



Rapport 16. september 2024

*Faglig grunnlag for å vurdere
særregler for pensjon til de som har
pliktig fratreden ved aldersgrensen*

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og sammendrag.....	3
2	Statistikk for personer med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse..	3
2.1	Innledning.....	3
2.2	Antall medlemmer med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse .	3
2.3	Antall pensjonister med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse .	4
2.4	Avgangsmønster.....	5
2.5	Inntekt etter avgang med særaldersgrense.....	8
2.6	Bruk av pensjonistlønn	13
2.7	Tid i stilling med særaldersgrense	14
2.7.1	Tid i stilling med særaldersgrense ved pensjonering.....	14
2.7.2	Tid i stilling med særaldersgrense blant aktive.....	15
2.7.3	Tid i stilling med særaldersgrense for tidligere medlemmer	18
2.8	Lønnsutvikling	20
2.8.1	Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag og lønnsutvikling gjennom karrieren for pensjonister	20
2.8.2	Lønn etter alder for aktive	23
3	Mulige særregler for de som har pliktig fratreden	25
3.1	Innledning.....	25
3.2	Overgangsregler eller varige særregler.....	25
3.3	Fribeløp	26
3.3.1	Innledning	26
3.3.2	Virkning for den enkelte av økt fribeløp	27
3.3.3	Kostnader ved økt fribeløp	33
3.4	Kvalifikasjonsregler og beregningsregler	37

1 Innledning og sammendrag

25. august 2023 inngikk partene i offentlig sektor en avtale om pensjonsregler for personer med særaldersgrense som er født i 1963 eller senere. I avtalen erkjenner partene at de som har pliktig fratreden ved aldersgrensen står i en særstilling, og det ble avtalt at det skal gjennomføres en prosess for å avklare særregler for pensjon til de som har pliktig fratreden ved aldersgrensen. Denne prosessen skulle etter avtalen ferdigstilles innen 1. juli 2024. Partene ble senere enige om å forskyve fristen til 1. oktober 2024.

For å få et godt faglig grunnlag for å avklare særregler, er det et gjennomført et utredningsarbeid. Utredningsarbeidet er dokumentert i denne rapporten. Formålet med rapporten er ikke å presentere et omforent forslag til løsning, men å utarbeide et grunnlag for den videre prosessen gjennom å beskrive noen alternative løsninger. Rapporten er utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, blant annet på bakgrunn av møter med partene. Vurderingene i rapporten står for departementets regning.

I kapittel 2 gjennomgås diverse statistikk for personer med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse (SPK). Kapittelet ser på antall medlemmer, antall pensjonister, avgangsmønster, inntekt etter avgang med særaldersgrense, bruk av pensjonistlønn, tid i stilling med særaldersgrense og lønnsutvikling. Formålet er dels å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom de som fortsatt har pliktig fratreden (Forsvaret) og de som ikke har plikt til å fratre ved særaldersgrensen (Politiet og Øvrige) og dels å undersøke om det har skjedd endringer etter at plikten til å fratre ved aldersgrensen ble fjernet. Det er relativt kort tid siden plikten til å fratre ble fjernet og det kan være for tidlig å se effekter i statistikken. Det kan likevel være forskjeller som ikke direkte knytter seg til å ha plikt til å fratre, men som likevel kan slå ulikt ut framover dersom plikten til å fratre opprettholdes. For eksempel vil konsekvensene av kort opptjeningsstid i stilling med særaldersgrense være forskjellige, ved at pliktig fratreden ikke gir rett til å stå i jobb etter aldersgrensen for sikre kvalifikasjonskravet eller full opptjeningsstid.

I kapittel 3 beskrives mulige særregler og mulighetsrommet ved utformingen av særregler. Det er særlig ulike nivåer på fribeløpet (inntektsgrensen før pensjonen avkortes) som beskrives gjennom å se på virkninger for den enkelte av ulike fribeløp og kostnader. Kapittelet beskriver også mulige særregler for krav til tid i stilling med særaldersgrense for å kvalifisere for tidligpensjon.

2 Statistikk for personer med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse

2.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås diverse statistikk for personer med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse.

2.2 Antall medlemmer med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse

Tabell 2.1 viser antall aktive medlemmer i SPK med særaldersgrense 60 år etter fødselsår, samlet for alle og isolert sett for sektorgrupperingene Forsvar, Politi og Øvrige. Aktive medlemmer inkluderer også delvise pensjonister, permitterte og delvis uføre.

Samlet var det rett over 24 000 medlemmer i SPK med en særaldersgrense på 60 år ved utgangen av 2023. De fleste av disse var ansatt i Forsvar (56 prosent) eller Politi (41 prosent).

Militært tilsatte kan ha en aldersgrense på 35 eller 60 år, hvorav kun aldersgrensen på 60 år gir rett til særregler for pensjon. Innmelding til SPK fra Forsvaret skiller ikke mellom ansatte med aldersgrense 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. Dette betyr at antallet personer med en særaldersgrense på 60 år overvurderes for de yngste årskullene da ikke alle disse personene vil fortsette i Forsvaret etter 35 år. Tall fra Forsvaret per august 2024 viser at 10 524 har aldersgrense 60 år, 2 846 har tilsetning på 35 år og 1 071 er midlertidig ansatt. Dette gjelder kun Forsvaret, øvrige virksomheter under Forsvarsdepartementet er ikke med i disse tallene.

Tall fra utgangen av 2023 viser at blant medlemmene i SPK med en særaldersgrense på 60 år, var 90 prosent født i 1970 eller senere. Denne andelen påvirkes av det høye antallet ansatte under 35 år i Forsvaret. Ser vi kun på Politi og Øvrige, er andelen født i 1970 eller senere 89 prosent. Ved utgangen av 2023 var under 100 personer (0,3 prosent) blant de aktive medlemmene med særaldersgrense 60 år født i 1962 eller tidligere. 1962-kullet fylte 61 år i 2023.

Tabell 2.1 Antall aktive medlemmer i SPK per 31.12.2023 med særaldersgrense 60 år etter fødselsår

	Samlet	Forsvar ¹	Politi	Øvrige ²
1962 og eldre	79	24	44	11
1963–1964	238	145	68	25
1965–1969	2 151	1 088	878	185
1970–1974	2 232	1 028	1 064	140
1975–1979	2 292	1 104	1 080	108
1980–1984	2 223	995	1 149	79
1985–1989	3 384	1 412	1 905	67
1990–1994	4 473	2 053	2 386	34
1995 og yngre	6 957	5 617	1 309	31
Totalt	24 029	13 466	9 883	680

¹ Innmelding fra Forsvaret skiller ikke mellom ansatte med særaldersgrense 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. Totalt antall ansatte i Forsvaret med særaldersgrense 60 år er dermed overvurdert da ikke alle i de yngste alderskullene fortsetter i Forsvaret etter 35 år. Det er kun Forsvaret som har aldersgrense 35 år i tillegg til aldersgrense 60 år.

² Øvrige omfatter i hovedsak medlemmer innen Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Kystverket, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Spesialenheten for politisaker.

Kilde: SPK

2.3 Antall pensjonister med særaldersgrense 60 år i Statens pensjonskasse

Tabell 2.2 viser antallet særalderspensionister (mottakere av alderspensjon før 67 år) med aldersgrense 60 år i SPK ved utgangen av årene 2019–2023. Øverste panel viser hvor mange som mottar straks løpende særalderspension og nederste panel viser hvor mange som mottar særalderspension fra en oppsatt rett.

Vi ser at antallet som mottar særalderspension har økt noe i Forsvaret og for Øvrige, mens det har gått noe ned i Politiet. Det er få personer som mottar særalderspension fra en oppsatt rett i Forsvaret og Politiet. Blant Øvrige mottar om lag like mange pensjon fra en oppsatt rett som fra en aktiv stilling. Personer med aldersgrense 60 som har en oppsatt rett, kan først ta ut pensjonen fra 65 år. De kan dermed bare motta tidligpensjon i to år.

Tabell 2.2 Antall pensjonister med særalderspensjon fra aldersgrense 60 år i SPK per utgangen av året

Straksløpende	Samlet	Forsvaret	Politi	Øvrige
2019	3 765	1 788	1 755	223
2020	3 779	1 836	1 712	232
2021	3 793	1 880	1 641	273
2022	3 706	1 902	1 512	293
2023	3 696	1 919	1 458	320
Oppsatte	Samlet	Forsvaret	Politi	Øvrige
2019	219	4	29	186
2020	260	7	28	225
2021	260	7	26	227
2022	308	5	33	270
2023	396	11	43	342

Kilde: SPK.

2.4 Avgangsmønster

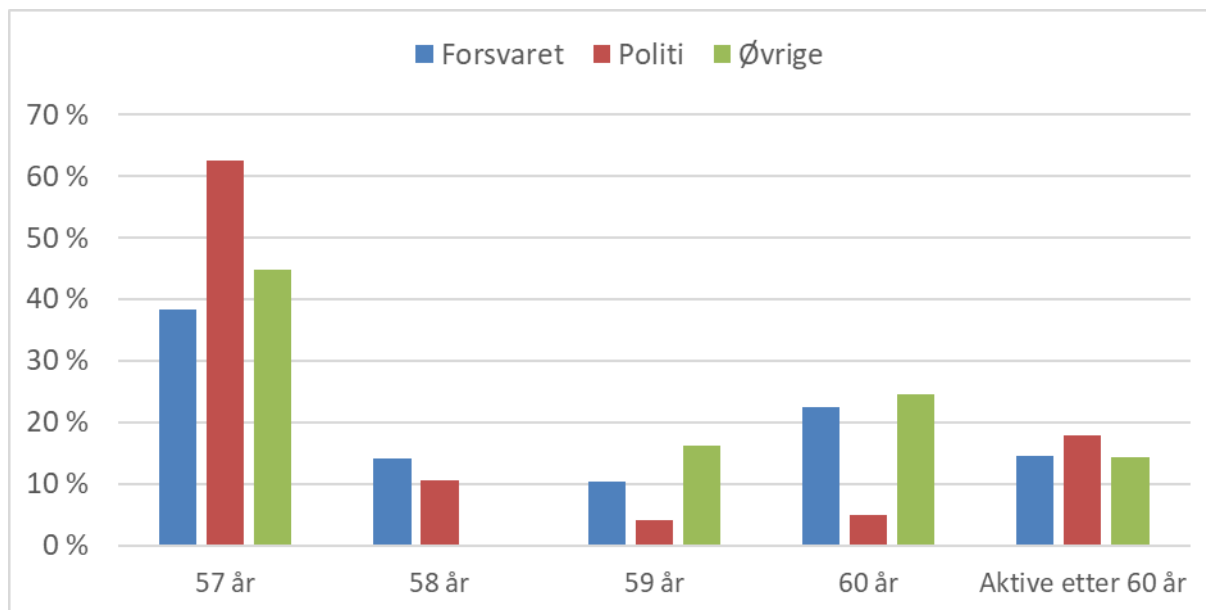
Dette avsnittet beskriver avgangsmønsteret de siste årene for de som har særaldersgrense 60 år. Formålet er dels å undersøke om det er systematiske forskjeller i avgangsmønsteret mellom de som fortsatt har pliktig fratreden (Forsvaret) og de som ikke har plikt til å fratre ved særaldersgrensen (Politiet og Øvrige) og dels å undersøke om avgangsmønsteret har endret seg etter at plikten til å fratre ble fjernet. Det er relativt kort tid siden plikten til å fratre ble fjernet og det kan være for tidlig å se effekter i statistikken.

1963-kullet er det yngste kullet hvor hele kullet har passert aldersgrensen.¹ Figur 2.1 viser alder for pensjonsuttak og andelen som fortsatt var aktive etter 60 år blant personer med særaldersgrense som er født i 1963. Statistikken er ved utgangen av 2023. Andelen blant 1963-kullet med en særaldersgrense på 60 år som tok ut pensjon ved tidligste mulige uttaksalder er høyest for Politi, hvor 63 prosent tok ut pensjon ved 57 år, mens tilsvarende andel var 38 prosent for Forsvar og 45 prosent for gruppen Øvrige.

Innenfor Politi hadde 73 prosent av kullet tatt ut pensjon før de fylte 59 år, og kun 5 prosent tok ut ved særaldersgrensen. Høyeste andel som fortsatt var aktive etter 60 år blant medlemmene født i 1963 var innenfor Politi, hvor 18 prosent fortsatt var i jobb ved utgangen av 2023. Andelen fortsatt aktive etter 60 år i Forsvaret og øvrige var hhv. 15 og 14 prosent.

¹ Personer født i desember 1963 har ikke plikt til å ta ut pensjon før i januar 2024.

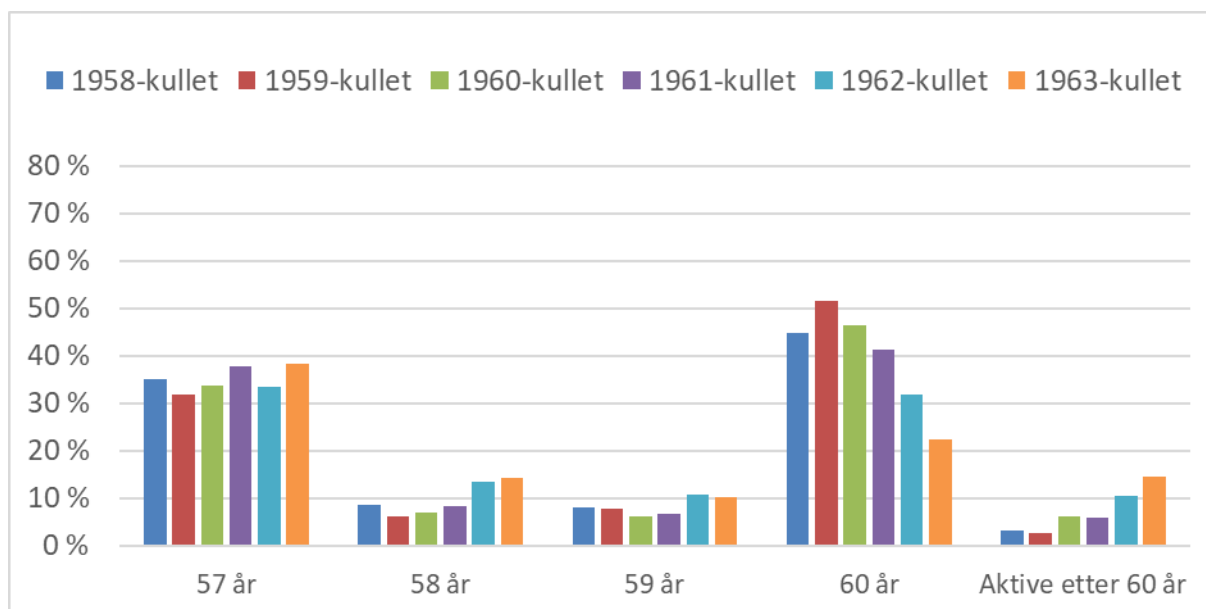
Figur 2.1 Uttaksmønstre for 1963-kullet med særaldersgrense 60 år i SPK. Etter uttaksalder og andel fortsatt aktive per 31.12.2023



Kilde: SPK.

Figur 2.2 til figur 2.4 belyser utviklingen i uttaksmønsteret de siste årene, ved å beskrive uttaksmønsteret for årskullene 1958–1963. Uttaksmønsteret er pr. utgangen av 2023, dvs. at alle årskullene har passert 60 år.

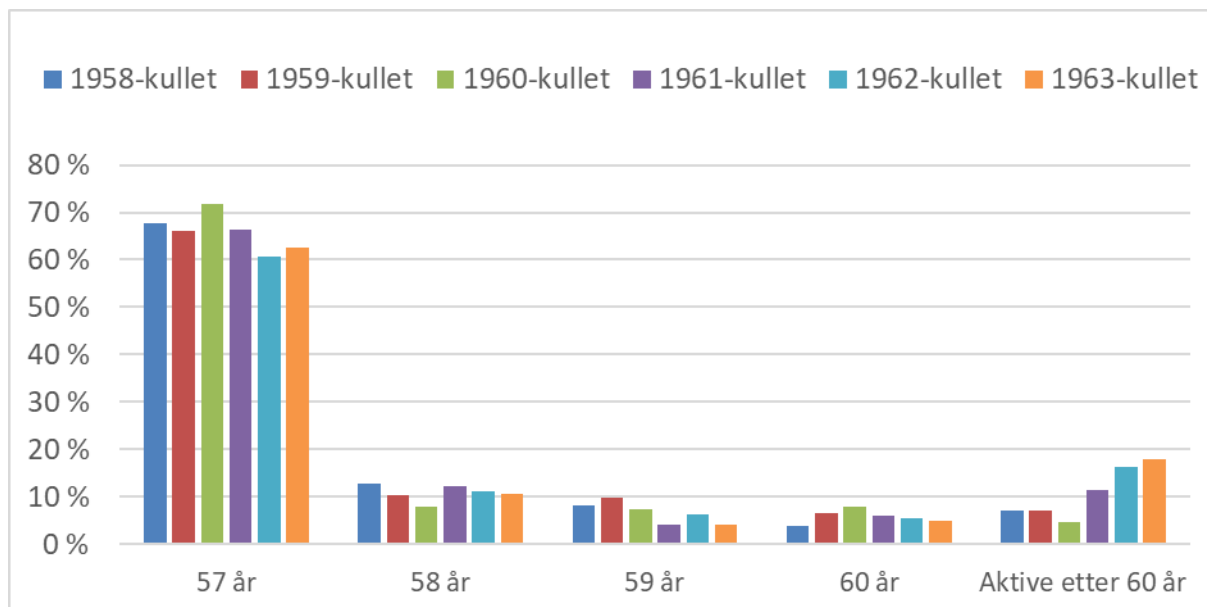
Figur 2.2 Uttaksmønstre for personer født 1958–1963 med særaldersgrense 60 år i SPK. Etter uttaksalder og andel fortsatt aktive etter 60 år. Forsvaret



Kilde: SPK.

For Forsvaret ser vi at andelen som tar ut pensjon ved aldersgrensen har gått klart ned de siste årene. Flere blant de yngste årskullene tar ut pensjon ved 58 år og 59 år, og det har også vært en gradvis økning i andelen som står i jobb etter 60 år.

