



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets president
Ekspedisjonskontoret
Stortinget
0026 Oslo

Deres ref

Vår ref

Dato

17/2623

24. august 2017

Spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 1453/2017 fra representanten Svein flåtten - belyser effekter av å erstatte gjeldende reguleringsregler med regulering med gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten

Storingsrepresentant Svein Flåtten har stilt følgende spørsmål til skriftlig besvarelse:

"Med henvisning til begrunnelsen nedenfor ber jeg om at finansministeren belyser effekter av å erstatte gjeldende reguleringsregler med regulering med gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten.

Begrunnelse:

I Meld. St. 7 (2016–2017) redegjorde Arbeids- og sosialdepartementet for bakgrunnen for gjeldende regler om at alderspensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent (kapittel 5). Det vises i meldingen blant annet til at reguleringsreglene har en rekke systemmessige fordeler sammenlignet med å regulere pensjonene med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten, slik Arbeiderpartiet nå tar til orde for."

Svar:

Bakgrunnen for pensjonsreformen er som kjent de store utfordringene pensjonssystemet står ovenfor som følge av en aldrende befolkning og økende pensjonsutgifter. Viktige mål med reformen er å trygge framtidens pensjoner, gjøre pensjonssystemet mer sosialt og økonomisk bærekraftig på sikt og stimulere til økt yrkesdeltaking. Sentrale elementer i folketrygdens nye alderspensjon er:

- *Alleårsopptjening* – alle år i arbeid fra 13 til 75 år gir pensjonsopptjening. 18,1 prosent av all inntekt opp til 7,1 G tjenes opp årlig og akkumuleres til en pensjonsbeholdning.

- *Fleksibelt nøytralt uttak* – det kan tas ut pensjon mellom 62 og 75 år. Pensjonsbeholdningen fordeles på gjenstående forventet levetid. Årlig pensjon blir dermed høyere jo senere den tas ut.
- *Levealdersjustering* – når levealderen i befolkningen øker må yngre årskull utsette uttaket av pensjon for å få samme pensjon som andel av inntekten som eldre årskull. Alternativt kan pensjonen tas ut tidligere, men da med et lavere årlig beløp.
- *Ny regulering* – opparbeidede pensjonsrettigheter reguleres årlig i takt med lønnsutviklingen. Pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten, og fratrekkes deretter 0,75 prosent.

Forslaget det refereres til i representantens spørsmål gjelder bare regulering av alderspensjon under utbetaling. Hvordan alderspensjon under utbetaling reguleres har klare sammenhenger med andre elementer i det nye alderspensjonssystemet.

Når lovforslaget om ny alderspensjon ble fremmet av Regjeringen Stoltenberg II, ble det i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009), punkt 8.4.3 vist til at «*Ved å benytte lønnsveksten fratrukket en fast faktor, inngår verken prisvekst eller lønnsvekst ved fastsetting av delingstallene. Man sikrer dermed klare og objektive rammer for fastsetting av delingstallene, og unngår eventuelle problemer som kunne oppstå dersom anslagene skulle avvike fra faktisk utvikling. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at Stortingets vedtak om at pensjoner under utbetaling skal reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, gjennomføres ved at løpende pensjonere reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor.*»

Så vidt jeg forstår er det ikke vurdert eller tatt stilling til i hvilken grad det skal gjøres endringer i de øvrige mekanismene i pensjonssystemet som nettopp avhenger av hvordan pensjonene reguleres. I det følgende drøftes og belyses følgende:

1. Sammenhengen mellom opparbeidede pensjonsrettigheter og samlet utbetalt pensjon
2. Sammenhengen mellom regulering av pensjoner under utbetaling og vilkår for rett til uttak av alderspensjon før 67 år
3. Mulige økonomiske virkninger av endret regulering

I punkt 4 summerer jeg opp hovedpoengene som drøftes og belyses.

1. Sammenhengen mellom opparbeidede pensjonsrettigheter og samlet utbetalt pensjon

I ny alderspensjon i folketrygden tjenes det hvert år opp pensjonsrettigheter som utgjør en andel av lønn opp til 7,1 ganger grunnbeløpet. I ny alderspensjon gir alle år i arbeid økt opptjening og årlig opptjening akkumuleres i en pensjonsbeholdning. I opptjeningsperioden oppreguleres verdien av pensjonsbeholdningen med lønnsveksten.

