



Sliterordning i folketrygden

Analyse av alternative utforminger

Herman Kruse

TALL

SOM FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2025/2

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 7. februar 2025

ISBN 978-82-587-2983-6 (elektronisk)

ISSN 1892-7513 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Denne rapporten belyser mulige økonomiske virkninger av innføringen av en sliterordning i folketrygden. Beregningene er gjort med utgangspunkt i Pensjonsavtalen av 29. februar 2024. I tillegg presenterer denne rapporten en uavhengig vurdering av hvilken aldersgrense som bør settes som inngangsvilkår for slitertillegg. Ordlyden i Pensjonsavtalen er at sliterordningen skal utformes «etter mønster fra privat sektor», som ville tilsi at dette skal være nedre uttaksgrense (i dag 62 år). Rapporten vurderer hensiktsmessigheten i å heller knytte dette til den alderen der den enkelte kvalifiserer for pensjonsuttak.

Statistisk sentralbyrå, 28. januar 2025

Linda Nøstbakken

Sammendrag

Rapporten analyserer økonomiske og fordelingsmessige konsekvenser av å innføre et slitertillegg i folketrygden, basert på modellen fra privat sektor. Kapittel 1 introduserer regelverket for slitertillegget, som innebærer at personer med lang yrkeskarriere i belastende yrker skal få et tillegg til alderspensjonen. Vilkårene inkluderer minimum 1 G i pensjongivende inntekt året før uttak og en øvre inntektsgrense for å kvalifisere. Kapittel 2 beskriver hvordan beregningene er gjort med MOSART-modellen, som tar hensyn til befolkningsutvikling, arbeidsmarked og trygdehistorikk.

Kapittel 3 presenterer hovedresultatene. Den direkte effekten av slitertillegget er en økning i pensjonsutgiftene på rundt 0,8 milliarder kroner årlig innen 2060 og om lag 1,8 milliarder kroner i et scenario der individene avstår fra å delta i arbeidslivet med små inntekter under 1 G som resulterer i tap av slitertillegget. Sterkere atferdsendringer kan øke kostnadene betraktelig hvis flere velger å gå av tidligere fra arbeidslivet.

Kapittel 4 utforsker et alternativ der slitertillegget ikke er knyttet til en fast aldersgrense, men i stedet til den alderen individet kvalifiserer for alderspensjon. Dette alternativet fanger opp flere personer i lavinntektsyrker og med avbrudd i arbeidskarrieren, som ofte har størst behov for tillegget. Modellen viser at dette øker antall mottakere fra 100 000 til 190 000 innen 2060, og øker kostnadene til 3,4 milliarder kroner. Likevel treffer ordningen da en mer sårbar gruppe, som ellers kunne falt utenfor.

Kapittel 5 konkluderer med at en sliterordning kan være en treffsikker sosialpolitisk reform, men at utformingen har store budsjettmessige konsekvenser. Alternativet med individuell kvalifiseringsalder gir bedre målretting, men øker utgiftene betydelig.

Abstract

The report analyses the economic and distributive effects of introducing a toiler pension supplement in the National Insurance scheme, based on the private sector model. Chapter 1 outlines the rules, stating that individuals with long careers in physically demanding jobs will receive a pension supplement. Eligibility criteria include a minimum pensionable income of 1 G in the year prior to claiming and an upper income limit for qualification. Chapter 2 details the MOSART model that we utilise for the analysis, which accounts for demographic trends, labour market behaviour, and social security history.

Chapter 3 presents key findings. The direct cost of the toiler pension is estimated to increase pension expenditure by approximately NOK 0.8 billion annually by 2060 and around 1.8 billion in a scenario where individuals refrain from engaging in labour market activities resulting in the loss of the toiler pension. Stronger behavioural changes, such as workers retiring earlier than planned, could significantly raise costs.

Chapter 4 explores an alternative approach where the toiler pension supplement is not linked to a fixed age but rather to the age at which an individual qualifies for retirement. This alternative better includes low-income workers and those with disrupted careers—groups with the greatest need for support. The model predicts that this will increase the number of recipients from 100,000 to 190,000 by 2060, with costs rising to NOK 3.4 billion. However, this ensures a more inclusive system that reaches vulnerable workers who would otherwise be excluded.

Chapter 5 concludes that while a toiler pension supplement could be a well-targeted social policy reform, its design has major budgetary implications. The alternative qualification method improves targeting but significantly increases costs.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
1.1. Skisse til regler og prinsipper for sliterordningen	7
2. MOSART og forutsetninger i beregningene	9
3. Hovedresultater	10
3.1. Direkte virkninger	10
3.2. Mulige atferdsendringer	10
3.3. Mottakere og utgifter	10
4. Alternativ: nedre grense for slitertillegg når den enkelte kvalifiserer til uttak	12
4.1. Målgruppen for slitertillegg	12
4.2. Individuell kvalifiseringsalder	13
4.3. De ekstra gruppene som vil kunne få (fullt) slitertillegg	14
4.4. Resultater	14
5. Konklusjon	20
Referanser	21
Figurregister	22

1. Innledning

Pensjonsavtalen av 29. februar 2024 (jf. *Meld. St. 6, 2023–2024*) slo fast at det skal innføres et slitertillegg som skal «utformes etter modell av slitertillegget i privat sektor». De forslagene som er gjengitt her er et utgangspunkt for hvordan en sliterordning kan se ut, slik at den er *nærmest mulig* i tråd med modellen i privat sektor.

1.1. Skisse til regler og prinsipper for sliterordningen

I tråd med regelverket for slitertillegg i privat sektor, skisseres følgende sett regler for slitertillegg i Folketrygden:

- For å kunne motta slitertillegg, kreves det at:
 - Man må ha rett til å ta ut hel alderspensjon fra folketrygden
 - Pensjonsgivende inntekt må være minst 1 G¹ i året før uttak
 - Gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt de siste tre årene *før nedre aldersgrense for pensjonsuttak*² må ikke overstige 7,1 G
- Slitertillegget skal være på 0,25 G ved uttak fem år før normert pensjoneringsalder³ (NPA), 2/3 av 0,25 G ved uttak fire år før NPA og 1/3 av 0,25 G ved uttak tre år før NPA.⁴
 - Slitertillegget kan ikke tas ut gradert
 - Slitertillegget avkortes dersom trygdetiden er kortere enn 40 år. Trygdetid beregnes som i folketrygdloven kapittel 20, og framtidig trygdetid medregnes ikke
 - Slitertillegget utbetales livsvarig
 - Slitertillegget reguleres som alderspensjon fra folketrygden
 - Slitertillegget utbetales fra 2026 til de som er født i 1964 eller senere
- Slitertillegget faller varig bort dersom pensjonsgivende inntekt i et kalenderår overstiger 0,25 G
- Slitertillegget skal ikke inngå i vilkåret for å kunne ta ut pensjonen tidlig

I denne rapporten vurderer vi ulike modeller for uttak av slitertillegg i folketrygden. Et sentralt spørsmål er hvordan man best kan utforme vilkårene for uttak slik at ordningen treffer målgruppene.

I kapittel 2 går vi raskt gjennom den versjonen av MOSART-modellen som har blitt benyttet til denne analysen, samt de forutsetningene som er lagt inn i beregningene.

I kapittel 3 starter vi med en analyse av alternativet der uttaksalderen settes til «fem år før normert pensjoneringsalder». Dette innebærer at slitertillegget blir tilgjengelig for personer som oppfyller minstekravene til opptjening i folketrygden og som kan ta ut alderspensjon fra en tidlig fase. For å kvalifisere må individet ha opptjent tilstrekkelig pensjonsrettigheter, noe som kan begrense tilgangen til ytelsen for personer med brudd i arbeidskarrieren eller lav opptjening.

