



FFI-RAPPORT

15/01785

Pensjonskostnader i forsvarssektoren

Overslagsberegninger av "usynlige" kostnader for forsvarssektorens personell

—
Kjetil Hove
Elisabeth Åmot
Bård Eggereide

Pensjonskostnader i forsvarssektoren

Overslagsberegninger av "usynlige" kostnader for
forsvarssektorens personell

Kjetil Hove
Elisabeth Åmot
Bård Eggereide

Emneord

Personell
Kostnadsberegning
Kostnadsanalyse

FFI-RAPPORT:

15/01785

Prosjektnummer:

1366

ISBN:

P: ISBN 978-82-464-2670-9

E: ISBN 978-82-464-2671-6

Godkjent av:

Espen Skjelland, *avdelingssjef*

Espen Berg-Knutsen, *forskningsjef*

Kari Røren Strand, *fungerende forskningsleder*

Sammendrag

Forsvarssektorens pensjonskostnader bæres i dag langt på vei av folketrygden og av Statens pensjonskasse, uten at Forsvarsdepartementet behøver å betale. I forbindelse med en kommende revisjon av pensjonssystemet i offentlig sektor kan dette komme til å endres. En av de viktigste endringene for forsvarssektoren er at særaldersgrenser kan bli avskaffet som generell regel. Dersom forsvarssektoren ønsker å fortsette med særaldersgrenser betyr det med andre ord at Forsvarsdepartementet kan komme til å måtte betale særalderspensjonen selv. I denne rapporten gjør vi beregninger som viser at den årlige kostnaden for særalderspensjon til militært tilsatte i forsvarssektoren i perioden 2019–2050 i snitt vil være cirka 490 millioner kroner.

Regjeringen Solberg ønsker et likere pensjonssystem i offentlig og privat sektor. Dette kan bety en tjenestepensjonsordning som vil ligne mer en innskuddsbasert ordning. Vårt anslag på verdien av årlige innskudd er 350 millioner kroner utover det pensjonsinnskuddet som betales av den enkelte ansatte. Imidlertid ser vi ikke for oss at forsvarssektoren selv må betale dette, i alle fall ikke uten at midlene omfordeles fra Statens pensjonskasse. Vi gjør også anslag på totale pensjonskostnader gitt omlegging av pensjonssystemet i offentlig sektor til et system som ligner det i privat sektor, inkludert en ny ordning for avtalefestet pensjon og en videreføring av folketrygden. Gitt en del forutsetninger anslår vi den årlige pensjonskostnaden for forsvarssektoren til 3,2 milliarder kroner for offentlig tjenestepensjon, folketrygd og avtalefestet pensjon. Justert for skatter og avgifter som allerede betales i dag, som trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, anslår vi en årlig merkostnad på cirka 1,5 milliarder kroner for forsvarssektorens personell.

For forsvarssektoren ser vi særalderspensjonens kostnad på cirka 490 millioner kroner som den umiddelbart viktigste å utrede videre. Dette fordi denne kostnaden kan komme til å belastes sektorens egne regnskaper uten at det nødvendigvis følger med midler.

Summary

Pension costs in the Norwegian public sector are currently borne by the National insurance scheme (*folketrygden*) and the Norwegian Public Service Pension Fund (*Statens pensjonskasse*), a central government agency. The Norwegian Ministry of Defence therefore does not fully account for its pension costs. An on-going review is considering changes to parts of the Norwegian pension system. A main point of discussion is whether to abolish a system of early retirement for selected groups, including commissioned officers. If the Ministry of Defence wishes to retain a system of selected early retirement, they could face a possibility of having to finance it themselves. In this report, we calculate the average annual cost for military selected early retirement of 490 million Norwegian kroner for the period 2019–2050.

The Norwegian government further wishes to reduce differences between the private and public sector pension regimes. This could mean a public sector occupational pension scheme more similar to the defined contribution type of the private sector. Our estimate of the annual contribution if the Ministry of Defence would have to fund pensions themselves, is 350 million Norwegian kroner beyond the contribution paid by the employees themselves. However, we do not consider it a viable option to transfer these pension liabilities from the Norwegian Public Service Pension Fund to the Ministry of Defence without also transferring funds. We also calculate total pension costs if the entire pension system was to be altered into a system where the Ministry of Defence paid annual contributions to the National insurance scheme and contractual pensions. Given certain assumptions, we estimate the total cost of National insurance scheme, contractual pension and the public sector occupational pension scheme at 3,2 billion Norwegian kroner annually. Adjusted for pension related taxes already paid, we conclude with a net estimate of 1,5 billion Norwegian kroner annually.

For the Ministry of Defence, we consider the selected early retirement system, of 490 million Norwegian kroner annually, the most important to study further, as there is a real possibility of these costs being transferred from the Norwegian Public Service Pension Fund, though not necessarily the funds being transferred.

Innhold

Forord	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og problemstilling	9
1.2 Innhold og målgruppe	10
1.3 Noen generelle definisjoner	11
1.3.1 Kroneverdier	11
1.3.2 Forsvaret og forsvarssektoren	11
2 Pensjonssystemet	12
2.1 Viktige elementer ved pensjonssystemet	12
2.2 Folketrygden	17
2.2.1 Inntektpensjon	17
2.2.2 Garantipensjon	18
2.3 Avtalefestet pensjon (AFP)	19
2.3.1 Offentlig sektor	19
2.3.2 Privat sektor og mulig nyordning	20
2.4 Offentlig tjenestepensjon (OfTP)	20
2.4.1 Eksisterende ordning	20
2.4.2 Mulig nyordning	21
2.5 Total årlig pensjon i nyordning	22
2.6 Særalderspensjon	23
2.7 Pensjonsgivende lønn	24
3 Finansiering av særalderspensjon	26
3.1 Forutsetninger i beregningene	26
3.2 Beregningsmetode og datagrunnlag	27
3.3 Beregningsresultater	30
3.3.1 Andre militære særalderspensjonister	33
4 Finansiering av ny offentlig tjenestepensjon	35
5 Finansiering av folketrygden	39
6 Finansiering av ny AFP	41
7 Kompensasjon for levealdersjustering	42
7.1 Alternativ 1: Kompensere for levealdersjustering	42
7.2 Alternativ 2: Skyve på pensjoneringstidspunkt	46
8 Oppsummering	48
8.1 Videre arbeid	50

Referanser	52
Forkortelser	53
Vedlegg	
A Oppdragsbeskrivelse til ASD om utredning av ny OfTP og AFP	54
B Sluttall for militært tilsatte	56
C Sammenligning av egenskaper ved hybrid-, innskudds- og ytelsespensjon	57
D Kostnader gitt ingen sparing	58

Forord

Denne rapporten er skrevet i forbindelse med et oppdrag fra Forsvarsdepartementet om å se på framtidige pensjonskostnader i forsvarssektoren, med et spesielt blikk på særalderspensjon og offentlig tjenestepensjon. Rapporten er skrevet innenfor FFI-prosjekt 1366, Strategiske personell- og kompetanseanalyser II.

Vi ønsker å takke seniorrådgiver Dennis Fredriksen ved Statistisk sentralbyrå for verdifulle innspill i forbindelse med rapportskrivningen. Alle gjenværende feil er forfatterens egne.

Kjeller, 17. januar 2016

Kjetil Hove
Elisabeth Åmot
Bård Eggereide



1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Det norske pensjonssystemet for statsansatte, bestående av folketrygden (FT), avtalefestet pensjon (AFP) og offentlig tjenstepensjon (OfTP), har historisk vært et *pay-as-you-go* (PAYG)-system, hvor dagens arbeidstakere betaler dagens pensjonister.^{1,2} Som følge av arbeidsinntekt, enten i privat eller offentlig sektor, har staten gjennom folketrygden forpliktet seg til å betale ut en gitt sum i framtiden. Forpliktelsene har ikke vært direkte belastet privatpersoner, bedrifter, departementer eller etater på annen måte enn gjennom trygdeavgift (TA) og arbeidsgiveravgift (AGA). Disse avgiftene går til å betale deler av folketrygden. I dagens statsbudsjett betaler disse avgiftene cirka 55 prosent av folketrygdens løpende pensjonsutgifter.

I offentlig sektor har arbeidstakere lenge hatt rett til OfTP, tilsvarende 66 prosent av sluttlønn, gitt visse forutsetninger. Ansatte i offentlig sektor betaler to prosent av sin lønn i pensjonsinnskudd for å være med i denne tjenstepensjonsordningen. I staten er det Statens pensjonskasse (SPK) som administrerer OfTP. Fra 2006 ble obligatorisk tjenstepensjon (OTP) innført i privat sektor. I privat sektors ordning sparer arbeidsgiver til pensjon på vegne av arbeidstakeren, enten gjennom en garantert pensjon (ytelsespensjon), gjennom årlige avsetninger til et fond (innskuddspensjon) eller gjennom en hybrid.³ Ordningen vi ser for oss i staten er en hybrid, med et slags innskudd, men også en garantert ytelse. Ved siden av det ordinære pensjonssystemet finnes et system med særaldersgrenser, hvor enkelte grupper arbeidstakere må gå av tidligere enn ordinær pensjonsalder. Denne ordningen omfatter blant annet militært tilsatte i forsvarssektoren. Per nå betales også denne pensjonen av SPK.

Pensjonsreformen trådte i kraft 1. januar 2011⁴ og med den oppstod en del nye skiller mellom pensjon i offentlig og privat sektor. Pensjonssystemet i privat sektor ble lagt om fullstendig, mens offentlig sektor ble omfattet av endringene i folketrygden, mens OfTP og AFP langt på vei ble videreført som de var.⁵ Siden reformen har det vært et uttalt mål at pensjonsordningene i offentlig og privat sektor må bli likere og at hindrene for arbeidskraftsmobilitet mellom offentlig og privat sektor bygges ned. Det er i den sammenheng naturlig å vurdere å endre OfTP og AFP i offentlig sektor i retning av et system som er likere privat sektors. Regjeringen Solberg har satt ned et eget utvalg for å se på saken.⁶ I forbindelse med reformering av særalderspensjonen og OfTP er det spesielt to problemstillinger Forsvarsdepartementet har vært interesserte i:

¹Motstykket til et PAYG-system er et fondert system, hvor dagens arbeidstakere betaler inn til sin egen pensjon. En overgang fra PAYG til fondering i løpet av én generasjon vil med andre ord bety at en generasjon må betale pensjon for to generasjoner – dagens og sin egen. Om en slik overgang lar seg gjennomføre vil det trolig bli en gradvis overgang hvor ingen enkeltgenerasjon fullt ut betaler for tidligere generasjoner og fullt ut for egen pensjon.

²Folketrygden var i starten tenkt å være fondert. I den senere tid har oljefondet fått et omfang som tilsier at deler av pensjonssystemet kan sies å være fondert. Kommunale og private tjenstepensjoner er fonderte.

³Storebrands sammenligning av de ulike ordningene er gjengitt i vedlegg C.

⁴<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/pensjonsreform/id86731/>.

⁵OfTP ble omfattet av den nye levealdersjusteringen, se kapittel 2.

⁶https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/oppdragsbeskrivelse_oftp_12.06.15.pdf.

-
-
- Hva blir kostnadskonsekvensene dersom forsvarssektoren selv må bære kostnadene ved særalderspensjon for militært tilsatte?
 - Hva blir kostnadskonsekvensene dersom forsvarssektoren selv må bære kostnadene ved offentlig tjenstepensjon?

I tillegg til disse to problemstillingene vil vi i denne rapporten også se på konsekvensene dersom forsvarssektoren selv måtte finansiert avsetninger til folketrygden og AFP. Resultatene fra denne analysen kan med andre ord sees på som kostnaden ved å ha et fondert ordinært pensjonssystem og et PAYG-finansiert særalderssystem. I analysen er kostnadene allokert dit de oppstår, altså der personen jobber når pensjonsforpliktelsen oppstår. Det kan argumenteres for at å allokere pensjonskostnadene dit de oppstår er fornuftig. Den som ansetter må i et slikt system ta hensyn til hele kostnaden, lønn, avgifter og pensjon, ved ansettelsen. En slik omlegging av pensjonssystemet vil imidlertid medføre så store endringer i den norske pensjonsmodellen at vi ikke ser det som realistisk i overskuelig framtid. Unntaket er særalderspensjon, som bare gjelder utvalgte grupper, og som det trolig er lettere å desentralisere kostnadene for. Vi ser likevel på de andre delene av pensjonssystemet fordi det i et samfunnsøkonomisk perspektiv er viktig å vite hva de totale kostnadene for samfunnet er. Uansett hvordan pensjonssystemet innrettes, har det en klar egenverdi å ha oversikt over de totale kostnadene knyttet til personell, uavhengig av hvem som betaler.

Problemstilling

Hva blir kostnadskonsekvensene dersom forsvarssektoren selv må bære kostnadene ved

- løpende utgifter til særalderspensjon for militært tilsatte i et *pay-as-you-go* (PAYG)-system?
- årlige avsetninger til offentlig tjenstepensjon (OfTP), avtalefestet pensjon (AFP) og folketrygden (FT) i et fondert system?

De to problemstillingene krever noe ulike fremgangsmåter. Når vi gjør beregninger for særalderspensjon benytter vi estimer for forsvarssektorens framtidige årsverk. Vi gjør dette fordi det er antallet pensjonister i framtiden som avgjør størrelsen på forpliktelsene. Når vi gjør beregninger for de årlige avsetningene til OfTP, AFP og FT, tar vi utgangspunkt i dagens personellstruktur. Dette fordi disse pengene skal settes av i dag for å betale de samme personenes pensjon i framtiden. Til grunn for alle beregninger ligger regnskapsførte lønnskostnader.

1.2 Innhold og målgruppe

Strukturen i denne rapporten er som følger: I kapittel 2 går vi gjennom de viktigste elementene i pensjonssystemet. Dette er nødvendig for å forstå de senere beregningene av pensjonsforpliktelser. I kapittel 3 går vi deretter gjennom kostnadsberegningene av særalderspensjon. I kapittel 4, 5 og 6 ser vi på mulige konsekvenser dersom forsvarssektoren selv må bære kostnader ved henholdsvis OfTP, folketrygd og AFP. I det nye pensjonssystemet må hvert årskull arbeide lenger for å oppnå

samme pensjon. Siden personer med særaldersgrense ikke har mulighet til å arbeide lenger, ser vi i kapittel 7 på noen muligheter for tilpasninger for å forhindre at hvert årskull får gradvis mindre pensjon på grunn av levealdersjusteringen (se kapittel 2). I kapittel 8 konkluderer vi og skisserer mulige videre studier.

Målgruppen for denne rapporten er personer i forsvarssektoren som arbeider med personelløkonomiske problemstillinger og personer i og utenfor sektoren som er interesserte i pensjonsøkonomiske spørsmål.

1.3 Noen generelle definisjoner

1.3.1 Kroneverdier

Kostnadene i denne rapporten er uttrykt i 2015-kroner. Folketrygdens grunnbeløp per 1. mai 2015 er benyttet i beregningene. Det er ikke tillagt framtidig lønnsvekst, fordi dette ikke vurderes å gi beregningene noen ekstra verdi. I de langsiktige kostnadsberegningene Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) gjør er lønnsvekst⁷ også antatt fullt ut kompensert gjennom den årlige pris- og lønnskompensasjonen. Hvorvidt man ser tallene i denne rapporten som kostnader som ikke er tillagt lønnsvekst eller kostnader som er kompensert for lønnsvekst er med andre ord det samme. Dersom kostnadene skal sammenlignes med kostnader fra andre kilder, må de tillegges den lønnsvekst som er benyttet i disse kildene.

1.3.2 Forsvaret og forsvarssektoren

Forsvarssektoren består av Forsvarsdepartementet (FD) og de underliggende etatene Forsvaret, FFI, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarsbygg (FB).⁸ Våre beregninger er anslag for hele forsvarssektoren. Tall for forventede avgangsrater gjelder for hele forsvarssektoren.⁹

⁷Vi ser bare på lønn, ikke personellrelatert materiell, varer og tjenester (P-MVT).

⁸Fra 1. januar 2016 opprettes også etaten Forsvarsmateriell, som vil være en del av forsvarssektoren.

⁹Når det gjelder lønnsdata har vi detaljerte tall bare for Forsvaret. Basert på beregninger i FFIs modell for langsiktige kostnadsberegninger, KOSTMOD, ligger forsvarssektorens totale lønnskostnader cirka 15 prosent over Forsvarets. Kostnadene er derfor beregnet for Forsvaret, men justert opp med 15 prosent for å gi et anslag for forsvarssektorens totale kostnader.

2 Pensjonssystemet

I dette kapitlet presenterer vi de viktigste sidene av det norske pensjonssystemet, med et spesielt blikk på offentlig sektor. Offentlige ansatte tjener opp rettigheter til pensjon fra folketrygden, OfTP og offentlig sektors AFP. I tillegg vil offentlig ansatte som har en særaldersgrense tjene opp rettigheter til særalderspensjon. Dette kapitlet går gjennom alderspensjon fra folketrygden (avsnitt 2.2), tidligpensjon gjennom AFP (avsnitt 2.3), alderspensjon fra offentlig tjenstepensjon (avsnitt 2.4) og til slutt særalderspensjon (avsnitt 2.6). Alderspensionsordningen fra folketrygden ble revidert med pensjonsreformen i 2011 og nye regler vil gjelde fullt ut fra og med 1963-kullet. I rapporten presenterer vi kun den nye alderspensjonen fra folketrygden og i alle beregninger der pensjon fra folketrygden er inkludert er det de nye reglene som ligger til grunn.

Dagens offentlige tjenstepensjon er en bruttopensjonsordning. Det vil si at ytelsen samordnes og avkortes mot alderspensjon fra folketrygden. Bruttopenasjonen bestemmer hvor høy den samlede pensjonen vil bli: For en gitt bruttopensjon vil bidraget fra tjenstepensjonen bli høyere jo lavere alderspensjonen fra folketrygden er, og motsatt. I tillegg til dagens OfTP presenterer vi også en mulig nyordning for OfTP etter mønster fra privat sektor. Videre presenterer vi både AFP i offentlig og privat sektor. Vi ser for oss at AFP i offentlig sektor vil bli revidert, og en nærliggende modell for ny offentlig AFP er privat sektors ordning. Etter å ha presentert disse ordningene, gir vi i avsnitt 2.5 en oppsummering av hva total årlig pensjon for en offentlig ansatt vil bli i vår skisserte nyordning.

I beregningene av ny offentlig tjenstepensjon (kapittel 4), alderspensjon fra folketrygden (kapittel 5) og ny AFP (kapittel 6) antar vi at alt personell i dagens forsvarsstruktur omfattes av de nye ordningene umiddelbart. Resultatene viser dermed pensjonskostnadene i forsvarssektoren som følge av et nytt pensjonssystem gitt dagens personellstruktur.

Vi vil illustrere pensjonsordningene både ved hjelp av formler og figurer, fordi det kan bidra til å lette forståelsen av et komplekst system. Kapitlet kan imidlertid fint leses uten både formler og figurer. Formlene viser hva den enkelte person kan forvente å få i pensjon et gitt år. De delene av formelen som er markert med rødt er det individet tjener opp i løpet av et yrkesaktivt år. Dersom pensjonen hadde vært basert på innskudd fra arbeidsgiver, er det dette arbeidsgiver måtte satt av til pensjonssparing hvert år.

Den årlige pensjonen (P) for en person som pensjonerer seg ved alder a utgjør ved tidspunkt s summen av folketrygden ($FT_s(a)$), avtalefestet pensjon ($AFP_s(a)$), offentlig tjenstepensjon ($OfTP_s(a)$) og særalderspensjon ($SAD_s(a)$). Alderspensjonen i folketrygden utgjøres av inntektspensjon ($IP_s(a)$) og garantipensjon ($GP_s(a)$).

$$P_s(a) = \underbrace{IP_s(a) + GP_s(a)}_{FT_s(a)} + AFP_s(a) + OfTP_s(a) + SAD_s(a) \quad (2.1)$$

I de neste avsnittene går vi først kort gjennom viktige elementer ved pensjonssystemet, før vi ser nærmere på hver av de ulike komponentene i likning (2.1).