Figur 2.3 Uttaksmønstre for personer født 1958–1963 med særaldersgrense 60 år i SPK. Etter uttaksalder og andel fortsatt aktive etter 60 år. Politiet

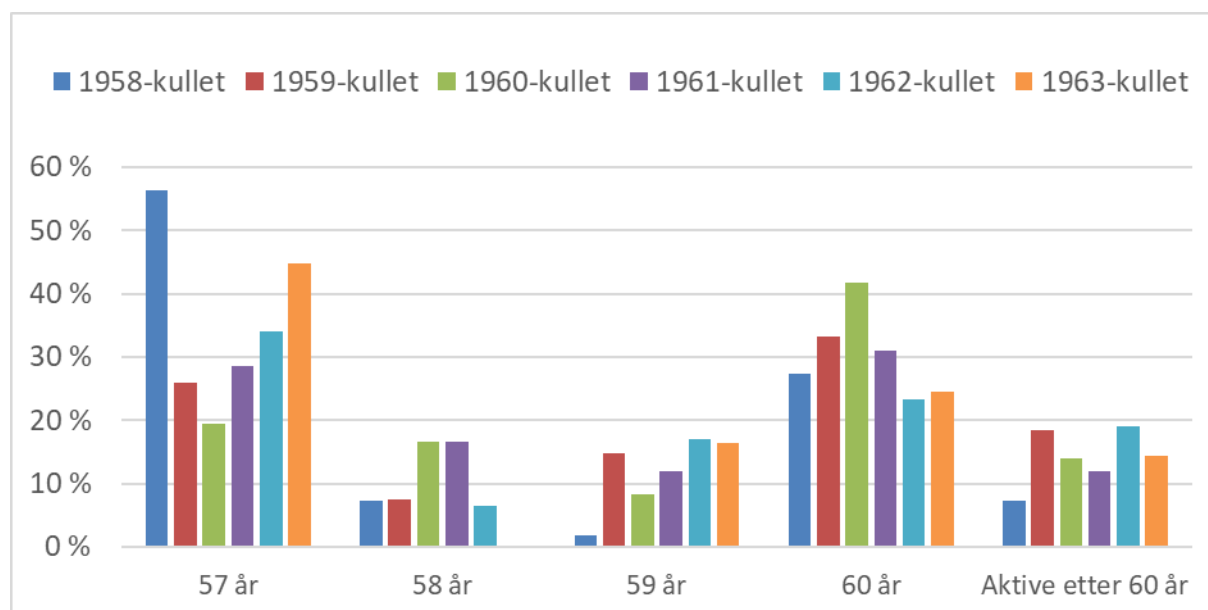


Kilde: SPK.

For Politiet ser vi at andelen som tar ut pensjon ved tidligste uttaksalder har gått noe ned de siste årene. Det har vært en økning i andelen som står i jobb etter 60 år, særlig for personer født i 1961 eller senere. Plikten til å fratre ved særaldersgrensen ble fjernet i 2021, altså året hvor 1961-kullet fylte 60 år. Det er mulig at økningen i andelen som står i jobb etter 60 år kan knyttes til fjerningen av plikten til å fratre, men siden en tilsvarende økning også har skjedd innen Forsvaret, hvor plikten til å fratre ikke har blitt fjernet, er det mulig at det er andre faktorer som har spilt inn. Samtidig er det fortsatt kort tid siden plikten ble fjernet, og effekten vil kunne bli større over tid.

For Øvrige er det vanskelig å se noen klar utvikling, og det er mye variasjon mellom årskull. Dette må ses i lys av at det er svært få personer per uttaksalder i kategorien Øvrige.

Figur 2.4 Uttaksmønstre for personer født 1958–1963 med særaldersgrense 60 år i SPK etter uttaksalder og andel fortsatt aktive etter 60 år. Øvrige



Kilde: SPK.

2.5 Inntekt etter avgang med særaldersgrense

Dette avsnittet kartlegger hvor mange som mottar særalderspensjon og fortsetter i arbeid etter uttak av særalderspensjon blant de med særaldersgrense 60 år som fortsatt har pliktig fratreden (Forsvaret), og de som ikke har plikt til å fratre ved særaldersgrensen (Politiet og Øvrige).

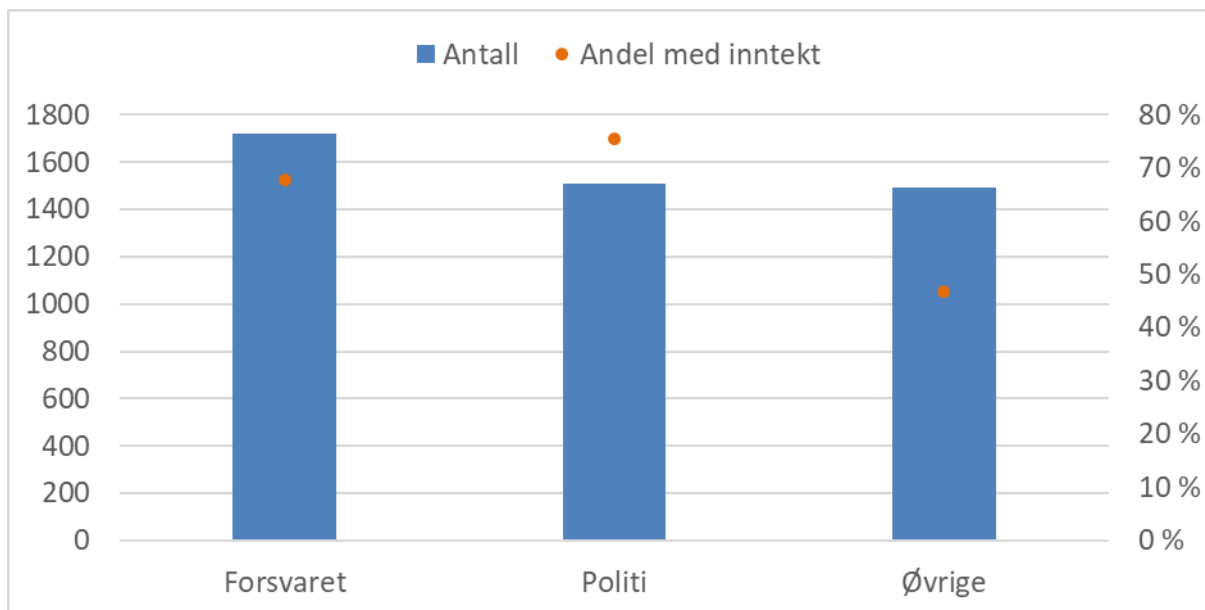
Det er svært få som fortsetter i medlemspliktig stilling samtidig som de mottar gradert særalderspensjon. Dette gjelder under en prosent i Forsvaret og om lag hhv. en og halvannen prosent for Politiet og Øvrige.

Videre i dette avsnittet kartlegges det i hvor stor grad personer som mottar ugradert særalderspensjon fortsetter i ikke medlemspliktig arbeid ved å tallfeste arbeidsinntekt. Det kartlegges også ved hvilken alder man kombinerer særalderspensjon og arbeidsinntekt. Arbeidsinntekten gjelder pensjonsgivende inntekt i folketrygden. Eventuelle ytelser som er pensjonsgivende inntekt, som eksempelvis arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller sykepenger inngår likevel ikke. Inntekten vil derfor gjelde lønnsinntekt og ev. personinntekt fra næring.

Figur 2.5 viser antall med hel særalderspensjon og andel med arbeidsinntekt i 2022. Figuren inkluderer kun de med 60 års aldersgrense som i hele 2022 mottok ugradert alderspensjon før 67 år. I 2022 fylte 1965-kullet 57 år og 1955-kullet fylte 67 år. Siden personer født i januar først kan ta ut pensjon fra februar, kan ikke 1965-kullet ha mottatt pensjon i hele 2022. Det eldste årskullet i statistikken er altså 1955-kullet og det yngste er 1964-kullet.

I Forsvaret har 68 prosent av de som har mottatt ugradert særalderspensjon i hele 2022 arbeidsinntekt. I Politiet er det 75 prosent og blant Øvrige er det 47 prosent.

Figur 2.5 Antall med ugradert særalderspensjon (venstre akse) og andel med arbeidsinntekt (høyre akse) i 2022. Antall og prosent

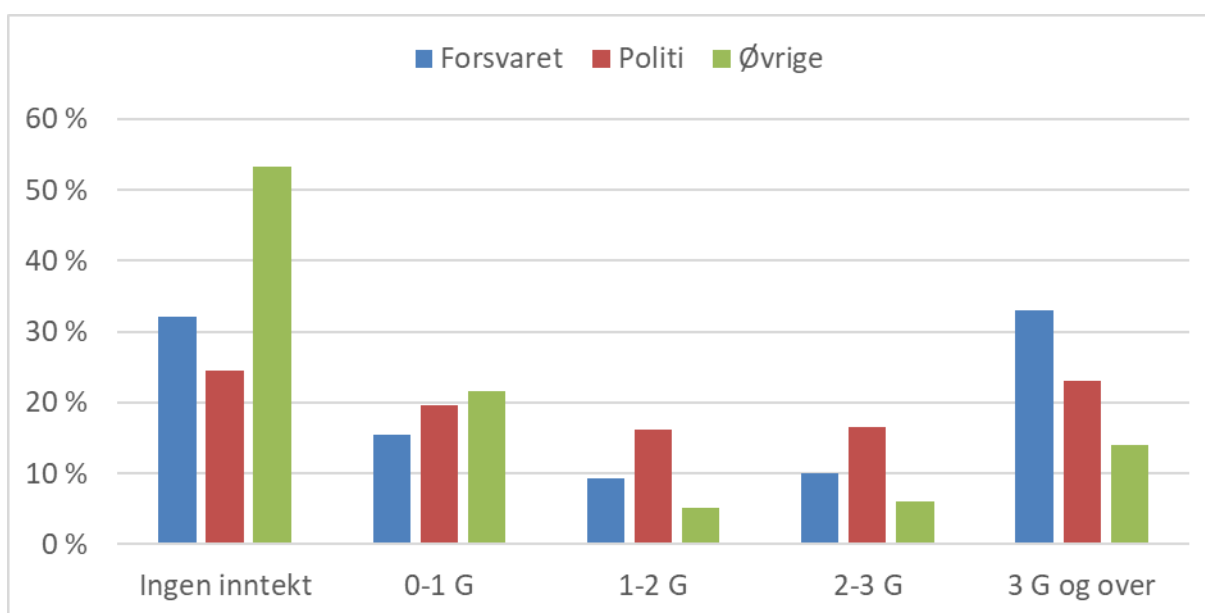


Note: Arbeidsinntekten gjelder pensjonsgivende inntekt i folketrygden. Eventuelle ytelser som er pensjonsgivende inntekt, som eksempelvis arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller sykepenger inngår likevel ikke. Inntekten vil derfor gjelde lønnsinntekt og ev. personinntekt fra næring.

Kilde: SPK.

Figur 2.6 viser hvor høy inntekt de som mottar ugradert særalderspensjon har, sortert etter inntektsintervaller.

Figur 2.6 Inntekt blant de som mottar ugradert særalderspensjon i 2022. Andeler i ulike inntektsintervaller i prosent



Note: Se note til figur 2.5.

Kilde: SPK.

I Forsvaret har 33 prosent en inntekt over 3 G og hhv. 10 og 9 prosent har en inntekt mellom 2 og 3 G og mellom 1 og 2 G. 32 prosent har ingen inntekt, mens 16 prosent har inntekt mellom 0 og 1 G.

I Politiet har 23 prosent en inntekt over 3 G og hhv. 17 og 16 prosent har en inntekt mellom 2 og 3 G og mellom 1 og 2 G. 25 prosent har ingen inntekt, mens 20 prosent har inntekt mellom 0 og 1 G.

For Øvrige er det vanligst å ikke ha inntekt (53 prosent har ingen inntekt). Blant de som har inntekt er det vanligst å ha inntekt mellom 0 og 1 G (22 prosent). 14 prosent har inntekt over 3 G og hhv. 6 og 5 prosent har en inntekt mellom 2 og 3 G og mellom 1 og 2 G.

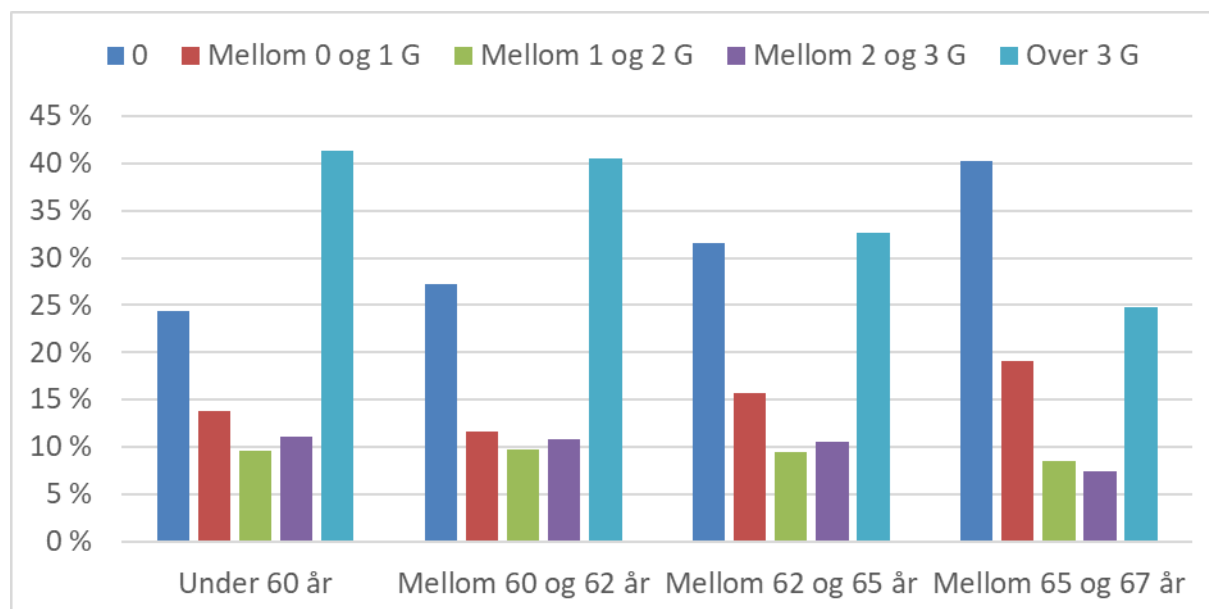
Figur 2.7, figur 2.8 og figur 2.9 viser inntektsnivå etter alder for hhv. Forsvar, Politi og Øvrige.

Blant de som er under 60 år i Forsvaret har 41 prosent inntekt over 3 G. Samlet har 34 prosent blant de under 60 år en inntekt som er større enn null, men under 3 G, mens kun 24 prosent har ingen inntekt.

Blant de mellom 60 og 62 år i Forsvaret er det også 41 prosent som har en inntekt over 3 G. Blant denne aldersgruppen er det en noe høyere andel (27 prosent) som ikke har noe inntekt. Samlet har 32 prosent blant de mellom 60 og 62 år en inntekt som er større enn null, men under 3 G.

For aldersgruppen mellom 62 og 65 år er det en høyere andel som ikke har inntekt (32 prosent) mens en lavere andel har inntekt over 3 G (33 prosent). Dette gjelder i enda større grad for de som er mellom 65 og 67 år hvor 40 prosent ikke har inntekt og 25 prosent har inntekt over 3 G.

Figur 2.7 Inntekt blant de som mottar ugradert særalderspensjon i 2022 etter alder. Andeler i ulike inntektsintervaller i prosent. Forsvaret



Note: Se note til figur 2.5.

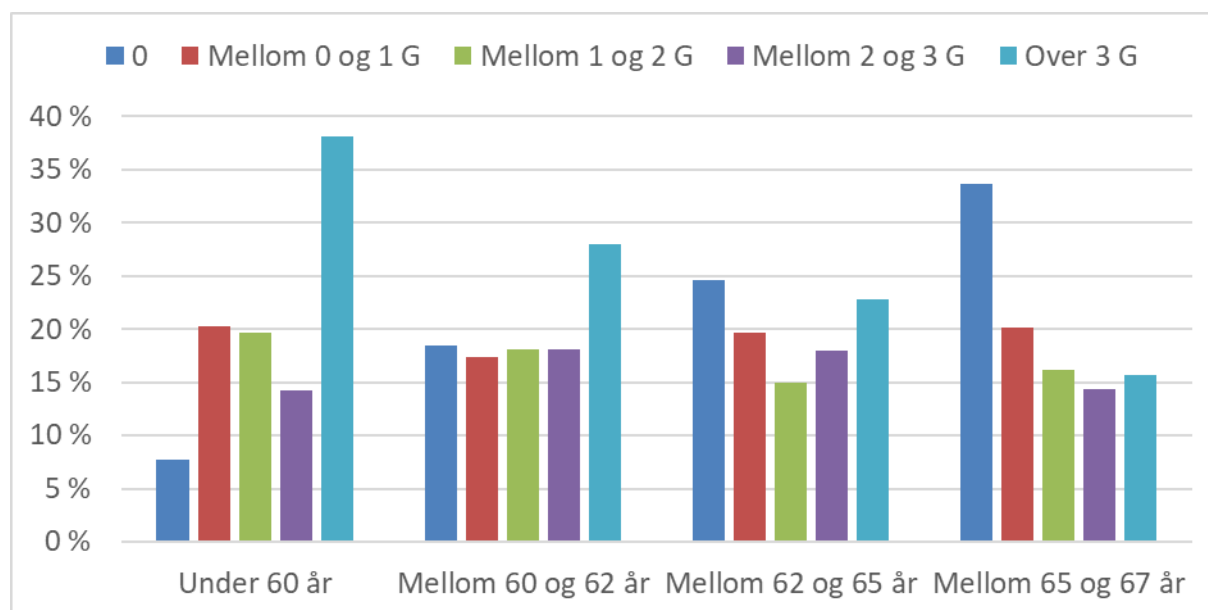
Kilde: SPK.

Blant de som er under 60 år i Politiet har 38 prosent inntekt over 3 G. Samlet har 54 prosent blant de under 60 år en inntekt som er større enn null, men under 3 G, mens kun 8 prosent har ingen inntekt.

