

# Særalderspensjon i et nytt pensjonssystem

Kjetil Hove og Elisabeth Åmot

Kjetil Hove er seniorforsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), avdeling Analyse og siviløkonom fra NHH. Epost: [kjetil.hove@ffi.no](mailto:kjetil.hove@ffi.no)

Elisabeth Åmot er forsker ved FFI, avdeling Analyse og samfunnsøkonom fra UiO.

Epost: [elisabeth.amot@ffi.no](mailto:elisabeth.amot@ffi.no)

## Forslag til fremhevede sitater i teksten:

Når personer med særaldersgrense går over fra særalderspensjon til alderspensjon ved fylte 67 år vil de kunne oppleve at pensjonen blir urimelig lav.

En årlig kostnad på 700–800 millioner kroner tilsvarer for eksempel driften av alle Luftforsvarets Hercules transportfly og Orion overvåkningsfly eller to av Brigade Nord's tre kampavdelinger.

Det fremstår imidlertid urimelig å tvinge personer til å pensjonere seg tidlig og så nekte dem pensjon fordi de ikke har arbeidet lenge nok.

**Nøkkelord:** pensjon, offentlig forvaltning, personell, personellforvaltning, kostnadsanalyse, forsvaret, forsvarssektoren

Pensjonssystemet i offentlig sektor er i endring. En mulig omlegging er at særaldersgrenser avskaffes som en ordning finansiert gjennom Statens pensjonskasse, men at departementene selv kan betale for å videreføre dem. Én av fem statsansatte har særaldersgrense som gjør at de må gå av før den alminnelige aldersgrensen på 70 år. I denne artikkelen bruker vi Forsvarsdepartementet som et eksempel for å belyse potensielle kostnadskonsekvenser for departementene av en slik endring. I tillegg til å betale særalderspensjonen, kan det også bli aktuelt for departementene å kompensere personer med særaldersgrense for at de, som følge av den lave aldersgrensen, får en lav ordinær alderspensjon i et nytt pensjonssystem.<sup>1</sup>

## Innledning

Regjeringen mener pensjonsordningene i offentlig sektor bør endres, blant annet for å redusere forskjellene mellom pensjonssystemet i privat og offentlig sektor (Regjeringen, 2013). På bakgrunn av dette har Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) utredet endringer i ordningene for alderspensjon og avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). ASD har imidlertid ikke sett på hvordan ordningen for særalderspensjon kan tilpasses de skisserte endringene i pensjonssystemet. Én av fem statsansatte har særaldersgrense (Rødevand og Haugen, 2013), og de fleste er ansatt i Forsvaret, politiet og fengselsvesenet (OfTP-utvalget, 2009). Problemstillingene for alle departementer med særaldersgrenser vil være:

1. Hva vil det koste for et departement dersom det selv må finansiere særalderspensjon?
2. Hva koster det å kompensere personer med særaldersgrense for at de, som følge av den lave aldersgrensen, får en lav alderspensjon i et nytt pensjonssystem?

Bakgrunnen for den første problemstillingen er som følger: Særalderspensjon finansieres i dag sentralt gjennom Statens pensjonskasse (SPK). Når pensjonssystemet revideres er det ikke utenkelig at ansvaret for finansiering av særalderspensjon legges på de ulike departementer.

Daværende arbeidsminister Robert Eriksson gav i 2014 beskjed om at han ønsket å fjerne særaldersgrensene som en generell ordning (Nestvold, 2014). En delegering av ansvar og kostnader vil kunne gi incentiver til å begrense bruken av tidligpensjonsordning og således redusere statsfinansielle kostnader. I de tilfeller der særaldersgrensen er å anse som helt nødvendig og må opprettholdes, vil imidlertid en slik overføring av finansieringsansvar bety økte kostnader for arbeidsgiver. I denne artikkelen bruker vi forsvarssektoren, som har over 7 000 militært tilsatte med særaldersgrense på 60 år, som en case. I artikkelens avsnitt om finansiering av særalderspensjon ser vi nærmere på hva kostnadskonsekvensene vil være for Forsvarsdepartementet dersom de får finansieringsansvar for særalderspensjonister i forsvarssektoren og særalderspensjonsordningen videreføres som i dag.

Bakgrunnen for den andre problemstillingen er knyttet til forslaget om å innføre alleårsopptjening og å endre AFP-ordningen fra å være en tidligpensjonsordning til å bli en livsvarig ytelse som utbetales i tillegg til alderspensjonen. Endringene er foreslått med tanke på å få et likere pensjonssystem i offentlig og privat sektor, og for å styrke incentivet til å stå lenger i arbeid. Med alleårsopptjening vil hvert arbeidsår gi økt pensjon, i motsetning til i dag hvor offentlige ansatte har full opptjening etter 30 år. Videre vil en endring av AFP til en livsvarig ytelse ta vekk det sterke incentivet som ligger i dagens AFP til å gå av med tidligpensjon (se for eksempel Hernæs et al. 2002; Lien, 2007; Fredriksen og Stølen, 2015). Det sistnevnte har i følge Hernæs et al. (2015) ført til en klar økning i sysselsettingen i privat sektor, etter at deres ordning ble lagt om i 2011.

For personer med særaldersgrense er det imidlertid særlig to utfordringer knyttet til en omlegging til alleårsopptjening og livsvarig AFP. For det første vil ikke personer med særaldersgrense ha samme mulighet som personer med alminnelig aldersgrense til å øke pensjonsnivået sitt ved å stå lenger i arbeid. Når personer med særaldersgrense går over fra særalderspensjon til alderspensjon ved fylte 67 år vil de kunne oppleve at pensjonen blir urimelig lav. For det andre må ansatte stå i arbeid til fylte 62 år for å kvalifisere for ny AFP slik ordningen skisseres av ASD. Det betyr at de med særaldersgrense på 60 år ikke kan få AFP og vil dermed få lavere pensjon. Siden personer med særaldersgrense ufrivillig kommer dårlig ut av en omlegging av de offentlige tjenstepensjonsordningene, kan det argumenteres for at det er et behov for kompenserende tiltak. I avsnittet kompensasjon for obligatorisk tidligpensjonering ser vi på mulige kompenserende tiltak og hva kostnadskonsekvensen av dem vil være i forsvarssektoren. Analysene krever en viss forståelse av pensjonssystemet, og derfor gir vi først en kortfattet beskrivelse av pensjonssystemet i offentlig sektor. For en grundigere beskrivelse av pensjonssystemet, se for eksempel Fredriksen (2015) eller SPKs og NAVs hjemmesider.