2.1 Viktige elementer ved pensjonssystemet

De viktigste elementene i det norske pensjonssystemet er:

-
- Aldersgrense – Den alminnelige aldersgrensen for offentlig ansatte er i dag 70 år, de må da slutte i sin stilling. I tillegg er det grupper av offentlige ansatte som har særaldersgrense. Denne er 60, 63, 65 eller 68 år. Personer med særaldersgrense kan ta ut pensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og opptjeningstid er minst 85 år.
 - Opptjeningstid – Maksimal opptjeningstid til OfTP og særalderspensjon er 30 år, det vil si at flere år enn dette i arbeid ikke gir økt pensjon. I folketrygden er det derimot alleårsopptjening, der pensjon tjenes opp basert på inntekt i alderen 13–75 år. I privat sektor er det opptjening av pensjonsrettigheter til fylte 75 år, med unntak av til ny AFP, hvor det ikke tjenes opp pensjonsrettigheter etter fylte 62 år.
 - Levealdersjustering – Med pensjonsreformen i 2011 ble det innført levealdersjustering. For å veie opp for økt forventet levealder må hvert årskull jobbe litt lenger for å oppnå samme pensjon som årskullet før. OfTP blir levealdersjustert ved hjelp av forholdstall, mens alderspensjonen fra folketrygden levealderjusteres ved hjelp av delingstall. Et forholdstall uttrykker i hovedsak hvor mye forventet gjenstående levetid for en person avviker fra forventet gjenstående levetid for 1943-årskullet ved 67 års alder. Et delingstall uttrykker, med noen justeringer, forventede gjenstående levealder for et årskull på uttakstidspunktet.¹⁰ Både forholdstallet og delingstallet blir lavere jo lenger man venter med å ta ut pensjon. Å utsette pensjonering gir med andre ord en uttakseffekt gjennom at den årlige pensjonen øker. For offentlig ansatte med alminnelig aldersgrense er det imidlertid kun mulig å utsette pensjoneringstidspunktet med tre år, fra 67 år til 70 år. Det betyr at mulighet til å benytte seg av uttakseffekten er begrenset for offentlige ansatte slik ordningen er i dag. Særalderspensjon blir ikke levealdersjustert.¹¹
 - Fleksibelt uttak – I både folketrygden og i privat sektors tjenestepensjon er det fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år til 75 år. Dette gjelder med hensyn til når pensjonen tas ut og hvor mye av pensjonen som tas ut. En person kan for eksempel ta ut 20 prosent pensjon og jobbe 100 prosent ved siden av fra fylte 62. Videre bygger begge ordningene på såkalt nøytralt uttak, som betyr at totalsummen en person får utbetalt i pensjon blir den samme uavhengig av når pensjonen tas ut.¹² Konsekvensen av å ta ut pensjonen tidlig er dermed at den årlige summen blir mindre enn om man venter lenger med å ta ut pensjon. I offentlig sektor er det derimot AFP som gjelder dersom en ønsker å ta ut pensjon før fylte 67 år. AFP i offentlig sektor er en tidligpensjonsordning som verken kan tas ut sammen med alderspensjon fra folketrygden eller kombineres med arbeid uten at den avkortes.¹³ Med andre ord er fleksibiliteten i offentlig sektor sterkt begrenset.
 - Underregulering – Før uttak av pensjon reguleres framtidig pensjon årlig med lønnsvekst. Etter uttak av pensjon reguleres pensjonen med lønnsvekst, deretter fratrukket 0,75 prosent.

¹⁰Mer presist uttrykker det forventet tid som alderspensjonist for gitt pensjonsalder på opptjeningstidspunktet. Forskjellen er at dødeligheten mellom opptjeningstidspunktet og uttakstidspunktet inngår i pensjonsberegningen. I tillegg kommer en underregulering på 0,75 prosent som veker ned senere leveår (vi kommer tilbake til dette senere).

¹¹Forholdstallet og delingstallet vokser omtrent like mye hvert år. Forholdstallet for 1955-kullet ved 67 år er for eksempel 1,068, som betyr at de har 6,8 prosent lengre forventet levetid enn 1943-kullet. Delingstallet er 15,19, som betyr at (med noen justeringer) forventet gjenstående levealder er 15,19 år. Fredriksen (2015, s. 15) skriver at "[forholdstallene] vokser noe mindre over tid enn delingstallene [...] fordi en (eventuell) nedgang i dødelighet forut for 62 år ikke inngår i forholdstallene (arvegevinster). Den kumulerte forskjellen mellom forholdstallene og delingstallene når vi kommer til år 2030, kan anslås til 6,8 prosent med middelalternativet i befolkningsframskrivningene fra 2014."

¹²Gitt at personen når forventet levealder.

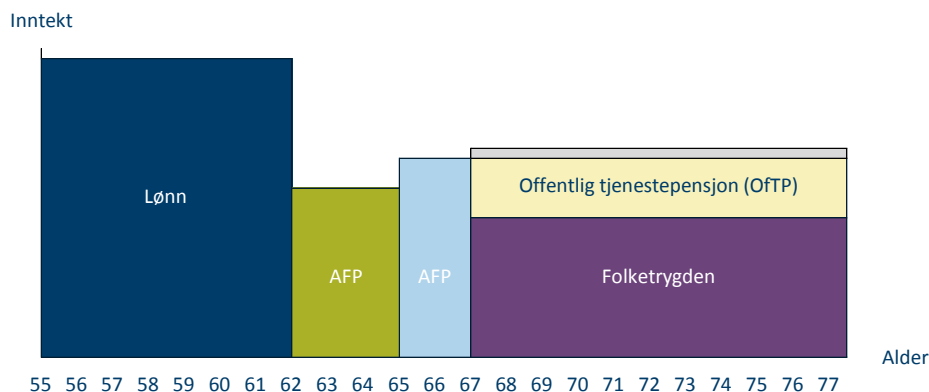
¹³Personer som har tatt ut full AFP kan maksimalt ha en arbeidsinntekt på 15 000 kroner uten at pensjonen avkortes.

Dagens samordningsregler vil ikke ha noen naturlig plass i det pensjonssystemet vi skisserer, fordi ytelsene er uavhengige og ikke skal samordnes. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at samordningen mellom OfTP og alderspensjonen fra folketrygden i dagens pensjonssystem ikke gjøres fullt ut, slik at pensjonen kan overstige 66 prosent av sluttlønn. Når denne samordningsfordelen fjernes, må pensjonene i det reviderte systemet økes for å gi samme ytelse som i dag. I denne rapporten ser vi imidlertid bort fra dette.

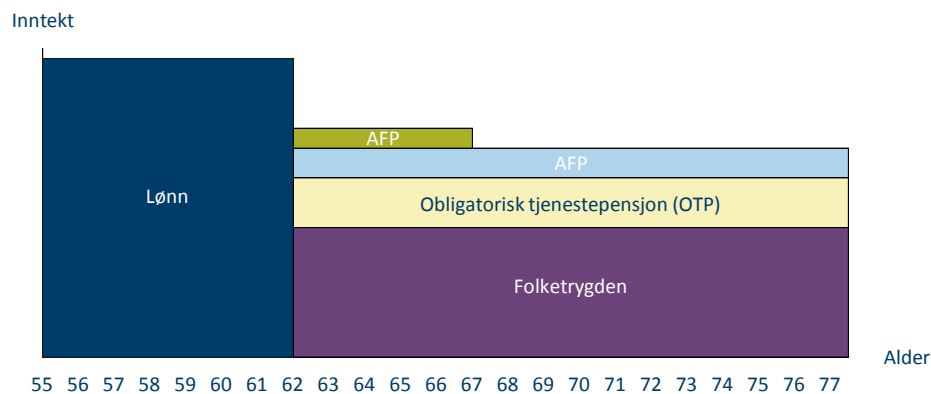
Figurene 2.1 til 2.3 viser skisser over pensjonssystemet i offentlig sektor, i privat sektor og i offentlig sektor for dem med særaldersgrense (her 57 år). Før pensjonsreformen var systemet i privat sektor på mange måter likt systemet i offentlig sektor. Som nevnt i kapittel 1 er det et uttalt mål at systemene skal bli likere hverandre. I denne rapporten vil vi derfor se for oss et system i offentlig sektor som ligner systemet i privat sektor. Underreguleringen, altså at pensjon under utbetaling reduseres noe hvert år, er ikke vist i figurene 2.1 til 2.4.

Figur 2.4 viser to mulige handlemåter en person har når pensjonen levealdersjusteres. En person kan holde fast ved pensjoneringstidspunktet fra forrige generasjon og få gradvis lavere pensjon, eller holde fast ved forrige generasjons pensjonsytelsen og arbeide lenger for å oppnå denne. En person med særaldersgrense kan imidlertid ikke utsette sitt pensjoneringstidspunkt, noe som utelukker kolonne to i figuren. Vi kommer tilbake med en drøfting av mulige løsninger av denne utfordringen i kapittel 7.

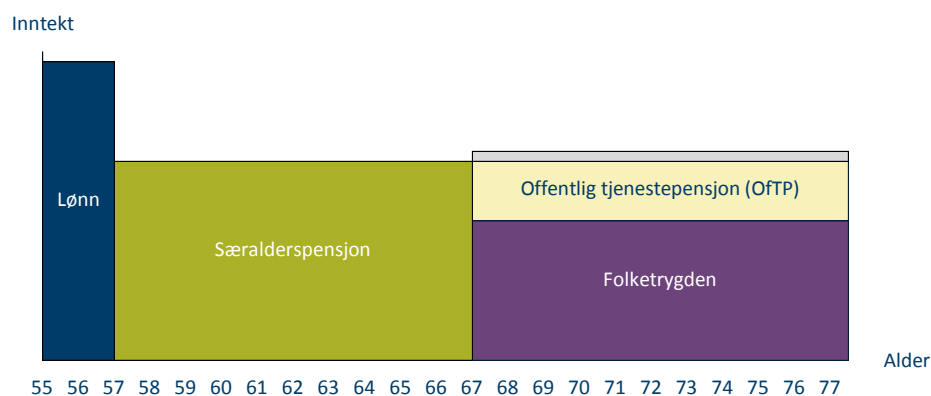
For enkelthets skyld vil vi ved gjennomgangen av pensjonssystemet anta at pensjongivende inntekt er den samme for alle typer pensjon. Vi kommer tilbake til forskjeller mellom pensjongivende inntekt i avsnitt 2.7.



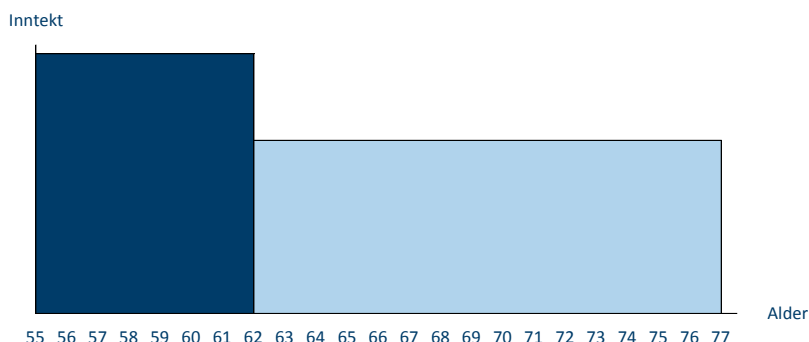
Figur 2.1 Skisse av pensjonssystemet i offentlig sektor. Ved 62 års alder kan en velge å pensjonere seg med AFP. Fram til 67 år får en AFP (normalt høyere fra 65 år). Fra 67 år kommer en inn under folketrygden og OfTP og får 66 prosent av sluttlønn (gitt full opptjeningstid). Pensjonen levealdersjusteres, slik at hvert årskull får noe lavere pensjon gitt uendret pensjoneringstidspunkt. I figuren er samordningsfordelen inkludert i form av det grå arealet. Uten samordningsfordel ville summen av folketrygd og tjenestepensjon vært like høy som AFP mellom 65 og 67 år. De fleste i offentlig sektor har aldersgrense på 70 år.



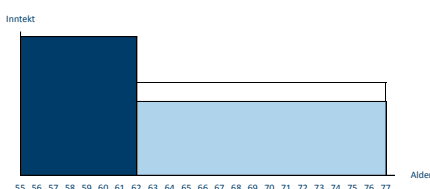
Figur 2.2 Skisse av pensjon i privat sektor. Mellom 62 og 75 år kan en velge å ta ut pensjon. AFP gis nå som et livsvarig påslag på pensjonen for dem med tariffavtale. Størrelsen på folketrygd, tjenestepensjon og AFP er avhengig av pensjoneringstidspunkt. Jo senere uttak, jo høyere årlig pensjon. Pensjonen levealderjusteres, slik at hvert årskull får noe lavere pensjon gitt uendret pensjoneringstidspunkt. Med minstesatsen i OTP på to prosent vil AFP-tillegget på 4,2 prosent være størst av disse to tilleggene. Dersom en tar ut AFP før 67 års alder gis et fast månedlig kronetillegg fram til den måneden en fyller 67. Dette beløpet er på 1 600 kroner (19 200 kroner per år). Den livsvarige delen av AFP reduseres tilsvarende. AFP og folketrygd og OfTP er uavhengige. Å ikke ta ut AFP før 67 års alder fører til at denne ytelsen går tapt.



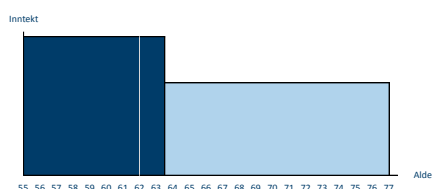
Figur 2.3 Skisse over pensjon for de som etter 85-årsregelen kan gå av ved 57 års alder. Særalderspensjonen utbetales fram til 67 års alder og tilsvarer 66 prosent av sluttlønn (gitt full opptjening). Deretter går en over på folketrygd og tjenestepensjon, som også tilsvarer 66 prosent av sluttlønn. Pensjonen levealderjusteres ved 67 år, slik at hvert årskull får noe lavere pensjon gitt uendret pensjoneringstidspunkt (levealderjusteringen er ikke vist i figuren). I figuren er samordningsfordelen inkludert i form av det grå arealet. Uten samordningsfordel ville summen av folketrygd og tjenestepensjon vært like høy som særalderspensjonen.



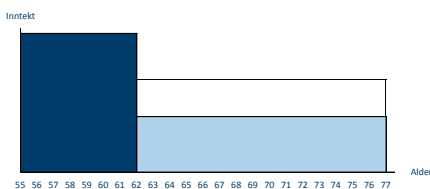
Første generasjon får en viss pensjon gitt sin lønn.



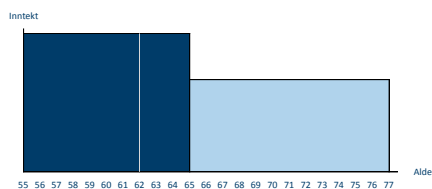
Andre generasjon får lavere pensjon enn første generasjoner.



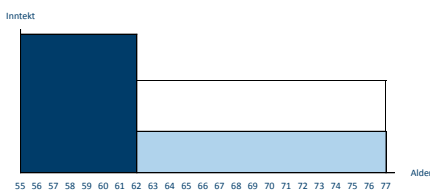
Andre generasjon kan velge å arbeide lenger for å oppnå samme pensjon.



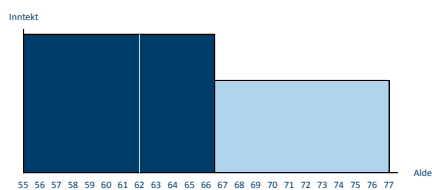
Tredje generasjon får lavere pensjon enn tidligere generasjoner.



Tredje generasjon kan velge å arbeide lenger for å oppnå samme pensjon.



Fjerde generasjon får lavere pensjon enn tidligere generasjoner.



Fjerde generasjon kan velge å arbeide lenger for å oppnå samme pensjon.

Figur 2.4 Sammenhengen mellom lønn (mørk blå) og pensjon (lys blå). Den øverste figuren har et visst pensjonsnivå. Når pensjonen levealderjusteres har personen to muligheter – enten holde fast ved pensjoneringstidspunkt og få gradvis lavere pensjon (første kolonne), eller holde fast ved pensjonsytelsens størrelse og arbeide lenger for å oppnå denne (andre kolonne). Fordi hver generasjon lever lengre, blir ikke total pensjon over livsløpet mindre.

2.2 Folketrygden

Folketrygden består av inntekstpensjon og garantipensjon (tilsvarende minstepensjon). Inntekstpensjonen bestemmes av sparing gjennom arbeidslivet, mens garantipensjonen danner en minstesikring. Årlig utbetaling gjennom folketrygden er

$$FT_s(a) = [IP_s(a) + GP_s(a)] \quad (2.2)$$

2.2.1 Inntekstpensjon

Gjennom folketrygden settes det hvert år av 18,1 prosent av arbeidstakers inntekt til et ”pensjonsfond”.¹⁴ Avsetningen gjøres for inntekt opp til 7,1G, tilsvarende 640 000 kroner i 2015. Den årlige inntekstpensjonen ved alder s etter pensjonering ved alder a blir:

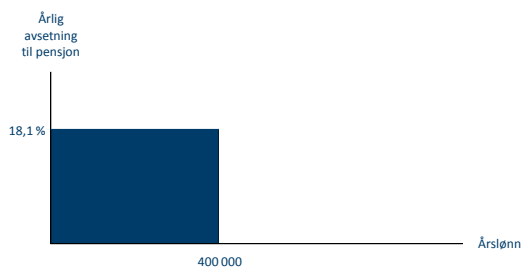
$$\begin{aligned} IP_s(a) &= \frac{\sum_{m=d}^{a-1} \min\{L_m, 7,1G_m\} * 0,181 * (1+k)^{(a-m)}}{D(a)} [(1+k)(1-0,0075)]^{(s-a)} \\ &= \frac{B}{D(a)} [(1+k)(1-0,0075)]^{(s-a)} \end{aligned} \quad (2.3)$$

der d er startår for yrkesaktivitet, L_m er bruttoinntekt på tidspunkt m og $D(a)$ er delingstall på tidspunkt a . k er samfunnets lønnsvekst og for enkelhets skyld antatt lik over alle år. For å forenkle beregningene vil vi regne med konstant lønn ($L_m = L$) og samme grunnbeløp ($G_m = G$) i alle år, samt ingen generell lønnsvekst ($k = 0$). De poengene vi ønsker å få fram her kommer uansett klart fram på tross av disse forenklingene.¹⁵ Den årlige underreguleringen av pensjon under utbetaling er $(1+k)(1-0,0075)$. Figur 2.5 illustrerer opptjening (de røde delene av likning (2.3)) for ulike inntekter.

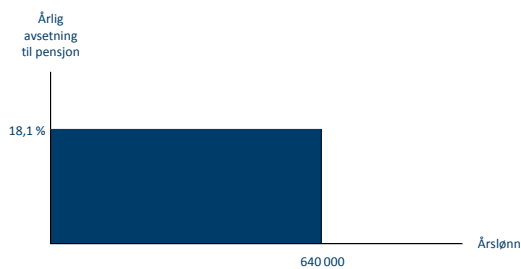
Figur 2.6 illustrerer et eksempel på sammenhengen mellom opptjening og utbetaling av inntekstpensjon. Vi ser av figuren at inntekten for alle år har betydning for den årlige utbetalingen som pensjonist. I og med at inntekstpensjonen er direkte avhengig av tidligere arbeidsinntekt, kunne vi tenkt oss et system hvor arbeidsgiver må regnskapsføre pensjonsforpliktelsene. Det må imidlertid understrekes at dette er svært urealistisk, da det vil kreve en ny og radikal omlegging av hele det norske pensjonssystemet. Vi kommer likevel tilbake til beregninger av kostnader for forsvarssektoren i et system hvor arbeidstaker må gjøre pensjonsavsetninger i kapittel 5.

¹⁴Dette er ikke et reelt pensjonsfond. Staten dekker fremdeles kostnadene gjennom et PAYG-system, der dagens arbeidstakere betaler dagens pensjonister. Det er heller ikke mulig å få utbetalt verdien av fondet på annen måte enn som alderspensjon fra folketrygden.

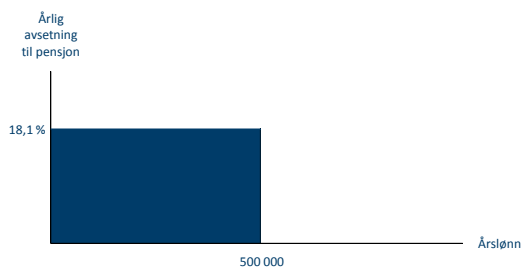
¹⁵Vi forutsetter med andre ord at alle personer over tid har samme lønnsvekst som samfunnet ellers.



Opptjening til folketrygden ved årlig inntekt på 400 000 kroner.



Opptjening til folketrygden ved årlig inntekt på 640 000 kroner.



Opptjening til folketrygden ved årlig inntekt på 500 000 kroner.



Opptjening til folketrygden ved årlig inntekt på 900 000 kroner.

Figur 2.5 Opptjening til folketrygden ved årlig inntekt på 400 000 til 900 000 kroner.

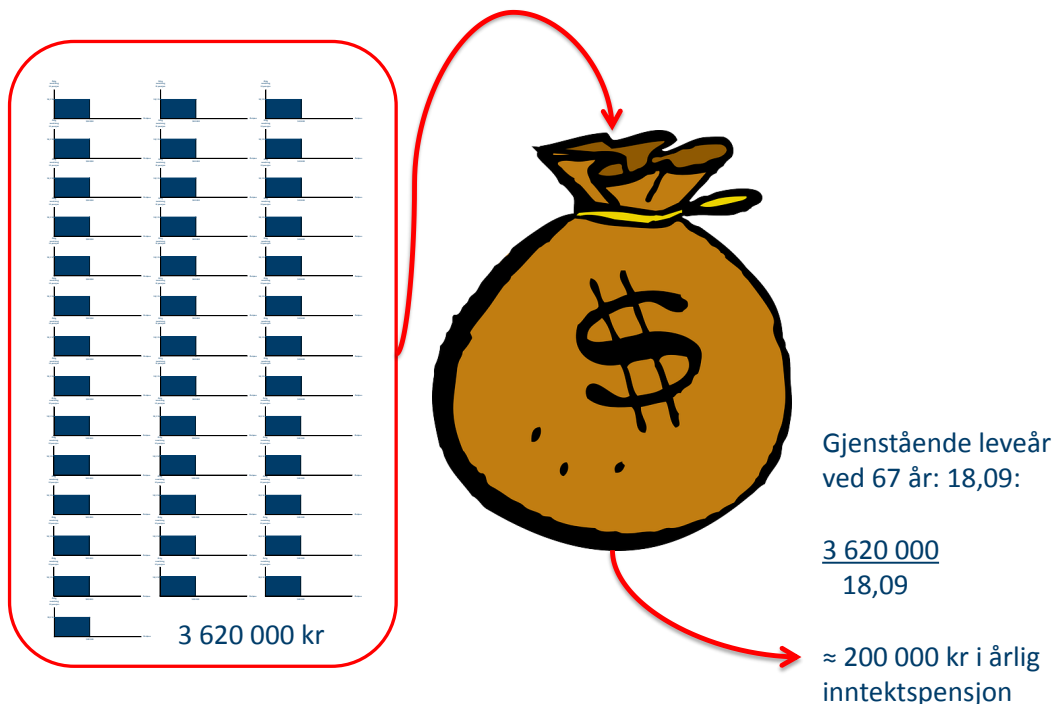
2.2.2 Garantipensjon

Garantipensjonen utgjør et minste pensjonsnivå. Dette er det nærmeste vi kommer minstepensjon i gammel folketrygd. For å ha rett til minste pensjonsnivå må man ha 40 års opptjening i folketrygden og være minst 67 år. Beregningen av garantipensjon er nokså innviklet. Det finnes flere ulike satser, avhengig av livssituasjon. Satsene justeres hvert år opp med veksten i folketrygdens grunnbeløp, fratrukket vekst i forventet levealder.¹⁶ Videre avkortes garantipensjonen med 80 prosent av inntektspensjonen. For mange med middels til høye inntekter vil derfor garantipensjonen kortes helt bort. I likning (2.4) antar vi justeringen for veksten i forventet levealder gjøres ved hjelp av forholdstallet og at garantipensjonen i utgangspunktet tilsvarer 2G. Garantipensjonen blir i så fall

$$GP_s(a) = \max \left\{ \frac{\left(2G_a \frac{1}{F(67)} \right) * D(67) - 0,8B}{D(a)}, 0 \right\} [(1+k)(1-0,0075)]^{(s-a)} \quad (2.4)$$

hvor B er pensjonsformuen fra inntektspensjonen i likning (2.3). For å illustrere beregningen bruker vi eksempelet fra avsnitt 2.2.1 og antar at personen har rett på 2G (180 135 kroner) i minste

¹⁶Dette gjorde at økningen i minste pensjonsnivå fra 2014 til 2015 var på 1,42 prosent, mens økningen i grunnbeløpet var på 1,92 prosent (<http://smartepenger.no/pensjon/1324-minste-pensjonsniva>).