Ved uttak av pensjon deles pensjonsbeholdningen på et delingstall som i størrelsesorden er lik forventet antall år som pensjonist. Jo senere pensjonen tas ut, jo færre forventede år skal pensjonsbeholdningen fordeles på, og jo høyere blir årlig pensjon. Delingstallene sørger for dette og på en slik måte at summen av de årlige pensjonsutbetalingene er uavhengig av når

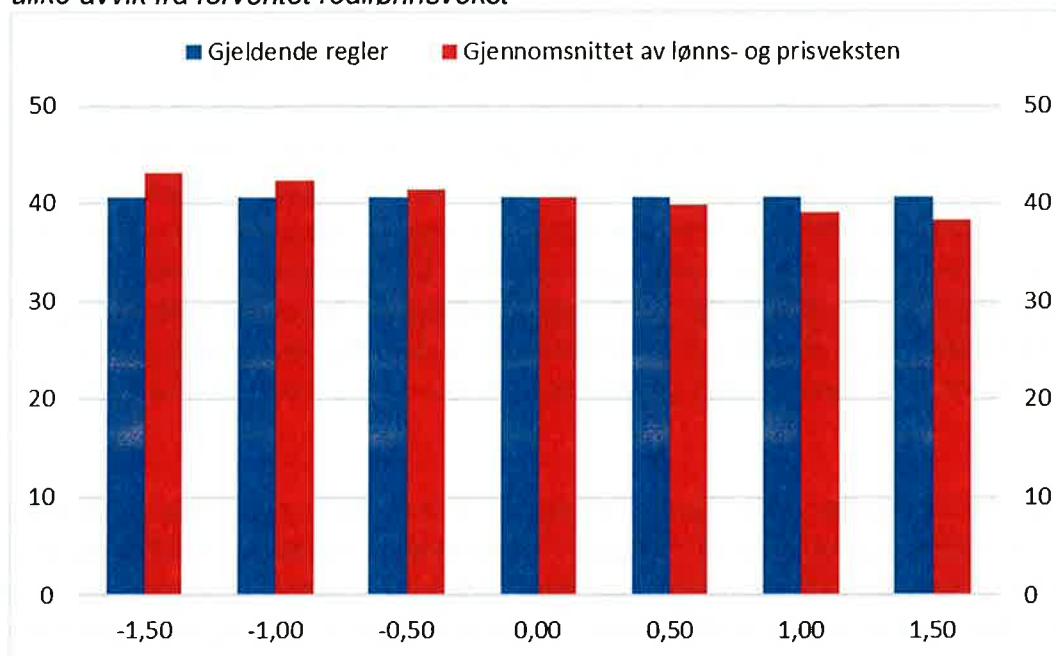
pensjonen tas ut. Nøytrale uttaksregler er en forutsetning for å ha et pensjonssystem der en kan kombinere arbeid og uttak av pensjon uten avkorting i pensjonen.

Delingstallene fastsettes med endelig virkning det året et årskull fyller 61 år. I beregningen av delingstallene er det tatt hensyn til at pensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Både verdien av opptjente rettigheter og samlet forventet utbetalinger er avhengig av lønnsveksten framover. Fratrekket på 0,75 prosent gjennomføres imidlertid på en slik måte at lønnsveksten påvirker opptjente rettigheter like mye som forventede utbetalinger. Med dagens regler kan man derfor beregne delingstallene uten at det er nødvendig å gjøre anslag på fremtidig lønnsvekst, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) boks 8.1, jf. boks 5.1. Så lenge delingstallene fastsettes med endelig virkning før første mulige uttaksalder vil konsekvensene av tidlig versus sent uttak av pensjon være kjent før første mulige uttakstidspunkt, noe som bidrar til forutsigbarhet for den enkelte.

At forholdet mellom verdien av opptjente rettigheter og forventet samlet pensjonsutbetaling med dagens reguleringsregler er uavhengig av lønnsveksten, innebærer også at dagens uttaksregler er nøytrale uansett hva lønnsveksten faktisk blir. Dersom gjeldende reguleringsregler erstattes med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst og det ikke gjøres tilsvarende endringer i det øvrige pensjonssystemet, vil den faktiske lønnsveksten påvirke de forventede samlede pensjonsutbetalingene og verdien av de opptjente rettighetene på forskjellig måte. Dersom den faktiske reallønnsveksten avviker med 1,5 prosent, blir forventet samlet utbetaling forskjellig fra hva det vil bli med dagens regler, og avviker dermed også fra verdien av opptjente rettigheter.

