



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1998: 19

Fleksibel pensjonering

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. oktober 1997

Avgitt til Finans- og tolldepartementet 27. november 1998

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1998

Til Finans- og tolldepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 9. oktober 1997 et utvalg som skulle vurdere førtidspensjonerings spørsmål. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 27. november 1998

Øystein Olsen
leder

Dag Vidar Bautz

Per Knudsen

Arnulf Leirpoll

Trine Magnus

Olav Magnussen

Vibeke Nyvold

Aase Rokvam

Sigrid Russwurm

Knut Rød

Inger Turid Tonstad

Yngvar Åsholt

Einar Skancke (sekretariatsleder)

Espen Aasen

Tomas Berg

Hege Gudrun Eliassen

Hans Otto Hauger

Hilde Anette Neby

Anita M Sivertsen

KAPITTEL 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid**1.1 MANDAT OG SAMMENSETNING**

Ved kongelig resolusjon 9. oktober 1997 nedsatte regjeringen Jagland et utvalg for å vurdere førtidspensjonerings spørsmål. I den kongelige resolusjonen heter det:

«I forbindelse med vårens lønnsoppgjør varslet statsministeren at det vil bli nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere førtidspensjonerings spørsmål. I statsministerens brev av 5.4.1997 til Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) heter det:

«Regjeringen vil dessuten sette ned et offentlig utvalg for å vurdere ulike former for fleksibel førtidspensjonering med sikte på å få til en høyere pensjoneringsalder. For å oppnå dette skal utvalget bl. a. vurdere spørsmål knyttet til pensjonsnivået i tidligpensjonsordninger og forholdet til folketrygdens regelverk. LO og NHO vil bli invitert til å være med i et slikt utvalg.»

I forbindelse med lønnsoppgjøret i offentlig sektor ble det overfor partene i kommunesektoren fra statens side signalisert at også KS og andre hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden vil bli invitert til å delta i utvalget, noe som er nedfelt i meglingsresultatet i kommuneoppgjøret.

Siden høsten 1996 har det pågått et internt utredningsarbeid knyttet til ulike sider ved fleksible pensjonsordninger. Arbeidet under ledelse av Sosial- og helsedepartementet og med deltakelse fra Planleggings- og samordningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Finansdepartementet, er nå inne i slutfasen.

Grunnlaget for igangsettingen av dette interdepartementale utredningsarbeidet er stortingsvedtakene XII og XIV i Innst. S. nr. 180 (1995–96):

«Stortinget ber Regjeringen utrede fordeler og ulemper ved innføring av en fleksibel pensjonsordning for personer mellom 64 og 70 år, både hva angår avgangstidspunktet og muligheten til kombinasjon arbeid/pensjon. Eventuelle endringer forutsettes ikke å øke belastningen på folketrygden.»

«Stortinget ber Regjeringen utrede fordelingsmessige og økonomiske konsekvenser av å utvide eller oppheve besteårsregelen, spesielt med hensyn til kvinneperspektivet, pensjonspoeng for omsorgsarbeid, innføring av deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse etter langvarig ekteskap og fleksibel pensjonsalder.»

Som det fremgår av forslaget til mandat for det offentlige utvalget som det foreslås oppnevnt, vil dette arbeidet i stor grad være en overlapping av det arbeidet som har pågått i den interdepartementale arbeidsgruppen. Rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen vil derfor inngå som et underlagsmateriale for det offentlige utvalget som foreslås oppnevnt.»

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal gi en oversikt over yrkesdeltakingen blant eldre mennesker, eksisterende førtidspensjonsordninger i Norge og øvrig regelverk av betydning for omfanget av førtidspensjonering. Videre skal utvalget analysere hvordan førtidspensjonsordningene og tilknyttet regelverk påvirker den enkeltes motivasjon og mulighet til å stå i arbeid. Utvalget skal også gi en oversikt over yrkesdeltakingen blant eldre og førtidspensjoneringsordninger i andre europeiske land.

Utvalget skal vurdere endringer i gjeldende førtidspensjonsordninger og annet relevant regelverk som kan bidra til å øke den enkeltes motivasjon og mulighet til å

fortsette i arbeid. Samtidig skal behovet for fleksibel førtidspensjonering for de som er slitne etter mange år i arbeidslivet, og muligheten til å arbeide etter fylte 67 år for de som ønsker det, ivaretas. Det skal i denne sammenheng særlig gis en vurdering av

- ytelsesnivået i førtidspensjoneringsordninger,
- forholdet til folketrygdens regelverk (f. eks. poengopptjeningspørsmål),
- relevante skatteregler,
- særaldersgrenser,
- forholdet mellom førtidspensjoneringsordninger og tjenstepensjonsordninger og individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven,
- arbeidsgiveres kostnader ved bruk av eldre sammenliknet med andre aldersgrupper,
- arbeidsmiljølovens regler.

Utvalget skal vurdere tiltak som kan styrke arbeidsgiveres motivasjon og tilrettelegging for at arbeidstakere gis en reell mulighet til å stå i arbeid.

Utvalget skal legge til grunn for sitt arbeid at hovedtrekkene i folketrygdsystemet videreføres, og det skal ikke vurdere endringer i uførepensjonsordningen.

Utvalget skal legge fram sin utredning for Finansdepartementet innen 1. november 1998.»

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Leder:

Forskningsdirektør Øystein Olsen, Bærum

Medlemmer:

Fylkesarbeidssjef Inger Turid Tonstad, Vennesla

Avdelingssjef Trine Magnus, Tromsø

Stipendiat Knut Røed, Oslo

Sekretær Rita Lekang, Bodø

Økonom Karl Seip, Bærum

Direktør Vibeke Nyvold, Oslo

Direktør Olav Magnussen, Oslo

Avdelingsleder Bjørn Tore Stølen, Oslo

Forhandlingskonsulent Marit Gjerdalen, Oslo

Rådgiver Dag Vidar Bautz, Sørumsand

Avdelingsdirektør Aase Rokvam, Oslo

Assisterende trygdedirektør Per Knudsen, Oslo

Avdelingsdirektør Arnulf Leirpoll, Asker

Underdirektør Sigrid Russwurm, Oslo

Rådgiver Yngvar Åsholt, Asker

Sekretærer for utvalget har vært seniorrådgiver Einar Skancke, Finansdepartementet, rådgiver Tomas Berg, Sosial- og helsedepartementet, rådgiver Hege Eliassen, Finansdepartementet, rådgiver Hans Otto Hauger, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, førstekonsulent Hilde Anette Neby, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, førstekonsulent Anita M. Sivertsen, Sosial- og helsedepartementet og underdirektør Espen Aasen, Finansdepartementet. I tillegg har Jon Epland fra Statistisk sentralbyrå bidratt til avsnitt 4.4 om inntekts- og formuesforhold. Einar Skancke har ledet arbeidet i sekretariatet.

1.2 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har i alt avholdt 13 møter. Det har vært seminarer om følgende temaer i utvalgsmøtene:

- Hovedpunkter fra rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen *Analysen av fleksible pensjonsordninger og endringer i bestårsregelen* v/ avdelingsdirektør Odd Helge Askevold, Sosial- og helsedepartementet
- Hovedpunkter fra rapporten *Mellom arbeid og pensjon* v/forskningskoordinator Axel West Pedersen, Fafo
- Arbeidsmiljøloven v/ avdelingsdirektør Ragnhild Nordaas, Kommunal- og regionaldepartementet
- Helse, aldring og arbeid v/professor Peter F. Hjort, Folkehelse
- Makroøkonomiske framskrivninger v/ ekspedisjonssjef Lorents Lorentsen, Finansdepartementet
- NOU 1998:10 Fundering av folketrygden? v/ underdirektør Arne Magnus Christensen, Finansdepartementet
- Eldres situasjon på arbeidsmarkedet – erfaringer fra bedrifter og virksomheter v/daglig leder Åsmund Lunde, Senter for seniorplanlegging
- Ulike strategier under nedbemanning v/forsker Sverre-Åge Dahl, SNF Bergen
- Erfaringer med omstillingsprosesser v/personal sjef Jan-Erik Larsen, Elkem og soussjef Arne Håskjold, Orkla
- Sammenlikning av ulike retrettmuligheter fra arbeidsmarkedet – over tid og i ulike land v/ forsker Einar Øverbye, NOVA
- Normer, incentiver og tidligpensjonering v/forsker Øystein Thøgersen, SNF Bergen
- Eldre personers arbeidstilbud v/forskningssjef Ådne Cappelen, Statistisk sentralbyrå
- Ulike mål for gjennomsnittlig avgangsalder og avlastningshypotesen v/førstekonsulent Oddbjørn Haga og førstekonsulent Geir Bjørsvik, Rikstrygdeverket
- NOU 1998:1 Utkast til lov om foretakspensjon v/rådgiver Carl E. Gjersem, Finansdepartementet

Etter henvendelser til Finansdepartementet ble Norges Forsikringsforbund invitert til å fremme sine synspunkter vedrørende fleksibilitet i pensjonssystemet til utvalget. Norges Forsikringsforbund utarbeidet i den anledning et skriftlig innspill til utvalget om forbundets syn på fleksibel pensjonsalder. Notatet er gått inn som en del av utvalgets vurderingsgrunnlag.

For å få best mulig grunnlag for sine vurderinger, valgte utvalget å gi noen utredningsoppdrag til eksterne forsknings- og utredningsmiljøer. Disse var:

- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning ved forsker Øystein Thøgersen, førsteamanuensis Espen Bratberg og forskningsassistent Tor Helge Holmås: *Normer, incentiver og tidligpensjonering* (SNF-rapport 33/98). En forkortet versjon av denne og en tidligere rapport som ble utarbeidet for den interdepartementale arbeidsgruppen, er trykket som vedlegg 1 til utredningen.
- Statistisk sentralbyrå ved forsker Dennis Fredriksen og forsker Inger Texmon: *Konsekvenser av nedsatt pensjonsalder*, se vedlegg 2.
- Professor Peter F. Hjort: *Tanker om alder, arbeid og pensjon*, se vedlegg 3.
- Senter for Senior Planlegging ved Åsmund Lunde: *Livsfaseorientert personalpolitikk*, se vedlegg 4.
- Forskningsstiftelsen Fafo og Opinion AS ved forskningskoordinator Axel West Pedersen, seniorkonsulent Torgeir Nyen og seniorkonsulent Geir Vinstrand: *Undersøkelse om gavepensjoner i norske bedrifter*, som er omtalt i kapittel 11.

Utvalgets leder har, sammen med deler av sekretariatet, hatt møter med sentrale institusjoner i Sverige, Danmark og Nederland vedrørende utviklingstrekk og utformingen av ulike pensjonsordninger. Det er også avholdt møte med sekretariatet i OECD om deres arbeid i tilknytning til rapporten ««Maintaining Prosperity in an Ageing Society»».

I brev til Finansdepartementet av 14. oktober 1998 uttaler utvalgsmedlemmene Rita Lekang og Kalle Seip fra LO, Bjørn Tore Stølen fra YS og Marit Gjerdalen fra AF følgende:

«Anmodning om avklaring av mandat

Det har i det offentlige utvalg til å vurdere førtidspensjonsspørsmål oppstått uklarhet om forståelsen av mandatet.

Flere i utvalget, bl. a. departementets representanter, konsentrerer seg nå om å utrede vesentlige endringer i folketrygden, bl. a. ved at bestårsregelen fjernes, og krav til antall opptjeningsår utvides. Inspirasjonen kommer tydeligvis fra Sverige, som nylig har vedtatt større endringer i sitt offentlige pensjonssystem.

Utvalgets medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene mener slike omlegginger ligger langt utenfor utvalgets mandat. Der heter det:

«Utvalget skal legge til grunn for sitt arbeid at hovedtrekkene i folketrygdsystemet videreføres, og at det ikke vurderer endringer i uførepensjonsordningen.»

Utvalget er ikke oppnevnt og sammensatt for å vurdere slike endringer.

Vi ber med dette oppdragsgiver bekrefte mandatet. Vi understreker at vår medvirkning var basert på det opprinnelige mandat og en endring vil medføre at disse medlemmer vurderer sin deltakelse på nytt.»

De ovennevnte utvalgsmedlemmene ba på dette grunnlag om et møte med finansministeren for avklaring av mandatet. Det ble avholdt møte i Finansdepartementet 3. november 1998, og i brev av 4. november 1998 fra finansministeren til arbeidstakerrepresentantene, heter det:

«Anmodning om avklaring av mandat

Det vises til Deres brev av 14.10.98 og til møte i Finansdepartementet 3.11.98.

Førtidspensjoneringsutvalgets mandat og sammensetning ble fastsatt ved kongelig resolusjon 9. oktober 1997. Mandatet kan bare endres ved ny kongelig resolusjon. Finansdepartementet kan ikke se at det foreligger grunner til å endre mandatet.

Utvalget må selv foreta de avgrensninger av utredningen utvalget finner hensiktsmessig basert på utvalgets forståelse av mandatet.»

I brev av 5. november 1998 meddelte de aktuelle utvalgsmedlemmene at de med umiddelbar virkning trekker seg fra videre deltakelse i utvalget.

1.3 OVERSIKT OVER UTREDNINGEN

Utvalgets innstilling er delt i tre hoveddeler.

Del I inneholder et sammendrag av fakta- og analysekapitlene i rapporten (kapittel 2) samt utvalgets vurderinger og anbefalinger (kapittel 3).

Del II er en faktabeskrivelse av eldre arbeidstakers situasjon (kapittel 4), oversikt over viktige pensjonsordninger i Norge (kapittel 5), pensjoneringsmønstre blant tidligpensjonister (kapittel 6), tidligere utredninger (kapittel 7) og internasjonale erfaringer og tilrådinger (kapittel 8).

Del III gir en analyse vedrørende makroøkonomiske utfordringer (kapittel 9), eldre arbeidstakers motivasjon og mulighet til å stå i arbeid (kapittel 10), arbeidsgivers motivasjon og mulighet til å sysselsette eldre arbeidstakere (kapittel 11) og pensjoneringsbeslutninger, økonomiske insentiver og velferd (kapittel 12).

Del I
Sammendrag og anbefalinger

KAPITTEL 2

Sammendrag**2.1 ELDRE ARBEIDSTAKERES SITUASJON – SENTRALE UT-
VIKLINGSTREKK (KAPITTEL 4)**

I kapittel 4 gis det en oversikt over de senere års utvikling i eldre arbeidstakeres situasjon i det norske arbeidsmarkedet. Videre presenteres det tall for utdanningsnivå, inntekts- og formuessituasjon, samt helsetilstand for eldre arbeidstakere. Utviklingen i slike sentrale variabler for de eldre aldersklassene de senere årene vil kunne gi en pekepinn på hvilke utfordringer man står overfor ved en eventuell innføring av større fleksibilitet i valget mellom arbeid og pensjon, når samtidig målet om høy yrkesdeltaking blant eldre skal ivaretas.

Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet har de siste 25 årene vært sterkt påvirket av konjunktursvingninger i norsk og internasjonal økonomi. Sterk sysselsettingsvekst under høykonjunkturen på midten av 1980-årene ble etterfulgt av et omtrent like sterkt tilbakeslag under den påfølgende nedgangskonjunkturen fra 1987. Siden 1993 har det igjen vært sterk vekst i sysselsettingen.

Bak de kortsiktige svingningene knyttet til konjunkturutviklingen ligger det imidlertid også mer grunnleggende langsiktige utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet. Det er særlig grunn til å nevne:

- En relativ jevn vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder, om lag $1\frac{1}{2}$ pst per år i gjennomsnitt i perioden.
- Sterk økning i yrkesdeltakingen for kvinner.
- Nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid som følge av arbeidstidsforkortelsene i 1976 og 1987.
- Økt deltidssysselsetting, særlig i privat og offentlig tjenesteyting, som har gitt klart svakere vekst i sysselsettingen målt i timeverk enn i personer.
- Strukturelle endringer i sysselsettingen. Sysselsettingen i industri og annen vareproduksjon har gått kraftig ned, mens sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting har økt. Industrisysselsettingen har imidlertid tatt seg opp igjen de siste årene.

Yrkesdeltakingen for eldre har sunket betydelig siden begynnelsen av 1970-årene. Særlig har nedgangen vært sterk for menn. Andelen yrkesaktive menn i alderen 60–66 år har de siste tiårene gått jevnt nedover, uavhengig av endringer i sysselsetting og arbeidsledighet. Nedgangen startet en god stund før arbeidsledigheten begynte å øke på 1980-tallet. Redusert sysselsetting blant eldre menn i denne perioden må forstås ut fra den økende tendensen til tidligpensjonering, blant annet som følge av strukturendringer i næringslivet. Til tross for økt tidligpensjonering også blant kvinner, har yrkesfrekvensene for eldre kvinner økt noe siden begynnelsen av 1980-årene. Dette skyldes først og fremst den generelle økningen i kvinners yrkesdeltakelse. I gjennomsnitt har også pensjoneringsalderen for kvinner blitt redusert siden begynnelsen av 1980-årene.

Gjennom de siste tyve årene har ledigheten ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) ligget lavere for arbeidstakere over 50 år enn for dem under. Aldersgruppene over 50 år har også hatt mindre svingninger i ledigheten

gjennom de ulike konjunkturfase. Dette kan ha sammenheng med at bruk av ansiennitetsprinsippet medfører at eldre arbeidstakere blir skjermet i større grad enn yngre ved oppsigelser. Ledighetsraten for arbeidstakere over 60 år har ikke økt like mye som for gruppen 50–59 år under lavkonjunkturer, trolig som følge av at den eldste aldersgruppen i større grad enn andre går ut av arbeidsstyrken gjennom overgang til ulike trygdeytelser.

Den registrerte ledigheten ved arbeidskontorene for dem over 60 år har de siste årene ligget til dels betydelig høyere enn AKU-ledigheten. Dette kan ha sammenheng med at en del personer over 60 år som er registrert ledige hos arbeidskontorene, ikke klassifiseres som arbeidsledige i AKU. Ettersom mange arbeidssøkende over 61 år kan beholde dagpengene helt fram til pensjonsalderen, vil en del av disse trolig ikke betrakte seg selv som reell arbeidssøker.

Andelen langtidsledige øker med alderen, og forskjellen i ledighet mellom de ulike aldersgruppene blir større, desto lenger ledigheten varer. Dette tyder på at eldre har større problemer enn yngre med å komme tilbake til arbeidslivet etter en ledighetsperiode. En lav andel tiltaksdeltakere blant de eldre i forhold til antall registrerte ledige kan forklare noe av denne forskjellen. Deltaking på arbeidsmarkedstiltak gir brudd i ledighetsperioden i arbeidsmarkedsetatens statistikk. Andre forklaringer er manglende vilje hos arbeidsgivere til å ansette eldre arbeidskraft og mer subjektive forhold som for eksempel manglende motivasjon, urealistiske forventninger til jobbmuligheter og manglende kunnskap om arbeidssøking hos eldre.

Utdanning

Utdanningsnivået har økt gradvis blant alle aldersgrupper de siste 25 årene. Eldre har gjennom hele perioden hatt et lavere utdanningsnivå enn yngre aldersgrupper. De økte kvalifikasjonskravene i arbeidslivet har ført til at arbeidstakere med lav utdanning har større problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet enn andre. Utdanningsnivået blant eldre vil imidlertid øke i årene framover, etterhvert som nye generasjoner inntar de eldre aldersklassene.

Inntekts- og formuesforhold.

Økonomiske forhold er viktig for den enkeltes pensjoneringsatferd. Ved siden av pensjonsytelsene i den enkelte pensjonsordning vil andre inntektskilder, formuesforhold og forsørgelsesutgifter kunne ha betydning for når en person velger å tre ut av arbeidslivet og over i pensjonistenes rekke.

Dagens eldre arbeidstakere skiller seg fra tidligere generasjoner ved at de ved avsluttet yrkeskarriere vil kunne leve av rettighetsbaserte overføringer, og ikke – som tidligere generasjoner – i hovedsak være avhengige av familien som forsørgeskilde. I tillegg har de fleste eldre arbeidstakere gjennom sitt yrkesaktive liv opparbeidet formue, med bolig og fritidseiendom som viktige bestanddeler.

Sammensettingen av inntekter og formue gir et inntrykk av hvilken finansiell frihet ulike grupper av eldre har ved et eventuelt valg om pensjonering. Høy nettokapitalinntekt i forhold til arbeidsinntekt gjør den enkelte bedre rustet til å møte en eventuell inntektsreduksjon, og dermed også større mulighet til å avslutte sin yrkeskarriere.

Tallmaterialet fra inntekts- og formuesundersøkelsen viser at husholdninger der hovedinntektstakeren var i aldersgruppen 60–70 år, hadde en sterkere vekst både i samlet inntekt (før skatt) og inntekt etter skatt i tiårsperioden 1986 til 1996, enn både gjennomsnittshusholdningen og de fleste yngre husholdninger. Målt i faste priser økte samlet inntekt for dem mellom 60 og 70 år med 7 pst fra 1986 til 1996,

mens tilsvarende vekst for alle husholdninger var på 4 pst. Økningen i inntekt etter skatt var enda høyere, med en realvekst på 9 pst fra 1986 til 1996 for gruppen mellom 60 og 70 år, mens husholdningene sett under ett hadde en tilsvarende realvekst på 3 pst i perioden.

Utviklingen i sammensetningen av inntekt i perioden 1986 til 1996 for husholdninger der hovedinntektstaker var i alderen 60–70 år viser at en stadig mindre del av husholdningsinntekten kommer fra yrkeslivet, mens en økende del av inntekten er offentlige overføringer. Overføringenes andel av den samlede inntekten økte fra 33 til 44 pst fra 1986 til 1996. Lønnsandelen falt i samme periode fra 48 til 37 pst. Også næringsinntektens andel gikk ned, mens kapitalinntekten fikk økt betydning. Som en følge av at en stadig større del av inntekten kommer som overføringer og en mindre del som yrkesinntekt, har gjennomsnittsskatten gått ned i perioden.

Pensjoner fra folketrygden utgjør i underkant av 30 pst av den samlede inntekten for personer mellom 60 og 70 år, og er den viktigste overføringen for denne gruppen. Det er imidlertid tjenestepensjon som har vist den sterkeste økningen, fra 4 pst av samlet inntekt i 1986 til 13 pst i 1996. Andre typer overføringer betyr lite for aldersgruppen 60 til 70 år.

Det er langt vanskeligere å gi et bilde av utviklingen og fordeling av formue enn av inntekt. En viktig grunn til dette er at inntekts- og formuesundersøkelsene i stor grad er basert på opplysninger fra selvangivelsen, og at likningsverdien av en del av realkapitalen ligger langt under markedsverdien. Også verdien av finanskapital anslås lavt i selvangivelsen, og store og usystematiske forskjeller i likningsverdi gjør sammenlikninger av realkapital mellom ulike grupper usikre.

Formuestall for aldersgruppene 60–66 år og 67–70 år for årene 1986 til 1996 viser at formuesnivået for disse aldersgruppene er høyt i forhold til husholdningene sett under ett. I 1996 hadde de eldste aldersgruppene en nettoformue på henholdsvis 498 000 kroner og 483 000 kroner. Tilsvarende gjennomsnittstall for alle husholdninger var om lag 265 000 kroner i 1996. Tallmaterialet fra inntekts- og formuesundersøkelsen viser også at økningen i likningsformuen for gruppen alle husholdninger der hovedinntektstaker er mellom 60 og 70 år, har vært noe sterkere enn for gjennomsnittshusholdningen i tiårsperioden 1986–1996. Særlig sterk har økningen vært for den eldste gruppen (67–70 år).

Noen betraktninger om de eldres helsetilstand

Det er vanskelig å gi noen vel dokumentert oversikt over hvordan helsetilstanden i befolkningen endres. Vi lever stadig lenger og det generelle inntrykket av en 60-åring er at hun eller han er sprekere enn i tidligere tider. Samtidig kan helseundersøkelser gi inntrykk av en stadig «sykere» befolkning. Endringer i hvordan vi oppfatter sykdom, og økt oppmerksomhet om helse generelt, medvirker sannsynligvis til høyere sykkelighetsrapportering i spørreundersøkelser. Sykdomsbildet er i dag videre og mer sammensatt enn tidligere, med økt oppmerksomhet på blant annet muskel- og skjelettsykdommer og astma og allergiske lidelser. Det interessante spørsmålet i denne sammenheng er hvilken betydning dette har for evnen og muligheten til å innfri arbeidslivets krav. Utvalget har verken hatt mulighet til eller sett det som sentralt i sitt mandat å gå videre inn i denne problemstillingen.

2.2 OVERSIKT OVER VIKTIGE PENSJONSORDNINGER I NORGE (KAPITTEL 5)

Innledningsvis i kapittel 5 beskrives framveksten av pensjons- og trygdeordningene i Norge – fra den første loven om ulykkesforsikring for industriarbeidere i 1894 og fram til etableringen av AFP-ordningen i 1988.

Folketrygden

Folketrygden er et obligatorisk sosialforsikringssystem, og er det bærende elementet i det norske pensjonssystemet. Folketrygdens pensjonssystem har to hovedformål. For det første skal alle sikres en viss minstestandard uavhengig av inntekt før pensjonering. Dernest skal pensjonistene sikres en inntektsstandard som står i forhold til inntekten som yrkesaktiv.

Minstestandarden sikres gjennom minstepensjon, som består av grunnpensjon og særtillegg. Standardsikringen sikres gjennom tilleggspensjonen, som kommer i tillegg til grunnpensjonen.

Folketrygden gir rett til alders-, etterlatte- og uførepensjon. Pensjonene fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp. Fra 1. mai 1998 er grunnbeløpet (G) fastsatt til 45 370 kroner.

Det kan tas ut alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år. Mellom 67 og 70 år er alderspensjonen inntektsprøvet. Etter fylte 70 år ytes det full alderspensjon uavhengig av eventuell annen inntekt.

Grunnpensjon fastsettes uavhengig av tidligere inntekt. For å få full grunnpensjon kreves det 40 års botid i Norge. Ved kortere botid avkortes grunnpensjonen tilsvarende. Full grunnpensjon utgjør 1 G for en enslig pensjonist. Når pensjonisten lever sammen med en annen pensjonist eller en som har inntekt over 2 G, utgjør grunnpensjonen 0,75 G.

Tilleggspensjon beregnes på grunnlag av den arbeidsinntekten som overstiger folketrygdens grunnbeløp. Inntekt opp til 6 G er fullt pensjonsgivende. Mellom 6 G og 12 G er bare 1/3 av inntekten pensjonsgivende. Tilleggspensjonens størrelse er avhengig av pensjonspoeng og antall poengår. For å få full tilleggspensjon kreves det etter hovedregelen 40 poengår. Pensjonen reduseres forholdsmessig ved mindre enn 40 poengår.

Sært tillegg gis til personer som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, eller som har så lav tilleggspensjon at særtillegget er større enn tilleggspensjonen. Det ytes fullt særtillegg ved 40 års botid i Norge.

Ved utgangen av 1997 var det noe i overkant av 900 000 pensjonister i folketrygden, hvorav om lag 630 000 alderspensjonister. Den gjennomsnittlige alderspensjon var på rundt 86 000 kroner.

Offentlige tjenstepensjonsordninger

Alle arbeidstakere i offentlig sektor er i utgangspunktet omfattet av tjenstepensjonsordninger. I offentlig sektor er tjenstepensjonene såkalte bruttoytelser, det vil si at det skal gjøres fradrag i tjenstepensjonen med et beløp som vanligvis svarer til folketrygdens tilleggspensjon eller særtillegg og $\frac{3}{4}$ G.

Den alminnelige aldersgrensen i tjenstepensjonsordningene er 70 år, og man har da plikt til å slutte i stillingen. Det er imidlertid mulig å fratre med alderspensjon opptil tre år før aldersgrensen, såfremt summen av alder og tjenestetid er minst 85 år eller at en har fylt 67 år. For visse stillinger er det fastsatt lavere aldersgrense enn 70 år. De lavere aldersgrensene er 65, 63 og 60 år. I staten har om lag 30 pst av

arbeidstakerne særaldersgrense, mens denne andelen er på rundt 40 pst i kommunal sektor.

Pensjonsgrunnlaget er med visse modifikasjoner den faste arbeidsinntekten som vedkommende har når han eller hun fratrer stillingen. Inntekt opp til 8 G er pensjonsgivende fullt ut, mens inntekt mellom 8 og 12 G er pensjonsgivende med en tredel. Full pensjon gis etter 30 års tjenestetid. Alderspensjonen beregnes på basis av pensjonsgrunnlag og opptjeningstid. Full alderspensjon utgjør 66 pst av pensjonsgrunnlaget.

I 1997 var gjennomsnittlig alderspensjon før samordning på litt i underkant av 120 000 kroner i staten, mens den utgjorde vel 70 000 kroner i kommunal sektor.

Førtidspensjon ved omstilling i offentlig sektor

Enkelte virksomheter i statlig sektor har etter samtykke fra Stortinget mulighet til å tilby sine ansatte over 60 år førtidspensjon. Utgiftene dekkes av den enkelte virksomhet. Vilkåret for å benytte ordningen er at virksomheten har behov for nedbemanning som følge av omstilling.

Når det gjelder førtidspensjon i forbindelse med omstilling i kommunal sektor kan det i særskilte tilfeller tilbys førtidspensjon til tilsatte som ikke kommer inn under reglene om særaldersgrenser og/eller AFP. Utgiftene må da dekkes av den enkelte virksomhet.

Private tjenestepensjonsordninger og individuelle pensjonsavtaler

En rekke private bedrifter har opprettet pensjonsordninger for sine ansatte. Noen har egne pensjonskasser, mens andre har inngått avtaler med private forsikringsselskaper. Nær 40 pst av alle arbeidstakere i privat sektor omfattes av private tjenestepensjonsordninger.

De nåværende ordningene for tjenestepensjon etter skatteloven (TPES) er i utgangspunktet rene ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger. En pensjonsytelse knyttet til bedriftens pensjonsplan innenfor TPES vil alltid være definert som en periodisk ytelse, vanligvis ut fra sluttlønnen og fra en viss pensjonsalder. Gitt visse forsikringstekniske forutsetninger og krav, opptjeningsprofil og utbetalingsperiodens lengde, følger det av pensjonsplanen hvor store avsetningene til pensjonsfondet må være.

Rammebetingelsene for private tjenestepensjonsordninger er for tiden til vurdering. Et offentlig utvalg har lagt fram forslag til en ny lov om såkalt foretakspensjon (NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon), som er ment å erstatte dagens TPES-regelverk.

Hovedregelen i dagens regler er at pensjonsalderen må være 67 år eller høyere. Det er imidlertid godkjent lavere pensjonsalder for om lag åtte pst av dem som er omfattet av de private tjenestepensjonsordningene.

Ordningene bygger på at ytelsene defineres i pst av et pensjonsgrunnlag (normalt lønnen når pensjonstilfellet inntreffer). De fleste private tjenestepensjonsordningene gir nettoytelser som kommer i tillegg til en standardberegnet pensjon fra folketrygden. Det skal da i motsetning til offentlig tjenestepensjon ikke foretas noen beløpsmessig samordning med pensjon fra folketrygden. Ved beregning av alderspensjon med lavere pensjonsalder enn i folketrygden vil det bli tatt hensyn til pensjon fra folketrygden fra fylte 67 år.

Pensjonsgrunnlaget kan ikke overstige 12 G. Det er imidlertid ingen begrensninger i hvilken pensjonsprosent som kan fastsettes ut fra pensjonsgrunnlaget. Som

vilkår for full pensjon kreves det minst 30 års tjenestetid hos arbeidsgiveren. Ved kortere tjenestetid reduseres pensjonen tilsvarende

Den gjennomsnittlige alderspensjonen i de private tjenstepensjonsordningene var i 1997 på 32 000 kroner.

Fra og med inntektsåret 1997 ble ordningen med Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) erstattet med en ny ordning for individuelle pensjonsavtaler (IPA). I tillegg til at det kan inngås pensjonsforsikringsavtaler kan det også inngås pensjonspareavtaler. Dessuten er det åpnet for å kunne velge pensjonsalder ned til 64 år i det nye regelverket.

Lovbestemte førtidspensjonsordninger

Det er etablert lovbestemte førtidspensjonsordninger for tre særskilte yrkesgrupper – fiskere, sjøfolk og skogsarbeidere. Disse ordningene har etter innføringen av folketrygden i 1967 først og fremst funksjon som rene førtidspensjonsordninger, det vil si at de vanligvis bare gir ytelser fram til fylte 67 år. Alderspensjon for sjømenn gis fra fylte 60 år, og redusert alderspensjon opptil fem år tidligere dersom summen av alder og tjenestetid er 80 år eller mer. Pensjonsalderen for fiskere er 60 år, mens skogsarbeidere kan gå av med pensjon fra fylte 63 år. Full opptjeningstid er 30 år, og pensjonens størrelse varierer. Ordningene finansieres stort sett av næringen selv, men pensjonsutbetalingene er garantert av staten.

Avtalefestet pensjon

I tilknytning til inntektsoppgjøret for 1988 ble det vedtatt å innføre en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår kan gå av med pensjon før pensjonsalderen på 67 år i folketrygden. Pensjonen svarer i hovedsak til den pensjonen vedkommende ville fått fra folketrygden om han eller hun hadde stått i arbeid fram til 67 år. I tillegg ytes det et såkalt AFP-tillegg.

Pensjonsalderen i ordningen er gradvis blitt regulert nedover, og er fra 1. mars 1998 satt til 62 år.

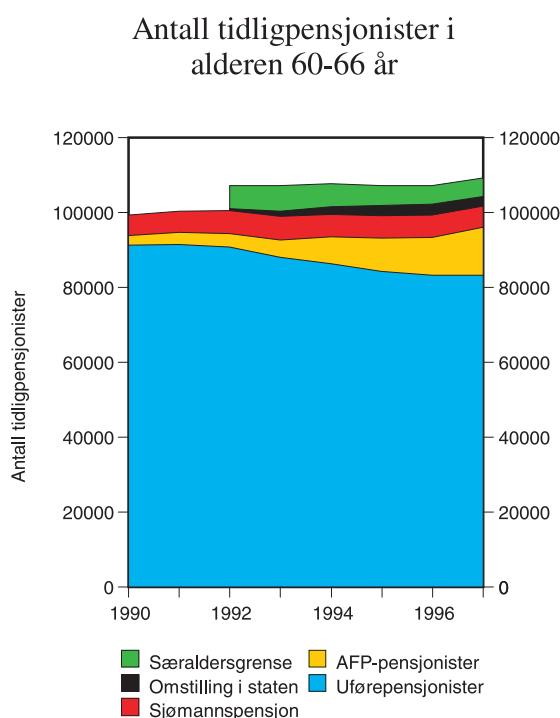
Det er i dag tre AFP-ordninger i privat sektor som til sammen omfatter om lag 575 000 arbeidstakere. Den største ordningen i privat sektor er Fellesordningen LO/NHO, som omfatter rundt 525 000 arbeidstakere. De to andre ordningene omfatter rundt 25 000 arbeidstakere hver.

En tilsvarende adgang til å gå av med tidligpensjon er også avtalt i offentlig sektor. Pensjonsordningen for 65- og 66-åringer i stat og kommune går ut på at det kan gis tjenstepensjon med 66 pst av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid på 30 år (tjenstepensjonsalternativet). Dersom en pensjonsberegning etter Fellesordningen LO/NHO (folketrygdalternativet med AFP-tillegg) gir et bedre resultat, utbetales differansen i tillegg. For 62-, 63- og 64-åringer ytes det pensjon både fra Statens pensjonskasse og kommunale pensjonsordninger kun etter folketrygdalternativet, det vil si etter de samme prinsippene som i Fellesordningen LO/NHO. Om lag 580 000 arbeidstakere i offentlig sektor er omfattet av AFP-ordningen.

Til sammen har om lag 60 pst av landets yrkesaktive mulighet til å gå av med AFP. Antallet AFP-pensjonister har økt gradvis over tid. Ved utgangen av 1996 var det totalt 10 627 AFP-pensjonister. Antallet økte til 13 874 ved utgangen av 1997, fordelt på 7 349 fra offentlig sektor og 6 525 fra privat sektor. Per 31. oktober 1998 er det totale antallet AFP-pensjonister steget til 21 483.

2.3 PENSJONERINGSMØNSTRET BLANT TIDLIGPENSJONISTENE (KAPITTEL 6)

I kapittel 6 omtales pensjoneringsmønsteret blant personer som har trukket seg ut av arbeidslivet før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Det er spesielt fokusert på uførepensjon i folketrygden, avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig og privat sektor, særaldersgrenser i statlig og kommunal sektor, førtidspensjonering ved rasjonalisering i staten og pensjonstrygden for sjømenn.



Figur 2.1 Antall tidligpensjonister i alderen 60–66 år i ulike tidligpensjonsordninger.

Kilde: Rikstrygdeverket

Figur 2.1 viser utviklingen i antall tidligpensjonister i alderen 60–66 år i de ulike ordningene i løpet av 1990-årene. Uførepensjonsordningen er den klart største av tidligpensjonsordningene for denne aldersgruppen, men andelen uførepensjonister har gått ned fra vel 90 pst i 1990 til i overkant av 75 pst i 1997.

Tilgangen til uførepensjonsordningen totalt har økt i løpet av 1990-årene. Økningen har vært størst blant personer i alderen 30–59 år, mens det som vist i figur 2.1 har blitt færre nye uførepensjonister over 60 år.

Som vist i avsnitt 6.2 har det de siste årene vært en klar tendens til økt tidligavgang. Dette kan illustreres ved at forventet pensjoneringsalder for alders- og uførepensjonister i folketrygden for 16-åringer er redusert med nesten to år i perioden 1992–1997. Forventet pensjoneringsalder er et mål for når en kan forvente (statistisk sett) at personer ved en viss alder vil pensjonere seg. Reduksjonen i forventet pensjoneringsalder skyldes for en stor del den økende uførepensjonering- en blant unge og middelaldrende. Dette påvirker ikke forventet pensjoneringsalder for eldre, og forventet pensjoneringsalder i folketrygden for 60-åringer har holdt seg tilnærmet stabil.

Ettersom stadig flere og yngre personer går av med AFP, trekkes avgangsalderen i befolkningen ned. I 1994 trakk AFP-pensjonistene forventet pensjoneringsalder for 16-åringer ned med vel tre måneder. Tilsvarende tall for 1997 var i overkant av seks måneder.

Naturlig nok trekker AFP den forventede pensjoneringsalderen sterkere ned for 60-åringer enn for befolkningen totalt. I 1997 ble forventet pensjoneringsalder for 60-åringer redusert med nær ti måneder som følge av AFP-pensjonistene.

Den forventede pensjoneringsalderen for yrkesaktive har utviklet seg i takt med den forventede pensjoneringsalderen for alle sett under ett. Det er i hovedsak yrkesaktive over 60 år som har anledning til å gå av med tidligpensjon utenom folkerygdens uførepensjon. Den forventede pensjoneringsalderen for yrkesaktive 60-åringer ligger to til tre måneder lavere enn den forventede pensjoneringsalderen for alle 60-åringer sett under ett.

I avsnitt 6.3 gis det en faktabeskrivelse om pensjoneringsmønstre for personer i alderen 60–66 år, og som har hatt tilknytning til arbeidslivet. Tidligpensjonistene studeres videre etter utvalgte kjennetegn.

På 1990-tallet har det vært en betydelig nedgang i antall uførepensjonister i aldersgruppen 60–66 år og antall pensjonister i tjenstepensjonsordningene med særaldersgrense i statlig og kommunal sektor. På den annen side har antall AFP-pensjonister økt sammenhengende i perioden. Veksten har vært særlig stor i løpet av 1998.

I 1997 var det en samlet tilgang til tidligpensjonsordningene på 17 300 personer. Tilgangen til henholdsvis AFP og uførepensjon var om lag like stor i 1997, og til sammen sto de to ordningene for vel 85 pst av tilgangen. Økningen i antall nye AFP-pensjonister i løpet av 1990-tallet må ses i lys av at AFP-ordningen er blitt utvidet og den nedre aldersgrensen gradvis senket. I 1997 var uførepensjon det mest nærliggende pensjoneringsalternativet blant 60–63 åringene, mens AFP dominerte blant 64–66 åringene. Tilgangen til tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense i kommunal og statlig sektor viser betydelige variasjoner over tid.

Det har vært en svak tendens til økning i kvinneandelen innenfor de største tidligpensjonsordningene. Dette er i tråd med den generelle samfunnsutviklingen, der yrkesaktiviteten blant kvinner har økt, noe som medfører at flere kvinner har fått mulighet til å gå av med pensjon før fylte 67 år.

Det er betydelige forskjeller i gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt mellom personene i de ulike tidligpensjonsordningene. Høyest gjennomsnittsinntekt finner vi blant nye tidligpensjonister i statlig sektor. Lavest inntekt finner vi blant nye uførepensjonister og blant pensjonister i kommunal sektor.

Pensjonister innenfor AFP i kommunal sektor, tjenstepensjonsordningen med særaldersgrense i kommunal sektor og uførepensjonister utmerker seg med relativ lav poengopptjening. De øvrige ordningene, og særlig AFP-pensjonister i privat og statlig sektor og pensjonister innenfor ordningen omstilling i staten, har opp mot maksimal poengopptjening. Det er imidlertid betydelige forskjeller i poengopptjening mellom kvinner og menn innenfor alle ordningene.

En overvekt av nye pensjonister i de fem ordningene kommer fra næringskategorien offentlig, sosial og privat tjensteyting. For uførepensjon og AFP kommer i tillegg betydelige andeler fra industri og handel. Ordningen med særaldersgrense i staten rekrutterer for øvrig fra kategoriene bygg og anlegg samt fra transport-/kommunikasjonssektoren. Ordningen med særaldersgrense i kommunal sektor har en dominerende andel fra offentlig, sosial og privat tjensteyting og rekrutterer ellers en del fra kraftforsyning. Mye av tilgangen til ordningen med omstilling i staten kommer – foruten fra tjensteyting – fra næringskategorien transport/kommunikasjon. Næringsgruppene jordbruk og oljevirkksomhet har generelt sett få

tidligpensjonister utenom uførepensjonsordningen, noe som trolig gjenspeiler at ansatte i disse næringene i liten grad har tilgang til denne typen tidligpensjonsordninger.

Offentlig administrasjon, undervisning og helsetjenester er de tre store undergruppene som avgir høye andeler tidligpensjonister i næringskategorien offentlig, sosial og privat tjenesteyting. Over halvparten av nye uførepensjonister i denne næringskategorien kommer fra undervisning og helsetjenester. Offentlig administrasjon avgir hovedparten av nye tidligpensjonister ved omstilling og særaldersgrense i staten. Ved særaldersgrense i kommunen er helsetjenester den klart største undergruppen, mens undergruppen undervisning rekrutterer flest AFP-pensjonister.

Antall AFP-pensjonister har økt gjennom hele 1990-tallet. Økningen er spesielt stor i 1998 hvor økningen er på nær 55 pst i løpet av de ti første månedene. Tilgangen til AFP-ordningen var størst i januar, mars og juli. Både i offentlig og privat sektor var over halvparten av de nye AFP-pensjonistene i mars måned 62-åringer, og de utgjør klart den største gruppen av nye AFP-pensjonister i hver måned etter at de fikk tilgang til ordningen.

Beregninger viser at bruksratene for AFP i privat sektor ved fylte 67 år er på om lag 75 pst, mot vel 60 pst i staten. I kommunal sektor beregnes bruksraten for AFP ved fylte 67 år til vel 62 pst. Ved fylte 64 år er bruksraten høyest i kommunal sektor. Bruksratene er noe forskjellige for kvinner og menn.

I offentlig sektor kom hovedtyngden av nye AFP-pensjonister i 1997 fra offentlig, sosial og privat tjenesteyting. En finere inndeling i næringsgrupper viser at hovedtyngden av nye AFP-pensjonister i statlig sektor kom fra undervisning, mens flertallet i kommunal sektor kom fra gruppen helsetjenester. I privat sektor var over halvparten av nye AFP-pensjonister fra industrisektoren.

Muligheten for å kombinere arbeid og AFP er nylig forbedret, og hovedtyngden av deltidspensjonistene i AFP-ordningen er kommet til i løpet av 1998. Antall personer som velger å kombinere arbeid og AFP er langt større i offentlig enn i privat sektor. Hovedtyngden av de som kombinerer arbeid og AFP i privat sektor er menn, mens vel halvparten av deltidspensjonistene i offentlig sektor er kvinner.

Den kraftige økningen i antallet AFP-pensjonister så langt i 1998 kan ikke forklares alene med at 62- og 63-åringer nå har tilgang til ordningen, og kan tyde på at ordningen har fått fotfeste hos stadig større arbeidstakergrupper.

Det er tidligere gjort anslag for i hvor stor grad AFP-ordningen avlaster uførepensjonsordningen blant annet med bakgrunn i debatten om statlig delfinansiering av ordningen. Utvalget har fått utført nye beregninger på hvor mange AFP-pensjonister som ville vært uførepensjonister dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert. På bagrunn av data fra Rikstrygdeverket er det gjort en mer presis statistisk analyse av dette enn det som tidligere har vært mulig med norske data.

Resultatene fra analysene viser at det å ha rett til AFP, under ellers like betingelser, reduserer sannsynligheten for uførepensjon signifikant. I følge analysene ville nær 15 pst av AFP-pensjonistene vært uførepensjonister dersom AFP-ordningen ikke hadde vært til. Når modellen estimeres på data for privat sektor alene, anslås det at i underkant av 23 pst av AFP-pensjonistene ville vært uførepensjonister dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert.

2.4 TIDLIGERE UTREDNINGER (KAPITTEL 7)

I kapittel 7 gis det en oversikt over tidligere offentlige og andre utredninger og meldinger som er relevant for utvalgets arbeid.

a) Offentlige utredninger og meldinger:

- NOU 1980: 54 Deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden,
- NOU 1987: 9B Arbeidstidsreformer,
- St meld nr 12 (1988–89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem,
- NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon og
- St meld nr 4 (1996–97) Langtidsprogrammet 1998–2001.

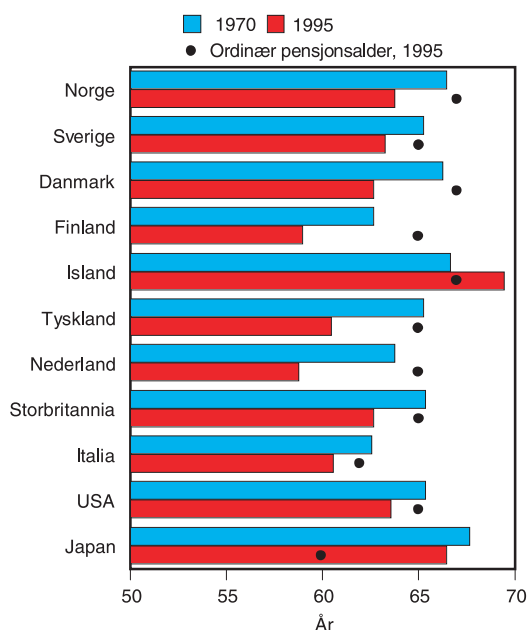
a) Andre utredninger:

- Analyse av fleksible pensjonsordninger og endringer i besteårsregelen (arbeidsgrupperapport fra Sosial- og helsedepartementet 1998),
- Kommunal pensjon, din trygghet for framtiden (pensjonsutvalgets utredning om kommunal pensjon 1994–96),
- Gjennomføring av en avtalefestet tidligpensjon for 62- og 63-åringer (rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av LO og NHO 1996),
- Utredning av mer reell valgfrihet om pensjoneringstidspunkt (rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av LO og NHO 1998).

2.5 INTERNASJONALE ERFARINGER OG TILRÅDINGER (KAPITTEL 8)

Den demografiske utviklingen er i de fleste industriland påvirket av at de store etterkrigskullene blir eldre, at levealderen øker og at fruktbarheten har gått ned. I tillegg har det vært en tendens til at folk trekker seg stadig tidligere tilbake fra arbeidslivet. Mens den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for menn i OECD lå på mellom 65 og 70 år rundt 1970, har den på 1990-tallet i mange land kommet ned mot og under 60 år. For de aller fleste landene er den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen klart lavere enn den formelle.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder



Figur 2.2 Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for menn 45 år og eldre i noen OECD-land.

Kilde: OECD

I OECD-landene er det i dag gjennomsnittlig om lag tre yrkesaktive per pensjonist. Selv om yrkesaktiviteten skulle holde seg på samme nivå som på midten av 1990-tallet, vil det kunne være færre enn to yrkesaktive per pensjonist i 2030.

Denne utviklingen vil føre til et betydelig press på offentlige budsjetter, og har i mange industrialiserte land ført til et sterkt fokus på pensjoneringsatferden i befolkningen og i hvilken grad utformingen av pensjonsordningen påvirker denne. OECD har også viet spørsmålet stor oppmerksomhet, og har de siste årene gjennomført omfattende analyser for å finne ut hvordan utfordringene best kan møtes.

En hovedkonklusjon fra OECDs analyser er at det er behov for omfattende tiltak for å motvirke tendensen til tidligavgang blant eldre arbeidstakere. Og det må handles raskt. Hvis ikke vil den sterke relative økningen i antall pensjonister føre til redusert vekst og et ytterligere press på de offentlige budsjettene. Hovedtrekkene i de anbefalingene som er utarbeidet av OECD, er oppsummert i følgende syv prinsipper:

- i. Offentlige pensjonsordninger, skattesystemet og offentlige overføringsordninger bør reformeres slik at økonomiske insentiver til tidligpensjonering, og disinsentiver til å utsette pensjoneringstidspunktet, fjernes.
- ii. For å styrke eldre arbeidstakeres muligheter, og at de innehar de nødvendige kvaliteter og kompetanse til å benytte seg av dem, er det nødvendig med reformer i arbeidsmarkedet.
- iii. Det er behov for å styrke offentlige finanser, og redusere offentlig gjeld. Reduserte pensjonsytelser bør vurderes i denne sammenheng.
- iv. Inntekten som pensjonist bør sikres gjennom en blanding av skatter og overføringer, fondsbaserte pensjonssystemer, oppsparte midler og annen inntekt. Hensikten er å oppnå en bedre risikospredning mellom de ulike inntektskildene, en bedre byrdefordeling mellom generasjonene og å øke fleksibiliteten i pensjoneringsbeslutningen.
- v. Det bør fokuseres mer på kostnadseffektivitet i helse- og omsorgssektoren. Innsatsen bør rettes mot å redusere fysisk avhengighet, og det bør utvikles en målrettet omsorgspolitikkk mot svake eldre personer.
- vi. Utviklingen av fondsbaserte pensjonssystemer bør skje samtidig med en videreutvikling av de finansielle markedene.
- vii. Det bør allerede i dag lages en plan for å sikre at reformene samordnes over tid, og at det blir gitt tilstrekkelig oppmerksomhet til gjennomføringen og til å bygge opp forståelse og støtte i befolkningen.

OECD understreker at en økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen er et avgjørende element i den foreslåtte strategien for å møte utfordringene ved en aldrende befolkning. De finner klare indikasjoner på at utformingen av alderspensjonsordningene i ulike land har bidratt til å gjøre arbeid mindre attraktivt for eldre personer. OECD peker her på økt adgang til tidligpensjonering uten avkorting av årlige ytelser, reduksjoner i den ordinære pensjonsalderen, og høyere kompensasjonsgrader. Sammen med økte preferanser for fritid og vanskeligere forhold i arbeidsmarkedet, har dette bidratt til reduksjonen i gjennomsnittlig avgangsalder. I enkelte land har utviklingen blitt forsterket ved at det er innført offentlige støtteordninger for eldre som i utgangspunktet hadde andre målsettinger, men som i praksis må betraktes som førtidspensjonsordninger. Dette kan for eksempel være ulike typer uføretrygd og arbeidsledighetstrygd med spesielle vilkår for eldre.

Selv om reformer i pensjonssystemet og andre velferdsordninger rettet mot eldre arbeidstakere er viktige som bidrag til å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen, understreker OECD at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre lange arbeidskarrierer. Det er også nødvendig med tiltak i arbeidsmarkedet for å motvirke utstøting av arbeidstakere. OECD legger vekt på at eldre arbeidstakers problemer i arbeidsmarkedet kan skyldes manglende kompetanse og gjennomgående lavere utdanning. Følgelig er det etter OECDs mening viktig å sikre at rammebetingelsene legges til rette for «livslang læring». Organisasjonen peker på at dette er en stor utfordring både for myndighetene og partene i arbeidslivet.

Satsing på «livslang læring», kombinert med større fleksibilitet i overgangen mellom arbeid og pensjon, kan gjøre det mer attraktivt for den enkelte å forbli aktiv i alderdommen, i arbeidslivet så vel som i samfunnslivet for øvrig. Det er, etter OECDs mening, viktig at det utvikles en kultur der læring og sosial deltaking verdsettes for alle aldersgrupper.

I rapporten omtales tidligpensjonsordninger i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Tyskland. Alle disse landene har tidligpensjonsordninger som gjør det mulig å forlate arbeidslivet før den ordinære pensjonsalderen.

Sverige

Det svenske pensjonssystemet består av to deler: *folkpension* og *allmän tilläggspension* (ATP). Pensjonsalderen i Sverige er 65 år, men med adgang til uttak tidligere eller senere. Aldersgrensen for tidliguttak er 61 år. Ved førtidsuttak reduseres pensjonen med 0,5 pst per måned for hver måned man går av før fylte 65 år. Uttak av pensjon etter 65 år, gir en økning i pensjonen på 0,7 pst per måned, dog maksimalt fram til 70 år. Ordningen med tidliguttak av alderspensjon har imidlertid vært lite benyttet. I tillegg til fleksibiliteten med valg av avgangår i det allmenne alderspensjonssystemet kan yrkesaktive i alderen 61–64 år som oppfyller visse betingelser, få delpensjon. En stor gruppe mennesker forlater arbeidslivet før fylte 65 år via uførepensjonsordningen.

Det har i lang tid vært arbeidet med å endre det svenske pensjonssystemet, blant annet under henvisning til at det nåværende systemet tar for lite hensyn til framtidens økonomiske og demografiske utvikling, at det i for liten grad bidrar til samfunnets sparing, og at det er for liten sammenheng mellom hva man betaler inn til pensjonssystemet og hva man får utbetalt som pensjonist. Det er vedtatt å innføre et nytt pensjonssystem, *det reformerade ålderspensionssystemet*, som fra og med 2001 vil erstatte dagens alderspensjon.

I det nye pensjonssystemet kommer den allmenne pensjonsalderen i praksis til å forsvinne og pensjonen kan tas ut helt eller delvis fra fylte 61 år. Hvert år vil hver persons pensjonsrettigheter bli bokført som en beregnet pensjonskapital. Pensjonen skal være livsvarig og tas ut med like store beløp hvert år. Det skal ikke tas hensyn til ulik forventet levealder for kvinner og menn. Ved pensjonering vil den livsvarige ytelsen beregnes ved at de bokførte pensjonsrettighetene deles med et tall som gjenspeiler den gjennomsnittlige gjenstående levetid for gjeldende årskull. Dette vil gi uttelling for alle yrkesaktive år samtidig som årlige utbetalinger reduseres for personer som velger å gå av med pensjon tidlig. Ordningen for garantert minstepensjon for personer med liten eller ingen opptjent pensjon opprettholdes. Minstepensjon kan tas ut fra fylte 65 år. For personer født mellom 1938 og 1953 innføres det overgangsregler.

Danmark

Den formelle pensjonsalderen i Danmark er 67 år. Det danske pensjonssystemet består av et allment offentlig system hvor man har en generell folke- og tilleggspensjon, samt supplerende tjenstepensjoner og individuelle private pensjoner. Viktige tidligpensjonsordninger i Danmark er:

- Etterlønn (60–66 år)
- Deletterlønn (60–66 år)
- Overgangsyttelse (50–59 år)
- Delpensjon (60–66 år)
- Uførepensjon (18–66 år)

De mest brukte ordningene for tidligavgang i Danmark er nå uføretrygd og etterlønn.

Det er iverksatt ulike tiltak for å redusere nytilgangen av uførepensjonister. Ved søknad om uførepensjon skal kommunen vurdere alle sosiale ordninger med sikte på å bringe personen helt eller delvis tilbake til aktivt arbeid. Uførepensjon skal fortrinnsvis være den siste ytelsen som innvilges. Det er også under utarbeidelse en ny endring i uførepensjonsordningen som innebærer at personer som har en restarbeidsevne på minst 50 pst, og som tidligere var kvalifiserte til alminnelig uførepensjon, ikke lenger skal få uførepensjon. Disse personene skal i stedet inn i såkalte fleksjobber.

Etterlønnensordningen er svært mye brukt. I 1997 var tilgangen til ordningen på over 30 000 personer, og ved utgangen av dette året var det vel 135 750 personer på etterlønn. Om lag 60 pst av nye personer på etterlønn i 1997 gikk av ved første anledning, dvs ved alder 60 år.

Det arbeides med å reversere den sterke tendensen til tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet, blant annet gjennom økt satsing på seniorpolitikk.

Finland

Det finske pensjonssystemet består i likhet med det svenske av to deler, folkepensjonssystemet og arbeidspensjonssystemet. Pensjonssystemet i Finland er utformet slik at det finnes flere muligheter til å trekke seg ut av arbeidsstyrken før den ordinære pensjonsalderen på 65 år. Pensjonssystemet preges av stor grad av valgfrihet med hensyn på valget mellom arbeid og pensjon. Denne fleksibiliteten ble i hovedsak innført i tider med lav arbeidsløshet. Dette kan ha medvirket til at yrkesfrekvensene blant de eldste arbeidstakerne gikk betydelig ned i løpet av 1980-tallet. De viktigste tidligpensjonsordningene er:

- Tidlig alderspensjon (60–64 år)
- Utsatt alderspensjon (64 år –)
- Uførepensjon (16–64 år)
- Individuell førtidspensjon (58–64 år)
- Deltids alderspensjon (58–64 år)
- Arbeidsløshetspensjon (60–64 år)

Uttak av alderspensjon før fylte 65 år gir redusert pensjonsbeløp. Utbetalingene fra folkepensjonen blir varig avkortet med 0,5 pst per måned i forhold til ordinær pensjonsalder. Avkortingene er varig. Dersom en velger å stå i arbeid utover 65 år, økes pensjonsutbetalingene med 1 pst per måned. Når det gjelder arbeidspensjonen avhenger avkortingsprosenten av fødselsår. Svært få personer benytter seg av denne fleksibiliteten i det offentlige pensjonssystemet.

Den mest brukte tidligpensjonsordningen i Finland er individuell førtidspensjon. Det kreves at arbeidsevnen er varig nedsatt til et slikt nivå at det ikke er grunnlag for å fortsette i arbeid, men uten at dette kvalifiserer til uførepensjon. Pensjonen er i utgangspunktet tiltenkt personer med lange yrkeskarrierer. Ytelsen i individuell førtidspensjon tilsvarer nivået på uførepensjon. I 1995 var det 63 000 personer på individuell førtidspensjon.

Nederland

Alderspensjonssystemet i Nederland består av tre pilarer: en offentlig pensjonsordning, en privat tilleggspensjonsordning og individuelle pensjonsavtaler. Den formelle pensjonsalderen er 65 år. Mange forlater imidlertid arbeidslivet lenge før denne aldersgrensen nås, og yrkesfrekvensene blant eldre arbeidstakere er svært lave i Nederland. De viktigste ordningene som er benyttet til tidligpensjonering er:

- Kollektive avtaler (58–64 år)
- Dagpenger (57¹/₂-64 år)
- Uførepensjon (15–64 år)

Den svært lave yrkesdeltakingen blant personer over 60 år må ses i sammenheng med utnyttelsen av de kollektive avtalene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, som gir ansatte mulighet for tidligavgang. Opprinnelig var målsettingen med de kollektive avtalene å gi eldre arbeidstakere et insentiv til å overlate jobbene sine til yngre mennesker. I praksis har programmene vært brukt som et middel til å redusere bedriftenes arbeidsstyrke. I 1995 var hele 126 000 personer tidligpensjonert gjennom kollektive avtaler.

Den lave arbeidsmarkedsdeltakelsen blant eldre er et voksende problem i Nederland. Det arbeides med tiltak som skal gjøre det mer kostbart for den enkelte å forlate arbeidslivet før fylte 65 år. I flere avtaler er tidligpensjonsordningene nå gjort om til mer fonderte pensjonsordninger med avkortingselementer. Ved uttak før fylte 60 år reduseres nå ytelsen med 8 pst i året fram til den ordinære pensjonsalderen. Ved uttak etter fylte 60 år økes imidlertid den årlige ytelsen med 8 pst fram til fylte 65 år. Det vurderes å heve den laveste pensjonsalderen til 62 år. Avkortingene ved tidligpensjon har medført at det er registrert en nedgang i antall brukere av kollektive avtaler.

Tyskland

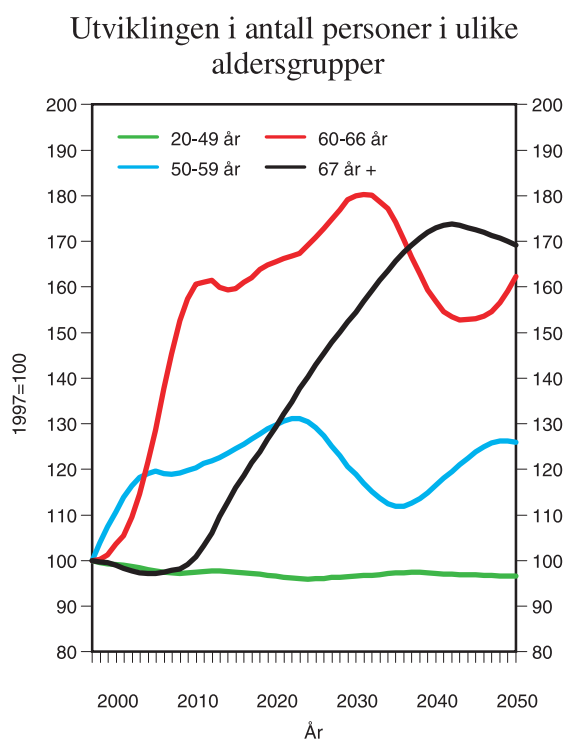
Den formelle pensjonsalderen i Tyskland er 65 år. I 1972 ble det åpnet for tidligpensjonering før fylte 65 år uten noen form for avkorting. Menn har mulighet til å gå av med alderspensjon fra fylte 63 år, forutsatt minst 35 års opptjening. For kvinner er kravet svakere, idet de kan gå av fra fylte 60 år, og antall års opptjening må minst være 15. Som et tilleggskrav må minst ti av årene som yrkesaktiv være etter fylte 40 år.

I tillegg til fleksibiliteten i det allmenne alderspensjonssystemet er uførepensjon og delpensjon viktige tidligpensjonsordninger i Tyskland.

Fra 1992 ble det imidlertid innført varig avkorting i de årlige pensjonsutbetalingene ved uttak før den normale pensjonsalderen på 65 år. Hvis en står i arbeid etter dette, får vedkommende et varig påslag. Avkortingene er fastsatt til 0,3 pst per måned ved tidligere uttak enn ved fylte 65 år. Ved å stå i arbeid utover 65 år vil en få et varig påslag på 0,5 pst per måned. For å være kvalifisert til tidliguttak må arbeidstakeren ha minst 35 år som yrkesaktiv bak seg. Endringene vil bli gradvis innfasnet og få full effekt fra år 2004.

2.6 MAKROØKONOMISKE UTFORDRINGER (KAPITTEL 9)

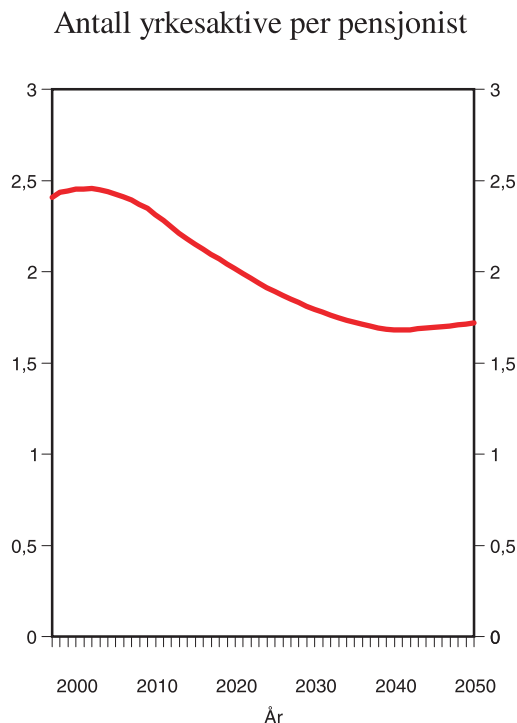
Norge vil, i likhet med de fleste andre industrialiserte land, få en større andel eldre i befolkningen i løpet av de neste tiårene. De nærmeste årene er det spesielt andelen personer i alderen 50–66 år som øker se figur 2.3. På litt lenger sikt blir det en betydelig økning i andelen over 66 år.



Figur 2.3 Antall personer i ulike aldersgrupper. Mellomalternativet. 1997=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Beregninger som blant annet er basert på befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå, antyder at andelen yrkesaktive per pensjonist kan bli redusert med vel 1_{-4}^1 , til i overkant av 1_{-4}^3 , fram til 2030, se figur 2.4.



Figur 2.4 *Antall yrkesaktive per pensjonist.*

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tillegg settes de offentlige finansene under press blant annet som følge av at de gjennomsnittlige pensjonsutbetalingene øker og relativt sett færre yrkesaktive reduserer skattegrunnlaget.

Den økonomiske politikken stilles dermed overfor store utfordringer i årene som kommer. Utfordringene forsterkes av at det ventes et betydelig fall i inntektene fra petroleumsvirksomheten tidlig i neste århundre. For å illustrere noen av de problemene som kan oppstå, refereres i avsnitt 9.4 resultater fra ulike makroøkonomiske framskrivninger for norsk økonomi.

I basisalternativet beskrives en jevn og balansert økonomisk utvikling fram til 2050. Til grunn for denne beregningen ligger blant annet forutsetninger om at det føres en politikk som sikrer langsiktig balanse i utenriksøkonomien og offentlige finanser, og at skatte- og avgiftsnivået holdes på samme nivå som i dag. Beregningen gir som resultat at det på lang sikt kun synes å være moderate utsikter til vekst i norsk økonomi. Rommet for offentlig aktivitet begrenses som følge av lavere petroleumsinntekter, høyere pensjonsutgifter og forutsetningen om stabilt skatteinivå. Vekstanslagene for sysselsettingen i offentlig forvaltning er om lag tilstrekkelig til at det kan opprettholdes uendret standard og dekningsgrad på kommunale tjenester innenfor utdannings-, helse- og omsorgssektoren. Det er da tatt hensyn til at den økende andelen eldre i befolkningen medfører større behov for helse-, pleie- og omsorgstjenester.

For å vise konsekvensen av endringer i sentrale forutsetninger, refereres også resultatene fra noen alternative framskrivninger. Disse illustrerer effekten av redusert normalarbeidstid, lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder, høyere offentlig sysselsetting og økt netto kontantstrøm fra petroleumssektoren.

I de tre første av disse beregningene reduseres det offentlige handlingsrommet til dels betydelig. For eksempel må offentlig konsum og sysselsetting reduseres med i størrelsesorden fem til seks pst i tilfellet med lavere gjennomsnittlig pensjoneringssalder for at budsjettbalansen skal kunne opprettholdes. I denne beregningen er yrkesfrekvensene for personer som er over 50 år redusert til det nivået som i dag gjelder for personer som er ett år eldre. At virkningen i dette tilfellet ikke blir vesentlig sterkere, skyldes at høyere reallønn som følge av lavere arbeidstilbud langt på vei oppveier de negative etterspørselsimpulsene fra inntektsreduksjonen for de som går over fra arbeidsinntekt til trygd.

Basisalternativet viser at det er mulig å innfri forpliktelsene i folketrygden og opprettholde dagens standard og dekningsgrad på kommunale tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg uten at det er nødvendig å øke skattenivået på lengre sikt. Dette forutsetter imidlertid at det ikke skjer noen ytterligere reduksjon i yrkesfrekvensen fra dagens nivå. Samtidig er det lagt til grunn at det føres en langsiktig forsvarlig budsjettpolitikk i offentlig forvaltning.

Generasjonsregnskapsberegninger viser et tilsvarende bilde av situasjonen i norsk økonomi; det budsjetterte overskuddet i statsbudsjettet for 1999 er omtrent i den størrelsesorden som kreves for å unngå å velte byrder over på framtidige generasjoner. Disse beregningene bygger blant annet på at offentlige utgifter før eller siden må betales, enten av nålevende eller av framtidige generasjoner. Også generasjonsregnskapsbalansen avhenger kritisk av en rekke forutsetninger som påvirker utviklingen i offentlige utgifter og inntekter.

2.7 ELDRE ARBEIDSTAKERES MOTIVASJON OG MULIGHET TIL Å STÅ I ARBEID (KAPITTEL 10)

Både utstøtings- og tiltrekningsmekanismer ligger til grunn for pensjoneringsatferd og tilpasning i arbeidsmarkedet. Utstøtingsmodellen vektlegger at tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet må ses i forhold til hvordan individet føler at det mestrer arbeidslivets krav og andre forhold i arbeidssituasjonen. Tiltrekningsmodellen bygger på at pensjonsbeslutninger representerer rasjonelle valg som respons på økonomiske insentiver i det samlede skatte-, pensjons- og overføringssystemet. Nyere forskning konkluderer med at begge forklaringsmodellene er relevante for å forklare tidligavgang blant eldre. En del studier fokuserer også på forhold av mer kulturell og historisk art, blant annet at normer og holdninger til tidligpensjonering kan endres over tid. Vurderingen av Eldres muligheter og motivasjon til å stå lenger i arbeid må derfor omfatte et betydelig antall faktorer som både enkeltvis og samlet påvirker pensjoneringsbeslutningen.

Forskning om aldringsprosesser (gerontologi) gir ikke entydige holdepunkter for at eldre opp til 70 år som følge av alderssvekkelse og alderssykdommer skal ha problemer med å mestre arbeidslivets krav. Enkelte egenskaper kan svekkes med alderen, men dette kan kompenseres på andre områder gjennom erfaring og modning. Tilsynelatende er det derfor et paradoks at helse oppgis å være den viktigste enkeltfaktor bak tidligavgang fra arbeidslivet.

Uførepensjon er den klart dominerende tidligpensjonsordningen i Norge når en ser alle aldersgrupper under ett. I 1997 var imidlertid nytilgangen til AFP på linje med nytilgangen til uførepensjon for aldersgruppen 60–66 år. På bakgrunn av den sterke veksten i AFP-pensjonering i 1998, er trolig tidligpensjon gjennom AFP nå større enn uførepensjonering. Personer som går av med uførepensjon eller velger å gå av på en annen førtidspensjonsordning, har høyere sykefravær enn dem som velger å stå i arbeid fram til 67 år, eventuelt fortsetter å arbeide også etter dette. Blant uførepensjonister er det naturlig nok en høy andel med sykefravær utover 14 dager

i årene før pensjonering. Også for AFP-pensjonister i kommunesektoren er denne tendensen klar.

Økonomiske forhold

Overgang fra yrkesaktivitet til pensjonstilværelse innebærer at arbeidsinntekt erstattes med pensjonsinntekt. Det er imidlertid komplisert å gi en fullstendig oversikt over de økonomiske konsekvensene ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, blant annet fordi det er en rekke ulike pensjonsordninger med ulikt pensjonsgrunnlag og ulike ytelsesnivåer. Ulike pensjonsordninger kan også virke i kombinasjon. Dessuten endrer regelverket for de ulike ordningene seg over tid. Ettersom arbeidsinntekt og pensjonsinntekt skattlegges forskjellig bidrar skattereglene til å komplisere bildet ytterligere. Det er også forskjellige skatteregler for ulike pensjonsytelser.

I folketrygden er det høyere kompensasjonsnivå for lave lønnsinntekter enn i AFP. Dette har sammenheng med at AFP-pensjonen ikke skal overstige 70 pst av tidligere inntekt før skatt. Som følge av de særlige skattereglene for pensjonsinntekt (lav trygdeavgift, skattebegrensningsregelen og særfradrag for alder for folketrygd-pensjon) kan kompensasjonsnivået etter skatt i folketrygden overstige 100 pst, mens det kan komme opp mot 100 pst for AFP-pensjon. Etter skatt gir AFP-pensjon høyere kompensasjonsnivå enn folketrygden for inntekter over om lag 3 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

På oppdrag fra utvalget har Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) analysert tidligpensjonering og pensjonsatferd i lys av de økonomiske insentivene i pensjons-, skatte- og overføringssystemet, samt utviklingen i sosiale normer (Thøgersen et al, 1998). På grunnlag av en forløpsanalyse basert på MOTIPE-data fra Rikstrygdeverket, konkluderer SNF med at økonomisk kompensasjonsgrad har sterk effekt på omfanget av AFP-pensjonering, særlig i offentlig sektor. Analysene tyder også på at økonomisk kompensasjonsgrad har liten effekt på uførepensjonering, noe en kunne forvente ut fra intensjonen med ordningen.

Forløpsanalysen viser også at 2¹/₂ år etter utgangsåret er over 60 pst av dem som ikke har rett til AFP i arbeid, mens andelen er under 40 pst for dem som har rett til AFP. Det er en klar tendens til overgang til AFP idet aldersgrensen nås.

En tidligere SNF-undersøkelse, basert på et mindre og mer usikkert datamateriale som fanger opp AFP-pensjonering på begynnelsen av 1990-tallet da ordningen var lite utbredt, gir ikke så klare indikasjoner på betydningen av kompensasjonsnivået for pensjoneringsatferd (Hernæs et al, 1997).

En intervjuundersøkelse utført av FAFO gir uttrykk for en asymmetrisk betydning av økonomiske insentiver (West Pedersen, 1997). Respondentene mener det er nødvendig med meget store årlige påslag i framtidig pensjon i forhold til i dag for å vurdere utsatt pensjonering. Samtidig ville pensjonering ett år tidligere være uaktuelt for de fleste dersom dette førte til reduserte framtidige ytelser.

Kompensasjonsnivået i tidligpensjonsordningen gir ikke et fullstendig bilde av de økonomiske betingelsene for pensjoneringsbeslutninger. Det er den samlede disponible inntekten over livsløpet som vil være av betydning for den enkelte. Det må derfor også tas hensyn til andre økonomiske forhold, for eksempel muligheter for å tære på oppspart formue. De siste årene har kapitalinntekter økt som andel av pensjonistenes samlede inntekter, se avsnitt 4.4.

Holdninger til eldre arbeidstakere

Både nasjonale og internasjonale erfaringer og forskningsresultater tyder på at mange eldre har et kunnskaps- og kompetanseproblem. Særlig gir dette seg utslag i konkurransen om nye jobber. I tillegg kan det være en forklaring på at eldre er særlig utsatt i forbindelse med omstillings- og nedbemanningsprosesser. Flere utviklingstrekk i samfunnet, som for eksempel internasjonalisering, økt konkurranse og den teknologiske utviklingen peker i retning av økt omstilling og dermed behov for en arbeidsstyrke som er fleksibel og i stand til å skaffe seg ny kompetanse gjennom hele yrkeskarrieren. Betydningen av kompetanse vil øke og isolert sett kunne bidra til å gjøre situasjonen for eldre vanskeligere i årene framover. På den annen side vil andelen eldre med utdanning også øke, noe som kan bidra til å dempe problemet. Det er likevel ikke tilstrekkelig med et godt generelt utdanningsnivå. Oppdatering og fornyelse av yrkes- og fagkompetanse gjennom hele yrkeskarrieren vil være vesentlig for muligheten til å ta i bruk og gjøre seg nytte av ny kunnskap og teknologi. Etter- og videreutdanning for voksne vil derfor gjøre denne gruppen bedre i stand til å konkurrere om de nye jobbene med yngre jobbsøkere som nylig har avsluttet utdanningen. For å tilrettelegge situasjonen for dagens eldre, vil dokumentasjonsordninger for realkompetanse kunne være et nyttig tiltak, både ved at eldre med lang yrkeserfaring i større grad kan konkurrere med yngre arbeidssøkere med mer oppdatert formell utdanning og ved å virke motiverende for fortsatt læring og utvikling. Dokumentasjonsordninger for realkompetanse er nærmere drøftet i NOU 1997:27 Ny kompetanse, og i den påfølgende stortingsmeldingen. I statsbudsjettet 1999 er det foreslått bevilget 10 mill kroner som i hovedsak skal benyttes til dette formålet.

Offentlige ordninger for å sikre mulighet til å stå i arbeid

Myndighetenes målsetting er å øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Offentlige stønadsordninger og tiltak er forsøkt rettet inn mot at flest mulig skal motiveres og gis mulighet til å stå i arbeid. Det er satset på aktiv oppfølging av personer som faller ut av arbeid som følge av arbeidsledighet, sykdom eller skade. Arbeidsmarkedspolitikken er brukt aktivt for å dempe utslagene av midlertidige svingninger i etterspørselen etter arbeid. Innsatsen for å følge opp sykmeldte er intensivert og uførepensjonsordningen er endret slik at flere skal stimuleres til å utnytte restarbeidsevnen.

De ovennevnte tiltakene har imidlertid i liten grad vært særlig rettet mot eldre arbeidstakere. I arbeidsmarkedspolitikken er snarere ungdom blitt prioritert. Aktiv oppfølging av eldre arbeidstakere kan bidra til at flere blir i stand til å stå lenger i arbeid ved at kontakten med arbeidslivet opprettholdes, og ved at problemer som over tid kan føre til vanskeligheter med å mestre arbeidslivets krav, blir behandlet tidlig. Dette kan også føre til redusert overgang til uførepensjonsordningen enn en ellers ville hatt.

På bakgrunn av utviklingen i sykefraværet og uførepensjonering de siste årene, er det i statsbudsjettet 1999 foreslått å sette ned et offentlig utvalg til å utrede årsaker til økningen i sykefravær og nytilgang til uførepensjon, kartlegge ordningens sosio-politiske og samfunnsøkonomiske rolle, og foreslå tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet og uføretilgangen. En viktig oppgave for det nye utvalget vil være å bidra til kunnskap om drivkreftene bak utviklingen de senere årene.

2.8 ARBEIDSGIVERNES MOTIVASJON OG MULIGHET TIL Å SYSSELSETTE ELDERE ARBEIDSTAKERE (KAPITTEL 11)

Arbeidsgivers kostnader ved bruk av eldre arbeidstakere

En rekke kostnader knyttet til bruk av arbeidskraft som kan variere med arbeidstakerens alder. I tillegg til virksomhetenes direkte lønnskostnader kan det skilles mellom ansettelseskostnader, indirekte lønnskostnader og oppsigelseskostnader.

En bedrifts samlede ansettelseskostnader vil dels avhenge av de direkte rekrutteringskostnadene, og dels av kostnadene til opplæring av den nyansatte. Hvis virksomheten ønsker stabile, langvarige ansettelsesforhold, er det naturlig å anta at alderen på arbeidssøkeren tillegges en viss betydning. Høy alder og dermed kort tid igjen til pensjonsalder vil i utgangspunktet kunne gi eldre kortere forventet ansettelsestid enn andre arbeidssøkere. Bedrifter kan derfor foretrekke å ansette yngre arbeidskraft enn eldre. På den annen side viser undersøkelser at yngre arbeidstakere hyppigere skifter jobb enn eldre. Det kan derfor tale for at eldre arbeidstakere likevel kan oppfattes som tryggere investeringer enn andre grupper arbeidstakere ut fra et ønske om lang ansettelsestid.

Bedriftene har en rekke indirekte kostnader ved å holde en person ansatt. Slike utgifter omfatter lønn for ikke arbeidet tid (for eksempel ferie, sykdom og permisjon), arbeidsgiveravgift, medlemspremier til tjenstepensjonsordninger og utgifter til ulike sosiale ordninger.

Etter dagens opptjeningsregler i ordningene for tjenstepensjon etter skatte- loven (TPES) vil de årlige premieinnbetalingene knyttet til hver enkelt ansatt være progressive. Mot slutten av den yrkesaktive perioden kan premieinnbetalingen bli svært høy, og endog overstige arbeidstakerens utbetalte lønn. I NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon er det foreslått overgang til såkalt lineær opptjening. Med et slikt system vil premieinnbetalingen til tjenstepensjonsordningene for eldre arbeidstakere bli dempet noe i forhold til dagens regler. En arbeidsgruppe i regi av Finansdepartementet har nylig avgitt en rapport med forslag til alternative modeller for innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger. Innskuddsbaserte pensjonsordninger innebærer at pensjonskostnadene er uavhengig av alder, og vil således kunne bidra til å styrke eldre arbeidstakeres posisjon i arbeidsmarkedet.

Ut fra et ønske om å styrke posisjonen i arbeidsmarkedet for eldre arbeidstakere, har det i ulike sammenhenger blitt fremmet forslag om at staten overtar finansieringsansvaret for den femte ferieuken, finansieringen av arbeidsgiverperioden i sykepengeordningen for eldre arbeidstakere, og at arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere blir redusert. Tiltakene kan samlet eller hver for seg stimulere arbeidsgiverne til i større grad å ansette eldre arbeidstakere. På den annen side kan slike virkemidler være lite treffsikre, og de kan også virke stigmatiserende på eldre arbeidstakere.

Lovgivning og tariffavtaler knyttet til oppsigelse vil kunne påvirke bedriftens tilpasning av arbeidsstokken. Arbeidsmiljøloven stiller på flere områder krav til forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Blant annet er det lengre oppsigelsesfrister for eldre arbeidstakere med lang ansiennitet enn for andre arbeidstakere. Dette bidrar til at oppsigelseskostnadene kan synes høyere for denne gruppen enn for andre.

I situasjoner der en bedrift ønsker å bruke førtidspensjonering som virkemiddel, for eksempel for å nedbemanne eller omorganisere arbeidsstokken, kan den tilby gavepensjoner til dem som sier seg villige til å avslutte arbeidsforholdet. Tidligere har det blant annet blitt gitt gavepensjon i forbindelse med at eldre arbeidstakere har meldt seg arbeidsledige eller søkt om uføretrygd. Opinion AS har på oppdrag fra dette utvalget kartlagt utbredelsen av ulike former for gavepensjonsordninger blant

private bedrifter i Norge. Undersøkelsen viser at gavepensjonsordninger kan forekomme uavhengig av om bedriften er tilknyttet AFP-ordningen eller ikke.

I overkant av en tredel av bedriftene i utvalget oppgav at de hadde benyttet en form for gavepensjonsordning i løpet av de siste fire årene. Tilbud om gavepensjon var klart vanligere i bedrifter som var tilknyttet AFP-ordningen enn i de som ikke var det. Om lag halvparten av de bedriftene som var tilsluttet AFP-ordningen, hadde tilbudt sine ansatte gavepensjon de siste fire årene, mens tilsvarende tilbud bare var gitt i 15 pst av de bedriftene som ikke var tilknyttet AFP-ordningen. Blant AFP-bedriftene var det 36 pst som brukte gavepensjon som et supplement til AFP-ytelsen. 19 pst tilbød gavepensjon til ansatte som av forskjellige grunner ikke kvalifiserer for AFP.

Eldre arbeidstakers produktivitet

Sentrale spørsmål i drøftingen av tidligavgang er om det er klare tendenser til at produktiviteten endres med alder og hvordan eldre arbeidstakers produktivitet er sammenliknet med yngre. Arbeidstakerens produktivitet må vurderes opp mot de direkte og indirekte lønnskostnadene, herunder hvilke faktorer som er med på å bestemme lønn og lønnsutvikling. Arbeidsgiver vil dessuten legge stor vekt på organisasjonens samlede produktivitet, slik at det er den enkeltes bidrag til denne helheten som bør fokuseres.

Undersøkelser viser at det ikke er noen signifikant forskjell mellom jobbutførelse blant eldre og yngre arbeidstakere (Warr, 1994). Det er videre et generelt mønster at variasjonene innen hver aldersgruppe er større enn de gjennomsnittlige forskjellene mellom aldersgruppene.

En beslektet problemstilling er spørsmålet om samsvaret mellom eldre arbeidstakers produktivitet og lønn. Hvis eldre har forholdsvis lav produktivitet i forhold til lønn, kan bedriftene ha et økonomisk motiv til å oppfordre eller skyve eldre ut av arbeidslivet. Det er i denne sammenhengen viktig å søke forklaringer på hvorfor vi observerer at lønn stiger med alder, i hvert fall opp til et visst punkt. Videre er det en klar tendens til at eldre arbeidssøkere har problemer med å skaffe nytt arbeid samtidig som bedriftene i liten grad går til direkte oppsigelse av eldre arbeidstakere.

Sammenhengen mellom lønn og alder kan forklares med at produktiviteten øker med ansiennitet og jobberfaring, noe som delvis kan skyldes investeringer i opplæring tidlig i ansettelsesperioden. En norsk studie (Hægeland og Klette, 1997) viser at det er utstrakt bruk av intern opplæring og investeringer i bedriftene de første 15 årene av ansettelsesperioden, men at bare deler av den produktivitetsøkningen dette gir blir reflektert i den faktiske lønnsutviklingen i denne perioden. På den annen side opprettholdes lønnen selv om produktiviteten kan falle mot slutten av yrkeskarrieren.

Sammenhengen mellom alder og lønn kan også skyldes at arbeiderne ettersom tiden går finner seg bedre jobber – de kommer på «sin rette hylle» (Manning, 1998). Lønnen har også en tendens til å stige som en funksjon av ansettelsestiden i den enkelte virksomhet, noe som kan skyldes seleksjonsmekanismer ved at de som har en gunstig lønnsutvikling blir værende i bedriften.

Den stigende lønnsprofilen henger dels sammen med oppbygging av generell og bedriftsspesifikk personkapital, og dels med insentivstrukturen i lønssystemet. En stigende lønnsprofil gir insentiver til å bli i bedriften, og til å yte høy arbeidsinnsats. Isolert sett kan dette innebære at en del arbeidere på et eller annet tidspunkt blir vurdert som ulønnsomme for bedriften, selv om produktiviteten er like høy eller til og med høyere enn før. Men normer og implisitte avtaler gjør at

disse arbeidere beholdes i bedriften inntil de eventuelt kvalifiserer til førtidspensjonsordning. Dersom bedriften utsettes for store økonomiske sjokk (konkurs, trussel om konkurs, fusjon m v) kan det tenkes at bedriften ikke lenger føler seg forpliktet av eller har mulighet til å overholde sin del av avtalen. De eldre arbeidstakerne som da mister jobben, vil ha liten eller ingen mulighet til å oppnå like gode lønnsbetingelser som de hadde (Ellis og Holden, 1991). Dette problemet forsterkes av at bedrifter som ansetter personer som nærmer seg pensjonsalderen, også må bære kostnader knyttet til høye pensjonsinnbetalinger og eventuell førtidspensjonering. Dette kan være en av årsakene til at eldre arbeidere har lav sannsynlighet for å få jobb, når de først er blitt arbeidsledige.

Nedbemanning og omstillinger

De siste tiårene har vært preget av høy omstillingstakt i arbeidslivet. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har undersøkt hvor mange jobber som hvert år ble skapt eller forsvant innenfor norsk industri i perioden 1976–92. Undersøkelsen viser at den årlige tilgangen og avgangen av arbeidsplasser hver for seg tilsvarende 7–9 pst av det eksisterende antall arbeidsplasser. En nylig gjennomført undersøkelse viser at hver fjerde arbeidstaker har skiftet stilling siden 1996, mens over halvparten oppgir at de har fått nye arbeidsoppgaver (SSB, 1998). Internasjonale sammenlikninger viser at graden av omstilling og jobbskaping i norsk industri er på nivå med de andre OECD-landene i Europa. Erfaringer og forskningsresultater viser at eldre arbeidstakere er særlig utsatt ved omstilling og nedbemanning, samtidig som denne gruppen har større problemer enn andre med å komme inn i arbeid igjen dersom de først har blitt arbeidsledige.

Årsakene til å redusere arbeidsstokken, kan blant annet være økt konkurranse, teknologisk endring og behov for ny kompetanse, bransjespesifikke utviklingstrekk, redusert etterspørsel eller behov for å redusere kostnader.

Økonomiske faktorer som kostnadsnivå og utsiktene til framtidig inntjening eller rekrutteringsmuligheter vil være vesentlig for nedbemannings- og omstillingssprosesser. En rekke andre faktorer vil imidlertid også påvirke virksomhetenes valg av strategi. Dels kan disse være påvirket gjennom formelle rammebetingelser som lov- og avtaleverk og dels gjennom uformelle faktorer som normer og holdninger. I Norge er det generelt sterk motstand mot bruk av oppsigelser, noe som også er nedfelt i lov- og avtaleverk.

Arbeidsgiverne vil forholde seg strategisk til formelle og uformelle rammebetingelser for å unngå problemer i forbindelse med rettslig etterspill, konfrontasjoner med fagforening eller dårlig renommé. Lov- og avtaleverket med vektlegging av ansiennitet- og oppsigelsesvern kan bidra til å redusere det samlede antallet oppsigelser. Nærliggende alternativer i nedbemanningssituasjoner vil derfor være naturlig avgang eller ulike former for tidligpensjonering. Gjennom slike løsninger blir eldre arbeidstakere mer utsatt for å måtte forlate arbeidet ved nedbemanning. For at bedriften skal få aksept for en slik løsning hos de ansatte og deres representanter, fagforeningene, må eldre arbeidstakere som sier seg villig til å slutte, tilbys tilstrekkelig gunstige avgangsbetingelser. I praksis vil dette først og fremst si tidligpensjonsordninger, eventuelt supplert med gavepensjon, slik at det gir forholdsvis god økonomisk kompensasjon i forhold til yrkesinntekten. Samtidig kan dette også være forenlig med ønsker og behov hos mange av de eldre arbeidstakerne.

Oppsigelse av yngre arbeidstakere innebærer fare for arbeidsledighet og overgang til dagpengeordningen. I mange tilfeller vil dette være i konflikt med det settet av normer, holdninger og oppfatninger om hva som er akseptert atferd og handlingsmønster. Brudd på disse normene kan føre til svekket renommé, negativ

omtale i media og økte kostnader i forbindelse med for eksempel rekruttering og markedsføring.

Dersom tidligpensjonering etableres som nedbemanningsmetode, noe norske undersøkelser tyder på, vil bruken av denne typen tiltak kunne tilta. Forventninger om tidligpensjonering av eldre arbeidstakere fører til at arbeidsgiverne investerer mindre i opplæring, noe som gradvis svekker de eldres kompetanse. Dette bidrar til å øke sannsynligheten for utstøting ved behov for omstilling eller nedbemanning. Gjennom holdninger og signaler kan dermed pensjoneringsalderen bli presset nedover.

Arbeidsmiljø og personalpolitikk

På bakgrunn av en gjennomgang av kvalitative analyser om den rolle personalpolitikk kan spille for eldres situasjon i arbeidsmarkedet, tegnet NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon, et nokså dystert bilde av personalpolitikken i Norge. Både nasjonalt og internasjonalt har det imidlertid de siste årene vært økende interesse for utforming av personalpolitikk med sikte på å øke eldre arbeidstakeres motivasjon og mulighet til å stå lengre i arbeid. Begreper som seniorpolitikk og livsfasejustert personalpolitikk er viet større oppmerksomhet, og et økende antall bedrifter og organisasjoner fokuserer sterkere på problemstillinger knyttet til aldring av arbeidsstokken. I en undersøkelse om omstilling og arbeidsmiljø gjennomført i 1998 (referert i Ukens statistikk 44/98, SSB), sier 37 pst av respondentene at de har bedre muligheter til å foreta selvstendige avgjørelser og bestemmelser i utføringen av jobben nå enn for to år siden. I tillegg gir nær halvparten uttrykk for økt tilfredshet og arbeidsglede, og at de har et bedre arbeidsmiljø enn i 1996.

Det er likevel vanskelig å danne seg en klar oppfatning av om arbeidslivet er blitt lettere eller vanskeligere å håndtere enn tidligere, med tanke på mulighetene til å ha en lang yrkeskarriere. Samtidig som det nok i mindre grad enn tidligere er rom for arbeidstakere som ikke samtidig har høy kompetanse, sterk helse og omstillingsdyktighet, har teknologiske og organisatoriske endringer bidratt til at jobbsituasjonen kan innrettes på en mer hensiktsmessig måte. Det vil imidlertid være variasjoner både mellom ulike typer jobber og mellom individer.

Personalpolitikken vil også virke inn på det samlede arbeidsmiljøet i virksomheten, og på den måten ha betydning for eldres muligheter og motivasjon til å stå lenge i arbeid. Med et dårlig arbeidsmiljø kan både fysiske og psykiske problemer oppstå, noe som fører til at tilbaketrekking isolert sett blir mer attraktivt. Arbeidsmiljøutvikling og forebyggende tiltak for å hindre utstøting vil derfor være virkemidler som kan bidra til at flere velger å fortsette i arbeid.

Erfaringer fra arbeid med seniortiltak viser at det er viktig å komme i gang tidlig, og i god tid før en avslutning av yrkeskarrieren, se vedlegg 4. Det er nå vanlig å legge til grunn at seniorperioden begynner rundt midten av 40-årene. Fordeler med å utvide seniorperioden ned til 45 år, kan blant annet være at det gir rom for langsiktighet og aktiv planlegging av den videre yrkeskarrieren, samtidig som fokus på avtrappingsdelen av yrkeslivet motvirkes.

Langsiktige personalpolitiske utviklingstiltak før 50-årsalderen kan være blant annet jobbotasjon, stillingsomforming, kompetanseutvikling og en mer målrettet individuell plan resten av karrieren.

Hensikten med seniorpolitikk vil blant annet være å:

- styrke kompetansen til den eldste gruppen av arbeidstakere,
- motvirke unødvendig tilstivning i yrkeskarrieren og stimulere til flere valgmuligheter og større mobilitet i midtkarrierfasen,
- stimulere til et aktivt, stimulerende og lærende arbeidsmiljø,

- bidra til at den enkelte er produktiv i hele yrkeskarrieren og
- bidra til å øke den forventede pensjoneringsalderen i samfunnet.

Når det gjelder arbeidsmiljøet, viser nyere undersøkelser at psykososiale og organisatoriske sider ved arbeidet er de mest framtreddende faktorene til tidlig avgang fra yrkeslivet. Variasjon i arbeidsoppgavene forhindrer monotone og lite stimulerende arbeidsdager.

2.9 PENSJONERINGSBESLUTNINGER, ØKONOMISKE INSENTIVER OG VELFERD (KAPITTEL 12)

I kapittel 12 drøftes hvordan ulike sider ved utformingen av pensjonsordningene påvirker avveiningen mellom arbeid og pensjon. Et hovedspørsmål er muligheten for den enkelte til selv å velge avgangstidspunkt, uten at det leder til større samlet forsørgingsbyrde for dem som fortsatt er i arbeid. Hovedbudskapet fra denne gjennomgangen er at fleksible pensjonsordninger langt på vei bør utformes slik at arbeidstakerne selv bærer en vesentlig del av kostnadene ved tidligavgang. Hvis ikke vil ordningen i for sterk grad stimulere til å gå av tidlig, og dette vil bidra til en lavere pensjoneringsalder enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Ordninger som gir mulighet til å gå av tidligere enn 67 år, vil over tid kunne påvirke holdningene i samfunnet og legge press på folketrygdens aldersnorm. Også betydningen av normer står derfor sentralt.

Enkelte prinsipielle betraktninger

Valg av pensjoneringstidspunkt for den enkelte arbeidstaker vil være påvirket av hvilke avveininger denne gjør i valget mellom arbeid og fritid (det vil si pensjonering). Hvis vedkommende fortsatt står i arbeid, vil det gi høyere netto livsinntekt, men det vil også medføre at en utsetter muligheten til økt fritid. På et tidspunkt vil oppofrelsen ved fortsatt å stå i arbeid vurderes som større enn nytten av ytterligere noe høyere livsinntekt, og arbeidstakeren vil da ønske å pensjonere seg.

Den enkelte har ulik avlønning og forskjellig preferanse for fritid. Generelt vil det derfor ikke være samfunnsøkonomisk optimalt å ha lik pensjoneringsalder for alle individer. Tvert imot er det ønskelig både individuelt og samfunnsøkonomisk med fleksibilitet med hensyn til valg av pensjonsalder. En felles, obligatorisk pensjoneringsalder vil føre til at de fleste tvinges til å gå av tidligere eller senere enn det optimale. Ulik produktivitet, forskjellige opplevelser av jobbsituasjoner og ulike preferanser når det gjelder fritid er derfor momenter som taler for å ha et fleksibelt pensjonssystem, hvor individet (i noen grad) selv kan bestemme pensjoneringstidspunktet.

Et system der individer sparer til egen alderdom kan tjene som en referanse for en diskusjon av utformingen av fleksible pensjonssystemer. Sterke preferanser for tidligpensjonering vil komme til uttrykk gjennom at individet prioriterer egen pensjonssparing. Har en derimot svakere preferanse for tidligpensjonering, velges en høyere pensjoneringsalder, slik at pensjonsutbetalingene fordeles på færre år. Med en gitt oppsparing av pensjonsmidler oppnås dermed høyere årlig pensjonsutbetaling den dagen en går av. Fordi individet selv står overfor kostnadene, så vel som nytten knyttet til sin egen pensjoneringsbeslutning, er det i dette tilfellet samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk optimalitet.

Pensjonsformue og implisitt skatt på arbeid

Både norske og internasjonale analyser framhever kompensasjonsnivået og hvordan dette varierer med inntektsnivået som yrkesaktiv, som sentral for pensjoneringsbeslutningen. Kompensasjonsnivå eller dekningsgrad er definert som hva en kan få av ytelser som pensjonist i forhold til inntekt som yrkesaktiv. Kompensasjonsnivået vil imidlertid ikke på noen fullgod måte gjenspeile hvilke insentiveffekter som ligger innbakt i pensjons- og skattesystemet, hvis fokuset særlig skal være rettet mot pensjonsordningenes virkninger på eldre arbeidstakeres arbeidstilbud. Denne typen analyser må ta utgangspunkt i at pensjoneringsbeslutninger ses i et lengre perspektiv, se ovenfor. Her vil ikke bare kompensasjonsnivået ved pensjoneringsstidspunktet, men også hvordan kompensasjonsnivået varierer avhengig av avgangstidspunkt, ha betydning for pensjoneringsbeslutningen.

Den neddiskonterte verdien av de framtidige pensjonsytelsene fratrasket framtidig skatt på pensjon, utgjør *pensjonsformuen*. Det sentrale for pensjoneringsbeslutningen innenfor denne rammen er hvordan pensjonsformuen vil påvirkes av å fortsette i arbeid. I omtalen nedenfor ser en for enkelhets skyld bort fra at fortsatt yrkesaktivitet kan gi økt pensjonsopptjening og isolert sett øke pensjonsformuen. Ved å fortsette i arbeid ett år, vil antall år som pensjonsmottaker reduseres tilsvarende. Hvis pensjonsformuen fortsatt skal være den samme ved starten på pensjonisttilværelsen, må derfor de årlige pensjonsytelsene settes høyere. Tilveksten eller endringen i pensjonsformuen kan være positiv, null eller negativ, avhengig av hvordan ordningen er utformet. Det relative forholdet mellom endringen i pensjonsformuen og lønnsinntekt etter skatt, vil representere en *implisitt skatt* på fortsatt arbeid hvis endringen i pensjonsformuen er negativ og et implisitt subsidium hvis den er positiv. Er endringen i pensjonsformuen ved å stå ett år til i arbeid lik null, kan ordningen sies å være nøytral med hensyn til pensjoneringsbeslutningen. En fleksibel pensjonsordning med forsikringsmessig avkorting vil være innrettet slik at pensjonsformuen er upåvirket av avgangstidspunkt.

Denne tilnærmingen og begrepsbruken er benyttet i en rekke studier av hvordan pensjonssystemene påvirker pensjoneringsatferden. En vil her blant annet vise til det omfattende arbeidet i regi av OECD og av National Bureau of Economic Research i USA. Sistnevnte har utført 11 separate landstudier, for USA, Canada og 9 europeiske land, og analysert og sammenfattet resultatene fra disse (Gruber og Wise, 1997).

For disse landene viser resultatene gjennomgående at for eldre arbeidstakere vil fortsatt yrkesaktivitet innebære en reduksjon i pensjonsformuen. I de fleste landene skyldes dette at de årlige pensjonsytelsene blir uendret eller ikke forhøyes tilstrekkelig med redusert periode som pensjonsmottaker, kombinert med høy kompensasjonsgrad og lempeligere skatteregler for pensjonsinntekt. Pensjons- og skattesystemene innebærer følgelig en implisitt skatt på arbeid for eldre arbeidstakere og gir derfor insentiver til å gå ut av arbeidsstyrken.

Trekk ved alders- og førtidspensjonsordninger i Norge

Utviklingen i det norske folketrygdsystemet har gått i retning av en stadig svakere sammenheng mellom yrkesaktivitet (og derav pensjonsopptjening) og nivået på pensjonsytelsene. Mer konkret kan en peke på følgende trekk ved alderspensjonssystemet i folketrygden:

- Den gradvise og over tid sterke veksten i minstepensjonene har isolert sett gitt sterkere insentiver til å gå av ved første anledning.
- Avkorting av særtillegg mot tilleggspensjon krone mot krone, medfører at verdien av opparbeidede pensjonsrettigheter reduseres eller fjernes for et betydelig

- antall framtidige pensjonister. Dette svekker sammenhengen mellom yrkesaktivitet og pensjonsytelse, og gir isolert sett svakere insentiver til å stå i arbeid.
- Reduksjon av tilleggspensjonsprosenten og taket for opptjening vil gradvis redusere sammenhengen mellom yrkesaktivitet og pensjonsnivå, og vil ha samme effekt som avkortingen av særtillegget.

Beregninger for de norske førtidspensjonsordningene viser høye implisitte skatterater på arbeid for eldre arbeidstakere, varierende mellom 60 og 90 pst i utvalgte regneeksempler. Regelverket for AFP og folketrygden medfører at den årlige pensjonen for de aller fleste vil være uavhengig av når en går av mellom 62 og 67 år. Det skyldes at det ikke er noen form for justering av den årlige pensjonen knyttet til alder ved uttak, samtidig som AFP-pensjonen blir beregnet som om vedkommende stod i arbeid til fylte 67 år. Alderspensjonen fra folketrygden etter fylte 67 år blir derfor heller ikke lavere som følge av tidligavgang.

En forsikringsmessig justering av pensjonen er basert på at nåverdien av opparbeidet alderspensjon er uavhengig av avgangstidspunkt. De beregnede fradragene og tilleggene vil være avhengig av forventet levealder og valg av diskonteringsrente.

Basert på norske befolkningstall og med 3 pst diskonteringsrente vil en varig avkorting i pensjonen på 0,5 pst per måned for tidligere uttak enn ved 67 år, ligge nær en modell med forsikringsmessig avkorting. Tilsvarende vil den som velger å stå i arbeid etter fylte 67 år kunne få et varig tillegg per måned på 0,8 pst fram til fylte 70 år.

Til sammenlikning kan det nevnes at Sverige og Finland, som har en ordinær pensjonsalder på 65 år, i dag har en fradragssprosent på 0,5 pst per måned ved pensjonsuttak mellom 60 og 65 år. Tilleggsprosenten ved uttak etter ordinær pensjonsalder er 0,7 pst i Sverige og 1 pst i Finland.

En fleksibel pensjonsordning basert på forsikringsmessig avkorting/tillegg og 67 år som ordinær pensjoneringsalder, vil være kostnadsnøytral i forhold til et regelverk hvor alle går av ved 67 år. I prinsippet vil en slik ordning også være nøytral i forhold til pensjoneringsbeslutningen. Arbeidstakerne velger det tidspunktet som best svarer til deres ønsker og behov, og er i denne valgsituasjonen stilt overfor kostnader og gevinster ved tidlig eller utsatt pensjonering som avspeiler de samfunnsøkonomiske virkningene av deres valg.

Sammenliknet med et pensjonssystem som ivaretar samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn kan en konkludere at dagens AFP-ordning gir for sterke økonomiske insentiver til å gå tidlig ut av yrkeslivet.

Kombinasjon arbeid – pensjon

Mange pensjonsordninger har som krav for å tilstå pensjon at en må gå helt ut av arbeidslivet. Det vil tilsynelatende kunne være klare gevinster å hente både for den enkelte og for samfunnet om eldre arbeidstakere som ellers ville gå av med full pensjon, kunne motta delvis pensjon sammen med lønn for deltidsarbeid. Det er imidlertid problemer knyttet til utformingen av et regelverk for slike kombinasjonsordninger.

Innenfor et rent innskuddsbasert pensjonssystem trenger en ikke å utforme egne avkortingsregler mellom arbeids- og pensjonsinntekt. «Avkortingen» skjer ved at vedkommende som velger å redusere arbeidstiden mister noe arbeidsinntekt og pensjonssparing, og begynner tidligere å tære på egne, oppsparte midler. Problemet med å fastsette regler for avkorting mellom pensjon og arbeidsinntekt oppstår derfor når pensjonsordningen ikke er nøytralt utformet med forsikringsmessig avkorting

ved tidligpensjonering. Spørsmålet er hvor sterk avkorting bør være. Behovet for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt kan ses på fra to sider. På den ene siden kan en fokusere på en arbeidstaker som har valgt å ta ut full pensjon. Gitt dette utgangspunktet, kan målsettingen om at arbeidstakeren fortsatt skal velge noe arbeid tilsi at avkortingsreglene bør være lite restriktive. Selv om samlet inntekt kan bli vesentlig høyere enn tidligere arbeidsinntekt, kan en anse dette for å være fornuftig fordi det stimulerer til fortsatt arbeid.

Alternativt kan vi betrakte en arbeidstaker som er i fullt arbeid, men vurderer å gå over på førtidspensjon. Valget står mellom å fortsette i fullt arbeid eller å gå over på pensjon kombinert med redusert arbeidstid. Med dette som utgangspunkt og med svak avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt, se ovenfor, vil vedkommende oppleve at effektiv marginalsatt ved å fortsette i full stilling blir svært høy. Det vil således være sterke økonomiske insentiver til å redusere arbeidsinnsatsen.

Disse to eksemplene illustrerer at regler for kombinasjon av arbeid og pensjon kan ha forskjellige effekter på arbeidstilbudet, avhengig av hva arbeidstakerne ville valgt uten denne muligheten. Dilemmaet knyttet til hva slags avkortingsregler en skal velge, avhenger av utformingen av den fleksible pensjonsordningen, og spesielt av hvor «insentivriktig» systemet er.

Betydningen av normer

Sosiale normer har betydning for pensjoneringsatferden. I mange land har utviklingen gått i retning av redusert avgangsalder, selv om den ordinære pensjonsalderen har ligget fast på 65 år eller høyere. Pensjoneringsatferden påvirkes også av en rekke andre forhold, som velstandsutvikling og hvilke økonomiske insentiver som er innebygd i pensjonsordningene. Normer og insentiver virker trolig i et samspill og påvirker atferden både på kort og lang sikt.

Dette er forhold som har vært vektlagt blant annet av den svenske økonomen Assar Lindbäck. Det kan angis tilsynelatende gode argumenter for at ulike velferdsordninger ikke bør være for restriktivt utformet og gi for lave ytelser. Det grunnleggende dilemmaet i en velferdsstat er imidlertid at jo høyere ytelser, jo flere vil ordningen trekke til seg. Over tid vil samspillet mellom normer og insentiver kunne lede til en overutnyttelse. Lindbäck's hovedhypotese er at tilpasningen til et nytt regelsett vil ta tid. Normer endres sakte, og på kort sikt kan eksistensen av sterke sosiale normer begrense effekten av økonomiske forhold på folks atferd. Etter hvert som flere og flere «bryter ut» av eksisterende regler vil forankringen til gamle normer bli svakere, holdninger endres og forsterkes i samspillet med de økonomiske faktorene.

Normer bør derfor stå sentralt i en diskusjon av i hvilken grad og på hvilken måte en kan bruke økonomiske virkemidler for å få folk til å stå lenger i arbeid. Økonomiske insitament har betydning for folks valg av pensjoneringstidspunkt, og over tid vil økonomiske betingelser i en pensjonsordning ha betydning for hvilken aldersnorm som festner seg. Hvis aldersnormene først forskyves nedover, viser erfaringer at det må relativt sterke virkemidler til for å reversere utviklingen.

KAPITTEL 3

Utvalgets vurderinger og anbefalinger**3.1 GENERELLE VURDERINGER****3.1.1 Bakgrunn for utvalgets arbeid**

Utvalget er bedt om å gi en oversikt over yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere og vurdere tiltak som kan bedre den enkeltes motivasjon og muligheter til å stå lenger i arbeid. Samtidig skal hensynet til fleksibel avgang fra arbeidslivet ivaretas. I denne sammenheng ble utvalget i mandatet spesielt bedt om å vurdere endringer i gjeldende førtidspensjoneringsordninger og annet relevant regelverk. I mandatet heter det også at hovedtrekkene i folketrygdsystemet skal videreføres. Utvalget har tolket denne føringen slik at en skal legge til grunn at folketrygden fortsatt skal bestå av en minstepensjon som gir trygghet for alle innbyggere, og en tilleggspensjon som gir en viss standardsikring i forhold til tidligere inntekt. I sammenheng med en vurdering av ordninger med fleksibel avgangsalder, har derimot utvalget vurdert en påbygning av dagens folketrygdsystem, ved at det åpnes for avgang tidligere enn ordinær pensjonsalder.

Som beskrevet i øvrige kapitler (se spesielt kapittel 9), vil det de neste tiårene finne sted en kraftig økning i andelen eldre i den norske befolkningen. Dette skyldes blant annet de store fødselskullene fra rett etter krigen og den sterke økningen i forventet levealder. Ifølge myndighetenes egne anslag (Nasjonalbudsjettet 1999) kan antall alders- og uførepensjonister øke med om lag 65 pst fra 1995 til 2050. Forholdstallet mellom yrkesaktive og pensjonister reduseres følgelig sterkt. Sammen med at de gjennomsnittlige pensjonsutbetalingene fra folketrygden vil øke som følge av utbyggingen av folketrygden og høyere kvinnelig yrkesdeltaking, vil dette føre til at statens utgifter til alders- og uførepensjon over folketrygden kan øke fra om lag 8 til 17 pst av BNP i samme tidsrom. Disse framskrivingene er basert på at yrkesfrekvensene i ulike aldersgrupper i hovedsak blir værende på dagens nivå og at grunnbeløpet i folketrygden reguleres i takt med den generelle lønnsutviklingen. De siste tiårene har det vært en nedgang i yrkesfrekvensene for de eldste aldersgruppene. For menn har det vært en synkende tendens i yrkesdeltakingen i aldersgrupper helt ned til 50 år. Hvis utviklingen i retning av lavere yrkesaktivitet i de eldre aldersgruppene fortsetter, vil utviklingen når det gjelder forsørgelsesbyrde for framtidige yrkesaktive kunne bli enda mer problematisk enn det beregningene ovenfor antyder.

Myndighetene har ved flere anledninger, blant annet i Velferdsmeldingen og i Langtidsprogrammet 1998–2001, uttrykt bekymring for den økende tendensen til tidligpensjonering som har funnet sted i Norge. Lavere yrkesdeltaking reduserer grunnlaget for økt verdiskaping og mulighetene for å opprettholde dagens velferdssystemer. Utvalget vil understreke at utviklingen som er beskrevet ovenfor, stiller den økonomiske politikken overfor store utfordringer, og er et viktig argument for å legge forholdene til rette for lange arbeidslivskarrierer. På den andre siden har personer som har stått lenge i arbeid, behov for fleksibilitet i pensjonssystemet. Den generelle velstandsutviklingen med ønske om mer fritid trekker i samme retning.

I et brev fra daværende statsminister Jagland til Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) i forbindelse med lønnsoppgjøret våren 1997 heter det blant annet: «Regjeringen vil dessuten sette ned et offentlig utvalg for å vurdere ulike former for fleksibel førtidspensjon med sikte på å få til en høyere pensjoneringsalder». Det er en klar målsetting for utvalgets arbeid

å finne fram til tiltak som kan bidra til at den observerte trenden mot tidligavgang fra yrkeslivet brytes.

Ved drøftingen av ulike drivkrefter for tidligpensjonering har utvalget, i tråd med mandatet, lagt særlig vekt på hvordan det samlede pensjonssystemet kan utformes for å ivareta ulike hensyn på en god måte. Utfordringen er å åpne for fleksibilitet i pensjonsbeslutningene, men slik at eldre stimuleres til å stå i arbeid. Et hovedspørsmål er det offentliges rolle i denne sammenheng. En hovedkonklusjon i utvalgets anbefalinger er at uansett veivalg bør offentlige myndigheter ikke innrette et fleksibelt pensjonssystem slik at det fremstår som økonomisk sett attraktivt for den enkelte å trekke seg frivillig ut av aktivt arbeid. For samfunnet vil kostnadene ved en slik tilpasning over tid være betydelige.

3.1.2 Mål og utfordringer i pensjonspolitikken

Folketrygden er, som beskrevet i kapittel 5, det bærende elementet i det samlede pensjonssystemet. Folketrygden skal gi alle innbyggerne i landet økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for merutgifter i forbindelse med sykdom, arbeidsløshet, funksjonshemming, alderdom og tap av forsørger. Folketrygden skal videre bidra til omfordeling av inntekt i favør av personer med lav eller ingen inntekt og over den enkeltes livsløp. Trygdesystemet skal bidra til hjelp til selvhjelp slik at den enkelte i størst mulig grad blir i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, og kan klare seg best mulig i det daglige. Utvalget legger som nevnt til grunn at folketrygden fortsatt skal være hovedelementet i vårt pensjonssystem, og at balansen mellom fordelings- og forsikringshensyn er et sentralt trekk i dette systemet som skal videreføres.

Hovedutfordringen: eldrebølgen

Yrkesdeltakingen i de eldste aldersgruppene har falt betydelig de siste par tiårene. Dette har sammenheng med økt uførepensjonering, men også med økt bruk av ulike førtidspensjonsordninger, herunder AFP. Den forventede avgangsalderen for nye alders- og uførepensjonister samlet de senere årene har vært på om lag 60 år, det vil si klart lavere enn den formelle pensjonsalderen. Den forventede levealderen har økt, en utvikling som er forventet å fortsette utover i neste århundre. Det er ikke lenger uvanlig å bli godt over 80 år, slik at mange tilbringer opp mot en tredel av livet som pensjonister. Samtidig har gjennomsnittlig utdanningstid økt, slik at gjennomsnittsalderen for inntreden i yrkeslivet har gått opp. Samlet sett innebærer dette at den yrkesaktive perioden komprimeres.

Antallet alderspensjonister er som nevnt anslått å øke sterkt etter 2010. I tillegg forventes det en betydelig vekst i gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden utover den allmenne inntektsveksten i samfunnet. Dette har sammenheng med at flere personer opparbeider seg rett til tilleggspensjon og økt yrkesaktivitet blant kvinner.

Tendensen til redusert yrkesdeltaking blant eldre har vært observert i de fleste landene i OECD-området. I mange europeiske land startet nedgangen i yrkesdeltakingen blant eldre tidligere enn i Norge, og yrkesfrekvensene for eldre i Norge er til dels betydelig høyere enn i andre land. Det er grunn til å tro at forhold som blant annet lav arbeidsledighet og en politikk med sterkt fokus på full sysselsetting, sammen med begrenset adgang til alderspensjonering tidligere enn 67 år, har bidratt til at nedgangen i eldres yrkesdeltaking ikke har vært like sterk i Norge som i mange andre land.

Med en forholdsvis høy andel av befolkningen i arbeidsstyrken både samlet sett og blant eldre, står Norge bedre rustet enn mange andre land til å møte utfordringene med økende pensjonsutbetalinger og økende forsørgingsbyrde i framtiden. Men tendensen til økt tidligpensjonering i Norge som vi nå ser, er etter utvalgets mening bekymringsfull. Mange europeiske land er nå i ferd med å reformere sine pensjonssystemer med et klart siktemål om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen. I OECDs anbefalinger for å møte utfordringene fra en aldrende befolkning (se kapittel 8), framheves også behovet for økt yrkesdeltaking blant eldre. Etter utvalgets syn er utfordringen for Norge i hovedsak den samme som for andre land. Dette illustreres blant annet av beregninger av utviklingen i arbeidsstyrken. Selv med en forutsetning om en moderat økning i yrkesfrekvensen for kvinner og ungdom fram til 2010 og konstante yrkesfrekvenser for alle grupper etter dette, finner en at arbeidsstyrken reduseres fra om lag 52 pst av befolkningen i 2010 til 48 pst 20 år etter.

Etter utvalgets syn er det nødvendig å sette i verk tiltak nå for å motvirke problemene knyttet til økt forsørgelsesbyrde. Et fortsatt fall i avgangsalderen, kombinert med at andelen eldre i befolkningen kommer til å øke sterkt i tiårene framover, vil svekke grunnlaget for fortsatt vekst i verdiskapningen i samfunnet og dermed muligheten til å opprettholde et tilfredsstillende nivå på tjenestetilbudet og andre velferdsordninger. Ved å gjennomføre tiltak tidlig, istedenfor å vente til den ovennevnte utviklingen tvinger fram endringer, kan det samlede behovet for tiltak bli mindre. Samtidig oppnås større forutsigbarhet ved at framtidens pensjonister kan tilpasse seg nye regler mens de ennå er yrkesaktive.

Et overordnet mål i pensjonspolitikken bør derfor være å øke yrkesdeltakelsen i de eldre aldersklasser. For å heve den gjennomsnittlige avgangsalderen er det nødvendig å stimulere eldre til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og sørge for bedre målretting av ulike pensjonsordninger. Gjennom arbeid får den enkelte anledning til å bruke egne evner og krefter. Deltakelse i arbeidslivet fyller også en viktig sosial funksjon og bidrar til verdiskapningen i samfunnet.

For å stimulere til arbeid er det etter utvalgets oppfatning avgjørende at det samlede pensjonssystemet utformes slik at den enkelte får en økonomisk gevinst ved å fortsette i arbeid. I fleksible pensjonsordninger rettet mot personer som i hovedsak har arbeidsevnen i behold, er dette en sentral forutsetning. Samtidig må arbeidslivet innrettes slik at det også gir rom for grupper av eldre arbeidstakere. Den enkelte arbeidsgiver og organisasjonene i arbeidslivet må bidra aktivt for at en skal oppnå målet å øke yrkesaktiviteten blant eldre.

Behovet for fleksibilitet i pensjonsbeslutningen

De store variasjonene i arbeidsstyrken når det gjelder varigheten på yrkesdeltakelsen og belastningen i yrket gjør at ønsker og behov når det gjelder avgangsalder kan variere. Mange kan uten problemer fylle sin funksjon i arbeidslivet fullt ut både til 67 år og enda lengre. Andre kan være utslitt før dette.

Den formelle pensjonsalderen i Norge er høy i et internasjonalt perspektiv. Mange forlater imidlertid arbeidslivet før denne alderen. Utvalget har fokusert på førtids alderspensjonering. Avgang som skyldes helsemessige problemer skal ivaretas gjennom uførepensjonsordningen. Denne har utvalget, i henhold til mandatet, ikke vurdert nærmere.

Muligheten for tidligpensjonering varierer mellom ulike grupper av arbeidstakere. I statlig og kommunal sektor gir AFP-ordningen og særaldersgrensene i tjenstepensjonssystemet adgang til tidligpensjonering. AFP-ordningen åpner for frivillig avgang fra fylte 62 år, og særaldersgrensesystemet gir for visse stillingskategorier

mulighet til avgang allerede fra 57 år. Samtidig finner det sted førtidspensjonering ved nedbemanning som følge av omstilling. I den organiserte delen av arbeidslivet i privat sektor gir AFP mulighet til tidligpensjonering fra 62 år i de fleste områdene. Dessuten er det i en viss utstrekning mulig å gå av tidligere med særaldersgrense i tjenestepensjonssystemet. I andre deler av privat sektor er det grunn til å tro at tidligavgang i større eller mindre grad fortsatt er basert på ulike trygdeordninger med andre primære formål enn førtids alderspensjon. Ren førtids alderspensjon kan likevel forekomme som pensjon over driften eller lignende.

Når en skal se på forbedringsmuligheter innenfor dagens ordninger, må en blant annet legge vekt på at en står overfor et noe uoversiktlig og lite helhetlig system som gir noen grupper mulighet til å gå av svært tidlig på særaldersgrenser, mens andre grupper utenfor AFP-området i privat sektor, er uten mulighet til førtidspensjon.

En del eldre ønsker selv av ulike årsaker å forlate arbeidslivet før ordinær pensjonsalder. Andre ønsker primært å fortsette i arbeid lenger enn de faktisk har mulighet til i dag. Frivillig tidlig overgang fra arbeid til pensjon er et valg om mer fritid. Bakgrunnen for dette valget kan likevel være problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Andre må slutte fordi de når særaldersgrensen for stillingen.

Utvalget mener at det bør være et viktig pensjonspolitisk mål å styrke fleksibiliteten i eldre yrkesaktives avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder. Det er viktig å sikre reell valgfrihet for den enkelte med hensyn til pensjoneringstidspunkt. Samtidig bør det i større grad legges til rette for deltidspensjonering for eldre arbeidstakere som ønsker en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjonstilværelsen.

Førtidspensjon som sysselsettingspolitisk virkemiddel

I en rekke europeiske land ble førtidspensjoneringssystemer innført som et virkemiddel for å motvirke arbeidsledighet. Tanken var at eldre arbeidstakere skulle trekke seg tilbake for å gi rom for arbeid for yngre mennesker. Førtidspensjonering har imidlertid vist seg å være et lite egnet virkemiddel for å redusere ledigheten. OECD-studier tyder også på at arbeidsmarkedet for unge i liten grad bedres ved at eldre trekker seg ut. Det er snarere tegn til at land som har forholdsvis høy gjennomsnittlig pensjoneringsalder også har høy sysselsettingsandel (og lav ledighet). I den norske debatten om førtidspensjonering har ledighetsproblemer for unge ikke vært noe sentralt tema. Sysselsettingsutvalget kom imidlertid i sin rapport med synspunkter i samme retning som OECD. Lund-utvalget (NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon) konkluderte også med at den beste måten å bedre de eldres muligheter i arbeidsmarkedet, er å legge grunnlag for økt verdiskaping og sysselsetting i hele økonomien. Dette utvalget leverte sin innstilling i en periode hvor ledigheten var betydelig høyere enn nå, og mulighetene for at det skulle oppstå mangel på arbeidskraft var neppe sentralt i vurderingene.

Land som på 1970- og 1980-tallet førte en arbeidsmarkedspolitikk basert på blant annet økt tidligpensjonering for å redusere ungdomsledigheten, opplevde ganske raskt de negative konsekvensene av denne politikken. Med generøse ytelser, ble eldre arbeidstakere fristet til å forlate arbeidslivet. Ledigheten ble imidlertid ikke redusert, men fortsatte å øke i mange land. Samtidig kan denne politikken ha bidratt til å påvirke synet på hva som er den «normale» pensjoneringsalderen i disse landene.

Dette utvalget vil også klart gi uttrykk for at all erfaring viser at førtidspensjonering er uegnet som virkemiddel for å motvirke arbeidsledighet. Selv om en slik politikk ikke har vært fremtredende i Norge, kan en på enkelte arbeidsplasser eller

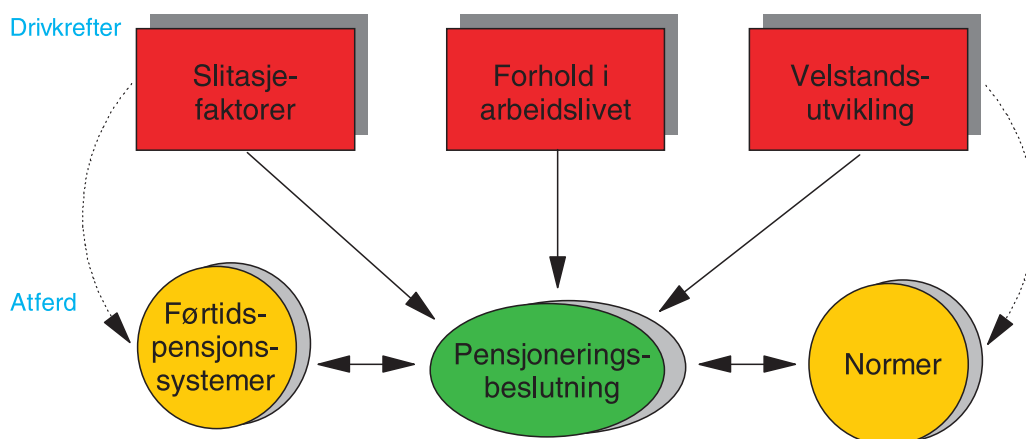
i deler av arbeidsmarkedet oppleve utstøttingsmekanismer som rammer eldre arbeidstakere. Utvalget drøfter denne problemstillingen nedenfor.

3.1.3 Drivkrefter for tidligpensjonering

Selv om Norge fortsatt er blant de landene i den industrialiserte verden med høyest sysselsetting i befolkningen over 60 år, henter stadig flere eldre sin hovedinntekt fra ulike tidligpensjonsordninger. Dette skjer til tross for at vi her i landet ikke har noen offentlig, allmenn førtidspensjonsordning. Antallet AFP-pensjonister er økende, og i 1997 var tilgangen til denne ordningen like stor som tilgangen av nye uførepensjonister i alderen 60–66 år. Økningen i antall AFP-pensjonister har tiltatt ytterligere i 1998, delvis som en følge av senkningen av pensjonsalderen til 62 år. For å finne fram til mulige politikktilrådinger med sikte på å snu tendensen til økt tidligavgang blant eldre, har utvalget drøftet bakenforliggende drivkrefter som påvirker pensjoneringsatferden, se kapitlene 10, 11 og 12.

Både utstøttings- og tiltrekningsmekanismer ligger til grunn for pensjoneringsatferd og tilpasning i arbeidsmarkedet. Utstøttingsmodellen vektlegger at tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet må ses i forhold til hvordan individet føler at det mestrer arbeidslivets krav og andre forhold i arbeidssituasjonen. Tiltrekningsmodellen bygger på at pensjonsbeslutninger representerer rasjonelle valg som respons på økonomiske insentiver i det samlede skatte-, pensjons- og overføringssystemet. Nyere forskning konkluderer med at begge forklaringsmodellene er relevante for å forklare tidligavgang blant eldre. En del studier fokuseres også på forhold av mer kulturell og historisk art, blant annet at normer og holdninger til tidligpensjonering kan endres over tid. Et sentralt poeng er at de samlede konsekvensene av et gitt sett av rammebetingelser først kan overskues etter en viss tid. I tillegg viser erfaringer at det er vanskelig å reversere etablerte ordninger.

Førtidspensjonering - en prinsipiell skisse



Figur 3.1 Førtidspensjonering – en prinsipiell skisse.

De tre hovedgruppene av drivkrefter for tidligavgang; *slitasjefaktorer*, *forhold i arbeidslivet* som møter eldre arbeidstakere og den generelle *velstandsutviklingen*, påvirker pensjoneringsbeslutningene direkte. Samtidig er selve adgangen til pen-

sjonering og de økonomiske betingelsene i pensjonssystemet avgjørende for den faktiske pensjoneringsatferden. Pensjoneringsatferden er også betinget av et rådende sett med normer i samfunnet. Disse normene kan i høy grad være med på å påvirke den enkeltes pensjoneringsbeslutning.

Drivkreftene bak førtidspensjonering påvirker også selve pensjonsbeslutningen indirekte, ved at drivkreftene virker inn på det institusjonelle rammeverket beslutningene tas under. Normer og holdninger til eldre arbeidstakere henger for eksempel nært sammen med utviklingen i arbeidslivet. Den generelle velstandsutviklingen kan videre skape et press i retning av å legge til rette for økt tidligavgang i pensjonssystemet.

I den tidligere omtalte OECD-studien, se kapittel 8, kommer OECD med et bredt sett med politikk anbefalinger for å motvirke tidligavgang blant eldre arbeidstakere. På den ene siden understreker organisasjonen at det må gjennomføres endringer i pensjonssystemene med tanke på å redusere økonomiske insentiver for eldre til å gå av tidlig. Samtidig understreker OECD at arbeidsvilkårene og jobbmulighetene for eldre bør tilrettelegges med sikte på å hindre utstøting ved å gjøre det mer attraktivt å stå i arbeid. Anbefalingene peker i retning av samspillet mellom økonomiske insentiver i pensjonssystemet og forhold i arbeidslivet som avgjørende for tidligpensjonering. Utvalget drøfter disse to drivkreftene nærmere nedenfor.

De eldres situasjon i arbeidsmarkedet

Det har vært en markert endring i de eldre aldersklassenes tilknytning til arbeidsmarkedet de siste 20 årene. Mens sysselsettingsfrekvensene for menn i aldersgruppen 30–60 år har vært høy og noe stigende i perioden sett under ett, blir stadig færre eldre værende i arbeidsmarkedet. Mens over 70 pst av alle menn i aldersgruppen 60–66 år var sysselsatt i 1980, var andelen redusert til om lag 55 pst i 1997. Kvinners deltakelse på arbeidsmarkedet har økt markert i den samme perioden, og selv for aldersgruppen 60–66 år har yrkesfrekvensen økt svakt fra 1980 til 1997. Det har vært en tendens til at særlig personer med lav formell kompetanse, mye manuelt arbeid og lav lønn trekker seg ut arbeidslivet forholdsvis tidlig. Dette gjelder særlig uførepensjonister, mens mønsteret er mindre klart blant AFP-pensjonister.

Generelt synes det som om eldre har vanskeligere for å komme inn i arbeidsmarkedet igjen når de først er blitt arbeidsledige. Langtidsledigheten for eldre er betydelig høyere enn for andre grupper. Dels kan dette skyldes egenskaper ved den enkelte som for eksempel lav motivasjon og søkeintensitet, og dels at eldre i liten grad prioriteres ved arbeidsmarkedstiltak og nyansettelser.

I forhold til strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, har det blitt pekt på at færre jobber enn tidligere er spesielt rettet mot eldre, såkalte retrettstillinger, med lettere arbeidsbelastning, mindre ansvar og kortere arbeidstid. Virksomheter kan ha redusert antallet av denne type stillinger som følge av økt krav til effektivitet og konkurransekraft. Samtidig viser det seg at eldre er særlig utsatt i omstrukturings- og nedbemanningsprosesser. Dette er mekanismer som ikke behøver å gjøre seg like sterkt gjeldende i årene framover. Eldre vil i framtiden utgjøre en større andel av det samlede arbeidstilbudet. En slik utvikling vil stille både virksomhetene og arbeidstakerne overfor store utfordringer. Utvalget vil understreke at den stigende andelen eldre i arbeidsmarkedet gjør det nødvendig med målrettet innsats og tiltak.