Figur 2.6 Oppsparing og utbetaling til inntekstpensjonens del av Folketrygden. En person født i 1984 har vært yrkesaktiv i 40 år når vedkommende pensjonerer seg som 67-åring. Den årlige inntekten har vært 500 000 kroner. Dette gir en total sparing gjennom Folketrygden på $500\,000 * 0,181 * 40 = 3\,620\,000$ kroner. Denne pengesekken fordeles så på forventet gjenstående leveår (med visse justeringer), reflektert gjennom delingsstallet. Den årlige inntekstpensjonen blir slik 200 000 kroner.

pensjonsnivå. Dette gir en årlig garantipensjon på

$$\max \left\{ \frac{\left(180\,135 \frac{1}{1,248} \right) * 18,09 - 0,8 * 3\,620\,000}{18,09}, 0 \right\} = \max \{-15\,750, 0\} = 0 \quad (2.5)$$

Vi behandler ikke garantipensjon videre i resten av rapporten. Med en livsinntekt på den vi i snitt vil se på i denne rapporten vil garantipensjonen uansett stort sett falle bort. En annen årsak til ikke å behandle garantipensjonen videre, er at den er en ren garantiordning fra Staten og ikke en forpliktelse arbeidsgiver på noen måte påtar seg ved å ansette en person (snarere reduseres garantipensjonen ved arbeidsinntekt).

2.3 Avtalefestet pensjon (AFP)

2.3.1 Offentlig sektor

AFP er en tidligpensjonsordning for ansatte i offentlig sektor og i privat sektor med tariffavtale. Offentlig sektor har ikke endret den avtalefestede pensjonen som gjaldt fra før pensjonsreformen.

AFP utbetales i årene mellom 62 og 67 år. Pensjonen fra 62 til 65 år tilsvarer det en ville fått i alderspensjon fra folketrygden før effekten av levealdersjustering hvis man hadde fortsatt i arbeid fram til 67 år, pluss et månedlig tillegg på 1 700 kroner. Fra 65 år til 67 år beregnes AFP som alderspensjon med 66 prosent av sluttlønn (gitt full opptjening), hvis dette gir en høyere pensjonsytelse. AFP ytes ikke i kombinasjon med alderspensjon fra folketrygden og reduseres med eventuell arbeidsinntekt.

2.3.2 Privat sektor og mulig nyordning

AFP i privat sektor er en annerledes ordning. Her ytes AFP som et livsvarig påslag på 0,314 prosent på all lønn opp til 7,1G opp til 61 års alder. Omregnet til årlig påslag gir dette 4,2 prosent (Fredriksen, 2015).¹⁷ Staten betaler 1/3 av kostnadene, arbeidsgiver 2/3. Formlene for AFP er spesielt kompliserte på grunn av levealdersjusteringen, på grunn av ytelsen av et kronetillegg før 67 års alder som så trekkes tilbake over resten av livsløpet og fordi forholdstallet låses ved 70 års alder. For våre formål ser vi bort fra kronetillegget og antar at levealdersjusteringen skjer på samme måte som i folketrygden. Uttrykket for årlig utbetalt pensjon i privat sektor kan da forenkles til

$$AFP_s(a) = \frac{\sum_{m=d}^{a-1} \min \{L_m, 7,1G_m\} * 0,042 * (1+k)^{(a-m)}}{D(a)} [(1+k)(1-0,0075)]^{(s-a)} \quad (2.6)$$

Det er nok å ha vært ansatt i en privat bedrift syv av de siste ni årene (de siste tre sammenhengene) for å få utbetalt AFP. Dersom kriteriene ikke oppfylles, faller AFP bort. Sammenhengen mellom inntekt og pensjon gjennom AFP er slik sett på langt nær like klar i offentlig som i privat sektor, der lønn opp til 7,1G uansett gir opptjening. Det er ikke snakk om en fondering på samme måte, i og med at rettigheter til AFP opparbeides over en relativt kort tidsperiode på tampen av yrkeskarrieren. Når vi i det videre regner på AFP vil vi anta at offentlig sektors ordning vil komme til å ligne på den privat sektor har nå.

2.4 Offentlig tjenestepensjon (OfTP)

2.4.1 Eksisterende ordning

Eksisterende tjenestepensjonsordning er en *bruttoordning*, det vil si at den avkortes fullt ut mot folketrygden. Sett bort fra samordningsfordelen tilsvarer dermed summen av folketrygd og OfTP 66 prosent av sluttlønn. OfTP gir i dag rett til 66 prosent av sluttlønn, gitt visse forutsetninger, blant annet om opptjeningstid. En person med 500 000 i årsinntekt, 40 års opptjeningstid, 200 000 i alderspensjon¹⁸ og som ikke er omfattet av levealdersjusteringen vil slik motta 500 000 kroner

¹⁷ Dette vil endres over tid, fordi AFP er basert på forholdstallet, mens øvrig pensjon er basert på delingstallet. Beregningene i Fredriksen (2015) er basert på det antatte delingstallet for 1943-kullet ved 67 år, beregnet til 13,42. Fredriksen (2015, s. 12) skriver at "[p]å grunn av arvegevinstene vil sammenligningen versus 18,1 prosent bare være helt korrekt for 1943-kullet. Over tid vil disse 4,2 prosentene bli relativt sett noe mer verdt sammenlignet med 18,1 prosent, fordi forholdstallene vokser mindre over tid enn delingstallene." Regnestykket er $0,00314 * 13,42 \approx 0,042$.

¹⁸ $\frac{500000 * 0,181 * 40}{18,09} \approx \frac{3620000}{18,09}$, som i figur 2.6.

* 0,66 – 200 000 kroner = 130 000 kroner i årlig OfTP. Total pensjon er med andre ord 500 000 kroner * 0,66 = 330 000 kroner, eller 66 prosent av sluttlønnen. Med pensjonsreformen ble det innført levealdersjustering. Vi legger her til grunn at forholdstallet benyttes til levealdersjustering. Dersom vi antar at personen over ble født i 1984, vil vedkommende motta (500 000 kroner * 0,66) / 1,248 – 200 000 kroner ≈ 65 000 kroner i årlig OfTP, hvor 1,248 er forholdstallet. Total pensjon er med andre ord (500 000 kroner * 0,66) / 1,248 ≈ 265 000 kroner. Levealdersjusteringen ved delingstallet ville vært rundt 1,35, altså en sterkere justering.¹⁹ Uten ekstra opptjening må en person født i 1984 arbeide 4 år og 6 måneder ekstra for å motta samme årlige pensjon som en 67-åring i dag. Uttrykket blir

$$OfTP_s^g(a) = \max \left\{ 0, \frac{\min \{12G_a, L_{a-1}\} 0,66 * O}{\max \{F(a), 1\}} - FT_s(a) \right\} [(1+k)(1-0,0075)]^{(s-a)} \quad (2.7)$$

hvor O er andel opptjening og L_{a-1} er pensjonsgivende sluttlønn (inkluderer blant annet ikke overtid). Full opptjeningsstid er 30 år, slik at 15 års opptjening gir $O = 0,5$, 30 års opptjening gir $O = 1$ og 40 års opptjening gir $O = 1$. $F(a)$ er forholdstallet.

2.4.2 Mulig nyordning

Den mest nærliggende nyordningen for OfTP er en ordning som ligner mer på privat sektors OTP. For de i privat sektor som har innskuddspensjon er OTP et påbygg til den tradisjonelle folketrygden. Bedriftene må hvert år sette av 2–7 prosent utover folketrygdens 18,1 prosent til pensjonssparing.²⁰ Avkastningen på denne sparingen (innskuddspensjon) bestemmer endelig pensjon (risikoen ligger med andre ord på arbeidstaker). Mellom 7,1G og 12G kan arbeidsgiver dekke hele pensjonssparing, altså 18,1 + 2–7 prosent.

Et lignende system er mulig å se for seg i offentlig sektor. Her vil det trolig være snakk om et mindre risikabelt system for arbeidstaker, hvor staten garanterer avkastning lik lønnsvekst, med andre ord en hybridløsning mellom innskudds- og ytelsespensjon. Selve opptjeningsprinsippet vil derimot kunne være det samme. Dersom denne typen system innføres i offentlig sektor er det usikkert om kostnadene vil belastes de ulike departementer og etater, eller om det fortsetter som i dag, hvor SPK sitter med forpliktelsene og utbetalingene. Uansett kan det være interessant å regne på hvor store avsetninger Forsvaret måtte gjort dersom de skulle bli pålagt å selv føre slike pensjonsavsetninger. Dersom vi antar en sats på 5,6 prosent (tilsvarende satsen fra statens tilbud i 2009, beregnet i Fredriksen, 2015), vil den årlige utbetalingen av OfTP-pensjon til en OfTP-pensjonist bli

$$OfTP_s(a) = \frac{\left(\sum_{m=d}^a \min \{ L_m, 7,1G_m \} * 0,056 * (1+k)^{(a-m)} + \sum_{m=d}^a \max [0, \min \{ L_m - 7,1G_m, 12G_m - 7,1G_m \}] * 0,237 * (1+k)^{(a-m)} \right)}{D(a) * [(1+k)(1-0,0075)]^{-(s-a)}} \quad (2.8)$$

¹⁹Delingstallet ved 67 års alder for 1984-kullet er 18,1, mens det for 1943-kullet er 13,42. Forholdstallet blir derfor 18,1 / 13,42 ≈ 1,35.

²⁰<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-12-13-106> (tjenestepensjonsloven).

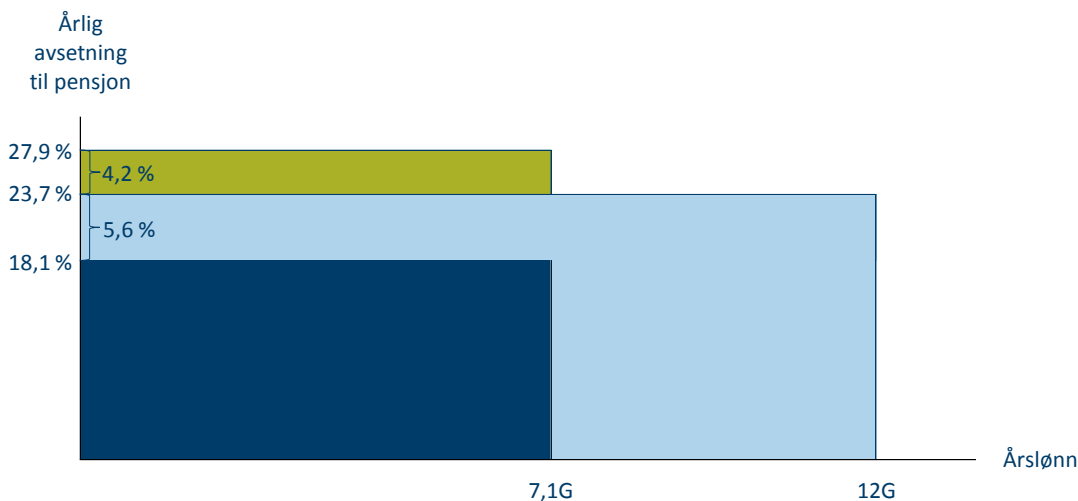
Det første leddet i parentesen sier at vi sparer opp 5,6 prosent av inntekt opp til 7,1G. Det andre leddet sier at det spares 23,7 prosent av inntekten mellom 7,1G og 12G (dersom inntekten er under 7,1G blir leddet 0).

2.5 Total årlig pensjon i nyordning

Total årlig pensjon for den enkelte arbeidstaker vil dermed kunne beregnes som utbetalingene fra en årlig sparing tilsvarende 27,9 prosent av lønn (gitt at vedkommende ikke har rett til garantipensjon) opp til 7,1G og deretter 23,7 prosent opp til 12G. De 27,9 prosentene er summen av folketrygden (18,1 prosent), avtalefestet pensjon (4,2 prosent) og offentlig tjenestepensjon (5,6 prosent).

$$P_s(a) = \frac{\left(\sum_{m=d}^a \min\{L_m, 7,1G_m\} * 0,279 * (1+k)^{(a-m)} \right) + \left(\sum_{m=d}^a \max[0, \min\{L_m - 7,1G_m, 12G_m - 7,1G_m\}] * 0,237 * (1+k)^{(a-m)} \right)}{D(a) * [(1+k)(1-0,0075)]^{-(s-a)}} \quad (2.9)$$

Figur 2.7 viser det samme som de røde delene av likning (2.9).



Figur 2.7 Opptjeningsprofil for pensjon. Hvert år tjenes 18,1 prosent av inntekter opp til 7,1G (640 000 kroner i 2015) opp gjennom Folketrygden. På toppen av Folketrygden tjenes mellom 2 og 7 prosent (her 5,6 prosent) opp som tjenestepensjon. Mellom 7,1G og 12G må 18,1 prosent pluss 5,6 prosent betales av tjenestepensjonsordningen. Med andre ord sparer arbeidstakeren opp 23,7 prosent av lønn opp til 12G til tjenestepensjon. På toppen av dette tjenes et beløp tilsvarende 4,2 prosent av AFP opp for dem som har rett på AFP.

2.6 Særalderspensjon

I staten er den generelle aldersgrensen etter lov av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven)²¹ 70 år. Det åpnes i § 2 for å fastsette lavere aldersgrense (særaldersgrense) på 60, 63, 65 eller 68 år dersom:

- ”tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år”, eller
- ”tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.”

I forsvarssektoren har blant annet sivile brannmenn særaldersgrense etter denne bestemmelsen. Særaldersgrenser fastsettes av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), eller av Stortinget dersom det gjelder større grupper eller har prinsipiell betydning. Dette siste punktet gjelder blant annet sykepleiere, ansatte ved Den Norske Opera og militært tilsatte i forsvarssektoren.

Særaldersgrensen for militært tilsatte er fastatt i lov om forsvarspersonell (forsvarspersonelloven) av 2. juli 2004 nr. 59²². Den har som formål ”å legge til rette for en hensiktsmessig anvendelse av Forsvarets personellressurser for å sikre gjennomføringen av Forsvarets oppgaver nasjonalt og internasjonalt”, og er fastsatt til 60 år. Begrunnelsen for at militært tilsatte har særaldersgrense er altså en annen enn begrunnelsen for andre grupper.²³

Særalderspensjonen ($SAD_s(a)$) utbetales fram til 67 års alder, hvor alderspensjon fra folketrygden og ordinær alderspensjon fra OfTP kommer inn. I likhet med ordinær alderspensjon fra OfTP utgjør særalderspensjonen 66 prosent av siste lønn (inntil 12G) multiplisert med eventuell avkortning for kortere tjenestetid enn 30 år. Særalderspensjonen blir imidlertid ikke levealdersjustert, slik ordinær alderspensjon fra OfTP blir. Mer formelt skriver vi:

$$SAD_s(a) = 0,66 * \min \{L_{a-1}, 12G_m\} * O \quad (2.10)$$

Der L_{a-1} er pensjonsgivende sluttlønn og O andel av full opptjeningsstid. Full opptjeningsstid er i dag 30 år, slik at 15 års opptjening gir $O = 0,5$. 30 års opptjening eller mer gir $O = 1$. Ved overgang til ordinær pensjon ved fylte 67 år blir pensjonen oppregulert med lønnsveksten fra fratredelsesalder til 67 år. Verdien av framtidig pensjon taper seg dermed ikke i verdi i årene som særalderspensjonist sammenlignet med pensjonen til de som fremdeles er i arbeid. Årene med særalderspensjon gir imidlertid ikke opptjening til alderspensjon fra folketrygden eller OfTP, med mindre særalderspensjonisten fortsetter å jobbe i en annen stilling. Hvis særalderspensjonisten fortsetter å jobbe i en annen stilling etter å ha gått av med særalderspensjon skal særalderspensjonen i utgangspunktet ikke reduseres. Det skjer likevel en avkortning hvis den nye stillingen gir rett til medlemskap i SPK, det vil si rett til videre opptjening i OfTP.

²¹<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1956-12-21-1>.

²²<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-07-02-59>.

²³Plikten til å fratre stillingen er opprettholdt i Lov om endringer i forsvarspersonelloven m.m. av 7. august 2015 nr. 82: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-08-07-82>.

2.7 Pensjonsgivende lønn

Hittil har vi antatt at pensjonsgivende lønn er det samme for alle typer pensjon. Dette er en forenkling som er gunstig for å illustrere modellene enklest mulig. Det er imidlertid viktige forskjeller mellom pensjonsgivende lønn. Mens all inntekt er pensjonsgivende i folketrygden, er mange tillegg og overtid ikke pensjonsgivende for OfTP og særalderspensjon. Tabell 2.1 gir noen eksempler på tillegg som er pensjonsgivende og tillegg som ikke er pensjonsgivende.

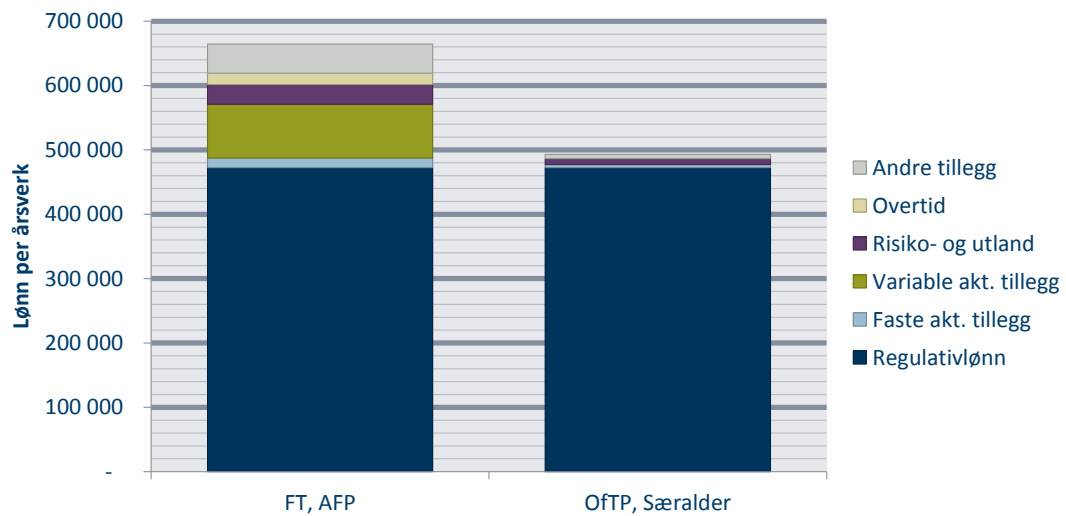
Pensjonsgivende lønn	Ikke pensjonsgivende lønn
Månedslønn	Alle typer overtidsbetaling
Tilstedevakt 330 skv	All kompensasjon for merforbruk av fritid
Flybesetningstillegg månedlig	Alle typer øvelse
UVB sært tillegg	Flyttebonus
Røykdykkertillegg	Uniformsgodtgjørelse
Flybonus I-III	Risikotillegg nivå 1 og 2
Sjøtjenestetillegg månedlig	Fartøytjeneste
Misjonstillegg INTOPS	Beredskapstillegg IRF
Elektromontørt tillegg	Utenlandstillegg INTOPS og NATO

Tabell 2.1 Eksempler på lønn som er pensjonsgivende og lønn som ikke er pensjonsgivende for OfTP og særalderspensjon.