Blant de mellom 60 og 62 år i Politiet har 33 prosent en inntekt over 3 G. I denne aldersgruppen er det noe høyere andel, 18 prosent, som ikke har noe inntekt. Samlet har 54 prosent blant de mellom 60 og 62 år en inntekt som er større enn null, men under 3 G.

For aldersgruppen mellom 62 og 65 år er det en høyere andel som ikke har inntekt (25 prosent), mens en lavere andel har inntekt over 3 G (23 prosent). Dette gjelder i enda større grad for de som er mellom 65 og 67 år hvor 34 prosent ikke har inntekt og 16 prosent har inntekt over 3 G.

Figur 2.8 Inntekt blant de som mottar ugradert særalderspensjon i 2022. Andeler i ulike inntektsintervaller i prosent. Politiet

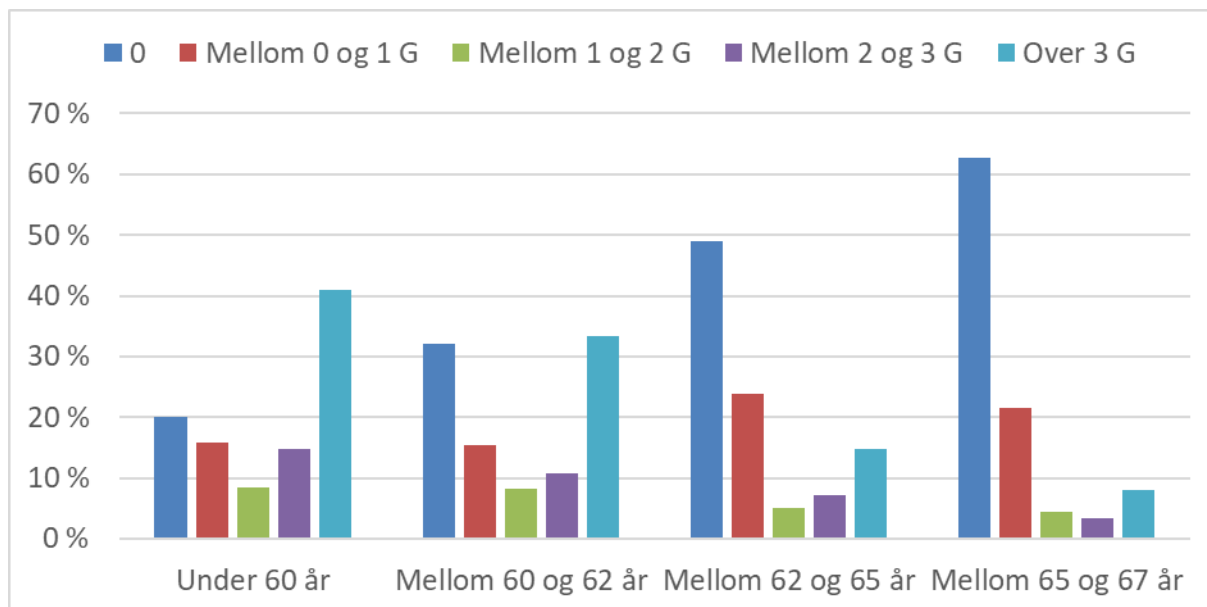


Note: Se note til figur 2.5.

Kilde: SPK.

Blant Øvrige er det en lavere andel som har inntekt over 3 G og en høyere andel som ikke har inntekt blant alle aldersintervallene, sammenlignet med Forsvaret og Politiet.

Figur 2.9 Inntekt blant de som mottar ugradert særalderspensjon i 2022. Andeler i ulike inntektsintervaller i prosent. Øvrige



Note: Se note til figur 2.5.

Kilde: SPK.

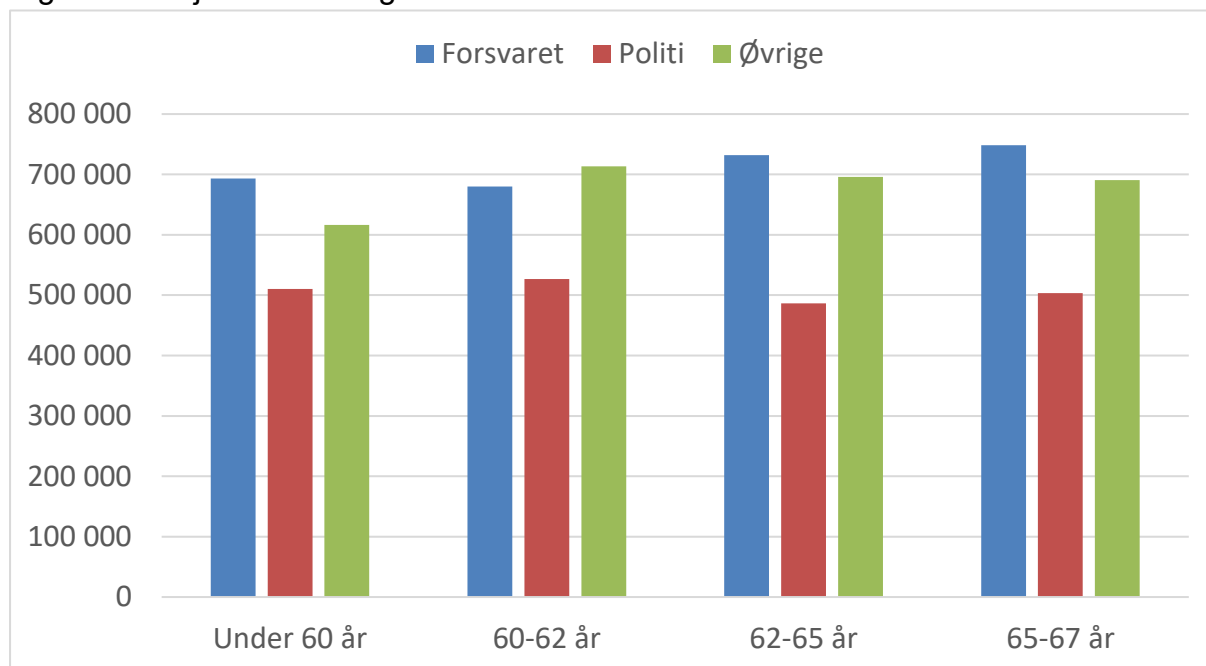
Figur 2.10 viser hva som er gjennomsnittlig inntekt innen Forsvaret, Politiet og Øvrige blant de med inntekt over 3 G. I inntektsintervallene under 3 G er gjennomsnittlig inntekt omtrent den samme for alle aldre og også på tvers av Forsvaret, Politiet og Øvrige. Siden det ikke er noen større forskjell mellom gruppene under 3 G, er de lavere inntektsintervallene ikke inkludert i figuren.

For Forsvaret vet vi, avhengig av alder, at mellom 41 prosent og 25 prosent har inntekt over 3 G. Fra figur 2.10 ser vi at disse, i gjennomsnitt, har en inntekt (ved siden av hel særalderspensjon) på rundt 700 000 kroner.

For Politiet vet vi, avhengig av alder, at mellom 38 prosent og 16 prosent har inntekt over 3 G. Fra figur 2.10 ser vi at disse, i gjennomsnitt, har en inntekt (ved siden av hel særalderspensjon) på rundt 500 000 kroner.

Blant Øvrige har mellom 41 prosent og 8 prosent, avhengig av alder, en inntekt over 3 G. Fra figur 2.10 ser vi at disse har i gjennomsnitt en inntekt mellom om lag 600 000 og 700 000 kroner, ved siden av hel særalderspensjon.

Figur 2.10 Gjennomsnittlig inntekt for de med inntekt over 3 G etter alder. Kroner



Note: Se note til figur 2.5.

Kilde: SPK.

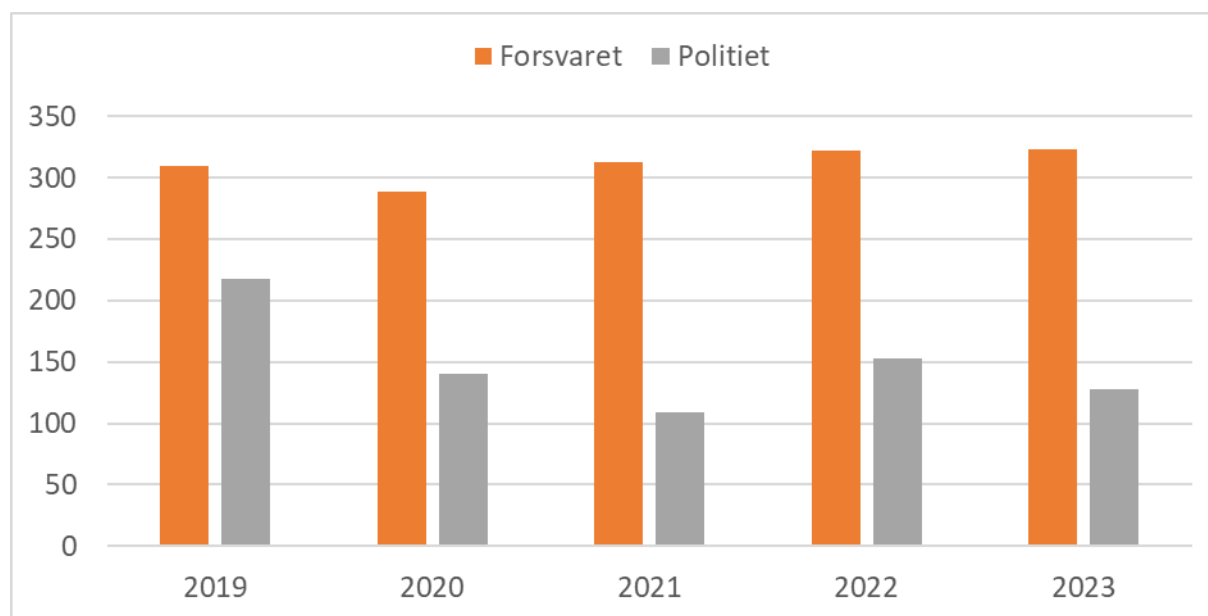
Samlet viser statistikken at det er en høyere andel som har inntekt i kombinasjon med hel særalderspensjon i Forsvaret og Politiet, enn blant Øvrige. Videre viser statistikken at det er flest som har noe inntekt i Politiet, mens inntekten er høyest, blant de som har inntekt, i Forsvaret. Videre går det fram av statistikken at det er flere som har høy inntekt (over 3 G) før 62 år enn etter 62 år, samt at andelen uten inntekt øker med alder. Dette gjelder særlig for Forsvaret og Politiet. Statistikken viser også at Forsvaret har høyest gjennomsnittlig inntekt i inntektsintervallet over 3 G i alle aldersgrupper unntatt 60–62 år, mens Politiet har lavest gjennomsnittlig inntekt i inntektsintervallet over 3 G for alle aldersgruppene.

2.6 Bruk av pensjonistlønn

Pensjonistlønn er en avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, om å jobbe på pensjonistvilkår i stedet for å jobbe på vanlige lønnsvilkår. For de som jobber på pensjonistlønn blir ikke særalderspensjonen redusert. Grunnen er at en ikke blir innmeldt i pensjonsordningen ved å jobbe på pensjonistlønn.

Figur 2.11 viser antallet med særaldersgrense 60 år som jobber på pensjonistlønn i Forsvaret og Politiet.

Figur 2.11 Antall som jobber på pensjonistlønn



Kilde: Forsvaret og Politidirektoratet.

Antallet som jobber på pensjonistlønn, har vært relativt stabilt rundt 300 i Forsvaret de siste fem årene. Som andel av antall mottakere av særalderspensjon utgjør dette mellom 15,7 prosent og 17,3 prosent.

I Politiet har antallet som jobber på pensjonistlønn gått ned fra 218 personer i 2019 til 127 personer i 2023. Som andel av antall mottakere av særalderspensjon utgjør dette mellom 12,4 prosent og 6,6 prosent.

2.7 Tid i stilling med særaldersgrense

Dette avsnittet kartlegger hvor lenge de som fortsatt har pliktig fratreden (Forsvaret) og de som ikke har plikt til å fratre ved særaldersgrensen (Politiet og Øvrige) har jobbet i en stilling med særaldersgrense før de går av med pensjon. Det kartlegges både samlet tid i stilling med særaldersgrense og i hvilken grad de som går av med særaldersgrense har stått i stilling med særaldersgrense de siste årene før fratreden. Det kartlegges også hvilken stillingsprosent de med særaldersgrense 60 år jobber i. Avsnittet kartlegger også tid i stilling med særaldersgrense for de som i dag jobber i en stilling med særaldersgrense, samt for de som har fratrudd og har en oppsatt rett.

2.7.1 Tid i stilling med særaldersgrense ved pensjonering

Tabell 2.3 viser tid i stilling med særaldersgrense blant særalderspensjonister som har aldersgrense 60 år i SPK. Tabellen inkluderer de som ved utgangen av 2023 mottar særalderspensjon (altså alderspensjon før 67 år).

I gjennomsnitt har de som mottar særalderspensjon godt over 30 års opptjeningstid fra en stilling med særaldersgrense. Den gjennomsnittlige opptjeningstiden i stilling med særaldersgrense er marginalt høyere i Forsvaret enn i Politiet, mens den er om lag tre år kortere blant Øvrige.

Om vi kun ser på de siste 10 årene før uttak av pensjon, er den gjennomsnittlige opptjenings-tiden fra stilling med særaldersgrense høyest i Forsvaret og lavest blant Øvrige.

I Forsvaret har 10,9 prosent av de som mottar særalderspensjon kortere enn 30 års tid i stilling med særaldersgrense. Tilsvarende andel i Politiet er 11 prosent, mens andelen blant Øvrige er nesten dobbelt så høy, 21,9 prosent. Dette viser at de aller fleste som mottar særalderspensjon innen Forsvaret, Politiet og Øvrige har over 30 år samlet tid i stilling med særaldersgrense, og de ville derfor også få full opptjening til tidligpensjon (30 år) med de nye beregningsreglene.

De nye kvalifikasjonsreglene innebærer at en må ha stått i stilling med særaldersgrense i 10 av de siste 15 årene før aldersgrensen eller før avgang med rett til pensjon. I Forsvaret er det kun 3 prosent blant dagens mottakere av særalderspensjon som ikke vil ha oppfylt dette kvalifikasjonskravet. For Politiet er andelen 8,1 prosent og blant Øvrige er andelen 15,3 prosent. Dette betyr at et overveldende flertall av dagens særalderspensjonister også ville kvalifisert for særalderspensjon med de nye kvalifikasjonsreglene.

I Forsvaret er det kun 6,6 prosent som ikke har stått i stilling med særaldersgrense i alle de siste 10 årene før uttak av pensjon. Tilsvarende andel i hhv. Politiet og Øvrige er 19,2 prosent og 29,6 prosent. Dette betyr at et overveldende flertall har stått i stilling med særaldersgrense de 10 siste årene før uttak. Kun en beskjeden andel i Forsvaret og Politiet (hhv. 1 prosent og 3,9 prosent) har kortere enn 5 års opptjening fra stilling med særaldersgrense de siste 10 årene før uttak av pensjon.

For de som inngår i statistikken må pensjonen være tatt ut i perioden til 2013 til 2023. En del har dermed tatt ut pensjon før 2016, da det ble innført et krav om at en ved overgang til stilling med en lavere aldersgrense må ha hatt tre års tjeneste i den nye stillingen før denne aldersgrensen legges til grunn for pensjonsberegningen. Dette kan være med å forklare at det er en del som i de siste ti årene før uttak av pensjon har mindre enn fem års tid i stilling med særaldersgrense.

Tabellen viser også gjennomsnittlig stillingsprosent i stilling med særaldersgrense og det er tydelig at tilnærmet alle har jobbet fulltid i stilling med særaldersgrense.

Tabell 2.3 Tid i stilling med særaldersgrense og stillingsprosent blant de som mottar særalderspensjon per utgangen av 2023

	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Totalt	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Siste 10 år	Andel med kortere enn 30 år tid i stilling med særaldersgrense	Andel som har mindre enn 10 år de siste 15 årene	Andel som har mindre enn 10 år de siste 10 årene	Andel som har mindre enn 5 år de siste 10 årene	Gjennomsnittlig stillingsprosent i stilling med særaldersgrense
Forsvaret	34,8 år	9,8 år	10,9 %	3,0 %	6,6 %	1,0 %	100,0
Politi	34,3 år	9,5 år	11,0 %	8,1 %	19,2 %	3,9 %	98,4
Øvrige	31,6 år	8,4 år	21,9 %	15,3 %	29,6 %	14,7 %	98,6

Kilde: SPK.

2.7.2 Tid i stilling med særaldersgrense blant aktive

Tabell 2.4, tabell 2.5 og tabell 2.6 viser tid i stilling med særaldersgrense blant aktive medlemmer som har aldersgrense 60 år i SPK i hhv. Forsvaret, Politiet og for Øvrige. Tabellene inkluderer aktive pr. utgangen av 2023. Tabellene inneholder ikke gjennomsnittlig

stillingsprosent i stilling med særaldersgrense, men gjennomsnittlig stillingsprosent er tilnærmet 100 prosent for alle aldersgrupper.

I Forsvaret har de i aldersgruppen 45–49 år i gjennomsnitt 22,1 års opptjening fra stilling med særaldersgrense. For de eldre aldersgruppene øker den gjennomsnittlige opptjeningstiden nesten proporsjonalt med alder og de som er 56 år har i gjennomsnitt 31,4 års opptjening. Samlet indikerer dette at de fleste som i dag er 45 år eller eldre vil få full opptjening (30 år) med de nye beregningsreglene, ved å fortsette fram til aldersgrensen.

Om vi kun ser på de siste 10 årene, er den gjennomsnittlige opptjeningstiden fra stilling med særaldersgrense over ni år for alle aldersgruppene. Dette betyr at de fleste har stått sammenhengende i stilling med særaldersgrense de siste ti årene.

