

Axel West Pedersen

Pensjonsløsninger for sliterne





Pensjonsløsninger for sliterne

Fafo-notat 2025:05

ISSN 0804-5135

ID-nr.: 10422

© Fafo 2025

Innhold

1 Innledning	2
1.1 Hvem er sliterne?	3
1.2 Videre disposisjon av notatet	4
2 «Tosporsmodellen» – mellom gammel og ny AFP	5
3 Ny sliterordning i folketrygden	7
3.1 Stortingsflertallets modell	8
3.2 Alternativ modell foreslått i SSB-rapporten.....	9
3.3 Mulige justeringer av stortingsflertallets modell	9
4 Alternative sliterordninger	11
4.1 Målretting mot lønnstakere med lange yrkeskarrierer	11
4.2 «Flat» opptjeningskomponent som premierer lange yrkeskarrierer.....	11
4.3 Særaldersgrenser for utvalgte yrkesgrupper	12
4.4 Tildeling av førtidspensjon etter individuell søknad og behovsvurdering	12
5 Sammendrag og konklusjon	13
Referanser	14

1 Innledning¹

Som et sentralt element i pensjonsreformen, ble det med virkning fra 2011 innført fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden mellom 62 og 75 år. I den reformerte folketrygden er det den enkelte lønnstakeren selv som betaler for sitt valg av tidspunkt for å starte uttaket av pensjon. Systemet er konstruert slik at summen av pensjonsytelser den enkelte kan forvente å motta over livet, uansett skal bli den samme – forutsatt at vedkommende lever like lenge som forventet av sitt fødselskull. Starter man uttaket tidlig, blir de årlige pensjonsytelsene lavere, og utsetter man pensjonsuttaket, blir de årlige ytelsene tilsvarende større. Samtidig med innføringen av det fleksible uttakssystemet ble det mulig å fritt kombinere uttaket av alderspensjon fra folketrygden med arbeid. Muligheten til å starte pensjonsuttaket før fylte 67 år er likevel begrenset for personer som har så lav opptjening av pensjon at den avkortede pensjonen blir lavere enn full minstepensjon fra fylte 67 år.

Før pensjonsreformen var den tidligste alderen for uttak av pensjon fra folketrygden 67 år, men samtidig var vel halvparten av lønnstakerne i privat sektor (Nergaard, 2009) og hele offentlig sektor omfattet av AFP-ordninger som gjorde det mulig å forlate arbeidsmarkedet mellom fylte 62 og 67 år og motta tidligpensjon i opptil fem år. AFP-ytelsene ble i utgangspunktet beregnet på samme måte som den fremtidige alderspensjonen fra folketrygden,² og størrelsen på den fremtidige alderspensjonen fra folketrygden ble ikke påvirket av et eventuelt uttak av AFP. Uttak av AFP var forbeholdt de som faktisk hadde forlatt arbeidslivet tidlig, og bare et lite toleransebeløp ble holdt utenfor ved avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt.

Man kan si at den gamle AFP-ordningen tilbød en meget gunstig forsikring mot det å måtte forlate arbeidsmarkedet tidlig for de gruppene som hadde et reelt behov for dette. På den andre siden ga ordningen svake økonomiske insentiver til å fortsette i jobb etter fylte 62 år for de gruppene og individene som faktisk har gode muligheter til å jobbe lenger.

I forbindelse med lønnsoppgjøret våren 2008 avtalte LO, NHO og staten å gjøre AFP-ordningene i LO-NHO-området om fra å være en førtidspensjonsordning som sterkt subsidierer et tidlig uttak av pensjon, til en supplerende pensjonsordning som utbetaler pensjoner livet ut. I likhet med den reformerte folketrygden er ny privat AFP tuftet på prinsippet om «aktuarielt nøytralt» uttak, der den enkelte lønnstakeren selv betaler for sitt valg av utgangstidspunkt. Innføringen av et fleksibelt uttak av pensjon trådte i kraft fra 2011, og omleggingen fikk først full virkning fra fylte 62 år for individer født i 1949. Etter en avtale inngått mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene i 2018, blir nå

¹ Notatet er skrevet i samarbeid med Fafo på oppdrag fra Fellesforbundet og EL og IT Forbundet. Tove Midtsundstad har kvalitetssikret notatet. Takk til prosjektleder Kristine Nergaard og til Bente Bakken for språklig gjennomgang og korrektur, og takk til Fafos informasjonsavdeling for tilrettelegging av notatet for publisering.