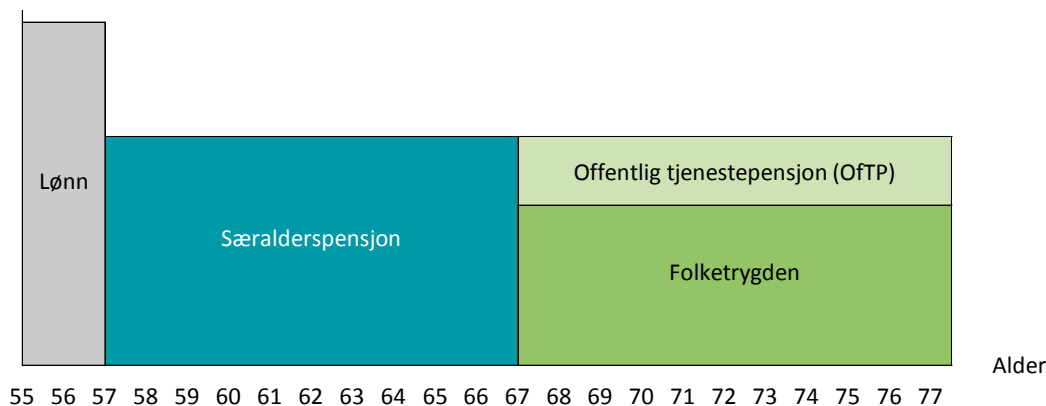
## **Pensjonssystemet i offentlig sektor**

Alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning (OfTP) er i dag en bruttoordning som samordnes med alderspensjonen fra folketrygden. Etter 30 års opptjening i 100 prosent stilling garanterer ordningen en samlet pensjon på 66 prosent av sluttlønn, gitt medlemskap i SPK ved pensjoneringstidspunkt. Dersom personen ikke er medlem i SPK (for eksempel jobber i privat sektor) ved pensjonering, får man oppsatt pensjon og full opptjeningstid er inntil 40 år.<sup>2</sup> Bidraget fra tjenstepensjonen beregnes ved at det gjøres et fradrag (samordning) for utbetalt alderspensjon fra folketrygden. Det gjøres imidlertid ikke fradrag for hele folketrygden, noe som gjør at samlet pensjon typisk blir noe høyere enn 66 prosent av sluttlønn. For 1954-kullet og senere kull er det ikke avklart hvordan samordningsreglene skal være. Med pensjonsreformen i 2011 ble det innført levealdersjustering, som gjør at yngre årskull må stå lenger i jobb for å få like høy årlig pensjon som eldre årskull dersom levealderen fortsetter å øke. For alle født før 1959 er det imidlertid gitt en individuell garanti på at alderspensjonen minst skal være 66 prosent av sluttlønn etter levealdersjusteringen.

Alderspensjonen fra folketrygden ble fullstendig lagt om med pensjonsreformen i 2011, og den nye ordningen vil gjelde fullt ut fra og med 1963-kullet. Den nye ordningen bygger på fleksibelt og nøytralt uttak fra fylte 62 år. Flexibelt uttak betyr at uttak av pensjon fritt kan kombineres med arbeid uten at pensjonen avkortes. Nøytralt uttak betyr at totalsummen av pensjonen blir den samme uavhengig av når pensjonsuttaket starter,<sup>3</sup> men den årlige pensjonen blir lavere jo tidligere uttaket starter. Videre har ordningen alleårsopptjening, det vil si at all inntekt i aldersspennet 13–75 år er pensjongivende. Årlig tjener man 18,1 prosent av inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet (G), som per i dag er på ca. 90 000 kroner. Summen av den opptjente pensjonen over alle yrkesaktive år fordeles ved pensjonerings-tidspunktet på et delingstall. Delingstallet er et uttrykk for levealdersjusteringen og skal i grovt reflektere forventet antall gjenstående leveår.<sup>4</sup> En person med 500 000 i årsinntekt i 40 år og 18 års gjenstående leveår ved pensjonering vil dermed få en pensjon på ca. 200 000 kroner.<sup>5</sup>

Offentlig ansatte som ønsker å gå av før de blir 67 år, kan gå av med AFP, som i dag er en tidligpensjonsordning for dem mellom 62 og 67 år. Ved siden av dette har altså én av fem statsansatte særaldersgrense, det vil si en lavere aldersgrense enn den alminnelige aldersgrensen, som i dag er 70 år i offentlig sektor. For militært tilsatte er særaldersgrensen 60 år, men de kan gå av med pensjon inntil tre år før aldersgrensen hvis summen av alder og opptjeningstid er minst 85 år. Særalderspensjonen utgjør, i likhet med ordinær alderspensjon fra OfTP, 66 prosent av sluttlønn (inntil 12 G) justert for eventuell avkortning for kortere tjenestetid enn 30 år. Særalderspensjonen blir ikke levealdersjustert. Videre reguleres pensjon under opptjening årlig med lønnsvekst, mens pensjon under utbetaling reguleres med lønnsvekst fratrukket 0,75 prosent (underregulering). Figur 1 illustrerer inntektsprofilen til en særalderspensjonist som går av som 57-åring.

Inntekt



Figur 1: Inntektsprofil for en ansatt med særaldersgrense 60 år, som benytter seg av 85-årsregelen og går av ved fylte 57 år. Ved overgang til særalderspensjon blir inntekten 66 prosent av sluttlønn. Ved 67 års alder går pensjonisten over på alderspensjon fra folketrygden og OfTP, som i sum utgjør 66 prosent av sluttlønn. Lønnsvekst, samordningsregler og underregulering av pensjon under utbetaling er ikke illustrert.