Figur 1 illustrer hvordan de samlede pensjonsutbetalingene påvirkes av at den årlige reallønnsveksten avviker fra 1,5 prosent. Figuren viser samlet utbetalt pensjon fra 67 til 84 år, målt i folketrygdens grunnbeløp (G). Folketrygdens grunnbeløp reguleres årlig med lønnsveksten, slik også opptjente pensjonsrettigheter reguleres. En høy realvekst øker naturlig nok den årlige veksten i pensjonene og øker dermed også den samlede verdien av pensjonsutbetalingene. Med dagens regler øker imidlertid pensjonsutbetalingene like mye som grunnbeløpet øker, slik at pensjonsutbetalingene målt i G ikke påvirkes av lønnsveksten.

Figur 1 Akkumulert pensjonsutbetaling fra 67 til 84 år, målt i G, med dagens regler for regulering og beregning av delingstall og med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, for ulike avvik fra forventet reallønnsvekst



Regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten gir høyere årlig regulering enn dagens regler dersom reallønnsveksten er lavere enn 1,5 prosent. Sammenlignet med dagens regler vil da også de samlede pensjonsutbetalingene være høyere ved lav reallønnsvekst. En lønnsvekst som hvert år i perioden som pensjonist er ett prosentpoeng lavere enn forutsatt, gjør at samlet utbetalt pensjon fra 67 til 84 år blir nesten fire prosent høyere enn den opptjente pensjonsbeholdningen. Forskjellen blir i tillegg større jo tidligere pensjonen tas ut.

Regulering med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten gir derimot lavere årlig regulering enn det som følger av dagens regler dersom reallønnsveksten er høyere enn 1,5 prosent. Samlet utbetalt pensjon fra 67 til 84 år blir som følge av dette om lag tre og en halv prosent lavere enn den opptjente pensjonsbeholdningen dersom lønnsveksten blir ett prosentpoeng høyere enn forutsatt hvert år som pensjonist. Også i denne sammenhengen blir forskjellen større jo tidligere pensjonen tas ut.

Dersom man skal videreføre den nøytraliteten som i dagens regler ivaretas gjennom delingstallene, må endrede regler for regulering av pensjon derfor også innarbeides i delingstallene. I så fall må man utarbeide prognoser på lønns- og prisvekst i de neste 30–40 årene. Slike prognoser vil nødvendigvis være usikre. Feilaktige prognoser gjør at nøytraliteten brytes, og delingstallene bør derfor justeres dersom faktisk lønns- og prisvekst avviker fra prognosene. Justerte delingstall får konsekvenser for pensjonsnivåene ved uttak. Dersom delingstallene justeres kort tid før uttak, reduserer dette forutsigbarheten for den enkelte. Det må også vurderes om justerte delingstall også skal påvirke pensjoner som allerede er under utbetaling.