Som man ville forvente er andelen i Forsvaret som har kortere enn 30 års tid i stilling med særaldersgrense svært høy for aldersgruppene 45–49 år og 50 år (hhv. 99,9 prosent og 91,3 prosent). Ser vi på de som er eldre går andelen betydelig ned. Tilsvarende tall i aldersgruppene 55 år og 56 år er 25,7 prosent og 24,6 prosent. Dette viser at et stort flertall har akkumulert over 30 år i stilling med særaldersgrense noen år før aldersgrensen. Andelen som har 20 år eller mer i stilling med særaldersgrense er nær 80 prosent for de som har 10 år igjen til aldersgrensen.

I Forsvaret er det drøyt 20 prosent blant de i aldersgruppen 45–49 år som ikke har stått i stilling med særaldersgrense i alle de siste ti årene. Andelen reduseres noe når vi ser på de eldre aldersgruppene og for de som er 56 år er andelen kun 14 prosent. Andelen som har kortere enn fem års opptjening fra stilling med særaldersgrense de siste ti årene er betydelig lavere og avtar med alder: fra 9,1 prosent for aldersgruppen 45–49 år til 5,5 prosent for de som er 56 år. De som er over 55 år og som har mindre enn fem års opptjening de siste ti årene ville ikke ha kvalifisert for ny særalderspensjon ved å stå i jobb til aldersgrensen.

Det ble gjort en endring i Forsvaret i 2018, som innebærer at de som ble tatt opp på krigsskolen ikke lenger er ansatte. Dette vil gi færre år i en særaldersstilling for yngre årskull.

Tabell 2.4 Tid i stilling med særaldersgrense blant aktive med særaldersgrense 60 år i Forsvaret per utgangen av 2023.

Alder	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Totalt	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Siste 10 år	Andel med kortere enn 30 år i stilling med særaldersgrense	Andel med kortere enn 20 år i stilling med særaldersgrense	Andel med kortere enn 10 år de siste 10 årene	Andel med kortere enn 5 år de siste 10 årene
45–49 år	22,1	9,1	99,9 %	24,2 %	20,7 %	9,1 %
50 år	24,0	9,2	91,3 %	20,3 %	17,2 %	8,6 %
55 år	30,6	9,6	25,7 %	9,4 %	12,8 %	4,8 %
56 år	31,4	9,5	24,6 %	12,0 %	14,0 %	5,5 %

Kilde: SPK.

I Politiet har de i aldersgruppen 45–49 år i gjennomsnitt 20,6 års opptjening fra stilling med særaldersgrense. For de eldre aldersgruppene øker den gjennomsnittlige opptjeningstiden. Fra 50 til 55 år, øker gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense mer enn økningen i alder. Dette kan ha sammenheng med overgang fra politifagskole til politihøyskole (oppstart 1993) som medførte kortere opptjeningstid med særaldersgrense og økt gjennomsnittsalder for uteksaminerte. Økt gjennomsnittsalder for uteksaminerte vil i økende grad gjøre seg gjeldende

for yngre årskull. Samlet indikerer statistikken at de fleste som i dag er 45 år eller eldre vil få full opptjening (30 år) ved å fortsette i stilling fram til aldersgrensen.

Om vi kun ser på de siste ti årene, er den gjennomsnittlige opptjeningstiden fra stilling med særaldersgrense over ni år for alle aldersgruppene. Dette betyr at de fleste har stått sammenhengende i stilling med særaldersgrense de siste ti årene.

Andelen i Politiet som har kortere enn 30 års tid i stilling med særaldersgrense er også svært høy for aldersgruppene 45–49 år og 50 år (hhv. 100 prosent og 99,1 prosent), men går ned betydelig med alder. Tilsvarende tall i aldersgruppene 55 år og 56 år er 28,9 prosent og 21,6 prosent. Dette viser at et flertall har akkumulert over 30 år i stilling med særaldersgrense noen år før aldersgrensen. Andelen som har 20 år eller mer i stilling med særaldersgrense er om lag 87 prosent for de som har ti år igjen til aldersgrensen.

I Politiet er det drøyt 17 prosent blant de i aldersgruppen 45–49 år som ikke har stått i stilling med særaldersgrense i alle de siste ti årene. Andelen er noe lavere for de som er 50 år og 55 år (16,3 prosent) og noe høyere for de som er 56 år (21,4 prosent). Andelen som har kortere enn fem års opptjening fra stilling med særaldersgrense de siste ti årene er betydelig lavere. Den er høyest blant de som er 55 år hvor andelen er 2,5 prosent. De som er over 55 år og som har lavere enn fem års opptjening de siste ti årene ville ikke ha kvalifisert for ny særalderspensjon ved å stå i jobb til aldersgrensen, men ville likevel kunne kvalifisere ved å stå i stillingen utover aldersgrensen.

Tabell 2.5 Tid i stilling med særaldersgrense blant aktive med særaldersgrense 60 år i Politiet per utgangen av 2023.

Alder	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Totalt	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Siste 10 år	Andel med kortere enn 30 år i stilling med særaldersgrense	Andel med kortere enn 20 år i stilling med særaldersgrense	Andel med kortere enn 10 år de siste 10 årene	Andel med kortere enn 5 år de siste 10 årene
45–49 år	20,6	9,7	100 %	31,1 %	17,3 %	1,0 %
50 år	23,6	9,7	99,1%	12,9 %	16,3 %	0,4 %
55 år	30,9	9,6	28,9 %	1,6 %	16,3 %	2,4 %
56 år	32,6	9,7	21,6 %	1,4 %	21,4 %	0,5 %

Kilde: SPK.

Blant Øvrige har de i aldersgruppen 45–49 år i gjennomsnitt 23,6 års opptjening fra stilling med særaldersgrense. For de eldre aldersgruppene øker den gjennomsnittlige opptjeningstiden nesten proporsjonalt med alder, og de som er 56 år har i gjennomsnitt 32,2 års opptjening. Samlet indikerer dette at de fleste som i dag er 45 år eller eldre vil få full opptjening (30 år) ved å fortsette i stillingen fram til aldersgrensen.

Om vi kun ser på de siste ti årene, er den gjennomsnittlige opptjeningstiden fra stilling med særaldersgrense godt over ni år for alle aldersgruppene. Dette betyr at de fleste har stått sammenhengende i stilling med særaldersgrense de siste ti årene.

Andelen blant Øvrige som har kortere enn 30 års tid i stilling med særaldersgrense er naturlig nok også svært høy for aldersgruppen 45–49 år (100 prosent), men en del lavere allerede for aldersgruppe 50 år (83,9 prosent). Tilsvarende tall i aldersgruppene 55 år og 56 år er 26,2 prosent og 17,1 prosent. Andelen som har 20 år eller mer i stilling med særaldersgrense er om lag 87 prosent for de som har ti år igjen til aldersgrensen.

Blant Øvrige er det 14,8 prosent blant de i aldersgruppen 45–49 år som ikke har stått i stilling med særaldersgrense i alle de siste ti årene. Andelen varierer en god del blant de eldre årskullene og er høyest for de som er 50 år. Andelen som har kortere enn fem års opptjening fra stilling med særaldersgrense de siste ti årene er betydelig lavere og avtar med alder.

Tabell 2.6 Tid i stilling med særaldersgrense blant aktive med særaldersgrense 60 år for Øvrige per utgangen av 2023

Alder	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Totalt	Gjennomsnittlig tid i stilling med særaldersgrense – Siste 10 år	Andel med kortere enn 30 år i stilling med særaldersgrense	Andel med kortere enn 20 år i stilling med særaldersgrense	Andel med kortere enn 10 år de siste 10 årene	Andel med kortere enn 5 år de siste 10 årene
45–49 år	23,6	9,5	100 %	15,7 %	14,8 %	3,7 %
50 år	24,9	9,4	83,9 %	12,9 %	35,5 %	3,2 %
55 år	31,3	9,7	26,2 %	4,8 %	9,5 %	2,4 %
56 år	32,2	9,7	17,1 %	8,6 %	10,4 %	2,1 %

Kilde: SPK.

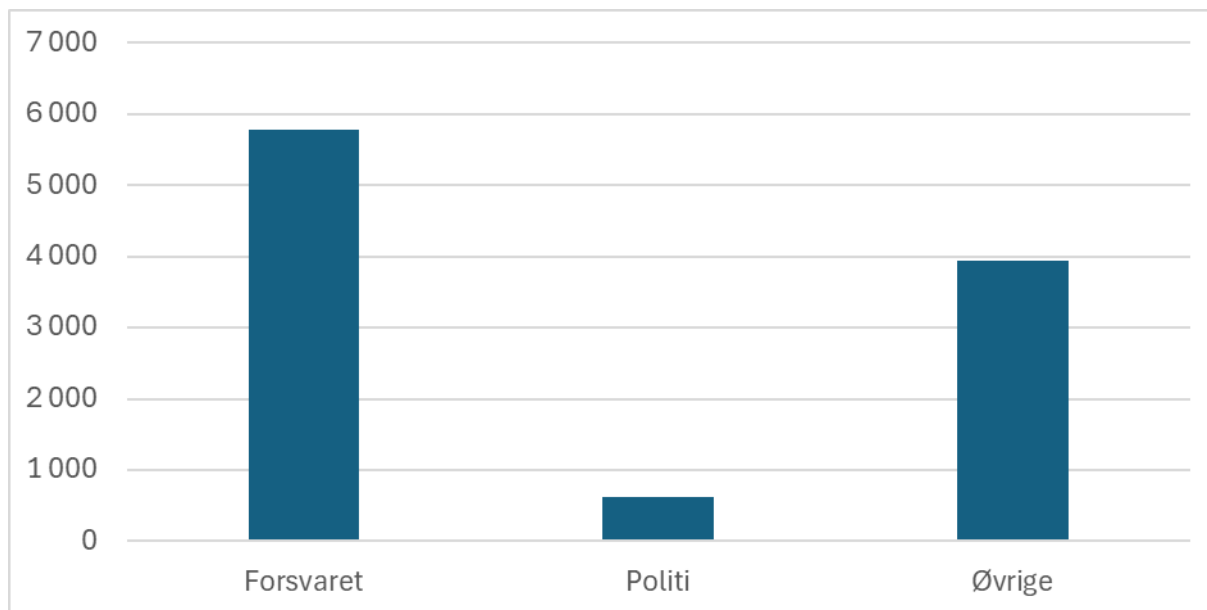
Samlet er det liten forskjell mellom opptjeningstid blant de som har pliktig fratreden (Forsvaret) og de som ikke har pliktig fratreden (Politiet og Øvrige). Blant dagens pensjonister og blant dagens aktive tyder statistikken på at de fleste ville ha kvalifisert for særalderspensjon også med det nye kvalifikasjonsreglene, samt at et flertall vil oppnå full opptjening (30 år eller mer) ved å stå i jobb fram til aldersgrensen.

2.7.3 Tid i stilling med særaldersgrense for tidligere medlemmer

Figur 2.12 viser hvor mange som pr. utgangen av 2023 har opptjening fra stilling med særaldersgrense og som ikke lenger er medlemmer av SPK.

Militært tilsatte kan som nevnt i avsnitt 2.2, ha en aldersgrense på 35 eller 60 år, hvorav kun aldersgrensen på 60 år gir rett til særregler for pensjon. Innmelding til SPK fra Forsvaret skiller ikke mellom ansatte med særaldersgrense 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. Dette forklarer at antallet personer med oppsatt rett er klart høyere i Forsvaret enn blant de andre med aldersgrense 60 år. Tabell 2.2 viser at det er svært få, særlig i Forsvaret, som får særalderspensjon fra en oppsatt rett. De fleste som i statistikken står med en oppsatt rett, vil bare få særalderspensjon dersom de re-rekrutteres tilbake til en stilling med særaldersgrense.

Figur 2.12 Antall med oppsatt rett som har opptjening fra stilling med særaldersgrense



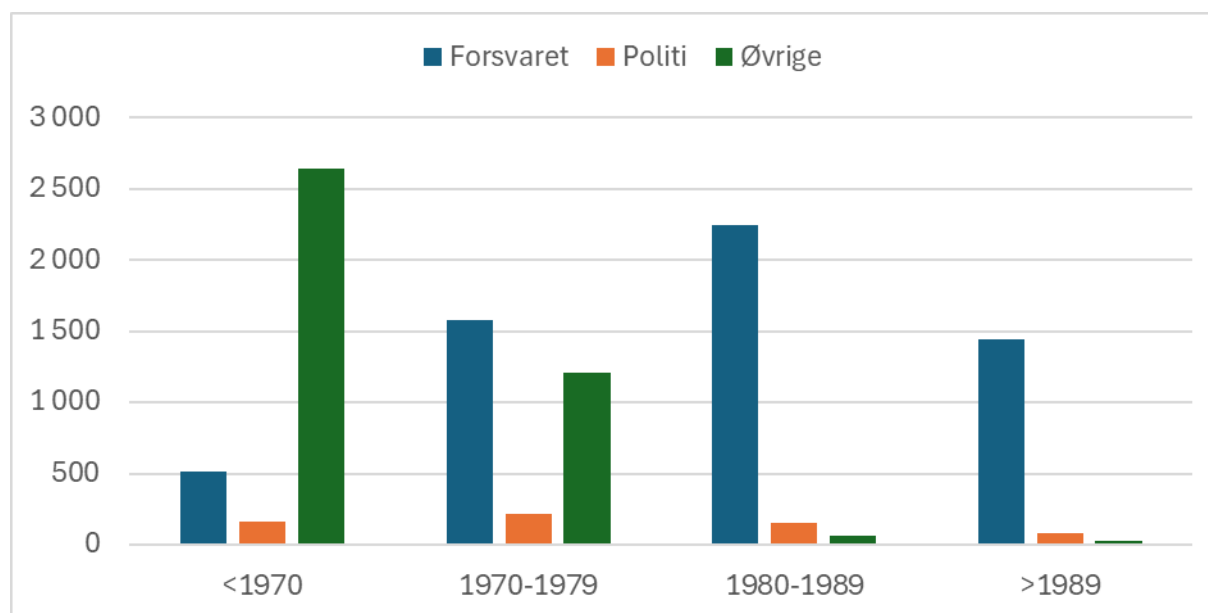
Kilde: SPK.

Figur 2.13 viser hvor mange som pr. utgangen av 2023 har opptjening fra stilling med særaldersgrense og som ikke lenger er medlemmer av SPK etter årskull.

Blant de eldste årskullene (født før 1970) er det klart flest blant de Øvrige som har oppsatt rett og opptjening fra stilling med særaldersgrense. Dette henger sammen med at mange av de innenfor segmentet Øvrige har lukket og avviklet sine ordninger i SPK.

Blant de i aldersgruppen født fra og med 1970 er det klart flest i Forsvaret som har en oppsatt rett og opptjening fra stilling med særaldersgrense. Dette henger sammen med at innmelding til SPK fra Forsvaret ikke skiller mellom ansatte med særaldersgrense 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. Det antas at et stort flertall av de med tidligere opptjening fra Forsvaret har vært ansatt med aldersgrense 35 år. Det gir derfor ikke mening å sammenligne på tvers av gruppene i figur 2.13. Figuren gir likevel informasjon om hvor mange som tidligere har erfaring fra Forsvaret og som med ved re-rekruttering vil kunne få en særaldersgrense på 60 år.

Figur 2.13 Antall med oppsatt rett som har opptjening fra stilling med særaldersgrense etter årskull



Kilde: SPK.

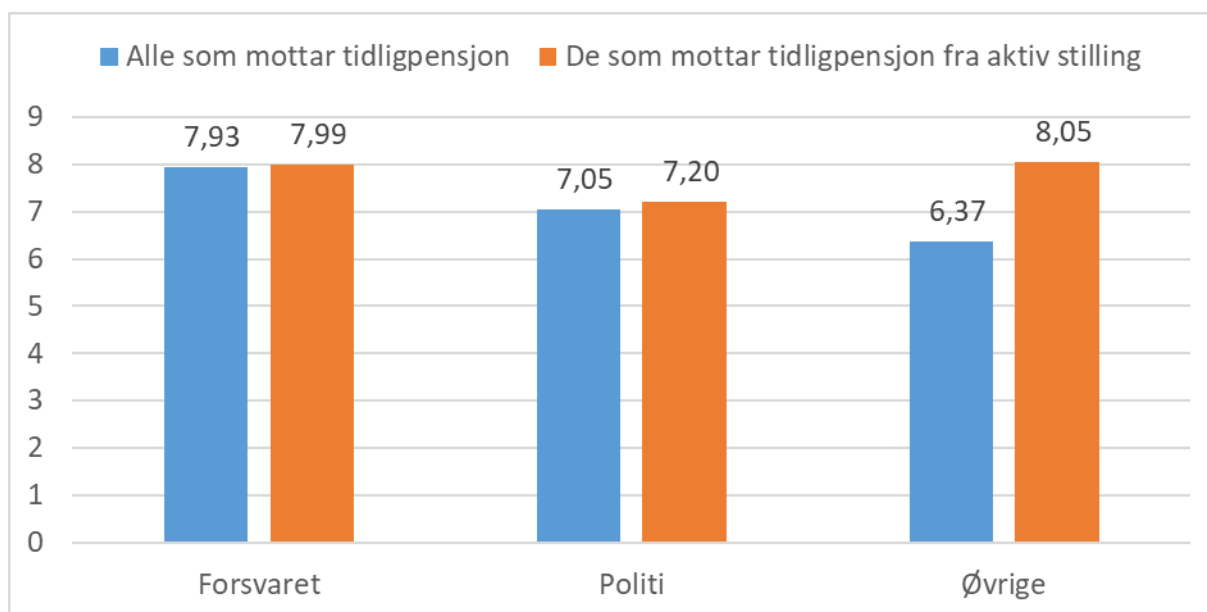
2.8 Lønnsutvikling

Dette avsnittet kartlegger forholdet mellom gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn og pensjonsgrunnlaget ved pensjonering, for personer med særaldersgrense 60 år som fortsatt har pliktig fratreden (Forsvaret), og de som ikke har plikt til å fratre ved særaldersgrensen (Politiet og Øvrige). Avsnittet kartlegger også gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn etter alder for de som står i stilling med særaldersgrense 60 år. Det kartlegges også i hvilken grad de med særaldersgrense 60 år har fått pensjonen beregnet med en høyere lønn enn sluttlønn pga. reglene om nedgang i lønn (SPK-loven § 15 andre ledd).