Høyere kostnader forbundet med eldre arbeidstakere i forbindelse med blant annet sykefravær, den femte ferieuken, pensjoner, ansiennitetslønn, produktivitet og kortere høstingsperiode for kompetansetiltak, er også blitt framhevet som sentrale forklaringer på eldres tilbaketrekkingens mønster fra arbeidslivet. Enkelte av

disse komponentene er klart knyttet til alder (pensjoner og femte ferieuke), og under ellers like forhold kan det ikke utelukkes at arbeidsgivere ved ansettelser og oppsigelser legger vekt på denne typen kostnader og dermed bidrar til å redusere jobbmulighetene til eldre. Eldre arbeidstakere har gjerne færre, men lengre sykefravær enn yngre. Ettersom arbeidsgiverperioden i sykelønnsordningen er begrenset, vil det meste av eldres sykefravær derfor dekkes av folketrygden, selv om kostnader, som for eksempel utgifter til vikar, kan påløpe. Når det gjelder utgifter til tjenstepensjoner, vil avsetningene, og dermed kostnadene for arbeidsgiver, øke med alderen. Dette dempes imidlertid noe ved overgangen til lineær opptjening i privat sektor, se NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon. I Nasjonalbudsjettet 1999 varsles det at det vil gis skattefordel ved innskuddsbaserte pensjonsordninger så snart det er praktisk mulig. Utvalget vil peke på at virksomheter som benytter seg av denne muligheten, da vil unngå økte pensjonskostnader tilknyttet eldre arbeidstakere ettersom pensjonsavsetningen i innskuddsbaserte ordninger, i motsetning til dagens tjenstepensjonsordninger, skjer jevnt over livsløpet. Dermed unngås økte pensjonsavsetninger fram mot pensjoneringstidspunktet.

OECD viser i sin studie til at effektene av ansiennitetslønn ikke er så sterk som tidligere antatt, samt at eldre burde stå sterkt i en kunnskapsbasert økonomi der kravet til fysisk yteevne ikke er så fremtredende som ved utstrakt manuelt arbeid. Det vises også til at eldre er vel så stabil arbeidskraft som yngre ettersom de i de fleste tilfeller har lengre ansettelsesforhold i samme virksomhet. Dersom en bidrar til at eldre står lenger i arbeid, vil dette i seg selv tilsi at virksomheten kan nyttegjøre seg av kompetansetiltak i en lengre periode.

Bortsett fra utgifter knyttet til tjenstepensjoner, anser utvalget at kostnadssiden ikke kan bidra vesentlig til å forklare den reduserte yrkesdeltakingen blant eldre. Blant annet på bakgrunn av drøftingen i kapittel 11, mener utvalget at det bare vil være små gevinster forbundet med tiltak for å redusere kostnader for arbeidsgiver knyttet til eldre arbeidstakere. Slike tiltak vil både være lite kostnadseffektive og virke stigmatiserende.

Helse- og slitasjeproblemer har stått sentralt i debatten rundt utviklingen av førtidspensjoneringssystemer i Norge. Mange arbeidstakere gir i intervjuundersøkelser uttrykk for dårlig helse og slitenhet som grunn til tidligpensjonering. Det er imidlertid blitt understreket at det blant de som er pensjonert er mer legitimt å svare at svekket helse er grunnen til å avslutte yrkeskarrieren enn for eksempel forhold i jobben de ikke mestret. Risikoen for å bli utbrent tidlig varierer naturlig nok mellom ulike yrker. På bakgrunn av den generelle utviklingen i helsetilstanden, er det grunn til å regne med at langt de fleste 50- og 60-åringene er friske og arbeidsdyktige. Dette hovedtrekket vil trolig forsterkes ytterligere i årene framover, blant annet som følge av høyere utdanningsnivå og kortere yrkeskarriere.

Forskningsresultater fra en rekke land viser at fysiske prestasjoner avtar med økende alder, men det er ikke påvist negative virkninger på arbeidsproduktiviteten opp til 65 år, og heller ikke i særlig grad opp til 70 år. OECD peker også på at de fleste eldre i dag har kapasitet til å arbeide, tilegne seg ny kunnskap og yte omsorg for andre i en betydelig lengre periode enn tidligere, og at samfunnet kan høste store gevinster dersom en klarer å utnytte eldres ressurser bedre. Problemet er at potensialet ikke realiseres.

Forskning gir også få holdepunkter for vanlige antakelser om at læringsevne, hukommelse, yteevne, fleksibilitet og andre sentrale funksjoner for arbeidsevnen svekkes med alderen. Mentale evner vil stort sett holde seg lenger enn fysiske. Hukommelsessvikt er derimot ofte en følge av dårlig læring, og læring henger sammen med motivasjon, interesse og engasjement, samt tilgang og mulighet til å delta på utviklende aktiviteter. Ensidede arbeidsoppgaver over flere år kan derfor virke

negativt på yteevnen. Det er derimot ikke grunnlag for å skille mellom aldersgrupper når det gjelder slike egenskaper, selv om ugunstige arbeidsforhold over tid vil påvirke helsetilstanden slik at det får en negativ effekt på lyst og evne til å fortsette i arbeidslivet.

Utvalget er av den oppfatning at sykeliggjøring av eldre i seg selv er et problem som skaper myter og orientering i retning av tidligpensjonering. Samtidig er det klart at en del mennesker, etterhvert som de blir eldre, vil oppleve helseproblemer av en slik art eller varighet at de får vanskeligheter med å tilpasse seg arbeidslivet. Utvalget vil imidlertid peke på at uførepensjonen i folketrygden er utformet nettopp for å imøtekomme tidligavgang på helsemessig grunnlag.

Det har vært en kraftig økning i tilgangen til uførepensjonering, og i forhold til totalt antall tidligpensjonister er det fortsatt uførepensjonsordningen som er klart størst. I noen grad er denne utviklingen en følge av demografiske forhold ved at antallet personer i aldersklasser med høy uførehyppighet har økt sterkt.

Regjeringen har i Statsbudsjettet 1999 varslet at det skal settes ned et offentlig utvalg som skal utrede årsaker til økningen i sykefravær og uførepensjonering, kartlegge ordningenes sosialpolitiske og samfunnsøkonomiske rolle, og foreslå tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet og uføretilgangen. Det nye utvalget vil gå mer i dybden på helserelaterte forhold, mens dette utvalget i større grad forholder seg til frivillig avgang fra arbeidslivet. Også det nye utvalget bør etter dette utvalgets mening få en sentral rolle i arbeidet med å utrede tiltak med sikte på å nå målet om å øke den forventede tilbaketrekkingsalderen i Norge.

Utvalget vil understreke at forebyggende helsearbeid og målrettet innsats for å bedre arbeidsmiljøet er viktig for å bidra til økt yrkesdeltaking blant eldre. Slitasje som følge av dårlig arbeidsmiljø bygger seg gjerne opp over tid. Undersøkelser antyder at blant dem som har vært mer enn 30 år i arbeidslivet og fortsatt er i arbeid, har hver fjerde arbeidstaker plager som de relaterer til arbeidsmiljøet. Dette understreker betydningen av innsats for å motvirke arbeidsmiljøbelastninger. Det er imidlertid ikke nok å tilrettelegge arbeidet best mulig for den eldre delen av arbeidss-tokken. Selv om virkningene i form av tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet viser seg tydeligst i aldersgruppen over 60 år, vil mange årsaker ligge lenger tilbake i tid. Derfor må tiltak settes inn tidlig. Det er også verdt å merke seg at det ikke nødvendigvis er alder som sådan som er problemet, men at langvarig slitasje fra et dårlig arbeidsmiljø gradvis svekker arbeidsevnen.

Utvalget har ikke dannet seg noen klar oppfatning av om dagens arbeidsliv er hardere eller enklere å håndtere enn tidligere med tanke på mulighetene til å ha en lang yrkeskarriere. På den ene side kan det hevdes at det i mindre grad enn tidligere er rom for arbeidstakere som ikke samtidig har sterk helse, er omstillingsdyktige og har høy kompetanse. Undersøkelser trekker fram psykososiale og organisatoriske forhold som de mest sentrale arbeidsmiljøfaktorene som påvirker tidlig tilbaketrekking. På den annen side har teknologiske endringer og utvikling av nye arbeidsmetoder bidratt til at omfanget av slitasjeskader er blitt mindre. Trolig er det store variasjoner mellom yrker og bransjer, men også mellom arbeidsplasser innenfor samme yrke/bransje. I tillegg er det store individuelle forskjeller i hvordan den enkelte tilpasser seg endringer i det fysiske eller psykososiale arbeidsmiljøet.

I et arbeidsmarked med større utskifting og omstilling, kan det også hende at noen av disse problemene vil få et mindre omfang. Færre kan ventes å stå i samme jobb over lang tid, og vil derfor oppleve mer variasjon i arbeidsoppgavene og ikke utsettes for den samme slitasjen over lang tid.

Eldre arbeidstakere utgjør en forskjelligartet gruppe som har mange etterspurte kvaliteter for arbeidsmarkedet. Lojalitet, arbeidsmoral, pålitelighet og påpasselighet er noen av egenskapene som særlig framheves. Ofte vil eldre medarbeidere

ha opparbeidet et stort kontaktnett som virksomheten kan dra nytte av. Eldre er også viktige bærere av organisasjonskultur og kontinuitet. Å legge til rette for en balansert aldersprofil i arbeidsstokken kan derfor være viktig for å skape et heterogent og produktivt miljø.

Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å anta at eksisterende holdninger til eldre arbeidstakere bygger til dels på myter og misforståelser. Særlig er det grunn til å tro at dette gir seg utslag i eldres muligheter i konkurransen om nye jobber. Samtidig kan holdninger og oppfatninger angående eldre arbeidstakere i stor grad være styrende for hvordan virksomhetene velger å legge forholdene til rette for eldre arbeidstakere.

For å endre rådende holdninger og oppfatninger om eldre arbeidskraft og motvirke faktorer som fører til at eldre forlater arbeidslivet tidlig, kreves økt kunnskap om eldres behov og holdningsskapende arbeid overfor flere typer hovedaktører (myndighetene, virksomhetene, arbeidslivsorganisasjonen og den enkelte). Dette gjelder ikke minst kunnskaper om konsekvenser av aldring. Det er for enkelt å henvise til aldringen når eldre har problemer i arbeidsmarkedet. Etter at en har passert 60 år og nærmer seg den ordinære pensjonsalderen, vil de fleste ha opplevd at den fysiske prestasjonsevnen ikke er som før. For å utløse ressurser hos den enkelte, må en tilrettelegge for arbeidsoppgaver som utfordrer og stimulerer eldre arbeidstakere og i noen grad gir dem muligheten til å påvirke egen arbeidssituasjon.

Over tid vil en bedre utnyttelse av eldres kompetanse og ressurser være viktig for utviklingen i verdiskapingen og dermed grunnlaget for å opprettholde velstanden. Den gryende interessen for begreper som livsfasejustert personalpolitikk og seniorpolitikk både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og i forskningsmiljøer kan tyde på økt oppmerksomhet omkring disse problemstillingene. Hensikten med seniorpolitikk er å styrke kompetansen for eldre arbeidstakere, stimulere til flere valgmuligheter og større mobilitet og fremme et aktivt og stimulerende arbeidsmiljø slik at den enkelte er produktiv i hele yrkeskarrieren. Erfaringer fra arbeid med seniorpolitikk viser at det er viktig å komme i gang tidlig, og i god tid før avslutningen av yrkeslivet nærmer seg.

Det er imidlertid langt igjen før seniorpolitiske tiltak har fått rotfeste i store deler av arbeidslivet. Utvalget mener derfor det er viktig å ta vare på og spre informasjon om erfaringer fra denne typen arbeid, samt støtte opp under videreutvikling og økt bruk av seniorpolitikk.

Samtidig som en i personalpolitikken bør ta hensyn til individuelle ønsker og behov, er det viktig at en ikke legger opp til for mange særordninger som virker stigmatiserende for enkelte aldersgrupper. De eldre arbeidstakerne bør tas med i rådslagning og beslutningsprosesser slik at de føler tilhørighet og engasjement i forhold til virksomheten. Det må stilles forventninger og krav også til eldre arbeidstakere. Skjerming av eldre kan oppfattes som et signal i retning av at vedkommende ikke lenger strekker godt nok til og kan påskynde tidlig avgang fra yrkeslivet.

Muligheter til kompetanseheving, faglig utvikling og oppdatering, også etter avsluttet førstegangsutdanning, vil kunne bidra til økt motivasjon og trivsel i arbeidet og dermed også øke sannsynligheten for at flere blir i stand til og velger å fortsette noe lenger i arbeidslivet. Behovet for oppdatert og ny kunnskap øker som følge av omfattende omstillinger og ny teknologi og nye arbeidsmetoder. Livslang læring er sentralt for å sikre eldre reell mulighet til å stå lenge i arbeidsmarkedet. OECD viser til at en vesentlig grunn til at eldre har større problemer i arbeidsmarkedet i dag nettopp skyldes kompetanseproblemer eller manglende mulighet til å dokumentere realkompetanse. En vellykket etter- og videreutdanningsreform vil derfor kunne redusere de problemene eldre i dag opplever i arbeidsmarkedet. Utvalget vil

peke på at det i gjennomføringen av etter- og videreutdanningsreformen legges vekt på både å ivareta behovene for ny kunnskap og dokumentasjon av ervervet realkompetanse for eldre årsklasser.

Utvalget mener også at virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken kan tilrettelegges noe bedre enn i dag for å avhjelpe problemer blant eldre. Eldre arbeidsledige har vanskeligere for å komme raskt tilbake i arbeid enn yngre arbeidssøkere. Dette skyldes trolig dels manglende vilje blant arbeidsgivere til å ansette eldre arbeidskraft, men også manglende motivasjon og urealistiske forventninger til jobbmuligheter eller manglende kunnskaper om søkeprosesser. Sistnevnte gir seg utslag i generelt lav søkeintensitet blant eldre. Det grunn til å tro at arbeidsmarkeds-etaten, ved å komme noe tidligere inn med veiledning og informasjon, og i enkelte tilfeller med målrettede arbeidsmarkedstiltak, kan bidra til å redusere disse problemene i større grad enn i dag. Dette er særlig viktig med tanke på de store årskullene i alderen 50–59 år som følger av befolkningsutviklingen de nærmeste årene. I en situasjon med lav ledighet og høy etterspørsel etter arbeidskraft må arbeidsmarkeds-etaten også legge stor vekt på formidling. Utvalget vil understreke betydningen av at arbeidsmarkedsmyndighetene vurderer hvordan innsatsen overfor eldre arbeidsledige organiseres og innrettes. En politikk for å hindre utstøting av eldre arbeidstakere spiller her en nøkkelrolle. Dette vil også bidra til å motvirke framtidig press i arbeidsmarkedet som følge av knapphet på arbeidskraft.

Pensjonsbeslutninger og økonomiske insentiver

Utvalget vil understreke at forholdene i arbeidsmarkedet er en helt sentral drivkraft når en skal forklare utviklingen i pensjoneringmønstre. I tillegg spiller selve utformingen av pensjonsordningene en sentral rolle. Her er det grovt sett to forhold som påvirker pensjoneringsbeslutningene. For det første er den nedre aldersgrensen i pensjoneringsordningen avgjørende. Tilgangen til førtidspensjonering kan også avgrenses på andre måter, som i den norske AFP-ordningen hvor det kreves en viss yrkestilhørighet. For det andre er kompensasjonsnivået i en pensjonsordning av vesentlig betydning, det vil si hva en kan få av ytelser som pensjonist i forhold til inntekt som yrkesaktiv. I denne sammenheng er også den skattemessige behandlingen av pensjonsinntekter viktig.

Både norske og internasjonale analyser framhever kompensasjonsnivået og hvordan dette varierer med inntektsnivået som yrkesaktiv, som viktig for pensjon-satferden. Utvalget vil her blant annet vise til det omfattende arbeidet som er utført i regi av OECD og National Bureau of Economic Research (NBER) i USA. Disse institusjonene har hver for seg gjennomført analyser for en rekke land av hvordan pensjonssystemene påvirker pensjoneringsatferden.

Denne typen analyser tar utgangspunkt i at pensjoneringsbeslutninger ikke bare påvirkes av kompensasjonsnivået ved et bestemt tidspunkt, men også av hvordan dette utvikler seg over tid. Et utgangspunkt for å belyse hvordan ulike pensjonsordninger påvirker valget mellom arbeid og pensjon er å se på hvordan samlede pensjonsytelser påvirkes av valg av pensjoneringstidspunkt. *Pensjonsformuen* er definert som nåverdien av de framtidige pensjonsytelsene. Pensjonsformuen er altså knyttet til opparbeidede rettigheter. I tillegg er den påvirket av forventet gjenstående levealder. Sentralt for pensjoneringsbeslutningen innenfor denne rammen er hvordan pensjonsformuen vil påvirkes av å fortsette i arbeid. Ved å fortsette i arbeid ett år, vil antall år som pensjonsmottaker reduseres tilsvarende. Med konstante, årlige pensjonsytelser innebærer dette at en «mister» ett år med pensjon. Tilsvarende vil, med konstante ytelser, pensjonsformuen øke jo tidligere en går av. Et fleksibelt alderspensjonssystem utformet på denne måten gir sterke insentiver til å pensjonere

seg tidlig. Denne problemstillingen er drøftet nærmere i kapittel 12. Det vises der at skal en oppnå *nøytralitet* i avveiningen mellom arbeid og pensjon, kreves i prinsippet et system med forsikringsmessig avkorting eller tillegg i årlige pensjonsytelser. Dette innebærer at de samlede pensjonsytelsene (pensjonsformuen) er uavhengig av pensjoneringstidspunktet. Dersom pensjonsformuen øker ved å gå av ett år tidligere, representerer utformingen av pensjonssystemet en form for subsidiering av tidligavgang, eller en skatt på å fortsette i arbeid. Forklaringen er at en får ett år ekstra med pensjonsytelser, samtidig som en sparer innbetaling til trygdesystemet.

For de landene som omfattes av de nevnte studiene til OECD og NBER, viser resultatene gjennomgående at fortsatt yrkesaktivitet for eldre arbeidstakere vil innebære en reduksjon i pensjonsformuen. I de fleste landene skyldes dette at de årlige pensjonsytelsene blir uendret eller ikke forhøyes tilstrekkelig med redusert periode som pensjonsmottaker, kombinert med høy kompensasjonsgrad og lempeligere skatteregler for pensjonsinntekt enn for yrkesinntekt. Pensjons- og skattesystemene gir derfor for sterke insentiver til å gå ut av arbeidsstyrken. I den grad systemene er finansiert av det offentlige, innebærer dette økt belastning på offentlige budsjetter.

Resultatene fra disse studiene viser at det er en nær sammenheng mellom alternativkostnaden ved å fortsette i arbeid, indirekte uttrykt ved endringer i pensjonsformuen, og yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere. Spesielt land som Belgia og Italia særpreges av pensjonssystemer som indirekte innebærer en høy «skatt» på arbeid for aldersgruppen 55–65 år, og samtidig svært lav yrkesdeltaking blant personer i denne aldersgruppen. I det andre ytterpunktet finner en Japan og Island med høy yrkesdeltaking blant eldre og et pensjonssystem som bare i liten grad «skattlegger» arbeid.

I kapittel 10 har utvalget gjennomgått en del nyere norske studier av pensjoneringsatferd. Samlet synes det klart at økonomisk kompensasjonsgrad har en klar effekt på pensjonsbeslutningen. På bakgrunn av studier som utvalget er kjent med, er det imidlertid usikkert hvor store fradrag eller tillegg som skal til for å forskyve pensjoneringstidspunktet.

3.1.4 En foreløpig oppsummering

Drøftingen ovenfor illustrerer at det ligger mange, ulike faktorer til grunn for de individuelle pensjoneringsbeslutningene. Drivkreftene knytter seg til forhold i arbeidsmarkedet, herunder arbeidsmiljøet, det samlede stønads- og pensjonssystemet så vel som den enkeltes holdninger og motivasjon. Familiesituasjonen spiller også en rolle for hvordan enkeltpersoner tilpasser seg mot slutten av en yrkeskarriere.

Utvalget vil særlig peke på samspillet mellom ulike drivkrefter som avgjørende for utviklingen i yrkesdeltaking og pensjoneringsmønster. Slitasjefaktorer og andre problemer som eldre opplever i arbeidslivet, har i mange land bidratt til å presse fram tidligpensjoneringsordninger. Med generøse ytelser har disse tiltrukket seg stadig flere eldre arbeidstakere, og ført til markert nedgang i den gjennomsnittlige avgangsalderen. Både på bakgrunn av disse erfaringene og studier som er gjennomført, kan en slutte at økonomiske forhold har en klar effekt på pensjoneringsbeslutningene.

I tillegg vil utvalget peke på betydningen av *aldersnormer* for utviklingen av pensjoneringsatferden. Økt adgang til tidligpensjonering og bruken av slike ordninger vil i seg selv kunne påvirke holdninger og dermed virke tilbake på utnyttingsgraden. Flere land har erfart at tilstrømmingen til systemer for tidligavgang har vært forholdsvis moderat den første tiden etter innføring, for så å øke sterkt over tid.

Dette gjelder blant annet Nederland og Danmark. Tilstrømmingen til AFP-ordningen i Norge har også tiltatt kraftig de siste par årene.

For Norges del er utfordringen framover på mange måter å unngå en tilsvarende nedgang i yrkesdeltakingen blant eldre slik mange andre land har erfart. Etter utvalgets vurdering bør en helst ta sikte på å øke den forventede avgangsalderen, men dette betinger at en også fokuserer på tilgangen til uførepensjonen, noe som har ligget utenfor dette utvalgets mandat. Når det gjelder utformingen av alderspensjonssystemet, stilles en overfor en rekke vanskelige avveininger. For blant annet å ta hensyn til individuelle behov, er muligheten for fleksibel avgang viktig. Utvalget erkjenner at en del eldre arbeidstakere som er slitne etter lange yrkeskarrierer, kan ha behov for å gå av tidligere enn 67 år. Velstandsutviklingen vil også naturlig føre med seg ønsker om mer fritid, herunder lengre pensjonisttilværelser. Men samtidig bør pensjonssystemet innrettes slik at det belønner dem som velger å stå lenger i arbeid. Over tid vil en høy yrkesdeltaking blant eldre være viktig for verdiskapingen og velferden.

I avveiningen mellom disse hensynene ligger det en målkonflikt. Av hensyn til dem som av ulike årsaker støtes ut av arbeidsmarkedet, vil en kunne ønske å gi mulighet for tidligpensjon med rimelig kompensasjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Innenfor en pensjonsordning innrettet mot brede grupper vil imidlertid generøse ytelser innebære en generell stimulans til tilbaketrekking fra arbeidslivet, og gi en sterk nedgang i yrkesfrekvensene for eldre, slik mange land har erfart. Over tid vil dette kunne få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser i form av økt forsørgelsesbyrde for framtidige generasjoner. På bakgrunn av den demografiske utviklingen som vil finne sted de nærmeste tiårene, er det viktig at eldre stimuleres og motiveres til å stå lenger i arbeid. Dette hensynet må få avgjørende vekt ved utformingen av et fleksibelt alderspensjonssystem.

En nærmere drøfting av krav til et fleksibelt alderspensjonssystem foretas nedenfor. Samtidig vil utvalget understreke viktigheten av å gripe fatt i de problemene som en del eldre opplever i arbeidsmarkedet, og som er beskrevet ovenfor. Utvalget mener at disse problemene først og fremst må møtes med *målrettet innsats* som avhjelper vanskeligheter eldre kan oppleve, og motvirker tendensene til diskriminering av eldre i arbeidslivet. Enkelte tiltak på dette området er foreslått i punkt 3.3.1.

3.2 DRØFTING AV ALTERNATIVE MODELLER FOR FØRTIDSPENSJONERING

3.2.1 Sentrale avveininger ved utformingen av et system for førtidspensjonering

Selektive eller allmenne ordninger?

Et sentralt veivalg i utformingen av et fleksibelt pensjonssystem er hvor omfattende muligheten for tidligpensjonering skal være. En kan tenke seg ulike varianter, fra generelle ordninger som i prinsippet omfatter alle, til målrettede ordninger der kun klart spesifiserte grupper med spesielle behov omfattes. Utvalget har tolket mandatet for sitt arbeid slik at analysen kun skal omfatte den yrkesaktive delen av befolkningen (se kapittel 1). Hvor omfattende adgang til tidligavgang det for øvrig bør legges opp til, avhenger av om ordningen først og fremst er tenkt å skulle ivareta behov for eller ønske om tidligavgang, se drøftingen av ulike drivkrefter for pensjonering ovenfor.

I utvalgets mandat heter det at «behovet for fleksibel førtidspensjonering for de som er slitne etter mange år i arbeidslivet,...» skal ivaretas. Dersom siktemålet er å

gi et tilbud til grupper som har et spesielt behov for å avslutte yrkeskarrieren noe tidligere enn ordinær pensjonsalder, vil det kunne være hensiktsmessig med en *selektiv ordning* med klart spesifiserte og avgrensende kriterier. Utvalget legger til grunn at det med «de som er slitne etter mange år i arbeidslivet» ikke er ment personer som er arbeidsdyktige på medisinsk grunnlag. Disse har i så fall et tilbud gjennom folketrygdens uførepensjonsordning. Etter utvalgets mening imøtekommer uførepensjonen i folketrygden behovet for førtidspensjonering på medisinsk grunnlag.

I en selektiv ordning vil det være nødvendig å sette opp klare kriterier for hvilke yrkesgrupper som skal omfattes. Erfaringer fra forarbeidet i forbindelse med nedsettelsen av aldersgrensen i AFP-ordningen fra 64 til 62 år viser at dette er en omfattende og komplisert problemstilling. LO og NHO forsøkte da å komme fram til avgrensningskriterier for å målrette ordningen mot slitne arbeidstakere med lange yrkeskarrierer. Dette lyktes ikke, først og fremst fordi en slik avgrensning særlig ville ramme kvinner. AFP-ordningen må nå langt på vei betraktes som en generell tidligpensjonsordning for alle som er omfattet av ordningen.

En vanskelighet med å komme fram til kriterier for målretting, er at en i prinsippet løpende bør vurdere avgrensningen av ordningen. Ideelt sett bør nye yrkesgrupper som oppfyller inngangsvilkårene, tas inn, mens adgangen revurderes for grupper der behovet ikke lenger antas å foreligge. En løpende vurdering av omfanget av ordningen vil være ressurskrevende og åpne for vilkårligheter. Erfaringene blant annet med utviklingen av AFP-systemet, har vist at selektive, fleksible pensjonsordninger kan bli lite stabile ved at de blir utsatt for press fra nye yrkesgrupper om å komme med. Over tid vil det derfor bli stadig vanskeligere å målrette ordningen mot grupper og personer med særlige behov for tidligavgang.

Det kan være grunn til å anta at dette problemet er spesielt aktuelt i et forhandlingsystem som det norske, der det legges stor vekt på koordinering og likebehandling mellom ulike tariffområder og yrkesgrupper. Med avtaler om fleksibel pensjon tilpasset den enkelte bedrift eller bransje, ville selektive pensjonsordninger kunne bli mer treffsikre.

På denne bakgrunn vil utvalget ikke gå inn for en videreutvikling av selektive pensjonsordninger i Norge. Personer som er slitne etter mange år i arbeidslivet og som opplever fortsatt yrkesdeltaking som belastende, vil på linje med andre kunne få et tilfredsstillende tilbud gjennom et mer generelt system.

En *allmenn, fleksibel ordning* ivaretar hensynet til grupper som ønsker å gå av tidligere, så vel som de som ønsker å stå lenger i arbeid. De som ønsker det, vil dermed ha muligheten til å ta ut en del av den generelle velstandssøkningen som fritid. Hvis en skal oppnå en velferdsgevinst for samfunnet som helhet, er det imidlertid viktig at også de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tidligavgang tas hensyn til i beslutningsprosessen. Som påpekt ovenfor, tilsier dette en grad av varig avkorting av pensjonsytelsene ved tidligavgang og tillegg i pensjon for personer som velger å stå lenger i arbeid. Skal adgangen til fleksibel avgang fra arbeidslivet bli reell, er det også nødvendig med tiltak på andre felt for å styrke arbeidstakernes motivasjon og muligheter for å fortsette i arbeidslivet.

Myndighetene i Norge (og i de fleste andre industriland) har påtatt seg et betydelig ansvar for pensjonssystemet, både når det gjelder organisering og finansiering. En vanlig modell er et pensjonssystem som både sikrer en minsteinntekt til personer som av ulike grunner ikke har vært i stand til full arbeidsinnsats gjennom yrkesaktiv alder, og en standardsikring for at ikke overgangen fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelsen skal bli for stor. Det er stor grad av enighet om at det er en offentlig oppgave å sørge for en minsteinntekt. Når det gjelder tilleggspensjonen, har ulike land valgt forskjellige løsninger. I Norge er det i tillegg til standardsikrin-

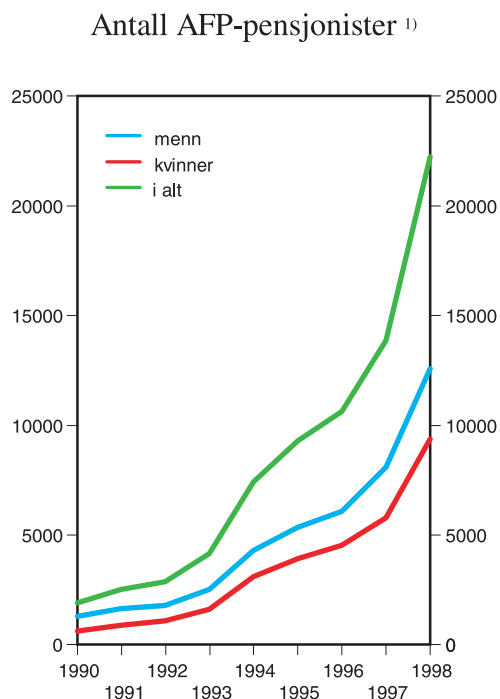
gen lagt sterk vekt på fordelingshensyn i utformingen av tilleggspensjonssystemet innenfor folketrygden. Andre land har basert seg på et system med private tilleggspensjoner.

Som nevnt, har utvalget lagt til grunn at folketrygdens system med en minstepensjon og en tilleggspensjon skal beholdes. Utvalget vil i denne sammenheng påpeke at forholdet mellom nivået på minstepensjonen og tilleggspensjonsnivået som oppnås ved en lang yrkeskarriere, kan påvirke de valgene eldre gjør mot slutten av sin yrkeskarriere. En krymping av tilleggspensjonen, eller en heving av minstepensjonen, gjør det isolert sett mindre attraktivt å stå i arbeid. Redusert standardisering i folketrygden kan følgelig motvirke en politikk som tar sikte på å stimulere til lange yrkeskarrierer. En slik utvikling kan også bidra til etablering av alternative tilleggsordninger utenfor folketrygden.

Folketrygden inneholder i dag ikke noe system for tidligavgang på annet enn medisinsk grunnlag. Heller ikke i andre pensjonsordninger har det vært generell adgang til tidligpensjonering. Særaldersgrenser og andre lovfestede førtidspensjonsordninger har hatt bakgrunn i at yrket er særlig krevende, eller har blitt innført av sikkerhetsmessige årsaker. Utviklingen mot en mer generell adgang til tidligpensjonering er således et nytt element i norsk pensjonspolitik.

Mange har i dag mulighet til å gå av fra fylte 62 år gjennom de ulike AFP-ordningene. Disse er forhandlet fram av partene i arbeidslivet, og var i utgangspunktet ment for personer som var slitne etter mange år i arbeidslivet. AFP-ordningene har imidlertid fått en mer generell karakter. Staten bidrar til finansieringen av ordningene gjennom blant annet å betale en del av pensjonsutgiftene for 64-, 65- og 66-åringene i privat sektor og ved å administrere utbetalingene. AFP-pensjonistene får også godskrevet pensjonspoeng i folketrygden fram til ordinær pensjonsalder, og nyter godt av spesielle skatteregler for pensjonister.

Fra 1996 til 1997 økte antallet AFP-pensjonister med 3 247 personer. Veksten har tiltatt ytterligere i 1998. I løpet av de ti første månedene i år har veksten vært på 7 609 personer, og antallet AFP-pensjonister per 31. oktober var 21 483 personer. Av disse kom over halvparten fra offentlig sektor. Bruksratene for AFP er imidlertid høyest i privat sektor. I kapittel 6 er det vist at vel 75 pst av personene som oppfyller vilkårene for å bli omfattet av ordningen, vil være AFP-pensjonister ved fylte 67 år. Tilsvarende tall for kommunal og statlig sektor er henholdsvis 63 pst og 60 pst. I privat sektor var over halvparten av nye AFP-pensjonister fra industrisektoren i 1997.



Figur 3.2 Utviklingen i antall AFP-pensjonister på 1990-tallet

Kilde: Rikstrygdeverket 1) For 1998 har en opplysninger fram til og med oktober. I figuren har utvalget anslått antallet AFP-pensjonister ved utgangen av 1998, med å forutsette samme tilvekst i november og desember, som registrert for september og oktober.

Utvalget mener det er god grunn til å tro at uttaket av AFP vil øke ytterligere i tiden framover. Det er flere forhold som kan tilsi dette. Veksten har vært særlig sterk etter at 62- og 63-åringene kom inn i ordningen, men det har også vært en økning i bruken av AFP blant 64-, 65- og 66-åringer. Utvalget vil påpeke at denne utviklingen har skjedd i en situasjon der arbeidsmarkedet har vært meget stramt. Et mindre stramt arbeidsmarked kan isolert sett føre til økt uttak av AFP. Den lavere aldersgrensen på 62 år og den økte bruken av AFP, vil over tid kunne endre aldersnormene, noe som vil påvirke hvilken alder arbeidstakerne velger pensjonering. Utvalget vil her vise til drøftingen i avsnitt 12.6. Fra arbeidstakerhold har en dessuten signalisert en prinsipiell målsetting om en fleksibel pensjonsordning fra 60 år. Utvalget vil også vise til den underliggende veksten i andre inntekter samt formue, se omtale i avsnitt 4.4. Dette kan være et ytterligere moment som tilsier at arbeidstakerne kan se seg tjent med å gå av tidligere.

Behovet for avkorting og tillegg i pensjonsytelsene

En samfunnsøkonomisk begrunnelse for tidligpensjonering må bygge på at velferdsgevinsten for personer som går av, overstiger kostnadene ved at produksjonskapasiteten i økonomien reduseres. Den enkelte som går av, vil ikke se på sin egen rolle i samfunnsmaskineriet som stor nok til at det har betydning for hvilket valg han eller hun gjør. De samfunnsmessige konsekvensene av en omfattende tidligpensjonering kan derimot være betydelige. Det er derfor viktig at det skal koste noe for den enkelte å ta ut mer fritid og pensjon ved frivillig tidligavgang fra arbeidslivet. For at tidlig tilbaketrekning fra yrkeslivet ikke skal oppfattes som for

gunstig for den enkelte, er det viktig at arbeidstakerne stilles overfor riktige insentiver. Dette innebærer blant annet varig avkorting av pensjonsytelsen dersom en velger å gå av før den ordinære pensjonsalderen, og tillegg i pensjonen dersom en velger å stå lenger. Utvalget vil framheve dette som et helt sentralt hensyn som må ivaretas ved utformingen av et fleksibelt pensjonssystem.

Beregninger over ytelsene i de norske pensjonsordningene (kapittel 12), hvor AFP er særlig interessant, viser at utformingen gir sterke insentiver til tidlig tilbaketrekking fra yrkeslivet. Regelverket for AFP medfører at den årlige pensjonen for de aller fleste vil være uavhengig av når en går av mellom 62 og 67 år. Det skyldes at det ikke er noen form for justering av den årlige pensjonen knyttet til alder ved uttak, samtidig som pensjonen blir beregnet som om vedkommende stod i arbeid til fylte 67 år. Alderspensjonen fra folketrygden etter fylte 67 år blir derfor heller ikke lavere. Skattesystemet medvirker også gjennom at pensjonsinntekt skattlegges lempeligere enn lønnsinntekt.

Slik AFP-ordningen er innrettet i dag synliggjøres dermed ikke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tidligavgang for dem som tar beslutningen. Ordningen oppfyller derfor ikke et helt sentralt krav til et fleksibelt pensjonssystem.

En fleksibel pensjonsordning hvor de årlige pensjonsytelsene er avhengige av ved hvilken alder uttaket skjer, vil gi et bedre samsvar mellom de individuelle og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tidligavgang. Som nevnt ovenfor, vil en avkorting ved tidliguttak (og påslag ved utsatt pensjon) basert på forsikringsmessige fradrag og tillegg, i prinsippet være samfunnsøkonomisk nøytral med hensyn til pensjoneringsbeslutningen.

Innenfor et slikt system vil imidlertid betydelige grupper kunne få svært lav pensjon dersom de velger å forlate yrkeslivet. Dette gjelder både for lavinntektsgrupper generelt og personer som i perioder har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan altså være en konflikt mellom på den ene siden å få til et fleksibelt pensjonssystem som i tilstrekkelig grad stimulerer til arbeidsinnsats (effektivitetshensyn) og på den andre siden inntektsfordelingshensyn.

Skattemessig behandling

Pensjonister, deriblant AFP-pensjonister, betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Pensjon skattlegges etter lav sats for trygdeavgift, og pensjonsmottakere over 67 år har et eget særfradrag for alder. I tillegg gjelder den såkalte skat-tebegrensningsregelen, som blant annet sikrer at pensjonsinntekter opp til et visst minstenivå fritas for skatt. Det vises til en nærmere beskrivelse av skattereglene for pensjonister i kapittel 5.

De lempeligere skattereglene for pensjonister er i noen grad historisk begrunnet, som følge av at pensjonistene tidligere hadde lave inntekter fordi trygdesystemet var dårlig utbygd. Siden folketrygden finansieres som en ren «pay as you go» ordning, er det ingen systemmessig begrunnelse for en lavere sats for trygdeavgiften. Trygdeavgiften er i dag ingen øremerket avgift, men må i hovedsak betraktes som en generell inntektsskatt.

De aller fleste av dagens pensjonister har hatt mulighet til tilleggspensjon-sopptjening samtidig som minsteytelsene har blitt økt kraftig. I årene framover vil pensjonistene i gjennomsnitt få økt tilleggspensjon, som følge av at folketrygden blir mer utbygd. Samtidig viser inntekts- og formuesstatistikken at dagens pensjonister har betydelige inntekter utenom folketrygdpensjon, se avsnitt 4.4. Også mange minstepensjonister har betydelige tilleggsinntekter. Den fordelingspolitiske begrunnelsen for dagens skatteregler kan dermed være vanskelig å opprettholde.

Mye tilsier derfor at skattereglene for pensjonister over tid tilnærmes reglene for yrkesaktive.

Utvalget er særlig opptatt av virkningene av dagens skatteregler for pensjonister sett i sammenheng med framveksten av fleksible førtidspensjonsordninger. Dagens 62-åringer med mulighet til å gå av med førtidspensjon, står i vesentlig større grad i en reell valgsituasjon enn gårdsdagens 67-åringer som kunne gå av med folketrygd-pensjon. Skattereglene bidrar til å øke den faktiske kompensasjonsgraden i førtidspensjonsordningene. Dette vil kunne påvirke tilpasningen hos potensielle førtidspensjonister og føre til at for mange velger å forlate yrkeslivet for tidlig i forhold til den samfunnsøkonomisk sett beste løsningen. På bakgrunn av hovedutfordringen om å få eldre yrkesaktive til å stå lengre i arbeid, bør pensjonsordningene og skattesystemet ses under ett og innrettes mest mulig nøytralt med hensyn til pensjonsbeslutninger.

De økte mulighetene til å kunne kombinere arbeid og pensjon fra 1997, synliggjør hvilke effekter dagens skatteregler kan ha på arbeidstilbudet blant eldre arbeidstakere. Som eksemplene i kapittel 12 viser, kan det i enkelte tilfeller faktisk være lønnsomt å redusere arbeidstiden med 20 eller 40 pst samtidig som en mottar delpensjon. Opp til relativt høye lønnsnivåer vil en slik tilpasning ikke ha særlig store økonomiske konsekvenser for arbeidstakeren. Dagens gunstige regler for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt bidrar vesentlig til dette, men også den ulike skattemessige behandlingen av lønnsinntekt og pensjonsinntekt medfører at disponibel inntekt grovt sett kan opprettholdes.

Enkelhet

Uttak av pensjon og ikke minst valg av pensjoneringstidspunkt har store økonomiske konsekvenser for den enkelte. Et sentralt moment ved utforming av et fleksibelt framtidig pensjonssystem er derfor hensynet til enkelhet og oversiktighet. Enkelhet kan sikres ved at regelverket forenkles, ved at administrative rutiner effektiviseres, eller ved at ordningen formidles til publikum på en bedre måte.

Utvalget vil peke på at et av hovedproblemene med dagens trygde- og pensjonslovgivning er det store antallet ordninger med forskjellige vilkår og beregningsregler som gir et lite oversiktlig bilde av hvilke muligheter den enkelte har til å kunne gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen på 67 år i folketrygden. Pensjonslovgivningen berører store grupper av befolkningen. Generelt er det derfor av stor betydning at systemene og reglene blir utformet på en slik måte at de er mest mulig forståelig for brukerne, og at det blir enklest mulig å praktisere for dem som er satt til å administrere ordningene. Siktemålet må være at den enkelte borger kan forholde seg til hvilke muligheter han eller hun har og se konsekvenser av de valgene en foretar.

Utvalget vil dessuten peke på at pensjonslovgivningen er et område som i stor grad danner grunnlag for økonomiske krav mot det offentlige og i en viss grad private institusjoner. Regelverket bør derfor være utformet på en slik måte at den enkelte er sikret tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser.

Likestillingsmessige konsekvenser

Ved utformingen av et system for førtidspensjonering er det også viktig å vurdere likestillingsmessige konsekvenser. Kvinner har i gjennomsnitt en høyere levealder enn menn og vil dermed motta ytelser fra folketrygden i et lengre tidsrom enn menn. I en fleksibel førtidspensjonsordning kan det argumenteres for at avkorting av pensjon ved et gitt pensjoneringstidspunkt bør være avhengig av forventet

levealder. Etter det utvalget kjenner til har imidlertid land som har innført muligheten til fleksibel adgang, valgt å likebehandle kvinner og menn ved beregning av tillegg og fradrag.

Dagens besteårsregel er en del av standardsikringen i folketrygden. Besteårsregelen er først og fremst til fordel for personer med varierende inntekt over livsløpet. Dette kan for eksempel være personer som veksler mellom heltid- og deltidsarbeid, noe som spesielt gjelder kvinner. Årene i heltidsarbeid er med på å trekke sluttpoengtallet opp, mens årene i deltid er med på å dekke opp antall år med pensjonspoeng i forhold til 40-årsregelen. Ved overgang til et mer livsløpsbasert pensjonssystem vil kvinner stort sett komme noe dårligere ut enn menn. På noe lengre sikt er det grunn til å regne med at forskjellene mellom kjønnene når det gjelder yrkesdeltaking og inntektsprofil blir mindre enn i dag.

Andelen minstepensjonister er høyere blant kvinner sammenliknet med menn. Dersom det opprettholdes et minstepensjonsnivå ved overgang til et mer livsløpsbasert pensjonssystem, vil pensjonsnivået for mange kvinner forbli uendret. Dette vil moderere påvirkningen av eventuelle regelendringer på pensjonene for kvinner sett under ett.

Et relativt høyt minstepensjonsnivå i Norge innebærer at en del kvinner, til tross for en viss opptjening av tilleggspensjon, blir minstepensjonister. Med innføringen av omsorgspoeng fra 1992 vil imidlertid framtidige generasjoner av kvinner kunne få flere år med poengopptjening enn dagens kvinnelige pensjonister.

Muligheter for kombinasjon av pensjon og arbeid

Ønsket om å etablere en ordning hvor det er mulig å kombinere arbeid og pensjon har vært framme i den politiske debatten i Norge i lang tid. Også i andre OECD-land har dette blitt viet betydelig oppmerksomhet. Muligheten til kombinasjonsløsninger åpner for en mykere overgang fra yrkesaktiv til yrkespassiv tilværelse. Videre kan arbeidslivets krav bedre tilpasses en mulig reduksjon i arbeidskapasitet som følge av alder, og dermed gjøre det mulig for arbeidstakere å stå lenger i arbeid. Bedre kontinuitet ved at en beholder erfaren arbeidskraft innenfor den enkelte organisasjonen, kan også være positivt.

Som påpekt flere steder i rapporten, mener utvalget at det fra et prinsipielt synspunkt er gode grunner for å åpne for fleksibilitet i valget mellom arbeid og pensjon. Arbeidstakerne har ulike preferanser med hensyn til arbeid og fritid, og deres produktivitet kan være forskjellig. For å oppnå samfunnsøkonomiske gevinster er det imidlertid en viktig betingelse at arbeidstakerne blir stilt overfor økte kostnader ved valg av økt fritid. Det samme gjelder ved valg av delvis pensjonering.

Innenfor et rent innskuddsbasert pensjonssystem uten noen form for skattesubsidiering, kan arbeidstakeren i prinsippet velge å gå ut av arbeid når han eller hun selv måtte ønske det. Vedkommende må da tære på sin egen oppsparte pensjonsformue. Arbeidstakeren kan også velge å redusere arbeidsinnsatsen gradvis fra en viss alder, og samtidig tære noe på pensjonsformuen. I et slikt system vil det ikke være behov for egne avkortingsregler mellom arbeids- og pensjonsinntekt. «Avkortingen» skjer ved at en gjennom redusert arbeidstid mister noe arbeidsinntekt og pensjonssparing, og begynner tidligere å tære på egne, oppsparte midler. Den samme konklusjonen gjelder for andre pensjonsordninger som ikke er innskuddsbaserte, men hvor de årlige ytelsene blir forsikringsmessig avkortet ved tidligavgang eller ved delvis pensjonering.

Behovet for å se pensjonsinntekt og arbeidsinntekt i sammenheng melder seg imidlertid når utgangspunktet er ordninger som ikke innebærer kostnadsnøytralitet, og derfor har innebygd en indirekte «skatt» på fortsatt arbeid.

AFP-ordningen er Norges klart viktigste førtids alderspensjonsordning. Etter dagens regler beregnes AFP først etter folketrygdens pensjonsregler, se kapittel 5. Hvis vedkommende har arbeidsinntekt ved siden av pensjonen, skal det beregnes et avkortingsbeløp i pensjonen. Dagens avkortings- og skatteregler fører til dels til urimelige resultater ved at AFP-pensjonister ved lave inntektsnivåer får en høyere inntekt når arbeidsinnsatsen reduseres, enn det vedkommende hadde som fullt yrkesaktiv. Utvalget kommer tilbake til konkrete vurderinger og forslag til avkortingsregler i AFP ved kombinasjon av arbeid og pensjon i punkt 3.3.2.3.

3.2.2 Et viktig veivalg

Ovenfor har utvalget drøftet enkelte hovedspørsmål ved utformingen av en førtidspensjonsordning. Et viktig spørsmål er om en tidligpensjonsordning bør innrettes mot å være allmenn eller om den skal begrenses til en mindre andel av arbeidstakerne som kan sies å ha et særlig behov. Som nevnt i forrige avsnitt, mener utvalget det ikke er ønskelig å gå i retning av mer selektive førtidspensjonsordninger. Både prinsipielle og administrative hensyn taler mot en slik løsning. En selektiv ordning måtte begrunnes i klart definerte gruppers spesielle behov for tidligpensjonering, og således hatt strenge inngangskriterier. Det er vanskelig å utforme disse så lenge de bør være allment aksepterte. Utvalget vil peke på erfaringene med AFP-ordningen som tydelig har vist dette grunnleggende problemet. En selektiv ordning vil heller ikke være forenlig med ønsket om større fleksibilitet. Forutsatt en insentivriktig utforming av regelverket, kan større valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt gi velferdsmessige gevinster. Hvis tidligpensjonering skal knyttes til selektive ordninger for et fåtall av de eldre arbeidstakerne, vil det avskjære mulighetene til å kunne hente ut slike velferdsgevinster.

I en selektiv ordning for arbeidstakere med et særlig behov kunne en legge til grunn at valgfriheten reelt sett er liten, slik at det potensielle effektivitetstapet er klart begrenset. I en mer generell og allmenn ordning som utvalget tilrår, må derimot effektivitetshensyn tillegges avgjørende større vekt ved utformingen. For å motvirke for tidlig tilbaketrekking fra yrkeslivet må ordningen innrettes slik at de årlige ytelsene avhenger blant annet av ved hvilken alder en går inn på ordningen. Jo senere en går av, jo høyere bør de årlige ytelsene være.

Et annet sentralt spørsmål er om fleksible førtidspensjonsordninger skal utformes gjennom avtaler mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden, eller om en skal ivareta dette behovet gjennom det offentlige, allmenne pensjonssystemet. I denne vurderingen er det naturlig blant annet å legge vekt på de erfaringene en har med avtalebaserte ordninger.

I Norge er som tidligere påpekt, AFP den klart mest omfattende førtidspensjonsordningen. Opprettelsen av AFP i 1988 må ses på bakgrunn av at det før den tid ikke eksisterte en formell førtidspensjonsmulighet i Norge, men at uføretrygden og arbeidsledighetstrygden i praksis ble brukt som førtidspensjonsordninger. Det skjedde for det første ved at uførebegrepet etter hvert ble utvidet til også omfatte en vurdering av den Eldres motivasjon og muligheter til å stå i arbeid etter et langt arbeidsliv. Slike vurderinger var særlig fremtredende i tilknytning til ordningen med uføretrygd fra 64 år som følge av aldersvekkelse. For det andre mottok arbeidsledige eldre dagpenger helt fram til fylte 67 år. I praksis ble de ikke tilbudt nytt arbeid. Hensikten med avtalefestet pensjon var derfor å bidra til å bringe inn i ordnede former en utvikling som lenge hadde foregått.

I første omgang ga AFP-ordningen mulighet til å gå av ved fylte 65 år. Senere ble den nedre aldersgrensen gjennom tariffoppgjøret i 1992 senket til 64 år, og ved inntektsoppgjøret i 1997 ble det avtalt 62 års grense med virkning fra 1. mars 1998.

Både i 1988 og foran den siste utvidelsen i 1997, tok en utgangspunkt i en begrenset gruppe arbeidstakere med særlige behov for å tre tidligere ut av arbeidslivet. Det ble her særlig framhevet arbeidstakere som hadde et langt og slitsomt yrkesaktivt liv bak seg, og som ble skjøvet ut av arbeidslivet på en lite verdig måte. Det viste seg imidlertid allerede fra starten av vanskelig å avgrense ordningen slik at den i hovedsak traff de arbeidstakerne som hadde et særlig behov. Ordningen innenfor LO/NHO-området ble derfor i stor grad generell og allment basert. Dette medførte i sin tur til at det ble vanskelig å stå imot en videre utbredelse av ordningen innenfor andre tariffområder. Hele stats- og kommunesektoren ble inkludert fra starten av, og senere har blant annet ansatte innen bank- og finansnæringen fått en AFP - ordning.

Utvalget vil videre peke på at de ulike AFP-ordningene samlet representerer et svært komplisert system. Ut fra hensyn til likebehandling er det også et problem at ikke alle arbeidstakere har adgang til en tidligpensjonsordning.

Etter hvert har altså AFP-ordningen blitt utvidet til å dekke brede grupper av arbeidstakere, med adgang til å gå av ved fylte 62 år. Pensjonsordningen er knyttet til folketrygdens beregningssystem for uførepensjon. Det er således ikke lagt inn noen form for avkorting av ytelsene ved tidligavgang. Etter utvalgets oppfatning viser dette hvor vanskelig det er å få til avtalebaserte løsninger som samlet sett og over tid i tilstrekkelig grad ivaretar samfunnsøkonomiske hensyn.

Som en langsiktig løsning vil utvalgets hovedtilråding være at en kommer fram til en fleksibel førtidspensjonsordning innenfor folketrygden. Det er utvalgets oppfatning at en i en slik modell, i større grad enn i avtalebaserte, vil kunne oppnå en førtidspensjonsordning som stimulerer eldre, friske arbeidstakere til å stå i arbeid. Samtidig vil utvalget understreke at vurderingen av en framtidig «folketrygdmodell» for fleksibel alderspensjonering er betinget av at den konkrete utformingen oppfyller en del grunnleggende krav. Oppsummeringsmessig må et slikt pensjonssystem

- stimulere til yrkesaktivitet
- bygge opp om 67 år som aldersnorm
- innebære avkorting av ytelsene ved avgang tidligere enn 67 år
- gi påslag i pensjon ved å stå et ekstra år i arbeid
- innrettes mot yrkesaktive
- ivareta grunnleggende fordelingshensyn.

Med en generell adgang til alderspensjon tidligere enn 67 år, er det helt avgjørende at ordningen inneholder klare økonomiske insentiver til å stå lenge i arbeid. I motsatt fall vil et slikt system åpne for tiltakende tidligavgang, og føre til økt press på folketrygdens utgifter. Redusert tilgang på arbeidskraft vil bidra til å svekke produksjonskapasiteten i økonomien og gjøre det vanskeligere å opprettholde et høyt velferdstilbud. Utvalget vil understreke betydningen av at verken dagpenger eller uførepensjon igjen blir benyttet som uformelle førtids alderspensjonsordninger.

I avsnittet nedenfor diskuterer utvalget en skisse til en førtidspensjonsmodell innenfor folketrygden. Selv om en kommer med enkelte konkrete tilrådinger, vil utvalget presisere at skissen ikke er ment som noe fullt ferdig forslag til modell. Utvalget har konsentrert seg om hva det oppfatter som særlig sentrale spørsmål, og vil samtidig understreke at den konkrete utformingen av en slik ordning må utredes og vurderes nærmere før den eventuelt gjennomføres. I det følgende skisseres først hovedtrekkene i en fleksibel alderspensjon innenfor folketrygden, med vekt på ytelsesnivået og avgrensningen av ordningen. Dernest foretas en kortfattet drøfting av opptjeningsreglene i folketrygden og forholdet til offentlige tjenstepensjoner.

3.2.3 En generell, fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden

En generell, fleksibel ordning innenfor folketrygden kan innarbeides som en påbygning eller utvidelse av dagens alderspensjonssystem. Alderspensjonen i folketrygden vil fortsatt bestå av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Opptjeningsreglene for tilleggspensjon kan i utgangspunktet være som i dag, slik at pensjonsnivået hvis en venter med uttak av pensjon til 67 år, vil være uendret i forhold til dagens system. Utvalget har imidlertid også drøftet nærmere om en endring av opptjeningsreglene i folketrygden kan bidra til å oppnå større fleksibilitet (livsløpsbasert pensjon/alleårsregel).

I drøftingen nedenfor har utvalget lagt til grunn at en fleksibel pensjonsordning i folketrygden erstatter dagens AFP-ordning.

En påbygning av folketrygdens alderspensjon

En fleksibel ordning innenfor folketrygden vil omfatte flere enn dagens AFP-ordning og kan, hvis den ikke inneholder varig avkorting ved tidlig uttak, medføre utstrakt økt tidligpensjonering. Dette vil være i strid med hovedmålsettingen om å styrke de eldres yrkestilknytning, og vil medføre en økt belastning på offentlige budsjetter. Utvalget vil understreke at en helt sentral forutsetning for en folketrygd-basert ordning er at ytelsene må være avhengig av ved hvilken alder vedkommende velger å ta ut pensjon. En må tilstrebe at pensjonssystemet i størst mulig grad innebærer nøytralitet i avveiningen mellom arbeid og pensjon.

I en generell, fleksibel ordning i folketrygden er det naturlig at 67 år opprettholdes som norm for pensjonering. Det innebærer at uten endringer i opptjeningsreglene, vil pensjonsytelsen for en som går av ved fylte 67 år bli uforandret. Beregningene for å fastsette fradrag ved tidlig pensjonering og tillegg ved utsatt pensjonering, vil derfor ta utgangspunkt i at faktisk opparbeidet alderspensjon skal være uendret dersom en tar ut pensjon på dette alderstrinnet. Det nye vil være at en kan velge å ta ut pensjon tidligere, men med lavere årlige ytelser i hele pensjonsperioden eller senere med høyere ytelser. I forhold til dagens regler vil det derfor bli mer lønnsomt å stå i arbeid etter 67 år. Flere år som yrkesaktiv kan også gi høyere pensjonsopptjening. Med dagens regelverk for opptjening av tilleggspensjon, vil dette være tilfellet så lenge arbeidstakeren har mindre enn 40 års opptjenings tid. Ved uttak av pensjon tidligere enn 67 år og uten full opptjening, vil ytelsene reduseres av to grunner. For det første på grunn av den manglende opptjeningen, og dernest på grunn av avkortingen, som reflekterer at pensjonsutbetalingene spres på flere år enn i dag.

Som nærmere redegjort for i kapittel 12, vil en fleksibel pensjonsordning i folketrygden basert på forsikringsmessig avkorting/tillegg og 67 år som ordinær pensjoneringsalder, være kostnadsnøytral i forhold til et regelverk hvor alle går av ved 67 år.

En forsikringsmessig justering av pensjonen er basert på at nåverdien av opparbeidet alderspensjon er uavhengig av avgangstidspunkt. De beregnede fradragene og tilleggene vil være avhengig av valg av diskonteringsrente. I tillegg må det gjøres forutsetninger om forventet levealder. Forskjellige personer eller grupper vil ha forskjellig forventet gjenstående levealder. I prinsippet kunne en tenke seg fradrag og tillegg beregnet på individuelt grunnlag, eller spesifikt for utvalgte grupper, på bakgrunn av et sett av relevante kjennetegn. For eksempel kunne en behandle kvinner og menn hver for seg, siden kvinner har høyere forventet levealder enn menn. Utvalget vil imidlertid tilrå at en velger å beregne fradrag og tillegg på summarisk basis.

I kapittel 12 er det vist at et fleksibelt pensjonssystem med en varig avkorting i hele pensjonen i størrelsesorden 0,5 pst per måned for uttak før 67 år, ligger nær en modell med forsikringsmessig avkorting. Tilsvarende vil den som velger å stå i arbeid etter fylte 67 år kunne få et varig tillegg per måned opp mot 0,8 pst fram til fylte 70 år. Til sammenlikning kan det nevnes at Sverige og Finland, som har en ordinær pensjonsalder på 65 år, i dag har en fradragssprosent på 0,5 pst per måned ved pensjonsuttak mellom 60 og 65 år. Tilleggsprosenten ved uttak etter ordinær pensjonsalder er 0,7 pst i Sverige og 1 pst i Finland.

Forsikringsmessig beregnede fradrag innebærer at både grunnpensjon og tilleggspensjon avkortes varig ved tidlig uttak. Innenfor en helt allmenn ordning vil det føre til at mange potensielle tidligpensjonister kan få en lav årlig ytelse. Selv om ordningen baseres på frivillighet, vil dette kunne oppfattes som uakseptabelt i den forstand at personer med lav opptjening ikke vil ha noen reell mulighet til å benytte seg av ordningen. Fordelingshensyn kan være et argument for å velge en lavere avkortingssats enn den som følger av forsikringsmessige prinsipper. På den annen side må en holde fast ved at et hovedformål med en påbygning til folketrygden med mulighet til fleksibel avgang, er at den skal bidra til at folk velger å stå lenger i arbeid. Ordningen må derfor ikke utformes slik at personer som har hatt en svak tilknytning til arbeidslivet kan oppnå minsteytelsene fra folketrygden tidligere og derved over et lengre tidsrom. Formålet med ordningen må være at personer med lang yrkesaktivitet bak seg, og som har et sterkt ønske om å trappe ned tidligere enn ved 67 år, gis mulighet til dette i bytte mot en varig lavere pensjonsytelse. Dette synliggjør at det må foretas en avveining mellom fordelingshensyn og effektivitetshensyn når en fleksibel pensjonsordning skal utformes. Utvalget vil understreke at en påbygning til folketrygden ikke må innrettes slik at den oppfattes som en generell senking av pensjonsalderen i folketrygden.

Fradrag og tillegg i pensjonen kan beregnes for hele pensjonen eller bare for særtillegget og tilleggspensjonen. Sistnevnte alternativ innebærer at grunnpensjonen (1 G for enslige og $\frac{3}{4}$ G for hver ektefelle) ikke er med i grunnlaget for avkorting. Valget mellom disse to alternativene må etter utvalgets syn blant annet ses i sammenheng med hvilke avkortings- og tilleggssatser som velges. Dersom en velger en ordning hvor bare tilleggspensjonen avkortes ved tidligavgang, er det nødvendig med en forholdsvis høy avkortingssats for å hindre at ordningen samlet sett i for sterk grad stimulerer til tidligavgang. Ved å avkorte bare tilleggspensjonen (og særtillegget) vil den effektive avkortingen sett i forhold til hele pensjonsbeløpet bli høyere jo høyere tilleggspensjonen er.

Ut fra fordelingshensyn vil utvalget tilrå at avkorting og tillegg bør knyttes bare til ytelser utover grunnpensjon.

Samtidig vil utvalget understreke viktigheten av at ordningen gir klare og sterke insentiver til å stå i arbeid. Det må innføres en avkorting ved tidligavgang som er tilstrekkelig til å snu tendensen til økende førtidspensjonering. Hvilken avkortings-sats som er nødvendig for å unngå en slik utvikling kan bare anslås på usikkert grunnlag. Det vises i denne forbindelse til erfaringene fra Sverige, der førtidspensjon basert på en avkortingssats på 0,5 pst per måned på hele pensjonen ble svært lite benyttet. Dette kan tyde på at det kan være forsvarlig å velge en noe mildere avkorting enn dette.

Det *framtidige pensjonsmønsteret* kan imidlertid avvike fra det som er observert historisk. Økt velstandsutvikling generelt vil kunne gi flere eldre anledning til å pensjonere seg tidlig, selv om pensjonsytelsene avkortes i forhold til ytelsene ved ordinær pensjonsalder. For å gardere seg mot en utvikling med tiltakende førtidspensjonering er det viktig at en fleksibel alderspensjonsordning er mest mulig kostnadsnøytral med hensyn til valg av pensjoneringstidspunkt.

Etter en samlet vurdering anbefaler *utvalgets flertall* en avkortingssats for *tilleggs pensjonen* (og særtillegget) i størrelsesorden $1\frac{1}{2}$ pst eller høyere per måned for personer som velger å gå av med pensjon før fylte 67 år. For dem som velger å stå i arbeid til etter 67 år, foreslår flertallet en justering av *tilleggs pensjonen* i størrelsesorden $3\frac{3}{4}$ pst per måned fram til fylte 70 år.

Det vises til særmerknad 1 i punkt 3.2.5 fra *utvalgets medlemmer Rokvam og Knudsen*.

Prinsipielt sett bør pensjonene justeres ut fra et regelsett hvor justeringsfaktoren per måned og per år varierte. Generelt bør justeringsfaktoren være høyere, jo senere personen tar ut pensjon. Hovedårsaken er at pensjonsytelsene må fordeles på færre gjenstående leveår. For praktiske formål har en imidlertid valgt å anbefale én avkortingssats per måned ved tidligpensjon, og én, men høyere, tilleggssats ved uttak etter den ordinære pensjonsalderen. Utvalget tilrår at en slik praksis legges til grunn i det norske systemet, ut fra en aldersnorm for pensjonering på 67 år.

Med en avkortingssats på $1\frac{1}{2}$ pst per måned vil en som tar ut pensjon fra fylte 62 år få en varig avkorting i *tilleggs pensjonen* på 30 pst i forhold til om vedkommende hadde tatt ut pensjon ved fylte 67 år (samme pensjonsgrunnlag). En arbeidstaker som fortsetter i arbeid helt til fylte 70 år, vil få oppjustert *tilleggs pensjonen* med 27 pst. I et appendix til kapitlet gis det noen regneeksempler på justering av pensjonen ved ulike avgangsalder og forskjellig antall opptjeningsår.

Modellen som utvalget har skissert ovenfor, med avkorting kun av *tilleggs pensjonen*, innebærer samlet sett en svakere avkorting enn om en baserte seg på rent forsikringsmessige prinsipper. For eksempel vil det ikke være noe som hindrer personer med ingen eller liten yrkestilknytning å ta ut pensjon tidlig. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at ordningen bør avgrenses i forhold til hvilke grupper den kan omfatte, både med hensyn til tidligere yrkesaktivitet og gjennom fastsetting av en nedre aldersgrense. Når det gjelder nedre aldersgrense, kan 62 år være et nærliggende alternativ. Som nevnt, er dette nå den nedre aldersgrensen i AFP-ordningen. Utvalget mener at pensjonsalderen ikke bør være lavere enn dette.

Et eget krav til tidligere yrkesaktivitet gjenspeiler at en fleksibel førtidspensjonsordning er ment som et tilbud for yrkesaktive til å kunne trappe ned tidligere, forutsatt at pensjonssystemet blir utformet slik at det i seg selv ikke gir for sterke insentiver til tidligpensjonering. I dagens AFP-ordning er det eksplisitte krav til yrkesaktivitet for å være berettiget til førtidspensjon. En alternativ, og etter utvalgets mening enklere form for avgrensning, er å sette et nedre krav til opparbeidet *tilleggs pensjon* (før avkorting). Utvalget mener at et krav om en *tilleggs pensjon* på 1 G eller mer vil være en rimelig avgrensning. En *tilleggs pensjon* lik 1 G tilsvarer en pensjonsgivende inntekt på om lag 3,3 G eller 150 000 kroner i 1998, forutsatt full opptjening (40 år, hvorav en i de 20 beste må ha en inntekt på minst 3,3 G). Hvis en arbeidstaker med *tilleggs pensjon* på 1 G går av som 62-åring, vil vedkommende få en pensjon etter avkorting av *tilleggs pensjonen* på i overkant av 77 000 kroner beregnet ut fra dagens grunnbeløp (45 370 kroner). Dette vil i så fall utgjøre det laveste nivået for de årlige pensjonsytelsene innenfor den skisserte modellen.

I tillegg til en slik avgrensning mener utvalget at det bør settes som et tilleggskrav at vedkommende er i arbeid, er arbeidssøker eller opparbeider omsorgspoeng. Det kan for eksempel legges til grunn at vedkommende, i tillegg til å oppfylle kravet om tilstrekkelig høy pensjonsytelse, må ha hatt en pensjonsgivende inntekt av en viss størrelse et bestemt antall år før tidligpensjonering.

Forholdet til tjenstepensjonsordningene

En sentral problemstilling er hvordan en fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden med varig justering av ytelsene ved tidligavgang vil virke i kombinasjon med tjenstepensjonsordningene. De norske tjenstepensjonsordningene er i hovedsak ytelsesbaserte, men for øvrig bygd opp forskjellig i privat og offentlig sektor, se avsnitt 5.3. I offentlig sektor er tjenstepensjonsordningene såkalte bruttoordninger. Gitt full opptjening sikrer det at samlet pensjon fra folketrygden og offentlig pensjonskasse tilsvarer (minst) 66 pst av sluttlønn, beregnet før skatt. Tjenstepensjonen vil automatisk fylle opp differansen mellom folketrygdytelsen og det pensjonen må være for å innfri 66 pst betingelsen. Private tjenstepensjonsordninger er imidlertid stort sett utformet som nettoordninger, det vil si som et påslag i forhold til en anslått folketrygdpensjon. Som prinsipp kan også private tjenstepensjonsordninger sikte mot en samlet ytelse som utgjør en gitt andel av sluttlønn, men ettersom tjenstepensjonspåslaget baseres på forventet lønnsutvikling og folketrygdytelse, kan det faktiske samlede ytelsesnivået avvike fra det forutsatte. Dette innebærer også at endringer i folketrygdens regler ikke automatisk blir kompensert slik som i offentlige bruttoordninger.

Forholdet mellom en fleksibel førtidspensjon og tjenstepensjonsordningene har særlig interesse for i hvilken grad avkortingen ved tidliguttak faktisk blir varig og reell. Som det framgår ovenfor, vil særlig de offentlige tjenstepensjonsordningene kunne utgjøre et problem. Uten nødvendige tilpasninger mellom tjenstepensjonsytelsene og folketrygdpensjon, kan avkortingen bli fiktiv og dermed svekke motivasjonen til å stå i arbeid.

Utvalget anser denne problemstillingen som så sentral at det må foretas justeringer i regelverket både for offentlige og private tjenstepensjonsordninger for at en fleksibel folketrygd skal være en aktuell modell. Utvalget mener at det er helt avgjørende for en fleksibel folketrygd at den enkelte arbeidstaker står overfor kostnadene ved egen pensjoneringsatferd. Tjenstepensjonssystemet må innrettes slik at det ikke kompenserer for avkortet folketrygdpensjon ved tidliguttak.

I de private tjenstepensjonsordningene er det i utgangspunktet en forutsetning for opptjening av pensjonsrettigheter at man er i arbeid. Så lenge det ikke opptjenes rett til tjenstepensjon etter uttak av alderspensjon fra en eventuell fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden, vil tjenstepensjonen bli utmålt i forhold til det som er innbetalt til ordningen fram til uttakstidspunktet.

I dagens TPES-regelverk er det imidlertid åpnet for at tidligere arbeidstakere som er førtidspensjonert skal kunne være medlem i ordningen. I den utstrekning det innbetales premie til tjenstepensjonsordningen etter at medlemmet har sluttet i arbeid, vil vedkommende få opparbeidet en pensjon som om han eller hun hadde stått i arbeid fram til fylte 67 år. Utvalget mener at avgang fra arbeidslivet før den ordinære pensjonsalderen bør koste noe for den som velger en slik løsning, og at det ikke bør gis anledning til å kompensere for en lavere folketrygdpensjon gjennom fortsatt opptjening av tjenstepensjon. Utvalget foreslår derfor at det ikke lenger skal være mulig å opprettholde medlemskap i pensjonsordningen for førtidspensjonerte, se punkt 3.3.3.6.

Etter utvalgets forslag vil private tjenstepensjonsordninger ikke representere noe stort problem i forhold til en fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden med varig justering av ytelsene ved tidligavgang.

Offentlige tjenstepensjonsordninger representerer derimot et problem i forhold til fleksibel folketrygd på to måter. For det første i forhold til samordningsreglene, dernest i forhold til reglene om såkalt oppsatt pensjon.

Etter samordningsreglene skal det som hovedregel gjøres fradrag i tjenstepensjonen for den folketrygdpensjonen som kommer til utbetaling, se kapittel 5. Dette

innebærer at det uten endringer i samordningsloven bare gjøres fradrag for avkortet folketrygdpensjon ved et eventuelt tidliguttak av folketrygdpensjon. Tjenestepensjonen vil dermed kunne kompensere for avkorting i folketrygdytelsen ved tidliguttak. Som nevnt er det av stor betydning at avkorting i en eventuell fleksibel folketrygdordning blir reell. Etter utvalgets oppfatning bør derfor samordningsreglene endres slik at det er den opptjente folketrygdpensjonen før avkorting som kommer til fradrag i tjenestepensjonen. På denne måten vil den enkelte arbeidstaker i større grad stå overfor kostnadene ved egen pensjoneringsatferd.

Reglene om oppsatt pensjon i de offentlige tjenestepensjonsordningene kan også bidra til å utligne noe av det pensjonsmessige tapet som framkommer ved tidligavgang i en fleksibel folketrygd. I punkt 3.3.3.5 foreslår utvalget endringer i lov om Statens pensjonskasse, slik at det ved beregning av oppsatt pensjon alltid skal tas utgangspunkt i stillingens aldersgrense. Forslaget innebærer at de som tar ut pensjon før den ordinære pensjonsalderen på 67 år, får sin tjenestepensjon beregnet på samme måte som om vedkommende hadde gått over i en annen jobb.

Som omtalt i kapittel 5, er en relativt stor andel av arbeidstakerne i offentlig sektor ansatt i stillinger med særaldersgrenser. Dette innebærer at de har plikt til å fratre stillingen før den ordinære aldersgrensen på 70 år, og at de fra fratredelsestidspunktet har krav på tjenestepensjon. Særaldersgrensene i offentlig sektor er på 65, 63 og 60 år. På grunn av den såkalte 85-årsregelen har arbeidstakere i offentlig sektor anledning til å gå av med pensjon opptil tre år før aldersgrensen. Etter dagens regler ytes det full tjenestepensjon uten samordningsfradrag fram til fylte 67 år. Fra fylte 67 år har imidlertid pensjonister i de offentlige tjenestepensjonsordningene plikt til å ta ut alderspensjon fra folketrygden, slik at tjenestepensjonen fra dette tidspunktet blir avkortet i forhold til størrelsen på folketrygdpensjonen. I den utstrekning arbeidstakere har rett eller plikt til å fratre før den ordinære aldersgrensen og det fra fratredelsestidspunktet ytes tjenestepensjon, antar utvalget at det ikke er noe behov for å ta ut en redusert folketrygdpensjon før fylte 67 år. Dersom det likevel tas ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år vil denne imidlertid gå til fradrag i tjenestepensjonen etter de ordinære samordningsreglene.

I privat sektor er andelen arbeidstakere med særaldersgrense i tjenestepensjonssystemet langt lavere. Også her er tjenestepensjonene innrettet slik at det ytes full pensjon fram til fylte 67 år, og at det etter fylte 67 år tas hensyn til at det samtidig ytes alderspensjon fra folketrygden. Et uttak av redusert alderspensjon fra folketrygden før fylte 67 år kan imidlertid her komme på toppen av full tjenestepensjon.

Den samme problemstillingen kan være aktuell i forhold til de lovbestemte førtidspensjonsordningene. Det er i dag i alt tre slike lovbestemte pensjonsordninger – for henholdsvis sjømenn, fiskere og skogsarbeidere. På samme måte som beskrevet i forhold til de private tjenestepensjonsordningene, kan det tenkes at for eksempel en sjømannspensjonist tar ut en redusert alderspensjon fra folketrygden samtidig som vedkommende mottar sjømannspensjon.

Utvalget tilrår at det vurderes ikke å tillate uttak av en justert alderspensjon fra folketrygden før fylte 67 år når det samtidig ytes tjenestepensjon eller pensjon fra en av de lovbestemte førtidspensjonsordningene.

Opptjeningsreglene i folketrygden

Som beskrevet i avsnitt 5.2 innebærer dagens folketrygd at arbeid ut over 40 år i det alt vesentlige ikke får noen pensjonsmessig betydning, og at år med lavere arbeidsinntekt enn i de 20 beste årene heller ikke påvirker tilleggspensjonens størrelse. Det kan derfor hevdes at systemet ikke i tilstrekkelig grad belønner personer med lange yrkeskarrierer.

I en allmenn pensjonsordning med mulighet til å gå av med pensjon før fylte 67 år og som samtidig skal stimulere til lange yrkeskarrierer, kan det som påpekt i tidligere utredninger (blant annet i NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon) være aktuelt å vurdere et livsløpsbasert system for pensjonsopptjening i folketrygden. Et slikt system kan innebære at den såkalte besteårsregelen oppheves og erstattes med en alleårsregel.

En interdepartemental arbeidsgruppe har analysert fordelingsvirkningene på lang sikt ved å endre dagens opptjeningsregler i folketrygden. Det vises til kapittel 14 i arbeidsgrupperapporten. Personer med mer enn 40 års opptjening, og som har hatt relativt jevne inntekter gjennom hele livet, vil kunne komme bedre ut med en alleårsregel enn ved dagens regelverk. For øvrig er ikke analysene i arbeidsgrupperapporten entydige. Gruppen har sett på virkningene av å utvide besteårsregelen fra 20 til 30 eller 40 år og erstatte besteårsregelen med en alleårsregel. Gruppen har ikke analysert virkningene av en alleårsregel kombinert med en mulighet for fleksibelt uttak av pensjon.

En alleårsregel vil i prinsippet gå ut på at samtlige år med pensjongivende inntekt mellom 17 og 70 år tas med i pensjonsgrunnlaget. Det vil med andre ord være mulig å ha til sammen 53 opptjeningsår. Med utgangspunkt i dagens regelverk, vil hvert opptjeningsår utover 40 år gi en økning i tilleggspensjonen på 1/40, det vil si 2,5 pst. Samtidig vil hvert år mindre enn 40 opptjeningsår, innebære et fradrag på 2,5 pst. Med en alleårsregel vil hvert år som yrkesaktiv øke de framtidige årlige pensjonsutbetalingene. Ordningen vil særlig tilgodese de som har startet sin yrkeskarriere tidlig og har mange år bak seg i arbeidslivet.

En alleårsregel medfører en klarere sammenheng mellom arbeid og pensjonsresultat. Med utgangspunkt i dagens regler med et krav om 40 års opptjening for full pensjon og en pensjonsprosent på 42, vil hvert år med arbeidsinntekt over 1 G gi 1,05 pst av den overskytende inntekten i tilleggspensjon.

I NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon, drøfter utvalgets flertall muligheten for at en alleårsregel kan danne basis for et mer fleksibelt pensjonssystem i folketrygden. En slik ordning kunne kombineres med en mer livsløpsbasert opptjening i folketrygden. Tanken var at hensynet til fleksibilitet i folketrygden kan bygges inn i selve opptjeningsreglene gjennom en alleårsregel, uten særskilte tilleggs- eller fradragselementer avhengig av når pensjonen tas ut. Det vil si at pensjonene ikke avkortes utover det som følger av kortere opptjening, og at hvert år i arbeid betyr et påslag i pensjonen.

Dersom det med en alleårsregel ble åpnet for at det skal kunne tas ut pensjon i folketrygden fra 62 år, vil en person som har vært i arbeid i alle år fra fylte 22 år ha mulighet til å gå av med full pensjon i forhold til dagens regler allerede fra fylte 62 år. Dersom vedkommende har 35 opptjeningsår på dette tidspunktet har han eller hun mulighet til å gå av med 35/40 pensjon, det vil si fradrag på 12,5 pst i forhold til full pensjon. Dersom vedkommende har 40 poengår ved fylte 64 år, og velger å arbeide fram til fylte 69 år, vil dette da gi 45/40 pensjon, det vil si et påslag på 12,5 pst.

Personer som har lange yrkeskarrierer, vil på tidligere tidspunkt kunne ha opparbeidet full (40/40) pensjon. Personer som velger å ta lang utdanning og kommer senere ut i arbeidslivet, vil derimot måtte stå noe lenger i arbeid før de har opparbeidet full pensjon. En person med 40 års opptjening ved fylte 62 år får samme pensjon som en annen som har 40 års opptjening først ved fylte 67 år. Dersom disse personene har opparbeidet en alderspensjon på 125 000 kroner hver, vil vedkommende som går av som 62-åring, få en samlet ytelse fra folketrygden på (5 x 125 000 kroner) 625 000 kroner mer enn den som går av som 67-åring, forutsatt at de lever like lenge.

En alleårsregel med fleksibelt uttak av pensjon mellom 62 og 70 år gjør at dagens formelle pensjonsalder på 67 år forsvinner. Den enkelte vil i større grad stå fritt til å velge pensjonsalder, avhengig av egne preferanser i valget mellom fritid og arbeid mellom 60 og 70 år.

Et fleksibelt pensjonssystem basert på en alleårsregel inneholder i seg selv ingen avkorting av pensjon ved tidligavgang utover det som følger av manglende poengopptjening. En alleårsregel kan imidlertid kombineres med varig avkorting av ytelsene, ved at det også tas hensyn til alder ved pensjoneringstidspunkt. Full opptjeningstid kan for eksempel knyttes til uttak ved 67 år. Som beskrevet i punkt 8.4.4 er Sverige nå i ferd med å innføre et livsløpsbasert og fleksibelt alderspensjonssystem med et valgfritt uttak av pensjon fra fylte 61 år. Pensjonsutmålingen tar utgangspunkt i summen av innskudd som er opparbeidet gjennom årlige innbetalinger. Årlig pensjon framkommer ved at denne formuen forholdes til et delingstall som avspeiler den gjennomsnittlige gjenværende livslengden i de respektive alderskullene. Jo tidligere den enkelte tar ut pensjon, desto høyere blir delingstallet for vedkommende.

En eventuell alleårsregel i folketrygden med et avkortingsselement i forhold til pensjoneringstidspunkt, vil i prinsippet ha mange likhetstrekk med det pensjonssystemet som nå etableres i Sverige. De årlige pensjonsytelsene bygger seg opp for hvert år i arbeid, og vil i tillegg øke for hvert år pensjoneringstidspunktet utsettes.

Utvalget vil peke på at et livsløpsbasert pensjonssystem i folketrygden i større grad enn dagens AFP og folketrygd vil premiere lange yrkeskarrierer. Et slikt pensjonsopptjeningssystem kan danne grunnlaget for en fleksibel pensjonsordning innen folketrygden. Når *utvalgets flertall* likevel ikke har vurdert en slik løsning er det av følgende grunner: Uten noen form for avkorting i forhold til pensjoneringstidspunktet er en alleårsregel ikke tilstrekkelig til å støtte opp under målsettingen om en høyere forventet pensjoneringsalder. I tillegg vil en alleårsregel svekke oppslutningen om 67 år som aldersnorm for pensjonering. Endelig vil *flertallet* understreke at et slikt system griper inn i fastsettelsen av ytelsene for dem som velger å stå i arbeid til den ordinære pensjonsalderen nås eller tar ut uførepensjon.

Det vises til særmerknad 2 i punkt 3.2.5 fra utvalgets medlemmer Rokvam og Knudsen.

3.2.4 Utvalgets langsiktige tilråding

Utvalget vil tilrå at det settes i gang en utredning med sikte på utforming av et fleksibelt alderspensjonssystem innenfor folketrygden. I tillegg til å avklare forholdet til offentlige tjenestepensjoner og andre tidligpensjonsordninger som omtalt ovenfor, bør en slik utredning også drøfte behovet for avkorting mot gavepensjon. For å gi eldre arbeidstakere mulighet til en gradvis nedtrapping av sin yrkeskarriere, bør også muligheter for delpensjon innenfor et system med fleksibel avgang utredes nærmere.

Dersom opptjeningsreglene for opparbeiding av tilleggspensjon beholdes som i dag, vil pensjonsytelsene for personer som velger å gå av når de fyller 67 år, forbli uendret. Adgangen til fleksibel pensjon kan dermed betraktes som en *påbygging* til dagens folketrygd. Det nye elementet vil være muligheten til å gå av med folketrygdpensjon før 67 år. Pensjonen vil da bli varig redusert. På den annen side vil den årlige pensjonsutbetalingen økes ved å stå i arbeid lenger enn 67 år.

En mulig gjennomføring av et påbygd folketrygdsystem vil ikke kunne skje før en gang etter hundreårsskiftet, antakeligvis nærmere 2010. Derfor mener utvalget det er et klart behov for andre tiltak som kan demme opp mot tiltakende tidligpensjonering også på kort sikt. Det må oppnås blant annet gjennom endringer i regelv-

erker knyttet til AFP. Utvalget presenterer konkrete forslag til endringer i AFP og tilstøtende regelverk i avsnitt 3.3.

3.2.5 Særmerknader fra utvalgets medlemmer Rokvam og Knudsen

Merknad 1

Utvalgets medlemmer Per Knudsen og Aase Rokvam mener prinsipielt at en generell fleksibel pensjonsordning bør etableres gjennom overgang til mer livsløpsbasert opptjening (alleårsregel) i folketrygden. Disse medlemmer viser til særmerknad til 2 nedenfor.

Dersom det er aktuelt å gjennomføre fleksibel pensjon gjennom en påbygning på folketrygden, mener disse medlemmer at nivået for fradrag før fylte 67 år, også bør ses i lys av eventuelle endringer på skattesiden, jf punkt 3.3.2.7 i utredningen. Fradragsprosenten må ikke være så høy at den sammen med skjerpede skatteregler gir et nettonivå på pensjonen som er så lavt at det reelt sett ikke vil være et tilbud til de personer som etter mandatet først og fremst bør tilgodeses med mulighet for førtidspensjon. En avkorting av tilleggspensjonen på 0,5 pst per måned innebærer på et gjennomsnittsnivå en pensjonsreduksjon på ca kr 30 000 per år (fra ca kr 145 000 til ca kr 115 000) med full opptjening (40/40). Disse medlemmer viser til at det er usikkert hvor store fradrag som skal til for at det skal få betydning for utsettelse av pensjonsuttak. Når man tar eventuelle innstramminger på skattesiden i betraktning, kan ikke disse medlemmer utelukke at en fradragsprosent på 0,5 pst vil være for høy til at nettoppensjonen vil representere et reelt tilbud til «sliterne» med lange yrkeskarrierer på middels eller lavt inntektsnivå.

Disse medlemmer kan ikke slutte seg til forslaget om en tilleggsprosent på 3₄ pst per måned etter fylte 67 år. Å øke pensjonen med 27 pst på toppen av en eventuell ekstra poengopptjening for de få som har reell adgang til å arbeide etter fylte 67 år, vil kunne gi en unødig sterk pensjonsøkning for disse gruppene. I denne sammenheng viser disse medlemmer til at begrunnelsen for opphevingen av ventetillegget i 1984 var at dette tillegget hadde en uheldig sosialpolitisk profil. Disse medlemmer viser også til at reglene mellom 67 og 70 år i dag allerede er gunstige når det gjelder muligheten for poengopptjening og muligheten for å få delvis pensjon ved siden av full arbeidsinntekt. Dersom man legger opp til fradrag/tillegg i pensjonen slik utvalgets flertall legger opp til, bør tillegget etter fylte 67 år etter disse medlemmers oppfatning ikke være høyere enn fradraget før fylte 67 år.

Merknad 2

Utvalgets medlemmer Per Knudsen og Aase Rokvam er enige i at det bør foretas en fortsatt utredning av en generell fleksibel pensjonsordning innenfor folketrygden. Disse medlemmer mener imidlertid at en videre utredning av en mulig overgang til en mer livsløpsbasert opptjening (alleårsregel) bør inngå som et naturlig element i en slik utredning.

Det dreier seg om en utredning om hvordan man kan tilrettelegge for fleksibel pensjon innenfor folketrygden *på lengre sikt*. I en slik utredning bør man se på hvordan folketrygdens beregningsregler kan endres for å være bedre tilpasset et fleksibelt uttak av pensjon. Det vil i denne sammenheng være uhensiktsmessig å utrede fremtidig fleksibel alderspensjon som en isolert løsning innenfor dagens beregningsregler uten samtidig å vurdere endringer i disse reglene som vil medføre forenkling og gjøre systemet bedre tilpasset fleksibelt uttak av pensjon. Fordelen med overgang til mer livsløpsbasert opptjening er at det gir mer omfattende og helhetlige løsninger hvor det er mulig å ivareta både hensynet til enkelhet og fleksibilitet. Det

særegne med en livsløpsbasert pensjon (alleårsregel) er at hvert år med opptjening gir utslag på pensjonsresultatet. Her bygges fleksibiliteten inn i beregningsreglene uten at det nødvendigvis er behov for et særskilt tilleggs- eller fradragselement som en påbygning på dagens system. Dette er en enkel, logisk og pedagogisk modell som belønner lang yrkeskarriere. Modellen er i tråd med arbeidslinja og er målrettet i forhold til «sliterne» med lang yrkeskarriere, som ifølge mandatet særlig bør tilgodeses med adgang til førtidspensjon.

At en person med full opptjening ved fylte 62 år får samme pensjon som en person med 40 års opptjening ved fylte 67 år, kan begrunnes med at førstnevnte har startet tidlig i arbeid og har bidratt like lenge til fellesskapet gjennom innbetaling av skatt og avgift («opptjent sin rett»). Modellen kan forenkle folketrygdens beregningssystem ved at besteårsregelen fjernes slik at den enkelte selv klarere vil kunne se sammenhengen mellom arbeid og pensjonsresultat. Eventuelle uønskede fordelingsvirkninger av oppheving av besteårsregelen spesielt for kvinner, kan avhjelpes ved at man vurderer å gi omsorgspoeng med tilbakevirkende kraft.

Disse medlemmer viser også til at hvert år i en alleårsregel teller 1/40, dvs. 2,5 pst av pensjonen. Både grunnpensjon og tilleggspensjon kan omfattes. Et slikt fradrag eller tillegg gir klare effekter for pensjonsresultatet. Eksempelvis vil et uttak etter 35 års opptjening ved fylte 62 år i realiteten innebære en pensjonsreduksjon på ca. kr. 17.500 per år i forhold til full pensjon på ca. kr. 140.000 (40/40) ved fylte 67 år. Etter disse medlemmers oppfatning gir en alleårsregel (eventuelt i en modifisert form) pensjonsresultater som innebærer en rimelig balanse mellom insentiv til å fortsette i arbeid og muligheten til å ta ut en anstendig pensjon før den alminnelige pensjonsalder for de som har behov for det.

En fortsatt utredning bør innbefatte forskjellige varianter/modifikasjoner av en alleårsregel. En alleårsregel kan eventuelt også modifiseres ved at det tas hensyn til alder ved pensjoneringstidspunktet. Full opptjeningstid på 40 år kan for eksempel knyttes til uttak ved 67 år, slik at maksimal pensjon utgjør 35/40 ved uttak ved 62 år og maksimalt 43/40 ved fylte 70 år.

3.3 ØVRIGE ANBEFALINGER

Ovenfor har utvalget vurdert og trukket opp sentrale trekk i et allment pensjonssystem innenfor folketrygden med sikte på mulighet til fleksibel pensjonering. Målsettingen har ikke vært å utarbeide et fullstendig forslag til fleksibelt pensjonssystem innenfor folketrygden, og heller ikke å vurdere konsekvenser av dette. Hensikten har vært å peke på, og i noen grad, utdype sentrale elementer og problemområder som må ivaretas og utredes videre innenfor et slikt system.

Utvalget vil samtidig understreke at det uavhengig av valg av pensjonssystem er behov for å iverksette tiltak så snart som mulig for å stimulere eldre til å stå lenger i arbeid. I motsatt fall vil problemene knyttet til forsørgelsesbyrden på sikt kunne bli så store at det blir nødvendig å gjennomføre mer omfattende tiltak.

Utvalget mener derfor at det er påkrevet å vurdere trekk ved dagens tidligpensjonsordninger og andre forhold som virker inn på den enkeltes tilbaketrekking fra arbeidslivet. Utvalgets tilrådinger i dette kapitlet berører situasjonen i arbeidslivet, dagens AFP-ordning, herunder komponenter i skattesystemet, og elementer i tjenestepensjonsordningene.

Det er opp til ulike aktører i samfunnet å gjennomføre de tiltakene utvalget mener er nødvendig for å bedre eldres mulighet til å stå lenge i arbeid. Enkelte av tiltakene kan myndighetene gjennomføre som lovgiver eller som arbeidsgiver. Andre tiltak berører avtaler mellom partene i arbeidslivet. Utvalget oppfordrer

partene til å vurdere disse tiltakene med sikte på å styrke de eldres situasjon på arbeidsmarkedet.

Når det gjelder tjenestepensjonssystemet i kommunal sektor er det en direkte kobling mellom lov om Statens pensjonskasse og de kommunale tariffestede pensjonsrettighetene. Alle kommuner og fylkeskommuner, samt kommunale selskaper som er opprettet i medhold av kommuneloven, er omfattet av gjeldende forskrifter om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Forskriftene begrenser avtalepartenes muligheter til fritt å beslutte pensjonens størrelse og aldersgrenser, i det disse forholdene styres av tilsvarende bestemmelser i lov om Statens pensjonskasse.

3.3.1 Arbeidslivet

Flere faktorer peker i retning av at eldre er i en utsatt posisjon i arbeidsmarkedet. Dette kommer til uttrykk blant annet ved at eldre gjennomgående har markert lengre ledighetsperioder enn yngre, at eldre i sterkere grad enn yngre må forlate arbeidet i forbindelse med omstillings- og nedbemanningsprosesser og at en høy andel av de eldre er uførepensjonert. Lange arbeidslivskarrierer med et til dels belastende arbeidsmiljø kan over tid redusere evnen og viljen til å stå i arbeid. Manglende kompetanse trekkes også ofte fram som en av de viktigste forklaringene på hvorfor mange eldre har problemer med å holde på en jobb eller få ny jobb i forbindelse med arbeidsledighet. For å realisere målet om at flere skal stå lengre i arbeid, vil endringer i forhold til eldres situasjon i arbeidslivet være sentralt. På bakgrunn av den sterke veksten i aldersgruppen 50–59 år de kommende årene er det viktig å gjennomføre tiltak for å stimulere eldre til å fortsette i arbeid og motvirke holdninger eller praksis som gjør at eldre støtes ut av arbeidslivet. I noen grad kan den økende andelen eldre i seg selv bidra til å avhjelpe arbeidsmarkedssituasjonen for denne gruppen. Det er likevel behov for aktiv innsats nå. Målsettingen må være at eldre får en reell mulighet til å stå i arbeid. Nedenfor vil utvalget peke på noen elementer og tiltak som særlig betydningsfulle for eldres mulighet til å stå lenge i arbeidslivet. Samtidig legges det til grunn at vurderinger i tilknytning til situasjonen i arbeidslivet vil være mer sentralt for utvalget som er varslet i Statsbudsjettet for 1999, og som skal vurdere uførepensjonering og sykefravær.

3.3.1.1 Livsfasetilpasset personalpolitikk

De siste årene har det vært en gryende interesse for livsfasetilpasset personalpolitikk (også omtalt som seniorpolitikk), men det er likevel langt igjen til en slik personalpolitikk har fått rotfeste i store deler av arbeidslivet. En sentral del av en livsfasetilpasset personalpolitikk er holdningsskapende arbeid og tilrettelegging av arbeidsmiljøet med sikte på at flere skal bli i stand til å stå lenger i arbeid.

For å oppnå økt fokus på livsfasetilpasset personalpolitikk må flere sentrale aktører bidra.

Myndighetenes rolle er sentral både ved å tilrettelegge for informasjonsspredning og kunnskapsformidling. Utvalget mener det er behov for informasjon og økte kunnskaper knyttet til eldre som arbeidskraftressurs. En aktuell mulighet kan være at arbeidslivstjenesten får en mer sentral rolle i denne sammenhengen.

Arbeidslivets organisasjoner har en viktig pådriverrolle for å styrke de eldres situasjon på arbeidsmarkedet. Organisasjonene kan utarbeide informasjonsmaterieell og benytte den nære kontakten med virksomhetene både til å spre informasjonen og fange opp nye signaler. Utvalget mener også at det bør vurderes om seniorpers-

pektivet i større grad kan innarbeides i sentrale avtaler, og vil blant annet vise til Verkstedsoverenskomsten fra 1998.

Virksomhetene skal gjennomføre personalpolitikken. Utvalget mener seniorperspektivet må komme sterkere inn blant annet ved at det tas opp i etablerte utvalg som for eksempel attføringsutvalg eller arbeidsmiljøutvalg. Utvalget vil vise til at sentrale elementer i en tilpasset seniorpolitikk er kompetansebygging uavhengig av alder, utviklingssamtaler, seniorkarriereplanlegging, jobbmobilitet og individuell tilpasning av arbeidssituasjonen.

3.3.1.2 Arbeidsmarkedspolitikken

Utvalget mener en politikk med sikte på å forhindre utstøting av eldre arbeidstakere spiller en nøkkelrolle for å nå målet om økt avgangsalder fra arbeidslivet. Arbeidsmarkedspolitikken kan bidra positivt i så måte, både gjennom nær kontakt og god kjennskap til arbeidslivet, og gjennom effektiv og målrettet bruk av ressursene med sikte på et godt fungerende arbeidsmarkedet.

Utvalget vil vise til at eldre arbeidsledige har vanskeligere for å komme tilbake i arbeid etter ledighet. Dette skyldes trolig dels manglende vilje blant arbeidsgivere til å ansette eldre arbeidskraft, men også manglende motivasjon, urealistiske forventninger til jobbmuligheter eller manglende kunnskap om arbeidssøking. Sistnevnte gir seg utslag i generelt lav søkeintensitet blant eldre arbeidsledige. Utvalget mener derfor det er mye som tyder på at arbeidsmarkedsetaten bør komme vesentlig tidligere inn i ledighetsoppholdet til eldre arbeidssøkere med veiledningssamtaler og kartlegging av jobbmuligheter. Arbeidsmarkedsetaten bør også vurdere i sterkere grad enn i dag å prioritere eldre ledige ved uttak til arbeidsmarkedstiltak. Utvalget vil særlig vise til at arbeidsmarkedstiltaket jobbklubb kan være egnet for de problemene som særlig karakteriserer eldre arbeidstakere. Det bør også vurderes om utarbeidelse av individuelle handlingsplaner kan være et egnet virkemiddel for å få flere eldre arbeidssøkere tilbake i ordinært arbeid.

Utvalget mener arbeidsmarkedsmyndighetene må vurdere hvordan innsatsen overfor eldre arbeidssøkere kan organiseres og innrettes for bedre å ivareta eldres behov, særlig i tilknytning til manglende motivasjon, kunnskap om arbeidssøkerprosesser og urealistiske forventninger.

3.3.1.3 Etter- og videreutdanning

Både erfaringer og forskningsresultater nasjonalt og internasjonalt tyder på at en del eldre har et kunnskaps- og kompetanseproblem. Både utdanningsnivået og yrkesaktiviteten er høy i Norge sammenliknet med mange andre land. Eldre har imidlertid et betydelig lavere utdanningsnivå enn yngre. Lav utdanning og mangel på kompetanse kan derfor føre til at mange eldre ikke når opp i konkurransen om nye jobber, samt at de blir særlig utsatt i forbindelse med omstillings- og nedbemanningsprosesser. Inntrykket av at eldre har lavere kompetanse enn yngre svekker også jobbmulighetene til eldre som gruppe ved at det kan oppstå en generell skepsis til eldres yteevne og effektivitet.

Livslang læring er sentralt for å sikre eldre reell mulighet til å stå lenger i arbeidslivet. Utvalget vil derfor understreke betydningen av at det i det videre arbeidet med etter- og videreutdanningsreformen legges vekt på løsninger som bidrar til at framtidens eldre har mulighet til å oppnå et relevant kompetanse. En vellykket etter- og videreutdanningsreform vil bidra til økt motivasjon og trivsel i arbeidslivet og dermed også øke sannsynligheten for at flere blir i stand til og velger å fortsette lenger i arbeidslivet enn i dag.

For å tilrettelegge situasjonen for dagens eldre vil utvalget særlig peke på betydningen av gode dokumentasjonsordninger for realkompetanse. Dette vil både bidra til at eldre med lang arbeidslivserfaring i større grad kan konkurrere med yngre arbeidssøkere med mer oppdatert formell kompetanse som jobbsøker, og det kan virke motiverende for fortsatt utvikling og læring. Slike dokumentasjonsordninger forutsetter imidlertid også at arbeidsgivere motiveres til å gi bedre dokumentasjon av arbeidsoppgaver som ansatte har utført.

3.3.1.4 Rehabilitering

Utvalget ønsker å framheve at for de fleste eldre er helseproblemer og sykkelighet ikke avgjørende for å forlate arbeidslivet tidligere enn pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Det er likevel klart at en del opplever problemer i arbeidslivet som følge av helseproblemer. Utvalget vil understreke at for personer som varig har fått nedsatt inntektsevnen på grunn av sykdom eller skade, er uførepensjon det nærliggende alternativet. For andre vil et effektivt rehabiliteringsapparat kunne bidra til å muliggjøre lange arbeidslivskarrierer.

Nyere undersøkelser peker mot at det bør være mulig å bedre samarbeidet mellom ulike etater og forvaltningsnivåer innenfor rehabilitering. For å oppnå varig tilbakeføring for dem som får redusert arbeidsevnen som følge av funksjonshemming, sykdom eller skade, vil utvalget understreke behovet for en mer koordinert og målrettet innsats innenfor dette området.

Utvalget vil også vise til at attførings- og rehabiliteringspenger i dag beregnes på samme måte som uførepensjon. I motsetning til uførepensjon, gjennomføres attføring og rehabilitering i en begrenset periode med sikte på fortsatt arbeidslivsdeltakelse. Det er nylig fremmet et høringsnotat fra Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet hvor det foreslås at beregningen av attførings- og rehabiliteringspenger løsrives fra pensjonsberegning og at ytelsen skal bli pensjongivende inntekt. Utvalget støtter forslaget om at beregningsreglene for attførings- og rehabiliteringspenger ikke lenger skal knyttes til uførepensjonsordningen, og vil vise til at dette er i tråd med intensjonen i attføringsreformen om å gjøre attføringsarbeidet mer arbeidslivsrettet.

3.3.1.5 Arbeidsmiljøloven

I henhold til arbeidsmiljøloven §13 nr 2 er arbeidsgiver pliktig til, så langt det er mulig, å iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid dersom arbeidstakeren er blitt hemmet i sitt yrke som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende. Loven viser også til at arbeidstakeren fortrinnsvis skal gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet, endringer i tekniske innretninger eller gjennomgått attføring. I arbeidsmiljøloven §§12 og 14 er det stilt opp flere sentrale krav til den generelle tilretteleggelsen av arbeidet.

Utvalget mener disse bestemmelsene gir arbeidsgiveren et særskilt ansvar for å ivareta arbeidstakerens generelle arbeidssituasjon og bidra til at konsekvensene av eventuelle slitasjeproblemer og skader i minst mulig grad skal føre til arbeidsudyktighet. Utvalget mener mange arbeidsgivere bør være mer aktive for å søke gode løsninger som gir flere eldre mulighet til å stå i arbeidet, og eventuelt samarbeide nært med blant annet arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. Utvalget vil også vise til at oppfølging av anbefalingene ovenfor om livsfasetilpasset personalpolitikk kan bidra til å ivareta bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 60 vil en oppsigelse med fratreten før fylte 70 år som utelukkende er begrunnet med at arbeidstakeren har nådd folketrygdens pensjonsalder, ikke betraktes som saklig begrunnet. Først ved 70 år er alder alene saklig grunn til oppsigelse. Ifølge rettspraksis kan en arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstakeren har rett til tjenstepensjon, uten at det behøver å foreligge noen saklig oppsigelsesgrunn. Pensjonsalderen i de private tjenstepensjonsordningene er vanligvis 67 år. Utvalget viser til at det både i Lund-utvalget, Hyl-land-utvalget og i Velferdsmeldingen ble ansett som viktig at nådd pensjonsalder i tjenstepensjonsordninger i seg selv ikke skulle være saklig grunn til oppsigelse. Det er imidlertid ikke fremmet noe lovforslag for å forhindre en slik praksis.

Problemstillingen knytter seg til den saklighetsvurdering som skal foretas ved oppsigelse. De eldre er en viktig ressurs og bør ha tilsvarende rett til arbeid som personer i andre aldersgrupper. Eldre bør derfor sikres reell valgfrihet til å fortsette fram til fylte 70 år. Utvalget viser til at det i utkast til lov om foretakspensjon er foreslått at det skal være mulig å tjene opp pensjonsrettigheter dersom man fortsetter å arbeide i foretaket etter nådd pensjonsalder. Etter utvalgets oppfatning er dette et viktig skritt i riktig retning, men forholdene bør legges ytterligere til rette slik at de som ønsker å arbeide etter fylte 67 år faktisk får mulighet til dette.

Utvalget foreslår at det fremmes forslag til lovendring som utelukker at nådd pensjonsalder i en tjenstepensjonsordning i seg selv gir saklig grunn til oppsigelse. Utvalget mener det er påkrevet at et slikt lovforslag fremmes snarest mulig.

3.3.2 Endringer i dagens AFP-ordning og tilknyttet regelverk

Ordningen med avtalefestet pensjon er sammen med særaldersgrensene i det offentlige og i det private tjenstepensjonssystemet og de lovfestede pensjonsordningene for fiskere, skogsarbeidere og sjømenn, de eneste etablerte systemene for regulær førtids alderspensjonering. Ordningen med avtalefestet pensjon omfatter i dag om lag 60 pst av den yrkesaktive befolkningen, og gir mulighet til pensjonering fra fylte 62 år.

AFP-ordningen er basert på avtale mellom partene i arbeidslivet. Staten har medvirket til etableringen av pensjonsordningen, og bidrar med 40 pst av pensjon-sutbetalingene til 64-, 65- og 66-åringene i privat sektor, eksklusive det såkalte AFP-tillegget. Dessuten godskrives det pensjonspoeng i folketrygden for hele perioden det tas ut AFP i privat sektor. I offentlig sektor godskrives det riktignok bare pensjonspoeng for 62-, 63- og 64-åringer. I tillegg har AFP-pensjonister visse skattefordeler som andre førtids alderspensjonister ikke har, se nærmere avsnitt 5.9 og punkt 10.3.2.

AFP har gitt mange eldre arbeidstakere større valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt. Mange eldre, som ellers ville hatt problemer med å stå i fullt arbeid fram til ordinær pensjonsalder, gis mulighet til en formell og ordnet utgang fra arbeidslivet. Utvalget mener imidlertid at ordningen har et for bredt nedslagsfelt i forhold til den opprinnelige målgruppen, og at den samlet sett er for gunstig. Antall AFP-pensjonister har økt sterkt de siste årene, også når det tas hensyn til at to nye årskull har fått adgang til ordningen. Utvalget mener at denne økningen er bekymringsfull, og at det er god grunn til å tro at uttaket vil øke ytterligere i tiden framover med dagens pensjonsalder på 62 år. Dessuten er det fra arbeidstakerhold signalisert en prinsipiell målsetting om en fleksibel pensjonsalder fra 60 år. Tiden er derfor inne for å vurdere om enkelte sider ved ordningen kan utformes på en mer hensiktsmessig måte slik at insentivet til å fortsette i arbeid styrkes.

Utvalget har spesielt vurdert om de hensynene som har ligget til grunn for statlig medvirkning til AFP-ordningen fortsatt er til stede.

3.3.2.1 *Bedre målretting av AFP*

Dagens AFP-ordning er en generell førtids alderpensjonsordning for alle som er omfattet av den. Dersom man fyller inngangsvilkårene, har man fra fylte 62 år rett til å ta ut en pensjon som tilsvarer den pensjonen man ville hatt rett til om man hadde stått i arbeid fram til 67 år. Tidligere i kapitlet er det drøftet enkelte sentrale avveininger ved utformingen av et system for førtidspensjonering. Utvalget har understreket at det i et generelt pensjonssystem er behov for varig justering av pensjonssytelsen avhengig av uttakstidspunkt. Så lenge AFP ikke innebærer noen form for avkorting av pensjonssytelsen ved tidliguttak, se drøftingen tidligere i kapitlet, mener utvalget at et alternativ kan være å gjøre ordningen mer selektiv, slik at den i større grad rettes mot personer med lange yrkeskarrierer.

Etter dagens regler må den enkelte arbeidstaker ha 10 års opptjening av pensjonspoeng i folketrygden etter fylte 50 år for å ha rett til å kunne ta ut AFP. Etter utvalgets oppfatning er kravet til yrkesdeltaking lite treffsikkert ut fra ordningens opprinnelige målsetting. Det er derfor grunnlag for å styrke varighetskravet vedrørende deltaking i arbeidslivet.

Dersom kravet til yrkesaktivitet utvides til 20 års opptjening etter fylte 40 år, vil om lag 90 pst av arbeidstakerne omfattet av Fellesordningen LO/NHO fortsatt ha mulighet til å benytte AFP. I offentlig sektor vil andelen som fortsatt kan benytte seg av AFP bli noe lavere, anslagsvis 80 pst. Det vil hovedsakelig være kvinner som i første omgang faller utenfor ved en styrking av varighetskravet. Etter hvert som yrkesaktiviteten for kvinner øker vil dette jevne seg mer ut.

Utvalget foreslår at lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon endres, slik at det kreves flere yrkesaktive år enn i dag for å få rett til AFP. Det foreslås at kravet om 10 års opptjening av pensjonspoeng etter fylte 50 år, utvides til 20 års opptjening av pensjonspoeng etter fylte 40 år.

3.3.2.2 *Godskriving av pensjonspoeng i folketrygden*

AFP i privat sektor beregnes etter pensjonsreglene i folketrygdloven. Det regnes med antatt framtidig trygdetid og antatte framtidige pensjonspoeng til og med det året vedkommende fyller 66 år, på samme måte som for uførepensjon fra folketrygden. Antatte framtidige pensjonspoeng og antatt framtidig trygdetid blir godskrevet i folketrygden ved beregning av alderspensjon fra fylte 67 år. Dette innebærer at AFP grovt sett svarer til den alderspensjonen en ville fått ved å fortsette i arbeid fram til 67 år.

I offentlig sektor blir AFP beregnet på samme måte som i privat sektor for 62-, 63- og 64-åringer. I statlig sektor blir imidlertid pensjonen beregnet som en tjenestepensjon fra og med fylte 65 år. Dersom den folketrygdberegnete pensjonen er høyere, utbetales differansen i tillegg til tjenestepensjonen. I kommunal sektor utbetales fra fylte 65 år det høyeste alternativet av en folketrygdberegnet AFP og en tjenestepensjonsberegnet AFP. AFP-pensjonister i statlig og kommunal sektor får imidlertid bare godskrevet pensjonspoeng i folketrygden for perioden fra og med fylte 62 år og fram til fylte 65 år, og ikke for perioden mellom fylte 65 og 67 år.

Ordningen med godskriving av pensjonspoeng gir personer som er omfattet av AFP-ordningen særfordeler som andre yrkesaktive ikke har. Om lag 40 pst av den yrkesaktive befolkningen står i dag utenfor AFP-ordningen, og kan bare opparbeide pensjonspoeng i folketrygden gjennom pensjongivende inntekt. Heller ikke andre førtids alderspensjonister som for eksempel sjømenn, fiskere og skogsarbeidere godskrives pensjonspoeng fram til fylte 67 år.

Kravet for full tilleggs pensjon i folketrygden er 40 års opptjening. Ordningen med godskriving av pensjonspoeng innebærer i praksis at personer som er omfattet

av AFP i privat sektor bare har et effektivt krav om 35 års opptjening i folketrygden for rett til full tilleggspensjon. For denne gruppen påvirkes ikke framtidig alderspensjon av om en velger å gå av ved 62 eller 67 år. Personer omfattet av AFP i offentlig sektor som maksimalt kan få godskrevet tre poengår, har på tilsvarende måte et krav om 37 års opptjening i folketrygden for å få rett til full tilleggspensjon. Mange av disse har imidlertid rett til tjenstepensjon, hvor kravet til full opptjening er 30 år.

Basert på gjennomsnittsinntekt i LO/NHO-området i 1996 er ett års poenggodskriving beregnet å gi en gjennomsnittlig årlig økning av tilleggspensjonen på rundt 2 000 kroner. For en person som går av ved fylte 62 år, innebærer dette en varig pensjonsøkning på om lag 10 000 kroner per år.

Ved etableringen av AFP-ordningen, ble ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden begrunnet med at man ikke skulle tape noe pensjonsmessig ved å benytte seg av ordningen. Senere er det også vist til at mange av AFP-pensjonistene ville oppnådd tilsvarende poengopptjening som uførepensjonister dersom ordningen ikke hadde eksistert.

Utvalget er av den oppfatning at ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden for AFP-pensjonister er i strid med målet om å øke avgangsalderen fra arbeidslivet, fordi man kan velge å gå av med pensjon opp til fem år før den ordinære pensjonsalderen på 67 år uten at det får noen pensjonsmessige konsekvenser. Utvalget vil understreke at AFP er en frivillig tidligpensjonsordning, og at det derfor ikke er grunnlag for å likebehandle AFP- og uførepensjonister med hensyn til godskriving av pensjonspoeng.

I 2007 er folketrygdens tilleggspensjonssystem fullt utbygget, og alle vil da ha hatt mulighet til 40 års poengopptjening. For personer med lange yrkeskarrierer vil ordningen med godskriving av pensjonspoeng miste mye av sin betydning.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden oppheves, slik at det ikke godskrives pensjonspoeng for AFP-pensjonister etter 2007.

Forslaget innebærer at AFP-pensjonister med mindre enn 40 poengår får lavere pensjon ved pensjonering før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Videre innebærer forslaget en likestilling i folketrygden av de som er omfattet av AFP og de som står utenfor ordningen.

3.3.2.3 Delpensjon – avkorting i forhold til arbeidsinntekt

Som beskrevet i avsnitt 5.6 blir AFP beregnet etter folketrygdens regler. Dessuten ytes det et såkalt AFP-tillegg. Dette tillegget er på 950 kroner per måned og er skattefritt i Fellesordningen LO/NHO. I de andre AFP-ordningene er tillegget på 1 700 kroner per måned og er skattepliktig. Dersom den fulle pensjonen overstiger 70 pst av tidligere arbeidsinntekt, skal pensjonen og AFP-tillegget settes forholdsmessig ned. Hvis vedkommende har arbeidsinntekt ved siden av pensjonen, skal det beregnes et avkortingsbeløp. Pensjonen eksklusive AFP-tillegget avkortes med 50 pst av den arbeidsinntekten som overstiger folketrygdens grunnbeløp. Summen av arbeidsinntekt og pensjon skal ikke overstige tidligere inntekt. AFP-tillegget reduseres til slutt med samme prosentsats som pensjonen er avkortet.

AFP i offentlig sektor kan, som tidligere omtalt, bli beregnet som tjenstepensjon for 65- og 66-åringer. De avkortingsreglene som er beskrevet ovenfor, benyttes i statlig sektor uansett om AFP blir beregnet som en folketrygdpensjon eller som en tjenstepensjon. Dersom en AFP-pensjonist i kommunal sektor har arbeidsinntekt ved siden av, vil vedkommende få pensjonen avkortet etter det beste av to alternative beregningssett, enten etter et folketrygdalternativ eller et tjenstepensjonsalter-

nativ. Etter folketrygdalternativet går all arbeidsinntekt til fradrag i pensjonen på samme måte som i statlig og privat sektor. Etter tjenstepensjonsalternativet er det bare inntekt fra arbeidsforhold som medfører fortsatt medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning som fører til avkorting i pensjonen. Pensjonen avkortes da etter stillingsandel, det vil si etter et pro rata-prinsipp.

Figur 5.8 og figur 5.9 illustrerer at dagens regler om kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt i AFP-ordningen ved visse inntektsnivåer kan innebære at samlet inntekt overstiger inntekt før pensjonering. Dette gjelder spesielt for inntekt etter skatt, men på grunn av at AFP-tillegget først reduseres etter at selve pensjonen er redusert, kan samlet bruttoinntekt også overstige tidligere inntekt. Figurene viser for øvrig at det i enkelte tilfeller kan lønne seg å redusere arbeidsinnsatsen med 40 pst framfor 20 pst. Etter utvalgets oppfatning gir dagens avkortings- og begrensingsregler til dels ulogiske resultater og stimulerer til å redusere arbeidsinnsatsen. I avsnitt 12.5 har utvalget drøftet eventuelle justeringer av dagens regler for kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt. Det viser seg imidlertid at det innenfor dagens rammer er lite rom for å begrense slike resultater i tilstrekkelig utstrekning.

I forbindelse med etableringen av delpensjonsordningen i AFP i 1997 ble det vurdert en pro rata-ordning basert på stillingsandel. Et slikt system ville imidlertid ha klare svakheter. Blant annet ville det være nødvendig å ha et parallelt regelverk som fanger opp de som kombinerer pensjon og arbeidsinntekt, men som ikke har avtale med sin arbeidsgiver om redusert arbeidstid. Samtidig ville det være nødvendig at disse to regelverkene gav noenlunde samme resultater for å forhindre eventuelle tilpasningsmuligheter. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 5.6.

Utvalget mener at et pro rata-system i utgangspunktet framstår som både enkelt og logisk. For å unngå forskjellige regelverk for dem som har avtale med arbeidsgiver om redusert stilling og dem som ikke har noen slik avtale, foreslås i det følgende et pro rata-system basert på inntekt.

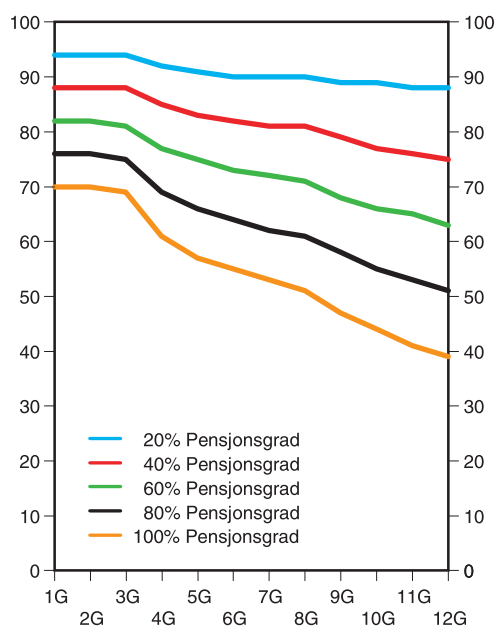
Et slikt delpensjonssystem i AFP-ordningen består av følgende elementer:

1. Pensjonen fastsettes i et avtrappingssystem ut fra hvor mye den nye arbeidsinntekten antas å utgjøre etter uttaket av pensjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt. Dersom den nye inntekten for eksempel utgjør 63 pst av tidligere inntekt, utbetales det en pensjon som tilsvarer 37 pst av full pensjon. Dersom den nye inntekten utgjør 24 pst av tidligere inntekt, utbetales det en pensjon som svarer til 76 pst av full pensjon.
2. Den enkelte pensjonist må selv informere trygdekontoret om hvor mye han eller hun mener at arbeidsinntekten kommer til å utgjøre i det enkelte kalenderåret. Det samme gjelder når vedkommende ser at inntekten ikke kommer til å bli som opprinnelig antatt. Trygdekontoret justerer pensjonsutbetalingene løpende ut fra hvor mye pensjonisten til en hver tid antar å ha i årlig arbeidsinntekt.
3. Når inntektsopplysningene for det enkelte kalenderåret er kjent og det viser seg at vedkommende har fått for mye utbetalt, vil dette føre til trekk i framtidige ytelser. Dersom det viser seg at vedkommende har fått for lite utbetalt i pensjon, skal det foretas en etterbetaling. Dersom det viser seg at pensjonisten har hatt en arbeidsinntekt på for eksempel 53 pst av tidligere inntekt, skal etteroppgjøret baseres på at vedkommende hadde rett til 47 pst av full pensjon.

Figur 3.3 og figur 3.4 illustrerer hvordan et pro rata-system basert på inntekt som skissert ovenfor, slår ut før og etter skatt ved ulike inntektsnivåer og forskjellige kombinasjonsmuligheter. Det forutsettes at arbeidstakeren blir AFP-pensjonist 1. januar 1999, og at vedkommende har hatt en jevn inntekt de siste 20 årene. Skattereglene for 1998 er lagt til grunn ved beregning av kompensasjonsnivået etter skatt.

Videre er det forutsatt at AFP-pensjonisten er enslig. Det er således ikke tatt hensyn til at mange vil være gift eller samboende med en annen pensjonist. I slike tilfeller skal AFP-pensjonistens grunnpensjon reduseres til 75 pst av grunnbeløpet. Fra 1. januar 1998 skal grunnpensjonen til en pensjonist som er gift eller samboer med en selvforsørget ektefelle med inntekt over to ganger folketrygdens grunnbeløp, også reduseres til 75 pst av grunnbeløpet. Det vil si at full pensjon på folketrygdnivå i eksemplene (G lik 45 370 kroner) er 11 343 kroner høyere enn om AFP-pensjonisten hadde vært gift eller samboer. Det er videre forutsatt at det gis et skattefritt AFP-tillegg på 950 kroner per måned som reduseres forholdsmessig med pensjonen.

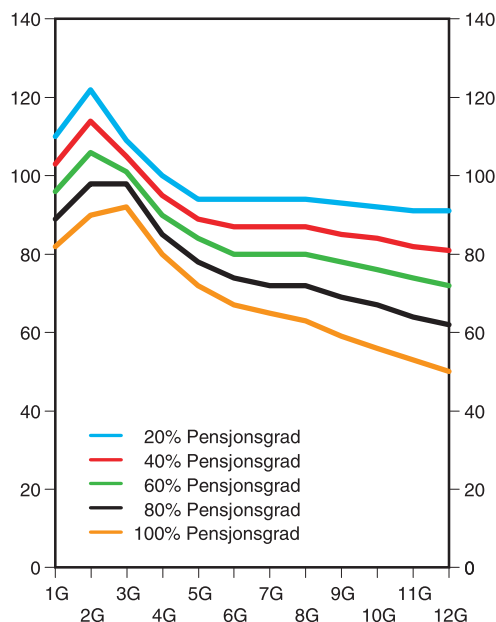
Kompensasjonsnivået før skatt i et pro rata delpensjonssystem basert på inntekt



Figur 3.3 Kompensasjonsnivået før skatt i et pro rata-delpensjonssystem basert på inntekt

Figur 3.3 viser at summen av pensjon og arbeidsinntekt før skatt aldri overstiger tidligere inntekt og at samlet inntekt alltid vil avta i forhold til økende pensjonsgrad.

Kompensasjonsnivået etter skatt i et pro rata delpensjonssystem basert på inntekt



Figur 3.4 Kompensasjonsnivået etter skatt i et pro rata-delpensjonssystem basert på inntekt

Figur 3.4 viser at et pro rata-system basert på inntekt også kan føre til overkompensasjon etter skatt i forhold til tidligere inntekt. På grunn av skattereglene (skattebegrensningsregelen og det skattefrie AFP-tillegget i Fellesordningen LO/NHO) kan disponibel inntekt i enkelte tilfeller overstige tidligere disponibel inntekt. Dette gjelder spesielt for lave inntektsnivåer og ved lav pensjonsgrad. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 3.3.2.7 om komponenter i skattesystemet som bør justeres. Her foreslås det blant annet at skattebegrensningsregelen bare får anvendelse for pensjonsgrader høyere enn 2/3.

For øvrig bør ordningen utformes med henblikk på enkel administrasjon, slik at det ikke må foretas etteroppgjør for bagatelmessige beløp. Det vil trolig ikke være hensiktsmessig å avkorte pensjonen mot ubetydelige inntekter.

Da den endelige avregningen må foretas mot opplysninger fra skattemyndighetene, vil det endelige pensjonsbeløpet først være klart noen tid etter at ligningen er kjent. I prinsippet kan imidlertid et etteroppgjør på pensjonsutbetalinger sammenliknes med et skatteoppgjør. På samme måte som forskuddsskatt for selvstendige baseres på skattyters eget estimat, baseres «forventet årlig inntekt» og derav fradraget i forhold til full pensjon, på mottakers vurdering. Når endelig ligning foreligger vil skattyter få restskatt/tilbakebetalt for mye trukket skatt og pensjonisten få krav om innbetaling eller motta etterbetaling.

Utvalget mener at et pro rata-system basert på inntekt og med et etteroppgjør samlet sett framstår som bedre enn dagens avkortings- og begrensningsregler. Utvalget foreslår derfor at dagens regler for avkorting av AFP-pensjon mot arbeidsinntekt avløses av et pro rata system basert på inntekt.

Utvalget vil for øvrig anmode avtalepartene om å åpne for andre kombinasjonsmuligheter enn 20 og 40 pst pensjonsgrad, slik at fleksibiliteten i AFP-ordningen øker med hensyn til kombinasjon av pensjon og arbeid.

Dagens inntektsprøvningsregler i AFP-ordningen gjelder også når pensjonisten får alderspensjon fra folketrygden. Disse reglene gjelder fram til fylte 70 år da det foreligger en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden, det vil si at pensjonen utbetales uten noen form for inntektsprøving. Personer som ikke har tatt ut AFP, omfattes fra 1997 av gunstigere inntektsprøvningsregler mellom 67 og 70 år. For denne gruppen reduseres pensjonen med 40 pst av inntekt over grunnbeløpet og det er ingen øvre begrensning på hvor mye samlet pensjon og arbeidsinntekt kan utgjøre. Et spørsmål som melder seg, er om det er hensiktsmessig å opprettholde to sett med inntektsprøvningsregler for alderspensjonister mellom 67 og 70 år i folketrygden, avhengig av om de har tatt ut AFP eller ikke.

På den ene siden kan det hevdes å være prinsipielt uheldig å forskjellsbehandle alderspensjonister i folketrygden på denne måten. Det er dessuten administrativt tungvint å ha to ulike regelsett for ellers like aldersgrupper. På den andre siden er de særskilte reglene etter fylte 67 år innført med henblikk på å være et viktig motivasjonselement som skal bidra til at folk står lenger i arbeid.

Utvalgets flertall viser til at prinsipielle grunner taler for ikke å forskjellsbehandle alderspensjonister mellom 67 og 70 år i folketrygden. Flertallet foreslår derfor at alderspensjon for alle mellom 67 og 70 år skal avkortes etter de reglene som ble innført i 1997, det vil si at pensjonen skal avkortes med 40 pst av arbeidsinntekt som overstiger grunnbeløpet uansett om de har tatt ut pensjon før fylte 67 år eller ikke, og at det ikke skal være noen øvre begrensning på summen av pensjon og arbeidsinntekt. Forskjellige regler for inntektsprøving av pensjon før og etter fylte 67 år vil understreke folketrygdens pensjonsalder som aldersnorm.

Medlemmene Bautz og Knudsen er uenige i at det skal være andre regler for inntektsprøving mellom 67 og 70 år i folketrygden enn det er mellom 62 og 66 år i AFP. Det er i seg selv et stort problem at det eksisterer en rekke forskjellige regler for regulering av forholdet mellom arbeidsinntekt og pensjon i de enkelte ordninger, blant annet varierende med tariffområder, aldersgrupper og om inntekten skrives seg fra kommunal, statlig eller privat virksomhet. Dette fører til manglende oversikt for publikum og betydelig administrativ merbelastning. Det er et sterkt behov for opprydding i reglene for inntektsprøving med sikte på forenkling og oversikt. Disse medlemmer vil i denne sammenheng legge hovedvekt på forenklingssyn og behov for oversiktlige regler. For dem som fortsetter delvis i arbeid etter fylte 67 år etter å ha mottatt delvis AFP i kombinasjon med arbeidsinntekt vil det også framstå som underlig at det nå skal gjelde andre regler for kombinasjon mellom arbeidsinntekt og pensjon.

Disse medlemmene foreslår på denne bakgrunn at reglene for inntektsprøving mellom 62 og 66 år i AFP også gjøres gjeldende for inntektsprøving mellom 67 og 70 år i folketrygden.

3.3.2.4 Egenandelen i AFP-ordningen

De løpende AFP-utgiftene finansieres forskjellig i de ulike AFP-ordningene, se nærmere omtale i avsnitt 5.6. Når det gjelder ordninger med statstilskudd, det vil si ordningene i privat sektor, stilles det gjennom rammeloven for AFP krav om at den enkelte bedrift skal betale en egenandel på minst 10 pst av de løpende pensjonsutgiftene for sine pensjonister. Dette kravet er møtt på ulikt vis i de tre private AFP-ordningene. Ett ytterpunkt finner vi i ordningen for bank- og finansnæringen, der den enkelte bedrift betaler alle løpende utgifter ut over statstilskuddet over driften. I NAVO-ordningen finansieres de utgiftene som ikke dekkes av staten ved at hver virksomhet foretar interne avsetninger, som skal dekke forventede AFP-kostnader for arbeidstakere over 50 år. For hver arbeidstaker som faktisk tar ut AFP i NAVO-

ordningen, betaler arbeidsgiveren så et innskudd til pensjonsordningen som tilsvarer kontantverdien av arbeidsgiverens del av AFP-utgiftene. I Fellesordningen LO/NHO betales det i dag en egenandel på 10 pst av de løpende pensjonsutgiftene. Egenandelen vil bli økt til 20 pst fra 1. januar 1999. I offentlig sektor betales i all hovedsak ingen egenandel fra arbeidsgiverne ved uttak av AFP.

Det er viktig at den enkelte virksomhet i en viss utstrekning står overfor de faktiske kostnadene ved egne arbeidstakers tidligpensjonering. Slike kostnader vil ha betydning for virksomhetenes personalpolitikk overfor eldre arbeidstakere. Lav eller ingen egenandel svekker insentivet for virksomhetene til å legge forholdene til rette for at eldre arbeidstakere blir stående i arbeid.

Etter utvalgets mening er det således uheldig at arbeidsgivere i offentlig sektor i mindre grad enn i privat sektor stilles overfor en del av kostnadene forbundet med egne arbeidstakers uttak av AFP.

På den andre siden vil egenandeler kunne være til ulempe for personer i slutten av 50-årene som forsøker å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Dette skyldes at egenandelen vil øke forventede kostnader ved å ansette eldre arbeidstakere. Alder gir ikke nødvendigvis noen god indikasjon på hvor lenge en nyansatt vil bli i virksomheten, men ved lik ansettelsesperiode vil det påløpe en ekstra kostnad ved eldre arbeidstakere sammenliknet med yngre hvis den eldre velger å benytte seg av AFP-ordningen. Etter utvalgets mening er dette et forhold som bør tas med i betraktning ved fastsettelsen av egenandelen, for eksempel ved at den trappes opp fra et lavt nivå for nyansatte til et høyere nivå for arbeidstakere som har vært ansatt lenge i virksomheten.

Utvalget mener at det på samme måte som i privat sektor bør innføres et system med krav til egenandel ved uttak av AFP i offentlig sektor.

3.3.2.5 Avkorting av AFP mot gavepensjon

Arbeidsgiver har anledning til å supplere andre pensjoner og stønader med gavepensjon. Ved uførepensjonering og dagpenger ved arbeidsledighet, avkortes ytelsene krone for krone mot gavepensjonen. Ved AFP-pensjon beholdes derimot ytelsen uavkortet.

Utvalget har i sitt arbeid fått et klart inntrykk av at AFP i kombinasjon med gavepensjon er mye brukt i forbindelse med omstillings- og nedbemanningsprosesser. Dette dokumenteres blant annet i undersøkelsen om bruk av gavepensjoner som Opinion AS har gjennomført for utvalget, se nærmere omtale om bruken av gavepensjon i kombinasjon med AFP i avsnitt 11.2.3. I slike situasjoner skyldes bruken av AFP arbeidsgiverens behov for endringer i arbeidsstokken, og er ikke alene et resultat av arbeidstakernes ønske om eller behov for mer fritid. Det kan synes som om AFP betraktes som et enkelt og lite kontroversielt virkemiddel når det er behov for å redusere eller endre sammensetningen av arbeidsstokken. Bruk av gavepensjon øker den samlede pensjonsytelsen, og kan for enkelte kompensere for ulempen ved å gå av før ønsket pensjoneringsalder. Dette gjør det mer fristende for den enkelte å benytte seg av mulighet til tidligavgang. Ved å bruke tidligpensjonering som et virkemiddel i slike prosesser, er det ikke nødvendig med saklig grunn til oppsigelse etter arbeidsmiljøloven. Dette forsterker presset mot eldre arbeidstakere.

Muligheten til å gi gavepensjon uten avkorting i den ordinære AFP-pensjonen, svekker etter utvalgets mening eldres stilling i arbeidsmarkedet, spesielt i forbindelse med omstillinger og nedbemanning.

I Velferdsmeldingen (St meld nr 35 (1994–95)) gikk regjeringen Brundtland inn for en samordning av uførepensjon og gavepensjon fra arbeidsgiver. I forbindelse med Stortingets behandling av dette forslaget uttalte sosialkomiteen:

«Komiteen mener det er svært uheldig både menneskelig og samfunnsøkonomisk hvis grupper presses ut av arbeidsmarkedet, og vil derfor at uførepensjon og gavepensjon fra arbeidsgiver skal samordnes for å hindre at offentlige ordninger delfinansierer utstøtning eller en ikke ønsket førtidspensjonering.»

Utvalget mener at bruken av gavepensjon i kombinasjon med AFP kan bidra til å presse eldre ut av arbeidsmarkedet på et tidligere tidspunkt enn de selv ønsker.

Utvalget foreslår at AFP-pensjonen avkortes mot gavepensjon fra arbeidsgiver på tilsvarende måte som i dag gjelder for dagpenger og uførepensjon.

3.3.2.6 AFP i offentlig sektor

AFP-ordningene i privat og offentlig sektor er noenlunde likt utformet for 62-, 63- og 64-åringer. For 65- og 66 åringer kan imidlertid AFP-pensjonen bli beregnet etter forskjellige regler. I privat sektor vil ytelsen bli beregnet som en folketrygdpensjon helt fram til fylte 67 år. Når det gjelder AFP i statlig sektor, blir ytelsen beregnet som en tjenstepensjon fra fylte 65 år. Dersom den folketrygdberegnete pensjonen overstiger tjenstepensjonen, utbetales differansen som et tillegg. I kommunal sektor har en imidlertid valgt en noe annen løsning. Etter fylte 65 år utbetales det beste av folketrygdalternativet og tjenstepensjonsalternativet. I praksis blir det imidlertid ingen forskjell i ytelsesnivået mellom statlig og kommunal sektor.

Avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt er dessuten annerledes i kommunal sektor i forhold til i privat og statlig sektor. Som beskrevet i avsnitt 5.6, blir AFP-pensjonen redusert med 50 pst av arbeidsinntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp i privat sektor. Dessuten skal summen av pensjon og arbeidsinntekt ikke overstige tidligere inntekt. AFP-tillegget skal deretter reduseres forholdsmessig. De samme reglene benyttes i statlig sektor uansett om AFP blir beregnet som en folketrygdpensjon eller som en tjenstepensjon.

I AFP for kommunal sektor er regelverket noe annerledes. Dersom pensjonisten har arbeidsinntekt ved siden av AFP, vil vedkommende få pensjonen avkortet etter det beste av to alternative beregningssett, enten etter et folketrygdalternativ eller et tjenstepensjonsalternativ. Etter folketrygdalternativet går all arbeidsinntekt til fradrag i pensjonen etter de samme reglene som er beskrevet ovenfor for statlig og privat sektor. Etter tjenstepensjonsalternativet er det bare inntekt fra arbeidsforhold som medfører fortsatt medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning som fører til avkorting i pensjonen. Pensjonen avkortes da etter stillingsandel. AFP etter tjenstepensjonsalternativet vil dermed kunne ytes uavkortet i forhold til arbeidsinntekt fra privat sektor.

Også når det gjelder inngangsvilkårene i AFP-ordningen er det forskjellige løsninger i de ulike sektorene. De samme reglene som i privat sektor gjelder i sin helhet også fram til fylte 65 år i offentlig sektor. Etter fylte 65 år kan det imidlertid ytes AFP selv om de vanlige vilkårene ikke er oppfylt dersom vedkommende har vært medlem i en offentlig tjenstepensjonsordning i minst 10 år etter fylte 50 år. Hvis de vanlige vilkårene ikke er oppfylt, vil vedkommende imidlertid bare ha rett til en tjenstepensjonsberegnet AFP. I kommunal sektor vil de som fyller de vanlige vilkårene også ha krav på en tjenstepensjonsberegnet AFP dersom denne er høyest, selv om vilkåret om 10 års medlems tid ikke er oppfylt. I statlig sektor er det derimot

et ubetinget vilkår for å få en tjenstepensjonsberegnet AFP at 10-årskravet er oppfylt.

Utvalget mener at det er svært uheldig at det innenfor AFP-ordningen er så avvikende løsninger på ellers relativt like situasjoner i de ulike sektorene. Sett under ett er AFP-ordningen svært komplisert, og det stilles store krav til den enkelte som ønsker å sette seg inn i de aktuelle reglene som gjelder i sitt tilfelle.

Utvalget vil for øvrig understreke konsekvensene av at AFP for 65- og 66-åringer i offentlig sektor blir beregnet som tjenstepensjon. I praksis vil AFP-pensjonistene i offentlig sektor få utbetalt en pensjon som er tilnærmet like stor som den vedkommende ville fått ved å gå av ved 67 år, dersom vedkommende har full opptjening når AFP-pensjonen tas ut. For de to eldste årskullene i AFP i offentlig sektor utviskes dermed forskjellen mellom den arbeidsmarkedsbaserte AFP-pensjonen og alderspensjonen i tjenstepensjonsordningen fra fylte 67 år. Etter utvalgets oppfatning reduserer tjenstepensjonsberegningen av AFP fra fylte 65 år i offentlig sektor et viktig insentiv til å stå i arbeid fram til den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år.

Det faktum at offentlige tjenstemenn gjennom AFP-ordningen kan motta en tjenstepensjonsberegnet ytelse fra fylte 65 år, mens pensjonsalderen i de private tjenstepensjonsordningene fortsatt er på 67 år, innebærer dessuten en forskjellsbehandling som utvalget finner urimelig.

Utvalget mener at det er nødvendig med en mer enhetlig utforming av den samlede AFP-ordningen for å sikre større grad av likebehandling av ulike grupper som omfattes av ordningen.

Utvalget foreslår at AFP skal folketrygdberegnes for alle alderstrinn i offentlig sektor, slik at AFP-ordningene i privat og offentlig sektor blir mest mulig ensartede.

3.3.2.7 Komponenter i skattesystemet som bør justeres

AFP-pensjonister betaler i dag mindre skatt enn yrkesaktive på samme inntektsnivå. Skattefordelene skyldes at pensjonen skattlegges etter lav sats for trygdeavgift, og at pensjonister med lavere og midlere inntekter blir skattlagt etter den såkalte skattebegrensningsregelen. Dessuten mottar AFP-pensjonister i Fellesordningen LO/NHO et skattefritt AFP-tillegg på 11 400 kroner per år. I de øvrige AFP-ordningene gis det et beløp på 20 400 kroner som er skattepliktig.

Som det framheves tidligere i kapitlet, mener utvalget at dagens skattebehandling av tidligpensjonister bidrar til å gjøre det lite attraktivt rent økonomisk å fortsette i arbeid. Særlig tydelig framstår dette etter utvalgets oppfatning i de situasjonene hvor en arbeidstaker vurderer gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen. Forskjellig skattemessig behandling av pensjon og arbeidsinntekt har derfor ikke bare fordelingsmessige konsekvenser, men også effekt på arbeidstilbudet blant eldre arbeidstakere. Det siste får stadig økt betydning ettersom fleksible pensjonsordninger øker i sin utbredelse. Utvalget mener derfor at det er behov for å revurdere skattereglene for tidligpensjonister.

I likhet med hva som ble uttrykt i Velferdsmeldingen (St meld nr 35, 1994–95) anser utvalget at argumentet for en skattemessig favorisering av pensjonister står stadig svakere etter hvert som folketrygden blir bygd gradvis ut. Utvalget har likevel ikke ønsket å gå inn i en generell diskusjon av pensjonistbeskatningen, men har konsentrert seg om hvordan skattereglene innvirker på valget mellom arbeid og pensjon før fylte 67 år.

I prinsippet mener utvalget at det bør legges opp til full skattemessig likebehandling av arbeidsinntekt og frivillig førtidspensjon. Det ville redusere kompensasjonsnivået i AFP-ordningen og bidra til å stimulere til fortsatt arbeid. Utvalget mener

at målsettingen om høyere pensjoneringsalder må veie tungt også ved utformingen av skattepolitikken. En full skattemessig likebehandling vil innebære at AFP-pensjon blir skattlagt med samme sats for trygdeavgift som lønnsinntekt det vil si 7,8 pst, samt at skattebegrensningsregelen faller bort. Også sluttvederlaget blir skattepliktig.

I brevet fra Jagland-regjeringen til partene under tarifforhandlingene i 1997, der dette utvalget ble varslet nedsatt, går det fram at skattebegrensningsregelen og skattefrihet for sluttvederlag for 62- og 63-åringer som benytter AFP, skal fases ut for nye pensjonstilfeller med virkning fra 1. januar 2007. Utvalget kan ikke se sterke grunner til at en slik utfasing bare skal gjelde disse to aldersklassene, og at den derfor bør omfatte også AFP-pensjonister i aldersgruppen 64–66 år. Utvalget vil også peke på at tidligpensjonister i andre ordninger enn AFP, ikke blir skattlagt etter den gunstigere skattebegrensningsregelen. Videre anser utvalget at dagens regler med et skattefritt sluttvederlag for én gruppe AFP-pensjonister, mens et annet og høyere kronetillegg er skattepliktig for en annen gruppe, som kompliserende. Det vil bli ytterligere uoversiktlig hvis denne forskjellsbehandlingen også skal omfatte ulike aldersgrupper. Prinsipielt sett bør kontanttilskuddet for alle AFP-pensjonister uansett alder og ordning være skattepliktig.

På bakgrunn av den sterke veksten i antall AFP-pensjonister gjennom 1998 og det generelle behovet for å gjøre førtidspensjoneringsordninger mindre gunstige, anser utvalget at en ikke bør utsette alle endringer i skattereglene helt fram til 2007.

Ut fra konstruerte eksempler har utvalget vist at skattereglene medvirker til urimelig høye dekningsgrader i forhold til tidligere inntekt. Spesielt gjelder dette i eksempler med delpensjonering for personer med en arbeidsinntekt som er lavere enn gjennomsnittet. I disse tilfellene vil samlet inntekt, det vil si summen av lønnsinntekt og pensjon, bli såpass lav at den skattlegges etter skattebegrensningsregelen. Det vil derfor være lønnsomt å ta ut delpensjon ettersom skattereduksjonen på den resterende lønnsinntekten blir betydelig. Uførepensjonister kan etter dagens regler bli skattlagt etter den særskilte skattebegrensningsregelen bare når ervervsevnen er satt ned med minst 2/3. For AFP-pensjonister er det ikke noe tilsvarende krav til pensjonsgrad. Utvalget ser ingen åpenbare grunner for at AFP-pensjonister med delpensjon skal skattlegges gunstigere enn uførepensjonister, særlig med hensyn til at AFP i større grad er basert på eget valg. En innskjerping på dette punktet vil kunne fjerne noen av de urimelige utslagene i form av høye kompensasjonsgrader ved delpensjonering (også innenfor et pro rata system), der disponibel inntekt kan bli høyere enn om vedkommende fortsatte i full stilling.

Utvalget forutsetter at eventuelle regelendringer bare skal gjelde for framtidige AFP-pensjonister. Regelendringene vil således ikke berøre dem som på iverksettelsestidspunktet allerede har tatt ut AFP-pensjon. Framtidige, potensielle tidligpensjonister vil derfor foreta valg mellom pensjonering eller fortsatt arbeid ut fra et nytt, men kjent regelsett. Det er nettopp disse avveiningene som her foretas som utvalget mener en må påvirke gjennom lavere dekningsgrader etter skatt, slik at målsettingen om høyere pensjoneringsalder kan innfris.

Utvalget vil tilrå at trygdeavgiften økes til 7,8 pst for AFP-pensjon og pensjon fra andre frivillige tidligpensjonsordninger.

Videre vil utvalget vise til at skattebegrensningsregelen og skattefritaket for sluttvederlag for 62- og 63-åringer på AFP, er vedtatt opphevet for nye pensjonstilfeller etter 1. januar 2007. Utvalget vil tilrå at de samme endringene gjøres gjeldende for 64-, 65- og 66-åringer fra samme tidspunkt.

For perioden fram til 2007 foreslår utvalget at det kreves minst 2/3 pensjonsgrad for at AFP-pensjonister skal komme inn under skattebegrensningsregelen.

Særuttalelse fra utvalgets medlemmer Magnussen og Nyvold:

Med ett unntak, beskatning av sluttvederlagstillegget, støtter dette medlem utvalgets forslag til endringer i regelverket for avtalefestet pensjon (AFP).

AFP er en ordning som baserer seg på avtaler mellom arbeidslivets parter hvor staten også deltar. I følge avtale om AFP inngått mellom partene i forbindelse med tariffforhandlingene i 1997 skal NHO og LO/YS forhandle om justeringer dersom det blir foretatt endringer i regelverket for AFP. For at utvalgets forslag til endringer skal ha den ønskede effekt må arbeidstakernes organisasjoner være enig i forslagene til endringer. Dersom arbeidstakerorganisasjonene motsetter seg endringer i regelverket og krever kompensasjon fra arbeidsgiverne, kan den eneste konsekvensen bli at kostnadene ved ordningen øker for bedriftene, mens bruken av ordningen for øvrig ikke påvirkes. Et slikt resultat er uakseptabelt.

Dette gjelder særlig forslagene om beskatning av sluttvederlagstillegget i privat sektor, innføring av høy trygdeavgift og bortfall av skattebegrensningsregelen for AFP-pensjonister og utfasing av ordningen med godskriving av pensjonspoeng.

Når det gjelder sluttvederlagstillegget er bedriftene forpliktet til å sikre en ytelse etter skatt på kr 11 400. Skattlegges denne må AFP-tillegget heves slik at netto etter skatt blir kr 11 400. Konsekvensen blir økte kostnader for bedriftene uten at ordningens betingelser er forringet. Dette medlem må derfor gå mot forslaget.

Det samme kan bli effekten av økt trygdeavgift, bortfall av skattebegrensningsregelen og utfasing av ordningen med godskriving av pensjonspoeng, dersom arbeidstakerne i forhandlinger krever og får gjennomslag for at dette skal kompenseres gjennom økte bruttoytelser. Tilslutning fra dette medlem til disse forslagene er derfor betinget av at så ikke skjer.

3.3.3 Tjenestepensjon

3.3.3.1 Særaldersgrenser i tjenestepensjonssystemet

Både i det offentlige og i det private tjenestepensjonssystemet er det fastsatt særaldersgrenser for visse yrkesgrupper. Disse særaldersgrensene er enten begrunnet ut fra fysiske og psykiske belastninger i stillingen slik at arbeidstakerne normalt ikke kan skjøtte sitt arbeid forsvarlig til fylte 70 år, eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske og psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

Særaldersgrenser som system bygger på en forutsetning om at grupper av arbeidstakere, sett under ett, ikke kan fortsette i arbeid ut over en gitt alder. Særaldersgrensesystemet tar således ikke hensyn til individuelle variasjoner. Det tas heller ikke hensyn til at innen samme gruppe møter de enkelte yrkesdeltakerne ulike krav.

Bakgrunnen for særaldersgrensene i tjenestepensjonssystemet er at arbeidsgiver skal ha et pensjonstilbud til arbeidstakere som forutsetningsvis bør slutte av sikkerhetsmessige eller helsemessige årsaker før den ordinære pensjonsalderen. Arbeidstakere i stillinger med særaldersgrense oppfatter på sin side dette som en del av sine arbeidsvilkår og ser på lavere aldersgrense som en stor fordel.

Mange av særaldersgrensene ble fastsatt i en tid hvor de fysiske og psykiske krav til stillingen var annerledes enn i dag, noe som i seg selv taler for at de bør vurderes på nytt. Over tid har det dessuten vært en utvikling i retning av økt gjennomsnittlig levealder og helsetilstanden i befolkningen har generelt blitt bedre. I dag kan derfor særaldersgrensene i flere tilfeller oppfattes som ordinære førtidspensjonsordninger, og som gjelder eksklusivt for de aktuelle yrkesgruppene. I praksis viser det

seg også at mange som må slutte i sin stilling ved oppnådd særaldersgrense, fortsetter å arbeide i omtrent samme omfang som tidligere.

Studier tyder på at risikoen for akutt helsesvikt er liten og er mer avhengig av helsetilstand enn av alder. Helse og funksjonsevne er viktigere for arbeidsprestasjoner og sikkerhet enn alder. Regelmessige helseundersøkelser kan derfor synes å gi en bedre beskyttelse mot sikkerhetsrisiko enn en fast aldersgrense.

Ordningen med særaldersgrenser i tjenstepensjonssystemet bryter med ønsket og behovet for fleksibilitet i pensjoneringsbeslutningen fordi nådd aldersgrense stort sett innebærer en plikt til å fratre stillingen

Utvalget antar likevel at det for enkelte utøvere av visse funksjoner eller arbeidsoppgaver fortsatt er behov for særaldersgrenser. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid særaldersgrenser i tjenstepensjonssystemet avgrenses til kun å bli begrunnet ut fra rent sikkerhetsmessige årsaker. Hensynet til slitasjeproblemer bør dekkes opp av andre ordninger.

Utvalget mener at særaldersgrensene bør gjennomgås av et uavhengig ekspertutvalg. Målet for en slik gjennomgang må være at omfanget av særaldersgrenser reduseres og at aldersgrensene heves. En omlegging av særaldersgrensesystemet bør imidlertid være forutsigbar, slik at personer med kort tid igjen til nådd aldersgrense ikke omfattes av endringen.

3.3.3.2 85-årsregelen

Den såkalte 85-årsregelen tillater ansatte i staten og kommunene å gå av med alderspensjon i tjenstepensjonsordningen opptil 3 år før aldersgrensen for stillingen når summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. Bestemmelsen har bare betydning for tjenestemenn med aldersgrense lavere enn 70 år. Dette skyldes at tjenestemenn med aldersgrense på 70 år fikk anledning til å ta ut tjenstepensjon fra fylte 67 år i forbindelse med at pensjonsalderen i folketrygden ble senket til 67 år i 1973.

Regelen om å kunne gå av med pensjon opptil 3 år før aldersgrensen er således først og fremst aktuell i forbindelse med særaldersgrensene i tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor. Om lag 30 pst av de statsansatte har i dag særaldersgrense. Rundt 17 000 personer har en særaldersgrense på 60 år. Dette gjelder blant annet politi og militært personell. I kommunesektoren er det særaldersgrenser for grupper som helsepersonell, hjemmehjelpere, renholdere, brannmenn og fagarbeidere. Noe under halvparten av alle kommuneansatte har i dag særaldersgrense, og de aller fleste av disse har en aldersgrense på 65 år.

Det er også fastsatt særaldersgrenser for visse yrkesgrupper innenfor tjenstepensjonssystemet i privat sektor. I disse ordningene er det imidlertid ikke åpnet for at det kan tas ut tjenstepensjon før aldersgrensen er nådd.

Innføringen av AFP-ordningen har ført til at 85-årsregelen i dag bare har praktisk betydning for personer med lave særaldersgrenser, særlig etter at pensjonsalderen nå er senket til 62 år. AFP-ordningen har følgelig i stor grad overtatt det behovet for fleksibilitet i det offentlige som særaldersgrensene og 85-årsregelen så langt har ivaretatt.

Det kan hevdes at 85-årsregelen fyller et hensiktsmessighetsbehov ved at arbeidstaker og arbeidsgiver kan bli enige om avgangstidspunkt som passer for den enkeltes arbeidsstusasjon, slik at man kan unngå en situasjon der arbeidstakeren må avbryte viktige arbeidsoppgaver fordi han eller hun når aldersgrensen. Likeledes har etater innenfor offentlig sektor gjennom 85-årsregelen et viktig og formålstjenlig instrument som bidrar til gode og fleksible løsninger i forbindelse med omstillings- og nedbemanningsprosesser.

Utvalget viser til at aldersgrenser lavere enn 70 år (særaldersgrenser) er begrunnet ut fra fysiske og psykiske belastninger i yrket eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt blir svekket før fylte 70 år. Det må antas at særaldersgrensene er fastsatt med noenlunde margin, slik at det som hovedregel ikke burde være behov for den enkelte å kunne gå av før aldersgrensen.

Samfunnets interesse i at en tjenestemann ikke blir stående i sin stilling for lenge, synes ikke å ha særlig stor betydning for spørsmålet om man skal beholde tjenestemennenes rett til å gå av med pensjon før aldersgrensen. Skal samfunnsmessige interesser tilgodeses, burde det etter utvalgets oppfatning ikke overlates til tjenestemennene selv å velge om de vil gå av med pensjon eller ikke. Utvalget mener derfor at tjenestemann med så lav aldersgrense som 60 år ikke uten videre skal ha adgang til frivillig å kunne gå av med pensjon opptil tre år før aldersgrensen.

For å underbygge målet om å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet, foreslår utvalget at 85-årsregelen oppheves.

3.3.3.3 Inntektsprøving av tjenstepensjon

Utvalget viser til at det er ulik praksis i de forskjellige tjenstepensjonsordningene med hensyn til avkorting i forhold til arbeidsinntekt.

Vanligvis oppfattes pensjon som kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt som følge av alder, uførhet eller tap av forsørger. Avkorting i forhold til arbeidsinntekt reiser imidlertid særlige problemstillinger i forhold til særaldersgrenser virkning på eldre arbeidstakers yrkesdeltakelse.

Eventuell avkorting av tjenstepensjon kan være virke negativt med hensyn til å ta inntektsgivende arbeid etter at aldersgrensen er nådd. Det kan derfor være et viktig insitament til fortsatt yrkesaktivitet at tjenstepensjon kan ytes uavkortet ved siden av arbeidsinntekt.

Ved førtidspensjonering basert på den enkeltes valg, bør det etter utvalgets oppfatning helt klart gjøres fradrag for arbeidsinntekt i pensjonen, slik at det unngås eventuelt overforbruk av førtidspensjonsordningene, for eksempel etter dagens 85-årsregel.

I tilfeller der personer pålegges å slutte i en stilling på grunn av oppnådd særaldersgrense har det imidlertid liten hensikt å avkorte trygdeytelser mot arbeidsinntekt. I slike tilfeller oppnås det ingen gevinst i form av redusert tilgang til pensjonsordningen, men insentivene til å arbeide svekkes. Utvalget mener at det i tilknytning til tvungne avgangsordninger, slik som særaldersgrenser i tjenstepensjonssystemet ikke bør være noen form for avkorting av pensjon mot eventuell arbeidsinntekt. Det bør være et mål at personer som må slutte i et yrke fordi dette spesielle yrket ikke lar seg utøve etter en viss alder, har insentiver til å skaffe seg annet arbeid. Utvalget legger til grunn at det blir foretatt en grundig og kritisk gjennomgang av dagens særaldersgrenser som knytter disse til rent sikkerhetsmessige forhold. Det vises til nærmere omtale i punkt 3.3.3.1.

Ut fra en samlet vurdering anbefaler utvalget det ikke foretas noen avkorting i forhold til arbeidsinntekt når arbeidstakere pålegges å fratre stillingen på grunn av oppnådd særaldersgrense.

Etter fylte 67 år er ytelser fra private tjenstepensjonsordninger tilpasset alderspensjon fra folketrygden. Dersom pensjonisten har arbeidsinntekt ved siden av alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjon, vil folketrygdpensjonen bli avkortet etter vanlige regler. På grunn av at tjenstepensjon fra private ordninger vanligvis er såkalte nettoytelser, vil det ikke bli foretatt noen oppjustering av tjenstepensjonen som følge av redusert folketrygdpensjon.

Når en person går av med tjenstepensjon i statlig sektor, vil pensjonen etter dagens regler kun bli inntektsprøvet i forhold til inntekt fra arbeidsforhold som tilsier fortsatt medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning. Arbeidsinntekt fra privat sektor medfører derfor ingen avkorting i tjenstepensjonen. Når vedkommende samtidig mottar alderspensjon fra folketrygden fra fylte 67 år, avkortes folketrygdpensjonen etter de ordinære avkortingsreglene hvis vedkommende samtidig har arbeidsinntekt. På grunn av samordningsreglene og at offentlige tjenstepensjoner er såkalte bruttoytelser, skal den reduserte folketrygdpensjonen gå til fradrag i tjenstepensjonen. Vedkommende vil følgelig motta den samme samlede pensjonsytelsen som tidligere i tillegg til arbeidsinntekten.

I kommunal sektor blir tjenstepensjonen etter fylte 67 år avkortet etter de samme regler som gjelder for folketrygden. Dette innebærer at tjenstepensjonen ikke kompenserer for avkorting i folketrygden, slik som i statlig sektor.

Utvalget ser ingen åpenbare grunner til å forskjellsbehandle tjenstepensjonister i statlig sektor etter fylte 67 år avhengig av om de har inntekt fra privat eller offentlig sektor. Det bør være arbeidsinntekt som sådan, og ikke hvor arbeidsinntekten kommer fra, som eventuelt skal føre til reduksjon i pensjonen.

Utvalget anbefaler derfor at tjenstepensjon i statlig sektor mellom 67 og 70 år avkortes mot arbeidsinntekt på lik linje med tjenstepensjon i kommunal sektor.

3.3.3.4 Om sluttlønn som prinsipp

Tjenstepensjonssystemet bygger på et såkalt sluttlønnsprinsipp, som innebærer at grunnlaget for pensjonsberegningen er basert på den lønnen vedkommende har på det tidspunkt det tas ut pensjon eller en slutter i stillingen.

Utvalget har tidligere i dette kapitlet vist til at det er store variasjoner i arbeidsstyrkens behov når det gjelder valg av pensjoneringstidspunkt, og at mange har ønsker om å trappe ned arbeidsinnsatsen på slutten av yrkeskarrieren. En slik nedtrapping kan skje i form av at arbeidstiden reduseres, eller at vedkommende velger å gå over i en annen stilling. Slike valg vil kunne påvirke vedkommendes sluttlønn, og dermed den pensjonen han eller hun senere vil ha krav på. Sluttlønnsprinsippet kan således virke som et disinsentiv i den forstand at det kan være mer lønnsomt for den enkelte å gå av framfor å fortsette i en annen stilling eller å trappe noe ned på arbeidsinnsatsen.

Har en arbeidstaker i offentlig sektor tidligere hatt høyere pensjonsgrunnlag enn på pensjoneringstidspunktet og dette ikke skyldes alminnelig lønnsregulering, skal det høyere grunnlaget gjelde for tiden før grunnlaget gikk ned og resten av tiden regnes av grunnlaget ved pensjoneringen. Det innebærer at en person med full opptjeningstid ved pensjoneringstidspunktet og som har gått ned i inntekt, for eksempel de siste tre årene før pensjonering, får sin pensjon beregnet etter 27/30 av det høyeste pensjonsgrunnlaget og 3/30 av det laveste pensjonsgrunnlaget.

Hvis den samlede tjenestetiden er mer enn 30 år, skal det i de offentlige tjenstepensjonsordningene ses bort fra den overskytende tjenestetiden som har lavest pensjonsgrunnlag ved pensjonsberegningen. Det innebærer at det etter 30 års opptjening er mulig å gå over i en lavere betalt stilling uten at det får konsekvenser for pensjonen.

Når det gjelder de private tjenstepensjonsordningene skal pensjonsgivende lønn fastsettes etter samme prinsipper for alle arbeidstakere. Sosial- og helsedepartementet har i en uttalelse tolket dette slik at det er mulig å basere sluttlønn på et gjennomsnitt av de siste fem årene før oppnådd pensjonsalder dersom dette gjelder likt for alle. I NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon er det åpnet for å legge

til grunn siste års lønn eller et gjennomsnitt av de to eller tre siste års lønn før pensjoneringstidspunktet.

Utvalget mener imidlertid at det tjenstepensjonssystemet i større grad enn i dag bør ivareta hensynet til arbeidstakere som av ulike grunner går ned i inntekt på slutten av yrkeskarrieren.

Utvalget foreslår derfor at pensjonsgrunnlaget i de offentlige og i de private tjenstepensjonsordningene settes til gjennomsnittsinntekten av de siste ti årene, dersom dette er høyere enn sluttlønnen.

3.3.3.5 Rett til oppsatt pensjon etter uttak av AFP

Et medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning som slutter i sin stilling får rett til en såkalt oppsatt pensjon. For personer som ble medlem av pensjonsordningen etter 1967, er kravet til full pensjongivende tjenestetid den tjenestetiden vedkommende kunne oppnådd ved å fortsette i tjenesten fram til aldersgrensen. Full tjenestetid skal ikke settes høyere enn 40 år og ikke lavere enn 30 år. Det vil si at en person som har mulighet til 40 års opptjening ved å stå i stillingen fram til aldersgrensen, vil ha rett til en oppsatt pensjon på 5/40 av full pensjon dersom vedkommende slutter etter 5 år i stillingen.

Dette prinsippet for beregning av oppsatt pensjon gjelder imidlertid ikke hvis vedkommende tar ut AFP eller alderspensjon i folketrygden. Da beregnes opptjeningstiden ut fra det tidspunktet det tas ut pensjon. Etter hovedregelen skal en person som blir medlem av tjenstepensjonsordningen når han er 32 år gammel ha en opptjeningstid på 38 år i en stilling hvor aldersgrensen er 70 år for å få full pensjon. Dersom vedkommende slutter i stillingen som 62-åring vil den oppsatte pensjonen være 30/38 av full pensjon. Dersom han i stedet tar ut AFP vil hans oppsatte pensjon være på 30/30 av full pensjon.

Dagens regler om oppsatt pensjon i offentlige tjenstepensjonsordninger gir følgelig bedre pensjonsvilkår for dem som velger å gå av med AFP enn for personer som ved samme alder slutter i sin stilling for å ta arbeid et annet sted. Utvalget finner reglene om oppsatt pensjon lite formålstjenlige i forhold til målet om øke avgangsalderen fra arbeidslivet. Som det framgår tidligere i dette kapitlet mener utvalget dessuten at den enkelte i større grad bør stå overfor de reelle kostnadene ved egen pensjoneringsatferd.

Utvalget foreslår derfor at regelverket for de offentlige tjenstepensjonsordningene endres, slik at det ved beregning av oppsatt pensjon alltid skal tas utgangspunkt i stillingens aldersgrense.

3.3.3.6 Private tjenstepensjoner

I de private tjenstepensjonsordningene er det i utgangspunktet en forutsetning for opptjening av pensjonsrettigheter at man er i arbeid. Fra 1983 er det imidlertid blitt mulig å la førtidspensjonerte bli stående i pensjonsordningen. Dette innebærer fortsatt pensjonsopptjening i tjenstepensjonsordningen også etter førtidspensjonering. I NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon er denne unntaksregelen foreslått videreført.

Etter dette utvalgets oppfatning kan en slik mulighet til fortsatt pensjonsopptjening bidra til at enkelte arbeidstakere velger å la seg førtidspensjonere. Utvalget mener at fortsatt opptjening av tjenstepensjon kan nøytralisere eller motvirke det insentivet til å stå i arbeid som ligger i en avkortet pensjon ved et eventuelt tidliguttak.

Utvalget foreslår at gjeldende regler om private tjenstepensjonsordninger endres, slik at det ikke lenger blir tillatt å opprettholde medlemskap i pensjonsordningen for personer som mottar førtidspensjon.

3.3.3.7 Invalidpensjon på grunn av alderdomssvekkelse

Både i kommunal og statlig sektor er det mulig å få invalidpensjon i tjenstepensjonsordningen på grunn av alderdomssvekkelse etter fylte 64 år. En tilsvarende bestemmelse i folketrygdloven ble fjernet i 1991 under henvisning til at ordningen kunne medvirke til utstøting av eldre arbeidstakere, og at behovet for ordningen etter innføringen av AFP var blitt betydelig mindre. Den samme ordningen ble i prinsippet fjernet i det private tjenstepensjonssystemet fra samme tidspunkt.

Ordningen med invalidpensjon på grunn av alderdomssvekkelse er imidlertid beholdt i offentlig sektor. I kommunal sektor er dette blant annet begrunnet med at det ikke har vært adgang til å ta ut AFP ved siden av delvis invalidpensjon i tjenstepensjonsordningen. Muligheten for å innvilge invalidpensjon på grunn av alderdomssvekkelse gjorde det enklere å yte full tjenstepensjon fra fylte 64 år uten at den opprinnelige årsaken til uførhet var blitt forverret. I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997 ble det imidlertid åpnet for at det kan tas ut AFP ved siden av delvis invalidpensjon. Utvalget mener at behovet for å opprettholde adgangen til å fratre på grunn av alderdomssvekkelse fra fylte 64 år ikke lenger er til stede.

Utvalget foreslår derfor at bestemmelsene om at en kan fratre med invalidpensjon i offentlig sektor på grunn av alderdomssvekkelse fra fylte 64 år oppheves.

3.4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å drøfte hvordan fleksible pensjonsordninger kan utformes når målsettingen både er at tidligpensjonering skal være en reell mulighet for personer med behov for eller sterke preferanser for mer fritid, og at arbeidstakerne skal stimuleres til å stå i arbeid. Som en langsiktig løsning skisserer utvalget en fleksibel pensjonsordning som en påbygning til dagens folketrygd. Skissen er ment å danne utgangspunkt for en videre utredning av en slik modell. Hovedsiktemålet er at denne i større grad enn dagens frivillige førtidspensjonsordninger vil opprettholde eller øke den forventede avgangsalderen. Realøkonomisk vil det bety at produksjonskapasiteten blir høyere, noe som vil gi grunnlag for samfunnsøkonomiske gevinster.

Innenfor et kortere tidsperspektiv, før en fleksibel ordning i folketrygden eventuelt er etablert, foreslår utvalget en rekke tiltak hvor siktemålet er å stimulere til høyere yrkesdeltaking blant eldre. I forhold til en videreføring av dagens regelverk, vil flere av de foreslåtte tiltakene bety redusert offentlig finansiering av tidligpensjonering. Både reduserte skattefordeler for tidligpensjonister og bortfall av poengopptjening fram til fylte 67 år, vil isolert sett gi innsparinger på offentlige budsjetter. Dersom dette bidrar til at gjennomsnittlig avgangsalder øker, vil produksjonskapasiteten og skattegrunnlaget styrkes.

Utvalget har lagt vekt på å fokusere på ulike mulige virkemidler for å oppfylle målsettingene som er uttrykt i mandatet. En har imidlertid ikke foretatt noen helhetlig vurdering av en samlet virkemiddelbruk. En del forslag er ikke konkretisert i detalj, slik at det ikke har vært hensiktsmessig å foreta noen eksplisitt vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser.

3.5 APPENDIX – EKSEMPLER PÅ VARIG JUSTERING AV PENSJON VED FLEKSIBELT UTTAKSTIDSPUNKT (SE AVSNITT 3.3)

I alle eksemplene nedenfor er det tilstrekkelig at inntektskravet oppfylles de beste 20 årene, mens det for de øvrige opptjeningsårene er tilstrekkelig med en inntekt på minst 1 G. Personen er født i 1948 (62 år i 2010). I eksemplene i tabellene 3.1- 3.4 blir bare tilleggspensjonen avkortet, mens det i tabellene 3.5 - 3.8 er forutsatt at avkorting skjer på hele pensjonen.

Tabell 3.1: Person med tidligere inntekt 3,6 G (163 500 kroner i 1998). Har 35 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt

Alder	Antall års opptjening	Tilleggspensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Tilleggspensjon etter avkorting (kroner)	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	35	45 370	30,0	31 759	77 129
63	36	46 666	24,0	35 466	80 836
64	37	47 963	18,0	39 329	84 699
65	38	49 259	12,0	43 348	88 718
66	39	50 555	6,0	47 522	92 892
67	40	51 851	0,0	51 851	97 221
68	40	51 851	-9,0	56 518	101 888
69	40	51 851	-18,0	61 184	106 554
70	40	51 851	-27,0	65 851	111 221

Tabell 3.2: Person med tidligere inntekt 6 G (272 220 kroner i 1998). Har 35 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt

Alder	Antall års opptjening	Tilleggspensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Tilleggspensjon etter avkorting (kroner)	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	35	87 089	30,0	60 962	106 332
63	36	89 577	24,0	68 079	113 449
64	37	92 065	18,0	75 494	120 864
65	38	94 554	12,0	83 207	128 577
66	39	97 042	6,0	91 219	136 589
67	40	99 530	0,0	99 530	144 900
68	40	99 530	-9,0	108 488	153 858
69	40	99 530	-18,0	117 445	162 815
70	40	99 530	-27,0	126 403	171 773

Tabell 3.3: Person med tidligere inntekt 3,6 G (163 500 kroner i 1998). Har 40 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt

Alder	Antall års opptjening	Tilleggs pensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Tilleggs pensjon etter avkorting (kroner)	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	40	51 851	30,0	36 296	81 666
63	40	51 851	24,0	39 407	84 777
64	40	51 851	18,0	42 518	87 888
65	40	51 851	12,0	45 629	90 999
66	40	51 851	6,0	48 740	94 110
67	40	51 851	0,0	51 851	97 221
68	40	51 851	-9,0	56 518	101 888
69	40	51 851	-18,0	61 184	106 554
70	40	51 851	-27,0	65 851	111 221

Tabell 3.4: Person med tidligere inntekt 6G (272 220 kroner i 1998). Har 40 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt

Alder	Antall års opptjening	Tilleggs pensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Tilleggs pensjon etter avkorting (kroner)	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	40	99 530	30,0	69 671	115 041
63	40	99 530	24,0	75 643	121 013
64	40	99 530	18,0	81 615	126 985
65	40	99 530	12,0	87 586	132 956
66	40	99 530	6,0	93 558	138 928
67	40	99 530	0,0	99 530	144 900
68	40	99 530	-9,0	108 488	153 858
69	40	99 530	-18,0	117 445	162 815
70	40	99 530	-27,0	126 403	171 773

Tabell 3.5: Person med tidligere inntekt 3,6 G (163 500 kroner i 1998). Har 35 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt. Avkorting på hele pensjonen

Alder	Antall års opptjening	Tilleggs pensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	35	45 370	30,0	63 518
63	36	46 666	24,0	69 948
64	37	47 963	18,0	76 533
65	38	49 259	12,0	83 273
66	39	50 555	6,0	90 170
67	40	51 851	0,0	97 221

Tabell 3.5: Person med tidligere inntekt 3,6 G (163 500 kroner i 1998). Har 35 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt. Avkorting på hele pensjonen

Alder	Antall års opptjening	Tilleggspensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Pensjon etter avkorting (kroner)
68	40	51 851	-9,0	105 971
69	40	51 851	-18,0	114 721
70	40	51 851	-27,0	123 471

Tabell 3.6: Person med tidligere inntekt 6 G (272 220 kroner i 1998). Har 35 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt. Avkorting på hele pensjonen

Alder	Antall års opptjening	Tilleggspensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	35	87 089	30,0	92 721
63	36	89 577	24,0	102 560
64	37	92 065	18,0	112 697
65	38	94 554	12,0	123 133
66	39	97 042	6,0	133 867
67	40	99 530	0,0	144 900
68	40	99 530	-9,0	157 941
69	40	99 530	-18,0	170 982
70	40	99 530	-27,0	184 023

Tabell 3.7: Person med tidligere inntekt 3,6 G (163 500 kroner i 1998). Har 40 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt. Avkorting på hele pensjonen.

Alder	Antall års opptjening	Tilleggspensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	40	51 851	30,0	68 055
63	40	51 851	24,0	73 888
64	40	51 851	18,0	79 721
65	40	51 851	12,0	85 554
66	40	51 851	6,0	91 388
67	40	51 851	0,0	97 221
68	40	51 851	-9,0	105 971
69	40	51 851	-18,0	114 721
70	40	51 851	-27,0	123 471

Tabell 3.8: Person med tidligere inntekt 6 G (272 220 kroner i 1998). Har 40 års opptjening som 62-åring. Pensjon ved ulike avgangstidspunkt. Avkorting på hele pensjonen.

Alder	Antall års opptjening	Tilleggspensjon før avkorting (kroner)	Avkortingsprosent	Pensjon etter avkorting (kroner)
62	40	99 530	30,0	101 430
63	40	99 530	24,0	110 124
64	40	99 530	18,0	118 818
65	40	99 530	12,0	127 512
66	40	99 530	6,0	136 206
67	40	99 530	0,0	144 900
68	40	99 530	-9,0	157 941
69	40	99 530	-18,0	170 982
70	40	99 530	-27,0	184 023

Del II

Oversikt over førtidspensjonsordninger og yrkesdeltaking blant eldre

KAPITTEL 4

Eldre arbeidstakeres situasjon – sentrale utviklingstrekk**4.1 INNLEDNING**

Fram til slutten av 1800-tallet var det vanlig at folk arbeidet helt til det rent fysisk sett ikke var mulig å fortsette lenger. På 1900-tallet og fram til om lag 1970 skjedde det en institusjonalisering av avgangen fra arbeidslivet i den industrialiserte verden, særlig gjennom utviklingen av offentlige alderspensjonssystemer. Hoveddelen av de sysselsatte fikk rett til en viss pensjon ved en bestemt aldersgrense, og de fleste forlot arbeidslivet ved denne aldersgrensen. Gjennom de siste 20–25 årene har utviklingen i en rekke land gått i retning av at stadig flere forlater arbeidslivet før oppnådd «ordinær» pensjonsalder. Denne utviklingen har sammenheng med velstandsutviklingen og ønske om mer fritid, samt store problemer på arbeidsmarkedet i mange land, der eldre er hardt rammet.

I dette kapitlet gis en oversikt over de senere års utvikling i eldre arbeidstakeres situasjon i det norske arbeidsmarkedet. Videre presenteres tall for utdanningsnivå, inntekts- og formuessituasjon og helsetilstand for eldre arbeidstakere. Utviklingen for de eldre aldersklassene de senere årene vil kunne gi en pekepinn om hvilke utfordringer man står overfor ved eventuelt å innføre større fleksibilitet i valget mellom arbeid og pensjon og samtidig ivareta målet om høy yrkesdeltaking blant eldre.

Avsnitt 4.2 gir en oversikt over viktige sider ved eldre arbeidstakeres tilknytning til arbeidslivet. Framstillingen legger hovedvekt på utviklingen i perioden fra 1972 til 1997, og bygger i hovedsak på tall fra Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelser (AKU), se boks 4.1. Beskrivelsen av utviklingen på arbeidsmarkedet er i hovedsak avgrenset til personer i aldersgruppen 50–74 år, med vekt på dem over 60 år.

Tallmaterialet viser at yrkesdeltakingen for personer i aldersgruppen 60–74 år har sunket betydelig siden begynnelsen av 1970-årene, særlig for menn. Det er imidlertid også en svak tilbakegang i yrkesdeltakingen for kvinner over 64 år. Fallet i yrkesdeltakingen blant eldre har sammenheng med økt andel uføretrygdde og økt bruk av ulike førtidspensjonsordninger.

Et annet sentralt utviklingstrekk er at det i de eldre aldersgruppene gjennomgående er høyere innslag av langtidslidighet enn i andre aldersgrupper. Det tyder på at eldre har større problemer med å komme tilbake til arbeidslivet når de først er blitt arbeidsledige. Manglende vilje hos arbeidsgivere til å ansette eldre arbeidskraft, lav andel eldre på arbeidsmarkedstiltak, særregler for personer over 64 år i dagpengeregulverket og mer subjektive forhold som for eksempel manglende motivasjon, urealistiske forventninger til jobbmuligheter og manglende kunnskap om arbeidssøking hos eldre er med på å forklare denne forskjellen.

I avsnitt 4.3 gis en oversikt over utviklingen i utdanningsnivået blant ulike aldersgrupper. Utdanningsnivået har økt gradvis i alle aldersgrupper de siste 25 årene. Eldre har gjennom hele perioden hatt et lavere utdanningsnivå enn yngre aldersgrupper. De økte kvalifikasjonskravene i arbeidslivet og den stadig høyere utdannede arbeidsstyrken har ført til at arbeidstakere med lav utdanning har større problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet enn andre.

Avsnitt 4.4 gir en framstilling av inntekts- og formuesutviklingen for eldre arbeidstakere. Økonomiske forhold er viktige for den enkeltes pensjoneringsatferd. Ved siden av pensjonsytelsene i den enkelte pensjonsordning vil andre inntektskilder, formuesforhold og forsørgelsesutgifter kunne være bestemmende

for når en person velger å gå ut av arbeidslivet og over i pensjonistenes rekke. Sammensetningen av inntekter og formue gir et inntrykk av hvilken finansiell frihet ulike grupper av eldre har, ved et eventuelt valg om pensjonering. Høy nettokapitalinntekt i forhold til arbeidsinntekt gjør den enkelte bedre rustet til å møte en eventuell inntektsreduksjon, og dermed også større mulighet til å avslutte sin yrkeskarriere.

I avsnitt 4.5 rettes søkelyset mot utviklingen i helsetilstanden blant eldre. Dårlig helse kan ha store konsekvenser for den enkelte arbeidstaker. Foruten redusert livskvalitet generelt kan dårlig helse gjøre det vanskelig å mestre arbeidslivets krav. Spørsmålet om en kan si noe generelt om eldre arbeidstakers helsesituasjon og hvordan denne har utviklet seg de siste ti-årene er følgelig av interesse.

Helsebegrepet er svært sammensatt, og det finnes ingen enkel måte å måle helsetilstand på. Gjennomsnittlig levetid brukes ofte som uttrykk for en befolknings samlede helsetilstand. Det er også vanlig å måle helsetilstanden ved hyppigheten av ulike sykdommer og skader. Som oftest innhenter man opplysninger om hvor ofte bestemte helseproblemer og sykdommer forekommer i en befolkning, og ikke om de mer positive sidene ved helsebegrepet.

4.2 ARBEIDSMARKEDET FOR ELDRE – SENTRALE UTVIKLINGSTREKK

Arbeidsmarkedet har de siste 20–25 årene vært sterkt påvirket av konjunktursvingningene i norsk og internasjonal økonomi i denne perioden. Sterk sysselsettingsvekst under høykonjunkturen midt i 1980-årene ble etterfulgt av et omtrent like sterkt tilbakeslag under den påfølgende nedgangskonjunkturen fra 1987. Siden 1993 har det igjen vært sterk sysselsettingsvekst.

På begynnelsen av 1980-tallet økte arbeidsledigheten etter å ha ligget på 1–2 pst av arbeidsstyrken gjennom 1970-årene. Den sterke etterspørselsveksten midt på 1980-tallet ga imidlertid et svært stramt arbeidsmarked, og ledigheten falt igjen. Da konjunkturerne snudde i 1987, økte ledigheten betydelig, fra vel 2 pst i 1987 til 5 pst i 1989. Økningen i ledigheten fortsatte fram til 1993, med en AKU-ledighet på 6 pst. Ledigheten har siden 1993 gått ned som følge av den sterke veksten i sysselsettingen. I 1997 var AKU-ledigheten 4 pst.

Da ledigheten økte mot slutten av 1980-årene, ble samtidig de ordinære arbeidsmarkedstiltakene trappet opp fra i gjennomsnitt 8 000 plasser i 1988 til 60 000 plasser i 1993. Etter 1993 har tiltakene blitt trappet ned som følge av bedringen i arbeidsmarkedet. I 1997 var gjennomsnittlig tiltaksnivå 25 000 plasser.

Bak disse kortsiktige svingningene knyttet til konjunkturutviklingen ligger det imidlertid også mer grunnleggende langsiktige utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet. Utviklingen har særlig vært kjennetegnet ved følgende:

- En relativt jevn vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder, med om lag $\frac{1}{2}$ pst per år i gjennomsnitt. Veksten har vært noe lavere i 1990-årene enn i 1970- og 1980-årene.
- Sterk økning i yrkesdeltakingen for kvinner. Færre barn og endringer i familiemønsteret har trolig bidratt til økt arbeidstilbud for kvinner i aldersgruppen 25–49 år. Utvidet omsorgspermisjon og flere barnehageplasser har trukket i samme retning. Videre har utviklingen i yrkesdeltakingen for kvinner sammenheng med at utdanningsnivået generelt har økt betydelig de siste 20–30 årene. Yrkesdeltakingen for kvinner i aldersgruppen 50–74 år har også økt, til tross for økt bruk av ulike førtidspensjonsordninger og økt andel av uføretrygdede.
- Fallende yrkesdeltaking for menn over 60 år, mens yrkesdeltakingen for menn i aldersgruppene 25–49 år og 50–59 år har vært relativt stabil. Den fallende

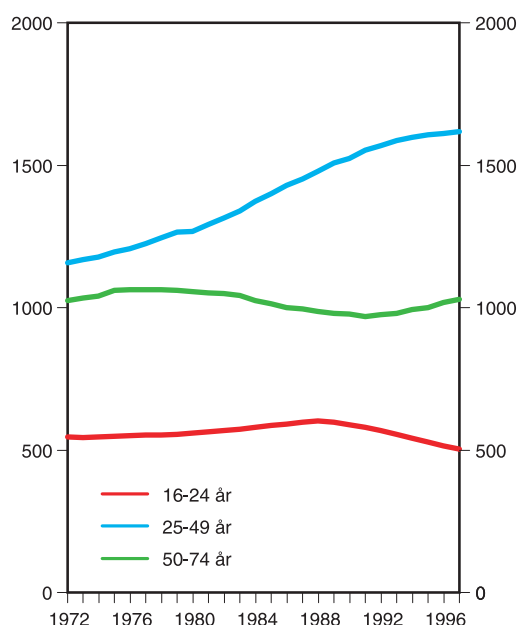
yrkesdeltakingen for eldre menn over 60 år har sammenheng med økning i antall uføretrygdede og økt bruk av ulike førtidspensjonsordninger.

- Økt yrkesdeltaking blant de yngste (16–24 år). Yrkesfrekvensene har svingt mer over konjunktorene for ungdom enn for eldre aldersgrupper, noe som har sammenheng med at ungdom i stor grad benytter utdanning som et alternativ til ledighet.
- Nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid som følge av arbeidstidsforkortelsene i 1976 og 1987 og økt deltidssysselsetting i privat og offentlig tjenesteyting har gitt klart svakere vekst i sysselsettingen målt i timeverk enn i personer.
- Strukturelle endringer i sysselsettingen. Sysselsettingen i industri og annen vareproduksjon har gått kraftig ned, mens sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting har økt. Industrisysselsettingen har imidlertid tatt seg opp igjen de siste årene.

4.2.1 Befolkningsutviklingen

Befolkningens størrelse og sammensetning har stor betydning for arbeidsstyrken, spesielt på litt lengre sikt. Fra 1972 til 1997 har befolkningen i yrkesaktiv alder (16–74 år) vokst relativt jevnt med om lag 1,2 pst per år, til om lag 3 154 000 i 1997 ifølge AKU, mot 2 732 000 i 1972. Veksten har i sin helhet kommet i aldersgruppen 25–49 år, mens det var om lag like mange personer i yrkesaktiv alder i aldersgruppen 50–74 år i 1997 som i 1972, se figur 4.1. Aldersgruppen 50–74 år har over de siste 25 årene bestått av om lag 1 million mennesker, og utgjorde i 1997 om lag 1/3 av hele yrkesbefolkningen.

Befolkningen i yrkesaktiv alder

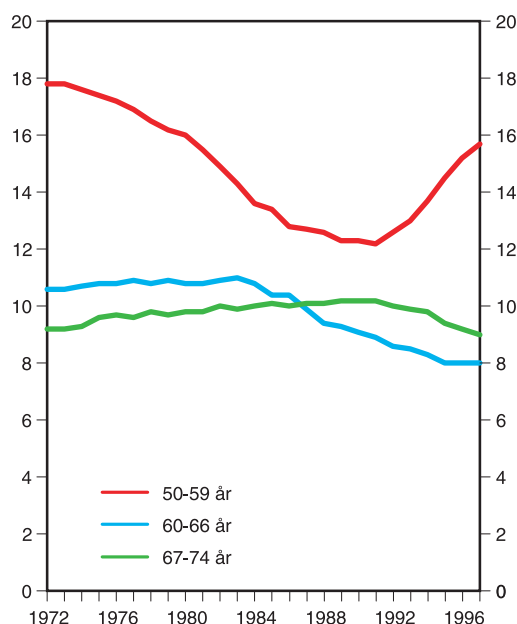


Figur 4.1 Befolkningen i yrkesaktiv alder (16-74 år) etter ulike aldersgrupper. 1 000 personer. 1972-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Innenfor aldersgruppen 50–74 år har det imidlertid skjedd store endringer gjennom perioden 1972 til 1997, se figur 4.2. For befolkningen i aldersgruppen 50–59 år har det vært store svingninger. Den betydelige reduksjonen i andelen personer i aldersgruppen 50–59 år (målt i prosent av den yrkesaktive befolkningen) fra første halvdel av 1970-årene til begynnelsen av 1990-årene har sammenheng med de lave fødselskullene i mellomkrigstiden. Andelen personer i alderen 50–59 år har imidlertid økt relativt kraftig på 1990-tallet, først og fremst innenfor aldersgruppen 50–54 år. Det har sammenheng med store fødselskull i etterkrigsårene. Andelen personer i aldersgruppen 50–59 år lå imidlertid i 1997 fortsatt noe under nivået i første halvdel av 1970-årene. Andelen personer i aldersgruppen 60–66 år er redusert i perioden 1972–1997, særlig fra midten av 1980-årene, men har stabilisert seg på om lag 8 pst de siste tre årene. Andelen personer i aldersgruppen 67–74 år har økt svakt fram til 1990, men er etter det blitt redusert.

Befolkningen i ulike aldersgrupper

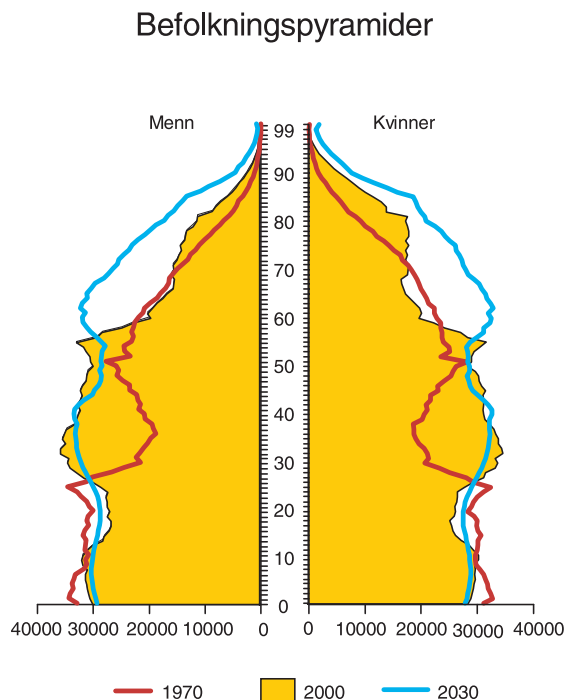


Figur 4.2 *Befolkningen i ulike aldersgrupper. I prosent av yrkesaktiv befolkning (16-74 år). 1972-1997*

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving (M1-96) indikerer at det vil bli markerte endringer i befolkningens alderssammensetning framover, særlig etter århundreskiftet. Ifølge framskrivingen vil aldersgruppen 50–59 år fortsette å øke sin andel av den totale befolkningen til om lag 2005, for deretter å stabilisere seg fram til 2050. Aldersgruppen 60–66 år vil ifølge framskrivingen fortsette å vokse om lag i takt med totalen fram til 2000, for deretter å utgjøre en økende andel av befolkningen fram til om lag 2010. Etter 2010 vil andelen 60–66-åring i befolkningen være forholdsvis stabil. Eldre personer på 67 år og over vil ifølge framskrivingen utgjøre en svakt synkende andel av befolkningen i om lag ti år fra

mover, til vel 13 pst i 2010. Fra da av øker ifølge framskrivingen andelen eldre på 67 år og over, til om lag 21 pst i 2040. Det skyldes hovedsakelig at de store fødselsskullene etter andre verdenskrig da kommer opp i disse aldersgruppene, samtidig som forventet levealder øker svakt over tid. Figur 4.3 viser folkemengden etter kjønn og alder i 1970, 2000 og 2030 basert på framskrivingen M1–96. Det vises til mer om befolkningsframskrivninger i kapittel 9.



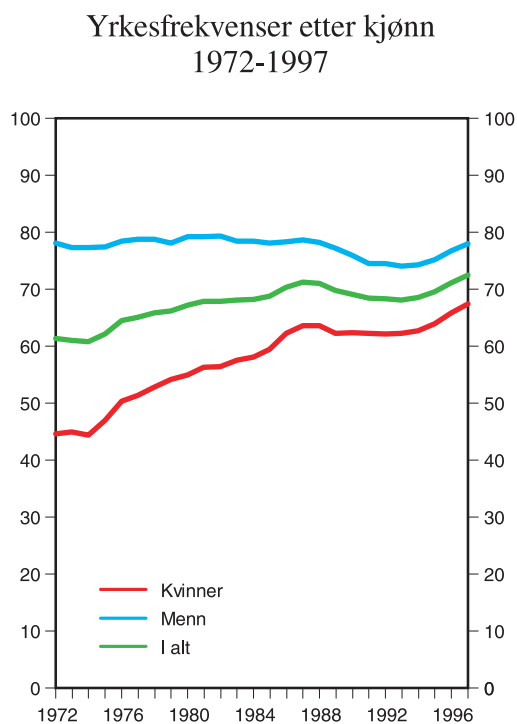
Figur 4.3 Befolkningspyramider i 1970, 2000 og 2030 basert på framskrivingen M1-1996

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Norge har i dag en av de høyeste andelen av befolkningen i aldersgruppen 65 år og over i Europa, samtidig som yrkesbefolkningen er relativt ung. Det innebærer at Norge i de nærmeste årene kommer til å ha en svakere økning i andelen eldre i befolkningen enn de fleste øvrige land, og om 15–20 år vil Norge ha en lavere befolkningsandel i aldersgruppen 65 år og over enn de fleste andre land i Europa. Deretter er imidlertid andelen eldre i Norge anslått å stige relativt sterkt.

4.2.2 Yrkesdeltaking

Befolkningens deltaking i yrkeslivet kan belyses med yrkesfrekvenser, definert som arbeidsstyrkens andel av yrkesbefolkningen, se boks 4.1.



Figur 4.4 Yrkesfrekvenser etter kjønn. Prosent. 1972-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Den totale yrkesfrekvensen (16–74 år) har økt betydelig de siste 25 årene, fra om lag 61 pst i 1972 til 73 pst i 1997, se figur 4.4. Økt kvinnelig yrkesdeltaking forklarer hele denne økningen. For menn har yrkesdeltakingen vært relativt stabil. Yrkesfrekvensen har vist seg å være veldig fleksibel i forhold til endringer i etterspørselen etter arbeidskraft. De sterke svingningene i sysselsettingen i 1980-årene gav seg blant annet betydelige utslag i endringer i yrkesdeltakingen. Tilsvarende har den sterke veksten i sysselsettingen fra 1993 bidratt til at mange som tidligere stod utenfor arbeidsstyrken har meldt seg på arbeidsmarkedet, og yrkesfrekvensen har igjen økt kraftig. Yrkesfrekvensen i 1997 var på det høyeste nivået som er målt noen gang, og blant de høyeste i OECD-området.

Økningen i yrkesfrekvensen skyldes kvinnes inntog på arbeidsmarkedet i løpet av 1970- og 1980-årene. Yrkesdeltakingen for kvinner har økt i nær alle aldersgrupper. Samtidig har flere kvinner blitt yrkesaktive på heltid de siste årene. Færre barn, utvidet omsorgspermisjon og flere barnehageplasser har trolig bidratt til økt arbeidstilbud fra kvinnene. Utviklingen i yrkesdeltakingen har også sammenheng med at utdanningsnivået generelt, og spesielt for kvinner, har økt betydelig de siste 20–30 årene. Videre har det gjennomgående vært en sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i offentlig sektor, som sysselsetter en stor andel kvinner. Yrkesfrekvensen for kvinner var i 1997 67 pst, det høyeste nivået noensinne. Parallelt med denne utviklingen har det vært en stabil yrkesdeltaking for menn i aldersgruppen 25–59 år og en avtakende yrkesdeltaking for eldre menn over 60 år. Forskjellen i yrkesdeltaking mellom menn og kvinner er følgelig blitt betydelig redusert i løpet av perioden 1972–1997.

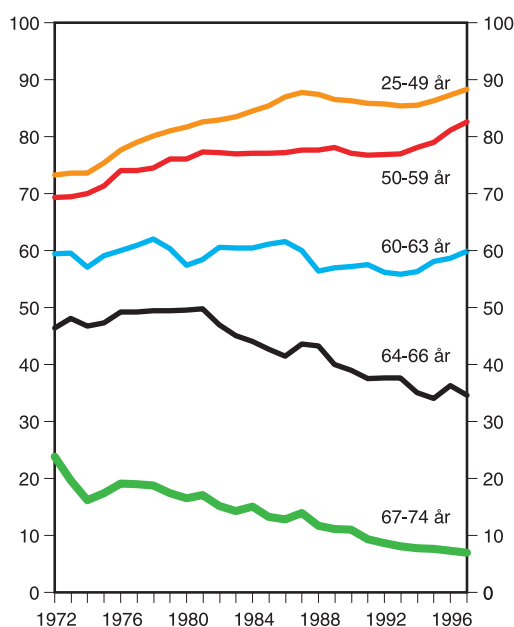
Figur 4.5 viser utviklingen i yrkesfrekvenser for ulike aldersgrupper i perioden 1972–1997. Ser vi på langtidstrendene, viser disse økt yrkesdeltaking for alders-

gruppen 50–59 år, omtrent uendret yrkesdeltaking for 60–63-åringene, mens yrkesdeltakingen er redusert for aldersgruppene 64–66 år og 67–74 år. Reduksjonen i yrkesdeltakingen for aldersgruppen 64–66 år startet i begynnelsen av 1980-årene, og menn står for mesteparten av denne reduksjonen. Økt andel uføretrygdde har bidratt til redusert arbeidstilbud fra denne aldersgruppen. Nedsatt pensjonsalder til 67 år i 1973 bidro til redusert yrkesfrekvens for den eldste aldersgruppen i begynnelsen av perioden.

Etter bedringen i arbeidsmarkedet fra 1993 har yrkesdeltakingen økt for aldersgruppene under 64 år, mens den nedadgående trenden i yrkesdeltakingen for personer over 64 år har fortsatt til tross for konjunkturoppgangen.

Den avtakende yrkesdeltakingen blant eldre de siste 25 årene har bidratt til å dempe veksten i de samlede yrkesfrekvensene. Den avtakende yrkesdeltakingen har sammenheng med økt andel uføretrygdde og økt bruk av ulike førtidspensjonsordninger i denne gruppen. Yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere i Norge er likevel høy sett i internasjonal sammenheng.

Yrkesfrekvenser etter alder



Figur 4.5 Yrkesfrekvenser etter alder. I prosent av befolkningen i ulike aldersgrupper. 1972-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Begreper i arbeidsmarkedsstatistikken

De viktigste statistikkildene om arbeidsmarkedet er Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) og Arbeidsdirektoratets registerstatistikk.

AKU er en løpende utvalgsundersøkelse basert på intervjuer med om lag 24 000 personer, tilsvarende vel 1 pst av arbeidsstyrken, hvert kvartal. Personene intervjues om sin tilknytning til arbeidslivet, og på dette grunnlaget beregnes tallet på syssel-

satte, arbeidssøkere mv for hele befolkningen i alderen 16–74 år. I og med at AKU er en utvalgsundersøkelse, er det usikkerhet knyttet til tallene, og usikkerheten er relativt sett større jo mer detaljerte grupper en ser på.

Inndelingen i AKU foretas i henhold til den enkeltes hovedaktivitet. Sysselsetting er overordnet alle andre aktiviteter. Det betyr at en person som arbeider minst én time i undersøkelsesuka, regnes som sysselsatt, selv om vedkommende i hovedsak for eksempel er student eller pensjonist. Likeledes er arbeidssøking overordnet alle andre aktiviteter unntatt sysselsetting. En skoleelev som aktivt har søkt minst én time inntektsgivende arbeid i undersøkelsesuka, vil følgelig regnes som arbeidssøker og klassifisert som å være en del av arbeidsstyrken.

Sysselsatte: Personer bosatt i Norge som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i undersøkelsesuka, vernepliktige og personer som var fraværende fra arbeid på grunn av sykdom, permisjon eller ferie.

Arbeidsledige ifølge AKU: Personer helt uten inntektsgivende arbeid, som har søkt arbeid de siste fire ukene og som kan påta seg arbeid innen to uker.

Registrert helt ledige: Registrerte arbeidssøkere ved arbeidskontorene som er helt uten inntektsgivende arbeid.

Arbeidsstyrken: Summen av sysselsatte personer og AKU-ledige. I norsk statistikk avgrenses vanligvis arbeidsstyrken til aldersgruppen 16–74 år, i internasjonale sammenlikninger som oftest til aldersgruppen 15–64 år.

Befolkningen i yrkesaktiv alder: I norsk statistikk omfatter dette alle personer i aldersgruppen 16–74 år.

Yrkesfrekvens: Andelen av en befolkningsgruppe som befinner seg i arbeidsstyrken. Yrkesfrekvensene spesifiseres ofte etter kjennetegn som kjønn, alder og utdanningsnivå.

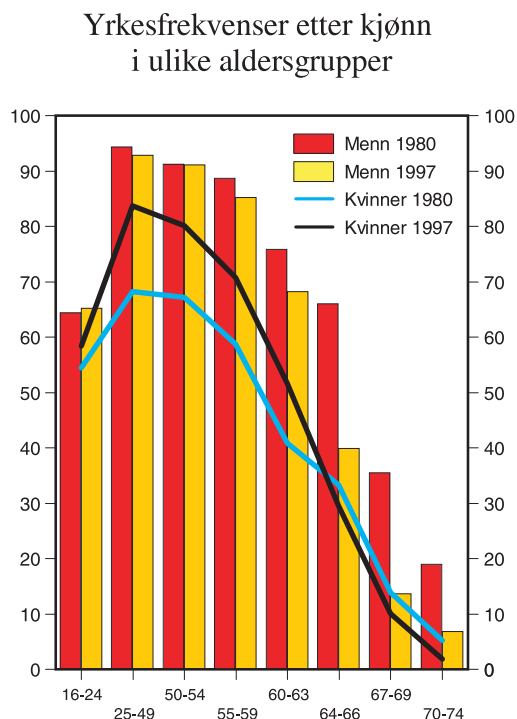
Sysselsettingsfrekvens: Andelen av en befolkningsgruppe som er sysselsatt.

I 1996 ble det gjort omfattende endringer i arbeidskraftundersøkelsen, og dette har resultert i brudd i deler av statistikken fra 1995 til 1996 og dermed redusert sammenliknbarheten med tidligere år.

Normalt har AKU-ledigheten vært høyere enn registrert ledighet, ettersom ikke alle som har søkt arbeid, har registrert seg ved arbeidskontorene og fordi en del av dem som deltar i arbeidsmarkedstiltak, klassifiseres som arbeidsledige i AKU. I motsatt retning trekker at en del av de registrerte ledige ikke klassifiseres som arbeidsledige i AKU (på grunnlag av spørsmål om søking etter arbeid og tilgjengelighet for arbeidsmarkedet). Særlig gjelder dette eldre personer med lange ledighetsperioder.

Figur 4.6 viser yrkesfrekvenser for menn og kvinner i ulike aldersgrupper i 1980 og 1997. Yrkesdeltakingen for menn er redusert i alle aldersgrupper fra 55 år og over fra 1980 til 1997, og særlig sterk har reduksjonen vært i de eldste aldersgruppene. For menn i aldersgruppen 64–66 år har yrkesfrekvensen gått ned med hele 26 prosentpoeng, fra 66 pst i 1980 til 40 pst i 1997. Den trendmessige økningen i kvinners yrkesdeltaking er i hovedsak konsentrert om aldersgruppene under 64 år. For kvinner over 64 år har yrkesdeltakingen gått ned fra 1980 til 1997.

Generasjonseffekten trekker isolert sett i retning av høyere framtidig yrkesdeltaking for kvinner over 64 år, ved at morgendagens kvinner i denne aldersgruppen vil ha en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn dagens kvinner. Men samtidig vil de samme faktorene som ligger bak eldre menns avtakende yrkesfrekvens, kunne bidra til å bremse en ytterligere vekst i kvinnenenes yrkesdeltaking.



Figur 4.6 Yrkesfrekvenser etter kjønn i ulike aldersgrupper. Prosent. 1980 og 1997

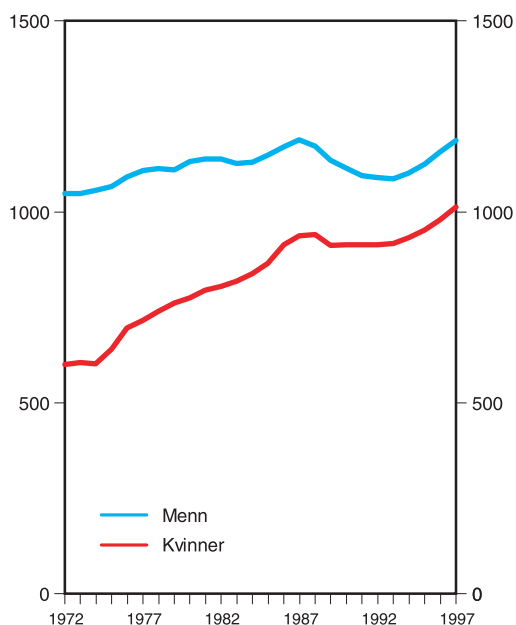
Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

4.2.3 Sysselsetting

Antall sysselsatte økte med om lag $1\frac{3}{4}$ pst per år i gjennomsnitt i perioden fra 1972 til 1987, da den nådde en foreløpig topp. Fra 1987 til 1993 var det en gjennomsnittlig årlig reduksjon i personsyssselsettingen på om lag 1 pst. Siden andre halvår 1993 har det imidlertid vært en sterk økning i sysselsettingen, med en vekst på om lag $2\frac{1}{4}$ pst per år fra 1993 til 1997, eller til sammen 188 000 personer (AKU). Sysselsettingsveksten i Norge har vært klart sterkere enn i de fleste andre OECD-land i den siste 25-årsperioden sett under ett.

Veksten i sysselsettingen i perioden 1972–1997 har vært særlig sterk for kvinner, og sysselsettingsnivået har nærmet seg sysselsettingen for menn, se figur 4.7. Blant annet på grunn av stort innslag av deltid blant kvinner, står kvinner for en lavere andel av sysselsettingen målt i timeverk. De siste årene har imidlertid flere kvinner blitt yrkesaktive på heltid. Sysselsettingen for menn var i 1997 tilbake på samme nivå som i 1987, etter en klar nedgang i sysselsettingen i perioden 1987–1993.

Antall sysselsatte personer etter kjønn

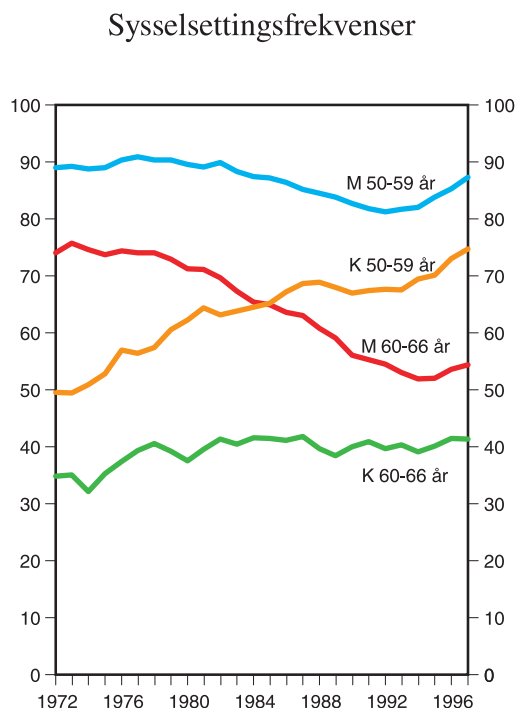


Figur 4.7 Sysselsetting etter kjønn. 1 000 personer. 1972-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Sysselsettingsfrekvenser måler andeler av befolkningen som er sysselsatte, se boks 4.1.

Utviklingen i sysselsettingsfrekvensene viser i stor grad samme utvikling som yrkesfrekvensene. Figur 4.8 viser at sysselsettingsfrekvensen for menn i aldersgruppen 50–59 år nesten er tilbake på 1972-nivå etter en nedgang særlig gjennom 1980-årene og et stykke inn i 1990-årene. For kvinner i samme aldersgruppe har sysselsettingsfrekvensen økt kraftig gjennom perioden (med 25 prosentpoeng), men den ligger fremdeles drøye 10 prosentpoeng under sysselsettingsfrekvensen for menn. For menn i aldersgruppen 60–66 år har sysselsettingsfrekvensen blitt kraftig redusert til tross for en svak oppgang fra 1995. For kvinner i aldersgruppen 60–66 år har sysselsettingsfrekvensen vært omtrent uendret i perioden 1978–1997. Den sterke sysselsettingsveksten fra 1993 har ikke slått ut i økt sysselsettingsfrekvens for kvinner i aldersgruppen 60–66 år.



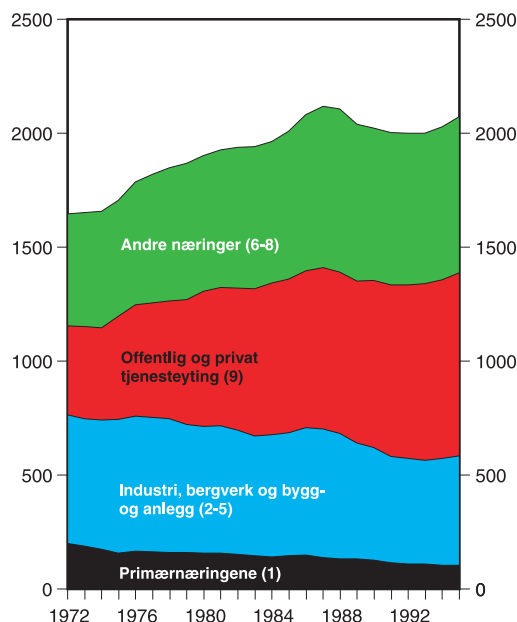
Figur 4.8 Sysselsettingsfrekvenser etter kjønn for aldersgruppene 50-59 år og 60-66 år. Prosent. 1972-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

4.2.4 I hvilke næringer arbeider de eldre?

De siste 25 årene har den næringsvise fordelingen av sysselsettingen endret seg betydelig. Andelen sysselsatte i industrien og annen vareproduksjon har gått sterkt tilbake, mens andelen sysselsatte i offentlig og privat tjenesteyting har økt. En liknende utvikling finner en i de fleste OECD-land, men nedgangen i industrisysselsettingen har vært sterkere i Norge. Dette må ses på bakgrunn av innfasingen av oljevirksomheten og en betydelig innenlandsk bruk av oljeinntekter i denne perioden. Antallet sysselsatte i offentlig og privat tjenesteyting har økt med over 400 000 personer fra 1972–1995, se figur 4.9.

Sysselsetting etter næring



Figur 4.9 Sysselsetting etter næring. 1 000 personer. 1972-1995

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Endringen i næringsstrukturen har også slått igjennom i sysselsettingen blant de eldre, se tabell 4.1. For aldersgruppene 50–59 år og 60–66 år, som for hele den yrkesaktive befolkningen, har det i perioden 1972–1995 vært en dreining i sysselsettingen særlig mot næringsgruppene «offentlig, sosial og privat tjenesteyting», men også mot «bank og finansiering, forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting». Primærnæringene og «oljeutvinning, bergverksdrift, industri, kraft- og vannforsyning, bygge- og anleggsvirksomhet» opplevde i perioden en sterk nedgang i sysselsettingsandelene, også for de eldste aldersgruppene.

Tabell 4.1 viser videre at gruppene av eldre sysselsatte fordeler seg på ulike næringer etter om lag samme mønster som yrkesbefolkningen sett under ett. Sysselsettingen i aldersgruppene 50–59 år og 60–66 år var i 1995, som i hele den yrkesaktive befolkningen, i størst grad konsentrert innenfor næringsgruppen «offentlig, sosial og privat tjenesteyting». Til tross for at samlet sysselsetting har gått ned innenfor «oljeutvinning, bergverksdrift, industri, kraft- og vannforsyning, bygge- og anleggsvirksomhet», jobber mer enn hver femte sysselsatte i disse næringsgruppene. Aldersgruppene 50–59 år og 60–66 år er sterkere representerte i primærnæringene i forhold til hele den yrkesaktive befolkningen

Tabell 4.1: Sysselsatte i alt etter alder og næring. I prosent av alle sysselsatte i hver aldersgruppe. 1972 og 1995

	16-74 år		50-59 år		60-66 år	
	1972	1995	1972	1995	1972	1995
1. Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	12	5	16	6	20	9
2-5, Oljeutvinning og bergverksdrift, industri, kraft- og vannforsyning, bygge- og anleggsvirksomhet	34	23	36	23	33	22
6. Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	16	17	13	15	14	14
7. Transport, lagring, post- og telekommunikasjon	10	8	9	8	7	7
8. Bank og finansiering, forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	4	8	3	8	3	7
9. Offentlig, sosial og privat tjenesteyting	24	39	23	40	22	41
Sum 1-9	100	100	100	100	100	100
Antall i tusen	1648	2074	335	350	155	115

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

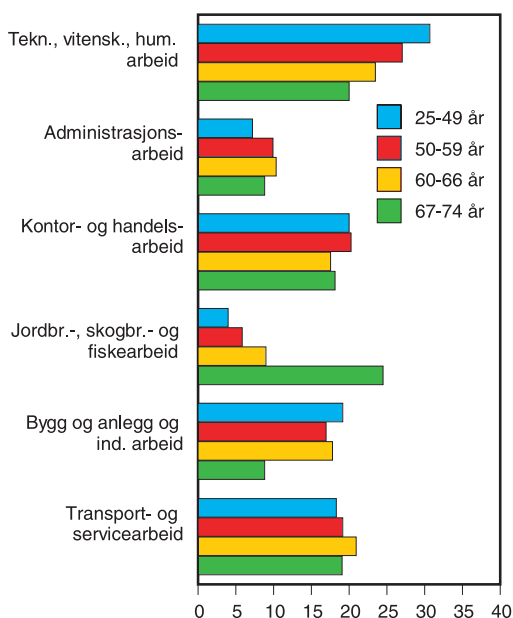
Figur 4.10 viser sysselsatte etter alder og yrke. Figuren viser at fire yrkesgrupper dominerer sysselsettingen blant personer i aldersgruppen 60–66 år:

- «Teknisk, vitenskapelig, humanistisk og kunstnerisk arbeid» (der sykepleie- og helsearbeid og undervisningsarbeid utgjør de største yrkesgruppene)
- Kontor og handel
- Bygg, anlegg og industri
- Transport og service

Disse yrkesgruppene sysselsetter hver om lag hver femte sysselsatte i aldersgruppen 60–66 år.

I forhold til aldersgruppen 25–49 år er menn i alderen 60–66 år sterkere representert innenfor administrasjonsarbeid og primæryrkene, mens kvinner i alderen 60–66 år i tillegg er overrepresentert innenfor transport- og servicearbeid.

Sysselsatte etter yrke og alder



Figur 4.10 Sysselsetting etter yrke og alder. I prosent av alle sysselsatte i hver aldersgruppe. 1995

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

4.2.5 Sysselsetting fordelt på heltids-/deltidsarbeid

Tilbaketrekking fra arbeidslivet blant eldre kan i tillegg til overgang til full yrkespassivitet, også ta form av at flere gradvis reduserer arbeidstiden, eventuelt i kombinasjon med delpensjoner. For å kunne gi en samlet oversikt over utviklingen på arbeidsmarkedet for eldre er det derfor nødvendig også å se på omfanget av deltidarbeid.

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har gjennomført en empirisk analyse av pensjoneringsatferden (Hernæs, Sollie og Strøm, 1997). I rapporten er det gitt en beskrivelse av eldres tilknytning til arbeidsmarkedet i 1990 for aldersgruppen 60–70 år. I følge rapporten stiger andelen som kombinerer arbeid og pensjon med alderen, når sitt høyeste nivå blant 67-åringene (27 pst) og faller deretter jevnt. I 1990 var andelen som kombinerte arbeid og pensjon i aldersgruppen 60–70 år 12,6 pst, se tabell 4.2. I rapporten er det også sett på ulike overganger mellom arbeidsmarkedstilstander fra 1990 til 1992. Det framgår av rapporten at rundt 20 pst går over fra «sysselsatt» i 1990 til «delvis pensjon/delvis jobb» i 1992.

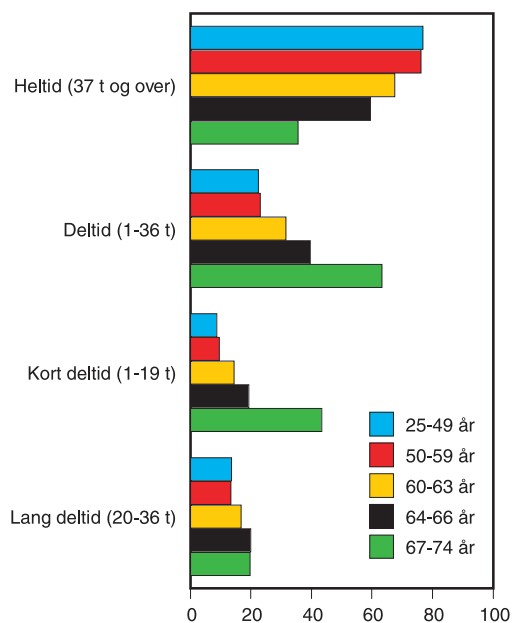
Tabell 4.2: Befolkningen 60-70 år etter alder og arbeidsmarkedstilknytning. Prosentfordeling. 1990

	60-63 år	64-66 år	67-70 år	60-70 år
Sysselsatt	43,5	26,4	2,1	23,6
Utenfor	9,6	11,6	0,1	6,6
Ledig	0,9	1,5	0,5	0,9
Ledig og i jobb	4,9	3,2	0,4	2,8
Pensjonert	9,4	16,6	77,6	36,5
Trygdet	18,5	23,9	0,0	13,2
Pensjon og i jobb	7,3	10,8	19,2	12,6
Trygd og i jobb	6,0	6,0	0,0	3,8
I alt	100	100	100	100

Kilde: Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning (SNF)

Personer over 50 år arbeider mer deltid enn aldersgruppen 25–49 år, og andelen deltidsarbeidende øker med alder, se figur 4.11. Av de sysselsatte i den eldste aldersgruppen 67–74 år (ca 20 000 personer i 1997) arbeider de fleste kort deltid.

Sysselsatte etter heltid/deltid og alder



Figur 4.11 Sysselsetting etter heltid/deltid og alder. I prosent av alle sysselsatte i hver aldersgruppe. 1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

I perioden 1989–1997 er andelen deltidsarbeidende (1–36 t) gått ned for aldersgruppen 50–59 år, se tabell 4.3. Det skyldes så å si i sin helhet at andelen deltidsarbeidende kvinner har gått ned. Andelen deltidsarbeidende i aldersgruppen 60–63 år har vært relativt stabil i perioden 1989–1997, mens den har økt for de to eldste aldersgruppene 64–66 år og 67–74 år. En tendens til økt andel som arbeider deltid blant de eldste, kan registreres både for kvinner og menn.

Tabell 4.3: Deltidssysselsatte. Andel av alle sysselsatte etter kjønn. 1989–1997

		25-49 år	50-59 år	60-63 år	64-66 år	67-74 år
1989	I alt	23	28	30	31	56
	Kvinner	46	56	57	60	74
	Menn	4	6	10	12	47
1993	I alt	23	26	34	39	63
	Kvinner	43	50	61	65	77
	Menn	5	6	12	18	55
1995	I alt	23	24	32	39	61
	Kvinner	43	46	61	66	69
	Menn	6	5	10	16	57
1997	I alt	23	23	32	40	64
	Kvinner	42	44	57	68	78
	Menn	6	6	12	19	54

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Om lag 87 pst av alle deltidssysselsatte i aldersgruppene under 60 år (og over 25 år) er kvinner, men kvinneandelen blant de deltidssysselsatte synker med alderen i aldersgruppene over 60 år.

Om lag halvparten av de deltidssysselsatte i alderen 60–66 år arbeider innen offentlig, sosial og privat tjenesteyting. Den nest største gruppen, i underkant av 20 pst, finnes innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet. Det samme mønsteret når det gjelder næringsfordeling gjør seg gjeldende for deltidssysselsatte i aldersgruppen 50–59 år. De heltidssysselsatte i aldersgruppene 50–59 år og 60–66 år er også i størst utstrekning konsentrert innen offentlig, sosial og privat tjenesteyting.

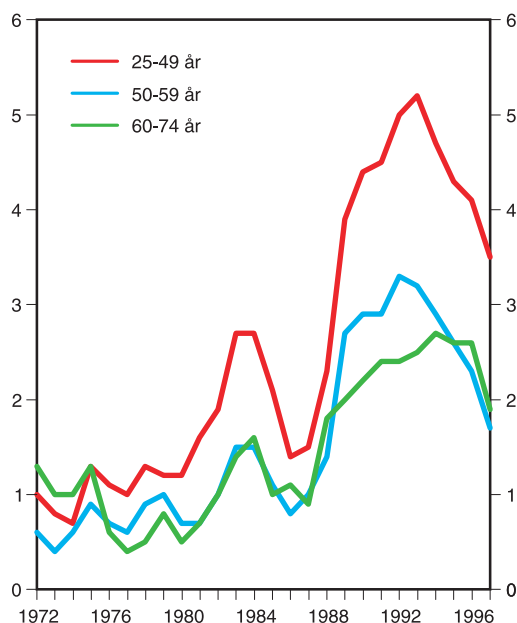
4.2.6 Arbeidsledighet blant eldre

Figur 4.12 viser utviklingen i arbeidsledigheten ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Målt på denne måten er ledigheten klart lavere for aldersgruppene 50–59 år og 60–74 år enn for gruppen 25–49 år. Det har også vært mindre svingninger i AKU-ledigheten over konjunktorene for gruppene 50–59 år og 60–74 år enn for gruppen 25–49 år. I 1997 var det ifølge AKU om lag 10 000 arbeidsledige i aldersgruppen 50–74 år (1,8 pst av arbeidsstyrken), fordelt på om lag 7 000 i gruppen 50–59 år og 3 000 i gruppen 60–74 år. Antall AKU-ledige i alt (16–74 år) i 1997 var på 93 000 personer og utgjorde 4,1 pst av arbeidsstyrken.

Aldersgruppen 50–59 år hadde en sterkere økning i AKU-ledigheten enn gruppen 60–74 år i lavkonjunkturperioden 1987–1993. De har også i større grad nytt

godt av bedringen i arbeidsmarkedet etter 1993 ved at ledigheten er redusert sterkere enn for gruppen 60–74 år. Ved innskrenkninger og oppsigelser er det ofte ansiennitetsprinsippet som benyttes, noe som isolert sett fører til at eldre arbeidstakere i større grad enn andre blir skjermet. Ved innskrenkninger og oppsigelser går trolig gruppen 60–74 år også i større grad enn gruppen 50–59 år ut av arbeidsstyrken gjennom overgang til ulike trygdeytelser. Dette bidrar til å forklare at ledighetsraten for arbeidstakere over 60 år ikke øker like mye som for gruppen 50–59 år i lavkonjunkturperioder. Det vises til nærmere drøfting av forhold som påvirker eldre arbeidstakeres situasjon på arbeidsmarkedet i kapitlene 10 og 11.

Arbeidsledighet (AKU)



Figur 4.12 Arbeidsledighet (AKU). I prosent av arbeidsstyrken. 1972-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

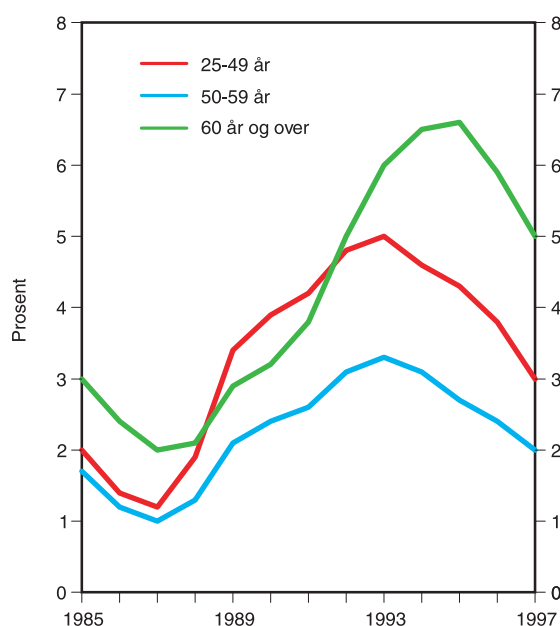
Utviklingen i den registrerte ledigheten gir et noe annet bilde enn utviklingen i AKU-ledigheten, se figur 4.13. Den registrerte ledigheten er relativt høy for de over 60 år i forhold til det AKU-tallene viser. Registrert helt ledige omfatter alle arbeidssøkere registrert ved arbeidskontorene som er uten inntektsgivende arbeid. Deltakere på arbeidsmarkedstiltak regnes ikke som registrert helt ledige. I 1997 var det om lag 74 000 registrerte helt ledige (3,3 pst av arbeidsstyrken). Av disse var 8 000 i aldersgruppen 50–59 år og 7 000 over 60 år.

Figur 4.13 viser at mens den registrerte ledigheten i prosent av arbeidsstyrken i stor grad har fulgt konjunkturforløpet for aldersgruppene 25–49 år og 50–59 år, fortsatte ledigheten å øke for personer over 60 år fram til 1995, to år etter at bedringen i arbeidsmarkedet startet. Fra 1995 til 1997 har imidlertid reduksjonen i den registrerte ledigheten vært sterkere for aldersgruppen 60–64 år enn for aldersgruppen 50–59 år. Den registrerte ledigheten var likevel tre prosentpoeng høyere for per-

soner over 60 år i 1997 enn for 50–59-åringene, og 2 prosentpoeng høyere enn ledigheten for 25–49-åringene, se også tabell 4.4.

Den relativt høye registrerte ledigheten for gruppen over 60 år har sammenheng med at en del av de registrerte ledige ikke klassifiseres som arbeidsledige i AKU (på grunnlag av spørsmål om søking etter arbeid og tilgjengelighet for arbeidsmarkedet, se boks 4.1). Registrerte arbeidssøkere over 64 år kan motta dagpenger til de går av med alderspensjon (se nærmere omtale av dagpengeregelverket for personer over 64 år nedenfor). Kombinert med regelen om maksimal dagpengeperiode på tre år medfører dette at mange arbeidssøkere over 61 år kan beholde dagpengene fram til pensjonsalderen. Mange av disse vil på spørsmål ikke oppgi seg selv som helt ledig og reell arbeidssøker, og derfor ikke klassifiseres som ledig i AKU.

Registrert ledighet



Figur 4.13 Registrert ledighet. I prosent av arbeidsstyrken. 1985-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Også blant de langtidsledige, det vil si personer som har vært registrerte som helt uten arbeid i 26 uker eller mer, er det svært store forskjeller i ledighet mellom aldersgruppene, se tabell 4.4. Andelen langtidsledige blant 60–64-åringene er mer enn dobbelt så høy som andelen langtidsledige i aldersgruppen 25–49 år. Denne forskjellen øker med ledighetens varighet. Andelen som har vært helt uten arbeid i 80 uker eller mer, er nær seks ganger så høy blant 60–64-åringene, sammenliknet med aldersgruppen 25–49 år. Andelen langtidsledige er også relativt høy i aldersgruppen 50–59 år.

Tabell 4.4: Registrerte helt ledige og ordinære tiltaksdeltakere etter alder. 1997

	25-49 år	50-59 år	60 år og over	60-64 år	65 år og over
Helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,0	2,0	5,0	3,9	7,6
Andel langtidsledige (ledige i 26 uke eller mer)	30,7	44,0	75,7	65,4	88,2
Andel ledige over 80 uker	5,7	12,3	50,0	33,4	70,0
Andel ordinære tiltaksdeltakere i forhold til antall registrerte helt ledige	30,6	15,7	3,4	-	-

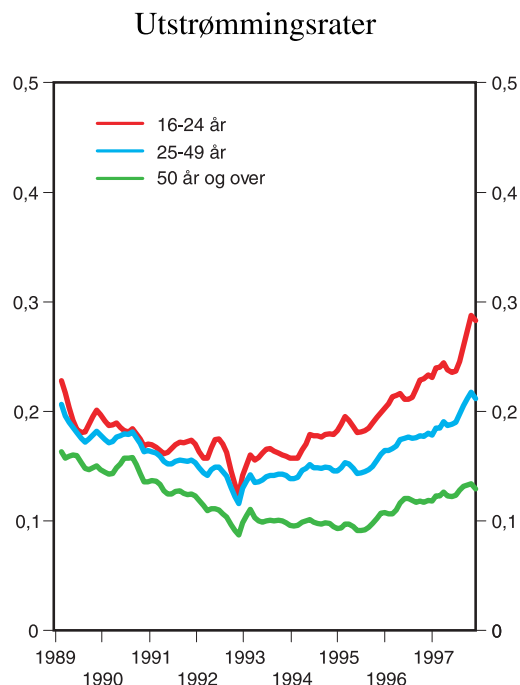
Kilde: Arbeidsdirektoratet

Dette tyder på at eldre har større problemer med å komme tilbake til arbeidslivet etter en ledighetsperiode. En lav andel tiltaksdeltakere blant de eldre i forhold til antall registrerte ledige kan forklare noe av denne forskjellen. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak gir brudd i ledighetsperioden i arbeidsmarkedsetatens statistikk. Andre forklaringer er manglende vilje hos arbeidsgivere til å ansette eldre arbeidskraft og mer subjektive forhold som for eksempel manglende motivasjon, urealistiske forventninger til jobbmuligheter og manglende kunnskap om arbeidssøking hos eldre.

Dagpengeregelverket kan også bidra til å forklare at andelen langtidsledige blant registrerte ledige er høyere for aldersgruppen over 60 år enn for aldersgruppene 25–49 år og 50–59 år. For dagpenger under arbeidsledighet finnes det særregler for personer over 64 år både når det gjelder stønadsperiodens lengde, fastsetting og justering av dagpengegrunnlaget (dagpengenes størrelse) og kravet til minste arbeidsinntekt for rett til dagpenger. Tidsbegrensningen i dagpengeordningen gjøres ikke gjeldende for dagpengemottakere over 64 år. Etter fylte 64 år er dagpengemottaker således sikret dagpenger inntil pensjonsalderen i folketrygden (67 år). I praksis betyr dette at personer med høyere inntekt enn 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (85 000 kr, som kvalifiserer til dagpengeperiode på 156 uker, dvs tre år) og som blir arbeidsledig i en alder av 61 år, er sikret dagpenger fram til fylte 67 år. Personer over 64 år har rett til et minste dagpengegrunnlag som svarer til minst 3 ganger folketrygdens grunnbeløp (127 500 kr). Dagpengegrunnlaget justeres i samsvar med endringer i folketrygdens grunnbeløp i kalenderåret. For personer som søker om dagpenger etter fylte 64 år, tas inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet med ved prøving av kravet til minste (arbeids)inntekt for rett til dagpenger.

Figur 4.14 viser at eldre over 50 år gjennomgående har lavere utstrømningssrater¹ (definert som andelen av de som var ledige i forrige måned som ikke er det i denne måneden) fra ledighet enn yngre aldersgrupper (Røed og Zhang, 1998). Forskjellen i utstrømning fra ledighet mellom aldersgruppene har også økt fra 1993 da bedringen i arbeidsmarkedet startet. I perioden 1993–1997 med sterk vekst i sysselsettingen og nedgang i ledigheten har utstrømning fra ledighet økt betydelig for aldersgruppene 16–24 år og 25–49 år, mens utstrømning fra ledighet for de over 50 år bare har økt svakt. Dette bidrar til å forklare at eldre har et høyere innslag av langtidsledighet enn yngre aldersgrupper.

1. Dataene er sesongjusterte og glattet og basert på registrert ledighet.



Figur 4.14 Utstrømmingsrater fra ledighet etter alder. 1989-1997

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)

Ved SNF-Oslo er det gjennomført en undersøkelse om sannsynligheten for å komme i arbeid og om denne endres med ledighetens varighet, utover det som kan forklares ut fra personlige kjennetegn (Røed, Raaum og Goldstein, 1997). Forskerne har benyttet forløpsdata til å estimere sannsynligheten for å foreta en overgang, enten til arbeid eller ut av arbeidsstyrken, som følge av observerbare individuelle kjennetegn (heterogenitet) eller ledighetens varighet i seg selv. Resultatene viser at sannsynligheten for å komme i arbeid blir mindre jo lenger en person har vært arbeidsledig, og at sannsynligheten for å tre ut av arbeidsstyrken øker jo lenger en har vært ledig.

Det framgår av undersøkelsen at eldre har lavere sannsynlighet enn yngre for overgang fra ledighet til arbeid, etter en kort periode som arbeidsledig. Sannsynligheten for å få arbeid i løpet av den første måneden som ledig for en 30 år gammel arbeidssøker er 20 pst høyere enn for en 50-årig arbeidssøker med ellers samme kjennetegn. Videre reduseres jobbsannsynligheten kraftigere blant eldre enn for andre aldersgrupper jo lenger en person har vært registrert som arbeidsledig. Etter 23 måneder som arbeidsledig øker forskjellen i jobbsannsynlighet mellom en 30-åring og en 50-åring til 47 pst.

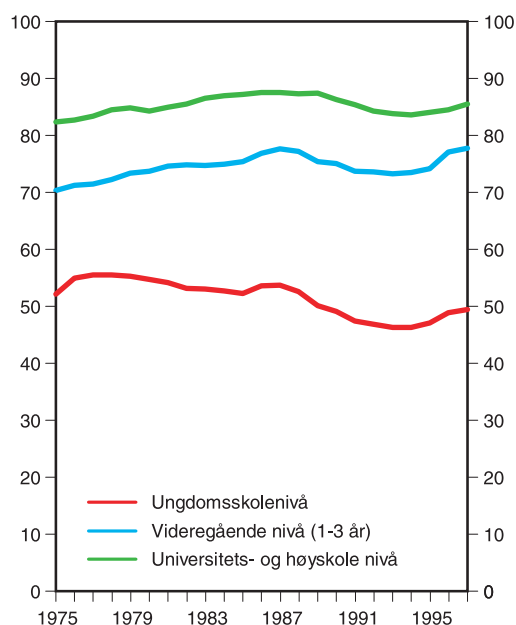
4.3 UTDANNING

Figur 4.15 viser at yrkesfrekvensene generelt øker med utdanningsnivået. I 1997 var yrkesfrekvensen for personer med utdanning på universitets- og høyskolenivå om lag 86 pst, mens yrkesfrekvensen for personer med høyeste fullførte utdanning på ungdomsskolenivå var om lag 50 pst.

Yrkesfrekvensene for personer med utdanning på videregående nivå og universitets- og høyskolenivå økte i perioden 1975–1987. Under lavkonjunktoren i peri-

oden 1987–1993 gikk yrkesfrekvensene for disse gruppene ned, men har de siste årene tatt seg opp igjen i takt med bedringen i arbeidsmarkedet. Yrkesfrekvensen for personer med utdanning på ungdomsskolenivå viste en nedadgående trend fra 1977 til 1994, men nedgangen har siden stoppet opp og etter 1994 har yrkesfrekvensen også for denne gruppen vist en økende tendens.

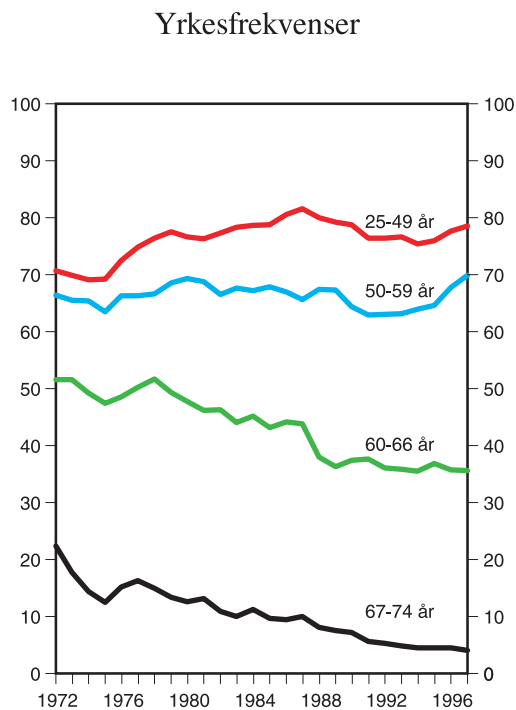
Yrkesfrekvenser etter utdanningsnivå



Figur 4.15 Yrkesfrekvenser etter utdanningsnivå. 1975-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Den nedadgående trenden i yrkesdeltakingen for personer med utdanning på ungdomsskolenivå skyldes i hovedsak nedgang i yrkesdeltakingen blant de eldste aldersgruppene 60–66 år og 67–74 år, se figur 4.16. Yrkesdeltakingen i aldersgruppen 60–66 år har også vært nedadgående for de med utdanning på videregående nivå og høyere utdanning.



Figur 4.16 Yrkesfrekvenser for personer med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning etter alder. 1975-1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

De eldres utdanningsnivå har økt om lag like mye de siste 20–25 årene som utdanningsnivået blant yngre aldersgrupper, se tabell 4.5. Andelen personer i arbeidsstyrken i aldersgruppen 60–66 år med bare grunnskoleutdanning er redusert fra vel 50 pst til knapt 30 pst over perioden 1975–1997. Samtidig er andelen personer i arbeidsstyrken i aldersgruppen 60–66 år med høyere utdanning blitt mer enn tredoblet i samme periode, fra 7 til 23 pst. For aldersgruppene 50–59 år og 67–74 år har det vært en tilsvarende utvikling. Fortsatt har likevel om lag 30 pst av personene i arbeidsstyrken i aldersgruppen 60–66 år fullført kun grunnskoleutdanning, mens dette bare gjelder 12 pst av aldersgruppen 16–49 år og 23 pst av aldersgruppen 50–59 år. Det forholdet at utdanningsnivået er høyere i yngre aldersgrupper enn blant eldre innebærer at utdanningsnivået i den siste gruppen vil øke i årene framover, etterhvert som nye generasjoner inntar de eldre aldersklassene, se figur 4.18.

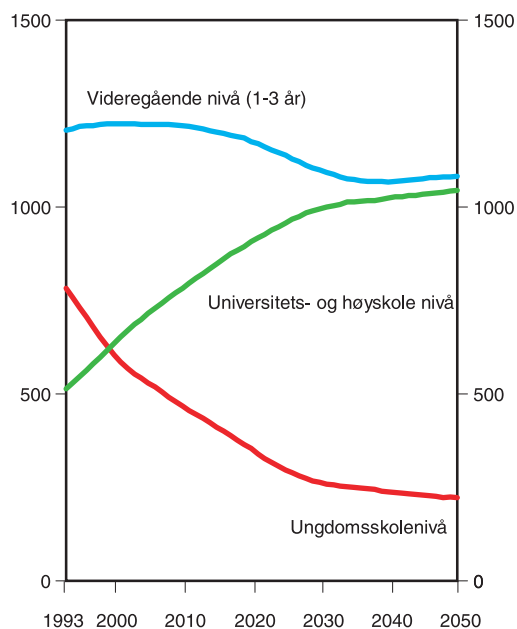
Tabell 4.5: Arbeidsstyrken (16-74 år) etter utdanningsnivå. Prosentfordeling

	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Ungdomsskolenivå						
16-49 år	32	25	20	16	13	12
50-59 år	43	39	36	29	21	23
60-66 år	51	46	39	32	29	29
67-74 år	45	45	40	33	26	29
Videregående nivå (1-3 år)						
16-49 år	55	57	57	59	56	59
50-59 år	46	48	47	50	51	51
60-66 år	41	43	46	52	48	48
67-74 år	44	43	48	51	52	49
Universitets- og høyskolenivå						
16-49 år	14	16	21	24	30	28
50-59 år	10	11	15	20	27	26
60-66 år	7	9	13	16	22	23
67-74 år	10	10	10	14	22	23

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

Framskrivninger som Statistisk sentralbyrå har utført av arbeidsstyrken etter utdanningsnivå, viser at antallet personer i arbeidsstyrken med høyere utdanning vil fortsette å øke i årene framover, se figur 4.17. Den økningen som har vært i antall personer i arbeidsstyrken med utdanning på videregående nivå fra 1972–1997 vil avta og gå ned i framskrivingsperioden, mens den nedadgående trenden i antall personer i arbeidsstyrken med bare grunnskoleutdanning vil fortsette utover i framskrivingsperioden.

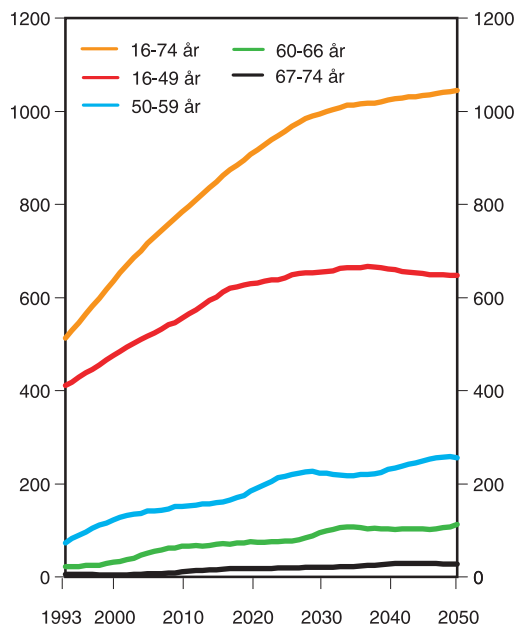
Arbeidsstyrkens utdanningsnivå



Figur 4.17 Arbeidsstyrkens utdanningsnivå. 1 000 personer. 1993-2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser at økningen framover i antall personer i arbeidsstyrken med universitets- og høyskoleutdanning i stor grad skyldes økt utdanningsnivå i aldersgruppen 50–74 år, se figur 4.18. Ifølge framskrivingene utgjør aldersgruppen 50–74 år vel 20 pst av arbeidsstyrken med høyere utdanning i 1995, mens denne andelen vil øke til nærmere 40 pst i 2050.

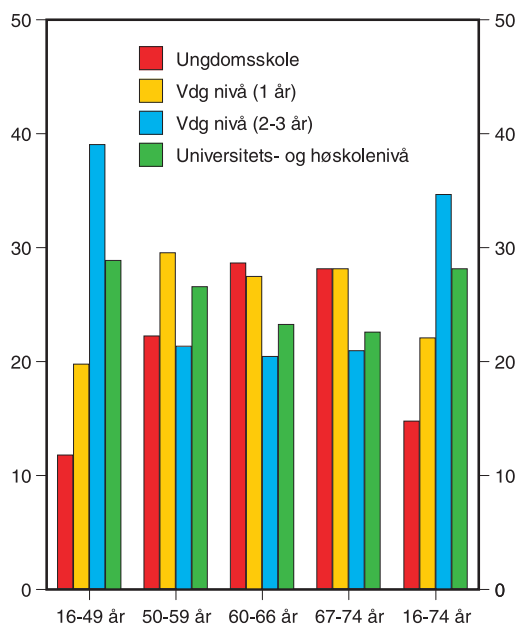
Personer i arbeidsstyrken med universitets-
og høyskoleutdanning etter alder

Figur 4.18 Personer i arbeidsstyrken med universitets- og høyskoleutdanning etter alder. 1 000 personer. 1993-2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.19 viser utdanningsfordelingen blant sysselsatte i ulike aldersgrupper i 1997.

Sysselsatte etter utdanning og alder



Figur 4.19 Sysselsetting etter utdanning og alder. I prosent av alle sysselsatte i hver aldersgruppe. 1997

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB

4.4 INNTEKTS- OG FORMUESFORHOLD

4.4.1 Innledning

Økonomiske forhold er viktige for den enkeltes pensjoneringsatferd. Ved siden av pensjonsytelsene i den enkelte pensjonsordning vil andre inntektskilder, formuesforhold og forsørgelsesutgifter kunne være bestemmende for når en person velger å gå ut av arbeidslivet og over i pensjonistenes rekke.

Dagens eldre arbeidstakere skiller seg ut fra tidligere generasjoner ved at de ved avsluttet yrkeskarriere vil kunne leve av rettighetsbaserte overføringer, og ikke – som tidligere generasjoner – i hovedsak være avhengig av familien som forsørgelseskilde. I tillegg har de fleste eldre arbeidstakere gjennom sitt yrkesaktive liv opparbeidet formue, med bolig og fritidseiendom som viktige bestanddeler. Oppbygging av formue er direkte knyttet til sparing og arv.

Det vil i dette avsnittet bli gitt en kort oversikt over inntekts- og formuesforhold for eldre, med hovedvekt på aldersgruppen 60–70 år. Videre vil en sammenlikne de eldres inntekts- og formuesforhold med yngre aldersgrupper. Det vil også bli lagt vekt på å se på hvordan inntekts- og formuessammensetningen har endret seg over tid, med spesiell vekt på utviklingen i pensjonsytelsene fra folketrygden.

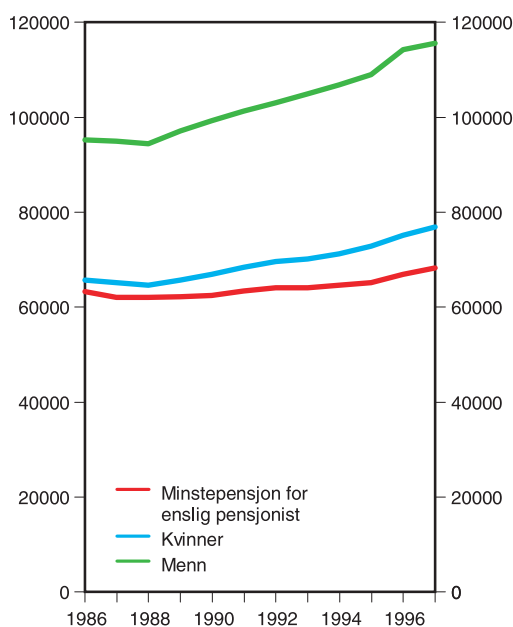
Bakgrunnen er at eldres inntekts- og formuessituasjon vil ha betydning for den enkeltes valg med hensyn til yrkesdeltaking og pensjonering. Videre vil sammensetningen av inntekter og formue gi et inntrykk av hvilken finansiell frihet ulike grupper av eldre har, ved et eventuelt valg om pensjonering. Høy nettokapitalinntekt i forhold til arbeidsinntekt gjør den enkelte bedre rustet til å møte en eventuell inntektsreduksjon, og dermed også større mulighet til å avslutte sin yrkeskarriere.

4.4.2 Utviklingen i pensjonsytelser fra folketrygden ved overgang til alderspensjon

Nivået på pensjonsytelsen er med på å gi et bilde av hvilken økonomisk frihet eldre arbeidstakere har ved et eventuelt valg om pensjonering. Under dette punktet innskrenkes omtalen av inntektsforhold for eldre til utelukkende å omfatte nye alderspensjonister, eller 67-åringer. I det følgende belyses utviklingen i gjennomsnittlig pensjonsytelse fra folketrygden ved overgang til alderspensjon for perioden 1986–1997.

Det siste tiåret har det vært en jevn realvekst i gjennomsnittlig pensjonsytelse fra folketrygden for nye alderspensjonister. Målt i faste 1997-kroner økte gjennomsnittlig pensjon for menn med vel 21 pst i perioden 1986–1997, mens kvinners pensjoner gikk opp med rundt 17 pst. Veksten i minstepensjon for enslig pensjonist har vært om lag 7 pst på samme tid.

Utvikling i minstepensjon for enslig og gjennomsnittlig pensjon fra folketrygden



Figur 4.20 Utvikling i minstepensjon for enslig pensjonist og gjennomsnittlig pensjon fra folketrygden for nye alderspensjonister (1986-1997). Faste 1997-kroner.

Kilde: Rikstrygdeverket

Rundt halvparten av nye kvinnelige alderspensjonister var minstepensjonister per 31. desember 1997, og figur 4.20 viser at kvinners pensjoner i gjennomsnitt har vært nær minstepensjonen for enslig pensjonist gjennom hele perioden. Differansen mellom minstepensjon og gjennomsnittlig pensjonsytelse har økt fra om lag 2 400 kroner til rundt 8 580 kroner i løpet av observasjonsperioden. Økt yrkesaktivitet blant kvinner bidrar sammen med oppbyggingen av tilleggspensjonssystemet til høyere gjennomsnittlig pensjonsytelse.

Svært få nye mannlige alderspensjonister er minstepensjonister. Differansen mellom gjennomsnittlig pensjonsytelse og minstepensjon var på vel 47 200 kroner

i 1997. Gjennomsnittlig pensjonsytelse for menn har økt fra 95 300 kroner i 1986 til 115 500 kroner i 1997.

4.4.3 Inntektsutviklingen for aldersgruppen 60–70 år

I dette punkt vil vi gi en beskrivelse av inntekt- og formuesforhold for personer i alderen 60–70 år. Datamaterialet er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse. Dette er en utvalgsundersøkelse som Statistisk sentralbyrå foretar årlig. Den siste undersøkelsen som er publisert, er fra 1996. Utvalgsundersøkelser vil være beheftet med usikkerhet. Generelt blir resultatene mer usikre jo færre observasjoner de er basert på. Det viktigste datagrunnlaget for inntekts- og formuesundersøkelsene er selvangivelser for personlige skattytere.

Det vil bli presentert tall for samlet inntekt før skatt og for inntekt etter skatt. Hvilke inntektskomponenter som inngår i disse begrepene er nærmere beskrevet i boks 4.2. Analyseenheten er i hovedsak husholdninger. Husholdningene er nedenfor inndelt og klassifisert etter hovedinntektstakers inntekt og kjønn. Hovedinntektstaker i husholdningen er den personen som har høyest bruttoinntekt. Husholdninger er først og fremst valgt ut fra en antakelse om at husholdningenes totale inntektssituasjon har betydning for den enkeltes valg med hensyn til yrkesdeltaking. Samtidig er det en del problemer knyttet til å benytte husholdninger som analysebegrep, blant annet ved at husholdninger har ulik størrelse og sammensetning.

Husholdninger med hovedinntektstaker i alderen 60–70 år er en svært uensartet gruppe. De fleste over 67 år vil naturlig nok være alderspensjonister. Blant dem mellom 60 og 67 år vil det være ulike typer pensjonister (uføre, etterlatte, AFP-pensjonister mv), trygdede og lønnstakere. Kriteriet for at hovedinntektstaker i husholdningen skal være definert som yrkestilknyttet i inntekts- og formuesundersøkelsen, er at arbeidsinntekt er den største inntektskilden. Dette gjør at mange husholdninger der hovedinntektstaker er ansatt og i alderen 60–66 år, kan ha til dels betydelige inntekter fra folketrygden. Samtidig vil en del pensjonister/trygdede ha lønnsinntekt, eventuelt næringsinntekt i tillegg til pensjon.

Tabell 4.6 viser at husholdninger der hovedinntektstakeren var i aldersgruppen 60 til 70 år, hadde en sterkere vekst i både samlet inntekt (før skatt) og inntekt etter skatt i tiårsperioden 1986–1996, både i forhold til gjennomsnittshusholdningen og de fleste yngre husholdninger. Målt i faste priser økte samlet inntekt for dem mellom 60 og 70 år med 7 pst fra 1986 til 1996, mens tilsvarende vekst for alle husholdninger var på 4 pst. Økningen i inntekt etter skatt var enda høyere, med en realvekst på 9 pst fra 1986 til 1996 for gruppen mellom 60 og 70 år, mens husholdningene sett under ett hadde en tilsvarende realvekst på 3 pst i samme periode.

Selv om husholdninger i aldersgruppen 60–70 år hadde en god inntektsutvikling mellom 1986 og 1996, har de likevel en gjennomsnittlig inntekt som ligger noe lavere enn det som er gjennomsnittet for alle husholdninger. Denne forskjellen har imidlertid blitt mindre i perioden. Mens gjennomsnittlig samlet inntekt for husholdninger der hovedinntektstakeren var mellom 60 og 70 år, tilsvarte 86 pst av gjennomsnittet for alle i 1986, var tilsvarende andel økt til 89 pst ti år senere. Økningen har vært enda sterkere for inntekt etter skatt, fra 85 pst av gjennomsnittet for alle i 1986, til 90 pst ti år senere.

Inntektsbegreper i inntektsstatistikken

I inntekts- og formuesundersøkelsene omfatter inntekt lønnsinntekt, næringsinntekt, kapitalinntekt og overføringer.

Lønnsinntekt omfatter lønn, honorarer mv, naturalytelser som fri bil og sykepenger (både fra arbeidsgiver og fra folketrygden). Lønnsinntektene omfatter altså naturalytelser, men omfanget og registreringen av disse på selvangivelsene har variert over tid. Når slike ytelser har blitt skattepliktige, kan det i statistikken framkomme som inntektsvekst, selv om det reelt sett bare reflekterer en regelen- dring og den faktiske inntekten kan ha vært den samme.

Næringsinntekt omfatter, slik den er definert i inntektsstatistikken, inntekt av næringsvirksomhet før fondsavsetninger (til og med 1991), men etter av- og ned- skrivninger og fradrag for driftsutgifter og skattemessige underskudd i næring. I tillegg inngår skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet.

Kapitalinntekt omfatter renteinntekter, aksjeutbytte, netto realisasjonsgevinst og andre kapitalinntekter (f eks skattepliktige leieinntekter og inntekter fra utlan- det).

Overføringer omfatter skattepliktige pensjoner fra folketrygden (alders -, uføre- og etterlattepensjon, overgangsstønad, barnepensjon og attføringspenger), arbeidsledighetstrygd, underholdsbidrag, legater o l og tjenstepensjon, og skattef- rie ytelser som barnetrygd, bostøtte, stipend fra Statens lånekasse for utdanning, forsørgerfradrag og sosialhjelp.

Negative overføringer er betalt underholdsbidrag og tvungen pensjonspremie i arbeidsforhold.

Kapitalgevinster og -tap er delvis inkludert i inntektsstatistikken. Gevinster som påvirker næringsinntektene er i prinsippet med når de realiseres. Liberale avskrivningsregler, fondsordninger og betingede skattefritak bidrar til at ordinære inntekter har latt seg omforme til mer eller mindre skattefrie gevinster. Kapitalgev- inster og - tap som følge av inflasjon eller tap på gjeld og fordringer fanges ikke opp av inntektsstatistikken. Realprisendringer på konsumkapital blir i varierende grad registrert.

Tabell 4.6: De inntektsbegrepene som blir benyttet her, er:

Samlet inntekt	= Lønnsinntekt
(Inntekt før skatt)	+Næringsinntekt før fondsavsetninger (til og med 1991), men etter av – og nedskrivninger og fradrag for underskudd
	+ Kapitalinntekt
	+ Overføringer
Inntekt etter skatt	= Samlet inntekt – skatt og negative overføringer

Den gjennomsnittlige husholdningsstørrelsen til husholdninger i gruppen mel- lom 60 og 70 år vil være mindre enn gjennomsnittshusholdningen. Nær halvparten (49 pst) av alle husholdninger der hovedinntektstakeren var mellom 60 og 70 år bestod i 1996 av kun to personer (par uten hjemmeboende barn), mens 44 pst var enslige. Kun 7 pst av husholdningene i denne aldersgruppen bestod altså av tre eller flere personer. Dette står i klar kontrast til gjennomsnittshusholdningen, der hele 31 pst av husholdningene bestod av tre eller flere personer. Det kan derfor være grunn til å sammenlikne inntektsnivået til husholdninger som består av like mange per- soner. Figur 4.21 sammenlikner gjennomsnittlig inntekt etter skatt for hhv. enslige og par i aldersgruppen 60–70 år med tilsvarende for alle husholdninger. Som det vil framgå av figuren har både enslige og par i alderen 60–70 år et inntektsnivå som befinner seg nokså nær gjennomsnittlig inntekt for disse gruppene. Utviklingen i tiårsperioden viser ellers at mens enslige mellom 60 og 70 år hadde om lag like høy

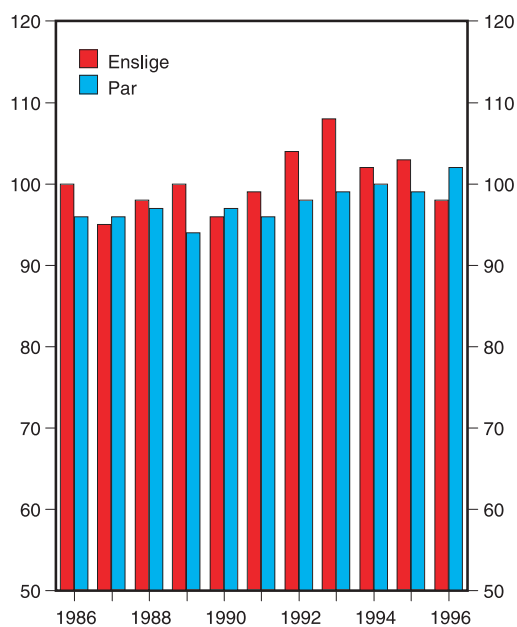
inntekt etter skatt som alle enslige både i 1986 og i 1996 (hhv 100 og 98 pst), hadde parhusholdningene i alderen 60–70 år en noe bedre inntektsutvikling mellom 1986 og 1996 enn alle parhusholdninger (fra 96 pst av gjennomsnittet i 1986, til 102 pst i 1996).

Tabell 4.7: Gjennomsnittlig samlet inntekt og inntekt etter skatt for husholdninger, etter hovedinntektstakerens alder. 1986, 1990 og 1996. Tusen 1996-kroner og prosentvis endring 1986-1996

	Samlet inntekt			Prosent endring 1986-96	Inntekt etter skatt			Prosent endring 1986-96
	1986	1990	1996		1986	1990	1996	
Alder								
-29 år	251,4	223,0	213,9	-15	191,1	172,0	164,8	-14
30–39 år	356,6	341,7	368,9	3	266,5	258,7	273,5	3
40–49 år	422,0	409,8	416,9	-1	310,9	299,3	301,3	-3
50–59 år	382,8	380,3	414,0	8	270,9	271,6	295,0	9
60–70 år	257,9	258,2	276,0	7	190,2	191,5	207,7	9
71 –	128,3	141,5	157,2	23	111,9	118,3	129,5	16
Alle	298,7	291,3	310,0	4	223,4	218,5	230,3	3

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, SSB

Gjennomsnittlig husholdningsinntekt
etter skatt



Figur 4.21 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for enslige og par i aldersgruppen 60-70 år i prosent av gjennomsnittet for alle enslige og par (uten barn). 1986-1996

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, SSB

Inntektsnivået i aldersgruppen 60–70 år varierer med ulike kjennetegn, som for eksempel hovedinntektstakerens alder og kjønn, og husholdningstype. Dette er presentert i tabell 4.7. Husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60 til 66 år, hadde for eksempel i 1996 en samlet inntekt som var om lag 90 000 kroner høyere enn eldre husholdninger i gruppen 67–70 år. Inntektsforskjellene var også store mellom husholdninger med mannlig hovedinntektstaker (65 pst av alle husholdninger i denne aldersgruppen i 1996) og husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker.

Inntektsforskjellene mellom de ulike aldersgruppene og mellom husholdninger der hovedinntektstakeren er hhv mann og kvinne har likevel blitt noe jevnet ut mellom 1986 og 1996. Husholdninger i aldersgruppen 67–70 år hadde for eksempel en dobbelt så sterk økning i samlet inntekt fra 1986 til 1996 som det aldersgruppen 60–66 år hadde. Videre hadde husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker en realvekst på hele 30 pst mellom 1986 og 1996. Tilsvarende vekst for menn var kun 1 pst. Parhusholdningene hadde derimot en noe sterkere inntektsøkning i denne perioden enn enslige i alderen 60–70 år.

Tabell 4.8 viser utviklingen i sammensetning av samlet inntekt i perioden 1986 til 1996 for husholdninger der hovedinntektstakeren er i alderen 60 til 70 år. Hovedtendensen er at en stadig mindre del av husholdningsinntekten kommer fra yrkeslivet, mens en økende del av inntekten har kommet i form av overføringer. Tabellen viser for eksempel at den andelen som lønn utgjorde av samlet inntekt, gikk ned fra 48 pst i 1986 til 37 pst ti år senere. Også den tilsvarende andelen for næringsinntekt ble redusert i perioden, mens kapitalinntektene fikk økt betydning. Overføringsandelen har økt kraftig – særlig mellom 1988 og 1990, og var i 1996 blitt den viktigste inntektskilden til alle husholdninger i alderen 60–70 år. Som følge av at en stadig større andel av inntekten kommer i form av overføringer, og en mindre del som yrkesinntekt, har gjennomsnittsskatten gått ned i perioden. Mens utliknet skatt utgjorde 28 pst av samlet inntekt i 1988, var tilsvarende andel 24 pst i 1996.

Tabell 4.8: Utviklingen i samlet husholdningsinntekt for aldersgrupper 60-70 år. Gjennomsnitt for husholdninger etter hovedinntektstakerens alder, kjønn og husholdningstype. 1986, 1990 og 1996. Tusen 1996-kroner og prosentvis endring 1986-1996

	Prosentendring			
	1986	1990	1996	1986-96
Alle (60–70 år)	257,9	258,2	276,0	7
60–66 år	203,5	259,8	309,3	6
67–70 år	135,6	180,8	218,7	12
Menn	303,3	300,5	306,2	1
Kvinner	170,5	180,6	222,1	30
Enslige	144,2	143,7	151,6	5
Par	296,6	304,5	361,3	22
Alle hushold	298,7	291,3	310,0	4

Kilde: SSB, Inntekts- og formuesundersøkelsen

Tabell 4.8 viser også hvilke typer av overføringer som har fått økt betydning i perioden. Pensjoner fra folketrygden er naturlig nok den viktigste overføringen, og økte sin andel av samlet inntekt mellom 1986 og 1996. Det er imidlertid tjenstepensjon som har vist den sterkeste økningen. Fra å utgjøre kun 4 pst av samlet inntekt i 1986, økte den til 13 pst av samlet inntekt i 1996². Andre typer overføringer (f eks arbeidsledighetstrygd, og skattefrie overføringer som f eks bostøtte og sosialhjelp) betyr derimot lite for husholdninger i aldersgruppen 60–70 år, selv om en noe større andel av samlet inntekt kom fra disse kildene i 1996, sammenliknet med 1986.

Tabell 4.9: *Inntektsregnskapet for husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60–70 år. Andel av samlet husholdningsinntekt. 1986–1996*

	1986	1988	1990*	1992	1994	1996
Lønnsinntekt	48	47	43	41	41	37
Næringsinntekter	9	8	7	7	6	6
Kapitalinntekter	10	12	11	12	10	14
Overføringer	33	33	38	41	43	44
– pensjoner fra folketrygden	28	27	28	27	29	29
– tjenstepensjon o.l.	4	5	9	12	12	13
– dagpenger	1	0	0	1	2	2
– skattefrie overføringer	0	0	0	0	1	1
Samlet inntekt	100	100	100	100	100	100
Utlignet skatt	26	28	25	24	23	24
Negative overføringer	1	1	0	0	0	0
Inntekt etter skatt	74	72	74	75	76	75
Antall obs.	775	522	852	1125	1497	1659

* Dagpenger inngikk i inntektsundersøkelsen 1990 i lønn, og kan ikke spesifiseres.

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, SSB

Den sterke nedgangen i yrkesinntekt for aldersgruppen 60–70 år som har funnet sted mellom 1986 og 1996, skyldes for en stor del at det blitt stadig færre personer med yrkestilknytning i slike husholdninger. Figur 4.22 illustrerer dette.

Inntektsfordeling

En vanlig tilnærming for å studere endringer i inntektsfordelingen, er å dele populasjonen inn i like store grupper, sortert etter inntekten. I figur 4.23 er derfor alle husholdninger i aldersgruppen 60–70 år inndelt i ti like store grupper (desiler), sor-

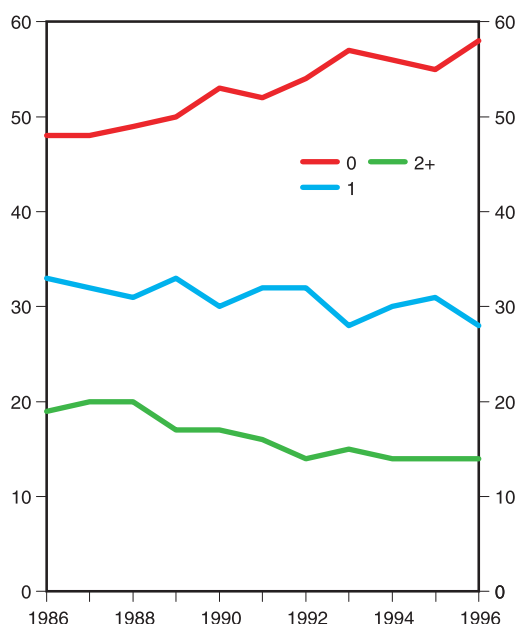
2. Det er grunn til å tro at inntektsundersøkelsen i noen grad overvurderer økningen i antall hushold som mottar tjenstepensjon. Først i 1990 innførte ligningsmyndighetene oppgaveplikt på utbetalinger av egen pensjonsforsikring. Dette kan ha ført til en viss underrapportering på selvangivelsen av utbetalinger av egen pensjonsforsikring for årene før 1990. Inntektsundersøkelsen viser likevel at utbetalingene av tjenstepensjon har økt betydelig også etter 1990, og at stadig flere pensjonister mottar slike ytelser. Andelen husholdninger i aldersgruppen 60–70 år som mottar tjenstepensjon økte for eksempel fra 49 pst i 1990, til 61 pst i 1996.

tert etter husholdningsinntekt etter skatt. Figuren viser den gjennomsnittlige inntekten for de ulike tidelsgruppene på to ulike tidspunkt: 1986 og 1996. Det må imidlertid påpekes at det ikke er de samme personene som inngår i desilfordelingene på de ulike tidspunktene.

Figur 4.23 viser at det er relativt store inntektsforskjeller innenfor denne gruppen. Mens gjennomsnittsinntekten til de 10 pst av husholdningene med lavest inntekt kun var på 66 000 kroner i 1996, var tilsvarende inntekt for den rikeste tidelen 578 000 kroner. En forklaring på de store inntektsforskjellene er at husholdningene i denne aldersgruppen er svært ulikt sammensatt. Aldersgruppen kan for eksempel omfatte både enslige pensjonister som kun mottar folketrygdens minstepensjoner (minstepensjonister) og ektepar der begge ektefeller er yrkesaktive.

Det framgår videre av figur 4.23 at inntektsforskjellene ble noe større mellom 1986 og 1996, ved at avstanden mellom topp og bunn i fordelingen ble større. Den økte ulikheten skyldes imidlertid kun endringer som har funnet sted i toppen av inntektsfordelingen. Desilgruppe 10 hadde en mye sterkere økning i gjennomsnittsinntektene fra 1986 til 1996 enn alle andre inntektsgrupper. Alle inntektsklassene – bortsett fra desil 10 – hadde derimot om lag den samme utviklingen i gjennomsnittsinntektene fra 1986 til 1996, noe som indikerer at ulikheten i den sentrale delen av fordelingen endret seg lite i perioden.

Andelen husholdninger etter tallet på yrkestilknyttede i husholdningen

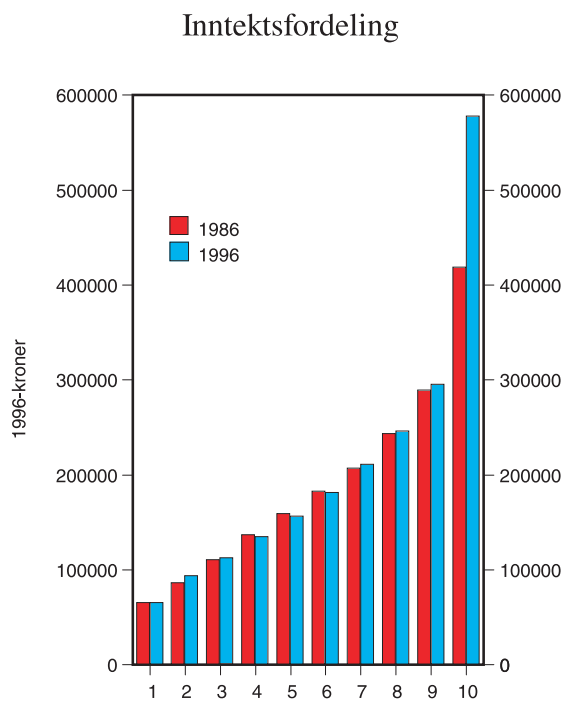


Figur 4.22 Andelen husholdninger etter tallet på yrkestilknyttede i husholdningen. Husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60-70 år. 1986-1996

Kilde: Inntekts og formuesundersøkelsen for husholdninger

En forklaring på hvorfor gjennomsnittsinntektene til desilgruppe 10 økte så mye mer enn alle andre desilgrupper fra 1986 til 1996, er at det i perioden har kommet inn noen få husholdninger i populasjonen med svært store inntekter. Dette er i betydelig grad med på å påvirke gjennomsnittsinntektene i toppen av fordelingen.

