før Stortinget gjorde sitt vedtak 16. februar offentliggjør TBU nasjonalregnskapets årslønnsvekst (som er lønnsveksttallet som brukes i trygdeoppgjørene) for 2020 til 3,1 pst. (dog publisert på SSB.no 8. februar). På dette tidspunkt vet vi at prisveksten i 2020 var 1,3 pst. Med disse tallene vil etterregulering for lavt anslått lønnsvekst i trygdeoppgjøret i 2020 med dagjeldende regulering gitt et tillegg i 2021-reguleringen på hele 1,4 pst (3,1 - 1,7) med fullt gjennomslag.

Spørsmålet er om Stortinget var klar over de kraftige endringene fra anslag til faktisk årslønnsvekst for 2020 da de fattet sitt vedtak nr. 609. Og hvorfor skulle de fatte et vedtak som ville gi en dårligere regulering etter flere år med elendig regulering? Det kan umulig ha vært Stortingets intensjon. Selv med SSBs lønnsanslag for 2020 i Konjunkturtendensene fra 11. desember 2020 er anslagene (lønn 2,4 pst og pris 1,3 pst) slik at en fortsatt kunne frykte at dagjeldende regulering ville gi dårligere etterregulering enn gjennomsnitt av lønn og pris.

Det er altså all mulig grunn til å mene at Stortingets intensjon aldri var å gjøre et vedtak som skulle gi pensjonistene mindre. Og hadde trygdeoppgjøret i 2020 blitt gjennomført med fasittallene, ville pensjonene ha blitt regulert 1,4 prosentpoeng høyere allerede i 2020.

Det kan også nevnes at Forskrift om beregning av lønnsvekst som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjonen i folketrygden, som senest ble endret 30. april 2021, ikke har endret § 2 første ledd som lyder «*Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsutvikling i reguleringsåret, justert for eventuelt avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år*». Denne bestemmelsen har alltid blitt brukt slik at et eventuelt avvik er kompensert fullt ut.

Nærmere om etterreguleringen for 2020

Her ser vi på hva det samlede resultatet av trygdeoppgjøret blir eller kan bli, alt avhengig av om regjeringen får sin vilje eller om opposisjonen på Stortinget støtter organisasjonene og velger deres metode som går ut på å gi full kompensasjon for lønnsavviket fra 2020.

Regjeringens metode

Regjeringen går bokstavelig til verks når Stortingets kompensasjonsvedtak for 2020-oppgjøret skal omsettes i praksis. I høringsnotatet i forkant av trygdedrøftingene (brev fra ASD 16. april 2021) utdypes dette:

«Når det er et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten som skal være avgjørende for reguleringen, kan ikke korreksjon fra avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst gis full effekt i reguleringen. I høringsnotatet har departementet derfor foreslått et regelverk der den delen av lønnsveksten som skyldes avvik i tidligere trygdeoppgjør,

på samme måte som anslag på inneværende års lønnsvekst, kun delvis slår ut i reguleringen ettersom det er gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst som bestemmer reguleringen.»

Departementets metode går ut på å finne hvilket nivå løpende pensjoner fra 1. mai 2021 skal komme opp på om gjennomsnittet av lønns- og prisvekst ble iverksatt fra 2020. Lønnsveksten i 2020 korrigeres for seg, og prisveksten i 2020 korrigeres for seg. Så tas det hensyn til disse korreksjonene når anslagene for lønns- og prisvekst i 2021 skal brukes for å beregne reguleringen fra 1. mai. Metoden er bokstavtro, men også preget av «tenk på et tall». Hvorfor antas det at en i trygdeoppgjøret 2020 om dette hadde blitt gjennomført på den nye måten, at prisvekstanslaget for 2020 ville vært 1,1 pst? Trygdeoppgjøret i 2020 ble avsluttet 2. september, og 1,1-anslaget er hentet fra Nasjonalbudsjettet som ble lagt fram 25. september. Det hadde vært riktigere å bruke prisvekstanslaget fra Revidert budsjett fra før sommeren på 1,0 pst.