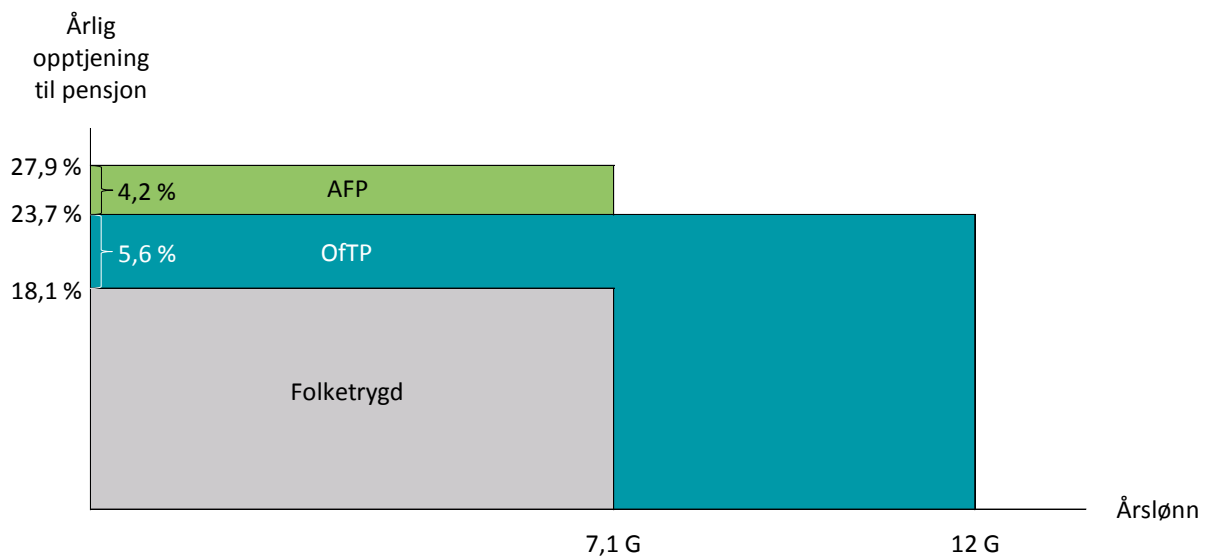
I aldersgrenseloven<sup>6</sup> er særaldersgrenser begrunnet med at «tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år» eller at «tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier». Dette er derimot ikke begrunnelsen for særaldersgrenser for militært tilsatte. I forsvarspersonelloven<sup>7</sup> er særaldersgrenser for militært tilsatte begrunnet med «å legge til

rette for en hensiktsmessig anvendelse av Forsvarets personellressurser for å sikre gjennomføringen av Forsvarets oppgaver nasjonalt og internasjonalt.»

## Nye ordninger

I ASDs utredning av nye pensjonsordninger i offentlig sektor foreslås det en modell der alderspensjon fra OfTP og AFP i offentlig sektor blir et påslag til alderspensjon fra folketrygden. AFP vil, i likhet med hva som er gjort i privat sektor, omdannes fra å være en tidligpensjonsordning til å bli en livsvarig ytelse. Alleårsopptjening, fleksibelt uttak og bruk av delingstall fra Folketrygden legges til grunn i den skisserte modellen. ASD tar imidlertid ikke stilling til hva opptjeningssatsene bør være. Dersom vi legger forhandlingstilbud i forbindelse med lønnsoppgjøret i 2009 (Riksmeklingsmannen, 2009) og AFP i privat sektor til grunn, vil årlig opptjening i nytt pensjonssystem være som vist i figur 2.

I bunn i figur 2 ligger alderspensjonen fra folketrygden med en årlig opptjening lik 18,1 prosent opp til 7,1 G. I tillegg tjenes det opp alderspensjonsrettigheter fra OfTP tilsvarende 5,6 prosent av pensjongivende inntekt opp til 7,1 G, mens mellom 7,1 og 12 G er opptjeningssatsen 23,7 prosent. På toppen av dette tjenes det opp 4,2 prosent av pensjongivende inntekt til AFP for dem som har rett til denne ytelsen. Både i dagens ordning og i ordningen ASD skisserer stilles det et krav om å være i arbeid fram til AFP tas ut. Personer med særaldersgrense på 60 år vil dermed i utgangspunktet ikke kvalifisere for å motta AFP.



Figur 2: Årlig opptjening til pensjon i et skissert nytt system.

Et element som ikke er illustrert i de foregående figurene, er hvilken pensjongivende inntekt som legges til grunn. I dag er all inntekt pensjongivende i folketrygden, mens det i hovedsak bare er fast inntekt som er pensjongivende for alders- og særalderspensjon i OfTP. Det innebærer at faste tillegg, visse forutsigbare variable tillegg og funksjonstillegg er pensjongivende i OfTP, mens for eksempel overtid og utenlandstillegg ikke er det. ASD har ikke vurdert hva som bør være pensjongivende inntekt i pensjonsordningene de foreslår. For en gjennomsnittlig forsvarsansatt vil imidlertid valget av pensjongivende inntekt kunne være av stor betydning, da overtid og tillegg utgjør en betydelig andel av total inntekt.<sup>8</sup>

## Finansiering av særalderspensjon

Å delegere finansieringsansvaret for særalderspensjon til departementene kan, som tidligere nevnt, gi incentiv til å begrense bruken av denne tidligpensjonsordningen og således redusere statsfinansielle kostnader. I rapporten fra OfTP-utvalget (2009) vurderes et alternativ der særalderspensjonsordningen finansieres direkte av arbeidsgiver. Utvalget peker på to fordeler med å overføre finansieringsansvaret. Den første er at det vil synliggjøre kostnadene ved særaldersgrense i større grad enn i dag, og den andre at det vil synliggjøre hos hvilken arbeidsgiver kostnadene påløper. Her ser vi på hva det vil koste dersom Forsvarsdepartementet må finansiere særalderspensjonen for sine militært tilsatte.

### Metode og forutsetninger

For å finne ut hva kostnadskonsekvensene vil kunne bli for Forsvarsdepartementet estimerer vi først hvor mange militært tilsatte som vil motta særalderspensjon i framtiden. Til dette formålet bruker vi en simuleringsmodell utviklet ved FFI (Malerud, 2010a, 2010b) og historiske sluttall (Lillekvelland og Strand, 2015).

Simuleringsmodellen beregner antall særalderspensjonister ved å ta utgangspunkt i dagens personellstruktur i forsvarssektoren og fremskriver denne basert på dagens utdanningsvolum av offiserer med særaldersgrense (krigsskoleopptaket) og deres historiske sluttrater.<sup>9</sup> Simuleringsperioden går frem til 2050.

I personellsimuleringsmodellen blir alle militært tilsatte med særaldersgrense pensjonert det året de fyller 60 år. Med andre ord er ikke 85-årsregelen reflektert i modellen. Historiske sluttall forteller oss imidlertid at en del tilsatte med særaldersgrense benytter seg av 85-årsregelen, og går av med pensjon inntil tre år før aldersgrensen. Vi har tatt hensyn til dette i beregningen ved å forutsette at historiske sluttrater reflekterer fremtidig pensjoneringsmønster. Mer presist fordeler vi pensjonisttallene fra simuleringsresultatet, der alle blir pensjonister ved fylte 60, etter hvor stor andel som historisk slutter ved 57, 58, 59 og 60 års alder.<sup>10,11</sup>

Det neste steget er å finne særalderspensjonen som skal utbetales per pensjonist. Her er vi nødt til å gjøre noen forenkling forutsetninger da vi ikke har detaljerte data på militært ansattes opptjente pensjonsrettigheter. Vi forutsetter at alle særalderspensjonistene har hatt full opptjeningsstid (30 år) og 100 prosent stilling. Videre forutsetter vi at alle har samme pensjongivende sluttlønn, og dagens pensjonsordning med 66 prosent av sluttlønn legges til grunn. Vi setter pensjongivende sluttlønn lik sluttlønngjennomsnittene i aldersgruppen 57–60 år, vektet med sannsynligheten for å slutte ved alder 57, 58, 59 eller 60 år. I tillegg forutsetter vi at ingen av særalderspensjonistene har inntekt fra stiling med rett til medlemskap i SPK, da det ville avkortet særalderspensjonen.