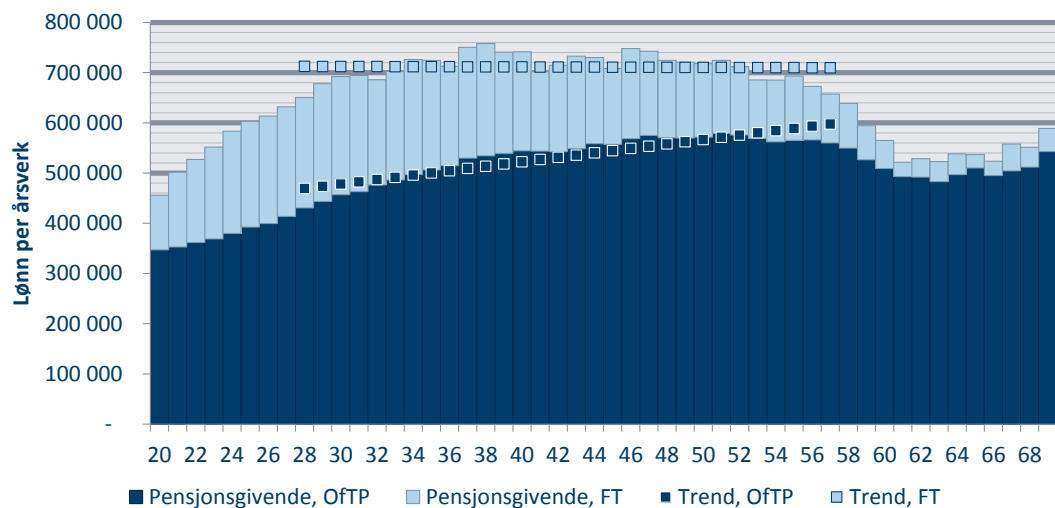
Figur 2.8 illustrerer forskjellen mellom pensjonsgivende lønn til folketrygden og AFP i privat sektor og pensjonsgivende lønn til OfTP og særalderspensjon. All grunnlønn er pensjonsgivende. Vi har videre antatt at 30 prosent av faste tillegg er pensjonsgivende (blant annet tilstedevakt ved 330 skvadron, men ikke vakttilleggene ved for eksempel øving), at 30 prosent av risiko- og utlandstilleggene er det (misjonstillegget²⁴ er pensjonsgivende, utlandstillegget²⁵ er det ikke) og at 15 prosent av de andre tilleggene er det (blant annet flygerbonusen). Øving, overtid, økonomisk kompensasjon for opparbeidet avspasering og lignende er ikke pensjonsgivende. Figur 2.9 viser hvordan pensjonsgivende lønn utvikler seg med alder. Pensjonsgivende lønn for folketrygden er nærmest konstant for aldersgruppen 28–57, mens pensjonsgivende lønn for den mulige nyordningen av OfTP vokser (i eksisterende OfTP er det bare sluttlønna som er avgjørende). Dette fordi blant annet øving (som ikke er pensjonsgivende) erstattes av høyere grunnlønn (som er pensjonsgivende).

²⁴Kompensasjon for risiko, ulempe, beredskap og høy arbeidsbelastning.

²⁵Dekker merutgifter forbundet med tjenestegjøring i utlandet.



Figur 2.8 Pensjonsgivende lønn for ulike typer pensjon. For folketrygden (FT) og privat sektors AFP er all inntekt antatt pensjonsgivende. For OfTP og særalderspensjon er grunnlønn fullt ut pensjonsgivende, i tillegg til 30 prosent av de faste tilleggene, 30 prosent av risiko- og utenlandstilleggene og 15 prosent av de andre tilleggene. Lønnsdata fra Hove (2013).



Figur 2.9 Pensjonsgivende inntekt per årskull i Forsvaret. Pensjonsgivende inntekt for OfTP har en stigende utvikling for aldersgruppen 28–57. Pensjonsgivende inntekt for folketrygden er omtrent den samme hvert år. I figuren er alle årsverk inkludert. Årsaken til at gjennomsnittlig lønn faller etter 57 år er at militært tilsatte går av, mens sivilt tilsatte, som har lavere gjennomsnittslønn, fortsetter. Lønnsdata fra Hove (2013).

3 Finansiering av særalderspensjon

I dette kapittelet viser vi beregninger av framtidig særalderspensjon til militært tilsatte i forsvarssektoren. Sivilt tilsatte innenfor blant annet teknisk vedlikeholdstjeneste, sambands- og varslings-tjeneste, brann- og havaritjeneste og helsetjenesten har også særaldersgrenser. De militært tilsatte utgjør imidlertid det store flertallet av dem med særaldersgrense. I dag betales særalderspensjonen i sin helhet av SPK. Det er imidlertid ikke utenkelig at særalderspensjonsforpliktelsene overføres til departementene og deres underliggende etater når OfTP reformeres. For FD, som med sine underliggende etater er arbeidsgiver for mange med særaldersgrense, er det derfor viktig å ha kjennskap hva særalderspensjonsforpliktelsene kan komme til å koste dem i framtiden.

Først i dette kapittelet presenterer vi forutsetningene i beregningene, deretter redegjør vi for beregningsmetoden og datagrunnlaget. Til slutt presenterer vi resultatene av beregningen og diskuterer betydningen av disse.

3.1 Forutsetninger i beregningene

Fordi vi beregner *framtidig* særalderspensjon har vi vært nødt til gjøre en del forutsetninger:

1. Beregningen av antall særalderspensjonister tar utgangspunkt i dagens personellstruktur og framskriver denne basert på dagens produksjonsvolum av offiserer med rett til særalderspensjon (krigsskoleopptaket) og dagens sluttrater.
2. Alle har full opptjeningstid (30 år) og 100 prosent stilling.
3. Ingen av særalderspensjonistene har inntekt fra stilling med rett til medlemskap i SPK slik at særalderspensjonen avkortes.
4. Ingen dør før de går over til ordinær pensjon.
5. Pensjonsgivende inntekt er lik gjennomsnittlig pensjonsgivende sluttlønn (se avsnitt 2.7) for militært tilsatte i aldersgruppen 57–60 år i 2015.
6. Særalderspensjonen er uttrykt i 2015-kroner. I framskrivningene regulerer vi særalderspensjonen med $-0,75$ prosent og ser bort fra forventet reallønnsvekst (av grunner nevnt i avsnitt 1.3.1).²⁶

Forutsetningene er forenklede i forhold til den virkelige verden, hvilket gjør det lett å se for seg hvordan resultatet påvirkes hvis forutsetningene endres. For eksempel vil en endring i antall pensjonister endre særalderspensjonsutgiftene i samme retning som endringen i antallet. Forutsetningen om at alle har full opptjening og 100 prosent stilling er et ytterpunkt, som tilsier at særalderspensjonen vil bli lavere hvis denne forutsetningen ikke er oppfylt. Tilsvarende gjelder forutsetning nummer to og tre: Hvis enkelte særalderspensjonister har inntekt fra stilling med rett til medlemskap i SPK eller dør før de når ordinær pensjonsalder, vil total utgifter til særalderspensjon bli lavere. Mens høyere pensjonsgivende inntekt vil øke særalderspensjonen og motsatt.

²⁶Vi viser utfyllende informasjon på SPKs hjemmesider for en gjennomgang av regulering av offentlig tjenestepensjon: <https://www.spk.no/Ord-og-uttrykk-om-pensjon/Regulering-av-pensjon/mer-om-regulering-av-offentlig-tjenestepensjon/>.

3.2 Beregningsmetode og datagrunnlag

For å beregne statens framtidige særalderspensjonsutgifter til militært tilsatte må vi estimere hvor mange militært tilsatte som vil motta særalderspensjon i fremtiden. Til dette formålet har vi brukt personellsimuleringsmodellen *Modell for alders-, grads- og kompetanseutvikling i Forsvaret* (MAGIKA) og historiske sluttall. MAGIKA er utviklet av FFI og er bygget for å simulere flyt av personer gjennom Forsvaret over tid. En grundig beskrivelse av denne modellen er gitt i Malerud (2010). Det som kan være verdt å merke seg i denne sammenheng er at MAGIKA gir estimat på antall pensjonister i perioden 2017–2053, og at alle militært tilsatte med særaldersgrense 60 år blir i modellen pensjonert det året de fyller 60 år. Med andre ord er ikke 85-årsregelen reflektert i MAGIKA. Et utdrag av antall nye særalderspensjonister hvert år estimert ved hjelp av MAGIKA er vist i tabell 3.1.

Alder/År	2017	2018	2019	2020	...	2050	2051	2052	2053
60	169	186	182	181	...	80	74	90	102

Tabell 3.1 Estimert fra personellsimuleringsmodellen MAGIKA på antall nye særalderspensjonister i forsvarssektoren per år i perioden 2017–2053. Alle særalderspensjonistene pensjoneres det året de fyller 60 år i modellen.

Historiske sluttall²⁷ forteller oss imidlertid at en del tilsatte med særaldersgrense benytter seg av 85-årsregelen, og går av med særalderspensjon inntil tre år før aldersgrensen. Dette har vi tatt hensyn til i våre beregninger ved å fordele pensjonisttallene fra MAGIKA etter pensjoneringsmønsteret for militært tilsatte i perioden 2008–2014 basert på historiske sluttall. Av militært tilsatte i aldersgruppen 57–60 år som sluttet i denne perioden, var det 32,6 prosent som sluttet ved alder 57, 15,8 prosent ved alder 58, 11,8 prosent ved alder 59 og 39,8 prosent ved alder 60 (se tabell 3.5). Vi antar at alle militært tilsatte som sluttet i aldersgruppen 57–60 år sluttet fordi de pensjonerte seg. Basert på disse forutsetningene vil antall pensjonister i aldersgruppen 57–60 være som vist i tabell 3.2.

Alder/År	2015	2016	2017	2018	2019	2020	...	2050	2051	2052	2053
57	61	59	59	61	69	67	...	33			
58	94	90	88	88	91	103	...	44	49		
59		114	112	109	109	113	...	44	54	61	
60			169	186	182	181	...	80	74	90	102

Tabell 3.2 Pensjonisttallene fra MAGIKA fordelt på pensjoneringsalder 57, 58, 59 eller 60, som spiller pensjoneringsmønsteret for militært tilsatte i perioden 2008–2014. Fordelingen er gjort for å ta hensyn til at flere militært tilsatte med særaldersgrense benytter seg av 85-årsregelen.

Vi bruker tallene markert med blå bokser som eksempel for å forklare hva som er gjort i tabell 3.2. Her ser vi at det er 182 pensjonister i 2019 som er 60 år. Tallet 182 kommer fra MAGIKA-simuleringen, se år 2019 i tabell 3.1. Av disse 182 pensjonistene forventer vi ut fra historiske sluttall

²⁷Historiske sluttall er beregnet ut fra Forsvarets årsverksrapporter. Metoden er beskrevet i Lillekvelland og Strand (2014).

at 32,6 prosent, 59 militært tilsatte (= $0,326 * 182$), vil pensjonere seg ved alder 57 i 2016. Videre legger vi til grunn at 15,8 prosent av de 182 pensjonistene vil pensjonere seg ved alder 58 i 2017, det vil si $0,158 * 182 = 29$. I 2017 vil også de 59 pensjonistene som var 57 året før være 58 år nå, slik at det totale antallet pensjonister med alder 58 i 2017 blir $59 + 29 = 88$. Likeledes beregning er gjort med de øvrige tallene i figuren. Som det framgår av tabell 3.2 er 2050 det siste året en slik beregning gir full fordeling av pensjonister fra og med 57 til og med 60 år, derfor går ingen av våre beregninger lengre enn til 2050.

For å beregne den aggregerte særalderspensjonen som skal utbetales hvert år må vi også ha tallene på antall pensjonister fra og med 61 til og med 66, gitt at vi antar at særalderspensjonistene går over til ordinær pensjon ved fylte 67 år. Framskrivning av disse tallene gjør vi enkelt ved repetitivt å flytte alle pensjonisttallene fra MAGIKA simultant fram ett år (for eksempel fra 2017 til 2018) og opp én alder (for eksempel fra 60 til 61), basert på forutsetningen om at ingen pensjonister faller fra før de går over til ordinær pensjon. I tabell 3.3 vil det si at vi repetitivt flytter MAGIKA-tallene én kolonne til høyre og én rad ned.

Alder/År	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	...	2050
57	61	59	59	61	69	67	80	67	85	...	33
58	94	90	88	88	91	103	99	118	99	...	44
59		114	112	109	109	113	128	123	147	...	44
60			169	186	182	181	188	213	205	...	80
61				169	186	182	181	188	213	...	82
62					169	186	182	181	188	...	93
63						169	186	182	181	...	76
64							169	186	182	...	80
65								169	186	...	58
66									169	...	71

Tabell 3.3 Framskrivning av antall særalderspensionister per år og alder ved repetitivt å flytte pensjonisttallene fra MAGIKA simultant fram et år og opp en alder (én kolonne til høyre og én rad ned).

Som vi ser av tabell 3.3 gir denne framskrivningen oss mulighet til å beregne aggregert særalderspension fra og med 2023. Fra og med det året har vi antall pensjonister for alle relevante aldre. Vi har imidlertid ønsket å starte beregning på et tidligere tidspunkt, og har derfor valgt å bruke historiske sluttall for å estimere pensjonisttallene som mangler. Vi har sluttall for militært tilsatte fordelt på alder tilbake til 2005, som er vist i tabell B.1 i vedlegg B. Dette gjør det mulig å estimere antall pensjonister i aldersintervallet 61–66 i 2015, slik vi har gjort i tabell 3.4, og vi kan dermed starte beregninger fra og med 2015.

Siden vi også ønsker å beregne hva den aggregerte særalderspensjonen blir dersom alminnelig aldersgrense heves til enten 72 år eller 75 år, må vi starte beregningene på et senere tidspunkt. I likhet med dagens system antar vi at særalderspensjonen i alle tilfeller utbetales fram til særalderspensionisten når ordinær pensjonsalder, som er tre år før alminnelig aldersgrense. Det vil si fram til fylte 69 år hvis den alminnelige aldersgrensen heves til 72 år, og til fylte 72 år hvis alminnelig aldersgrense heves til 75 år. I tilfellet der vi antar at den alminnelige aldersgrensen er 75 år må vi

Alder/År	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	...	2050
57	61	59	59	61	69	67	80	67	85	...	33
58	94	90	88	88	91	103	99	118	99	...	44
59	105	114	112	109	109	113	128	123	147	...	44
60	140	164	169	186	182	181	188	213	205	...	80
61	130	140	164	169	186	182	181	188	213	...	82
62	88	130	140	164	169	186	182	181	188	...	93
63	77	88	130	140	164	169	186	182	181	...	76
64	83	77	88	130	140	164	169	186	182	...	80
65	50	83	77	88	130	140	164	169	186	...	58
66	52	50	83	77	88	130	140	164	169	...	71
67	53	52	50	83	77	88	130	140	164	...	64
68		53	52	50	83	77	88	130	140	...	52
69			53	52	50	83	77	88	130	...	91
70				53	52	50	83	77	88	...	89
71					53	52	50	83	77	...	82

Tabell 3.4 Antall særalderspensionister framskrevet ved hjelp av historiske sluttall (de svarte tallene i tabellen).

ha antall pensjonister i aldersintervallet 57–71 per år. Det har vi ikke før i år 2019, som vi ser av tabell 3.4. Av den grunn har vi valgt å starte alle beregningene av særalderspensjon i 2019, slik at resultatene er sammenlignbare.

Det neste steget i beregningene er å finne særalderspensjonen som skal utbetales per pensjonist. Vi har forutsatt at alle har samme pensjongivende lønn. Pensjongivende lønn er lik gjennomsnittlig pensjongivende sluttlønn i aldersgruppen 57–60 år, vektet med sannsynligheten for å slutte ved alder 57, 58, 59 eller 60 år. Særalderspensjonen per særalderspensionist (μ_{SAD}) blir dermed:

$$\mu_{SAD} = 0,66 * \sum_{a=57}^{60} \bar{L}_{a-1} * P(slutt_a) \quad (3.1)$$

Der \bar{L}_{a-1} er gjennomsnittlig pensjongivende sluttlønn og $P(slutt_a)$ er sannsynlighet for å slutte ved alder a . \bar{L}_{a-1} er beregnet basert på data fra Forsvarets lønnsrapport og Forsvarets årsverksrapport.²⁸ I tabell 3.5 er \bar{L}_{a-1} og $P(slutt_a)$ for aldersgruppen 57–60 år vist.

²⁸Forsvaret registrerer årsverk og lønnsutgifter i regnskapet i to separate regnskapsrapporter: årsverksrapporten og lønnsrapporten. Rapportene er datagrunnlaget for beregningen av gjennomsnittlig sluttlønn. Beregningsmetoden for gjennomsnittlig sluttlønn er forklart i Hove (2013), mens hvilke deler av lønna som er pensjongivende er beskrevet i avsnitt 2.7.

²⁹I henhold til forsvarspersonelloven kan Forsvarsdepartementet gi offiserer med generals- og admiralsgrad dispensasjon fra aldersgrensebestemmelsene for inntil ett år om gangen når spesielle forhold gjør det utilrådelig at vedkommende fratrer ved oppnådd aldersgrense. I sluttallene kan vi se at denne dispensasjonen har blitt benyttet i noen få tilfeller. I perioden 2008–2014 var det seks militært tilsatte som jobbet til 61 års alder og én til 62 års alder. For å forenkle beregningen har vi satt at disse sluttet ved 60 års alder. Prosentandelen for militært tilsatte som sluttet ved 60 år alder er derfor overdrevet med 0,8 i tabell 3.5. Det er for øvrig vedtatt ved Stortingets behandling av Innst. 335 L (2014–2015) til

a	\bar{L}_{a-1}	$P(\text{slutt}_a)$
57	635 027	32,6 %
58	638 258	15,8 %
59	654 099	11,8 %
60	616 581	39,8 % ²⁹

Tabell 3.5 \bar{L}_{a-1} er gjennomsnittlig pensjonsgivende sluttlønn og $P(\text{slutt}_a)$ er sannsynlighet for å slutte ved alder a .

Bruker vi likning (3.1) og tallene i tabell 3.5 får vi at:

$$\mu_{SAD} \approx 416\,900 \text{ kr} \quad (3.2)$$

Vi framskriver μ_{SAD} ved å regulere med $-0,75$ prosent per år, som vi har gjort i tabell 3.6. Reallønnsvekst ser vi som sagt bort fra. Til slutt multipliserer vi μ_{SAD} (regulert) med antall pensjonister fra 2019 til 2050 i intervallene 57–66, 57–68 og 57–71 for henholdsvis alminnelig aldersgrense 70, 72 og 75 år.

Pensjonsår	1	2	3	4	5	6	...
μ_{SAD} ¹	414 084	412 964	409 866	406 792	403 741	400 731	...

¹ Regulert med $-0,75$ prosent.

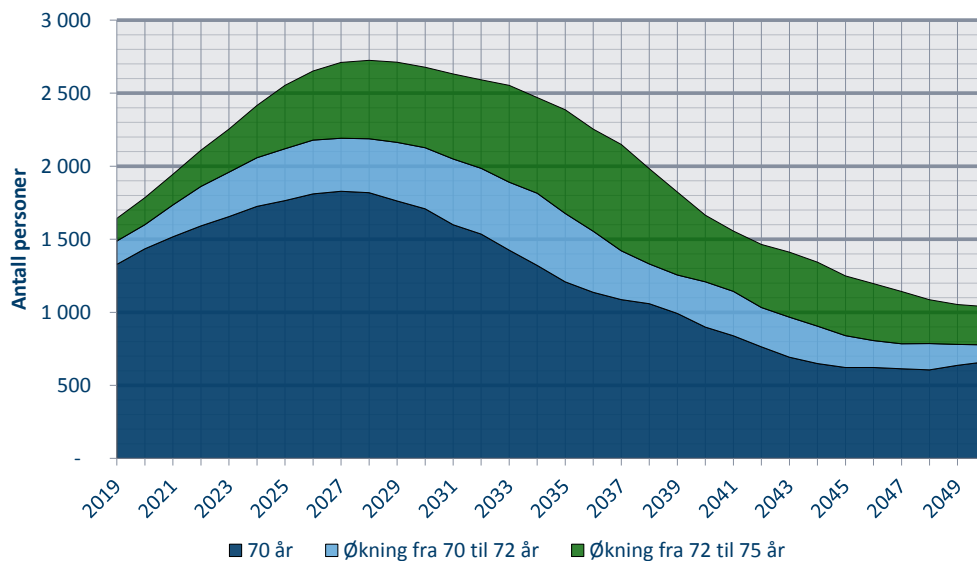
Tabell 3.6 Særalderspensjon per særalderspensjonist, μ_{SAD} , framskrevet ved å regulere den med $-0,75$ prosent per år.

3.3 Beregningsresultater

Gitt de nevnte forutsetningene vil utviklingen i antall særalderspensjonister i perioden 2019–2050 bli som vist i figur 3.1. Vi ser at det er en særalderspensjonsbølge som vokser fram til 2028 for deretter gradvis å dabbe av. Denne bølgen stammer fra 1980-tallet da krigsskolekullene, og dermed produksjonen av offiserer med rett til særalderspensjon, var mye større enn i dag.³⁰ Med alminnelig aldersgrense 70 år er det på det meste 1 829 som mottar særalderspensjon samtidig, i år 2027. I tabell 3.7 er totalt antall, årlig gjennomsnitt, samt maksimum og minimum av årlig antall pensjonister i perioden 2019–2050 vist.

Prop. 111 LS (2014–2015) at adgangen til å forlenge tilsetningsforholdet ved oppnådd aldersgrense på 60 år fortsatt skal gjelde. Adgangen skal gjelde for offiserer, befal, grenaderer og konstabler, mens kravet til generals- og admiralsgrad ikke videreføres (Forsvarsdepartementet, 2015b; Forsvarsdepartementet, 2015a).

³⁰Hvis vi ser enda lenger fram i tid enn det vi gjør i figur 3.1 er det fullt mulig å se for seg nye pensjonsbølger. Eventuelle nye pensjonsbølger vil være avhengig av den faktiske produksjonen av offiserer med rett til særalderspensjon (tidligere kalt yrkesbefal) og deres slutttrater. I én MAGIKA-simuleringen vil imidlertid produksjon og slutttrater ligge fast, som betyr at simuleringsresultatet over tid beveger seg mot en likevekt. Dersom vi hadde forlenget simuleringsperioden som ligger til grunn for figur 3.1 ville vi derfor på lang sikt ikke ha fått nye pensjonsbølger.



