



Høringsnotat

Forslag om endringer i

- forskrift om pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling**
- forskrift om pensjonsgrunnlag i pensjonsordning for apotekvirksomhet ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling**

5. februar 2026

Høringsfrist: 13. april 2026

Saksnummer: 24/600

1 Innledning

Offentlig tjenstepensjon beregnes tradisjonelt etter et sluttlønnsprinsipp. Det betyr at pensjonen beregnes av lønnen til medlemmet ved pensjonering. I noen tilfeller tas det hensyn til tidligere høyere lønn, og det blir da et delt pensjonsgrunnlag der den tidligere lønnen inngår i pensjonsgrunnlaget for pensjongivende tjenestetid før lønnsnedgangen og lønnen på pensjoneringstidspunktet gjelder for resten av tiden. Sluttlønnsprinsippet og delt pensjonsgrunnlag gjelder for alderspensjon etter gammel bruttoordning, gammel AFP i perioden 65–67 år og etterlattepensjon. Det gjelder også for ny tidligpensjon og særalderspåslag for dem som er født i 1963 eller senere som har stilling med særaldersgrense.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslo i et høringsnotat 16. februar 2024 presiseringer i to forskrifter om når det skal beregnes et delt pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse og Pensjonsordning for apotekvirksomhet. Forslaget stadfestet gjeldende praksis om å justere den tidligere lønnen med prosentvis økning i lønntrinn fram til pensjoneringstidspunktet for å sammenligne denne lønnen med sluttlønnen. Høringsforslaget nå gjelder en endring av det tidligere forslaget som følge av at lønnstrinnene i staten opphørte med virkning fra 1. mai 2024.

Nytt forslag innebærer at det tidligere pensjonsgrunnlaget justeres slik for å sammenligne det med pensjonsgrunnlaget på pensjoneringstidspunktet i vurderingen av om pensjonen skal beregnes med delt pensjonsgrunnlag:

- For perioden fra lønnsnedgangen til 1. mai 2024 brukes gjeldende praksis med å justere det tidligere pensjonsgrunnlaget før lønnsnedgang med utviklingen av lønnstrinnene i staten.
- For perioden fra 1. mai 2024 til 1. mai før pensjoneringstidspunktet justeres det tidligere pensjonsgrunnlaget med prisveksten (KPI).

Dagens praksis om at differansen mellom et justert tidligere pensjonsgrunnlag og sluttgrunnlaget må overstige 1/48 av folketrygdens grunnbeløp (G), foreslås videreført.

Saken gjelder hvilke tilfeller det skal beregnes et delt pensjonsgrunnlag. Når det først er fastslått at det skal beregnes et delt pensjonsgrunnlag, skal det tidligere pensjonsgrunnlaget reguleres fram til pensjoneringstidspunktet etter egne bestemmelser i lov om Statens pensjonskasse og lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv., og så inngå i et samlet pensjonsgrunnlag. Slik regulering er ikke en del av saken her.

2 Bakgrunn

I vurderingen av om det skal være et delt pensjonsgrunnlag, skal det tidligere pensjonsgrunnlaget sammenlignes med pensjonsgrunnlaget på pensjoneringstidspunktet. Regelverket i lov om Statens pensjonskasse og lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. med tilhørende forskrifter angir ikke hvordan dette skal skje.

Bestemmelsen om når et delt pensjonsgrunnlag skal beregnes i Statens pensjonskasse, framgår av lov om Statens pensjonskasse § 15 andre ledd:

«Har en arbeidstaker tidligere hatt høyere pensjonsgrunnlag enn på pensjonerings tidspunktet 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 pensjoneringsen. Departementet kan fastsette vilkårene for at et midlertidig høyere pensjonsgrunnlag og et tidligere høyere pensjonsgrunnlag skal få virkning for pensjonsberegningen.»

Bestemmelsen om når et delt pensjonsgrunnlag skal beregnes i Pensjonsordning for apotekvirksomhet, framgår av lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. § 8 nr. 2 andre ledd:

«Har et medlem tidligere hatt høyere pensjonsgrunnlag enn på pensjonerings tidspunktet 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 pensjoneringsen. Departementet kan fastsette vilkårene for at et midlertidig høyere pensjonsgrunnlag og et tidligere høyere pensjonsgrunnlag skal få virkning for pensjonsberegningen.»