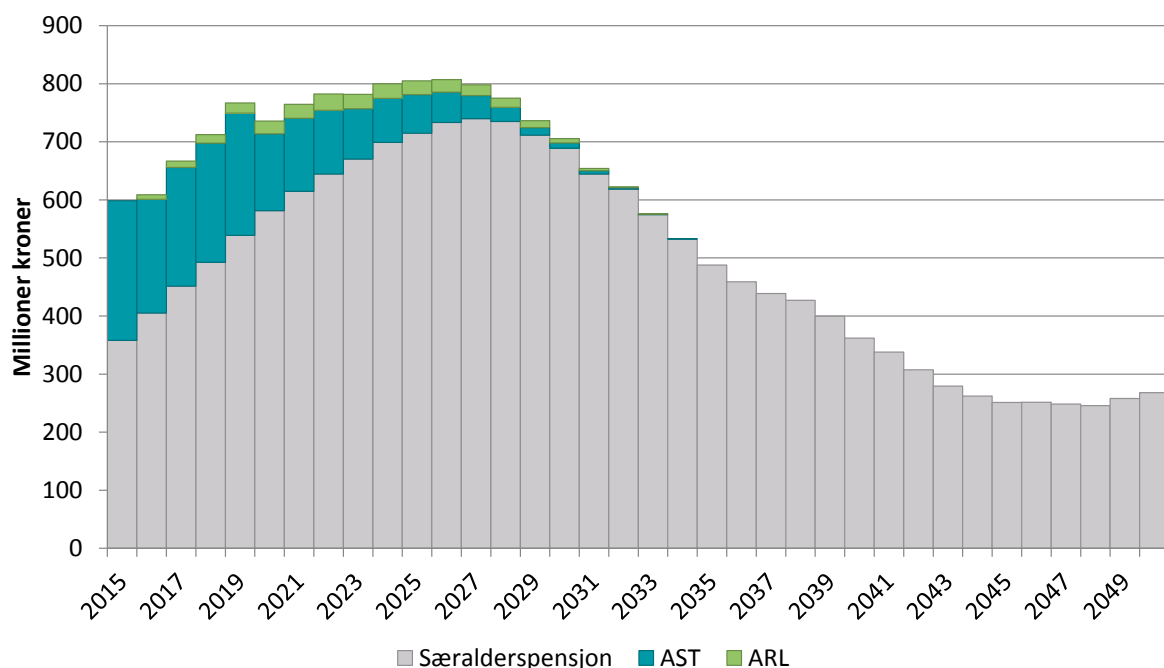
Med nevnte forutsetninger blir særalderspensjonen per særalderspensjonist ca. 420 000 kroner det første året, deretter underregulert årlig. Lønnsveksten setter vi for enkelhets skyld lik null. Til slutt multipliserer vi pensjon med antall særalderspensjonister i perioden 2015–2050.<sup>12</sup>

### Resultater

Gitt de nevnte forutsetningene, vil utviklingen i antall særalderspensjonister i perioden 2015–2050 gå fra 880 i 2015 til 1 830 i 2027, som er toppunktet. Disse tallene omfatter personer i den perioden de er særalderspensjonister, ikke etter at de har gått over fra å være særalderspensjonister til å bli alderspensjonister. Deretter går antall særalderspensjonister gradvis ned mot rundt 600 i slutten av perioden. Med andre ord indikerer resultatene at det vil være en bølge av særalderspensjonister de neste tjue årene. Denne bølgen stammer fra 1980-tallet da krigsskolekullene, og dermed utdanningen av offiserer med rett til særalderspensjon, var mye større enn i dag.<sup>13</sup>

I tillegg til særalderspensionistene, estimert ved hjelp av simuleringsmodellen og de historiske sluttallene, kommer militært tilsatte som tidligere har gått av med avgangstimulerende tiltak (AST) og de som har fått innvilget avskjed med redusert lønn (ARL). Data for disse kommer fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS). De som har gått av med AST og ARL opprettholder pensjonsalder på 60 år, men kan ikke gå av under 85-årsregelen. Det vil si at de vil få utbetalt særalderspensjon fra de fyller 60 år. I 2015 er det om lag 800 personer med AST og ARL som får særalderspensjon. Antallet avtar gradvis utover perioden til 2034, da den siste personen under disse ordningene blir alderspensjonist.

I gjennomsnitt er det årlig 1 390 som mottar særalderspensjon samtidig i perioden 2015–2050. Med dette antallet særalderspensionister og de øvrige forutsetningene vi har gjort blir den gjennomsnittlige årlige utbetalingen ca. 540 millioner årlig, og totalt over hele perioden ca. 19,5 milliarder kroner. På det høyeste vil årlige kostnader ligge på omkring 800 millioner kroner. En årlig kostnad på 700–800 millioner kroner tilsvarer for eksempel driften av alle Luftforsvarets Hercules transportfly og Orion overvåkningsfly eller to av Brigade Nord's tre kampavdelinger. Utviklingen i utgifter til særalderspensjon er illustrert i figur 3.



Figur 3: Utvikling i utbetaling til særalderspensionister i forsvarssektoren fra 2015 til 2050. Grått felt er utbetaling til ordinære særalderspensionister, turkis er utbetaling til særalderspensionister som kommer fra en AST-ordning og grønt er utbetaling til særalderspensionister som kommer fra en ARL-ordning.

Dersom departementene selv får ansvaret for å finansiere særalderspensjon, vil det for Forsvarsdepartementets del innebære en betydelig kostnadsøkning. Dette gjelder spesielt hvis overføringen av finansieringsansvaret skjer før pensjonsbølgen har lagt seg. Forsvaret opplever allerede en underfinansiering i forhold til de pålagte oppgavene (Forsvaret, 2015). Hvis en ansvarsoverføring blir aktuell, er det rimelig å anta at Forsvarsdepartementet, og andre departementer i samme situasjon, vil ønske seg tilsvarende økte budsjetter. Selv om dette ønsket skulle innfris, forsvinner ikke departementets incentiv til å begrense bruken av særaldersgrenser, gitt at de får beholde midlene de sparer. Det er imidlertid ikke gitt at det er enkelt å finne alternative oppgaver for personer som i dag står i stillinger med særaldersgrense. Enehaug, Hilsen og Steinum (2008) finner at handlingsrommet for å tilrettelegge for lengre yrkeskarrierer enn dagens varierer mellom virksomheter. I et

politidistrikt de ser på, som er en stor organisasjon, er det imidlertid muligheter for alternative arbeidsoppgaver. Det er rimelig å anta at det samme ville være tilfellet i en så stor virksomhet som forsvarssektoren er.