Figur 3.1 Utvikling i antall særalderspensjonister i perioden 2019–2050 ved ulike alminnelige aldersgrenser. Mørkeblått felt viser antall særalderspensjonister hvis alminnelige aldersgrense er 70 år. Lyseblått felt viser økt antall pensjonister hvis alminnelig aldersgrense heves fra 70 til 72 år, mens grønt felt viser økningen hvis aldersgrensen heves fra 72 til 75 år.

Aldersgrense	Totalt	Snitt	Maks	Min
70 år	38 917	1 216	1 829	606
72 år	48 680	1 521	2 192	777
75 år	63 233	1 976	2 725	1 039

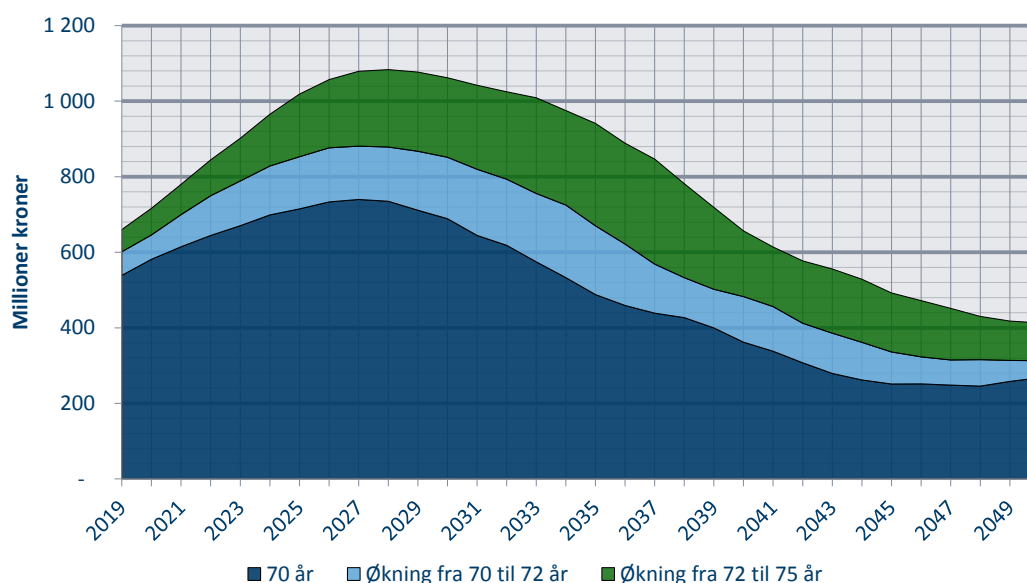
Tabell 3.7 Totalt antall særalderspensjonister i perioden 2019–2050 ved ulike alminnelige aldersgrenser. I tillegg vises årlig gjennomsnitt samt maksimum- og minimum årlig antall pensjonister i samme periode.

Med dette antallet særalderspensjonister og de øvrige forutsetningene vi har gjort vil den samlede særalderspensjonen som skal utbetales i perioden 2019–2050 bli 16, 19,5 eller 25 milliarder kroner, avhengig av om alminnelig aldersgrense er 70, 72 eller 75 år. Dette er vist i tabell 3.8 sammen med årlig gjennomsnitt samt maksimums- og minimum årlig pensjonsutbetaling i samme periode.

Aldersgrense	Totalt	Snitt	Maks	Min
70 år	16 000	490	740	250
72 år	19 500	610	880	310
75 år	25 000	780	1 100	410

Tabell 3.8 Estimerte særalderspensjonskostnader i millioner kroner i perioden 2019–2050 ved ulike alminnelige aldersgrenser. Tabellen viser samlet (total) særalderspensjonskostnad, årlig gjennomsnitt samt maksimums- og minimums årlig særalderspensjonskostnad.

Utviklingen i aggregert særalderspensjon vil under de gitte forutsetningene bli som vist i figur 3.2, med toppunktet i år 2027. I figur 3.2 viser det mørkeblå feltet utbetalingen til særalderspensjon hvis den alminnelige aldersgrensen er 70 år. Lyseblått felt viser økningen i utbetalingen hvis alminnelig aldersgrense heves fra 70 til 72 år, mens grønt felt viser økningen hvis alminnelig aldersgrense heves fra 72 til 75 år.



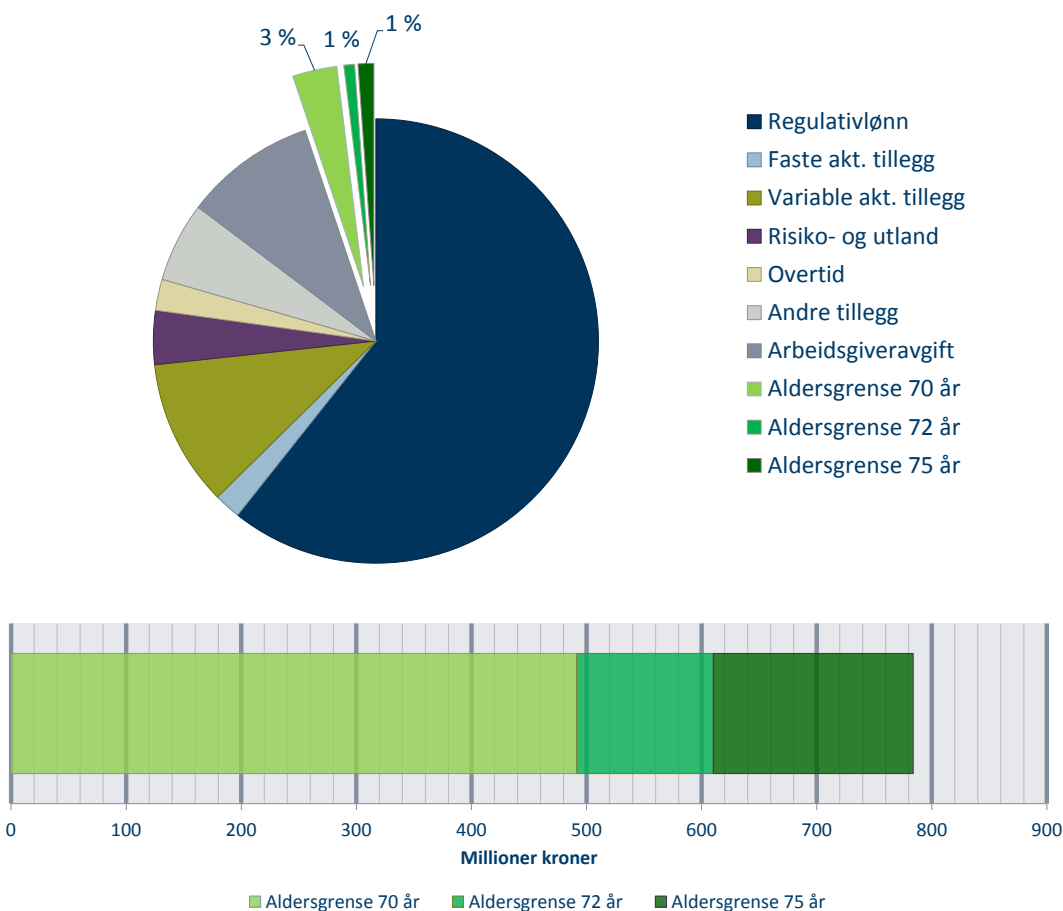
Figur 3.2 Utvikling i aggregert særalderspensjon i perioden 2019–2050 ved ulike alminnelige aldersgrenser. Mørkeblått felt viser utbetaling til særalderspensjon hvis den alminnelige aldersgrensen er 70 år. Lyseblått felt viser økt utbetaling hvis alminnelig aldersgrense heves fra 70 til 72 år, mens grønt felt viser økningen hvis aldersgrensen heves fra 72 til 75 år.

Gjennomsnittlige utgifter til særalderspensjon i perioden 2019–2050 som prosent av dagens lønnskostnader ligger mellom tre og fem prosent, avhengig av den alminnelige aldersgrensen. Dette er illustrert i figur 3.3.

Oppsummert viser våre beregninger at FD kan komme til å måtte betale i snitt opp mot 800 millioner kroner i året i særalderspensjon i perioden 2019–2050. Dette er blant annet forutsatt at den alminnelige aldersgrensen endres til 75 år og at særaldersgrensen for militært tilsatte *ikke* endres. Hvor sannsynlig dette er, eller om det er fornuftig, har vi ikke undersøkt her.

Vi presiserer at resultatene er særlig følsomme for endringer i antall særalderspensjonister og pensjonsgrunnlaget³¹. Antall særalderspensjonister er framskrevet ved hjelp av MAGIKA og historiske sluttall, og det er sjelden faktisk utvikling blir nøyaktig lik framskrivinger. Videre er pensjonsgrunnlaget basert på forenklerde forutsetninger som heller ikke nødvendigvis nøyaktig gjenspeiler virkeligheten. Likevel gir resultatene en indikasjon på hvordan utbetalinger til særalderspensjon vil utvikle seg, og denne innsikten vil være særlig nyttig for FD dersom de selv må finansiere særalderspensjonen.

³¹Pensjonsgrunnlag = pensjonsgivende inntekt * gjennomsnittlig stillingstørrelse.

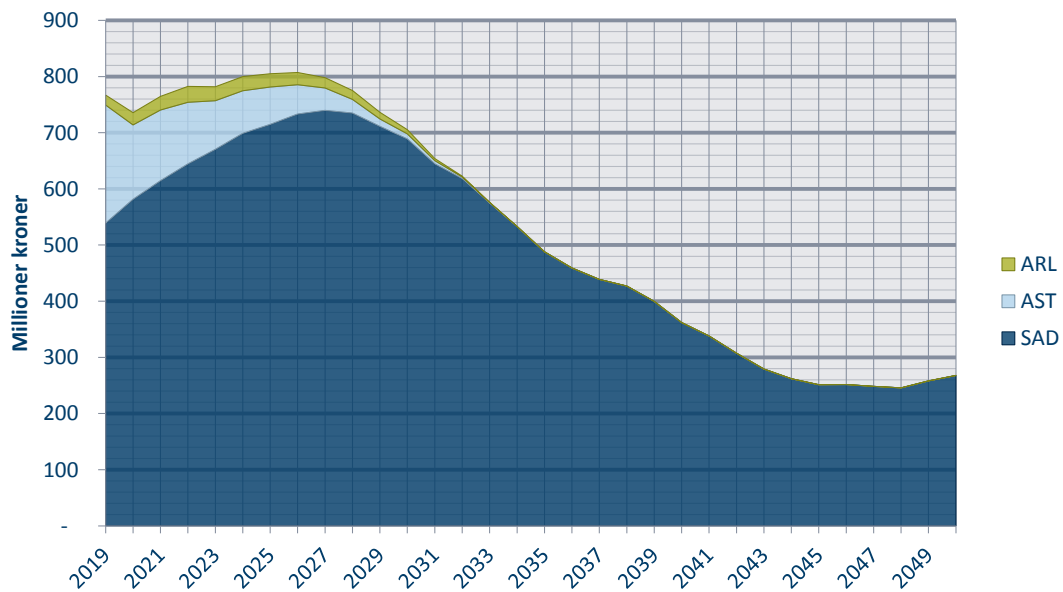


Figur 3.3 Gjenomsnittlig forventet aggregert særalderspensjon i perioden 2019–2050, som prosent av lønnskostnader og i absolutte tall. Hvis alminnelig aldersgrense er 70 år vil særalderspensjonen tilsvare omlag tre prosent av lønnskostnadene. Heves aldersgrensen til 72 eller 75 år øker særalderspensjonen som prosent av lønnskostnadene med ca. ett prosentpoeng for hver av hevingene. Med andre ord vil særalderspensjonen som prosent av lønnskostnadene være ca. fire prosent ved aldersgrense 72 år, og ca. fem prosent ved aldersgrense 75 år. I absolutte tall er forventet gjennomsnittskostnad med dagens alminnelige aldersgrense (70 år) 490 millioner kroner. Ved en økning til 72 år stiger kostnaden til 610 millioner kroner. Ved en ytterligere økning til 75 år stiger kostnaden til 780 millioner kroner.

3.3.1 Andre militære særalderspensjonister

I tillegg til de militære særalderspensjonistene vi har diskutert i dette kapittelet kommer de militært tilsatte som tidligere har gått av med avgangsstimulerende tiltak (AST) og de som har fått innvilget avskjed med redusert lønn (ARL). Disse opprettholder pensjonsalder på 60 år, men kan ikke gå av under 85-årsregelen. Det vil si at disse personene vil få utbetalt særalderspensjon fra de fyller 60 år til de fyller 67 år (eventuelt 69 år og 72 år under våre alternative forutsetninger). Disse personene er ikke med i de øvrige beregningene i denne rapporten fordi forpliktelsene allerede har påløpt. Imidlertid er det viktig å være klar over at disse pensjonistene utgjør en betydelig kostnad i nær tid.

I 2019 er det om lag 760 personer (880 og 1 150 personer under de alternative forutsetningene) med AST og ARL som får særalderspensjon. Antall personer som mottar særalderspensjon avtar gradvis utover perioden til siste utbetaling i 2034 (alternativt 2036 eller 2039), da den siste personen under disse ordningene blir alderspensjonist. Figur 3.4 viser utgifter til særalderspensjonen ved alminnelig aldersgrense 70 år fra figur 3.2 pluss utgiftene til AST- og ARL-pensjonister.



Figur 3.4 Særalderspensjon til militært tilsatte som har gått av med avskjed med redusert lønn (ARL) og avgangsstimulerende tiltak (AST) utover pensjon til militært tilsatte som arbeider til de går av med særalderspensjon (SAD).

4 Finansiering av ny offentlig tjenstepensjon

I dette kapitlet vil vi vise hvor mye en ny offentlig tjenstepensjon (OfTP), som vist i avsnitt 2.4.2, kan koste. Vi antar at OfTP innbetales opp til $12G$. Det vil si at for inntekter opp til $7,1G$ vil det bli innbetalt minimum 2 prosent og maksimum 7 prosent. Videre antar vi at for inntekter mellom $7,1G$ og $12G$ må arbeidsgiver dekke hele pensjonssparingen, det vil si at for inntekter mellom $7,1G$ og $12G$ vil det bli innbetalt 2–7 prosent + 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt til OfTP. Fra denne summen trekker vi fra pensjonsinnskuddet på 2 prosent som i dag betales av arbeidstaker.

Vi har beregnet årlig innbetaling til OfTP som

$$\sum_{m=p}^q f(\bar{L}_m) - 0,02\bar{L}_m n_m \quad (4.1)$$

der

$$f(\bar{L}_m) = \begin{cases} (12G(0,181 + x) - 7,1G * 0,181) n_m & \bar{L}_m > 12G \\ (\bar{L}_m(0,181 + x) - 7,1G * 0,181) n_m & 7,1G < \bar{L}_m \leq 12G \\ (\bar{L}_m x) n_m & \bar{L}_m \leq 7,1G \end{cases} \quad (4.2)$$

p = yngste aldersgruppe

q = eldste aldersgruppe

\bar{L}_m = gjennomsnittslønn for aldersgruppe m

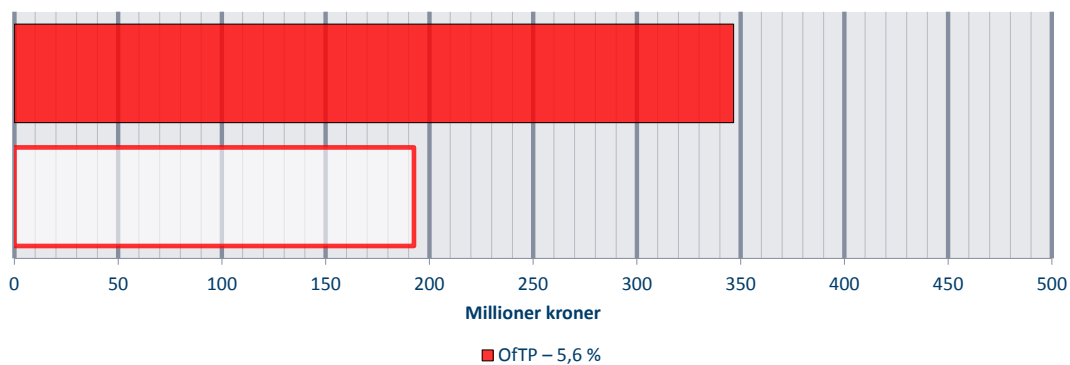
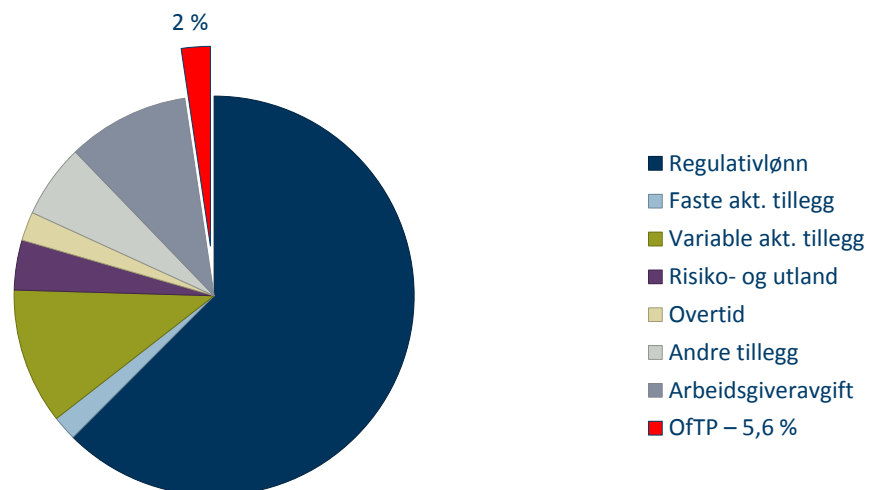
n_m = antall årsverk i aldersgruppe m

x = valgt proSENTSATS for OfTP

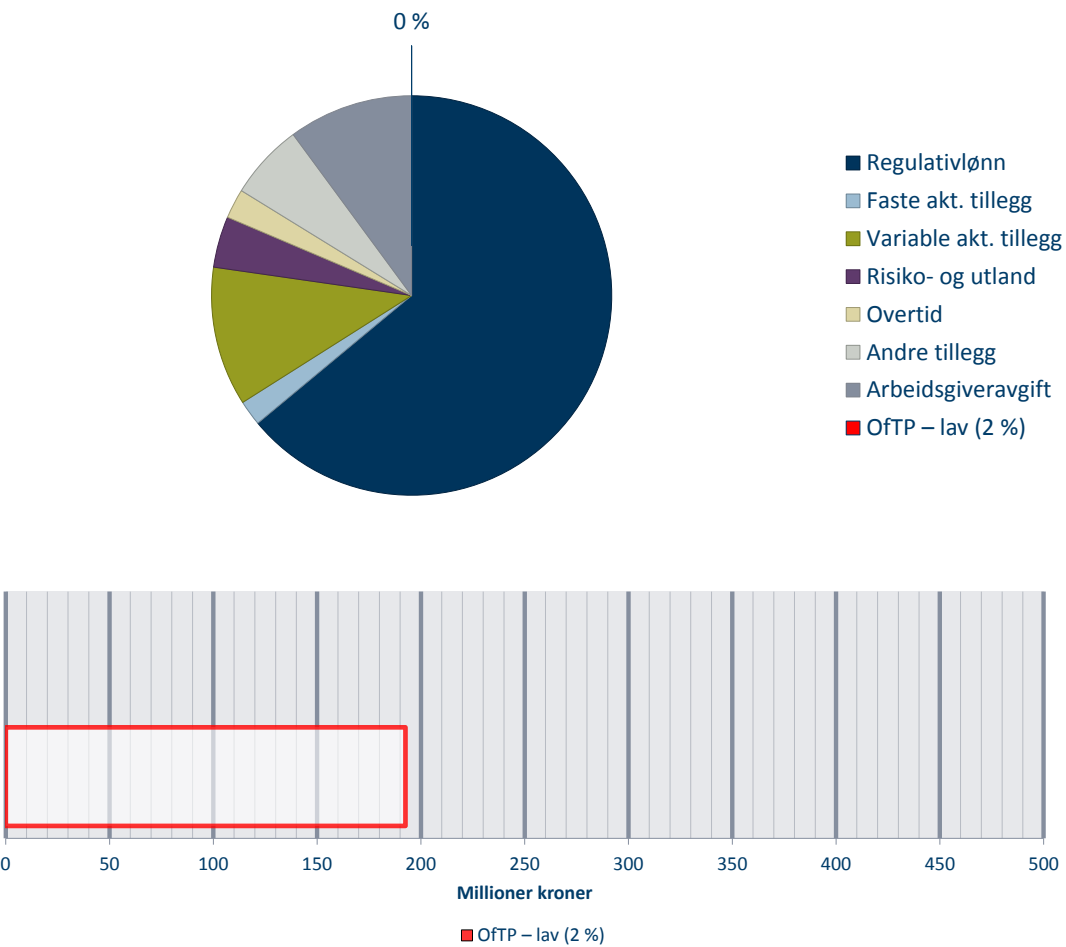
G = grunnbeløpet i folketrygden

Som beregningsgrunnlag har vi benyttet lønnsdata for Forsvaret fra 2012 beregnet i Hove (2013), justert til 2015-kroner, gjengitt i avsnitt 2.7. Vi beregner kostnader for alle ansatte i Forsvaret, ikke kun militært ansatte, da vi antar det vil gjelde samme regler for alle ansatte i Forsvaret dersom dette blir innført. Kostnadene er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittslønn per årskull. Vi ser med andre ord bort fra variasjoner i lønn innad i det enkelte kull.