² For ansatte i offentlig sektor ble ytelsen beregnet etter samme regler som brutto tjenstepensjon fra og med 65 års alder.

også AFP-ordningen i offentlig sektor lagt om etter modellen fra ny AFP i privat sektor med virkning for kullet som er født i 1963.

Pensjonsreformen legger til grunn at vi fremover både kan og bør jobbe lenger, i takt med økninger i den forventede levealderen, og det er i tråd med dette innført levealdersjustering av pensjonene. Yngre fødselskull med høyere forventet levealder må dermed velge om de vil akseptere lavere pensjonsytelser livet ut eller kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger og dermed dra nytte av de økonomiske insentivene i det fleksible systemet for uttaket av pensjon.

I det samlede pensjonssystemet som ble etablert i privat sektor fra 2011, og som nå også innføres for fullt i offentlig sektor, tilbys det ikke lenger noen forsikring mot det å måtte forlate arbeidsmarkedet og starte uttaket av pensjon tidlig. Det er ingen mekanismer i den reformerte folketrygden og de nye AFP-ordningene for å ivareta hensynet til individer som av ulike grunner har vanskeligere enn andre for å forlenge yrkeslivet etter fylte 62 år. Systemet legger til grunn at valget av tidspunkt for uttak av pensjon er den enkeltes ansvar, og det er overlatt til den enkelte selv å bære de fulle økonomiske kostnadene av dette valget. Det er dog en viktig modifikasjon at retten til å motta diverse trygdeytelser, som arbeidsledighetstrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger fortsatt gjelder frem til fylte 67 år.³ Lønnstakere som av ulike grunner sliter med å fastholde sin tilknytning til arbeidsmarkedet etter fylte 62 år, vil derfor i noen tilfeller ha en alternativ forsørgingsmulighet og ikke uten videre være tvunget til å starte uttaket av alderspensjon tidlig.

Hensikten med dette notatet er å bidra til diskusjonen om mulige tiltak for å supplere det reformerte pensjonssystemet med mekanismer som ivaretar hensynet til gruppen som vi kan kalle for sliterne i arbeidslivet: individer og grupper for hvem den innebygde antakelsen i det reformerte pensjonssystemet om like gode muligheter til å fortsette lenger i jobb ikke gjelder i samme grad.

1.1 Hvem er sliterne?

I dette notatet er det bevisst lagt til grunn en vag og bred avgrensning av hvem som skal regnes som slitere i arbeidslivet. Alle individer som av ulike grunner har større problemer enn andre i sitt fødselskull med å forlenge yrkeskarrieren etter at de har nådd den nedre uttaksalderen i folketrygden (per i dag 62 år), vil prinsipielt kunne betraktes som slitere. En sliter er altså en lønnstaker som ikke har like gode muligheter til å forlenge yrkeskarrieren som andre, og som har et reelt behov for å trekke seg tilbake og starte uttaket av pensjon tidligere enn andre i samme fødselskull. Årsaken til dette behovet og til at mulighetsrommet for å fortsette i arbeid er innsnevret, kan være knyttet til trekk ved individet eller nedslitning som har utviklet seg over tid, eller det kan være knyttet til trekk ved den aktuelle arbeidsplassen, det aktuelle yrket eller det bredere arbeidsmarkedet som vedkommende realistisk har tilgang til. Det kan også være at årsaken er en kombinasjon av trekk ved individet og omgivelsene.

³ Det ble ved innføringen av pensjonsreformen diskutert å begrense retten til å motta diverse trygdeytelser for lønnstakere mellom 62 og 67 år som har rett til å starte uttaket av alderspensjon, men et slikt forslag ble aldri fremmet (Pedersen, 2013).

1.2 Videre disposisjon av notatet

I kapittel 2 av notatet gis en kort beskrivelse av den såkalte «tosporsmodellen» for en ny AFP-ordning, som Fafo lanserte i forkant av forhandlingene mellom partene i 2008, men som ikke ble fulgt opp ved den endelige utformingen av ny privat AFP. Tosporsmodellen har prinsipielle fellestrekk med det forslaget til en ny sliterordning i folketrygden som et flertall av stortingspartiene stilte seg bak våren 2024. Begge ordningene innebærer en subsidiering av det å trekke seg tilbake tidlig, og begge bryter med prinsippet om et fullt ut aktuarielt nøytralt system for uttak av pensjon.