2. Sammenhengen mellom regulering av pensjoner under utbetaling og vilkår for rett til uttak av alderspensjon før 67 år

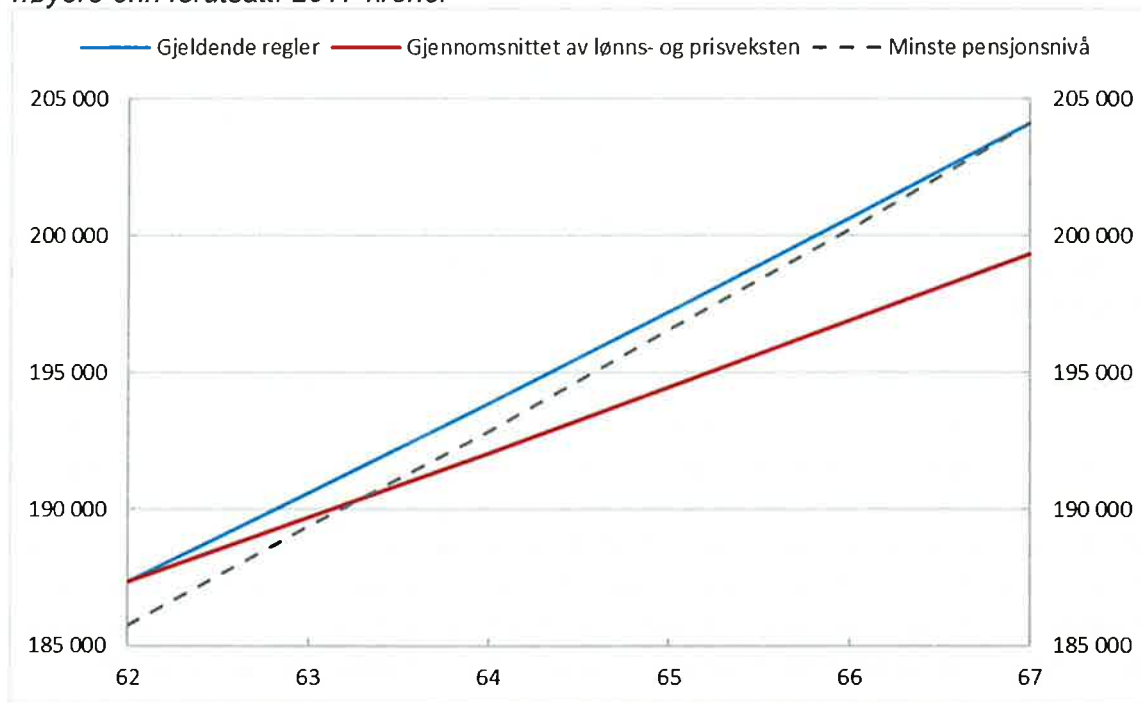
Det er et vilkår for å kunne ta ut pensjon før 67 år, at pensjonen ved fylte 67 år minst tilsvarer minste pensjonsnivå. Minste pensjonsnivå reguleres med lønnsveksten, justert for effekten av levealdersjusteringen i reguleringsåret. Dette kan gi en gunstigere utvikling i minste pensjonsnivå enn i inntektpensjon under utbetaling. Ved uttak før 67 år, fremskrives derfor pensjonen på uttakstidspunktet for å sikre at den ved 67 år minst tilsvarer minste pensjonsnivå (vilkårsprøving). Dersom minstepensjonen reguleres bedre enn inntektpensjonen, innebærer dette at pensjonen ved uttak må være noe høyere enn minste pensjonsnivå ved uttakstidspunktet.

Fordi et årskulls delingstall fastsettes endelig når det fyller 61 år, og at det er delingstallene som benyttes i reguleringen av minste pensjonsnivå, er *forskjellen* mellom reguleringen av minste pensjonsnivå og alderspensjon under utbetaling fram til fylte 67 år kjent i god tid før første mulige tidspunkt for uttak av alderspensjon ved fylte 62 år. Når pensjon under utbetaling reguleres med lønnsveksten fratrukket en fast faktor (0,75 prosent) og minste pensjonsnivå reguleres med lønnsveksten fratrukket en annen fast faktor (effekten av levealdersjusteringen), er også forholdet mellom regulering av pensjon under utbetaling og regulering av minste pensjonsnivå uavhengig av hva den faktiske lønnsveksten blir.

Når delingstallene, og dermed også effekten av levealdersjusteringen, er fastsatt fem år før årskullet fyller 67 år, kan man med sikkerhet fastslå hvor mye høyere pensjonen på uttakstidspunktet må være for at pensjonen ved fylte 67 år minst vil tilsvare minste pensjonsnivå. Man kan dermed også avgjøre om vilkåret for tidliguttak er oppfylt, uavhengig av hva framtidig lønnsvekst blir.

Dersom pensjonene reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten er dagens vilkårsprøving for uttak av pensjon før 67 år ikke tilstrekkelig til å sikre at pensjonsnivået fra 67 år minst tilsvarer minste pensjonsnivå. Uten endringer i vilkårsprøvingen vil det da i tider med høy nominell lønnsvekst kunne være en del som har tatt ut pensjon tidlig som får for lav pensjon ved 67 år. Disse må da innvilges et tillegg i alderspensjonen som løfter ytelsen opp til minste pensjonsnivå, noe som i så fall kan føre til økte pensjonskostnader. Figur 2 illustrerer effekten for dagens vilkårsprøving dersom alderspensjonen reguleres med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten og lønnsveksten avviker fra 1,5 prosent.