En annen løsning er å videreføre finansieringsansvar sentralt gjennom SPK. Dette må sees i lys av et nytt pensjonssystem der det mest sannsynlig vil bli fleksibelt pensjonsuttak fra fylte 62 år, som i folketrygden. Dersom denne fleksibiliteten også skal gjelde for personer med særaldersgrense lik eller høyere enn 62 år, kan pensjonsforpliktelsene til arbeidsgiver bli uforutsigbare. Dette fordi de kun vil ha finansieringsansvaret dersom arbeidstakeren velger å benytte seg av særalderspensjonsordningen fremfor den fleksible alderspensjonsordningen. Å samle finansieringsansvaret for alle offentlige tjenstepensjonsordninger hos et sentralt organ kan dessuten ha stordriftsfordeler og gi bedre oversikt over statens totale pensjonsforpliktelser enn om ansvaret delegeres.

En tredje løsning er å fjerne særaldersgrensene helt og heller la behovet for tidligpensjon ivaretas gjennom fleksibel alderspensjon og uføretrygd. Det er store forskjeller på særalderspensionister (se Hyggen, 2008), som tilsier at en tidligpensjonsordning for hele grupper er en dyrere ordning enn kun å gi uføretrygd til personer som trenger det. Fra individets perspektiv kan imidlertid dette oppleves urettferdig, særlig hvis de må ta ut alderspensjon tidlig på grunn av at arbeidet deres har vært helsemessig belastende eller stiller strenge helsemessige krav. Fleksibelt uttak vil for disse personene ikke være like frivillig, som det det vil være for andre personer i mer ordinære stillinger.

Et annet moment som er relevant i denne sammenheng, er hvorvidt særalderspensionister bør fortsette å få 66 prosent av sluttlønn i særalderspension, slik vi har forutsatt i våre beregninger. Det kan sies at en person med 60-års særaldersgrense mister ti mulige opptjeningsår sammenlignet med en person med alminnelig aldersgrense på 70 år. Å innføre alleårsopptjening som grunnlag for særalderspension kan derfor virke urimelig (med færre års opptjening vil også alderspensjonen bli lavere). Samtidig vil en videreføring av dagens særalderspensjonsordning kunne gi dem med særaldersgrense en betydelig bedre pensjon enn sammenlignbare alderspensjonister som benytter fleksibelt uttak til å gå av tidlig. En person med særaldersgrense på 65 år vil dermed ha et sterkt incentiv til å stå i arbeid fram til fylte 65 år, fremfor å gå av med fleksibel pensjon fra 62 år. Et slikt incentiv kan oppfattes kontraintuitivt med tanke på at de fleste særaldersgrenser er begrunnet i at tjenesten enten er uvanlig fysisk eller psykisk belastende eller at den stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper. Dette er også et argument for å endre særalderspensjonsordningen når og hvis alderspensjonsordningen endres.

En mulighet er å ha en helt separat særalderspensjonsordning med egen opptjenings- og uttaksregler. En annen mulighet er å gjøre opptjenings- og uttaksregelen i særalderspensjonsordningen lik de nye reglene som velges for alderspensjonsordningen, men med noen kompenserende tiltak. Slike tiltak kan være å gi ekstra opptjeningstid til personer med særaldersgrense, for eksempel at hvert opptjeningsår regnes om til å telles som litt mer enn ett år. Det kan også gis «snillere» levealdersjustering, slik at opptjent pensjonsrettbeholdning deles på færre år enn forventet gjenstående leveår. Å garantere AFP til alle med særaldersgrense er også en mulighet. Andre muligheter er å gi en høyere opptjeningsprosent eller la en større del av lønna være pensjonsgivende for dem med særaldersgrense.

Hvordan denne typen særregler i så fall skal håndteres for de som skifter jobber og pensjonsordninger vil kreve en grundigere utredning. En løsning kan være å kreve at personer som eventuelt får rett til snillere levealdersjustering eller ekstra opptjeningstid er i en stilling med særaldersgrense ved pensjoneringstidspunktet. I tillegg kan det kreves et visst antall år i stillingen med særaldersgrense for å ha rett til å fratrukke ved særaldersgrensen og for å få medfølgende pensjonsrettigheter. Dette vil, i alle fall et stykke på vei, hindre strategiske

stillingsskifter rett før pensjonering med tanke på å utnytte systemet. Videre bør kompensasjonene som gis ideelt sett ligge på et nivå som sikrer en god pensjon til dem med særaldersgrense og samtidig minimerer mobilitetshindre mellom jobber med og uten særaldersgrense. Kompensasjonen bør derfor være slik at den gir bedre pensjon enn ordinær alderspensjon ved særaldersgrensen, men ikke så god at det ikke vil lønne seg å stå i annet arbeid til man når ordinær aldersgrense. Dette må veies mot at særaldersgrenser ofte er begrunnet med at arbeidet er uvanlig fysisk eller psykisk belastende eller stiller spesielle krav til fysisk eller psykisk helse. Det vil med andre ord bli utfordrende å tilpasse slike nye ordninger.

I neste del ser vi nærmere på hva personer med særaldersgrense vil få med nye tjenestepensjonsordninger når de går over til alderspensjon ved fylte 67. Her illustreres mange av de samme utfordringene vi nettopp har nevnt at vil oppstå ved å innføre alleårsopptjening som grunnlag for særalderspensjon.

## Kompensasjon for obligatorisk tidligpensjonering

Ved innføring av alleårsopptjening mister personer som må gå av med særaldersgrense noen år med mulig opptjening til pensjon. En person med 30 års opptjeningstid som må gå av ved 60 års alder, kunne jobbet i ytterligere ti år til den alminnelige aldersgrensen i staten, og økt sin pensjonsrettbeholdning i denne tiden. Dette har ingen betydning for total pensjon i dagens bruttobaserte OfTP-ordning dersom man har full opptjeningstid 30 år. Videre vil personer med særaldersgrense på 60 år, som er tilfellet for militært tilsatte, i utgangspunktet ikke ha rett til ny AFP, fordi den betinger at man står i jobb frem til 62 års alder. Det fremstår imidlertid urimelig å tvinge personer til å pensjonere seg tidlig og så nekte dem pensjon fordi de ikke har arbeidet lenge nok. Det er derfor rimelig å tro at personer med særaldersgrense vil forlange en form for kompensasjon. På bakgrunn av dette gjør vi to beregninger:

1. Beløpet som må settes av for å veie opp for ti års manglende opptjening.
2. Beløpet som må settes av for å veie opp for manglende AFP-rettigheter.