For å adressere utfordringene med denne tilnærmingen, vurderer vi i kapittel 4 et alternativ der slitertillegget i stedet knyttes til den alderen den enkelte individuelt kvalifiserer for uttak av

¹ «G» betegner grunnbeløpet i folketrygden, som blant annet brukes til å indeksere pensjons- og trygdeytelser. Grunnbeløpet fastsettes av Stortinget etter trygdeoppgjøret og gjelder fra 1. mai hvert år. Fra 1. mai 2024 var grunnbeløpet på 124 028 kroner og gjennomsnittet i 2024 er på 122 225 kroner.

² Nedre aldersgrense for pensjonsuttak er med gjeldende regler 62 år, men vil øke gradvis med de foreslåtte regelendringene i Pensjonsavtalen av 29. februar 2024.

³ «Normert pensjoneringsalder» er et begrep som ble innført med NOU 2022: 7 *Et forbedret pensjonssystem*, og betegner den alderen der den enkelte har ubetinget rett til uttak av minsteytelse i alderspensjon fra folketrygden. I dag er den aldersgrensen 67 år, men denne vil øke gradvis med de foreslåtte regelendringene i Pensjonsavtalen av 29. februar 2024.

⁴ Vi omtaler dette som «nedtrapping» i denne rapporten.

alderspensjon. Dette betyr at hver person vil kunne motta slitertillegg fra det tidspunktet vedkommende har opparbeidet nok pensjonsrettigheter til å starte alderspensjonsuttak, uavhengig av en fast nedre grense. Som vi skal vise, vil dette inkludere flere lavtlønnede arbeidstakere og personer med avbrudd i arbeidslivet, som er de som ofte har større behov for slitertillegget.

Vi gjennomgår denne alternative løsningen i detalj ved å analysere hvem som vil omfattes av ordningen, hvordan kostnadene påvirkes, og hvilke fordelingsmessige konsekvenser den har sammenlignet med en fast uttaksalder. Analysen inkluderer både kvantitative beregninger og vurderinger av hvordan ulike grupper i samfunnet vil bli berørt.

2. MOSART og forutsetninger i beregningene

Boks 2.1: Om MOSART

Modellen MOSART er en mikrosimuleringsmodell for arbeidsmarked, skolegang og trygder i Norge. Den tar utgangspunkt i registerdata for alle personer i Norge, både personer født i Norge, innvandrede og utvandrede. Alle individene har et omfattende sett av kjennetegn, herunder demografiske kjennetegn som kjønn, alder, landbakgrunn, utdanningsnivå og familierelasjoner, og økonomiske kjennetegn som yrkeshistorikk, inntekt og trygd- og stønadsmottak. Modellen starter i et gitt kalenderår, så langt man til enhver tid har data, og simulerer videre livsløp for de som inngår i modellen samt nye livsløp for personer som kommer inn i modellen enten som fødte eller nye innvandrede. Modellen er drevet av historiske overgangssannsynligheter for en rekke begivenheter, slik som endringer i familierelasjoner, utdanning, arbeid, trygd og pensjon, samt død.

Den nåværende versjonen av MOSART bruker middelalternativet i befolkningsframskrivingen fra 2024 som utgangspunkt for den demografiske utviklingen. Modellen er kalibrert til de seneste dataene for innvandring, utvandring, dødelighet og fødsler. Overgangssannsynlighetene er kalibrert til de seneste statistikkene for ekteskapsinngåelse, skilsmisserater, uførhet, arbeidstilbud mv. Disse er i hovedsak fra 2022, med noen unntak hvor dataene går til 2023 (slik som arbeidstilbud og uførhet).

Modellen regner i faste lønnsdeflaterte kroner, og det er det *gjennomsnittlige* grunnbeløpet for 2023 som er gjeldende (116 239 kroner). Fordi vi ikke ennå vet hva lønns- og prisveksten i 2024 blir, må vi regne i 2023-nivåer. Framover vil *reallønnsveksten* ha betydning for utviklingen i pensjonsutgiftene. Det kommer av at pensjonene nå indekseres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, og dermed vil avvik fra en reallønnsvekst på om lag 1,51 prosent tilsi at pensjonene blir enten dyrere eller billigere (hvis reallønnsveksten er henholdsvis lavere eller høyere) enn det som framkommer i beregningene. Vår standard antagelse, er dermed at reallønnsveksten framover blir 1,51 prosent, slik at regulering med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten akkurat tilsvarer regulering med lønnsveksten minus et fratrekk på 0,75 prosent, slik som regelverket var tidligere.

Vi legger til grunn i beregningene at aldersgrensene i folketrygden øker slik som i Pensjonsavtalen av 29. februar 2024. Til forskjell fra beregningene for Meld. St. 6 (2023–2024), hvor det ble antatt at arbeidsføre kompenseres for to tredeler av effekten av levealdersjusteringen, antar vi i denne rapporten at arbeidsføre tilpasser seg effekten av levealdersjusteringen fullt.

3. Hovedresultater

3.1. Direkte virkninger

I beregningene legges det først til grunn at individenes atferd *ikke endres*. Dette innebærer at vi legger slitertillegg til *de samme livsløpene* som modellen ville simulert med dagens regelverk. Det gir den direkte effekten av slitertillegget. Denne tilnærmingen gir imidlertid mange forløp hvor slitertillegget blir tilstått ved første pensjonsuttak, og deretter *umiddelbart* blir «nullet» etter ett år som følge av høy arbeidsinntekt (over fribeløpet på 0,25 G). Vi anser dette som lite realistisk, men det gir likevel et anslag på den *minste* kostnaden som kan påløpe som følge av slitertillegget, nemlig i tilfellet der ingenting annet påvirkes og alle gjør de samme valgene som før.

3.2. Mulige atferdsendringer

De aller fleste som får tilstått et slitertillegg, vil trolig ikke velge arbeidsinntekt som *akkurat* overstiger fribeløpet. Det gir en livsvarig reduksjon i pensjonsnivået, og det er derfor ikke et rasjonelt valg (i de fleste tilfeller). Vi legger derfor i første omgang til grunn at personer som har fått tilstått slitertillegg ikke vil ta (små) inntekter under 1 G ved siden av pensjonen som fører til tap av tillegget. Personer som ønsker å vende *helt* tilbake til arbeid, kan gjøre det.

I andre rekke antar vi at *muligheten* for å motta slitertillegg kan påvirke atferden *før* ytelsen tilstås, det vil si at man tilpasser både arbeidsinntekt for å innfri vilkårene, men også at man tar pensjon tidligere enn man ellers ville gjort for å ikke få nedtrapping av slitertillegget. Denne antagelsen er imidlertid ikke helt uproblematisk, og det er grunn til å tro at ellers like personer vil kunne ha ulik tilpasning til sliterordningen. Som et utgangspunkt antar vi at personer som ville hatt arbeidsinntekt under 2 G, heller velger alderspensjon med slitertillegg hvis de kvalifiserer for det. Effekten er kun det *første* året man kan velge alderspensjon med slitertillegg, en forenkling vi mener er rimelig: slitertillegget bør i disse tilfellene kunne *på marginen* velte om beslutningen om hvorvidt man skal pensjonere seg eller ikke. Året etter har denne beslutningen allerede blitt tatt én gang, og avkortningen har startet. Vi legger ikke til grunn at personer tilpasser arbeidsinntekten for å innfri vilkåret, en effekt vi uansett vil anta gjør seg mindre gjeldende i praksis.

3.3. Mottakere og utgifter

Det vil bli vesentlig flere mottakere av slitertillegget dersom vi legger til grunn at de som får tilstått ytelsen trer helt ut av arbeidslivet. Det er nokså vanlig å ha en liten arbeidsinntekt ved siden av å motta pensjon fra folketrygden, og dette ville (rent mekanisk) ført til at mange mistet tillegget etter kort tid. Det er rimelig å anta at det riktige anslaget på mottakere og utgifter følger *minst* linjen der arbeidsinntekt under 1 G ikke fører til tap av tillegget.