Med departementets metode blir den prosentvise økningen i alderspensjonen fra 1. mai hhv. 1,18 pst i 2020 og 4,53 pst i 2021. Tar vi videre hensyn til at pensjonene ble regulert med 0,74 pst 1. mai 2020, kommer departementet fram til at reguleringen 1. mai 2021 skal være:

$$[(1+1,18 \text{ pst} - 0,74 \text{ pst}) * (1 + 4,53 \text{ pst}) - 1] * 100 = \mathbf{4,99 \text{ pst}}$$

og at den årlige veksten i alderspensjonen blir 3,58 pst.

Organisasjonenes metode

Unio, LO og FFO er enige med Pensjonistforbundet om at etterreguleringen for 2020 på 1,4 pst skal tillegges fullt ut og på toppen av årets regulering på 2,4 pst. Det innebærer at alderspensjonene i 2021 på årsbasis skal reguleres likt med grunnbeløpet:

$$[(1+2,4 \text{ pst}) * (1+1,4 \text{ pst}) - 1] * 100 = 3,83 \text{ pst}$$

og at ordinær alderspensjon økes med **5,36** pst fra 1. mai 2021.

Organisasjonenes metode innebærer at reguleringen på årsbasis øker med 0,25 prosentpoeng mer enn departementets metode. Som Unio, LO og FFO skriver i sin protokolltilførsel ønsker vi at avviket fra 2020 på 1,4 pst i sin helhet legges til beregningen av gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i 2021. Hadde trygdeoppgjøret i fjor blitt gjennomført med de faktiske tallene, ville pensjonistene fått en regulering som var 1,4 pst høyere. Denne metoden vil gjelde for overgangen fra gammel til ny metode. Fra 2022 og framover vil det være naturlig å bruke en metode som justerer for avvikene både for pris- og lønnsvekst for året før. Overgangen til ny lovfesting av et reguleringsregime fra 2022 som bygger på gjennomsnittet av lønns- og prisvekst blir derfor like lett med organisasjonenes metode for reguleringen i 2021 som med regjeringens metode.

Reguleringen av minstepensjon

Minstepensjon i alderspensjonen for enslig pensjonist (særskilt sats) skal reguleres med veksten i grunnbeløpet (lønnsvæksten) og justeres deretter for effekten av levealdersjustering for 67-åringer i reguleringsåret. Minstepensjon til uføre- og etterlatte reguleres som før med veksten i grunnbeløpet.

Kjente størrelser før reguleringen av minstepensjonen er:

- Særskilt sats (enslig pensjonist) ble økt med 4000 kr per 1. mai 2020 til 208.690 kr
- Særskilt sats (enslig pensjonist) økes med 5000 kr per 1. juli 2021
- Forholdstall for 67-åringer i 2020 = 1,055 (1953-kullet)
- Forholdstall for 67-åringer i 2021 = 1,062 (1954-kullet)
- «Særskilt lønnsvækt» for minstepensjon fra 1. mai 2021 som tar hensyn til etterregulering for 2020 = 5,5 pst (regjeringens metode)

Ny minstepensjon 1. mai 2021 blir da:

- $208.690 * 1,0550 * 1,055/1,062 = 218.717$ kr

Økningen i minstepensjonen per 1. mai 2021 blir da i kroner og prosent:

- $218.717 - 208.690 = 10.027$ kr
- $100 * (218.717/208.690 - 1) = \mathbf{4,80 \text{ pst.}}$

Gjennomsnittlig minstepensjon i 2021 blir da:

- $208.690 \text{ kr} * 4/12 + 218.717 \text{ kr} * 2/12 + 223.717 \text{ kr} * 6/12 = 217.875$ kr

En annen behandling av avviket mellom anslått og faktisk lønnsvækt for 2020 gir med organisasjonenes måte å regne på en økning i minstepensjonen for enslig pensjonist på **5,27 pst** fra 1. mai 2021.