Tidligere analyser har vist at dette mest sannsynlig er husholdninger med store aksjeutbytter (se Ukens statistikk 35/97 fra SSB).



Figur 4.23 *Inntektsfordeling. Inntekt etter skatt for husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60–70 år. Desiler. 1986 og 1996. 1996-kroner*

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, SSB

4.4.4 Formuesutviklingen for aldersgruppen 60–70 år

Det er langt vanskeligere å gi et bilde av utviklingen og fordelingen av formue enn av inntekt. En viktig grunn til dette er at inntekts- og formuesundersøkelsene i stor grad er basert på opplysninger fra selvangivelsen, og at likningsverdien av en del av realkapitalen (f eks bolig, bil, hytte) ligger langt under markedsverdien. Det er også store og usystematiske forskjeller i likningsverdi som gjør sammenlikninger av realkapital mellom ulike grupper usikre.

Også verdien av finanskapitalen (f eks bankinnskudd og verdipapirer) anslås lavt i selvangivelsen. Dette gjelder for eksempel verdien på aksjer. I tillegg skaper endringer i forbindelse med skattereformen i 1992 problemer med å sammenlikne nettoformuen over tid, blant annet ved at ordningen med skattefri finanskapital ble opphevet fra og med 1992.

Tabell 4.9 viser utviklingen i nettoformue ved likning for aldersgruppene 60–66 år og 67–70 år for årene 1986 til 1996. Som tabellen viser, er formuesnivået til disse aldersgruppene høyt i forhold til husholdninger i alt. I 1996 hadde de eldste aldersgruppene en nettoformue på henholdsvis 498 000 og 483 000 kroner. Tilsvarende gjennomsnittstall for alle husholdninger var om lag 265 000 kroner i 1996. Tabellen viser også at økningen i likningsformue for alle husholdninger der hovedinntektstakeren er mellom 60 og 70 år, har vært noe sterkere enn for gjennomsnittshusholdningen i tiårsperioden 1986–1996. Særlig sterk har økningen vært for de eldste i gruppen (67–70 år).

Fra figur 4.24 går det videre fram at relativt mange i aldersgruppen 60–70 år har høy likningsformue. Nesten hver tredje husholdning (31 pst) hadde en formue på over 500 000 kroner i 1996, mens tilsvarende andel for husholdninger flest var 15 pst.

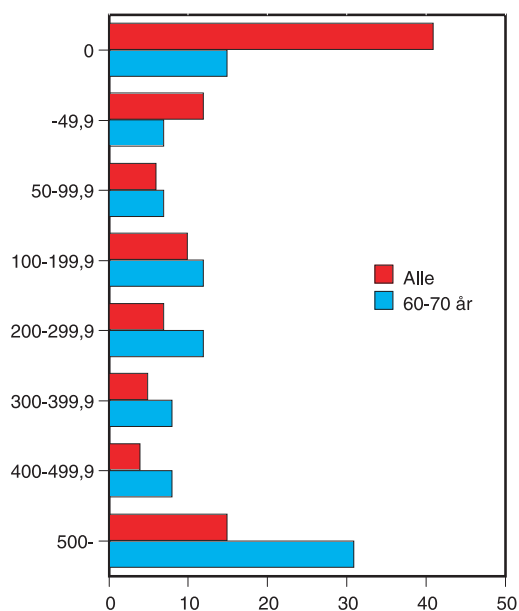
Siden likningsformuen har økt både blant dem mellom 60 og 66 år og dem mellom 67 og 70 år, tyder ikke dette på at det foregår noe nedbygging av formue ved overgang til pensjonisttilværelsen.

Tabell 4.10: Gjennomsnittlig nettoformue ved likning for husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60-70 år og for alle husholdninger. 1986-1996. Tusen 1996-kroner og prosentvis endring 1986-1996

	1986	1990	1996	Prosentendring 1986-96
60–66 år	410,2	418,4	498,0	21
67–70 år	346,4	475,7	483,3	40
Alle (60–70)	387,5	442,4	492,6	27
Alle hushold	212,5	233,1	264,8	25

Kilde: Inntekts – og formuesundersøkelsen, SSB

Andelen husholdninger etter ulike trinn for likningsformue



Figur 4.24 Andelen husholdninger etter ulike trinn for likningsformue (1000-kroner). 1996

Kilde: Inntekts og formuesundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

4.4.5 Inntektsutviklingen for yrkesaktive i aldersgruppen 60–66 år

I dette avsnittet presenteres tall for husholdninger i aldersgruppen 60–66 år som ifølge innteks- og formuesundersøkelsen er klassifisert som ansatte³. Dette vil være husholdninger som befinner seg på tampen av yrkeslivet, og der flere vil være aktuelle for førtidspensjonering. Noen vil imidlertid også være yrkestilknyttet etter fylte 67 år, men ifølge innteksundersøkelsen ble det stadig færre av disse i tiårsperioden 1986–1996. Av alle husholdninger i aldersgruppen 60–70 år der hovedinntektstakeren var ansatt, gikk andelen for den eldste alderskategorien (67–70 år), ned fra 17 pst i 1986 til kun 7 pst i 1996. Av denne grunn avgrenses populasjonen til kun å omfatte ansatte mellom 60 og 66 år i dette avsnittet.

Husholdninger i denne gruppen hadde en noe svakere utvikling i samlet husholdningsinntekt fra 1986 til 1996, sammenliknet med alle husholdninger der hovedinntektstakeren var ansatt. Mens gjennomsnittsinntekten for alle ansatte økte med 4 pst mellom 1986 og 1996, hadde aldersgruppen 60–66 år en realinntektsnedgang på 1 pst. Mens inntektsutviklingen var om lag den samme både for husholdninger (ansatte) i aldersgruppen 60–63 år og 64–66 år, var det ulik inntektsutvikling for husholdninger med henholdsvis mannlig og kvinnelig hovedinntektstaker. Husholdninger der hovedinntektstakeren var mann hadde en realvekst i samlet inntekt på 4 pst, mens tilsvarende husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker hadde en realinntektsnedgang på 5 pst.

Den svake inntektsutviklingen til husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker kan i hovedsak forklares ut ifra demografiske forhold. Andelen enperson-hushold blant husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker, økte fra 40 pst i 1986 til 51 pst i 1996. Den registrerte nedgangen i samlet inntekt skyldes derfor at mens det i større grad var flere inntektstakere som bidro med inntekt i husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker i midten av 80-årene, var det i 1996 en overvekt av kun en inntektstaker i disse husholdningene.

Selv om utviklingen i samlet inntekt har vært noe svakere for husholdninger der hovedpersonen er mellom 60 og 66 år (ansatte), sammenliknet med gjennomsnittet for alle eldre i denne aldersgruppen (se tabell 4.7), blir dette bildet noe nyansert når vi ser på *inntekt etter skatt*. Som tabell 4.10 viser, hadde de fleste undergruppene av husholdninger en positiv inntektsutvikling mellom 1986 og 1996. Det er nå kun husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker som hadde en realinntektsnedgang i perioden. I tillegg har gjennomsnittlig husholdningstørrelse gått noe ned for denne gruppen. Mens husholdninger i aldersgruppen 60–66 år (ansatte) i gjennomsnitt bestod av 2,1 personer i 1986, var tilsvarende tall 1,9 i 1996. Det har altså blitt stadig færre personer å fordele husholdningsinntektene på.

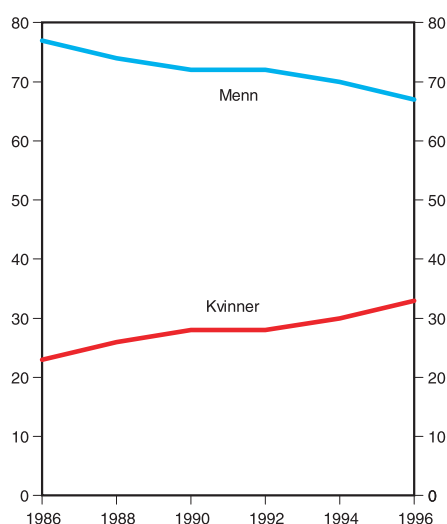
3. I innteksundersøkelsene blir en først klassifisert som yrkestilknyttet, dvs. en må ha en yrkesinntekt som er større enn minstepensjonen til en enslig (ca. 65 300 kroner i 1996). Deretter er det den største inntektskomponenten som avgjør om en blir klassifisert som ansatt eller næringsdrivende. Dersom lønnsinntekten er større enn netto næringsinntekt, blir (hoved)personen definert som ansatt.

Tabell 4.11: Utviklingen i samlet husholdningsinntekt og inntekt etter skatt for ansatte 60–66 år. Gjennomsnitt for husholdninger etter hovedinntektstakerens alder og kjønn. 1986–1996. Tusen 1996-kroner

	1986	1990	1996	Prosentendring 1986-96
Samlet inntekt				
60–63	394,8	385,9	390,8	-1
64–66	355,7	377,0	349,3	-2
60–66	379,4	382,8	374,5	-1
Menn	399,7	412,7	414,3	4
Kvinner	310,2	306,0	294,3	-5
Alle ansatte	371,7	370,0	388,1	4
Inntekt etter skatt				
60–63	267,7	268,9	274,9	3
64–66	242,2	257,9	248,3	3
60–66	257,6	265,0	264,4	3
Menn	269,8	282,6	289,1	7
Kvinner	216,1	219,9	214,7	-1
Alle ansatte	269,1	269,5	281,2	5

Kilde: Inntekts – og formuesundersøkelsen, SSB

Husholdninger der hovedinntektstakeren er ansatt og i alderen 60–66 år



Figur 4.25 Husholdninger der hovedinntektstakeren er ansatt og i alderen 60–66 år. Andelen mannlig og kvinnelig hovedinntektstaker. 1986–1996

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, SSB

Tabell 4.11 viser samme tendens for ansatte mellom 60 og 66 år når en ser på inntektssammensetningen over tid, som for hele aldersgruppen 60–70 år. Lønnsandelen av samlet inntekt har også for denne gruppen blitt noe redusert mellom 1986 og 1996 – fra 81 pst av samlet inntekt i 1986 til 76 pst i 1996. Næringsinntektene betyr lite for husholdninger der hovedinntektstakeren er ansatt, og betydningen av denne inntektskilden har endret seg lite i perioden. Kapitalinntektene utgjorde 7 pst av samlet inntekt både i 1986 og i 1996. Andelen var likevel noe høyere i årene imellom, trolig som følge av bedre avkastning på bankinnskudd. Overføringer har fått økt betydning. Fra å utgjøre 10 pst av samlet inntekt i 1986 økte overføringsandelen til 16 pst av samlet inntekt ti år senere. Mens betydningen av pensjoner fra folketrygden har vært relativt stabil i perioden, har det funnet sted en økning i andelen som tjenstepensjon utgjør av samlet inntekt. Tabellen viser også – noe overraskende – at gjennomsnittsbeløpet for mottatte dagpenger er relativt høyt i denne gruppen. I 1996 var gjennomsnittsbeløpet 12 800 kroner. Dette var betydelig høyere enn gjennomsnittet for alle hushold som var 4 600 kroner i 1996. Tallmaterialet kan imidlertid ikke fortelle om dagpengene går til hovedpersonen i husholdningen, eller til andre husholdningsmedlemmer, for eksempel voksne hjemmeboende barn.

Tabell 4.12: *Inntektsregnskapet for husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60–66 år og ansatt. Andel av samlet husholdningsinntekt. 1986 – 1996*

	1986	1988	1990*	1992	1994	1996
Lønnsinntekt	81	79	78	74	74	76
Næringsinntekter	2	1	0	1	1	2
Kapitalinntekter	7	9	9	10	9	7
Overføringer	10	11	12	16	16	16
– folketrygd	8	7	8	8	8	8
– tjenstepensj.	1	3	4	5	5	5
– dagpenger	1	1	0	3	3	3
– skattefrie overføringer	0	0	0	1	1	1
Samlet inntekt	100	100	100	100	100	100
Utlignet skatt	31	33	30	28	28	29
Negative overføringer	1	1	1	1	1	1
Inntekt etter skatt	68	66	69	71	72	71
Antall obs.	263	160	248	279	524	494

* Dagpenger inngikk i inntektsundersøkelsen 1990 i lønn, og kan ikke spesifiseres.

Kilde: Inntekts – og formuesundersøkelsen, SSB

På samme måte som for alle husholdninger mellom 60 og 70 år har ansatte mellom 60 og 66 år fått redusert gjennomsnittsskatt i perioden – fra 31 pst av samlet inntekt i 1986 til 29 pst i 1996. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet at en større del av husholdningsinntekten kommer i form av pensjonsinntekt, som blir lavere beskattet enn yrkesinntekter. I tillegg tyder nedgangen fra 1990 til 1992 på at skattereformen av 1992 kan ha slått gunstig ut for denne gruppen. Mange i denne gruppen ble trolig rammet av de høye marginalsattesatsene på nettoinntekt i 1980-årene.

Tabell 4.12 viser hvordan ulike inntektskomponenter fordeler seg mellom ulike inntektsklasser. På samme måte som for alle husholdninger i alderen 60–70 år under punkt 4.4.3, er alle husholdninger i alderen 60–66 år (ansatte) delt inn i like store grupper sortert etter inntekt etter skatt. Siden tallet på observasjoner nå vil være mindre enn for hele gruppen mellom 60 og 70 år, er inndelingen begrenset til å se på firedelsgrupper, eller såkalte kvartiler.

Tabellen viser at fordelingen av inntekt etter skatt ble noe mer ujevn også for denne gruppen i tiårsperioden 1986–1996. På samme måte som for hele aldersgruppen 60–70 år (se punkt 4.4.3) er det husholdningene i toppen av fordelingen (kvartil 4) som har hatt den beste inntektsutviklingen, og de har økt sin andel av totalinntekten på bekostning av alle andre inntektsklasser. Mens kvartil 4 disponerte 37 pst av all inntekt etter skatt som tilfalt denne aldersgruppen i 1986, var tilsvarende andel 41 pst i 1996.

Av de enkelte inntektskomponentene var det pensjoner fra folketrygden som hadde den jevneste fordelingen mellom husholdningene, mens kapitalinntektene var den inntektskilden som var mest ulikt fordelt. Utviklingen i perioden 1986 til 1996 viser ellers at de fleste inntektskategoriene har blitt noe mer ulikt fordelt. Både yrkesinntekt (dette vil hovedsakelig være lønnsinntekt for ansatte) og tjenstepensjon har blitt noe mer ujevnt fordelt ved at den firedelen med høyest inntekt etter skatt disponerte en større del av disse inntektene i 1996, sammenliknet med 1986. Utslagene er derimot større når vi ser på endringer i fordelingen av kapitalinntektene. Her har det funnet sted en betydelig konsentrasjon i toppen av inntektsfordelingen ved at kvartil 4 har økt sin relative andel av alle kapitalinntekter fra 37 pst i 1986 til hele 71 pst i 1996. Denne utviklingen gjenspeiler dermed utviklingen i befolkningen ellers, der utviklingen i fordelingen av kapitalinntektene – og særlig da aksjeutbytte – trolig er den største enkeltforklaringen på at inntektsfordelingen ble mer ulik i Norge i 1990-årene (Epland 1997, Aarbu og Thoresen 1997).

Tabell 4.13: Inntektsfordeling der hovedinntektstakeren er ansatt. 60 - 66 år. Etter kvartilfordelt inntekt etter skatt. Prosent. 1986 og 1996

Kvartal	Yrkesinntekt	Kapitalinntekt	Folketrygd	Tjenstepensjon	Inntekt etter skatt
1986					
1	14	16	15	28	15
2	19	22	37	20	21
3	27	25	28	41	27
4	40	37	20	11	37
Alle	100	100	100	100	100
1996					
1	13	9	12	7	13
2	18	11	31	29	20
3	26	9	35	33	26
4	43	71	22	31	41
Alle	100	100	100	100	100

Kilde: Inntekts – og formuesundersøkelsen, SSB

4.4.6 Inntektsutviklingen før og etter pensjonsalder

Vi har så langt sett på inntektsutviklingen til ulike aldersgrupper over tid. Ved en slik tilnærming vil det ikke være de samme personene som befinner seg i de ulike aldersgruppene på forskjellige tidspunkter. Som et alternativ til å studere inntektsutviklingen til ulike aldersgrupper kan en studere inntektsutviklingen til ett bestemt årskull over tid. I det følgende avsnittet vil en derfor se på inntekts- og formuesutviklingen til alle personer som er født i 1928, for årene 1993 til 1996. Dette vil altså være personer som var i yrkesaktiv alder i begynnelsen av perioden og som fylte 67 år i løpet av perioden (1995). Datagrunnlaget er i dette avsnittet selvangivelsesstatistikk som omfatter alle bosatte personer per 31.12.⁴

Tabell 4.13 viser utviklingen i ulike poster på selvangivelsen for alle personer født i 1928. Som forventet var gjennomsnittlig bruttoinntekt noe lavere i slutten av perioden (1996) da personene hadde passert pensjonsalderen, enn i begynnelsen av perioden da de var 65 år (1993). Det er likevel ingen dramatisk inntektsreduksjon som finner sted. Målt i 1996-kroner ble bruttoinntekten kun redusert med 11 500 kroner, eller 7 pst fra 1993 til 1996. Tabellen viser videre at lønnsinntektene gradvis ble redusert mellom 1993 og 1996, mens det tilsvarende fant sted en økning i pensjoner fra folketrygden og tjenestepensjoner. I og med at gjennomsnittsbeløpene både for folketrygd og tjenestepensjon var relativt høye allerede ved 65 års alder, mens lønnsinntekten tilsvarende var relativt lav tyder dette på at mange i dette årskullet allerede hadde blitt pensjonister ved 65 års alder.

Tabellen viser videre at formuen for dette årskullet var relativt høy med en gjennomsnittlig likningsformue på 315 000 kroner i 1996. Tabellen bekrefter også utviklingen som ble beskrevet i punkt 4.4.4. Det er ingenting som tyder på at eldre personer «tærer» på formuen ved overgang til pensjoniststatus. Likningsformuen fortsatte å øke selv etter fylte 67 år, både som følge av nedbetaling av gjeld, men også som følge av en økning i bruttoformuen.

4. I motsetning til Inntekts – og formuesundersøkelsen, som er en utvalgsundersøkelse, omfatter Selvangivelsesstatistikken alle bosatte personer i landet (totaltelling). Selvangivelsesstatistikken er dermed ikke beheftet med den usikkerheten som statistikk basert på utvalg har, og en kan også presentere tall for mindre grupper av befolkningen enn det som er mulig med utvalgsundersøkelser. Men Selvangivelsesstatistikken kan bare gi tall for personer, ikke husholdninger. I tillegg omfatter Selvangivelsesstatistikken kun inntekter som er skattepliktige. Selvangivelsesstatistikken kan dermed ikke gi et så heldekkende bilde på individenes økonomiske velferd som det Inntekts – og formuesundersøkelsen kan.

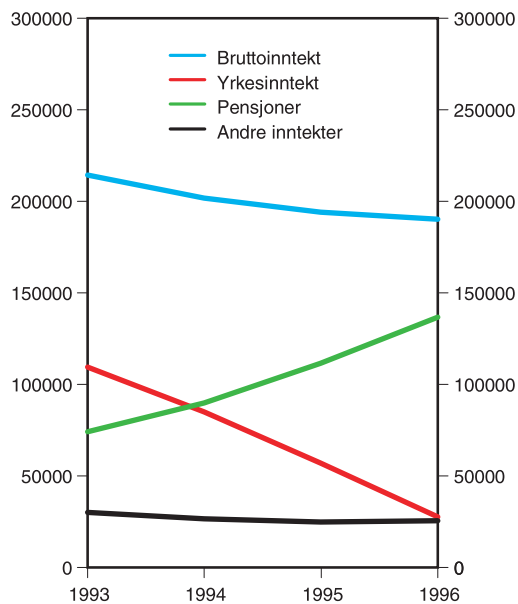
Tabell 4.14: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer født i 1928. Gjennomsnitt. Tusen 1996-kroner

	1993	1994	1995	1996
Bruttoinntekt	157,1	148,0	145,2	145,6
Lønn	64,1	47,2	30,1	11,7
Næringsinntekt	12,0	11,1	8,2	6,0
Pensjoner fra folketrygden	39,7	43,2	61,3	84,2
Tjenestepensjon mm.	20,4	28,6	28,5	26,0
Andre inntekter (kapitalinntekter mm.)	20,7	17,9	17,2	17,8
Bruttoformue	355,0	361,4	368,9	374,0
Gjeld	75,9	70,8	63,1	58,5
Netto formue ved ligning	279,1	290,6	305,9	315,5
Antall personer	37378	36806	36196	35568
Alder i inntektsåret	65	66	67	68

Kilde: Selvangivelsesstatistikk, Statistisk sentralbyrå

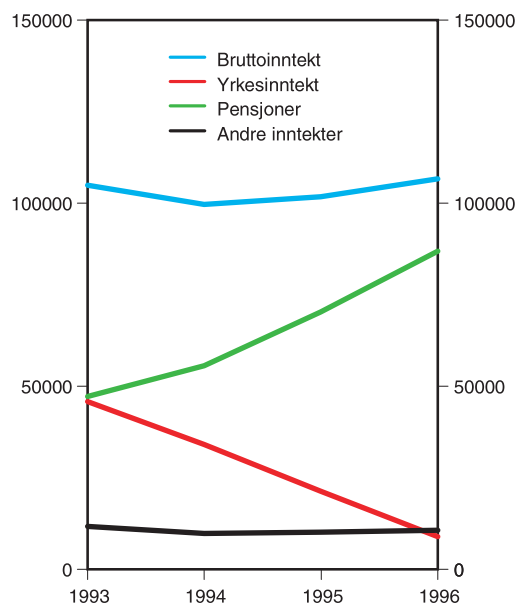
Det er imidlertid store forskjeller i gjennomsnittsinntektene til menn og kvinner i dette årskullet, noe som er illustrert i figur 4.26 og 4.27. I 1996 hadde menn født i 1928 en gjennomsnittlig bruttoinntekt på 190 000 kroner, mens kvinner i samme alderen kun hadde 107 000 kroner. Utviklingen fra 1993 til 1996 var også forskjellig for menn og kvinner. Mens menn gradvis fikk redusert sin bruttoinntekt i perioden, fant det sted en økning i kvinnenens bruttoinntekt etter fylte 67 år. Dette må ses på bakgrunn av at mange kvinner i denne generasjonen i liten grad var yrkesaktive før de ble alderspensjonister. For mange kvinner født i 1928 vil alderspensjonen trolig være den første betydelige personinntekten de mottar.

På bakgrunn av inntektsutviklingen for alle personer født i 1928 kan en derfor konkludere at det inntektsmessig ser ut til å finne sted en «myk» overgang til pensjonsalderen, der det tidligere bruttoinntektsnivået i stor grad blir opprettholdt (menn), eller sågar blir forbedret (kvinner). Det er i tillegg grunn til å tro at utviklingen i inntekt *etter* skatt vil være bedre enn utviklingen i bruttoinntekt i perioden, siden pensjoner blir lavere beskattet enn yrkesinntekter.

Utviklingen i ulike inntekter
på selvangivelsen - Menn

Figur 4.26 Utviklingen i ulike inntekter på selvangivelsen. Menn født i 1928. Gjennomsnitt i 1996-krøner

Kilde: Selvangivelsesstatistikk, SSB

Utviklingen i ulike inntekter
på selvangivelsen - Kvinner

Figur 4.27 Utviklingen i ulike inntekter på selvangivelsen. Kvinner født i 1928. Gjennomsnitt i 1996-kroner

Kilde: Selvangivelsesstatistikk, SSB

4.5 NOEN BETRAKTNINGER OM DE ELDRES HELSETILSTAND

Dårlig helse kan ha store konsekvenser for den enkelte arbeidstaker. Foruten redusert livskvalitet generelt kan dårlig helse gjøre det vanskelig å mestre arbeidslivets krav. Spørsmålet om en kan si noe generelt om eldre arbeidstakers helsesituasjon og hvordan denne har utviklet seg de siste ti-årene er følgelig av interesse.

Helse kan defineres negativt eller positivt. Negative helsedefinisjoner vektlegger fraværet av bestemte sykdommer, skader og funksjonshemminger. Positive helsedefinisjoner kan betrakte helse som overskudd i forhold til hverdagens krav, se vedlegg 3. Fordi helsebegrepet uansett er svært sammensatt, finnes det ingen enkel måte å måle helsetilstand på. Gjennomsnittlig levetid brukes ofte som uttrykk for en befolknings samlede helsetilstand. Det er også vanlig å måle helsetilstanden ved hyppigheten av ulike sykdommer og skader. Som oftest innhenter man opplysninger om hvor ofte bestemte helseproblemer og sykdommer forekommer i en befolkning, og ikke om de mer positive sidene ved helsebegrepet.

En må skille mellom ulike perspektiver ved måling av helseproblemer. Et hovedskille går mellom det individuelle perspektivet på den ene siden, der individene selv rapporterer om sine helseproblemer, og medisinske og samfunnsmessige perspektiver på den andre. Bildet av helsetilstanden kan bli svært forskjellig alt etter hvilket perspektiv en velger å bruke. I Sosialt Utsyn 1993 (SSB, 1993) vises det til fire såkalte «vinduer» mot helsetilstanden i en befolkning. Disse er selvrapportert helse, sykehusstatistikken, trygdestatistikken og dødsårsaksstatistikken. Et eksempel på det første er Helseundersøkelsen 1985 og 1995.

De store sykdomsgruppene som hjerte- og karsykdommer, kreft, sykdommer i åndedrets-organene, muskel- og skjelettlidelser, psykiske lidelser, hudsykdommer og skader, vil fordele seg ulikt i befolkningen alt etter hvilket «vindu» en ser gjennom. Mens hudsykdommer framstår som hyppig forekommende når en spør om hva folk lider av, spiller de en ubetydelig rolle i dødsårsakssammenheng. Videre har muskel- og skjelettlidelser liten betydning når en ser på dødsmeldinger og sykehusjournaler, mens en stor andel av befolkningen har slike plager ifølge helseundersøkelsene.

4.5.1 Nærmere om forventet levealder

Dersom vi betrakter utviklingen i dødelighet som et uttrykk for hvordan helsetilstanden endres, har nordmenn fått en stadig bedre helse gjennom de siste tiårene. Gjennomsnittlig levetid eller forventet gjenstående levetid for en nyfødt i en gitt tidsperiode, er det gjennomsnittlige antall år et kull nyfødte barn ville leve hvis de senere dør i samsvar med dødeligheten som blir observert for hver aldersgruppe i befolkningen i denne perioden. Forventet gjenstående levetid for en nyfødt økte med vel tre år til 75,5 år for menn og med vel 2,5 år til 81 år for kvinner i perioden 1977 til 1997. Denne utviklingen kan i betydelig grad være påvirket av utviklingen i spebarnsdødeligheten. Et mer relevant mål knyttet til utvalgets arbeid vil derfor være forventet gjenstående levetid for en person med en viss alder, og hvordan denne har utviklet seg over tid. I tabell 4.14 vises beregninger på ulike tidspunkter av forventet gjenstående levetid for henholdsvis en 50-, 55- og en 60-åring, både for menn og kvinner.

Tabell 4.15: Forventet gjenstående levetid beregnet i 1977, 1987 og 1997

Alder	1977	1987	1997
50-åring:			
– kvinner	30,6	31,5	32,6
– menn	25,7	26,0	28,0
55-åring:			
– kvinner	26,1	27,0	28,0
– menn	21,6	21,9	23,5
60-åring:			
– kvinner	21,8	22,7	23,6
– menn	17,7	17,9	19,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som det framgår av tabellen, har det de siste par tiårene vært en gradvis økning i forventet gjenstående levetid for både kvinner og menn på alle tre alderstrinnene. Dette kan være en indikasjon på at den generelle helsetilstanden blant eldre i befolkningen har blitt bedret, men som det ble vist ovenfor, vil viktige sider ved helsebildet ikke bli fanget opp av dødelighetsmålene.

4.5.2 Nærmere om sykkelighet

Helsebegrepet er svært sammensatt. Det er derfor vanskelig å beskrive helsetilstanden på en enkel måte. Det finnes ikke noe mål som sammenfatter helsetilstanden på grunnlag av opplysninger om helse i befolkningen.

Spørsmålet om *hvor syke vi er*, avhenger i stor grad av hvilke kriterier som brukes for å måle helsetilstanden. Tre ulike metoder har blitt benyttet til å sammenfatte sykkeligheten i befolkningen.

Det første sammenfattende sykkelighetsmålet (varig sykdom) tar utgangspunkt i medisinske diagnoser. Det viser hvor stor del av befolkningen som har et diagnostisert syketilfelle. Inngående registreringer av syketilfeller og syketilfellenes art i spørreundersøkelser viser at tre av fem hadde en *langvarig sykdom, virkning av skade* eller *funksjonshemming* i 1995. Det betyr ikke at over halvparten av befolkningen kan betraktes som syke. Bare en liten del av dem som har et syketilfelle, oppfatter sin helse som dårlig. Dessuten vurderer bare en mindre del det slik at syketilfellene i betydelig grad virker inn på deres hverdag.

Det andre sammenfattende målet (sykdom med store konsekvenser) viser hvor stor del av befolkningen som har syketilfeller som i betydelig grad virker inn på deres hverdag, for eksempel i form av smerter, eller i form av aktivitetsbegrensninger. I 1995 gjaldt dette nær én av fem, 21 pst blant kvinnene og 16 pst blant mennene.

Det tredje sammenfattende målet på sykkelighet (dårlig helse) tar utgangspunkt i folks egen vurdering av sin helse. Fire av fem nordmenn sa i 1995 at helsen var god, mens 6 pst anså sin helse for å være dårlig.

Når det gjelder registrering av sykdom, viser Levekårsundersøkelsen 1995 at 55 pst av den voksne befolkningen (16 år og oppover) var plaget av langvarig sykdom,

mens helseundersøkelsen samme år rapporterer om tilsvarende for 66 pst av alle voksne.

Helseundersøkelsen 1995 registrerte flere personer med ett eller flere syktilfeller enn tidligere helseundersøkelser. Det var særlig yngre (16–44 år) som i større grad rapporterte om syktilfeller, men det var en økning innenfor alle aldersgrupper i forhold til ti år tidligere. Nærmere ni av ti pensjonister, hver andre voksen og hvert tredje barn, hadde varige syktilfeller av varierende alvorlighetsgrad i 1995. Økningen i sykdomsbildet fra 1985 gjelder for en stor del sykdommer som reduserer livskvaliteten og som kan medføre plager og ulemper i levetiden, men som sjelden er livstruende. I likhet med tidligere år rapporterte kvinner oftere syktilfeller enn menn.

Levekårsundersøkelsene viser også en viss økning i andelen med langvarig sykdom, men økningen er langt svakere enn ifølge helseundersøkelsene.

Det er vanskelig å gi noen vel dokumentert oversikt over hvordan helsetilstanden i befolkningen endres. Vi lever stadig lenger og det generelle inntrykket av en 60-åring er at hun eller han er sprekere enn i tidligere tider. Samtidig kan helseundersøkelser gi inntrykk av en stadig «sykere» befolkning. Endringer i hvordan vi oppfatter sykdom, og økt oppmerksomhet om helse generelt, medvirker sannsynligvis til høyere sykkelighetsrapportering i spørreundersøkelser. Sykdomsbildet er i dag videre og mer sammensatt enn tidligere, med økt oppmerksomhet på blant annet muskel- og skjelettsykdommer og astma og allergiske lidelser. Det interessante spørsmålet i denne sammenheng er hvilken betydning dette har for evnen og muligheten til å innfri arbeidslivets krav. Utvalget har verken hatt mulighet eller sett som sentralt i sitt mandat å gå videre inn i denne problemstillingen.

KAPITTEL 5

Oversikt over viktige pensjonsordninger i Norge**5.1 UTVIKLINGEN AV PENSJONS- OG TRYGDEORDNINGER I NORGE**

I forrige århundre måtte man stort sett spare til man ble gammel, og arbeide til man ikke orket mer. Etter hvert ble det imidlertid etablert pensjonskasser. Norges Statsbaner opprettet en pensjonskasse allerede i 1884.

I 1894 fikk vi vår første trygdlov – loven om ulykkesforsikring for industriarbeidere. Loven etablerte et brudd med forsorgssystemet – en skadet arbeidstaker fikk et rettskrav på penger.

I 1917 ble det etablerte en generell pensjonsordning for embetsmenn og tjenestemenn i staten.

Aldersgrensen ble satt til 70 år. Enkelte yrkesgrupper, blant annet polititjenestemenn og militære, fikk imidlertid særaldersgrenser lavere enn 70 år. Pensjonsloven av 1917 tillot at statstjenestemenn å gå av med alderspensjon opptil ti år før aldersgrensen, dersom alder og tjenestetid til sammen var minst 80 år. I 1920 ble denne modifisert, slik at det var mulig å gå av med alderspensjon opptil fem år før aldersgrensen dersom summen av alder og tjenestetid oversteg 85 år. Denne muligheten ble strammet ytterligere inn i 1949, slik at det heretter bare var mulig å gå av med alderspensjon opptil tre år før aldersgrensen.

Først i 1936 ble det innført en alminnelig alderstrygd her i landet ved fylte 70 år. Trygden var behovsprøvet slik at den bare kom dem med relativt svak økonomi til gode. I 1957 bortfalt behovsprøvingen av alderstrygden, men samtidig ble det innført samordningsbestemmelser både for offentlige og private tjenstepensjonsordninger. Alderstrygden var av lik størrelse for alle og ble utbetalt fullt ut, mens tjenstepensjonene ble redusert.

I etterkrigstiden var det ellers en rask utvikling av pensjonsordninger i kommunal og i privat sektor både med pensjonskasser og forsikringsbaserte ordninger. De ordningene som ble etablert, tok sikte på å være både førtidspensjonsordninger før den alminnelige alderstrygden fra fylte 70 år, og supplerende pensjonsordninger etter dette. På samme måte som staten som arbeidsgiver innførte særaldersgrenser lavere enn 70 år for ansatte i enkelte yrkeskategorier, gjaldt dette også for kommunale og private arbeidsgivere.

Enkelte næringer og yrkesgrupper tok også initiativ til å få innført spesielle førtidspensjonsordninger. For sjømenn, fiskere og skogsarbeidere ble det innført lovbestemte førtidspensjonsordninger, som fortsatt er virksomme. Ordningene finansieres av næringen selv, men pensjonen er statsgarantert. Sjømenn fikk innført sin pensjonsordning i 1948, skogsarbeidere i 1951 og fiskere i 1958.

Tidlig i 1950-årene kom spørsmålet om en «tilleggs pensjon» på dagsordenen. Ved tariffoppgjøret i 1958 inngikk daværende Norsk Arbeidsgiverforening og Landsorganisasjonen i Norge en prinsippavtale om en tilleggspensjonsordning. Ordningen, som fikk navnet Fellesordningen for tariffestet pensjon (FTP), ble nærmere utformet og avtalt i 1960. Ytelsene var forholdsvis beskjedne. Det er ikke innbetalt premie til ordningen etter at det ble innført et tilleggspensjonssystem i folketrygden i 1967, men ordningen betaler fremdeles ut ytelser.

Ved innføringen av folketrygden i 1967 var ca 1/3 av arbeidstakerne sikret andre pensjonsordninger i tillegg til den alminnelige alderstrygden, og innføringen av folketrygden ble et viktig skille på «pensjonsmarkedet». Ordningen med grun-

npensjon skulle sikre alle en viss minsteinntekt, som raskt ble vesentlig bedret gjennom særtilleggsordningen. Tilleggspensjonssystemet skulle sikre en standardtrygghet som stod i forhold til tidligere inntekt. Man tok sikte på at yrkesaktive med en gjennomsnittsinntekt gjennom tilleggspensjonssystemet skulle sikres ca 2/3 av tidligere inntekt. På lengre sikt regnet man derfor med at behovet for supplerende pensjoner ville bli sterkt redusert. Utviklingen synes imidlertid å ha gått i en annen retning.

Folketrygdens pensjoner gir i dag for midlere inntekter et kompensasjonsnivå på vel 50 pst av inntekten før skatt. Kompensasjonsgraden er noe høyere for lavere inntekter og lavere for høyere inntekter. Etter skatt er kompensasjonsnivået ca 2/3 av tidligere inntekt.

Folketrygdens tilleggspensjon skiller ikke mellom yrkeskategorier, og er følgelig en pensjonsordning for hele den yrkesaktive befolkningen. Opptjeningen av tilleggspensjon bygger på pensjonsgivende inntekt, som kan være så vel lønnsinntekt som næringsinntekt. Fra 1992 er det dessuten mulig å tjene opp tilleggspensjon ved omsorgsarbeid.

I 1967 synes det å ha vært en alminnelig oppfatning at staten som ansvarlig for universelle sosiale trygdeordninger endelig var kommet i mål med folketrygden. Det skulle imidlertid ganske snart bli et press på ordningen for å kunne ta ut pensjon tidligere enn ved fylte 70 år, som var den opprinnelige pensjonsalderen.

Allerede i 1973 ble det gitt adgang til å ta ut fleksibel alderspensjon ved fylte 67 år, men slik at pensjonen mellom 67 og 70 år ble avkortet ved samtidig arbeidsinntekt. I forbindelse med at pensjonsalderen ble redusert til 67 år, ble det innført en ordning med ventetillegg for personer som ventet med å ta ut pensjon mellom 67 og 70 år. Denne ordningen ble avvirket i 1984 hovedsakelig fordi ordningen hadde uheldige fordelingspolitiske virkninger. Ordningen ble lite benyttet blant arbeidstakere flest, men ble først og fremst nyttet av høytlønnede og selvstendig næringsdrivende.

I dag er uførepensjon på medisinske kriterier og etterlattepensjon ved tap av forsørger de eneste mulighetene for pensjon før fylte 67 år i folketrygden. Uførepensjonen ble integrert i folketrygden i 1967. Uførepensjon, som avløste vanføreløven av 1961, hadde et såkalt ervervsmessig uførebegrep og åpnet for uførepensjonering i langt større grad enn den tidligere vanføreløven, selv om det var forholdsvis strenge krav til medisinsk lidelse. Uførepensjonsordningen i folketrygden gav for øvrig en langt bedre dekning enn den tidligere uføretrygden. Ordningen ble dermed et forholdsvis godt alternativ for personer som måtte slutte å arbeide av helsemessige årsaker. Samtidig med at pensjonsalderen ble redusert til 67 år, ble det i 1973 dessuten innført adgang til uførepensjonering etter fylte 64 år på grunn av alderssvkkelse. Denne ordningen ble imidlertid avvirket fra 1990 etter innføringen av ordningen med avtalefestet pensjon.

De medisinske kravene for rett til uførepensjon skulle i de følgende årene bli betydelig liberalisert. Problemer for eldre personer på arbeidsmarkedet medførte et stadig økende press på uførepensjonsordningen. På denne bakgrunn ble utviklingen i 1970- og 1980-årene etter hvert den at uførepensjonering i stadig større utstrekning uformelt ble brukt som førtidspensjonering, både motivert av den enkelte selv og som virkemiddel for arbeidsgivere som ledd i nedbemanning.

Det oppstod også en praksis der arbeidsgivere tilbød arbeidstakere som søkte uførepensjon, en gavepensjon i tillegg. Tilsvarende gavepensjon ble brukt i kombinasjon med dagpenger for eldre arbeidstakere som uten opphold kunne gå på dagpenger etter 64 år.

Muligheten til å kombinere gavepensjon med dagpenger eller uførepensjon ble avvirket i henholdsvis 1994 og 1997.

Ved inntektsoppgjøret i 1988 ble det etablert en ordning med såkalt avtalefestet pensjon (AFP) i privat og i offentlig sektor. I dag er om lag 60 pst av landets yrkesaktive omfattet av AFP. Ordningen gir i dag mulighet til å gå av ved fylte 62 år.

Ordningen med «Egen pensjonsforsikring etter skatteloven» (EPES) ble i 1997 erstattet av en ny ordning for individuelle pensjonsavtaler, som kan inngås enten som en pensjonsforsikringsavtale eller som en pensjonsspareavtale (IPA). Det er mulig å velge pensjonsalder ned til 64 år i det nye regelverket.

5.2 FOLKETRYGDENS PENSJONSSYSTEM

5.2.1 Innledning

Folketrygden er et obligatorisk sosialforsikringssystem, og er det bærende elementet i det norske pensjonssystemet. Hovedtrekkene ble vedtatt ved lov 17. juni 1966 nr 12, som trådte i kraft 1. januar 1967. Denne loven er nå avløst av lov 28. februar 1997 nr 19 om folketrygd (folketrygdloven), som trådte i kraft 1. mai 1997. I det alt vesentlige omfatter folketrygden alle som er bosatt eller arbeider i Norge.

Folketrygdens pensjonssystem har to hovedformål:

- For det første skal det sikre alle en viss minstestandard uavhengig av tidligere inntekt før pensjonering.
- For det andre skal det sikre pensjonistene en inntektsstandard som står i et visst forhold til inntekten som yrkesaktiv.

Minstestandarden sikres gjennom minstepensjonen, som består av grunnpensjon og sært tillegg. Standardsikringen sikres gjennom tilleggspensjonen, som kommer i tillegg til grunnpensjonen.

Folketrygden gir rett til alders-, etterlatte- og uførepensjon. Pensjonene fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet (G) reguleres årlig av Stortinget med utgangspunkt i forventet inntektsutvikling for yrkesaktive. Reguleringen skjer 1. mai hvert år. Fra 1. mai 1998 er grunnbeløpet fastsatt til 45 370 kroner.

Ved utgangen av 1997 var det om lag 919 000 pensjonister i folketrygden. Av disse var om lag 628 000 alderspensjonister, 247 000 uførepensjonister og 44 000 etterlattepensjonister.

5.2.2 Alderspensjon

Det kan tas ut alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år. Det er ikke adgang til alderspensjon før dette tidspunktet. Mellom 67 og 70 år er alderspensjonen inntektsprøvet, og det er fortsatt mulig å tjene opp ytterligere pensjonsrettigheter. Ved fylte 70 år er det en ubetinget rett til alderspensjon fra folketrygden, det vil si at det ytes alderspensjon uavhengig av eventuell annen inntekt, og pensjonssopptjeningen avsluttes.

Gjennomsnittlig alderspensjon gjennom folketrygden i 1997 var på om lag 86 000 kroner. Menn mottok om lag 102 100 kroner gjennomsnittlig i alderspensjon, mens kvinner mottok om lag 74 800 kroner.

Alderspensjonen består av en grunnpensjon, en tilleggspensjon og/eller et sært tillegg.

Grunnpensjon

Grunnpensjonen fastsettes uavhengig av inntekt. For å få full grunnpensjon kreves det 40 års trygdetid (som regel botid i Norge) etter fylte 16 år til og med det kal-

enderåret man fyller 66 år. Minstetid som gir pensjon er tre år, som da vil gi 3/40 pensjon. Som trygdetid regnes tidsrom etter 1. januar 1967 da en person fra fylte 16 år til og med det året han fyller 66 år har vært medlem i trygden. Også tidsrom mellom 1. januar 1937 og 1. januar 1967 regnes som trygdetid dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap.

Full grunnpensjon utgjør

- 100 pst av folketrygdens grunnbeløp (45 370 kroner) for enslig pensjonist
- 75 pst av grunnbeløpet (34 032 kroner) når pensjonisten lever sammen med en ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden (eller AFP-pensjon), eller som har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn to ganger grunnbeløpet. Likestilt med ektefelle er samboere som har felles barn eller som tidligere har vært gift med hverandre. Det samme gjelder for samboerpar som har levd sammen 12 av de siste 18 månedene.

Tilleggpensjon

Rett til tilleggspensjon har den som har hatt en årlig inntekt som overstiger det gjennomsnittlige grunnbeløpet for vedkommende år i minst tre år. Inntekt opp til 6 G er fullt pensjonsgivende. Mellom 6 G og 12 G er bare 1/3 av inntekten per år pensjonsgivende. Inntekt over 12 G er ikke pensjonsgivende. Før 1992 var all inntekt opp til 8 G pensjonsgivende, mens det ble regnet med 1/3 av inntekt mellom 8 g og 12 G.

Tilleggspensjonens størrelse er avhengig av pensjonspoeng og av antall år med opptjening av pensjonspoeng (poengår). For å få full tilleggspensjon kreves det etter hovedregelen 40 poengår. Pensjonen reduseres forholdsmessig ved færre enn 40 poengår.

Pensjonspoengene blir beregnet for hvert kalenderår ved at pensjonsgivende inntekt opp til 6 G fratrasket G divideres med G.

Eksempel på beregning av pensjonspoeng:

Pensjonsgivende inntekt er 6 ganger G

$$\frac{72\,220 - 45\,370}{45\,370} = 5 \text{ pensjonspoen}$$

Figur 5.1

Årlig full tilleggspensjon opptjent før 1992 utgjør 45 pst av det beløpet som framkommer ved at G multipliseres med gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene (sluttpoengtallet) som vedkommende har. Har vedkommende pensjonspoeng for færre enn 20 år, benyttes gjennomsnittet av samtlige poengtall. For opptjening fra og med 1992 er tilleggspensjonsprosenten 42.

Tilleggspensjonen beregnes etter følgende formel:
$$\text{Tilleggspensjon} = \text{Grunnbeløpet} \times 0,42 \times \text{sluttpoengtallet} \times \text{antall opptjeningsår}/40$$

Fordi opptjening i folketrygden tok til i 1967, vil full opptjeningstid først kunne oppnås i 2007 (ved opptjening i alle årene fra og med 1967 til og med 2006). Med kortere opptjeningstid enn 40 år blir tilleggspensjonen tilsvarende mindre.

Personer som var eldre enn 30 år da folketrygden trådte i kraft, har ikke mulighet til å oppnå 40 poengår. Det er derfor gitt regler om *overkompensasjon* for disse aldersgruppene. Etter disse reglene kan full tilleggspensjon tjenes opp på kortere tid, varierende fra 20 til 40 år avhengig av hvilket år vedkommende er født før 1937. Overkompensasjonen dekker ikke manglende opptjening mellom 67 og 70 år. For personer som er født før 1937, gjelder følgende særbestemmelser for beregning av pensjon:

- For dem som er født i et av årene 1898–1917, skal kravet om 40 poengår for rett til full tilleggspensjon erstattes med 20 poengår.
- For dem som er født i et av årene 1918–1936, skal kravet om 40 poengår for rett til full tilleggspensjon erstattes med 20 poengår pluss 1 poengår for hvert av de årene vedkommende er født senere enn 1917.

Tilleggspensjon etter disse særbestemmelsene beregnes på grunnlag av opptil 4 pensjonspoeng for det enkelte år. Tilleggspensjon for den delen av poengtallet som overstiger 4, beregnes etter de vanlige bestemmelsene.

Sært tillegg

Det gis et sært tillegg til dem som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, eller som har så lav tilleggspensjon at sært tillegg er større enn tilleggspensjonen. Det ytes fullt sært tillegg til den som har minst 40 års trygdetid. Sært tillegg blir redusert krone for krone i den utstrekning pensjonisten mottar tilleggspensjon fra folketrygden.

Sært tillegg fastsettes av Stortinget og utgjør en viss prosent av grunnbeløpet. Det fastsettes en *ordinær sats* og en *minstesats*. Det ytes ordinær sats til pensjonist som er ugift eller har ektefelle som ikke oppebærer pensjon. Fra 1. mai 1998 er ordinær sats fastsatt til 79,33 pst av grunnbeløpet, det vil si 35 988 kroner. For pensjonist som forsørger en ektefelle over 60 år, utgjør sært tillegg to ganger ordinær sats. Videre ytes det et sært tillegg etter minstesats til en pensjonist som er gift med en pensjonist som mottar tilleggspensjon som er høyere enn sært tillegg etter ordinær sats. Minstesatsen er fra 1. mai 1998 fastsatt til 74 pst av grunnbeløpet, det vil si 33 576 kroner. Samlet tilleggspensjon og sært tillegg skal likevel ikke utgjøre mindre enn to ganger sært tillegg etter ordinær sats, det vil si 158,66 pst av grunnbeløpet (71 976 kroner). De samme reglene gjelder for samboere som tidligere har vært gift med hverandre eller har felles barn.

Folketrygdens minstepensjon for en enslig pensjonist er summen av grunnbeløpet og sært tillegg etter ordinær sats, det vil si 81 360 kroner per år. For et ektepar utgjør minstepensjonen 150 pst av grunnbeløpet tillagt to ganger sært tillegg etter ordinær sats, det vil si til sammen 140 040 kroner per år. Minstepensjonist som er gift med en tilleggspensjonist, får en pensjon på 67 708 kroner. Etter at sært tillegg økte fra 1. mai 1998, har antallet minstepensjonister økt fra 289 000 personer til om lag 339 000 personer.

Eksempel på beregning av pensjon:

Grunnbeløpet er 45 370 kroner. Vedkommende er født i 1942 og fyller 67 år i 2009. Det er opptjent pensjonspoeng i alt 42 år. Sluttpoengtallet er 6,10. Pensjonsprosenten er 45 for årene 1967–1991. Siden det er tjent opp pensjonspoeng i alle disse årene, skal det regnes med 45 pst i 25 år. Pensjonsprosenten er 42 fra og med 1992. Tallet på år med 42 pst blir:

	Full opptjeningstid	40 år
–	antall år med 45 pst	25 år
=	antall år med 42 pst	15 år

25 år med pensjonsprosent 45:

$45\,370 \text{ kr} \times 6,10 \times 25 \times 45$	=	77 838 kroner
40×100		

15 år med pensjonsprosent 42:

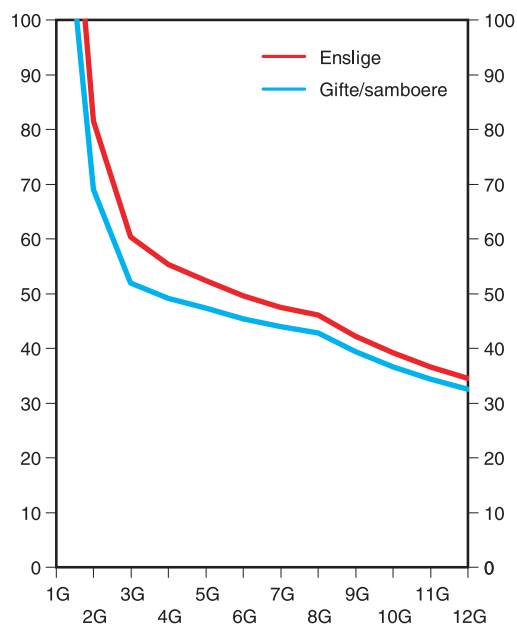
$45\,370 \text{ kr} \times 6,10 \times 15 \times 42$	=	43 589 kroner
40×100		

Tilleggspensjonen blir: 121 427 kroner

Pensjon	+	Grunnpensjon	+	Tilleggspensjon
		45 370 kroner	+	121 427 kroner
				= 166 797 kroner

Kompensasjonsnivået i folketrygden

I figur 5.1 illustreres folketrygdens kompensasjonsnivå før skatt for en enslig og en gift pensjonist. Det er forutsatt at det tas ut pensjon 1. januar 1999, at vedkommende har hatt pensjonsgivende inntekt i alle årene etter 1967, og at vedkommende har hatt en jevn inntekt i de 20 beste årene. Dersom pensjonisten ikke har hatt pensjonsgivende inntekt i alle årene etter 1967, vil kompensasjonsnivået bli noe lavere enn det figuren viser. Når folketrygden er fullt utbygget i 2007, og det er det mulig å ha 40 års opptjening, vil imidlertid kompensasjonsnivået bli noe høyere enn det som er illustrert.

Kompensasjonsnivået i folketrygden
før skatt

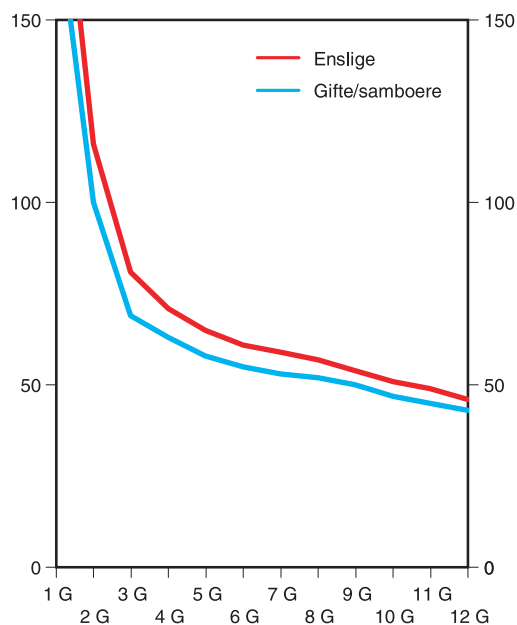
Figur 5.2 Kompensasjonsnivået i folketrygden før skatt

Beregningene av kompensasjonsnivået i folketrygden viser relativt høye verdier for lave lønnsinntekter, for så å falle gradvis for høyere inntekter. Dette har sammenheng med at folketrygden både skal sørge for et akseptabelt minsteinntektsnivå (minstepensjon) uansett tidligere inntekt, og at den skal gi høyere pensjon i form av tilleggspensjoner til dem som har opptjent pensjonsrettigheter utover minstesikringsnivået. For personer som har hatt svært lave lønnsinntekter, vil folketrygdens oppgave om å gi alle en minstesikring føre til høye kompensasjonsgrader.

Folketrygdpensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt. For det første kommer dette av at de betaler lav trygdeavgift, og at de får særfradrag for alder og uførhet. Særfradraget er noe forskjellig for alderspensjonister og uførepensjonister. Dessuten kan folketrygdpensjonister skattlegges etter den såkalte skattereduksjonsregelen. For en nærmere beskrivelse av skattereglene for pensjonister vises det til avsnitt 5.9.

I figur 5.2 illustreres kompensasjonsnivået etter skatt for en enslig og en gift alderspensjonist i folketrygden. De samme forutsetninger som i figur 5.1 er lagt til grunn.

Kompensasjonsnivået i folketrygden etter skatt



Figur 5.3 Kompensasjonsnivået i folketrygden etter skatt

På samme måte som kompensasjonsnivået før skatt viser beregningene relativt høye verdier for lave lønnsinntekter, for så å falle gradvis for høyere inntekter. Beregningene viser også at kompensasjonsnivået for enslige etter skatt er over 60 pst opp til en tidligere inntekt på rundt 6 G.

Inntektsprøving av alderspensjon

Mellom 67 og 70 år skal pensjonen inntektsprøves. Det innebærer at det er en betinget rett til alderspensjon mellom 67 og 70 år. Etter fylte 70 år ytes det full alderspensjon uansett pensjonsgivende inntekt ved siden av.

Alderspensjon mellom 67 og 70 år ytes uavkortet ved pensjonsgivende inntekt mindre enn grunnbeløpet. Pensjonen reduseres med 40 pst av inntekt over dette fri-beløpet. Det er ingen øvre begrensning på summen av pensjon og arbeidsinntekt. Se nærmere boks 5.4 Eksempel på inntektsprøving av alderspensjon.

Eksempel på inntektsprøving av alderspensjon:

En person tar ut alderspensjon fra 1. januar 1999. Grunnbeløpet er 45 370 kroner.

Vedkommendes grunnpensjon er	45 370 kroner		
Tilleggs pensjonen	75 000 kroner		
Til sammen	120 370 kroner		

Vedkommendes grunnpensjon er	45 370 kroner		
I 1999 kommer vedkommende til å ha en inntekt ved siden av pensjonen på 100 000 kroner. Pensjonen må da reduseres med 40 pst av differansen mellom 100 000 kroner og 45 370 kroner.			
Arbeidsinntekt i 1999	100 000 kroner		
Grunnbeløpet	45 370 kroner		
Fradrag i pensjonen	54 630 kroner x 40 pst		= 21 852 kroner
Fradraget på 21 852 kroner skal fordeles på grunnpensjon og tilleggspensjon:			
Fradraget i grunnpensjonen blir:	21 852 x 45 370/ 120 370		= 8 236 kroner
Fradraget i tilleggspensjonen blir:	21 852 x 75 000/ 120 370		= 13 616 kroner
Utbetaling av grunnpensjon blir:	45 370 kroner – 8 236 kroner		= 37 134 kroner
Utbetaling av tilleggspensjon blir:	75 000 kroner – 13 616 kroner		= 61 384 kroner
Samlet utbetaling			= 98 518 kroner
Pensjonistens samlede inntekt i 1999 blir	100 000 kroner + 98 518 kroner		= 198 518 kroner

For alderspensjonister som fram til fylte 67 år mottok avtalefestet pensjon, skal pensjonen mellom 67 og 70 år reduseres med 50 pst av inntekt over grunnbeløpet. Summen av pensjon og arbeidsinntekt skal da ikke utgjøre mer enn 100 pst av tidligere inntekt. Se nærmere om dette under avsnitt 5.6.

5.2.3 Uførepensjon

Uførepensjon skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Med inntektsevne menes evnen til å skaffe seg arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt). For hjemmевærende skal uførepensjon kompensere for tapt arbeidsevne i hjemmet.

Det er tre hovedvilkår som alle må være oppfylt for at det skal foreligge rett til uførepensjon.

- Inntektsevnen må være varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det

er også et krav om at sykdommen, skaden eller lytet utgjør hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt.

- Inntektsevnen må dessuten være varig nedsatt med minst 50 pst.
- Man må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling eller attføring for å bedre inntektsevnen.

Dersom hele inntektsevnen eller arbeidsevnen er tapt, ytes det hel uførepensjon. Er en del av inntektsevnen eller arbeidsevnen tapt, ytes det gradert pensjon – 50, 60, 70, 80 eller 90 pst av hel uførepensjon – som svarer til den delen av inntektsevnen eller arbeidsevnen som er tapt.

Uførepensjonen består av de samme pensjonskomponentene som alderspensjonen, det vil si grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtilllegg.

Ved beregning av pensjonen regnes det med *framtidige pensjonspoeng* fra og med det året inntektsevnen eller arbeidsevnen ble nedsatt til og med det året pensjonisten fyller 66 år. På tilsvarende måte blir det tatt hensyn til *framtidig trygdetid* fra og med uføretidspunktet fram til det foreligger rett til alderspensjon. Framtidig trygdetid og framtidige pensjonspoeng blir *godskrevet* pensjonisten for hvert år han mottar uførepensjon. Dette innebærer at trygdetid, poengår og poengtall vil bli medregnet når man får alderspensjon, slik at pensjonen ikke går ned ved overgang til alderspensjon. Dersom uførepensjonen er gradert, godskrives en tilsvarende del av de framtidige poengtallene.

De framtidige pensjonspoengene fastsettes til det gunstigste av

- gjennomsnittet av pensjonspoengene i de tre siste årene
- gjennomsnittet av pensjonspoengene vedkommende har for halvparten av alle poengårene.

Årene med de høyeste poengtallene legges til grunn.

Dersom pensjonisten har pensjonsgivende inntekt mens han mottar uførepensjon, gjelder det særlige regler for beregning av poengtallene. Når vedkommende blir alderspensjonist, vil disse poengtallene – med visse begrensninger – legges til de godskrevne framtidige pensjonspoengtallene for de enkelte årene.

Når det er gått ett år siden uførepensjonen ble innvilget eller endret, kan en person ha en årlig pensjonsgivende inntekt på opp til grunnbeløpet, uten at uføregraden skal revurderes. En person med gradert pensjon kan ha en pensjonsgivende inntekt på opp til grunnbeløpet, i tillegg til den inntekten som ble forutsatt ut fra restinntektsevnen. Dersom den faktiske inntekten overstiger summen av den inntekten som ble forutsatt ut fra restinntektsevnen og grunnbeløpet, skal uføregraden revurderes.

5.2.4 Etterlattepensjon

Gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år, har rett til etterlattepensjon hvis avdøde i de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem i trygden. Det samme gjelder dersom avdøde mottok pensjon fra folketrygden de tre siste årene før dødsfallet. Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av avdødes trygdetid. Trygdetiden fastsettes som om den avdøde på dødsfalltidspunktet hadde fått rett til uførepensjon eller alderspensjon, det vil si den trygdetiden som avdøde ville hatt ved fylte 67 år. Tilleggspensjonen svarer til 55 pst av den tilleggspensjonen som den avdøde mottok eller ville fått som uførepensjonist regnet etter hel uførhet, eller som alderspensjonist. Dersom den avdøde ikke hadde tjent opp noen tilleggspensjon, eller den opptjente tilleggspensjonen er liten, gis det særtilllegg etter de bestemmelsene som gjelder for en alderspensjonist. Etterlattepensjonen er inntektsprøvet. All inntekt over ¹/₂ G medfører avkorting på 40 pst.

5.2.5 Forsørgingstillegg

En person som mottar uførepensjon eller alderspensjon, og som forsørger en ektefelle, kan ha rett til ektefelletillegg. Fullt ektefelletillegg svarer til 50 pst av grunnbeløpet og gis etter 40 års trygdetid. Ved kortere trygdetid blir tillegget redusert i forhold til trygdetiden.

En person som mottar uførepensjon eller alderspensjon, og som forsørger barn som er yngre enn 18 år, kan ha rett til barnetillegg. Fullt barnetillegg svarer til 25 pst av grunnbeløpet for hvert barn pensjonisten forsørger. Fra 1. mai 1998 økte barnetillegget til 30 pst av grunnbeløpet. Fullt barnetillegg gis etter 40 års trygdetid. Ved kortere trygdetid blir tillegget redusert i forhold til trygdetiden.

Både ektefelletillegget og barnetillegget prøves mot pensjonistens inntekt, slik at tilleggene reduseres eller faller bort hvis inntekten er over et visst fribeløp. Barnetillegget prøves også mot den andre av foreldrenes inntekt dersom barnet bor sammen med begge foreldrene.

5.2.6 Finansiering

Folketrygden finansieres ved trygdeavgift (medlemsavgift), ved arbeidsgiveravgift og ved tilskudd fra staten. Avgiftssatsene og tilskuddet fra staten fastsettes av Stortinget. Trygdeavgiften beregnes i prosent av personinntekt fastsatt i medhold av skatteloven, det vil si på grunnlag av vedkommendes pensjonsgivende inntekt. Arbeidsgiveravgiften fastsettes i prosent av utbetalt lønn. Avgiften er differensiert i forhold til hvor i landet arbeidstakeren bor. Det er fem regionale soner basert på geografiske og økonomiske forhold.

5.3 OFFENTLIGE TJENESTEPENSJONSORDNINGER

5.3.1 Statens pensjonskasse

Bestemmelser om Statens pensjonskasse finnes i lov 28. juli 1949 nr 26 om Statens pensjonskasse. Pensjonsordningen administreres av pensjonskassen, som tilstår, beregner og samordner pensjonen. Det er imidlertid trygdeetaten som er utbetalingsinstans.

Statens pensjonskasse omfatter arbeidstakere som er ansatt i statens tjeneste og arbeider minst 14 timer per uke, eller som får utbetalt minst halvparten av lønnen for en heltidsstilling. En rekke stillinger utenfor statstjenesten er innlemmet i pensjonskassen etter særskilte vedtak av Stortinget. Dette gjelder blant annet lærere i de fleste skoleslag og stillinger i en rekke humanitære organisasjoner og virksomheter som er drevet eller støttet av staten.

Det er om lag 270 000 medlemmer i Statens pensjonskasse. I tillegg har rundt 215 000 rett til oppsatt pensjon, det vil si personer som har opparbeidet rett til pensjon, men som ikke lenger er medlem av Statens pensjonskasse. Det er 165 000 pensjonister totalt i pensjonskassen, hvorav 83 300 er alderspensjonister.

Fra 1. mai 1986 er pensjonene regulert i takt med endringene i folketrygdens grunnbeløp.

Aldersgrenser/pensjonsalder

Den alminnelige aldersgrensen i staten er 70 år. Ved nådd aldersgrense plikter medlemmet å slutte i stillingen. Man kan imidlertid fratre med alderspensjon opptil tre år før aldersgrensen, såfremt summen av tjenestetiden og alder er minst 85 år eller at en har fylt 67 år.

I henhold til lov 21. desember 1956 nr 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m fl kan det fastsettes lavere aldersgrense hvor:

- Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år
- Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

De lavere aldersgrenser kan være 65, 63 og 60 år.

Det er fastsatt lavere aldersgrense for blant annet følgende yrker:

sjåfør	65 år
jernbanepersonell	65 år
luftfartspersonell	65 år
sykepleierpersonell	65 år
fengselspersonell	65 år
renholdspersonell	65 år
skipsfører/maskinist	63 år
militærpersonell	60 år
polititjenestemenn	60 år
brannkonstabel	60 år

Om lag 30 pst av medlemmene i Statens pensjonskasse, det vil si ca 81 000 arbeidstakere, er i dag i stilling med aldersgrense lavere enn 70 år. Den såkalte 85-årsregelen innebærer at for eksempel polititjenestemenn som har en aldersgrense på 60 år, kan velge å pensjonere seg ved fylte 57 år såfremt han eller hun har minst 28 års tjenestetid.

I statlig sektor er det etablert en ordning med avtalefestet pensjon med mulighet til å gå av med pensjon fra fylte 62 år, se nærmere pkt 5.6.2.

Pensjonsberegning

Pensjonsgrunnlaget er med visse modifikasjoner den faste arbeidsinntekten som vedkommende har når han eller hun fratrer den stillingen som gir rett til medlemskap i Statens pensjonskasse. Overtidsgodtgjørelse og enkelte variable lønnstillegg er ikke pensjonsgivende, slik som det er i folketrygden. Inntekt opptil åtte ganger grunnbeløpet i folketrygden er pensjonsgivende fullt ut, mens inntekt mellom åtte og tolv ganger grunnbeløpet er pensjonsgivende med en tredel. Inntekt over tolv ganger grunnbeløpet er ikke pensjonsgivende.

Full pensjon gis etter 30 års tjenestetid. Ved kortere tjenestetid reduseres pensjonen forholdsmessig. Den som slutter med mindre enn tre års tjenestetid, har ikke rett til pensjon.

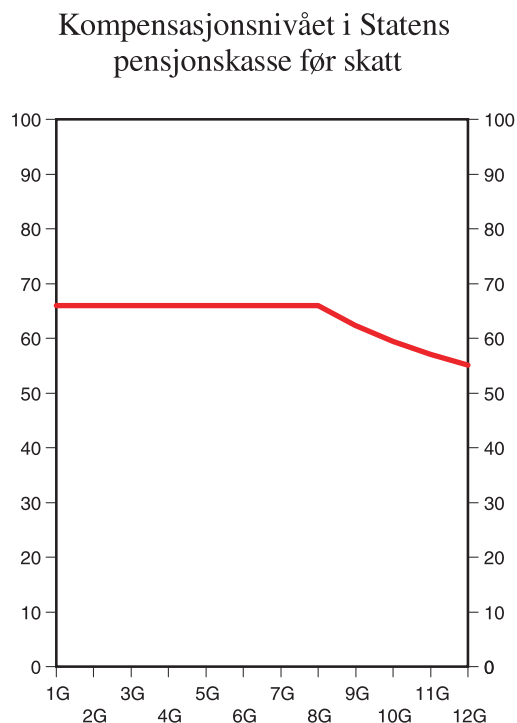
Alderspensjonen beregnes på basis av medlemmets pensjonsgrunnlag og opptjeningstid. Full alderspensjon er 66 pst av pensjonsgrunnlaget.

Alderspensjon i Statens pensjonskasse beregnes som følger:

$\text{Pensjonsgrunnlag} \times 0,66 \times \text{tjenestetid}/30$

Kompensasjonsnivået i Statens pensjonskasse

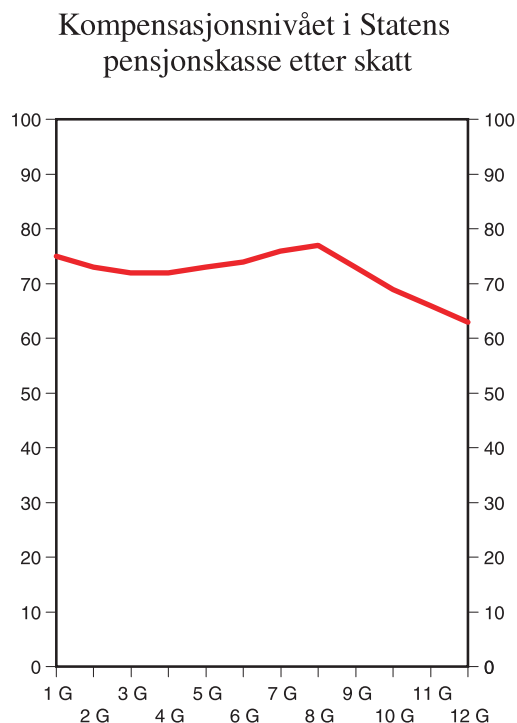
I 1997 var gjennomsnittlig alderspensjon 119 905 kroner for alle, 143 181 kroner for menn og 84 058 kroner for kvinner.



Figur 5.4 Kompensasjonsnivået i Statens pensjonskasse før skatt

Figur 5.3 illustrerer at kompensasjonsnivået i Statens pensjonskasse før skatt er det samme (66 pst) på alle inntektsnivåer opp til en sluttlønn på 8 G. Kompensasjonsnivået er imidlertid synkende for inntekter over 8 G. Dette skyldes at bare 1/3 av inntekter mellom 8 G og 12 G er pensjonsgivende. Et forhold det ikke er tatt hensyn til i figuren er, som det framgår i avsnittet om samordning, at enslige tjenestepensjonister som samtidig mottar folketrygdpensjon har et samordningsfritt beløp på $\frac{1}{4}$ G som kommer i tillegg til tjenestepensjonen.

Tjenestepensjon fra Statens pensjonskasse og andre tjenestepensjonsordninger blir skattlagt etter andre regler enn folketrygdens pensjonsytelser. Når det kun ytes tjenestepensjon, for eksempel i forbindelse med en særaldersgrense, betales det lav trygdeavgift for pensjonsinntekten. Ellers skatlegges tjenestepensjonen som ordinær lønnsinntekt. Personer som bare mottar tjenestepensjon og som ikke har folketrygdpensjon ved siden av, har ikke krav på særfradrag og kan heller ikke skatlegges etter den såkalte skattereduksjonsregelen. Se nærmere om skattemessig behandling av pensjonister i avsnitt 5.9.



Figur 5.5 Kompensasjonsnivået i Statens pensjonskasse etter skatt

Figur 5.4 viser at kompensasjonsnivået i Statens pensjonskasse etter skatt ligger over 70 pst av tidligere inntekt opp til et inntektsnivå på 10 G. Et annet moment som det ikke er tatt hensyn til i figuren er at dersom det samtidig ytes folketrygdpensjon, har pensjonisten krav på særfradrag. Årsaken til at kompensasjonsnivået etter skatt er stigende fra om lag 5 G og opp til rundt 8 G skyldes at lønnsinntekt på dette nivået har en høyere marginalsskatt i forhold til motsvarende pensjonsinntekt.

Oppsatt pensjon

Når et medlem i Statens pensjonskasse med minst tre års tjenestetid slutter, uten straks å få rett til pensjon, får medlemmet rett til en oppsatt (utsatt) pensjon. Den oppsatte pensjonen regnes ut fra pensjonsgrunnlaget og tjenestetiden da medlemmet fratrådte stillingen. Hvis vedkommende ble medlem før 1. januar 1967, er full pensjonsgivende tjenestetid 30 år. Hvis vedkommende ble medlem senere, er full pensjonsgivende tjenestetid den tjenestetiden vedkommende kunne oppnådd ved å fortsette i tjenesten fram til aldersgrensen. Full tjenestetid skal likevel ikke settes høyere enn 40 år og ikke lavere enn 30 år. Dersom en arbeidstaker ble medlem av Statens pensjonskasse 35 år gammel har han eller hun mulighet for å tjenestegjøre i 35 år til i en stilling med 70 års aldersgrense. Hvis vedkommende slutter etter 5 års tjeneste, blir den oppsatte pensjonen 5/35 av full pensjon

Hvis vedkommende tar ut AFP eller alderspensjon fra folketrygden vil opptjeningstiden bli beregnet ut fra det tidspunktet det tas ut slik pensjon i stedet for stillingens aldersgrense. Dette innebærer at en person som er 32 år når han blir medlem av pensjonsordningen likevel vil ha rett til en full pensjon (30/30) dersom han går av med AFP 62 år gammel. Dersom vedkommende hadde sluttet i stillingen og ikke tatt ut AFP, ville den oppsatte pensjonen være 30/38 av full pensjon.

Samordning

Pensjonene fra Statens pensjonskasse er såkalt bruttopensjon, som skal samordnes med folketrygden ved at det gjøres fradrag i tjenstepensjonen med et beløp som vanligvis tilsvarer folketrygdens tilleggspensjon og $\frac{3}{4}$ G. Dette innebærer at enslige ved full opptjening er sikret et pensjonsnivå på 66 pst av pensjonsgrunnlaget samt $\frac{1}{4}$ G. Den som er gift med en pensjonist eller selvforsørget ektefelle, er sikret 66 pst av pensjonsgrunnlaget.

Dersom tilleggspensjonen i folketrygden gir en høyere pensjongivende inntekt enn det pensjonsgrunnlaget i Pensjonskassen tilsier, holdes denne differansen utenom samordningen. Om lag 70 pst av pensjonistene i Statens pensjonskasse får i dag en høyere samlet pensjon enn det Pensjonskassen sikrer ved sin bruttogaranti på 66 pst og $\frac{1}{4}$ G for enslige.

Etter samordning var gjennomsnittlig netto pensjonsytelse i 1997 på 54 285 kroner for alle, 67 334 kroner for menn og 34 189 kroner for kvinner.

Forholdet til arbeidsinntekt

Arbeidstakeren kan ikke fortsette i sin vanlige stilling etter uttak av pensjon, og kan heller ikke ta seg annet arbeid som medfører medlemskap i en offentlig pensjonskasse uten at pensjonen reduseres. Arbeidstaker som slutter delvis i stillingen etter nådd pensjonsalder, får pensjon regnet etter den delen av lønnen som ikke lenger oppbevares.

Annen pensjongivende inntekt i private arbeidsforhold, eller inntekt av ekstraarbeid eller lignende fra det offentlige, har ingen betydning for pensjonen fra den offentlige pensjonskassen.

Før 1997 kunne alderspensjonistene i Pensjonskassen vente med å ta ut pensjon fra folketrygden fram til fylte 70 år. På grunn av reglene i folketrygden om lav grunnpensjon for samboere og ektepar, kunne det innebære en økonomisk fordel å vente med å ta ut folketrygdpensjon. Fra 1997 må imidlertid alderspensjonistene i Pensjonskassen ta ut folketrygdpensjon fra fylte 67 år.

Dersom eventuell arbeidsinntekt medfører redusert pensjon fra folketrygden, fører dette til redusert samordningsfradrag og dermed høyere pensjon fra Pensjonskassen. Pensjonskassen kompenserer således for redusert folketrygd på grunn av arbeidsinntekt.

Forsørgingstillegg

Dersom alderspensjonisten forsørger barn under 18 år, får han eller hun et barnetillegg. Barnetillegget utgjør 10 pst av alderspensjonen for hvert barn vedkommende forsørger. Summen av alderspensjonen og barnetillegget må likevel ikke utgjøre mer enn 90 pst av pensjonsgrunnlaget. Hvis alderspensjonen gis for mindre enn full tjenestetid, blir barnetillegget redusert tilsvarende.

Invalidepensjon

Invalidepensjon gis til en arbeidstaker som helt eller delvis må fratre sin stilling på grunn av sykdom eller skade som oppstod mens han eller hun var medlem i Pensjonskassen. Den som slutter i arbeid etter fylte 64 år på grunn av alderdomssvekkelse, kan få invalidepensjon når tjenesten før fratredelsen har vart sammenhengende i minst fem år. Invalidepensjonen følger uføregraden i folketrygden når ikke særlige forhold som er knyttet til arbeidsforholdet, tilsier avvik. Pensjonsloven har ingen minste uføregrad slik folketrygdloven har.

I motsetning til i folketrygden, der uførepensjonen bli erstattet av alderspensjon når pensjonisten fyller 67 år, blir invalidepensjonen fra Statens pensjonskasse normalt erstattet av alderspensjon først når medlemmet fyller 70 år. Dette har betydning for dem som ikke har full opptjening.

Etterlattepensjon

Når et medlem i Statens pensjonskasse dør, har ektefellen rett til enke- eller enkemannspensjon. Enke- og enkemannspensjonen utgjør 60 pst av den alderspensjonen den avdøde mottok eller ville fått ved å fortsette i stillingen fram til aldersgrensen. Pensjonen er i utgangspunktet ervervsprøvd på samme måte som etterlattepensjonen i folketrygden. Hvis den avdøde ble medlem i pensjonskassen før 1. oktober 1976, gis det imidlertid enkepensjon uten ervervsprøving.

Pensjonsregulering

Pensjonene reguleres i takt med endringene i grunnbeløpet for folketrygden.

Finansiering

Medlemmer i Pensjonskassen betaler 2 pst av lønnen i pensjonsinnskudd. Arbeidsgiverandel betales bare av virksomheter som har egne inntekter. Etater som netobudsjetteres, betaler ikke arbeidsgiverandel direkte. De fleste humanitære organisasjoner som er medlemmer i Statens pensjonskasse, betaler verken medlemsinnskudd eller arbeidsgiverandel. Det samme gjelder for grunnskolen. Den delen av de årlige utbetalingene som ikke dekkes av innskuddene, dekkes ved løpende bevilgninger over statsbudsjettet.

5.3.2 Kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger

Sosial- og helsedepartementet har med hjemmel kommuneloven fastsatt forskrift om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte og forskrift om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune. Hovedinnholdet i disse forskriftene er at pensjonsytelsene i de kommunale og fylkeskommunale ordningene både for ansatte og folkevalgte ikke skal være større enn de pensjonene som Statens pensjonskasse gir, og at aldersgrensene ikke må være lavere enn aldersgrensene for tilsvarende stillinger i staten. Dessuten er det slik at alle ansatte og eventuelt alle folkevalgte med verv av en viss størrelse i kommunen eller fylkeskommunen må være med i pensjonsordningen. Innenfor disse rammene er det opp til kommunen og fylkeskommunen og organisasjonene å avtale de nærmere vilkårene.

En kommune eller en fylkeskommune kan organisere sin pensjonsordning på tre måter. Den kan opprette en egen pensjonskasse, den kan tegne en kollektiv pensjonsforsikring i et privat livsforsikringsselskap, eller den kan slutte seg til kommunesektorens eget forsikringsselskap, Kommunal Landspensjonskasse (KLP).

Om lag to tredeler av de kommunale arbeidstakerne er dekket av KLPs pensjonsforsikring. Over 90 pst av kommuner og fylkeskommuner har sin pensjonsforsikring i KLP.

Den viktigste pensjonsordningen i KLP er Felles kommunal pensjonsordning. For sykehusansatte leger er det etablert særskilte pensjonsordninger i KLP. Disse ordningene reguleres gjennom tariffavtale.

Noen større kommuner og fylkeskommuner har egne pensjonskasser. Dette gjelder blant andre Oslo kommune, Bergen kommune, Trondheim kommune og Drammen kommune.

Noen få kommuner og fylkeskommuner har sine medlemmer pensjonsforsikret i private forsikringsselskaper. Dette gjelder blant annet Asker, Bærum og Tromsø kommune.

Aldersgrensene i kommunal sektor følger aldersgrensene i staten. Det vil si at den alminnelige aldersgrensen er 70 år, og at visse yrkesgrupper har særaldersgrenser. På samme måte som i staten kan man fratre med alderspensjon opptil tre år før aldersgrensen, såfremt summen av tjenestetiden og alder er minst 85 år eller at en har fylt 67 år. I kommunal sektor har rundt 40 pst av arbeidstakerne aldersgrense på 65 år eller lavere. Videre kan det tas ut alderspensjon tre år før aldersgrensen hvis summen av medlemmets alder og medlemstid i pensjonsordningen er 85 år eller mer. I kommunal sektor er det også etablert en ordning med avtalefestet pensjon med mulighet til å gå av med pensjon fra fylte 62 år, se nærmere punkt 5.6.2.

Ellers er regelverket i de kommunale og fylkeskommunale tjenstepensjonsordningene i all hovedsak likt reglene i Statens pensjonskasse. Ytelsene fra de fylkeskommunale og kommunale ordningene samordnes også med folketrygdens ytelser på tilsvarende måte som ytelsene fra Statens pensjonskassen.

Ytelsene fra Felles kommunal pensjonsordning reguleres på samme måte som i Statens pensjonskasse. Det vil si i takt med grunnbeløpet i folketrygden.

Finansieringen av de kommunale ordningene er i motsetning til Statens pensjonskasse basert på et forsikringsteknisk system med forhåndsinnbetaling av premie. Premien skal i prinsippet sikre forhåndsdekning av opptjente pensjonsrettigheter. Det fastsettes en gjennomsnittspremie for alle som er med i ordningen. Premien utlignes i prosent av pensjonsgrunnlaget (lønn ved fratredelse) etter forsikringstekniske gjennomsnittsberegninger, med sikte på å gi en fondsøkning som svarer til økningen av de ansattes pensjonsrettigheter i løpet av året.

Ved utgangen av 1997 var det totalt 94 391 pensjonister i Felles kommunal pensjonsordning. Av dette utgjorde om lag 47 150 alderspensjonister. Før samordning var den gjennomsnittlige alderspensjonen på 106 597 kroner for menn, 58 349 kroner for kvinner. For alle alderspensjonister (menn og kvinner) var den gjennomsnittlige alderspensjonen på 70 413 kroner. Etter samordning var de gjennomsnittlige ytelsene på 33 704 kroner for menn, 21 149 kroner for kvinner. Den gjennomsnittlige netto alderspensjonen for alle (menn og kvinner) var i 1997 på 24 256 kroner.

5.3.3 Pensjonsordningen for sykepleiere

Bestemmelser om Pensjonsordningen for sykepleiere finnes i lov 22. juni 1962 nr 12 om pensjonsordning for sykepleiere. Ordningen administreres av Kommunal Landspensjonskasse, og ledes av et styre med representanter for tariffpartene.

Pensjonsordningen for sykepleiere omfatter offentlig godkjente sykepleiere som er tilsatt i stilling ved kommunale, fylkeskommunale eller private helseinstitusjoner.

Aldersgrensen er 70 år for overordnede sykepleiere og 65 år for underordnede sykepleiere. Medlemmene har rett til alderspensjon tre år før aldersgrensen såfremt summen av medlemmets tjenestetid og alder er minst 85 år eller medlemmet ved fratreden har fylt 67 år. Rett til alderspensjon har også sykepleier som fratrer etter fylte 65 år, når dette er bestemt i tariffavtale. Rett til alderspensjon fra fylte 65 år har også sykepleier som har fratrådt, eller kunne ha fratrådt med avtalefestet pensjon fra arbeidsgiver.

Pensjonsordningen gir ytelser etter bestemmelser som i hovedsak svarer til reglene i Statens pensjonskasse.

Pensjonene reguleres i samsvar med endringene i grunnbeløpet i folketrygden.

Pensjonsordningen er forsikringsmessig bygd opp, og finansieres ved innskudd fra sykepleierne og arbeidsgiverne. Sykepleierne betaler et medlemsinnskudd på to pst av lønnen, mens arbeidsgiverne betaler et tilskudd som beregnes som en fast prosent av sykepleiernes lønn. Prosentsatsen fastsettes slik at arbeidsgivernes tilskudd, sammen med medlemmenes innskudd, skal være tilstrekkelig til å dekke de samlede opparbeidede pensjonsrettighetene.

Ved utgangen av 1997 var det totalt 10 201 pensjonister i sykepleierpensjonsordningen. Av dette utgjorde 6 112 alderspensjonister. Den gjennomsnittlige alderspensjonen i 1997 var før samordning på 91 001 kroner. For menn var gjennomsnittsyttelsen på 144 832 kroner og for kvinner på 90 005 kroner. Etter samordning utgjorde ytelsene 50 660 kroner og 34 645 kroner for henholdsvis menn og kvinner.

5.3.4 Pensjonsordningen for apoteketaten

Bestemmelser om Pensjonsordningen for apoteketaten finnes i lov 26. juni 1953 nr 11 om pensjonsordning for apoteketaten. Ordningen administreres av Statens pensjonskasse, og ledes av et styre der tariffpartene i etaten er representert.

Ordningen omfatter apotekere og deres arbeidstakere. Aldersgrensen er 70 år for apotekere og provisorer. For andre medlemmer av pensjonsordningen er aldersgrensen 68 år. Medlemmene har rett til alderspensjon tre år før aldersgrensen såfremt summen av medlemmets tjenestetid og alder er minst 85 år eller medlemmet ved fratreden har fylt 67 år. Etter lov 1. juli 1994 nr 49 om avtalefestet pensjon for arbeidstakere med rett til medlemskap i Pensjonsordningen for apoteketaten har arbeidstakere i apoteketaten en tilsvarende avtalefestet pensjonsordning som gjelder for ansatte i staten. Se nærmere om AFP nedenfor i punkt 5.6.2.

Pensjonsordningen gir ytelser som på de fleste punkter svarer til bestemmelsene i Statens pensjonskasse.

Ved utgangen av 1997 var det 1 893 pensjonister totalt i ordningen, hvorav 1 114 var alderspensjonister. Før samordning var ytelsene beregnet til 96 503 kroner i gjennomsnitt for alle, 185 676 kroner for menn og 78 819 kroner for kvinner. Etter samordning var ytelsene på henholdsvis 35 794 kroner, 52 121 kroner og 32 556 kroner.

Pensjonene reguleres i samsvar med pensjonsgrunnlaget for yrkesaktive medlemmer.

Pensjonsordningen er forsikringsmessig bygd opp, og finansieres ved premie fra medlemmene og arbeidsgiverne. Medlemmene betaler et årlig pensjonsinnskudd som for tiden utgjør 2 pst av lønnen. Den samlede premien fastsettes slik at den opparbeidede fondskapitalen er tilstrekkelig til å dekke de opptjente pensjonsrettighetene.

5.3.5 Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter

Bestemmelser om Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter finnes i lov 12. juni 1981 nr 61 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Ordningen omfatter stortingsrepresentanter og deres etterlatte. Som stortingsrepresentant regnes også vararepresentanter for den tiden de møter i Stortinget.

Den alminnelige aldersgrensen er 65 år. Et medlem kan få alderspensjon opptil tre år før aldersgrensen hvis summen av medlemmets alder og medlemstid i pen-

sjonsordningen er 75 år eller mer. Lavest mulige pensjonsalder for en stortingsrepresentant er følgelig 62 år.

Full alderspensjon gis etter 12 år på Stortinget og utgjør 66 pst av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene. For den som har kortere funksjonstid, blir alderspensjonen tilsvarende lavere. Videre er det bestemt at det ikke gis alderspensjon hvis vedkommende har deltatt i mindre enn tre ordentlige storting. Ytelsene samordnes med andre pensjons- og trygdeytelser.

I tillegg kan det ytes uførepensjon og etterlattepensjon. Dersom pensjonisten forsørger barn under 18 år, økes pensjonen med 10 pst for hvert barn. For øvrig gis pensjonene etter tilsvarende regler som i Statens pensjonskasse.

Ved utgangen av 1997 var det 195 alderspensjonister av totalt 301 pensjonister i ordningen. Gjennomsnittlig bruttopensjon var 203 066 kroner for alle, 204 755 kroner for menn og 196 308 kroner for kvinner. Etter samordning var ytelsene gjennomsnittlig 48 650 kroner for alle, 49 459 kroner for menn og 45 414 kroner for kvinner.

Alderspensjon gis ikke så lenge vedkommende er stortingsrepresentant eller regjeringsmedlem eller er ansatt i en hovedstilling i offentlig eller kommunal tjeneste.

Pensjonene reguleres i takt med stortingsgodtgjørelsen.

Stortingsrepresentantene betaler et pensjonsinnskudd på 2 pst av lønnen. Stortinget bevilger hvert år de nødvendige midler for å dekke den delen av utgiftene som ikke dekkes av innskuddene.

5.3.6 Pensjonsordningen for statsråder

Bestemmelser om Pensjonsordningen for statsråder finnes i lov 14. desember 1951 nr 11 om pensjonsordning for statsråder.

Pensjonsordningen omfatter statsråder og deres etterlatte. Ordningen omfatter også statsministere.

Pensjonsalderen er 65 år. Full alderspensjon gis etter seks års medlemskap i regjeringen og utgjør 57 pst av den årlige godtgjørelsen til statsrådene. Alderspensjonen settes ned med 5 pst for hvert år medlemmet mangler på full opptjeningstid. Det gis ikke pensjon for mindre enn tre års medlemskap i regjeringen.

Pensjonsordningen gir dessuten invalidepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon. Dersom pensjonisten forsørger barn under 18 år, gis det barnetillegg til pensjonen etter tilsvarende regler som i Statens pensjonskasse. Ytelsene samordnes med andre pensjons- og trygdeytelser.

Det gis ikke alderspensjon så lenge vedkommende er regjeringsmedlem eller stortingsrepresentant eller er ansatt i en hovedstilling i offentlig eller kommunal tjeneste.

Ordningen har per 31. desember 1997 totalt 75 pensjonister, hvorav 51 alderspensjonister.

Pensjonene blir regulert i samsvar med endringer i pensjonsgrunnlaget. Brutto alderspensjon var ved utgangen av 1997 i gjennomsnitt 226 020 kroner for alle, 220 245 kroner for menn og 249 701 kroner for kvinner. Etter samordning var alderspensjonen på henholdsvis 45 372 kroner, 47 650 kroner for menn og 36 031 kroner for kvinner.

Statsrådene betaler et pensjonsinnskudd på 2 pst av lønnen. Stortinget bevilger hvert år de nødvendige midler for å dekke den delen av utgiftene som ikke dekkes av medlemsinnskuddene.

5.3.7 Førtidspensjon ved omstilling i offentlig sektor

Førtidspensjon ved omstilling i staten

Enkelte statlige virksomheter har etter samtykke fra Stortinget mulighet til å tilby sine ansatte over 60 år førtidspensjon. Utgiftene dekkes av den enkelte virksomhet. Vilkåret for å benytte ordningen er at virksomheten har behov for nedbemanning som følge av omstilling. Ordningen er av midlertidig art, og følgende virksomheter kan benytte ordningen: NSB (fra 1990), Telenor (1993–95), sivilt ansatte i forsvaret (1994), Postverket og Postgiro (1994, 1995 og 1996), Vinmonopolet (1994), Statlig kompetansesenter (1994) og Statens Kantiner (1995).

Ved utgangen av 1997 var det 2 618 personer som mottok omstillingspensjon i staten, og omtrent like mange menn som kvinner. Den gjennomsnittlige ytelsen var på 146 543 kroner. For menn var gjennomsnittsytelsen på 163 874 kroner og 118 727 for kvinner.

Førtidspensjon ved omstilling i kommunesektoren

Etter personalpolitiske retningslinjer for omstillingsarbeidet i kommunene kan det i særskilte tilfeller tilbys førtidspensjon også til tilsatte som ikke kommer inn under reglene om særaldersgrenser og/eller reglene for avtalefestet pensjon (AFP). Det er i retningslinjene presisert at den enkelte ikke skal føle det som et press for å slutte i arbeid. Det skal dessuten utvises en restriktiv holdning i disse sakene, slik at man ikke mister verdifull erfaring og kompetanse. Virksomhetene skal også vurdere fleksible nedtrappingsordninger ved bruk av delvis pensjon og delvis arbeid. Utgiftene dekkes fullt ut av den enkelte virksomhet fram til ordinær pensjonsalder.

5.4 PRIVATE PENSJONSORDNINGER

5.4.1 Tjenestepensjonsordninger etter skatteloven

I inndelingen av pensjonssystemer går det et skille mellom såkalte innskuddsbaserte og ytelsesbaserte ordninger. I et ytelsesbasert system defineres selve pensjonsytelsen, og pensjonspremien blir beregnet ut fra dette. I et innskuddsbasert pensjonssystem er det derimot premien som blir definert, og pensjonsytelsen blir et resultat av innbetalte midler og fondsavkastninger. Se nærmere om definisjonene i NOU 1994: 6 Private pensjonsordninger.

De nåværende ordningene for tjenestepensjon etter skatteloven (TPES) er i utgangspunktet rene ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger. En pensjonsytelse knyttet til bedriftens pensjonsplan innenfor ytelsesbaserte TPES-ordninger vil alltid være definert som en periodisk ytelse, vanligvis bestemt ut fra sluttlønnen, fra en viss pensjonsalder. Gitt visse aktuariske forutsetninger og krav, opptjeningsprofil og utbetalingsperiodens lengde, følger det av pensjonsplanen hvor stor den årlige avsetningen til pensjonsfondet må være. Etter dagens regler har bedriften rett til fradrag i skatten for premieinnbetalingen.

I privat sektor er det i dag om lag 445 000 arbeidstakere, det vil si nær 40 pst av samtlige arbeidstakere i privat sektor, som er omfattet av private tjenestepensjonsordninger. For ca 85 pst av disse har bedriftene tegnet kollektive pensjonsforsikringer gjennom forsikringsselskap. De øvrige omfattes av egne pensjonskasser som bedriftene har opprettet for sine ansatte. I offentlig sektor er imidlertid samtlige arbeidstakere omfattet av en tjenestepensjonsordning, såfremt de oppfyller minstekravet om å bli tatt opp i ordningen.

For å få skattefradrag for premien må kollektive pensjonsforsikringer og pensjonskasser følge forskrift av 28. juni 1968 nr 3 om private tjenestepensjoner m m.

Her benyttes betegnelsen *private tjenstepensjonsordninger* som en fellesbetegnelse for kollektive pensjonsforsikringer og pensjonskasser som følger skattelovens regler.

Rammebetingelsene for private tjenstepensjonsordninger er for tiden under vurdering. Et offentlig utvalg har lagt fram et forslag til en ny lov om såkalt foretakspensjon (NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon), som eventuelt skal erstatte dagens TPES-regelverk.

Omfang

Hovedregelen i dagens TPES-regelverk er at en privat tjenstepensjonsordning skal omfatte alle ansatte i bedriften som er pliktig medlem i folketrygden.

- Det kan likevel settes visse vilkår for å bli opptatt i ordningen. De viktigste er
- at arbeidstakeren – når ordningen innføres eller arbeidstakeren ansettes – har en viss tid igjen til pensjonsalderen (minst ti år)
 - at arbeidstiden er minst 50 pst av full stilling
 - at arbeidstakeren har vært i arbeidsgiverens tjeneste en viss tid (normalt ett år)
 - at arbeidstakeren er arbeidsfør på det tidspunktet innlemming i ordningen normalt skal skje.

På visse vilkår er det adgang til å opprette en pensjonsordning som bare omfatter arbeidstakere med lønn som overstiger et visst beløp, eller arbeidstakere som på grunn av alder ikke kan opptjene full tilleggspensjon i folketrygden.

Private tjenstepensjonsordninger kan yte alderspensjon, uførepensjon og pensjon til etterlatt ektefelle og etterlatte barn. Det er imidlertid fullt mulig å yte for eksempel bare alderspensjon.

Alderspensjon

Hovedregelen er at pensjonsalderen må være 67 år eller høyere. Hittil er det godkjent lavere pensjonsalder for følgende yrker:

flypiloter	55 år
dykkere	55 år
øvrige flybesetningsmedlemmer	60 år
yrkessjåfører	62 år
sykepleiere	65 år
bergverksarbeidere under dagen	65 år
kranførere	65 år
førere av gravemaskiner og bulldosere	65 år
yrkesaktivitører i forsikring	65 år
reisende (selgere)	65 år
reingjetere	65 år
ansatte på faste oljeinstallasjoner til havs	65 år
sjåførlærere	65 år

For yrkesgrupper som kommer inn under lovfestede tjenstepensjonsordninger med lavere pensjonsalder enn 67 år, kan det fastsettes samme pensjonsalder i private tjenstepensjonsordninger som for disse yrkesgruppene. Om lag 8 pst av arbeidstakere i de private tjenstepensjonsordningene har lavere pensjonsalder enn 67 år. Det er om lag 2 500 personer under 67 som mottar alderspensjon fra private tjenstepensjonsordninger. Til sammen er det om lag 125 000 personer som mottar pensjon fra private tjenstepensjonsordninger.

Dagens TPES-regelverk innebærer at arbeidstakere som er omfattet av en tjenstepensjonsordning, etter skatteloven ikke har anledning til å fortsette i sin stilling etter nådd pensjonsalder på 67 år eller eventuelt enda tidligere dersom vedkommende har en særaldersgrense. I tråd med det uttalte målet om mer fleksibilitet i pensjonssystemet for arbeidstakere som ønsker å stå i arbeid ut over pensjonsalderen, foreslås det i NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon

1. at arbeidstakere som etter å ha nådd pensjonsalderen fortsatt har fulltids- eller deltidsstilling i foretaket, beholder sin rett til medlemskap i pensjonsordningen, og
2. at arbeidstakerens rett til utbetaling fra pensjonsordningen bortfaller så lenge og i samme forhold som arbeidstakeren mottar lønn fra foretaket. Dette betyr at en arbeidstaker som har full lønn, ikke samtidig kan få pensjon fra foretakets pensjonsordning. Har arbeidstakeren deltidsstilling, får han pensjon for den delen han ikke arbeider.

Arbeidstakere som ved oppnådd pensjonsalder ikke har opptjent full pensjon, og som etter dette tidspunktet fortsetter å arbeide i foretaket, skal etter forslaget godskrives etterfølgende tjenestetid. Dette betyr at arbeidstakere som mangler full opptjening i foretakspensjonsordningen, får anledning til å fortsette å tjene opp rettigheter dersom de arbeider etter å ha nådd pensjonsalderen.

I NOU 1998: 1 foreslås det videre at arbeid etter nådd pensjonsalder også bør føre til økt pensjon, og at det skal foretas en omberegning av pensjonen på grunnlag av den premiereserven som på tidspunktet for fratreden er knyttet til opptjent pensjon. Denne omberegningen vil gi høyere utbetalinger til arbeidstakeren fra pensjoneringstidspunktet.

Fastsetting av ytelsene

Ordningene bygger på at ytelsene defineres i prosent av et pensjonsgrunnlag (normalt lønnen når pensjonstilfellet inntreffer). De fleste private tjenstepensjonsordningene gir nettoytelser som kommer i tillegg til en standardberegnet pensjon fra folketrygden. Det skal da i motsetning til offentlig tjenstepensjon ikke foretas noen beløpsmessig samordning med pensjon fra folketrygden.

Ved beregning av alderspensjon med lavere pensjonsalder enn i folketrygden vil det bli tatt hensyn til en pensjon fra folketrygden fra fylte 67 år.

Pensjonsgrunnlaget kan ikke overstige 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden (544 440 kroner per 1. mai 1998). Videre må samlede ytelser, inkludert en beregnet pensjon fra folketrygden, ikke utgjøre en større del av arbeidsinntekten for arbeidstakere med høy lønn enn for arbeidstakere med lav lønn.

Det er i dag ingen begrensninger i hvilken pensjonsprosent som kan fastsettes ut fra pensjonsgrunnlaget.

Som vilkår for full pensjon skal det kreves minst 30 tjenestear hos arbeidsgiveren. Ved kortere tjenestetid reduseres pensjonen tilsvarende.

Den gjennomsnittlige alderspensjonen i de private tjenstepensjonsordningene var i 1997 på om lag 32 000 kroner. For menn var den gjennomsnittlige ytelsen på rundt 37 000 kroner og for kvinner på 19 000 kroner.

Oppsatt pensjon/fripolise

Dersom medlemskapet i tjenstepensjonsordningen opphører, har arbeidstakeren rett til den delen av ytelsen som er opptjent (fripolisen). Det gjelder visse unntak dersom vedkommende har betalt hele premien og kapitalverdien eller medlemstiden er liten. Fripolisen beregnes enten på grunnlag av den premiereserven som er opptjent ved årlige premiebetalinger, eller på grunnlag av den tiden medlemskapet i ordningen har vart. Det er om lag 396 000 personer som i dag har fripoliseretigheter i private tjenstepensjonsordninger.

Finansiering

De private ordningene finansieres i all hovedsak av arbeidsgiver og er i dag bygd opp etter det såkalte premiereserveprinsippet. Dette innebærer at arbeidsgiver betaler inn en årlig premie etter en pensjonsplan som er utformet slik at det avtalte pensjonsnivået skal kunne finansieres.

Den samlede utbetalingen for hver enkelt som omfattes av ordningen, bestemmes deretter som differansen mellom avtalt totalpensjon og den beregnede folketrygdytelsen. Etter at den forventede ytelsen fra den private tjenstepensjonsordningen er bestemt på denne måten, kan premieinnbetalingen beregnes etter forsikringsmessige prinsipper. Denne prosessen utføres hvert år for hver arbeidstaker, og summen av alle årlige premieinnbetalinger for den enkelte samt avkastningen av midlene utgjør arbeidstakerens opptjente pensjon.

De årlige premieinnbetalingene knyttet til hver enkelt ansatt vil være progressive, det vil si øke som andel av lønnen over tid. Mot slutten av den yrkesaktive perioden kan premieinnbetalingen være svært høy og endog overstige arbeidstakerens utbetalte lønn. Dette skyldes i hovedsak at det i ordningen ikke stilles noe krav om at man skal ta hensyn til framtidige endringer i pensjonsgrunnlaget ved fastsettelsen av den årlige premieinnbetalingen. Siden de fleste ordninger yter pensjon i forhold til sluttlønn, vil derfor lønnsvekst over tid generere økende premie som andel av lønnen. Dette skyldes at etter hvert som arbeidstakeren nærmer seg pensjonsalderen, vil det bli færre innbetalingsår å fordele den nødvendige premieøkningen på. Samtidig er ytelsene fra folketrygden bygd opp slik at ytelsesnivået som andel av pensjonsgrunnlaget avtar med økt lønn. Siden de private tjenstepensjonsordningene er avtalt å skulle gi en fast prosentvis ytelse i forhold til pensjonsgrunnlaget, vil differansen som disse ordningene skal dekke, øke med økt lønn. Isolert sett krever også dette en økning av premien som andel av lønnen.

Blant annet i Lund-utvalgets rapport (NOU 1994: 2) er det påpekt at denne sammenhengen mellom lønnsøkninger, kort gjenværende finansieringstid og stigende premie kan gjøre situasjonen på arbeidsmarkedet vanskelig for mange eldre, og pensjonskostnadene for eldre arbeidskraft kan bli store for bedriftene.

Opptjeningssystemet i TPES-regelverket ble drøftet og vurdert nærmere i Velferdsmeldingen (St meld nr 35 for 1994–95), og det ble foreslått obligatorisk overgang til såkalt lineær opptjening av pensjon. Med lineær opptjening forstås at pensjonsrettigheter opptjenes forholdsmessig ut fra den til enhver tid gjeldende lønnen, og at opptjent pensjon er proporsjonal med ansettelsestiden. I forbindelse med stortingsbehandlingen sluttet samtlige partier seg til forslaget (se Innst S nr 180 for

1995–96). Dette er fulgt opp i NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon med forslag til regelverk for lineær opptjening av pensjon.

I dagens system vil økte premieinnbetalinger som følge av lønnsvekst kontinuerlig bli fordelt på gjenværende år fram til pensjonsalderen. Ved kontinuerlig lønnsvekst vil dette som nevnt bidra til stadig økende premieinnbetalinger. Ved lineær opptjening vil en momentant, og fullt ut, ta hensyn til de økte pensjonsrettighetene som følger av økt lønn.

Utkast til ny lov om foretakspensjoner

Av andre endringer i forhold til dagens TPES-regelverk som er foreslått i NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon kan nevnes:

- Opptjeningstiden blir 35 år, og det skal kunne tjenes opp pensjon under omsorgsfravær.
- Det skal være et opptjeningstak og en begrensning av pensjonsnivået.
- Medregning av tidligere rettigheter blir frivillig.
- Opptjeningstiden for rett til oppsatt pensjon blir kortere enn i dag.
- Det blir bestemmelser om regulering av løpende pensjoner.
- Om ordningen skal gi kompensasjon for eventuell redusert folketrygd, blir frivillig.

Spørsmålet om å åpne for innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger

I motsetning til dagens ytelsesbaserte tjenstepensjonssystem innebærer en ordning med innskuddsbasert pensjon at arbeidsgiver tilfører hvert medlems pensjonskonto et innskudd av nærmere angitt størrelse. Arbeidsgivers pensjonsforpliktelse oppfylles gjennom betaling av innskuddet. Ved disse ordningene er innbetalingene spesifisert, mens ytelsene utgjøres av innbetalte midler med tillegg av fondsavkastning.

I ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger har arbeidsgiveren et samlet finansieringsansvar for den ansattes pensjon etter gjeldende pensjonsplan helt opp til det tidspunktet vedkommende blir pensjonert. I den rene innskuddsbaserte tjenstepensjonsordningen har arbeidsgiveren bare finansieringsansvar når det gjelder løpende innskudd til pensjonsformål.

I motsetning til ytelsesbaserte ordninger betinger ikke innskuddsbaserte ordninger forutsetninger om bestemte periodiske pensjonsytelser. Arbeidstakernes ytelse kan for eksempel være en oppsamlet kapital (pensjonsformue) som blir disponibel ved pensjonering. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at det for innskuddsbaserte ordninger stilles krav om både periodiske utbetalinger og en minste utbetalingsperiode.

Når bedriften bare sikrer et årlig innskudd, ikke en bestemt ytelse, er det ikke noe naturlig pensjonsnivå som kan kalles «full pensjon». Det nærmeste en kan komme det, er en maksimumsregel for hvor stort samlet innskudd kan være.

Det er viktig å merke seg at det ikke er noe som hindrer bedriftene i å etablere innskuddsbaserte tjenstepensjoner dersom de finner det ønskelig. Slike ordninger vil med dagens regelverk imidlertid ikke få noen skattefavorisering, slik som etter dagens TPES-regelverk.

I NOU 1994: 6 Private pensjonsordninger anføres følgende argumenter for å innføre en innskuddsordning:

- For den enkelte arbeidstaker er det lettere å holde oversikt over hvor mye en til enhver tid har tjent opp i en innskuddsbasert ordning enn i ytelsesordninger.
- I en innskuddsordning er det lettere å knytte de opparbeidede rettigheter til den

enkelte arbeidstaker.

- Innskuddsordninger forenkler det tekniske rundt oppbygging av fond.
- I en innskuddsbasert ordning vil det i utgangspunktet være mulig å holde en høyere risikoprofil og dermed en høyere avkastning enn i ytelsesbaserte ordninger (ved at det er arbeidstakeren og ikke bedriften som har den finansielle risikoen).

Motargumentene er ifølge utvalget:

- Selv om det i innskuddsordninger kan være lettere å holde oversikt over løpende opptjening, vil det i en ytelsesbasert ordning være lettere for den pensjonsberettigede å holde rede på sine rettigheter når det gjelder den endelige pensjonen (siden denne er knyttet til sluttlønnen).
- Den finansielle risikoen tas i ytelsesordninger av arbeidsgiveren sammen med forsikringsselskapet. I slike ordninger – i motsetning til innskuddsbaserte – får disse dermed insitament til best mulig forvaltning av midlene.

Spørsmålet om å innføre adgang til å opprette innskuddsbaserte ordninger innenfor et regelverk for tjenstepensjon med skattefordel ble nærmere vurdert i Velferdsmeldingen, St meld nr 35 (1994–95). En ønsket imidlertid ikke å åpne for slike ordninger. Det ble vist til at den finansielle risikoen ved en innskuddsbasert ordning ligger hos den ansatte og ikke hos arbeidsgiveren, slik det er i ytelsesbaserte ordninger. Videre ble det vist til at arbeidstakeren ikke vil være garantert en gitt ytelse, og at pensjonspolitiske hensyn og kjønnsmessige likebehandlingshensyn vanskelig kan ivaretas innenfor en innskuddsbasert ordning. Det ble også vist til muligheten for tapte skatteinntekter gjennom oppretting av nok en type privat tjenstepensjonsordning med skattemessig særbehandling.

Under Stortingets behandling av Velferdsmeldingen våren 1996 ble et forslag om å be regjeringen utarbeide regelverk for innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger vedtatt oversendt regjeringen uten realitetsvotering. Fra Statsministerens kontor ble det i brev av 15. august 1996 til Stortinget opplyst at regjeringen ville komme tilbake med en vurdering av innskuddsbaserte ordninger. Det vises til nærmere omtale av dette i Nasjonalbudsjettet 1997, der det ble varslet en fornyet vurdering av innskuddsbasert tjenstepensjon på et senere tidspunkt. Stortinget vedtok ved behandlingen av Nasjonalbudsjettet å be regjeringen «senest i Revidert nasjonalbudsjett 1997 komme tilbake med en fornyet vurdering av innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger». På bakgrunn av omtalen i revidert nasjonalbudsjett for 1997 og stortingsbehandlingen av denne ble det nedsatt en arbeidsgruppe under ledelse av Finansdepartementet for å utrede en innskuddsbasert pensjonsordning.

Arbeidsgruppens rapport ble avgitt den 20. august 1998 og inneholder tre ulike modeller for innskuddsbasert pensjon, som kan framstå som alternative valgmuligheter. Det er skissert en hovedmodell som antas å oppfylle betingelsene for å kunne defineres inn under TPES-regimet og forslag til ny lov om foretakspensjon, blant annet med hensyn til fordelingsprofil og nivå på ytelsen. Det skisseres også en mer individuelt preget modell med mindre strenge krav til fordelingsprofil og ytelsesbegrensning, og følgelig mindre skattefavorisering. I tillegg skisseres det en mellomvariant. Hovedtrekkene ved disse modellene er i rapporten skissert som følger:

«**Modell 1: Innskuddsbasert forsikringsmodell;** arbeidsgiver betaler et visst tilskudd til pensjon for den enkelte arbeidstaker. Premiereserven i ordningen forvaltes kollektivt. Overskudd utover garantert avkastning tilbakeføres arbeidsgiver; Obligatorisk dødelighetsarv. Livslang utbetaling.

Modell 2: Innskuddsbasert pensjon med kollektiv forvaltning; arbeidsgiver betaler et visst tilskudd til pensjon for den enkelte arbeidstaker. Pre-

miereserven i ordningen forvaltes kollektivt. Overskudd tilbakeføres arbeidstakerne gjennom økning av premiereserven. Obligatorisk dødelighetsarv. Livslang utbetaling.

Modell 3: *Innskuddsbasert pensjon med individuelle konti*; arbeidsgivernes tilskudd betales inn på arbeidstakeres individuelle pensjonskonto. Avkastningen tilføres pensjonskontoen. Pensjonsplanen kan åpne for individuelle investeringsvalg. Ikke obligatorisk dødelighetsarv i oppsparingsperioden. Livslang utbetaling.»

5.4.2 Individuelle pensjonsforsikringsordninger etter skatteloven

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES)

Fra og med inntektsåret 1997 ble ordningen med Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) i livsforsikringsselskap erstattet av en ny ordning for individuelle pensjonsavtaler (IPA). EPES var en individuell pensjonsordning med et forsikringselement knyttet til at pensjonsformuen tilfalt forsikringskollektivet ved tidlig død. EPES omfattet alderspensjon, og kunne i tillegg omfatte uføre-, ektefelle-, samboer-, barne- og livsarvingspensjon.

Skattefordelene ved EPES var knyttet til at innbetalingene inntil en viss grense var fradragsberettiget i alminnelig inntekt, og at det verken skjedde noen løpende skattlegging av avkastningen i innbetalingsperioden eller noen formuesskattlegging av oppspart pensjonsformue. Det ble gitt fradrag for innbetalinger inntil 10 pst av den skattepliktiges alminnelige inntekt før premiefradrag ved likningen i året før fradrag kreves, men fradraget kunne maksimalt utgjøre 30 000 kroner per år. Når de oppsparte pensjonsmidlene ble utbetalt, ble hele beløpet inklusive oppspart avkastning skattlagt som pensjonsinntekt.

Innenfor EPES-ordningen var laveste tillatte pensjonsalder 67 år. Lavere pensjonsalder ble tillatt dersom den forsikrede allerede hadde lavere pensjonsalder i lovfestet, kommunal eller privat tjenestepensjonsordning, eller hadde et yrke med uvanlig fysisk eller psykisk belastning.

Individuelle Pensjonsavtaler (IPA)

Ordningen med egen pensjonsforsikring i henhold til skatteloven (EPES) ble ved lov 19. juni 1997 nr 67 erstattet av en ny ordning for individuelle pensjonsavtaler (IPA) som kan inngås enten som pensjonsforsikringsavtale eller som pensjonsspareavtale. Utvidelsen til flere skattefavoriserte ordninger innebærer en videreføring av reglene for så vidt gjelder EPES. I tillegg omfattes individuelle spareavtaler uten forsikringselement. Dessuten er det åpnet for å kunne velge pensjonsalder ned til 64 år i det nye regelverket.

Når det inngås pensjonsspareavtaler vil kapitalen tilfalle arvingene ved tidlig død.

Forretnings- og sparebanker, livsforsikringsselskap og forvaltningsselskap for verdipapirfond, eller tilsvarende utenlandsk selskap med hovedsete i EØS-stat og filial i Norge, skal kunne tilby individuelle pensjonsspareavtaler. Livsforsikringsselskap, eller tilsvarende utenlandsk selskap med hovedsete i EØS-stat og filial i Norge, skal kunne tilby individuell pensjonsforsikringsavtale.

Fradragsrammen og de øvrige skattefordelene i EPES er i hovedsak videreført uendret i IPA. Fradragsbegrensningen på 10 pst av den skattepliktiges inntekt ved likningen i året før det året fradrag kreves, ble opphevet, mens den øvre grensen på 30 000 kroner ble beholdt fram til inntektsåret 1998, da fradragsrammen er økt til 40 000 kroner.

Det er i dag om lag 116 000 personer som får utbetalt alderspensjon i henhold til en EPES eller IPA –avtale. Av disse er rundt 7 600 personer yngre enn 67 år.

5.5 LOVFESTEDE FØRTIDSPENSJONSORDNINGER FOR SÆRSKILTE GRUPPER

Visse yrker er fysisk særlig krevende og vanskelige å fortsette i fram til ordinær pensjonsalder. For enkelte grupper har det offentlige medvirket til pensjonsordninger før vanlig pensjonsalder. Ordningene er finansiert i det alt vesentlige av partene, men inneholder en statlig garanti. Det er i dag i alt tre slike lovbestemte pensjonsordninger – for henholdsvis sjømenn, fiskere og skogsarbeidere.

Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble de tre pensjonstrygdene tilpasset folketrygden, og de fungerer i dag som særskilte førtidspensjonsordninger fram til fylte 67 år.

5.5.1 Pensjonstrygden for sjømenn

Pensjonstrygden for sjømenn ble opprettet ved lov 3. desember 1948 nr 7. Pensjonstrygden for sjømenn omfatter personer med fast bopel i Norge, norske statsborgere og statsborgere fra andre EØS-land som er ansatt på skip som går innunder trygden.

I utgangspunktet kan det gis alderspensjon fra fylte 60 år, forutsatt at vedkommende har sluttet i aktiv sjøtjeneste. Det er en glidende pensjonsalder mellom fylte 60 og fylte 65 år for arbeidstakere med lite fartstid etter fylte 40 år og som begynte i pensjonsgivende tjeneste etter 31. desember 1968. Når vedkommende fortsatt er i aktiv sjøtjeneste, er aldersgrensen 62 år. Redusert alderspensjon kan gis opptil fem år før pensjonsalderen når summen av sjømannens alder og fartstid er 80 år eller mer. Sjømannspensjonen faller helt eller delvis bort tidligere dersom pensjonisten får rett til uførepensjon fra folketrygden eller avtalefestet pensjon.

For å få rett til alderspensjon må sjømannen etter hovedregelen ha tjent opp minst 150 pensjonsgivende fartsmåneder. Full pensjon gis etter 360 fartsmåneder. Årlig pensjonsbeløp beregnes ved at antallet pensjonsgivende fartsmåneder multipliseres med pensjonssatsene for fartstid opptjent som overordnet og/eller underordnet. Satsene er angitt i prosent av 106 166 kroner per år og 124 132 kroner, avhengig av når fartstiden er opptjent. For overordnet er full ytelse 148 632 kroner per år.

Det er i dag om lag 27 000 aktive medlemmer i Pensjonstrygden for sjømenn. Om lag 6 450 personer får alderspensjon mellom 60 og 67 år. Gjennomsnittlig ytelse for alderspensjon før fylte 67 år var 67 752 kroner i 1997.

Finansiering av pensjonstrygdens ytelser skjer ved avgift på arbeidstakerne og rederne foruten avkastning av trygdens fond. Dessuten yter staten tilskudd til visse utgifter. Trygden er garantert av staten. Garantiansvaret innebærer at opptjente rettigheter skal innfris. Det vil si at den enkelte pensjonist er garantert å få pensjonen utbetalt selv om den ordinære finansieringen svikter.

Det er satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere dagens sjømannspensjon og alternativer til denne. De alternativene som utredes, er en AFP-liknende ordning og en privat tjenstepensjonsordning. Utvalget vil avgi sin innstilling 1. januar 1999.

5.5.2 Pensjonstrygden for fiskere

Bestemmelser om Pensjonstrygden for fiskere finnes i lov 28. juni 1957 nr 12 om pensjonstrygd for fiskere.

Etter hovedregelen omfatter trygden alle personer som har fiske eller fangst som hovednæring, og som er registrert på fiskermantallets blad B. I 1997 var det registrert 9 300 fiskere.

Alderspensjon gis i dag fra fylte 60 år til den som har tjent opp minst 750 pensjonsgivende uker. Full alderspensjon gis etter 1 560 premieuker, og svarer til 1,6 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Pensjonsalderen ble redusert fra 62 til 60 år fra 1. januar 1994. Alderspensjonen opphører når vedkommende fyller 67 år eller får full uførepensjon eller fulle attføringspenger fra folketrygden, eller hel avtalefestet pensjon.

Ved utgangen av 1997 var det 1 764 pensjonister i ordningen. Gjennomsnittlig ytelse var på omlag 48 500 kroner.

Ordningen finansieres av næringen selv gjennom medlemspremie, omsetningssavgift på fisk og avkastning av fond. På sammen måte som pensjonstrygden for sjømenn er fiskerpensjonen garantert av staten.

Norges Fiskarlag utreder nå en mulig overgang til en privat forsikringsbasert ordning.

5.5.3 Pensjonstrygden for skogsarbeidere

Bestemmelsene om skogsarbeiderpensjon finnes i lov 3. desember 1951 nr 2 om pensjonstrygd for skogsarbeidere. Etter etableringen av ordningen med avtalefestet pensjon – med betydelig høyere pensjonsnivå – er partene (Fellesforbundet og Skogbrukets Arbeidsgiverforening) enige om at skogsarbeidertrygden har utspilt sin rolle. Skogsarbeidertrygden vil derfor bli gradvis avviklet innen 2004.

Ordningen yter førtids alderspensjon for personer mellom 63 og 67 år. Ytelsen tilsvare folketrygdens grunnbeløp ved full opptjening. Det er ingen reduksjon for arbeidsinntekt. Full alderspensjon gis etter 1 500 pensjonsgivende uker. Det ytes ikke pensjon ved opptjeningstid mindre enn 750 uker. Ved utgangen av 1997 var det ca 160 pensjonister i ordningen. Gjennomsnittlig ytelse var da på 31 500 kroner.

Alderspensjonen opphører når pensjonisten fyller 67 år, får rett til uførepensjon eller attføringspenger fra folketrygden for hel arbeidsuførhet eller får hel avtalefestet pensjon.

Trygden finansieres ved medlemspremie, arbeidsgivertilskudd, avgift på trevirke, tilskudd fra trygdens fond og tilskudd fra staten. Pensjonen er garantert av staten.

5.6 AVTALEFESTET PENSJON

I tilknytning til inntektsoppgjøret for 1988 ble det vedtatt å innføre en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår får adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Pensjonen svarer i hovedsak til folketrygdens uførepensjon samt et AFP-tillegg. Pensjonsalderen i ordningen ble satt til 66 år i 1989 og 65 år i 1990. I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1992 ble det avtalt å senke pensjonsalderen til 64 år fra 1. oktober 1993. Pensjonsalderen ble ytterligere senket til 63 år fra 1. oktober 1997 og 62 år fra 1. mars 1998 i forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997.

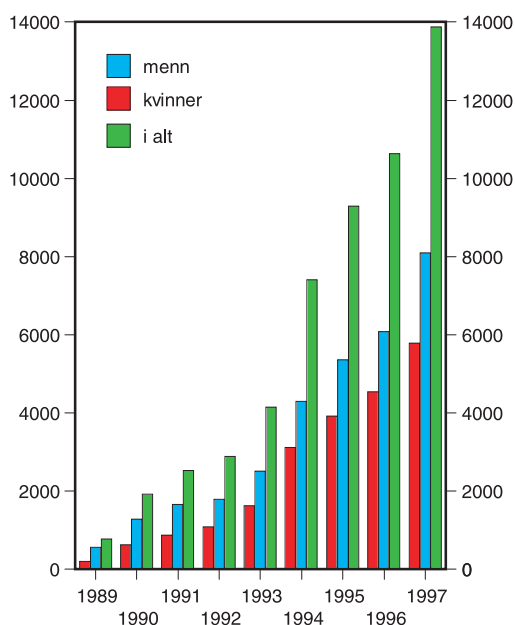
Ordningen i privat sektor omfatter i dag tariffbundne medlemsbedrifter i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), og bedrifter utenfor NHO som har tariffavtaler med forbund innenfor Landsorganisasjonen i Norge (LO). Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har en tilsvarende avtale. Med virkning fra 1. januar 1995 inngikk Bankenes Arbeidsgiverforening (BAF) og Finansforbundet en avtale om avtalefestet pensjon for sitt område (bank- og finansnæringen). Videre ble det

fra 1. juli 1997 etablert en AFP-ordning ved avtale mellom Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO) og LO v/LO-Stat, YS v/YS-Stat og SAN (Sammenslutningen av akademikerorganisasjoner i Norge). De tre AFP-ordningene i privat sektor omfatter om lag 575 000 arbeidstakere. Den største ordningen i privat sektor er Fellesordningen LO/NHO, som omfatter rundt 525 000 arbeidstakere. BAF-ordningen og NAVO-ordningen omfatter rundt 25 000 arbeidstakere hver.

En tilsvarende adgang til å gå av med tidligpensjon er også avtalt i offentlig sektor. Pensjonsordningen for 65- og 66-åringer i stat og kommune går ut på at det gis tjenstepensjon med 66 pst av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid på 30 år (tjenstepensjonsalternativet). Dersom en pensjonsberegning etter Fellesordningen LO/NHO (folketrygdalternativet med AFP-tillegg) gir et bedre resultat, utbetales differansen i tillegg. For 62-, 63- og 64-åringer ytes det pensjon både fra Statens pensjonskasse og kommunale pensjonsordninger kun etter folketrygdalternativet, det vil si etter de samme prinsippene som i Fellesordningen LO/NHO. Om lag 580 000 arbeidstakere i offentlig sektor er omfattet av AFP-ordningen.

Tilsammen har om lag 60 pst av landets yrkesaktive mulighet til å gå av med AFP. Antallet AFP-pensjonister har økt gradvis over tid. Ved utgangen av 1996 var det totalt 10 627 AFP-pensjonister. Antallet økte til 13 874 ved utgangen av 1997, fordelt på 7 349 fra offentlig sektor og 6 525 fra privat sektor.

Antall personer med AFP - utviklingen fra 1989 til 1997



Figur 5.6 Antall personer med AFP - utviklingen 1989 til 1997

Per 30. oktober 1998 er antallet AFP-pensjonister steget til 21 483. Det samlede antallet AFP-pensjonister har med andre ord steget med over 50 pst i løpet av de ti første månedene i 1998. For nærmere drøfting av utviklingen i bruken av AFP, vises det til avsnitt 5.5.

5.6.1 Hovedtrekkene i den gjeldende AFP-ordningen i privat sektor

Lov 23. desember 1988 nr 110 om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon er en rammelov som stiller visse betingelser for at ordninger med avtalefestet pensjon skal få statstilskudd. Loven har blant annet bestemmelser om omfang, pensjonsvilkår og pensjonsberegning. Videre stilles det bestemte krav til finansieringen, samt at ordningen skal ha vedtekter som må godkjennes av Sosial- og helsedepartementet. Statstilskuddet er på 40 pst av pensjonsutgiftene eksklusive eventuelle vedtektsfestede AFP-tillegg. Det gis imidlertid bare statstilskudd for 64-, 65- og 66-åringer, og ikke for 62- og 63-åringer. De tre AFP-ordningene i privat sektor – Fellesordningen LO/NHO, ordningen for bank- og finansnæringen og NAVO-ordningen – fyller vilkårene i rammeloven for AFP.

Etter rammeloven må AFP-ordningen være opprettet ved avtale mellom landssomfattende organisasjoner av arbeidstakere og arbeidsgivere for at det skal ytes statstilskudd.

Pensjonsvilkår

For å kunne benytte seg av ordningen stilles følgende vilkår:

- Arbeidstakeren må på uttakstidspunktet være reell arbeidstaker og ansatt i en bedrift som er tilsluttet ordningen i minst ett år.
- Vedkommende må ha vært ansatt i bedriften de siste tre årene, eller ha vært tilsluttet AFP-ordningen i de siste fem årene.
- Vedkommende må ikke motta noen pensjon eller tilsvarende ytelser, uten en motsvarende arbeidsplikt.
- Vedkommende må på uttakstidspunktet ha en pensjongivende inntekt som omregnet til årsinntekt overstiger folketrygdens grunnbeløp. Vedkommende må dessuten ha hatt en tilsvarende inntekt i året før uttaksåret.
- Arbeidstakeren må ha hatt minst ti års poengopptjening i folketrygden fra og med det året vedkommende fylte 50 år.
- Pensjongivende inntekt må ha vært minst to ganger folketrygdens grunnbeløp i gjennomsnitt for de ti beste poengårene etter 1966.
- Vedkommende må være ansatt i annens tjeneste fram til tidspunktet for pensjonering. Pensjonering forutsetter opphør eller reduksjon av inntektsgivende arbeid.

Pensjonsberegning

Selve pensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg beregnet etter reglene i folketrygdloven. På samme måte som ved uførepensjon fra folketrygden svarer pensjonen normalt til den alderspensjonen som vedkommende ville ha fått ved å fortsette i arbeid fram til 67 år. Ved beregning av pensjonen regnes det med antatt framtidig trygdetid og antatte framtidige pensjonspoeng til og med det året vedkommende fyller 66 år etter de reglene som gjelder for uførepensjon fra folketrygden.

Det gis lav grunnpensjon (75 pst av full grunnpensjon) når pensjonisten lever sammen med en ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden eller AFP-pensjon, eller som har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn to ganger grunnbeløpet (gjelder fra 1. januar 1998). I denne sammenhengen er samboere som tidligere har vært gift med hverandre eller som har felles barn, likestilt med ektepar. Det samme gjelder også for samboerpar som har levd sammen i tolv av de siste 18 månedene.

Antatte framtidige pensjonspoeng og antatt framtidig trygdetid som medregnes ved beregning av AFP-pensjonen, blir godskrevet i folketrygden ved beregning av alderspensjonen. Dette innebærer at pensjonsytelsen ikke går ned når vedkommende fyller 67 år og blir alderspensjonist, bortsett fra at AFP-tillegget faller bort. Reglene om godskriving av trygdetid og pensjonspoeng fører til at både AFP-pensjonen og senere alderspensjonen fra folketrygden i dag blir høyere enn det den faktiske opptjeningen i folketrygden tilsier.

I tillegg til den folketrygdberegnete pensjonen ytes det et såkalt AFP-tillegg. Dette tillegget ble innført i Fellesordningen LO/NHO i forbindelse med inntektsoppgjøret i 1992. LO og NHO ble da enige om å øke pensjonsnivået for AFP-pensjonistene fra 1. oktober 1992, slik at pensjonen for personer med en gjennomsnittlig inntekt for industriarbeidere ble hevet fra ca 52 pst til ca 58 pst av inntekten. Det ble avtalt at forbedringen skulle gis som et tillegg til AFP-pensjonen på 950 kroner per måned, og at tillegget skulle finansieres gjennom Sluttvederlagsordningen ved økte innbetalinger fra arbeidsgiverne. Sluttvederlag gis også til uførepensjonister og oppsagte, men da som en engangsyttelse. Den som har fått sluttvederlag utbetalt som et engangsbeløp i løpet av de tre siste årene før AFP-pensjonen tas ut, får ikke nytt sluttvederlag i form av AFP-tillegg. I likhet med sluttvederlag som utbetales som engangsbeløp, er AFP-tillegget i Fellesordningen LO/NHO skattefritt.

I AFP-ordningene for bank- og finansnæringen og i NAVO-området gis det et AFP-tillegg på 1 700 kroner per måned. Dette AFP-tillegget er imidlertid skattepliktig. AFP-tillegget er på 1 700 kroner også i offentlig sektor.

Kompensasjonsnivå

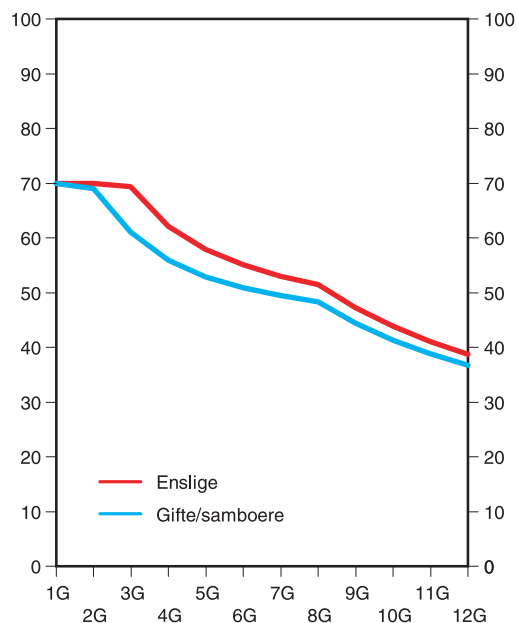
Kompensasjonsnivået i AFP-ordningen svarer til folketrygdens alders- og uførepensjon, som gir en kompensasjonsgrad ved full opptjening i overkant av 50 pst av gjennomsnittlig inntekt for midlere inntektsnivåer, forholdsvis dårligere for høyere inntekter og bedre for lavere inntekter. I tillegg kommer AFP-tillegget.

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1996 inngikk Fellesforbundet og Teknologibedriftenes landsforening avtale om at AFP-pensjonen maksimalt skulle utgjøre 70 pst av tidligere arbeidsinntekt for dem som pensjoneres etter 1. oktober 1997. Bakgrunnen for avtalen var at enkelte med lav inntekt, ofte deltidsansatte, kunne få en avtalefestet pensjon som oversteg tidligere arbeidsinntekt. Dette hadde blant annet sammenheng med at ordningens minstepensjon (minstepensjon) oversteg tidligere inntekt. Det ble vist til at det er uheldig at enkelte arbeidstakere kan velge å gå av med førtidspensjon opptil fem år før folketrygdens pensjonsalder på 67 år og få høyere inntekt enn om de hadde vært i arbeid.

På denne bakgrunn ble rammeloven justert slik at avtalefestet pensjon inkludert AFP-tillegget begrenses til 70 pst av tidligere pensjonsgivende inntekt. Endringen ble gitt virkning for alle nye pensjonstilfeller i AFP-ordningen fra 1. oktober 1997. Endringen innebærer ellers at avtalefestet pensjon før 67 år i enkelte tilfeller kan bli lavere enn folketrygdens minstepensjon. Pensjonen vil imidlertid bli justert opp for alle som blir berørt av 70-prosentsbegrensningen når de blir 67 år og da får rett til alderspensjon fra folketrygden.