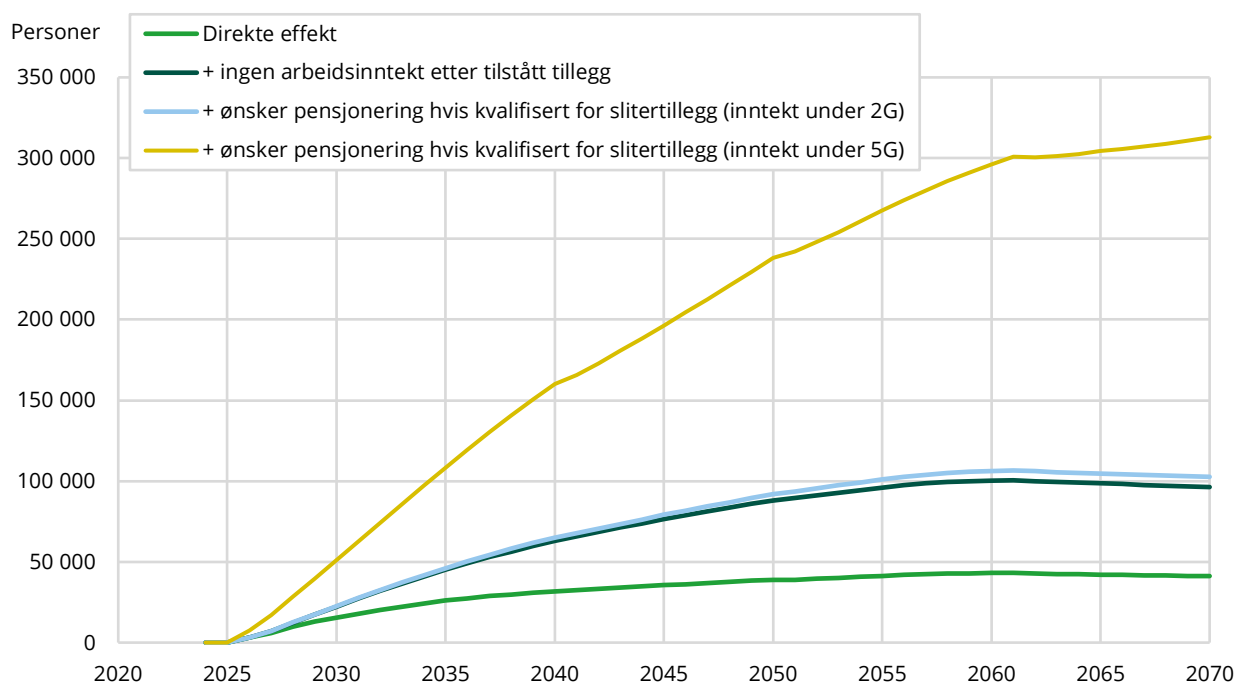
Det gir en bane der antall mottakere flater ut rundt år 2060 på om lag 100 000 personer. Hver av disse har en gjennomsnittlig ytelse på i overkant av 18 200 kroner, som gir samlede utgifter på om lag 1,8 mrd. kroner.

Det er mer uvisst i hvor stor grad *muligheten* til å få tillegget slår ut i at personer ønsker uttreden fra arbeidslivet tidligere. Hvis vi legger til grunn at personer med arbeidsinntekt under 2 G *alltid* ønsker pensjonering med slitertillegg, er utslaget relativt beskjedent; utgiftene øker til om lag 2 mrd. kroner i samme år. Hvis vi heller legger til grunn at alle med arbeidsinntekt under 5 G – og som kvalifiserer for slitertillegg – vil ønske pensjonering med slitertillegg, blir utslaget betydelig større. Da øker kostnadene i 2060 til over 5,9 mrd. kroner. I *aller* ytterste konsekvens kan vi legge til grunn at *alle* som kvalifiserer til slitertillegg går av. Det øker kostnadene for slitertillegget til 11,7 mrd. kroner i 2060, og kostnadene når 2 mrd. kroner allerede rundt år 2033, på hvilket tidspunkt kostnadene er

0,8 mrd. hvis det kun er personer med arbeidsinntekt under 2 G som *alltid* ønsker pensjon med slitertillegg.

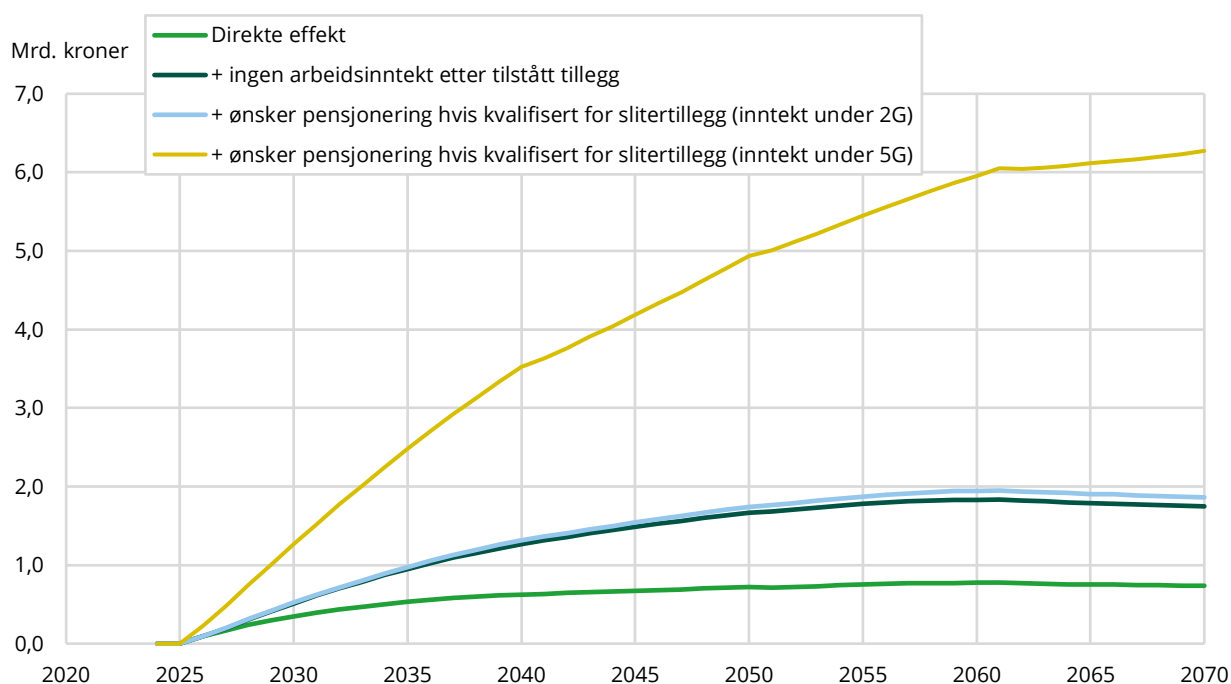
Vi har her ikke omtalt effektene en slik atferdsendring får på skattebasen. Når flere trer tidligere ut av arbeidslivet enn før, betyr det at skattebasen reduseres noe.

Figur 3.1 Mottakere av slitertillegg. Direkte virkning og mulige atferdsvirkninger. Etter år



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Figur 3.2 Utgifter til slitertillegg. Direkte virkning og mulige atferdsvirkninger. Etter år



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

4. Alternativ: nedre grense for sliter tillegg når den enkelte kvalifiserer til uttak

4.1. Målgruppen for sliter tillegg

Den politiske diskusjonen om en sliterordning har dreiet seg om å utforme en ytelse som tillater å tre ut av arbeidslivet tidlig uten at pensjonen blir utilstrekkelig. I privat sektor har det eksistert en ytelse administrert av Fellesordningen for AFP som gir forhøyet alderspensjon ved fratreden ved nedre aldersgrense eller de to påfølgende kalenderårene. Ytelsen tillater ikke videre arbeid over et visst toleransebeløp og har et vilkår om uttak av privat AFP. Pensjonsavtalen av 29. februar 2024 legger opp til at sliterordningen i folketrygden skal følge lignende prinsipper som sliterordningen i privat sektor.