I kapittel 3 beskrives og diskuteres innretningen på den sliterordningen som stortingsflertallet har stilt seg bak, og som Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fortsatt jobber med å konkretisere. Det er ventet at et konkret lovforslag vil bli lagt frem en gang på høsten 2025.

I kapittel 4 drøftes en rekke mulige alternative tilnærminger til innretningen på ordninger for sliterne, der flere er i bruk i andre land.

Notatet avsluttes med en kort sammenfattende drøfting.

2 «Tosporsmodellen» – mellom gammel og ny AFP

Stortingsforliket fra 2005 og Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding om pensjonsreformen fra 2007 slo fast at AFP-ordningen skulle videreføres, men i en form som var tilpasset den nye fleksible folketrygden: «En tilpasset AFP-ordning må understøtte målene for et nytt pensjonssystem, herunder at det skal lønne seg å stå i arbeid etter 62 år» (St.meld. nr. 5 (2006-2007), s. 127). Selv om det ikke nødvendigvis følger av denne formuleringen, er det ingen tvil om at Stoltenberg-regjeringen ønsket at en tilpasset AFP-ordning konsekvent skulle baseres på prinsippet om aktuariell nøytralitet, slik at også uttak av ytelsene i en reformert AFP-ordning fritt skulle kunne kombineres med arbeid. Fellesforbundets landsmøte og LOs representantskap formulerte på sin side blant annet et krav til den nye AFP-ordningen om at AFP-tillegget skulle bidra til å sikre «en pensjon på dagens nivå livet ut» for de som går av ved 62 år (Midtsundstad et al., 2008, bilag 2).

I forkant av forhandlingene på våren 2008 fikk Fafo i oppdrag av Samfunnspolitisk avdeling i LO å legge frem forslag til en modell for en ny AFP-ordning. Modellen skulle kunne tilfredsstille både Fellesforbundets og LOs krav til nivået på ytelsene for de som går av ved fylte 62 år og stortingsmeldingens krav om at ordningen skulle ivareta hensynet til at det «lønner seg å stå i arbeid etter 62 år» (Midtsundstad et al., 2008).

I notatet presenterte Fafo-forskerne det de kalte for en «tosporsmodell» som innebar å splitte en reformert AFP-ordning i to deler, der den ene delen var basert på prinsippet om aktuarielt nøytralt uttak, mens den andre delen var ikke-nøytral i den forstand at utsettelse av uttaket av denne delen ikke ble premiert, og at utbetalingene skulle gjøres betinget av at mottakerne helt eller delvis hadde forlatt arbeidsmarkedet tidlig (Midtsundstad et al., 2008). Hensikten med modellen var å balansere hensynet til å premiere utsatt pensjonering (ivaretatt av den nøytrale delen) mot hensynet til å opprettholde en betydelig omfordeling av pensjonsinntekt til fordel for de gruppene som har behov for å forlate arbeidsmarkedet tidlig (ivaretatt av den ikke-nøytrale delen). Det siste hensynet ble tillagt forholdsvis sterk vekt i den skisserte modellen. For lønnstakere som gikk av ved 62 år skulle omtrent to tredjedeler av de samlede AFP-ytelsene komme fra den ikke-nøytrale delen. Den skisserte ordningen ville dermed medføre en betydelig svekkelse av de insentivene til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år som var bygget inn i den (kommende) reformerte folketrygden. Ifølge beregninger fremlagt i notatet ville hver av de to delene i tosporsmodellen stå for omtrent halvparten av de samlede utgiftene til den skisserte ordningen (Midtsundstad et al., 2008, s. 27).

I forhandlingene om ny privat AFP våren 2008 insisterte Stoltenberg-regjeringen på at den nye ordningen fullt ut skulle baseres på prinsippet om aktuariell nøytralitet, samtidig som LO-siden var opptatt av få innfridd kravet om at lønnstakere som gikk av ved 62 år skulle komme omtrent like godt ut som i den gamle AFP-ordningen. Løsningen som partene til slutt ble enige om, gikk ut på å endre på utbetalingsprofilen i den nye AFP-ordningen uten å fravike prinsippet om aktuariell nøytralitet. For å oppnå at samlet pensjon for personer som startet uttaket ved 62 år skulle bli omtrent på høyde med nivået før

reformen, ble det lagt inn en økning i pensjonsytelsene i aldersintervallet mellom 62 og 67 år, samtidig som nivået på ytelsene etter fylte 67 år ble lavere.