Tidligere pensjonsgivende inntekt fastsettes på grunnlag av den pensjonsgivende inntekten vedkommende hadde i de årene han eller hun fylte 56, 57, 58, 59 og 60 år. Som tidligere inntekt regnes gjennomsnittet av de tre største årsinntektene.

Kompensasjonsnivået i AFP (Fellesordningen LO/NHO) før skatt



Figur 5.7 Kompensasjonsnivået i AFP (Fellesordningen LO/NHO) før skatt

Figur 5.6 viser kompensasjonsnivået i AFP (Fellesordningen LO/NHO) før skatt. Det er forutsatt at vedkommende pensjonist er 62 år når han eller hun tar ut AFP i 1999. Det er videre lagt til grunn en jevn inntekt i løpet av yrkeskarrieren samt full opptjening i folketrygden siden 1967. På tilsvarende måte som i folketrygden gis det lav grunnpensjon for gifte/samboere.

AFP-ordningen gir noe lavere kompensasjon ved lavere inntektsnivåer enn det som er tilfellet i folketrygden. Dette har sammenheng med at pensjonen ikke skal overstige 70 pst av tidligere inntekt. På grunn av at AFP ellers beregnes som en folketrygdpensjon, er kompensasjonsprofilen svært lik folketrygdens. Som følge av AFP-tillegget er imidlertid ytelsesnivået noe høyere.

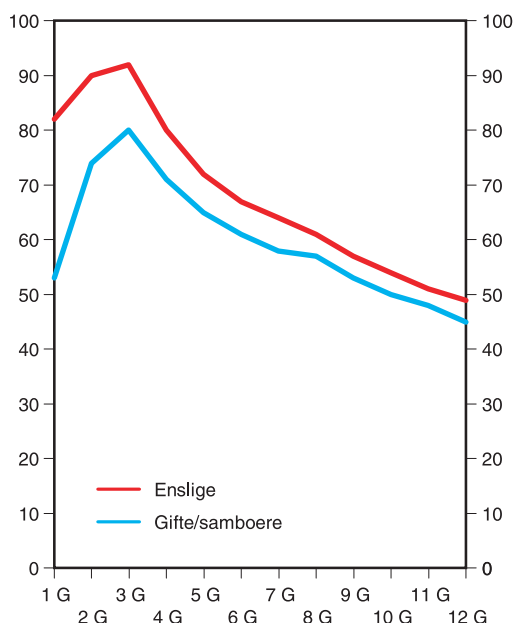
Som ved andre pensjonsinntekter svares det avgift til folketrygden av AFP-pensjon etter lav sats, det vil si 3,0 pst.

AFP-tillegget i Fellesordningen LO/NHO er som nevnt skattefritt.

Den særlige skattebegrensningsregelen som alders- og uførepensjonister nyter godt av, gjelder også for AFP-pensjonistene. For skattytere som kommer inn under skattebegrensningsregelen, skal det ikke beregnes skatt når den alminnelige inntekten er under 69 700 kroner for enslige og 108 500 kroner for ektepar og registrerte samboere i 1998. Ved høyere inntekt skal skatt og trygdeavgift ikke overstige 55 pst av det overskytende beløpet.

Skattebegrensningsregelen og skattefritaket for AFP-tillegget får etter gjeldende regler bare anvendelse for 62- og 63-åringer ut 2006. Fra 1. januar 2007 får disse særskilte skattefordelene for nye pensjonstilfeller bare anvendelse fra fylte 64 år.

Kompensasjonsnivået i AFP (Fellesordningen LO/NHO) etter skatt



Figur 5.8 Kompensasjonsnivået i AFP (Fellesordningen LO/NHO) etter skatt

For en nærmere oversikt over skattereglene for pensjonister vises det til punkt 5.9.

Figur 5.7 viser at kompensasjonsnivået etter skatt i AFP-ordningen for enslige ligger på over 60 pst av tidligere nettoinntekt opp til en arbeidsinntekt på rundt 8 G. For gifte med selvforsørget ektefelle er kompensasjonsnivået over 60 pst av tidligere nettoinntekt opp til en arbeidsinntekt på rundt 6 G.

Ved utgangen av 1997 var den gjennomsnittlige ytelsen på vel 113 000 kroner, 124 800 kroner for menn og 80 595 kroner for kvinner. I tillegg kommer AFP-tillegget.

Kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt

Før 1992 kunne alderspensjon mellom 67 og 70 år kombineres med arbeidsinntekt forutsatt at summen ikke oversteg 80 pst av tidligere arbeidsinntekt. Tidligere arbeidsinntekt ble fastsatt som et oppjustert gjennomsnitt av bestemte år før pensjoneringstidpunktet, det vil i prinsippet si de samme reglene som i dag. Alderspensjonen ble avtrappet i trinn på 25 pst av full pensjon. Det ble utbetalt enten 100, 75, 50 eller 25 pst av full pensjon eller ingen pensjon overhodet. Ved siden av full pensjon var det mulig å oppebære en arbeidsinntekt svarende til 49 pst av grunnbeløpet.

Disse reglene fikk også anvendelse for ordningen med avtalefestet pensjon (AFP), som fram til dette tidspunktet bare omfattet 65- og 66-åringer.

I Trygdemeldingen (St meld nr 12 for 1988–89) ble det vist til at den trinnvise avtrappingen hadde store terskelvirkninger, og at det kunne oppstå betydelige reduksjoner i samlet inntekt når man måtte gå ned et trinn i pensjon – for eksempel fra 50 til 25 pst – på grunn av en relativt liten inntektsøkning. I meldingen ble det reist spørsmål om å gå over til inntektsprøving etter den såkalt *etterlattermodellen*.

Det vil si et fast fribeløp for alle og en glidende reduksjon av pensjonen ved at en viss prosent av arbeidsinntekt over fribeløpet går til fradrag. Samtidig ble det pekt på muligheter til å forbedre det gjeldende *avtrappingssystemet*. Blant annet ble det vurdert en «finere» gradering av pensjonene – en gradering i fem trinn; hvert trinn på 20 pst ble nevnt som eksempel. Uten at det ble realitetsvurdert, ble det også nevnt en ordning der alderspensjonen mellom 67 og 70 år ble gradert ut fra pensjonistenes nedtrapping av *arbeidsinnsats*.

Som resultat av stortingsbehandlingen (se Innst S nr 200 for 1988–89, Ot prp nr 77 for 1989–90 og Innst O nr 11 for 1990–91) ble de aktuelle avtrappingsreglene erstattet med regler for inntektsprøving etter en etterlattemodell med virkning fra 1. januar 1992. Denne modellen, som omfattet både AFP og alderspensjon i folketrygden, gikk ut på at pensjonen reduseres med 50 pst av pensjongivende inntekt som overstiger grunnbeløpet, og at summen av pensjon og pensjongivende inntekt ikke kan overstige tidligere inntekt.

I Velferdsmeldingen (St meld nr 35 for 1994–95) ble det foreslått enkelte tiltak for å stimulere eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Blant annet ble det foreslått en liberalisering av avkortingsreglene for alderspensjon for årsklassene 67, 68 og 69 år. Som resultat av stortingsbehandlingen (se Innst S nr 180 for 1995–96, Ot prp nr 4 for 1996–97 og Innst O nr 16 for 1996–97) ble reglene for denne aldersgruppen endret med virkning fra 1. januar 1997, slik at det nå er to sett med avkortingsregler avhengig av når man tar ut pensjon:

- For dem som venter med å ta ut pensjon til de fyller 67 år, avkortes pensjonen med 40 pst av pensjongivende inntekt over et fribeløp på 1 G. Det er ingen øvre begrensning i hvor mye man kan ha i samlet inntekt.
- For dem som mottar avtalefestet pensjon (AFP), og for alderspensjonister i folketrygden som tidligere har mottatt AFP, avkortes pensjonen med 50 pst av inntekt over grunnbeløpet. Samlet pensjon og pensjongivende inntekt kan ikke overstige 100 pst av tidligere inntekt.

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997 ble det avtalt en ordning med delpensjon i AFP-ordningen. Det ble da vurdert et pro rata-system basert på *stillingsandel*. Dette systemet gikk kort ut på at arbeidstakere i full stilling kunne inngå avtale med sin arbeidsgiver om å redusere arbeidstiden med enten en eller to dager per uke. Dersom arbeidstiden ble redusert med en dag per uke – det vil si at vedkommende etter pensjoneringstidspunktet arbeider fire dager per uke (80 pst av full stilling) – ville det ytes pensjon for én dag per uke (20 pst av full pensjon). Tilsvarende ville det være dersom vedkommende trappet ned sin yrkesaktivitet med to dager per uke. Han eller hun ville da være i arbeid tre dager per uke og få 60 pst lønn, samtidig som at pensjonen ville utgjøre 40 pst av full pensjon.

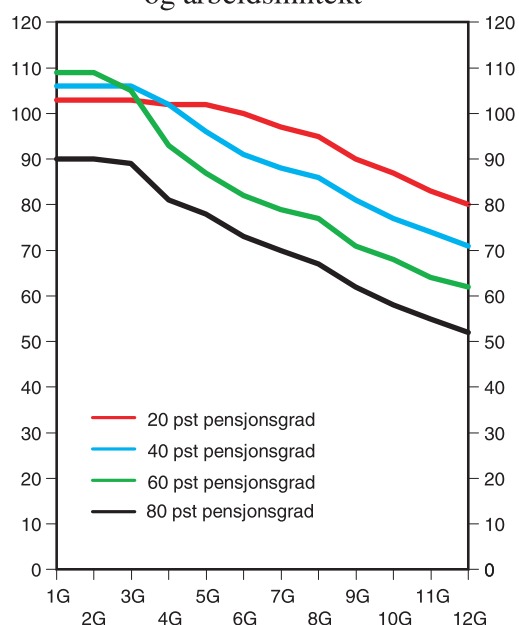
Etter inntektsoppgjøret viste det seg imidlertid at dette pro rata-systemet hadde sine svakheter. Blant annet ville det være nødvendig å ha et parallelt regelverk ved siden av som fanget opp dem som ikke hadde avtale med sin arbeidsgiver om redusert arbeidstid, og dem som hadde en variabel inntekt ved siden av den inntekten som følger av redusert stillingsandel.

Etter dagens regler beregnes AFP først etter folketrygdens pensjonsregler. Dersom den fulle pensjonen inkludert AFP-tillegget overstiger 70 pst av den tidligere arbeidsinntekten, skal pensjonen og AFP-tillegget settes forholdsmessig ned. Hvis vedkommende har arbeidsinntekt ved siden av pensjonen, skal det beregnes et avkortingsbeløp i pensjonen. Pensjongivende inntekt (arbeidsinntekt) over grunnbeløpet skal medføre at pensjonen uten AFP-tillegget reduseres med 50 pst av den overskytende inntekten. Pensjonen justeres deretter i forhold til begrensningsregelen om at summen av pensjon (eksklusive AFP-tillegget) og arbeidsinntekt ikke skal over-

stige tidligere arbeidsinntekt. AFP-tillegget reduseres til slutt i samme prosentvise forhold som pensjonen er redusert. Den tidligere inntekten fastsettes ut fra den pensjonsgivende inntekten for de årene da vedkommende pensjonist fylte 56, 57, 58, 59 og 60 år. Gjennomsnittet av de tre største årsinntektene regnes som tidligere inntekt.

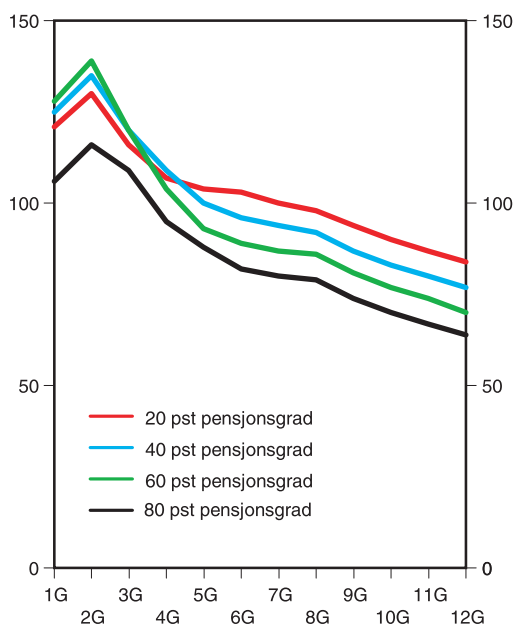
I figur 5.8 illustreres hvordan reglene om kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt slår ut på bruttoinntekten (inntekt før skatt). I figur 5.9 illustreres hvordan disse reglene slår ut på nettoinntekten (inntekt etter skatt) ved ulike inntektsnivåer.

Kompensasjonsnivået i AFP-ordningen
før skatt ved kombinasjon av pensjon
og arbeidsinntekt



Figur 5.9 Kompensasjonsnivået i AFP før skatt ved kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt

Kompensasjonsnivået i AFP-ordningen etter skatt ved kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt



Figur 5.10 Kompensasjonsnivået etter skatt i AFP ved kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt

I figur 5.8 og figur 5.9 er det forutsatt at arbeidstakeren blir AFP-pensjonist 1. januar 1999, og at vedkommende har hatt en jevn inntekt de siste 20 årene. Skattereglene for 1998 er imidlertid lagt til grunn ved beregning av nettoinntekten (inntekt etter skatt).

Videre er det forutsatt at AFP-pensjonisten er enslig. Det er således ikke tatt hensyn til at mange vil være gift eller samboer med annen pensjonist. I slike tilfeller gis det lav grunnpensjon, som utgjør 75 pst av grunnbeløpet. Fra 1. januar 1998 gis det også lav grunnpensjon til en pensjonist som er gift eller samboer med selvforsørget ektefelle med inntekt over to ganger folketrygdens grunnbeløp. Det vil si at full pensjon på folketrygdnivå i eksemplene er $\frac{1}{4}$ G høyere enn om AFP-pensjonisten hadde vært gift eller samboer.

Det er videre forutsatt at det gis et skattefritt AFP-tillegg på 950 kroner per måned som reduseres forholdmessig i samsvar med pensjonen. Det er bare i Felle-sordningen LO/NHO at AFP-tillegget er på 950 kroner. I de andre AFP-ordningene er AFP-tillegget på 1 700 kroner per måned og er skattepliktig.

Forholdet til andre pensjonsytelser

AFP-pensjonen kan ikke kombineres med uførepensjon eller etterlattepensjon fra folketrygden. Offentlig tjenstepensjon blir samordnet med AFP-pensjon etter samme regler som for pensjon fra folketrygden. Stort sett er dette aktuelt hvis AFP-pensjonisten samtidig har rett til etterlattepensjon fra en tjenstepensjonsordning. Tilsvarende gjelder for pensjonsordninger som har særlige bestemmelser for tilpassing til pensjon fra folketrygden, som pensjonstrygden for sjømenn og pensjonstrygden for fiskere. AFP-tillegget samordnes ikke.

Finansiering

I dag dekker staten 40 pst av de årlige utgiftene til løpende pensjoner for 64-, 65- og 66-åringer som direkte tilskudd. Det ytes ikke statstilskudd for pensjonsutgifter til 62- og 63-åringer.

Rammeloven for AFP stiller krav om at finansieringen må være lagt opp slik at det gjennom opplegg av fond eller liknende er sikkerhet for at pensjonsutbetalinger etter pensjonsavtalen oppfylles dersom ordningen opphører. Dette innebærer at fondet (eventuelt annen sikkerhet) må være stort nok til å dekke pensjonsforpliktelsene til alle som er innvilget pensjon på det tidspunktet partene eventuelt vedtar å avvikle ordningen. Sikkerheten må med andre ord omfatte hele pensjonistbestanden på avviklingstidspunktet.

Det er videre bestemt i rammeloven for AFP at arbeidsgiveren på det tidspunktet pensjonen tas ut, skal betale en særlig premie (egenandel) som minst skal utgjøre 10 pst av arbeidstakerens pensjon.

I Fellesordningen LO/NHO er finansieringen lagt opp slik at alle arbeidsgivere tilsluttet ordningen betaler en avgift etter hvor mange ansatte det er i bedriften. Denne avgiften, som fastsettes av avtalepartene, finansierer et pensjonsfond (AFP-fondet). Dessuten betaler arbeidsgiveren som nevnt 10 pst av pensjonsutgiftene til «sine» AFP-pensjonister (egenandel). Egenandelen er avtalt forhøyet til 20 pst fra 1. januar 1999.

I banknæringen er det ikke noe pensjonsfond. Den delen av de løpende pensjonene som ikke dekkes av staten, dekkes over driften av arbeidsgiverne, det vil si hele pensjonen med AFP-tillegg fra fylte 62 til 64 år, deretter 60 pst av pensjonen og hele AFP-tillegget. Ordningens forpliktelser er sikret gjennom en felles bankgaranti. Garantien skal dekke utgifter til løpende pensjonsforpliktelser dersom AFP-ordningen avvikles, og utgifter til pensjon for bedrifter som ikke selv oppfyller sine forpliktelser i henhold til ordningen.

I NAVO-ordningen finansieres de utgiftene som ikke dekkes av staten, ved at hver virksomhet foretar interne avsetninger for arbeidstakere over 50 år som fastsettes slik at bedriften fram til arbeidstakeren fyller 62 år, bygger opp midler som dekker forventede AFP-kostnader. For hver ny AFP-pensjonist overfører arbeidsgiveren et «AFP-innskudd» fra de interne avsetningene til pensjonsordningen som tilsvarer kontantverdien av arbeidsgiverens del av pensjonsutgiftene fra uttakstidspunktet til 67 år. Dermed er pensjonsutgiftene fram til fylte 67 år sikret dersom ordningen skulle opphøre.

5.6.2 Hovedtrekkene i den gjeldende AFP-ordningen i offentlig sektor

AFP-ordningen i staten omfatter statsansatte og lærere. For andre medlemmer av Statens pensjonskasse er det en forutsetning at det er inngått en egen tariffavtale om AFP som er godkjent av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. AFP-ordningen i kommunal og fylkeskommunal sektor omfatter alle ansatte i den kommunale og den fylkeskommunale sektoren, og arbeidstakere ellers i denne sektoren som har avtale om det. Unntatt er likevel lærere, som altså omfattes av Statens pensjonskasse.

I statlig sektor er det i motsetning til i privat sektor ikke noe minimumskrav til ansettelsestid for å kunne ta ut AFP. I kommunal sektor må imidlertid arbeidstakeren ha vært tilsatt hos samme arbeidsgiver eller annen arbeidsgiver innenfor offentlig sektor minst de siste tre årene, hvorav det siste året i sammenhengende tjeneste.

AFP-ordningene i privat og offentlig sektor er noenlunde likt utformet for 62-, 63- og 64-åringer. AFP beregnes på samme måte som i privat sektor, altså som en

folketrygdpensjon. Ved siden av den folketrygdberegnete pensjonen ytes et AFP-tillegg. I offentlig sektor er dette tillegget på 1 700 kroner per måned og er skattepliktig

For 65- og 66 åringer kan imidlertid AFP-pensjonen bli beregnet etter forskjellige regler. I privat sektor vil ytelsen som nevnt i avsnitt 5.6.1 bli beregnet som en folketrygdpensjon helt fram til fylte 67 år. Når det gjelder AFP i statlig sektor, vil ytelsen bli beregnet som en tjenstepensjon fra fylte 65 år. Det vil si at pensjonen utgjør 66 pst av pensjonsgrunnlaget ved full opptjening, se nærmere avsnitt 5.3. Dersom den folketrygdberegnete pensjonen overstiger tjenstepensjonen, utbetales differansen som et tillegg. I kommunal sektor har en imidlertid valgt en noe annen løsning. Etter fylte 65 år utbetales det beste av folketrygdalternativet og tjenstepensjonsalternativet. I praksis blir det imidlertid ingen forskjell i ytelsesnivået mellom statlig og kommunal sektor.

Også når det gjelder praktiseringen av inngangsvilkårene i AFP offentlig sektor er det noe forskjellige løsninger i stat og kommune. De samme reglene som i privat sektor gjelder imidlertid i sin helhet fram til fylte 65 år i både stat og kommune. Etter fylte 65 år kan det imidlertid ytes AFP selv om de vanlige vilkårene ikke er oppfylt dersom vedkommende har vært medlem i en offentlig tjenstepensjonsordning i minst 10 år etter fylte 50 år. Hvis de vanlige vilkårene ikke er oppfylt vil vedkommende imidlertid bare ha rett til en tjenstepensjonsberegnet AFP. I kommunal sektor vil de som fyller de vanlige vilkårene også ha krav på en tjenstepensjonsberegnet AFP dersom denne er høyest, selv om vilkåret om 10 års medlems tid ikke er oppfylt. Mens det i statlig sektor er et ubetinget vilkår for å få en tjenstepensjonsberegnet AFP at 10-årskravet er oppfylt.

På samme måte som i privat sektor er det også i offentlig sektor innført en øvre begrensning i pensjonsnivået på 70 pst av tidligere inntekt med virkning fra 1. oktober 1997. Begrensningen gjelder for alle årskullene uansett om pensjonen blir beregnet som en folketrygdpensjon eller som en tjenstepensjon.

Fra 1. oktober 1997 er det dessuten åpnet for at arbeidstakere i heltidsstilling kan ta ut delpensjon, slik at arbeidstakeren kan trappe ned sin yrkesaktivitet med 20 eller 40 pst.

Som beskrevet i avsnitt 5.6.1 blir AFP i privat sektor redusert med 50 pst av arbeidsinntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp. Dessuten skal summen av pensjon og arbeidsinntekt ikke overstige tidligere inntekt. AFP-tillegget skal deretter reduseres forholdsmessig. De samme reglene benyttes i statlig sektor uansett om AFP blir beregnet som en folketrygdpensjon eller som en tjenstepensjon. I AFP for kommunal sektor er regelverket noe annerledes. Dersom pensjonisten har arbeidsinntekt ved siden av AFP, vil vedkommende få pensjonen avkortet etter det beste av to alternative beregningssett, enten etter et folketrygdalternativ eller et tjenstepensjonsalternativ. Etter folketrygdalternativet går all arbeidsinntekt til fradrag i pensjonen etter de samme reglene som er beskrevet ovenfor for statlig og privat sektor. Etter tjenstepensjonsalternativet er det bare inntekt fra arbeidsforhold som medfører fortsatt medlemskap i en offentlig tjenstepensjonsordning som fører til avkorting i pensjonen. Pensjonen avkortes da etter stillingsandel. AFP etter tjenstepensjonsalternativet vil dermed kunne ytes uavkortet i forhold til arbeidsinntekt fra privat sektor.

Ved utgangen av 1997 var de gjennomsnittlige ytelsene for 62-, 63- og 64-åringene i statlig sektor på 111 300 kroner, 125 000 kroner for menn og 94 500 kroner for kvinner. I tillegg kommer AFP-tillegget. For 65- og 66-åringer var gjennomsnittlig ytelse på 143 164 kroner ved utgangen av 1997. For menn var den gjennomsnittlige ytelsen på 163 306 kroner og 117 745 kroner for kvinner.

Fra 1. oktober 1997 godskrives det dessuten pensjonspoeng i folketrygden for 62-, 63- og 64-åringer som mottar AFP i offentlig sektor, det vil si bare for den perioden det ytes folketrygdberegnet AFP. 65- og 66-åringer som mottar en tjenestepensjonsberegnet AFP, godskrives ikke pensjonspoeng.

Ordningen med AFP for 62-, 63- og 64-åringer i statlig sektor administreres av trygdekontorene for så vidt gjelder tilståelse, beregning og utbetaling av pensjonen. Ordningen for 65- og 66-åringer administreres av Statens pensjonskasse. Den lovbestemte ordningen finansieres av staten som arbeidsgiver gjennom Statens pensjonskasse, og er statsgarantert.

Særskilt innlemmede virksomheter, der det er inngått tariffavtale om AFP, betaler 10 pst av de løpende pensjonsutgiftene i tillegg til en økt arbeidsgiverandel.

AFP-ordningene i kommunal sektor administreres av de enkelte kommunale pensjonskassene eller av det enkelte forsikringsselskap, avhengig av hvem som administrerer den enkelte kommunes ordinære tjenestepensjonsordning. For 65- og 66-åringer finansieres ordningen som tjenestepensjonsordningene ellers gjennom medlemspremie og arbeidsgivertilskudd. For 62-, 63- og 64-åringer finansieres ordningen fullt ut av den enkelte arbeidsgiver, i det denne ikke er forsikringsmessig dekket. For de arbeidsgivere som har tegnet forsikring gjennom Felles kommunal pensjonsordning i KLP, finansieres ordningen kollektivt ved at samtlige medlemmer gjennom en egen utligningsavtale betaler ordningens utgifter etter hvert som de forfaller gjennom en kollektiv andel av de faktiske utgifter. For tiden er andelen 0,7 pst av det ordinært forsikrede pensjonsgrunnlag i Fellesordningen.

Ved utgangen av 1997 var den gjennomsnittlige ytelsen i kommunal sektor for 62-, 63- og 64-åringer på 105 120 kroner inkludert AFP-tillegget. For menn var den gjennomsnittlige ytelsen på 136 645 kroner og på 89 964 kroner for kvinner. For 65- og 66-åringer var den gjennomsnittlige ytelsen på 111 445 kroner. For menn var den gjennomsnittlige ytelsen på 149 584 kroner og 91 219 kroner for kvinner.

5.7 TIDLIGPENSJON I JORDBRUKET

I forbindelse med jordbruksforhandlingene for 1998 ble det inngått avtale mellom Norges Bondelag/Norges bonde- og småbrukarlag og staten om en førtidspensjonsordning for jordbruket. Etter avtalen skal pensjonsordningen tre i kraft fra 1. januar 1999. Ordningen er under utforming og Landbruksdepartementet vil sende et utkast til forskrift på høring innen utgangen av 1998.

Hovedtrekkene i ordningen er en pensjonsalder på 62 år, et pensjonsnivå på 85 000 kroner per år. Ytelsene avkortes mot AFP og pensjonsytelser fra folketrygden. Pensjonen skal avkortes mot arbeidsinntekt som overstiger 100 000 kroner per år. Pensjonen gir ikke grunnlag for pensjonsopptjening i folketrygden. Dersom begge ektefellene har arbeidet på bruket vil det bli lagt opp til en egen tobrukerpensjon.

Avtalen forutsetter at tidligpensjonsordningen finansieres løpende over jordbruksavtalen. Det legges således ikke opp til individuelle egenandeler. Det forutsettes at utbetalinger over ordningen inngår i beregningen av bøndernes inntekter og inntektsutvikling.

5.8 ANNET RELEVANT REGELVERK AV BETYDNING FOR ELDRE ARBEIDSTAKERE

5.8.1 Dagpengeordningen

Dagpenger skal sikre arbeidstakere kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet, samtidig som ordningen skal motivere til arbeid og tilt-

aksdeltakelse. Ordningen skal støtte opp under den aktive arbeidsmarkedspolitikken ved å gi inntektssikring i en begrenset periode og ved blant annet å kreve at den arbeidsledige er «reell arbeidssøker» for rett til stønad.

Etter søknad kan dagpenger, på visse vilkår, ytes til

- helt arbeidsløse arbeidssøkere
- helt permitterte
- delvis sysselsatte arbeidssøkere, som søker full sysselsetting, under forutsetning av at arbeidstiden er nedjustert med minst 40 pst i forhold til den arbeidstiden som gjaldt forut for ledigheten, og at vedkommende ønsker full sysselsetting
- delvis permitterte arbeidssøkere
- arbeidssøkere som velger dagpenger framfor kursstønad under deltakelse på arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og praksisplass

Dagpenger kan utbetales når arbeidssøkeren har vært arbeidsledig og stått tilmeldt arbeidsformidlingen som «reell arbeidssøker» i minst tre av de siste ti arbeidsdagene. Å være «reell arbeidssøker» vil i denne sammenheng si å være arbeidsfør og raskt kunne tiltre ethvert tiltak og arbeid som vedkommende er fysisk og psykisk skikket til å ta (yrkesmessig mobilitet) hvor som helst i landet (geografisk mobilitet). Det kan lempes med hensyn til disse kravene dersom sosiale hensyn som høy alder, svekket helse eller omsorgsansvar tilsier det. Personer som er å anse som selvforskyldt arbeidsledig, eller som uten rimelig grunn avslår tilbud om arbeid eller tiltak, får midlertidig bortfall av retten til dagpenger.

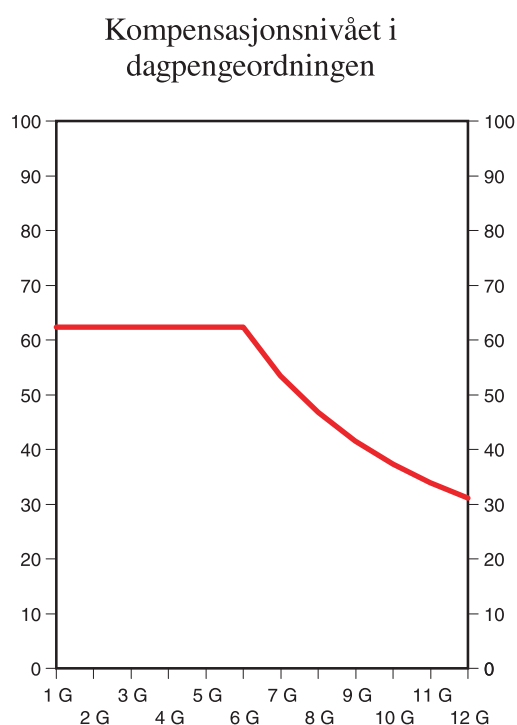
Et vilkår for rett til dagpenger er at vedkommende har fått utbetalt en arbeidsinntekt fra ordinært arbeid tilsvarende minst 1,25 G (56 713 kroner per 1. mai 1998) i løpet av foregående avsluttede kalenderår eller en arbeidsinntekt på 1 G (45 370 kroner per 1. mai 1998) i gjennomsnitt over de tre foregående avsluttede kalenderårene. Med unntak for personer over 64 år kvalifiserer inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet ikke til dagpenger.

Dagpengenes størrelse beregnes på grunnlag av arbeidsinntekt, inntekt fra sysselsettingsarbeidsmarkedstiltak, samt dagpenger ved sykdom, fødsel, adopsjon og arbeidsledighet, samt sykepenger og fødsels- og adopsjonspenger utbetalt i de siste eller i gjennomsnitt over de tre siste avsluttede kalenderårene. Beregningsgrunnlaget kan maksimalt utgjøre 6 G (272 220 kroner per 1. mai 1998). Dagpengene utbetales med 0,24 pst av beregningsgrunnlaget per dag og utbetales for fem dager per uke. Kompensasjonsgraden utgjør 62,4 pst av beregningsgrunnlaget. I tillegg ytes et ferietillegg på 9,5 pst av brutto utbetalte dagpenger til personer som er anvist dagpenger i mer enn åtte uker i ferieopptjeningsåret og et barnetillegg på 17 kroner per stønadsdag for hvert forsørget barn under 18 år.

Maksimal lengde på stønadsperioden varierer avhengig av størrelsen på tidligere inntekt. En arbeidsinntekt på minst 2 G (90 740 kroner per 1. mai 1998) gir en stønadsperiode 156 uker (3 år), mens en inntekt under 2 G som kvalifiserer til dagpenger, gir en stønadsperiode på 78 uker (1,5 år). Etter å ha gått ut en stønadsperiode må mottaker på ny oppfylle kravet til minste arbeidsinntekt før stønad igjen kan tilstås.

Det er særregler for personer over 64 år både når det gjelder stønadsperiodens lengde, fastsetting og justering av dagpengegrunnlaget (dagpengenes størrelse) og kravet til minste arbeidsinntekt for rett til dagpenger. Tidsbegrensningen i dagpengeordningen gjøres ikke gjeldende for dagpengemottakere over 64 år. Etter fylte 64 år er dagpengemottaker således sikret dagpenger inntil pensjonsalderen i folketrygden (67 år). I praksis betyr dette at personer med høyere inntekt enn to ganger folketrygdens grunnbeløp (90 740 kroner per 1. mai 1998 som kvalifiserer til dag-

pengeperiode på 156 uker, det vil si tre år) og som blir arbeidsledig i en alder av 61 år, er sikret dagpenger fram til fylte 67 år. Personer over 64 år har rett til et minste dagpengegrunnlag som svarer til minst tre ganger folketrygdens grunnbeløp (136 110 kroner per 1. mai 1998). Dagpengegrunnlaget justeres i samsvar med endringer i folketrygdens grunnbeløp i kalenderåret også i løpende stønadstilfeller. For personer som søker om dagpenger etter fylte 64 år, tas inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet med ved prøving av kravet til minste (arbeids)inntekt for rett til dagpenger.



Figur 5.11 Kompensasjonsnivået i dagpengeordningen

5.8.2 Yrkesrettet attføring

Yrkesrettet attføring kan gis den som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig nedsatt. Yrkesrettet attføring tilbys i den grad dette er nødvendig og hensiktsmessig for vedkommende for å komme tilbake til arbeidslivet. Attføring skal som hovedregel være prøvd før uførepensjon kan tilstås.

Målet med yrkesrettet attføring er å gjøre helsemessig utsatte arbeidssøkere og arbeidstakere i stand til å få arbeid på ordinære vilkår. For enkelte vil det være et mål å utvikle arbeidsevnen slik at vedkommende kan ha arbeid i kombinasjon med varige trygdeytelser. I samarbeid med den enkelte kartlegger arbeidsmarkedsetaten den yrkeshemmedes muligheter og begrensninger. Med utgangspunkt i denne kartleggingen utarbeides en handlingsplan som angir hvordan arbeidsmarkedsetatens tiltaksspekter best kan nyttes for å bygge opp den enkeltes kompetanse og kvalifikasjoner for å hjelpe vedkommende tilbake til arbeid. Attføringen baseres på opplæring, arbeidstrening og rådgivning.

Attføringspenger

Attføringspenger er en stønad til livsopphold som ytes til personer som fyller vilkårene for å få attføring etter folketrygdlovens kapittel 11. Det utbetales attføringspenger til yrkeshemmede under yrkesrettet attføring enten ved at de er på tiltak, i ventetid før attføringstiltak kommer i gang, eller i ventetid mellom ulike tiltak. Ferdig attførte kan etter nærmere regler (er reell arbeidssøker og står registrert som arbeidssøker i arbeidsmarkedsetatens arbeidssøkerregister) motta attføringspenger. Dersom den yrkeshemmede i den perioden yrkesrettet attføring gjennomføres, fyller vilkårene for rett til både sykepenger og attføringspenger, kan vedkommende velge den høyeste av ytelsene.

Attføringspenger består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelle forsørgertillegg. Størrelsen på attføringspengene beregnes på samme måte som og svarer til uførepensjon med tillegg for ektefelle og barn, men uten særtilllegg, og reguleres etter utviklingen av folketrygdens grunnbeløp.

Attføringsstønad

Attføringsstønad er ytelser til dekning av bestemte utgifter som knytter seg til et godkjent attføringstiltak. Hensikten er å dekke de merutgiftene som attføringstiltaket medfører for den yrkeshemmede. Attføringsstønad ytes derfor bare i tiltaksperioden. Attføringsstønad gis som tilskudd. Det ytes stønad til skolemateriell, fadder/praktisk hjelp, arbeidstreningsplass, daglige reiseutgifter, hjemreiser, boutgifter, flytteutgifter og husholdsutgifter, til yrkeshemmede som gjennomfører yrkesrettet attføring ved skole, kurs, bedrift eller liknende.

5.8.3 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har en del generelle bestemmelser som har betydning for eldre arbeidstakere. I tillegg har loven også spesialbestemmelser som ivaretar eldres arbeidsforhold.

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidsgiver plikt til å tilrettelegge arbeidet for arbeidstakere – herunder også eldre arbeidstakere. Eksempler på dette er de generelle bestemmelsene om krav til arbeidsplassen, reglene om tekniske innretninger og utstyr, samt reglene om tilrettelegging av arbeidet.

Arbeidsmiljøloven § 12 er ment å gi arbeidstaker mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid. Bestemmelsen er generelt utformet og arbeidet er her satt i en større sammenheng. Ved organiseringen av arbeidet må det nettopp tas hensyn til menneskelige forutsetninger og behov.

Etter arbeidsmiljøloven § 14 bokstav e skal arbeidsgiver organisere og tilrettelegge arbeidet under hensyn til den enkelte arbeidstakers alder, kyndighet, arbeidsevne og øvrige forutsetninger.

Arbeidsmiljøloven er på mange måter gjort til et virkemiddel for å få gjennomført en rett for alle til å beholde et arbeid i forhold til den enkeltes behov og forutsetninger. Hvis en arbeidstaker er blitt hemmet i sitt yrke som følge av ulykke, slitasje eller lignende, skal arbeidsgiveren, så langt det er mulig, iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid. Arbeidstaker som har fått nedsatt arbeidsevne og førlighet på grunn av alder, kan i enkelte situasjoner betraktes som yrkeshemmet. Arbeidstakeren skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging, endringer i tekniske innretninger, gjennom attføring, eller lignende.

Hovedregelen i arbeidsmiljøloven er at oppsigelsesfristen er en måned. Arbeidsmiljøloven § 58 nr 3 oppstiller imidlertid særskilte oppsigelsesfrister for

eldre arbeidstakere. Disse fristene gjelder når det er arbeidsgiver som går til oppsigelse. Foreligger det en sammenhengende arbeidstid på ti år i virksomheten og arbeidstaker er over 50 år, er oppsigelsesfristen fire måneder. Er arbeidstaker fylt 55 år, øker oppsigelsesfristen til fem måneder, mens oppsigelsesfristen for arbeidstaker over 60 år er seks måneder. Det er viktig å merke seg at arbeidstaker i disse tilfellene har anledning til å si opp arbeidsavtalen med en oppsigelsesfrist på tre måneder.

Oppsigelsesvernet for eldre arbeidstakere

Arbeidsmiljøloven regulerer adgangen til oppsigelse av arbeidstakere. Etter § 60 nr 1 kan en arbeidstaker ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Bestemmelsen er generell og gjelder likt for alle arbeidstakere. Hvorvidt en oppsigelse er saklig, må avgjøres etter en helthetsvurdering.

I rettspraksis kreves det stadig sterkere grunner fra arbeidsgivers side for at en oppsigelse skal anses saklig. Videre er det blitt viktig å foreta en rimelighetsvurdering i forhold til den ansatte. Det legges større vekt på arbeidsgiverens forpliktelser overfor arbeidstakere som er blitt svekket gjennom arbeid i vedkommendes tjeneste. Saklighetskriteriet må også følge den sosiale utviklingen i samfunnet ellers. Momenter som kan få betydning for eldre arbeidstakere, kan være at arbeidsgiver stiller nye kvalifikasjonskrav til stillingen. Arbeidsmiljøloven pålegger blant annet arbeidsgiverne vesentlige plikter med hensyn til å forsøke omplassering. Videre kan det være relevant å se på hvilke framtidsmuligheter arbeidstaker har. Arbeidstakers mulighet til å få annet arbeid avhenger blant annet av alder og tjenestetid.

I følge arbeidsmiljøloven § 60 nr 3 vil en oppsigelse med fratreden før fylte 70 år som utelukkende er begrunnet med at arbeidstakeren har nådd folketrygdens pensjonsalder, ikke betraktes som saklig begrunnet. Det at arbeidstakeren har rett til alderspensjon etter folketrygden og derfor ikke blir stående på bar bakke etter en oppsigelse, er altså ikke tilstrekkelig til å gi arbeidsgiver rett til å avslutte ansettelsesforholdet. Først ved 70 år er alder alene saklig grunn til oppsigelse. Regelen er likevel ikke til hinder for at arbeidstakeren kan sies opp under henvisning til andre aldersgrenser fastsatt i lov, tariffavtale, arbeidsreglement eller annet gyldig grunnlag. Det kan også være tale om en lavere aldersgrense enn 67 år. Hvorvidt en spesielt avtalt aldersgrense for eldre arbeidstakere ved bedriften gir saklig grunn for oppsigelse, må vurderes konkret. I følge rettspraksis kan en arbeidsgiver bringe arbeidsforholdet til opphør når arbeidstakeren har rett til tjenstepensjon, uten at det behøver å foreligge saklig oppsigelse, i hvert fall gjelder dette når tjenstepensjonen er normal og av rimelig størrelse, for eksempel 66 pst av sluttlønn. Her er altså realiteten at når arbeidstakeren er sikret økonomisk, kan arbeidsgiveren fritt avslutte ansettelsesforholdet.

Ved vurderingen vil det være særlig relevant å legge vekt på om den avtalte aldersgrensen praktiseres konsekvent for alle arbeidstakerne i virksomheten, om den er et resultat av en grundig og gjensidig forhandling mellom partene, om det er gitt tilstrekkelig informasjon til de ansatte om ordningen, og/eller om avtalen er fulgt opp med pensjonsordninger. Rettspraksis viser at domstolene foretar en totalvurdering av de nevnte momentene. Det finnes blant annet eksempler fra rettspraksis som viser at en avtale om lavere pensjonsalder enn 70 år kan gi saklig grunn til oppsigelse, til tross for at arbeidstakeren ikke var tilknyttet noen pensjonsordning.

Ansatte som vil fortsette i stillingen ut over folketrygdens pensjonsalder, vil imidlertid ikke binde seg til å arbeide fram til fylte 70 år. Arbeidstaker kan når som helst si opp stillingen sin med fratredelse etter utløpet av gjeldende oppsigelsesfrist.

Arbeidsmiljølovens oppsigelsesvern for eldre arbeidstakere gjelder fram til 70 år. Etter 70 år er det kun avtale mellom partene som kan regulere oppsigelsesvernet for eldre.

Etter at arbeidstaker har fylt 66 år, men ikke senere enn seks måneder før pensjonsalderen inntreffer, kan arbeidsgiver skriftlig forespørre om arbeidstaker ønsker å fratre sin stilling ved 67 år. En slik forespørsel må besvares skriftlig senest tre måneder før arbeidstaker når pensjonsalderen. Oversitter arbeidstakeren svarfristen, faller det særskilte oppsigelsesvernet bort, men denne virkningen forutsetter at det er gjort oppmerksom på dette allerede ved forespørselen.

Kommunal- og regionaldepartementet foretar nå en gjennomgang av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven §60 nr 3 om eldres oppsigelsesvern i forbindelse med oppfølgingen av Velferdsmeldingen (St meld nr 35 for 1994–95). Det framgår av meldingen at det er en viktig målsetting å styrke eldres tilknytning til arbeidslivet, hindre utstøting av eldre, sikre eldre arbeidstakere en reell valgfrihet til å fortsette i arbeid fram til fylte 70 år.

5.8.4 Den femte ferieuken

Med virkning fra 1. mai 1976 ble den tidligere ferieloven (lov 14. november 1947 nr 3) endret slik at alle arbeidstakere over 60 år fikk rett til en ekstra ferieuke – den femte ferieuken. Som kompensasjon for lønnsbortfall i ekstraferien fikk arbeidstakerne rett til en forhøyet feriegodtgjøring. Arbeidsgiverne forskutterte feriegodtgjørelsen for ekstraferien, og kunne da kreve dette refundert fra folketrygden. Ved innføring av den nye ferieloven ble imidlertid kostnadene ved den forhøyde feriegodtgjøringen overført fra folketrygden til arbeidsgiverne, se Ot prp nr 54 for 1986–87.

Den nye ferieloven (lov 29. april 1988 nr 21) innførte et såkalt kildeprinsipp, som går ut på at den som utbetaler en ytelse, også skal betale feriepengene for ytelsen. Forslaget gikk ut på at arbeidsgiver skal betale feriepengene av sykepengeperioden, mens folketrygden skal betale feriepengene av trygdeytelser (sykepengeperioden utover arbeidsgiverperioden og fødselspengeperioden). Samtidig ble det foreslått at refusjonsordningen for den forhøyede feriegodtgjøringen skulle oppheves, og at det økonomiske ansvaret skulle overføres fra folketrygden til arbeidsgiverne.

Etter ferieloven har arbeidstakere rett til feriepenge fra arbeidsgiver med 10,2 pst av feriepenges grunnlaget. For arbeidstakere over 60 år med rett til ekstraferie forhøyes prosentsatsen med 2,3 prosentpoeng til 12,5 pst av feriepenges grunnlaget. For den femte ferieuken ytes det ikke feriepenge for den delen av feriepenges grunnlaget som overstiger 6 ganger folketrygdens grunnbeløp.

5.9 SKATTEMESSIG BEHANDLING AV PENSJONISTER

Pensjonister blir i utgangspunktet skattlagt på samme måte som lønnstakere. Det er imidlertid viktige unntak som gjør at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men forskjellen er relativt sett størst for lave inntekter. Gruppen som har særlige skattefordeler i forhold til lønnstakere, er sammensatt og inneholder i tillegg til folketrygdpensjonister også AFP-pensjonister og pensjonister med særaldersgrenser (både de som omfattes av lovbestemte førtidspensjonsordninger for særskilte grupper, og de som omfattes av ulike tjenstepensjonsordninger). Alle gruppene omfattes ikke av det samme regelverket, men alle har skattefordeler i forhold til lønnstakere.

De viktigste særreglene som gjør at pensjonister betaler lavere skatt enn lønns-
takere med samme inntekt, er knyttet til lavere trygdeavgift, særfradrag for alder og
uførhet mv, og at pensjonister med lav eller midlere inntekt får redusert sin skatt
etter en særskilt skattebegrensningsregel.

I boks 5.6 er det gitt en oversikt over hvilke grupper av pensjonister som kom-
mer inn under de ulike særreglene.

Skatteregler for ulike pensjonistgrupper

Pensjonistgruppe	Særfradrag for alder, uførhet mv	Lav trygdeavgift	Skattebegrensnings- regelen
Alderspensionister	Ja	Ja	Ja
Uførepensionister	Ja	Ja	Ja
AFP-pensionister	Nei	Ja	Ja
Pensionister med særaldersgrense	Nei	Ja	Nei

Særfradraget for alder og uførhet mv gis til alderspensionister og uførepen-
sionister og har vært et element i pensjonistbeskatningen siden 1970. Særfradraget
ble opprinnelig begrunnet ut fra hensynet til at de eldre og uføre hadde store utgifter
i forbindelse med sykdom og lave inntekter fordi trygdesystemet var dårlig utbygd.
Av forenklingshensyn fikk alle alderspensionister og uførepensionister (inklusive
attføringsmottakere) et slikt særfradrag ved beregning av skatt på alminnelig
inntekt. Fradraget er i 1998 på 12 000 kroner for alderspensionister og på 17 640
kroner for uførepensionister. Med en skatt på alminnelig inntekt på 28 pst gir dette
en skattefordel på henholdsvis 3 360 kroner og 4 939 kroner. Gifte alderspensionis-
ter får normalt bare ett særfradrag til sammen.

På inntekter som ikke gir opptjening av pensjonspoeng, det vil i hovedsak si
pensjoner, betales en lav trygdeavgift på 3 pst. På lønnsinntekt og næringsinntekt i
primærnæringene ilegges folketrygdavgift på 7,8 pst, det vil si 4,8 prosentpoeng
høyere enn på pensjon. Satsen for annen næringsinntekt er 10,7 pst. Trygdeavgiften
ble senest regulert ved skattereformen i 1992.

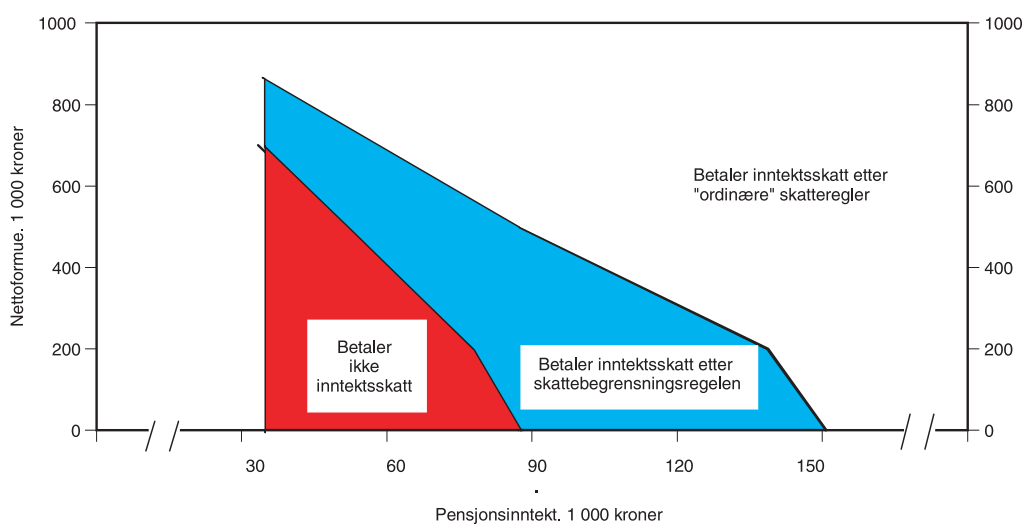
For øvrig kan pensjonister skattlegges etter to alternative regelsett: «ordinære»
skatteregler for pensjonister eller etter den såkalte skattebegrensningsregelen. En
vil alltid bli skattlagt etter de reglene som gir lavest skatt.

Skattebegrensningsregelen kan benyttes av alle som har fylt 70 år innen utgan-
gen av inntektsåret. Skattytere som mottar uførepensjon/attføringspenger, alder-
spensjon, overgangsstønad, etterlattepensjon fra folketrygden eller avtalefestet pen-
sjon (AFP), har også rett til å komme inn under skattebegrensningsregelen, se boks
5.3. Dette regelsettet ble innført i 1989 og avløste det tidligere særfradraget for liten
skatteevne. Hovedsiktemålet med regelen er at minstepensionister uten særlig for-
mue eller inntekter utenom pensjon ikke skal betale skatt, og at denne fordelingen skal
avtrappes gradvis.

Det skal ikke beregnes skatt for skattytere som har krav på skattebegrensning
når alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv ikke overstiger 69 700 kroner for
enslige i 1998. Den tilsvarende grensen for ektefeller er 108 500 kroner. Når bereg-
ningsgrunnlaget overstiger disse inntektsgrensene, skal beregnede skatter begrenses
til 55 pst av det overskytende beregningsgrunnlaget.

Dersom skattyteren har inntekt utover grensene, beskattes disse ekstrainntektene med en formell skattesats på 55 pst. Den effektive marginals-katten på pensjons- og lønnsinntekt blir imidlertid lavere som følge av at en kan trekke fra min-stefradraget på 20 pst av personinntekten. Effektiv marginals-katt blir dermed 44 pst for denne gruppen. Skattebegrensningsregelen medfører at enslige pensjonister uten andre inntekter enn pensjon, uten nettoformue over 200 000 kroner og uten andre fradrag enn standardfradrag, kan ha opp til 87 125 kroner i pensjon i 1998 uten å betale skatt. Det tilsvarende nivået for pensjonistektepar er 135 625 kroner i 1998.

Skatt for alderspensjonister



Figur 5.12 Kombinasjonen av pensjonsinntekt og nettoformue der ulike skatteregler kommer til anvendelse. Enslig pensjonist med pensjonsinntekt over 30 000 kroner. 4 pst nominell formuesavkastning. 1998-regler.

Kilde: Finansdepartementet

For pensjonister med formue skal den skattepliktige inntekten ved fastsettelsen av beregningsgrunnlaget for skattebegrensningsregelen tillegges et beløp tilsvarende 3 pst av netto formue over 200 000 kroner. Dette gjelder både for enslige og ektepar. Skattebegrensningsregelen omfatter skatt av alminnelig inntekt og trygdeavgifter (lav, mellom- og høy sats), men ikke toppskatt eller formuesskatt. Ektefellers inntekter (og formue) ses alltid under ett når de skattelegges etter skattebegrensningsregelen. I figur 5.11 illustreres dette nærmere. De to arealene i figuren angir kombinasjonene av personinntekt og nettoformue der skattebegrensningsregelen kommer til anvendelse for enslig alderspensjonist. Det er lagt til grunn 4 pst nominell formuesavkastning. Figuren viser at pensjonist med høy formue må ha en relativt sett lavere pensjonsinntekt enn en pensjonist med lav formue for å bli liknet etter skattebegrensningsregelen. Dette skyldes i hovedsak det særskilte formuestillegget i skattebegrensningsregelen. Formuestillegget kan derfor innebære at pensjonister med lav inntekt, men med relativt høy formue får lavere skatt ved å benytte de ordinære skattereglene for pensjonister.

For en enslig alderspensjonist uten andre inntekter enn pensjon, uten nettoformue over 200 000 kroner og ingen fradrag ut over minstefradraget og eventuelt sær-

fradraget, vil likning etter skattebegrensningsregelen gi lavere skatt enn etter ordinære skatteregler for pensjonister opp til 150 400 kroner i 1998. Tilsvarende grense for ektepar er 225 700 kroner, når den ene er minstepensjonist. Ektefellenes innbyrdes fordeling av den samlede inntekten vil påvirke nivået på den «øvre inntektsgrensen», siden det bare beregnes minstefradrag av personlig opptjent lønn og pensjon.

I tabell 5.1 og 5.2 illustreres forskjellen i beskatning på en enslig lønnstaker, en enslig alderspensjonist, en enslig AFP-pensjonist og en enslig pensjonist som har gått av med særaldersgrense i en tjenstepensjonsordning, eller som mottar ytelser fra en av de lovfestede førtidspensjonsordningene (sjømannspensjonstrygden, fiskerpensjonstrygden eller skogsarbeiderpensjonstrygden).

Tabell 5.1: Gjennomsnittsskatt i prosent på utvalgte inntekter for en enslig lønnstaker, alderspensjonist, AFP-pensjonist og en enslig person som har særaldersgrense i en tjenstepensjonsordning, eller som er omfattet av en lovbestemt førtidspensjonsordning. Regler for 1998.

Inntekt i kroner	Lønnstaker	Alderspensjonist	AFP-pensjonist	Særaldersgrense
75 000	20,9	0	0	16,1
100 000	23,2	5,7	5,7	18,4
125 000	24,6	13,3	13,3	19,8
150 000	25,5	18,4	18,4	20,7
175 000	26,6	19,9	21,8	21,8
200 000	27,7	21,3	22,9	22,9
225 000	28,6	22,3	23,8	23,8
250 000	29,4	23,3	24,6	24,6
275 000	30,9	24,9	26,1	26,1
300 000	32,5	26,5	27,7	27,7

Kilde: Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet

Tabell 5.2: Gjennomssnittsskatt i prosent på utvalgte inntekter for ektepar. Regler for 1998.

Samlet inntekt i kroner	To lønnstakere	To alderspensjonister	To AFP-pensjonister	To personer med særaldersgrense
100 000	16,2	0	0	11,4
150 000	20,9	4,2	4,2	16,1
200 000	23,2	14,2	14,2	18,4
250 000	24,6	18,5	19,8	19,8
300 000	26,2	20,3	21,4	21,4
350 000	27,6	21,9	22,8	22,8
400 000	30,1	24,5	25,3	25,3
450 000	32,3	26,8	27,5	27,5

Kilde: Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet

I tabell 5.1 er det forutsatt at personene ikke har formue eller andre inntekter eller andre fradrag enn standardfradrag.

I tabell 5.2 er det forutsatt at den ene ektefellen har en pensjonsinntekt på 100 000 kroner, og at den andre ektefellens pensjon varierer fra 0 til 350 000 kroner.

5.10 NÆRMERE OM SÆRALDERSGRENSENE I ET HISTORISK PERSPEKTIV

Den alminnelige aldersgrense for arbeidstakere i statlig og kommunal sektor er som nevnt i avsnitt 5.3 på 70 år. I statlig sektor er det i medhold av lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m fl adgang til å fastsette lavere aldersgrense for stillinger hvor:

- a) Tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til fylte 70 år.
- b) Tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier.

Aldersgrensene for yrkesbefal i Forsvaret er fastsatt i lov 8. juni 1973 nr 36.

Forskriftene om kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger slår fast at aldersgrensen for kommunale stillinger ikke må være lavere enn det som er fastsatt for tilsvarende stillinger i staten. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) har antatt at dersom det ikke finnes tilsvarende stilling i staten, medfører ikke dette automatisk at den kommunale stillingen får aldersgrense 70 år. KLPs styre kan i slike tvilstilfeller fastsette aldersgrensen for stillingene. Vedtaket skal deretter godkjennes av Kredittilsynet/Sosial- og helsedepartementet.

Særaldersgrensene i offentlig sektor er i dag på 65, 63 eller 60 år. Den tidligere særaldersgrensen på 68 år er opphevet både i stat og kommune.

Gjeldende forskrift om private tjenstepensjonsordninger gir Sosial- og helsedepartementet hjemmel til å fastsette særaldersgrenser for yrker i privat sektor som medfører uvanlige fysiske eller psykiske belastninger eller stiller krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt svekkes før fylte 67 år. Se nærmere om dette i avsnitt 5.4

I tjenstepensjonsordningene med særaldersgrenser må ordningen fullt ut dekke et visst nivå av lønnen fram til 67 år da det kan tas ut pensjon fra folketrygden. Det er vanlig at ordningen deretter går over til å bli en supplerende pensjon i tillegg til en forventet pensjon fra folketrygden.

I offentlig sektor kan arbeidstakeren fratre opptil 3 år før aldersgrensen, dersom summen av alder og ansiennitet er minst 85 år (85-årsregelen). Dette innebærer at en person med 28 års tjenestetid kan gå av ved med pensjon ved fylte 57 år i en stilling med 60 års aldersgrense. Det er ingen tilsvarende regel for de private tjenstepensjonsordningene.

Om lag 30 pst av medlemmene i Statens pensjonskasse har særaldersgrenser mens tilsvarende tall for kommunal sektor er på rundt 40 pst. I private tjenstepensjonsordningene er om lag 8 pst av arbeidstakerne i stillinger med særaldersgrense.

I årene etter 1814 ble pensjoner til avgåtte statstjenestemenn bare gitt ved bevilgning av Stortinget og bare til embedsmenn. For disse pensjonene gjaldt ingen bestemmelse om at de først kunne tilstås ved en gitt alder. I årene 1857–1884 ble det satt fram forslag til en pensjonsordning for embedsmenn i alt 12 ganger uten at noen av dem ble vedtatt av Stortinget. I 1896 ble arbeidet med statstjenestemennenes pensjonsordning tatt opp i en egen komite (første pensjonskomite). Komiteen pekte på «det bekjente Faktum at det utenfor de i Pensjonslistene oppførte er en del

Tjenestemenn som kan regnes jevn gode med Pensjonister, i det Alderen har minsket Kreftene, sløvet Evnene og nedsatt Vitaliteten, slik at disse Menn således på en måte Pensjonerer seg selv med Embedets Inntekt.» Komiteen omtaler dette som en illegitim selvpensjonering ved « Oldingers Oversittelse i Stillinger som kræver full livskraft av sine Indehavere».

Komiteen anså imidlertid hensynet til bedre avansementsforhold som det avgjørende for å innføre aldersgrenser.

Annen pensjonskomite (1904) var av den oppfatning at man burde søke å oppnå en viss fleksibilitet med hensyn til avgangsalder. Komiteen pekte på at samme alder ikke betyr samme arbeidsdyktighet hos de ulike tjenestemenn. Ut fra dette vil det være nærmest umulig å fastsette en aldersgrense som passet for alle. Komiteen mente likevel at en burde innskrenke seg til to pensjonsaldre, nemlig 70 og 66 år, og at de aller fleste burde ha 70 års pensjonsalder.

Tredje pensjonskomite (1906) mente at en burde sette en så høy aldersgrense som mulig uten at tjenestens tarv lider av det. For å oppnå elastisitet foreslo komiteen dobbelt avgangsalder, det vil si en avgangsalder ved hvilken tjenestemannen plikter å gå av og en lavere ved hvilken administrasjonen har anledning til å avskjedige den som ikke er fullt ut tjenestedyktig.

Komiteens forslag ble fulgt opp i Ot prp nr 26 for 1916 der det ble foreslått en ny pensjonsordning for staten tjenestemenn og at alderspensjon skulle tilstås ved en gitt alder som skulle fastsettes ved en egen lov. Loven ble foreslått i Ot prp nr 4 for 1917.

Aldersgrenseloven fikk dermed den formulering den i alt vesentlig har beholdt fram til i dag.

En større gjennomgang ble foretatt av aldersgrensekomiteen som avgav innstilling i 1954 og i Ot prp nr 60 der det ble foretatt presiseringer og en del oppryddinger.

Vurdering av aldersgrenser/særaldersgrenser har vært foretatt på 60, 70 og 80-tallet uten at andre argumenter enn dem som ble gjengitt i Aldersgrensekomiteen (1954) i særlig grad har kommet fram.

Gjeldende aldersgrenser for offentlige tjenestemenn ble fastlagt ved behandlingen av St prp nr 38 for 1994–95. Vedtaket om særaldersgrense på 68 år ble her opphevet. I proposisjonen tas det til orde for at en realitetsvurdering av de framtidige behov for særaldersgrenser bør gjøres etter at Stortinget har behandlet Velferdsmeldingen.

Det er på det rene at arbeidsevnen ikke er den samme hos alle i samme alder. Det er meget vanskelig på medisinsk grunnlag å fikse en bestemt alder som et øvre tak for når en type yrkesutøver ikke lenger er skikket til å utføre et bestemt arbeid. Enkelte mennesker eldes tidlig, andre langt senere. Dette kan uttrykkes slik at et menneskes fysiologiske alder ikke svarer til kronologisk alder. I praksis vil dette si at enkelte ikke vil være i stand til eller ha store problemer med å utføre sitt arbeid før oppnådd aldersgrense mens andre vil være kvalifisert til å fortsette utover gjelde aldersgrense. Dette er et tradisjonelt argument for en mer fleksibel avgangsalder.

Tilsetting i en stilling er selektiv og basert på kvalifikasjoner til å fylle en bestemt stilling. Ut fra en symmetribetraktning skulle også fratreden være selektiv og basert på «uskikkethet» til å fylle en stilling. Aldersgrensekomiteen av 1949 mente det var mange momenter som pekte i retning av et system for aldersgrenser der hovedvekten legges på den enkelte tjenestemanns arbeidsevne i forhold til den stilling han har. Komiteen uttalte:

«Det tap av arbeidsevne som kommer med årene, må antas å inntre gradvis, men kommer ikke i samme alder hos alle. Det er også klart at de krav som stilles i forskjellige stillinger varierer. Visse arter arbeid eller virksomhet vil falle vanskeligere

for eldre enn for yngre. Det kan gjelde virksomhet som krever fysisk styrke og utholdenhet, hurtig reaksjonsevne, tilpasning til nye arbeidsmetoder osv. Men de eldre har fortrinn i større øvelse, erfaring og bedre oversyn. I regelen er de stabile i sitt arbeid. Ferdigheter og kunnskaper de har ervervet, forsvinner forholdsvis sent, selv om evnen til å lære nytt er redusert. En mål for statstjenesten videre ta omsyn til at det i stor utstrekning gjelder stillinger som ikke krever særlig fysisk styrke. Evnen til å utføre åndsarbeid bevares i regelen til høyere alder enn evnen til arbeid som krever fysisk innsats. Et forhold som må erindres er også at det er forskjell på dyktighet og ydeevne hos folk som er i sin beste alder. Det ville være lite rimelig i forhold til aldersgrensespørsmålet å vise mindre toleranse i kravene til eldre tjenestemenn enn når det gjelder yngre innehavere av tilsvarende stillinger.»

Komiteen mente at et system som skulle bygge på fysiologisk alder ikke var tilstrekkelig klarlagt til at det er praktisk gjørlig å forlate hele systemet med faste aldersgrenser og særaldersgrenser. Komiteen mente derfor at det av praktiske grunner likevel burde være en norm, fastsatt på empirisk grunnlag etter arbeidets art som bestemte avgangsalder. Komiteen mente likevel at dersom man gikk inn for et system med faste aldersgrenser, så måtte dette utformes slik at det virket mest mulig smidig.

Komiteen vurderte også om nærmere bestemte stillinger burde ha lavere aldersgrense enn den alminnelige på 70 år. Komiteen innhentet uttalelser fra de ulike departementer og etater for bedre å kunne bedømme grunnlaget for å ha særaldersgrenser. Uttalelsene som komiteen mottok var i hovedsak innrettet på å gi tilslutning til å opprettholde gjeldende praksis for særaldersgrenser innenfor de enkelte departementsområder. Utgangspunktet for vurderingen av den enkelte stilling må være om de krav den stiller er slik at den normalt ikke kan skjøttes av en person på 70 år, når det på den ene side tas hensyn til det som er forsvarlig i tjenestens interesse og på den annen side hva det med rimelighet kan kreves av innehaveren. Komiteen pekte videre på at tjenestemenn med 70 års aldersgrense nesten alltid hadde anledning til å slutte som 67 åringer (85-års regelen).

Komiteen pekte videre på at det fantes en del stillinger der det stilles ganske spesielle krav til fysisk styrke, årvåkenhet, rask handleevne osv. Komiteen pekte på at i etater med slik tjeneste burde arbeidsgiver ha plikt til å la eldre tjenestemenn bli omplassert slik at det vil være mulig å holde folk i arbeid og unngå videreføring av ordninger med særaldersgrenser. Komiteen viste videre til at tiltak av denne art avhenger av den innstilling som finnes hos etatens ledelse. Komiteens ønsker har ikke blitt fulgt opp.

Komiteen pekte videre på at det i staten fantes en rekke stillinger som hadde særaldersgrense uten at disse stillingene krevde mer enn alminnelig fysikk og arbeidsevne. Det ble pekt på at flere yrker i privat sektor kunne være vel så anstrengende uten at avgangsalderen var satt lavere enn 70 år. Komiteen pekte videre på at levealderen hadde økt, helsetilstanden og arbeidsforholdene var forbedret de siste årene. Etter komiteens syn burde dette tilsi at flere av ordningene med særaldersgrenser burde avvikles. Dette har heller ikke blitt fulgt opp.

Kunnskaper omkring det enkelte yrkes utøvelse medfører at særaldersgrensene i staten er til stadig drøfting mellom partene i arbeidslivet. Det har nylig vært en gjennomgang av alle særaldersgrensene i staten, hvilket har medført nye aldersgrenser fra 1. januar 1996. Også etter denne dato har det vært et pågående arbeid med ytterligere gjennomganger av særaldersgrensene for alle yrkesgrupper. Dette arbeidet er midlertidig stanset opp høsten 1997 i påvente av denne innstillingen.

De senere års utredninger og meldinger om tjenstepensjonsordninger legger til grunn at innbetalinger til en tjenstepensjonsordning er å betrakte som en del av avlønningen. I Hylland-utvalgets utredning heter det for eksempel: «Både fra

arbeidsgivers og arbeidstakers synspunkt er innbetaling av premie til tjenestepensjonsordning et alternativ til direkte utbetaling av lønn. For arbeidsgiver er premien en kostnad på samme måte som direkte lønnsutbetalinger, mens de opparbeidede pensjonsytelsene til arbeidstakeren er en motytelse for arbeid på samme måte som lønn». (NOU 1994:6, side 151).

Fafo-rapport nr. 191 «Som du sår skal du høste – om tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor», fra 1996 forsøker å fastsette hvilken verdi tjenestepensjonsordning med særaldersgrense har, sett i forhold til lønnsutbetaling. Den konkluderer med at tjenestepensjonsordninger har svært stor verdi for de personer som går av med særaldersgrense. Dersom arbeidsgivers premieinnbetaling skal betraktes som en form for indirekte avlønning, utgjør denne avlønnningen nær 10 pst av direkte lønn for personer med særaldersgrense 60 år.

Dette dekker bare kostnadene ved alderspensjonsytelsen, og har ikke medregnet verdien av uførepensjonsordningen i tillegg.

I Lundutvalgets innstilling (NOU 1994:2 Fra arbeid til pensjon) ble det gitt uttrykk for at «Arbeidsmarkedet og mange arbeidsoppgaver er betydelig endret siden de fleste særaldersgrensene er innført.» (side 226). Utvalget mente derfor at: «I en del tilfeller kan derfor behovet for en særaldersgrense begrunnet ut fra psykiske og fysiske belastninger i yrket, være sterkt redusert.» (op cit side 226).

5.11 OPPSUMMERING – NOEN HOVEDTREKK VED DE VIKTIGSTE PENSJONSORDNINGENE I NORGE

Tabell 5.3 viser hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge. Tabellen viser pensjonsalderen i de ulike ordningene og den øvre aldersgrensen. I omtalen av tjenestepensjonsordningene angis dessuten hvor mange og hvor stor andel av medlemmene som har rett til å gå av ved særaldersgrense. Det gis det en kort beskrivelse av opptjeningsreglene, hvilke ytelser som gis, hva ytelsesnivået er ved full opptjening og hvordan ytelsene skattlegges. For øvrig er det angitt hvor mange medlemmer det er i de enkelte pensjonsordningene, hvor mange som mottar ytelser, og hva de gjennomsnittlige ytelsene er. Regelverk og øvrige opplysninger per 31. desember 1997 er lagt til grunn.

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
Folke trygd en	67 år	Fra 70 år er det en ubeting et rett til pensjon.	Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 40 år. Bereg- nings- grunnlag: Pensjons- givende inntekt (hele inntekten opptil 6 G + 1/3 av inntekt mellom 6 og 12 G). De 20 beste årene teller ved bereg- ning av tilleggspe nsjon.	Minste- pensjon (grun- npen- sjon + særtil- legg) til alle, tilleggs- pensjon basert på opptjen- ing + ev inntekts -prøvede for- sørging- stillegg.	alle: kr 86 000 menn: kr 102 100 kvin- ner: kr 74 800 Minste- pen- sjon: kr 69 360	Løpende finansier- ing: Trygd eavgiftAr- beids- giveravgif tStatstil- skudd	lav trygde - avgift sær- fradra gskat- tebe- gren- sning	Pensjon mellom 67 og 70 år avkortes med 40 % av inntekt over G.For de som har tatt ut AFP før 67 år er avkorting- sprosenten 50 og det er en øvre grense på 100 % av tidligere inntekt	Per- soner som er bosatt eller som arbeide r i Norge. I tillegg er det adgang til friv- illig medle mskap i folket- rygden .	626 000 alders- pen- sjonis- ter, hvorav 239 000 er min- stepen- sjoniste r (ca 900 000 pen- sjonis- ter totalt i folket- rygden)
Stat- ens pen- sjon- skass e	nådd alder s- grens enfyl t 67 år85- års regel en	70 år, men særalde rsg- renser på 60, 63 og 65 år for visse yrker.O m lag 30 % av medl i SPK har særalde rsg- rense.	Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 30 år. Pen- sjons- grunnlag: Min- stekrav til å få pen- sjon: 3 års medlem- skap og 14 timers uke.	66 % av pen- sjons- givende slut- tlønn opp til 8 G + 1/3 av inntekt mellom 8 G og 12 G.Ytels ene samord nes med andre pen- sjons- og trygdeyt elser.	Brutto: alle: kr 119 905 menn: kr 143 181 kvin- ner: kr 84 058 Net- toalle: kr 54 285 menn: kr 67 334 kvin- ner: kr 34 189	Løpende finansier- ing:medle msavgifta rbeidsgive ravgift for virksom- heter med egne inntekter- statstil- skudd	lav trygde avgift (Sær- fradra g og skat- tebeg- rensni ng når det samti- dig ytes folket rygd- pen- sjon)	Pensjonen reduseres bare mot inntekt fra arbeid som medfører medlem- skap i en offentlig pensjonsor- dning.	Omfat- ter arbeids takere i statens tjenest e + lær- ere. ca 270 000 medl+ 215 000 med rett til opp- satt pen- sjon	83 300 alders- pen- sjonis- ter (inkl særalde r) (ca 165 000 pen- sjonis- ter totalt i SPK)

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
Kom- muna le og fylke sko- mmu nale pen- sjons- ord- ninge r	nådd alder s- grens enfyl t 67 år85- års- regel en	70 år, men særalde rs- grenser på 60 og 65 år for visse yrker.O m lag 40 % har særalde rsg- rense i kom- mune- sektoren	Følger Statens pensjon- skasse.M uligheter for over- føring av opptjente ret- tigheter mellom ulike offentlige ordninger (over- føring- savtalen).	Tils- varer som regel Statens pen- sjon- skasse (ordnin- gene skal ikke gi bedre ytelser enn SPK).Y telsene samord nes med andre pen- sjons- og trygdeyt elser.	Brutto: a lle: kr 70 413 menn: kr 106 597 kvinn- er: kr 58 349Nett o: alle: kr 24 256 menn: kr 33 704 kvinn- er kr 21 149	Fondsfin- ansier- ingmedle mspre- miearbeid sgiver- avgift	lav trygde avgift (Sær- fradrag og skat- tebeg- rensni ng når det samti- dig gis folket rygd- pen- sjon)	Tilsvare r SPK	Omfat- ter arbeids- takere i kom- munal og fylkesk ommu- nal sektor.	47 149 alders pen- sjonis- ter (inkl særalde rsg- renser)(ca 94 400 pen- sjonis- ter totalt)(Opplys- nin- gene er hentet fra KLP som dekker om lag 2/3 av arbeidst akerne i kom- munesek- toren)
Pen- sjons- ord- ning for syke- pleier e	nådd alder s- grens enfyl t 67 år85- års- regel en.	70 år for over- ordnede syke- pleiere og 65 år for under- ordnede .	Tilsvare r SPK	Tils- varer SPK Ytelsen e samord nes med andre pen- sjons- og trygdeyt elser.	Brutto: Alle: kr 91 001 menn: kr 144 832 kvinn- er: kr 90 005Nett o: Alle: kr 34 907 menn: kr 50 660 kvinn- er: kr 34 645	Fondsfin- ansier- ing:medle mspre- miearbeid sgiver- avgift	lav trygde avgift (Sær- fradrag og skat- tebeg- rensni ng når det samti- dig gis folket rygd- pen- sjon	Tilsvare r SPK	Offentl ig god- kjente syke- pleiere ansatt i stilling i syke- pleien i kom- munal, fylkesk ommu- nal eller privat helsein- stitus- jon	6 112 alders pen- sjonis- ter(10 201 pen- sjonis- ter totalt)

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
Pen- sjons- ord- nin- gen for apote ket- aten	nådd alder s- grens enfyl t 67 år85- års- regel en	70 år for apotek- ere og pro- visorer og 68 år for øvrig medlem mer.	Tilsva- rer SPK	Tilsva- rer som regel SPK. Sa mordne s med andre pens- jons- og trygdeyt elser.	Brutto: Alle: kr 96 503 menn: kr 185 676 kvinner: kr 78 819 Netto: Alle: kr 35 794 menn: kr 52 121 kvinner: kr 32 556	Fondsfin- ansier- ing:medle mspre- miearbeid sgiver- avgift	Lav trygde avgift (Sær- fradrag og skat- tebeg- rensning når det samti- dig gis folket rygd- pen- sjon)	Tilsva- rer SPK	Apotek ere og deres arbeids- takere	1 114 alders- pen- sjonis- ter(1 893 pen- sjonis- ter totalt)
Pen- sjons- ord- nin- gen for stort- ings- repre- sen- tan- ter	65 år62 år når sum- men av alder og tjene- stetid er minst 75 år		Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 12 årMin- stekrav til å få pen- sjon: 3 årPen- sjons- grunnlaget er repre- sentan- tens godt- gjørelse.	66 % av den årlige godt- gjørelse n til stort- ings- repre- sentan- ter. Ytels ene samord- nes med andre pens- jons- og trygdeyt elser.	Brutto: Alle: kr 203 066 Menn: kr 204 755 Kvin- ner: kr 196 308 Netto: Alle: kr 48 650 Menn: kr 49 459 Kvin- ner: kr 45 414	Løpende finansier- ing:medle mspre- miestat- stilskudd	Lav trygde avgift (Sær- fradrag og skat- tebeg- rensning når det samti- dig gis folket rygd- pen- sjon)	Alderspen- sjon kan ikke ytes så lenge ved- kom-mende er medlem av regjering- en eller Stortinget eller er til- satt i offentlig eller kom- munal tjeneste.	Stort- ings- repre- sentan- ter og deres etter- latte.	195 alder- spen- sjoniste r(301 pen- sjonis- ter totalt)

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
Pen- sjon- sordn ingen for statsr åder	65 år		Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 6 årMin- stekrav til å få pen- sjon: 3 årPen- sjons- grunnlage t er statsråden s godt- gjørelse	42 % ved 3 års tjenest- etid + 5 % for hvert tjenest- eår utover 3 år.Ytels ene samord nes med andre pen- sjons- og trygdeyt elser.	Brutto: Alle: kr 226 020 Menn: kr 220 245 Kvin- ner: kr 249 701 Netto: Alle: kr 45 372 Menn: kr 47 650 Kvin- ner: kr 36 031	Løpende finansiering: medlemspremiestilskudd	Lav trygdeavgift (Særfra drag og skattebegrensning når det samtidig gis folketrygd-pensjon)	Tilsvarende som pensjonsordningen for stortingsrepresentanter	Statsråder og deres etterlatte+ statsministre	51 alderspensjonister (75 pensjonister totalt)
Pri- vat tjene ste- pen- sjon (TPE S)	67 år (Vanligvis livsvarig)	For visse yrkesgrupper er det fastsatt særaldersgrenser på 55, 60, 62 og 65 år. Om lag 8 % av medlemmene har rett til særaldersgrense	Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 30 år. Pensjonsg runnlaget kan ikke overstige 12 G.	Van- ligvis 66 % av sluttlønn	alle: kr 32 000 menn: kr 37 000 kvin- ner: kr 19 000	Fondsfinansiering: arbeidsgiveravgift + medlemsavgift	lav trygdeavgift (Særfra drag og skattebegrensning når det samtidig gis folketrygd-pensjon)	Ingen regler	Ca 445 000 arbeidstakere i dag med lav privat tjenestepen-sjonsordninger. I tillegg har ca 396 000 personer fripolise rettigheter	Ca 125 000 personer mottar ytelse fra private tjenestepen-sjonsordninger

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
IPAF om 1997 er EPES erstat tet med IPA	64 år(ut betal ing mins t fram til 77 år)	Særalde rs- grenser for visse yrkes- grupper	Pensjons- for- sikringPe nsjonss- paring			premiefi- nasiert	lav trygde avgift (Sær- fradrag og skat- tebeg- rensni ng når det samti- dig gis folket rygd- pen- sjon)	Ingen regler	I 1995 var det ca 169 000 per- soner som fikk fradrag for innbe- taling til en egen pen- sjons- forsikri ng.	Det 116 000 per- soner som i dag får utbetalt pen- sjon. Ca 7 600 er yngre enn 67 år
Pen- sjons- trygd en for sjø- menn	60 år(fr am til 67 år)	Gli- dende pen- sjon- sald er mellom 60 og 65 år, avhen- gig av fartstid etter fylte 40 år. Mulig het for pensjon fra 55 år mot avko- rtet ytelse.	Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 360 pensjons- givende fartsmåne- der. Min- stekrav for å få pensjon: 150 pen- sjongiv- ende fartsmåne- der.	Under- ordnet mel- lom kr 99 456 og kr 116 280 avhen- gig av når fart- stiden er opptjent Over- ordnet kr 139 336	Alder- spen- sjon før 67 år: kr 67 752a lder- spen- sjon etter 67 år: kr 12 950	Løpende finansier- ing: medle- mspre- miereder- avgiftfond savgkast- ningDer- som den ordinære finan- sieringen svikter, er pensjon- sytelsene garantert av staten.	lav trygde avgift	Det ytes ikke sjø- mannspen- sjon før fylte 62 år dersom ved- kommende fortsatt er i aktiv tjeneste. Elle- rs ingen regler om avkorting i forhold til arbeidsinntek- t.	Omfat- ter nor- ske stats- borg- ere, per- soner som bor i Norge og EØS- borg- ere som er ansatt på nor- ske skip på 100 brutto reg- tonn eller mer. ca 27 000 aktive medle- mmere	ca 6 450 pen- sjonis- ter 60- 67 år ca 12 950 pen- sjonis- ter over 67 år ca 31 000 pen- sjonis- ter totalt

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
Pen- sjons - trygd en for fisker e	60 år(fr am til 67 år)		Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 1 560 ukerMin- stekrav for å få pensjon: 750 uker	Full alder- spen- sjon er 1,6 G+ ev bar- netilleg g	kr 48 500	Løpende finansier- ing:medle mspre- mieom- setningsa vgift på fiskfond- savkast- ningDer so m den ordinære finan- sieringen svikter, er pensjon- syttelsene garantert av staten.	lav trygde avgift	Ingen inntektsprø ving mot arbeidsinntek t	Per- soner som har fiske eller fangst som hoved- næring , og som er registr- ert på fisker- mannta llets blad B.Ca 9 300 ble registr- ert i 1997.	1 764 pen- sjonis- ter
Pen- sjons - trygd en for skogs arbeid- ere(ord- nin- gen er unde r avvik ling)	63 år(fr am til 67 år)		Opptjen- ingstid for full pen- sjon: 1 500 ukerMin- stekrav for å få pensjon: 750 uker	Full alder- spen- sjon er 1 G+ev forsørg- ing- stillegg.	31 500 inkl forsørgi ngs- tillegg	Løpende finansier- ingmedle mspremie arbeids- giver- avgiftavgif t på tre- virke- fondsavka stning- Pen- sjonen er garantert av staten.	lav trygde avgift	Ingen inntektsprø ving mot arbeidsinntek t	Tilsatt i skogsar- beid i en ann- ens tjenest e. Det innbe- tales ikke lenger medle mspre- mie.	ca 160

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
AFP i privat sektor	62 år (fram til 67 år)		Tilsvarende folketrygden + yrkesaktivitet fram til pensjonering og minst 10 års opptjening i folketrygden etter fylte 50 år	Tilsvarende folketrygd-pensjon ved å fortsette i arbeid til 67 år + AFP-tillegg. Det medregnes og godskrives framtidige pensjons-poeng i folketrygden.	Alle: kr 113 000 menn: kr 124 800 kvinner: kr 80 595+ AFP-tillegg	fondsfinansiering arbeidsgiver- og skuddstatstilskudd	lav trygdeavgift skattebegrensning (AFP-tillegget er skattefritt i Felle-sordningene LO/NHO)	Pensjonen avkortes med 50 % av inntekt over G. Summen av pensjon og arbeidsinntekt skal ikke overstige tidligere inntekt	Arbeidstakere i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. Omfatter ca 575 000 arbeidstakere.	ca 6 500
AFP i statlig sektor	62 år (fram til 67 år)		Bl a yrkesaktivitet fram til pensjonering og minst 10 års opptjening i folketrygden etter fylte 50 år.	Folketrygd-pensjon + AFP-tillegg fram til 65 år. Tjenestepensjon etter 65 år. Det medregnes og godskrives framtidige pensjons-poeng i folketrygden for den tiden AFP folketrygd-beregnes	Før 65 år: Alle: kr 111 300 Menn: kr 125 000 Kvinner: kr 94 500+ AFP-tillegg Etter 65 år: Alle: kr 143 164 Menn: kr 163 306 Kvinner: kr 117 745	Finansieres av staten som arbeidsgiver.	Lav trygdeavgift skattebegrensning	Tilsvarende AFP i privat sektor	Ansatte i staten + lærere	ca 3 000

Tabell 5.3: Hovedtrekkene ved de viktigste pensjonsordningene i Norge

	Pen sjon s- alde r	(Sær)- alders grense r	Opptje ning	Ytelse r	Gjenn om- snittli g ytelse	Finansi ering	Skat t av pens jons- ytels en	Kombina sjon av pensjon og arbeid sinntekt	Hvor mang e som omfa ttes	Antall pensjo nister
AFP i kom- muna l sek- tor	62 år (fr am til 67 år)		Tils- varende AFP i statlig sektor	Tils- varende AFP i statlig sektor	Før 65 år: Alle: kr 105 120 Menn: kr 136 645 Kvin- ner: kr 89 964 (i nkl AFP- tilleg- get) Etter 65 år: Alle: kr 111 445 Menn: kr 149 584 Kvin- ner: kr 91 1 219	Utgifter til dem under 65 år finan- sieres av arbeids- giver Ut- gifter til dem over 65 år fin- ansieres gjennom medlem- spremie og arbeids- giver til- skudd.	lav trygde avgift skat- tebe- gren- sning	Tilsvarende AFP i statlig sek- tor før fylte 65 år. Etter fylte 65 år reduseres pensjonen bare der- som inntekt fra arbeid som med- fører medlem- skap i en offentlig pensjonsor- dning.	Ansatt e i kom- mune og fylkesk ommu ne	ca 4 350

KAPITTEL 6

Pensjoneringsmønstre blant tidligpensjonistene**6.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet gis det en oversikt over hvem som forlater arbeidslivet før folketrygdens pensjonsalder på 67 år. En kartlegging av avgangsmønstre fra arbeidslivet før den ordinære pensjonsalderen danner bakgrunnen for en nærmere drøfting av pensjoneringsatferd i senere kapitler.

Den ordinære pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. I prinsippet omfatter begrepet tidligpensjonister således alle som er under 67 år, og som mottar pensjon fra en eller flere tidligpensjonsordninger. I analysen av avgangsmønstre i dette kapitlet har vi stort sett funnet det hensiktsmessig å avgrense gruppen til at den omfatter alle nye pensjonister i alderen 60–66 år. De ulike pensjonistbegrepene avgrenses også til kun å gjelde pensjonister som har hatt tilknytning til arbeidslivet. Personer som tar ut gradert pensjon i den aktuelle aldersgruppen, regnes som pensjonister. Dette gjelder i første rekke personer med overgang til uførepensjon.

Tidligpensjonering omfatter både personer som opplever problemer på arbeidsmarkedet, og personer som frivillig går over i pensjonisttilværelsen. I tillegg er en rekke yrkesgrupper omfattet av særaldersgrenser, som innebærer både en rett og en plikt til pensjon. Årsaker til at noen forlater arbeidsmarkedet før pensjonsalderen på 67 år, kan være dårlig helse, eller være knyttet til omstillingsprosesser og press fra arbeidsgiver og kollegaer. Andre personer kan ha ønske om mer fritid eller ha behov for å gå av etter en lang og slitsom yrkeskarriere. I de senere årene er dette blitt muliggjort for brede arbeidstakergrupper gjennom avtalefestet pensjon (AFP).

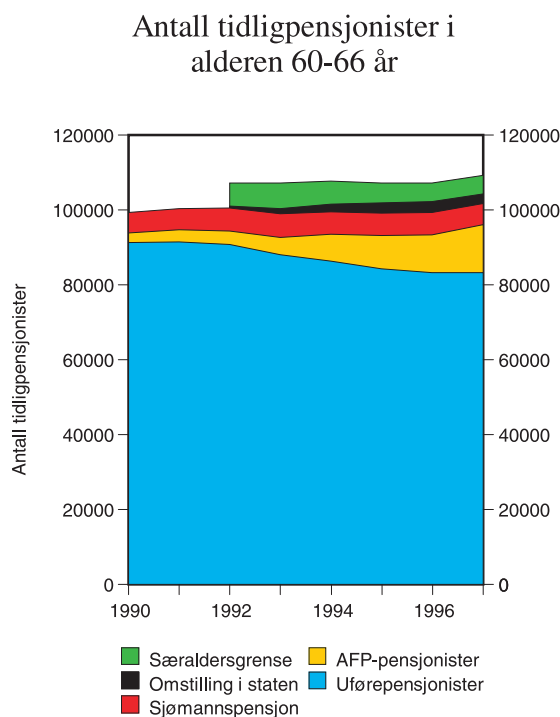
I dette kapitlet har vi valgt å konsentrere beskrivelsen av avgangsmønstre om følgende fem ordninger:

- uførepensjon fra folketrygden
- avtalefestet pensjon i offentlig og privat sektor
- særaldersgrenser i statlig og kommunal sektor
- førtidspensjonering ved rasjonalisering i staten
- pensjonstrygden for sjømenn

De ulike pensjonsordningene er nærmere omtalt i kapittel 5.

Det finnes andre muligheter enn de ovennevnte for å forlate arbeidslivet før fylte 67 år. Personer kan ha lengre perioder med sykepenges, attføringspenges eller dagpenges i tiden før overgang til ordinær alderspensjon. Enkelte kan velge å trekke seg ut av de yrkesaktives rekker ved å benytte oppsparte midler eller innløse en privat spareforsikring. Det finnes ingen samlet oversikt over tidligavgang som følge av private spare- og forsikringsordninger, og i det følgende er slike former for «pensjonering» holdt utenfor analysen.

Figur 6.1 viser antall tidligpensjonister i alderen 60–66 år i hver av de fem tidligpensjonsordningene i perioden 1990–1997.



Figur 6.1 Antall tidligpensjonister i alderen 60–66 år i perioden 1990–1997 på de ulike tidligpensjonsordningene

Kilde: Rikstrygdeverket

Figur 6.1 viser at den klart største gruppen av tidligpensjonister i alderen 60–66 år er uførepensjonister. Andelen uførepensjonister i forhold til totalt antall tidligpensjonister har imidlertid gått ned i løpet 1990-årene. I 1990 utgjorde uførepensjonister vel 91 pst av alle tidligpensjonister i aldersgruppen 60–66 år. I 1997 var denne andelen gått ned til om lag 76 pst.

De siste årene har det vært en utvikling i retning av tidligere avgang fra arbeidslivet. Dette viser seg bl a gjennom en nedgang i forventet pensjoneringssalder. I 1990-årene har en sett en kraftig økning i antall personer som velger tidligpensjonering via AFP. I 1997 kom vel halvparten av de nye AFP-pensjonistene i privat sektor fra industrien.

Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av tilgangen til de ulike tidligpensjonsordningene i 1990-årene. Videre studeres sammensetningen av tidligpensjonister etter utvalgte kjennetegn som bl a kjønn, inntekt og bransje. Kapitlet avsluttes med et avsnitt hvor en ser nærmere på bruken av AFP-ordningen.

6.2 PENSJONERINGSATFERD I BEFOLKNINGEN

6.2.1 Innledning

Kunnskap om pensjoneringsatferden i befolkningen er nyttig for å belyse hvordan arbeidsmarkedet og de ulike pensjonsordningene fungerer for eldre arbeidskraft. I dette avsnittet ser en nærmere på noen mål for pensjoneringsalderen i befolkningen. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, innebærer slike beregninger at det må vurderes hvem som skal regnes som tidligpensjonister. Mål for avgangsalder må også bestemmes. Hvilke mål som er mest hensiktsmessig, avhenger blant annet av

hvilken problemstilling som skal belyses. Mens enkelte mål egner seg til å gi et øyeblikksbilde av situasjonen (hva er pensjoneringsalderen for nye pensjonister i 1997?), kan andre være å foretrekke hvis en ønsker å se på utviklingen over tid (hvordan har pensjoneringsalderen endret seg de siste ti årene?). Vi har i denne rapporten valgt å konsentrere beskrivelsen om to ulike mål: gjennomsnittlig pensjoneringsalder og forventet pensjoneringsalder. Det finnes også en rekke andre mulige beregningsmåter. For en nærmere beskrivelse vises det til Lund-utvalgets rapport (NOU 1994:2 Fra arbeid til pensjon).

Lund-utvalget presenterte beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye alders- og uførepensjonister i folketrygden, og anbefalte samtidig at det ble opprettet en database med samlet informasjon om personer med pensjon. Denne anbefalingen er blitt fulgt opp, og det er opprettet en database i regi av Rikstrygdeverket (MOTIPE) som inneholder opplysninger om mottak av pensjon fra folketrygden, pensjonsordninger med særaldersgrense i offentlig sektor, avtalefestet pensjon, samt opplysninger om arbeidshistorie og eventuelt mottak av attførings- og sykepenges for personer som i årene 1992–1997 var mellom 50 og 70 år. Denne databasen gjør det enklere å beregne mål for avgangsalder på en mer regelmessig basis enn det som tidligere var mulig.

Lund-utvalget påpekte i sin rapport at forventet pensjoneringsalder er et mer robust mål på avgangsalder enn gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Også den interdepartementale arbeidsgruppen som analyserte fleksible pensjonsordninger og endringer i besteårsregelen (se kapittel 7), anbefalte i sin rapport at forventet pensjoneringsalder benyttes som det sentrale målet for endringer i avgangsalderen. Samtidig er gjennomsnittlig avgangsalder det vanligste målet for avgangsalder ved internasjonale sammenlikninger. I punkt 6.2.2 gjennomgås først noen av de sentrale egenskapene ved både gjennomsnittlig og forventet pensjoneringsalder. Deretter presenteres ulike beregninger av utviklingen i pensjoneringsatferden.

6.2.2 Gjennomsnittlig og forventet pensjoneringsalder

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister beregnes ved først å summere alderen til alle nye pensjonister og så dividere denne summen på antall nye pensjonister. En fordel ved å bruke gjennomsnittet som mål, er at det er et intuitivt lettfattelig begrep som ikke trenger nærmere forklaring. Det har imidlertid også en del egenskaper som kan være uheldige. En av de mest problematiske, er at det ikke uten videre er klart hvordan endringer over tid skal tolkes. For eksempel vil innføring av nye pensjonsordninger som medfører et press nedover på avgangsalderen, kunne resultere i at gjennomsnittlig pensjoneringsalder øker. Dette skjer hvis den nye ordningen omfatter og benyttes av grupper som er eldre enn den opprinnelige gjennomsnittlige pensjoneringsalderen, og disse ellers ville utsatt pensjoneringen. Gjennomsnittet er således et lite egnet mål hvis en er interessert i å vurdere utviklingen over tid i en periode der det innføres nye ordninger, eller dersom en ønsker å anslå virkninger av nye tiltak på pensjoneringsatferden.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder påvirkes av demografiske faktorer. Under ellers like betingelser, vil gjennomsnittsalderen for nye pensjonister være høyere i en befolkning med mange eldre, enn i en befolkning med forholdsvis flere yngre. Hvis befolkningen gradvis blir eldre, vil den observerte gjennomsnittlige pensjoneringsalderen gradvis øke selv om pensjoneringshyppigheten er konstant i alle aldersgrupper. Den demografiske påvirkningen er det imidlertid mulig å korrigere for ved å beregne et «aldersstandardisert» gjennomsnitt der en korrigerer for endringer i befolkningens sammensetning.

Når det gjelder utviklingen over tid, er således gjennomsnittet et lite egnet mål for avgangsalderen i befolkningen. Ved å studere utviklingen i *forventet pensjoneringsalder* får en et riktigere bilde av endringer i pensjoneringsatferd fra år til år. Forventet pensjoneringsalder er et mål for når en kan forvente (statistisk sett) at personer ved en viss alder vil pensjonere seg. Dette målet tilsvarer begrepet forventet levealder fra demografien. Forventet pensjoneringsalder øker med økende alder. Dette skyldes at for eksempel en 60-åring har passert en rekke alderstrinn med en (viss) sannsynlighet for avgang fra arbeidslivet.

Ved beregning av forventet avgangsalder tas det utgangspunkt i en fiktiv gruppe av befolkningen, for eksempel 100 000 16-åring eller 100 000 50-åring. Ved hjelp av anslag på ulike aldersgruppers sannsynlighet for å bli pensjonert beregnes det så hvor stor andel av disse som vil bli pensjonert før en gitt alder. Overgangssannsynlighetene (fra yrkesaktivitet til pensjonisttilværelse) kan være beregnet fra faktiske overgangssannsynligheter i et gitt år, eller de kan være anslått som gjennomsnittet av de faktiske overgangssannsynlighetene i en gitt periode. I det siste tilfellet blir målet mer stabilt overfor tilfeldige svingninger i avgangsratene.

Sammenhengen mellom forventet og gjennomsnittlig pensjoneringsalder

Ved beregning av forventet pensjoneringsalder antas det at ingen i den fiktive befolkningen dør før de rekker å pensjonere seg. Det vil dermed være en større andel eldre i den fiktive befolkningen enn i en «vanlig» befolkning, der det er en viss dødelighet på alle alderstrinn. Dette bidrar til å trekke den forventede pensjoneringsalderen opp. Det er derfor en tendens til at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for alle nye pensjonister ligger systematisk lavere enn den forventede pensjoneringsalderen for en 16-åring.

Når vi ser på utviklingen over tid, kommer også andre faktorer inn. Hvis for eksempel pensjoneringstilbøyeligheten mot slutten av den perioden det er mulig å pensjonere seg øker, vil den forventede og den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen utvikle seg ulikt. Gjennomsnittet vil øke, som følge av at det blir en større andel eldre pensjonister. Forventet pensjoneringsalder vil derimot reduseres, ettersom de som nå pensjonerer seg på alderstrinnet med den økte pensjoneringstilbøyeligheten, ellers ville ha ventet til nærmere den ordinære pensjonsalderen.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder

I tabell 6.1 vises beregninger fra Rikstrygdeverket av utviklingen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder. I tillegg til tall for gjennomsnittlig pensjoneringsalder for alle voksne (over 16 år), presenteres tall for nye pensjonister over henholdsvis 50 og 60 år. Tabellen viser tall for disse gruppene for:

- alders- og uførepensjonister i folketrygden,
- alders- og uførepensjonister i folketrygden og AFP-pensjonister, og
- alders- og uførepensjonister i folketrygden, AFP-pensjonister og offentlige tjenestepensjonister med særaldersgrenser.

Tabell 6.1: *Gjennomsnittlig pensjoneringsalder i folketrygden* (alders- og uførepensjonister), AFP-ordningen og offentlige tjenestepensjonsordninger med særaldersgrenser. Aldersstandardisert ¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folketrygden						

Tabell 6.1: Gjennomsnittlig pensjoneringsalder i folketrygden (alders- og uførepensjonister), AFP-ordningen og offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrenser. Aldersstandardisert ¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
16 år	60,49	60,41	59,01	58,55	58,83	58,18
50 år	63,83	63,69	63,63	63,59	63,65	63,29
60 år	66,09	66,15	66,15	66,16	66,16	66,07
Folketrygden og AFP						
16 år	–	–	59,51	59,06	59,41	59,05
50 år	–	–	63,74	63,78	63,75	63,44
60 år	–	–	65,95	65,94	65,90	65,64
Folketrygden, AFP og offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense						
16 år	–	–	59,74	59,66	59,62	59,27
50 år	–	–	63,65	63,60	63,57	63,40
60 år	–	–	65,67	65,68	65,65	65,44

¹Gjennomsnittlig pensjoneringsalder vil, alt annet likt, være høyere i en befolkning med mange eldre enn i en befolkning med mange yngre. Ved aldersstandardisering elimineres effekten av endringer i befolkningens sammensetning. Dette gjøres ved å anta at befolkningsstrukturen i et gitt år gjelder for alle de øvrige årene i beregningen, men benytte de faktiske overgangshyppighetene fra de enkelte årene. Aldersstandardiseringen er foretatt i forhold til befolkningsstrukturen i 1997.

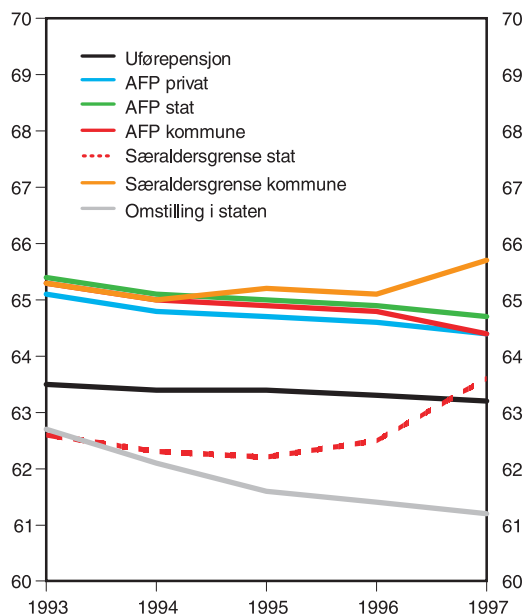
Kilde: Rikstrygdeverket

Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen ligger betydelig lavere enn den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. I perioden 1992 til 1997 var gjennomsnittlig pensjoneringsalder i folketrygden for personer 16 år eller eldre i størrelsesorden seks til ni år lavere. Det har vært en svak tendens til reduksjon i den gjennomsnittlige avgangsalderen i perioden, spesielt for alle voksne sett under ett. Denne utviklingen gjenspeiler at uførepensjoneringen blant unge og middelaldrende har økt noe i løpet av perioden.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for alders- og uførepensjonister i folketrygden, AFP-pensjonister og pensjonister i offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense samlet, har de siste årene ligget høyere enn den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for folketrygdpensjonister isolert. Forskjellen har også økt. Dette har sammenheng med innføringen og det økte uttaket av AFP. Som nevnt over, vil innføring av nye tidligpensjonsordninger kunne resultere i at gjennomsnittlig pensjonsalder øker hvis den nye ordningen omfatter og benyttes av grupper som er eldre enn den opprinnelige gjennomsnittlige pensjoneringsalderen.

Figur 6.2 viser utviklingen i gjennomsnittsalderen blant nye pensjonister i ulike tidligpensjonsordninger for personer i alderen 60–66 år. Gjennomsnittsalderen for de nye pensjonistene varierer naturlig nok en del mellom de ulike ordningene, ettersom alderskriteriene for å benytte seg av dem varierer. Den til enhver tid gjeldende nedre aldersgrensen i en ordning synes å ha stor betydning. Figuren viser at det har vært en generell tendens til noe lavere pensjoneringsalder de siste fem årene. Særlig gjelder dette AFP, noe som henger sammen med senking av aldersgrensen. Pensjonister som gikk av med særaldersgrenser i stat og kommune, skiller seg ut fra de andre tidligpensjonistene ved at gjennomsnittsalderen økte fra 1996 til 1997. Dette kan skyldes en sammensetningseffekt, ved at det har blitt relativt flere nye pensjonister i tjenstepensjonsordningene med høyest aldersgrense.

Gjennomsnittsalder for nye pensjonister 60-66 år



Figur 6.2 Gjennomsnittsalder blant nye tidligpensjonister i alderen 60–66 år i ulike tidligpensjonsordninger.

Kilde: Rikstrygdeverket

Forventet pensjoneringsalder

Rikstrygdeverket har også gjennomført beregninger av utviklingen i forventet pensjoneringsalder i perioden 1992–1997. Disse tallene er presentert i tabell 6.2. Tabellen viser utviklingen i forventet pensjoneringsalder for henholdsvis 16-, 50- og 60-åringer for de samme tidligpensjonsordningene som i tabell 6.1.

Tabell 6.2: Forventet pensjoneringsalder i folketrygden (alders- og uførepensjonister), AFP-ordningen og offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrenser.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Folketrygden						
16 år	61,95	62,21	60,99	60,67	60,80	60,08
50 år	64,16	64,45	64,12	64,11	64,10	63,74
60 år	65,93	66,04	66,03	66,05	66,03	65,90
Folketrygden og AFP						
16 år	-	-	60,72	60,39	60,45	59,54
50 år	-	-	63,81	63,79	63,69	63,11
60 år	-	-	65,65	65,65	65,54	65,11
Folketrygden, AFP og offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense						
16 år	-	-	60,34	60,04	60,11	59,23
50 år	-	-	63,37	63,39	63,30	62,75
60 år	-	-	65,19	65,22	65,11	64,71

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 6.2 viser at mens forventet pensjoneringsalder i folketrygden for 16-åringer gikk ned med nesten to år fra 1992 til 1997, gikk forventet pensjoneringsalder for 50-åringer ned med i underkant av $\frac{1}{2}$ år, mens den var uendret for 60-åringer. Endringen i den forventede pensjoneringsalderen for 16-åringer skyldes således endret pensjoneringsatferd blant personer under 60 år, og til dels også de under 50 år. I hovedsak skyldes utviklingen økt uførepensjonering blant unge og middelaldrende.

Tabell 6.2 illustrerer også hvordan AFP-ordningen og de offentlige tjenstepensjonsordningene med særaldersgrenser påvirker forventet pensjoneringsalder. Beregningsresultatene viser at AFP bidrar til å trekke forventet pensjoneringsalder for 16-åringer ned med et halvt år i 1997, mens forventet pensjoneringsalder for 60-åringer synker med nær ti måneder, se figur 6.3. Dette er en kraftig økning fra 1996, da bidraget fra AFP til reduksjonen i den forventede pensjoneringsalderen for 60-åringer var på et halvt år. De offentlige tjenstepensjonsordningene med særaldersgrense bidrar til å trekke den forventede pensjoneringsalderen ned med ytterligere 4–5 måneder. Bidraget fra de offentlige tjenstepensjonsordningene har imidlertid blitt noe redusert de siste årene.

Tabell 6.3: Forventet pensjoneringsalder for yrkesaktive¹ i folketrygden (alders- og uførepensjonister), AFP-ordningen og offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrenser.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
50 år	-	-	63,72	63,80	63,71	63,11
60 år	-	-	65,46	65,50	65,38	64,90
Folketrygden, AFP og offentlige tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense						
50 år	-	-	63,25	63,38	63,30	62,73
60 år	-	-	64,98	65,05	64,94	64,49

¹ Yrkesaktive inkluderer her personer som har hatt pensjonsgivende inntekt over 1¹/₂ G sammenhengende fra seks til ti år før pensjonering.

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 6.3 viser utviklingen i forventet pensjoneringsalder for yrkesaktive. For å regnes som yrkesaktiv i disse beregningene, må en person ha hatt en pensjonsgivende inntekt over 1¹/₂ ganger grunnbeløpet i folketrygden (G). Uførepensjonister har ofte relativt lange perioder uten pensjonspoeng i tiden før uførepensjon innvilges, ettersom for eksempel attføringspenger og foreløpig uførestønad ikke er pensjonsgivende inntekt. For å ikke ekskludere potensielle uførepensjonister fra beregningene, stilles det derfor ikke krav til yrkesaktivitet de siste fem årene før pensjoneringstidspunktet. Det er derimot stilt krav til at en person må ha vært yrkesaktiv i den forutgående femårsperioden.

Bildet av utviklingen i den forventede pensjoneringsalderen for yrkesaktive er tilnærmet det samme som vist i tabell 6.2, der det ikke var stilt krav til yrkesaktivitet. Også nivået på den forventede pensjoneringsalderen er i hovedsak uendret. Nivået reduseres imidlertid noe for personer over 60 år, ettersom det stort sett er denne gruppen yrkesaktive som har anledning til å gå av med tidligpensjon utenom folketrygdens uførepensjon. Den forventede pensjoneringsalderen for 60-årige yrkesaktive er to til tre måneder lavere enn den forventede pensjoneringsalderen for alle 60-åringer sett under ett.

6.3 TILGANG TIL ULIKE TIDLIGPENSJONSORDNINGER

6.3.1 Datagrunnlaget

Dataene i dette kapitlet er i hovedsak hentet fra forløpsdatabasen MOTIPE, som er utviklet i Rikstrygdeverket. Databasen inneholder opplysninger om pensjonering fra og med 1992 (med noen få unntak) for ordninger i folketrygden, pensjonsordninger med særaldersgrenser i offentlig sektor og AFP. I tillegg gir den informasjon om bruk av f eks attføring, sykepenger og tidligere tilknytning til arbeidslivet. Alle personer som til enhver tid er mellom 50 og 70 år, er med i databasen.

I dette kapitlet vil de forskjellige pensjonistbegrepene bli avgrenset til kun å gjelde pensjonister mellom 60 og 66 år som har hatt tilknytning til arbeidslivet. Vilkåret for yrkesdeltakelse er satt lavt, ved kun ett poengopptjeningsår. Innenfor de aktuelle førtidspensjonsordningene er tidligere yrkesaktivitet et vilkår, slik at samtlige nye pensjonister har poengopptjening i folketrygden. Dette gjelder imidlertid ikke for uførepensjonsordningen, og derfor er uførepensjonister som ikke er registrert med poengopptjening, utelatt.

Det er en del usikkerhet knyttet til det registeret som benyttes når det gjelder pensjonstrygden for sjømenn. Det er blant annet ikke mulig å skille mellom personer som mottar etterlattepensjon og ordinær pensjon. Vi har derfor valgt å begrense oss til mannlige sjømannspensjonister, siden vi regner med at svært få menn mottar etterlattepensjon fra pensjonstrygden for sjømenn, samtidig finnes det få kvinnelige sjømenn. I tillegg viser det seg at om lag 4 pst av sjømannspensjonistene ikke er registrert med poengopptjening, noe som i utgangspunktet kan synes overraskende når vi vet at sjømannspensjon er en arbeidsmarkedspensjon som stiller krav til tidligere yrkesaktivitet. Forklaringen ligger trolig i at denne andelen består av utlendinger som ikke er godskrevet inntekter i Norge. Ut fra denne antakelsen er det gjort anslag over hvor stor andel av sjømannspensjonistene som har poengopptjening i folketrygden.

For i størst mulig grad å unngå dobbeltregistrering omfatter tallene fra Kommunal Landspensjonskasse, Statens Pensjonskasse og sjømannspensjon ikke personer som har hatt uførepensjon (invalidpensjon) før oppnådd pensjonsalder. De aller fleste uførepensjonistene i disse ordningene har også uførepensjon fra folketrygden.

Når det gjelder kommunal sektor inneholder databasen opplysninger om personer tilsluttet Kommunal Landspensjonskasse. Dette innebærer at den kun dekker to tredeler av de ansatte i kommunal sektor. Store kommuner som Oslo, Bergen og Trondheim er derfor ikke med i datagrunnlaget (se punkt 5.3.2). Oversikter over antall tidligpensjonister i kommunal sektor vil derfor være noe lavere enn det faktiske antallet.

6.3.2 Totalt antall tidligpensjonister

Antallet pensjonister i de forskjellige ordningene må ses på bakgrunn av hvilke aldersgrenser for pensjonering som gjelder. Uførepensjon omfatter her alle i aldersgruppen 60–66 år som uførepensjoneres fra de er 16 år og senere. Sjømannspensjon omfatter alle i aldersgruppen 60–66 år som pensjoneres fra og med fylte 55 år. Aldersgrensen for AFP har endret seg fra 65 år i 1993, 64 år i 1993–1996, 63 år i 1997 til 62 år i 1998, mens de øvrige ordningene rekrutterer fra 60 år og oppover. 85-årsregelen tillater imidlertid ansatte i stat og kommune med særaldersgrenser å gå av inntil tre år før aldersgrensen hvis summen av alder og tjenestetid er minst 85 år (se punkt 5.3.1).

Tabell 6.4: Totalt antall pensjonister i alderen 60–66 år i ulike tidligpensjonsordninger 1990–1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Uførepensjon	91 412	91 579	90 874	88 081	86 350	84 434	83 303	83 327
AFP-privat	1 075*	1 439*	1 490	2 156	3 097	3 884	4 647	6 464
AFP-stat	849*	1 199*	1 300	1 517	2 118	2 392	2 525	2 926
AFP-kommune	625*	550*	766*	1 009	1 971	2 453	2 863	3 512
Særaldersgrense-stat			6 232	5 389	4 955	4 461	4 189	3 877
Særaldersgrense-kommune				1 600 ¹	1 184	881	872	1 010
Omstilling i staten			1 450	1 349	2 108	2 673	2 755	2 620
Sjømannspensjon	5 484*	5 631*	6 237	6 230	6 035	6 117	6 149	5 595
Totalt				107 331	107 818	107 295	107 303	109 331

Tabell 6.4: Totalt antall pensjonister i alderen 60–66 år i ulike tidligpensjonsordninger 1990–1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Antall pensjonister i pst av befolkningen 60–66 år				40,9	41,9	42,6	43,0	44,7

¹ Vi har her forutsatt at antall pensjonister i 1. halvår tilsvarer antallet i 2. halvår. Tall med * er hentet fra andre kilder enn MOTIPE

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 6.4 viser at det over tid har vært en kraftig nedgang i antall uførepensjonister med poengopptjening. Nedgangen fra 1990 til 1997 er på nesten 9 pst.⁵ Antall pensjonister i tjenstepensjonsordningene med særaldersgrense i statlig og kommunal sektor har gått ned med vel 1/3 fra 1992 til 1997. På den annen side har antall AFP-pensjonister økt sammenhengende i perioden. Antallet AFP-pensjonister fra privat sektor er seksdoblet i perioden fra 1990 til 1997, antallet innen statlig sektor er mer enn tredoblet og antallet innen kommunal sektor mer enn femdoblet. Også antallet førtidspensjonister under ordningen med omstilling i statlig sektor økte sterkt fram til 1996. I 1997 gikk antallet noe ned. Antall sjømannspensjonister har vært mer stabilt, men viste en nedgang fra 1996 til 1997.

Statistikk fra Rikstrygdeverket viser at det ved utgangen av 1997 var totalt 13 874 AFP-pensjonister i alderen 62–67 år.⁶ AFP-pensjonister i kommunal sektor som ikke er tilsluttet Kommunal Landspensjonskasse, er ikke inkludert i dette antallet. De selvstendige kommunale pensjonskassene oppgir at de per 31. desember 1997 hadde 562 AFP-pensjonister. Når disse telles med i det totale antallet AFP-pensjonister, økes antallet til totalt 14 436 AFP-pensjonister ved inngangen til 1998.

Mens det har funnet sted store endringer og variasjoner innenfor de ulike ordningene over tid, var det totale antallet tidligpensjonister forholdsvis stabilt på vel 107 000 i perioden 1993–1996. I 1997 økte imidlertid antallet med vel 2 000 personer. Antall personer i den aktuelle aldersgruppen (60–66 år) har imidlertid gått ned med om lag 10 pst, slik at antall pensjonister sett i forhold til befolkningen i samme alder har økt fra knapt 41 pst til 44,7 pst fra 1993 til 1997.

6.3.3 Nye tidligpensjonister innenfor de ulike pensjonsordningene

Det totale antallet pensjonister omfatter også en del personer som pensjoneres før fylte 60 år. Tilgang av nye pensjonister vil derfor gi et riktigere bilde av pensjoneringsmønsteret til personer i alderen 60–66 år enn oversikten over totalt antall pensjonister.

- Det viser seg også at stadig færre uførepensjonister mangler poengopptjening i folketrygden. Ved å sette vilkår om minimum ett poengopptjeningsår i tabellen ovenfor ble antall uførepensjonister redusert med 7,6 pst i 1996 mot vel 10 pst reduksjon i 1992.
- Det er til enhver tid en del 67-åringer som mottar AFP. Alderspensjon fra folketrygden utbetales først fra måneden etter at pensjonisten er fylt 67 år. Dette innebærer at AFP-pensjonister vi motta AFP i en måned etter fylte 67 år. I dette kapitlet gis antall AFP-pensjonister i aldersgruppen 62–66 år. Tall for denne gruppen vil derfor avvike noe fra statistikken over det faktiske totale antallet AFP-pensjonister.

Tabell 6.5: Antall nye pensjonister i alderen 60-66 år i forskjellige tidligpensjonsordninger (per 31.12.) 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Uførepensjon	11 349*	9 912*	8 448	7 291	7 142	6 913	6 769	7 417
AFP-privat	1 111*	996*	952	1 773	2 012	2 007	2 300	3 659
AFP-stat	1 115*		995*	1 040	1 513	1 235	1 280	1 634
AFP-kommune				1 090	1 504	1 276	1 414	1 968
Særaldersgrense-stat			412	808	734	586	700	624
Særaldersgrense-kommune				818 ¹	513	350	515	641
Omstilling i staten			44	911	932	775	444	378
Sjømannspensjon			1 297	1 109	1 104	1 106	1 059	979
Totalt				14 840	15 454	14 248	14 481	17 300
Nye pensjonister per 1 000 ikke-pensjonister**				95,9	103,2	98,8	102	124,4

¹ Antall pensjonister 2. halvår er multiplisert med 2, fordi vi mangler opplysninger for første del av 1993. Tilsvarende er gjort i resten av kapitlet. Tall med * er hentet fra andre kilder enn MOTIPE ** Ikke-pensjonister er her arbeidstakere i alderen 60-66 år i A-registeret.

Kilde: Rikstrygdeverket

I 1997 var det en samlet tilgang til tidligpensjonsordningene på 17 300 personer, en økning på vel 2 800 i forhold til 1996. Tilgangen til hhv uførepensjon og AFP var om lag like stor i 1997. Om lag 43 pst av nye pensjonister i alderen 60-66 år i 1997 gikk over på uførepensjon. 42 pst av de nye pensjonistene hadde AFP. Uførepensjon utgjør således en mindre andel av nye pensjonister i denne aldersgruppen enn av samlet antall pensjonister. I sum utgjør disse to ordningene en om lag like stor andel av nye pensjonister som av samlet antall pensjonister i alderen 60-66 år. Fordi uførepensjon og AFP er tallmessig dominerende, vil endringer i samlet antall nye pensjonister være særlig påvirket av utviklingen i disse ordningene. Førtidspensjon ved omstilling i staten utgjør en litt lavere andel av nye pensjonister enn av samlet antall pensjonister, mens det motsatte er tilfellet for sjømannspensjon og tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense i stat og kommune.

Tabell 6.5 viser at antall nye uførepensjonister i aldersgruppen 60-66 år har gått betydelig ned i 1990-årene. Fra 1990 til 1997 har tilveksten av nye uførepensjonister gått ned med vel 1/3. Nedgangen var særlig sterk i årene 1990-1993.

Det har vært en økning i antall nye AFP-pensjonister i perioden sett under ett. Økningen var særlig sterk i perioden 1992-1994 og fra 1996 til 1997. Utviklingen må ses i lys av at AFP-ordningen er blitt utvidet og den nedre aldersgrensen gradvis senket, se avsnitt 5.6. I statlig og kommunal sektor har det vært forholdsvis store årlige variasjoner i tilgangstallene til AFP, men med en foreløpig topp i 1997. Antall nye pensjonister i statlig sektor økte med 27 pst fra 1996 til 1997, mens økningen i kommunal sektor var på 39 pst. I privat sektor var tilgangen i 1997 hele 59 pst høyere enn i 1996. Samlet sett økte antall AFP-pensjonister med 86 pst fra 1993 til 1997. Veksten har sammenheng med at ordningen i løpet av perioden er utvidet til

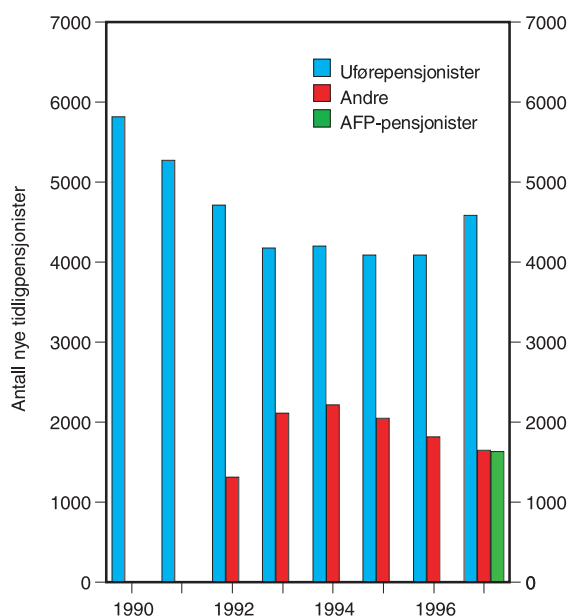
å omfatte stadig yngre aldersgrupper. Økningen i uttaket av AFP i løpet av 1997 kan også være påvirket av at det fra 1. januar 1998 gis grunnpensjon med lav sats til pensjonister med selvforsørget ektefelle (ektefelle med egen inntekt over to ganger grunnbeløpet) slik som for pensjonistektepar.

Tilgangen til tjenstepensjonsordningene med særaldersgrense i kommunal og statlig sektor viser betydelige variasjoner over tid. Antall nye pensjonister var spesielt høyt i 1993 og gikk deretter noe ned, men økte igjen i 1996. I 1997 gikk imidlertid antallet noe ned igjen. Antall nye pensjonister i ordningen med førtidspensjon ved omstilling i staten økte sterkt fram til 1994, men har i løpet av de siste tre årene blitt mer enn halvert. Også antall nye pensjonister i pensjonstrygden for sjømenn har gått betydelig ned i perioden.

I perioden 1993–1996 var det kun mindre årlige variasjoner i pensjoneringsraten uttrykt i antall nye pensjonister per 1 000 ikke-pensjonister. I 1996 var det 102 nye pensjonister per 1 000 ikke-pensjonister. I 1997 var pensjoneringsraten økt til hele 124,4.

I figurene 6.4 og 6.5 er aldersgruppen 60–66 år delt opp i hhv 60–63 år og 64–66 år, slik at en kan se pensjoneringsmønsteret for de to gruppene tidligpensjonister hver for seg. På den måten er det bl a mulig å se nærmere på betydningen av AFP i sammenheng med utviklingen innenfor andre pensjonsordninger som omfatter samme aldersgruppe. Her må det imidlertid tas hensyn til at muligheten for å trekke slutninger om AFPs betydning for utviklingen innenfor andre tidligpensjonsordninger er noe begrenset, ved at risikoen for uførepensjon øker med alderen, samt at ulike pensjonsordninger har ulik aldersgrense.

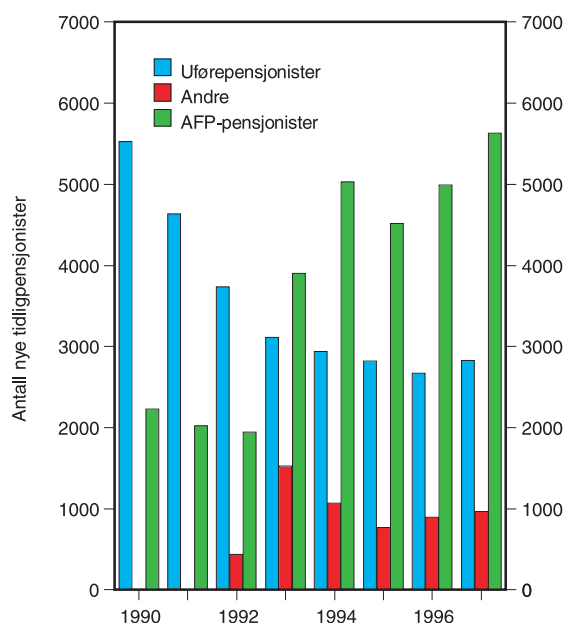
Antall nye pensjonister i alderen 60–63 år



Figur 6.4 Antall nye pensjonister i alderen 60–63 år i forskjellige tidligpensjonsordninger 1990–1997.*

Kilde: Rikstrygdeverket * Kategorien andre inneholder særaldersgrense stat og kommune, omstilling i staten og sjømannspensjon

Antall nye pensjonister i alderen 64–66 år



Figur 6.5 Antall nye pensjonister i alderen 64–66 år i forskjellige tidligpensjonsordninger 1990–1997¹

Kilde: Rikstrygdeverket * Kategorien andre inneholder særaldersgrense stat og kommune, omstilling i staten og sjømannspensjon. ¹Antall personer i AFP i kommunal sektor og i særaldersgrense kommunal er «blåst opp» ved en dobling av antallet av andre halvår.

Uførepensjon, som er det dominerende pensjoneringsalternativet blant 60–63-åringene med nesten 60 pst av tilgangen i 1997, utgjør en atskillig mindre andel av den samlede tilgangen av nye pensjonister blant 64–66-åringene (30 pst). Antall uførepensjonister gikk ned i begge aldersgruppene i perioden 1990–1996. Nedgangen har vært vesentlig mindre i gruppen 60–63 år enn i den eldste aldersgruppen, og dette må ses i sammenheng med innføringen av AFP. Antallet uførepensjonister øker imidlertid noe fra 1996 til 1997 for begge gruppene. Fra 1990 til 1997 gikk antall nye uførepensjonister ned med vel 21 pst i aldersgruppen 60–63 år, mens tilgangen nesten ble halvert i aldersgruppen 64–66 år.

Fra 1. oktober 1997 kunne også 63-åringene ta ut AFP. Halvparten av de 1 632 63-åringene som tok ut AFP pensjon i 1997, kom fra privat sektor. Vel 1/3 av tilgangen var fra kommunal sektor, mens 15 pst kom fra statlig sektor.

Siden 1993 har over halvparten av den samlede årlige tilgangen av pensjonister i aldersgruppen 64–66 år kommet via AFP-ordningen, og i 1997 var rundt 60 pst av alle nye pensjonister i denne aldersgruppen AFP-pensjonister. Antall nye AFP-pensjonister per år har som nevnt økt over tid. Summen av antall nye uføre- og AFP-pensjonister som andel av samlet antall nye pensjonister i alderen 64–66 år har imidlertid holdt seg stabil på om lag 90 pst i årene 1993–1997.

Ordningen med særaldersgrense i statlig og kommunal sektor rekrutterer flest i aldersgruppen 64–66 år, mens ordningen med omstilling i staten og pensjonsordningen for sjømenn i hovedsak rekrutterer i aldersgruppen 60–63 år. Den samlede årlige tilgangen til disse ordningene har gått ned over tid i begge aldersgrupper, og mest i aldersgruppen 64–66 år.

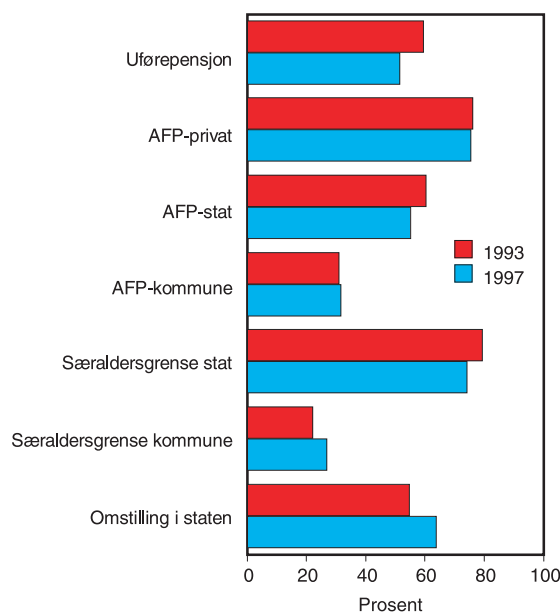
6.4 KJENNETEGN VED DE ULIKE GRUPPENE AV TIDLIGPEN- SJONISTER

I dette avsnittet gis en nærmere beskrivelse av de ulike gruppene av tidligpensjonister etter bestemte kjennetegn.⁷ Fra databasen MOTIPE har vi informasjon om sammensetningen av pensjonistene etter kjønn, gjennomsnittsalder ved pensjonering, gjennomsnittsinntekt, gjennomsnittlig antall poengopptjeningsår som yrkesaktiv og hvilken type næring de har arbeidet i. Avslutningsvis belyses bruken av uførepensjon nærmere.

6.4.1 Kvinner og menn

Over tid har det vært en svak tendens til økning i kvinneandelen innenfor de største tidligpensjonsordningene. Dette er i tråd med den generelle samfunnsutviklingen, der yrkesaktiviteten blant kvinner har økt. Flere kvinner er i arbeid, kvinner arbeider oftere full tid og i lengre perioder av livsløpet. Av dette følger at flere kvinner har mulighet til å gå av med pensjon før fylte 67 år.

Nye tidligpensjonister i alderen 60-66 år
etter andelen menn



Figur 6.6 Nye tidligpensjonister i alderen 60-66 år i ulike ordninger i 1993 og 1997 fordelt etter andelen menn. Prosent

Kilde: Rikstrygdeverket

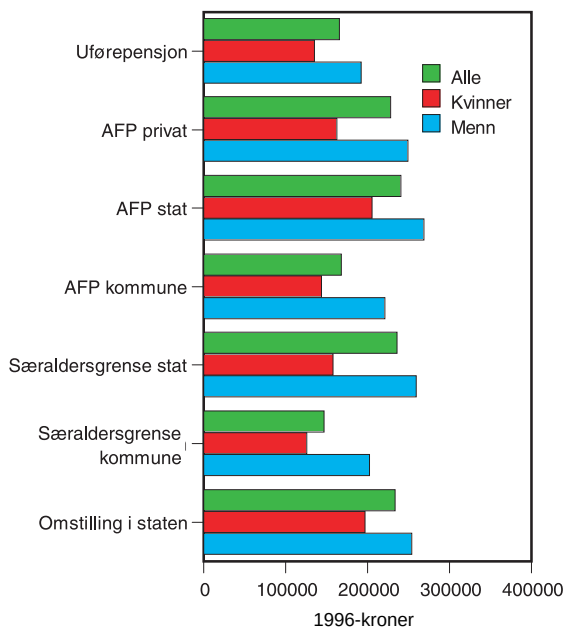
7. I analysen av kjennetegn ved nye pensjonister er sjømannspensjonistene utelatt fordi vi ikke har opplysninger om kvinnelige sjømannspensjonister, samt at ordningen gir anledning til å ta ut pensjon ved fylte 62 år selv om en fortsetter i fullt arbeid.

Ser en bort fra uførepensjonsordningen, avspeiler kjønnsforskjellene mellom de ulike ordningene trolig i første rekke hvilke muligheter kvinner og menn har til å benytte ordningene, noe som er betinget av ordningenes inngangsvilkår og hvilke yrkesgrupper ordningen gjelder for. Mest iøynefallende er kanskje den sterke mannlige dominansen blant AFP-pensjonister i privat sektor og innenfor tjenstepensjonsordningen med særaldersgrense i staten, og en tilsvarende kvinneovervekt i pensjonsordninger for kommuneansatte. Dette gjenspeiler i særlig grad sysselsettingsmønsteret i de sektorene som omfattes av de nevnte pensjonsordningene. De fleste ansatte i LO/NHO-området er menn. Tilsvarende er yrker i statlig sektor med særaldersgrense, som politi og militært personell, tradisjonelle mannsyrker. Kommunal sektor preges derimot av typiske kvinneyrker som sykepleie, hjelpepleie og renhold.

6.4.2 Pensjonsgivende inntekt

Det er betydelige forskjeller i gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt mellom personene i de ulike tidligpensjonsordningene. Høyest gjennomsnittsinntekt finner vi blant nye tidligpensjonister i statlig sektor. Lavest inntekt finner vi blant nye uførepensjonister og blant pensjonister i kommunal sektor der inntektene for kvinner er om lag 40 pst lavere enn blant pensjonistene i statlig sektor. For menn er tilsvarende differanse 27 pst. Det er klar forskjell på menn og kvinner når en ser på gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt året før pensjonering innenfor de ulike tidligpensjonsordningene. Størst er forskjellen innenfor ordningene med særaldersgrense, der lønnsforskjellen er opptil 101 000 kroner i menns favør, mens det er mindre inntektsforskjeller mellom kvinner og menn blant nye uførepensjonister og innenfor ordningen med førtidspensjonering ved omstilling i staten. Pensjonsgivende inntekt året før pensjonering viser seg imidlertid å være noe lavere enn den inntekten pensjonistene hadde som yrkesaktiv for alle pensjonsgruppene med unntak av tjenstepensjonsordningen med særaldersgrense i staten.⁸

8. Analyse av MOTIPE-data viser at inntekten til nye uførepensjonister i 1995 var 31 000 kroner høyere i 1991 enn i 1994 (altså året før pensjonering). For ordningen med særaldersgrense i kommunal sektor var differansen 20 000 kroner.