En prinsipielt «perfekt» utformet sliterordning ville *kun* tillatt personer i «belastende yrker» å gå av med pensjon på gunstigere vilkår ved lavere aldre enn personer i øvrige yrker. Dette reiser imidlertid så mange problemstillinger, særlig knyttet til presis gruppering av personer som skal tilgodeses, at en slik tilnærming ikke har blitt fulgt. Et forsøk på å utforme en sliterordning basert på yrker har for eksempel blitt foreslått av Hernæs, Hernæs og Røed (2024)⁵, som fant til dels store yrkesforskjeller i helse (uførhet og bruk av sykepenger), avgangsalder og pensjonsnivå. Deres forslag gikk hovedsakelig ut på å bruke AFP-ordningen som en sliterordning, ved å gi høyere opptjening til personer i yrker som er historisk «ugunstige» i den forstand at de har høyere sykkelighet, lavere avgangsalder, lavere livsinntekt og lavere pensjon.

Ved innføringen av AFP i 1989 var også hovedprinsippet at AFP skulle tillate personer uttreden fra arbeidslivet på gunstige vilkår før aldersgrensen for pensjon fra folketrygden. Siden ordningen ble knyttet til tariffavtaler i privat sektor, ble det i prinsippet «selvselektering» inn i ordningen, men på bedriftsnivå.

Det klare utgangspunktet for målgruppen for sliter tillegg synes derfor å være personer som jobber i lavtlønnede yrker, har belastende arbeidsoppgaver og forhøyet sannsynlighet for sykdom, uførhet og lyter som følge av jobben. Det politiske ønsket er at disse bør kunne få tre ut av arbeidslivet tidligere på gunstigere vilkår. Disse kjennetegnene er imidlertid også sterkt forbundet med brudd i arbeidskarrieren, deltidsarbeid og dermed lav pensjonsopptjening. Det er altså god grunn til å stille spørsmål ved særlig vilkåret om at sliter tillegget skal tilstås ved *nedre aldersgrense for pensjonsuttak* og med nedtrapping dersom uttaket gjøres ett eller to år etter den aldersgrensen. Det vil avskjære personer som *ikke kvalifiserer til uttak* av alderspensjon ved nedre aldersgrense fra å motta sliter tillegg. Dette er et mindre problem i den private ordningen av to årsaker. For det første ble disse reglene utformet i privat sektor under forutsetning om at aldersgrensene i folketrygden lå faste. Med økende aldersgrenser, særlig økende «normert pensjoneringsalder» skjerpes også uttaksvilkåret fra folketrygden *litt*, fordi minsteytelsen blir noe mer sjenerøs. For det andre bidrar AFP-tillegget, som man *må ha* for å også ha rett på sliter tillegg fra privat sektor, til at uttaksvilkåret blir noe enklere å innfri fordi AFP-tillegget medregnes i uttaksvilkåret.

For å kvalifisere til uttak ved den nedre aldersgrensen, må man ha tilstrekkelig opptjent inntektspensjon til at summen av inntektspensjonen og garantipensjon tilsvarer garantipensjonsnivået ved normert pensjoneringsalder *med full trygdetid*. Det krever relativt *mye* inntektspensjon, og man kan «rundt regne» at personer med 40 års jevn arbeidsinntekt på om lag 5,3 G akkurat kvalifiserer til fullt

⁵ Hernæs, Erik, Øystein Hernæs og Knut Røed (2024), Hvem er «sliterne» i arbeidslivet? Yrkesvise forskjeller i livsinntekt, uførhet, avgangsalder og pensjon, *Søkelys på arbeidslivet*, 41(1), s. 1–19

uttak ved den nedre aldersgrensen, gitt at en ikke har *noen* andre kilder til pensjonsopptjening som inngår i kvalifiseringskravet, slik som for eksempel AFP-tillegget. Personer med brudd i arbeidskarrieren, deltidsarbeidende og lavtlønnede, samt personer med manglende trygdetid, vil derfor ikke kvalifisere før på et senere tidspunkt, og ofte *etter* at en sliterordning utformet slik som beskrevet i kapittel 1 er helt eller delvis nedtrappet.

4.2. Individuell kvalifiseringsalder

Alle⁶ har rett til å motta minsteytelsen (garantipensjonen for årskullene sliterordningen vil gjelde for) fra folketrygdens alderspensjon ved normert pensjoneringsalder. Garantipensjonen avkortes mot manglende trygdetid, og full garantipensjon gis til personer med minst 40 års trygdetid.

Som beskrevet i avsnitt 4.1 kan den enkelte imidlertid kvalifisere til uttak av alderspensjon ved en tidligere alder, og tidligst fem år før normert pensjoneringsalder. Det innebærer at *hvert individ* vil kvalifisere for uttak en eller annen gang mellom nedre uttaksalder og normert pensjoneringsalder, og det er *kun* nivået på opptjent inntektspensjon som kan bidra til at den enkelte kvalifiserer tidligere.

Gitt at prinsippene for en sliterordning er å gi forhøyet alderspensjon til personer som har kjennetegn sterkt forbundet med lav arbeidsinntekt, deltid, brudd i arbeidskarrieren og økt sannsynlighet for sykkelighet, er det derfor problematisk at vilkåret for mottak av fullt slitertillegg knyttes til nedre uttaksgrense. En vesentlig mer treffsikker mekanisme er den individuelle kvalifiseringsalderen, som i praksis betyr at *alle* vil kunne få et slitertillegg gitt at de oppfyller de *øvrige* kravene, i praksis kravet om forutgående inntekt og vilkåret om å ikke ha for høy arbeidsinntekt etter tilståelse av tillegget.

Det er også mulig å la slitertillegget inngå i vilkåret for uttak av alderspensjon, men dette byr imidlertid på andre problemer: det tillater *tidligere* uttak av alderspensjon, og kan dermed både øke pensjonsutgiftene mer på kort sikt, redusere arbeidstilbudet mer og dessuten kunne føre til at pensjonsnivåene *likevel* blir for lave fordi framskyndet uttak fører til mindre egen inntektspensjon.

Å tilstå slitertillegget ved den alderen hvert individ kvalifiserer til pensjonsuttak, virker dermed å være en fordelaktig justering av reglene, fordi de personene som vil diskvalifisere for uttak ved nedre aldersgrense også må sies å være klart en del av målgruppen for en sliterordning. Det vil dessuten i mindre grad forringe arbeidsinsentivene, og slitertillegget vil i sin *helhet* måtte tas ut i forhøyet alderspensjon, ikke i tidligere avgang. Når slitertillegget i tillegg avkortes mot manglende trygdetid, vil det heller ikke bety at personer med manglende trygdetid (som dermed normalt ikke kvalifiserer til tidlig pensjonsuttak) vil få en uforholdsmessig stor økning i sin pensjon – de vil, gitt at de innfrir de *øvrige* vilkårene, få slitertillegg basert på den trygdetiden de har når de kvalifiserer til uttak, for de fleste ved normert pensjoneringsalder. En slik regel vil imidlertid kunne inkludere personer som kommer fra uføretrygd eller andre trygdeordninger slik som særalderspensjon, fordi disse *i prinsippet* kvalifiserer for alderspensjon fra folketrygden først ved normert pensjoneringsalder. Vi diskuterer dette og viser alternative beregninger der disse utelukkes.

⁶ Med minst fem års trygdetid.