Krav og tilbud i tryggedrøftingene 2021

Pensjonistforbundet og LOP mf. gjentok sin prinsipielle motstand mot underreguleringen av alderspensjonene. Begge hadde subsidiært et krav om at reguleringen skulle følge gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. Pensjonistforbundet hadde i forkant av drøftingene presentert en modell for overgangen til nytt reguleringsregime som innebar full uttelling for avviket mellom anslått og faktisk lønnsvækt i 2020. Pensjonistforbundet trakk også fram sitt tidligere krav om å gjeninnføre «forhandlingsretten» for organisasjonene i trygdeoppgjøret og dermed muligheten for å «drive fordelingspolitikk» i oppgjøret, f.eks. slik at den generelle reguleringen av alderspensjonene kan settes lavere for å betale for økning i minstepensjonene.

Unio, LO og FFO var tilfreds med at Stortinget hadde vedtatt at reguleringen av løpende alderspensjoner skulle gjennomføres direkte med halvparten av forventet lønnsvækt og halvparten av forventet prisvekst fra trygdeoppgjøret 2021. Dette er i tråd med Stortingets

egentlige intensjon. Det vil isolert sett gi alderspensjonistene halvparten av den realinntekstsøkningen som lønnstakerne forventes å få. I kravet lå også kompensasjon for lavere anslått lønnsvekst i fjorårets trygdeoppgjør på 1,4 prosent. I tillegg uttrykte Unio, FFO og LO tilfredshet med at Stortinget hadde bestemt at trygdeoppgjøret legges fram for Stortinget i vårsesjonen. De tre organisasjonenes krav ble overlevert 19. mai 2021:

«Unios, FFOs og LOs felles krav i trygdedrøftingene 2021

Organisasjonene Unio, FFO og LO er tilfredse med at reguleringen av løpende pensjoner legges om slik at denne gjennomføres med halvparten av lønnsveksten og halvparten av prisveksten. Dette har hele tiden vært Stortingets intensjon. Reguleringsregimet med et fratrekk på 0,75 prosent ga unødige store svingninger, og tapene for alderspensjonistene har vært store de siste årene, noe som også har bidratt til å svekke oppslutningen om reguleringsordningen.

Det er ikke opplagt hvordan omleggingen fra gammel til ny ordning skal gjøres. Det finnes flere måter å gjøre dette på. Den måten Arbeids- og sosialdepartementet legger opp til skal etter det vi forstår i tillegg søke å følge opp Stortingets vedtak om kompensasjon for trygdeoppgjøret i 2020. Intensjonen ved dette vedtaket var slik vi så det å kompensere for differansen mellom dagjeldende regulering, og faktisk gjennomsnitt av lønns- og prisveksten i 2020. Gjennom den valgte måten vil avviket fra lønnsveksten i 2020 på 1,4 % bli lagt til anslått lønnsvekst i 2021 før beregningen av gjennomsnittet av lønns- og prisvekst i 2021, men ikke høyere enn lønnsveksten som er anslått til 2,4 %.

Organisasjonene Unio, FFO og LO mener at omleggingen heller bør gjøres på en annen måte, som vi vurderer bedre ivaretar Stortingets intensjon om kompensasjon. Det bør gjøres ved 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 %. Det gir en årsvekst for løpende pensjoner på 3,83%, som er noe høyere enn departementets metode som ble presentert på møtet 12. mai vil gi.

Fjorårets trygdeoppgjør viste seg til slutt å gi et noe bedre resultat for pensjonistene ved å bruke daværende metode framfor den nye metoden. Når Stortinget vedtok å kompensere pensjonistene, var det på et tidspunkt der man antok at resultatet var omvendt. Gjennom å bruke metoden vi krever, vil pensjonistene komme noe bedre ut enn departementets metode. Det ivaretar etter vår vurdering i større grad Stortingets intensjon. 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 fratrekk.

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.

Organisasjonene Unio, FFO og LO er tilfredse med at regjeringen i år legger fram trygdeoppgjøret til reell behandling i Stortingets vårsesjon.»