Praksis i Statens pensjonskasse siden 1954 har vært at pensjonsgrunnlaget før lønnsnedgangen blir knyttet til nærmeste lønnstrinn¹ under, og pensjonsgrunnlaget blir så justert tilsvarende den prosentvise økningen av lønnstrinnet, før det sammenlignes med sluttgrunnlaget. I tillegg er det fra 2000 også praktisert et krav om at minste differanse i pensjonsgrunnlagene som sammenlignes må være 1/48 av G.

Flere trygderettskjennelser før 2021 anerkjente at Statens pensjonskasse kan utøve et skjønn i å fastsette kriteriene. En trygderettekjennelse fra 2021 brøt imidlertid med tidligere kjennelser og underkjente praksisen. Dette var bakgrunnen for at departementet i februar 2024 sendte på høring forslag til forskriftshjemler og forskriftsbestemmelser for å presisere forvaltningspraksisen. Trygderetten har avsagt en ny kjennelse i 2025 som går mot kjennelsen fra 2021, dvs. som igjen anerkjenner Statens pensjonskasses praksis.

Pensjonsordning for apotekvirksomhet administreres av Statens pensjonskasse. Praksis knyttet til vurderingen av om det skal beregnes delt pensjonsgrunnlag her følger praksisen i Statens pensjonskasse. I høringsbrevet fra februar 2024 ble det feilaktig opplyst at justeringen av det tidligere pensjonsgrunnlaget ved sammenligningen mot sluttgrunnlaget er knyttet til utviklingen i minstelønnsseter i apoteksektoren.

Høringsnotatet fra februar 2024 foreslo som nevnt en lovhjemmel til å gi regler i forskrift om når det skal beregnes delt pensjonsgrunnlag. Lovhjemmel er nå gitt gjennom Stortingets behandling av Prop. 5 L (2024–2025), jf. Innst. 89 L (2024–2025) og lovvedtak 30 (2024–2025).

¹ I en tidligere periode ble lønnsklasse benyttet.

3 Alternative måter å fastslå at det skal beregnes et delt pensjonsgrunnlag

Som nevnt innledningsvis er det behov for å endre det tidligere høringsforslaget som følge av at lønnstrinnene i staten opphørte med virkning fra 1. mai 2024. I kapitlet her nevnes noen alternativer for hvordan et tidligere pensjonsgrunnlag skal sammenlignes med pensjonsgrunnlaget på pensjoneringstidspunktet for å vurdere om det skal fastsettes et delt pensjonsgrunnlag.

Først nevnes alternativene fra høringsnotatet i 2024:

- 1) Nominell sammenligning av pensjonsgrunnlaget i full stilling før lønnsnedgangen og det siste pensjonsgrunnlaget i full stilling (krone mot krone) og
- 2) sammenligning av et G-justert pensjonsgrunnlag i full stilling før lønnsnedgangen med det siste pensjonsgrunnlaget i full stilling.

Et annet alternativ (3) er metoden som benyttes i kommunal tjenstepensjonsordning og i Pensjonsordningen for sykepleiere: Det må ha skjedd en faktisk nedgang i registrert pensjongivende lønn på minst ti prosent av G fra én dag til neste dag. Medlemmet må i en sammenhengende periode på to år før lønnsnedgangen hatt et gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag (målt i G) som er høyere enn pensjonsgrunnlaget på fratredelsestidspunktet. Ved opphold i medlemskapet, sammenlignes lønnen ved fratreden og gjeninntreden nominelt (krone mot krone).

Et siste alternativ (4) som nevnes, er at det tidligere pensjonsgrunnlaget i full stilling justeres med prisveksten før det sammenlignes med sluttgrunnlaget i full stilling.

4 Vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener den praksis Statens pensjonskasse har fulgt i tiden fram til 1. mai 2024 fortsatt bør gjelde for denne tiden. Det gjør at overgangen til et nytt system blir forholdsvis smidig, og at en holder fast i en praksis som har vært gjeldende i mange tiår. Dersom en ny modell skulle vært benyttet for hele perioden fra lønnsnedgangen til pensjoneringstidspunktet, ville det kunne gitt et forskjellig resultat avhengig av om medlemmet startet pensjonsuttaket før eller etter 1. mai 2024. Et annet poeng er at en ny modell for hele perioden vil kunne gi betydelige administrative utfordringer som i mange tilfeller vil slå tilfeldig ut for den enkelte. Dette skyldes at mange lønnsopplysninger som ikke har hatt betydning tidligere og som derfor ikke er blitt registrert som medlemsopplysninger, med et nytt system vil kunne få betydning. Disse opplysningene kan være svært krevende å finne tilbake til, og kanskje også umulig.