Resultatet av forhandlingene i 2008 ble altså en AFP-ordning som ikke lenger subsidierte tidlig uttak av pensjon, men konsekvent flyttet kostnadene ved å trekke seg tidlig tilbake og gevinstene ved å utsette pensjoneringen over på den enkelte arbeidstaker, helt i tråd med prinsippene i den vedtatte reformerte folketrygden.

I etterpåklokskapens lys kan man vel si at Fafos forslag til en tosporsmodell lå alt for tett på prinsippene i den gamle AFP-ordningen og ga alt for svake insentiver til å utsette pensjoneringen etter fylte 62 år til å ha en reell sjanse som alternativ til en fullt ut nøytral modell for uttak av pensjon, som regjeringen og departementet ønsket.

3 Ny sliterordning i folketrygden

Stortingsflertallet ga i en avtale fra februar 2024 sin prinsipielle tilslutning til en omfattende justering av pensjonsreformen. Avtalen er en oppfølging av forslag fra det såkalte Pensjonsutvalget (NOU 2022: 7) og den etterfølgende stortingsmeldingen fra Støre-regjeringen (Meld. St. 6 (2023–2024)). Et hovedgrep i den foreslåtte justeringen er at levealdersjusteringen av pensjonene skal kombineres med innføringen av en såkalt normert pensjoneringsalder (NPA). NPA innebærer at alle aldersgrensene i pensjonssystemet, herunder også den nedre grensen for uttak av pensjon ved 62 år, fremover skal flyttes gradvis oppover når levealderen i befolkningen øker (Innst. 233 S. 2023–2024). NPA er fastsatt til 67 år for kullet som er født i 1963, og vil fremover bli gradvis økt i takt med økninger i den forventede levealderen for yngre fødselskull.

Tiltaket innebærer en klargjøring av den forventningen som allerede lå innebygget i pensjonsreformen fra 2011 om at yngre fødselskull med høyere forventet levealder må innstille seg på å jobbe lenger enn tidligere. Samtidig skal det fortsatt skal være mulig å starte uttaket av pensjon fem år før NPA for det aktuelle fødselskullet. Videre skal aldersgrensen for mottak av diverse trygdeytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og uføretrygd flyttes oppover fra dagens grense ved 67 år, i takt med utviklingen i NPA. Justeringen av pensjonsreformen, som stortingsflertallet har sluttet seg til, innebærer videre innføring av en ordning som skjermer de tidligere uførepensjonister mot effektene av levealdersjusteringen, og en ordning som sikrer at minsteytelsen i pensjonssystemet (den såkalte garantipensjonen) fremover reguleres fullt ut i takt med lønnsutviklingen (G-regulering). Forslagene vil samlet sett føre til høyere utgifter til alderspensjon og diverse trygdeytelser. Justeringen vil dermed i noen grad svekke de langsiktige innsparingene som følger med pensjonsreformen.

For en del av gruppene som sliter med å forlenge yrkeskarrieren, vil de foreslåtte justeringene ha positive virkninger i form av økt alderspensjon til de tidligere uførepensjonistene og høyere minsteytelse. På den andre siden vil den gradvise økningen av den nedre alderen for uttak av pensjon kunne slå negativt ut for grupper som har et reelt behov for å trekke seg tilbake ved fylte 62 år.

I en høringsuttalelse til Støre-regjeringens stortingsmelding (Meld. St. 6 (2023–2024)) ga LO sin tilslutning til forslaget om innføring av en normert pensjoneringsalder, men under forutsetning av at det samtidig innføres en ordning som spesielt ivaretar hensynet til sliterne i arbeidslivet.

I stortingsavtalen fra februar 2024 ble dette kravet imøtekommet med en formulering om at det innføres en sliterordning i folketrygden som skal «utformes etter modell av slittertillegget i privat sektor».