Gjennomsnittlig pensjonsgivende
inntekt for nye tidligpensjonister

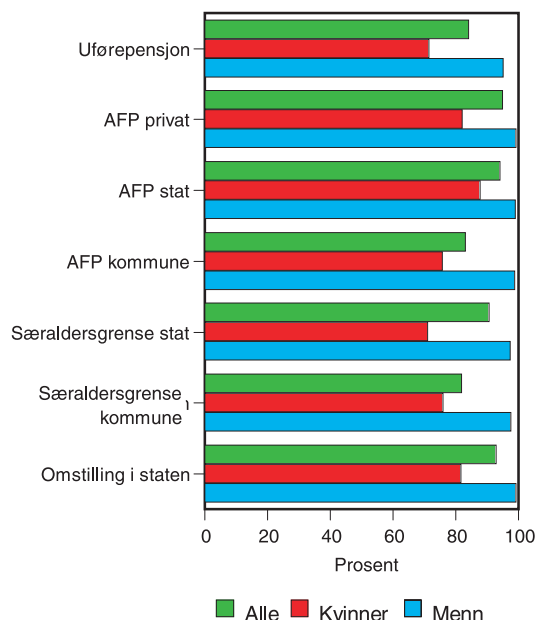
Figur 6.7 Gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt året før pensjonering for nye tidligpensjonister i 1996 innenfor ulike ordninger. 1996-kroner

Kilde: Rikstrygdeverket

6.4.3 Antall poengår

Opptjeningen av pensjonspoeng startet ved innføringen av folketrygden i 1967. Dette medfører at en i 1997 maksimalt kan ha opptjent 30 poengår. Full tilleggspensjon ytes til den som har minst 40 poengår (se punkt 5.2.2). For full tjenstepensjon kreves minst 30 års poengopptjening (se avsnitt 5.3 og 5.4). Figur 6.8 illustrerer at det er relativt store forskjeller mellom tidligpensjonsordninger når det gjelder gjennomsnittlig antall poengår i prosent av antall mulige poengår. Pensjonister innenfor AFP i kommunal sektor, tjenstepensjonsordningen med særaldersgrense i kommunal sektor og uførepensjonister utpeker seg med relativt lav poengopptjening (fra 24,5 til 25,3 år), mens de øvrige ordningene og særlig AFP-pensjonister i privat og statlig sektor og pensjonister innenfor ordningen omstilling i staten har opp mot maksimal poengopptjening (ca 28,5 av 30 mulige år).

Gjennomsnittlig antall poengår for nye tidligpensjonister



Figur 6.8 Gjennomsnittlig antall poengår i prosent av antall mulige poengår for nye tidligpensjonister innen ulike ordninger i 1997. Prosent.

Kilde: Rikstrygdeverket

Figur 6.8 viser videre betydelige forskjeller i poengopptjening mellom kvinner og menn innenfor alle ordningene. Menn har opp mot maksimal poengopptjening innenfor alle ordningene; mannlige AFP-pensjonister og pensjonister som har gått av ved omstilling i staten, har hhv hele 99,3 pst og 99,4 pst av mulig opptjening. Kvinnelige tidligpensjonister har mellom 71,8 pst (uførepensjonister) og 88,1 pst (AFP i statlig sektor) av maksimal opptjeningstid.

6.4.4 Næringstilhørighet

Informasjon om næring knyttet til tidligpensjonistenes tidligere yrkesaktivitet kan gi kunnskap om hvem som eventuelt har vært eksponert for stor fysisk eller psykisk belastning i jobben. Omfanget av slik belastning kan ha stor betydning for ved hvilken alder den enkelte velger å gå av med pensjon. Næringer og yrker som utsetter den enkelte for stor fysisk eller psykisk belastning, vil ventelig avgi mange tidligpensjonister, dels i form av uførepensjonister og dels gjennom tjenestepensjonsordninger med særaldersgrense eller AFP.

Nedenfor gis en oversikt over næringstilknytning året før pensjonering for nye tidligpensjonister i 1997. Tabell 6.6 viser hvordan nye tidligpensjonister i 1997 fordelte seg på ni næringskategorier.⁹

9. Opplysninger om næring er hentet fra arbeidstakerregisteret. Dette omfatter bare arbeidstakere, og derfor mangler næringskode for selvstendig næringsdrivende. Et fåtall av de nye pensjonistene mangler næringskode. Gruppen er størst blant uførepensjonistene hvor 28 personer ikke har oppgitt næringstilhørighet året før pensjonering.

Tabell 6.6: Nye pensjonister i alderen 60–66 år innenfor ulike tidligpensjonsordninger etter hvilken næring de kommer fra året før pensjonering (1997). Prosent

	Uførepensjon Antall = 5 018	Særalder stat Antall = 450	Særalder kommune Antall = 438	Omstilling i staten Antall = 342	AFP- pensjonister Antall = 6 985
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	1,8	0,2	0,9	0,3	0,8
Olje utvinning og bergverksdrift	0,4	0,2	-	-	0,6
Industri	17,3	2,4	0,5	14,0	28,2
Kraft- og vannforsyning	1,2	2,9	6,4	-	1,7
Bygge- og anleggsvirk- somhet	5,9	17,3	3,0	-	5,0
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	15,9	6,4	0,2	4,4	10,4
Transport, lagring, post og telekommunikasjon	6,4	25,1	0,7	32,2	5,8
Bank, finansiering og forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	4,5	4,0	1,4	5,8	3,7
Offentlig, sosial og pri- vat tjenesteyting	46,6	41,3	87,0	43,3	43,7

Kilde: Rikstrygdeverket

En overvekt av nye pensjonister i de fem ordningene kommer fra offentlig, sosial og privat tjenesteyting. For uførepensjon og AFP kommer i tillegg betydelige andeler fra industri og handel. Ordningen med særaldersgrense i staten rekrutterer for øvrig fra kategoriene bygg og anlegg samt fra transport-/kommunikasjonssektoren. Ordningen med særaldersgrense i kommunal sektor har en dominerende andel fra offentlig, sosial og privat tjenesteyting og rekrutterer ellers en del fra kategorien kraftforsyning. Mye av tilgangen til ordningen med omstilling i staten kommer – foruten fra tjenesteyting – fra næringskategorien transport/kommunikasjon, en kategori der vi finner store bedrifter som for eksempel Telenor, som har vært tilknyttet ordningen i flere år. Næringsgruppene jordbruk og oljevirksomhet har generelt sett få tidligpensjonister utenom uførepensjonsordningen, noe som trolig gjenspeiler at ansatte i disse næringene i liten grad har tilgang til denne typen tidligpensjonsordninger.

Næringskategorien offentlig, sosial og privat tjenesteyting avgir flest personer til tidligpensjonsordningene. I tabell 6.7 gis en nærmere oversikt over fordelingen av nye tidligpensjonister med bakgrunn i denne næringsgruppen.

Tabell 6.7: Nye pensjonister 60-66 år innen ulike tidligpensjonsordninger med bakgrunn i offentlig, sosial og privat tjenesteyting (1997). Prosent.

	Uførepensjon Antall = 2 337	Særalder stat Antall = 187	Særalder kommune Antall = 381	Omstilling i staten Antall = 148	AFP- pensjonister Antall = 3 050
Offentlig administrasjon	18,7	71,1	16,0	95,9	25,2
Rengjøring	2,3	0,5	1,0	0	1,2
Undervisning	26,9	8,0	14,2	1,4	31,6
Helsetjenester	28,8	9,6	45,9	0,7	25,3
Sosialtjenester	15,0	1,6	19,4	0,7	9,2
Personlig tjenesteyting	3,6	1,1	1,0	0	2,2
Annet	4,7	8,0	2,4	1,4	5,1

Kilde: Rikstrygdeverket

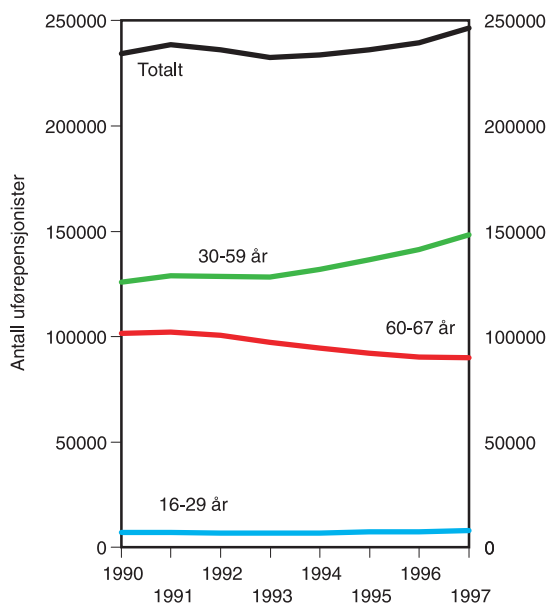
Offentlig administrasjon, undervisning og helsetjenester er de tre store undergruppene som avgir høye andeler tidligpensjonister i næringskategorien offentlig, sosial og privat tjenesteyting. Over halvparten av nye uførepensjonister i denne næringskategorien kommer fra undervisning og helsetjenester. Offentlig administrasjon avgir hovedparten av nye tidligpensjonister ved omstilling i staten og særaldersgrense i staten. Ved særaldersgrense i kommunen er helsetjenester den klart største undergruppen, mens undergruppen undervisning rekrutterer flest AFP-pensjonister.

Thøgersen, Bratberg og Holmås (1998) finner i en studie som er utført på oppdrag fra utvalget, at personer som arbeider innenfor offentlig, sosial og privat tjenesteyting, har høyere risiko for å bli uføretrygdet enn andre. Når det tas hensyn til sektor, finner de at personer som arbeider innenfor tjenesteyting i staten, har lavere uførerisiko, mens kommunalt ansatte har noe høyere uførerisiko.

6.4.5 Nærmere om bruken av uførepensjon

Tabell 6.4 viste at uførepensjon er den klart største tidligpensjonsordningen i Norge. Ved utgangen av oktober 1998 var hele 256 632 personer i alderen 16–67 år mottakere av uførepensjon. Figur 6.9 gir en oversikt over utviklingen i totalt antall uførepensjonister i 1990-årene etter aldersgruppene 16–29 år, 30–59 år og 60–67 år.

Utviklingen i antall uførepensjonister



Figur 6.9 Utviklingen i antall uførepensjonister i 1990-årene

Kilde: Rikstrygdeverket

Totalt antall uførepensjonister har økt i løpet av 1990-årene. Størst har økningen vært i aldersgruppen 30–59 år. Antall uførepensjonister i alderen 60–67 år har imidlertid gått ned i perioden. Samlet antall uførepensjonister gikk ned fra 1990 til 1992, da antallet var på det laveste i perioden. Dette har sammenheng med at det i 1991 ble foretatt en presisering og innskjerping i vilkårene for å få uførepensjon samtidig med at det ble innført økte krav om at attføring skal være prøvd før uførepensjon tilstås.

Tidligere er det vist at om lag 43 pst av nye pensjonister i alderen 60–66 år i 1997 var på uførepensjon. Ved en finere aldersinndeling viser statistikken at nesten 60 pst av nye tidligpensjonister i aldersgruppen 60–63 år var uførepensjonister, mens andelen var 30 pst i aldersgruppen 64–66 år. Tabell 6.8 gir en oversikt over nye uførepensjonister etter kjønn og de største primærdiagnosegruppene for aldersgruppene 60–64 år og 65–67 år.

Tabell 6.8: Nye uførepensjonister i 1997 etter kjønn og primærdiagnosegruppe. Prosent

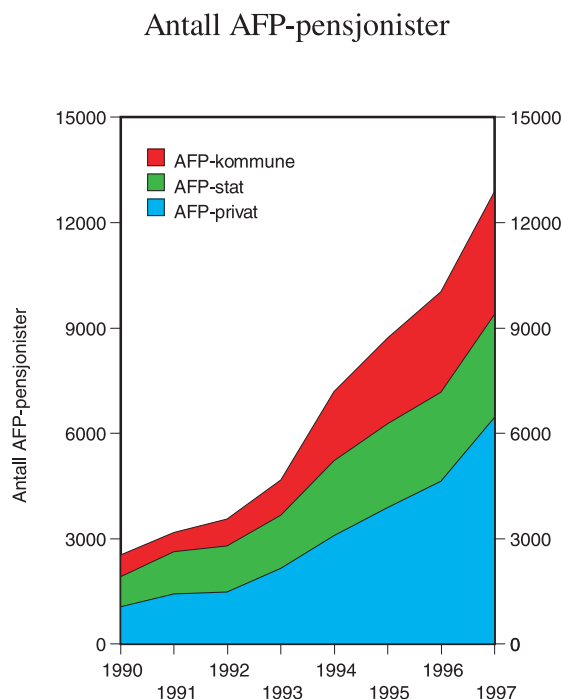
Diagnose	Kvinner 60-64 år (2 931 personer)	Menn 60-64 år (3 128 personer)	Kvinner 65-67 år (895 personer)	Menn 65-67 år (974 personer)
Svulster	5,5	5,3	7,3	5,3
Sinnslidelser	13,5	8,8	9,9	8,4
Sykdommer i nerve- systemet og sanseorganer	4,4	5,2	4,0	4,3
Sykdommer i sirkulasjon- sorganer	8,7	23,7	11,7	25,5
Sykdommer i skjelett- muskelsystemet og binde- vevet	48,3	34,7	47,4	33,7
Ulykker (skader), forgift- ninger og vold	3,7	5,1	3,2	5,3
Alle andre diagnoser	15,9	17,2	16,5	17,5

Kilde: Trygdestatistisk årbok 1998

Den største diagnosegruppen i 1997 var sykdommer i skjelettmuskelsystemet og bindevevet. Hos menn utgjorde denne diagnosegruppen en tredjedel av nye tilfeller, mens rundt halvparten av de nye kvinnelige uførepensjonistene hadde denne diagnosen. Ryggsykdommer var den mest utbredte enkeltdiagnosen i diagnosegruppen hos menn, og blant kvinner i alderen 60–64 år. Diagnosen artroser var hyppigst forekommende blant kvinner i alderen 65–67 år. Arteriosklerotisk hjertesykdom var den mest anvendte diagnosen i diagnosegruppen sykdommer i sirkulasjonsorganer hos menn. 12,3 pst av nye uførepensjonister i alderen 60–64 år hadde denne diagnosen i 1997, mens andelen i gruppen 65–67 år var 14,7 pst. Tilsvarende andeler blant kvinner var 4,0 pst og 4,7 pst. Nevroser og personlighetsforstyrrelser er diagnosen til 12 pst av alle nye kvinnelige uførepensjonister i alderen 60–64 år. Andelen blant kvinner i alderen 64–67 år er 8,5 pst. Blant nye mannlige uførepensjonister er andelene noe lavere, hhv 6,9 og 6,8 pst.

6.5 NÆRMERE OM BRUKEN AV AFP-ORDNINGEN

Antall AFP-pensjonister i statlig, kommunal og privat sektor har økt betydelig siden innføringen i 1989. Figur 6.10 viser utviklingen i antall AFP-pensjonister i alderen 62–66 år i 1990-årene etter sektor.



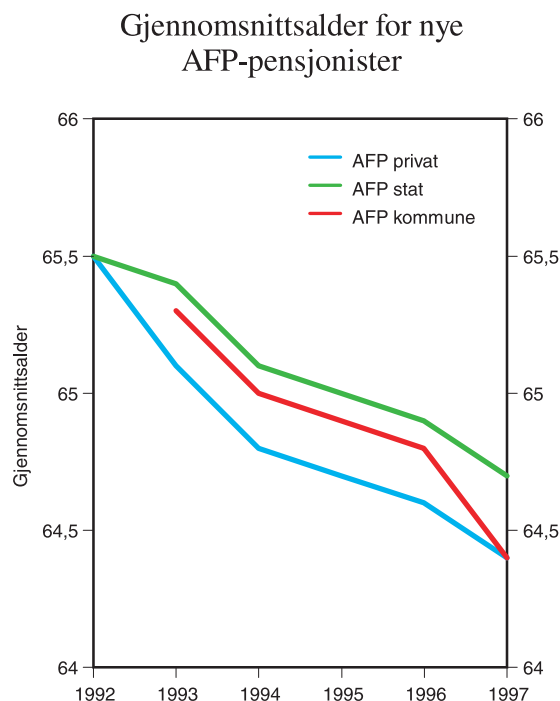
Figur 6.10 Antall AFP-pensjonister i alderen 62-66 år (1990-1997)

Kilde: Rikstrygdeverket

Veksten i antall AFP-pensjonister har vært størst i privat sektor, fra 1 075 pensjonister i 1990 til 6 464 pensjonister i 1997. Ved utgangen av 1997 var det 12 900 AFP-pensjonister i alderen 62-66 år, og tilgangen i løpet av året var på 7 261 personer (se punkt 6.3.3).

6.5.1 Gjennomsnittsalder for nye AFP-pensjonister

Siden innføringen av avtalefestet pensjon i 1989 har aldersgrensen for å være omfattet av ordningen gradvis gått ned, fra 66 år ved innføringen i 1989 til 62 år fra 1. mars 1998. Figur 6.11 viser utviklingen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye AFP-pensjonister i statlig, kommunal og privat sektor i perioden fra 1992 til 1997.



Figur 6.11 Gjennomsnittsalder for nye AFP-pensjonister (1992-1997)

Kilde: Rikstrygdeverket

Gjennomsnittsalderen i de tre AFP-ordningene gikk ned i forbindelse med at aldersgrensen ble satt ned til 64 år fra 1. oktober 1993 og til 63 år fra 1. oktober 1997.

I privat sektor gikk gjennomsnittsalderen ned med 0,4 år fra 1992 til 1993. Nedgangen fortsatte i om lag samme størrelsesorden også i 1994. Gjennomsnittsalderen gikk også ned fra 1996 til 1997. I statlig sektor gikk gjennomsnittsalderen for nye AFP-pensjonister ned med 0,1 år fra 1992 til 1993. I det påfølgende året med første helårsvirkning av 64-års aldersgrense gikk gjennomsnittsalderen ned med ytterligere 0,3 år, mens endringen var på 0,2 år fra 1996 til 1997. Størst nedgang i gjennomsnittsalderen fra 1996 til 1997 finner vi i kommunal sektor med 0,4 år.

6.5.2 Bruksrater for AFP

For å få et mer presist inntrykk av bruken av de ulike AFP-ordningene, er det beregnet bruksrater for 1997. Bruksratene uttrykker hvor stor prosentandel av 63-åringene i 1997 *med rett* til AFP som vil være AFP-pensjonister når de blir henholdsvis 64, 65 og 66 og 67 år gamle, gitt at overgangshyppighetene i AFP kommer til å fortsette å være slik de var i 1997. Bruksratene tar hensyn til at bare en andel av arbeidstakerne i en bestemt aldersgruppe oppfyller vilkårene for å bli omfattet av ordningen (se kap 5). Det er regnet ut separate bruksrater for privat, statlig og kommunal sektor. Som risikobefolkning (antall personer som har mulighet til å ta ut AFP) benyttes medlemsregistrene innen den enkelte ordning. De medlemmene som ikke fyller inngangsvilkårene for ordningene, teller ikke med i risikobefolkningen.¹⁰ AFP i offentlig sektor rekrutterer arbeidstakere fra stat og kommune. AFP i privat sektor

rekrutterer først og fremst fra den delen av arbeidslivet som er tilknyttet LO/NHO-området samt bank og forsikringsvirksomhet.

Tabell 6.9: Bruksrater for AFP i privat, kommunal og statlig sektor for menn, kvinner og totalt 1997. Prosent.

Sektor/alder		64 år	65 år	66 år	67 år
Privat	Menn	22,4	63,2	74,4	78,6
	Kvinner	17,6	56,2	64,6	67,6
	Totalt	21,1	64,4	71,8	75,7
Kommunal	Menn	26,4	47,1	60,7	65,1
	Kvinner	25,8	47,2	58,4	62,2
	Totalt	26,0	47,2	59,2	63,1
Stat	Menn	10,9	34,3	51,9	60,8
	Kvinner	8,4	36,5	53,2	60,4
	Totalt	9,8	35,2	52,5	60,6

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 6.9 viser at bruksratene for AFP i privat sektor ved fylte 67 år er på 75,7 pst, mot 60,6 pst i staten. I kommunal sektor beregnes bruksraten for AFP ved fylte 67 år til 62,4 pst. Ved fylte 64 år er bruksraten høyest i kommunal sektor, hvor en av fire som oppfylte inngangsvilkårene til ordningen, er AFP-pensjonist.

Som tabell 6.9 viser, er bruksratene for AFP noe forskjellige for kvinner og menn. I privat og kommunal sektor er bruksratene stort sett høyere for menn enn for kvinner. I statlig sektor er bruksraten høyere for menn enn for kvinner ved 64 år. Ved 65 år og 66 år er derimot bruksraten størst for kvinner. Ved fylte 67 år er rundt 60 pst av dem som oppfyller vilkårene til ordningen i staten AFP-pensjonister både blant kvinner og menn.

På samme måte som ovenfor har Rikstrygdeverket beregnet bruksratene for AFP etter forklaringsvariablene kjønn, alder og sivil status.

Tabell 6.10: Bruksrater for AFP i privat sektor i 1997 etter kjønn og sivilstand. Prosent

	Kvinner			Menn		
	Ugift	Gift	Tidligere gift	Ugift	Gift	Tidligere gift
64 år	19,1	24,1	8,0	22,9	22,2	23,8
65 år	80,6	62,5	34,2	61,1	63,8	61,0
66 år	84,3	70,5	44,4	71,3	75,1	72,3
67 år	86,9	73,1	48,4	72,6	79,6	74,3

Kilde: Rikstrygdeverket

10. En mangler tidsserier over risikobefolkningen innenfor hver enkelt ordning. Det er derfor ikke mulig til å vise hvorledes bruksratene har utviklet seg over tid.

Tabell 6.11: Bruksrater for AFP i statlig sektor i 1997 etter kjønn og sivilstand. Prosent

	Kvinner			Menn		
	Ugift	Gift	Tidligere gift	Ugift	Gift	Tidligere gift
64 år	5,5	10,2	4,3	14,6	11,1	8,6
65 år	37,6	41,7	21,4	37,5	34,8	29,6
66 år	62,1	58,2	36,0	56,9	52,4	46,1
67 år	67,6	65,0	45,1	68,0	61,3	53,6

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 6.12: Bruksrater for AFP i kommunal sektor i 1997 etter kjønn og sivilstand. Prosent

	Kvinner			Menn		
	Ugift	Gift	Tidligere gift	Ugift	Gift	Tidligere gift
64 år	9,8	31,9	6,6	24,3	26,8	23,9
65 år	30,4	55,6	19,3	43,6	47,3	42,5
66 år	46,9	67,3	26,6	56,2	61,7	57,8
67 år	49,0	71,0	30,1	58,8	66,3	61,7

Kilde: Rikstrygdeverket

Sannsynligheten for å gå av med AFP blant kvinner i privat sektor er størst for dem som er ugifte, mens bruksratene for menn er størst for gifte. Fra 65 år har ugifte kvinner høyere sannsynlighet for å gå av med AFP enn tilsvarende gruppe av menn, mens gifte menn har høyere sannsynlighet enn gifte kvinner for å bli AFP-pensjonister fra 65 år. Sannsynligheten for å gå av med AFP er gjennomgående høyere for tidligere gifte menn enn for tidligere gifte kvinner.

Sannsynligheten for å gå av med AFP statlig i sektor er størst for dem som er ugifte uavhengig av kjønn, mens bruksratene for gifte er høyest i kommunal sektor. Gifte kvinner synes i disse sektorene å ha høyere sannsynlighet enn gifte menn for å bli AFP-pensjonister. I likhet med privat sektor er sannsynligheten for å gå av med AFP høyere for alle aldersgrupper av tidligere gifte menn enn for tidligere gifte kvinner i statlig sektor, mens det er motsatt i kommunal sektor.

6.5.3 Næringstilhørighet året før pensjonering

Videre gis en framstilling av hvilke næringskategorier som rekrutterte til AFP-ordningen i privat, statlig og kommunal sektor i 1997. Som i avsnitt 6.4 kartlegges næringstilhørighet året før pensjonering. Tabell 6.13 viser nye AFP-pensjonister innenfor de ulike sektorene etter næring og som andel av totalt antall ansatte i aldersgruppen med tilgang til AFP.

Tabell 6.13: Nye AFP-pensjonister innenfor ulike sektorer fordelt etter næring året før pensjonering og i forhold til totalt antall ansatte (i alderen 63-65 år året før pensjonering) 1997. Prosent

	AFP-privat		AFP-stat		AFP-kommune	
	Nye AFP-pensjonister Antall =2 749	Andel av totalt antall ansatte	Nye AFP-pensjonister Antall =1 364	Andel av totalt antall ansatte	Nye AFP-pensjonister Antall =1 403	Andel av totalt antall ansatte
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	1,3	1,8	0,4	0,1	0,9	-
Oljeutvinning og bergverksdrift	1,3	11,0	-	-	-	-
Industri	53,3	14,2	1,2	0,2	0,7	0,1
Kraft- og vannforsyning	0,5	1,6	0,8	2,0	5,3	9,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	6,5	5,5	4,8	3,4	1,6	0,8
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	19,9	5,1	1,8	0,2	0,8	0,1
Transport, lagring, post og telekommunikasjon	5,8	4,2	11,3	4,9	1,0	0,4
Bank, finansiering og forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	7,3	4,5	1,2	0,5	1,0	0,3
Offentlig, sosial og privat tjenesteyting	4,0	0,3	78,5	4,6	88,7	4,5

Kilde: Rikstrygdeverket.

Som det framgår, er næringskategorien offentlig, privat og sosial tjenesteyting dominerende innenfor AFP i stat og kommunal sektor. Innenfor AFP i privat sektor dominerer industri – over halvparten av AFP-pensjonistene i privat sektor kommer fra denne næringskategorien. Andre tunge «leverandører» av AFP-pensjonister i privat sektor er bygg og anlegg, handelsvirksomhet mv og bank- og finansieringsvirksomhet.

Tabellen viser at overgangen til AFP i privat sektor er sterkest i industrien. Drøye 14 pst av alle arbeidstakere i alderen 63–65 år i industrien gikk over på AFP privat i 1997. Oljeutvinning og bergverk har også en forholdsvis høy andel nye AFP-pensjonister i privat sektor.

I statlig sektor er det relativt sterkest utnyttelse av AFP i transport-/kommunikasjonssektoren, offentlig, sosial og privat tjenesteyting samt i bygg og anlegg. Tilsvarende finner vi sterkest relativ tilgang til AFP i kommunal sektor fra kraft- og vannforsyning og i offentlig, sosial og privat tjenesteyting.

Pensjoneringsmønsteret i tabell 6.13 avspeiler til en viss grad ulik mulighet for arbeidstakere i forskjellige næringer til å benytte seg av AFP. For eksempel er store deler av industrien omfattet av LO/NHO-ordningen, mens sysselsatte i jordbruket er uten tilgang på AFP.¹¹ Variasjonene i pensjoneringsrater mellom næringene vil også være uttrykk for forskjeller i uttak av AFP blant dem som har mulighet til dette.

En betydelig andel av de sysselsatte innenfor næringskategorien offentlig, sosial og privat tjenesteyting antas å ha tilgang på AFP, men likevel tok bare 9,4 pst (0,3 + 4,6 + 4,5) av arbeidstakerne innenfor denne kategorien ut AFP i 1997. Det ser således ut til at pensjoneringstilbøyeligheten i tjenesteytende næringer så langt er betydelig lavere enn f.eks. i industrien. Mangelen på en presis avgrensning av risikobefolkning etter næring gjør at en ikke kan si med sikkerhet om forskjellen i pensjoneringsratene avspeiler forskjeller i tilbøyelighet til pensjonering eller mulighet til å ta ut AFP.

Tabell 6.14: Nye AFP-pensjonister innen ulike tidligpensjonsordninger med bakgrunn i offentlig, sosial og privat tjenesteyting (1997). Prosent.

	AFP-privat	AFP-stat	AFP-kommune
Offentlig administrasjon	2,4	35,9	19,1
Rengjøring	15,7	0,1	1,0
Undervisning	8,7	57,2	14,4
Helsetjenester	5,5	1,5	44,4
Sosialtjenester	5,5	0,6	15,9
Personlig tjenesteyting	40,2	0,1	1,0
Annet	22,0	4,6	4,3

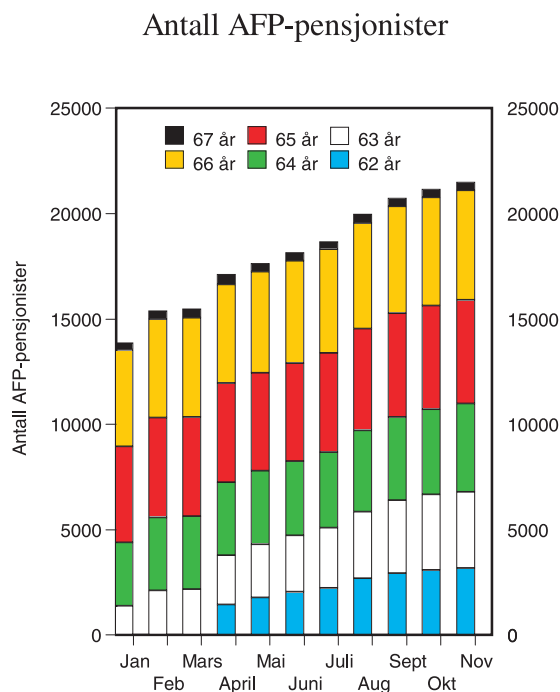
Kilde: Rikstrygdeverket

Hovedparten av nye AFP-pensjonister i statlig sektor med bakgrunn i offentlig, sosial og privat tjenesteyting kommer fra offentlig administrasjon og undervisning. I privat sektor kommer fire av ti nye AFP-pensjonister fra undergruppen personlig tjenesteyting. I kommunal sektor er undergruppen helsetjenester den klar største.

6.5.4 Utviklingen i bruken av AFP i 1998

Antall personer som tar ut avtalefestet pensjon har vist en betydelig økning i løpet av de ti første månedene i 1998. Per 31. desember 1997 var det i alt 13 874 AFP-pensjonister. Det samlede antallet AFP-pensjonister har steget til 21 483 ved inngangen til november 1998, noe som representerer en økning på nær 55 pst i løpet av 1998. Figur 6.12 viser utviklingen i antall AFP-pensjonister fra måned til måned i 1998 etter alder.

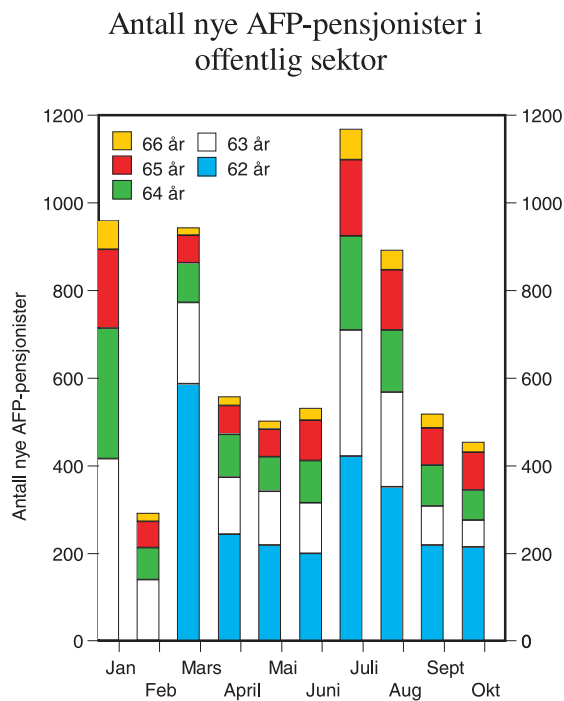
11. I forbindelse med jordbruksoppgjøret i 1998 ble det etablert en tidligpensjonsordning for jordbruket med virkning fra 1. januar 1999, se avsnitt 5.7.



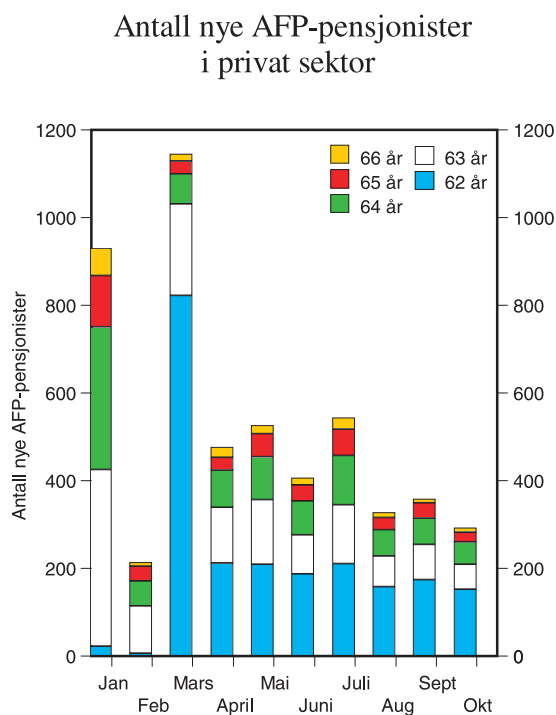
Figur 6.12 Antall AFP-pensjonister ved inngangen til hver måned i 1998.
Rikstrygdeverket

1. mars 1998 ble AFP utvidet til også å gjelde 62-åringene. I løpet av mars måned tok knapt 1 450 62-åring ut AFP. Av disse var vel 37 pst kvinner. Ved inngangen til november var antall 62-årige AFP-pensjonister totalt 3 188, hvorav 1 296 kvinner (41 pst). Det har også vært en betydelig vekst i antall 63-årige AFP-pensjonister. Fra inngangen til året og fram til 1. november 1998, har antallet 63-årige AFP-pensjonister økt fra 1 387 til 3 604. Ved inngangen til november utgjorde 62- og 63-åringene til sammen vel 31 pst av totalt antall AFP-pensjonister. Antall AFP-pensjonister innen hver aldersgruppe stiger naturlig nok med alder, og 66-åringene utgjør den største gruppen.

Figurene 6.13 og 6.14 viser utviklingen i antall nye AFP-pensjonister per måned i 1998 i hhv offentlig og privat sektor.



Figur 6.13 Antall nye AFP-pensjonister i offentlig sektor i 1998. Rikstrygdeverket



Figur 6.14 Antall nye AFP-pensjonister i privat sektor i 1998.

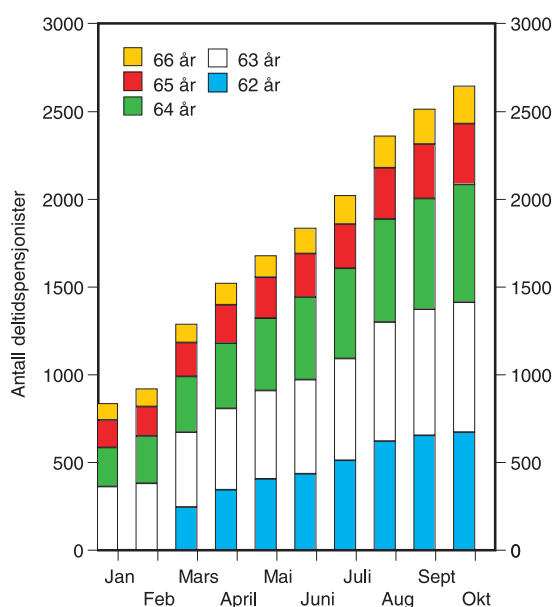
Rikstrygdeverket

Tilgangen til AFP-ordningen i 1998 var størst i januar, mars og juli. Både i offentlig og privat sektor var over halvparten av de nye AFP-pensjonistene i mars måned 62-åringer, og de utgjør klart den største gruppen av nye AFP-pensjonister i hver måned etter at de fikk tilgang til ordningen.¹² Figurene bekrefter dermed en tendens til at de arbeidstakerne som tar ut AFP-pensjon tar den ut så tidlig så mulig. Thøgersen, Bratberg og Holmås (1998) finner i en analyse som er utført på oppdrag for utvalget, at noe i overkant av 25 pst av AFP-pensjonistene tar ut pensjon i løpet av de to første månedene etter at de når aldersgrensen for ordningen. De finner imidlertid store forskjeller mellom sektorene. I privat sektor er andelen nesten 37 pst, mens den er betydelig lavere i kommunal sektor, 21,5 pst. I statlig sektor er andelen enda lavere, bare 16,4 pst. Sannsynligheten faller fram til og med ett år etter nådd aldersgrense. Da stiger andelen igjen. Dette samsvarer med erfaringer fra andre land, hvor det også er et felles trekk at mange velger pensjonering ved første anledning.

Om lag 74 pst av de nye 62-årige AFP-pensjonistene i privat sektor i 1998 er menn, mens tilsvarende andel er rundt 47 pst i offentlig sektor. Fram til og med juni var den totale tilstrømningen av nye AFP-pensjonister om lag den samme i offentlig og privat sektor. Utover sensommeren og høsten var rekrutteringen i offentlig sektor langt større enn i privat sektor.

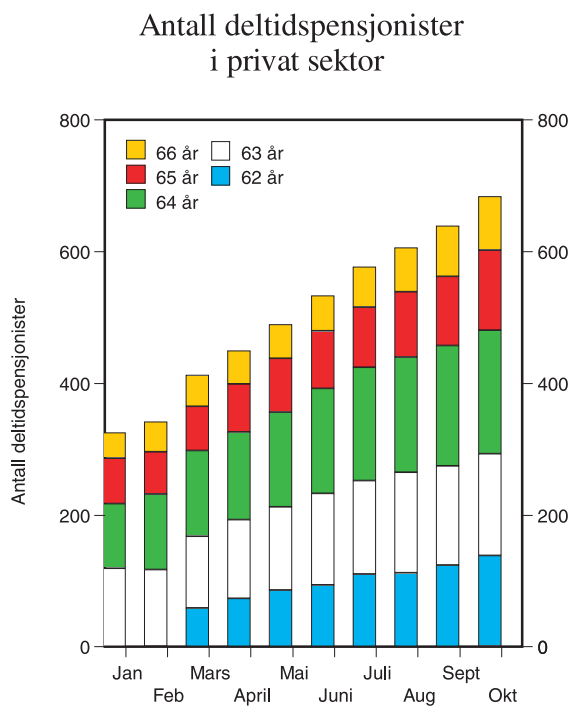
Ved inntektsoppgjøret i 1997 ble det åpnet for uttak av 20 eller 40 pst AFP i kombinasjon med fortsatt yrkesaktivitet med virkning fra 1. oktober 1997. Fram til dette tidspunktet var det et vilkår for å ta ut AFP at arbeidsforholdet ble avsluttet. Etter at arbeidsforholdet var avsluttet var det imidlertid igjen mulig å ha arbeidsinntekt fra gammel eller ny arbeidsgiver ved siden av pensjonen. Figurene 6.15 og 6.16 viser antall deltidspensjonister fordelt på offentlig og privat sektor.

Antall deltidspensjonister
i offentlig sektor



12. I bank og finansnæringen ble 62-åringene omfattet av AFP-ordningen fra 1. januar 1998.

Figur 6.15 Antall deltidspensjonister i privat sektor i 1998
Rikstrygdeverket



Figur 6.16 Antall deltidspensjonister i privat sektor i 1998
Rikstrygdeverket

Deltidspensjonsordningen er relativt ny, og per 31. oktober 1998 var det 3 359 deltidspensjonister. Tilstrømningen til delpensjonsordningen i 1997 var beskjeden, og hovedtyngden av deltidspensjonistene er kommet til i løpet av 1998. Figurene viser at antall personer som velger å kombinere AFP og arbeid, er langt større i offentlig enn i privat sektor. Ved utgangen av september var det vel fire ganger så mange deltidspensjonister i offentlig som i privat sektor. Dette kan tyde på at det foreløpig er noe lettere å kombinere arbeid og pensjon i offentlig enn i privat sektor. Per 31. oktober var andelen kvinner som kombinerte AFP og arbeid 35 pst i privat sektor, mens vel halvparten av deltidspensjonistene i offentlig sektor var kvinner.

I St prp nr 69 (1987–88) om gjennomføringen av det inntektspolitiske opplegget for 1988 ble det anslått at mellom 9 700 og 11 600 yrkesaktive 65- og 66-åringer ville ta ut førtidspensjon i 1990. Utviklingen har vist seg at dette anslaget var for høyt, og først i 1996 passerte antallet AFP-pensjonister 10 000 personer. Det er flere forhold som kan forklare at det har tatt tid før ordningen ble benyttet i et større omfang. En mulig årsak er at ordningen har vært lite kjent blant potensielle AFP-pensjonister. I en spørreundersøkelse utført av FAFO (West Pedersen, 1997), ble et utvalg av personer mellom 60 og 70 år bedt om å oppgi om det fantes ulike muligheter til å gå av med pensjon på deres arbeidsplass. Overraskende få oppga at de hadde anledning til å gå av med AFP. I offentlig sektor svarte kun 59 pst at denne muligheten forelå mens 37 pst i privat sektor svarer det samme. Hele 9 år etter at AFP ble vedtatt var det således om lag to av fem arbeidstakere mellom 60 og 70 år i offentlig sektor som ikke hadde kjennskap til ordningen. Et annet forhold som kan

forklare det lave uttaket de første årene er betydningen av aldersnormer for avgang fra arbeidslivet. Dette er drøftet nærmere i kapittel 12. Foruten at normer kan ha stor betydning for individuelle valg, er en sentral hypotese at normer endres langsomt. Mange arbeidstakere kan ha valgt å stå i arbeid fordi det forventes at de skal gjøre det og at mange av deres eldre kollegaer gjør det samme. Gradvis har imidlertid bruken av AFP økt også som følge av at nedre aldersgrense er senket flere ganger, noe som er med på å endre holdningene til førtidspensjonering.

Den kraftige økningen i antallet AFP-pensjonister så langt i år kan ikke forklares alene med at 62- og 63-åringer nå har tilgang til ordningen, og kan tyde på at ordningen har fått fotfeste hos stadig større arbeidstakergrupper. Utviklingen kan tyde på at arbeidstakerne i større grad enn tidligere innretter seg både praktisk og mentalt på å kunne gå av med tidligpensjon.

6.5.5 Avlaster AFP-ordningen folketrygdens uførepensjon?

Sentralt i en vurdering av bruken av ulike tidligpensjonsordninger er, som nevnt foran, spørsmålet om AFP-ordningen fungerer som en avlastning for uførepensjonsordningen. Dersom dette er tilfellet, vil det finnes personer blant AFP-pensjonistene som alternativt ville vært uførepensjonister hvis AFP-ordningen ikke hadde eksistert (avlastningshypotesen). For de AFP-pensjonistene som alternativt ville fortsatt i arbeid, vil derimot AFP-ordningen fungere som et supplement til uførepensjonsordningen. Problemet er å fastslå hvor stor andel av AFP-pensjonistene som ville ha vært uførepensjonister dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert. Siden dette er en hypotetisk problemstilling, vil det nødvendigvis være betydelig usikkerhet forbundet med slike analyser. I det følgende presenteres to studier som har analysert denne problemstillingen.

Analyse foretatt av den interdepartementale arbeidsgruppen¹³

Det er vanskelig å fastslå om en AFP-pensjonist ville oppfylt vilkårene for å få uførepensjon. Videre er det heller ikke sikkert at alle som oppfyller vilkårene for å få uførepensjon, faktisk velger å søke om uførepensjon. På den annen side kan det tenkes at personer som ikke oppfyller vilkårene for uførepensjon ved overgang til AFP, på et senere tidspunkt før fylte 67 år kunne fått uførepensjon. I arbeidsgrupperapportens kapittel 7 var derfor problemstillingen hvorvidt en kan si om AFP-pensjonistene var *potensielle* uførepensjonister på det tidspunktet de gikk av med AFP.

Den interdepartementale arbeidsgruppen la i sin analyse til grunn et minstekrav om helseproblemer i form av økende sykefravær i årene før en gikk av med AFP, for at uførepensjon skulle være et realistisk alternativ til AFP. Tabell 6.15 viser at andelen nye uførepensjonister med sykefravær i årene forut for pensjonering er økende.¹⁴

13. Sosial- og helsedepartementet. Analyse av fleksible pensjonsordninger og endringer i besteårsregelen. Rapport fra en arbeidsgruppe.(1998).

14. Andelen går imidlertid ned i 1995. Dette skyldes at 1995 er det året som overgangen til uførepensjon finner sted.

Tabell 6.15: Nye uføre- og AFP-pensjonister (privat sektor) i 1995 som er registrert som mottaker av sykepenger i årene forut for pensjonering (1990-1995).¹ Prosent

	Nye pensjonister i 1995	Ikke registrert som mottaker av sykepenger i perioden 1990-1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Uførepensjon (60-66 år)	7 126	15,9	28,4	30,7	35,3	46,8	65,8	48,5
Uførepensjon (64-66 år)	2 922	17,8	25,9	27,4	32,5	43,7	70,1	50,6
AFP-privat	2 007	43,3	18,8	16,7	19,3	20,4	24,7	16,3

¹ Kun fravær ut over 14 dager inngår.

Kilde: Rikstrygdeverket

Overgang til uførepensjon tilsier normalt sykepengeperioder i forkant. Det finnes imidlertid visse unntak. Tabell 6.15 viser at om lag 18 pst av alle nye uførepensjonister mellom 64 og 66 år ikke har vært registrert som mottakere av sykepenger i perioden fra 1990 til 1995. Dette skyldes at enkelte nye uførepensjonister ikke har oppfylt vilkårene for å få sykepenger fordi de ikke har hatt inntekt som overstiger 50 pst av grunnbeløpet i året. Disse vil derfor kunne gå rett over på uførepensjon uten at de på forhånd har vært registrert med sykefravær.¹⁵ I tillegg kan en del av uførepensjonistene ha hatt sykepengeperioder før 1990 og vært på yrkesrettet attføring eller rehabilitering i årene 1990–1995.

Det er lite trolig at noen AFP-pensjonister ikke har oppfylt vilkårene for å få sykepenger, siden det stilles krav til yrkesaktivitet for å kunne få AFP. Muligheten for at sykepengeperioden ligger før 1990, er også liten siden et krav for å få AFP er at en skal ha pensjonsgivende inntekt på pensjoneringstidspunktet. Det viser seg også at om lag 97 pst av nye AFP-pensjonister i 1995 ikke har mottatt attførings- eller rehabiliteringspenger i perioden 1992–1995.

Ut fra dette virker det rimelig å forutsette at de AFP-pensjonistene som kan være potensielle uførepensjonister, som et minstekrav må ha vært registrert som mottakere av sykepenger i årene forut for pensjonering.

Ved å sammenlikne AFP-pensjonistene med uførepensjonistene kan vi se om det blant AFP-pensjonistene er mange som har en tilsvarende sykekarriere som uførepensjonistene.

Tabell 6.16 viser at vel 43 pst av de nye AFP-pensjonistene i privat sektor i 1995 ikke er registrert som mottaker av sykepenger i årene 1990–1995. Ut fra resonnementet over vil en foreløpig konklusjon være at litt under halvparten av de nye AFP-pensjonistene i privat sektor i 1995 ikke hadde uførepensjon som et reelt alternativ.

Betrakter en de AFP-pensjonistene som er registrert med sykefravær, viser det seg at andelen med sykefravær ikke øker i samme grad som for uførepensjonister fra 1990 til 1994. For AFP-pensjonistene i privat sektor øker andelen med sykefravær fra 19 pst i 1990 til 25 pst i 1994, mens tilsvarende økning for uførepensjonistene er fra 26 pst til 70 pst. Dette kan tyde på at AFP-pensjonistene i mindre

15. Også nye pensjonister som ikke har poengopptjeningsår, inngår i denne analysen.

grad enn uførepensjonistene opplever økte helseproblemer i årene før de går av med pensjon.

For å kunne vurdere hvorvidt det er rimelig å anta at en del av AFP-pensjonistene hadde uførepensjon som et reelt alternativ da de gikk av med pensjon, er det av interesse å se nærmere på hvor lenge de pensjonistene som var registrert med sykefravær, har mottatt sykepenger i perioden fra 1990 til 1995.

Tabell 6.16: Nye pensjonister i 1995 i ulike tidligpensjonsordninger fordelt etter antall erstattede sykepengedager fra folketrygden i perioden 1990 til 1995 (antall og prosent av total tilgang)

	0-49 dager	50-149 dager	150-249 dager	>=250 dager
Uførepensjon (60-66 år)	299 4,2 pst	162 2,3 pst	294 4,1 pst	5 116 71,8 pst
Uførepensjon (64-66 år)	124 4,2 pst	83 2,8 pst	1083,7 pst	2 04870,1 pst
AFP-privat	605 30,1 pst	271 13,5 pst	95 4,7 pst	151 7,5 pst

Kilde: Rikstrygdeverket

Blant uførepensjonister mellom 64 og 66 år hadde om lag 70 pst et samlet sykefravær i perioden 1990–1995 som var større eller lik 250 dager (1 år). Vel 10 pst hadde et samlet sykefravær i perioden på under 250 dager, mens vel 18 pst ikke var registrert med sykefravær.

Ser en på tilsvarende tall for AFP-pensjonistene i privat sektor, finner en et helt annet mønster. Bare 7,5 pst hadde sykefravær på 250 dager eller mer i perioden. Derimot hadde 30 pst sykefravær på mindre enn 50 dager. Selv om vi også blant uførepensjonistene finner enkelte med sykefravær av kortere varighet, er det mindre sannsynlig at AFP-pensjonistene med så kortvarig sykefravær hadde uførepensjon som et reelt alternativ på det tidspunktet de gikk av med pensjon. Blant uførepensjonistene vil det, som tidligere nevnt, trolig finnes personer som har vært på yrkesrettet attføring eller rehabilitering i store deler av perioden 1990 til 1995, og som av den grunn ikke har hatt maksimalt sykefravær i denne perioden. Det er lite trolig at det er mange AFP-pensjonister i denne kategorien.

Ut fra denne analysen basert på sykefravær forut for pensjonering konkluderer arbeidsgruppen med at i underkant av 10 pst av nye AFP-pensjonister i 1995 med rimelig sikkerhet kan anses som potensielle uførepensjonister på pensjoneringstidspunktet. Det er selvsagt et åpent spørsmål om dette er personer som ville søkt uførepensjon, og om de eventuelt ville fått søknaden innvilget.

En forutsetning som ligger til grunn for denne analysen, er at en persons sykefravær ikke påvirkes av hvilke pensjoneringsmuligheter vedkommende har. Det kan reises innvendinger mot en slik forutsetning. Muligheten for å få uførepensjon er betinget av at en har helseproblemer, og det normale er at en går ett år på sykepenger før en går over på uførepensjon. Det kan derfor tenkes at dette i seg selv vil medføre at sykefraværet blir høyere enn når en ikke har tilgang til andre pensjonsordninger enn uførepensjon. Dersom det eksisterer slike seleksjonseffekter når det gjelder sykepenger, må en regne med at en større andel av AFP-pensjonistene enn anslått i arbeidsgruppens beregninger alternativt kunne blitt uførepensjonister. Det at kompensasjonsnivået for sykepenger er høyere for de fleste enn kompensasjonsnivået i AFP, taler mot at slike seleksjonsmekanismer gjør seg gjeldende.

Når en skal vurdere om AFP-ordningen avlaster uførepensjonsordningen, må en som nevnt også ta hensyn til at enkelte av dem som ikke betraktes som potensielle uførepensjonister på pensjoneringstidspunktet, kunne blitt potensielle

uførepensjonister på et senere tidspunkt før fylte 67 år om de ikke hadde gått av med AFP. En indikasjon på dette kan være andelen AFP-pensjonister i privat sektor som har samlet sykefravær de siste fem årene på fra for eksempel to måneder til ett år. Et slikt sykepengeforbruk kan være uttrykk for uførhet, eller i hvert fall begynnende uførhet. Ved å summere sykefraværet på mellom 50 og 250 dager for AFP-pensjonister i tabell 6.14 og legge til de 7,4 pst av AFP-pensjonistene som hadde et år eller mer med sykepenger, så hadde altså 25,7 (13,5 + 4,7 + 7,5) pst av AFP-pensjonistene i privat sektor mer enn to måneder med sykefravær de siste fem årene før pensjonering.

Antall potensielle AFP-pensjonister er nok en god del lavere enn 25,7 pst fordi minimumskravet på to måneders sykefravær er så lavt at det trolig omfatter en god del AFP-pensjonister som *ikke* er potensielle uførepensjonister. De tallene arbeidsgruppen hadde til rådighet, antyder at det er en relativt beskjeden andel AFP-pensjonister i privat sektor som ville vært uførepensjonister om AFP ikke hadde eksistert. Det er ikke urimelig å anta at andelen kan være 10 til 20 pst. Dette anslaget er konsistent med konklusjonen i Lund-utvalgets rapport (NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon) om at maksimalt 20 pst, sannsynligvis færre, av AFP-pensjonistene i privat sektor ville vært uførepensjonister om AFP ikke hadde eksistert.

Analyse fra SNF-rapport 33/98 "Normer, incentiver og tidligpensjonering"

Thøgersen, Bratberg og Holmås (1998) har på oppdrag fra utvalget foretatt en empirisk analyse av tidligpensjonering. Ett av de spørsmålene de har sett nærmere på, er i hvilken grad AFP avlaster uføretrygd. Utgangspunktet for analysen er data fra Rikstrykdeverkets forløpsdatabase MOTIPE. Ved bruk av forløpsanalyse på dette datasettet er det gjort en mer presis, statistisk analyse på graden av substitusjon mellom uføretrygd og AFP enn det som tidligere har vært mulig med norske data.

Datautvalget består av personer som fyller 64 år i løpet av perioden 1. november 1993 til 31. juni 1994, og som er i arbeid når de fyller 64 år. Bakgrunnen for denne avgrensingen er at AFP-ordningen krever at man er i et arbeidsforhold for å kunne ta ut AFP. Valget om å begrense utvalget til å omfatte personer som fyller 64 år innenfor en åttemåneders periode, er tatt ut fra en avveining mellom hvor lang tid hvert individ i utvalget kan følges, og størrelsen på utvalget. Siden en har data til og med 1996, og siden alle individene i utvalget må følges like lenge, innebærer dette at hvert individ følges over en periode på 2,5 år, eller fram til de fyller 66,5 år. Etter noen justeringer¹⁶ består utvalget som danner grunnlag for analysen, av 6 562 personer. 4 634 personer oppfyller vilkårene for AFP, mens 1 928 personer ikke har rett til å benytte seg av AFP. Forløpsanalyse forutsetter gjensidig utelukkende overgangstilstander. Alle personer i utvalget som blir AFP-pensjonister, registreres med overgang til AFP. Alle som blir uførepensjonert, uavhengig av uføregrad, registreres med overgang til uførepensjon.

Tabell 6.17 oppsummerer deskriptiv statistikk over fordelingen på tilstander etter 2,5 år. *AFP-utvalget* er de personene i datasettet som har tilgang til AFP, mens *Ikke AFP-rett* er de personene som ikke har tilgang til AFP.

16. Personer som er registrert som arbeidsledige eller som uføretrygdet samtidig som de er registrert i arbeid ved fylte 64 år, er ekskludert fra utvalget (1 259 personer). Videre er personer som arbeider innenfor bank- og finansieringsvirksomhet (198 personer), og personer som arbeider i kommunale virksomheter i de kommunene som ikke er tilsluttet KLP (761 personer), utelatt fra utvalget. Årsaken til dette er at det mangler AFP-data for disse personene.

Tabell 6.17: Andeler i ulike tilstander etter 2,5 år

	Utvalget	AFP-utvalget	Ikke AFP-rett
Fortsatt i arbeid etter 2,5 år	44,9	37,6	62,6
Overgang til:			
AFP	35,6	50,4	
Uførepensjon	7,4	5,2	12,6
Annet*	12,1	6,8	24,8**

* Arbeidsledighet og personer som slutter i arbeid før det er gått 2,5 år, og som ikke har overgang til AFP eller uførepensjon. ** Andelen med overgang til annet er mye høyere blant personer uten rett til AFP enn blant dem med AFP-rett. En forklaring er trolig at en del går over på private tidligpensjonsordninger.

Kilde: SNF-rapport 33/98

Tabell 6.17 viser at en betydelig større andel forblir i arbeid i gruppen som ikke har rett til AFP enn blant AFP-utvalget. Det er videre markante forskjeller mellom de to gruppene i andelen som blir uføretrygdet. Arbeidstakere med rett til AFP har betydelig lavere sannsynlighet for å bli uførepensjonert sammenliknet med arbeidstakere uten rett til AFP. Blant dem som har tilgang til AFP, er om lag 5 pst uførepensjonister ved observasjonsperiodens slutt, mens andelen blant de som ikke har tilgang til AFP er over dobbelt så høy. Basert på beskrivende statistikk over tilstander etter 2,5 år er overgangen til uførepensjon knapt 60 pst lavere blant dem som har rett til AFP sammenliknet med dem som ikke har AFP-rett. Vel halvparten av dem som har mulighet til det i dette utvalget tar ut AFP. Dette tallet er noe lavere enn de beregnede bruksratene i punkt 6.5.2.

I tabell 6.18 er gruppen med AFP-rett delt etter om man er ansatt i privat, kommunal eller statlig sektor, mens gruppen uten AFP-rett er som over. Utvalget på 4 634 personer med AFP-rett fordeler seg med 1 846 personer i privat sektor, 1 187 personer i statlig sektor og 1 601 personer i kommunal sektor.

Tabell 6.18: Andeler i ulike tilstander etter 2,5 år etter sektor.

	AFP-utvalget			IkkeAFP-rett
	Privat	Statlig	Kommunal	
Fortsatt i arbeid etter 2,5 år	35,5	42,0	38,1	62,6
Overgang til:				
AFP	50,3	56,1	46,5	
Uførepensjon	5,6	0,5	8,1	12,6
Annet*	8,6	1,4	7,3	24,8

* Arbeidsledighet og personer som slutter i arbeid før det er gått 2,5 år, og som ikke har overgang til AFP eller uførepensjon.

Kilde: SNF-rapport 33/98

Andelen som fortsetter i arbeid, er lavest i privat sektor med rett til AFP og høyest blant personer uten AFP-rett. Andelen som tar ut AFP er høyest i statlig sektor og lavest i kommunal sektor. Det er svært få som blir uføretrygdet i statlig sektor, mens kommunal sektor har flere uføretrygdete enn privat sektor med AFP-rett.

Resultatene fra analysene viser at det å ha rett til AFP, under ellers like betingelser, reduserer sannsynligheten for uførepensjon signifikant. Sammenliknet med gruppen som ikke har rett til AFP, er risikoen for å bli ufør om lag 45 pst lavere for gruppen som har rett til AFP.

For å analysere nærmere hvor mye AFP avlaster uførepensjonsordningen, estimerer Thøgersen et al en økonometrisk modell for overganger mellom ulike tilstander. De estimerte koeffisientene fra den modellen ble så brukt til å beregne sannsynligheten for overgang til AFP, uførepensjon samt sannsynligheten for at man ikke forlater arbeidsstyrken. Beregningene ble gjennomført med ulike forutsetninger med hensyn til AFP-rett. Forskjellen mellom de to settene av kalkulererte sannsynligheter er da den forskjellen som skyldes at en gruppe har rett til AFP, mens den andre ikke har denne muligheten, gitt at alle andre karakteristika holdes konstant. Resultatene fra denne simuleringen er vist i tabell 6.19.

Tabell 6.19: Estimerte sannsynligheter for ulike overganger.

	AFP-utvalget	Ikke AFP-rett
Fortsatt i arbeid etter 2,5 år	38,7	66,9
Overgang til:		
AFP	48,0	
Uførepensjon	5,4	12,5
Annet	7,9	20,6

Kilde: SNF-rapport 33/98

Resultatene viser at 48 av 100 personer som har rett til AFP, benytter seg av muligheten. Dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert, tyder resultatene på at 28 av disse ville fortsatt i arbeid (66,9–38,7), sju ville blitt uføretrygdet, mens 13 personer ville gått over i samlekategori ukjent. På tilsvarende måte er det beregnet at 8 pst av AFP-pensjonistene ville vært arbeidsledige dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert.

Den interdepartementale arbeidsgruppens analyse av er gjort på data fra privat sektor. For sammenlikningens skyld er også modellen i SNF-analysen ovenfor estimert på data for privat sektor alene. Når man gjør samme beregninger som ovenfor, viser beregningene at 22,8 pst av AFP-pensjonistene ville vært uførepensjonister dersom AFP-ordningen ikke hadde vært tilgjengelig.

Konklusjonene fra Lund-utvalget, arbeidsgrupperapporten og Thøgersen et al sett under ett kan tyde på at maksimalt 20 pst av AFP-pensjonistene ville vært uførepensjonister om ikke AFP-ordningen hadde eksistert

KAPITTEL 7

Tidligere utredninger**7.1 INNLEDNING**

Spørsmål som knytter seg til fleksibilitet og pensjonsalder, har tidligere vært utredet i Norge, både av det offentlige og av partene i arbeidslivet. I dette kapitlet vil utvalget gi en oversikt over tidligere offentlige og andre typer utredninger av problemstillinger som er relevante i forhold til utvalgets arbeid.

7.2 OFFENTLIGE UTREDNINGER OG MELDINGER**7.2.1 NOU 1980: 54 Deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden (Danielsen-utvalget)**

I henhold til Regjeringen Nordlis Langtidsprogram 1978–1981 ble det i 1978 oppnevnt et utvalg (Danielsen-utvalget) til å utrede spørsmålet om innføring av ordninger med muligheter for kombinasjon av arbeid og pensjon for eldre arbeidstakere. Utvalget skulle også vurdere en utvidelse av fleksibiliteten i folketrygden, slik at alderspensjonen kunne tas ut før fylte 67 år.

Utvalget, som leverte sin innstilling i 1980, foreslo at folketrygdens pensjonsordninger skulle suppleres med en ordning med deltidspensjon og en ordning med førtidspensjon fra fylte 64 år. I ordningen med deltidspensjon foreslo utvalget at arbeidstakere mellom 64 og 67 år skulle få muligheten til å gå over på redusert arbeidstid med delvis kompensasjon for bortfalt arbeidsinntekt. Kompensasjonen for bortfalt arbeidsinntekt (deltidspensjonen) ble foreslått å tilsvare halvparten av den arbeidsinntekten som falt bort som følge av at arbeidstiden ble redusert. Maksimal deltidspensjon ble satt til to ganger grunnbeløpet og kun inntekt opp til åtte ganger grunnbeløpet ble tatt med i beregningen av pensjonen.

I sitt forslag la utvalget vekt på at det burde stilles vilkår for rett til uttak av deltidspensjon. Det ble blant annet foreslått krav om inntektsgivende arbeid forut for uttakstidspunktet og minstekrav til nedsettelse av arbeidstiden, samt minstekrav til arbeidstid etter deltidspensjonering. Utvalget gikk inn for at arbeidstakere som tok ut deltidspensjon, måtte ha opptjening av pensjonspoeng i ti eller flere år etter fylte 45 år for å ha rett til uttak av pensjon. *Flertallet* (Danielsen, Garlund, Holm, Nordhagen, Oxholm og Walmann) foreslo å sette krav om en minste ansettelsestid hos siste arbeidsgiver forut for uttak på seks måneder, mens et *mindretall* (Alexander, Bjaaland og Solbraa) foreslo tolv måneder. Bakgrunnen for at et mindretall ville ha en ansettelsestid på tolv måneder umiddelbart før uttak av deltidspensjon, var å forebygge mulighetene for proforma-arrangementer. Utvalget delte seg også i spørsmålet om kravet til selve nedsettelsen av arbeidstiden. *Flertallet* gikk inn for at arbeidstiden måtte reduseres med fem timer eller mer per uke, mens *mindretallet* gikk inn for ni timer eller mer per uke. Flertallet påpekte at et strengere minstekrav ville begrense ordningens fleksibilitet, mens mindretallet på sin side oppfattet fem timer som en for beskjedne reduksjon til at det kunne ytes kompensasjon for inntektsbortfallet. Det var enighet om at kravet til arbeidstid etter nedsettelsen skulle være minst 15 timer per uke.

Deltidspensjonsordningen ble i første omgang foreslått å gjelde bare arbeidstakere. Utvalget foreslo imidlertid at det burde gjøres en ny vurdering av

spørsmålet om å la ordningen omfatte også andre grupper enn arbeidstakere og en lavere aldersgrense etter at ordningen eventuelt hadde virket en stund.

Et *flertall* (Alexander, Bjaaland, Danielsen, Oxholm og Solbraa) av utvalget ville også innføre en førtidspensjonsordning med mulighet til førtidsuttak av alderspensjon i folketrygden for alle trygdede fra fylte 64 år. Det skulle ikke være andre uttakskriterier enn alder. Forslaget forutsatte en varig reduksjon i pensjonen for dem som valgte å ta ut alderspensjon før ordinær pensjonsalder. Dette skulle i prinsippet gjøre ordningen kostnadsnøytral for folketrygden på lengre sikt. Pensjonsreduksjonen ble basert på en forsikringsteknisk vurdering, og reduksjonsfaktoren ble satt til 0,6 pst per måned som gjenstod fram til fylte 67 år. Førtidspensjonen skulle kunne tas ut som hel eller halv pensjon, og utvalget gikk inn for at adgangen til uttak av førtidspensjon skulle gjøres uavhengig av pensjonistens eventuelle fortsatte arbeidsinntektsnivå. Begrunnelsen for dette var at tidliguttak av pensjon etter utvalgets forslag ikke ville føre til merutgifter for folketrygden samlet sett når man så pensjonistenes livslengde under ett, og at man derfor ikke trengte krav til fortsatt arbeidsinntektsnivå. Ble pensjonen tatt ut ved fylte 64 år, tilsvarte dette et fradrag på 21,6 pst av pensjonen som ville vært opptjent dersom uttaket hadde skjedd ved fylte 67 år.

Bakgrunnen for forslaget om førtidspensjon var at folketrygden ikke dekker alle behov for pensjonering før ordinær pensjonsalder. Utvalget viste til at individuelle forskjeller mellom yrker og personer gjorde det ønskelig med større fleksibilitet. Flertallet i utvalget mente en ordning med førtidspensjon ville dekke dette behovet. Man regnet også med at en slik ordning i noen grad ville avlaste dagpengeordningen. Videre ønsket man å gi et tilbud til de gruppene som ble holdt utenfor forslaget til ordningen med deltidspensjon. Utvalget gikk også inn for at uttak av førtidspensjon ikke skulle være til hinder for senere uttak av uføre- eller etterlattepensjon i alderen 64–67 år, men det ble forutsatt at det fortsatt ville bli gjort et fradrag i uførepensjonen, redusert til antall måneder som var omfattet av uttaksperioden for førtidspensjonen.

Et *mindretall* (Garlund, Holm, Nordhagen og Walmann) i utvalget gikk imot å innføre en ordning med førtidspensjon. Deres begrunnelse var blant annet at graden av valgfrihet mellom arbeid og pensjonering ville være forskjellig avhengig av den enkeltes situasjon. En pensjon med reduserte ytelser ville virke mindre rimelig overfor personer som faktisk fant det vanskelig å klare å fortsette i arbeid, sammenliknet med dem som ut fra sin helse- og arbeidssituasjon hadde et reelt valg i så måte. Videre kunne ifølge mindretallet ordningen føre til at enkelte ville føle seg presset til å slutte i arbeid. Pensjonsreduksjonen ville dessuten komme i tillegg til redusert pensjonsopptjening av folketrygdens tilleggspensjon.

Flertallet av høringsinstansene ga sin tilslutning til utvalgets forslag om deltidspensjon. Derimot var mottakelsen av forslaget om førtidspensjon gjennomgående negativ, fordi en ordning med permanent redusert pensjon ville være en dårlig løsning for eldre arbeidstakere.

Regjeringen Harlem Brundtland fremmet i juni 1981 en proposisjon om innføring av en deltidspensjonsordning i folketrygden (Ot prp nr 87 1980–81). I forhold til Danielsen-utvalgets forslag om deltidspensjon ble det foretatt følgende endringer:

- Laveste alder for pensjon ble hevet fra 64 til 65 år.
- Det ble foreslått adgang til å skifte arbeidsgiver ved overgang til deltid.
- Mindretallets forslag om minst 12 måneders ansettelsestid hos arbeidsgiver forut for uttak av deltidspensjon ble tatt til følge.
- Inntektstaket for beregning av pensjon ble senket til seks ganger folketrygd-beløpet.

Proposisjonen ble fremmet så sent i sesjonen at Stortinget ikke rakk å behandle den før valget høsten 1981. Dermed falt forslaget bort. Regjeringen Willoch fremmet ikke forslaget på nytt, under henvisning til at saken trengte nærmere utredning. Dette er noe av bakgrunnen for at disse spørsmålene ble omfattet av Arbeidstidsutvalgets mandat (se avsnitt 7.2.2).

7.2.2 NOU 1987: 9B Arbeidstidsreformer (Arbeidstidsutvalget)

Arbeidstidsutvalget ble nedsatt i april 1984 for å analysere konsekvensene av ulike typer arbeidstidsreformer. En del av dette arbeidet var en delutredning som la vekt på flere spørsmål omkring fleksibel/nedsatt pensjonsalder. Utvalget avgav sin innstilling i 1987, mens delutredningen ble framlagt i 1985. Utvalget vurderte her ulike reformer, men kom ikke med noen tilråding. Utvalget skisserte fem hovedalternativer for endringer i reglene for alderspensjon. Det mest omfattende alternativet gjaldt en allmenn nedsettelse av folketrygdens pensjonsalder til henholdsvis 65 år og 62 år. Videre ble det skissert en tilsvarende reform begrenset til yrkesaktive og et alternativ om førtidspensjon for langtidsledige. Det fjerde alternativet var en deltidspensjonsordning, og til slutt en ordning med alminnelig rett til førtidspensjon med varig reduserte ytelser.

I sin omtale av deltidspensjonsordninger ble det pekt på at en slik reform først og fremst var egnet til å skape en gradvis mykere overgang fra full yrkesaktivitet til alderspensjon. Samtidig ble det understreket at slike ordninger også kunne utelukke grupper som kunne ha like stort pensjonsbehov som de som var omfattet av ordningen. Det dreide seg blant annet om personer som ikke hadde mulighet til å skaffe seg deltidsarbeid, og selvstendig næringsdrivende, der det var vanskelig å kontrollere hvilken arbeidstid de hadde hatt før pensjoneringen og følgelig fastsette hvordan nedtrapping kunne finne sted. Utvalget pekte på at avgrensing av en deltidspensjonsordning til bare yrkesaktive ville bryte med prinsippet om alderspensjon som en allmenn rett for hele befolkningen ved at enkelte grupper falt utenfor.

I sin omtale av en førtidspensjon med varig reduserte ytelser trakk utvalget fram ett av argumentene som ble brukt mot en slik ordning da den ble foreslått av Danielsen-utvalget, nemlig at grupper med lav eller ingen pensjonsopptjening for resten av livet ville komme til å få en pensjonsytelse under minstepensjonsnivå. Utvalget pekte imidlertid på at dette problemet i tilfelle ville være stadig avtakende idet nye alderspensjonistkull ville tjene opp stadig høyere tilleggspensjon. I tillegg mente arbeidstidsutvalget at svakere stilte grupper i liten grad ville komme til å benytte ordningen idet disse i stor grad ble fanget opp av uførepensjonsordningen eller arbeidsmarkedsordninger. Det ble også pekt på at dersom det ble innført en deltidspensjonsordning for yrkesaktive, kunne det være grunn til å gi et tilbud til andre deler av befolkningen i den aktuelle aldersgruppen.

Det ble også påpekt at dersom nedsatt aldersgrense for rett til pensjon skulle føre til økt fleksibilitet, var det en forutsetning at fleksibiliteten også gjaldt retten til arbeid utover normal aldersgrense, det vil si at en også måtte sikre dem som ville arbeide lenger muligheten til dette.

Regjeringen Harlem Brundtland uttalte i Langtidsprogrammet 1990–1993 (St meld nr 4 1988–89) at det ikke var rom for å senke den alminnelige pensjonsalderen, men at regjeringen innenfor det inntektspolitiske samarbeidet og som ledd i tariffoppgjør ville kunne medvirke til fleksible pensjonsordninger.

7.2.3 St meld nr 12 (1988–89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem

St meld nr 12 (1988–89), avgitt i oktober 1988, tok blant annet opp spørsmålet om pensjonsalder og fleksibilitet. Det ble pekt på at pensjonsalderen i Norge er høy, og at det er behov for større grad av valgfrihet og fleksibilitet i alderspensjoneringen. Samtidig ble det understreket at en allmenn nedsettelse av pensjonsalderen i Norge ville være for kostbart på bakgrunn av utsiktene med hensyn til framtidig demografisk og trygdeøkonomisk utvikling. Av denne grunn valgte Regjeringen Harlem Brundtland ikke å gå inn for noen allmenn nedsettelse av pensjonsalderen.

Med bakgrunn i det uttrykte behovet for større fleksibilitet og valgfrihet til alderspensjoneringen, skisserte meldingen tre alternative modeller for en førtidspensjonsordning:

1. En førtidspensjonsordning under folketrygden, der man byggde videre på dagens uførepensjonsordning og arbeidsledighetstrygd for yrkesaktive over 64 år, men der en samtidig liberaliserte vilkårene noe for å få en slik førtidspensjon, slik at det ble en reell utvidelse av dagens ordninger.
2. En førtidspensjonsordning med et mer kostnadsnøytralt opplegg, ved at alderspensjonen ble varig redusert. Det ble vist til forslaget fra flertallet i Danielsensutvalget, og til liknende ordninger i Sverige og Finland.
3. Avtalefestet førtidspensjonsordning (AFP).

Regjeringen valgte å medvirke til opprettelsen av fleksible ordninger i arbeidslivet (AFP). Dette ble gjort i forbindelse med inntektsoppgjøret i 1988. I brev av 24. februar 1988 til LO og daværende Norsk Arbeidsgiverforening om inntektsoppgjøret for 1988, gav regjeringen tilsagn om medvirkning til opprettelse av en avtalefestet førtidspensjonsordning, dersom partene var villige til å være med på effektive tiltak for å holde oppgjøret innenfor moderate rammer. I inntektsoppgjøret i 1988 ble LO og Norsk Arbeidsgiverforening, blant annet under henvisning til brevet av 24. februar, enige om å etablere en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Også stats- og kommuneansatte fikk avtalefestet pensjon gjennom dette inntektsoppgjøret. Lov om statstilskudd til ordninger for avtalefestet pensjon ble vedtatt etter behandling i Stortinget av Ot prp nr 15 1988–89 (lov 23. desember 1988 nr 110).

I stortingsmeldingen ble det pekt på at for personer som kom inn under AFP-ordningen, ville det bli mulig å velge en gradvis nedtrapping av yrkesaktiviteten slik en ordning med deltidspensjon ville åpne for. Regjeringen gikk inn for å avvente erfaringene med AFP-ordningen før man eventuelt tok ytterligere standpunkt til spørsmålet om å etablere en egen deltidspensjonsordning under folketrygden, og fikk støtte for dette synet (Innst S nr 200 1988–89). Flertallet i sosialkomiteen var enige i dette, men ville «understreke behovet for også å få vurdert spørsmålet om fleksible pensjonsordninger på andre premisser enn de som er lagt i AFP-ordningen – med en innebygd mulighet for en kombinasjon av trygd og arbeid før fylte 67 år, f eks fra fylte 65 år». Flertallet viste i den sammenheng til ordningen i Sverige med en varig avkorting av pensjonen, når denne ble tatt ut før ordinær pensjonsalder.

7.2.4 NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon (Lund-utvalget)

Utvalget ble nedsatt i mai 1993 for å se på spørsmål knyttet til overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var blant annet den økende tendensen til tidligpensjonering både i privat og offentlig sektor.

Etter mandatet skulle utvalget blant annet

- belyse de pensjonspolitiske og arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger som er knyttet til overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere

- kartlegge hvordan gjeldende trygde- og pensjonsordninger kan virke inn på arbeidstakerens og arbeidsgiverens motivasjon for å opprettholde arbeidsforholdet fram til ordinær pensjonsalder
- se spesielt på om ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) avlaster folketrygden når det gjelder uførepensjonering og arbeidsledighetsstrygd
- belyse konsekvensene for arbeidsmarkedet av den utformingen trygde- og stønadsordningene har fått
- analysere eldre arbeidstakers stilling i arbeidsmarkedet og konsekvenser av endret arbeidsstyrke, både på kort og lang sikt

I sitt arbeid tok Lund-utvalget opp spørsmål omkring mål, strategier og virkemidler for å oppnå høyere gjennomsnittlig avgangsalder og mer fleksibel alderspensjonering på lengre sikt. Utvalget la vekt på å ivareta hensynet til fleksibilitet og valgfrihet for den enkelte, særlig for personer med lang og belastende yrkeskarriere bak seg. Samtidig pekte utvalget på betydningen av økt gjennomsnittlig avgangsalder for å redusere de kommende yrkesaktives forsørgingsbyrde.

Gjennomsnittlig avgangsalder

Utvalget pekte på at selv om pensjonsalderen i folketrygden er 67 år, var den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for nye alders- og uførepensjonister i folketrygden om lag 61 år. Det ble vist til at den gjennomsnittlige reelle avgangsalderen var enda noe lavere når man regnet med personer på sykepenges, attføringspenges og dagpenges under arbeidsløshet som ikke kommer tilbake i arbeid. I tillegg kom ulike førtidspensjonsordninger i privat og offentlig sektor, blant annet ordningen med avtalefestet pensjon (AFP).

Med bakgrunn i den demografiske utviklingen og sammensetningen av arbeidsstyrken, var utvalgets medlemmer enige om at den gjennomsnittlige avgangs- og pensjoneringsalderen burde økes på lengre sikt. *Flertallet* i utvalget mente en burde ta sikte på å heve den gjennomsnittlige avgangsalder med om lag tre år innen 2015. En kombinasjon av tiltak som kunne stimulere flere til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og bedre målrettingen av ulike ordninger, ble sett på som aktuelle virkemidler. Hvis en derimot ikke fikk til den ønskede utviklingen når det gjaldt den gjennomsnittlige avgangsalderen, mente flertallet i utvalget at det ville være aktuelt å vurdere mer direkte og sterkere virkemidler, som for eksempel heving av folketrygdens pensjonsalder og visse aldersgrenser i ordninger utenfor folketrygden. Et alternativ kunne ifølge flertallet være å se på en gradvis heving av pensjonsalderen i folketrygden og noen særaldersgrenser med 1–2 år. Et *mindretall* (Ellingsæter, Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia) gikk imot å heve pensjonsalderen i folketrygden og mente at når den faktiske avgangsalderen ble anslått til 60–61 år i gjennomsnitt, ville et forslag om å heve den generelle pensjonsalderen i folketrygden ikke ha noen reell virkning.

Nærmere om fleksibilitet

Utvalget kom i sin utredning fram til at viktige mål for overgang fra arbeid til pensjon burde være å

- styrke hensynet til fleksibilitet i eldre arbeidstakers avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder
- sikre reell valgfrihet for den enkelte når det gjelder å stå i arbeid utover pensjonsalderen i førtidspensjonsordningene
- finne en balanse mellom hensynet til eldres behov for og ønsker om tidligpen-

sjonering og samfunnets totale velferd, både på kort og lang sikt

Utvalget skisserte to alternative løsninger for hvordan behovet for fleksibilitet kunne ivaretas:

- En allmenn ordning – videreutvikling/justering innenfor folketrygdens system.
- En videreutvikling av tidligpensjoneringsordninger som er etablert med basis i arbeidslivet.

Utvalget holdt fast på at folketrygden fortsatt skulle være bærebjelken i det norske pensjonssystemet. Det var imidlertid ulike oppfatninger i utvalget når det gjaldt spørsmålet om en kunne oppnå den ønskede fleksibilitet med hensyn til tidspunktet for pensjonering gjennom endringer i folketrygden.

For bedre å ivareta hensynet til fleksibilitet i folketrygdens pensjonsordninger, og for å motivere eldre til å fortsette i arbeid etter at pensjonsalderen var nådd, mente *flertallet* at det kunne vurderes å legges inn elementer av en mer livsløpsbasert opptjening i folketrygden, herunder økt fleksibilitet når det gjaldt pensjoneringsalder. Flertallet mente dette burde kunne gjøres innenfor gjeldende ordning.

Videre mente *flertallet* at en eventuell justering av opptjeningssystemet burde gi en kompensasjonsgrad omtrent som i dag for yrkesaktive med lang opptjening og med fordelingselementer som tok hensyn til fødte/unge uføre og yrkesavbrudd på grunn av omsorgsoppgaver. For øvrig kunne ifølge flertallet pensjonsopptjeningen i større grad tenkes basert på hele livsløpsinntekten.

Mindretallet (Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia) fant det lite heldig å reise forslag om vidtgående endringer i folketrygden, og mente det var bedre å bygge videre på den prosessen som var startet med avtalefestet pensjon (AFP). Mindretallets begrunnelse for å basere videreutviklingen av pensjonssystemet på AFP-ordningen var blant annet at en da kunne basere seg på et allerede etablert system, og at det klarere ville markere at fleksibiliteten skulle gjelde personer med et langt arbeidsliv bak seg, og ikke reise en diskusjon om tidligere pensjon for ikke-yrkesaktive.

AFP i privat sektor

Utvalget viste til at AFP-ordningen hadde gitt mange eldre i privat og offentlig virksomhet større fleksibilitet og valgfrihet, og at AFP-ordningen ble opprettet med det formål å være et tilbud for dem som hadde stått lenge i arbeid. Utvalget påpekte at AFP-ordningen ble opprettet etter initiativ fra – og med utgangspunkt i avtale mellom – arbeidslivets parter, men at staten medvirket til ordningen. Videre ble det vist til at det blir gitt pensjonspoengopptjening i folketrygden under pensjonstiden, og skattefordeler.

Utvalget pekte på at ved vurdering av den statlige medfinansieringen kunne flere forhold trekkes inn:

- AFP-ordningen i privat sektor kan i noen grad avlaste offentlige ordninger som uførepensjon og dagpenger under arbeidsløshet.
- Statlig medvirkning kan gi staten større mulighet til å påvirke innretningen av ordningen enn om ansvaret i sin helhet bæres av arbeidslivets organisasjoner.
- Noen bedrifter gjør utstrakt bruk av AFP-ordningen, mens andre er netto bidragsytere. Et generelt tilskudd kan være nødvendig for at hele NHO-området skal være villig til å delta i ordningen.

Forhold som ifølge utvalget talte mot en statlig medvirkning, kunne være:

- Statlig økonomisk medvirkning til en ordning for særskilte grupper kan framstå som urimelig for dem som ikke omfattes av ordningen.

- Medvirkning i ordningen vil innebære økte statlige utgifter.
- Et statlig medansvar kan over tid føre til utvikling i retning av lavere pensjonsalder også for andre, herunder i folketrygden.

Utvalget slo fast at det var partene som hadde hovedansvaret for AFP-ordningen. Utvalgets *flertall* mente at staten som medfinansierende part til enhver tid måtte vurdere om de hensyn som hadde vært motiverende for den statlige medvirkningen, fortsatt talte for en slik medvirkning, eller om det var andre måter å nå de samme målene på.

Utvalget pekte på at kravet til yrkesaktivitet for å ha rett til avtalefestet pensjon, det vil si minst ti års poengopptjening i folketrygden fra og med fylte 50 år, neppe var adekvat ut fra formålet om å være et tilbud for dem som har stått lenge i arbeid. *Flertallet* reiste spørsmål om dette kravet kunne skjerpes på en slik måte at det ikke rammet kvinner urimelig hardt.

Det ble vist til at det kunne være mulig å komme bedre ut økonomisk som AFP-pensjonist enn som fortsatt yrkesaktiv. *Flertallet* gav uttrykk for at en kunne vurdere om det skulle settes et høyere krav til yrkesaktivitet for å få sluttvederlaget (AFP-tillegg). Likeledes kunne en vurdere en maksimal brutto kompensasjonsgrad som forhindrer at noen får utbetalt mer enn 100 pst av sin tidligere arbeidsinntekt.

Utvalgets *flertall* reiste videre spørsmål om AFP-ordningen burde ha regelverk for framtidig poeng- eller rettighetsopptjening i den framtidige ordinære alderspensjonen i folketrygden tilsvarende regelverket for uførepensjon. *Flertallet* foreslo at det ble vurdert alternativer, for eksempel

- at en ved avgang med AFP beregner et tillegg i framtidig alderspensjon ut fra tjenestetid, eventuelt
- at det legges inn et sjablonpåslag i AFP som videreføres som ledd i AFP-ordningen når ordinær pensjonsalder er oppnådd.

Etter *flertallets* oppfatning ville et bedre skille mellom «pensjonselementet» og «omstillingselementet» i førtidspensjoneringsbeslutninger klargjøre de målkonflikter en stod overfor og tydeliggjøre kostnadene. Dette innebar at førtids alderspensjonering som ble begrunnet ut fra omstillingsbehov, så langt som mulig burde belastes den enkelte bedrift på linje med andre omstillingskostnader, og ikke veltes over på det offentlige eller på andre bedrifter.

Det ble også pekt på at dersom arbeidsgiver betalte hele eller deler av kostnadene ved pensjonering innenfor en permanent førtidspensjonsordning, ville det kunne bidra til å holde lenger på den eksisterende arbeidsstokken. På den annen side ville det svekke incentivet til å nyansette eldre.

Utvalgets *mindretall* (Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia) gikk imot alle forslag som kunne bidra til å svekke AFP-ordningens posisjon og tilbud til eldre arbeidstakere. Ifølge mindretallet var alle forslagene om å svekke den eneste regulære førtidspensjonsordningen i arbeidslivet ikke forankret til det praktiske arbeidsliv i Norge i 1990-årene. Den praktiske virkelighet var ifølge mindretallet at den faktiske avgangsalder hadde gått stadig nedover uavhengig av AFP-ordningen, og ellers var virkeligheten preget av et stadig vanskeligere arbeidsmarked for eldre. Eventuelle endringer i AFP-ordningen var også ifølge mindretallet unødvendige, blant annet på bakgrunn av følgende:

- Ordningen hadde et beskjedent omfang, om lag 1/10 av det uføretrygden hadde for tilsvarende grupper.
- Arbeidslivet bar hovedtyngden av utgiftene.
- Staten ble avlastet for utgifter i ikke ubetydelig grad gjennom mindre utgifter til uførepensjon, dagpenger mv.

Mindretallet mente således at AFP var utviklet som et svar på arbeidsmarkedets problemer og på at det offentlige system ikke hadde sett seg i stand til å gi grupper av eldre et verdig tilbud til tidligavgang. *Mindretallet* henviste også til tall fra privat sektor som viste at AFP-ordningen i utpreget grad hadde truffet de viktige målgruppene.

AFP i offentlig sektor

Utvalget viste til at AFP-ordningen for 65- og 66-åringer i offentlig sektor var forskjellig fra AFP-ordningen i privat sektor, og for 64-åringene i offentlig sektor. Videre viste de til at de 65- og 66-årige AFP-pensjonistene i offentlig virksomhet har rett til tjenestepensjon. Utvalget pekte på at i praksis vil AFP-pensjonister i offentlig sektor få utbetalt en pensjon som er tilnærmet det beløpet vedkommende vil få ved fylte 67 år, hvis vedkommende hadde full opptjening når AFP-pensjonen ble tatt ut. Dette reduserte ifølge utvalget incentivet for arbeidstakere i offentlig sektor til å fortsette i sin stilling etter fylte 65 år.

Utvalgets *flertall* foreslo at det i samråd med arbeidslivets parter ble vurdert en omlegging til en mer enhetlig utforming av den samlede AFP-ordningen, med sikte på større grad av likebehandling av ulike grupper ansatte som var omfattet av ordningen.

Mindretallet (Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia) mente at en burde videreutvikle AFP-ordningen med statlig medvirkning, og derigjennom ha muligheten til å innrette ordningen best mulig. *Mindretallet* gikk imot alle forslag som hadde til hensikt å svekke AFP-ordningens posisjon og tilbud til eldre arbeidstakere.

Økonomiske insitamenter

Utvalget viste til at økonomiske insitamenter er et av de forhold som har stor betydning når den enkelte arbeidstaker skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Utvalget pekte på at et pensjonssystem med høye kompensasjonsgrader kunne medføre at «for mange» ønsket å gå av med pensjon «for tidlig» i forhold til det som var ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. For å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre kunne ifølge utvalget et alternativ være å gi en form for økonomisk merytelse til dem som fortsatte i arbeid utover en viss alder.

Utvalgets *flertall* foreslo på denne bakgrunn at det skulle vurderes å gjeninnføre en ordning med ventetillegg i folketrygden for dem som fortsatte å arbeide etter fylte 67 år. Alternativt kunne dette utformes som et lønnpåslag fra trygden som ble utbetalt i tillegg til lønnen for yrkesaktive over 67 år.

Et *mindretall* (Reegård, Støen og Sveia) gikk imot forslaget om å gjeninnføre ordningen med ventetillegg blant annet med den begrunnelse at prinsippet om merytelser ved fortsatt arbeid hadde vært prøvd både i Norge og i andre land, og at erfaringene tydet på at slike ordninger hadde liten effekt.

Beskatning

Utvalget viste til at de særskilte reglene for pensjonistbeskatning innebar at en pensjonist ble beskattet lempeligere enn en lønnstaker med tilsvarende inntekt. At pensjonsinntekt framstår som gunstigere enn yrkesinntekt, kunne ifølge utvalget bidra til å redusere de eldres yrkesdeltaking.

Det ble vist til at disse forskjellene i skatteregler var en konsekvens av at minstepensjonister og de med lave pensjoner ikke skal betale skatt. Utvalgets *flertall* så

det som ønskelig å få til større tilnærming i beskatning av lønnstakere og pensjonister, men valgte ikke å gå inn på å drøfte konkrete regelverksløsninger.

Et *mindretall* (Nyberg, Reegård, Stølen og Sveia) gikk imot forslaget om å øke beskatningen for pensjonister, og pekte på at endringer i beskatningen burde skje innenfor et samlet skattepolitisk opplegg der konsekvensene var skikkelig utredet.

Særaldersgrenser

Utvalget viste til at en del yrkesgrupper i offentlig sektor er omfattet av lovbestemte særaldersgrenser, og at det samme gjelder for enkelte yrker i privat virksomhet. Det ble vist til at disse særaldersgrensene var begrunnet ut fra fysiske og psykiske belastninger i yrket. Utvalget gav uttrykk for at arbeidslivet hadde endret seg betydelig siden mange av særaldersgrensene ble innført. Utvalget foreslo derfor at det skulle iverksettes en gjennomgang av særaldersgrensene i offentlig og privat sektor.

Utvalget viste også til den såkalte 85-årsregelen, som tillater ansatte i staten og kommunene å kunne gå av opptil tre år før aldersgrensen, hvis summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. *Flertallet* foreslo at det skulle utredes mer målrettede løsninger enn gjeldende 85-årsregel for å fylle et eventuelt behov for tidligpensjonering i forhold til allerede lave særaldersgrenser. Et *mindretall* (Reegård, Stølen og Sveia) gikk imot å utrede 85-årsregelen.

7.2.5 Oppfølging av Lund-utvalget

Lundutvalgets innstilling ble fulgt opp av regjeringen i Velferdsmeldingen (St meld nr 35 1994–95).

Fleksibilitet

Høringsuttalelsene til Lund-utvalgets innstilling støttet i hovedsak utvalgets målsettinger med hensyn til overgangen fra arbeid til pensjon. De aller fleste understreket betydningen av fleksibilitet i pensjonssystemet slik at arbeidstakere som ønsker det, kunne gå av tidligere. Mange tok imidlertid ikke stilling til om dette burde skje gjennom endringer i folketrygdloven eller gjennom en videreutvikling av eksisterende yrkesbaserte ordninger (AFP). Arbeidslivsorganisasjonene ønsket en videreutvikling av AFP-ordningen, mens blant annet Rikstrygdeverket, Norges Forsikringsforbund og Norges Husmorforbund ønsket fleksibilitet innenfor folketrygden.

I Velferdsmeldingen (St meld nr 35 1994–95) la regjeringen til grunn at fleksibilitet i pensjoneringsalderen *under 67 år* skulle ivaretas gjennom de eksisterende avtalefestede ordningene. De viktigste begrunnelsene for dette var følgende:

- En kan basere seg på et allerede etablert system.
- Partene i arbeidslivet bærer hoveddelen av utgiftene, og ordningen reduserer offentlige utgifter til uførepensjon, dagpenger mv.
- Fleksibiliteten nedover gjelder folk med et langt arbeidsliv bak seg, og en unngår lavere allmenn pensjoneringsalder.

For å bedre fleksibiliteten og stimulere flere eldre til å fortsette i arbeid fram til og *etter 67 år*, foreslo regjeringen i Velferdsmeldingen gunstigere regler for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt for pensjonister mellom 67 år og 70 år.

I forbindelse med stortingsbehandlingen av Velferdsmeldingen (Innst S nr 180 1995–96) bad Stortinget om videre utredninger knyttet til fleksible pensjonsordninger for personer mellom 64 og 70 år og besteårsregelen i folketrygden ved beregning av tilleggspensjon. Disse spørsmålene ble utredet og analysert av en interde-

partemental arbeidsgruppe, men arbeidsgruppen kom ikke med noen anbefalinger (se avsnitt 7.3.1).

AFP-ordningen

AFP-ordningen ble innført i tilknytning til inntektsoppgjøret i 1988. AFP-ordningen, både i privat og offentlig sektor, omfattet 66-åringer fra 1. januar 1989 og 65-åringer fra 1. januar 1990. I forbindelse med inntektsoppgjøret i 1992 ble ordningen utvidet til å omfatte 64-åringer fra 1. oktober 1993. Pensjonsalderen i AFP-ordningen ble ytterligere senket til 63 år fra 1. oktober 1997 og til 62 år fra 1. mars 1998 i forbindelse med inntektsoppgjøret i 1997.

I forbindelse med inntektsoppgjøret i 1996 inngikk partene i arbeidslivet avtaler om at kompensasjonsgraden i AFP ikke skulle overstige 70 pst av tidligere arbeidsinntekt for dem som pensjonerte seg etter 1. oktober 1997. Dette ble fulgt opp ved lov 13. juni 1997 nr 60 (Ot prp nr 79 1996–97 og Innst O nr 98 1996–97).

I forkant av inntektsoppgjøret i 1997 tok LO og NHO kontakt med regjeringen (se brev av 17. mars 1997 til statsministeren). Partene bad om avklaring på om tidligpensjon for 62- og 63-åringer kunne baseres på det gjeldende AFP-regelverket. I brev av 5. april 1997 uttalte daværende statsminister Jagland at regjeringen ville gå inn for at «Personer som tar ut tidligpensjon skal få poengår i folketrygden som tidligpensjonist». I brevet blir det imidlertid pekt på at ordningen med godskriving av pensjonspoeng vil bli vurdert utfaset fra 2007.

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1997 inngikk partene i privat sektor (LO/NHO) avtale om at «Bedriftenes egenandel skal med virkning for nye inngåtte tilfeller økes til 20 pst fra 1. januar 1999».

I forkant av inntektsoppgjøret for 1997 bad partene i kommunal sektor i brev av 28. april 1997 til statsministeren om at pensjonsordningen i KS' tariffområde likestilles med ordningen i privat sektor i forhold til framtidig poengopptjening i folketrygden. I statsministerens brev av 22. mai 1997 til partene i kommunal sektor uttalte daværende statsminister Jagland at dersom «AFP-ordninger i offentlig sektor for alle i det enkelte årskullet ned til 62 år, følger folketrygdens pensjonsordninger slik dette er utformet i LO/NHO-ordningen er Regjeringen innstilt på å fremme forslag om godskriving av pensjonspoeng i folketrygden for de årskullene som er aktuelle».

Full likebehandling av AFP i offentlig sektor for årsklassene 62, 63 og 64 år og AFP i privat sektor i forhold til folketrygdloven, blant annet med hensyn til godskriving av pensjonspoeng, ble vedtatt ved lov 19. juni 1997 nr 86 (Ot prp nr 83 1996–97). I offentlig sektor ytes det imidlertid fortsatt tjenestepensjon fra 65 år, og det gis da ikke poengopptjening.

Beskatning

I Velferdsmeldingen ble også pensjonistbeskatningen gjennomgått. Regjeringen uttalte her at skatten for pensjonister med midlere og høyere inntekter i større grad burde tilnærmes skatten for lønnstakere med tilsvarende inntekter.

I forbindelse med skatteopplegget for 1998 ble det foreslått å redusere særfradraget for alder fra 17 640 kroner til 12 000 kroner (Ot prp nr 1 1997–98). Forslaget ble vedtatt (Innst O nr 5 1997–98).

Særaldersgrenser

I Velferdsmeldingen ble det drøftet mulige tiltak for å øke avgangsalderen i offentlig sektor, blant annet ved å øke aldersgrensen for enkelte av særaldersgrensene, og/eller gjøre endringer i 85-årsregelen.

I forbindelse med stortingsbehandlingen ble det imidlertid ikke tatt stilling verken til spørsmålet om å øke særaldersgrensene eller å foreta endringer i 85-årsregelen.

Når det gjelder forslaget om en gjennomgang av særaldersgrensene i offentlig sektor har det pågått drøftinger mellom staten og organisasjonene. Det er så langt ikke foretatt noen gjennomgang av særaldersgrensene i privat sektor.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har hatt på høring et forslag om å justere 85-årsregelen. Forslaget gikk ut på at adgangen til å ta ut alderspensjon etter 85-årsregelen reduseres fra tre til ett år før stillingens aldersgrense. I høringsrunden møtte forslaget vesentlig motstand.

7.2.6 St meld nr 4 (1996–1997) Langtidsprogrammet 1998–2001

I Langtidsprogrammet 1998–2001 viste Regjeringen Jagland til at den gjennomsnittlige avgangsalderen for nye alders- og uførepensjonister i folketrygden var langt lavere enn pensjonsalderen i folketrygden på 67 år, og at målet for regjeringen var å heve den gjennomsnittlige avgangsalderen. Det ble understreket at denne politikken må ses i sammenheng med at en i årene framover vil stå overfor stigende forsørgingsbyrde, og at flere av framtidens eldre antakelig vil ha et mindre slitsomt arbeid bak seg enn dagens eldre generasjon. For å heve den gjennomsnittlige avgangsalderen pekte regjeringen på at det var nødvendig å stimulere flere til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og bedre målrettingen av ulike ordninger. Samtidig ble det understreket at eldre er en sammensatt gruppe, der de som har hatt et langt og slitsomt arbeidsliv, vil kunne ha behov for lavere pensjoneringsalder, eventuelt en gradvis overgang til pensjonsalderen ved å kombinere redusert arbeidstid og pensjon i en periode. Regjeringen viste til utredningen om fleksible pensjonsordninger som var bestilt av Stortinget gjennom behandlingen av Velferdsmeldingen (se avsnitt 7.3.1).

7.3 ANDRE UTREDNINGER

7.3.1 Arbeidsgrupperapport, Sosial- og helsedepartementet (SHD)

Ved behandlingen av Velferdsmeldingen gav flertallet i Stortinget uttrykk for et ønske om å få utredet fleksible pensjonsordninger og besteårsregelen. En interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Sosial- og helsedepartementet ble nedsatt i september 1996 for å utrede fordeler og ulemper ved innføring av en fleksibel pensjonsordning for personer mellom 64 og 70 år, både hva gjelder avgangstidspunktet og muligheten til å kombinere arbeid og pensjon. Arbeidsgruppen ble også bedt om å utrede fordelingsmessige og økonomiske konsekvenser av å utvide eller oppheve besteårsregelen. I mandatet ble det forutsatt at de forslag som arbeidsgruppen skulle skissere, ikke måtte øke den samlede belastningen på folketrygden.

Følgende hovedalternativer for en fleksibel pensjonsordning ble vurdert:

- En generell fleksibel pensjonsordning i folketrygden, der den statlige medfinansieringen av AFP avvikles (allmenn ordning).
- En fleksibel pensjonsordning i folketrygden avgrenset til dem som faller utenfor AFP-ordningen.
- En modell der fleksibiliteten nedover målrettes mot særskilte grupper, for

eksempel slitne eldre arbeidstakere med lang yrkeskarriere som kan ha behov for å gå av med pensjon før fylte 67 år, eller kombinere lettere arbeid/mindre arbeid og delpensjon (selektiv ordning).

Arbeidsgruppen la vekt på å utrede alternativer med varig reduserte ytelser ved tidlig pensjonsuttak/kort yrkeskarriere, og høyere pensjon for dem som velger å stå i arbeid utover 67 år/lang yrkeskarriere.

Arbeidsgruppen pekte på at et ønske om økt valgfrihet i pensjoneringsbeslutningen vil kunne komme i konflikt med målet om økt gjennomsnittlig pensjonersalder, spesielt når det som i dag er et press mot lavere avgangsalder og økt tidligpensjonering. Utformingen av en eventuell fleksibel ordning vil ifølge arbeidsgruppen være viktig ved at den vil kunne tilspisse eller avdempe konflikten avhengig av de valgene man gjør. Ifølge arbeidsgruppen vil valgene i hovedsak være knyttet til to dimensjoner: hvilket omfang og hvilke inngangsvilkår ordningen skal ha, og hvordan utmålingen av pensjonen skal foretas. Førstnevnte vil kunne begrense bruken ved å ha strenge inngangsvilkår slik at få personer omfattes. Sistnevnte vil påvirke viljen til eller ønsket om å bruke ordningen for dem som fyller inngangsvilkårene.

Arbeidsgruppen viste til at det finnes flere mulige inngangsvilkår, blant annet et krav til antall år med poengopptjening i folketrygden og/eller krav til nivået på poengopptjeningen. Arbeidsgruppen vurderte det slik at det mest nærliggende ville være å ha et eventuelt krav om nivå i tillegg til et krav om et visst antall år i arbeidslivet, blant annet ut fra at ordningen ikke skal gjelde for personer med en svært løs tilknytning til arbeidslivet.

Arbeidsgruppen understreket at et viktig spørsmål vil være om det skal være mulig å ta ut pensjon før 67 år dersom det ikke er opptjent rettigheter utover minstepensjonen, og dersom tidliguttak medfører en lavere årlig ytelse enn minstepensjonen. Arbeidsgruppen skisserte tre alternativer, uten å ta stilling til hvilket alternativ de vurderte som det beste:

- Kun personer som har tjent opp tilstrekkelig tilleggspensjon slik at de etter avkorting får en pensjon større eller lik minstepensjon, skal kunne ta ut tidligpensjon.
- Alle skal kunne ta ut tidligpensjon uansett størrelse på opptjent pensjon etter avkorting, det vil si at det åpnes for lavere årlige ytelser enn minstepensjon.
- Alle skal kunne ta ut tidligpensjon der alle er sikret minstepensjon ved tidliguttak uansett pensjonsrettigheter.

Det første alternativet vil ekskludere personer med en viss, men lav opptjening av tilleggspensjon, mens det andre alternativet vil medføre et brudd med tanken om at minstepensjon skal være et minste inntektsnivå for de aller fleste pensjonister. Det siste alternativet vil være i strid med forutsetningen om kostnadsnøytralitet for folketrygden og i realiteten bety en nedsettelse av pensjonsalderen for personer med lav opptjening.

To ulike utmålingsprinsipper ble sett på som mulige av arbeidsgruppen. Enten kan det gis en fast pensjon som er uavhengig av uttakstidspunktet, eller en variabel pensjon som er avhengig av uttakstidspunktet. Fast pensjon innebærer gratis poengopptjening i perioden fra uttak av pensjon og fram til 67 år, og ble av arbeidsgruppen sett på som et uaktuelt alternativ ettersom det i realiteten betyr en generell nedsettelse av pensjonsalderen.

Arbeidsgruppen skisserte følgende utmålingsalternativer som gir ulik grad av variabel pensjon:

- Ikke gratis pensjonspoeng fra uttak av pensjon og fram til 67 år.

- Forsikringsmessig varig avkorting av pensjon ved tidliguttak og tilsvarende tillegg ved utsatt uttak. Kan eventuelt kombineres med gratis pensjonspoeng fra uttak og fram til 67 år.
- Livsløpsbasert opptjening, der hvert år i yrkesaktivitet øker pensjonsrettighetene.

Arbeidsgruppen tok ikke stilling til hvilket av disse alternativene som etter deres oppfatning ville være det beste, men så sterke prinsipielle argumenter mot gratis pensjonspoeng. Grunnen til det er at gratis pensjonspoeng strider mot arbeidslinja og målet om økt yrkesaktivitet blant eldre, samtidig som det vil kunne medføre at forutsetningen om kostnadsnøytralitet for folketrygden blir vanskelig å oppnå.

Arbeidsgruppen foreslo ingen konkret modell for en fleksibel pensjonsordning. Arbeidsgruppen argumenterte imidlertid for at det kan være praktisk svært vanskelig å utforme en ny selektiv ordning for arbeidstakere som i dag ikke omfattes av AFP-ordningen, men som kunne sies å ha et særlig behov for tidlig avgang fra arbeidslivet. Ifølge arbeidsgruppen er problemet særlig knyttet til avgrensingen av hvem som skulle inkluderes i en slik ny gruppe, men også at en slik ordning ensidig vil trekke i retning av lavere pensjoneringsalder.

Arbeidsgruppen argumenterte også for at det på lengre sikt neppe vil være mulig å opprettholde en fleksibel pensjonsordning i folketrygden avgrenset til dem som faller utenfor AFP-ordningen, og som ivaretar hensynet til økt gjennomsnittlig pensjoneringsalder. En slik ordning måtte ifølge arbeidsgruppen bygge på vesentlig strengere inngangsvilkår og utmålingsregler enn dagens AFP-ordning. Ifølge arbeidsgruppen ville dette neppe oppfattes som rimelig så lenge fellesskapet gir betydelige bidrag til AFP-ordningen ved å dekke 40 pst av utgiftene til AFP-ordningen i privat sektor for aldersgruppen 64–66 år, samt gjennom godskriving av pensjonsopptjening og gunstige skatteregler.

Arbeidsgruppen anså på denne bakgrunn at «eneste reelle hovedalternativet er en generell fleksibel pensjonsordning i folketrygden fra 64 år, der den statlige medfinansieringen av AFP avvikles». De økonomiske konsekvensene vil ifølge arbeidsgruppen avhenge av hvordan en eventuell slik generell ordning utformes. Spesielt vil det ifølge arbeidsgruppen ha betydning hvor langt en går når det gjelder graden av aktuarisk (varig) avkorting i pensjon ved tidliguttak og den skattemessige behandlingen av pensjon i forhold til arbeidsinntekt, samt hvordan en velger inngangskriteriene, særlig med tanke på behandlingen av dem som i utgangspunktet ville fått minsteytelser før avkorting.

7.3.2 Kommunal pensjon din trygghet for fremtiden – Pensjonsutvalgets utredning om kommunal pensjon 1994–96

Pensjonsutvalget (et permanent partssammensatt pensjonsutvalg innenfor KS' tariffområde) fikk i forbindelse med tariffoppgjøret i 1994 i oppdrag av tariffpartene å foreta en vurdering av pensjonssystemet i KS' tariffområde. Oppdraget ble gitt blant annet på bakgrunn av Lund-utvalgets innstilling.

Noe av bakgrunnen for dette var at kommunesektoren hadde fått en administrativt komplisert og lite oversiktlig pensjonsordning. Kommunesektoren fulgte statlig sektor i 1989 ved å innføre AFP-ordningen som en del av tjenstepensjonssystemet, men med LO/NHO-ordningen som en garantiordning i tilfelle denne var gunstigst. Ved innføring av AFP for 64-åringene i 1993 fulgte likeledes kommunene statlig sektor (se avsnitt 5.6.2).

Pensjonsutvalget la fram sin utredning om kommunal pensjon i februar 1996. Utvalget la vekt på ønsket om mer fleksibilitet og Velferdsmeldingens mål om høy-

ere gjennomsnittlig avgangsalder. Med utgangspunkt i dette ble det fremmet et forslag om å innføre en fleksibel pensjonsordning, innenfor tjenestepensjonssystemet, for arbeidstakere i kommunal sektor mellom 60 og 70 år. Den som fratrer ved fylte 60 år med full pensjonsrett, skulle i henhold til modellen få utbetalt 60 pst av pensjonsgrunnlaget. For den som fratrer senere, skulle pensjonen øke med 1 prosentpoeng for hvert år opp til 70 pst av pensjonsgrunnlaget ved fratreden ved fylte 70 år. Forslaget innebar at alle som fortsatte i arbeid til fylte 67 år eller senere, skulle oppnå en høyere pensjon enn etter dagens system, der alderspensjonen utgjør 66 pst av pensjonsgrunnlaget. Tilsvarende ville de som tok ut pensjon før fylte 66 år, få en lavere pensjon enn etter dagens regler. Dette skulle i prinsippet gjøre ordningen kostnadsnøytral for folketrygden på lengre sikt.

På bakgrunn av dette forslaget til modell foreslo Pensjonsutvalget at dagens system med særaldersgrenser oppheves, og at AFP-ordningen i kommunal sektor avvikles. Pensjonsutvalget anbefalte også partene i kommunesektoren å utarbeide nærmere retningslinjer for en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

I praksis var partene enige om hovedprinsippene i pensjonsutvalgets utredning, men var uenige i diskusjonen omkring den konkrete utformingen. Uenigheten gikk blant annet ut på at en ordning med fleksibel pensjonsalder fra 60 til 70 år vil innebære at en rekke arbeidstakere med lav inntekt, i deltidsstillinger og arbeidstakere som ikke har full opptjening av pensjonsansiennitet, får forringet sine pensjonsrettigheter i forhold til dagens ordning. Ved forhandlingene foreslo KS en spesialordning for arbeidstakere med inntekt under tre ganger folketrygdens grunnbeløp, som gikk på at disse ville få pensjon beregnet som om de hadde full opptjening i pensjonsordningen, det vil si 30/30.

I forbindelse med tariffoppgjøret i 1996 fikk Pensjonsutvalget i oppdrag av tariffpartene å arbeide videre med pensjonsspørsmål i kommunesektoren med utgangspunkt i utvalgets egne anbefalinger. En delrapport ble avgitt 26. februar 1997. Pensjonsutvalget valgte i denne omgang kun å ta stilling til avtalefestet pensjon for 63-åringene med virkning fra 1. januar 1998. Et fullstendig utarbeidet forslag med mulighet for full fleksibilitet for aldersgruppene fra 60 til 70 år ble foreslått utsatt for nærmere vurdering og bearbeiding.

Utvalget anbefalte at partene ved tariffoppgjøret i 1997 skulle ta stilling til et forslag om å innføre fleksibel pensjonsalder fra fylte 63 år basert på tjenestepensjonsberegning med virkning fra 1. januar 1998. Nærmere vilkår for rett til pensjon, pensjonsdekningsgrad og eventuell fondsbasing ble overlatt til partene i tariffoppgjøret.

Utvalget anbefalte også at dagens AFP-ordning for 64-åringer skulle endres tilsvarende ordningen for 63-åringer. Eventuelle beregningsmessige og vilkårmessige overgangsordninger for AFP for 64-åringer ble overlatt til partene i tariffoppgjøret.

Resultatet av forhandlingene ble etablering av en midlertidig AFP-ordning tilsvarende ordningen i privat sektor, som følge av at forhandlingene ikke ble slutført, men overført til meglingsmannen for avgjørelse. Arbeidet med å etablere modellen vil bli gjenopptatt i kjølvannet av dette utvalgets arbeid.

7.3.3 Gjennomføring av en avtalefestet tidligpensjon for 62- og 63-åringer – Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av LO og NHO

I forbindelse med inntektsoppgjøret i 1996 ble det enighet mellom Fellesforbundet og Teknologibedriftenes Landsforening om å sette i gang en utredning av hvordan en egen pensjonsordning ned til 62 år kunne gjennomføres. Partene var enige om at ordningen skulle kunne tilbys arbeidstakere over 63 år fra 1. oktober 1997 og

arbeidstakere over 62 år fra 1. mars 1998. Tidligpensjonsordningen skulle videre gi samme ytelser som AFP, men begrenses slik at ingen skulle få mer enn 70 pst av løpende lønnsinntekter på årsbasis. Videre skulle ordningen begrenses til arbeidstakere med en lengre yrkeskarriere og med behov for en verdig avslutning av denne. LO og NHO la i januar 1997 fram en rapport med ulike modeller for en slik tidligpensjonsordning.

Arbeidsgruppen fokuserte på alternative inngangsvilkår i en slik tidligpensjonsordning og alternative måter å gjennomføre begrensning av ordningens maksimale ytelser på. Arbeidsgruppen vurderte to alternative måter å begrense inngangsvilkårene på:

1. Antall år med arbeidsinntekt for å ha rett til tidligpensjon.
2. Hvilket krav som skal settes til arbeidsinntektens størrelse i (deler av) disse årene.

Når det gjaldt punkt 1 om kravet til antall år med arbeidsinntekt, skisserte arbeidsgruppen følgende tre alternativer:

- a) Retten til tidligpensjon bygger på de samme kravene til yrkesaktivitet og opptjening som i dag finnes i AFP-ordningen.
- b) Krav om flere opptjeningsår i folketrygden enn i AFP-ordningen.
- c) Krav om yrkesaktivitet også før 1967, og innføring av et system basert på egenerklæringer.

Arbeidsgruppen pekte på at alternativ a) vil innebære en skjerping av kravet til yrkesaktivitet, ved at en senking av aldersgrensen vil stille krav om at en må ha vært i arbeid i en større andel av årene etter fylte 50 år for å få rett til pensjon. Når det gjelder alternativ b) så arbeidsgruppen på to ulike alternativer. Det ene alternativet gikk på å kreve at en person må ha pensjonsgivende inntekt i alle år etter 1967 for å ha rett til å gå av med tidligpensjon, og det andre mer moderate alternativet var å kreve 20 år med pensjonsgivende inntekt i folketrygden. Ifølge arbeidsgruppen vil alternativ c) framstå som en svært restriktiv tidligpensjonsordning, innrettet mot å gi tidligpensjonsytelser bare til personer med svært lange yrkeskarrierer.

I forhold til kravet til arbeidsinntektens størrelse foreslo arbeidsgruppen enten samme krav som i AFP eller å heve inntektsgrensene utover kravet i AFP på 2 G. Arbeidsgruppen pekte imidlertid på at hvis inntektsgrensen skulle heves i forhold til kravet i AFP, ville dette kunne føre til at en del personer med deltidsarbeid og relativt lave lønninger ikke ville kvalifisere seg for ordningen.

Begrensningen av tidligpensjonsordningens maksimale ytelser kunne ifølge arbeidsgruppen gjennomføres ved at ytelsene begrenses til 70 pst av tidligere lønnsinntekt. Arbeidsgruppen pekte på at de omleggingene som eventuelt måtte til for å tilfredsstille kravet om at ytelsene skulle være maksimalt 70 pst, ville komplisere systemet og gi administrativt merarbeid. Kravet om maksimalt 70 pst kunne også ifølge arbeidsgruppen ha uheldige sider ved at det i hovedsak ville gi deltidsansatte og dermed kvinner lavere ytelser.

7.3.4 Utredning av mer reell valgfrihet om pensjoneringstidspunkt – Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av LO og NHO

LO og NHO satte i forbindelse med tariffoppgjøret i 1997 ned en arbeidsgruppe for å utrede muligheter for mer reell valgfrihet om pensjoneringstidspunkt. Arbeidsgruppen avgav sin rapport 6. januar 1998 med forslag til tiltak som de mente burde bli vurdert gjennomført.

Arbeidsgruppen påpekte at det var behov for større valgfrihet i muligheten for å trappe ned arbeidsinnsatsen i kombinasjon med AFP, for eksempel ved at det også ble åpnet for 50 pst reduksjon i arbeidstid. Det ble forutsatt at ordningen måtte baseres på enighet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidsgruppen påpekte imidlertid at dagens avkortingsregler er så gunstige at personer som trapper ned arbeidsinnsatsen, kan komme bedre ut økonomisk enn om de hadde arbeidet full tid. Arbeidsgruppen konkluderte i denne omgang med at det var komplisert å utforme kombinasjonsordninger mellom arbeid og pensjon på en slik måte at uheldige konsekvenser ble unngått, og foreslo at man foreløpig beholdt dagens regler for kombinasjonsløsninger og lot disse få virke en stund før en evaluerer erfaringer, og på det grunnlag vurderer endringer i regelverket.

Arbeidsgruppen foreslo videre blant annet følgende tiltak for å fremme sysselsettingen av eldre arbeidstakere:

- Offentlig dekning av utgifter til en femte ferieuke for personer over 60 år.
- Kortere arbeidsgiverperiode innenfor sykelønnsordningen for eldre.
- Styrke arbeidet med bedriftsintern attføring.
- Bedriftsutvikling med seniorprofil (kompetanseheving, etterutdanning, omplassering i virksomheten, jobbrotering mv).

Arbeidsgruppen pekte på at forslagene til endringer isolert sett vil gi merutgifter for det offentlige, men understreket samtidig at økte utgifter til de enkelte tiltakene vil kunne fremme sysselsettingen blant eldre og derigjennom redusere offentlige trygdeutgifter.

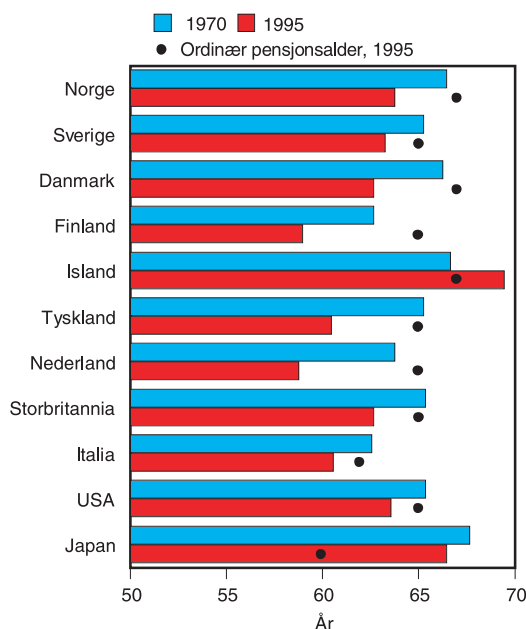
KAPITTEL 8

Internasjonale erfaringer og tilrådinger**8.1 NOEN HOVEDTREKK**

Den demografiske utviklingen i de fleste industrilandene i årene som kommer er påvirket av at de store etterkrigskullene blir eldre, at levealderen øker og at fruktbarheten har gått ned. En større andel eldre i befolkningen vil føre til et betydelig press på offentlige budsjetter, både gjennom økte pensjonsutbetalinger og større etterspørsel etter en del offentlige tjenester, blant annet innen helse- og omsorgssektoren. For mange land er de offentlige budsjettene allerede i dag satt under betydelig press. I gjennomsnitt har den offentlige nettogjelden målt som andel av BNP i OECD-området som helhet økt fra i størrelsesorden 35 pst tidlig på 1970-tallet til 70 pst på midten av 1990-tallet.

I tillegg trekker folk seg stadig tidligere tilbake fra arbeidslivet. Mens den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for menn i de fleste OECD-land lå på mellom 65 og 70 år før 1970, har den på 1990-tallet i mange land kommet ned mot og under 60 år, se figur 8.1.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder



Figur 8.1 Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for menn 45 år og eldre i noen OECD-land

Kilde: OECD

For sammenlikningens skyld vises i figur 8.1 også den ordinære pensjonsalderen for menn i 1995. For de aller fleste landene er den gjennomsnittlige pensjon-

eringsalderen i samme år klart lavere enn den formelle. Unntakene er Japan og Island. Island skiller seg også ut ved å være det OECD landet som har klart høyest gjennomsnittlig pensjoneringsalder, oppunder 70 år, og ved at utviklingen har gått i retning av høyere gjennomsnittlig avgangsalder.

Utviklingen mot lavere avgangsalder har i mange industrialiserte land ført til et fokus på pensjoneringsatferden i befolkningen, og hva som påvirker denne. OECD har også viet spørsmålet stor oppmerksomhet. I avsnitt 8.3 gjennomgås en del hovedproblemstillinger, konklusjoner og forslag til tiltak fra OECDs analyser på dette feltet.

Det er store variasjoner i hvordan enkeltland har organisert sine pensjonssystemer. Dette gjelder hvordan pensjonsutbetalingene finansieres, så vel som opptjeningsregler og fastsettelse av pensjonsalder. I enkelte land er den ordinære pensjonsalderen satt så lavt som 60 år. I to tredjedeler av OECD-landene er imidlertid den ordinære pensjonsalderen i den offentlige alderspensjonen 65 år eller høyere. Norge er blant de landene som har høyest pensjonsalder, 67 år. Tabell 8.1 viser pensjonsalderen i noen OECD land.

Det er også store variasjoner mellom land i mulighetene for å ta ut pensjon før den ordinære pensjonsalderen, og til hvilke betingelser. I en del land er det mulig å gå av med alderspensjon opp til fem år før den ordinære pensjonsalderen, mot en viss avkorting i de årlige pensjonsutbetalingene. For de landene i tabell 8.1 der arbeidstakerne har mulighet til å gå av før eller etter den ordinære pensjonsalderen mot et fratrekk eller tillegg i pensjonsytelsen, er det angitt for hvilke aldersgrupper dette gjelder.

Tabell 8.1: Ordinær pensjonsalder i noen OECD-land. 1995

	Menn	Kvinner	Fleksibilitet ¹⁾	
			Laveste	Høyeste
Norge	67	67		
Sverige	65	65	60	70
Danmark	67	67		
Finland	65	65	60	70
Island	67	67		
Tyskland	65	65	63	67
Nederland	65	65		
Storbritannia	65	60	65	70
Italia	62	57		
USA	65	65	62	70
Japan	60	58	-	70

¹⁾ Mulighet til å gå av før eller etter den ordinære pensjonsalderen mot et fratrekk eller tillegg i pensjonsytelsen.

Kilde: OECD

I mange land eksisterer det egne tidligpensjonsordninger for spesielle grupper ved siden av den offentlige alderspensjonen. Tjenstepensjonsordningene opererer også ofte med egne aldersgrenser for uttak av pensjon. I tillegg fungerer mange sos-

iale ordninger rettet mot eldre, blant annet arbeidsledighetstrygd, i en del land i virkeligheten som tidligpensjonsordninger.

Tabell 8.2 gir en oversikt over minste- og tilleggspensjonssystemet i noen europeiske land. Som tabellen viser, er det betydelig variasjon i innretningen av både minste- og tilleggspensjonssystemene. Bortsett fra Irland, har imidlertid alle landene i tabellen et eller annet system med obligatoriske tilleggspensjoner. I Danmark er tilleggspensjonen inntektsuavhengig, men knyttet direkte til antall år i yrkeslivet, mens nivået på tilleggspensjonene i de andre landene er knyttet opp mot tidligere inntekt.

Tabell 8.2: Minstesikring og tilleggssikring i enkelte europeiske lands pensjonssystemer.

		Inntektsrelatert tilleggssikring			
		Offentlig tilleggspensjon	Parallele obligatoriske tilleggspensjoner	Obligatoriske private pensjoner	Ikke-obligatorisk tilleggssikring
Minstesikring	Minstepensjon	NorgeSverige	Finland	NederlandIslandStorbritanniaSveits	DanmarkIrland
	"Sosial pensjon"		BelgiaFrankrikePortugalSpaniaItalia		
	Minstesikring innen tilleggs-pensjons-systemet		ØsterrikeLuxembourgHellas		
	Sosialhjelp		Tyskland		

Kilde: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Utformingen av pensjonsordningene viser seg å ha stor betydning for eldres deltakelse i arbeidsmarkedet. For det første har minstealderen for pensjonsuttak stor betydning for den faktiske pensjoneringsatferden. Dette har blant annet sammenheng med at alternativkostnadene, i form av redusert samlet pensjon ved å jobbe ut over denne alderen, gjennomgående er høy. I de fleste land vil en måtte gi avkall på pensjonen i den perioden en fortsetter i arbeidslivet, uten at dette kompenseres for gjennom høyere eller høye nok utbetalinger senere. Følgelig reduseres samlede pensjonsutbetalinger, eller pensjonsformuen, ved fortsatt deltakelse i arbeidsmarkedet. OECD finner klare indikasjoner på at det er en sammenheng mellom utviklingen i pensjonsformue ved ytterligere arbeidsinnsats og pensjoneringsatferden. Jo sterkere reduksjonen i pensjonsformuen er ved valg av fortsatt arbeid, desto lavere er avgangsalderen. Det vises til nærmere drøfting i avsnitt 8.3 og i kapittel 12.

I avsnittene 8.4–8.8 omtales tidligpensjonsordninger i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Tyskland. Hvert av de fem landene har tidligpensjonsordninger som gjør det mulig å forlate arbeidslivet før den ordinære pensjonsalderen.

I motsetning til Danmark og Nederland, har Sverige, Finland og Tyskland elementer av fleksibel pensjoneringsalder i det allmenne offentlige pensjonssystemet. Fleksibiliteten virker slik at uttak av alderspensjon før ordinær pensjonsalder gir en varig avkortning i pensjonsutbetalingene, mens utsatt pensjonering gir et varig påslag i pensjonen.

I Danmark forlater mange eldre arbeidstakere arbeidsmarkedet via etterlønsordningen. Etterlønn er et tilbud til personer mellom 60 og 67 år om å forlate arbeidsmarkedet og være sikret inntekt fram til pensjonsalderen. I Nederland er kollektive avtaler mellom bedrifter og fagforeninger den eneste formelle tidligpensjonsordningen. De kollektive avtalene og etterlønsordningen oppstod i perioder med høy arbeidsledighet, og hensikten med ordningene var at eldre arbeidstakere skulle frigi jobber til yngre mennesker.

Både etterlønsordningen og de kollektive avtalene er blitt populære tidligpensjonsordninger. Erfaringer fra land med en fleksibel pensjonsalder i det allmenne offentlige pensjonssystemet viser at få bruker fleksibiliteten i systemet.

Tabell 8.3 gir en kortfattet oppsummering av pensjonsalder og hovedtrekk i pensjonsordningene i de fem landene som utvalget har sett spesielt på.

Tabell 8.3: Tidligpensjonsordninger i noen utvalgte land

<i>Land</i>	<i>Normal pensjonsalder</i>	<i>Fleksibilitet</i>	<i>Type ordning</i>	<i>Hovedtrekk</i>
<i>Sverige</i>	65 år		Alderspensjon	
		61–64 år	Tidlig alderspensjon	0,5 pst reduksjon per måned som gjenstår til 65 år
		65–70 år	Utsatt alderspensjon	0,7 pst økning for hvert år etter 65 år, maksimalt til 70 år
		61–64 år	Delpensjon	Arbeidstiden må reduseres med i gjennomsnitt 5 timer per uke
		16–64 år	Uførepensjon	Krav til varig nedsatt ervervsevne
<i>Danmark</i>	67 år		Alderspensjon	
		60–66 år	Etterlønn	Ingen medisinske betingelser eller krav om å være i arbeid
		60–66 år	Deletterlønn	Arbeidstiden reduseres med minst ¹ / ₄
		50–59 år	Overgangsyttelse	Tilbud til langtidsledige. Tilgangen til ordningen opphørte fra 1996
		60–66 år	Delpensjon	Krav om reduksjon i arbeidstid
		18–66 år	Uførepensjon	Varig nedsatt ervervsevne, med vekt på sosiale forhold for eldre arbeidstakere
<i>Finland</i>	65 år		Alderspensjon	
		60–64 år	Tidlig alderspensjon	0,5 pst reduksjon per måned som gjenstår til 65 år
		65–	Utsatt alderspensjon	1 pst økning for hvert år etter 65 år, ingen øvre begrensning
		16–64 år	Uførepensjon (hel/gradert)	Krav til nedsatt ervervsevne
		58–64 år	Individuell førtidspensjon	Krav om nedsatt arbeidsevne, men kravene er mildere enn ved uførepensjon. Bl a hensyn til yrkeskarrierens lengde
		58–64 år	Deltids alderspensjon	Krav om reduksjon i arbeidstid, dekker 50 pst av inntektsbortfallet
		60–64 år	Arbeidsløshets-pensjon	Krav om dokumentert arbeidsløshet over en viss periode
<i>Nederland</i>	65 år		Alderspensjon	
		58–64 år	Kollektive avtaler	Avtaler mellom partene i arbeidslivet. Det pågår en omlegging i retning av mer fleksible og fonderte ordninger.

Tabell 8.3: Tidligpensjonsordninger i noen utvalgte land

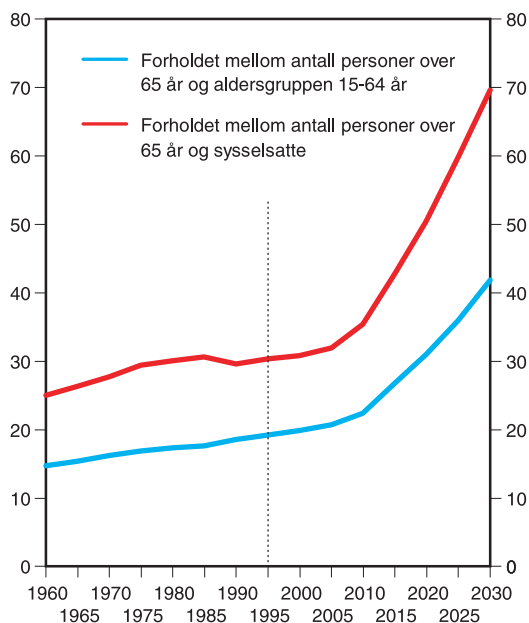
<i>Land</i>	<i>Normal pensjonsalder</i>	<i>Fleksibilitet</i>	<i>Type ordning</i>	<i>Hovedtrekk</i>
		57 ¹ / ₂ – 64 år	Dagpenger	Dagpenger fram til pensjonsalder
		15–64 år	Uførepensjon	Krav om varig nedsatt ervervsevne, lettere for eldre arbeidstakere
<i>Tyskland</i>	65 år		Alderspensjon	
		62–64 år	Tidlig alderspensjon	0,3 pst reduksjon per måned ved tidlig uttak
		65år-	Utsatt alderspensjon	0,5 pst økning per måned ved arbeid utover 65 år
		60–67 år	Delpensjon	Krav om redusert arbeidsinnsats innen gitte grenser
		-64 år	Uførepensjon	To typer – generell uføretrygd og yrkesmessig ufør, krav om varig nedsatt ervervsevne

Kilde: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997) og Sosial- og helsedepartementet (1998).

8.2 DEN DEMOGRAFISKE UTFORDRINGEN

Som vist i avsnitt 8.1, trekker folk seg stadig tidligere tilbake fra arbeidslivet. Når noen går ut av arbeidsstyrken, blir det både absolutt og relativt sett færre yrkesaktive personer i befolkningen. Det blir dermed også færre å fordele finansieringen av utbetalingene til trygdete og pensjonister på, og forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive øker. En vanlig indikator på forsørgelsesbyrden er hvor mange yrkesaktive det er per pensjonist. I løpet av de siste 25–30 årene har forsørgelsesbyrden i OECD-området som helhet økt svakt, fra om lag fire yrkesaktive for hver pensjonist i 1960, til i overkant av tre yrkesaktive per pensjonist i 1995, se figur 8.2. Etter 2010 vil imidlertid forsørgelsesbyrden øke sterkt som følge av økningen i andelen eldre i befolkningen. Selv om yrkesaktiviteten holder seg på samme nivå som på midten av 1990-tallet, vil det i 2030 kunne være færre enn to yrkesaktive per pensjonist.

Pensjonister som andel av sysselsatte og personer i alderen 15-64 år



Figur 8.2 Antall personer over 65 år i OECD som andel av sysselsatte og personer i alderen 15 til 64 år.

Kilde: OECD

Det er store variasjoner OECD-landene i mellom. I 1995 varierte forsørgelsesbyrden fra i overkant av fire yrkesaktive per pensjonist i Japan til om lag 2¹/₂ yrkesaktiv per pensjonist i Italia.

Gitt dagens yrkesfrekvenser, vil alle OECD-land erfare en økning i forsørgelsesbyrden. I land som Tyskland og Frankrike vil antall pensjonister på sikt kunne nærme seg antall yrkesaktive, mens det i Italia og Spania vil kunne bli flere pensjonister enn yrkesaktive.