2.8.1 Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag og lønnsutvikling gjennom karrieren for pensjonister

Figur 2.14 viser gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag, dvs. det pensjonsgrunnlaget særalderspensionen er beregnet med utgangspunkt i. De blå søylene inkluderer alle som pr. utgangen av 2023 mottar særalderspension (altså alderspensjon før 67 år) fra 60 års aldersgrense, også de som mottar særalderspension fra en oppsatt rett og de som overføres fra uførepensjon til særalderspension fra aldersgrensen. De oransje søylene inkluderer kun de som mottar særalderspension (alderspensjon før 67 år) fra en aktiv stilling med særaldersgrense, dvs. at tidligere uføre og oppsatte er ekskludert.

Figur 2.14 Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag (fulltidsjustert). I G



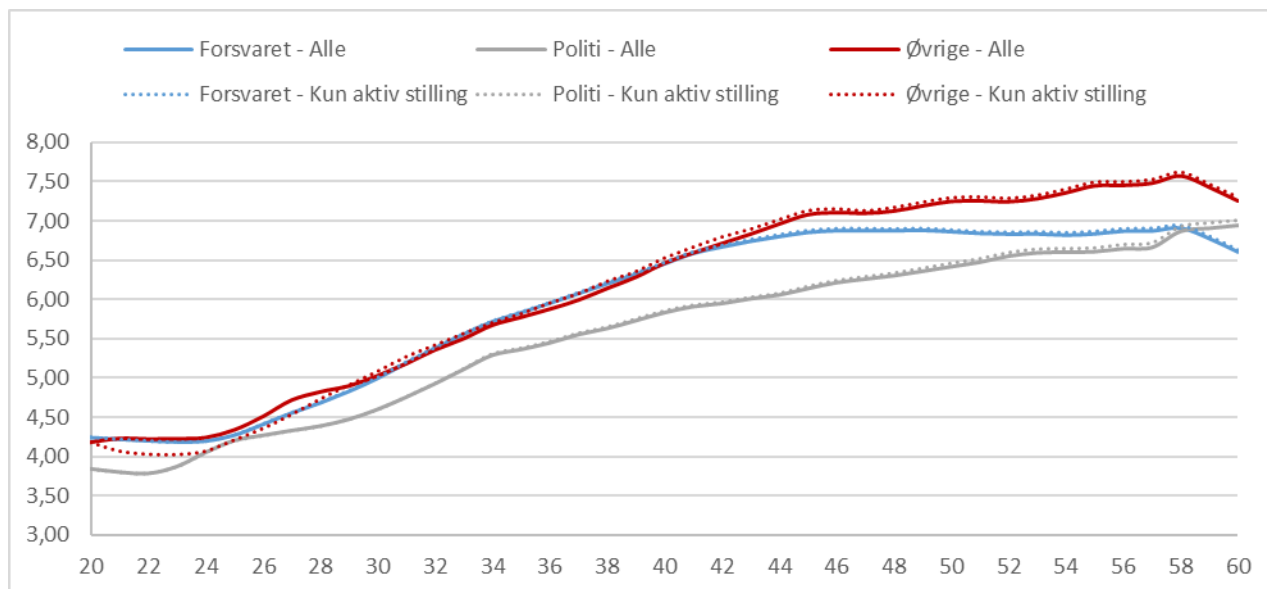
Kilde: SPK.

Dersom vi ser på alle, også inkludert uføre og oppsatte, er pensjonsgrunnlaget høyest i Forsvaret, etterfulgt av Politiet og Øvrige. Dersom vi kun ser på de som har fått særalderspensjon fra en aktiv stilling er pensjonsgrunnlaget høyest blant Øvrige, etterfulgt av Forsvar og Politi.

For Politi og Forsvaret er det totalt få personer som har fått særalderspensjon fra oppsatt rett og tidligere uføre (hhv. om lag 4 og 11 prosent), mens dette gjelder over halvparten blant Øvrige. Dette er med på å forklare hvorfor det er så stor forskjell for Øvrige om man kun ser på de som får pensjon fra en aktiv stilling eller om man ser på alle som mottar særalderspensjon.

Figur 2.15 viser pensjongivende lønn etter alder blant pensjonister med særaldersgrense 60 år. Figuren inkluderer de som pr. utgangen av 2023 mottar særalderspensjon (altså alderspensjon før 67 år) fra 60 års aldersgrense. De heltrukne linjene inkluderer alle (også de som mottar særalderspensjon fra en oppsatt rett og de som overføres fra uførepensjon til særalderspensjon fra aldersgrensen), mens de stiplede linjene kun inkluderer de som har fått pensjon fra aktiv stilling.

Figur 2.15 Gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn (i G) etter alder (fulltidsjustert) for pensjonister



Kilde: SPK.

Blant pensjonistene er gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn etter alder relativt lik for Forsvaret og Øvrige fram til midten av førtiårene. Fra 45 år flater gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn ut for Forsvaret, mens den fortsetter å stige noe blant Øvrige. Gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn er lavere i Politiet enn i Forsvaret og Øvrige i stort sett hele aldersspennet. Antallet personer faller kraftig etter 57 år, og det er få personer bak gjennomsnittstallene for aldersspennet 58–60 år.

De som har sluttet i medlemspliktig stilling før de har rett til pensjon (oppsatte) og tidligere uføre, vil kun ha pensjonsgivende lønn så lenge de står i medlemspliktig stilling. Disse inngår i gjennomsnittstallene i de heltrukne linjene fram til de blir uføre eller ikke lenger jobber i en medlemspliktig stilling. En person som slutter i offentlig sektor eller blir ufør for eksempel ved 55 år, vil kun inngå i statistikken for pensjonsgivende lønn fram til 55 år.

Det framgår av figur 2.15 at gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn ved en gitt alder er relativt lik mellom uføre og oppsatte og de som har tatt ut pensjon fra aktiv stilling. Når gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for Øvrige (figur 2.14) likevel er klart lavere når vi inkluderer uføre og oppsatte, må det bety at pensjonsgrunnlaget som legges til grunn for beregningen av tidligpensjonen for mange i disse gruppene stammer fra yngre alder enn for de som får pensjon fra en aktiv stilling.

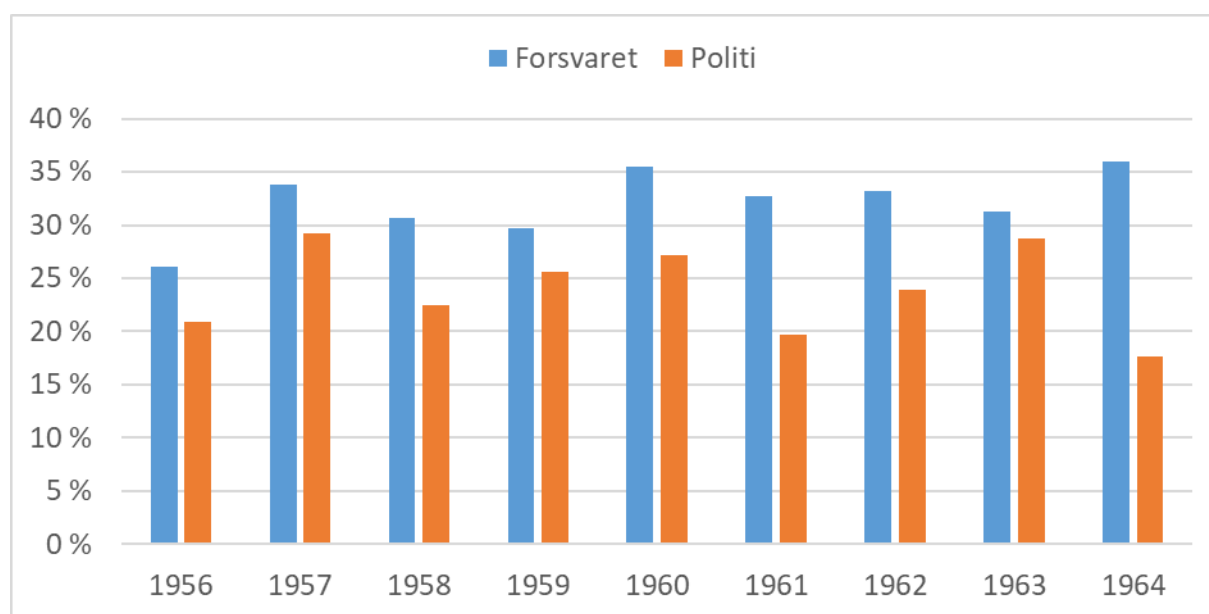
Pensjonsgrunnlaget er ikke nødvendigvis lik sluttlønnen pga. særskilte bestemmelser om nedgang i lønn, jf. lov om Statens pensjonskasse § 15 andre ledd. § 15 andre ledd lyder: «Har en arbeidstaker tidligere hatt høyere pensjonsgrunnlag enn på pensjoneringstidspunktet og dette ikke skyldes en alminnelig lønnsregulering, skal det høyere grunnlag gjelde for tiden før grunnlaget gikk ned og resten av tiden regnes av grunnlaget ved pensjoneringen. Departementet kan fastsette vilkårene for at et midlertidig høyere pensjonsgrunnlag skal få virkning for pensjonsberegningen.»

Figur 2.16 viser hvor mange av de ti yngste årskullene som mottar særalderspensjon som har fått pensjonen beregnet med et høyere grunnlag enn sluttlønnen pga. bestemmelsene i § 15 andre ledd. Øvrige er ikke inkludert fordi det er så få personer i de fleste årskullene til at det ikke kan oppgis antall.

Det er en høy andel, særlig i Forsvaret, som har fått pensjonen beregnet med et høyere grunnlag enn sluttlønnen. Vanlige grunner til at en har nedgang i lønn som omfattes av § 15 er overgang fra lederstilling til lavere stilling og at en tidligere har hatt pensjonsgivende tillegg utover den faste lønnen. At en relativt høy andel har fått pensjonen beregnet med en høyere lønn enn sluttlønn på grunn av reglene om nedgang i lønn, påvirker pensjonsgrunnlaget i figur 2.14. Det bidrar også til å forklare at gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn siste årene før uttak av pensjon for Forsvaret og Politiet (figur 2.15) er lavere enn pensjonsgrunnlaget (figur 2.14).

En del ansatte i Forsvaret (og politiet) hadde en særordning mht. misjonstillegg i perioden 2006–2012, noe som førte til at enkelte fikk et pensjonsgivende tillegg opp til i underkant av 300 000 kroner (i tillegg til hovedlønn). Praksisen ble endret med virkning fra 1. juli 2012, slik at tillegget ikke lenger er pensjonsgivende. Siden praksis ble endret i 2012, vil det ikke komme til nye personer på samme ordning og det forventes at dette vil bidra til lavere gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag, særlig i Forsvaret, sammenlignet med det som går fram av statistikken.

Figur 2.16 Andel med aldersgrense 60 som har fått pensjonen beregnet med en høyere lønn enn sluttlønn pga. reglene om nedgang i lønn (SPK-loven § 15 andre ledd)



Kilde: SPK.

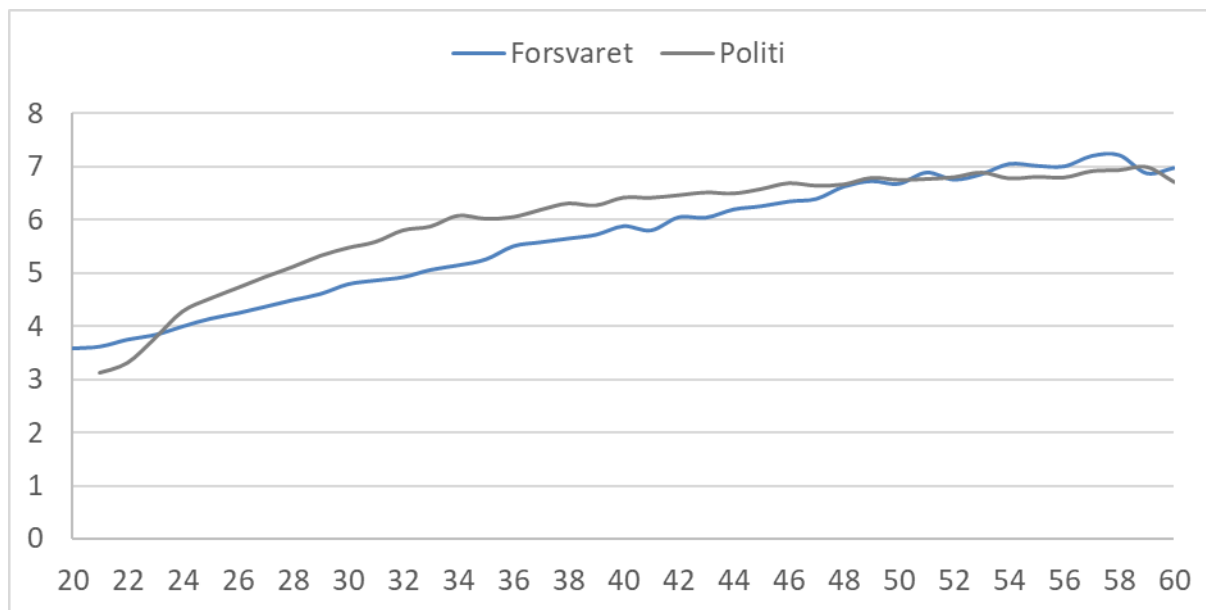
2.8.2 Lønn etter alder for aktive

Figur 2.17 viser pensjonsgivende lønn etter alder for aktive i stilling med særaldersgrense 60 år ved utgangen av 2023. Figuren inkluderer ikke Øvrige, da det er svært få personer ved de fleste aldrene.

Også her er det slik at statistikken for Forsvaret ikke skiller mellom ansatte med særaldersgrense 60 år og ansatte med aldersgrense 35 år. For de som er under 35 år vil det derfor være lønn både fra både fra stilling med særaldersgrense 60 år og fra stilling med aldersgrense 35 år.

Vi ser at lønn etter alder øker raskere i Politiet enn i Forsvaret fram til om lag midten av trettiårene. Deretter flater lønn etter alder noe ut i Politiet og de to sektorene krysser hverandre rundt starten av femtiårene. Etter starten av femtiårene er pensjonsgivende lønn høyere i Forsvaret enn i Politiet. Også blant aktive faller antallet personer kraftig etter 57 år, og det er få personer bak gjennomsnittstallene for aldersspennet 58–60 år.

Figur 2.17 Pensjonsgivende lønn (i G) etter alder (fulltidsjustert) for aktive pr. utgangen av 2023



Kilde: SPK.

3 Mulige særregler for de som har pliktig fratreden

3.1 Innledning

I pensjonsavtalen fra august 2023 heter det at «Partene erkjenner at de som har pliktig fratreden ved aldersgrensen står i en særstilling», og det går fram at avtalepartene skal gjennomføre en prosess for å avklare særregler for de som har pliktig fratreden ved aldersgrensen. Dette kapitlet beskriver mulige særregler og mulighetsrommet ved utformingen av særregler. Det gis anslag på kostnader ved ulike særregler, samt en vurdering av mulige adferdseffekter.

3.2 Overgangsregler eller varige særregler

I Stortingets behandling av Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*, har en samlet komite blant annet følgende merknader som direkte eller indirekte berører problemstillingene om pliktig fratreden og regelverket for særalderspensjon (Innst. 426 S (2023–2024)):

«Regjeringen må også legge til rette for at partene kan finne konkrete løsninger på innretningen på særalderspensjon, inkludert avkortingsregler og overgangsordninger, og plikten til å fratre. Komiteen forventer at partene finner gode løsninger i disse spørsmålene, slik at det blir lettere å beholde personell.»

[..]

«Komiteen mener at militært personell som har nådd pensjonsalder og innehar viktig kompetanse for Forsvaret, bør søkes beholdt, og at militært personell med tilsvarende kompetanse som har gått av med pensjon, må forsøkes gjenrekruttert. Komiteen understreker at på kort sikt er det behov for å liberalisere praksisen knyttet til unntaksreglene i gjeldende lovverk som gjør det mulig å fortsette ut over aldersgrensen på 60 år. Komiteen mener økt bruk av ansatte på pensjonistvilkår også er et aktuelt tiltak på kort sikt. Dernest vil komiteen be regjeringen følge opp pensjonsavtalen mellom partene fra 25. august 2023 om å avvikle 85-årsregelen og levealdersjustere særaldersgrensene.»

Komiteens merknader, som er sitert over, peker på virkemidler for å beholde og re-rekruttere kompetanse. Både innretningen for særalderspensjon, inkludert avkortingsregler og overgangsordninger, liberalisering av praksisen i gjeldende lovverk som gjør det mulig å fortsette ut over aldersgrensen, økt bruk av pensjonsvilkår og plikten til å fratre nevnes av komiteen.

En nærliggende løsning for å beholde kompetanse i Forsvaret og for å re-rekruttere de som har sluttet i Forsvaret eller gått av med pensjon, er å fjerne plikten til å fratre ved aldersgrensen. Dersom den enkelte gis mulighet til å fortsette i Forsvaret utover aldersgrensen vil en både kunne opprettholde lønn (som normalt er klart høyere enn pensjon) lenger og en vil få en lengre periode med pensjonsopptjening (og dermed høyere samlet pensjon).

I komiteens innstilling pekes det på behov for å liberalisere praksisen knyttet til unntaksreglene i gjeldende lovverk som gjør det mulig å fortsette ut over aldersgrensen, samt økt bruk av pensjonistvilkår som aktuelle tiltak på kort sikt. Dette er virkemidler for å styrke personellsituasjonen i Forsvaret på kort sikt, men de gir ikke den enkelte ansatte likebehandling med øvrige med særaldersgrenser, ettersom det fortsatt vil være opp til arbeidsgiver å bestemme varighet.

Dersom plikten til å fratre fjernes i Forsvaret, vil det på sikt ikke være behov for særregler for de som har pliktig fratreden. På kortere sikt kan det likevel være aktuelt med særregler som en overgangsordning begrunnet med at plikten til å fratre fjernes på et senere tidspunkt for Forsvaret enn for de øvrige med særaldersgrense.