Formuleringen henviser til den ordningen med slittertillegg som ble innført i LO-NHO-området i forbindelse med tarifforhandlingene i 2018, og som administreres av Fellesordningen for AFP. Den eksisterende tariffestede sliterordningen innebærer at lønnstakere som forlater arbeidslivet ved fylte 62 år og i stedet tar ut folketrygdpensjon og

AFP, får et tillegg til sin årlige alderspensjon på 0,25 G, dog maksimalt frem til fylte 80 år. Tillegget reduseres med en tredjedel for hvert år pensjoneringen utsettes etter fylte 62 år, og ordningen gjelder derfor bare arbeidstakere som går av ved 62, 63 eller 64 år.⁴ Mottakerne mister permanent retten til ytelsen hvis den pensjongivende inntekten i et kalenderår overstiger 0,25 G. For å ha krav på tillegget må mottakeren ha hatt en gjennomsnittlig pensjongivende inntekt som ikke overstiger 7,1 G i de siste tre årene før fylte 62 år. Personer med relativt høye lønninger i de siste årene før de når den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon i folketrygden, er dermed ekskludert fra ordningen. Samtidig er det krav om at mottakeren faktisk tar ut folketrygd og AFP. Det betyr at ordningen i realiteten er forbeholdt lønnstakere med en tilstrekkelig høy livsløpsopptjening av pensjon til å starte uttaket tidlig. Finansiering av ordningen har så langt vært basert på en midlertidig videreføring av arbeidsgivernes premieinnbetalinger til den såkalte sluttvederlagsordningen.

Stortingsflertallet varsler i avtalen fra februar 2024 at man vil imøtekomme kravet fra LO om at det i stedet innføres en tilsvarende ordning i folketrygden, og det har kommet klare signaler om at slitertillegget fra denne ordningen skal utbetales livet ut og ikke bare frem til fylte 80 år.

Et årlig tillegg i pensjonen på 0,25 G livet ut vil bare i svært begrenset grad svekke de økonomiske insentivene til å fortsette i jobb etter fylte 62 år. Selv om en slik ordning åpenbart bryter med prinsippet om full aktuariell nøytralitet, så er det all grunn til å tro at virkningene på pensjoneringsadferden og arbeidstilbudet til de berørte lønnstakerne vil være forholdsvis beskjedne.

3.1 Stortingsflertallets modell

I januar 2025 publiserte SSB en rapport som beskriver detaljene i en sliterordning i folketrygden basert på modellen til den tariffestede sliterordningen, og presenterer beregninger av hvilke virkninger en slik ordning i folketrygden kan forventes å ha under ulike forutsetninger. Modellberegningene gjort i MOSART-modellen⁵ bekrefter forventningene om at den skisserte ordningen vil ha moderate budsjettvirkninger under realistiske antakelser om de mulige adferdsvirkningene av en såpass beskjeden svekkelse av de økonomiske insentivene til å fortsette i jobb etter fylte 62 år (Kruse, 2025, s.11).

En viktig presisering i rapporten, som ikke uten videre følger av ordlyden i avtalen til stortingsflertallet, er at slitertillegget ikke skal «inngå i vilkåret for å ta ut pensjonen tidlig» (Kruse, 2025, s. 7). Rapporten drøfter kort muligheten for å la slitertillegget inngå i vilkåret for tidlig uttak av alderspensjon fra folketrygden på lik linje med AFP-ytelsene, men det påpekes som et problem at dette vil tillate et tidligere uttak av alderspensjon, med det resultat at pensjonsutgiftene øker på kort sikt og at arbeidstilbudet reduseres (Kruse, 2025, s. 13).

⁴ Disse aldersgrensene skal flyttes oppover i takt med NPA.

⁵ MOSART-modellen benyttes av SSB for framskrivinger og analyser av framtidig arbeidstilbud, utdanningsnivå og trygd.

<https://www.ssb.no/forskning/befolkning-og-offentlig-okonomi/demografi-utdanning-arbeidsmarked-og-trygd-mosart>

SSB-rapporten reiser samtidig prinsipielle innvendinger mot å videreføre den innebygde avgrensningen i den tariffestede sliterordningen, der retten til et fullt tillegg på 0,25 G per år er forbeholdt personer som har tilstrekkelig opptjening av pensjon i folketrygden (og AFP), slik at de etter dagens regler har rett til å starte uttaket av alderspensjon fra folketrygden ved 62 år. Det påpekes at mange av de individene som har et reelt behov for å trekke seg tilbake tidlig, ofte samtidig har hatt brudd i yrkeskarrieren og dermed lav pensjonsopptjening, og at en betydelig andel av gruppene som med rette kan betraktes som slitere, vil være utelukket fra å ta del i ordningen (Kruse, 2025, s. 12).