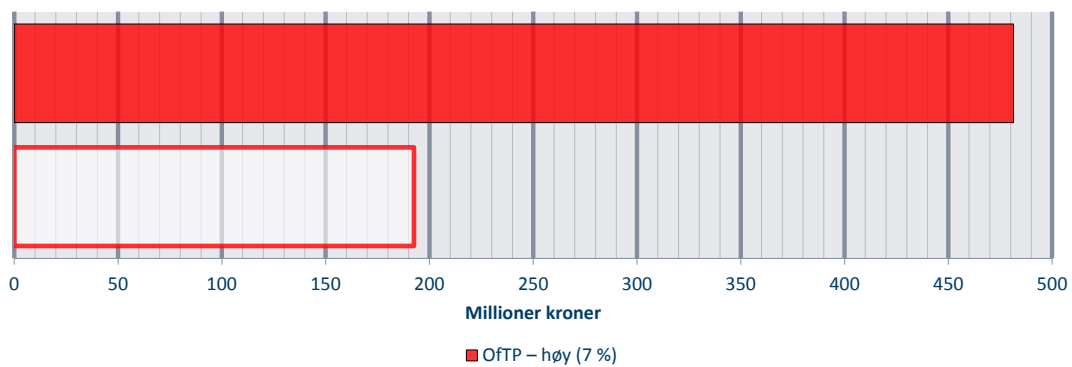
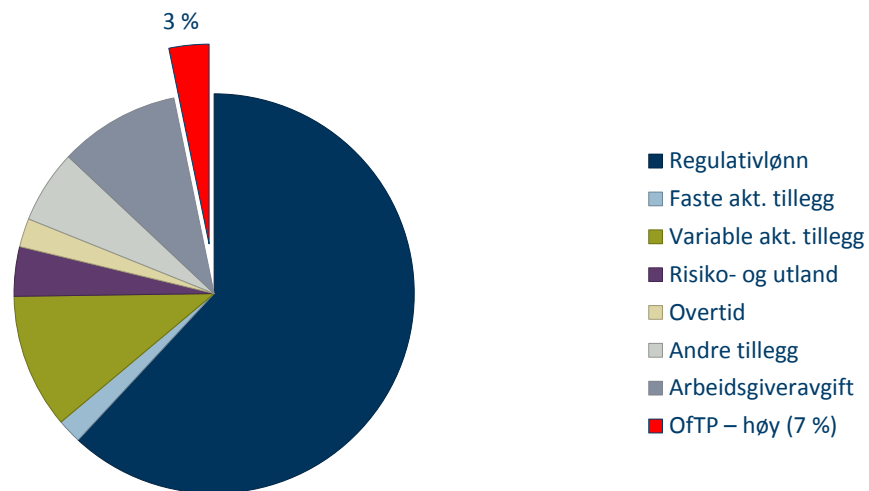
Figurene 4.1 til 4.3 oppsummerer ulike varianter av en OfTP-ordning hvor innskuddene er henholdsvis 5,6 prosent (som i Fredriksen, 2015), 2 prosent (tilsvarende arbeidstakers pensjonsinnskudd) og 7 prosent. Dersom man i ny ordning for OfTP bestemmer at arbeidsgiver selv må betale innskudd til OfTP vil det for FD utgjøre et påslag i lønnsrelaterte kostnader på mellom 0 og 3 prosent avhengig av hvilken sats for OfTP man velger (2–7 prosent). Gitt lønnsstrukturen i 2012 vil dette utgjøre et sted mellom 0 og 480 millioner kroner. Dette inkluderer alle ansatte i Forsvaret (både militære og sivile). Kostnadene for arbeidsgiver gitt 2 prosent pensjonsinnskudd fra arbeidstaker er henholdsvis 350, 0 og 480 millioner kroner årlig.



Figur 4.1 Årlige pensjonskostnader ved 5,6 prosent OfTP. Arbeidsgivers kostnad utgjør 350 millioner kroner for OfTP (øverste søyle), eller to prosent utover regnskapsførte totale lønnskostnader. Total OfTP-kostnad er 540 millioner kroner. Arbeidstakers pensjonsinnskudd på to prosent reduserer med andre ord arbeidsgivers kostnad med 190 millioner kroner (nederste søyle).



Figur 4.2 Årlige pensjonskostnader ved 2 prosent OfTP. Total OfTP-kostnad er 190 millioner kroner. Arbeidstakers pensjonsinnskudd på to prosent dekker hele OfTP-kostnaden på 190 millioner kroner (nederste søyle).



Figur 4.3 Årlige pensjonskostnader ved 7 prosent OfTP. Arbeidsgivers kostnad utgjør 480 millioner kroner for OfTP (øverste søyle), eller tre prosent utover regnskapsførte totale lønnskostnader. Total OfTP-kostnad er 670 millioner kroner. Arbeidstakers pensjonsinnskudd på to prosent reduserer med andre ord arbeidsgivers kostnad med 190 millioner kroner (nederste søyle).

5 Finansiering av folketrygden

I dette kapitlet viser vi hvor mye innbetalinger til folketrygden (FT) kan koste. I folketrygden vil man hvert år få tillagt 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt (lønn) til en tenkt pensjonsformue. Pensjonsgivende inntekt er hvert år begrenset oppad til en inntekt på 7,1G. Pensjonsformuen vil hvert år bli indeksert med den generelle lønnsveksten, og lønnsindekseringen vil tilsvare kapitalavkastningen i annen pensjonssparing (Fredriksen, 2015).

Vi forutsetter at all inntekt er pensjonsgivende. Det vil si at overtid, faste tillegg, variable tillegg og andre tillegg er pensjonsgivende, som forklart i avsnitt 2.7. Som en tilnærming for beregning av folketrygden for ansatte i Forsvaret har vi benyttet gjennomsnittslønnen for hvert enkelt årskull, samt antall årverk i hvert årskull for å finne totalkostnaden. Dette vil være en god tilnærming så lenge ikke svært mange tjener langt mer enn gjennomsnittet og over 7,1G.

Vi har beregnet folketrygden som:

$$\sum_{m=p}^q \min \{ \bar{L}_m, 7,1G \} * 0,181 * n_m \quad (5.1)$$

der

p = yngste aldersgruppe

q = eldste aldersgruppe

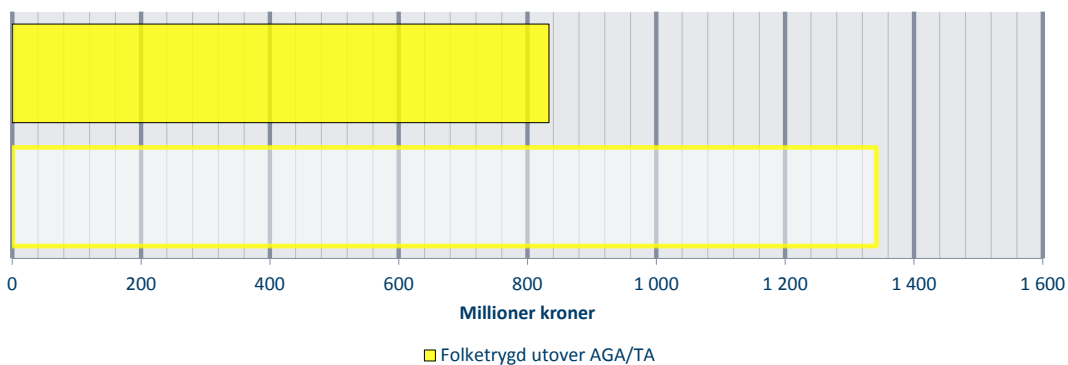
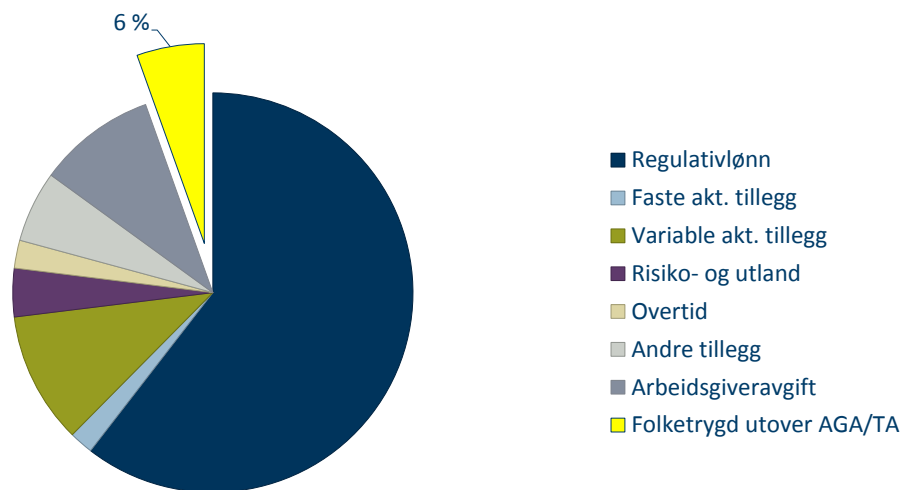
\bar{L}_m = gjennomsnittslønn for aldersgruppe m

n_m = antall årverk i aldersgruppe m

G = grunnbeløpet i folketrygden

I dag finansierer arbeidsgivers arbeidsgiveravgift (AGA) og arbeidstakers trygdeavgift (TA) omtrent 55 prosent av pensjonsutgiftene i folketrygden. Dette forholdet vil endre seg over tid, men vi viser her resultatet av beregningen gitt at forholdet fortsetter. Resten av folketrygden består blant annet av sykepenger, arbeidsledighetstrygd, uføretrygd og fødselspermisjon.³² Innbetalingene til folketrygden tilsvarer da om lag 830 millioner kroner. Dette tilsvarer seks prosent utover regnskapsførte totale lønnskostnader. Total kostnad for folketrygden er omtrent 2 170 millioner kroner, hvorav AGA og TA betaler 55 prosent, eller 1 340 millioner kroner. Figur 5.1 oppsummerer beregningene gitt at AGA og TA dekker omtrent 55 prosent av folketrygdens pensjonsutgifter.

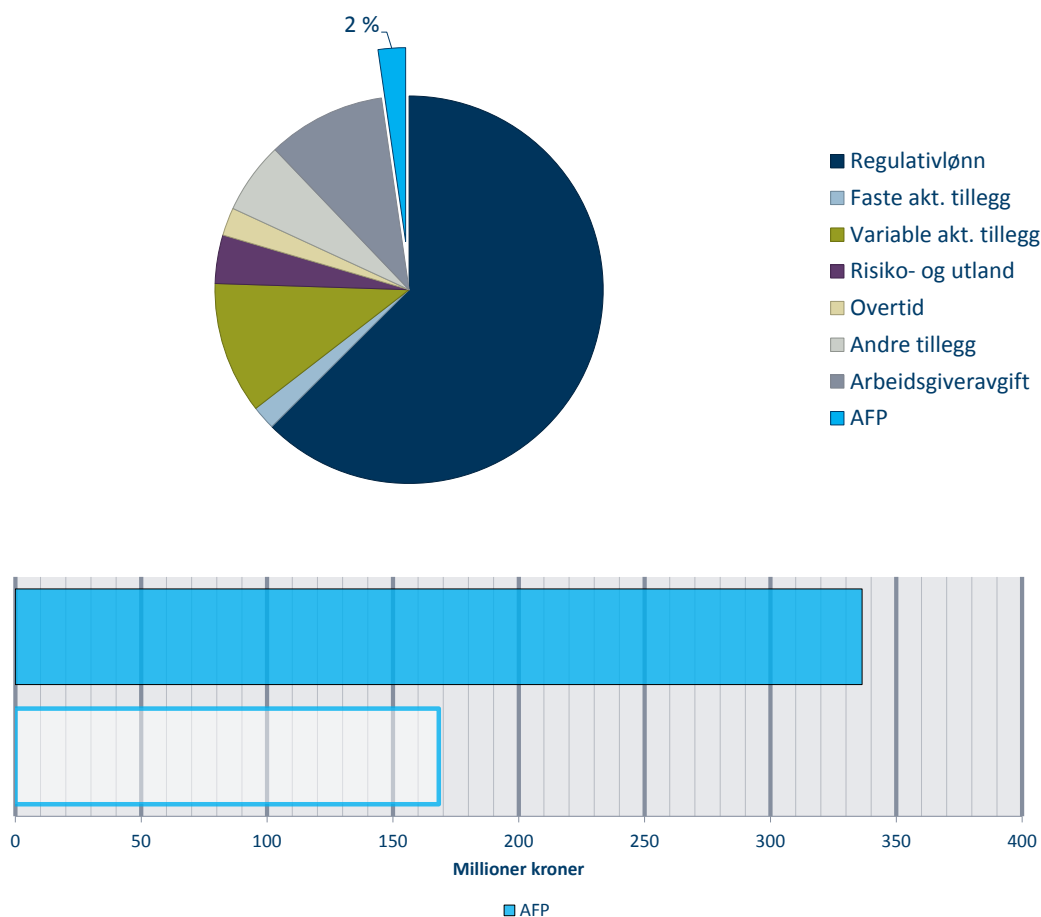
³²Dersom vi hadde forutsatt at all innbetaling av AGA og TA hadde gått til pensjon, ville innbetalingene i praksis ha dekket de løpende pensjonsutgiftene.



Figur 5.1 Årlige kostnader i folkestrygden. Arbeidsgivers kostnad utgjør 830 millioner kroner (øverste søyle), eller seks prosent utover regnskapsførte totale lønnskostnader. Total kostnad er 2 170 millioner kroner. Arbeidstakers trygdeavgift (TA) og arbeidsgivers arbeidsgiveravgift (AGA), som til sammen antas å dekke 55 prosent av folkestrygdens pensjonskostnader, reduserer med andre ord arbeidsgivers kostnad med 1 340 millioner kroner (nederste søyle).

6 Finansiering av ny AFP

Med en omlegging av pensjonssystemet i offentlig sektor i retning av systemet i privat sektor, kan vi også se for oss en løsning hvor AFP legges om til en løsning som i privat sektor. Vi benytter tilnærmingen fra avsnitt 2.3 for å beregne AFP, altså som et 4,2 prosent tillegg i opptjeningen utover folketrygden. Beregningen gjøres som i likning (5.1), bare at 0,181 er erstattet med 0,042. Pensjonsgivende inntekt er den samme som i folketrygden. Figur 6.1 viser at den årlige avsetningen må være 340 millioner kroner dersom staten dekker en tredel av AFP-kostnadene sentralt, mens forsvarssektoren selv må dekke resten. Total kostnad er 510 millioner kroner. Hvorvidt en person har rett på AFP avklares først på slutten av yrkeskarrieren, men opptjeningen skjer over alle yrkesaktive år. Vi forutsetter for enkelhets skyld at alle opptjener og får utbetalt AFP (ellers blir avsetningen mindre). Avsetningen er illustrert i figur 6.1.



Figur 6.1 Årlige kostnader ved AFP. Arbeidsgivers kostnad utgjør 340 millioner kroner (øverste søyle), eller to prosent utover regnskapsførte totale lønnskostnader. Total kostnad er 510 millioner kroner. Staten antas å dekke en tredel av AFP-kostnadene sentralt. Dette reduserer med andre ord arbeidsgivers kostnad med 170 millioner kroner (nederste søyle).

7 Kompensasjon for levealdersjustering

Med en tvungen avgang ved 60 (57) års alder mister de militært ansatte anledning til å jobbe lengre for å kompensere for levealdersjusteringen. Den andre kolonnen i figur 2.4 faller dermed bort og pensjonen må bli lavere.³³ Pensjon med ny OfTP vil dermed kunne bli lavere enn pensjon med dagens OfTP. Et alternativ for å bøte på dette er å kompensere de militært ansatte for levealdersjusteringen. Vi diskuterer dette i avsnitt 7.1 Dersom man skal kunne gjøre noe med den andre kolonnen i figur 2.4, må man årlig utsette pensjoningstidspunktet noe. Avsnitt 7.2 viser hvor mye dette utgjør.

I dette kapittelet har vi gjort følgende forutsetninger:

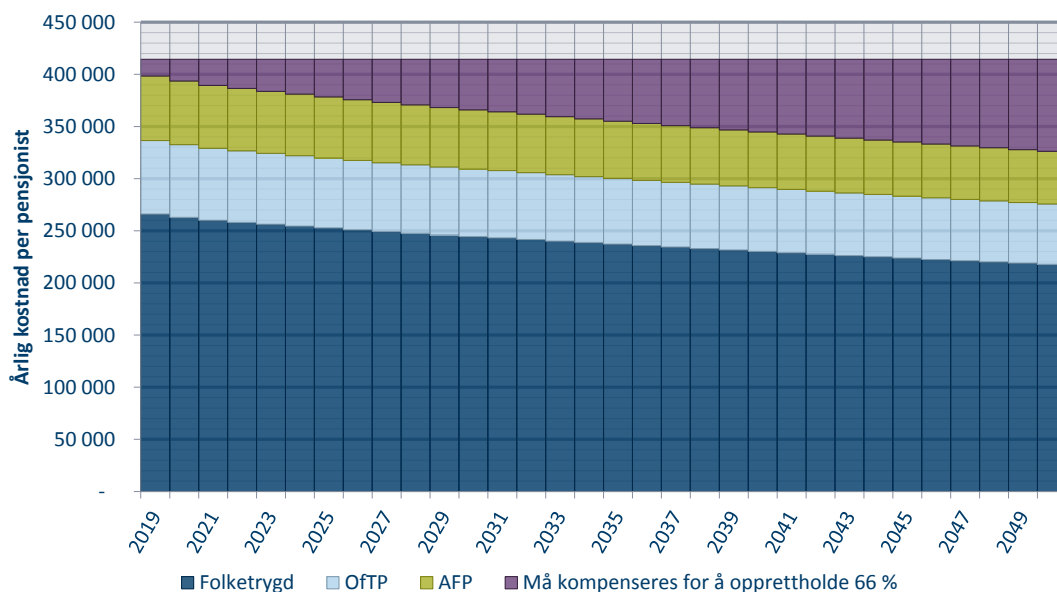
- Gjennomsnittslønnen er 790 000 kroner for en militært tilsatt med 34 års opptjeningstid. Dette utgjør pensjonsgivende inntekt for folketrygden og AFP. Beregningene er svært følsomme for forutsetningen om 34 års opptjeningstid. Vi setter opptjeningstiden til 34 år fordi full tjenestetid for en som har vært militært tilsatt hele sitt yrkesaktive liv er nærmere 40 år. Siden noen år har lavere inntekt enn snittet, har vi satt opptjeningstiden til noe under 40 år. Vi understreker dermed at antall år opptjeningstid ikke er satt på bakgrunn av faktiske data og at dette introduserer en del usikkerhet.
- Pensjonsgivende inntekt (grunnlønn og noen faste tillegg, se avsnitt 2.7) for eksisterende OfTP er 630 000 kroner.
- Pensjonsgivende inntekt for ny OfTP er det samme som for eksisterende OfTP, men siden vi går over fra å bruke sluttlønn til å bruke lønn over alle år som grunnlag, faller pensjonsgivende inntekt til 550 000 kroner.
- Alle får utbetalt pensjon som om de alltid hadde vært en del av det nye systemet.
- En person er enten pensjonist eller fulltidsansatt.
- Alle personer lever lik forventet levealder, basert på Statistisk sentralbyrå (SSB)s middelalternativ. Levealderen går i perioden fra 84 til 88 år.
- Det nye systemet innføres umiddelbart, og det gjøres ingen overgangsordninger. Resultatene blir dermed ikke realistiske, men de viser en realistisk utviklingsbane for hvordan kostnadene vil utvikle seg over tid.

7.1 Alternativ 1: Kompensere for levealdersjustering

Figur 7.1 viser en skisse over hvordan militært ansatte som pensjonerer seg ved samme tidspunkt kommer til å få gradvis lavere pensjon for hvert kull som går av. 1952-årskullet er 67 år i 2019 og er det første kullet som vises i figuren. Disse vil ikke tape så mye i den nye ordningen selv

³³Med mindre vedkommende tar seg jobb hos en arbeidsgiver uten medlemskap i den offentlige tjenstepensjonsordningen, hvor pensjonsopptjeningen i så fall fortsetter og særalderspensjonen utbetales uten avkorting. All opptjening, også etter fratreden med særaldersgrense, vil bli avkortet mot inntekt fra arbeidsgivere tilknyttet den offentlige tjenstepensjonsordningen i dagens offentlige tjenstepensjon. Den nye OfTP-ordningen er innskuddsbasert og det er ikke naturlig at den vil fungere på denne måten. I våre beregninger har imidlertid ikke dette betydning, da vi antar at personen enten pensjonerer seg eller arbeider fulltid.

om det årlige OfTP-grunnlaget er lavere, fordi de siste fire årene ansiennitet også gir uttelling.³⁴ For hvert nye kull som pensjonerer seg vil man imidlertid måtte kompensere stadig mer, på grunn av levealdersjusteringen.³⁵ I figuren får kullet som går av i 2019 noe under 66 prosent i sluttlønn fra folketrygden, ny OfTP og ny AFP.³⁶ Senere kull vil få lavere årlige beløp på grunn av levealdersjusteringen. Dermed må hvert kull kompenseres gradvis mer for å bøte på levealdersjusteringen.



Figur 7.1 Sammensetning av pensjon for å oppnå 66 prosent av sluttlønn for en militært tilsatt med pensjongivende inntekt i folketrygden på 790 000 kroner, i gammel OfTP på 630 000 kroner, i ny OfTP på 550 000 kroner og 34 års ansiennitet. Folketrygd, ny OfTP og ny AFP faller gradvis på grunn av levealdersjusteringen, som gjør at FD gradvis må dekke mer og mer av pensjonen.