## Forutsetninger

Beregningsresultatene vil avhenge av hvilke forutsetninger vi gjør, spesielt forutsetninger om opptjeningstid. I dette eksempelet tar vi utgangspunkt i 30 års opptjeningstid ved nådd særaldersgrense på 60 år. Når det gjelder lønn, benytter vi lønnsdata basert på Forsvarets regnskaper. I eksempelet ligger følgende forutsetninger til grunn:

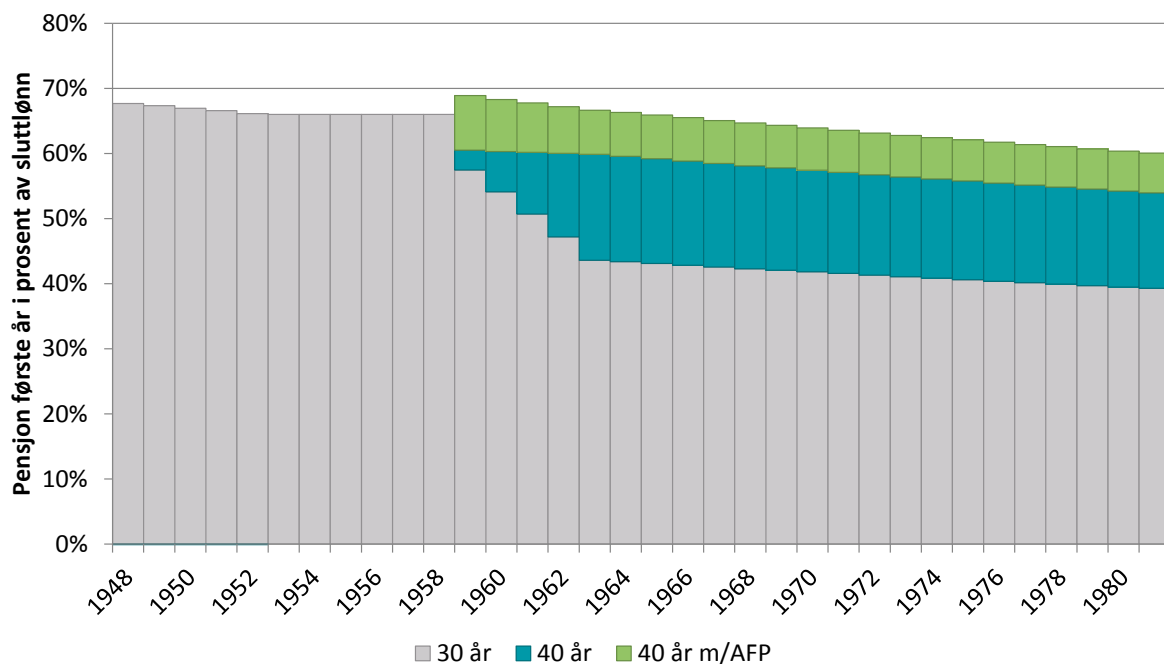
- Nytt pensjonssystem med alleårsopptjening, livsvarig AFP og opptjeningssatser som skissert i figur 2.
- Pensjonsgivende inntekt for folketrygden og AFP er 790 000 kroner (gjennomsnittsinntekt).
- Pensjonsgivende inntekt for eksisterende OfTP er 630 000 kroner (sluttlønn).
- Grunnlaget for pensjonsgivende inntekt for ny OfTP er forutsatt å bli den 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 (gjennomsnittsinntekt).
- Overgang fra særalderspensjon til ordinær pensjon ved fylte 67 år.
- Alle personer er fulltidsansatte.
- Ny OfTP fases inn gradvis fra 1959- til 1962-årskullet. Årskullene til og med 1958 har en individuell garanti om 66 prosent av sluttlønn.
- AFP-ordningen fases inn fra 1959-årskullet, som er det første årskullet som ikke har individuell garanti om 66 prosent av sluttlønn.



- Alle personer lever like lenge som gjennomsnittlig forventet levealder i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger (middelalternativet, gitt at en person har fylt 17 år).

## Resultater

Figur 4 illustrerer pensjon første året som ordinær alderspensjonist for en person med 30 års opptjening, for en person med 40 års opptjening og for en person med 40 års opptjening og rett til ny AFP<sup>14</sup>. Ytelsene ligger noe over 66 prosent i dagens pensjonssystem for de første kullene på grunn av samordningsfordelen. Offentlige ansatte født i 1958 eller tidligere har en individuell garanti om at deres pensjon ikke skal falle under 66 prosent. For 1954-kullet og senere kull er ikke samordningsreglene avklart, derfor ligger deres pensjon flatt på 66 prosent. Når nye offentlige tjenstepensjonsordninger eventuelt skal innføres er ikke avklart. Vi har forutsatt at ny OfTP gradvis fases inn for kullene født 1959–1962 og at ny AFP gjelder fra og med 1959-kullet. Dermed gjelder nye regler fullt ut fra 1963-kullet. Gitt 30 års opptjeningstid blir den nye pensjonen betydelig lavere enn tidligere. Uten rett til ny AFP er det slik at selv om særalderspensjonisten kompenseres for ti år manglende opptjening vil det likevel, gitt våre forutsetninger, være et betydelig fall i pensjon. Selv med ny AFP vil levealdersjusteringen over tid føre til at pensjonen faller under 66 prosent av sluttlønn. Dette gjelder imidlertid alle ansatte i staten så lenge den alminnelige aldersgrensen forblir uendret.