3.2 Alternativ modell foreslått i SSB-rapporten

For å bøte på dette lanseres det i rapporten fra SSB et forslag til en alternativ modell for sliterordningen i folketrygden, der retten til slitertillegget skal gjelde for alle fra den alderen der lønnstakeren for første gang kvalifiserer for uttak av alderspensjon etter de vanlige reglene. Med denne alternative modellen vil kriteriet for å motta slitertillegget være at man går av ved eller nært det tidspunktet der man for første gang har rett til å starte uttaket av alderspensjon fra folketrygden. Tillegget vil dermed komme til utbetaling også for personer som jobber helt frem til fylte 67 år, hvis de samtidig har en lav pensjonsopptjening.

Den alternative modellen presiseres i ulike varianter, men felles for dem alle er at de forventes å gi vesentlig flere mottakere og vesentlig høyere utgifter enn den sliterordningen som er skissert i avtalen til stortingsflertallet. Den foreslåtte alternative modellen vil dreie ordningen i retning av en generell styrking av minstesikringen i pensjonssystemet fremfor å støtte de som faktisk ikke kan jobbe like lenge som andre. Å gi slitertillegg til personer som faktisk viser seg i stand til å jobbe helt frem til normert pensjoneringsalder, virker paradoksalt.

3.3 Mulige justeringer av stortingsflertallets modell

Det er åpenbart mange elementer i en ny sliterordning i folketrygden som kan fortjene en nærmere diskusjon. Blant annet kan det diskuteres om et tillegg på 0,25 G i årlig pensjon til lønnstakere som forlater arbeidsmarkedet fem år før NPA, treffer den rette balansen mellom omfordeling til fordel for sliterne og det å unngå betydelige insentivvirkninger. Antakelig kunne beløpet økes noe uten dramatiske negative virkninger på arbeidstilbudet, men det kunne man eventuelt prøve å undersøke med forsiktige økninger i årene som kommer.

Påpekningen i SSB-rapporten om at mottak av slitertillegget etter modell av den tariffestede ordningen vil utelukke mange i målgruppen fordi det kreves en høy forutgående pensjonsopptjening, må utvilsomt tas alvorlig. Den mest naturlige tiltaket for å utvide målgruppen for sliterordningen vil være å la slitertillegget inngå i vurderingen av om hvor tidlig det er anledning til å starte uttaket av alderspensjon fra folketrygden. Hensikten med regelen som begrenser retten til å starte uttaket av alderspensjon hvis den aktuelt justerte ytelsen blir for lav fra 67 år, er å unngå at folk lar seg friste til å starte uttaket så tidlig at de ender opp med noe som kan betegnes som fattigdom livet ut. Slitertillegget vil bidra til å beskytte mottakeren mot lavinntekt/fattigdom livet ut, og det vil

derfor være opplagt å regne det inn ved bedømmelsen av hvor tidlig den enkelte kan starte uttaket av alderspensjon fra folketrygden.

Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at noen av de som på grunn av en slik regelendring får mulighet til å starte uttaket av alderspensjon fra folketrygden tidligere, faktisk vil benytte dette til å forlate arbeidsmarkedet tidligere enn de ellers ville gjort, men vi snakker nok likevel her om grupper med en høy andel reelle slitere.

En mulig, svært radikal løsning på det problemet som SSB-rapporten reiser, vil være å knytte mottaket av slitertillegget til fravær av arbeidsinntekt uten samtidig å kreve uttak av alderspensjon fra folketrygden, men da vil også mottakerne av diverse trygdeytelser få rett til slitertillegg samtidig som de tjener opp nye rettigheter til alderspensjon, og mottak av slitertillegget vil ikke for denne gruppen kunne begrunnes som en (delvis) kompensasjon for den actuarielle avkortningen av alderspensjonen.

4 Alternative sliterordninger

Felles for tosporsmodellen som Fafo i sin tid foreslo for AFP og sliterordningen i folketrygden som nå er på trappene, er at de helt eller delvis baserer seg på selvseleksjon – at ordningenes insentiver er innrettet med henblikk på at de reelle sliterne og (forhåpentligvis) bare de vil benytte seg av ordningene.

Det finnes imidlertid også en rekke alternative måter å innrette sliterordninger der man i høyere grad på forhånd definerer de gruppene eller individene som antas å ha spesielle problemer med å forlenge yrkeskarrieren, og skreddersyr tiltak for disse. Her har vi skilt mellom fire hovedgrupper av ordninger som baserer seg på andre mekanismer enn selvseleksjon.