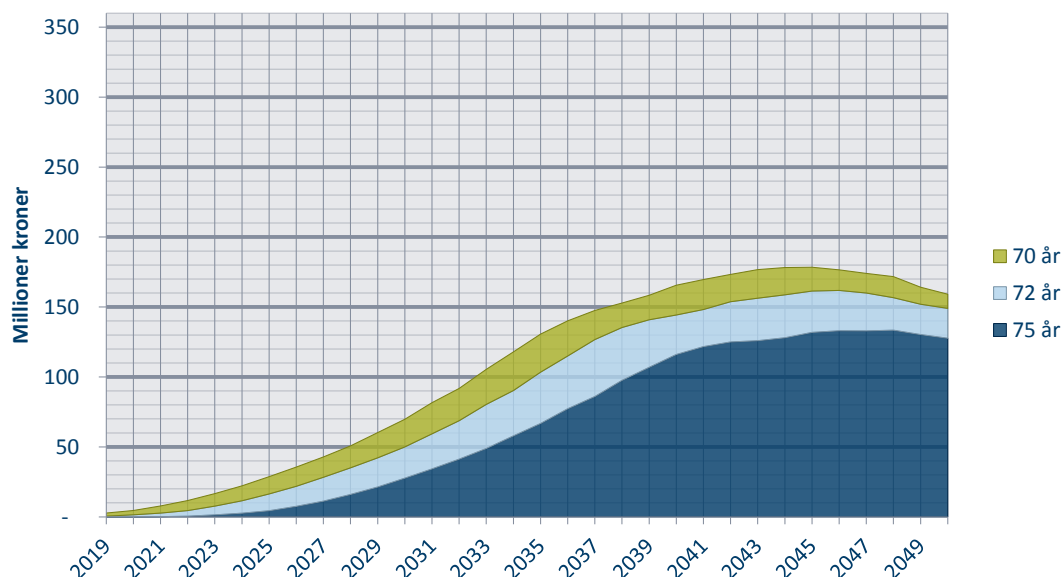
I figur 7.1 utgjør den nødvendige kompensasjonen 94 000 kroner i 2050 (143 000 kroner uten AFP), gitt våre forutsetninger om lønn og opptjeningstid. Figur 7.2 viser utgiftsprofilene for de ulike aldersgrensene, gitt samme antall framtidige pensjonister som i kapittel 3. Utgiftstoppen nås rundt 2045, hvor totalt antall særalderspensionister faller raskere enn kompensasjonen per individ øker. Kostnaden er her 180 millioner kroner årlig. I figur 7.2 har vi forutsatt at de militært ansatte har rett på den reformerte AFP-pensjonen, altså en livsvarig ytelse på toppen av folketrygden. Dette reduserer med andre ord behovet for kompensasjon. Figur 7.3 viser det samme bildet som figur 7.2, bare uten den nye AFP-ordningen vi har skissert. Kostnadene når her en årlig topp på 350 millioner kroner ved aldersgrense 70 år. Utgiftstoppene nås rundt 2042, hvor totalt antall særalderspensionister faller raskere enn kompensasjonen per individ øker. Figur 7.4 og 7.5 sammenstiller særalderspension og kostnader til kompensasjon for levealdersjustering med og uten

³⁴Bare 30 av de 34 årene var tellende i den gamle tjenstepensjonsordningen.

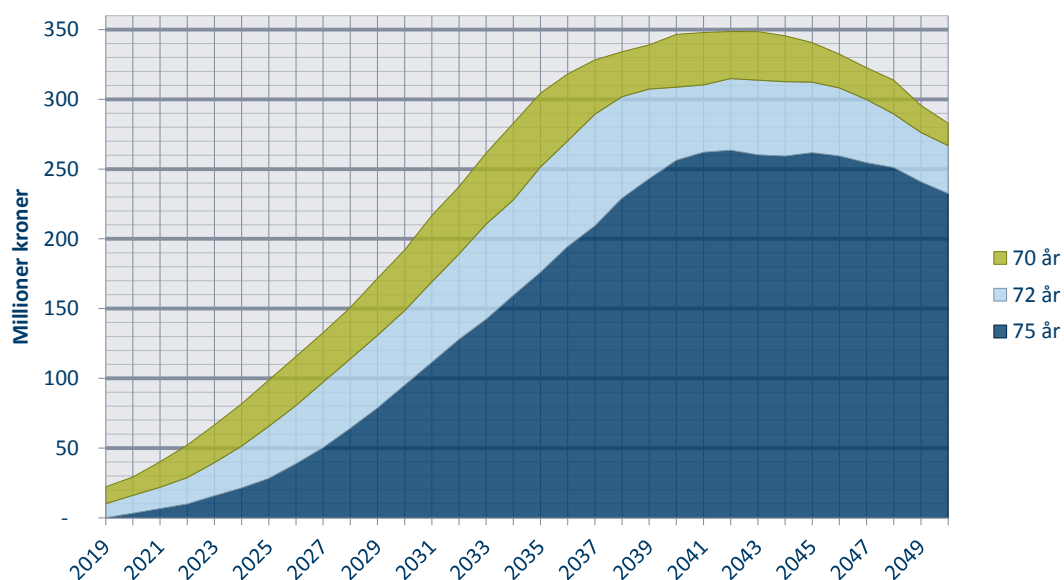
³⁵Vi har for enkelhets skyld, som i resten av rapporten, brukt delingstallet både for Folketrygd, OfTP og AFP. Dette gjør beregningene noe strengere enn om vi hadde benyttet forholdstallene.

³⁶Alle personer født til og med 1958 er garantert 66 prosent av sluttlønn gjennom en individuell garanti, men i denne analysen ser vi som sagt bort fra slike overgangsordninger. Det som er interessant er å belyse trendene.

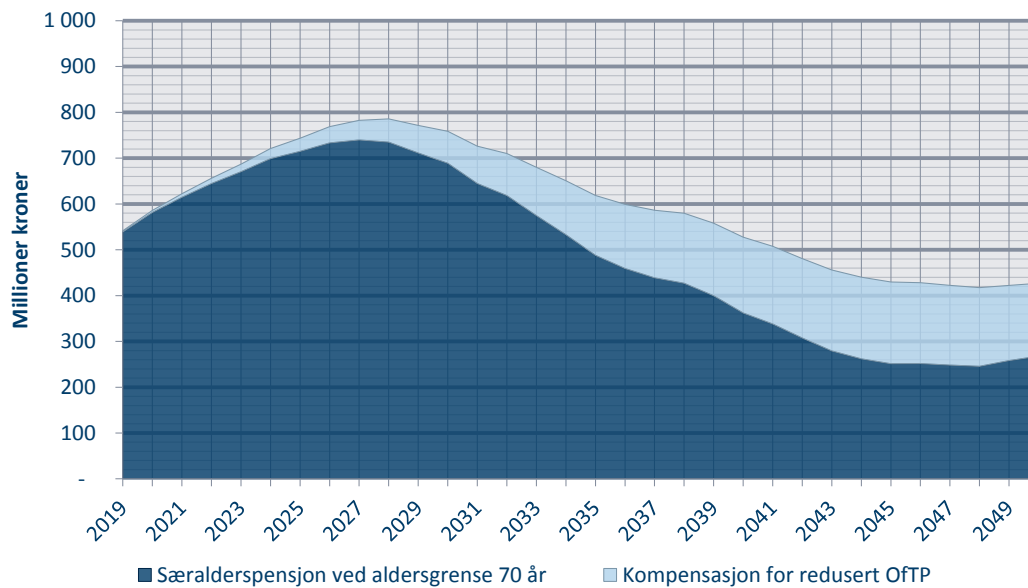
AFP. Vi ser at kostnadene ved å kompensere for levealdersjusteringen etter hvert vil vokse seg større enn kostnadene til særalderspensjon. Tilfellene med og uten AFP viser også hvor sensitive resultatene er med tanke på forutsetninger, da kostnadene inkludert AFP er langt lavere enn dersom det ikke blir en AFP-ordning.



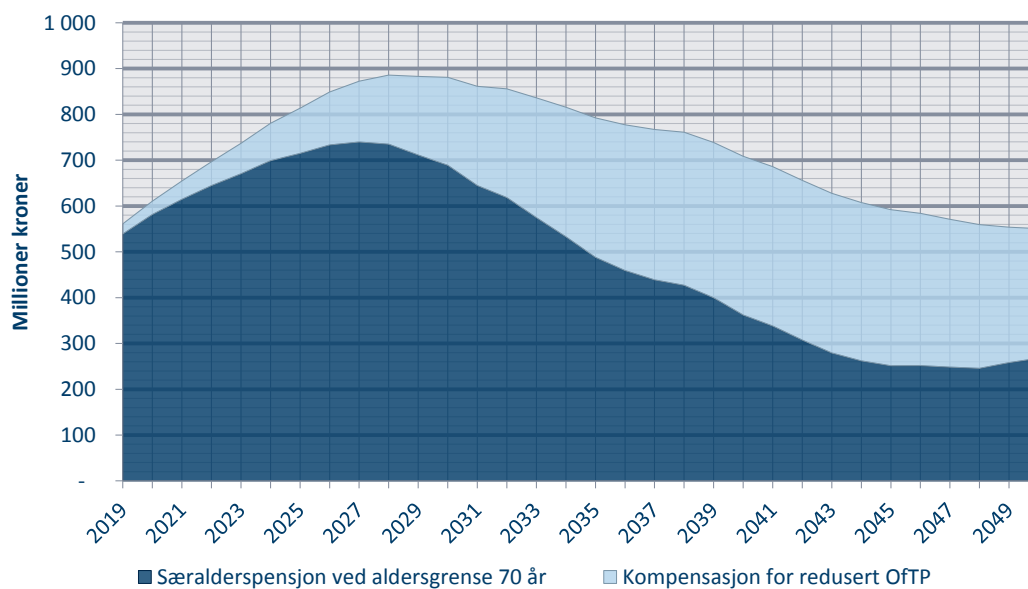
Figur 7.2 Kostnader til kompensasjon for levealdersjustering ved ulike aldersgrenser (med normal pensjonering tre år tidligere). Personer med OfTP og AFP.



Figur 7.3 Som figur 7.2, men uten rett til ny AFP.



Figur 7.4 Særalderspensjon ved aldersgrense 70 år og kompensasjon for redusert OfTP.



Figur 7.5 Særalderspensjon ved aldersgrense 70 år og kompensasjon for redusert OfTP. Ingen AFP.

7.2 Alternativ 2: Skyve på pensjoneringstidspunkt

Dersom målet er at de militært tilsatte skal kunne gå av med 66 prosent av sluttlønn er det mulig å tenke seg andre endringer i pensjonssystemet enn økonomisk kompensasjon. For eksempel kan en person være særalderspensionist like lenge som i dag, men tidspunktet både for særalderspensionering og alderspensjonering kan forskyves noe for hvert årskull. Ettersom forventet antall friske leveår øker raskere enn forventet levealder³⁷, finnes det argumenter for å heve aldersgrensen. Tabell 7.1 illustrerer at én til to måneders utsatt pensjonering hvert år er nok til å utligne levealdersjusteringen som ligger i pensjonssystemet. Tabellen viser utviklingen i delingstallet, altså hva mye en persons pensjonsformue skal deles med for å finne årlig pensjon. Så lenge personen har inntekt den ekstra perioden vedkommende jobber, vil dette gi seg utslag i økt pensjon, slik at pensjonering ikke trenger å utsettes like mye som i tabell 7.1.

Uttaksalder		Årskull							
År	Mnd.	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
67	0	15,08	15,19	15,29	15,40	15,51	15,62	15,73	15,83
67	1	15,01	15,12	15,23	15,34	15,45	15,56	15,67	15,77
67	2	14,94	15,05	15,16	15,27	15,38	15,49	15,60	15,70
67	3	14,88	14,99	15,09	15,20	15,31	15,42	15,53	15,63
67	4	14,81	14,92	15,03	15,14	15,25	15,36	15,47	15,57
67	5	14,74	14,86	14,96	15,07	15,18	15,29	15,40	15,50
67	6	14,68	14,79	14,89	15,00	15,11	15,22	15,33	15,43
67	7	14,61	14,72	14,83	14,94	15,05	15,16	15,27	15,36
67	8	14,54	14,66	14,76	14,87	14,98	15,09	15,20	15,30
67	9	14,48	14,59	14,70	14,80	14,91	15,02	15,13	15,23
67	10	14,41	14,52	14,63	14,74	14,85	14,96	15,07	15,16
67	11	14,35	14,46	14,56	14,67	14,78	14,89	15,00	15,10

Tabell 7.1 Oversikt som viser hvor lenge en person i et gitt årskull må arbeide for å oppnå samme delingstall som en person født i 1954 som går av ved 67 års alder – i gjennomsnitt cirka 1,5 måneder ekstra per år.

Tabell 7.2 viser pensjonen for en person i et gitt årskull med pensjoneringstidspunktene fra tabell 7.1. Pensjonsgivende inntekt for folketrygden (FT) og AFP er satt til 790 000 kroner, og pensjonsgivende inntekt for OfTP er 550 000 kroner. Vi ser at selv om delingstallet omtrent er uendret, stiger den årlige pensjonen noe for hvert årskull, fordi de har én ekstra måneds inntekt. Tabell 7.3 viser pensjonen dersom årlig pensjoneringstidspunkt forskyves én måned. Her ser vi at den årlige pensjonen er omtrent den samme, til tross for at delingstallet stiger. Med andre ord er det nok å utsette særalderspensionering med én måned per årskull for å utligne effekten av levealdersjusteringen.

³⁷<https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/stadig-mindre-forskjell-pa-menns-og-kvinnens-levealder>.

	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Opptjeningstid (år)	34,00	34,17	34,25	34,42	34,50	34,67
Opptjening, FT	3 935 377	3 954 668	3 964 314	3 983 605	3 993 250	4 012 541
Opptjening, OfTP	1 045 614	1 050 740	1 053 302	1 058 428	1 060 991	1 066 116
Opptjening, AFP	913 181	917 658	919 896	924 372	926 611	931 087
Delingstall	15,08	15,05	15,09	15,07	15,11	15,09
Årlig pensjon	390 860	393 559	393 473	395 913	395 821	398 260

Tabell 7.2 Pensjon for ulike kull dersom pensjoneringstidspunkt forskyves som i tabell 7.1.

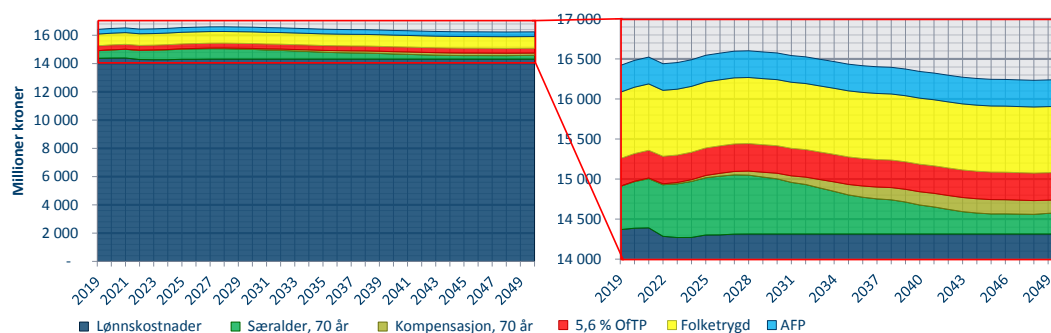
	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Opptjeningstid (år)	34,00	34,08	34,17	34,25	34,33	34,42
Opptjening, FT	3 935 377	3 945 023	3 954 668	3 964 314	3 973 959	3 983 605
Opptjening, OfTP	1 045 614	1 048 177	1 050 740	1 053 302	1 055 865	1 058 428
Opptjening, AFP	913 181	915 420	917 658	919 896	922 134	924 372
Delingstall	15,08	15,12	15,16	15,20	15,25	15,29
Årlig pensjon	390 860	390 782	390 704	390 626	390 292	390 216

Tabell 7.3 Pensjon for ulike kull dersom pensjoneringstidspunkt forskyves med én måned per år.

8 Oppsummering

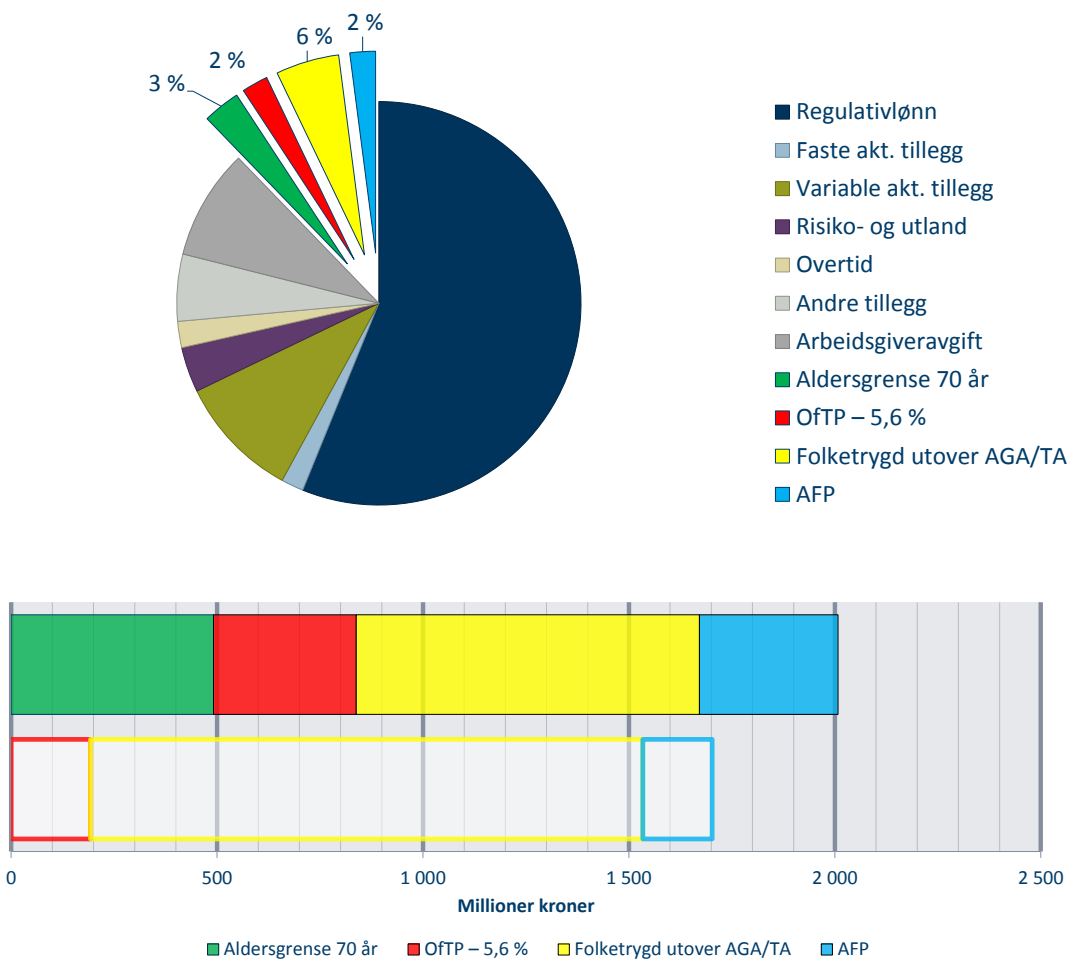
I denne rapporten har vi gitt en gjennomgang av pensjonssystemet for forsvarssektorens ansatte og skissert et mulig revidert pensjonssystem. Gitt klare forutsetninger har vi gjort kostnadsoverslag for forsvarssektorens pensjonsutgifter. Gitt forutsetninger om innføring av OfTP og AFP etter mønster fra privat sektor finner vi en total pensjonskostnad for forsvarssektoren på rundt 3,7 milliarder kroner per år. Under forutsetning av at innbetalt arbeidsgiveravgift (AGA) og trygdeavgift (TA) dekker 55 prosent av folketrygdens pensjoner, at arbeidstakers pensjonstrekk går til å betale for OfTP og at staten sentralt dekker en tredel av AFP, ville den økte kostnaden som falt på forsvarssektoren ved pensjonssystem som skissert i denne rapporten blitt 2 milliarder kroner per år.

Selv om vi ikke ser på det som sannsynlig at forsvarssektoren må bære alle de nevnte kostnadene selv, ser vi det ikke som usannsynlig at et felles system for særaldersgrenser kan bli opphevet og at de departementer som fremdeles ønsker særaldersgrenser selv må finansiere disse. For forsvarssektoren har vi beregnet den årlige kostnaden ved særaldersgrenser til å utgjøre i snitt 490 millioner kroner i perioden 2019–2050. Dersom forsvarssektoren i tillegg vil kompensere særalderspensjonistene for deres manglende mulighet til å arbeide lenger for å utligne levealdersjusteringen, vil dette etter hvert utgjøre en årlig ekstrakostnad i hundremillionersklassen. Figur 8.1 gir et bilde av hvor mye de ulike pensjonskostnadene utgjør på toppen av dagens lønnskostnader.



Figur 8.1 Forsvarssektorens totale lønnskostnader dersom pensjonskostnader inkluderes. Pensjonskostnader som allerede er betalt gjennom pensjonstrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift er trukket fra. Lønnskostnadene kommer fra kostnadsberegningen av gjeldende langtidsplan (Prop. 73 S (2011–2012) – Et forsvar for vår tid).

Figur 8.2 oppsummerer noen av de ulike beregningene vi har gjort i denne rapporten. Særalderspensjonen for militært tilsatte ved dagens aldersgrenser utgjør i gjennomsnitt et tillegg på tre prosent, eller 490 millioner kroner, utover dagens lønnskostnader. Under forutsetning av at arbeidstakers pensjonstrekk på to prosent fullt ut reduserer forsvarssektorens forpliktelser, og at 55 prosent av arbeidstakers trygdeavgift (TA) og av forsvarssektorens arbeidsgiveravgift (AGA) går til å dekke folketrygden, finner vi videre at kostnaden for forsvarssektoren ved et innskuddsbasert pensjonssystem utgjør 350 millioner for OfTP, 830 millioner for folketrygden og 340 millioner for AFP, totalt 2 milliarder kroner inkludert særalderspensjon (øverste søyle). Dette utgjør en økning på fjorten prosent utover regnskapsførte lønnskostnader. Totalt dekker arbeidsgiver og arbeidstaker 1,7 milliarder kroner (nederste søyle). Vedlegg D viser resultatet dersom vi antar at pensjonsinnskudd, TA og AGA er å betrakte som skatt, ikke som pensjonsinnskudd.