4.3. De ekstra gruppene som vil kunne få (fullt) slitertillegg

Det er to grupper som vil komme bedre ut av at uttaksvilkåret settes til individuell kvalifiseringsalder framfor nedre uttaksalder:

Gruppe 1: de som vil få *nedtrappet slitertillegg* når uttaksvilkåret er knyttet til nedre aldersgrense, fordi de kvalifiserer **ett eller to år** etter nedre aldersgrense

Gruppe 2: de som *ikke kan få slitertillegg* når uttaksvilkåret er knyttet til nedre aldersgrense, fordi de kvalifiserer **tre eller flere år** etter nedre aldersgrense

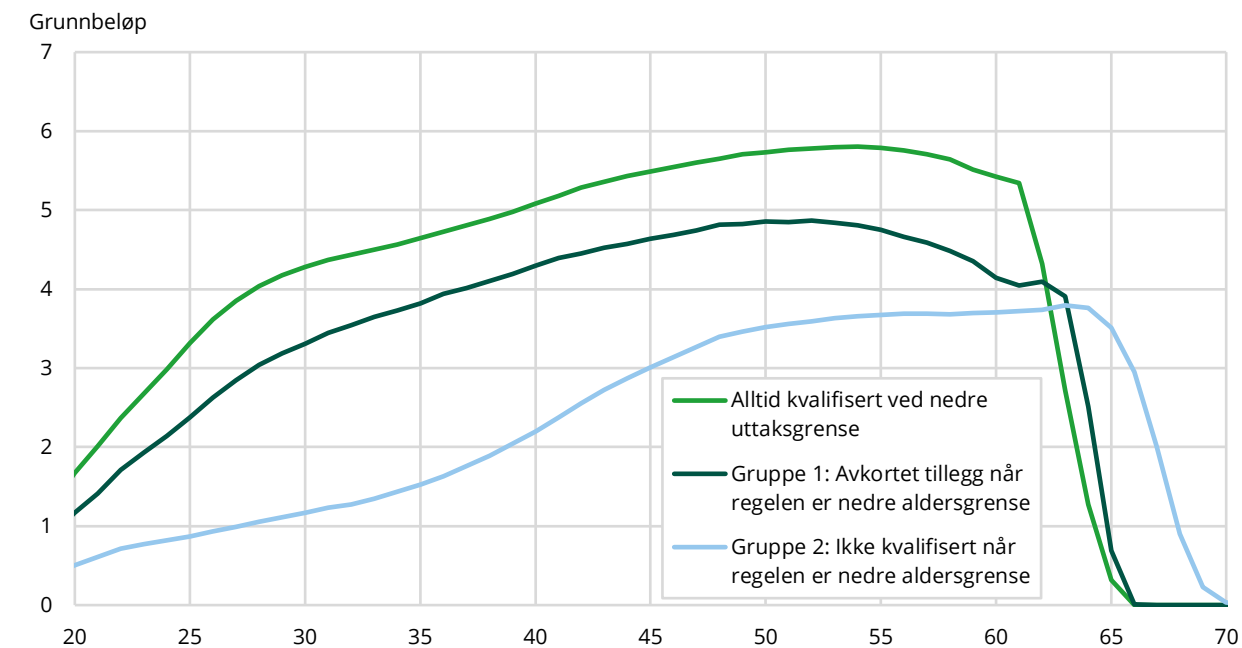
Forskjellen på de to gruppene er altså at gruppe 1 *vil kvalifisere* for slitertillegg selv om uttaksregelen er knyttet til nedre aldersgrense (men vil få mindre slitertillegg dersom regelen er knyttet til nedre aldersgrense enn dersom den er knyttet til individuell kvalifiseringsalder), mens gruppe 2 *ikke vil kvalifisere* i det hele tatt, men får *fullt* slitertillegg dersom uttaksregelen heller knyttes til individuell kvalifiseringsalder.

Gruppe 2 vil inkludere personer som kommer fra uføretrygd og særaldersgrenser, men også personer i arbeid med for lite opptjening til å ta pensjon tidlig. I praktisk politikk vil man kunne ønske å avskjære de to første kanalene fra å motta slitertillegg, siden et slitertillegg er tiltenkt personer i belastende yrker. En modellteknisk løsning på dette er å avskjære personer fra å motta slitertillegg etter normert pensjoneringsalder, siden alle uføre overføres fra uføretrygd til alderspensjon ved den alderen. En slik løsning har blitt beregnet her. Man kan også tenke seg løsninger der slitertillegg likevel kan tilstås etter normert pensjoneringsalder, men hvor mottak av uføretrygd eller særalderspensjon i et visst antall år før uttak av alderspensjon med slitertillegg ikke tillates. Et slikt alternativ har vi ikke beregnet, men er et reelt alternativ til regelverk og vil kunne ligne på kvalifiseringsreglene for AFP.

Den tredje og siste gruppen som kan motta slitertillegg med denne regelen, sammenfaller med de som kan motta uavkortet slitertillegg med alternativet hvor uttaksalderen settes til nedre uttaksgrense. Disse kvalifiserer til uttak ved nedre aldersgrense og får dermed også slitertillegg da (gitt at de har pensjonsuttak).

4.4. Resultater

Beregningene tar utgangspunkt i at de viktigste atferdsvirkningene beskrevet i kapittel 3 er gjeldende. Vi sammenholder derfor beregningene av de to ulike regelsettene under forutsetning om at individene tilpasser seg tilståelse av slitertillegg ved å ikke ha arbeidsinntekt under 1 G som fører til tap av ytelsen.

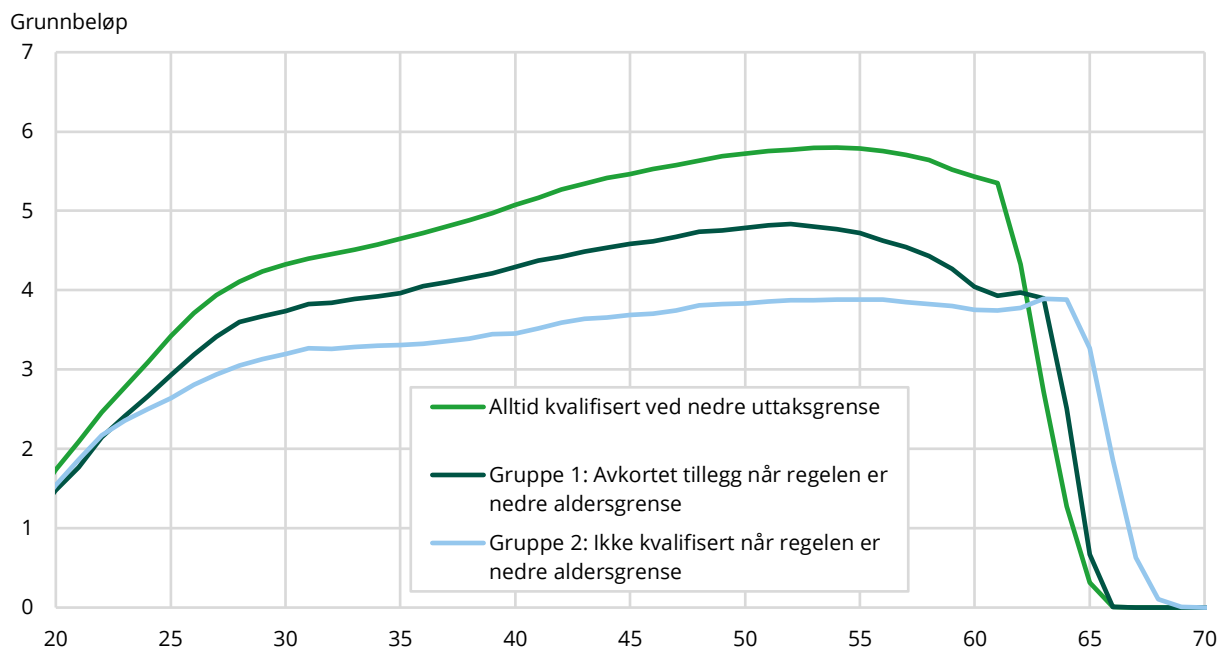
Figur 4.1 Livsløpsinntekt fra arbeid. Etter alder. Gjennomsnitt for årskullene 1964–1973

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Figur 4.1 viser en klar gradient i livsløpsinntekten til personer som kan motta slitertillegg. De som alltid kan motta fullt slitertillegg fordi de kvalifiserer ved den nedre aldersgrensen ligger jevnt over høyere i diagrammet enn de to gruppene som får enten nedtrappet slitertillegg eller ikke får slitertillegg i det hele tatt, når regelen er nedre aldersgrense. Det er særlig verdtt å merke seg at hvis man regner om livsløpsinntekten til *jevn* inntekt over livet (for årene fra alder 20 til nedre aldersgrense som gjelder for årskullet), blir dette henholdsvis 4,7 G, 3,7 G og 2,6 G.