De som har en plikt i dag, kan ha innrettet seg med tanke på at de må slutte innen aldersgrensen. De kan ha tatt valg mot slutten av yrkeskarrieren som gjør det mindre ønskelig å fortsette i stillingen med særaldersgrense, og de kan ha investert i kompetanse som kan øke muligheten for en alternativ karriere uten særaldersgrense. Når betingelsene for å motta særalderspensjon endres kort tid før første mulighet til å ta ut særalderspensjon, kan det argumenteres for at det bør gis overgangsregler.

Når plikten ble fjernet for øvrige ansatte, var kvalifikasjonsreglene og avkortningsreglene annerledes enn det som vil gjelde om noen år. De som den gang hadde planlagt å slutte før eller ved aldersgrensen, kunne fortsatt gjøre det uten at betingelsene for å motta særalderspensjon ble påvirket.

Dersom plikten til å fratru oppheves fra for eksempel 2025 i Forsvaret, vil dette være fire år senere enn for øvrige med særaldersgrense. Det kan begrunnes at fire ekstra årskull får noe gunstigere regler enn de gruppene som i dag ikke har plikt til å fratru ved aldersgrensen.

Dersom plikten til å fratru videreføres, vil Forsvaret også framover stå i en særstilling med en ulempe som øvrige med særaldersgrense ikke har. En fortsatt plikt til å fratru kan begrunnes varige særregler.

3.3 Fribeløp

3.3.1 Innledning

I høringsnotatet med forslag til nye pensjonsregler for personer med særaldersgrense er det foreslått at de med aldersgrense 60 år skal beholde dagens avkortingsregler til og med 1969-årskullet. Denne gruppen får heller ikke avkortet særalderspåslaget, jf. forslaget i høringsnotatet. Personer født senere enn dette skal ha ny tidligpensjon. Disse vil etter avgang fra stilling med særaldersgrense få avkortet tidligpensjonen dersom den pensjongivende inntekten overstiger et fribeløp på 1 G, jf. avtalen av 25. august 2023. For de som har full opptjeningstid vil tidligpensjonen avkortes med 66 prosent av inntekt over fribeløpet.

Gunstigere regler for å kombinere særalderspensjon og inntekt for personer med pliktig fratreden kan begrunnes med langt mer begrensede muligheter til å fortsette i stillingen etter aldersgrensen, enn for grupper som har fått plikten opphevet. Dersom plikten til å fratru oppheves kort tid før de nye avkortingsreglene trer i kraft, kan gunstigere regler for å kombinere særalderspensjon og inntekt begrunnes med at de som fram til nå har hatt pliktig fratreden ved aldersgrensen kan ha innrettet seg mot en alternativ karriere på grunn av at de har hatt en begrunnet forventning om at de må fratru innen aldersgrensen.

Dersom ulike grupper skal ha ulike regler for avkortning, vil det gi ulik samlet inntekt fra pensjon og arbeid for en gitt arbeidsinntekt. Hvor stor denne forskjellen blir, vil avhenge av størrelsen på fribeløpet. Dette er nærmere beskrevet i punkt 3.3.2. Ulike fribeløp for ulike grupper vil også øke kompleksiteten og de administrative kostnadene.

Et høyere fribeløp kan gi ulike effekter. Det gjør det mer gunstig å fratru en stilling med særaldersgrense for så å ta annet arbeid i en ikke medlemspliktig stilling, slik at man får utnyttet fribeløpet. Dette vil være i konflikt med en målsetting om i større grad få nyttiggjort kompetansen til personer med særaldersgrense. Samtidig kan gunstige regler for å kombinere tidligpensjon og arbeid også gjøre det mer attraktivt å bli ansatt i en stilling med særaldersgrense i utgangspunktet, som kan gjøre det lettere å få tak i og beholde kompetanse.

3.3.2 Virkning for den enkelte av økt fribeløp

Figur 3.1 viser inntekt før skatt fra tidligpensjon og arbeid etter ulike nivåer på lønn etter avgang fra stilling med særaldersgrense. Figuren viser de ordinære reglene for avkorting av ny tidligpensjon, dvs. med et fribeløp på 1 G. Forutsetningene er:

- Pensjonsgrunnlaget for tidligpensjonen er 7 G.²
- Gjennomsnittlig stillingsandel i stilling med særaldersgrense på 100 prosent
- Opptjeningstid i stilling med særaldersgrense er 30 år

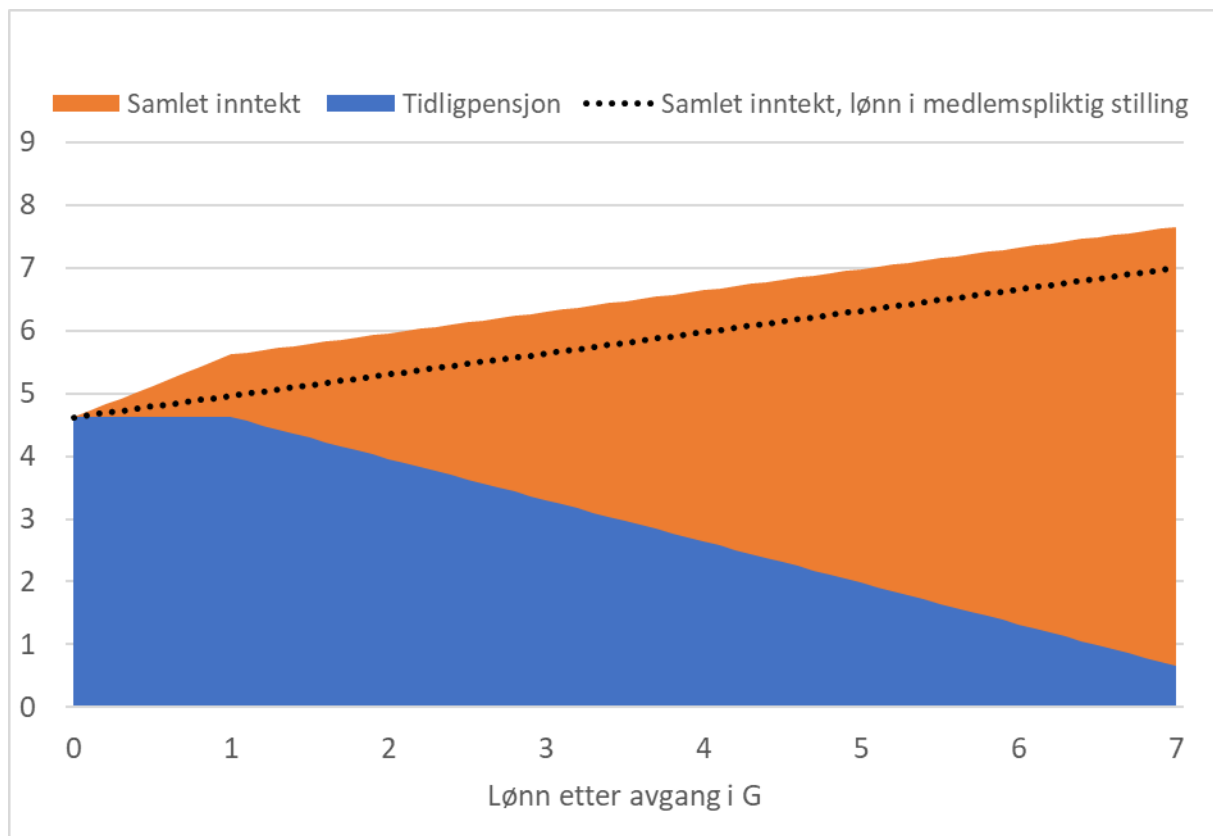
Figur 3.1 viser at full tidligpensjon med forutsetningene blir om lag 4,6 G ($7\text{ G} \times 0,66$). De ordinære reglene gir ingen avkorting av tidligpensjonen ved lønn inntil 1 G, og økningen i samlet inntekt er lik lønnsøkningen, inntil samlet inntekt er 5,6 G. Lønn som overstiger 1 G gir 66 prosent avkorting av tidligpensjonen, og samlet inntekt øker derfor med 33 prosent av lønnsøkningen over fribeløpet.

De som fortsetter i medlemspliktig stilling, enten i stillingen med særaldersgrense eller annen medlemspliktig stilling, vil ved uttak av tidligpensjon få denne redusert tilsvarende stillingsandelen. Denne gruppen får dermed ikke utnyttet fribeløpet, og de vil i praksis få en avkortings-sats på 66 prosent. Samlet inntekt for denne gruppen er illustrert med en stiplet linje i figuren. For lønn over 1 G vil samlet inntekt for den som har lønn fra medlemspliktig stilling være 0,66 G lavere enn for de med lønn fra ikke medlemspliktig stilling.

Ved lønn etter avgang på om lag 5 G er samlet inntekt lik tidligere fulltidsinntekt i stilling med særaldersgrense. Gitt lik timelønn før og etter avgang vil dette innebære at en stillingsandel på 70 prosent etter avgang vil gi om lag lik samlet inntekt som tidligere fulltidsinntekt fra stilling med særaldersgrense.

² Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag for tidligpensjonen ligger nærmere om lag 8 G, jf. Figur 2.14. Om lag 30 prosent har imidlertid fått fastsatt beregningsgrunnlaget på bakgrunn av særskilte bestemmelser om nedgang i lønn, jf. lov om Statens pensjonskasse § 15 andre ledd, se Figur 2.16. De fleste, om lag 70 prosent, har dermed fått fastsatt beregningsgrunnlaget basert på sluttlønn. Gjennomsnittlig lønnsnivå i alderen man kan ta ut tidligpensjon er om lag 7 G. For å få representative typeeksempler er det derfor i figurene brukt et pensjonsgrunnlag på 7 G.

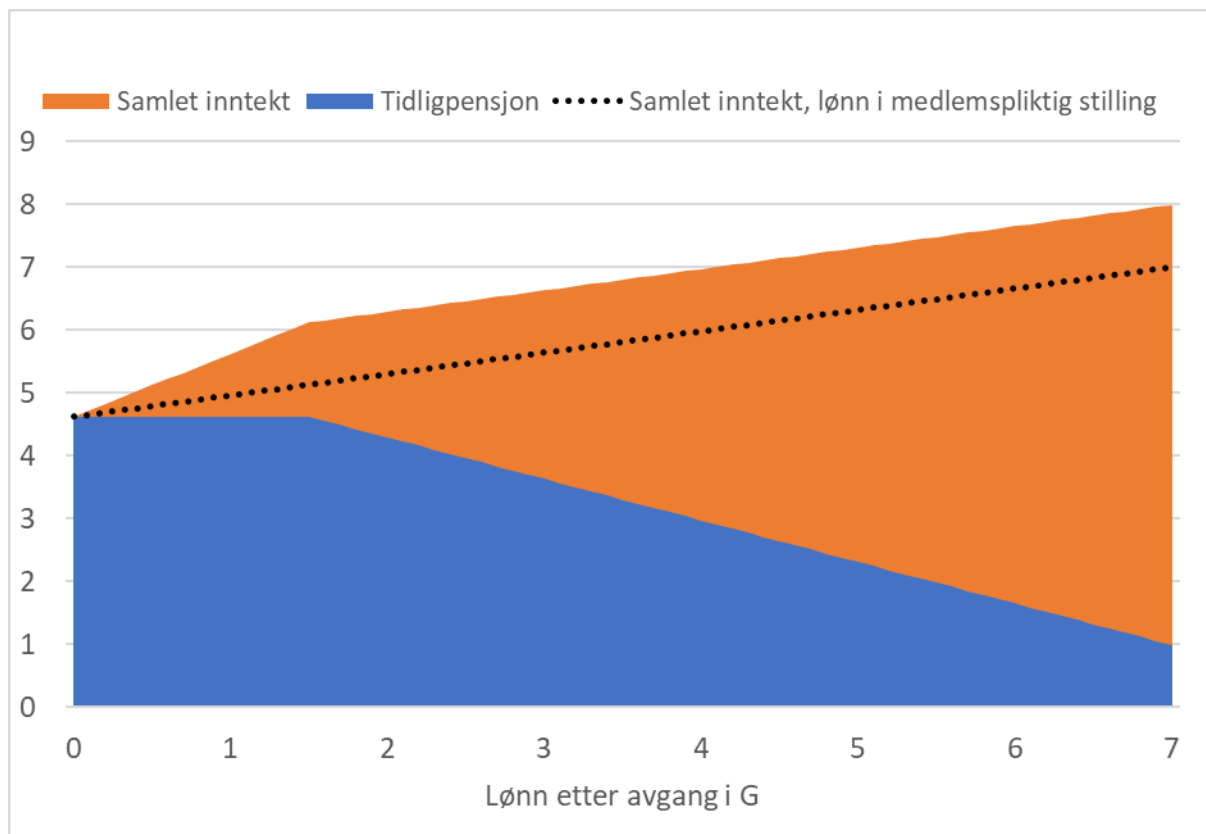
Figur 3.1 Inntekt fra tidligpensjon og arbeid med fribeløp på 1 G (ordinære regler). Etter ulike nivåer på lønn etter avgang. I antall grunnbeløp



Figur 3.2 viser det samme som figur 3.1, men her er fribeløpet økt til 1,5 G. Da vil en person med lønn etter avgang på 2 G få en samlet inntekt på om lag 6,3 G. Personens samlede inntekt vil da være 0,33 G høyere enn de ordinære reglene med et fribeløp på 1 G. Samlet inntekt ved lønn over 1,5 G vil også være om lag 1 G høyere enn for en tilsvarende person med lønn fra medlemspliktig stilling.

Ved lønn etter avgang på om lag 4 G er samlet inntekt lik tidligere fulltidsinntekt i stilling med særaldersgrense. Gitt lik timelønn før og etter avgang vil dette innebære at en stillingsandel på 55 prosent etter avgang, vil gi lik samlet inntekt som tidligere stilling med særaldersgrense på full tid.

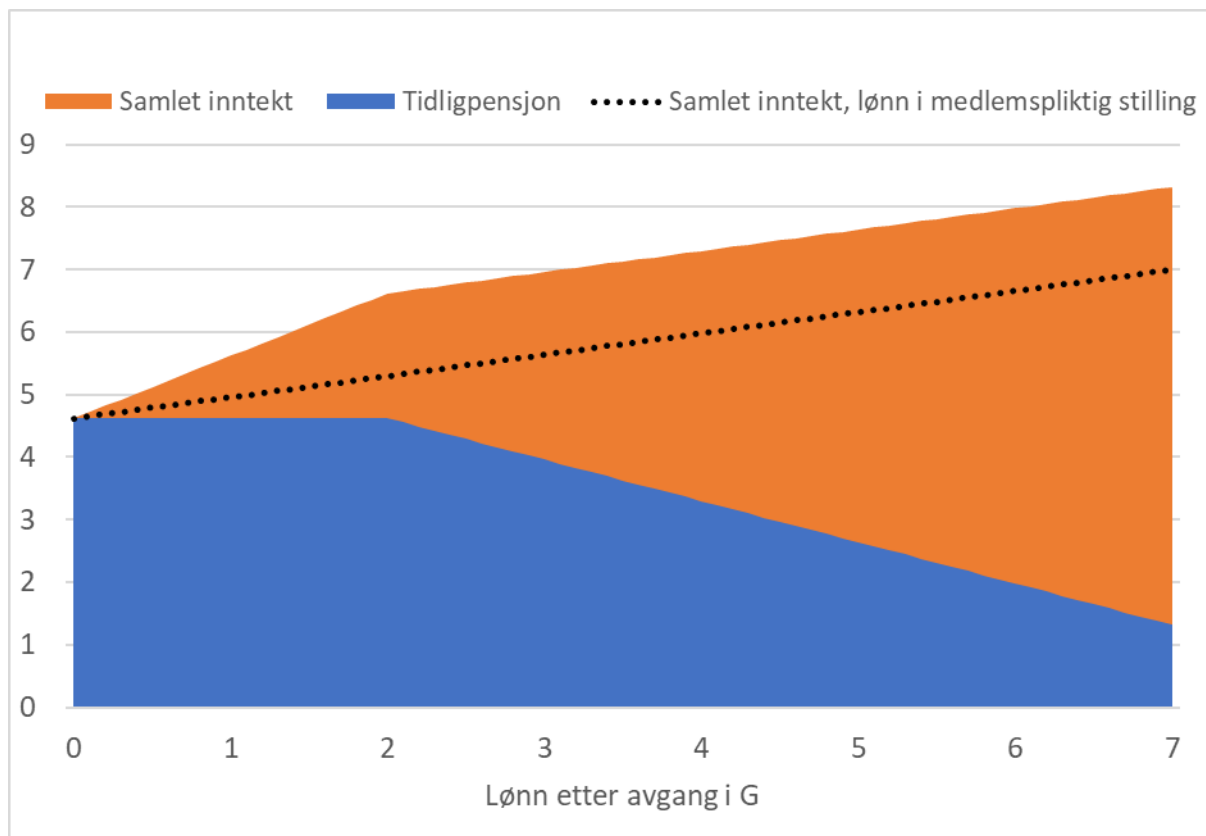
Figur 3.2 Inntekt fra tidligpensjon og arbeid med et fribeløp på 1,5 G. Etter ulike nivåer på lønn etter avgang. I antall grunnbeløp



I figur 3.3 er fribeløpet økt til 2 G. Da vil en person med lønn etter avgang på 2 G få en samlet inntekt på om lag 6,6 G. Personens samlede inntekt vil da være 0,66 G høyere enn de ordinære reglene med et fribeløp på 1 G. Samlet inntekt ved lønn over 2 G vil også være om lag 1,3 G høyere enn for en tilsvarende person med lønn fra medlemspliktig stilling.

Ved lønn etter avgang på om lag 3,1 G er samlet inntekt lik tidligere fulltidsinntekt i stilling med særaldersgrense. Gitt lik timelønn før og etter avgang vil dette innebære at en stillingsandel på om lag 45 prosent etter avgang, vil gi lik samlet inntekt som tidligere stilling med særaldersgrense på full tid.