Figur 2 Utvikling i minste pensjonsnivå, pensjon under utbetaling med dagens regler og med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten ved en reallønnsvekst som er ett prosentpoeng høyere enn forutsatt. 2017-kroner



Dersom årlig reallønnsvekst er 1,5 prosent vil minste pensjonsnivå øke fra 185 760 kroner i 2017 til 194 527 kroner i 2022, målt i 2017-priser. Dagens vilkårsprøving tar hensyn til at minste pensjonsnivå reguleres mer gunstig enn alderspensjon under utbetaling og innebærer at for å ta ut alderspensjon ved 62 år i 2017, må alderspensjonen minst være på 187 295 kroner. Dersom årlig reallønnsvekst faktisk blir 1,5 prosent, blir årlig alderspensjon ved 67 år da akkurat lik minste pensjonsnivå, både med dagens regler for regulering av alderspensjon og dersom alderspensjonen reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten.

Dersom lønnsveksten blir ett prosentpoeng høyere enn 1,5 prosent øker minste pensjonsnivå i 2022 til 204 112 kroner målt i 2017-kroner. En høyere lønnsvekst vil imidlertid gi en tilsvarende høyere vekst i alderspensjon under utbetaling. En pensjon på 187 295 kroner ved 62 år vil med dagens regler fortsatt være på nivå med minste pensjonsnivå ved 67 år. Med regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, blir veksten i alderspensjon under utbetaling svakere og en alderspensjon på 187 295 kroner ved 62 år blir da to prosent lavere enn minste pensjonsnivå.

For å unngå at det i perioder med høy lønnsvekst vil kunne være personer som har tatt ut alderspensjon før 67 år som får lavere pensjon enn minste pensjonsnivå ved 67 år, må det vurderes justeringer i vilkårsprøvingen. En mulighet er å utarbeide prognoser for lønns- og prisveksten fram til fylte 67 år til bruk i vilkårsprøvingen. Slike prognoser vil naturlig nok også være relativt usikre. Det må i så fall fastsettes regler for hvilke prognoser som skal benyttes og hvor ofte de skal oppdateres i vilkårsprøvingen. Endrede prognoser kan ha betydning for om man vil ha rett til å ta ut pensjon og det vil gjøre pensjonssystemet mindre forutsigbart. I

tider med prognoser om høy nominell lønnsvekst, vil kravet til å ta ut pensjon tidlig øke og noen må da utsette uttaket av pensjon. Dersom faktisk lønnsvekst skulle vise seg å være svakere enn det ble lagt til grunn i prognosene vil det at man utsatte uttaket vise seg å være unødvendig for å oppnå en pensjon på nivå med minste pensjonsnivå.

En annen mulighet er å innføre en sikkerhetsmargin i vilkårsprøvingen for å redusere sannsynligheten for at høyere lønnsvekst enn antatt vil gi noen en for lav pensjon ved 67 år. Dette vil innebære at kravet for tidlig uttak skjerpes og gir færre mulighet til å ta ut pensjon tidlig.

3. Mulige økonomiske virkninger av endret regulering

Med gjeldende regler står utviklingen i pensjonistenes inntekter i et fast forhold til utviklingen i de yrkesaktives inntekter. I perioder med høy lønnsvekst, vil også pensjonene ha høy vekst. I perioder med lav lønnsvekst blir veksten i pensjonene tilsvarende lav. Dagens regler gir dermed god utvikling i pensjonene i perioder der de yrkesaktives har en god utvikling i realinntekten. Dette gir forutsigbarhet for utviklingen i forholdet mellom pensjonisters og yrkesaktives inntekt.

Regulering av alderspensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten gir en mer gunstig utvikling enn med dagens regler i perioder med lav reallønnsvekst. Tilsvarende gir det en svakere utviklingen enn med dagens regler i perioder med høy reallønnsvekst. Ved varierende reallønnsvekst gir dermed regulering av alderspensjon med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten en mer jevn og mer forutsigbar utvikling i pensjonistenes realinntekt enn med dagens regler. Ulempen er at veksten i pensjonene blir høyere når lønnsveksten er lav og de yrkesaktives økonomiske bæreevne er svak, og at pensjonistene i mindre grad får ta del i de yrkesaktives realinntektsvekst i gode tider.

I tabell 1 sammenlignes alderspensjonistenes reallønnsutvikling med dagens regler og dersom alderspensjon under utbetaling i stedet ble regulert med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, for ulike nivåer på reallønnsveksten. I tabellen er det lagt til grunn en årlig prisvekst på 2,5 prosent, mens årlig nominell lønnsvekst varieres mellom 2,5 prosent, 4 prosent og 5,5 prosent.