En måte å redusere forsørgelsesbyrden på, er å øke den generelle avgangsalderen. Med bakgrunn i beregninger av forsørgelsesbyrden, gitt ulike scenarier for menns og kvinners yrkesdeltakelse, konkluderer imidlertid OECD med at det må meget store endringer til for å oppnå vesentlige forbedringer. I mange land vil selv ikke det å reversere fallet i menns yrkesdeltakelse slik at gjennomsnittlig avgangsalder i 2030 overstiger 65 år, kombinert med en økning i kvinners yrkesdeltakelse slik at den tilsvarende menns i 2030, være tilstrekkelig til å unngå en økning i forsørgelsesbyrden på dette tidspunktet. Dette gjelder for eksempel Tyskland, Frankrike og Italia.

8.3 OECD- HVORDAN MØTE UTFORDRINGENE I ET ALDRENDE SAMFUNN?

På bakgrunn av at en rekke OECD-land står overfor store utfordringer knyttet til en aldrende befolkning, satte OECD i 1995 igang et større arbeid for å analysere hvordan en slik utvikling best kan møtes. Tilnærmingen til problemstillingen har vært bred, med omfattende analyser av mulige konsekvenser og anbefalinger om tiltak

på en rekke felt, som nasjonale og internasjonale makroøkonomiske problemstillinger, konsekvenser for de finansielle markedene og utfordringer i helse- og omsorgssektoren. I dette kapitlet gjennomgås noen hovedproblemstillinger, konklusjoner og forslag til tiltak fra dette arbeidet.

En hovedkonklusjon fra OECDs analyser er at det er behov for omfattende tiltak for å motvirke tendensen til tidligavgang blant eldre arbeidstakere, og at det må handles raskt. Hvis ikke vil den sterke relative økningen i antall pensjonister føre til redusert vekst og et ytterligere press på de offentlige budsjettene. Hovedtrekkene i de politikk anbefalingene som er utarbeidet av OECD er oppsummert i syv prinsipper for å veilede nødvendige reformer. Disse er gjengitt i boks 8.1.

OECDs anbefalinger for hvordan utfordringene ved en aldrende befolkning bør møtes

- i. Offentlige pensjonsordninger, skattesystemet og offentlige overføringsordninger bør reformeres slik at økonomiske incentiver til tidligpensjonering, og disincentiver til å utsette pensjoneringstidspunktet, fjernes.
- ii. For å styrke eldre arbeidstakers muligheter, og at de innehar de nødvendige kvaliteter og kompetanse til å benytte seg av dem, er det nødvendig med reformer i arbeidsmarkedet.
- iii. Det er behov for å styrke offentlige finanser, og redusere offentlig gjeld. Reduserte pensjonsytelser bør vurderes i denne sammenheng.
- iv. Inntekten som pensjonist bør sikres gjennom en blanding av skatter og overføringer, fondsbaserte pensjonssystemer, oppsparte midler og annen inntekt. Hensikten er å oppnå en bedre risikospredning mellom de ulike inntektskildene, en bedre byrdefordeling mellom generasjonene og å øke fleksibiliteten i pensjoneringsbeslutningen.
- v. Det bør fokuseres mer på kostnadseffektivitet i helse- og omsorgssektoren. Innsatsen bør rettes mot å redusere fysisk avhengighet, og det bør utvikles en målrettet omsorgspolitik mot svake eldre personer.
- vi. Utviklingen av fondsbaserte pensjonssystemer bør skje samtidig med en videreutvikling av de finansielle markedene.
- vii. Det bør allerede i dag lages en plan for å sikre at reformene samordnes over tid, og at det blir gitt tilstrekkelig oppmerksomhet til gjennomføringen og til å bygge opp forståelse og støtte i befolkningen.

8.3.1 Faktorer bak pensjoneringsbeslutningen

OECD understreker at en økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen er et avgjørende element i den foreslåtte strategien for å møte utfordringene ved en aldrende befolkning. For å kunne si noe om hva som kan oppnås, er det nødvendig å forstå drivkreftene bak utviklingen. Hvis den for eksempel i hovedsak er en følge av at den generelle velstandsutviklingen har medført økte preferanser for fritid, er det lite sannsynlig at det kan lykkes å få til en reversering. Et sentralt siktemål for OECD har derfor vært å undersøke hvilke faktorer som påvirker eldre personers yrkesdeltaking, både når det gjelder de eldres motivasjon til å forbli yrkesaktive, og hvilke muligheter de faktisk har til å velge fortsatt arbeid.

OECD peker på en rekke faktorer som har bidratt til å gjøre arbeid til et mindre attraktivt alternativ for eldre personer. Økte preferanser for fritid, vanskeligere forhold i arbeidsmarkedet og elementer i pensjons- og andre overføringsordninger som

gjør det økonomisk lite attraktivt for eldre personer å forbli i arbeid, har samlet bidratt til reduksjonen i gjennomsnittlig avgangsalder.

Økonomiske insentiver

OECD finner klare indikasjoner på at utformingen av alderspensjonsordningene i ulike land har bidratt til utviklingen i retning av lavere avgangsalder. Endringer i sosialforsikringssystemene har ført til at fortsatt arbeid økonomisk sett har blitt mindre attraktivt for eldre. Faktorer som har bidratt til dette, er økt adgang til tidligpensjonering uten avkorting av årlige ytelser, reduksjoner i den ordinære pensjonsalderen og høyere kompensasjonsgrader. I enkelte land har utviklingen blitt forsterket ved at det er innført offentlige støtteordninger for eldre som i utgangspunktet hadde andre målsettinger, men som i praksis må betraktes som førtidspensjonsordninger. Dette kan for eksempel være ulike typer uføretrygd og arbeidsledighetstrygd med spesielle vilkår for eldre. Betydningen av slike alternative veier ut av arbeidslivet varierer sterkt mellom ulike land.

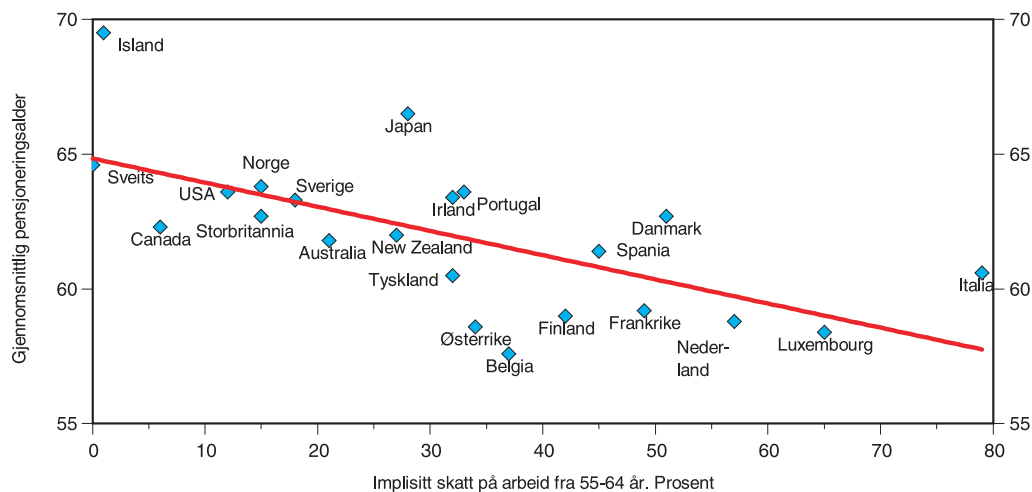
Alderspensjonssystemet er i de fleste OECD-landene innrettet slik at det blir økonomisk sett lite attraktivt for eldre arbeidstakere å fortsette i arbeid lenger enn til den laveste aldersgrensen for å ta ut pensjon. Dette har sammenheng med at samlet pensjonsformue faller ved fortsatt yrkesaktivitet etter at en viss alder er oppnådd. Pensjonsformuen defineres i denne sammenhengen som den neddiskonterte verdien av forventede pensjonsutbetalinger fratrukket innbetalinger til pensjonskassen fram til uttak av pensjon. Hvis fortsatt arbeidsinnsats øker pensjonsformuen, innebærer dette en stimulans til fortsatt yrkesaktivitet. Hvis derimot pensjonsformuen reduseres som følge av å stå lenger i arbeid, innebærer utformingen av pensjonssystemet en implisitt skattlegging av fortsatt yrkesaktivitet.

OECD har gjennomført beregninger av den gjennomsnittlige implisitte skatteraten for en 55-åring som verger å stå ytterligere ti år i arbeid. I tillegg til pensjonsutbetalinger, inkluderer beregningene eventuelle offentlige arbeidsledighetsordninger rettet spesielt mot eldre arbeidstakere.

OECD finner at det er en betydelig implisitt skatt på arbeid for eldre arbeidstakere i de fleste OECD-land, se figur 8.3. Island, Canada og Sveits er unntak, med implisitte skatterater på mellom null og ti pst. Italia er ett annet ytterpunkt, med en implisitt skatterate på nær 80 pst. Norge og Sverige er eksempler på land som kommer relativt bra ut, med implisitte skatterater på under tyve pst. Det er også en klar tendens til at det er blitt økonomisk sett mindre attraktivt å fortsette i arbeid for eldre arbeidstakere fra slutten av 1960-årene til i dag.

I beregningene for Norge er bare alderspensjonssystemet inkludert, og det er lagt til grunn at trygdeavgiften er en øremerket avgift til folketrygden. Dersom ikke trygdeavgiften tas med i beregningene, er det ingen kostnader forbundet med fortsatt arbeid mellom 55 og 64 år i det norske alderspensjonssystemet i folketrygden, men derimot en mulig gevinst, ettersom fortsatt arbeid vil øke pensjonsutbetalingen for personer som har færre enn 40 poengår.

Implisitt skatt og gjennomsnittlig pensjoneringsalder



Figur 8.3 Implisitt skatt på arbeid fra 55 til 64 år og gjennomsnittlig pensjoneringsalder i noen OECD-land. Menn. 1995

Kilde: OECD

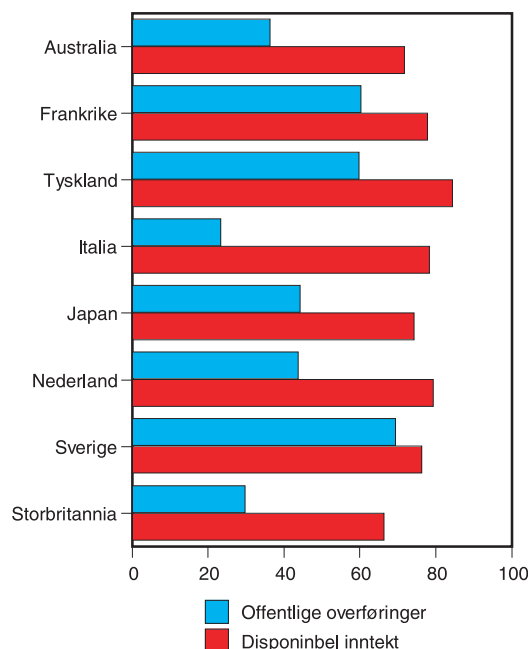
OECD finner en klar sammenheng mellom gjennomsnittlig avgangsalder og endring i pensjonsformue ved fortsatt yrkesaktivitet for eldre arbeidstakere. Figur 8.3 viser at land med høy implisitt skatt på arbeid, typisk også har lav gjennomsnittlig pensjoneringsalder, og vice versa. OECD konkluderer, blant annet på denne bakgrunn, med at økonomiske insentiver til tidlig avgang fra arbeidslivet kan ha sterk effekt på eldre personers arbeidsmarkedsdeltaking.

En hovedkonklusjon i OECD sin analyse er at det er behov for reformer som bidrar til at samlede pensjonsutbetalinger i mye større grad blir uavhengig av pensjoneringstidspunktet. Pensjonsinntekt bør også ifølge OECD beskattes etter de samme reglene som andre typer inntekt. Målsettingen er å endre de økonomiske insentivene slik at den enkelte i større grad også tar hensyn til samfunnets interesser når valget mellom arbeid og pensjonering tas. Dette vil dempe presset på offentlige pensjonsutgifter.

Samtidig understreker OECD at presset på andre trygdeordninger kan øke hvis vilkårene i de offentlige alderspensjonsordningene blir mindre generøse. Det er derfor nødvendig å se alternative veier ut av arbeidsstyrken i sammenheng.

Lavere ytelsesnivå i pensjonssystemet vil redusere pensjonsinntekten, men ikke nødvendigvis pensjonistenes inntektsnivå totalt. Internasjonale sammenlikninger viser ifølge OECD at det er liten sammenheng mellom ytelsesnivået i det offentlige pensjonssystemet og eldre menneskers levestandard. Ved en sammenlikning av det relative inntektsnivået for husholdninger i aldersgruppene rett før og etter pensjonering i åtte ulike land, finner OECD at den samlede inntekten etter pensjonering jevnt over er i størrelsesorden 70–80 pst av inntekten før pensjonering, se figur 8.4. Pensjonsytelsene, målt som andel av inntekten før pensjonering, varierer sterkt mellom de ulike landene, men ligger hovedsakelig langt lavere.

Sammenlikning av husholdningsinntekt



Figur 8.4 Inntekten i husholdninger der hovedinntektstaker er 67 år sammenliknet med inntekten i husholdninger der hovedinntektstaker er 55 år.

Kilde: OECD

Eldre i land der de offentlige ytelsene er lave, finansierer således i stor grad alderdommen med andre inntektskilder enn offentlige pensjoner. OECD konkluderer dermed med at det er lite sannsynlig at en reduksjon i kompensasjonsgraden i offentlige pensjonssystemer vil ha en betydelig innvirkning på levestandarden til flertallet av pensjonister. Ved en reduksjon i kompensasjonsnivåene i de offentlige alderspensjonene kan det imidlertid være nødvendig med en bedre målretting av utbetalingene, for å unngå en for sterk reduksjon i levestandarden for personer som er avhengig av de offentlige ytelsene.

Arbeidsmarkedet

Selv om reformer i pensjonssystemet og andre velferdsordninger rettet mot eldre arbeidstakere er viktig som bidrag til å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen, understreker OECD at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre lange arbeidskarrierer. Det er også nødvendig med tiltak i arbeidsmarkedet for å sikre at eldre innehar den nødvendige kompetansen for fortsatt yrkesaktivitet.

Ifølge OECD viser nyere forskning at de fleste har kapasitet til å være aktive i samfunnet til de er over 70 år. Til tross for dette er det som nevnt klare tegn til at eldre i tiltakende grad forlater arbeidslivet vesentlig tidligere enn dette. OECD legger vekt på at eldre arbeidstakeres problemer i arbeidsmarkedet kan skyldes manglende kompetanse og gjennomgående lavere utdanning. Dette har sammenheng med at de som er gamle i dag, vokste opp i en tid der formell utdanning hadde mindre omfang. Lav grunnutdanning kan være en barriere for å ta videreutdanning som kunne hjulpet med å opprettholde eller øke eldres kunnskapsnivå. OECD peker på

at dette fenomenet i stor grad er en kohorteffekt, og at problemet med lav grunnutdanning vil bli mindre ettersom utdanningsnivået blant eldre øker.

OECD mener likevel at det framover er viktig at det satses aktivt på å videreutvikle kompetansen, også etter hvert som arbeidstakerne blir eldre. Det å sikre at rammebetingelsene legges til rette for «livslang læring», er en stor utfordring for myndighetene. Et viktig element ved utvikling av en konkret reform er å sørge for utviklingsmuligheter for arbeidstakere i alle aldre, slik at arbeidsmarkedets evne til å tilpasse seg den aldrende arbeidsstokken blir best mulig. Tiltak overfor eldre arbeidstakere bør settes inn tidlig – før de har støtt på problemer knyttet til manglende kompetanse.

OECD mener partene i arbeidslivet selv har et ansvar for å tilpasse sammenhengen mellom lønninger og faktorer som opplæring, mobilitet og personalpolitikk slik at eldre i størst mulig grad gis mulighet til deltakelse i arbeidslivet. Dette er nødvendig hvis arbeidsmarkedet skal kunne tilpasses den demografiske utviklingen.

Satsing på «livslang læring», kombinert med større fleksibilitet i overgangen mellom arbeid og pensjon, kan gjøre det mer attraktivt for den enkelte å forbli aktiv i alderdommen, i arbeidslivet så vel som i samfunnet for øvrig. Det er, etter OECDs mening, viktig at det utvikles en kultur der læring og sosial deltakelse verdsettes for alle aldersgrupper.

8.4 SVERIGE

8.4.1 Generelt om pensjonssystemet

Sverige har hatt alminnelig alderspensjon som trygdeytelse med noe varierende utforming siden 1913. De allmenne rettighetsreglene for alderspensjon er i Sverige utformet omtrent som i Norge, i stor grad som en følge av at det svenske systemet ble brukt som modell ved utformingen av det norske folketrykksystemet.

Dagens pensjoner er bygd på to systemer som fortsatt formelt holdes atskilt: *folkpension* og *allmän tilläggspension* (ATP). Begge dekker alders- og uførepensjon. Folkepensjonen er den opprinnelige ytelsen som nå utgjør en grunnpensjon. Personer som bor i Sverige, opptjener folkepensjon som en grunnutbetaling, og de som har arbeidsinntekt, tjener opp tilleggspensjon. Tilleggspensjonen ble innført fra 1960, og bygger på poengopptjening. Når det gjelder ytelser (stønadsprogram), har svensk og norsk tilleggspensjon stort sett samme struktur. Tilleggspensjonen har som i Norge klare fordelingsmessige innslag utover minstegarantiene (bl a opptjeningstak og særregler for funksjonshemmede). Regulering av ytelsene følger normalt konsumprisindeksen, men det skjeles vanligvis også til den allmenne økonomiske utviklingen. Pensjonister med liten tilleggspensjon får et *pensionstillägg* som tilsvarende særtillegget. I tillegg inngår bostøtteordninger for pensjonister med liten ytelse.

Grunnpensjonen beregnes uten hensyn til tidligere innbetalte pensjonsavgifter eller ervervsvirksomhet. Retten til tilleggspensjon er knyttet til størrelsen på pensjonsgivende inntekt som den enkelte har hatt i løpet av sin yrkesaktive karriere. Pensjonsretten inntjenes fra 16 til 64 år. Rett til pensjon inntreffer når det er opptjent pensjonsgivende inntekt i minst tre år. For rett til full pensjon kreves 30 års poengopptjening. Ved kortere opptjening reduseres pensjonen tilsvarende.

Pensjonsalderen er 65 år, men med adgang til uttak tidligere eller senere. Adgang til fleksibel pensjonering er en hovedforskjell sammenliknet med den norske folketrygdens alderspensjon. I tillegg til å trekke seg helt ut av arbeidsmarkedet før 65 år, kan den enkelte velge tidlig uttak av alderspensjon med $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{1}{4}$ pensjon. Ordningen med tidlig uttak av alderspensjon er imidlertid lite benyttet. I tillegg til fleksibiliteten med valg av avgangsår i det allmenne alderspensjonssystemet.

met kan yrkesaktive i alderen 61–64 år som oppfyller visse betingelser, få delpensjon. En stor gruppe mennesker forlater arbeidslivet før fylte 65 år via uførepensjonsordningen.

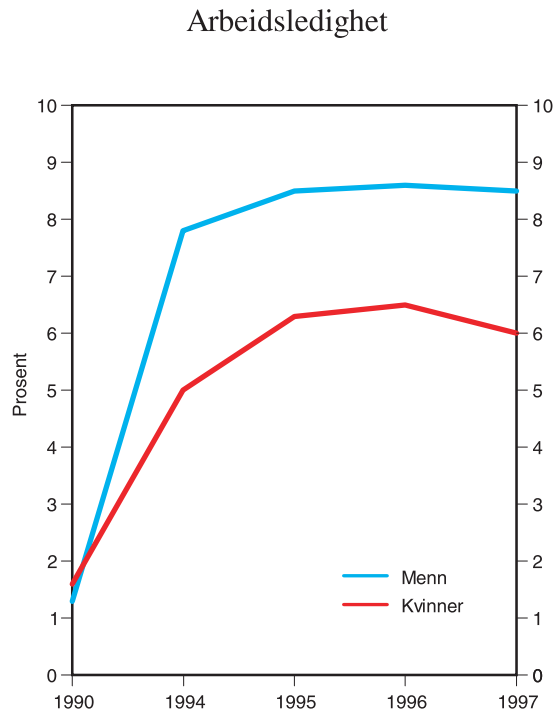
Om lag 90 pst av alle arbeidstakere i privat sektor er omfattet av tjenstepensjonsordninger. Det finnes både innskuddsbaserte og ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger. I Sverige er private tjenstepensjonsordninger med rett til skattefradrag i all hovedsak avtalebaserte. Utformingen av ordningene er i stor utstrekning et tariffspørsmål som overlates til partene i arbeidslivet. Skattereglene inneholder imidlertid visse rammevilkår som partene må rette seg etter for at ordningene skal gi rett til skattefritak.

I statlig sektor i Sverige er det med virkning fra 1. januar 1992 inngått en ny pensjonsavtale, som innebærer en overgang fra et bruttosystem til et nettosystem. Tjenstepensjonsordningen i kommunal sektor er imidlertid fortsatt en bruttoordning.

Det har i lang tid vært arbeidet med å endre det svenske pensjonssystemet, bl a under henvisning til at det nåværende systemet tar for lite hensyn til framtidens økonomiske og demografiske utvikling, at det i for liten grad bidrar til samfunnets sparing, og at det er for liten sammenheng mellom hva man betaler inn til pensjonssystemet, og hva man får utbetalt som pensjonist. Det er utviklet et helt nytt system, *det reformerade ålderspensionssystemet*, som fra og med 2001 vil erstatte dagens alderspensjon. Samtidig tas det sikte på å gjennomføre en rekke andre endringer, bl a en ny uføreordning, (förtidspension) og gjeninnføring av etterlattepensjonen, (efterlevandepension), som ble avvirket i 1990.

8.4.2 Arbeidsmarked og pensjonering

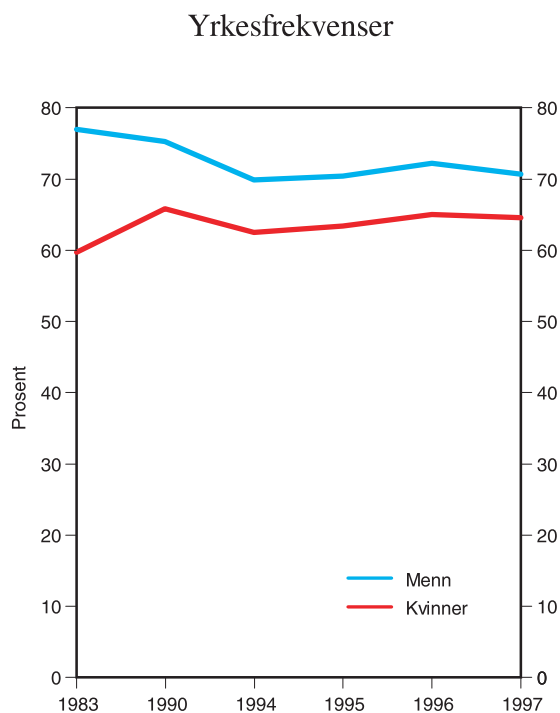
På 1990-tallet har det vært en kraftig økning i arbeidsledigheten i Sverige. I 1997 var ledigheten på hele 10,2 pst. For menn i alderen 55–64 økte ledigheten fra 1,3 pst i 1990 til 8,5 pst 1997. Økningen for kvinner har vært noe mindre. I 1997 var ledighetsprosenten på 6,0 pst for kvinner i aldersgruppen 55–64 år.



Figur 8.5 Arbeidsledighet for aldersgruppen 55–64 år, Sverige. Prosent

Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

Arbeidsmarkedsdeltakelsen blant arbeidstakere i aldersgruppen 55–64 år har gått ned de siste årene. For menn gikk yrkesfrekvensen ned fra 77 pst i 1983 til 70,7 pst i 1997. For kvinner er det imidlertid i samme periode registrert en økning i yrkesdeltakelsen.



Figur 8.6 Yrkesfrekvenser for aldersgruppen 55–64 år, Sverige. Prosent

Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

Nedgangen i arbeidsmarkedsdeltakelsen har vært spesielt sterk blant menn i alderen 60–64 år. I 1995 var yrkesfrekvensen hos menn i alderen 60–64 år 55 pst, en nedgang på hele 30 prosentpoeng fra 1963. Yrkesfrekvensen for kvinner i alderen 60–64 år har imidlertid steget jevnt fra midten av 1960-tallet og fram til 1990-tallet. I perioden fra 1991 til 1994 gikk derimot yrkesfrekvensen for denne gruppen ned med 7 prosentpoeng.

Som i de fleste andre land er trenden også i Sverige at eldre arbeidstakere trekker seg tidligere tilbake fra arbeidslivet. Gjennomsnittlig pensjoneringsalder i 1970 var 65,3 år for menn og 62,5 år for kvinner. I 1995 var den gått ned til 63,3 år og 62,1 år for hhv menn og kvinner.

I tiden framover vil antall pensjonister per yrkesaktiv øke i Sverige. I år 2000 vil 100 yrkesaktive «forsørge» 30 alderspensjonister. I år 2025 øker antall alderspensjonister som må «forsørges» av 100 yrkesaktive til 41 personer.

Med tanke på den framtidige demografiske utviklingen har man i Sverige satt seg som mål å øke den samlede yrkesfrekvensen. For å nå dette målet kreves det tiltak på ulike områder:

- Arbeidsledigheten må reduseres.
- Uførebestanden må holdes stabil, eller ikke øke.
- Den enkelte må stimuleres til å stå lenger i arbeid.

Det reformerte alderspensjonssystemet forventes å bidra til det siste punktet, gjennom utsatt pensjoneringstidspunkt.

8.4.3 Tidligpensjonsordninger

Fleksibel alderspensjon

Den ordinære pensjonsalderen i Sverige er 65 år. Dagens svenske pensjonssystem har imidlertid gitt mulighet for fleksibel avgang fra 60 år, men man må da godta en reduksjon i all framtidig pensjon. Aldersgrensen for tidliguttak er hevet til 61 år fra 1998. Denne grensen skal også gjelde i det reformerte alderspensjonssystemet, se nedenfor. Ved førtidsuttak reduseres pensjonen i dagens system med 0,5 pst per måned for hver måned man går av før fylte 65 år. En person som tar ut pensjon ved 61 år, vil dermed få 24 pst lavere pensjon enn ved ordinær pensjonsalder. Fleksibiliteten oppad ivaretas ved at personer som venter med uttak av pensjon til etter 65 år, vil få en økning i pensjonen på 0,7 pst per måned for hver måned man venter etter fylte 65 år, dog maksimalt fram til 70 år. Personer som utsetter uttaket av pensjon til 70 år, vil få 42 pst høyere pensjon per år enn dersom de hadde gått av ved fylte 65 år.

Som nevnt ovenfor er fleksibiliteten i det allmenne pensjonssystemet ikke benyttet i særlig stor grad. Per 31. desember 1997 var det om lag 20 700 personer i alderen 60–64 år som mottok førtids alderspensjon. Av disse var hovedtyngden i alderen 64 år. At så få personer velger å gå av tidlig har trolig sammenheng med den varige avkortingen i alderspensjonen. Av totalt antall pensjonister har ca 2 pst valgt å utsette pensjonsuttaket til etter ordinær pensjonsalder. En årsak til at forholdsvis få personer velger å forlenge sin yrkeskarriere utover ordinær pensjonsalder er trolig loven om *anställningstrygghet*, som i prinsippet begrenser mulighetene til arbeid utover 65 år ved at arbeidsgiver fra det tidspunktet arbeidstakeren fyller 65 år, kan si opp arbeidstakeren på grunn av alder.

Delpensjon

Delpensjon gir arbeidstakere mulighet til å trappe ned arbeidsinnsatsen fra fylte 61 år. Delpensjonsordningen er ikke en del av det ordinære alderspensjonssystemet, men administreres av trygdemyndighetene. For at arbeidstakere skal kunne benytte seg av denne muligheten til å kombinere arbeid og pensjon må arbeidsgiveren betale inn en ekstra avgift.

Yrkesaktive mellom 61 og 64 år som reduserer arbeidstiden er berettiget til delpensjon hvis arbeidstakeren har arbeidet i 10 år etter fylte 45 år og arbeidsgiver gir tillatelse til arbeidstidsforkortelsen.

Arbeidstiden må settes ned med minst fem timer i uken i gjennomsnitt for at det skal kunne gis delpensjon. Reduseres arbeidstiden med mer enn ti timer per uke, utbetales ikke delpensjon for de overskytende timene. Etter at arbeidstiden er redusert, må en i gjennomsnitt arbeide minst 17 timer og maksimalt 35 timer i uken. Delpensjonen er 55 pst av forskjellen mellom inntekten før og etter arbeidstidsnedsettelsen. Inntekten før arbeidstidsnedsettelsen beregnes ved hjelp av de tre beste av de fem siste årenes pensjonspoeng for tilleggspensjonen. Inntekten etter arbeidstidsnedsettelsen er den inntekten en forventes å ha framover.

Delpensjonsordningen har vært en populær ordning. I 1994 var det vel 50 500 personer på delpensjon i Sverige. Samme året ble det gjort visse endringer i ordningen. Den nedre aldersgrensen for delpensjon ble hevet fra 60 til 61 år, og kompensasjonsnivået gikk ned fra 65 til 55 pst. Ved utgangen av 1997 var antall personer på delpensjon redusert til 13 600. Delpensjonsordningen vil forsvinne fra 2001 når utbetalingene fra det reformerte pensjonssystemet tar til.

Uførepensjon (førtidspensjon)

Uførestønad kan være varig eller midlertidig. Uførestønad kan utbetales etter full, $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{1}{4}$ rate, avhengig av graden av uførhet, samtidig som arbeidsevnen må være redusert med minst 25 pst. Uførepensjon utbetales i form av grunnpensjon og tilleggspensjon.

Uførepensjon bevilges til personer med dårlig helse. Ofte vil man motta sykepenger i en periode før man går over til uførepensjon. Førstnevnte ordning gir høyest utbetaling og gir dermed personer insentiver til å forbli i denne. I perioden 1970 til 1991 kunne imidlertid personer over 60 år få rett til uførepensjon på grunnlag av arbeidsmarkedsforhold. Denne rettigheten trådte i kraft dersom personen hadde uttømt alle ordninger for kompensasjon ved ledighet. Ettersom det var mulig for eldre å motta ledighetstrygd i ett år og ni måneder, var det mulig for personer som mistet jobben da de var 58 år og tre måneder, å motta støtte helt fram til pensjonsalderen.

Per 31. desember 1997 var det knapt 134 000 uførepensjonister¹⁷ i alderen 60–64 år i Sverige. Av disse hadde om lag 111 200 hel uførepensjon. I 1997 var det en tilgang av nye uførepensjonister på snaut 41 200 personer i den samme aldersgruppen, hvorav om lag 27 250 personer gikk over på full uførepensjon. Aldersgruppen 60–64 år utgjorde om lag 32 pst av uførebestanden i Sverige ved utgangen av 1997.

8.4.4 Hovedlinjer i det reformerte alderspensjonssystemet

Prosessen som har ført fram til det reformerte pensjonssystemet går tilbake til 1984. Det ble da nedsatt en pensjonskommisjon for å gjennomgå ordningen med allmenn tilleggspensjon i lys av de langsiktige pensjonspolitiske utfordringene. Kommisjonen har lagt fram en rekke delutredninger. Fra 1991 har ulike tverrpolitiske grupper fortsatt arbeidet med pensjonsreformen.

Det nye alderspensjonssystemet skal være en selvstendig forsikring, skilt fra uføre- og etterlattepensjon. I det nye svenske pensjonssystemet kommer den allmenne pensjonsalderen i praksis til å forsvinne, og pensjonen kan tas ut helt eller delvis fra fylte 61 år. Hvert år vil hver persons pensjonsrettigheter bli bokført som en beregnet pensjonskapital. Pensjonen skal være livsvarig og tas ut med like store beløp hvert år. Figur 8.7 gir en skisse av hovedlinjene i det reformerte alderspensjonssystemet.

Nåværende regler for grunnpensjon, tilleggspensjon, delpensjon og pensjonstilskudd skal gradvis erstattes av *ett* alderspensjonssystem. Det nye systemet blir et livsløpsbasert system etter innskuddsprinsippet. Det godskrives pensjonsrett for 18,5 pst av inntekten gjennom hele livet (livsinntektsprinsippet). Livsinntektsprinsippet er grunnleggende for reformen. Pensjonen skal svare til verdien av alle innbetalte pensjonsavgifter. Det man betaler inn i løpet av yrkeslivet, får man tilbake som pensjonist. Det kan opparbeides pensjonsrett fra fylte 16 år, og det er ingen øvre aldersgrense. Den enkeltes pensjonsrett er summen av innskudd som bygger seg opp til en pensjonsformue. Pensjonsformuen bygges opp dels som notert inntektpensjon og dels som fondert premiepensjon.

Pensjonsgrunnlaget er inntekten etter fradrag for allmenn pensjonsavgift. Fra 2002 justeres inntektstaket for opparbeiding av pensjonsrett i takt med den allmenne inntektsutviklingen. Det skal betales avgifter for alle pensjongivende inntekter og andre pensjongivende beløp.

17. Statistikken inkluderer uførepensjonister og personer med «sjukbidrag», som er en ytelse som gis dersom arbeidsevnen ikke ventes å være varig (minst ett år) nedsatt (midlertidig uførestønad). «Sjukbidrag» er således en tidsbegrenset ytelse.

Pensjonene er tenkt finansiert med en avgiftssats på 18,5 pst, men dette er ikke endelig vedtatt. Det kommer til å bli fattet vedtak om hvor stor del av avgiftssatsen som skal betales av arbeidsgiver og hvor stor del som skal betales av den enkelte arbeidstaker.

Den som har små barn, er student eller avtjener verneplikt, har lavere inntekt enn om han eller hun hadde vært i arbeid. For at inntektsbortfallet ikke helt skal gi utslag i lavere pensjon i framtiden beregnes pensjonsretten ved inntektsbortfall etter et fiktivt beløp. Avgiftene for de fiktive inntektene betales helt av staten.

Av pensjonsavgiften på 18,5 pst brukes 16 pst til å finansiere løpende pensjonsubbetalinger. Et forsikringssystem der de innbetalte avgiftene finansierer samme års utbetalinger kalles et fordelingssystem, ettersom inntektene omfordes fra den yrkesaktive til den pensjonerte generasjonen. For hvert individ registreres en pensjonsrett motsvart av innbetalte avgifter.

De samlede pensjonsavgiftene utgjør beholdningen og regnes hvert år om med den allmenne inntektsutviklingen. Ved pensjonering utgjør beholdningen den samlede oppjusterte pensjonsretten fra fordelingssystemet. Beholdningen på kontoen i fordelingssystemet motsvares ikke av noen reelt sparte penger.

Når pensjonsalderen nås, er det dagens yrkesaktive som med sine avgifter finansierer utbetalingen. Pensjonen fra fordelingssystemet kalles *inntektpensjon*.

Den resterende delen av avgiften, 2,5 pst, spares og forrentes på en individuell premiepensjonskonto. Hvert individ godskrives altså to typer pensjonsrett. Forskjellen mellom de to typene er at 2,5 pst av den innbetalte avgiften spares og forvaltes på individuell basis.

Dette systemet, hvor avgiften (eller premien) faktisk fonderes kalles premiepensjonssystem. I løpet av pensjonstiden får den enkelte ut sin oppsparte kapital i tillegg til avkastningen, renten. Pensjonen fra premiepensjonssystemet kalles *premipensjon*.

Den resterende delen av avgiften, 2,5 pst, spares og forrentes på en individuell premiepensjonskonto. Hvert individ godskrives altså to typer pensjonsrett. Forskjellen mellom de to typene er at 2,5 pst av den innbetalte avgiften spares og forvaltes på individuell basis. Dette systemet, hvor avgiften (eller premien) faktisk fonderes, kalles premiepensjonssystemet. I løpet av pensjonstiden får den enkelte ut sin oppsparte kapital i tillegg til avkastningen, renten. Pensjonen fra premiepensjonssystemet kalles *premipensjon*.

Utmålingen av pensjon vil skje etter nye prinsipper. Pensjonsutmålingen tar utgangspunkt i den beregnede pensjonsformuen som er opparbeidet gjennom innbetalinger til fordelingssystemet. Årlig pensjon framkommer ved at denne formuen deles på en størrelse som reflekterer tre forhold:

- alder ved pensjonering
- dødelighetsutviklingen i hele befolkningen
- kjønnsfordeling av inntekt

Denne størrelsen kalles *delingstallet*. Dette avspeiler først og fremst den gjennomsnittlige gjenværende livslengden i de respektive alderskullene. Delingstallet er forskjellig for ulike kohorter. Delingstallet endres ikke etter at kohorten er fylt 65 år.

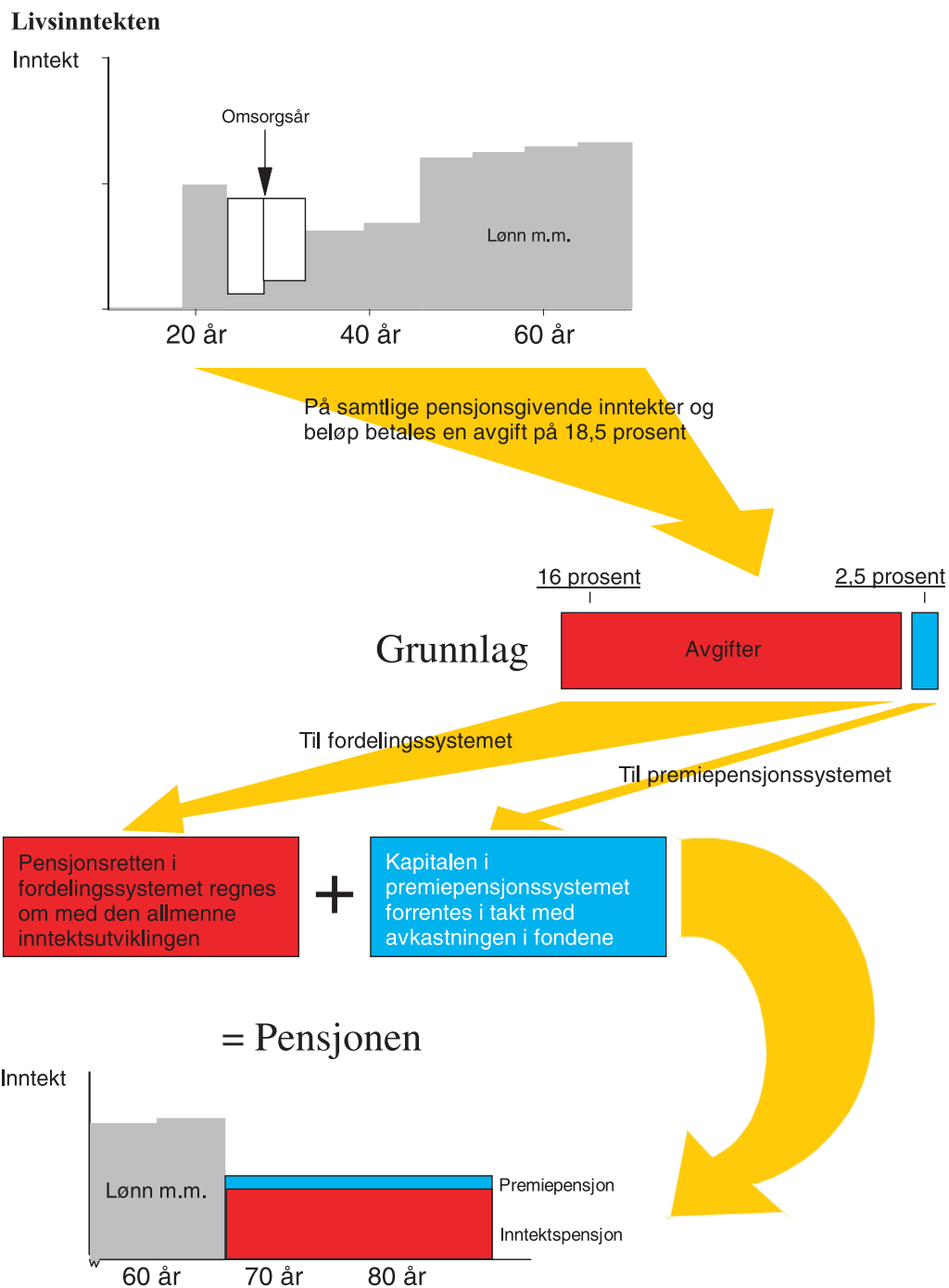
Hvis dødeligheten i hele befolkningen reduseres, vil også forventet gjestående levetid øke. Dette øker delingstallet – og reduserer den årlige pensjonen – for alle, og fungerer som en stabiliserende eller nøytraliserende faktor for hele pensjonssystemet.

Det tredje momentet – kjønnsfordeling av inntekt – kommer inn fordi menn i gjennomsnitt både har høyere lønn enn kvinner og dør ved lavere alder. Dette korrigeres det for i beregningsunderlaget for delingstallet.

Det skal være valgfritt uttak av pensjon fra fylte 61 år, også gjennom delvis pensjonering, men minstepensjon kan gis først fra fylte 65 år. Det vil dermed ikke lenger finnes noen ordinær pensjonsalder eller -norm.

Jo tidligere den enkelte tar ut pensjon, desto høyere blir delingstallet for vedkommende. På individnivå skal dette fungere (aktuarisk) nøytralt, slik at forventet samlet nåverdi av alderspensjon blir den samme uansett om den tas ut tidlig eller sent.

Det reformerte alderspensjonssystemet innføres suksessivt fra 1999, og de første utbetalingene fra det nye systemet skjer i 2001. For personer født mellom 1938 og 1953 innføres det overgangsregler.



Livsinntektsprinsippet er grunnleggende i det reformerte alderspensjonssystemet. De innbetalte avgiftene pluss "rente" får pensjonisten tilbake i form av inntektpensjon og premiepensjon

Figur 8.7 Det reformerte alderspensjonssystemet

Kilde: Sosialdepartementet (1998)

8.5 DANMARK

8.5.1 Generelt om pensjonssystemet

Danmark fikk i 1891 som det første av de nordiske landene et alderspensjonssystem. I 1964 ble det innført en tilleggspensjon (ATP-pensjon) som beregnes på grunnlag av antall medlemsår, og som dermed er inntektsuavhengig. Den formelle pensjonsalderen i Danmark er den samme som i Norge, 67 år. Det danske pensjonssystemet består av et allment offentlig system med en generell folke- og tilleggspensjon, samt supplerende tjenstepensjoner og individuelle private pensjoner. Folkepensjonen (grunnpensjon) og den generelle tilleggspensjonen er offentlige pensjoner som har til hensikt å sikre grunnleggende inntekt. De supplerende tjenstepensjonene og de individuelle private pensjonene er private ordninger som gir ytelser utover de offentlige pensjonene. Private pensjonsordninger er i de senere årene blitt stadig mer utbredt.

Den offentlige grunnpensjonen er finansiert over statsbudsjettet og størrelsen på grunnpensjonen fattes ved en politisk beslutning. Grunnpensjonen gis til personer som er fylt 67 år og har minimum tre års botid. Full grunnpensjon ytes til personer med 40 års botid.

Tilleggspensjonen finansieres ved obligatoriske innbetalinger fra arbeidsgiver og arbeidstaker.

Innbetalingene til tilleggspensjonen er uavhengig av den enkeltes inntekt. I stedet er den knyttet til vedkommendes stillingsprosent. ATP-ytelsen er inntektsuavhengig. Ytelsen utgjør ett visst antall kroner for hvert ansiennitetsår.

De to hovedordningene for tidligavgang i Danmark er nå uføretrygd (førtilspension) og etterlønn. I tillegg finnes muligheter for gradvis tilbaketrekking fra arbeidslivet gjennom ordningene delpensjon og deletterlønn.

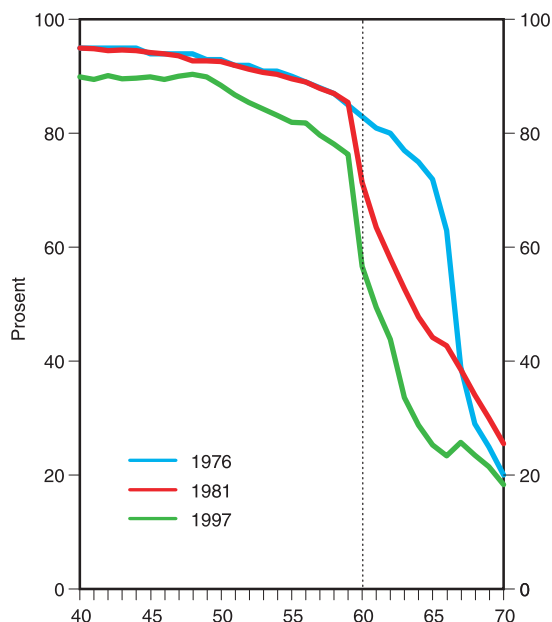
Mulighetene til tidligpensjonering i Danmark er i all hovedsak regulert gjennom offentlige ordninger. Foruten uførepensjonsordningen kreves det medlemskap i en a-kasse i et visst antall år for å omfattes av ordningene. Dette innebærer at ordningene i utgangspunktet ikke er generelle, men tendensen er at stadig flere er medlem i en a-kasse tilstrekkelig lenge til å bli kvalifisert for ordningene.

Tjenstepensjonsordninger og private pensjonsordninger har så langt ikke vært innrettet mot tidligavgang i Danmark.

8.5.2 Arbeidsmarkedet og pensjonering

Siden slutten av 1980-årene har arbeidsstyrken i Danmark blitt kraftig redusert, trass i at antallet personer i alderen 16–66 år har økt på samme tid. Yrkesfrekvensen for hele den yrkesaktive befolkningen falt fra 81 pst i 1989 til 77 pst i 1996, primært som følge av overgang til offentlig forsørgelse. Spesielt har yrkesfrekvensene blant personer over 60 år gått kraftig ned.

Yrkesfrekvenser for menn, Danmark



Figur 8.8 Yrkesfrekvenser for menn etter alder, Danmark. Prosent.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening

I 1976 var over 75 pst av alle menn aktive i arbeidsmarkedet fram til fylte 65 år. I dag er denne andelen redusert til i underkant av 30 pst, se figur 8.8. I løpet av denne perioden er det i Danmark introdusert flere offentlige ordninger som har gitt stadig større grupper muligheten til å forlate arbeidsmarkedet før den formelle pensjonsalderen på 67 år. Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for personer som var yrkesaktive som 50-åringer har vært jevnt fallende fra 62,4 år i 1980 til 60,8 år i 1996. Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for menn har gått ned med 1,8 år siden 1980, og var 62,2 år i 1996. Trenden er den samme for kvinner, og den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen har gått ned fra 60,6 år i 1980 til 59,4 år i 1996.

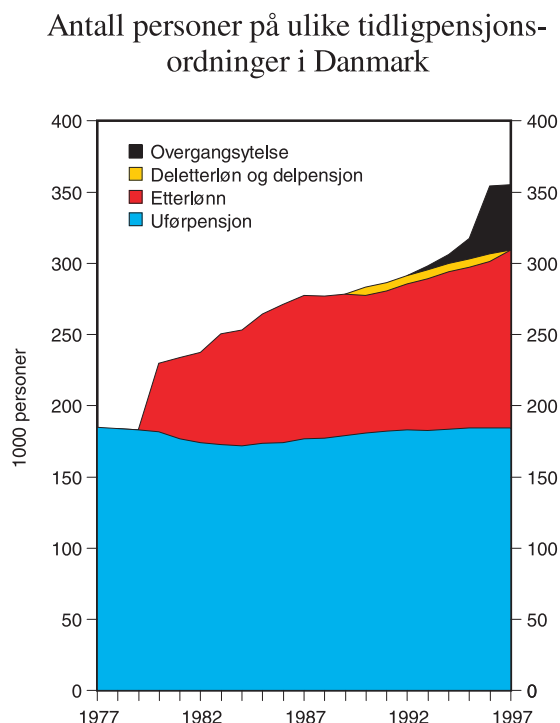
Dersom de siste års fall i arbeidsstyrken ikke snus, vil det etter hvert finne sted en markant vekst i forsørgelsesbyrden. Hvis en ikke lykkes i å øke yrkesfrekvensene, må de yrkesaktive i 2020 forsørge 30 pst flere eldre enn i dag.

I de siste tiårene har befolkningsutviklingen gitt ett markant bidrag til utviklingen i arbeidsstyrken. I de kommende tiårene faller dette bidraget bort, ettersom befolkningsprognoser viser at antall personer i den yrkesaktive alderen stort sett vil være uendret, eller stagnere, de neste tyve årene. Arbeidsstyrken vil imidlertid kunne bli redusert, som følge av økningen eldre i befolkningen. Usikkerheten om hvordan arbeidsstyrken vil utvikle seg de neste årene knytter seg blant annet til det framtidige tilbaketrekkingmønsteret fra arbeidslivet.

Arbeidsledigheten økte i Danmark på begynnelsen av 1990-tallet. Fra 1994 snudde trenden, og ledigheten har gått ned fra 12,9 pst i januar 1994 til 6,5 pst i juni 1998. Ved utgangen av 1997 var arbeidsledigheten for menn i alderen 55 til 64 år 4,4 pst, mens den var 6,0 pst for kvinner.

De offentlige tilbaketrekkingssystemene forklarer den stadig tidligere tilbaketrekkingen fra arbeidsmarkedet. Figur 8.9 viser utviklingen i antall tidligpensjonis-

ter på de ulike ordningene i perioden fra 1977 til 1997. Figuren viser at det særlig er etterlønsordningen som har hatt betydning for endringen i tilbaketrekkingsmønsteret siden slutten av 1970-årene.



Figur 8.9 Antall personer på ulike tidligpensjonsordninger, Danmark

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening

Det arbeides aktivt med å reversere den sterke tendensen til tidlig tilbaketreking fra arbeidslivet, blant annet gjennom «det rommelige arbeidsmarked» og økt satsing på seniorpolitikk.

Med «*Det rommelige arbeidsmarked*» forsøkes det å fokusere på at det skal være plass til alle grupper i arbeidsmarkedet. «Det rommelige arbeidsmarked» har elementer av offentlig støttede regelbaserte ordninger og ordninger/avtaler der det offentlige ikke er innblandet. «Det rommelige arbeidsmarkedet» omfatter ordningene med fleksjobb og skånejobb.

Loven om *fleksjobb*, eller individuelt beskyttede jobber til personer som ikke mottar uførepensjon, trådte i kraft 1. januar 1998. Fleksjobb skal tilbys personer som har en varig nedsettelse av arbeidsevnen, og som ikke kan få jobb på alminnelige vilkår. Det betyr at også rehabilitering skal være prøvd. Lønnen til den enkelte skal minimum være på nivå med det som er gjeldende for sammenliknbare avtaler. Kommunen (amtskommunen) betaler heretter $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$ av lønnen (maksimalt av gjeldende minimumslønn) som tilskudd til arbeidsgiveren. Tilskuddet avhenger av arbeidsevnenedsettelsen. Det offentliges utgifter finansieres fullt ut av staten.

Personer i fleksjobb har mulighet til å motta en ledighetsytelse hvis de ufrivillig blir arbeidsløse. Ledighetstrygden utgjør 82 pst av arbeidsløshetsdagpengene og

kan maksimalt utbetales i tre måneder i løpet av en periode på 24 måneder. Mynighetene har satt som mål at 40 000 personer skal være på fleksjobb innen år 2005.

Kommunene skal tilby personer som oppfyller kriteriene, en *skånejobb*. Dette er individuelt beskyttede jobber for personer som mottar uførepensjon. Lønnen avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker med deltakelse av fagorganisasjonene. Staten finansierer 50 pst av det offentliges utgifter til lønnstilskudd. Kommunene finansierer resten.

Videre legges det stor vekt på personalpolitiske tiltak, og seniorpolitikk er et stort satsingsområde i Danmark. Det har de siste årene vært registrert en positiv utvikling i bedriftenes personalpolitikk overfor eldre medarbeidere. Stadig flere bedrifter rapporterer at de arbeider seriøst og målrettet med seniorpolitikk, og at det primære formålet er å holde eldre medarbeidere lengst mulig i bedriften.

For seks år siden hadde bare 27 pst av alle bedrifter med mer enn 100 ansatte en definert seniorpolitikk. For fire år siden hadde 45 pst av bedriftene med over ti ansatte en slik strategi overfor eldre arbeidstakere. I 1997 antydte en ny undersøkelse at enda flere bedrifter har en formell seniorpolitikk. De mest utbredte tilbudene til seniorene er deltidsarbeid, omplassering, nye kompetanseområder, avlastningsordninger og spesielle tilbud om rådgivning. I tillegg benyttes en senior-samtale som seniorpolitisk verktøy.

Bedriftenes erfaringer med seniorpolitikk synes positive og tyder på at det ved seniorpolitisk innsats kan lykkes å utsette tilbaketrekkingen fra arbeidslivet noe.

8.5.3 Tidligpensjonsordninger

Uførepensjon (førtidspension)

Det nåværende uførepensjonssystemet ble innført i 1984, etter en reform der alle offentlige pensjoner, bortsett fra alderspensjon, ble inkludert i den nye ordningen.¹⁸ Uførepensjon er en forsørgelsesytelse som erstatter arbeidsinntekt i de tilfeller der en person på grunn av nedsatt ervervsevne ikke kan opprettholde «normal» tilknytning til arbeidsmarkedet. Det finnes fire pensjonsnivåer i uførepensjonsordningen i Danmark, se boks 8.2.

Uførepensjon som varig forsørgelsesbyrde kan tilkjennes som

- *høyeste uførepensjon* til personer i alderen fra 18 til 60 år som i ethvert arbeid må anses for ikke å ha noen restarbeidsevne pga fysisk eller psykisk invaliditet
 - *mellomste uførepensjon* til personer i alderen fra 18 til 60 år med om lag 2/3 nedsatt arbeidsevne, og til personer i alderen 60 til 67 år hvis betingelsene for høyeste uførepensjon er oppfylt
 - *forhøyet alminnelig uførepensjon*
- a) personer i alderen fra 18 til 60 år som på grunn av helsemessige forhold har nedsatt arbeidsevne med minst 50 pst
 - b) personer i alderen fra 18 til 60 år som har nedsatt arbeidsevne med minst 50 pst, uten at reduksjonen alene skyldes helsemessige forhold, og
 - c) personer i alderen fra 50 til 60 år når sosiale og helsemessige forhold taler for det

18. Dette medførte at etterlattepensjonister også ble uførepensjonister uten at den etterlatte nødvendigvis var ufør.

- *alminnelig uførepensjon*
- personer i alderen fra 60 til 67 år som på grunn av helsemessige forhold har nedsatt arbeidsevne med minst 50 pst
- personer i alderen fra 60 til 67 år som har nedsatt arbeidsevne med minst 50 pst, uten at reduksjonen alene skyldes helsemessige forhold, og
- personer i alderen fra 60 til 67 år når sosiale og helsemessige forhold taler for det

Alminnelig og forhøyet alminnelig uførepensjon etter nr 2 og 3 betegnes som «behovsbestemt», mens de øvrige typer betegnes som «helsebetinget» uførepensjon.

Ytelsesnivået i uførepensjonsordningen består av en forsørgelsesdel, med mulighet for ulike tillegg. Forsørgelsesdelen består av et grunnbeløp og et pensjonstillegg. Disse komponentene utbetales til alle, men nivået på pensjonstillegget avhenger av samlivsstatus, ved at gifte og samboende får lavere sats enn enslige. I tillegg til grunnbeløp og pensjonstillegg kan det ytes et invaliditetstillegg og et arbeidsuførhetstillegg (erversudyktighetsbeløp). Invaliditetstillegget er unntatt beskatning. Disse tilleggene kan kun utbetales i tilknytning til høyeste eller mellomste uførepensjon. Personer på forhøyet alminnelig uførepensjon kan få utbetalt et skattefritt førtidstillegg på om lag 12 000 kroner som er beregnet å dekke levekostnader som yngre uføre antas å ha i forhold til eldre uføre.

Utover disse tilleggene som er knyttet til inndelingen av uførepensjonssystemet, kan det ytes et bistands- og pleietillegg til uføre som har et særlig behov for bistand eller pleie. Disse tilleggene kan til sammen utgjøre i overkant av 70 000 kroner skattefritt.

Kompensasjonsgradene i uførepensjonsordningen kan bli meget høye, særlig for personer med lavere og midlere inntekt, ettersom ytelsene er basert på standard-satser og er beregnet på grunnlag av tidligere inntekt. Kompensasjonsgraden er også gradert med tanke på restarbeidsevne, slik at de som er 100 pst uføre, mottar høyere ytelser enn de som er tilkjent uførepensjon på ikke-medisinske kriterier. Beregninger viser at kompensasjonsgraden for en faglært arbeider med gjennomsnittslønn vil være i overkant av 90 pst for høyeste uførepensjon og nær 70 pst for alminnelig uførepensjon. For personer med inntekt på nivå med minstelønningen kan kompensasjonsgraden bli så høy som 140 pst for høyeste uførepensjon og 100 pst for alminnelig uførepensjon.

Ved utgangen av 1997 var det vel 270 000 uførepensjonister i Danmark. Aldersgruppen 60–66 år utgjorde 34 pst av uførebestanden per 31. desember 1997.

Danske myndigheter har nylig gjennomført endringer med sikte på å redusere nytilgangen av uførepensjonister. I Danmark er det kommunene som behandler og innvilger søknaden om uførepensjon. Tidligere fikk kommunene refundert 100 pst av utgiftene til uførepensjon, mens refusjonen var lavere på andre ytelser. Kommunene hadde dermed økonomiske insentiver til å innvilge uførepensjon framfor andre trygdeytelser. Fra 1992 ble refusjonssatsene endret. For aldersgruppen 60–66 år ble refusjonssatsen for uførepensjon satt ned fra 100 til 50 pst, som svarer til refusjonssatsen for andre trygdeytelser. Endringen var et signal til kommunene om ikke ukritisk å sette personer på uførepensjon.

1. juli 1998 trådte i tillegg en ny aktiveringslov i kraft. Denne innebærer at alle muligheter i arbeidsmarkedet skal være utprøvd før det innvilges uførepensjon. Ved søknad om uførepensjon skal kommunen vurdere alle sosiale ordninger med sikte på å bringe personen helt eller delvis tilbake til aktivt arbeid. Uførepensjon skal fortrinnsvis være den siste ytelsen som innvilges. Med denne nye loven ønsker danske

myndigheter å sende ut et signal om at aktive løsninger skal forsøkes før uførepensjon kan innvilges. Myndighetene i Danmark har som mål at uførebestanden skal reduseres med 30 000 personer fra dagens vel 270 000 personer til 240 000 personer innen år 2005.

Det er også under utarbeidelse en ny endring i uførepensjonsordningen som innebærer at personer som har en restarbeidsevne på minst 50 pst, og som tidligere var kvalifiserte til alminnelig uførepensjon, ikke lenger skal få uførepensjon. Disse personene skal i stedet inn i såkalte fleksjobber. Personer som er berettiget til en fleksjobb, men ennå ikke har fått dette, kan gis en fleksytelse. Dette vil bidra til å synliggjøre bestanden med redusert, men intakt arbeidsevne.

Overgangsyttelse

I 1992 ble det introdusert en overgangsyttelse for å gi langtidsledige over 55 år (senere redusert til 50 år) mulighet til å motta varig økonomisk ytelse fram til pensjonsalderen. Ordningen ble avskaffet for nye tilfeller fra 1. januar 1996. Overgangsyttelse var et tilbud til personer mellom 50 og 59 år som var medlem av en a-kasse, og som hadde vært arbeidsledige i mer enn 12 måneder. Hvis en oppfylte betingelsene til ytelsen, kunne en velge å gå på overgangsyttelse i stedet for dagpenger. En kunne imidlertid ikke gå fra overgangsyttelse og tilbake til dagpenger med mindre en hadde opparbeidet ny rett til dagpenger. De som går på overgangsyttelse, kan gå direkte over til etterlønn ved fylte 60 år.

Overgangsyttelsen utgjør et fast beløp på 82 pst av dagpengenes høyeste beløp (DKK 2 625 per uke i 1997) for enten fulltids- eller deltidsforsikrede. Ved tilståelse av overgangsyttelsen opphørte kravet om å stå til rådighet for arbeidsmarkedet. Det var imidlertid mulig å ha lønnet arbeid mens en mottok ytelsen, men arbeid medførte fradrag i ytelsen.

Overgangsyttelsen viste seg å bli svært populær. Ved utgangen av 1995 gikk 47 000 medlemmer av arbeidsløshetsforsikringen i aldersgruppen 50–59 år på overgangsyttelse. Per juni 1998 var det snaut 38 000 mottakere av overgangsyttelse i Danmark, og bestanden reduseres med om lag 5 000 personer i året. Det vil fortsatt gå lang tid før de siste med overgangsyttelse går over på etterlønsordningen.

Etterlønn

I 1979 innførte danske myndigheter etterlønsordningen. Etterlønn er et tilbud til personer på mellom 60 og 67 år om å forlate arbeidsmarkedet og være sikret en inntekt fram til pensjonsalderen. I merknadene til lovforslaget het det at «etterlønsordningen skal primært ses som en arbeidsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønsmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse».

Etterlønn var altså opprinnelig et arbeidsmarkedstiltak. Tilbudet gjelder kun hvis en er medlem av en a-kasse. Dette medlemskapet er frivillig, og i dag er om lag 75 pst av arbeidstakerne medlem i en a-kasse. Både lønnstakere og selvstendig næringsdrivende kan gå over på etterlønn. Overgang kan også skje fra arbeid, overgangsyttelse, delpensjon, ledighet eller deleetterlønn. Etterlønn er et engangstilbud. Hvis en forlater etterlønsordningen for å gå tilbake til arbeidslivet, har en likevel rett til å gjeninntre i ordningen. Hvis en derimot går ut av ordningen av andre grunner eller mister retten til etterlønn, kan en ikke gå inn i ordningen igjen. Overgang til etterlønn er frivillig, og forutsetter ikke nedsatt arbeidsevne. Betingelsene for å være berettiget til etterlønn er gitt i boks 8.3.

Betingelser for å få etterlønn er følgende:

- En må være fylt 60 år, men ikke 67 år.
- En må forlate arbeidslivet.
- En må ha vært medlem av en a-kasse i sammenlagt minst 20 år i løpet av de siste 25 år.
- En må være berettiget til dagpenger, eller motta overgangsyttelse eller deletterlønn.
- En må ha fast bopel i Danmark

Etterlønn utgjør maksimalt 90 pst av tidligere arbeidsinntekt, men kan likevel ikke overstige den maksimale dagpengesatsen. Denne satsen gjelder i maksimalt 30 måneder. Etter 30 måneder utbetales etterlønnen med maksimalt 82 pst av den maksimale dagpengesatsen. Hvis en venter med å ta ut etterlønn til fylte 63 år, kan en motta etterlønn med den maksimale dagpengesatsen (eller maksimalt 90 pst av tidligere arbeidsinntekt) i hele den resterende etterlønnperioden.

I de fem første ukene etter overgang til etterlønn må en ikke arbeide. Deretter kan en arbeide som lønnsinntaker inntil 200 timer hvert kalenderår uten at det medfører fradrag i etterlønnen. I det kalenderåret en går over på etterlønn, reduseres de 200 arbeidstimene forholdsmessig avhengig av i hvilket kvartal overgangen finner sted. I etterlønnperioden må det ikke påbegynnes eller videreføres selvstendig næringsvirksomhet.

Arbeid i de fem første ukene i etterlønnperioden eller arbeid i mer enn 200 timer i året medfører at man mister retten til etterlønn. Det er likevel i spesielle tilfeller mulighet til å på forhånd få tillatelse til å arbeide i femukersperioden eller til å overstige de tillatte 200 arbeidstimene. Tillatelsen innebærer at inntekten ved arbeidet i de overskytende timene går til fullt fradrag i etterlønnen (dvs krone for krone).

Kompensasjonsgraden etter skatt for en person med en inntekt på DKK 210 000 før overgang til etterlønn er 75 pst hvis man velger å ikke benytte seg av muligheten til å arbeide 200 timer. Kombinasjonen av etterlønn og 200 arbeidstimer gir imidlertid en kompensasjonsgrad på 85 pst for den samme personen. For en person med tidligere arbeidsinntekt på DKK 245 000 er tilsvarende kompensasjonsgrader hhv 66 og 76 pst.

I 1997 var tilgangen til etterlønn på vel 30 300 personer. Av disse kom 54 pst fra arbeidslivet, 29 pst fra ledighet og 17 pst fra overgangsyttelse. Hele 59 pst av nye etterlønnsmottakere i 1997 var 60 år, og 11 pst var 61 år. 70 pst av dem som har anledning til å gå over på etterlønn, benytter seg av muligheten fram til den ordinære pensjonsalderen på 67 år. Tall fra Danmarks Statistikk viser at 70 pst av dem som forlot arbeidsstyrken i 1995 for å gå over på etterlønn tilhørte kjernearbeidsstyrken, det vil si at de ikke hadde vært berørt av ledighet i de tre forutgående årene. Kun 13 pst av dem som gikk over på etterlønn, hadde hatt en begrenset tilknytning til arbeidsmarkedet i de tre forutgående årene.

Antallet etterlønnsmottakere økte sterkt fra starten i 1979 og fram til 1986. Fra 1986 til 1990 var det en stagnerende/fallende tendens, men fra 1990 har antall nye tilfeller økt. Per 31. desember 1997 var det hele 135 761 personer på etterlønn.

Deletterlønn

Deletterlønn ble innført fra 1. januar 1995. Dette er et tilbud til personer i alderen 60–67 år som kan gå over på etterlønn, men som fortsatt ønsker å arbeide på redusert tid eller å trekke seg gradvis tilbake. Deletterlønnen utbetales for det antall timer som arbeidstiden reduseres med. Satsen er DKK 58 per time (i 1997). Både lønnstakere og selvstendig næringsdrivende kan gå over på deletterlønn. Selv om en allerede går på etterlønn, er arbeidsledig eller mottar overgangsyttelse, har en mulighet til å gå over på deletterlønn som lønnstaker. Når en har gått over på deletterlønn, har en mulighet for senere å gå på (hel) etterlønn. Perioden med deletterlønn påvirker ikke perioden med rett til etterlønn med høyeste sats.

Arbeidstiden skal nedsettes med minst $\frac{1}{4}$ i forhold til nåværende arbeidstid, og arbeidstidsnedsettelsen skal dokumenteres ved ansettelsesbevis eller annen skriftlig erklæring fra bedriften. Arbeidstiden etter overgangen skal være minst 12 timer i gjennomsnitt per uke. Arbeidstiden kan også fastsettes som et gjennomsnitt av ukentlig timetall på bakgrunn av en lengre periode, men maksimalt ni uker. Dette gir mulighet til f.eks. turnusarbeid i deletterlønnperioden.

Deletterlønnensordningen er ikke blitt særlig populær. Det er hevdet at ytelsen er for lav, og at dette sammen med få deltidsjobber er årsaken til at svært få bruker ordningen. Per juni 1998 var det vel 1 500 personer på deletterlønn.

Delpensjon

Delpensjon er et alternativt tilbud til 60–66-åringer som ønsker en gradvis tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet. Delpensjonen kan utbetales under forutsetning av at arbeidstiden nedsettes. For å få tilkjent delpensjon skal flere betingelser være oppfylt. Betingelsene er gitt i boks 8.4.

Delpensjonen utregnes på grunnlag av en arbeidsuke på 37 timer og et basisbeløp tilsvarende dagpengenes høyeste beløp (DKK 2 625 per uke i 1997). Ved overgangen til delpensjon beregnes delpensjonen på grunnlag av arbeidstidsnedsettelsen. Basisbeløpet utgjorde per januar 1997 DKK 111 930 i året, og for hver hele time arbeidstidsnedsettelse gis $\frac{1}{37}$ av basisbeløpet. Dette gir en utbetaling på om lag DKK 58 for hver time den ukentlige arbeidstiden nedsettes med. Delpensjon til selvstendig næringsdrivende er et fast beløp. Per 1. januar 1997 var dette DKK 55 968.

Per 31. desember 1997 var det 4 476 personer med delpensjon. Disse fordeler seg på 3 501 menn og 975 kvinner.

Antall personer med delpensjon har gått ned de siste årene. En årsak til dette er mangel på deltidsjobber, og da spesielt for aldersgruppen 60–66 år. Det er imidlertid planer om å aktualisere denne formen for tidligpensjonering fordi det i framtiden er ventet økt etterspørsel etter arbeidskraft fra denne aldersgruppen.

Senioryttelse

Loven om senioryttelse trådte i kraft 1. oktober 1997. Senioryttelsen er en etterlønnslignende ordning til personer som av helsemessige og/eller sosiale årsaker ikke er fullt disponible for arbeidsmarkedet, men som fortsatt er i arbeid i fleksjobb. 60–66 åringer som forlater en fleksjobb, kan søke senioryttelsen.

For å være berettiget senioryttelsen må en ha vært fullt arbeidsfør fram til fylte 50 år og medlem av en a-kasse i 20 av de siste 25 årene. Ved overgang til ytelsen må en i tillegg ha vært i arbeid i sammenlagt 52 uker med full arbeidstid i løpet av de tre siste årene. Av dette skal man de 13 siste ukene ha vært sysselsatt i en fle-

ksjobb. Dette sysselsettingskravet kan oppfylles ved å legge sammen den arbeidstiden en har hatt før en begynte i en fleksjobb.

Seniorytelsen utbetales med 114 660 DKK per år. For personer som ikke oppfyller visse krav til a-kasse medlemskap i tiden før overgang til seniorytelsen, utgjør ytelsen DKK 76 440 per år.

8.6 FINLAND

8.6.1 Generelt om pensjonssystemet

Finland fikk i 1937 som det siste av de nordiske landene et alderspensjonssystem. En del av pensjonen ble gjort inntektsavhengig fra 1960. I Finland finnes det to ulike pensjonssystemer; folkepensjonssystemet og arbeidspensjonssystemet. Folkepensjon ytes på grunnlag av botid og arbeidspensjon på grunnlag av rettigheter opptjent ved inntektsgivende arbeid. Fra de to systemene ytes alder-, førtidssalder-, uføre-, individuell førtids- og arbeidsløshetspensjon. I tillegg ytes det delpensjon fra arbeidspensjonssystemet.

Folkepensjonen skal garantere en minimumspensjon til pensjonister uten arbeidspensjon og består av en separat «basdel» og en tilleggsdel. «Basdelen» og tilleggsdelens størrelse er avhengig av hvor stor arbeidspensjonen – eventuell annen tjenestepensjon – er. Dersom disse overstiger en viss lovbestemt inntektsgrense, utbetales ikke folkepensjon. Fra 1997 er «basdelen» og tilleggsdelen slått sammen til en folkepensjon. Aldersgrensen for å motta bare folkepensjon er 65 år. For å ha rett til folkepensjon må man ha en minste botid i landet på tre år.

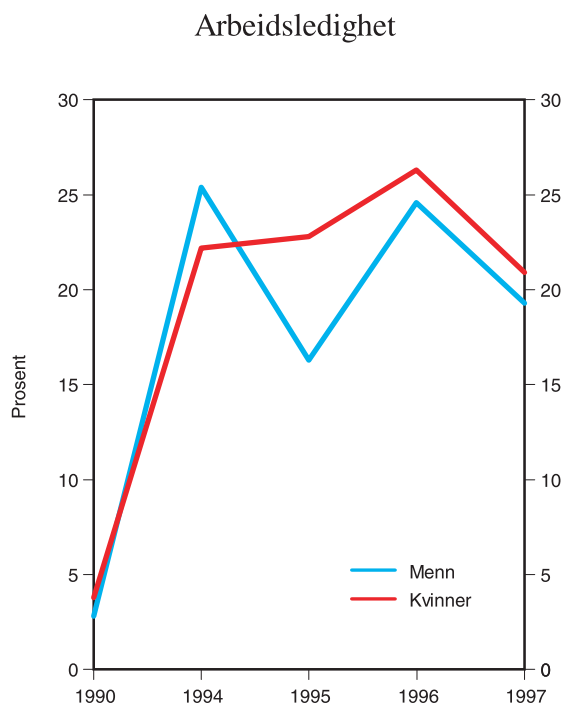
Arbeidspensjonen er inndelt i en privat sektor (arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende) og en offentlig sektor. I disse to sektorene finnes det ulike pensjonskasser, stiftelser m.m. for ulike yrkesgrupper. Arbeidspensjonens størrelse er avhengig av lønnsnivå og hvor lenge man har vært ansatt i de enkelte arbeidsforhold. Den enkeltes lønn ligger til grunn for beregningen av arbeidspensjon. Inntil 1996 ble de mellomste av de fire siste årene lagt til grunn ved beregning av pensjonsgivende inntekt. Fra 1996 vil i stedet de ti siste årene bli lagt til grunn. Den nye beregningsmåten vil gradvis innføres fram mot 2006.

Arbeidspensjonen inntjenes med 1,5 pst av pensjonsgivende inntekt per år. For å få folk til å fortsette lenger i arbeid er det innført en opptjeningsprosent på 2,5 pst for yrkesaktive over 60 år. I arbeidspensjonen opparbeides det en pensjonsrettighet for hvert arbeidsforhold en arbeidstaker har gjennom sin yrkeskarriere. Ved pensjonering regnes disse sammen til en pensjon.

Pensjonssystemet i Finland er utformet slik at det finnes flere muligheter til å trekke seg ut av arbeidsstyrken før den ordinære pensjonsalderen på 65 år. For det første er det en viss fleksibilitet med hensyn tidspunktet da man velger å ta ut alderspensjon. For det andre har man to ordninger for uførepensjon, og for det tredje kan langtidsledige eldre få arbeidsledighetspensjon.

8.6.2 Arbeidsmarked og pensjonering

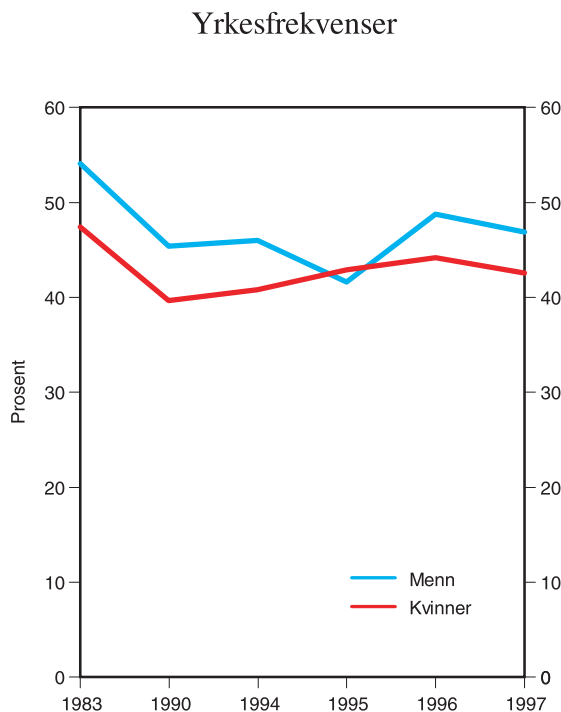
Det finske pensjonssystemet preges av stor grad av fleksibilitet. Fleksibiliteten ble i hovedsak innført i tider med lav arbeidsløshet. I begynnelsen av 1990-årene steg den totale arbeidsløsheten opp mot 18 pst. For aldersgruppen 55–64 år har imidlertid ledigheten vært betydelig større. Ledigheten nådde en topp i 1996, der den blant kvinner i aldersgruppen 55–64 år var på over 26 pst, mens den for menn var knapt 25 pst.



Figur 8.10 Arbeidsledighet for aldersgruppen 55–64 år, Finland. Prosent.

Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

På midten av 1980-tallet ble tidligpensjonsordningene tidlig alderspensjon, individuell førtidspensjon og deltidspensjon introdusert i Finland. Dette kan ha medvirket til at yrkesfrekvensene blant de eldste arbeidstakerne gikk betydelig ned i løpet av 1980-tallet. Sammenliknet med de andre nordiske landene har yrkesfrekvensene blant personer i alderen 55–64 år vært lave gjennom 1990-årene. For kvinner har yrkesfrekvensene vært under 45 pst, mens de for menn har vært noe høyere.



Figur 8.11 Yrkesfrekvenser for aldersgruppen 55–64 år, Finland. Prosent

Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

Blant de nordiske landene har Finland skilt seg ut ved at en stor del av de eldre arbeidstakerne er pensjonert. Den ordinære pensjonsalderen er 65 år, men med adgang til uttak tidligere eller senere. Gjennomsnittlig faktisk pensjonsalder er omkring 58 år.

Den høye arbeidsledigheten i Finland har ført til at mange starter avgangen fra arbeidslivet gjennom arbeidsledighet. For aldersgruppen 60–64 år utbetales arbeidsløshetspensjon i form av både folkepensjon og arbeidspensjon. Stønaden ved arbeidsledighet er den samme som om man skulle ha blitt arbeidsufør i stedet for arbeidsløs. Ved beregningen tar man hensyn til både den tiden man har arbeidet og den tiden man har igjen til den ordinære pensjonsalderen. Aldersgrensen for denne ytelsen var tidligere 58 år, men vilkårene ble fra 1994 skjerpet, og aldersgrensen økte til 60 år.

8.6.3 Tidligpensjonsordninger

Tidlig alderspensjon

Den ordinære pensjonsalderen i Finland er 65 år. Tidlig alderspensjon har vært tilgjengelig for personer som er 60 år eller eldre siden 1986 i privat sektor og siden 1989 i offentlig sektor. Alle lønnstakere og selvstendig næringsdrivende er omfattet av denne ordningen uten at det stilles krav til arbeidshistorie eller redusert arbeidsevne. Også personer som ikke lenger er i arbeid, men som tidligere har vært medlem i en arbeidspensjonsordning, er omfattet. En som går over på tidlig alderspensjon må slutte i arbeid på pensjoneringstidspunktet. En kan likevel ta en annen jobb eller fortsette i selvstendig næringsvirksomhet uten inntektsbegrensninger. Dette kvalifiserer igjen til normal alderspensjon.

Størrelsen på pensjonsutbetalingene avhenger av avgangstidspunktet. Tidlig avgang gir redusert pensjonsbeløp. Utbetalingene fra folkepensjonen reduseres med 0,5 pst per måned i tidsintervallet mellom avgangstidspunkt og ordinær pensjonsalder. Avkorting er varig. Pensjonering ved 60 år gir redusert pensjon med 30 pst. Når det gjelder arbeidspensjonene, avhenger reduksjonsprosenten av fødselsår.

Dersom en velger å stå i arbeid utover 65 år, økes pensjonsutbetalingene med 1 pst per måned. Regelen gjelder både folkepensjon og arbeidspensjon.

Uførepensjon

Full uførepensjon utbetales til arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende hvis arbeidsevnen er nedsatt med minst 60 pst. For å få full uførepensjon må en ikke tjene mer enn 40 pst av tidligere inntekt. Hvis arbeidsevnen er nedsatt med 40–60 pst utbetales delvis uførepensjon som beløper seg til halvparten av fullt uførepensjonsnivå. Inntekten i den nye jobben må ikke overstige 60 pst av tidligere inntekt.

Uførepensjonen beregnes i prinsippet på samme måte som arbeidspensjonen. Stønadsnivået avhenger av tidligere inntekt og samlet tjenestetid. Uførepensjonister får beregnet pensjonen etter samme inntjeningsprosent som yrkesaktive, dvs 1,5 pst, fram til 50 år, deretter er inntjeningsprosenten 1,2 pst til fylte 60 år og 0,8 pst fram til normal pensjonsalder. Når antall opptjeningsår beregnes for uførepensjonister, godskrives som i det norske systemet, framtidige poengår fram til normal pensjonsalder.

Individuell førtidspensjon

Individuell førtidspensjon har vært tilgjengelig siden 1986 for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende i aldersgruppen 58–64 år under mindre strenge betingelser enn «vanlig» uførepensjon. Det kreves at arbeidsevnen er varig nedsatt til et nivå, slik at det ikke er grunnlag for å fortsette i arbeid, men uten at dette kvalifiserer til uførepensjon. I tillegg kan andre faktorer enn de rent medisinske, så som arbeidshistorie og arbeidsforhold, legges til grunn. Pensjonen er i utgangspunktet tiltenkt personer med lang yrkeskarriere. Individuell førtidspensjon er på samme størrelse som uførepensjon.

Det er et krav for tilståelse av pensjon at arbeidstakeren slutter i arbeid, men en kan likevel ha noe inntekt per måned uten at pensjonen reduseres. Dersom denne inntekten overstiges (FIM 1 115 eller om lag 1 600 kroner per måned), men ikke er over 60 pst av den inntekten som er lagt til grunn ved beregningen av pensjonen, vil pensjonen utbetales som delpensjon. Dette betyr i praksis halvparten av full pensjon. Overstiger inntekten 60 pst av den inntekten som er lagt til grunn ved beregningen av pensjonen, vil pensjonen opphøre.

Deltidspensjon

Deltidspensjon fra arbeidspensjonen kan betales til arbeidstakere som har fylt 58 år, og som går over fra fulltidsarbeid til deltidarbeid. Arbeidstakeren skal i minst tolv av de siste 18 månedene ha opptjening som gir rett til pensjon. I tillegg skal minst fem av de siste 15 årene være pensjonsgivende. Det kreves at arbeidstiden reduseres til mellom 16 og 28 timer i uken. Om arbeidstiden varierer, skal vilkåret oppfylles i en periode på 16 uker. Det kreves videre at inntekten reduseres med mellom 35 og 70 pst av tidligere inntekt. Reduksjonen skal tilsvare reduksjonen i arbeidstid.

Deltidspensjonen kompenserer 50 pst av inntektsbortfallet. Så langt er det forholdsvis få som benytter ordningen.

Det har vært en endring i sammensetningen av antall pensjonister i Finland de siste årene. Antall personer med full uførepensjon og arbeidsløshetspensjon har gått ned, mens antall personer med individuell førtidspensjon har økt. Fra 1985 til 1995 gikk antall mottakere av uførepensjon i aldersgruppen 55–64 år ned med 14 pst (25 000 personer), mens antall mottakere av arbeidsledighetspensjon gikk ned med 28 pst (15 000 personer) i samme tidsrom. I den samme perioden økte totalt antall pensjonister i Finland med 24 pst (52 000 personer). Antall personer med individuell førtidspensjon økte med hele 63 000 personer. I 1995 var det til sammenlikning bare 20 000 personer med tidlig uttak av alderspensjon og deltidspensjon.

8.7 NEDERLAND

8.7.1 Generelt om pensjonssystemet

Den generelle alderspensjonsloven ble innført i 1957, og formålet var å sikre tilstrekkelig inntekt til personer som var 65 år eller eldre. Alderspensjonssystemet i Nederland består av tre pilarer. De tre pilarene er beskrevet i boks 8.5.

De tre pilarene i det nederlandske alderspensjonssystemet:

- Den første pilaren omfatter den *offentlige* pensjonsordningen, som sikrer enhver innbygger en minimumspensjon. Rettigheter til minimumspensjonen bygges på botid i Nederland. Pensjonen bygges opp i tiden mellom 15–65 år med 2 pst i året.
- I tillegg til minimumspensjonen er de fleste innbyggerne medlem i en *privat* tilleggspensjonsordning. Denne er som oftest forankret i en avtale på bransje- eller bedriftsnivå. Ved overgang til alderspensjon utgjør summen av den offentlige pensjonsordningen og den private tilleggspensjonsordningen typisk 70 pst av tidligere inntekt ved full opptjening, dvs 35–40 år. Kollektive avtaler mellom arbeidsgivere og arbeidstakere hører innunder den andre pilaren i det nederlandske pensjonssystemet.
- Den tredje pilaren består av *individuelle* pensjonsavtaler. Disse omfatter hovedsakelig forsikringsavtaler som den enkelte selv tegner, og pensjonsavtalen kommer som et supplement til alderspensjonen. De individuelle avtalene er fonderte.

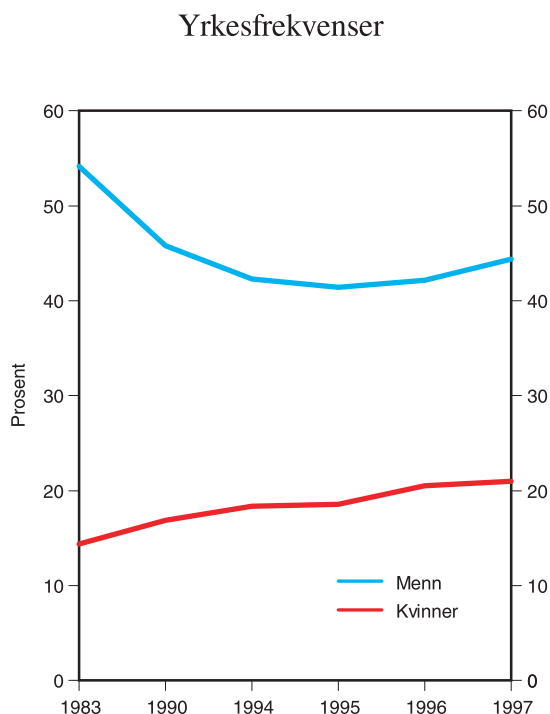
I sum kan ikke andre og tredje pilar overstige 70 pst av tidligere inntekt. Utbetalningene gjennom de tre pilarene under ett kan ikke overstige 100 pst av tidligere inntekt.

8.7.2 Arbeidsmarked og pensjonering

Den formelle pensjonsalderen i Nederland er 65 år. Mange forlater imidlertid arbeidslivet lenge før denne aldersgrensen nås. Siden 1960 har yrkesdeltakingen blant menn i alderen 60–64 år gått ned fra rundt 80 pst til 20 pst i 1994. Svært få arbeider utover den formelle pensjonsalderen på 65 år. I 1960 var yrkesfrekvensen for menn over 65 år 20 pst, mens den var gått ned til 3 pst i 1985.¹⁹ På hele 1990-tallet har yrkesfrekvensene blant 55–64-årige menn vært under 45 pst. Deltakingen

19. Det føres ikke statistikk over yrkesdeltakingen til personer over 65 år etter 1985.

i arbeidsmarkedet blant eldre kvinner er svært lav, men har økt noe i løpet av 1990-årene. I 1997 var yrkesfrekvensen blant kvinner i alderen 55–64 år 21 pst.



Figur 8.12 Yrkesfrekvenser for aldersgruppen 55–64 år, Nederland. Prosent

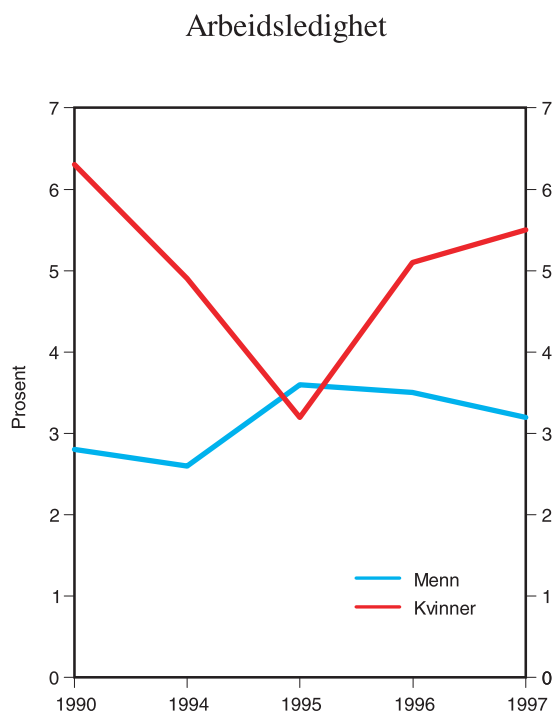
Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

Hovedforklaringen til den svært lave yrkesdeltakingen blant personer over 60 år er kollektive avtaler mellom arbeidsgivere og arbeidstakere som sikrer ansatte mulighet for tidligavgang. Den første avtalen ble inngått i 1977, og tilsvarende ordninger spredte seg raskt. I dag har de fleste offentlige og private bedrifter et program for tidligpensjonering. I 1995 var hele 126 000 personer tidligpensjonert gjennom kollektive avtaler. Sammen med kollektive avtaler bidrar uførepensjonsordningen og forlenget arbeidsledighetstrygd for eldre til avgang fra arbeidslivet før fylte 65 år.

Den lave arbeidsmarkedsdeltakelsen blant eldre er et voksende problem i Nederland. Det arbeides med tiltak som skal gjøre det mer kostbart for den enkelte å forlate arbeidslivet før fylte 65 år. Partene i arbeidslivet har selv reforhandlet og endret en rekke av de kollektive pensjonsavtalene slik at de inneholder avkorting ved uttak før fylte 60 år og tillegg ved uttak etter fylte 60 år. Videre vurderer myndighetene å gjøre uførepensjons- og dagpengeordningen mindre gunstig for eldre arbeidstakere.

Den lave yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere bidrar til at også den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen er lav. I 1970 var gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister 63,8 år for menn og 62,9 år for kvinner. I 1995 var denne gått ned til 58,8 år og 55,3 år for hhv menn og kvinner.

Personer som er 57,5 år (eller eldre) når de blir arbeidsledige, kan gå på ledighetstrygd fram til de pensjoneres. Den nederlandske arbeidsledighetsordningen for eldre blir i mange tilfeller brukt som en tidligpensjonsordning.



Figur 8.13 Arbeidsledighet for aldersgruppen 55–64 år, Nederland. Prosent

Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

Arbeidsledigheten er lav i Nederland – i 1997 var den 5,8 pst. For menn i aldersgruppen 55–64 år har ledigheten vært under 4 pst på hele 1990-tallet, mens den for kvinner har svingt mellom 3 pst og 6 pst.

8.7.3 Tidligpensjonsordninger

Kollektive avtaler

Yrkesdeltakelsen til menn over 50 år begynte å avta fra og med slutten av 1970-årene. Denne nedgangen falt sammen med den andre oljekrisen i 1970/80 som forårsaket en sterk økonomisk nedtur i Nederland. Store grupper av yngre mennesker forsøkte å komme inn på arbeidsmarkedet, og sammen med en høy arbeidsledighetsrate førte dette til et press på å få eldre arbeidstakere til å forlate arbeidsmarkedet. Basert på kollektive avtaler mellom bedrifter og fagforeninger ble tidligpensjonering innført. Den aller første avtalen ble opprettet i 1977, og avtalene vokste raskt i omfang. Allerede ved slutten av 1979 regner man med at om lag 80 pst av private ansatte kom inn under en form for kollektiv avtale. I dag har de fleste offentlige og private bedrifter et program for førtidspensjonering.

Opprinnelig var målsettingen med tiltaket å gi eldre arbeidstakere et insentiv til å overlate jobbene sine til yngre mennesker. På denne måten håpet man å få bukt med den høye arbeidsledigheten blant de unge. I praksis har programmene vært brukt som et middel til å redusere bedriftenes arbeidsstyrke.

De fleste avtalene har en laveste pensjoneringsalder på mellom 58 og 63 år. Den typiske pensjoneringsalderen er 60 år. Ytelsene i ordningene er i størrelsesorden 75–80 pst av tidligere inntekt, noe som gir en kompensasjonsgrad etter skatt på 80–90 pst. Ytelsene ved tidligpensjonering fra kollektive avtaler opphører ved 65 år og

blir da erstattet av offentlig alderspensjon supplert med private alders tjenestepensjoner (se første og andre pilar i boks 8.5).

Utbetalingene under de kollektive avtalene finansieres løpende av bedriftene. Myndighetene var aktive deltakere i den første perioden, og bidro med midler til å dekke deler av kostnadene. Gjennom de kollektive avtalene utbetales pensjon i perioden mellom faktisk avgang og ordinær pensjonsalder. Alderspensjonen etter fylte 65 år påvirkes ikke selv om man velger å trekke seg tilbake via en kollektiv avtale. Bidrag til alderspensjon og andre sosiale forsikringsordninger blir opprettholdt ved tidligpensjonering, slik at pensjonsrettighetene fremdeles bygges opp i perioden med førtidspensjon.

Finansieringen av ordningen kan deles mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette skjer gjennom forhandlingsprosessen mellom virksomheter og fagforeninger. Som svar på at kollektive avtaler om førtidspensjon er blitt opprettet eller forbedret, har gjerne fagforeningene godtatt lavere lønnsvekst enn det som ellers var naturlig.

Slik ordningene med kollektive avtaler til nå har vært utformet, har det ikke vært økonomiske insentiver til å fortsette i arbeid fram mot den formelle pensjonsalderen på 65 år. Antall personer som velger å trekke seg tilbake fra arbeidslivet via en kollektiv avtale, har nærmest eksplodert siden starten i 1980-årene. I 1980 var det 18 000 personer på tidligpensjonsordningen. Ti år senere var antallet steget til 107 000 personer, og i 1995 var det hele 126 000 personer som mottok pensjon fra en kollektiv avtale. Den kraftige økningen i antall brukere av ordningen har medført sterk vekst i utgiftene til tidligpensjonering, og utviklingen har vakt bekymring både hos arbeidsgivere og arbeidstakere. Arbeidsgiverne har fått økte utgifter til tidligpensjonering, og i de siste årene har det for mange arbeidsgivere vært vanskelig å finansiere pensjonsutbetalingene. Etterhvert har mange yngre mennesker begynt å tvile på at det vil være midler til å dekke deres egen tidligpensjon når de selv har bruk for ytelsen. Dette har gradvis ført til en omlegging av ordningen med kollektive avtaler.

I flere avtaler er tidligpensjonsordningene nå gjort om til mer fleksible og fonderte pensjonsordninger. Fleksibiliteten innebærer bl a at det ikke lenger er en gitt aldersgrense for uttak av tidligpensjon. Ved uttak før fylte 60 år reduseres nå ytelsen med 8 pst i året fram til den ordinære pensjonsalderen. Ved uttak etter fylte 60 år økes imidlertid den årlige ytelsen med 8 pst fram til fylte 65 år. Det vurderes å heve denne aldersgrensen til 62 år, slik at uttak før 62 år innebærer avkorting og uttak etter 62 år gir påslag i tidligpensjonen. Avkorting i tidligpensjon har medført at det fra 1995 til 1996 ble registrert en nedgang i antall brukere av kollektive avtaler med 4 000 personer. I motsetning til tidligere stimulerer altså nå ordningene til å fortsette i arbeid fram mot den ordinære pensjonsalderen. Ordningen var tidligere finansiert på pay-as-you-go basis. Den sterke veksten i pensjonsutbetalingene har gjort at bransjene har valgt å fondsfinansiere ordningene. I dag finnes det 70 ulike sektorfond og hele 1 200 bransjefond.

Fra 1. januar 1999 har myndighetene lagt fram forslag som sikter mot at de kollektive avtalene gradvis erstattes av private pensjonsordninger med innebygd fleksibilitet. Med dette vil en større del av kostnadene ved tidligpensjonering måtte bæres av arbeidstakeren selv. Full alderspensjon kan først tas ut ved fylte 60 år, men alderspensjonen kan også utbetales før og etter fylte 60 år. Ved uttak før fylte 60 år reduseres pensjonsutbetalingene, mens det ved utsatt pensjonering gis et påslag i pensjonsutbetalingen. Ved utsatt pensjonering vil det være mulig å oppnå en pensjon opp mot, men aldri over, 100 pst av sluttlønnen. Overgangen til et mer fleksibelt pensjonssystem vil kreve mindre justeringer i opptjeningen av pensjonsrettigheter. Det antas at innfasingsperioden for overgangen fra kollektive avtaler til et mer privatfinansiert alderspensjonssystem vil være om lag ti år.

Uførepensjon

I løpet av de siste årene har det vært foretatt endringer i uføresystemet, og antall stønadsmottakere er blitt redusert. Kriteriene for «uføre» er endret og varigheten på ytelsen er redusert. Uførepensjon for arbeidstakere garanterer stønad på bakgrunn av redusert eller tapt arbeidsevne og avhenger av medisinsk vurdering. Til grunn for den medisinske vurderingen ligger det kriterier for hvilken type arbeid (om noe) som fortsatt kan utøves av den enkelte. Det er sju klasser av uførepensjonering, rangert fra 15–25 pst ufør til 80–100 pst ufør. Maksimal utgangsyttelse for personer som er 33 år eller eldre, er 70 pst av siste opptjente inntekt. Varigheten på utgangsyttelsen avhenger av alderen ved overgang til uførepensjon. For en person på 40 år er det en periode på ett år med full (70 pst) uførepensjon. Etter dette året blir det gitt en oppfølgingsstønad på om lag 54 pst av siste opptjente inntekt. For personer på 59 år og eldre varer 70-prosentyttelsen fram til pensjoneringsalderen.

For å kompensere for tapt inntekt i løpet av oppfølgingsfasen for de offentlige stønadene, har arbeidsgivere og arbeidstakere forhandlet fram private tillegg til de offentlige oppfølgingsytelsene.

Fra midten av 1970-årene og fram til midten av 1990-årene har antallet uførepensjonister og dermed også utgiftene til uførepensjon hatt en jevn stigning. Nederlandske myndigheter har satt i verk tiltak for å begrense tilgangen av nye uførepensjonister. Som nevnt ovenfor, er inngangsvilkårene endret og ytelsesnivået redusert. Selv om disse endringene på kort sikt har redusert antall uførepensjonister, vil demografiske faktorer på lengre sikt føre til at antallet uførepensjonister igjen stiger. For å begrense denne veksten ble loven om premiedifferensiering og konkurranse i uførepensjonsordningen introdusert i januar 1998. For å lage insentiv for arbeidsgiverne til å drive en mer aktiv politikk med hensyn til forebygging og rehabilitering, bygger det nye systemet på en differensiering av premieinnbetalingen avhengig av den relative sannsynligheten for uførhet. Arbeidsgiverne gis mulighet til delvis å velge bort den offentlige uførepensjonsordningen, og i stedet ha en privat forsikring som dekker den faktiske risikoen hvis de ønsker det. Sammen med disse endringene besluttet myndighetene også å gi støtte til bedrifter som sysselsetter mennesker med nedsatt arbeidsevne.

8.8 TYSKLAND

8.8.1 Generelt om pensjonssystemet

Tyskland har et av de eldste formelle sosialforsikringssystemene i moderne tid, introdusert under Bismarck-regimet i 1889. Opprinnelig var det en fondsbasert forsikringsordning for invaliditet, men denne beveget seg raskt over til å bli en obligatorisk, generell ordning for pensjonsforsikring. I 1957 gikk en over til et «pay as you go»-system, ettersom de oppbygde fondsmidlene var blitt betydelig redusert i løpet av 2. verdenskrig.

Det tyske pensjonssystemet ble vesentlig endret i 1972 og på nytt gjennom en reform i 1992. Også etter 1992 har det blitt foretatt enkelte mindre justeringer. Reformen fra 1992 blir gradvis innfasert og vil ikke ha full effekt før etter år 2004. De hyppige endringene gjør det vanskelig å gi en helt dekkende beskrivelse av dagens pensjonssystem. I hovedsak vil imidlertid reglene fra 1972 være bestemmende for dem som pensjonerer seg fram til årtusenskiftet. Nedenfor er derfor beskrivelsen av dagens system knyttet til regelverket fra 1972-reformen. Hovedinnholdet i reformen av 1992 blir beskrevet senere.

Til tross for de endringene som er foretatt de siste årene, synes det klart at de ikke er tilstrekkelige til å møte de utfordringene som den demografiske utviklingen

representerer. Befolkningsframskrivninger viser at andelen av befolkningen som er 60 år og eldre, vil øke fra 21 pst i 1995 og nå en topp på 36 pst i år 2035. Pensjonssystemets framtidige utforming er derfor fortsatt et meget aktuelt politisk tema. Det har vært satt fram forslag om betydelige reduksjoner i de offentlige ytelsene, og mot at en større andel av pensjonsinntektene må ha sin basis i privat sparing.

Dagens pensjonssystem

Fram til 1972 ga den offentlige pensjonsordningen mulighet til å gå av ved fylte 65 år. De som forlot arbeidslivet før denne alderen, ble i de fleste tilfellene uførepensjonert. Uførepensjonsordningen stod for om lag halvparten av alle nye pensjonstilfeller hvert enkelt år. Pensjonsreformen i 1972 introduserte muligheten for tidligpensjonering fra 60 år for kvinner og 63 år for menn, gitt at de oppfylte et minstekrav til antall års opptjening (se tabell 8.4). Tidligpensjonsordningen som ble introdusert i 1972, inneholdt ingen form for varig avkorting i ytelsene. Ytelsene ble imidlertid lavere enn om vedkommende faktisk hadde stått i arbeid til 65 år, fordi totalt antall opptjeningsår i så fall ville blitt høyere. I tillegg ble mulighetene til tidligpensjonering utvidet ved en liberalisering av reglene for uførepensjon og arbeidsledighetstrygd. Som en del av reformen ble pensjonsytelsene indeksert til utviklingen i bruttolønningene, noe som medførte at pensjonene har steget sterkere enn lønningene etter skatt (nettolønn) og vesentlig sterkere enn den generelle inflasjonen.

Tabell 8.4: Hovedtrekk i det tyske pensjonssystemet av 1972

Pensjonstype	Pensjonsalder	Krav til antall opptjeningsår	Tilleggskrav
Ordinær alderspensjon	65	5	
Fleksibel pensjon, menn (lang yrkeskarriere)	63	35	
Kvinner	60	15	Av disse må 10 være etter fylte 40 år
Eldre uføre (menn)	60	35	Tap av minst 50 pst av inntektskapasitet
Eldre arbeidsløse (menn)	60	15	1 ¹ / ₂ til 6 år som arbeidsledig (har blitt endret flere ganger)

Kilde: Börsch-Supan og Schnabl (1997)

Som det framgår av tabell 8.4, er det visse krav til yrkesaktivitet for å oppnå alderspensjon også fra fylte 65 år.

Menn har mulighet til å gå av med alderspensjon fra fylte 63 år, forutsatt minst 35 års opptjening. For kvinner er kravet svakere, idet de kan gå av fra fylte 60 år, og antall års opptjening må minst være 15. Som et tilleggskrav må minst ti av årene som yrkesaktiv være etter fylte 40 år.

Videre kan menn som enten er langtidsledige eller uføre, motta ytelser tilsvarende alderspensjon fra fylte 60 år. Ytelsene etter fylte 60 år er således forskjellige fra ledighetstrygd og den generelle uførepensjonen for yngre arbeidstakere. Forutsatt 35 års opptjening kan en mannlig arbeidstaker oppnå full alderspensjon fra fylte 60 år hvis vedkommende blir erklært ufør. Det er tre mulige kriterier for å

oppnå pensjon for eldre uføre. Denne tilstås hvis (1) vedkommende erklæres for mist 50 pst reellt ufør ut fra en medisinsk vurdering, (2) vedkommendes inntektsmuligheter tilsier en inntekt som er mindre enn 15 pst av gjennomsnittlig bruttolønn, eller (3) det ikke foreligger noen ledige stillinger i forhold til vedkommendes kvalifikasjoner, og denne ved å ta alternativt arbeid har i utsikt en inntektsreduksjon på minst 50 pst. Det er tilstrekkelig at ett av kravene er oppfylt.

Ytelsene i det tyske pensjonssystemet er nært knyttet til yrkesaktivitet. Det gis ikke noe ektefelle tillegg eller egen pensjon for ektefelle med mindre hun eller han selv kvalifiserer til pensjon. Alderspensjonen for den enkelte bestemmes generelt ut fra tidligere inntektsnivå og antall år som yrkesaktiv. Pensjonsytelsene er i store trekk proporsjonale med tidligere (gitt full opptjening). Tabell 8.5 viser netto kompensasjonsgrader for ulike inntektsnivåer. Relativ inntekt er definert som prosentvis andel av nettolønn for en «representativ» industriarbeider med 40 års yrkesaktivitet.

Tabell 8.5: Netto kompensasjonsgrader, alderspensjon

Relativ inntekt, prosent	Netto kompensasjonsgrad, prosent
50	67
75	66
100	71
150	77
200	75
300	53

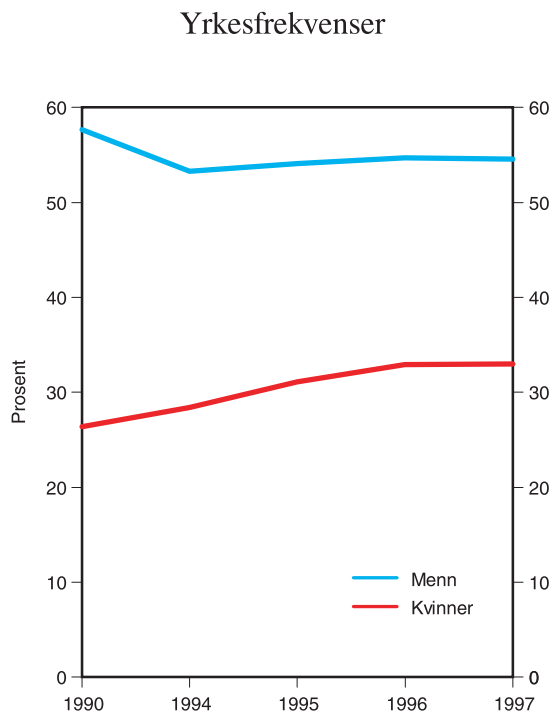
Kilde: Börsch-Supan og Schnabl (1997)

Som det framgår av tabell 8.5, gir regelverket fra 1972 gjennomgående høye kompensasjonsgrader, regnet etter skatt. Den relativt lave kompensasjonsgraden for høyere inntekter skyldes at det er en øvre inntektsgrense for opptjening av pensjonsrettigheter og betaling av trygdeavgift.

Pensjonsytelsene som mottas etter fylte 65 år, er ikke inntektsprøvet. En person kan således ha arbeidsinntekt uten avkorting av pensjonsytelsen. Fram til fylte 65 år blir imidlertid ytelsene under ordningene beskrevet i tabell 8.4 avkortet mot eventuell arbeidsinntekt. For inntekter under om lag 15 pst av gjennomsnittlig bruttoinntekt er det ingen avkorting.

8.8.2 Arbeidsmarked og pensjonering

I likhet med de fleste andre industrialiserte land opplevde Tyskland et markert fall i yrkesdeltakingen blant eldre etter 1970. Særlig markert har nedgangen vært blant aldersgruppen 60 til 64 år. Dette må i vesentlig grad ses i sammenheng med pensjonsreformen av 1972. Figur 8.14 viser yrkesfrekvenser for menn og kvinner i aldersgruppen 55 til 64 år. Som det framgår, er yrkesfrekvensen for menn i denne aldersgruppen over 50 pst, men innen gruppen er det store forskjeller. Ved alder 55 år er yrkesfrekvensen nær 90 pst, blant 60-åringene er den falt helt ned til 38 pst og ved 65 år er yrkesfrekvensen lavere enn 8 pst. Et tilsvarende mønster finner en blant kvinner.



Figur 8.14 Yrkesfrekvenser for aldersgruppen 55–64 år, Tyskland, Prosent

Kilde: OECD (1998) Employment Outlook

Endringene fra 1972 ga betydelige økonomiske insentiver til tidligpensjonering og bidro sterkt til at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen sank med 3¹/₂ år i løpet av de neste åtte årene. Rundt 1980 var den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i underkant av 59 år. I perioden fram til 1995 har den ligget på mellom 59 og 60 år.

Som i en rekke andre sentraleuropeiske land har ledighetstrygd og uførepensjon i utstrakt grad blitt benyttet til tidligpensjonering av arbeidstakere som er yngre enn 60 år.

Avgang fra yrkeslivet ved 56 års alder har vært særlig utbredt, siden eldre arbeidstakere etter 1987 har kunnet motta ledighetstrygd i inntil noe over tre år. Gjennom muligheten til å tilby gavepensjon som tillegg til ledighetstrygd, har arbeidsgiverne medvirket til økt tidligpensjonering. Etter denne 3-årsperioden har arbeidstakerne kunnet gå over på alderspensjon fra fylte 60 år, som er en særordning for eldre arbeidsledige (se tabell 8.4)

Avgangsmønsteret blant tyske arbeidstakere gjenspeiler i all hovedsak mønsteret for når vedkommende ved første anledning kan ta ut pensjon i de offentlige ordningene. For menn er dette særlig konsentrert til aldersgrensene 60, 63 og 65 år. Svært få går inn i ordningene på andre alderstrinn. For kvinner er det et tilsvarende mønster knyttet til aldersgrensene 60 og 65 år. Blant alle som mottok offentlig alderspensjon for første gang i 1995, var konsentrasjonen størst ved 60 år både for kvinner og menn.

8.8.3 Tidligpensjonsordninger

Fleksibel alderspensjon

Reformen fra 1972 ga samlet sett en vesentlig sterkere vekst i pensjonsutbetalingene og med det en større belastning på de offentlige budsjettene. Med framtidssutsikter om en forventet sterk økning i de eldres andel av befolkningen og ytterligere press på offentlige budsjetter, reiste spørsmålet om endringer i pensjonssystemet seg på ny i 1980-årene. En ny pensjonsreform ble vedtatt i 1989 og satt i kraft fra 1. januar 1992. Hovedinnholdet i denne pensjonsreformen var innføring av fleksibel pensjoneringsalder fra 62 år med varig avkorting i de årlige pensjonsutbetalingene ved tidliguttak, dvs før den normale pensjonsalderen på 65 år. Hvis en står i arbeid etter dette, får vedkommende et varig påslag. For å være kvalifisert til tidliguttak må arbeidstakeren ha minst 35 år som yrkesaktiv bak seg. Disse endringene vil bli gradvis innfasert og får full effekt fra år 2004. Videre ble det bestemt at pensjonene skulle justeres i tråd med utviklingen i netto lønn. Dette forventes over tid å gi en svakere vekst i pensjonsutbetalingene.

Også etter reformen i 1992 har det skjedd enkelte mindre justeringer i pensjonssystemet. Det har blitt åpnet for delvis pensjonering, og den normale pensjonsalderen – som er 65 år for menn – vil bli gjort gjeldende også for kvinner med gradvis innfasing fram til år 2004.

1992-reformen vil i noen grad endre inngangsvilkårene og utmålingen av pensjon. Normal pensjonsalder vil fortsatt være 65 år, men det vil ikke som i dag være mulighet til å gå av ved 63 år (menn) eller 60 år (kvinner) uten avkorting, se tabell 8.4. For arbeidstakere med minimum 35 års yrkesaktivitet vil det imidlertid fra år 2004 være mulig å gå av fra fylte 62 år, men med en varig avkorting i pensjonen. Avkorting er fastsatt til 0,3 pst per måned ved tidligere uttak enn ved fylte 65 år, slik at en 62-åring vil få en varig avkorting i sin pensjon på 10,8 pst per år. Ved å stå i arbeid utover 65 år vil en få et varig påslag på 0,5 pst per måned.

Pensjonsreformen i 1992 åpnet også for delvis uttak av pensjon, basert på et rent pro rata-system. Arbeidstakerne kunne velge mellom å ta ut $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$ pensjon. Ordningen har så langt blitt lite benyttet.

Del III
Yrkesdeltaking og pensjoneringsatferd
– utfordringer og analyse

KAPITTEL 9

Demografi og makroøkonomiske utfordringer**9.1 INNLEDNING**

Den demografiske utviklingen innebærer for de fleste industrialiserte land at andelen eldre personer i befolkningen vil øke i tiårene framover. I tillegg trekker folk seg stadig tidligere tilbake fra arbeidslivet. Dette kan få betydelige konsekvenser for offentlige finanser og finansieringsbyrden for de yrkesaktive. Også Norge står overfor en utvikling med en økende andel eldre. I avsnitt 9.4 under drøftes noen av de makroøkonomiske utfordringene dette stiller landet overfor de neste tiårene. Som en bakgrunn gis det først en gjennomgang av noen sentrale demografiske utviklingstrekk (avsnitt 9.2) og utviklingen i antall pensjonister og folketrygdens utgifter (avsnitt 9.3).

Forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive, det vil si den byrden de pålegges for å finansiere utbetalinger til trygdede og pensjonister, vil øke som følge av flere forhold i årene framover. For det første bidrar både den demografiske utviklingen og tendensen til lavere pensjoneringsalder til at det blir relativt sett færre yrkesaktive. I tillegg øker de gjennomsnittlige pensjonsutbetalingene, som følge av at folketrygdsystemet er under oppbygging fram til 2007 og fordi kvinner tjener opp større tilleggspensjoner. Lavere yrkesdeltaking reduserer også skattegrunnlaget, og svekker muligheten til å holde en ønsket standard på det offentlige tjenestetilbudet.

Dette er viktige argumenter for å legge forholdene bedre til rette for lange arbeidslivskarrierer, og understreker betydningen av at de som er friske og arbeidsføre i størst mulig grad gis anledning og oppmuntres til å skaffe seg inntekter gjennom eget arbeid. Det er viktig å merke seg at det ikke er noen motsetning mellom den enkelte arbeidstakers og samfunnets interesser på dette punktet; arbeid fremfor pensjonering kan for en del eldre være en mulighet til å sikre et mer meningsfullt og tilfredsstillende liv.

Arbeidsmarkedets evne til å tilpasse seg den endrede aldersstrukturen i arbeidsstyrken er viktig for den økonomiske utviklingen framover. Produksjonen må i større utstrekning enn tidligere baseres på arbeidstakere som nærmer seg slutten av sin yrkeskarriere, og det er viktig at forholdene legges til rette for at denne gruppen skal fungere tilfredsstillende i forhold til de kravene som stilles.

9.2 DEMOGRAFI OG ARBEIDSSTYRKE

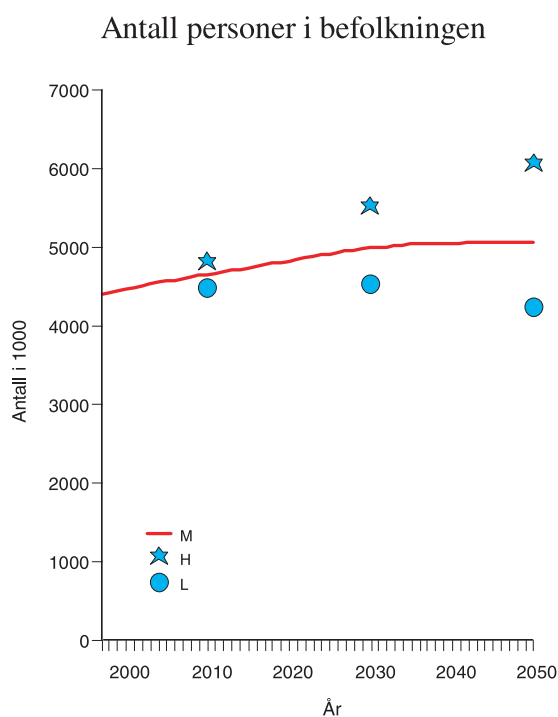
Befolkningsutviklingen følger utviklingen i fruktbarhet, dødelighet og inn- og utvandring. Statistisk sentralbyrå lager med jevne mellomrom framskrivinger av befolkningsutviklingen i Norge, basert på ulike anslag for utviklingen i disse faktorene. De siste framskrivingene (fra 1996) er basert på tre ulike sett av forutsetninger, der to (de såkalte høy- (H) og lavalternativene (L)) danner en øvre og nedre grense for en sannsynlig utvikling i folketallet, mens det tredje alternativet ligger mellom de to første (mellomalternativet (M)). I tabell 9.1 vises noen av de viktigste forutsetningene for de tre framskrivingene.

Tabell 9.1: Forutsetninger bak Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger.

	L	M	H
Fruktbarhet i 2010 og senere år	1,68	1,86	2,10
Forventet levealder for menn i 2050	77,0	80,0	83,0
Forventet levealder for kvinner i 2050	81,5	84,5	87,5
Netto innvandring i 2001 og senere år	3000	7000	11000

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Alle framskrivingene viser vekst i folketallet de kommende tiårene. Etter 2025 viser det lave alternativet nedgang i folketallet. I mellomalternativet flater veksten ut mot slutten av framskrivingsperioden, mens den fortsetter i det høye alternativet. Dette innebærer at befolkningen i 2050 er om lag på dagens nivå, 4,3 millioner personer, i lavalternativet. I mellomalternativet og høyalternativet antas befolkningen på samme tidspunkt å ha økt til henholdsvis 5,1 og 6,1 millioner personer. I figur 9.1 under, vises utviklingen i befolkningen for mellomalternativet, og for de to andre framskrivingene i utvalgte år.

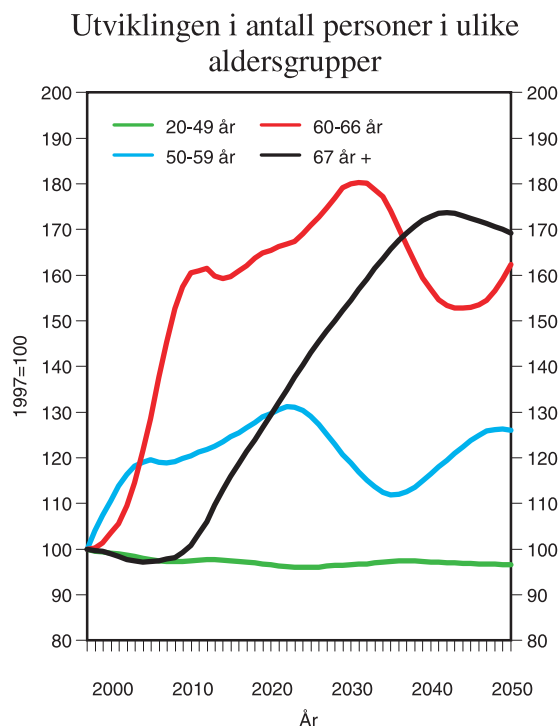


Figur 9.1 Antall personer i befolkningen.1000

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utviklingen i de ulike aldersgruppene i befolkningen, avhenger av hvordan fruktbarheten og dødeligheten utvikler seg i forhold til hverandre, og av sammensetningen av inn- og utvandringen. Generelt er det slik at jo lavere fruktbarheten og jo

høyere den forventede levealderen er, desto høyere blir andelen eldre i befolkningen. I de tre framskrivingene øker både fruktbarheten og forventet levealder fra lav- til mellom- og til høyalternativet. I sum innebærer imidlertid forutsetningene at andelen eldre i befolkningen øker i alle alternativene. Økningen som finner sted de første tiårene etter 2000 skyldes de store fødselskullene etter den andre verdenskrigen. I figur 9.2 er framskrivingen av antall personer i ulike aldersgrupper vist for mellomalternativet.

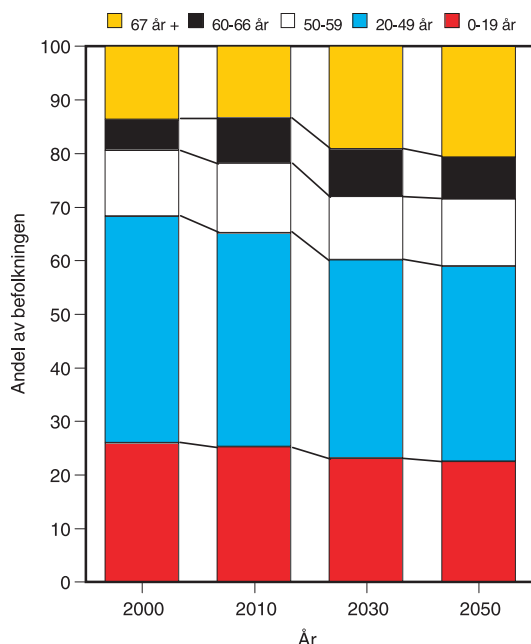


Figur 9.2 Antall personer i ulike aldersgrupper. 1997=100. Mellomalternativet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 9.2 viser at mens antall personer i aldersgruppen 20–49 år er om lag uendret i løpet av de nærmeste 50 årene, øker antallet i de eldre aldersgruppene til dels kraftig. Antall personer over 60 år øker med mellom 60 og 70 pst, mens det blir i overkant av 20 pst flere personer i aldersgruppen 50–59 år. Dette innebærer at andelen i befolkningen som er i alderen 20–49 år, reduseres fra 43 pst i 1997 til 36 pst i 2050, se figur 9.3. Andelen i aldersgruppen over 60 år øker fra 19 pst i 1997 til 28 pst i 2050, mens andelen i alderen 50–59 år er om lag uendret på i overkant av 10 pst gjennom hele perioden.

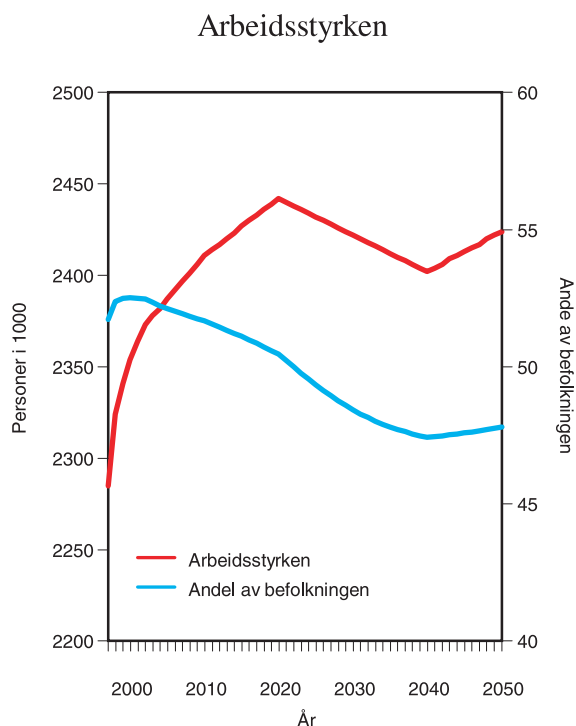
Personer i ulike aldersgrupper



Figur 9.3 Personer i ulike aldersgrupper. Andel av befolkningen. Mellomalternativet
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dersom en fokuserer på utviklingen de nærmeste årene, ser vi av figur 9.2 at det ligger an til en sterk økning i antall personer mellom 50 og 66 år. Antall 50–59 åringer øker i følge framskrivingen med 20 pst fram til 2010, og er deretter relativt konstant. Antall i alderen 60–66 år øker med 60 pst til 2020. Den sterke veksten i antall personer over 66 år tar til fra rundt 2010.

Med forutsetninger om en moderat økning i yrkesfrekvensene for kvinner og ungdom fram til 2010 og konstante yrkesfrekvenser for alle grupper etter dette, slik som lagt til grunn i regjeringen Jaglands langtidsprogram, vil arbeidsstyrken i mellomalternativet øke fra 2,3 millioner personer i 1998 til 2,4 millioner i 2050, se figur 9.4. Veksten finner hovedsakelig sted i første del av framskrivingsperioden. Andelen av befolkningen som er i arbeidsstyrken øker fra 50 pst i 1997 til 52 pst i 2010, men synker deretter og kommer ned i 48 pst i 2050.



Figur 9.4 Arbeidsstyrken. Antall personer i 1000 og andel av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Hvor stor andel av befolkningen som vil være i arbeidsstyrken i årene framover, avhenger blant annet av hvordan yrkesfrekvensene for ulike grupper utvikler seg. Hvis yrkesfrekvensene utvikler seg annerledes enn antatt i beregningene over, vil også arbeidsstyrken påvirkes.

I kapittel 4 er det vist at det de siste årene har vært en tendens til fallende yrkesdeltakelse blant eldre menn, og økende yrkesdeltakelse blant eldre kvinner. I tabell 9.2 vises resultater fra to beregninger, der det er antatt at disse utviklingstrekkene fortsetter. Det er tatt utgangspunkt i yrkesfrekvensene som ligger til grunn for arbeidsstyrken i figur 9.4. Effekten av lavere yrkesdeltakelse blant menn er beregnet ved at yrkesfrekvensene for menn i alderen 55–74 år, reduseres fra og med 2010 til samme nivå som for kvinner i samme aldersgruppe i de opprinnelige beregningene. Dette innebærer en reduksjon i yrkesfrekvensene for menn over 55 år på omkring 10 prosentpoeng. Tilsvarende er effekten av høyere yrkesdeltakelse for kvinner i alderen 55–74 beregnet ved at denne gruppens yrkesfrekvenser fra og med 2010 økes til samme nivå som for menn i samme aldersgruppe i de opprinnelige beregningene.

Tabell 9.2: Endring i arbeidsstyrken ved alternative forutsetninger om utviklingen i yrkesfrekvensene for personer i alderen 55–74 år. Antall personer og prosentpoeng

	Redusert yrkesdeltakelse for menn		Økt yrkesdeltakelse for kvinner	
	Antall	Andel av befolkningen	Antall	Andel av befolkningen
2010	–50 600	–1 ¹ ₂	51 800	1 ¹ ₂
2050	–53 600	–1 ¹ ₂	55 400	1 ¹ ₂

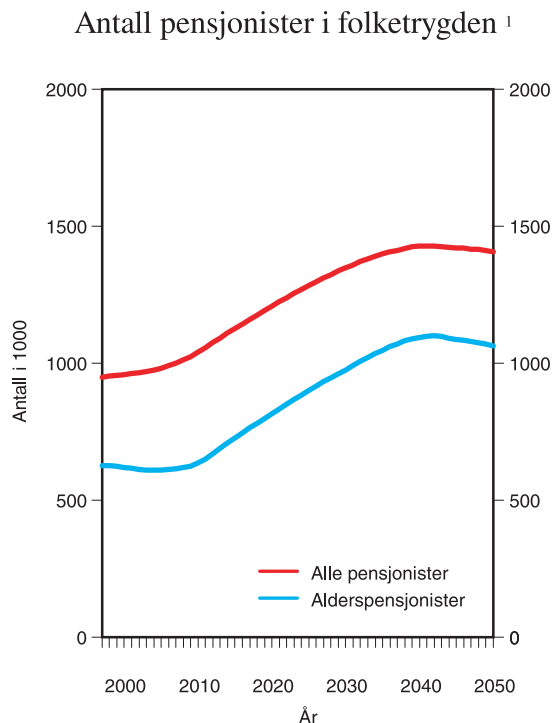
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Som tabell 9.2 viser, reduseres arbeidsstyrken med i overkant av 50 000 personer i 2010 hvis yrkesfrekvensen for menn over 55 år reduseres til samme nivå som for kvinner i samme aldersgruppe. Målt som andel av arbeidsstyrken, innebærer dette en reduksjon på 1¹₂ prosentpoeng. Tilsvarende øker arbeidsstyrken med nærmere 52 000 personer i 2010 hvis yrkesdeltakelsen for kvinner i alderen 55 år og eldre øker til tilsvarende nivå som for menn i samme aldersgruppe.

9.3 UTVIKLINGEN I ANTALL PENSJONISTER OG FOLKETRYGDENS UTGIFTER

Statistisk sentralbyrås mikrosimuleringsmodell MOSART kan brukes til å framskrive utviklingen i antall pensjonister og gjennomsnittlig pensjonsutbetaling for ulike typer pensjonsordninger (se vedlegg 2 for en nærmere beskrivelse av modellen og forutsetninger bak framskrivningene). Modellen inkluderer alders-, uføre- og etterlattepensjon, attføring og avtalefestet pensjon, og gir dermed også anslag på utviklingen i folketrygdens samlede pensjonsutgifter. Kostnadsanslagene er basert på en forutsetning om at folketrygdens grunnbeløp øker i takt med lønningene og at satsene for sært tillegg ikke endres.

I figur 9.5 vises utviklingen i antall folketrygdpensjonister i perioden 1997 til 2050 i et referansealternativ fra MOSART. Antall pensjonister i folketrygden øker i denne perioden med nær 460 000, eller 50 pst. Simuleringen av antall pensjonister er estimert på grunnlag av beregnede sannsynligheter for overgang til de ulike pensjonsordningene. Overgangssannsynlighetene er konstante over framskrivingsperioden, men varierer med blant annet kjønn, alder og utdanningsnivå. Den sterkeste veksten i antall pensjonister finner sted fra 2010 til 2030. Økningen skyldes i det alt vesentlige økningen i antall alderspensjonister. Alderspensjonister inkluderer her også AFP-pensjonister. Antall alderspensjonister øker i disse beregningene med vel 430 000, eller 70 pst fra 1997 til 2050.

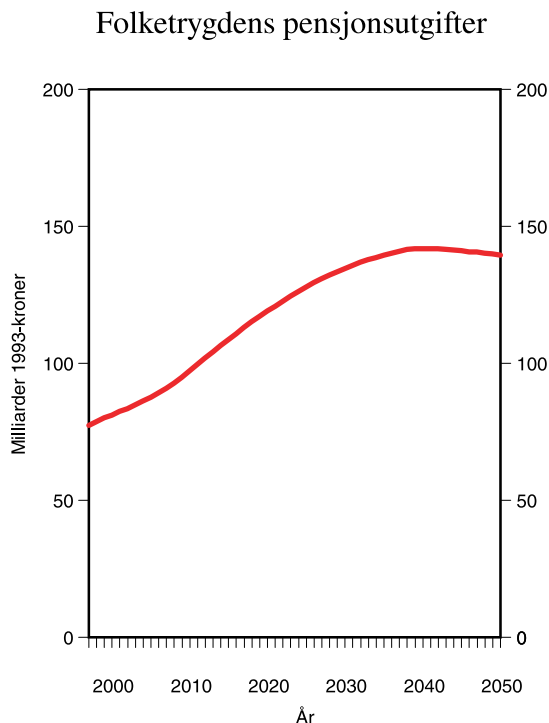


Figur 9.5 Antall pensjonister i folketrygden. Totalt og alderspensjonister.¹

Kilde: Statistisk sentralbyrå ¹Inkludert AFP-pensjonister

Også den gjennomsnittlige pensjonsutbetalingen øker i løpet av framskrivingsperioden. Totalt øker den gjennomsnittlige pensjonsytelsen fra folketrygden ifølge denne MOSART-beregningen fra i overkant av 81 000 1993-kroner i 1997 til nær 100 000 1993-kroner i 2050. Økningen skyldes i hovedsak at folketrygden er under oppbygging fram til 2007, og at kvinner får stadig høyere pensjonsgivende inntekt og flere opptjeningsår.

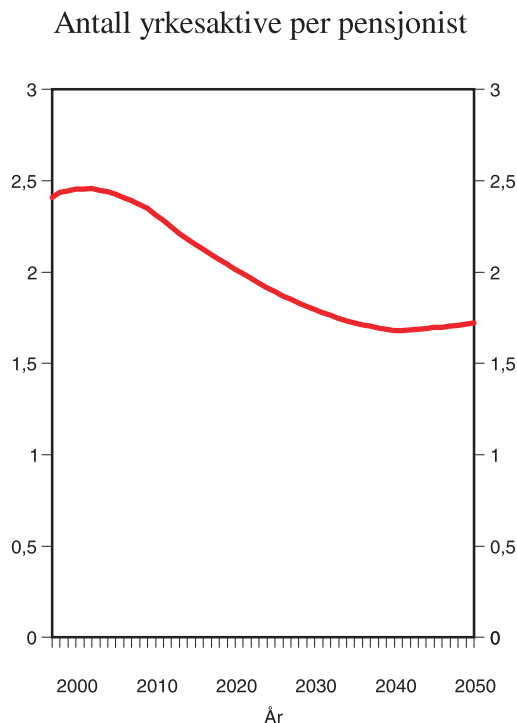
Flere pensjonister og økte gjennomsnittlige pensjoner, medfører at folketrygdens pensjonsutgifter øker, se figur 9.6. I perioden 1997–2050 øker utgiftene med 62 mrd 1993-kroner, eller 80 pst.