Alternativet som skal gjelde for tiden fra 1. mai 2024 bør ikke være svært forskjellig fra tidligere praksis. Av den grunn anses både en nominell sammenligning (alternativ nr. 1 i kapittel 3) og en sammenligning av et G-justert pensjonsgrunnlag (alternativ nr. 2) som lite aktuelle. Det samme gjelder en omlegging til KLP-modellen (alternativ nr. 3) som vil innebære en større praksisendring.

Prisveksten, her målt med konsumprisindeksen (KPI), ligger historisk sett nærmere lønnstrinnsveksten enn utviklingen i gjennomsnittlig lønnsvekst (G-vekst). Alternativet med å justere tidligere pensjonsgrunnlag med prisveksten vil gi resultater som ligger relativt tett på tidligere praksis.

Forholdet mellom KPI- og lønnstrinnsutviklingen har variert over tid. Tabell 1 viser utviklingen for noen utvalgte lønnstrinn, samt prisveksten (KPI) og lønnsveksten (G), for et utvalg av perioder.

Tabell 1 Vekst i grunnbeløp (G), konsumpriser (KPI) og utvalgte lønnstrinn. Utvalgte perioder 1996–2024. Prosent *

	1996–2004	2004–2014	2014–2024	1996–2024
G	45	45	34	189
KPI	19	21	36	96
Lønnstrinn 30	16	28	20	79
Lønnstrinn 50	12	22	17	60
Lønnstrinn 70	10	21	13	51
Lønnstrinn 90	**	16	11	**

* Veksten for grunnbeløpet (G) og lønnstrinn tar utgangspunkt i grunnbeløpet/lønnstrinn per 1. mai i startåret og per 30. april i sluttåret. Veksten for KPI er beregnet med årlig KPI-indeks. Endringene i lønnsregulativene på begynnelsen av 1990-tallet gjør det krevende å gå lenger tilbake enn til 1996 i sammenligningen.

** Lønnstrinn 90 ikke eksisterte i 1996.

Det framgår av tabellen at G-veksten har vært langt sterkere enn veksten for lønnstrinnene i alle periodene. I 10-årsperioden før lønnstrinnene ble avvirket var det høy prisvekst og tilhørende svak/negativ reallønnsvekst. I denne perioden økte lønnsnivået for et gitt lønnstrinn vesentlig svakere enn både prisveksten og G-veksten. I 10 års-perioden 2004–2014 var veksten for de lavere lønnstrinnene noe sterkere enn prisveksten, mens den var noe svakere for de høyere lønnstrinnene (70+). I perioden 1996–2024 sett under ett har de lavere lønnstrinnene hatt en samlet vekst som ligger noe under samlet prisvekst i perioden, mens de høyere lønnstrinnene har hatt en vekst som ligger klart under prisveksten.

Det er ikke mulig å fastslå hva forholdet mellom KPI- og lønnstrinnsutviklingen framover ville vært dersom lønnstrinn ble benyttet framover. I mangelen på lønnstrinn framover (eller en faktor som samsvarer godt med den historiske utviklingen i disse), framstår det å bruke utviklingen av KPI for tiden fra 1. mai 2024 som hensiktsmessig. Prisveksten slik den framgår av offisiell statistikk benyttes også i andre sammenhenger, blant annet ved regulering av alderspensjon under utbetaling fra Statens pensjonskasse og folketrygden (gjennomsnitt av lønns- og prisvekst).

Departementet foreslår altså at man bruker hittil gjeldende praksis for tiden fra lønnsnedgangen til 1. mai 2024 og den prosentvise utviklingen av prisveksten for tiden fra 1. mai 2024 til 1. mai før pensjoneringstidspunktet når det tidligere pensjonsgrunnlaget

skal sammenlignes med sluttgrunnlaget. Konsumprisindeksen (KPI) fastsettes av SSB for hver måned, den 10. den påfølgende måned. Det fastsettes da prisvekst siste måned og siste tolv måneder. Forslaget innebærer at pensjonsgrunnlaget ved sammenligningen skal justeres årlig fram til 1. mai før pensjoneringstidspunktet slik det ble gjort for lønnstrinn.