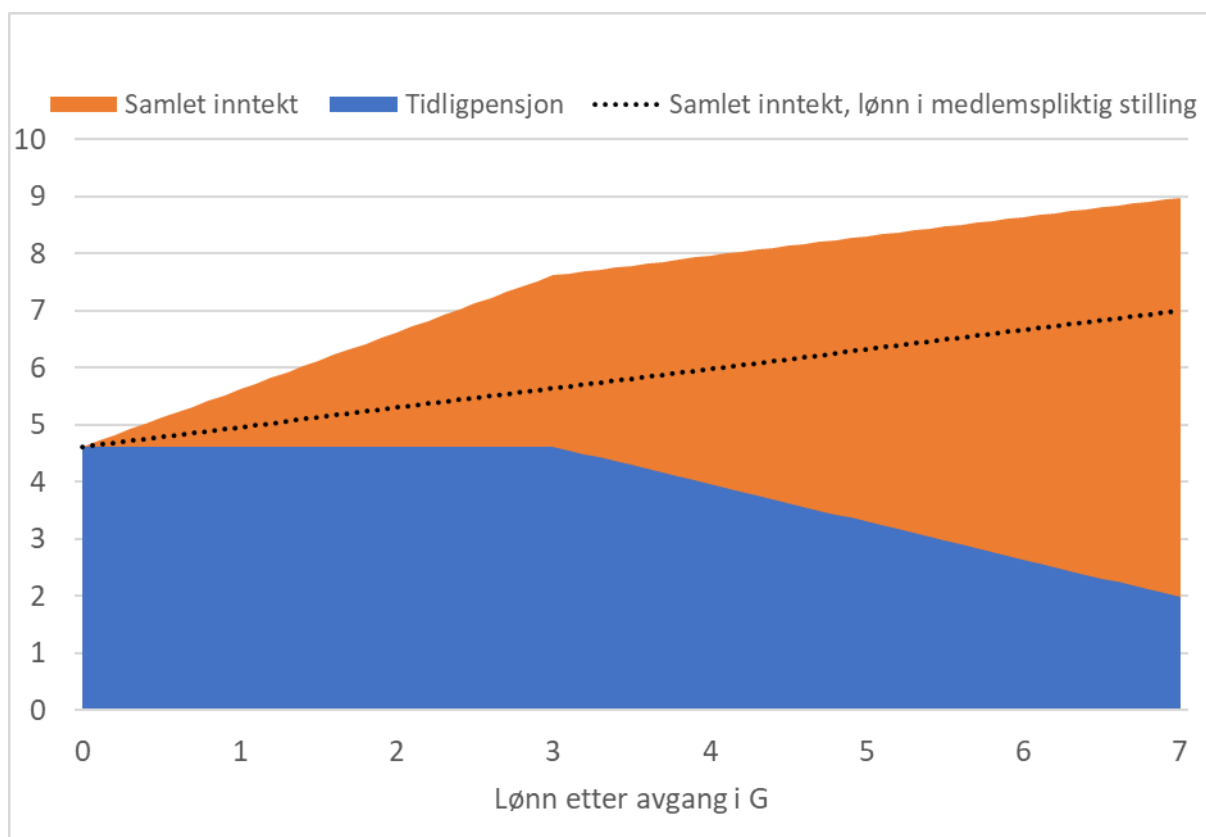
Figur 3.3 Inntekt fra tidligpensjon og arbeid med et fribeløp på 2 G. Etter ulike nivåer på lønn etter avgang. I antall grunnbeløp



I figur 3.4 er fribeløpet økt til 3 G. Da vil en person med lønn etter avgang på 3 G få en samlet inntekt på om lag 7,62 G. Personens samlede inntekt vil da være 1,32 G høyere enn med de ordinære reglene med et fribeløp på 1 G. Generelt er forskjellen i samlet inntekt ved ulike fribeløp lik avkortingssatsen på 0,66 ganget med differansen mellom fribeløpene. Samlet inntekt ved lønn over 3 G vil være om lag 2 G høyere enn for en tilsvarende person med lønn fra medlemspliktig stilling. I kroner vil dette utgjøre en forskjell på 248 056 kroner (G per mai 2024).

Ved lønn etter avgang på om lag 2,4 G er samlet inntekt lik tidligere fulltidsinntekt i stilling med særaldersgrense. Gitt lik timelønn før og etter avgang vil dette innebære at en stillingsandel på om lag 35 prosent etter avgang, vil gi lik samlet inntekt som tidligere stilling med særaldersgrense på full tid.

Figur 3.4 Inntekt fra tidligpensjon og arbeid med et fribeløp på 3 G. Etter ulike nivåer på lønn etter avgang. I antall grunnbeløp



Hvor mye man må jobbe i kombinasjon med tidligpensjon for å opprettholde *samme* inntekt som før man tok ut tidligpensjon, vil avhenge av nivået på fribeløpet. Et gitt fribeløp i G vil også ha relativt større betydning jo lavere nivået på tidligere inntekt i stilling med særaldersgrense er. Figur 3.5 viser hvilket lønnsnivå i kombinasjon med tidligpensjon som er nødvendig for å oppnå samme samlede inntekt som tidligere fulltidslønn i stilling med særaldersgrense, som andel av tidligere fulltidslønn. Figuren sier dermed noe om hvor mye man må arbeide etter uttak av pensjon, sammenlignet med før pensjonering, dersom man skal opprettholde inntektsnivået før pensjonering.

Figuren viser at med de ordinære reglene (med et fribeløp på 1 G) må en person med en tidligere inntekt på 4 G ha en lønn på noe over 50 prosent av tidligere fulltidslønn, altså en lønn på noe over 2 G, for å opprettholde inntektsnivået før pensjonering. Full tidligpensjon vil i dette tilfellet i utgangspunktet være 2,64 G. Overskytende inntekt over 1 G gir avkorting av tidligpensjonen med 0,66 prosent. Samlet økning i inntekt, ved en lønn på noe over 2 G, blir dermed noe over 1,34 G ($1\text{ G} + 1\text{ G} \times (1 - 0,66)$), og summen av lønn og pensjon blir dermed om lag lik den tidligere fulltidsinntekten på 4 G.

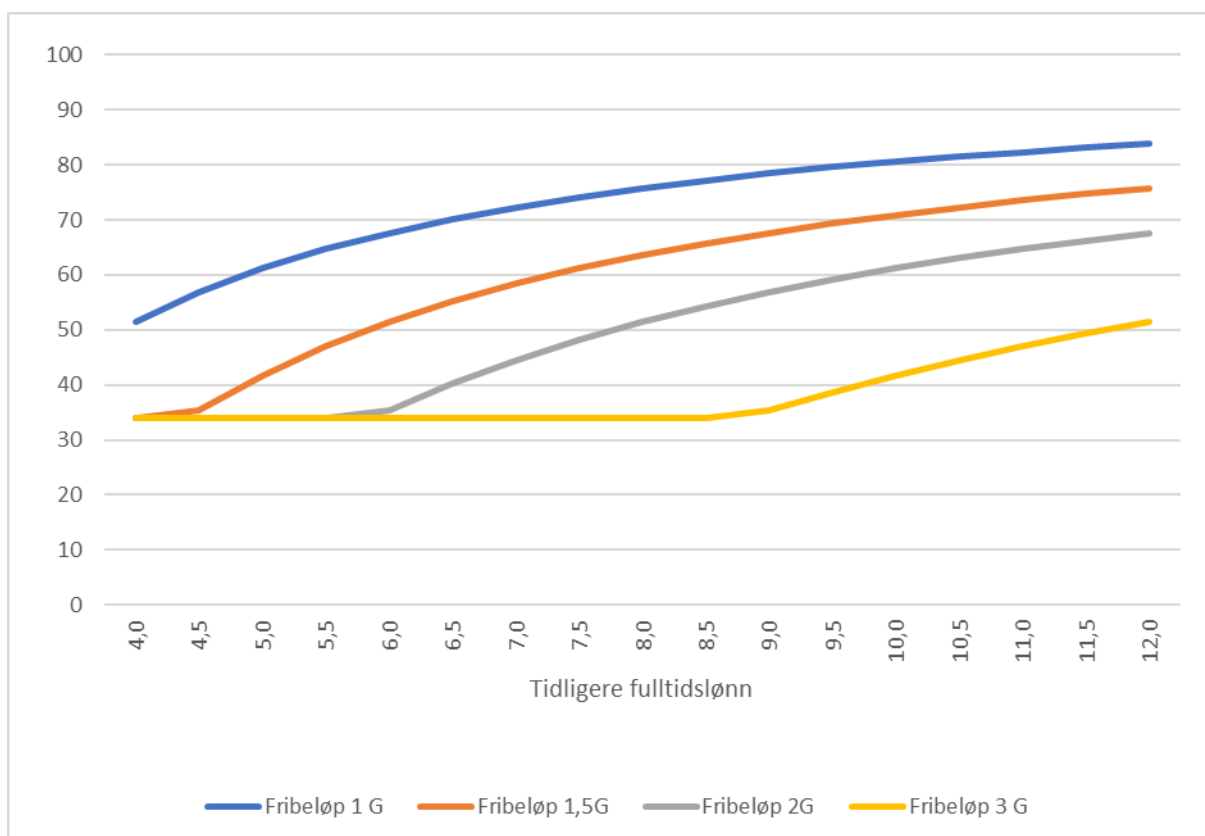
Ved høyere nivåer på tidligere inntekt, får et gitt fribeløp relativt mindre å si, slik at det kreves en høyere lønn relativt til tidligere fulltidslønn for å opprettholde inntektsnivået før pensjonering. Med ordinære regler med fribeløp på 1 G må en person med eksempelvis 8 G i tidligere fulltidslønn, måtte ha en lønn etter avgang ved siden av tidligpensjonen på om lag 75 prosent av tidligere fulltidslønn, for å få lik samlet inntekt som før uttak av tidligpensjon.

Et høyere fribeløp gir mindre avkorting av tidligpensjonen, og dermed blir også lønn etter avgang som er nødvendig for å opprettholde tidligere fulltidsinntekt mindre. Med et fribeløp på 3 G er det for tidligere inntekt opp til nær 9 G tilstrekkelig med en lønn etter avgang på om lag

35 prosent av tidligere fulltidslønn. Lønnen etter avgang vil da være under fribeløpsgrensen på 3 G.

For tidligere inntekter over om lag 9 G er det ikke tilstrekkelig med lønn etter avgang under fribeløpsgrensen på 3 G. For å oppnå samme nivå på samlet inntekt som før uttaket av pensjon, må inntekten overstige fribeløpsgrensen, og tidligpensjonen vil avkortes. Nødvendig lønn etter avgang som andel av tidligere fulltidslønn øker derfor for tidligere fulltidslønn over om lag 9 G. Tilsvarende gjelder for tidligere fulltidslønn over om lag 6 G med et fribeløp på 2 G, og tidligere fulltidslønn over om lag 4,5 G dersom fribeløpet er 1,5 G.

Figur 3.5 Lønn ved siden av tidligpensjon, som prosentandel av tidligere lønn, som gir samlet inntekt lik tidligere fulltidslønn i stilling med særaldersgrense. Etter ulike nivåer på tidligere fulltidslønn og fribeløp. Prosent av tidligere lønn

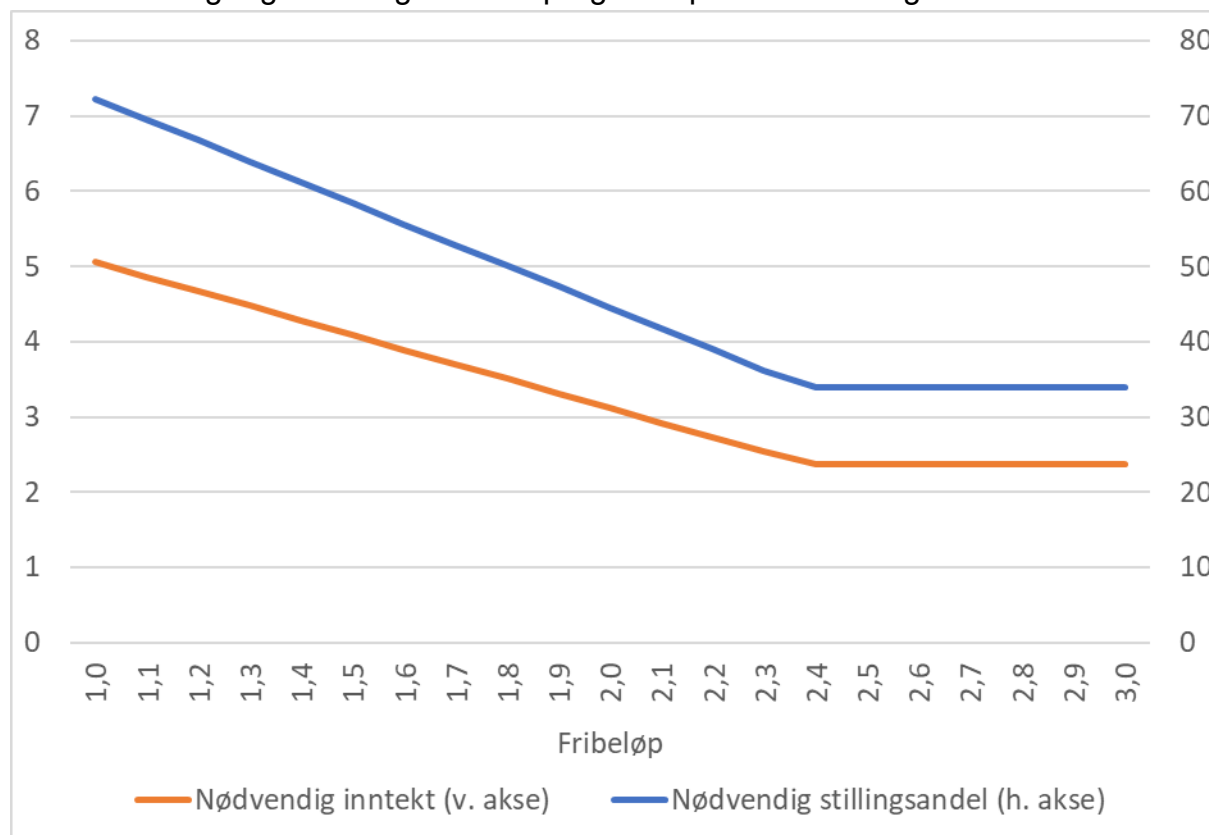


¹ Det er forutsatt at timelønnen etter uttak av tidligpensjon er lik timelønnen i stilling med særaldersgrense.

Figur 3.6 viser hvor mye en person med tidligere inntekt på 7 G, må jobbe ved siden av tidligpensjonen for å oppnå like høy samlet inntekt som før uttaket av pensjon. Som omtalt i tilknytning til figur 3.1, vil det med de ordinære reglene med et fribeløp på 1 G være tilstrekkelig med en inntekt på om lag 5 G for å få en samlet inntekt lik tidligere fulltidslønn. Det tilsvarer en stillingsandel på drøyt 70 prosent. Er fribeløpet i stedet 2 G holder det med en inntekt på drøyt 3 G, som tilsvarer en stillingsandel på 45 prosent.

Lønn ved siden av tidligpensjon som gir en samlet inntekt lik tidligere fulltidslønn, faller med økt fribeløp opp til om lag 2,4 G. Når lønn etter avgang som gir samlet inntekt lik tidligere fulltidslønn ikke faller ved ytterligere økning i fribeløpet, skyldes det at et fribeløp over denne grensen blir høyere enn lønnen etter avgang som er nødvendig for å oppnå tidligere fulltidslønn på 7 G.

Figur 3.6 Lønn ved siden av tidligpensjon som gir samlet inntekt lik tidligere fulltidslønn (7 G) i stilling med særaldersgrense. Etter ulike nivåer på fribeløpet. Lønn etter avgang i antall grunnbeløp og som prosent av tidligere lønn



¹ Det er forutsatt at timelønnen etter uttak av tidligpensjon er lik timelønnen i stilling med særaldersgrense.

3.3.3 Kostnader ved økt fribeløp

Med utgangspunkt i statistikken i kapittel 2, er det gjort anslag på kostnadene ved økt fribeløp for de som har plikt til å fratruke. Kostnadene er definert som differansen i utbetalt pensjon med ulike fribeløp sammenlignet med ordinært fribeløp på 1 G. I beregningene forutsettes det, i tråd med det som har vært gjort tidligere i arbeidet med ny offentlig tjenestepensjon og nye pensjonsregler for personer med særaldersgrense, uendret adferd.

For å anslå kostnader er avgangsmønsteret til 1963-kullet lagt til grunn. På grunn av utfasing av 85-årsregelen vil 1963-kullet kunne gå av tidligere enn de yngre årskullene som skal ha nye regler for avkorting av tidligpensjon. I tråd med dette «tvinges» i beregningene en del i de yngre årskullene til å utsette uttaket til første mulige uttaksalder. For eksempel forutsettes det at andelen som tar ut pensjon ved 57 år og som derfor mottar tidligpensjon i 10 år, kun kan motta tidligpensjon i 7 år for årskull født fra og med 1973-kullet. De første årskullene som skal omfattes av de nye avkortingsreglene vil ha mulighet til å gå av før aldersgrensen, pga. gradvis utfasing av 85-årsregelen. For årskull født 1970, 1971 og 1972 forutsettes det at de maksimalt kan motta tidligpensjon i hhv. 9,5 år, 8,5 år og 7,5 år. De som i statistikken for 1963-kullet jobber etter aldersgrensen, fordeles likt til å ta ut pensjon mellom 61 og 66 år.

For å anslå hvor mye pensjon som vil bli avkortet med ulike størrelser på fribeløpet er det lagt til grunn det inntektsnivået etter avgang som er beskrevet i avsnitt 2.5. Det forutsettes altså uendret adferd ved ulike fribeløp. Implikasjonen av denne forutsetningen diskuteres avslutningsvis.

I avsnitt 2.8 går det fram at gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag er nærmere 8 G for Forsvaret for de som mottar tidligpensjon fra aktiv stilling. I kostnadsberegningen legges det derfor til grunn et beregningsgrunnlag for tidligpensjonen på 8 G.³

Tabell 3.1 og tabell 3.2 viser kostnader knyttet til tidligpensjon ved ulike nivåer på fribeløpet for årskullene 1970 til 1973. Kostnadene er beregnet ved å se på differansen fra ordinære regler med et fribeløp på 1 G.