4.1 Målretting mot lønnstakere med lange yrkeskarrierer

Ett hovedalternativ, som er i bruk i en rekke land, er å knytte retten til å ta ut pensjon til lengden på den forutgående yrkeskarrieren heller enn til en bestemt alder, eller eventuelt å operere med spesielle tidligpensjonsordninger for individuelle lønnstakere med spesielt lange yrkeskarrierer. Den første varianten er i bruk i en rekke søreuropeiske land der man har rett til pensjon livet ut hvis man har hatt et visst antall år i yrkesaktivitet, uansett hvilken alder man har ved uttakstidspunktet (Spasova, Deruelle & Airoidi, 2024). Den innebygde forutsetningen i disse ordningene er at man gradvis slites ned i løpet av den yrkesaktive perioden, og at en 60-åring med 40 år bak seg i arbeidslivet er like sliten som en 70-åring med et tilsvarende antall arbeidsår.

Den andre varianten finnes blant annet i Danmark i form av det som populært omtales som «Arne»-pensjonen, men som mer offisielt kalles for «tidligpensjon». Ordningen gir rett til pensjon i opptil tre år før den normale pensjonsalder i Danmark hvis lønnstakeren har deltatt i arbeidsmarkedet i minimum 44 år. Problemet med denne typen ordning er at avgrensningen av målgruppen fremstår som vilkårlig, og at et svært langt yrkesliv ikke uten videre er noen god indikator på de reelle mulighetene til å fortsette i jobb til en gitt alder.

4.2 «Flat» opptjeningskomponent som premierer lange yrkeskarrierer

Etter overgangen til en alleårsregel for opptjening av pensjon i folketrygden, kan det norske pensjonssystemet sies i seg selv å premiere lange yrkeskarrierer uten å skape kunstige terskelverdier ved for eksempel 44 år, slik som i den danske «Arne»-pensjonen. Premieringen av lange yrkeskarrierer kunne imidlertid styrkes ytterligere gjennom å innføre en «flat» opptjeningskomponent i folketrygden eller i AFP, slik at kun antallet år i arbeid teller for opptjeningen av denne komponenten. Den historiske tariffbaserte FTP-ordningen som gjaldt i Norge frem til folketrygdreformen i 1967, hadde denne karakteren. En reform av denne typen ville imidlertid nok primært måtte begrunnes i generelle fordelingshensyn og hensynet til å belønne yrkesdeltakelse mer enn med henvisning til å beskytte sliterne i arbeidslivet.

4.3 Særaldersgrenser for utvalgte yrkesgrupper

En tredje måte å avgrense sliterne på, er å lage særregler i pensjonssystemet for utvalgte yrkesgrupper med en spesielt høy arbeidsbelastning og fare for nedslitning. I en artikkel fra 2023 har forskere ved Frisch-senteret tatt til orde for å differensiere reglene for opptjening av pensjon (i folketrygden og/eller AFP) slik at arbeidstakerne i spesielt utvalgte yrkesgrupper står bedre økonomisk rustet til å starte uttaket av pensjon tidlig (Hernæs, Hernæs & Røed, 2024). Forskerne argumenterer for at en slik differensiering av pensjonsopptjeningen kan forankres i foreliggende forskning om arbeidsmiljø og pensjonsadferd i eksisterende yrkesgrupper. De viser også til at vi som kjent allerede har et omfattende system med særaldersgrense for ulike stillingskategorier – spesielt i offentlig sektor.

En hovedinnvending mot å satse på et mer omfattende system med særaldersgrenser for utvalgte yrkesgrupper, er at det antakelig vil være politisk svært vanskelig å komme frem til omforente løsninger. Det vil bli vanskelig å avgjøre hvor brede eller snevre slike yrkesgrupper skal være, og graden av differensiering av pensjonsopptjeningen vil antakelig bli sterkt omstridt. Dessuten er arbeidslivet ikke statisk, og en slik modell vil ikke ta noe hensyn til individuell variasjon i de reelle mulighetene til å jobbe lenger innen de på forhånd fastlagte yrkesgruppene (Pedersen, 2025).

4.4 Tildeling av førtidspensjon etter individuell søknad og behovsvurdering

Et fjerde hovedalternativ er å åpne for at individuelle lønnstakere kan søke om førtidspensjon basert på en helhetlig vurdering av helsetilstand og arbeidssituasjon. I det norske trygdesystemet hadde vi før 1988 en ordning innen uføretrygden der personer over 65 år kunne få tildelt uføretrygd på basis av et kriterium om «alderssvekkelse».