Regjeringens tilbud

Regjeringen hadde i forkant av trygdedrøftingene 2021 blitt overkjørt av Stortinget som hadde bestemt at alderspensjonene skulle reguleres med gjennomsnittet av forventet lønns- og prisvekst i 2021, «men ikke høyere enn lønnsveksten». Dette siste tilleggskravet er særegent for 2021 og har sin bakgrunn i budsjettavtalen for 2021 mellom regjeringspartiene og Frp. Det ligger ikke et slik krav på gjennomsnittsreguleringen som skal gjelde fra 2022.

Regjeringen anslår i Revider nasjonalbudsjett prisveksten til 2,8 pst i 2021 og lønnsveksten til 2,4 pst¹. Gjennomsnittet av dette er 2,6 pst, men tilleggskravet «ikke høyere enn lønnsveksten» gir dermed et anslag på lønnsveksten som skal brukes i trygdeoppgjøret 2021 på 2,4 pst på årsbasis. Regjeringens tilbud innebar videre at avviket for lavt anslått lønnsvekst i 2020 ikke skulle kompenseres fullt ut, se egen omtale.

Protokolltilførsler

Pensjonistforbundet skrev ikke under protokollen fra drøftingene, det er litt uklart om dette skyldes den prinsipielle motstanden mot underregulering av pensjoner generelt eller om det skylders årets uenighet om størrelsen på etterreguleringen for 2020.

Arbeidstakerorganisasjonene har alltid skrevet under drøftingsprotokollen selv om de ikke er enige i resultatet. Disse drøftingene er ikke forhandlinger, de er knapt drøftinger, alt bestemmes av regjeringen og reguleringsforskriften, noe som kan bli endret i år ettersom Stortinget har bestemt at regjeringen skal oversende saken om trygdeoppgjøret til Stortinget før sommerferien. Unio, FFO og LO hadde følgende protokolltilførsel:

«Protokolltilførsel fra LO, Unio og FFO i trygdedrøftingene 2021

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 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 trygdeoppgjøret.»

¹ Frontfaget har en ramme på 2,7 pst i 2021, men RNB legger til grunn at såkalte struktureffekter, denne gangen påvirket av mange permitterte med lav lønn som kommer tilbake i jobb, vil trekke den statistisk målte lønnsveksten i nasjonalregnskapet ned med 0,3 prosentpoeng. I 2020 hadde vi en kraftig motsatt effekt som sammen med friske tariff tillegg i privat sektor forklarer det store avviket på 1,4 prosentpoeng mellom anslått og faktisk lønnsvekst for 2020.

Vedlegg 1: Reguleringsforskriften

Forskrift om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden

Fastsatt ved kgl.res. 6. mai 2011 med hjemmel i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 1-4, § 4-4 femte ledd, § 19-14 og § 20-18. Fremmet av Arbeidsdepartementet (nå Arbeids- og sosialdepartementet). Endret ved forskrifter 11 mai 2012 nr. 414, 5 des 2014 nr. 1513, 4 sep 2020 nr. 1718, 30 april 2021 nr. 1322.

§ 1 Virkeområde

Forskriften inneholder nærmere bestemmelser om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved reguleringen av

- a. grunnbeløpet etter folketrygdloven § 1-4 første ledd,
- b. restpensjon etter folketrygdloven § 19-14 første ledd,
- c. pensjon under utbetaling etter folketrygdloven § 19-14 andre ledd,
- d. satsene for minste pensjonsnivå etter folketrygdloven § 19-14 tredje ledd,
- e. pensjonsbeholdning etter folketrygdloven § 20-18 første ledd,
- f. pensjon under utbetaling etter folketrygdloven § 20-18 andre ledd og
- g. satsene for garantipensjon etter folketrygdloven § 20-18 tredje ledd.

§ 2 Lønnsvekst i reguleringsåret og avvik mellom forventet og faktisk lønnsutvikling siste to år

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

Forventet lønnsutvikling i reguleringsåret settes lik regjeringens anslag for gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle sektorer slik det framkommer 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.

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.