Figur 8.2 Grønn del av figur viser kostnader ved særalderspensjon for aldersgrense 70 år og er gjennomsnittskostnad 2019–2050. Kostnaden med dagens aldersgrense er 490 millioner kroner, eller cirka tre prosent av lønnskostnadene. Resterende tre felter viser kostnader dersom forsvarssektoren både må betale avsetninger til OfTP, folketrygd og AFP, men hvor arbeidstakers pensjonstrekk på to prosent fullt ut reduserer forsvarssektorens forpliktelser og 55 prosent av arbeidstakers trygdeavgift (TA) og av forsvarssektorens arbeidsgiveravgift går til å dekke folketrygden. Kostnaden utgjør 350 millioner for OfTP, 830 millioner for folketrygden og 340 millioner for AFP, totalt 2 milliarder kroner inklusive særalderspensjon (øverste søyle). Dette utgjør en økning på fjorten prosent utover regnskapsførte lønnskostnader. Totalt dekker arbeidsgiver (øverste søyle) og arbeidstaker (nederste søyle) 3,7 milliarder kroner.

Vi kan oppsummere svarene på problemstillingene fra kapittel 1 (s. 10) som følger, gitt våre forutsetninger:

Svar på rapportens problemstillinger

Hva blir kostnadskonsekvensene dersom forsvarssektoren selv må bære kostnadene ved

- løpende utgifter til særalderspensjon for militært tilsatte i et *pay-as-you-go* (PAYG)-system?
 - Kostnaden med dagens aldersgrense (70 år) er i gjennomsnitt over perioden 2015–2050 490 millioner kroner. Ved en økning til 72 år stiger kostnaden til 610 millioner kroner. Ved en ytterligere økning til 75 år stiger kostnaden til 780 millioner kroner. Hvis alminnelig aldersgrense er 70 år vil utbetaling til særalderspensjon tilsvare cirka tre prosent av lønnskostnadene. Heves aldersgrensen til 72 øker særalderspensjonen som prosent av lønnskostnadene med cirka ett prosentpoeng. En videre økning til 75 år innebærer en videre økning på cirka ett prosentpoeng. Med andre ord vil særalderspensjon som prosent av lønnskostnadene være cirka fire prosent ved aldersgrense 72 år og cirka fem prosent ved aldersgrense 75 år.
- årlige avsetninger til offentlig tjenstepensjon (OfTP), avtalefestet pensjon (AFP) og folketrygden (FT) i et fondert system?
 - Gitt at arbeidstakers pensjonstrekk på to prosent fullt ut reduserer forsvarssektorens forpliktelser og 55 prosent av arbeidstakers trygdeavgift (TA) og av forsvarssektorens arbeidsgiveravgift går til å dekke folketrygden: 350 millioner for OfTP, 830 millioner for folketrygden og 340 millioner for AFP, totalt 1,5 milliarder kroner med dagens personellstruktur. Dette utgjør en økning på elleve prosent utover regnskapsførte lønnskostnader.
 - Gitt at arbeidstakers pensjonstrekk på to prosent, arbeidstakers trygdeavgift (TA) og forsvarssektorens arbeidsgiveravgift er å betrakte som en ren skatt: 540 millioner for OfTP, 2 170 millioner for folketrygden og 510 millioner for AFP, totalt 3,2 milliarder kroner med dagens personellstruktur. Dette utgjør en økning på 22 prosent utover regnskapsførte lønnskostnader.

8.1 Videre arbeid

Et naturlig videre arbeid består i å følge opp analysene med mer detaljerte beregninger etter hvert som mer informasjon om det nye pensjonssystemet kommer til. ASD leverte sin rapport om framtidig OfTP 17. desember 2015. Saken skal behandles videre på administrativt og politisk nivå.

Et oppfølgingsarbeid kan omhandle både spørsmål om satser og forutsetninger som avviker fra dem vi har lagt til grunn i dette arbeidet, men også finansieringsform. Dersom kostnader for eksempel skal overføres fra SPK til forsvarssektoren vil det være naturlig å gå i dialog med SPK for å gjøre en grundigere analyse av disse kostnadene. Analysene kan også utvides med analyser for andre yrkesgrupper i forsvarssektoren som har særaldersgrenser, blant annet branttjenesten.

Endring av særaldersgrenser vil også få andre effekter enn dem vi har vært inne på i denne rapporten. For eksempel vil en skyving av aldersgrensen føre til et redusert utdanningsbehov, i og med at forsvarssektoren beholder sitt personell over en lengre periode. Et naturlig videre arbeid er å kvantifisere disse andreordenseffektene.

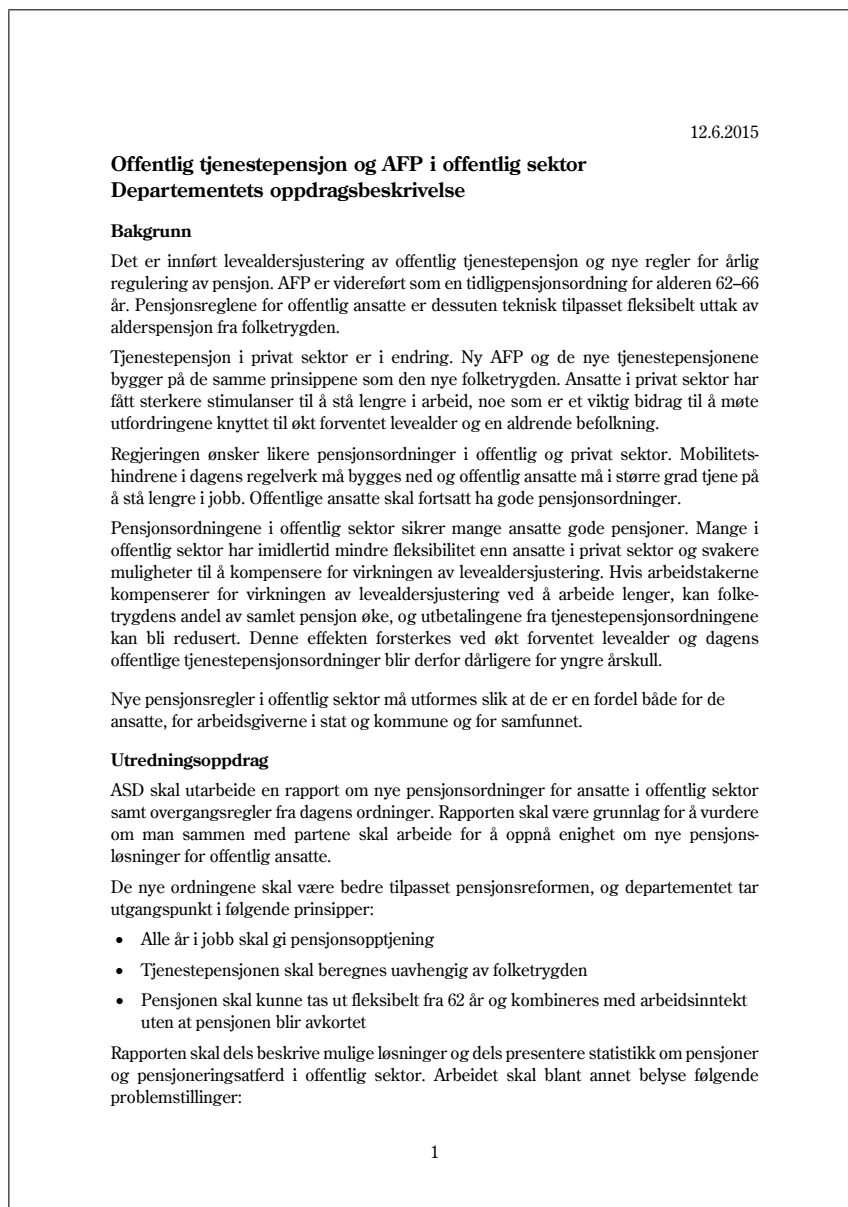
Referanser

- Forsvarsdepartementet (2015a). *Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen*. Innst. 335 L. URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/instillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-335.pdf> (sjekket 30.10.2015).
- Forsvarsdepartementet (2015b). *Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m. (militærordningen)*. Prop. 111 LS. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6323bbae80bc48a2a4e27022acef98d6/no/pdfs/prp201420150111000dddpdfs.pdf> (sjekket 29.10.2015).
- Fredriksen, Dennis (2015). *Langsiktige utfordringer i offentlig tjenstepensjon*. Rapporter 2015/22. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hove, Kjetil (2013). *Forsvarets personellutgifter og personellsammensetning 1994–2012 – en analyse av utviklingen gjennom en periode med omstilling*. FFI-rapport 2013/02228. Unntatt offentlighet.
- Hove, Kjetil og Erlend Kjærnsrød (2010). «Pensjoner og pensjonsreform: Implisitte skatter, incentiver og konsekvenser». Masteroppgave. Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Lillekvelland, Tobias og Kari Røren Strand (2014). *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret*. FFI-rapport 2014/00343.
- Malerud, Stein (2010). *Modellbeskrivelse og brukerveiledning for Magika2*. FFI-notat 2010/01019.

Forkortelser

AFP	Avtalefestet pensjon
AGA	Arbeidsgiveravgift
ARL	Avskjed med redusert lønn
ASD	Arbeids- og sosialdepartementet
AST	Avgangsstimulerende tiltak
FB	Forsvarsbygg
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FT	Folketrygden
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
MAGIKA	Modell for alders-, grads- og kompetanseutvikling i Forsvaret
OFTP	Offentlig tjenstepensjon
OTP	Obligatorisk tjenstepensjon
PAYG	Pay-as-you-go
P-MVT	Personellrelatert materiell, varer og tjenester
SAD	Særalderspensjon
SPK	Statens pensjonskasse
SSB	Statistisk sentralbyrå
TA	Trygdeavgift

A Oppdragsbeskrivelse til ASD om utredning av ny OfTP og AFP



Figur A.1 Oppdragsbeskrivelse til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om utredning av ny offentlig tjenestepensjon (OfTP) og avtalefestet pensjon (AFP).

- Status for og forholdet til tjenstepensjoner i privat sektor
- Om AFP skal være en selvstendig pensjon i offentlig sektor og hvordan AFP eventuelt skal utformes, samt vilkår for å få AFP
- Opptakskrav og hvor lenge en skal tjene opp offentlig tjenstepensjon
- Hvor lenge det skal være fleksibelt uttak av offentlig tjenstepensjon
- Hvordan nye regler skal fases inn og forholdet til grunnlovsværn for pensjonsrettigheter
- Overføringsavtalen, organisering og kjønns- og aldersnøytrale premier
- Gjenstående spørsmål knyttet til dagens ordninger, herunder reglene for samordning av tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden opptjent med nye regler
- Virkninger av nye regler for den enkelte og for grupper av offentlig ansatte (fordelingsvirkninger)
- Kostnader for arbeidsgiverne og for staten, herunder regnskapsmessige konsekvenser

Rapporten skal ikke vurdere hvor høye ytelser de nye ordningene skal gi, herunder parametere. Egenskapene ved ulike løsninger skal illustreres for realistiske lønnsprofiler og karrierer i kommunene, staten og helsesektoren, og sammenliknes med dagens ordning med samordningsfordeler.

Arbeidet skal vurdere pensjonsordningene for personer med aldersgrense 70 år, men ikke ordningene for personer med særaldersgrenser.

Hovedsammenslutningene i staten, KS-området og Oslo kommune inviteres til møter for å kunne gi innspill til temaer som bør omtales i rapporten og kommentere utkast til rapporten underveis i arbeidet. Også KS, NHO, Spekter og Virke inviteres til å delta. Det bør tas sikte på å ha 4–5 møter, med mulighet for særskilte møter ved behov.

Rapporten skal ferdigstilles 20. november 2015.

Figur A.1 (forts.) Oppdragsbeskrivelse til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om utredning av ny offentlig tjenstepensjon (OfTP) og avtalefestet pensjon (AFP).

B Sluttall for militært tilsatte

Alder/År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
57	8	9	49	16	12	17	45	41	48	67	182
58	10	8	41	4	19	12	10	14	21	39	124
59	31	24	34	13	9	3	11	18	14	21	77
60	3	10	7	34	37	40	44	42	42	55	57
61					1	2	1	1		1	2
62						1					

Tabell B.1 Antall militært tilsatte fordelt på alder som har sluttet per år i perioden 2005–2015. Tallene i 2015 er imidlertid ikke sluttall, de viser i stedet antall militært tilsatte i aldersgruppen 57–62 år som jobber i Forsvaret i 2015. Det er rimelig å anta at de som er 60 eller 61 vil slutte i 2015 på grunn av særaldersgrensen, mens de 77 militært tilsatte som er 59 år antagelig vil slutte enten i 2015 eller 2016. Merk at sluttallene ikke er lik antallet pensjonister, vi antar imidlertid at sluttallene er lik økningen i antallet pensjonister.

C Sammenligning av egenskaper ved hybrid-, innskudds- og ytelsespensjon

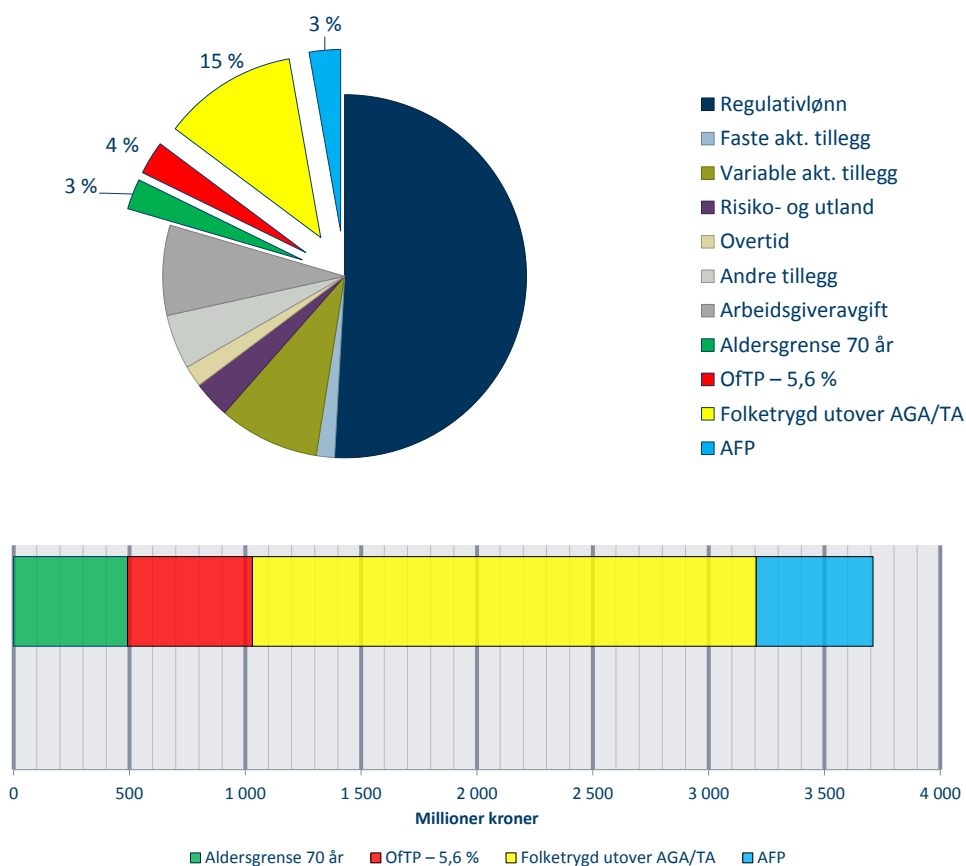
Figur C.1 sammenligner egenskaper ved hybrid-, innskudds- og ytelsespensjon.

	Hybridpensjon	Innskuddspensjon	Ytelsespensjon
Hva er avtalt	Innbetalingen	Innbetalingen	Utbetalingen
Hva blir pensjonen	Sum innbetaling og regulering/avkastning	Sum innbetaling og avkastning	Avtalt prosentsats av sluttlønn
Opptjening	Alle år teller	Alle år teller	Avkortes ved mindre enn 30 års opptjening
Dødelighetsarv	Ja	Nei	Ja
Regulering av pensjonsbeholdningen	Årlig regulering med generell lønnsvekst eller regulering med avkastning	Ingen garanti for regulering — avgjøres av avkastning og oppsparte midler	Reguleres med individuell lønnsvekst
Regulering av pensjoner	Bedriften bestemmer ihht lønnsvekst eller avkastning — må ikke reguleres	I henhold til avkastning	Bedriften bestemmer ihht lønnsvekst eller avkastning — må ikke reguleres
Levealdersjustering	Ja	Nei	Nei
Utbetalingstid	Bedriften bestemmer, men normalt livsvarig	Den ansatte bestemmer. Normalt til 77 år.	Bedriften bestemmer, men normalt livsvarig.
Forvaltning av pensjonsmidler	Kollektiv forvaltning eller individuelt investeringsvalg	Individuelt investeringsvalg	Kollektiv forvaltning
Avkastningsgaranti	Leverandøren stiller 0-garanti, med mindre det er avtalt individuelt investeringsvalg	Nei	Leverandøren stiller avkastningsgaranti. Avkastning utover regulering til premiefond.
Kostnader til forvaltning og administrasjon	Bedriften dekker alle kostnader i hele oppsparings- og utbetalingstiden — også om den ansatte slutter i bedriften.	Bedriften dekker kostnader frem til den ansatte slutter i bedriften. Den ansatte dekker selv kostnader etter dette.	Bedriften dekker alle kostnader i hele oppsparings- og utbetalingstiden — også om den ansatte slutter i bedriften.
Balansføring	Krav til balansføring ved garanti – vesentlig mindre omfang enn ytelse. Ingen krav til balansføring ved individuelt investeringsvalg	Ingen krav til balansføring	Krav til balansføring av fremtidige forpliktelser

Figur C.1 Oversikt over egenskapene for hybridpensjon, innskuddspensjon og ytelsespensjon. Figur fra <https://www.storebrand.no/bedrift/vare-tjenester/hybridpensjon/detaljer>.

D Kostnader gitt ingen sparing

Figur D.1 viser det samme som figur 8.2, men vi har her antatt at arbeidstakers pensjonsinnskudd og trygdeavgift (TA), samt arbeidsgivers arbeidsgiveravgift (AGA) er å betrakte som en ren skatt og ikke som pensjonsinnskudd, samt at arbeidsgiver betaler hele AFP. Særalderspensjonen utgjør fremdeles 490 millioner kroner, eller cirka tre prosent av lønnskostnadene. Resterende tre felter viser kostnader dersom forsvarssektoren både må betale avsetninger til OfTP, folketrygd og AFP. Kostnaden for OfTP utgjør 540 millioner kroner, for folketrygden 2 170 millioner kroner og for AFP 510 millioner kroner. Total kostnad er 3,7 milliarder kroner, eller en økning på 26 prosent utover regnskapsførte lønnskostnader.



Figur D.1 Grønn del av figur viser kostnader ved særalderspensjon for aldersgrense 70 år og er gjennomsnittskostnad i perioden 2019–2020. Kostnaden med dagens aldersgrense er 490 millioner kroner, eller cirka tre prosent av lønnskostnadene. Resterende tre felter viser kostnader dersom forsvarssektoren både må betale avsetninger til OfTP, folketrygd og AFP. Kostnaden utgjør 540 millioner for OfTP, 2 170 millioner for folketrygden og 510 millioner for AFP, totalt 3,7 milliarder kroner inkludert særalderspensjon (øverste søyle). Dette utgjør en økning på 26 prosent utover regnskapsførte lønnskostnader.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militært teknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

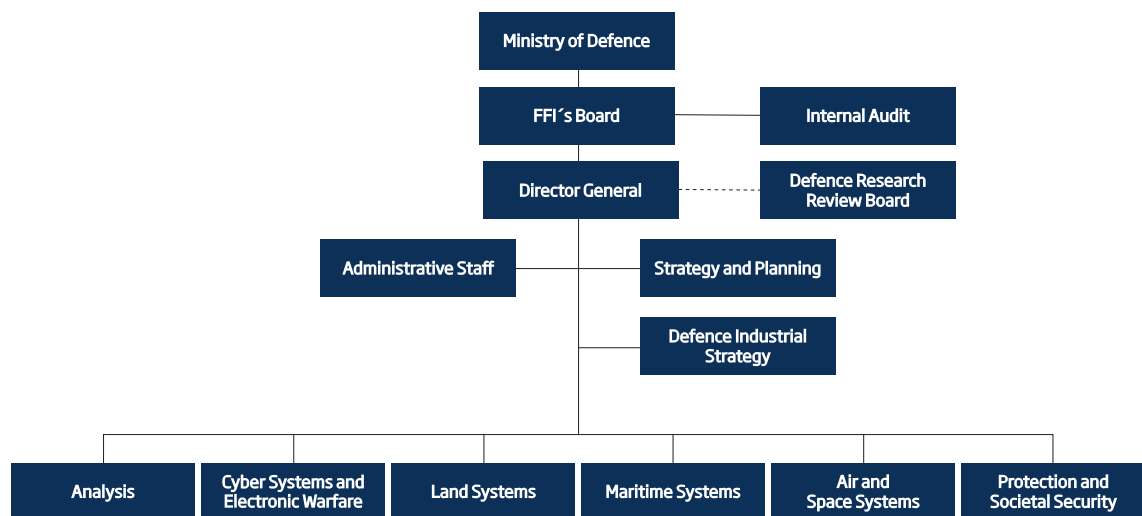
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt

Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)

P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no