I en rekke andre land finnes det i dag tilsvarende ordninger. Danmark har en ordning med såkalt «seniorpensjon» som gir mulighet for å få pensjon i opptil seks år før den alminnelige pensjonsalderen, etter en individuell behovsvurdering, under forutsetning av at arbeidsevnen er nedsatt som følge av en kombinasjon av helseproblemer og nedslitning etter et langt arbeidsliv.

Erfaringene med den norske ordningen med uførepensjon på basis av alderssvekkelse er ikke spesielt gode, og mye taler for at en slik ordning vil være vanskelig å administrere og unødig stigmatiserende for mottakerne.

5 Sammendrag og konklusjon

Forslaget til en ny sliterordning i folketrygden som stortingsflertallet har varslet, har grunnleggende fellestrekk med den såkalte tosporsmodellen som Fafo lanserte i 2008, ved at begge helt eller delvis baserer seg på «selvseleksjon». Det vil si at ordningene ikke på forhånd (fullt ut) definerer hvem som faktisk er «slitere». I stedet satser de på at ordningene primært vil bli brukt av de lønnstakerne som faktisk har et reelt behov for å trekke seg tidlig tilbake. Ordningene varierer imidlertid med hensyn til hvor sterkt de svekker insentivene til å stå lenge i jobb, og med hensyn til graden av omfordeling til fordel for de som trekker seg tilbake tidlig. Utfordringen er å finne den rette balansen mellom disse to hensynene (Diamond & Mirrlees, 1978).

Det finnes en rekke alternative tilnærminger til å ivareta hensynet til sliterne, men alle har ulemper som gjør at ordninger basert på selvseleksjon antakelig er å foretrekke.

Den nye sliterordningen som stortingsflertallet har skissert, innebærer bare en moderat svekkelse av insentivene til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år, og ordningen plasserer seg dermed antakelig i den nedre grensen for det som kan være en sosialt og politisk bærekraftig omfordeling til fordel for gruppene med behov for å forlate arbeidsmarkedet tidlig. En åpenbart aktuell justering eller presisering av den foreslåtte ordningen vil være å åpne for at slitertillegget regnes inn ved vurderingen av når lønnstakeren tidligst kan starte uttaket av pensjon.

Referanser

- Diamond, P. A. & Mirrlees, J. A. (1978). A model of social insurance with variable retirement. *Journal of Public Economics*, 10(3), 295–336. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(78\)90050-6](https://doi.org/10.1016/0047-2727(78)90050-6)
- Hernæs, E., Hernæs, Ø. & Røed, K. (2024). Hvem er «sliterne» i arbeidslivet? Yrkesvise forskjeller i livsinntekt, uførhet, avgangsalder og pensjon. *Søkelys på arbeidslivet*, 41(1), 1–19. <https://doi.org/10.18261/spa.41.1.4>
- Innst. 233 S. (2023–2024). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil.*
- Kruse, H. (2025). *Sliterordning i folketrygden. Analyse av alternative utforminger.* SSB Rapporter 2025/2. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Meld. St. 6 (2023–2024). *Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil.*
- Midsundstad, T., Pedersen, A. W. & Hippe, J. M. (2008). *Alternativ modell for AFP.* Fafo-notat 2008:12.
- Nergaard, K. (2009). *Hvem har ikke AFP? En analyse med basis i registerbaserte data.* Fafo-notat 2009: 20
- NOU (2022: 7). *Et forbedret pensjonssystem.*
- Pedersen, A. W. (2013) Levealdersjustering av alderspensjonen – økonomisk ansvarlighet og usosial populisme. I K. Ketscher, K. Lilleholt, E. Smith & A. Syse (red.), *Rettferd og velferd. Festskrift til Asbjørn Kjøenstad 70 år* (s. 629–639).
- Pedersen, A. W. (2025). Hvordan sikre mer pensjon til sliterne? *Søkelys på arbeidslivet*, 42(1), 1–3. <https://doi.org/10.18261/spa.42.1.1>
- Spasova, S., Deruelle, T. & Airoidi, F. (2024). *Flexible retirement pathways. An analysis of policies in 28 European countries.* European Social Policy Analysis Network (ESPAN). https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/flexible-retirement-pathways-analysis-policies-28-european-countries_en
- St.meld. nr. 5 (2006–2007). *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.*

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