§ 2a Særskilt om fastsettelse av forventet lønnsutvikling for 2020

Forventet lønnsutvikling for 2020 settes til 1,7 prosent.

Tilføyd ved forskrift 4 sep. 2020 nr. 1718

§ 3 Beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved reguleringen

Dersom den faktiske lønnsveksten er høyere eller lavere enn forventet lønnsvekst siste to år (avvik), skal det fastsettes en samlet lønnsvekst for forventet lønnsutvikling, justert for avviket. Ved fastsettelsen av den samlede prosentvise årslønnsveksten (sl) skal det først tas hensyn til avvikene (a1 og a2) i prosentpoeng og deretter til den forventede prosentvise lønnsvekst (f) i inneværende år: $sl = ((1 + a1/100) \times (1 + a2/100) \times (1 + f/100) - 1) \times 100$.

Samlet årslønnsvekst, avvik og forventet lønnsvekst fastsettes i prosent med to desimaler.

Nytt grunnbeløp fra 1. mai settes slik at den prosentvise veksten i det gjennomsnittlige grunnbeløpet fra forrige kalenderår til inneværende kalenderår blir lik samlet årslønnsvekst.

Med lønnsveksten etter § 1 menes den prosentvise økningen i grunnbeløpet fra april til mai i inneværende år som følger av beregningen omtalt ovenfor. Lønnsveksten fastsettes med to desimaler.

§ 3a *Lønnsvekst som skal benyttes ved reguleringen i 2021*

Lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av folketrygdens alderspensjon under utbetaling etter § 19-14 andre og tredje ledd og § 20-18 andre og tredje ledd i 2021, fastsettes slik at pensjonene ved regulering får en vekst tilsvarende det som er nødvendig for at pensjonene kommer 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.

Første ledd gjelder også ytelser fra lovfestede offentlige tjenstepensjonsordninger som reguleres med et fast fratrekk med 0,75 prosent. Det samme gjelder ytelser som reguleres med et fast fratrekk med 0,75 prosent etter lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, lov 13. desember 1946 nr. 21 om krigspensjonering for militærpersoner, lov om 13. desember 1946 nr. 22 krigspensjonering for hjemmestyrkepersonell og sivilpersoner, lov 12. desember 1958 nr. 10 om yrkesskadetrygd og forskrift 23. august 2013 nr. 1006 om pensjonsordning for sametingsrepresentanter.

Tilføyd ved forskrift 30 april 2021 nr. 1322

§ 4 *Drøfting med organisasjonene*

Før fastsetting av lønnsveksten som skal benyttes i reguleringen av grunnbeløpet og alderspensjonen, skal tallgrunnlaget som beskrevet i § 2 drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner. Med pensjonistenes organisasjoner menes organisasjoner som får statstilskudd etter forskrift 31. oktober 2012 nr. 1016 om tilskudd til pensjonistenes organisasjoner.

§ 5 *Ikraftsetting*

Forskriften trer i kraft 1. mai 2011.

Vedlegg 2: Historien om G og utviklingen i pensjonene

Den historiske statistikken viser at veksten i grunnbeløpet/alderspensionene har ligget betydelig etter veksten i lønningene. Underreguleringen av løpende pensjoner i folketrygden er derfor ikke noe nytt som kom med Pensjonsreformen.

Fra folketrygdens start i 1967 til 2003 har det vært en sammenhengende underregulering av pensjonene. I 2003 lagde Stortinget nye retningslinjer for reguleringen. Her het det at "*pensjonister med folketrygdpensjon (skal ha) en inntektsutvikling minst på linje med utviklingen for yrkesaktive*". Selv i perioden 2003-2010 ble det en svak underregulering på gjennomsnittlig 0,1 prosentpoeng per år. Rett etter at Stortinget vedtok de nye retningslinjene i 2003 la Pensjonskommisjonen fram sin rapport, da sluttet Stortingets seg til prinsippet om fast underregulering som en del av innstramningstiltakene. Stortinget valgte samtidig en folketrygd som etter 40 års opptjening (og før levealdersjustering) var litt bedre enn den gamle folketrygden. Den nye reguleringen ble benyttet første gang i trygdeoppgjøret 2011. Etter mange års kritikk pga. lav reallønnsvekst og ditto svak regulering av alderspensjonene, vedtar Stortinget at alderspensjonene skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst fra 2021.