Med dagens regler og ingen reallønnsvekst blir realverdien av alderspensjonen redusert med om lag 0,8 prosent per år, og effekten etter 10 år blir en reduksjon i realinntekt på vel 7 prosent. I det øvre alternativet med knappe 3 prosents årlig reallønnsvekst vil alderspensjonistenes realinntekt øke sterkt, med en vekst på nesten 24 prosent etter 10 år.

Hvis alderspensjonen reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten vil en utvikling uten reallønnsvekst også gi uendret realinntekt for alderspensjonistene. På den annen side vil alderspensjonen øke langt mindre enn med dagens regler i det øvre alternativet, knappe 16 prosent over ti år.

Tabell 1 Utvikling i alderspensjonisters realinntekt gitt ulike modeller og ulike forutsetninger om nominell lønnsvekst. Prosent

	Årlig nominell lønnsvekst		
	2,5 prosent	4,0 prosent	5,5 prosent
Lønnsvekst			
1 år	0	1,5	2,9
Effekt etter 10 år	0	15,6	33,5
Lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent			
1 år	-0,8	0,7	2,2
Effekt etter 10 år	-7,3	7,3	23,8
Gjennomsnitt av pris- og lønnsvekst			
1 år	0	0,7	1,5
Effekt etter 10 år	0	7,5	15,7

Årlig prisvekst: 2,5 prosent.

4. Oppsummering

Med en reallønnsvekst på 1,5 prosent gir dagens regler for regulering om lag den samme utviklingen i pensjoner under utbetaling som om man skulle regulert alderspensjon med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Imidlertid blir den årlige veksten i pensjonene ulik i de to ulike reguleringsregimene når reallønnsveksten avviker fra 1,5 prosent, og forløpet i pensjonsutgiftene blir følgelig også ulikt i slike tilfeller.

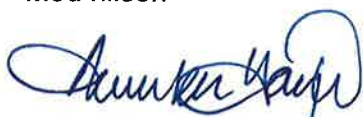
Reglene for regulering av pensjoner har også sammenheng med øvrige elementer i det nye pensjonssystemet, som levealdersjustering, nøytralt fleksibelt uttak, fastsetting av delingstall, regulering av minste pensjonsnivå og vilkåret for å ta ut pensjon før 67 år. Med gjeldende regler for regulering er disse sammenhengene uavhengig av faktisk lønns- og prisvekst. Dette forenkler regelverket og gjør at usikre prognoser på lønns- og prisvekst ikke inngår i pensjonsregelverket eller påvirker pensjonsnivåene. Å erstatte gjeldende regler for regulering av alderspensjon under utbetaling med regler der alderspensjonen skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten vil derfor kunne ha en rekke effekter for pensjonssystemet som bør vurderes nærmere:

- Nøytrale uttaksregler forutsetter delingstallene da baseres på prognoser på framtidig lønns- og prisvekst. Dersom prognosene ikke slår til må det vurderes om dette skal ha innvirkning på pensjoner som allerede er under utbetaling.
- Det må vurderes om vilkårsprøvingen for uttak av alderspensjon før 67 år må justeres, og hvilken innvirkning dette i så fall vil ha for hvem som kan ta ut pensjon tidlig.

Gjeldende regler bidrar til at utviklingen i pensjonsutgiftene som andel av lønnsinntektene i samfunnet blir uavhengig av utviklingen i reallønn. En regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisvekst vil bidra til økte pensjonsutgifter som andel av lønnsinntektene i perioder med lav reallønnsvekst og lavere pensjonsutgifter i perioder med høy reallønnsvekst.

Etter en helhetsvurdering av alle systemmessige mekanismer i pensjonssystemet ble det i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) fra Regjeringen Stoltenberg II foreslått at regulering av alderspensjon under utbetaling skulle gjennomføres ved å regulere med lønnsveksten fratrukket en fast faktor. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. O nr. 67 (2008–2009), der komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre uttalte følgende: «*Flertallet viser videre til at det i proposisjonen er foreslått at Stortingets vedtak om å regulere pensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten, gjennomføres ved at pensjonen reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75 pst, noe som det grundig er gjort rede for i proposisjonen. Flertallet slutter seg til dette.*»

Med hilsen



Anniken Hauglie