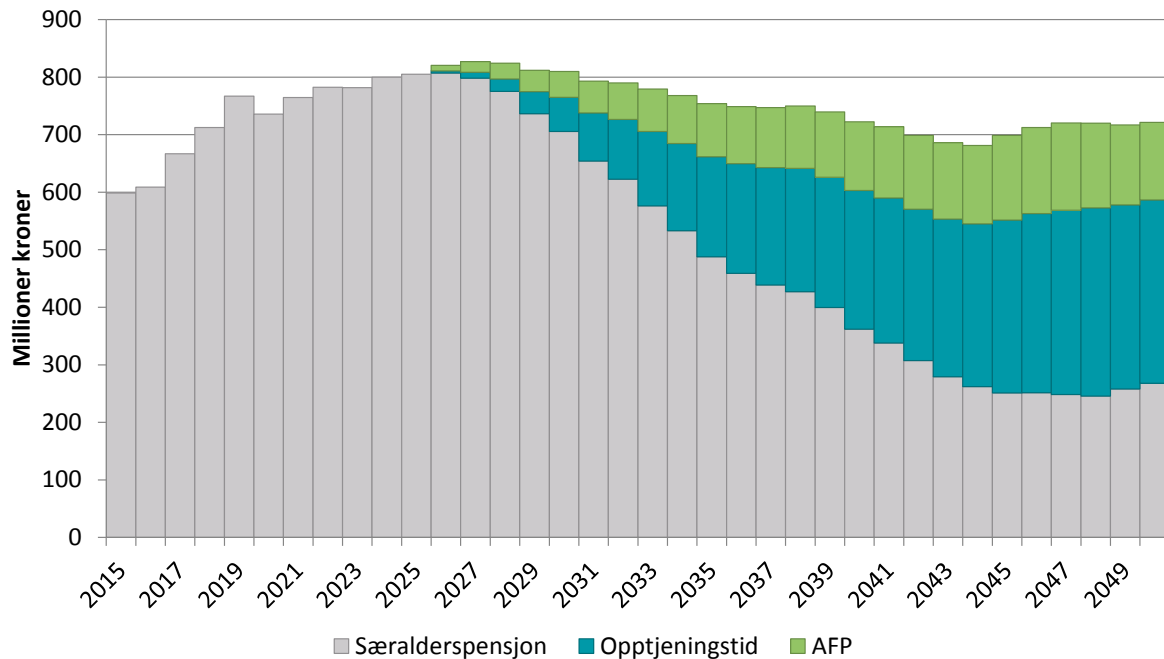


Figur 4: Pensjon første år som ordinær alderspensjonist i prosent av sluttlønn for ulike årskull. Pensjon for en person med 30 års opptjening, for en person med 40 års opptjening og for en person med 40 års opptjening og rett på ny AFP.

Uten noen form for kompensasjon vil altså personer med særaldersgrense kunne få en relativt lav pensjon når de går fra særalderspensjon til ordinær alderspensjon, med mindre de tar seg annet arbeid samtidig som de hever særalderspensjon.<sup>15</sup> I så tilfelle vil personer med særaldersgrense kunne få det som oppfattes som en urimelig høy pensjon. For eksempel vil en person med særaldersgrense på 60 år kunne få dobbel opptjening mellom 60 og 70 år: 10 år opptjening som kompensasjon og 10 år opptjening som følge av videre arbeid i annen stilling. Å avkorte antall år som kompenseres mot antall år som arbeides etter særaldersgrensen er en mulig løsning, samtidig vil det redusere incentivet til å stå lenger i arbeid blant

særalderspensjonistene. Dersom dette er viktig kan en bedre løsning ligge et sted imellom, med en delvis avkortning.

Figur 5 illustrerer de totale kostnadene til kompensasjon på toppen av utgiftene til særalderspensjon. Figuren viser med andre ord konsekvensene dersom Forsvarsdepartementet må betale for særalderspensjon i aldersgruppen 57–67 og kompensere for tapt opptjenings tid for dem over 67. Det er ikke gitt at kompensasjonen for lavere ordinær alderspensjon skal finansieres av samme kilde som finansierer særalderspensjonen. Men hvis dette blir tilfellet, og det er departementene som får ansvaret, vil kostnadene for Forsvarsdepartementet kunne bli opptil 800 millioner kroner i året.



Figur 5: Særalderspensjon og nødvendig kompensasjon for tapt opptjenings tid, med og uten AFP-ordning.

## Avsluttende kommentarer

For å redusere kostnader ved særaldersgrenser, kan et virkemiddel være å flytte ansvaret for finansieringen og reglene for hvem som skal omfattes av ordningen til departementene. Det er imidlertid ikke gitt at det er enkelt å finne alternative oppgaver for personer som i dag står i stillinger med særaldersgrense. Dersom det innføres fleksibelt uttak av alderspensjon for særalderspensjonister kan i tillegg pensjonsforpliktelsene til arbeidsgiver bli uforutsigbare. Hvis finansieringsansvaret overføres til arbeidsgiver, vil rettighetene som eldre årskull har opparbeidet seg uansett være vanskelige å endre, så eventuelle effekter kan først forventes på sikt. Det er rimelig å anta at særalderspensjon kan være en viktig del av «pakken» for mange med særaldersgrenser. Personer som eventuell mister ordningen bør derfor varsles i såpass god tid at de har mulighet til å kunne endre karriereløp.

Om opptjenings- og uttaksregler for særalderspensjonsordningen tilpasses ny alderspensjon eller om den gjøres til en separat ordning, vil uansett personer med særaldersgrense kunne få en dårligere ordinær alderspensjon. Å fjerne særaldersgrensene helt, og heller la behovet for tidligpensjon ivaretas gjennom fleksibel alderspensjon og uføretrygd, kan løse dette problemet. Men i den grad særaldersgrensene er begrunnet i helsemessige årsaker kan dette oppfattes urettferdig, fordi personene kan få en «ufrivillig» dårlig pensjon. For eksempel hvis de må gå av med fleksibel alderspensjon ved 62 år på grunn av helse, og

ikke som følge av et frivillig valg, slik det er for andre. I valget av ordning bør også rekruttering til yrker med særaldersgrense tas hensyn til.

## Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet. 2015. *Nye pensjonsordninger i offentlig sektor. Rapport fra en arbeidsgruppe*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Enehaug, Heidi, Anne Inga Hilsen, og Trude Steinum. 2008. *Særaldersgrenser og virksomhetenes handlingsrom*. AFI-notat 5/2008. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. [http://www.hioa.no/var/ezflow\\_site/storage/afi/files/n2008-5.pdf](http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/n2008-5.pdf).
- Forsvaret. 2015. *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret. [https://forsvaret.no/fakta\\_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf](https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf).
- Fredriksen, Dennis. 2015. *Langsiktige utfordringer i offentlig tjenstepensjon*. Rapporter 2015/22. Oslo: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/langsiktige-utfordringer-i-offentlig-tjenstepensjon>.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen. 2015. *Evaluering av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter*. Rapporter 2015/37. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed. 2015. *Pension Reform and Labor Supply: Flexibility vs. Prescription*. IZA DP 8812. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2564945](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2564945).
- Hernæs, Erik, Knut Røed og Steinar Strøm. 2002. *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Oslo: Frischsenteret.
- Hove, Kjetil, Elisabeth Lindseth Åmot og Bård Eggereide. 2016. *Pensjonskostnader i forsvarssektoren. Overslagsberegninger av «usynlige» kostnader for forsvarssektorens personell*. FFI-rapport 15/01785. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Hyggen, Christer. 2008. *Slitne kvinner og farlige menn. Om grunnlaget for særaldersgrenser i Norge*. Fafo-rapport 2008:16. Oslo: Fafo.
- Lien, Ole Christian. 2007. «Flere står lenger i jobb.» *Arbeid og velferd* 2 (2007): 45–49.
- Lillekvelland, Tobias, og Kari Røren Strand. 2015. *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret*. FFI-rapport 2014/00343. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2014/00343.pdf>.
- Malerud, Stein. 2010a. *Den fremtidige personellutviklingen i Forsvaret – simuleringer med Magika2*. FFI-rapport 2010/01680. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2010/01680.pdf>.
- Malerud, Stein. 2010b. *Modellbeskrivelse og brukerveiledning for Magika2*. FFI-notat 2010/01019. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Nestvold, Levin. 2014. «Vil at politi og brannmenn skal jobbe lenger.» *adressa.no*, januar 14. <http://www.adressa.no/nyheter/okonomi/article8952763.ece>.
- OfTP-utvalget. 2009. *Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor: Rapport fra et partssammensatt utvalg (OfTP-utvalget)*. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter\\_og\\_planer/2009/r\\_oftp\\_utvalget\\_11.03.2009.pdf?id=2229881](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter_og_planer/2009/r_oftp_utvalget_11.03.2009.pdf?id=2229881).
- Regjeringen. 2013. *Politisk plattform: for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen: Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>.
- Riksmeklingsmannen. 2009. *Riksmeglingsmannens møtebok i sak 2009-012, 2009-013, 2009-014, 2009-015 og 2009-016*. Oslo: Riksmeklingsmannen. <http://www.riksmekleren.no/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=8&fid=motebok1a&pid=213>.
- Rødevand, Sissel og Fredrik Haugen. 2013. «Sære pensjonsaldre.» *Magma* 2013 (7): 9–10.

## Noter

---

- <sup>1</sup> Denne artikkelen er basert på en rapport (Hove, Åmot og Eggereide, 2016) skrevet på oppdrag fra Forsvarsdepartementet. En del av analysene er fra rapporten, en del av beregningene er en videreutvikling av analysene.
- <sup>2</sup> Mulig tjenestetid mellom fratreden og aldersgrensen for stillingen blir lagt til kravet om 30 års opptjening. Det kreves minst tre års opptjeningstid i SPK for å ha rett til oppsatt pensjon.
- <sup>3</sup> Gitt personen når forventet levealder.
- <sup>4</sup> De såkalte arvegevinstene (pensjonsrettighetene til de som dør i yrkesaktiv alder) er inkludert i delingstallet, noe som gir en noe høyere pensjon enn dersom delingstallet kun hadde reflektert forventet gjenstående levetid.
- <sup>5</sup> Årlig pensjon regnes ut som  $(500\,000 \text{ kroner} \times 0,181 \times 40) / 18 \approx 201\,000 \text{ kroner}$ .
- <sup>6</sup> Lov av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven) 21:  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1956-12-21-1>.
- <sup>7</sup> Lov om forsvarspersonell (forsvarspersonelloven) av 2. juli 2004 nr. 59:  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-07-02-59>. Plikten 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>.
- <sup>8</sup> En overslagsberegning basert på Forsvarets lønnsdata tilsier at 25 prosent av inntekten til en gjennomsnittlig forsvarsansatt består av overtid og tillegg.
- <sup>9</sup> Personellsimuleringsmodellen MAGIKA (Modell for alders-, grads- og kompetanseutvikling i Forsvaret) er FFIs modell for å beregne fremtidig personellstruktur i forsvarssektoren. MAGIKA er en stokastisk diskret tidsstyrt simuleringsmodell av personellstrukturen og de regler og mekanismer som finnes for å forvalte strukturen (Malerud, 2010b). Modellen tar utgangspunkt i personellstrukturen på et gitt tidspunkt og modellerer personellet som personobjekter. Disse vil i løpet av simuleringen være i ulike tilstander avhengig av karrierevalg. Modellen er dynamisk, slik at personobjektene kan endre tilstand dersom de har rette kvalifikasjoner. Endring av tilstand gjøres ved trekninger opp mot bestemte sannsynligheter. Modellen gjør det mulig å studere effekter av ulike personalpolitiske tiltak.
- <sup>10</sup> For eksempel tilsier simuleringen at 182 60-åringer pensjonerer seg i 2019. Av disse forventer vi ut fra historiske sluttrater at 32,6 prosent, 59 militært tilsatte ( $= 0,326 \times 182$ ), vil pensjonere seg ved alder 57 i 2016. Videre legger vi til grunn at 15,8 prosent av de 182 pensjonistene pensjonerer seg ved alder 58 i 2017, det vil si  $0,158 \times 182 = 29$ . 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 har vi gjort med alle pensjonisttallene fra simuleringen, og får dermed antall særalderspensjonister i aldersgruppen 57–60 fordelt på alder.
- <sup>11</sup> For å beregne den aggregerte særalderspensjonen som skal utbetales hvert år må vi også ha tallene på antall pensjonister i aldersgruppen 61–66, gitt at vi antar at særalderspensjonistene går over til alderspensjon ved fylte 67 år. For å fremskrive disse tallene kombinerer vi to metoder. Den ene er å forskyve alle pensjonisttallene fra simuleringen repetitivt fram ett år (for eksempel fra 2017 til 2018) og opp én alder (for eksempel fra 60 til 61). Her forutsetter vi at ingen faller fra før de går over til alderspensjon. Denne metoden gir oss antall pensjonister for alle relevante aldre, men først 6 år etter første simuleringsår. Fordi det også er interessant å se hvilke særalderspensjonsforpliktelser som ligger i nær tid, bruker vi historiske sluttall til å fylle hullene slik at beregningsperioden kan starte i 2015. Dette lar seg gjøre fordi vi har historiske sluttall tilbake til 2008.

- 
- <sup>12</sup> Pensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75 prosent. I våre beregninger har vi ikke regulert pensjonen med lønnsveksten, men kun regulert den ned med 0,75 prosent. Det betyr, alt annet likt, at pensjonsutbetalingene vil bli noe høyere gitt en positiv lønnsvekst i fremtiden.
- <sup>13</sup> Hvis vi ser enda lenger fram i tid, 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 og deres sluttrater. I en gitt simulering ligger imidlertid produksjon og sluttrater fast, og simuleringen ville derfor ikke ha gitt nye pensjonsbølger på lang sikt (lengre enn 2050).
- <sup>14</sup> AFP gir kun opptjening opp til 62 års alder.
- <sup>15</sup> I dag kan særalderspensjonister jobbe fullt ved siden av særalderspensjonen uten at pensjonsytelsen avkortes, gitt at stillingen de står i ikke gir rett til medlemskap i SPK.