Tabell 1: Gjennomsnittlig årsvekst i lønn per normalårsverk, konsumprisvekst og vekst i grunnbeløpet/alderspensionene i tiårsperioder. 1967-2019*

	70-79	80-89	90-99	00-09	67-2021	03-10	11-20	14-21	22-23
Lønnsvekst	10,7	8,5	4,5	4,7	6,3	4,4	3,2	2,7	3,2
Konsumprisvekst	8,4	8,3	2,4	2,1	4,5	2,0	2,0	2,3	1,9
Alderspensionsvekst	9,1	7,8	3,7	4,5	5,6	4,3	2,3	2,0	2,4
Realvekst årslønn	2,3	0,2	2,0	2,6	1,7	2,4	1,2	0,4	1,4
Realvekst alderspensjon	0,7	-0,5	1,3	2,4	1,1	2,3	0,3	-0,3	0,6

* Fra 1967-2003 følger alderspensjonene veksten i grunnbeløpet (og grunnbeløpet er underregulert i forhold til lønnsveksten), fra 2004-2010 følger alderspensjonene lønnsveksten og fra 2011 er det en fast underregulering (0,75 pst) i forhold til lønnsveksten. Fra 2021 reguleres alderspensjonene med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst. RNBs og SSBs anslag for lønns- og prisvekst hhv. 2021 og 2022-23.

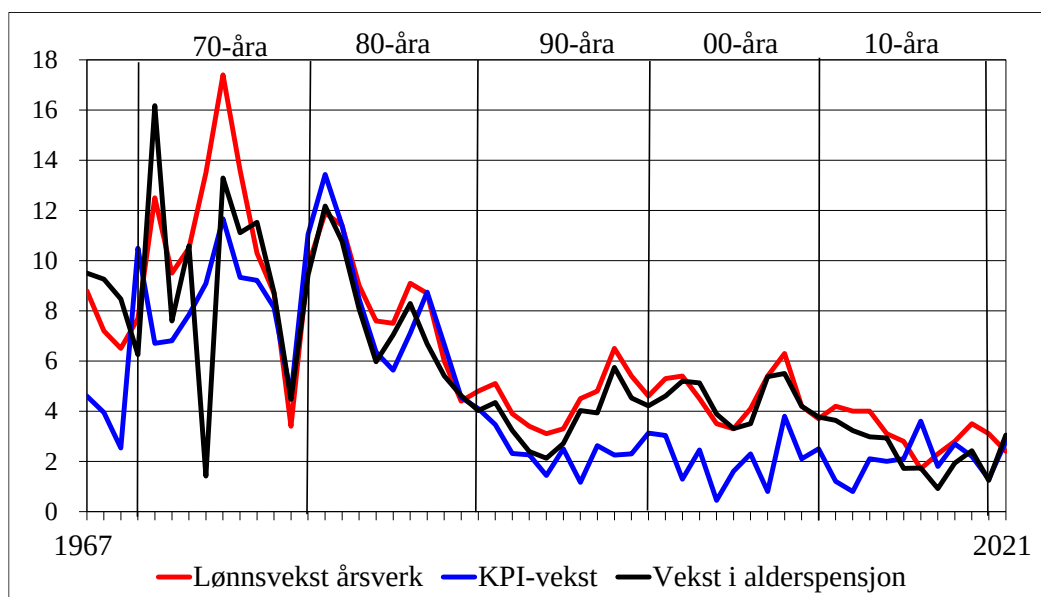
Av tabell 1 og figurene 1 og 2 ser vi at:

- 70-tallet var preget at høy lønns- og prisvekst. Alderspensionene hadde en utvikling som sikret pensjonistene om lag en tredel av den realvekst i inntekt som de yrkesaktive hadde.
- 80-tallet var "det tapte tiår". Reallønningene sto nesten stille, og pensjonistenes alderspensjoner gikk reelt ned med gjennomsnittlig ½ pst per år.
- 90-tallet hadde et lavere nominelt forløp og alderspensjonene hadde en utvikling som sikret pensjonistene noe over halvparten av den realinntektsveksten 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 2011-2020 er det fast (forskriftsfestet) underregulering («0,75 pst») av alderspensjonene. Tanken bak var at alderspensjonene skulle få halvparten av den

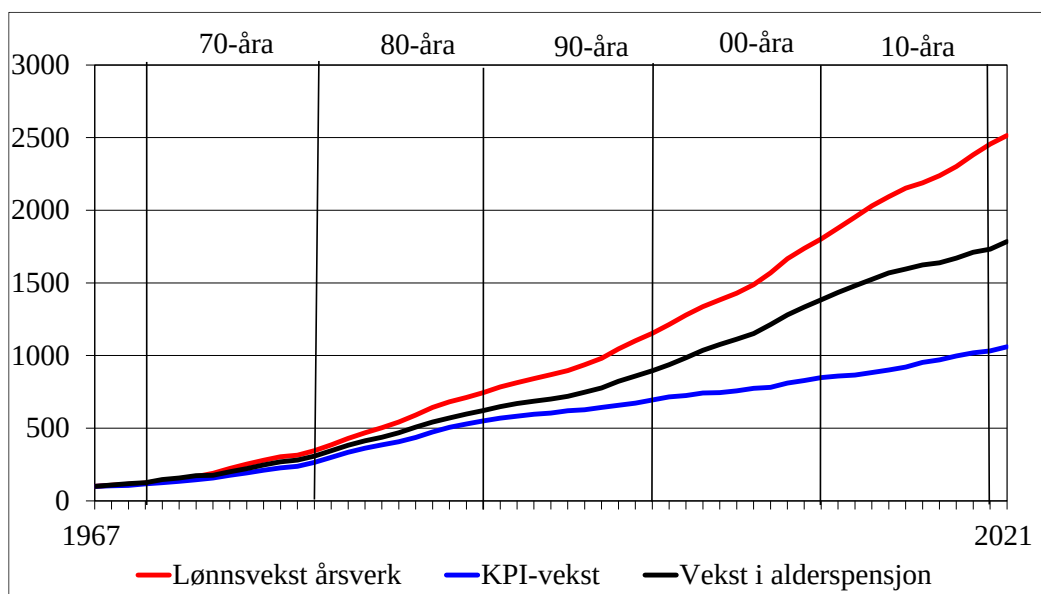
realinntektsvekst lønnstakerne får. Resultatet er dårligere. Alderspensjonene økte reelt med om lag en fjerdedel av reallønnsveksten i denne perioden.

- Perioden 2014-2021 under regjeringen Solberg har alderspensjonene blitt redusert reelt med 0,3 pst per år i gjennomsnitt.
- Over hele perioden fra 1967 til 2021 ser vi at den gjennomsnittlige realveksten i alderspensjonene har vært om lag 65 pst 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: Vekst i lønn per normalårsverk (nasjonalregnskapet), konsumprisvekst og vekst i grunnbeløpet/alderspensionene, 1967-2021, prosent fra året før



Figur 3: Akkumulert prosentvis vekst i lønn per normalårsverk, konsumpris og grunnbeløpet/alderspension, 1967-2021, 1967 = 100



Vedlegg 3: Trygdedrøftingsavtalen av 2014

**Avtale mellom
regjeringen
og
pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner
om regulering av folketrygdens grunnbeløp og pensjoner**

1. Formål

Folketrygdens grunnbeløp og pensjoner skal i henhold til folketrygdloven §§ 1-4, 19-14 og 20-18 være gjenstand for årlig regulering. I tråd med forskrift 6. mai 2011 nr. 465 om beregning av lønnsveksten som skal benyttes ved regulering av grunnbeløpet og alderspensjon i folketrygden, fastsatt ved kongelig resolusjon, skal det tallgrunnlaget som benyttes ved reguleringen drøftes med pensjonistenes, de funksjonshemmedes og arbeidstakernes organisasjoner.