Dagens praksis om at differansen mellom pensjonsgrunnlagene må overstige 1/48 av G foreslås også videreført.

Forslaget innebærer at lønnstrinnsmodellen fortsatt benyttes i vurderingen av om det skal beregnes delt pensjonsgrunnlag for oppsatt alderspensjon for tjenestetid før 2020 til medlemmer av Statens pensjonskasse som er født i 1963 eller senere.

Forslaget gjelder med virkning fra 1. mai 2024.

Det vises til vedlagte forslag til forskriftsendringer.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å gi beregninger som belyser de økonomiske konsekvensene av en omlegging fra lønnstrinnsmodell til en KPI-modell framover i tid. En slik øvelse er i seg selv kontrafaktisk. I tillegg til at framtidig prisvekst er usikker, vet vi ikke hvordan lønnstrinnene ville ha utviklet seg dersom de hadde blitt videreført. Prisveksten ligger nærmere veksten i lønnstrinnene i staten når en sammenligner med lønnsveksten (G-veksten). Dette varierer imidlertid betydelig gjennom perioden 1954–2024.

De økonomiske konsekvensene vil avhenge av hvilken modell man velger. Modellen der sammenligningen for tiden fra 1. mai 2024 skjer av et G-justert pensjonsgrunnlag, vil være mer kostbar enn modellen der sammenligningen skjer ut fra et KPI-justert grunnlag.

Tabell 2 viser at det er 20 749 personer med pensjon fra Statens pensjonskasse som har delt pensjonsgrunnlag per 31. desember 2025 fordelt på kategoriene alderspensjon, AFP, etterlattepensjon og tidligpensjon basert på særaldersgrense. 239 115 personer i de samme kategoriene har ikke delt pensjonsgrunnlag.

Tabell 2 Antall personer med og uten delt pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse per 31. desember 2025

Pensjonsprodukt	Med delt pensjonsgrunnlag	Uten delt pensjonsgrunnlag	Andel med delt pensjonsgrunnlag
Alderspensjon	17 048	181 807	8,6 %
AFP	720	8 638	7,7 %
Etterlattepensjon	1 614	43 361	3,6 %
Tidligpensjon basert på særaldersgrense	1 367	5 309	20,5 %

Det er vanskelig å angi det årlige tilfanget av nye tilfeller med delt pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse. Et røft anslag kan tilsi at det er omkring 1000 nye tilfeller hvert år. Innfasingen av påslagsmodellen for medlemmer født i 1963 eller senere betyr at tilfanget blir litt lavere på kort sikt, og vesentlig lavere på lengre sikt. Valg av modell vil påvirke hvor mange som blir berørt. Alternativet der sammenligningen for tiden fra 1. mai 2024 skjer med et G-justert pensjonsgrunnlag, vil medføre at flere vil få et delt pensjonsgrunnlag enn med alternativet der sammenligningen skjer ut fra et KPI-justert grunnlag.

Pensjonskostnadene i Statens pensjonskasse dekkes i hovedsak av arbeidsgiverne. Dette gjelder også for kommunale arbeidsgivere som betaler for pensjonsopptjening for lærere til Statens pensjonskasse. Medlemmene betaler to prosent pensjonsinnskudd av pensjonsgrunnlaget. Den største andelen av kostnadene ved delt pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse gjelder årskull som er født i 1962 eller tidligere knyttet til alderspensjon og AFP. Dette gjør at konsekvensene av valgt løsning vil avta på sikt. Kostnadene vil fortsatt gjelde for etterlattepensjon og ny tidligpensjon og særalderspåslag for dem som er født i 1963 eller senere som har stilling med særaldersgrense. For statlig virksomheter vil ikke løsningen medføre endringer i kostnadsnivået sammenlignet med dagens ordning. Øvrige virksomheter vil måtte betale for eventuelle merkostnader knyttet til valgt løsning.

Medlemmer av Pensjonsordning for apotekvirksomhet er ikke omfattet av de nye reglene for alderspensjon og AFP fra offentlig tjenstepensjonsordning, men er fortsatt omfattet av de gamle reglene om bruttoberegnet alderspensjon. For denne gruppen vil derfor konsekvensene av valgt løsning ikke avta på sikt.