Dette henger sammen med at personer i gruppe 1 og 2 har lavere utdanningsnivå enn personer som alltid kan motta slitertillegg. Personer i gruppen som alltid mottar slitertillegg har over 90 prosent med fullført grunnskole, mens personer i gruppe 1 har i underkant av 80 prosent. I gruppe 1 er det dessuten nærmere 14 prosent med uoppgitt utdanningsnivå. I gruppe 2 er det kun i underkant av 50 prosent som har fullført grunnskole, og i overkant av 33 prosent som har uoppgitt utdanningsnivå. Personene med uoppgitt utdanningsnivå er i stor grad innvandrere med landbakgrunn utenfor EU/EØS og kort trygdetid.

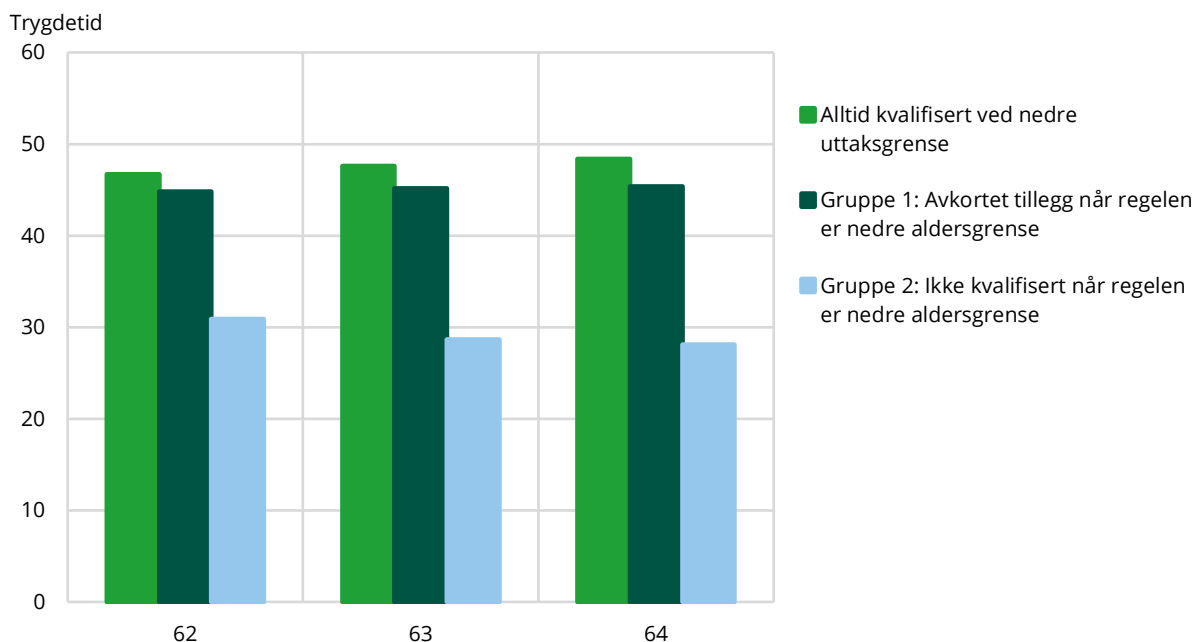
Figur 4.2 Livsløpsinntekt fra arbeid. Kun bosatte. Etter alder. Gjennomsnitt for årskullene 1964–1973



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

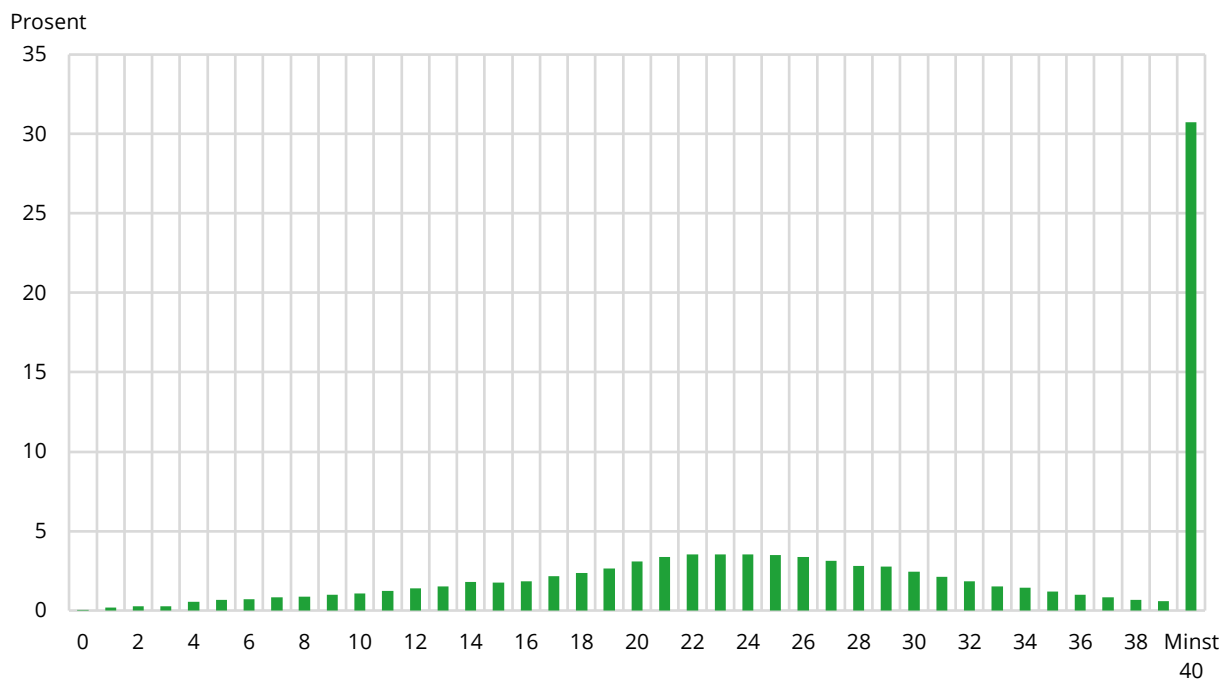
Figur 4.2 viser livsløpsinntekten til de samme årskullene som figur 4.1, men hvor vi kun tar med de personene som bor i Norge. Da ser vi klart at det er inntektsforskjeller mellom de tre gruppene, som drives av andre ting enn at personer i gruppe 1 og 2 har kortere trygdetid enn personer som alltid kvalifiserer ved nedre uttaksgrense.

Figur 4.3 Gjennomsnittlig oppnådd trygdetid ved nedre aldersgrense. Etter nivå på nedre aldersgrense. Årskullene 1964–1973



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Figur 4.3 viser trygdetid etter nivået på nedre uttaksgrense for gruppene. Ved nedre aldersgrense er det, blant de som alltid kvalifiserer til slitertillegg, noe i overkant av 3 prosent som ikke har full trygdetid. I gruppe 1 er det i nærmere 27 prosent som har manglende trygdetid, mens det i gruppe 2 er hele 76 prosent.