Formålet med denne avtalen er så langt det er mulig å sikre en felles forståelse mellom de undertegnede partene, av de forutsetninger som skal legges til grunn for reguleringen. Det skal også vurderes om det foreligger særlige forhold som det eventuelt skal tas hensyn til.

2. Representasjon

Drøftingen av det aktuelle tallgrunnlaget skal skje i møter mellom avtalepartene.

Organisasjonene kan stille slik representasjon:

▪ Pensjonistforbundet (SAKO-samarbeidet)	inntil 10 deltakere
▪ Seniorsaken	inntil 2 deltakere
▪ Forsvarets seniorforbund	inntil 2 deltakere
▪ Landslaget for offentlige pensjonister	inntil 2 deltakere
▪ Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	inntil 4 deltakere
▪ Samarbeidsforumet av Funksjonshemmedes organisasjoner	inntil 2 deltakere
▪ Landsorganisasjonen i Norge	inntil 2 deltakere
▪ Unio	inntil 2 deltakere
▪ Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	inntil 2 deltakere
▪ Akademikerne	inntil 2 deltakere

Organisasjonene kan i tillegg stille med rådgivere.

Arbeids- og sosialministeren leder møtene på vegne av regjeringen.

3. Gjennomføring

I forkant av de årlige reguleringene gjennomgår organisasjonene og embetsverket i Arbeids- og sosialdepartementet rapporten "Om grunnlaget for inntektsoppgjørene" fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), der blant annet gjennomsnittlig årslønnsvekst for lønnstakere under ett for foregående år er fastsatt.

De årlige drøftingene gjennomføres i mai måned, etter at revidert nasjonalbudsjett er lagt fram, der regjeringens anslag for gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle sektorer i inneværende år framkommer. Det avholdes to møter. På første møte legger organisasjonene fram sine

forslag, og partene tar opp eventuelle særlige forhold som det eventuelt skal tas hensyn til. På det andre møtet drøftes tallgrunnlaget, herunder om det skal tas hensyn til særlige forhold som eventuelt ble tatt opp i første møte.

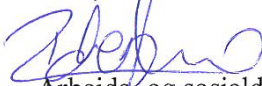
For at Arbeids- og velferdsetaten og tjenestepensjonsleverandørene skal kunne iverksette pensjonsreguleringen i forbindelse med pensjonsutbetalingen i juli måned, må det tas hensyn til at grunnbeløpet, reguleringsfaktorene og satsene for minste pensjonsnivå skal fastsettes ved kongelig resolusjon i god tid før Stortinget skal behandle tilhørende budsjettproposisjon.

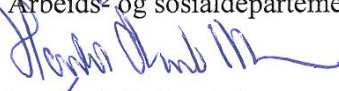
Det føres protokoll fra møtene mellom avtalepartene. Protokollen skal følge sakens dokumenter til Stortinget.

4. Ikrafttredelse og oppsigelse mv.

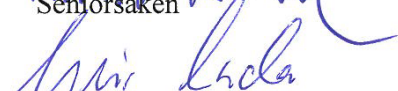
Denne avtalen trer i kraft straks og gjelder til og med 31. desember 2015 og videre for ett år om gangen hvis ikke en av partene sier den opp med minst tre måneders varsel.

Oslo, 28. november 2014


Arbeids- og sosialdepartementet

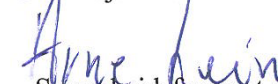

Pensjonistforbundet


Seniorsaken


Forsvarets seniorforbund


Landslaget for offentlig pensjonister

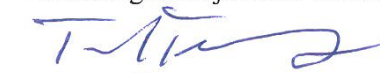

Funksjonshemmedes Felleorganisasjon


Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner


Landsorganisasjonen i Norge


Unio


Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund


Akademikerne

Unio har over 380.000 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

