

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 særalderspensjonister (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 særalderspensjonister bør fortsette å få 66 prosent av sluttlønn i særalderspensjon, 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 særalderspensjon 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

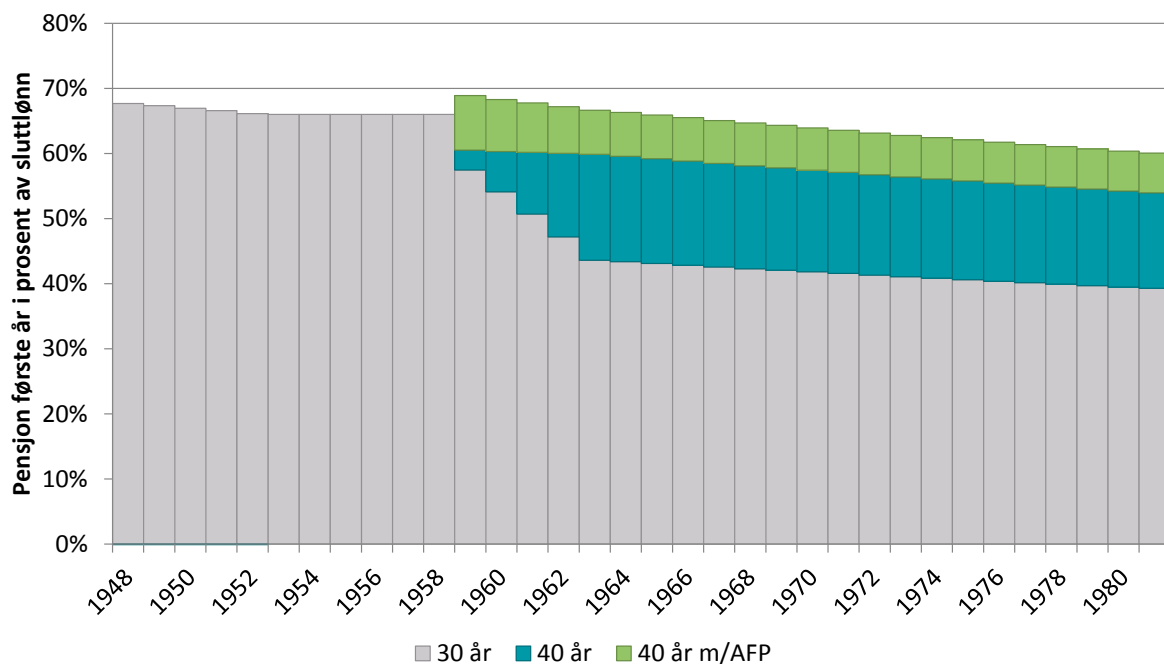
Beregningsresultatene vil avhenge av hvilke forutsetninger vi gjør, spesielt forutsetninger om opptjeningstid. I dette eksempelet tar vi utgangspunkt i 30 års opptjeningstid ved nådd særaldersgrense på 60 år. Når det gjelder lønn, benytter vi lønnsdata basert på Forsvarets regnskaper. I eksempelet ligger 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 AFP¹⁴. 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.

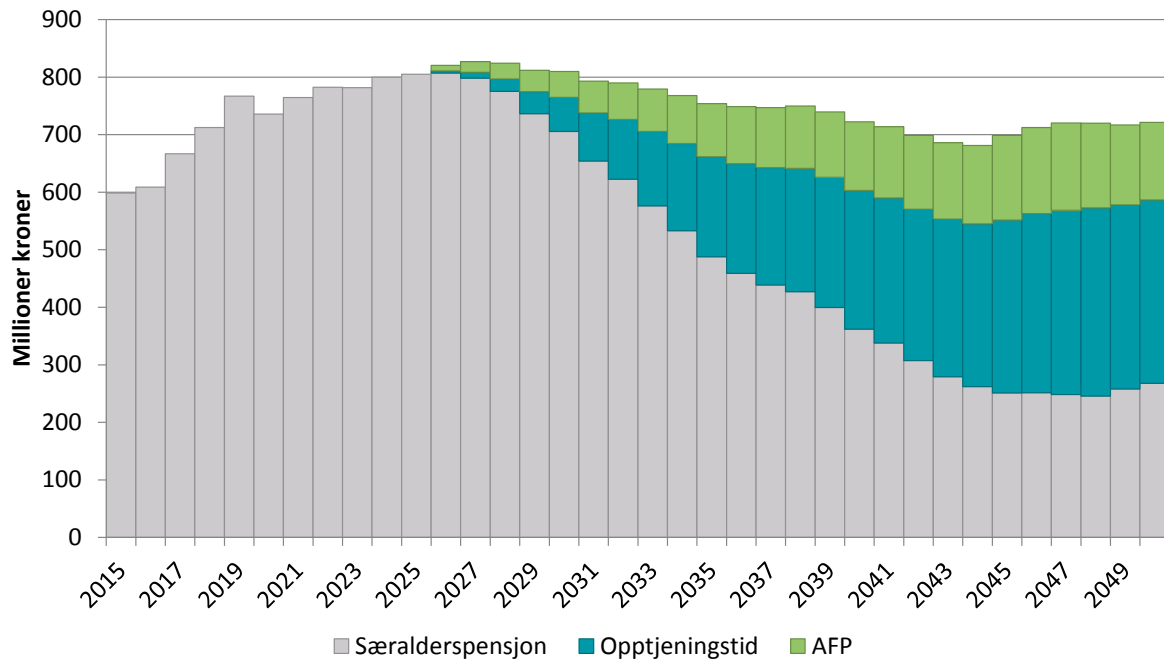


Figur 4: Pensjon første år som ordinær alderspensjonist i prosent av sluttlønn for ulike årskull. Pensjon for en person med 30 års opptjening, for en person med 40 års opptjening og for en person med 40 års opptjening og rett på ny AFP.

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.¹⁵ 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.
- Forsvaret. 2015. *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret. 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.
- 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.
- 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

- ¹ 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.
- ² 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.
- ³ Gitt personen når forventet levealder.
- ⁴ 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.
- ⁵ Årlig pensjon regnes ut som $(500\,000 \text{ kroner} \times 0,181 \times 40) / 18 \approx 201\,000 \text{ kroner}$.
- ⁶ Lov av 21. desember 1956 nr. 1 (aldersgrenseloven) 21:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1956-12-21-1>.
- ⁷ 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>.
- ⁸ En overslagsberegning basert på Forsvarets lønnsdata tilsier at 25 prosent av inntekten til en gjennomsnittlig forsvarsansatt består av overtid og tillegg.
- ⁹ 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.
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ 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.

-
- ¹² 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.
- ¹³ 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).
- ¹⁴ AFP gir kun opptjening opp til 62 års alder.
- ¹⁵ 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.