6 Merknader til forskriftsforslaget

Endringene i forskrift om pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling

Til forskriftens tittel

Forskriftens tittel endres for å inkludere det at forskriften fastsetter vilkårene for at det beregnes et delt pensjonsgrunnlag.

Til § 1

Andre punktum i bestemmelsen oppheves. Setningen er unødvendig siden det samme står i lov om Statens pensjonskasse § 15 fjerde ledd.

Til § 3

Bestemmelsen fastslår vilkårene for at et tidligere høyere pensjonsgrunnlag skal få virkning for pensjonsberegningen, se kapittel 4 ovenfor. Med prisvekst her menes den samme prisveksten som framgår av lov om Statens pensjonskasse § 42 andre ledd.

Nåværende § 3 blir ny § 4.

Endringene i forskrift om pensjonsgrunnlag i pensjonsordning for apotekvirksomhet ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling

Til forskriftens tittel

Forskriftens tittel endres for å inkludere det at forskriften fastsetter vilkårene for at det beregnes et delt pensjonsgrunnlag.

Til § 3

Bestemmelsen fastslår vilkårene for at et tidligere høyere pensjonsgrunnlag skal få virkning for pensjonsberegningen, se kapittel 4 ovenfor. Med prisvekst her menes den samme prisveksten som framgår av folketrygdloven §§ 19-14 andre ledd og 20-18 andre ledd.

Nåværende § 3 blir ny § 4.

Forskrift om endring i forskrift om pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling

Hjemmel: Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet x. x 2026 med hjemmel i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 15 andre ledd andre punktum

I

I forskrift 19. mars 1984 nr. 2319 om pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift om pensjonsgrunnlag i Statens pensjonskasse ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling og ved delt pensjonsgrunnlag

§ 1 andre punktum oppheves.

§ 3 skal lyde:

I vurderingen av om det skal beregnes et delt pensjonsgrunnlag, skal det tidligere pensjonsgrunnlaget i full stilling justeres slik for å sammenligne det med pensjonsgrunnlaget i full stilling på pensjoneringstidspunktet:

- a. For perioden fra lønnsnedgangen til 30. april 2024 justeres pensjonsgrunnlaget tilsvarende utviklingen av det nærmeste lønnstrinn nedad etter hovedtariffavtalen i staten.
- b. For perioden fra 1. mai 2024 til 1. mai før pensjoneringstidspunktet justeres pensjonsgrunnlaget i samsvar med prisveksten.

Delt pensjonsgrunnlag skal bare beregnes når differansen mellom pensjonsgrunnlagene overstiger 1/48 av folketrygdens grunnbeløp på pensjoneringstidspunktet.

Nåværende § 3 blir ny § 4.

II

Forskriften trer i kraft straks og med virkning fra og med 1. mai 2024.

Forskrift om endring i forskrift om pensjonsgrunnlag i pensjonsordning for apotekvirksomhet ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling

Hjemmel: Fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet x. x 2026 med hjemmel i lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. § 8 nr. 2 andre ledd andre punktum

I

I forskrift 20. desember 2017 nr. 2306 om pensjonsgrunnlag i pensjonsordning for apotekvirksomhet ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift om pensjonsgrunnlag i pensjonsordning for apotekvirksomhet ved midlertidig tjeneste i høyere lønnet stilling og ved delt pensjonsgrunnlag

§ 3 skal lyde:

I vurderingen av om det skal beregnes et delt pensjonsgrunnlag, skal det tidligere pensjonsgrunnlaget i full stilling justeres slik for å sammenligne det med pensjonsgrunnlaget i full stilling på pensjoneringstidspunktet:

- a. For perioden fra lønnsnedgangen til 30. april 2024 justeres pensjonsgrunnlaget tilsvarende utviklingen av det nærmeste lønnstrinn nedad etter hovedtariffavtalen i staten.
- b. For perioden fra 1. mai 2024 til 1. mai før pensjoneringstidspunktet justeres pensjonsgrunnlaget i samsvar med prisveksten.

Delt pensjonsgrunnlag skal bare beregnes når differansen mellom pensjonsgrunnlagene overstiger 1/48 av folketrygdens grunnbeløp på pensjoneringstidspunktet.

Nåværende § 3 blir ny § 4.

II

Forskriften trer i kraft straks og med virkning fra og med 1. mai 2024.