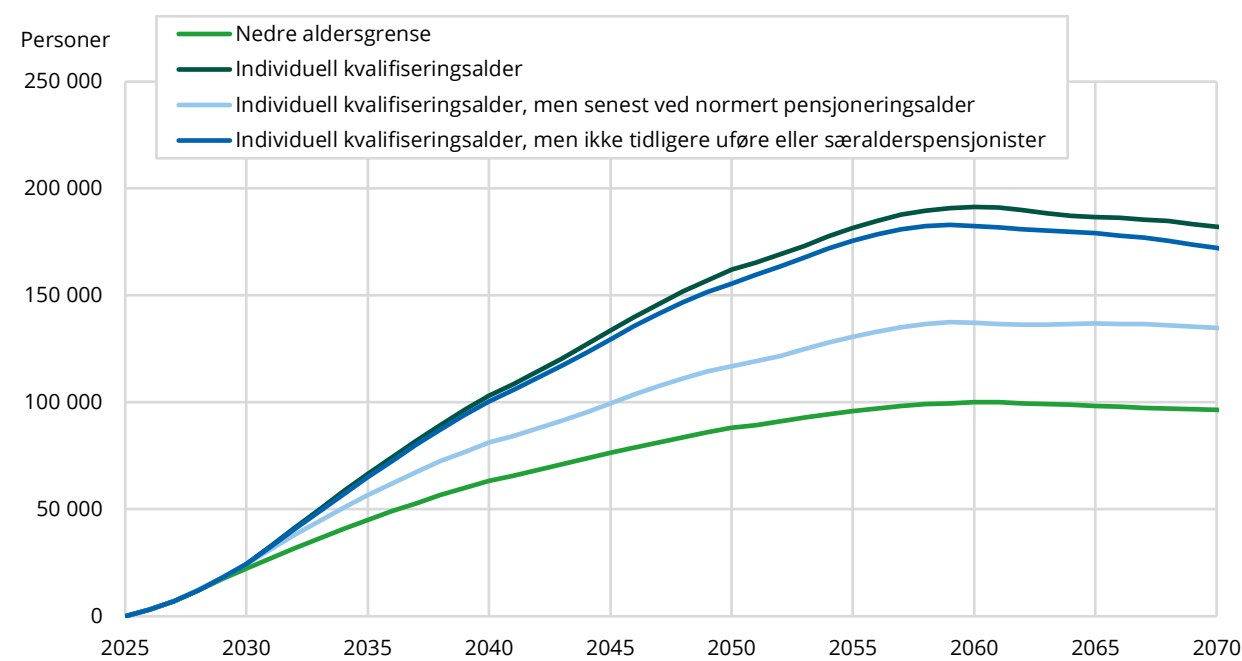
Figur 4.4 Fordeling av oppnådd trygdetid ved nedre aldersgrense i gruppe 2. Årskullene 1964–1973

Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Figur 4.4 viser fordelingen av oppnådd trygdetid ved nedre uttaksgrense i gruppe 2. Medianen er rundt 27 års trygdetid og de 25 prosentene med lavest trygdetid har under 20 års trygdetid. Det er likevel mange personer i gruppe 2 som har full trygdetid, men så lav inntekt at de likevel ikke kvalifiserer til pensjonsuttak ved nedre aldersgrense, jf. figur 4.2. Manglende trygdetid vil likevel føre til avkortning av et eventuelt slitertillegg, slik at personer som har *svært* lav trygdetid uansett også vil få *svært* lavt slitertillegg. Hvis det er tilsiktet at personer med lav trygdetid skal avskjæres fra slitertillegget, bør man heller sette en grense for minste trygdetid som tillater (avkortet) slitertillegg. På den måten unngår man at man også avskjærer personer med full trygdetid, men lav inntekt fra å motta slitertillegget.

Det er dessuten betydelig høyere andel som har vært uføretrygdet over livsløpet i gruppe 2 enn blant de som alltid kvalifiserer og de som får nedtrappet slitertillegg når regelen er nedre aldersgrense. I gruppe 2 er det i underkant av 7 prosent som har vært uføretrygdet, mens det i de to andre gruppene er om lag 2 prosent.

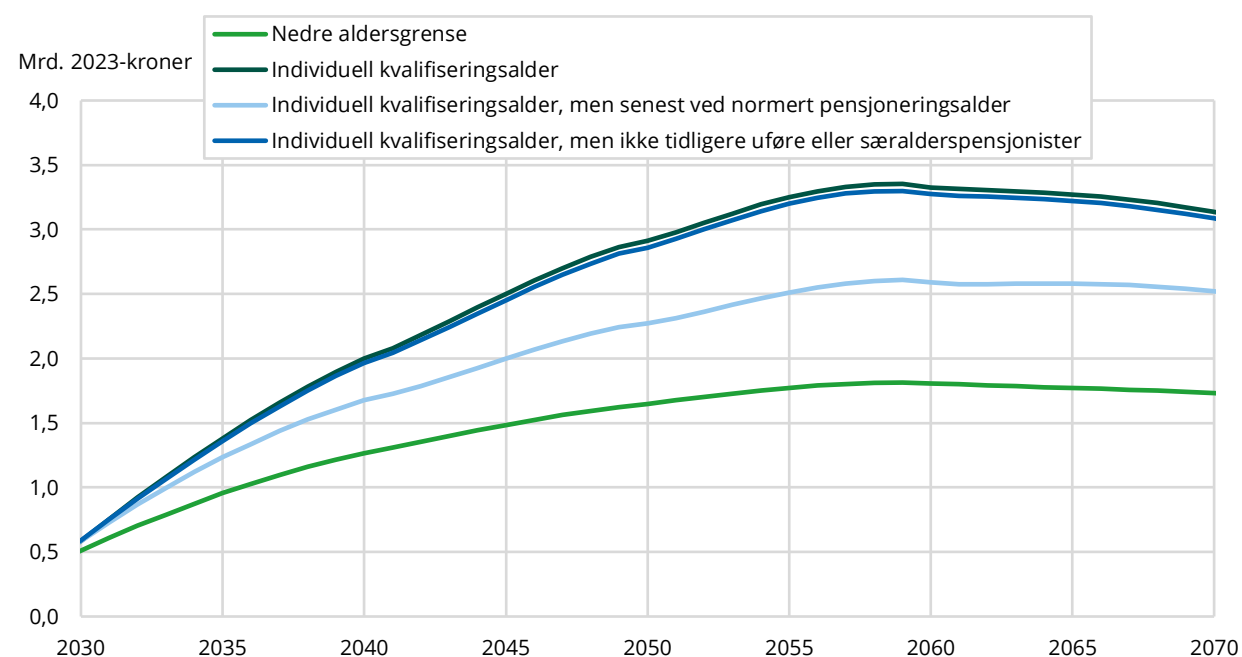
Figur 4.5 Antall mottakere av slitertillegg. Etter år



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Av figur 4.5 framkommer det at det vil bli flere mottakere av slitertillegg dersom regelen er at tillegget tilstås første gang når en individuelt kvalifiserer til uttak av alderspensjon fra folketrygden. Antall mottakere går i 2040 fra om lag 63 000 til om lag 103 000, men dette reduseres til 81 000 hvis man avskjærer etter NPA. Antall mottakere flater ut nærmere år 2060, hvor det vil være i overkant av 190 000 mottakere dersom regelen er den individuelle kvalifiseringsalderen (137 000 med avskjæring ved NPA), mens det vil være om lag 100 000 dersom regelen er nedre uttaksalder.