Tabell 3.1 viser gjennomsnittlig kostnad per person og tabell 3.2 viser gjennomsnittlig kostnad per årskull

Tabell 3.1 Gjennomsnittlige kostnader per person ved økt fribeløp for personer med særaldersgrense 60 år i Forsvaret. Kostnader knyttet til tidligpensjon. I kroner

Kull	Fribeløp 1,5 G	Fribeløp 2,0 G	Fribeløp 2,5 G	Fribeløp 3,0 G
1970	162 258	301 661	437 591	544 593
1971	152 926	284 312	412 426	513 274
1972	141 074	262 278	380 462	473 494
1973	134 618	250 274	363 049	451 823

Beregningene i tabell 3.1 er gjennomsnittlige samlede kostnader per person for hele perioden med tidligpensjon, og altså ikke årlige kostnader. De gjennomsnittlige kostnadene er derfor høyere for de eldste årskullene som kan ta ut pensjon før aldersgrensen. For personer født fra og med 1973 vil kostnadene per person være like ettersom maksimal periode med mottak av tidligpensjon er lik for årskull fra og med 1973.

Tabell 3.2 viser gjennomsnittlig kostnad per årskull. Det er i beregningene forutsatt at antallet med særaldersgrense er likt for alle årskullene og like store som de kullene som i dag mottar særalderspensjon. Dette undervurderer trolig kostnadene, da det er en tendens at antallet personer per årskull øker.

Tabell 3.2 Totale kostnader per årskull ved økt fribeløp for personer med særaldersgrense 60 år i Forsvaret. Kostnader knyttet til tidligpensjon. Millioner kroner

Kull	Fribeløp 1,5 G	Fribeløp 2,0 G	Fribeløp 2,5 G	Fribeløp 3,0 G
1970	31,1	57,9	84,0	104,5
1971	29,3	54,6	79,1	98,5
1972	27,1	50,3	73,0	90,9
1973	25,8	48,0	69,7	86,7

Tilsvarende beregningene i tabell 3.1 og tabell 3.2 er også gjort for Politiet og Øvrige. Tabell 3.3 og tabell 3.4 viser gjennomsnittlige kostnader per person for hhv. Politiet og Øvrige og tabell 3.5 og tabell 3.6 viser totale kostnader per årskull for hhv. Politiet og Øvrige.

³ Kostnadsberegningene er uavhengig av beregningsgrunnlaget for tidligpensjonen, så lenge nivået på tidligpensjonen i gjennomsnitt er høyere enn inntekt etter avgang fratrukket fribeløpet.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlige kostnader per person ved økt fribeløp for personer med særaldersgrense 60 år i Politiet. Kostnader knyttet til tidligpensjon. I kroner

Kull	Fribeløp 1,5 G	Fribeløp 2,0 G	Fribeløp 2,5 G	Fribeløp 3,0 G
1970	189 261	326 804	461 154	539 589
1971	173 745	300 011	423 347	495 352
1972	156 556	270 331	381 465	446 346
1973	147 729	255 090	359 958	421 181

Tabell 3.4 Gjennomsnittlige kostnader per person ved økt fribeløp for personer med særaldersgrense 60 år for Øvrige. Kostnader knyttet til tidligpensjon. I kroner

Kull	Fribeløp 1,5 G	Fribeløp 2,0 G	Fribeløp 2,5 G	Fribeløp 3,0 G
1970	79 664	144 197	208 731	255 568
1971	75 112	135 958	196 803	240 964
1972	69 732	126 220	182 707	223 705
1973	66 628	120 602	174 575	213 748

Tabell 3.5 Totale kostnader per årskull ved økt fribeløp for personer med særaldersgrense 60 år i Politiet. Kostnader knyttet til tidligpensjon. Millioner kroner

Kull	Fribeløp 1,5 G	Fribeløp 2,0 G	Fribeløp 2,5 G	Fribeløp 3,0 G
1970	27,6	47,6	67,2	78,7
1971	25,3	43,7	61,7	72,2
1972	22,8	39,4	55,6	65,1
1973	21,5	37,2	52,5	61,4

Tabell 3.6 Totale kostnader per årskull ved økt fribeløp for personer med særaldersgrense 60 år Øvrige. Kostnader knyttet til tidligpensjon. Millioner kroner

Kull	Fribeløp 1,5 G	Fribeløp 2,0 G	Fribeløp 2,5 G	Fribeløp 3,0 G
1970	2,5	4,6	6,7	8,2
1971	2,4	4,4	6,3	7,7
1972	2,2	4,0	5,8	7,2
1973	2,1	3,9	5,6	6,8

Dersom økt fribeløp for de som har plikt til å fratru blir en varig løsning, vil de årlige kostnadene på sikt bli om lag som de totale kostnadene for 1973-kullet. Dette kommer av at når reglene er fullt ut innfaset vil det samtidig være sju årskull som er omfattet av reglene. Alle i årskullene vil ikke motta tidligpensjon i alle sju år. Det er i beregningene forutsatt at de vil

motta tidligpensjon i gjennomsnitt like lenge som 1973-kullet. Dette vil gi årlige kostnader som er om lag like høye som de totale kostnadene for 1973-kullet.

I kostnadsberegningene over er det lagt til grunn at økt fribeløp gjelder for hele perioden for tidligpensjon. En annen mulighet er at økt fribeløp kun gjelder fram til en gitt alder, for eksempel fem år etter aldersgrensen. Ettersom det er flere som har høyere inntekt tidlig i utbetalingsperioden vil kostnadene av økt fribeløp fem år etter aldersgrensen være høyere enn det som følger proporsjonalt av brøken fem delt på maksimal utbetalingsperiode.

Dersom økt fribeløp også skal gjelde for særalderspåslag, vil det også være kostnader knyttet til særalderspåslag. Uten avkorting anslås det at utgiftene til særalderspåslag er om lag 30 prosent av utgiftene til tidligpensjon når 85-årsregelen er utfaset.⁴ Avkorting vil imidlertid ikke slå ut proporsjonalt på tidligpensjon og særalderspåslag. Dette skyldes at avkortningen først slår inn fem år etter aldersgrensen for særalderspåslaget, samtidig som det er relativt færre som har inntekt sent i utbetalingsperioden for tidligpensjon. Dette trekker i retning av at et gitt fribeløp har mindre å si for utgiftene til særalderspåslag enn for tidligpensjon. Samtidig reduseres særalderspåslaget livsvarig, og ikke kun året en har inntekt over fribeløpet og dette trekker i retning av at et gitt fribeløp har mer å si for utgiftene til særalderspåslag. Videre er også selve avkortingsatsen forskjellig. For særalderspåslaget reduseres det livsvarige nivået for hvert år (senere enn fem år etter aldersgrensen) med en brøk hvor inntekt over fribeløpet er telleren og tre ganger pensjonsgrunnlaget er nevneren. Med det inntektsnivået etter avgang som er beskrevet i avsnitt 2.5 anslås det at kostnadene ved økt fribeløp er om lag 15 prosent av kostnadene knyttet til tidligpensjon (når 85-årsregelen er faset ut).

Beregningene forutsetter, som nevnt over, uendret adferd. Dette er i tråd med det som har vært gjort tidligere i arbeidet med ny offentlig tjenstepensjon og nye pensjonsregler for personer med særaldersgrense. Det er likevel grunn til å anta at adferden vil bli påvirket når de økonomiske insentivene blir endret. Streng avkorting mot inntekt fra privat sektor vil redusere avkastningen fra lønn fra privat sektor. Dette kan føre til at flere fortsetter i medlemspliktig stilling (fram til aldersgrensen for de som har plikt til å fratre og utover aldersgrensen for de som ikke har plikt til å fratre), og det kan føre til at flere slutter helt i jobb. Vi har ikke forutsetninger for å avgjøre hvor mange som vil endre adferd og hvordan adferden endres. Det er svært få i dag som har gradert særalderspensjon i kombinasjon med en gradert medlemspliktig stilling. Dette kan tolkes som at personer kun vil fortsette i jobb, dersom pensjonen ikke avkortes. Samtidig er det en god del som ikke tar ut tidligpensjonen ved første mulighet (indirekte altså får avkortet pensjonen helt). Dette betyr at personer også fortsetter i jobb når pensjonen avkortes. At inntekt fra ikke medlemspliktig stilling har blitt behandlet mye gunstigere enn lønn fra medlemspliktig stilling, har redusert den relative avkastningen av å stå videre i jobb i medlemspliktig stilling. Når muligheten til å ha inntekt fra privat sektor uten avkorting begrenses, vil den relative avkastningen av å stå videre i jobb i medlemspliktig stilling øke. Dette kan bidra til at flere jobber videre i medlemspliktig stilling.

For de som har en plikt til å fratre, vil det kun være mulig å utsette avgang fra stillingen med særaldersgrense fram til aldersgrensen. Da hjelper det lite at den relative avkastningen av å stå videre i stillingen med særaldersgrense øker. Streng avkortingsregler mot inntekt kan da føre til at flere slutter helt i jobb. Dersom færre forlater arbeidslivet dersom fribeløpet øker, vil dette bety økte skatteinntekter for det offentlige.

⁴ Gjennomsnittlig utbetalingsperiode for særalderspåslag (16,72 år (delingstall)) \times 7,7 prosent dividert på gjennomsnittlig utbetalingsperiode for tidligpensjon (6,56 år) \times 66 prosent).

Dersom plikten til å fratre fjernes, forventes det at et høyt fribeløp for inntekt fra privat sektor vil føre til at relativt færre vil jobbe videre i stilling med særaldersgrense enn det som ville vært tilfelle med et lavt fribeløp.

3.4 Kvalifikasjonsregler og beregningsregler

I ny tidligpensjonsordning stilles det krav til tid i stilling med særaldersgrense for å kvalifisere for tidligpensjon. Ved beregning av ytelsen får man også kun medregnet tid fra årene en har jobbet i stilling med særaldersgrense.

For kvalifikasjonsreglene er dette formulert på følgende måte i avtalen:

«For de som er født i 1970 eller senere, og som fratrer medlemspliktig stilling, gis en tidligpensjon til de som i løpet av de siste 15 årene før aldersgrensen, eller før fratreden med rett til uttak av alderspensjon, har stått i en stilling med særaldersgrense i minst 10 år. Det kreves en stillingsandel på minimum 20 prosent i stilling med særaldersgrense for å få medregnet tid.»

For beregningen av ytelsen er dette formulert på følgende måte i avtalen:

«Tidligpensjonen utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget i stillingen med særaldersgrense for de som har minst 30 års samlet opptjening i en stilling med særaldersgrense. Er tid i stilling med særaldersgrense kortere enn 30 år, avkortes pensjonen forholdsmessig. Tidligpensjonen reduseres forholdsmessig dersom gjennomsnittlig stillingsandel i stilling med særaldersgrense er lavere enn 100 prosent.»

Videre i dette avsnittet vurderes behovet for særregler når det gjelder disse punktene i avtalen.

Tid i stilling med særaldersgrense er avgjørende for å kvalifisere for tidligpensjon ved at en må ha stått i stilling med særaldersgrense i minst 10 av de siste 15 årene før aldersgrensen eller før fratreden med rett til pensjon. Aldersgrensen og tidspunktet for fratreden med rett til uttak av alderspensjon kan være samme tidspunkt, men behøver ikke å være det. For eksempel kan enkelte gå av med 85-årsregelen, som innebærer fratreden tidligere enn aldersgrensen, og det er også mulig for de som ikke har plikt til å fratre å jobbe etter aldersgrensen for å «reparere» kvalifikasjonskravet dersom dette ikke er oppfylt ved aldersgrensen. De som har en plikt til å fratre, kan ikke «reparere» kvalifikasjonskravet dersom dette ikke er oppfylt ved aldersgrensen. Dette kan være et argument for å vurdere særregler for denne gruppen.

Samlet tid i stilling med særaldersgrense vil også påvirke nivået på tidligpensjonen, dersom samlet tid i stilling med særaldersgrense er lavere enn 30 år (full opptjening). De som har en plikt til å fratre, kan ikke utsette avgang etter aldersgrensen for å oppnå full opptjening.

Statistikken i avsnitt 2.7 viser at de fleste av dagens særalderspensionister i Forsvaret og i Politiet har stått sammenhengende i stilling med særaldersgrense de siste ti årene før de går av med pensjon, og altså ville ha kvalifisert for særalderspension også med de nye kvalifiseringsreglene. Blant dagens mottakere av særalderspension ville 97 prosent i Forsvaret ha kvalifisert for særalderspension med de nye kvalifikasjonsreglene. Andelen som har stått sammenhengende i stilling med særaldersgrense i løpet av de siste ti årene før avgang er noe lavere blant Øvrige. Statistikken som baserer seg på opptjeningstid for dagens pensionister, er stort sett fra perioden hvor alle hadde en plikt til å fratre ved aldersgrensen (perioden 2013–2023). Det betyr at også da pliktig fratreden ved aldersgrensen gjaldt generelt, ville de aller fleste ha kvalifisert for særalderspension med de nye kvalifikasjonsreglene.

Statistikken i avsnitt 2.7 viser videre at et overveldende flertall blant pensionistene i Forsvaret og i Politiet har minst 30 års opptjening fra en stilling med særaldersgrense (89,1 prosent i Forsvaret og 89,0 prosent i Politiet). Gitt at statistikken stort sett er fra en periode hvor alle

hadde en plikt til å fratre ved aldersgrensen, indikerer dette at også med en plikt til å fratre ville de aller fleste ha fått full opptjening med de nye beregningsreglene.

Med utgangspunkt i statistikken over tid i stilling med særaldersgrense blant pensjonistene, er det lite som tyder på at det er behov for særregler på grunn av pliktig fratreden.

Tid i stilling med særaldersgrense for dagens aktive som er mellom 45 og 56 år, viser også at de fleste vil kvalifisere for særalderspensjon med de nye kvalifikasjonsreglene. Under fem prosent har ikke stått sammenhengende i stilling med særaldersgrense når de er 55 år. Det betyr at de aller fleste ville ha kvalifisert for særalderspensjon ved å stå i jobb til aldersgrensen.

Blant dagens aktive 56 åringer har over 75 prosent i Forsvaret og Politiet minst 30 år i stilling med særaldersgrense. Blant dagens aktive som har ti år igjen til aldersgrensen (dvs. er 50 år) har hhv. 79,7 og 87,1 prosent minst 20 år i stilling med særaldersgrense i Forsvaret og Politiet. Med utgangspunkt i statistikken for opptjeningstid blant dagens aktive, er det altså lite som tyder på at det er et stort behov for særregler på grunn av pliktig fratreden.

Selv om statistikken tyder på at det vil være et svært beskjedent antall personer som ikke vil kvalifisere ved aldersgrensen med de nye kvalifikasjonsreglene, kan det likevel være prinsipielt uheldig dersom noen må fratre ved aldersgrensen uten å ha er rett til tidligpensjon. Dersom plikten til å fratre opprettholdes, kan det være argumenter for særskilte kvalifikasjonsregler, for eksempel fem av de siste ti årene eller en videreføring av dagens kvalifikasjonsregler hvor det er tilstrekkelig å ha tre år med særaldersgrense før pensjonering.

Prinsipielt vil det være problematisk å forskjellsbehandle personer med like lang opptjening med særaldersgrense når det gjelder utmåling av pensjonen, begrunnet med at noen har plikt til å fratre. Det vil også være personer som ikke har plikt til å fratre som ikke vil få full opptjening, selv om de står i jobb lenge etter aldersgrensen. Dette har også vært tilfelle med gjeldende beregningsregler. De som har en plikt til å fratre har likevel en ulempe ved at de ikke kan utsette avgang etter aldersgrensen for å sikre full opptjening (30 år i stilling med særaldersgrense). Statistikken tyder imidlertid på at det vil være et beskjedent omfang av personer som ikke vil ha full opptjeningstid ved aldersgrensen.

Det er imidlertid personer som har blitt ansatt i militær stilling, som ikke vil klare å få full opptjening i stilling med særaldersgrense før de må gå av ved aldersgrensen. Årsaker til dette kan være at stillingen de sto i har blitt omgjort til militær, eller de har blitt re-rekruttert inn i stillingen sent i karrieren. For den gruppen dette gjelder for, kan dette for eksempel løses ved at det gis rett til å fortsette utover aldersgrensen. Dette var regelverket i KS-området før plikten til å fratre ved særaldersgrensen ble fjernet, hvor arbeidstakere med særaldersgrense 65 år som hadde lavere opptjeningstid enn 30 år kunne fortsette i stilling til fylte 67 år dersom de ønsket det. Da sikres det likebehandling med de som ikke har en plikt til å fratre. Hvis plikten til å fratre fjernes, vil de som ikke kvalifiserer til tidligpensjon, eller som har lav opptjeningstid ved aldersgrensen, kunne kompensere for dette gjennom å fortsette i medlemspliktig stilling etter aldersgrensen.

I denne sammenheng kan det også nevnes at lovforslaget om ny særalderspensjon som er sendt på høring innebærer at personer som ikke har full opptjening av ny tidligpensjon vil få en tilsvarende lavere avkortingssats mot pensjonsgivende inntekt etter avgang.

I Innst. 426 S (2023–2024) peker en samlet komite på re-rekruttering som virkemiddel for å sikre kompetanse i Forsvaret framover. Økt omfang av re-rekruttering vil gjøre at de som omfattes av de nye kvalifikasjonsreglene vil skille seg fra det som går fram av statistikken. Re-rekruttering kan forsterke behovet for særskilte kvalifikasjonsregler dersom plikten til å fratre videreføres. Samtidig peker Forsvarssjefens fagmilitære råd på at behovet for re-rekruttering er

størst i alderssjiktet 35–50 år.⁵ Disse vil da ligge godt an til å tilfredsstillte vilkårene for tidligpensjon. Samtidig kan det være enkelte som ikke får full opptjening (30 år), avhengig av hvor lang erfaring fra Forsvaret de har før de blir re-rekruttert.

Vi har ikke grunnlag for å beregne eventuelle kostnader ved særskilte kvalifikasjonsregler for de som har pliktig fratreden. Basert på statistikken framstår behovet for særregler svært beskjedent, og kostnadene vil følgelig også være beskjedne. I en situasjon med stort omfang av re-rekruttering vil dette imidlertid kunne bli mer omfattende, og med tilhørende høyere kostnader.

⁵ Trygghet i usikre tider. Forsvarsjefens fagmilitære råd 2023, side 92–93. [Forsvaret-FMR-2023.pdf](#)