Figur 4.6 Utgifter til slitertillegg. Ulike regler for kvalifisering. Etter år



Kilde: Statistisk sentralbyrå, MOSART

Figur 4.6 viser at kostnadene i 2040 øker fra i underkant av 1,3 mrd. kroner til i om lag 2 mrd. kroner hvis tilgangen utvides, og i underkant av 1,7 mrd. hvis tilgangen avskjæres ved NPA. De ekstra 0,7 mrd. (0,4 mrd.) kronene tilfaller de to gruppene 1 og 2, der gruppe 1 får mindre tvungen

nedtrapping og gruppe 2 kommer inn i ordningen. Det at gruppe 1 får mindre tvungen nedtrapping, trekker isolert sett det gjennomsnittlige tilståtte tillegget opp, mens det at gruppe 2 kommer inn isolert sett trekker ned fordi disse i større grad får avkortet tillegget mot manglende trygdetid. Utgiftene flater ut på om lag 1,8 mrd. kroner rundt år 2060 hvis regelen er nedre aldersgrense, og på om lag 3,4 mrd. (2,6 mrd.) i samme år dersom regelen er individuell kvalifiseringsalder (med avskjæring ved NPA).

Vi kan også observere at forskjellen i kostnader (og antallet mottakere) ved å inkludere eller ekskludere personer som kommer fra uføretrygd eller særalderspensjon over i alderspensjon med slitertillegg, er liten. Det er altså klart størst kostnadsvirkning av at personer som har for liten opptjening til å kvalifisere ved nedre aldersgrense, kommer inn i ordningen. Det meste av dette skyldes at personer med uføretrygd likevel ikke vil kvalifisere for alderspensjon med slitertillegg som følge av inntektskravet på 1 G i året før uttak, et faktum som også er gjeldende, men mindre viktig i simuleringen, for personer med særalderspensjon.⁷ Dette er det selvfølgelig en viss mulighet for at personer med uføretrygd ville tilpasset seg, slik at effekten i realiteten blir større hvis uføretrygdete kan motta slitertillegg. Ved å legge til grunn dagens arbeidstilbud blant eldre uføretrygdete, får vi at i antallet mottakere av alderspensjon med slitertillegg reduseres med i underkant av 10 000 mottakere per år hvis tidligere uføretrygdete og særalderspensionister utelukkes.

⁷ Det er mindre viktig for særalderspensionister fordi disse i *prinsippet* kvalifiserer for alderspensjon før de faktisk når alderen for overgang fra særalderspensjon til alderspensjon fra folketrygden. Dermed vil de i en simulering hvor det er tillatt å komme fra særalderspensjon til alderspensjon med slitertillegg likevel ikke få det fordi det har gått for lang tid siden aldersgrensen ble nådd, enten det er nedre aldersgrense eller individuell kvalifiseringsgrense som er regelen.

5. Konklusjon

I denne rapporten har vi ved hjelp av modellen MOSART belyst virkningene av en sliterordning i folketrygden. Analysen er todelt.

I den første delen beregner vi et forslag til løsning basert på ordningen som i dag finnes i privat sektor og hvor inngangsvilkåret knyttes til nedre uttaksgrense i folketrygden. Den direkte kostnadsvirkningen av dette alternativet er en økning i pensjonsutgiftene på 9 millioner kroner i 2026 (den umiddelbare virkningen) og 0,8 mrd. i 2060. Hvis en legger til grunn at et slitertillegg påvirker atferden til de som mottar eller kan motta tillegget, kan utgiftsvirkningene øke til 2 mrd. kroner i 2060. Det er rimelig å *i det minste* legge til grunn at personer som tidligere ville skaffet en *liten* inntekt som overstiger fribeløpet på 0,25 G ikke vil gjøre det dersom de mottar slitertillegget. Det er imidlertid et empirisk spørsmål hvorvidt personer som kan *tilpasse seg* før pensjonering for å kvalifisere for slitertillegget, vil gjøre det. Hvis man antar at i *ytterste konsekvens* benytter alle som kvalifiserer for slitertillegg seg av det, vil utgiftene øke til om lag 11,6 mrd. i 2060.

I den andre delen drøfter vi hvorvidt inngangsvilkåret om uttak ved nedre aldersgrense synes å treffe målgruppen, og beregner virkningene av et alternativ der inngangsvilkåret knyttes til den alderen der den enkelte individuelt kvalifiserer for pensjonsuttak. Prinsippene for en sliterordning har i den offentlige debatten dreiet seg om å gi en forhøyet ytelse eller mulighet for tidlig fratreden på gunstige vilkår for personer med økt sykkelighet, lav arbeidsinntekt og belastende yrker. Dette synes å være uforenlig med et vilkår om uttak ved nedre aldersgrense, fordi den delen av målgruppen med det største behovet for et slitertillegg dermed vil falle utenfor som følge av kvalifiseringsreglene. Denne rapporten har derfor belyst virkningene av å tillate at slitertillegget mottas når den enkelte kvalifiserer til pensjonsuttak. Utgiftsveksten blir da på 3,4 mrd. i 2060 når vi inkluderer atferdsvirkninger, men faller til 2,6 mrd. hvis man avskjærer tilgangen ved normert pensjoneringsalder. Det betyr at en slik ordning blir om lag 90 prosent dyrere (eventuelt 45 prosent), men merkostnaden tilfaller også en gruppe som trolig har enda større velferdsgevinst enn de som vil omfattes dersom inngangsvilkåret knyttes til nedre uttaksgrense i folketrygden. Hvis man derfor mener at det gir samfunnsøkonomisk gevinst å tilstå et slitertillegg, bør man også utvide tilgangen til ordningen for å omfatte den gruppen som har den største individuelle velferdsgevinsten.

Avskjæring av ordningen ved normert pensjoneringsalder virker u hensiktsmessig, da det hovedsakelig utelukker personer med for lav opptjening til å kvalifisere for alderspensjon tidligere. Hvis hensikten er å utelukke uføretrygdete og/eller særalderspensjonister, bør denne regelen være direkte knyttet til mottak av disse ytelsene. Effekten blir da marginal, gitt ingen tilpasninger hos mottakerne av slike ytelser. Dersom disse ikke utelukkes, er det selvfølgelig en viss mulighet for tilpasning til regelverket ved å øke arbeidstilbudet noe i året eller årene før overføring til alderspensjonssystemet, slik at man kvalifiserer for slitertillegg.

At det tilkommer en del personer med manglende trygdetid til ordningen hvis regelen er individuell kvalifiseringsalder, trenger ikke være et argument mot denne regelen. Slitertillegget skal uansett avkortes mot manglende trygdetid, og dersom en ønsker å holde personer med svært kort trygdetid helt ute av ordningen, kan det heller innføres et inngangsvilkår om en viss trygdetid. Det kommer av at *indirekte* avskjæring av personer med manglende trygdetid ved å bruke nedre aldersgrense, også avskjærer personer med lang trygdetid og lav inntekt fra å motta ytelsen.

Referanser

Hernæs, Erik, Øystein Hernæs og Knut Røed (2024), Hvem er «sliterne» i arbeidslivet? Yrkesvise forskjeller i livsinntekt, uførhet, avgangsalder og pensjon, *Søkelys på arbeidslivet*, 41(1), s. 1–19

Meld St. 6 (2023–2024), Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil, *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

NOU 2022: 7: Et forbedret pensjonssystem, *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

Figurregister

Figur 3.1	Mottakere av slitertillegg. Direkte virkning og mulige atferdsvirkninger. Etter år.....	11
Figur 3.2	Utgifter til slitertillegg. Direkte virkning og mulige atferdsvirkninger. Etter år.....	11
Figur 4.1	Livsløpsinntekt fra arbeid. Etter alder. Gjennomsnitt for årskullene 1964–1973.....	15
Figur 4.2	Livsløpsinntekt fra arbeid. Kun bosatte. Etter alder. Gjennomsnitt for årskullene 1964–1973.....	16
Figur 4.3	Gjennomsnittlig oppnådd trygdetid ved nedre aldersgrense. Etter nivå på nedre aldersgrense. Årskullene 1964–1973.....	16
Figur 4.4	Fordeling av oppnådd trygdetid ved nedre aldersgrense i gruppe 2. Årskullene 1964–1973.....	17
Figur 4.5	Antall mottakere av slitertillegg. Etter år.....	18
Figur 4.6	Utgifter til slitertillegg. Ulike regler for kvalifisering. Etter år.....	18