Figur 9.6 Folketrygdens pensjonsutgifter. Milliarder 1993-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som vist i figur 9.4, ventes det bare en svak vekst i antall personer i arbeidsstyrken etter århundreskiftet. Figur 9.5 viser derimot at veksten i antall pensjonister kan bli relativt kraftig. Denne utviklingen vil forrykke forholdstallet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister, og således medføre økt forsørgelsesbyrde for de yrkesaktive. Basert på tallene i figurene 9.4 og 9.5 reduseres antall yrkesaktive per pensjonist fra i underkant av 2^1_{-2} i 2000 til 1^3_{-4} i 2050, se figur 9.7.



Figur 9.7 *Antall yrkesaktive per pensjonist*

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

9.4 LANGSIKTIGE UTVIKLINGSTREKK FOR NORSK ØKONOMI

Etter konjunkturuomslaget i 1988 opplevde Norge en lang periode med lav økonomisk vekst, økende ledighet og svak sysselsettingsutvikling. I enkelte år falt sysselsettingen. Denne utviklingen bidro til å forsterke tendensen til at eldre gikk tidlig ut av arbeidslivet, se kapittel 4. Norge er imidlertid nå inne i det femte året på rad av en sterk konjunkturoppgang. Siden 1993 har det vært sterk vekst i produksjon og innenlandsk forbruk, sysselsettingen har økt og arbeidsledigheten er nesten halvert siden toppen ble passert i 1993. Også langtidsledigheten har gått betydelig ned. Langtidsledigheten blant eldre arbeidssøkere har gått noe mindre ned enn langtidsledigheten generelt, men også for denne gruppen har det funnet sted en klar reduksjon.

Den demografiske utviklingen som er beskrevet i avsnitt 9.2 innebærer at en står overfor økte utfordringer innenfor helse- og omsorgssektoren. I Velferdsmeldingen (St meld nr 35 (1994–95)) er det gjort beregninger som indikerer at den demografiske utviklingen alene vil kunne medføre at tallet på brukere av pleie- og omsorgstjenester øker fra om lag 160 000 i 1993 til i underkant av 300 000 i 2030. Disse utfordringene kommer i tillegg til den anslått sterke veksten i pensjonsutgiftene. Sett i sammenheng med det forventede fallet i inntekter fra petroleumssektoren, stiller dette den økonomiske politikken overfor store utfordringer i årene som kommer. I dette avsnittet illustreres dette gjennom ulike makroøkonomiske framskrivinger for norsk økonomi. Slike beregninger må naturlig nok baseres på forenklede forutsetninger om utviklingen i sentrale økonomiske størrelser som demografiske utviklingstrekk, utviklingen i antall utførte timeverk, skatte-, avgifts-

og stønadsregler, produktivitetsutvikling i de ulike produksjonssektorene, utviklingen i petroleumssektoren og framtidig rentenivå.

9.4.1 Sentrale forutsetninger bak framskrivingene

I forbindelse med regjeringen Jaglands langtidsprogram (St meld nr 4 (1996–97)) ble det gjennomført en framskriving som viste en jevn og balansert økonomisk utvikling fram til 2050, det såkalt «basisalternativet». Beregningene som presenteres her er en oppdatering av basisalternativet som ble foretatt i forbindelse med Molandutvalgets arbeid.

Til grunn for denne beregningen ligger det en utvikling i blant annet folketall, arbeidsstyrke og antall pensjonister tilsvarende den som er beskrevet i avsnittene 9.2 og 9.3. Det er også laget anslag på utviklingen i en rekke andre størrelser som har betydning for den økonomiske utviklingen framover. Under fokuseres det spesielt på forutsetninger som har betydning for offentlig sektors finansielle handlingsrom. For en nærmere gjennomgang av forutsetningene, vises til Molandutvalgets rapport (NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden?).

- Det føres en politikk som sikrer langsiktig balanse i utenriksøkonomien og offentlige finanser.
- Pensjonsutgiftene i folketrygden øker fra 8 pst av BNP i 1998 til 17 pst i 2050. Dette skyldes utviklingen i demografiske faktorer som andelen eldre i befolkningen, samt utviklingen i de gjennomsnittlige pensjonsytelsene.
- Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten øker fra 4 pst av BNP i 1998, til 10 pst av BNP i 2005. Etter dette faller den kraftig, som følge av redusert aktivitet i sektoren, og avtar til 4 pst i 2020 og videre til 2 pst i 2050.
- Det reelle skatte- og avgiftsnivået holdes på samme nivå som i dag. Denne forutsetningen gjelder for alle husholdninger under ett. Som påpekt over, vil andelen pensjonister øke vesentlig i tiårene framover. En økende andel av de samlede inntektene vil dermed opptjenes av pensjonister. Pensjonister har i dag lavere skatteprosent enn yrkesaktive, og beregningene impliserer således enten en tilnærming mellom beskatningen av pensjonister og yrkesaktive, eller en økning i skatteprosenten for de yrkesaktive. Det kan argumenteres for at mulighetene for økte skatteinntekter er begrensede. Dette skyldes dels at skatteinivået i Fastlands-Norge allerede er høyt i forhold til andre OECD-land, og dels at økt internasjonal integrasjon bidrar til en utjevning av kravene til kapitalavkastning etter skatt mellom land. Også økt mobilitet av konsum og arbeidskraft over landegrensene gjør en ensidig norsk skatteøkning vanskelig.
- Det legges til grunn en lav vekst i samlet antall timeverk. Dette skyldes tilnærmet uendret gjennomsnittlig arbeidstid og lav vekst i arbeidsstyrken. Det er lagt til grunn at antall timeverk i statsforvaltningen holdes uendret fra 2005 og ut beregningsperioden. I kommunal forvaltning øker timeverkene i gjennomsnitt med snaut $\frac{3}{4}$ pst per år. Alt i alt tilsvarer dette en økning i den offentlige sysselsettingen med rundt $\frac{1}{2}$ pst per år. Til sammenlikning var den årlige veksten i sysselsettingen i offentlig forvaltning i perioden 1970 til 1995 om lag $\frac{1}{4}$ pst.

9.4.2 Noen hovedresultater fra basisalternativet

Vekstutsiktene for norsk økonomi på lang sikt synes å være moderate. Bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge anslås å øke med om lag $\frac{1}{4}$ pst per år i perioden 2010–2030. Videre fram mot 2050 er den anslåtte veksten noe lavere. Forutsetningen om stabilt skattenivå begrenser det finansielle rommet for offentlig aktiv-

itet, gitt den forventede økningen i pensjonsutgiftene og etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester.

Privat konsum som andel av BNP øker fra et nivå på nær 50 pst av BNP i 1995 til et nivå på 65–70 pst mot slutten av framskrivingsperioden, se tabell 9.3. Denne utviklingen kan blant annet forklares ved at oppbyggingen av realkapital i tradisjonell industri, petroleumsvirksomhet og vannkraft vil avta. Bruttoinvesteringenes andel av BNP faller derfor over tid. Uendrede skatte- og avgiftssatser tilsier at den andelen av BNP som går til offentlig konsum vil holde seg om lag på dagens nivå.

Tabell 9.3: *Innenlandsk anvendelse og eksportoverskudd. Prosent av BNP*

	1995	2010	2030	2050
Privat konsum	49 ¹ ₋₂	54	66	68 ¹ ₋₂
Offentlig konsum	20 ¹ ₋₂	21	21	19 ¹ ₋₂
Bruttoinvesteringer	24	18	18	16 ¹ ₋₂
Eksportoverskudd	6	6 ¹ ₋₂	-5 ¹ ₋₂	-4 ¹ ₋₂

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Framskrivingene innebærer at vekstratene i forbruk og verdiskapning per innbygger er på linje med eller lavere enn veksten i perioden før andre verdenskrig, og betydelig lavere enn etter andre verdenskrig og fram til i dag.

Vekstanslagene for sysselsettingen i offentlig forvaltning er omtrent tilstrekkelig til at en kan opprettholde uendret standard og dekningsgrad på kommunale tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Det er da tatt hensyn til at den økende eldrebefolkningen medfører at det vil bli behov for styrket innsats i helse-, pleie- og omsorgssektoren. Økt innsats på prioriterte områder må dermed dekkes inn ved omprioriteringer eller ved økt brukerbetaling for offentlige tjenester. Vridningen i offentlig konsum mot mer kommunalt konsum, innebærer at gebyrandelen av det offentlige konsumet øker noe i framskrivingene.

Dagens store overskudd på handelsbalansen, som utnyttes til å bygge opp petroleumsfondet og andre finansielle fordringer, blir erstattet av et handelsunderskudd på lengre sikt, se tabell 9.3. Dette underskuddet blir finansiert ved avkastningen på finansformuen. Omplasseringen av petroleumsformuen til finansformue gjør det dermed mulig å jevne ut forbruket over tid.

Et markant trekk ved framskrivingene er at sparingen for landet blir om lag halvert i forhold til dagens nivå fram mot 2050, målt som andel av disponibel inntekt. Dette skyldes i første rekke at staten gradvis sparer mindre, som følge av økte pensjonsutbetalinger og reduserte inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Husholdningenes sparerate anslås å øke noe fram til 2010, for så å falle til et nivå som er lavere enn dagens. Dette skyldes den demografiske utviklingen i retning av flere eldre, og at husholdningene antas å ville jevne ut forbruket over livsløpet. Den demografiske utviklingen og økningen i pensjonene medfører at en større andel av husholdningenes inntekter kommer i form av stønader fra det offentlige, se tabell 9.4.

Tabell 9.4: Husholdningenes inntekter, utgifter og sparing. Prosent av BNP

	1995	2010	2030	2050
Lønn	41 ¹ ₋₂	44	48 ¹ ₋₂	49
Stønader fra det offentlige	16	19	27 ¹ ₋₂	28 ¹ ₋₂
Netto eierinntekter	14	16 ¹ ₋₂	19	21
Direkte skatter og trygdeavgift	16	17 ¹ ₋₂	21	22
= Brutto konsumdisponibel inntekt	55 ¹ ₋₂	62 ¹ ₋₂	73 ¹ ₋₂	76 ¹ ₋₂
– Privat konsum	49 ¹ ₋₂	54	66	68 ¹ ₋₂
= Brutto sparing	6	8 ¹ ₋₂	7 ¹ ₋₂	8
– Brutto realinvesteringer	4 ¹ ₋₂	4	6 ¹ ₋₂	6
= Finansinvesteringer	1 ¹ ₋₂	4 ¹ ₋₂	1	2

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet

9.4.3 Alternative forutsetninger

Formålet med langsiktige beregninger av den typen som er presentert tidligere i dette avsnittet, er å utnytte den informasjonen som foreligger til å kaste lys over mulige langsiktige konsekvenser av beslutninger som tas i dag. Makroøkonomiske framskrivninger langt fram i tid er likevel svært usikre. Dette skyldes at det må lages anslag på utviklingen i en del sentrale størrelser, og at sammenhengene mellom ulike variable som ligger inne i modellen ikke gjenspeiler de faktiske forholdene fullt ut eller kan endres over tid.

Modellbaserte skiftanalyser kan vise konsekvenser av endringer i sentrale forutsetninger. I tabell 9.5 gjengis noen hovedresultater fra alternative beregninger basert på følgende endringer i forutsetningene:

- Kortere normalarbeidstid. Om lag halvparten av produktivitetsveksten tas ut i økt fritid. Dette svarer til en normalarbeidsdag på 6 timer i 2030, og enda kortere i 2050.
- Lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Personer over 50 år reduserer yrkesfrekvensene til det nivået som i dag gjelder for personer som er ett år eldre.
- Økt netto kontantstrøm fra petroleumssektoren. Sentrale variable i petroleumssektoren opprettholdes på et nivå tilsvarende situasjonen i 1997 fra og med 2009. Sammenliknet med basialternativet innebærer dette høyere netto kontantstrøm fra petroleumssektoren til staten, høyere verdensmarkedspriser på petroleumsprodukter, høyere produksjon av petroleum og høyere investeringer.
- Høyere offentlig sysselsetting. Den gjennomsnittlige veksten i antall timeverk i offentlig forvaltning økes fra rundt 1¹₋₂ pst per år i perioden 1995–2020 i basialternativet til et gjennomsnitt på 1¹₋₂ pst per år.

Tabell 9.5: Endring i forhold til basisalternativet. Volumendring i prosent i 2030

	Kortere normalarbeidstid	Lavere gj.snittlig pensjoneringsalder	Høyere kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	Høyere offentlig sysselsetting (sprekk- alternativet)
Netto disponibel realinntekt for Norge	-18,0	-1,5	3,1	-18,9
Utførte timeverk	-23,7	-2,6	0,0	0,0
Utførte timeverk i off. forvaltning	-24,1	-6,1	2,2	-33,3
BNP	-19,8	-1,5	2,9	-1,2
BNP Fastlands- Norge	-21,5	-1,6	-2,7	-1,3
Bruttoprodukt industri	-26,8	-1,2	-12,1	29,4
Privat konsum	-16,9	-0,6	2,8	-6,6
Offentlig konsum	-18,8	-5,7	1,9	-31,7
Reallønn per timeverk	11,5	0,5	5,6	-15,4

Kilde: Finansdepartementet

I tre av disse beregningene, beregningen med kortere normalarbeidstid, lavere pensjoneringsalder og høyere offentlig sysselsetting, reduseres det offentlige handlingsrommet til dels betydelig. I den fjerde beregningen, beregningen med økt kontantstrøm fra petroleumssektoren, blir det offentlige handlingsrommet noe utvidet, men ikke nok til at finansieringsproblemene i offentlig sektor blir vesentlig mindre. Dette til tross for at forutsetningene som ligger inne om utviklingen i petroleumssektoren er svært optimistiske.

Nedenfor gjennomgås virkningene av redusert gjennomsnittlig pensjoneringsalder nærmere. For en nærmere gjennomgang av de øvrige beregningene i tabell 9.5, vises det til Langtidsprogrammet 1998–2001 (St meld nr 4 (1996–97)) og Moland-utvalgets rapport (NOU 1998:10 Fondering av folketrygden?).

Nærmere om virkningene av redusert gjennomsnittlig pensjoneringsalder

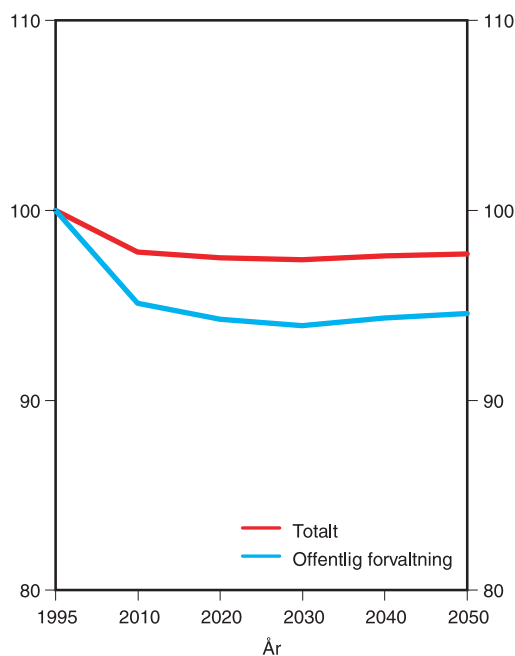
Hvis arbeidsstyrken reduseres, enten som følge av at gjennomsnittlig pensjoneringsalder eller gjennomsnittlig arbeidstid går ned, blir det mindre ressurser tilgjengelig for produksjon av varer og tjenester. Arbeidskraft er det klart viktigste grunnlaget for verdiskapingen. De menneskelige ressursene omfatter verdien av framtidig arbeidsinnsats, som igjen avhenger av teknologi, kunnskapsnivå, helsetilstand og arbeidsinnsats over livet. Statistisk sentralbyrå har anslått at denne komponenten utgjør 2/3 av den norske nasjonalformuen. Til sammenligning er petroleumsformuen anslått å utgjøre om lag 6 pst av nasjonalformuen.

I beregningen med lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder er det forutsatt at aldersgruppene over 50 år reduserer yrkesfrekvensene til det nivået som i dag gjelder for personer som er ett år eldre. Det forutsettes videre at de som velger å fortsette i arbeidsstyrken mottar gjennomsnittlig lønn, og at de årlige pensjonsutbetalin-

gene per pensjonist forblir uendret. Også skattenivået og egenbetalinger for offentlige tjenester er forutsatt uendret i forhold til i referansekjøringen, og det er også her lagt til grunn krav om en balansert utvikling i offentlige finanser.

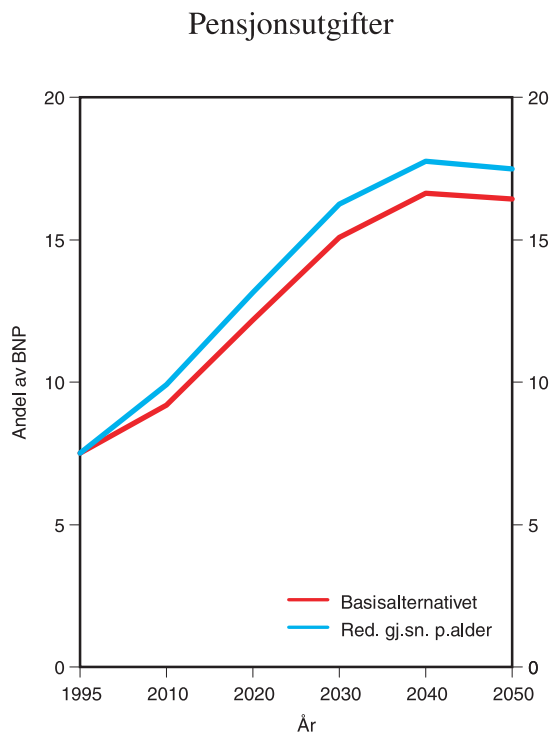
Antall utførte timeverk reduseres i denne beregningen med om lag 2¹/₂ pst i 2030 i forhold til basisalternativet, se figur 9.8. Antall pensjonister øker med om lag 5 pst. Pensjonsutgiftene øker med drøyt 6 pst i forhold til basisalternativet i 2030. Dette tilsvarer at pensjonsutgiftenes andel av BNP øker med vel ett prosentpoeng, fra 15 til 16¹/₄ pst, se figur 9.9. Redusert arbeidstilbud fører til høyere reallønnsvekst. Dette oppveier langt på vei de negative etterspørselsimpulsene fra inntektsreduksjonen for de som går over fra arbeidsinntekt til trygd. Privat konsum endres derfor lite. Bruttoproduktet for Fastlands-Norge reduseres med 1¹/₂ pst i 2030.

Endring i utførte timeverk.



Figur 9.8 Pensjonsutgifter i folketrygden. Andel av BNP

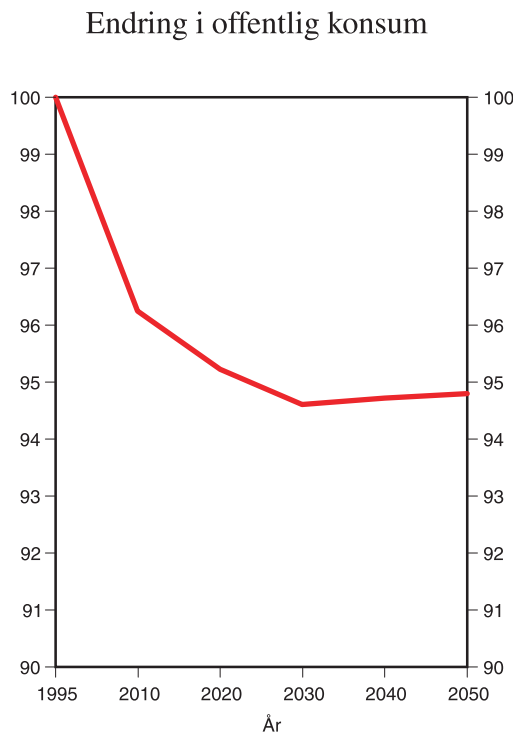
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 9.9 Endring i utførte timeverk. Totalt og i offentlig forvaltning. Basisalternativet = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Offentlig sektor påvirkes relativt sterkt av de endrede forutsetningene. Dette skyldes først og fremst at andre offentlige utgifter enn pensjonsutgiftene må reduseres for å opprettholde budsjettbalansen. I dette tilfellet reduseres offentlig konsum med vel 5¹/₂ pst i forhold til basisalternativet i 2030, se figur 9.10. Sysselsettingen i offentlig sektor målt ved antall utførte timeverk faller med om lag 6 pst.



Figur 9.10 Endring i offentlig konsum. Basisalternativet = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

9.4.4 Generasjonsregnskapet

De langsiktige framskrivingene i punkt 9.4.2 indikerer at forpliktelsene i folketrygden kan innfris og dagens standard og dekningsgrad på offentlige tjenester opprettholdes, uten at det er nødvendig å øke skattenivået på lengre sikt. En slik utvikling forutsetter imidlertid en langsiktig forsvarlig budsjettpolitikk for offentlig forvaltning under ett, der det blant annet bygges opp betydelige finansielle fordringer. Utviklingen er også følsom for sjokk i økonomien som påvirker de offentlige balansene negativt.

For å analysere offentlig forvaltnings økonomiske forpliktelser på lang sikt, er det også utarbeidet et såkalt «generasjonsregnskap». Generasjonsregnskapsberegninger bygger blant annet på at offentlige utgifter før eller siden må betales, enten av nålevende eller av framtidige generasjoner. Betalte skatter og overføringer for nålevende generasjoner framskrives med utgangspunkt i befolkningsprognoser og dagens budsjett og regelverk. Videre tas det hensyn til de framtidige forpliktelsene som ligger i dagens folketrygdsystem. På denne bakgrunnen beregnes det hva budsjettbalansen bør være i dag for å sikre langsiktig balanse i offentlige budsjetter.

Generasjonsregnskapsberegninger ble presentert første gang i forbindelse med statsbudsjettet for 1995. Siden dette har den generasjonsmessige balansen gradvis blitt forbedret, blant annet som følge av oppjusterte prognoser for framtidige petroleumsinntekter, den sterke oppgangen i norsk økonomi og en viss innstramming i finanspolitikken.

Beregninger viser at det budsjetterte overskuddet i statsbudsjettet for 1999 er omtrent i den størrelsesorden som kreves for å unngå å velte byrder over på framtidige generasjoner. Generasjonsregnskapsbalansen avhenger imidlertid kritisk av:

- Verdien av (statens andel av) petroleumsreservene. Den store usikkerheten som knytter seg til framtidige petroleumsinntekter, trekker isolert sett i retning av at budsjettbalansen bør styrkes.
- Veksten i reallønn. I beregningene er det lagt inn en trendmessig vekst i reallønn på om lag 1 pst i året. Hvis et høyere vekstanslag legges til grunn, for eksempel, 1¹/₄ pst, svekkes balansen med om lag 7 mrd kroner.
- Realrenten. Ved en realrente på 3 pst i stedet for 4 pst, svekkes den generasjonsmessige balansen med om lag 25 mrd kroner.

Størrelsen på yrkesbefolkningen og pensjoneringsatferden.

Også en endring i pensjoneringsatferden vil påvirke statens utgifter og skatteinntekter. Hvis for eksempel antall AFP-pensjonister øker, øker statens utgifter i forbindelse med den statlige finansieringen av denne ordningen. I tillegg blir skatteinntektene lavere som følge av at AFP-pensjonistene har lavere inntekter enn de hadde som yrkesaktive, og fordi det betales lavere skatt på pensjoner enn på arbeidsinntekt. For å dekke opp det reduserte overskuddet i offentlig forvaltning, må skattebelastningen for de yrkesaktive, dagens eller framtidens, økes.

Utvalget har fått utført generasjonsregnskapsberegninger basert på at dagens tilgang til førtidspensjon øker på lang sikt. På tilsvarende måte som i beregningene på mikrosimuleringsmodellen MOSART i vedlegg 2, er det antatt at pensjoneringen forskyves ned mot den nye aldersgrensen, slik at en større andel pensjonerer seg ved lavere alderstrinn enn de ellers ville ha gjort. Ifølge disse beregningene, kan det være nødvendig å øke overskuddet med i størrelsesorden fem mrd kroner i 1999, sammenliknet med budsjettbalansen i det budsjettet som ble framlagt i Nasjonalbudsjettet 1999.

KAPITTEL 10

**Eldre arbeidstakers motivasjon og mulighet til
å stå i arbeid****10.1 INNLEDNING**

Siden begynnelsen av 1980-årene er eldres yrkesaktivitet gått markert ned i Norge, se kapittel 4. Denne utviklingen er ikke særnorsk, og i internasjonal sammenheng er yrkesdeltakelsen blant eldre fortsatt høy i Norge. Yrkesfrekvensene for menn i aldersgruppen 64–66 år har falt betydelig i perioden 1980 til 1997, fra 66 pst til 40 pst. For aldersgruppen 60–63 år har yrkesfrekvensen i samme periode endret seg mindre, og økt noe fra 1993. Den reduserte yrkesdeltakelsen for eldre må ses i lys av blant annet økt uførepensjonering og en tiltakende bruk av AFP-ordningen etter 1988. For eldre kvinner har yrkesfrekvensene økt noe i samme periode, men dette skyldes at kvinners yrkesdeltakelse generelt har økt.

Det er flere faktorer som ligger til grunn for den økte tilbøyeligheten til tidlispensjonering, herunder helse- og slitasjeproblemer etter mange år i arbeidslivet, forhold i arbeidssituasjonen, holdninger til eldre og ønsker om mer fritid. Samtidig har det vokst fram tidligpensjonsordninger som har gitt eldre arbeidstakere mulighet til å gå av tidlig. Vurderingen av eldres muligheter og motivasjon til å stå lenger i arbeid må derfor omfatte et betydelig antall faktorer som enkeltvis og samlet påvirker pensjoneringsbeslutningen.

I avsnitt 10.2 ser en nærmere på eldre som arbeidskraftressurs. Forskning om aldringsprosesser (gerontologi) gir få holdepunkter for at eldre opp til 70 års alder skal ha problemer med å mestre arbeidssituasjonen som følge av alderssvekkelse og alderssykdommer. Enkelte egenskaper kan svekkes med alderen, men dette kan kompenseres på andre områder gjennom blant annet erfaring.

Etter en nærmere presentasjon av kompensasjonsnivået i ulike pensjonsordninger i Norge, drøftes betydningen av økonomiske forhold for pensjoneringsatferden i avsnitt 10.3.

Nasjonale og internasjonal studier som er referert i avsnitt 10.4, peker mot en generell tendens til at eldre blir diskriminert i arbeidslivet, både ved nyansettelser, forfremmelser og opplæringstilbud.

I avsnitt 10.5 redegjøres det for offentlige ordninger og tiltak med sikte på å motivere og gi mulighet til å stå i arbeid, herunder arbeidsmarkedspolitikk, rehabilitering og tiltak for redusert sykefravær og uførepensjonering.

Internasjonalisering, økt konkurranse og den teknologiske utviklingen peker i retning av økt omstilling og dermed behov for en arbeidsstyrke som både er fleksibel og i stand til å skaffe seg ny kompetanse gjennom hele yrkeskarrieren. Nasjonale og internasjonale erfaringer og forskningsresultater tyder på at mange eldre har et kunnskaps- og kompetanseproblem. Etter- og videreutdanning er nærmere omtalt i avsnitt 10.6.

I avsnitt 10.7 gjengis og drøftes hovedtrekk i Fafo-rapporten «Mellom arbeid og pensjon», mens fleksibilitet mellom arbeid og pensjon mot slutten av yrkeskarrieren drøftes i avsnitt 10.8.

10.2 ELDRE SOM ARBEIDSKRAFTRESSURS

10.2.1 Litt om grunnlaget for tidligavgang

Det har de siste årene blitt fokusert stadig mer på at enkelte arbeidstakere kan ha behov for å trekke seg ut av arbeidsmarkedet før oppnådd pensjonsalder. At eldre arbeidstakere trekker seg ut av arbeidslivet har også til en viss grad blitt betraktet som en fordel for arbeidsgiverne, ut fra en antagelse om at eldre er mindre effektiv arbeidskraft enn yngre. I dette avsnittet vil vi se nærmere på noen sammenhenger mellom alder og evner som kan påvirke eldres tilpasning i arbeidslivet.

Vanlige argumenter for at eldre arbeidstakere er mindre attraktive enn yngre, er at de er mindre produktive, mindre villige eller i stand til å lære nye ting og at de har kortere forventet gjenværende tid i arbeidsforholdet, slik at det framstår som lite lønnsomt for arbeidsgiveren å tilby opplæring eller videreutdanning. Ulike studier tyder imidlertid på man ikke på generelt grunnlag kan si at eldre er mindre produktive enn yngre. I en oppsummering av resultater fra ulike studier utført av gerontologer og psykologer, konkluderes det i en artikkel av Warr (1994) med at det ikke er en signifikant forskjell i jobbprestasjoner mellom eldre og yngre arbeidstakere, og at forskjellene mellom individer innenfor samme aldersgruppe i de aller fleste tilfeller er betydelig større enn forskjellene mellom individer i ulike aldersgrupper.

I det følgende drøftes noen sentrale momenter for å belyse i hvilken grad aldringsprosess og alderssykdommer har betydning for pensjoneringsspørsmålet, se også vedlegg 3.

Det er i hovedsak tre ulike forhold ved aldersprosessen som kan ha betydning når det gjelder eldres funksjon i arbeidslivet – fysiske, mentale og sosiale forhold.

Den fysiske yteevnen er på topp ved 20-års alder, og reduseres deretter gradvis med alderen. I hvilken grad og med hvilken hastighet dette skjer, er avhengig av mange ulike faktorer. Ikke minst er livsstil av betydning, herunder fysisk aktivitet, røyking, kosthold osv. Som eksempel kan nevnes at en godt trent 65-åring har samme fysiske yteevne som en gjennomsnittlig 25-åring, målt ved maksimalt oksygenopptak.

Videre fører den fysiske aldringsprosessen til en gradvis reduksjon i kapasitet i de fleste organer i kroppen. Imidlertid er vi fra fødsel av utstyrt med en så betydelig reservekapasitet at det for individer som ikke rammes av sykdom, vil være stor nok kapasitet igjen til å opprettholde normal funksjon langt ut over de aldersnivå man snakker om i pensjoneringssammenheng.

Sammenfattende kan det derfor ikke sies at det finnes klare grenser for når en person fysisk sett er for gammel til å utføre en bestemt jobb. Dette vil avgjøres av individuelle forhold i relasjon til de krav til fysisk yteevne den aktuelle jobben stiller.

Når det gjelder den mentale aldringsprosessen, kan det forenklet sies at eldre blir langsommere, men ikke dummere. Det vil ofte være slik at eldre har et noe redusert arbeidstempo og trenger lenger tid til å tilegne seg ny kunnskap. Dette kan selvsagt by på problemer i en arbeidssituasjon preget av store mengder ny informasjon og raske teknologiske endringer. På den andre siden vil dette ofte kompenseres av den erfaring, omtanke og grundighet som eldre har i større grad enn yngre. Det er grunn til å tro at samarbeids- og kommunikasjonsevner samt evne til å vurdere ny informasjon på grunnlag av tidligere erfaringer, er positive fortrinn hos mange eldre arbeidstakere.

Det faktum at evnen til å lære hurtig svekkes med alderen, understreker behovet for å tilrettelegge kurs og opplæringsprogrammer spesielt for eldre arbeidstakere. Videre er det dokumentert at lese- og skriveferdighetene generelt svekkes dersom

de ikke holdes ved like. Også av denne grunn er det derfor viktig å opprettholde stimulerende og individuelt utviklende arbeidsmiljø gjennom hele yrkeskarrieren.

Sosiale forhold har stor betydning gjennom hele livsløpet, og har således også innflytelse på aldringsprosessen. Negative holdninger til eldre i arbeidsmarkedet vil påvirke sosiale relasjoner og bidra til et svekket selvbylde hos eldre. Dette vil føre til redusert trivsel på arbeidsplassen, som igjen kan bidra til tilbaketrekking fra arbeidslivet.

Å bidra til at eldre arbeidstakere føler personlig tilfredsstillelse av arbeidet – «work satisfaction» – og at det de gjør blir satt pris på – «work gratification» – er faktorer som antas å ha stor betydning for å få eldre arbeidstakere til å velge fortsatt arbeid framfor pensjon.

Som når det gjelder fysisk aldring, kan det sammenfattes også når det gjelder mental og sosial aldring at det ikke finnes noen klare grenser for når et individ er for gammelt til å kunne utføre meningsfylt arbeid.

Et spørsmål til drøfting kan imidlertid være om det er lønnsomt for en arbeidsgiver å oppdatere Eldres kunnskaper. Et argument for at det nødvendigvis ikke er lønnsomt er at jo eldre en person er, desto kortere er det igjen til vedkommende pensjoneres. Dette fører til en kort høstingsperiode for bedriften av de ressursene som benyttes til opplæringen av eldre. Dette argumentet bygger imidlertid på at eldre personer har kortere forventet gjenværende ansettelsestid enn yngre. Tall fra OECD tyder på at dette ikke nødvendigvis er tilfelle, noe som skyldes at det er større turnover blant yngre arbeidstakere enn blant eldre. Casey (1997) viser til studier som indikerer at bedrifter som tilbyr opplæring til både yngre og eldre arbeidstakere, opplever at den siste gruppen blir værende i bedriften lengre enn den første. Som følge av teknologiske endringer og ny kunnskap, reduseres også stadig den tiden det tar før en arbeidstakers kompetanse er foreldet, slik at ny opplæring i alle tilfeller vil være nødvendig etter noen år. Dette trekker også i retning av at høy alder i seg selv ikke bør være en hindring for å satse på opplæringstiltak.

10.2.2 Begrepene sykdom og helse

Med sykdom forstås vanligvis at det foreligger en tilstand hvor en person tilfredsstiller nærmere definerte kriterier for en eller annen fysisk eller psykisk diagnose som representerer et avvik fra det som er normalt. Det å være syk er ikke noe entydig, men gir rom for ulike oppfatninger. I praksis er det legene som fastslår sykdom ved at de er gitt muligheten for å stille diagnose og foreskrive behandling. Det skjer imidlertid en kontinuerlig påvirkning fra samfunnet til legene om hva som er sykdom.

Når det gjelder helse er det gitt en rekke definisjoner. Ett ytterpunkt kan være at «du er ikke dårligere enn du føler deg», men mer vanlig er å bruke Verdens helseorganisasjons (WHO) definisjon hvor det heter at «med helse må forstås at et menneske ikke bare er fri for sykdom og svakhet, men at det nyter fullstendig fysisk, psykisk og sosialt velvære». Denne definisjonen kan sies å utgjøre et annet ytterpunkt. Verdens helseorganisasjons helsebegrep er imidlertid både en definisjon og en målbeskrivelse. Som operativ definisjon på helse er den blitt kritisert blant annet fordi helse virker uoppnåelig. Peter Hjort (se vedlegg 3) definerer helse som overskudd i forhold til hverdagens krav, og ikke som fravær fra sykdom.

I vanlig tale sidestilles ofte sykdom og helsesvekkelse. Begrepsmessig vil ikke dette nødvendigvis være helt korrekt. I NOU 1990: 23 Sykelønnsordningen, drøftes begrepene helse og sykdom inngående. Her heter det at sykdom bare vil være en av flere former for helsesvekkelse. Fysisk, psykisk og sosialt velvære er forutsetninger for helse, mens mangel på denne typen velvære ikke er ensbetydende med sykdom.

Sagt på en annen måte kan man være frisk selv om man har fysiske, psykiske og sosiale plager eller problemer. I tilknytning til eldre kan dette også ses på som forskjellen mellom gerontologien, som er vitenskapen om den normale aldersprosessen, og geriatrien som er vitenskapen om alderssykdommene. Aldersprosessen opplever alle, mens alderssykdommer rammer den enkelte.

Spørsmålet om det foreligger sykdom eller ikke, avgjøres i medisinsk praksis på bakgrunn av objektive funn og subjektive symptomer. I trygdesammenheng er det imidlertid behov for mest mulig presis definisjon av begrepet sykdom for å kunne avgjøre om det foreligger rett til sykepenger. Etter folketrygdloven ytes det sykepenger «...til den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. Arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer og lignende, gir ikke rett til sykepenger».

Arbeidsuførhet på grunn av sykdom er et av de sentrale vilkårene for rett til sykepenger. For å få rett til sykepenger er det ikke tilstrekkelig at medlemmet er arbeidsufør. Funksjonsnedsettelsen må klart skyldes sykdom eller skade. Blant annet som følge av sykelønnsutvalgets innstilling er det presisert at arbeidsuførhet klart skal skyldes sykdom, og at arbeidsuførhet som skyldes sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer ikke gir rett til sykepenger.

Helsesvikt er altså et langt videre begrep enn sykdom. I trygdesammenheng er sykdom objektivt konstaterbart – i hvert fall når det gjelder yrkesaktive. For det første foreligger det en medisinsk vurdering, og legen har skrevet ut en sykemelding dersom sykdommen er av en viss varighet. Videre er det registrert et sykefravær og det er utbetalt sykepenger. Helsesvikt er en mer subjektiv oppfatning av egen tilstand, som ikke på tilsvarende måte trenger å føre til noe objektivt registrerbart. Det er derfor ikke uproblematisk å drøfte sammenhengen mellom helsetilstand og tendensen til tidligpensjonering fra arbeidslivet. Problemer knyttet til beskrivelse av utvikling i helsetilstand er drøftet nærmere i avsnitt 4.5.

10.2.3 Tidligpensjonering og helsetilstanden

Generelt sett må det kunne antas at god helse er en viktig forutsetning for å kunne stå lenge i arbeidslivet. Det kan derfor forventes at de som går av som tidligpensjonister har dårligere helse enn de som står i arbeid fram til folketrygdens pensjonsalder på 67 år eller lengre. Tilsvarende kan det forventes at de som utsetter pensjoneringen vil ha en bedre helsetilstand enn de som går av tidligere. Med tidligpensjonister menes her alle former for pensjonering fra arbeidslivet før folketrygdens ordinære pensjonsalder på 67 år, også uførepensjonister.

Mange sykdommer, herunder hjertesykdommer og kreft, opptrer i økende grad med alder. Andre diagnoser, som for eksempel psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer, opptrer jevnere fordelt over hele livsløpet. Noen sykdommer opptrer først og fremst i alderdommen og betegnes derfor som alderssykdommer. Dette gjelder blant annet aldersdemens, slag og parkinsonisme. Når det gjelder spørsmålet om pensjonering, er det viktig å være klar over at forekomsten av disse alderssykdommene først begynner å stige kraftig etter 80-års alder, og at de derfor har liten eller ingen betydning for diskusjoner om pensjoneringsalder.

Svekket helse er den viktigste årsaken til at arbeidstakere går ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder. Om lag 90 000 personer i aldersgruppen 60 til 67 år er i dag uførepensjonert. Dette tilsvarer noe over 1/3 av denne aldersgruppen. I aldersgruppen 50 til 59 år er om lag 87 000 uførepensjonister. Muskel- og skjelettlidelser og mentale lidelser er de klart vanligste diagnosene for uførepensjonerte, både blant uførepensjonerte menn og kvinner. Totalt sett utgjorde diagnosene mentale lidelser 29,1 pst og muskel- og skjelettsykdommer 32,7 pst av samtlige uførepensjonstil-

feller per 31. desember 1997. For nye uførepensjonister i 1997 utgjorde de samme diagnosene henholdsvis 23,0 og 34,4 pst. Andelen med sykdommer i muskel- og skjelettsystemet øker med alderen, mens andelen med mentale lidelser avtar.

Til sammenlikning var det ved utgangen av 1997 om lag 14 000 personer i aldersgruppen 63 til 67 år som mottok avtalefestet pensjon. I tillegg er det omtrent like mange som mottar andre former for førtidspensjon. Når det gjelder tilgangen i de forskjellige tidligpensjonsordningene, er det imidlertid i aldersgruppen 64 til 66 år i 1996 omtrent dobbelt så mange som tok ut AFP i forhold til nye uførepensjonister. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

Som nevnt er det ikke uproblematisk å knytte tendensen til tidligpensjonering til helsebegrepet. For å vurdere sammenhengen mellom helse og avgangsalder kan imidlertid tendensen til sykefravær før pensjoneringstidspunktet være en indikator. Trygdeetatens sykepengeregister kan i denne sammenhengen være et nyttig hjelpemiddel. Registeret omfatter imidlertid ikke arbeidstakere i statlig sektor. I tillegg registreres bare sykefravær utover 14 dager, slik at korttidsfravær faller utenfor.

Tabell 10.1 viser sykefraværet til nye pensjonister i alderen 60 til 69 år i 1995 fordelt etter om de er registrert som mottakere av sykepenger i årene 1990–1995.

Tabell 10.1: Nye pensjonister i 1995 (60–69 år) innen ulike pensjonsordninger fordelt etter om de er registrert som mottaker av sykepenger i årene 1990–1995. Andeler i prosent

Pensjonsordning	Tilgang i 1995	Mottakere av sykepenger ved sykefravær ut over 14 dager som andel av nye pensjonstilfeller					Uten sykepenger
		1990	1991	1992	1993	1994	
Hel uførepensjon (60–66 år)	6 913	29,7	32,3	37,2	48,9	71,5	13,9
AFP privat	2 007	18,9	16,8	19,5	20,7	25,0	43,4
AFP kommune	1 274	22,9	22,6	21,9	23,5	30,7	35,9
Særaldersgrense kommune	328	22,9	25,3	26,5	29,3	41,8	30,5
Sjømanns- pensjon	1 118	14,7	17,5	18,2	19,9	20,8	50,0
Sum tidligpensjon	11 640	25,4	27,0	30,4	37,9	53,3	25,3
Hel førstegang-salderspension	10 085	12,8	12,8	11,6	11,5	12,5	65,0
Ventere	2 724	10,2	10,2	10,6	10,4	11,9	70,6

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 10.1 viser en klar tendens til at de som går av med uførepensjon eller velger å gå av med førtidspensjon før fylte 67 år, har hatt et høyere sykefravær i årene før pensjoneringstidspunktet enn de som går av med alderspensjon ved fylte 67 år eller som venter med å ta ut pensjon til etter fylte 67 år. Hele 71,5 pst av de som ble uførepensjonert i aldersgruppen 60–66 år i 1995 var sykmeldt utover 14 dager året før. For personer med særaldersgrense i kommunene var andelen nær 42 pst. Dette skyldes nok i stor grad den høye andelen kvinnelig helse- og omsorgspersonell i kommunesektoren. Denne yrkesgruppen har et gjennomsnittlig høyt sykefravær. For de andre tidligpensjonistene var det registrerte sykefraværet lavere, men likevel

høyere enn for alderpensjonister som gikk av ved fylte 67 år og ventere. Forskjellen i sykefravær er liten mellom de som velger å utsette pensjoneringstidspunktet og de som går av ved 67 år.

For øvrig øker andelen med sykefravær sterkt fram mot pensjonering for uførepensjonistene, mens denne andelen bare er svakt økende for andre tidligpensjonister. AFP-pensjonister i kommunal sektor utgjør et unntak, med forholdsvis markert økning året før overgang til AFP. For ordinære alderspensjonister og ventere er andelen med registrert sykefravær mer eller mindre uforandret fram mot pensjoneringstidspunktet.

Bruk av trygdeetatens sykepengeregistre for å vurdere sammenhengen mellom helse og avgangsalder synes altså å kunne støtte opp under antakelsen om at mange av dem som går av før fylte 67 år gjør dette delvis av helsemessige grunner og at de som venter med å ta ut pensjon har gode helsemessige forutsetninger for nettopp å kunne arbeide lenger.

10.3 ØKONOMISKE FORHOLD

10.3.1 Innledning

Overgang fra yrkesaktivitet til pensjonstilværelse innebærer at arbeidsinntekt erstattes med pensjonsinntekt. Pensjonsbeslutningen vil derfor påvirkes av forholdet mellom de inntektene det er mulig å oppnå som pensjonist i forhold til arbeidsinntekten. Med en forholdsvis høy pensjonsinntekt i forhold til arbeidsinntekt, vil det isolert sett være mer attraktivt å gå av med pensjon, enn om overgangen til pensjonisttilværelsen innebærer en betydelig inntektsreduksjon. Forholdet mellom pensjonsinntekt og lønnsinntekt uttrykkes med kompensasjonsnivået. Ettersom det er den samlede disponible inntekten som påvirker pensjoneringsbeslutningen, må det også tas hensyn til andre økonomiske forhold, som f.eks. tæring på oppspart formue.

I kapittel 12 er det gitt en prinsipiell tilnærming til pensjoneringsbeslutninger med bakgrunn i økonomisk teori. I dette avsnittet vurderes økonomiske forhold i pensjonsordninger i Norge som kan ha betydning for når den enkelte ønsker å gå fra yrkesaktivitet til pensjon. Det er komplisert å gi en fullstendig oversikt over de økonomiske konsekvensene ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, fordi det er mange forskjellige pensjonsordninger med blant annet ulikt pensjonsgrunnlag og ulike ytelsesnivåer. Pensjonsordningene kan også virke i kombinasjon. Dessuten endrer regelverket for de ulike ordningene seg over tid. Ettersom arbeidsinntekt og pensjonsinntekt skattlegges forskjellig, bidrar skattereglene til å komplisere bildet ytterligere. Det er også forskjellige skatteregler for ulike pensjonsytelser.

I kapittel 5 er det gjennomført en del beregninger av kompensasjonsnivået i ulike pensjonsordninger for arbeidstakere både i privat og i offentlig sektor. I punkt 10.3.2 nedenfor foretas det en nærmere sammenligning mellom ytelser fra de aktuelle pensjonsordningene både før og etter skatt. Beregningene er basert på trygde- og skatteregler for 1998. De kan brukes som grunnlag for å vise hvordan dagens regelverk faktisk fungerer, og som utgangspunkt for å vurdere mulige justeringer i de aktuelle ordningene.

Ved vurderinger knyttet til kompensasjonsnivået vil hensynet til inntektsnedgangen som følge av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon være sentral. Vurderinger som innebærer en sammenligning av inntekt umiddelbart før og etter pensjonering, har en kortere horisont enn pensjonsformuesbetraktninger som er nærmere beskrevet i kapittel 8 og 12. I vurderingen av å gå fra arbeid til pensjon er det grunn til å tro at den enkelte vil ta hensyn til forventet utvikling over en lengre periode. Faktorer som forventet gjenværende levetid, utsiktene til framtidig

lønnsutvikling og regulering av pensjonsytelsen i forhold til lønnsutviklingen for øvrig, vil ha betydning for de samlede økonomiske virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon. Slike langsiktige vurderinger er nærmere knyttet til pensjonsformuen, mens beregninger av kompensasjonsgrader i hovedsak er knyttet til virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon på et bestemt tidspunkt.

Etter en gjennomgang av kompensasjonsnivået i tidligpensjonsordninger i Norge i neste avsnitt, gis det i punkt 10.3.3 en kortfattet oppsummering av nyere norske studier hvor betydningen av kompensasjonsnivået for pensjoneringsatferd er vurdert.

10.3.2 Nærmere om kompensasjonsnivået i ulike pensjonsordninger

Kompensasjonsnivået i folketrygden er relativt høyt for lave lønnsinntekter. Ved helt lave inntektsnivåer kan kompensasjonsnivået faktisk overstige 100 pst av tidligere inntekt. Dette har sammenheng med at folketrygden gir alle en minimumssikring uavhengig av tidligere inntekt. Som følge av økt minstepensjon fra 1. mai 1998, har denne fordelingseffekten blitt ytterligere forsterket. Pensjonsopptjeningen i folketrygden bidrar dessuten til en omfordeling ved at det gis et høyere kompensasjonsnivå ved lavere inntekter enn ved høyere inntekter. At kompensasjonsnivået faller for økende inntekter, skyldes dels fordelingselementer i dagens system, og dels at det har skjedd regelverksendringer. Alderspensjon i folketrygden utbetales med en fast grunnpensjon tilsvarende grunnbeløpet i folketrygden (1 G) og en tilleggspensjon som utgjør 42 pst av inntekten over grunnbeløpet. Jo lavere tilleggspensjonsprosent, desto sterkere blir omfordelingselementet. I seg selv sikrer dette en omfordeling ved at grunnpensjonen utgjør en høyere andel jo lavere pensjonsnivået er. Fordelingselementet forsterkes ytterligere ved at bare en tredel av inntekten mellom 6 G og 12 G er pensjonsgivende fra 1. januar 1992, da knekkpunktet for pensjonsopptjening ble redusert fra 8 G til 6 G. Inntekt over 12 G gir ikke pensjonsopptjening. På grunn av besteårsregelen vil de pensjonsmessige konsekvensene av at knekkpunktet er redusert fra 8 G til 6 G og at tilleggspensjonsprosenten er redusert fra 45 til 42 få gradvis virkning. For personer som har jevn inntekt i yrkeskarrieren, vil det ta flere år før regelendringene får full virkning, mens det for personer med kraftig lønnsvekst vil kunne ta noe kortere tid. Figur 10.1 illustrerer at kompensasjonsnivået faller gradvis for høyere inntekter. I diagrammet ligger knekkpunktet på om lag 8 ganger folketrygdens grunnbeløp. Dette skyldes forutsetningene om at pensjoneringstidspunktet er satt til 1. januar 1999 og at vedkommende pensjonist har hatt en jevn inntekt i løpet av hele yrkeskarrieren.

Når det gjelder AFP i privat sektor og den folketrygdberegnete delen av AFP i offentlig sektor, gis det lavere kompensasjon ved lavere inntektsnivåer enn det som er tilfelle i folketrygden. Dette har sammenheng med regelen om at pensjonen ikke skal overstige 70 pst av tidligere inntekt. Siden AFP ellers beregnes som en folketrygdpensjon, er kompensasjonsprofilen svært lik folketrygdens, men på grunn av AFP-tillegget er ytelsesnivået i AFP noe høyere. I diagrammet er AFP-tillegget i Fellesordningen LO/NHO på 950 kroner per måned lagt til grunn. I de andre AFP-ordningene i privat sektor og i offentlig sektor er AFP-tillegget satt til 1 700 kroner per måned, slik at brutto kompensasjonsnivå i disse ordningene ligger noe over det som er tilfellet for Fellesordningen LO/NHO. AFP-tillegget i LO/NHO-ordningen er imidlertid skattefritt, mens det høyere AFP-tillegget i de andre ordningene er skattepliktig.

AFP-tillegget i Fellesordningen LO/NHO er en del av den såkalte sluttvederlagsordningen. Sluttvederlag i form av et engangsbeløp gis også til arbeidstakere som innvilges uførepensjon, eller som må slutte i sitt arbeid på grunn av kronisk

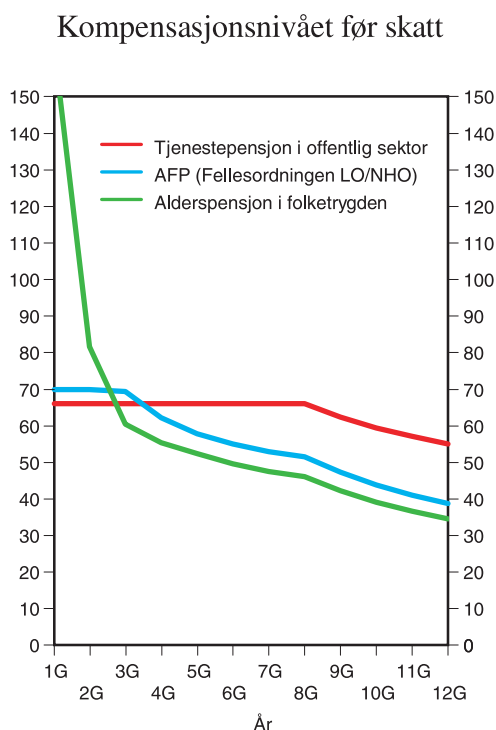
sykdom. For å ha rett til sluttvederlag må arbeidstakeren ha fylt 50 år, men ikke 67 år ved sluttdatoen. Sluttvederlaget varierer mellom 11 400 kroner og 57 000 kroner.

For de som mottar gavepensjon på toppen av AFP vil kompensasjonsgraden kunne bli vesentlig høyere. Ofte er bruken av gavepensjon utformet slik at det sikrer en minimumskompensasjon, for eksempel 80 pst av lønnen. En nærmere beskrivelse av utbredelsen og bruken av gavepensjon er gitt i punkt 11.2.3.

I de viktigste offentlige tjenstepensjonsordningene er kompensasjonsnivået før skatt det samme på alle inntektsnivåer opp til en sluttlønn på 8 G. Kompensasjonsnivået er imidlertid synkende for inntekter over 8 G. Dette skyldes at bare 1/3 av inntekter mellom 8 G og 12 G er pensjongivende.

I figur 10.1 illustreres kompensasjonsnivået før skatt for alderspensjon i folketrygden, AFP (Fellesordningen LO/NHO) og offentlige tjenstepensjonsordninger. Det er lagt til grunn full opptjening av pensjon i alle ordningene og at det tas ut pensjon fra 1. januar 1999. Ved manglende opptjening vil kompensasjonsnivået nødvendigvis bli noe lavere enn det som er illustrert i diagrammet. Det er videre lagt til grunn et skattefritt AFP-tillegg på 11 400 kroner per år.

Det er også forutsatt at pensjonisten er enslig. For alderspensjon fra folketrygden og for AFP innebærer dette at det ytes grunnpensjon tilsvarende folketrygdens grunnbeløp (45 370 kroner fra 1. mai 1998). For samboende og gifte ytes det imidlertid lavere grunnpensjon på $\frac{3}{4}$ av grunnbeløpet, for tiden tilsvarende 11 340 kroner mindre enn for enslige.



Figur 10.1 Kompensasjonsnivået før skatt for alderspensjon i folketrygden, AFP (Fellesordningen LO/NHO) og offentlige tjenstepensjonsordninger.

Figur 10.1 viser tydelig at folketrygden på grunn av minstesikringsnivået, har et noe høyere kompensasjonsnivå ved lavere inntekter enn både AFP og tjeneste-

pensjon. Diagrammet illustrerer videre at AFP har et høyere kompensasjonsnivå enn folketrygden fra et tidligere inntektsnivå i underkant av 2,5 G. Ved inntektsnivåer opptil 3,5 G har AFP et noe høyere kompensasjonsnivå enn tjenstepensjon. Ellers viser diagrammet at tjenstepensjon gir bedre kompensasjon ved høyere inntektsnivåer enn de to andre pensjonsordningene.

I offentlig sektor vil AFP-pensjonister som er 65 eller 66 år gamle vanligvis få pensjonen beregnet som tjenstepensjon, noe som kan (avhengig av opptjeningstid) medføre bedre dekning enn i privat sektor for midlere og høyere inntekter. For AFP-pensjonister i offentlig sektor som er 62, 63 eller 64 år gamle gjelder i hovedsak tilsvarende ordning som i privat sektor.

I 1997 var gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden på om lag 86 000 kroner. For menn var gjennomsnittet på 102 100 kroner og for kvinner var gjennomsnittet på 74 000 kroner. I 1998 vil ytelsene ventelig bli noe høyere, blant annet som følge av økt minstepensjon. For enslige utgjør den nye årlige minstepensjonen 81 360 kroner (fra 1. mai 1998). For gifte og samboende utgjør minstepensjonen 70 020 kroner.

Til sammenlikning var gjennomsnittlig ytelse i AFP-ordningen i privat sektor på 113 000 kroner, 124 800 kroner for menn og 80 595 kroner for kvinner. I tillegg kommer det skattefrie AFP-tillegget på 11 400 kroner per år i Fellesordningen LO/NHO og det skattepliktige AFP-tillegget på 20 400 kroner per år i de to andre AFP-ordningene i privat sektor. I statlig sektor var gjennomsnittlig ytelse av folketrygdberegnet AFP (for 62-, 63- og 64-åringer) på 113 300 kroner, 125 000 kroner for menn og 94 500 kroner for kvinner. I kommunal sektor var gjennomsnittlig ytelse av folketrygdberegnet AFP noe lavere enn i staten. Den gjennomsnittlige ytelsen i 1997 var på 84 720 kroner, for menn på 116 245 kroner og for kvinner på 69 564 kroner. I tillegg kommer det skattepliktige AFP tillegget på 20 400 kroner både i statlig og kommunal sektor.

Alderspensjon fra Statens Pensjonskasse var i 1997 før samordning gjennomsnittlig på 119 905 kroner. For menn var gjennomsnittet på 143 182 kroner og 84 058 for kvinner. Alderspensjon fra de kommunale tjenstepensjonsordningene var før samordning gjennomsnittlig på 70 413 kroner. For menn var gjennomsnittet på 106 597 kroner og for kvinner var det på 58 349 kroner.

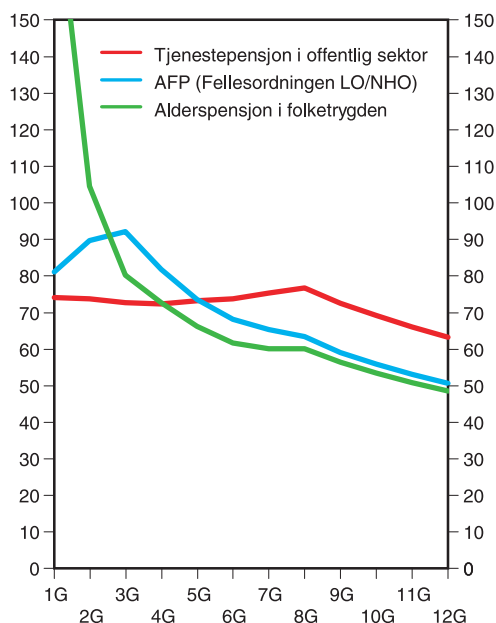
Som følge av at inntekt fra de ulike pensjonsordningene (AFP, folketrygd og tjenstepensjon i staten) behandles forskjellig skattemessig, blir det relativt komplisert å sammenlikne ytelsesnivået i de tre aktuelle pensjonsordningene når det skal tas hensyn til skatt.

- Det betales lav trygdeavgift (3 pst) av alle pensjonsytelser.
- AFP-tillegget i Fellesordningen LO/NHO på 11 400 kroner per år er skattefritt, mens AFP-tillegget i de andre AFP-ordningene på 20 400 kroner per år er skattepliktig. Det skattepliktige AFP-tillegget er tilpasset det skattefrie tillegget ved at det etter skatt (i skattebegrensningsområdet) blir tilnærmet likt det skattefrie AFP-tillegget.
- Alders- og uførepensjonister i folketrygden har rett til særfradrag i inntekten. Fradraget er på 12 000 kroner per år for alderspensjonister og 17 600 kroner per år for uførepensjonister. AFP-pensjonister har ikke rett til dette særfradraget. Det samme gjelder tjenstepensjonister som ikke også mottar alders- eller uførepensjon fra folketrygden.
- AFP-pensjonister og alders- og uførepensjonister i folketrygden er omfattet av den såkalte skattebegrensningsregelen. Tjenstepensjonister omfattes ikke av denne regelen dersom de ikke også mottar alders- eller uførepensjon. Skattebegrensningsregelen medfører at enslige pensjonister uten andre inntekter enn pensjon, uten nettoformue over 200 000 kroner og uten andre fradrag enn stan-

dardfradrag, kan ha opptil 87 125 kroner i pensjon i 1998 uten å betale skatt. Det tilsvarende nivået for pensjonistektepar er 135 625 kroner i 1998. Skattebegrensningsregelen er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Det at arbeidsinntekt og pensjonsinntekt skattlegges forskjellig, understreker betydningen av å sammenlikne kompensasjonsnivået også etter skatt. Ulik skattemessig behandling av pensjonsinntekt fra ulike pensjonsordninger forsterker dette. Det er inntekten etter skatt som er det interessante sammenlikningsgrunnlaget for den enkelte i vurderingen av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon. Så lenge pensjonsinntekter er mildere beskattet enn arbeidsinntekt, vil kompensasjonsnivået før skatt gi et feil bilde av hvor stor andel av den tidligere disponible inntekten den enkelte sitter igjen med etter pensjonering.

Kompensasjonsnivå etter skatt



Figur 10.2 Kompensasjonsnivået etter skatt for alderspensjon i folketrygden, AFP (Fellesordningen LO/NHO) og i offentlige tjenestepensjonsordninger.

I figur 10.2 er det tatt utgangspunkt i alderspensjon i folketrygden, pensjon fra en offentlig tjenestepensjonsordning før fylte 67 år og AFP i Fellesordningen LO/NHO. Som forventet er kompensasjonsnivået etter skatt høyere enn kompensasjonsnivået før skatt for alle ordningene. Beregningene av kompensasjonsnivået etter skatt endrer heller ikke på hovedresultatene fra figur 10.1 om kompensasjonsnivået før skatt. Tjenestepensjon gir høyere kompensasjonsnivå for høyere inntekter, mens folketrygden fortsatt har høyest kompensasjonsnivå for de laveste inntektene. Beregningene av kompensasjonsnivået etter skatt illustrerer imidlertid at både AFP og folketrygdpensjon skattlegges etter gunstigere regler enn tjenestepensjon. Nettoinntekten som pensjonist vil være høyere med folketrygdpensjon opp til et tidligere inntektsnivå på rundt 4 G. Før skatt ligger krysningpunktet for tjenestepensjon og folketrygdpensjon på en tidligere inntekt noe under 3 G. Årsaken til at krysning-

spunktet har flyttet seg, er at folketrygdpensjon gir særfradrag og omfattes av skattebegrensningsregelen.

AFP vil gi høyere kompensasjon etter skatt enn tjenestepensjon opp til et tidligere inntektsnivå rundt 5 G. Så lenge det ikke gis særfradrag i tilknytning til AFP-pensjon, er det skattebegrensningsregelen som er hovedforklaringen på at krysningsspunktet forskyver seg. Figur 10.2 illustrerer også virkningen av begrensningen på 70 pst bruttokompensasjon i AFP kombinert med effekten av skattebegrensningsregelen. Kompensasjonsnivået etter skatt vil øke for AFP-pensjonister med tidligere inntekter opp mot om lag 3 G. Dette skyldes at begrensningen på 70 pst bruttokompensasjon innebærer at alle med lave inntekter vil komme inn under skattebegrensningsregelen, slik at det ikke betales skatt på pensjonsinntekter opp til om lag 2 G. Deretter er det en effektiv marginalsatt på 44 pst. Uten begrensningen på 70 pst i forhold til tidligere inntekt ville kompensasjonsnivået etter skatt vært mer i tråd med nivået i folketrygden også for lavere inntekter.

Skatt på inntekt fra ulike inntekskilder (1998-regler)

Ved et inntektsnivå på 100 000 kroner skal det bli betalt skatt som følger:

Arbeidsinntekt	23 200 kroner
Alderspensjon fra folketrygden	5 665 kroner
AFP Fellesordningen LO/NHO	605 kroner
AFP offentlig sektor	5 665 kroner
Tjenestepensjon før fylte 67 år	18 400 kroner

Ved et inntektsnivå på 125 000 kroner skal det bli betalt skatt som følger:

Arbeidsinntekt	30 750 kroner
Alderspensjon fra folketrygden	16 665 kroner
AFP Fellesordningen LO/NHO	11 606 kroner
AFP offentlig sektor	16 665 kroner
Tjenestepensjon før fylte 67 år	24 750 kroner

Ved et inntektsnivå på 150 000 kroner skal det bli betalt skatt som følger:

Arbeidsinntekt	38 300 kroner
Alderspensjon fra folketrygden	27 666 kroner
AFP Fellesordningen LO/NHO	22 600 kroner
AFP offentlig sektor	27 666 kroner
Tjenestepensjon før fylte 67 år	31 100 kroner

Ved et inntektsnivå på 175 000 kroner skal det bli betalt skatt som følger:

Ved et inntektsnivå på 100 000 kroner skal det bli betalt skatt som følger:

Arbeidsinntekt	46 522 kroner
Alderspensjon fra folketrygden	34 762 kroner
AFP Fellesordningen LO/NHO	33 715 kroner
AFP offentlig sektor	38 122 kroner
Tjenestepensjon før fylte 67 år	38 122 kroner

I boks 10.1 er det forutsatt at vedkommende skattyter er ugift, at han eller hun ikke har skattbar formue, andre inntekter eller fradrag utover minstefradraget (bortsett fra et særfradrag for alder på 12 000 kroner ved alderspensjon).

Det må tas i betraktning at de aktuelle pensjonsinntektene i regneeksemplene er avledet fra en arbeidsinntekt på et høyere nivå, se figur 10.1.

Med tjenestepensjon før fylte 67 år menes at vedkommende har gått av med pensjon i forbindelse med en særaldersgrense i tjenestepensjonssystemet. I AFP offentlig sektor kan det som tidligere nevnt ytes tjenestepensjonsberegnet AFP fra fylte 65 år. Tjenestepensjonsberegnet AFP vil bli skattlagt etter de samme reglene som folketrygdberegnet AFP, slik at betegnelsen AFP offentlig sektor inkluderer både tjenestepensjonsberegnet og folketrygdberegnet AFP.

I beregningene er det skattefrie AFP-tillegg på 11 400 kroner per år inkludert i inntekten før skatt når det gjelder AFP Fellesordningen LO/NHO. Det skattepliktige AFP-tillegget på 20 400 kroner i AFP offentlig sektor er også inkludert i inntekten. For øvrig har AFP-ordningen i bank og finansnæringen og AFP-ordningen i NAVO-området også et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner, og vil bli skattlagt etter de samme reglene som AFP offentlig sektor. Det skattefrie og det skattepliktige AFP-tillegget er tilpasset hverandre, slik at det skattepliktige AFP-tillegget etter skatt skal være tilnærmet likt det skattefrie AFP-tillegget. Innenfor det området den såkalte skattebegrensningsregelen gjelder, vil AFP-tilleggene utgjøre nær det samme beløpet. Med en effektiv marginalsatt på 44 pst, utgjør det skattepliktige AFP-tillegget 11 424 kroner etter skatt. Utenfor dette området er marginalskatten lavere, slik at det skattepliktige AFP-tillegget etter skatt overstiger det skattefrie AFP-tillegget. Dette innebærer at skatt på AFP Fellesordningen LO/NHO og AFP offentlig sektor i boks 10.1 kan hevdes ikke å være fullt ut sammenliknbare. Beregningen bør likevel gi et rimelig godt uttrykk for hvordan de ulike pensjonssystemene skattlegges.

Enslige pensjonister som omfattes av skattereduksjonsregelen, med lavere nettoformue enn 200 000 kroner og som ikke har andre fradrag enn standardfradrag, skal som tidligere nevnt bare betale skatt når inntekten overstiger 87 125 kroner i 1998. Effektiv marginalsatt er 44 pst i skattebegrensningsområdet. I det første eksempelet i boks 10.1 er det lagt til grunn et inntektsnivå på 100 000 kroner. Inntekten til alderspensjonister og pensjonister i AFP offentlig sektor overstiger dette «fribeløpet» med 12 875 kroner, og det skal dermed betales 5 665 kroner i skatt. I det andre og det tredje eksempelet overstiger inntekten «fribeløpet» med 37 875 kroner og 62 875 kroner, og det skal dermed betales henholdsvis 16 665 kroner og 27 666 kroner i skatt. I det fjerde eksempelet er inntekten for alderspensjonistene og AFP-pensjonistene i offentlig sektor høy til at de kan bli skattlagt etter skattereduksjonsregelen. Det skal da betales skatt etter de ordinære skattereglene. Det vil si 3 pst i trygdeavgift og 28 pst av inntekt over standardfradrag. På grunn av

at alderspensjonister i folketrygden har krav på særfradrag, vil AFP-pensjonistene i offentlig sektor måtte betale noe mer i skatt ved høyere inntektsnivåer.

I de tre første eksemplene overstiger inntekten for AFP-pensjonistene i Felle-sordningen LO/NHO fribeløpet med henholdsvis 12 875 kroner, 37 875 kroner og 62 875 kroner. Inkludert i inntekten har disse pensjonistene det skattefrie AFP-tillegget på 11 400 kroner. Det innebærer at skattepliktig beløp utgjør 44 pst av henholdsvis 1 475 kroner, 26 475 kroner og 51 475 kroner. Det vil si at skattepliktig beløp for en inntekt på 100 000 kroner er 605 kroner, for en inntekt på 125 000 kroner er skattepliktig beløp på 11 606 kroner, og for en inntekt på 150 000 kroner skal det betales en skatt på 22 600 kroner. I det fjerde eksempelet ligger inntekten over det området hvor skattereduksjonsregelen gjelder, og det skal dermed betales skatt etter de ordinære skattereglene.

Den eneste forskjellen på skatt av arbeidsinntekt og skatt av tjenstepensjon før fylte 67 år, er ulik trygdeavgift. Trygdeavgiften av arbeidsinntekt er på 7,8 pst, mens trygdeavgiften på pensjonsytelser er 3 pst. Når skatt av arbeidsinntekt og tjenstepensjon før fylte 67 år sammenliknes, ser en at differansen i alle eksemplene utgjør 4,8 pst av bruttoinntekten. Når det ytes tjenstepensjon samtidig med alderspensjon fra folketrygden, vil imidlertid pensjonisten ha krav på særfradrag og ha rett til å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen.

Regneeksemplene bekrefter at det skal betales mer skatt for arbeidsinntekt enn for pensjonsinntekt på samme nivå, og at kompensasjonsnivået etter skatt i de ulike pensjonsordningene dermed er høyere enn kompensasjonsnivået før skatt. Dette skyldes først og fremst at trygdeavgiften er høyere på arbeidsinntekt enn på pensjonsinntekt. Dernest at enkelte pensjonsytelser kommer inn under særskilte skatteregler. For lavere pensjonsinntekter har den såkalte skattereduksjonsregelen relativt stor betydning. Ellers viser eksemplene at tjenstepensjon skatlegges noe strengere enn ytelser fra de andre pensjonsordningene.

10.3.3 Kompensasjonsnivåets innvirkning på pensjoneringsatferd i Norge

Mange av de tidligere studiene som er gjennomført for å vurdere hvilke faktorer som har betydning for pensjoneringsatferden i Norge er basert på intervjuundersøkelser. Én slik undersøkelse er nærmere beskrevet i avsnitt 10.7. I dette punktet redegjøres det nærmere for to forholdsvis nye undersøkelser basert på registerdata. Undersøkelser som benytter registerdata baserer seg på observert atferd på et gitt tidspunkt eller over tid og knytter denne atferden opp mot enkelte forhold en i utgangspunktet forventer kan ha innvirkning på pensjoneringsatferden. På denne måten kan en se om det er sammenheng mellom disse forholdene og den faktiske atferden. I intervjuundersøkelser trekkes det slutninger fra individuell oppfatning av disse forholdene (basert på svar fra den enkelte) til observert atferd.

På oppdrag fra utvalget har Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) analysert tidligpensjonering og pensjonsatferd i lys av de økonomiske insentivene i pensjons-, skatte- og overføringssystemet, samt utviklingen i sosiale normer (Thøgersen m fl 1998).

På bakgrunn av en gjennomgang av ulike nordiske studier som tar for seg faktorer som ligger til grunn for valg av vei ut av arbeidsmarkedet, konkluderes det med at mye tyder på at det er forskjeller mellom personlige egenskaper og arbeidsmarkedserfaring til de som blir uførepensjonister og de som benytter andre typer tidligpensjonsordninger. Mens helsetilstand er vesentlig for uførepensjonering, er økonomisk kompensasjonsgrad av betydning for tidligpensjonister. Dette peker mot at de som går over på en tidligpensjonsordning har større valgmuligheter enn de som blir uførepensjonert, noe som også er i tråd med intensjonen med ordningene.

Så lenge den enkelte har valgmuligheter blir det også interessant å se nærmere på hvilke faktorer som påvirker individuelle valg.

SNF viser imidlertid til at det er behov for presise analyser for å vurdere forskjeller mellom uførepensjonister og andre tidligpensjonister, samt for å danne et bedre bilde av hvilke elementer som påvirker tidligpensjonering. Som en del av arbeidet har SNF derfor foretatt en empirisk forløpsanalyse av tidligpensjonsatferd i Norge på bakgrunn av data fra Rikstrygdeverkets «MOTIPE» database, se omtale i avsnitt 6.3.

I forløpsanalysen benyttes en rekke forklaringsvariabler knyttet til både økonomiske og andre forhold, herunder kjønn, sivil status, ektefelles hovedaktivitet, næring og tidligere sykefravær, for å se på hva som ligger til grunn for overgang til AFP, uførepensjon og dagpenger.

Undersøkelsen vurderer også om det er systematiske forskjeller mellom dem som forlater arbeidslivet med uførepensjon, i forhold til dem som går av med AFP. Denne delen av undersøkelsen er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Utvalget i analysen består av personer som fyller 64 år i perioden november 1993 til juli 1994 og som er i arbeid når de fyller 64 år. Disse personene følges så i 2¹/₂ år, det vil si ut 1996 for de som fylte 64 år mot slutten av uttaksperioden. Dette gir et utvalg på vel 6 500 personer, hvorav om lag 70 pst, eller vel 4 600 personer, har rett på AFP dersom de oppfyller de individuelle kravene. Forløpsanalysen viser at etter 2¹/₂ år er over 60 pst av dem som ikke har rett til AFP i arbeid, mens andelen for dem som har rett til AFP er under 40 pst. Vel 50 pst av dem som har rett til AFP har benyttet seg av muligheten, og det er en klar tendens til overgang til AFP i det aldersgrensen nås. Over 25 pst tar ut AFP-pensjon 1–2 måneder etter nådd aldersgrense, det vil si ved fylte 64 år i 1996. Etter ett år er det også en klar økning i overgangen til AFP. Særlig gjelder dette i offentlig sektor. Dette må trolig ses i sammenheng med at AFP i offentlig sektor fra 65 år kan beregnes som tjenestepensjon, noe som innebærer et høyere kompensasjonsnivå for de fleste. Dette gir en indikasjon på at kompensasjonsnivået er av betydning for AFP-pensjoneringen.

Dette underbygges også av resultatene fra estimeringene som er gjort på bakgrunn av den observerte atferden som er registrert i MOTIPE-databasen. Effekten av å øke kompensasjonsnivået med for eksempel 10 prosentpoeng er at risikoen for overgang til AFP øker med 7,4 pst. Det er imidlertid stor forskjell i kompensasjonsnivåets betydning på AFP-pensjoneringen i statlig, kommunal og privat sektor. På bakgrunn av estimeringen kan en 10-prosentsøkning i kompensasjonsnivået anslås til å øke sannsynligheten for overgang til AFP med 2,6 pst i privat sektor, og med 12,1 pst og 17,6 pst i henholdsvis kommunal og statlig sektor. Kompensasjonsnivået var for øvrig ikke signifikant for privat sektor, mens den var klart signifikant i de to øvrige sektorene. For utvalget som helhet heter det i rapporten at «kompensasjonsgraden øker hasarden til AFP med overveldende signifikans».

På blant annet denne bakgrunn oppsummerer SNF forløpsanalysen med at:

«Økonomisk kompensasjonsgrad har sterk effekt på omfanget av AFP pensjonering. Dette gjelder både kvinner og menn. Ser man på ulike sektorer finner man at kompensasjonsgraden for AFP primært har sterk betydning i statlig og kommunal sektor og mindre i privat sektor. Økonomisk kompensasjonsgrad har liten effekt på omfanget av uførepensjonering.»

Dette resultatet er i tråd med det en skulle forvente, og underbygger at AFP er en pensjoneringsmulighet mens valgmulighetene er mindre ved uførepensjonering.

SNF finner som nevnt ovenfor at det er forholdsvis store forskjeller i AFP-pensjonering i statlig, kommunal og privat sektor. Mens kompensasjonsnivået har stor betydning for AFP-pensjoneringen i offentlig sektor, er det ikke en signifikant sam-

menheng mellom kompensasjonsnivået og AFP-pensjonering i privat sektor. En bakgrunn for dette kan i henhold til denne studien være at utstøttingsmekanismene er sterkere i privat enn i offentlig sektor. Dette underbygges blant annet med at tidligere perioder som arbeidsledig ikke har innvirkning på overgang til AFP i offentlig og kommunal sektor, mens denne variabelen har betydning for AFP-pensjonering i privat sektor. I privat sektor har også tidligere sykemeldingsperioder sterkere innvirkning på AFP-pensjonering i privat sektor enn i offentlig sektor.

Denne analysen er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

SNF Oslo har tidligere gjennomført en analyse basert på registerdata for å vurdere økonomiske betingelser for pensjonsbeslutninger (Hernæs m fl 1997). Denne analysen bygger imidlertid på et betydelig mindre og mer usikkert datamateriale enn den ovennevnte analysen. I tillegg er undersøkelsen gjennomført på bakgrunn av pensjoneringsatferd i perioden 1990–92, mens AFP fortsatt var en ny og lite utbredt ordning. Dette påvirker også resultatene i analysen.

På bakgrunn av observert atferd i datamaterialet har SNF utarbeidet en modell for pensjoneringsatferd som benyttes til å vurdere tilpasningen i arbeidsmarkedet i lys av egenskaper ved den enkelte og hvilke økonomiske betingelser den enkelte står overfor. Betydningen av økonomisk kompensasjonsgrad er testet ved å estimere endret sannsynlighet for å bli pensjonist dersom inntekten ved å stå i arbeid øker med 10 000 kroner. Dette gir et utslag i den forventede retningen ved at sannsynligheten for å pensjoneres blir mindre, men effekten er liten. Overgangssannsynligheten fra en aktiv til en passiv tilstand reduseres fra 22 til 20 pst. Overgangen fra en delvis aktiv til en passiv tilstand endres med ett prosentpoeng dersom inntekten som delvis aktiv øker med 10 000 kroner. På denne bakgrunnen konkluderes det med at kompensasjonsgrad har en viss betydning, men at den ikke er sterk.

Modellen er også benyttet til å vurdere hvordan en kan forvente at eldre vil tilpasse seg endringer i regelverket for AFP. Blant annet er det sett på hvordan en avkorting av pensjonen ved tidliguttak og påslag ved å stå lenger vil påvirke atferden. Estimeringene i modellen viser da at det må betydelige justeringer i pensjonsnivået før det får stor innvirkning på pensjoneringsatferden. Dette er imidlertid ikke overraskende, så lenge modellen estimeringene baseres på, viser at kompensasjonsnivået i AFP bare i liten grad påvirker atferden.

Det er grunn til å tro at datamaterialet som er benyttet i denne undersøkelsen i stor grad påvirker resultatene. Modellen bygger på utnyttelse av AFP de første årene etter at ordningen ble innført og ordningen var lite kjent. Det virker ikke urimelig at de som benyttet AFP de første årene var sterkt motiverte for pensjonering, og derfor i mindre grad la vekt på kompensasjonsnivået i ordningen. Med dagens bruksrater i AFP er det grunn til å tro at resultatene i simuleringene ville kunne blitt noe annerledes.

Analysene det er redegjort for ovenfor, viser at det er grunn til å tro at kompensasjonsnivået i AFP-ordningen har betydning for omfanget av tidligpensjonering i Norge. Internasjonale studier om kompensasjonsnivåets betydning for pensjonatferd, viser imidlertid ikke entydige resultater som støtter dette. På bakgrunn av en sammenlikning av pensjoneringsatferd i flere land, konkluderer OECD med at det ikke er kompensasjonsnivået som sådan som har sterkest innvirkning på pensjonatferden, men at en må vurdere pensjonsopptjening og ytelser i sammenheng i for å vurdere om det gis insentiver til å fortsett i arbeid. Denne vinklingen er basert på en pensjonsformuetankegang som også fanger opp konsekvenser av pensjonering i et mer langsiktig perspektiv for den enkelte. En annen grunn til at OECD ikke vektlegger betydningen av kompensasjonsnivå som sentralt, kan også være at sammenlikningen mellom land viser at gjennomgående har alle pensjonister om lag samme kompensasjonsnivå, men at inntektskildene varierer. Betydningen av det offentlige

pensjonssystemet blir mindre dersom det er lagt opp til at en i større grad skal bygge opp egen formue gjennom andre spareordninger.

I punkt 10.3.5 nedenfor drøftes betydningen av formue for pensjoneringsatferd i Norge. Det er et inntrykk at eldre i liten grad tærer på formue i løpet av pensjonisttilværelsen. Dette kan være en forklaring på at kompensasjonsnivået i pensjonsordningene i Norge for tiden har forholdsvis stor betydning for tidligpensjonering.

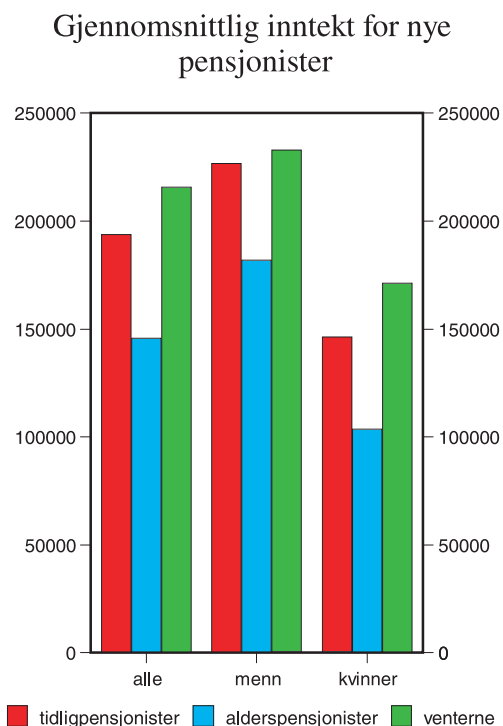
10.3.4 Nye pensjonisters inntekt året før overgang til pensjon

Kompensasjonsnivået gir en illustrasjon på hvor stort inntektsbortfallet blir ved overgang fra arbeid til pensjon. I punkt 10.3.3 ovenfor vises det til en forløpsanalyse utført av SNF som konkluderer med at økonomisk kompensasjonsgrad målt som forholdet mellom pensjonsinntekt og arbeidsinntekt på et bestemt tidspunkt, har betydelig effekt på omfanget av AFP-pensjonering.

Dette gir klare indikasjoner på at kompensasjonsnivået i pensjonsordningene har betydning for valg av pensjoneringstidspunkt. Kompensasjonsnivået er fallende for høyere inntekter i de pensjonsordningene som er omtalt i punkt 10.3.2. Isolert sett kan det derfor forventes en sterkere tilbøyelighet til tidligpensjonering blant personer med relativt lave inntekter. På den annen side vil personer med høy inntekt kunne ønske og ha mulighet til å gå av før fylte 67 år, for eksempel ved at de i større grad vil kunne supplere pensjonen med oppsparte midler, se nærmere om dette i punkt 10.3.5.

For å drøfte om og i hvilken utstrekning kompensasjonsnivået i pensjonsordningene har betydning for valg av pensjoneringstidspunkt, kan det være nyttig å se nærmere på sammenhengen mellom avgangsalder og gjennomsnittlig inntekt som yrkesaktiv.

I figur 10.3 nedenfor vises den gjennomsnittlige inntekten i 1995 til nye pensjonister i 1996 i alderen 60 til 69 år. I figuren inngår alle former for pensjonering fra arbeidslivet i alderen 60 til 66 år som tidligpensjonister, også uførepensjonister. Tidligpensjonistgruppen omfatter også personer som tar ut gradert pensjon i den aktuelle aldersgruppen (gradert pensjon kan være gradert uførepensjon eller andre former for kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt). Alderspensjonister omfatter de som ikke har tatt ut pensjon før fylte 67 år, men som er registrert som alderspensjonister før de fyller 67 år og to måneder. Det er bare de med tidligere yrkestilknytning som inngår i gruppen alderspensjonister. Gruppen ventere er definert som alle som ikke er registrert som pensjonsmottakere 67 år og to måneder.



Figur 10.3 Gjennomsnittlig inntekt for nye pensjonister (60–69 år) i 1996 året før pensjonering.

Kilde: Rikstrygdeverket

Som det framgår av figur 10.3, har ventere i gjennomsnitt høyere pensjonsgivende inntekt enn de andre pensjonistgruppene. Ventere hadde en gjennomsnittsinntekt på vel 215 000 kroner, nær 70 000 kroner mer enn alderspensjonistene. Alderspensjonistene har den klart laveste gjennomsnittsinntekten. Tidligpensjonistenes inntekt på gjennomsnittlig vel 190 000 kroner ligger om lag midt mellom disse. En forklaring på at vi finner såvidt lave inntekter blant de som går av idet de fyller 67 år, kan være at mange av dem er kvinner. Og at de har begrensede muligheter til valg av pensjoneringstidspunkt enten fordi de ikke omfattes av noen tidligpensjonsordning, eller at de ikke oppfyller vilkårene for tidligpensjonering.

Menn har gjennomgående en høyere gjennomsnittlig inntekt enn kvinner, uansett avgangsalder. Blant menn har ventere den høyeste inntekten, etterfulgt av tidligpensjonister. Også blant kvinnene har ventere høyest gjennomsnittlig inntekt. Lavest inntekt finner vi blant kvinnelige alderspensjonister med en inntekt på vel 100 000 kroner i 1995. Differansen mellom menn og kvinner er størst blant tidlig- og alderspensjonistene (80 000 kroner) og minst blant ventere (60 000 kroner).

Alt i alt er det til dels betydelige inntektsforskjeller både mellom gruppene tidligpensjonister, alderspensjonister og ventere og mellom menn og kvinner. Den antatte sammenhengen mellom utsatt pensjonsuttak og høy inntekt synes dermed å få en viss støtte. Årsakene til at personer med høy inntekt i større grad utsetter pensjoneringstidspunktet kan også ha en sammenheng med at jobbinnholdet gjør det attraktivt å fortsette.

I tabell 10.2 nedenfor vises gjennomsnittlig antall opptjeningsår i prosent av mulige poengår og gjennomsnittlig inntekt året før pensjonering for nye pensjonis-

ter i perioden 1992–97. Begrepene tidligpensjonister, alderspensjonister og ventere er definert på tilsvarende måte som i figur 10.3.

Tabell 10.2: Nye pensjonister fordelt etter poengopptjeningsår og inntekt (1000 kr)

	1992			1994			1996		
	Alle	M	K	Alle	M	K	Alle	M	K
Tidligpensjonister:									
Gj.snittlig antall opptj.år i prosent av mulige	90,0	96,8	76,4	90,0	97,4	78,1	88,3	96,9	75,9
Gj.snittsinnt. året før pensjonering (1996-kr)	194	219	146	191	221	144	194	227	146
Alderspensjonister:									
Gj.snittlig antall opptj.år i prosent av mulige	72,8	94,4	55,6	72,2	94,4	53,3	73,4	94,8	55,5
Gj.snittsinnt. året før pensjonering (1996-kr)	145	186	101	142	178	101	146	182	104
Ventere:									
Gj.snittlig antall opptj.år i prosent av mulige	88,4	93,6	77,6	89,3	93,0	80,0	87,9	92,4	76,6
Gj.snittsinnt. året før pensjonering (1996-kr)	211	231	170	213	227	181	216	233	171

Kilde: Rikstrygdeverket

Beregningene viser at mannlige ventere i gjennomsnitt både har færre antall poengopptjeningsår og høyere inntekt enn menn i de to andre pensjonistgruppene. Dette kan være en indikasjon på at mannlige ventere har kommet sent ut i arbeidslivet, for eksempel etter en forholdsvis lang utdanning. Disse opplysningene gir imidlertid ikke grunnlag til å si noe entydig om hvorvidt det er økonomiske insentiver innarbeidet i pensjonssystemet, eller andre forhold ved arbeidssituasjonen som er grunnen til at disse utsetter pensjoneringen. Oversikten i tabell 10.2 viser bare opptjening i folketrygden, mens det for mange vil være opptjeningen i tjenstepensjonsordningen som er av størst betydning for det samlede pensjonsresultat. Kravet til antall opptjeningsår for full tjenstepensjon er som oftest 30 år, slik at mange ventere i tabell 10.2 likevel kan ha full opptjening i en tjenstepensjonsordning.

Kvinnelige ventere har både høyere inntekt og flere opptjeningsår enn nye kvinnelige pensjonister i de andre gruppene. En forklaring kan være at personer med høy inntekt gjennomgående har høyere utdanning og kanskje bedre helse enn de med lav inntekt, og av den grunn også har bedre forutsetninger til å fortsette i arbeid.

Tidligpensjonistene har en gjennomsnittsinntekt som ligger litt under venterne, men klart høyere enn alderspensjonistene. I tillegg har mannlige tidligpensjonister i gjennomsnitt tilnærmet full opptjening i folketrygden. Disse observasjonene gir heller ikke klare indikasjoner på hvilke effekter som kan sies å ha en innvirkning på pensjoneringsatferden. Det er også grunn til å understreke at gjennomsnittstall kan skjule forholdsvis store forskjeller innenfor gruppene. Dette vil i så fall ytterligere bidra til å gjøre det vanskelig å tolke informasjonen i tabell 10.2.

Pensjonsordningene i Norge er utformet slik at det varige pensjonsnivået i liten grad er påvirket av om en går av ved første mulighet (62 år for AFP-pensjonister)

eller utsetter pensjoneringen til etter oppnådd pensjonsalder i folketrygden. Et høyt kompensasjonsnivå for personer med lave inntekter kombinert med at uttak av tidligpensjon ikke fører til reduserte pensjonsytelser i forhold til å fortsette i arbeid, gir incentiver til tidligavgang for lavtlønnede. For personer med høyere inntekt, vil det heller ikke være særlige incentiver til å stå i arbeid utover full opptjeningstid ettersom dette bare i liten grad påvirker de framtidige pensjonsytelsene. Dette gir incentiver til høytlønnede til å gå av tidlig. Personer med høy lønn vil også ha høyere formue som de kan benytte til å kompensere for bortfall av arbeidsinntekt. Dette understreker betydningen både av at husholdningenes totale økonomiske situasjon må tas i betraktning ved analyse av pensjoneringsatferd, samt at det ikke er tilstrekkelig å se på kompensasjonsnivået uttrykt ved pensjonsinntekt i forhold til tidligere arbeidsinntekt på et gitt tidspunkt for å vurdere hvordan pensjonssystemet påvirker pensjoneringsbeslutninger. I punkt 10.3.5 vurderes andre økonomiske forhold som kan påvirke de individuelle valgene, mens vurderinger knyttet til pensjonsformue er gitt i kapittel 12.

10.3.5 Andre økonomiske forhold som kan ha betydning for pensjoneringsatferden

Normale antakelser om sparing og formuesoppbygging tar utgangspunkt i den enkeltes avveining mellom forbruk i dag og i framtiden. I livsløpshypotesen, som er en standard referanse for individuell sparings, investerings og konsumatferd, tas det utgangspunkt i at den enkelte vil velge å fordele konsumet forholdsvis jevnt over livsløpet. Med standard forutsetninger innebærer dette låneopptak tidlig i livet, for eksempel ved utdanning og etablering, oppbygging av formue i løpet av yrkeskarrieren og formuestæring i pensjonistperioden. Det er imidlertid ikke gitt at hele formuen bygges ned. Arvemotiver er også sentrale for sparing og formuesoppbygging. Empiriske undersøkelser gir i stor grad støtte til livsløpsmodellen bortsett fra at det spares mer, noe som nettopp innebærer arv.

Obligatoriske pensjonsordninger påvirker formuessammensetningen ettersom behovet for individuell formuesoppbygging reduseres. Det individuelle sparemotivet bortfaller imidlertid ikke, både som følge av at pensjonsrettigheter har et begrenset bruksområde og at det vil være usikkerhet knyttet til framtidige pensjonsytelser.

Med en generell velstandsvekst og uendret sparerate vil den samlede formuesoppbyggingen øke. Hvilke formuesobjektene det spares i kan imidlertid variere. Økt sparing kan for den enkelte gi seg utslag i blant annet høyere boligstandarden og økt boligformue, investering i fritidshus eller oppsparing av finansformue gjennom bankinnskudd eller aksjer og andre verdipapirer.

I avsnitt 4.4 er det gitt en oversikt over inntekts- og formuesutviklingen blant eldre de siste årene. Når det gjelder inntekter, viser det seg at nye årganger pensjonister er rikere enn eldre årskull og at den samlede inntekten i stadig større grad er sammensatt av andre komponenter enn alderspensjon fra folketrygden.

Tjenestepensjoner og kapitalinntekt utgjør vesentlige deler av inntektene for personer i aldersgruppen 60–70 år. Variasjoner i kapitalinntekt må imidlertid også ses i lys av renteutviklingen ettersom eldre har en forholdsvis stor del av finansformuen i bankinnskudd. De siste årene har rentene vært lave, men likevel utgjør kapitalinntekter 14 pst av samlet husholdningsinntekt for husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 60–70 år, mot 10 pst i 1986 da rentenivået var betydelig høyere. Tjenestepensjonenes andel er økt fra 4 pst i 1986 til 13 pst i 1996.

Utviklingen i formue er det noe vanskeligere å si noe sikkert om. Formuesopplysninger som er hentet fra selvangivelsen (likningsdata), er beheftet med betydelige mangler. De største problemene knytter seg til realkapital som bolig, bil og fritidshus, ettersom disse ofte er lavt verdsatt og at det er betydelige fradrag i verdi, for eksempel verdi av innbo og løsøre. Det er også store og usystematiske forskjeller i likningsverdien som vanskeliggjør sammenlikning mellom grupper. Når det gjelder finansformue er for eksempel aksjer i børsnoterte selskaper også verdsatt lavere enn antatt markedsverdi. Endringer i forbindelse med skattereformen i 1992 fører til problemer med å sammenlikne formuestall før og etter 1992. Nedenfor er det likevel redegjort for enkelte hovedtrekk i formuesutviklingen de siste årene.

Oversikten over formuesutviklingen for aldersgruppen 60–70 år i avsnitt 4.4 viser at den gjennomsnittlige nettoformuen er høyere for denne aldersgruppen enn for befolkningen ellers. Nesten hver tredje husholdning blant 60–70-åringene hadde en likningsformue over 500 000 kroner i 1996, mens tilsvarende andel for husholdninger flest var 15 pst. I levekårsundersøkelsen fra 1997 er markedsverdi av boliger og fritidshus inkludert. Denne viser at det ikke er særlig forskjell i gjennomsnittlig markedsverdi på bolighus mellom 60–70-åringer og andre, men at markedsverdien av hytter/fritidshus ligger noe høyere. Tatt i betraktning av at eldre i større grad har nedbetalt boligen, vil likevel netto boligformuen til eldre være høyere.

I 1986 hadde pensjonister og trygdede i gjennomsnitt om lag like store bankinnskudd som gjennomsnittet for alle husholdningene. I 1996 utgjorde imidlertid pensjonistenes og trygdedes bankinnskudd vel 150 pst av gjennomsnittet for alle. Denne utviklingen skyldes heller ikke at yngre plasserer større deler av formuen i aksjer og andre verdipapirer, ettersom pensjonister og trygdede har nærmet seg gjennomsnittet for alle husholdninger for verdien av aksjer i norske selskaper.

Individuell pensjonsformue kan bygges opp med skattefordel gjennom såkalte individuelle pensjonsavtaler (IPA). IPA ble etablert i 1997 og erstattet ordningen for egen pensjon etter skatteloven (EPES-ordningen) fra og med 1998. Gjennom 1997 eksisterte de to ordningene parallelt. Oppslutningen om EPES har vært avtakende de siste årene. I følge Selvangivelsesregisteret (SSB) hadde 167 000 personer fradrag for egen pensjonsforsikring på selvangivelsen for 1996, med et totalt fradrag på 1,2 mrd kroner. I 1994 foretok i underkant av 200 000 personer innskudd i en EPES-ordning, hvor de samlede innskuddene utgjorde om lag 1,5 mrd kroner. IPA-reglene ligger på enkelte felt tett opp til de tidligere EPES-reglene, men innen IPA kan en inngå enten en pensjonsspareavtale eller en pensjonsforsikringsavtale. Det kan imidlertid ikke utelukkes at sparing til egne pensjonsordninger vil øke, i og med etableringen av IPA og et utvidet produktspekter i tilknytning til dette.

Selv om pensjonistenes formue har økt, er det ikke like klare tegn til at pensjonistene tærer på formuen. Dette vil i så fall bety at formuen ikke nødvendigvis spiller så stor rolle i valget mellom arbeid og pensjon, foruten at den utgjør en sikkerhet som i seg selv kan gjøre det mindre risikofylt å forlate yrkeslivet.

Dette skyldes selvsagt at mye av formuen er plassert i bolig, og at den enkelte ikke uten videre finner det ønskelig eller hensiktsmessig å realisere denne verdien med tanke på forbruk. Det kunne riktignok tenkes at pensjonister var mer tilbøyelige til å bruke av annen form for oppspart kapital, for eksempel bankinnskudd – i det minste av avkastningen. I en studie av Charlotte Koren (1997) sammenliknes bankinnskuddene til pensjonshusholdninger under 80 år på midten av 1980-årene, med bankinnskuddene til de samme pensjonshusholdningen i midten av 1990 årene. Hun fant at innskuddene, grovt regnet var fordoblet i nominelle kroner. På den bakgrunn konkluderes det i studien med at pensjonistene ikke har tært på formuen, men at mange heller har latt renteinntektene legges til formuen år for år. Dette er i tråd med omtalen i avsnitt 4.4 der det vises at likningsformuen har økt både blant

dem mellom 60 og 66 år og dem mellom 67 og 70 år, noe som peker mot at det ikke skjer en formuesnedbygging etter overgang til pensjonisttilværelsen.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at dette skyldes en generasjonseffekt, og at det derfor kan forventes at framtidige generasjoner av eldre i større grad vil bygge ned formuen gjennom alderdommen. Det kan heller ikke utelukkes at før- og etterkrigsgenerasjonen har ulike holdninger til å ta opp lån. Førkrigsgenerasjonen har tradisjonelt vært adskillig mer restriktiv med tanke på å bygge opp stor gjeld. Mens etterkrigsgenerasjonene i mye større utstrekning har vært tilbøyelige til å ta opp lån både til anskaffelse av formuesgjenstander og til forbruk. Dersom dette også kan si noe om tilbøyeligheten til å bruke oppsparte midler, vil kommende generasjoner kunne bli mer tilbøyelige til å bruke oppsparte midler for å kompensere for inntektsbortfall i forbindelse med pensjonering. I så fall vil den enkeltes formuesituasjon etter hvert kunne få større betydning for valg av pensjoneringstidspunkt.

Det er vanskelig å si noe om formuesutviklingen i framtiden. Verdsetting av ulike formuesobjekter er usikker, og sparingen vil blant annet avhenge av velstandsutviklingen og de individuelle ønskene om å utsette konsummuligheter knyttet til inntekt i yrkeskarrieren til senere livsfaser. Dersom det legges til grunn at spareatferden ikke vil endres vesentlig, er det grunn til å tro at framtidens pensjonister vil ha større formuer enn i dag. Dette skyldes både en forventet velstandsvekst og at det kan forventes økt overføring mellom generasjonene som følge av arv.

10.4 HOLDNINGER TIL ELDRE ARBEIDSTAKERE

I kapittel 4 vises det at eldre arbeidssøkere har vanskeligere enn yngre for å komme tilbake i arbeid i forbindelse med arbeidsledighet. Det viser seg også at eldre stort sett er de første som må forlate arbeidsplassen ved omstillingsprosesser og nedbemanning i bedriftene, se omtale i kapittel 11. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet at eldre har lav og/eller lite relevant kompetanse, liten motivasjon for å finne ny jobb eller dårlig kjennskap til hva som kreves for å komme tilbake i ordinært arbeid. Det kan heller ikke utelukkes at eldre i noen grad er gjenstand for holdninger blant arbeidsgivere og andre som bidrar til at arbeidsmarkedssituasjonen for eldre blir vanskeligere enn egenskapene deres isolert sett skulle tilsi.

Det er foretatt flere studier som forsøker å belyse negative holdninger til eldre i arbeidslivet og hvor utbredt slike holdninger eventuelt er. I en nylig utgitt rapport fra NOVA har forskeren Per Erik Solem (1998) oppsummert en del norske og internasjonale studier om dette.

Norske studier har særlig tatt utgangspunkt i rekrutteringsanalyser hvor arbeidsgivere er blitt spurt om hvem som foretrekkes ved nyansettelser. I Hardoy (1993) ble 1248 tilfeldig utvalgte arbeidsgivere spurt om hvem de ville foretrekke å rekruttere til en stilling med relativt enkelt rutinearbeid. Det kunne bare rekrutteres blant arbeidsledige i grupper som generelt står svakt på arbeidsmarkedet; ungdom under 25 år, eldre over 60 år, langtidsledige, attføringsmottakere og flyktninger. Alle var forutsatt ikke å ha utdanning utover grunnskolenivå. Bare 8 pst av arbeidsgiverne oppgav at de primært ønsket eldre arbeidskraft, mens 61 pst rangerte ungdom først. Også attføringsmottakere og flyktninger ble i svært få tilfeller ønsket. Solem konkluderer med at dette tyder på at eldre er lite attraktive ved nyansettelser selv når de konkurrerer med andre som står svakt i arbeidsmarkedet. Det kan imidlertid være flere grunner til at eldre ikke ble prioritert. Aldersgrensen for eldre var satt forholdsvis høyt, ved 60 år. Det kan derfor ikke utelukkes at arbeidsgivere valgte å prioritere eldre lavt ut fra et ønske om å «skåne» eldre for rutinemessig arbeid, og at dette ble ansett som mest passende for yngre. Riktignok er også dette en type

diskriminering ettersom eldre som er motiverte for en slik jobb, uansett ville stille svakere utelukkende som følge av høy alder.

Solem viser dessuten til andre studier hvor grensen for eldre var satt betydelig lavere, faktisk så lavt som 35 år (Larsen, 1991). Denne analysen omfatter 2 500 ledige stillinger som ble besatt kort tid etter utlysning. Det ble i undersøkelsen blant annet spurt om hvor mange års erfaring som ble betraktet som ideelt for stillingen, samtidig som det ble forutsatt at lønnen ikke ville være avhengig av tidligere avlønning. Til over halvparten (56 pst) av jobbene foretrakk arbeidsgiverne unge personer under 35 år. Resultatet av de faktiske ansettelsene viste at 66 pst av de ledige stillingene ble besatt av personer under 35 år. Resultatene er imidlertid ikke justert for søkermassens alderssammensetning og at yngre gjerne har lavere lønn. Solem peker også på at denne undersøkelsen kun tar for seg nyansettelser og at det derfor ikke kan utelukkes at holdningen til eldre er annerledes i jobber som allerede er besatt.

En liknende studie er omtalt i ECON-rapport 98/97 (ECON, 1997). Denne analysen bygger på informasjon fra Rekrutteringsundersøkelsen 1995. På bakgrunn av arbeidsgiveres vurdering av ønsket erfaring dannes det et bilde av seniorarbeidsmarkedet ved å fordele jobbene etter arbeidsgiveres vurderinger av den mest produktive lengden på arbeidserfaringen. Det skilles mellom seks typer av jobber avhengig av krav til minste og lengste yrkeserfaring som ønskes i de ulike jobbene. Seniorerfaring tilsier minst 30 års yrkeserfaring. Av dem med seniorerfaring var nesten 75 pst over 50 år.

Undersøkelsen viser at seniorerfaring var ønsket i et helt ubetydelig antall stillinger (0,1 pst). Seniorjobber ble imidlertid noe videre definert, ved også å inkludere jobber hvor eldre anses som å kunne være like produktive som yngre. Med denne utvidelsen utgjør seniorjobbene 38,1 pst, men det er da viktig å understreke at dette er jobber hvor seniorerfaring ikke blir ansett som en direkte ulempe. Resultatene fra tilsvarende analyser i 1991 og 1993 gir en andel på 40,5 pst, altså har det vært en svak nedgang i andelen seniorjobber. ECON oppsummerer undersøkelsen med at det som særpreger seniorarbeidsmarkedet er at seniorer ikke har et produktivitetssmessig fortrinn i noen typer jobber. I motsetning til unge og personer med noe erfaring, har de ikke et eget segment av arbeidsmarkedet hvor deres egenskaper anses som mest produktiv. På den annen side utgjør seniorene bare om lag 35 pst av befolkningen i alderen 16–74 år, slik at med tilpasset kompetanse er det et tilstrekkelig antall jobber hvor lang yrkeserfaring ikke anses som å svekke jobbmulighetene.

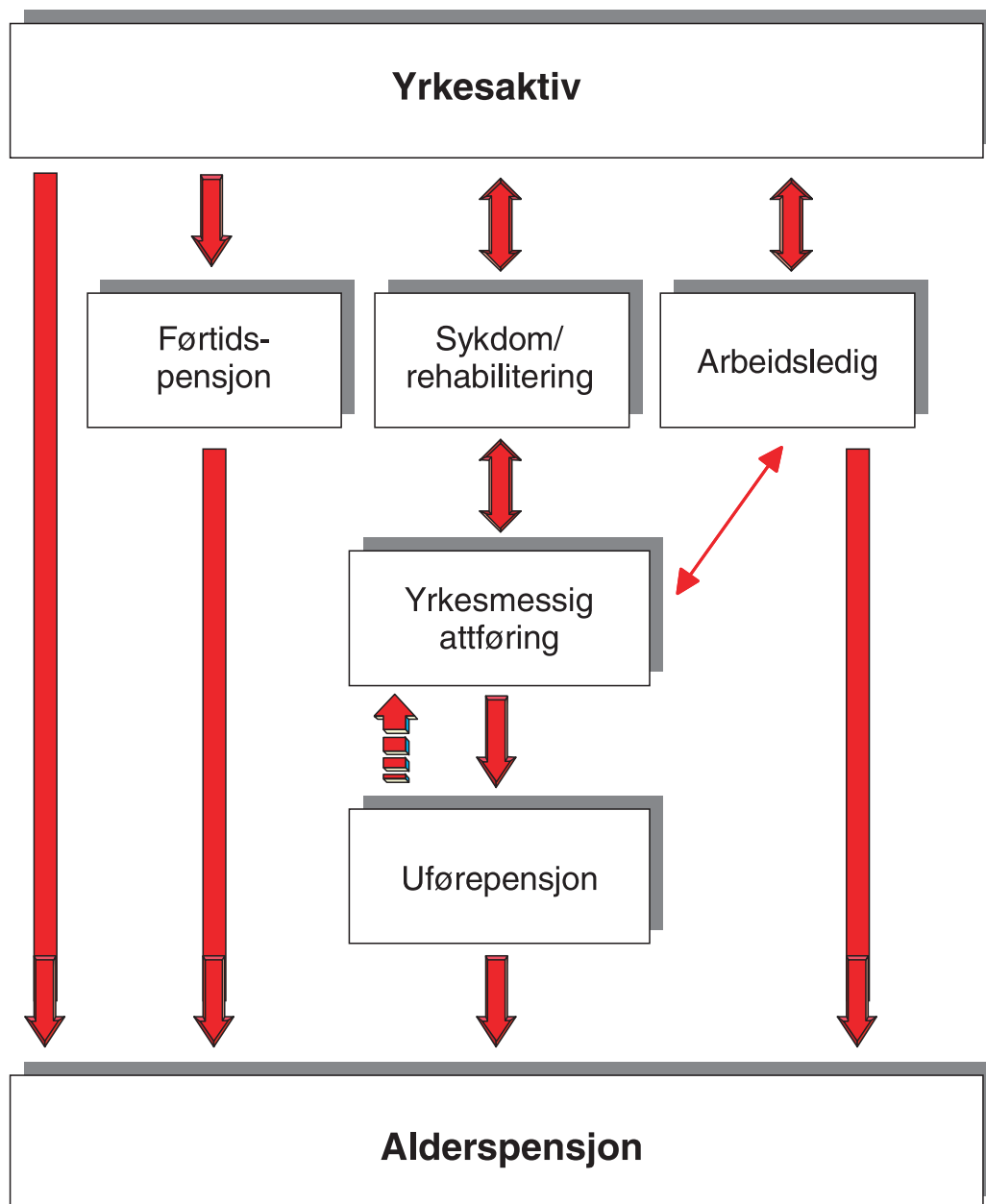
Solem viser også til en opinionsundersøkelse i EU-landene som viser at et stort flertall, uansett alder og kjønn, mener eldre blir diskriminert i arbeidslivet, både ved ansettelse, opplæring og forfremmelser. Det er også et flertall som mener at det bør innføres lover som forbyr diskriminering på bakgrunn av alder. Resultater fra USA, som har hatt en slik lov, viser imidlertid at lovbestemmelsen ikke har vært en åpenbar suksess for å fjerne denne typen diskriminering. I en kommentar til denne undersøkelsen peker OECD på at innføring av en antidiskrimineringslov kan få en midlertidig positiv effekt ved å sette problemstillingen på dagsorden. OECD viser imidlertid også til at det er blitt hevdet at en slik lov vil bidra til å gjøre eldres situasjon på arbeidsmarkedet vanskeligere.

Solem nyanserer imidlertid bildet av holdningene til eldre ved å vise til flere studier som peker i retning av at eldre oppfattes som effektiv, produktiv og konstruktiv arbeidskraft. Særlig er det mange som har et positivt inntrykk av egne eldre ansatte, selv om det tilsynelatende ikke påvirker rekrutteringen eller praksisen ved overtallighet og nedbemanning. Det virker derfor som det kan være forskjell på uttrykte oppfatninger og faktiske handlinger. Solem mener dette muligens kan

forklares med sammenhengen mellom de kognitive (hva en tror eller mener om eldre), de affektive (hva en føler i forhold til eldre) og de atferdsmessige (disposisjon til å handle på en bestemt måte overfor eldre) elementene i holdningene overfor eldre. Selv om elementene henger sammen, trenger de ikke å være i samsvar. Solem viser til at selv om en mener eldre arbeidskraft er like produktiv som yngre, trenger en ikke ønske å ansette eldre. Hva som har størst innvirkning på atferdsdisposisjonen og den faktiske atferden kan derfor variere. Solem utelukker ikke at negative følelser kan overskygge positive tanker og føre til at en ikke gjør det en mener det hadde vært bra å gjøre. Dessuten kan følelsen påvirke meningene indirekte, slik at det dannes forenklete oppfatninger (stereotypier) om eldres egenskaper.

10.5 OFFENTLIGE ORDNINGER FOR Å SIKRE MULIGHET TIL Å STÅ I ARBEID

Det er flere mulige veier ut av arbeidslivet for eldre, herunder førtidspensjon, uførhet og ulike stønadsordninger i tilknytning til sykdom eller arbeidsledighet, se figur 10.4.



Figur 10.4 Veier fra yrkesaktivitet til alderspensjon.

Som det framgår av figuren kan en tenke seg svært mange ulike veier fra yrkesaktivitet til alderspensjon. I figuren kan det skilles mellom fire hovedveier. For det første er det direkte overgang fra yrkesaktivitet til alderspensjon. Det vil være personer som står i jobb helt fram til aldersgrensen i pensjonsordningen nås. Videre er det de som velger å benytte seg av en førtidspensjonsordning.

De to siste hovedveiene er knyttet til sykdom/skade eller perioder som arbeidsledig. Mens de to hovedveiene knyttet til pensjonssystemet innebærer varig tilbaketrekking fra arbeidslivet, forholder de to sistnevnte seg til tilstander der målsettingen er tilbakeføring til yrkesaktivitet. Uførepensjon skiller seg her noe ut, men det er en uttalt målsetting fra myndighetene at flere uførepensjonister skal forsøke seg i arbeidslivet igjen etter uførepensjonering. Dette er markert med en stiplet pil

tilbake mot yrkesaktivitet. Ordninger som skal stimulere til fortsatt yrkesaktivitet blant uførepensjonister er nærmere beskrevet nedenfor.

Etter flere år med nedgang i sykefraværet, har det økt sterkt etter 1994. Langtidsfraværet har økt mest. Antall stønadsmottakere med rehabiliteringspenger har også økt sterkt de siste årene, mens andelen som kommer i arbeid etter avsluttet rehabiliteringsperiode har vært relativt konstant. Færre går fra rehabiliteringspenger til yrkesrettet attføring, mens en stadig større andel av de som avslutter stønadspe-rioden med rehabiliteringspenger går direkte over på uførepensjon. Tilstrømmingen til yrkesrettet attføring har vært forholdsvis stabil de siste årene, mens det har vært en økning i andelen som går ut i aktive løsninger som arbeid og utdanning. Antallet uførepensjonister har økt kraftig de senere årene, etter en utflating etter at de medi-sinske vilkårene for uførepensjon ble strammet inn på begynnelsen av 1990-tallet. Tilgangen har vært særlig sterk blant yngre og sterkere blant kvinner enn blant menn. Tilgangen til uførepensjonsordningen vil bli høyere i 1998 enn noen gang tidligere.

Tendensen er at mange vandrer mellom ulike stønadsordninger og at stadig flere ender opp med uførepensjon. Nærmere 20 pst av de som avsluttet perioden med rehabiliteringspenger i 1995, hadde uførepensjon ved utgangen av året. Ett år senere var nesten 40 pst uførepensjonert.

Dette understreker betydningen av at tiltak settes inn tidlig for å forebygge tidlig avgang fra arbeidslivet.

I dette avsnittet omtales offentlig tjenestetilbud og stønadsordninger i tilknytning til de to siste hovedveiene – via sykdom/skade eller via arbeidsledighet. Omtalen av arbeidsmarkedspolitikken vil i større grad enn andre deler være særskilt rettet mot eldre og deres spesielle problemer. Bakgrunnen for dette er blant annet at sykdom og skade som oppstår tidligere i yrkeskarrieren kan legge sterke føringer på valget mellom pensjonering eller yrkesaktivitet senere, mens det i mindre grad er grunn til å tro at arbeidsledighet tidlig i yrkeskarrieren har så stor innvirkning på dette valget. Det viser seg dessuten at mange eldre ikke kommer tilbake i ordinært arbeid dersom de blir ledige.

10.5.1 Arbeidsmarkedspolitikken rettet mot eldre arbeidstakere

Innledning

Målsettingen med arbeidsmarkedspolitikken er å bidra til et effektivt fungerende arbeidsmarked, blant annet ved at ledige jobber blir besatt uten at det oppstår lønns- og prispress. Samtidig skal et effektivt fungerende arbeidsmarked bidra til høy sys-selsetting og lav ledighet. Arbeidsmarkedspolitikken har en hovedmålsetting som ikke er rettet mot særskilte arbeidstakergrupper eller ledige. Arbeidsmarkedspoli-tikkens siktemål vil imidlertid være å bidra til at den enkelte gis mulighet og moti-vasjon til å være i arbeid, herunder selvfølgelig også eldre.

Norge har vært et av landene i Europa som har satset på aktiv arbeidsmarked-spolitikk både for å redusere ledigheten og de negative samfunnsmessige kon-sekvensene av ledighet. Det er grunn til å tro at aktiv arbeidsmarkedspolitikk gjen-nom blant annet oppfølging av arbeidsledige med arbeidsmarkedstiltak, krav til aktivisering og attføring for å komme tilbake til yrkeslivet etter at arbeidsevnen er blitt redusert, har bidratt til at omfanget av ledighetsproblemet er blitt mindre i Norge enn i enkelte andre land der en i større grad har innrettet politikken med sikte på inntektssikring.

Selv om yrkesfrekvensen blant eldre i Norge er relativt høy sammenliknet med mange andre land, viser det seg at dersom eldre først mister jobben, vil de i mange tilfeller ha store problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet igjen. Dette illustr-

eres blant annet ved at langtidsledige som andel av alle ledige i aldersgruppen øker med alderen. Det kan være flere grunner til dette, som for eksempel strukturelle forhold i arbeidsmarkedet og forholdsvis lav søkeintensitet blant eldre.

For å kunne gi en grunnlagt vurdering av arbeidsmarkedspolitikken virkemåte overfor eldre, er det viktig å ha en formening av hvilke særskilte behov eller særtrekk denne gruppen eventuelt har. Den arbeidsmarkedspolitiske oppfølgingen av eldre må i så fall innrettes på en noe annen måte enn oppfølgingen overfor yngre.

I dette avsnittet vil det først kort gjøres rede for arbeidsmarkedsetatens virkemidler overfor ledige, med særlig vekt på eldres bruk av disse. Deretter vil enkelte resultater fra en vurdering av arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre som nylig er gjennomført av ECON Senter for økonomisk analyse, bli gjengitt og drøftet. Til slutt gis det noen vurderinger om i hvilken retning det kan være mulig å dreie innsatsen i arbeidsmarkedsetaten for i større grad å ta hensyn til særlige forhold som angår eldre som får problemer på arbeidsmarkedet.

Virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken

Arbeidsmarkedsetatens innsats for arbeidsledige er trinnvis innrettet. Først gis informasjon om ledige jobber slik at ledige selv kan orientere seg om mulighetene på arbeidsmarkedet. For dem som trenger ekstra bistand kan arbeidskontoret være behjelpelig med formidling direkte til ledige jobber. For personer som ikke får nytt arbeid gjennom å utnytte informasjon og formidling, kan arbeidsmarkedsetaten gi tilbud om arbeidsmarkedstiltak. De siste årene, med stadig bedring i arbeidsmarkedet, har antallet plasser under arbeidsmarkedstiltakene blitt trappet betydelig ned, mens etatens formidlingsinnsats er vesentlig styrket. Særlig er korte, yrkesrettede tiltak som kvalifiserer til jobber i bransjer med stor etterspørsel etter arbeidskraft, blitt prioritert.

Arbeidsmarkedspolitikken har, foruten en strukturell og velferdspolitisk funksjon, også en beredskapsmessig funksjon. Dette innebærer at innsatsen må tilpasses konjunktursituasjonen blant annet når det gjelder nivået på arbeidsmarkedstiltakene, innretningen av tiltakene og grad av fokusering på formidling i forhold til arbeidstrening og kompetanseheving. Dette kan blant annet innebære at sterk fokusering på enkelte grupper/problemstillinger i én fase av konjunktursituasjonen, vil bli dempet og avløst av andre problemstillinger i en annen fase.

Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til at arbeidsevnen opprettholdes under ledighet, at nødvendig kompetanse og arbeidstrening tilføres/oppretholdes i forhold til arbeidslivets behov, samtidig som de skal motvirke utstøting fra arbeidsmarkedet og lette omstillinger i arbeidslivet.

De ordinære arbeidsmarkedstiltakene kan inndeles i kvalifiserings-, formidlings- og sysselsettingstiltak. Kvalifiseringstiltakene tilfører de arbeidsledige kompetanse som øker deres muligheter i arbeidsmarkedet. Sysselsettingstiltak skal bidra til å opprettholde arbeidsevnen til de ledige gjennom ekstraordinær sysselsetting og derigjennom bidra til å forhindre varig utstøting fra arbeidslivet. Ved lønnstilskudd, som er et formidlingstiltak, søker en å motivere arbeidsgivere i privat og offentlig sektor til å ansette arbeidsledige på ordinære vilkår.

Fra 1. juli 1997 ble det innført et nytt tiltakstilbud til langtidsledige som mister dagpengerettighetene etter lang dagpengeperiode. Målgruppen for tiltakstilbudet er helt ledige uten dagpengerettigheter som har passert sin andre 80-ukers dagpengeperiode. Så langt er det forholdsvis få som deltar på det nye arbeidsmarkedstiltaket. Dette kan imidlertid endre seg dersom konjunktorene snur med tilhørende økende ledighet.

Blant deltakere på arbeidsmarkedstiltak viser det seg at eldre er underrepresentert i forhold til yngre aldersgrupper. Ser en på alle aldersgrupper samlet viser tall fra 1997 at det er én tiltaksdeltaker for hver tredje arbeidsledig. Tilsvarende er det bare én tiltaksdeltaker for hver 30 arbeidsledig blant de over 60 år. I aldersgruppen 50–59 år er det én tiltaksdeltaker for hver sjette arbeidsledig.

Den lave andelen eldre som deltar på ordinære arbeidsmarkedstiltak kan skyldes flere forhold. Arbeidsmarkedstiltak er en knapp ressurs som ikke kan tilbys alle ledige. I tillegg har trolig den sterke prioriteringen av ungdom i arbeidsmarkedspolitikken påvirket etatens innsats overfor andre grupper arbeidsledige.

Den lave andelen eldre tiltaksdeltakere kan også ha sammenheng med at de eldre i mindre grad ønsker å delta på tiltak. Mange eldre arbeidsledige føler seg slitne etter et langt yrkesliv og er primært interessert i å sikre inntekten. Denne gruppen eldre arbeidsledige kan i første rekke være interessert i få utbetalt dagpenger fra arbeidskontoret og i mindre grad være interessert i tilbud om tiltak. Muligheten til å motta dagpenger fra fylte 61 år fram til pensjonsalder forsterker dette. Siden ledige som ikke tar i mot tilbudet om arbeidsmarkedstiltak skal avstenges fra dagpenger, kan arbeidskontorene velge å ikke gi tilbud til eldre arbeidstakere ut fra en vurdering om at andre grupper har større utbytte av tiltakene. Ved å gi eldre arbeidsledige mulighet til å motta dagpenger i en betydelig lenger periode enn andre ledige samt å stille mindre sterke krav til aktivitet i håndteringen av dagpengeregulverket, kan en si at myndighetene indirekte har gitt et signal om at tilbakeføring til arbeid er underordnet behovet for inntektssikring for denne gruppen. Utformingen av regelverket vil påvirke holdningene både til arbeidstakerne selv, arbeidsgiverne og arbeidsmarkedsetaten. De særskilte dagpengereglene for eldre arbeidssøkere kan derfor påvirke den øvrige innsatsen rettet mot arbeidsledige eldre.

Arbeidssøkere som har en fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming med betydning for deres muligheter til å få eller beholde arbeid, blir registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten. Retningslinjene for inntak til yrkesrettet attføring innebærer at alle som har et reelt behov for og kan gjøre seg nytte av yrkesrettet attføring, kan få tilbud om det. Arbeidsmarkedsetaten har et bredt spekter av tilbud for yrkesmessig attføring. Foruten de spesielle arbeidsmarkedstiltakene rettet mot yrkeshemmede, kan yrkeshemmede også delta på ordinære tiltak. I tillegg kommer ordinær skolegang og hospitering på ordinære arbeidsplasser finansiert over folketrygdens ytelser til yrkesrettet attføring. De fleste tiltakene for yrkeshemmede er tidsbegrensede, men det tilbys også varige tiltak for personer med betydelige yrkeshemminger. Hvilke tiltak som settes inn vil avhenge av individuelle behov hos den yrkeshemmede.

Tiltaket bedriftsintern attføring er et arbeidstreningstiltak som skal bidra til at yrkeshemmede arbeidstakere i ordinære bedrifter får attføring og opprettholder sitt arbeidsforhold. Tiltaket gjennomføres i nært samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og bedriften. En nærmere omtale av erfaringene med bedriftsintern attføring er gitt i avsnitt 11.5. Det er imidlertid viktig å presisere at begrepet bedriftsintern attføring omfatter mye mer enn arbeidsmarkedstiltaket i regi av arbeidsmarkedsetaten. Bedriftsintern attføring gjennomføres i tillegg med økonomiske tilskudd og støtteordninger under folketrygden, herunder aktiv sykmelding, samt at store deler av den bedriftsinterne attføringen gjennomføres i virksomhetene uten at det ytes særskilt tilskudd eller støtte fra det offentlige.

Personer mellom 50–59 utgjør en ikke uvesentlig andel av deltakerne på attføringstiltak, mens det er svært få over 60 år på denne typen tiltak. Ettersom en meget høy andel av de som er registrert yrkeshemmede deltar på aktive tiltak, er det ikke store forskjeller i deltakelsesandelene mellom aldersgruppene.

Arbeidslivstjenesten er en rådgivingstjeneste for bedriftene i arbeidet med utvikling av en god og ivaretagende bedriftskultur som skal ivareta utsatte medarbeidere. Arbeidslivstjenesten ble opprettet i 1994 i forbindelse med samlingen av ansvaret for yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsetaten. Målet med tjenesten er å motvirke fravær og frafall i arbeidslivet ved å gi råd og veiledning på systemnivå til arbeidsgiverne. Tjenesten er uten formelle sanksjonsmidler, og bistanden er gratis. Det er om lag 100 ansatte i arbeidslivstjenesten på landsbasis.

Tjenesten ble opprettet blant annet fordi arbeidsgivere i tidligere undersøkelser oppga at de i fremste rekke hadde behov for informasjon om offentlige støtteordninger og konkret veiledning, se Fafo sin undersøkelse referert til under bedriftsintern attføring i avsnitt 11.5. Det har derfor blitt lagt økt vekt på å gi arbeidsgivere slik støtte fra arbeidsmarkedsetaten blant annet gjennom Arbeidslivstjenesten.

Arbeidslivstjenestens bistand omfatter blant annet utvikling av bedriftsorganisasjonen for at denne skal være hensiktsmessig med tanke på et godt forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidslivstjenestens skal bidra til aktiv medvirkning og partssamarbeid, sikring av interne kommunikasjonskanaler og forståelse av den nære sammenhengen mellom kvalitetssikring av produksjonen og arbeidsmiljø. Arbeidslivstjenesten orienterer også om aktuelle lover og forskrifter, systematisk sykefraværsoppfølging og bedriftsintern attføring.

Arbeidslivstjenesten ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet i etableringsfasen. Evalueringen viste at tjenesten hadde konsentrert seg om følgende tre hovedoppgaver: informasjonsspredning om offentlige virkemidler og regelverk, rådgivning om hvordan bedriftene bør organisere arbeidet med sykefravær og bedriftsintern attføring, samt veiledning om arbeidsmiljøforbedring i bedriftene.

Vurdering av arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre arbeidssøkere

I sin drøfting av arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre arbeidstakere anbefalte Lund-utvalget at arbeidsmarkedsmyndighetene vurderte nærmere hvordan innsatsen overfor eldre kan styrkes. Utvalget oppfordret blant annet til at det ble vurdert hvordan etatens tjenester kan nå flere eldre ledige, og hvorvidt etaten gjennom sine virkemidler mer effektivt kan kobles inn i tilfeller der eldre arbeidstakere står i fare for å bli sagt opp. På denne bakgrunn har ECON Senter for økonomisk analyse på oppdrag fra det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet utarbeidet en rapport om arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre arbeidssøkere (ECON 1997).

I oppdraget ble ECON bedt om å gi en bred evaluering av arbeidsmarkedspolitikken overfor ledige over 50 år. En viktig del av ECONs utredning er en intervjuundersøkelse i arbeidsmarkedsetaten som ble gjennomført sommeren 1997. Til sammen ble om lag 100 medarbeidere i arbeidsmarkedsetaten og kursarrangører intervjuet.

I det følgende vil enkelte resultater fra intervjuundersøkelsen gjengis og kommenteres. Deretter drøftes resultatene, med henblikk på muligheten for å justere arbeidsmarkedspolitikken noe for å sikre en bedre tilpasning til eldres særskilte behov. I drøftingen av ECONs rapport må det tas hensyn til at den bygger på et noe begrenset datamateriale. I tillegg kan situasjonen også for eldre ha endret seg som følge av bedringen i arbeidsmarkedet de siste årene.

Formidling

De siste årenes fokus på å mobilisere arbeidskraft og å unngå flaskehalser i arbeidsmarkedet har medført at resultatkravene overfor arbeidsmarkedsetaten med hensyn til antall gjennomførte formidlinger er økt kraftig. I rapporten fra ECON utelukkes

det ikke at de lave formidlingstallene overfor eldre arbeidssøkere til en viss grad kan forklares med at arbeidsmarkedsetaten fokuserer så sterkt på antallet formidlinger at sterke arbeidssøkere prioriteres. Ettersom unge personer erfaringsmessig er lettere å formidle vil det være mer «lønnsomt» for ansatte i arbeidsmarkedsetaten å konsentrere seg om denne gruppen, mens ledige som har større problemer med å komme inn i en ordinær jobb, får mindre oppmerksomhet enn ønskelig. Dette gjelder ofte eldre arbeidsledige.

I undersøkelsen legges det vekt på at arbeidssøkers egne holdninger til jobbsøkerprosessen i stor grad påvirker sannsynligheten for å finne nytt arbeid. Momenter som egenaktivitet, kvalitet i søkeprosessen og realistiske forventninger til hvilke typer jobber en kan forvente å få, trekkes fram som viktige betingelser for mulighetene til å komme tilbake til arbeid. Blant annet gis det i intervjuundersøkelsen uttrykk for at mange arbeidsledige ikke legger nok vekt på å søke ledige jobber, at mange eldre ikke søker på en riktig måte og at de søker på jobber de ikke er kvalifisert for. Dette kan også virke inn på arbeidsmarkedsetatens motivasjon og vilje til å prioritere eldre arbeidssøkere.

Resultatene nevnt ovenfor reflekterer synspunkter som gjør seg gjeldende blant ansatte i arbeidsmarkedsetaten. En skal være noe forsiktig med å generalisere fra slike uttrykk, men det er grunn til å tro de gjenspeiler holdninger en finner igjen i bredere grupper av samfunnet. Lav motivasjon og noe urealistiske forventninger til hva slags jobb en kan få, være delforklaringer på hvorfor eldre ledige har en tendens til å ha større problemer enn andre i arbeidsmarkedet. Dette forsterkes av dagpengeregulverket som sikrer eldre over 61 muligheten til inntektssikring fram til pensjonsalderen.

Arbidsmarkedstiltakene

Lønnstilskudd var det tiltaket som alt i alt ble omtalt som mest virkningsfullt overfor eldre arbeidssøkere i ECON-undersøkelsen. Tiltaket fungerer som en god døråpner for mange arbeidssøkere, samt at lønnstilskudd også er det tiltaket hvor regelverket er særlig tilrettelagt for eldre arbeidssøkere.

Det synes videre å være en hovedvurdering blant de intervjuede i arbeidsmarkedsetaten at det gjennomgående er lite relevant å bruke arbeidsmarkedsopplæringen (AMO-kursene) for å lette overgangen fra ledighet til arbeid for eldre arbeidssøkere. Det ble imidlertid understreket at korte, klart yrkesrettede kurs med relativt klare utsikter til jobb har en positiv effekt.

Det gis et varierende inntrykk av erfaringene med jobbklubb. Det rapporteres om stor variasjon i bruken av tiltaket og blandete resultater der det er benyttet. Et hovedinntrykk er likevel at kvaliteten på tiltaket i stor grad er avhengig av at opplegget for kurset er godt.

Praksisplass har tidligere vært lite benyttet overfor eldre arbeidssøkere. Med innføringen av det nye tiltakstilbudet fra 1. juli 1997 for ledige som går ut av sin andre 80-ukers dagpengeperiode og som står uten dagpengerettigheter vil dette kunne endres noe.

Når det gjelder mulige endringer som kan gjøre tiltakene bedre rettet mot eldre arbeidssøkere, pekes det i intervjuundersøkelsen på at de særskilte reglene for eldre over 60 år i lønnstilskuddsordningene bør kunne gis også til noe yngre grupper, samt at AMO-kursene bør legges nært opp til næringslivets behov, og at kursene må være korte og yrkesrettede.

Attføringstiltakene

Den vanligste bakgrunnen for at eldre blir yrkeshemmet, er muskel- og skjelettlidelser. Denne gruppen utgjør godt over halvparten av de yrkeshemmede over 50 år. I tillegg er diagnosen psykiske lidelser relativt hyppig forekommende, og økende. Det kan ikke utelukkes at disse diagnosene ikke gir et fullstendig bilde av situasjonen for den enkelte og at det ofte er mer sammensatte problemer i forhold til arbeidsmarkedet som ligger til grunn for yrkeshemmingen. I tillegg har mange i denne gruppen forholdsvis lav formell utdanning, lang karriere i ensidige industrijobber, lav motivasjon til å prøve nye yrker, lite engasjement i jobbsøkerprosesser og dårlig selvtillit.

Dette innebærer at attføringsprosessen blir vanskelig. Utredningsfasen, som kommer forut for overgang til aktive tiltak, blir derfor svært viktig. I denne fasen utarbeides det en egen handlingsplan for den enkelte, hvor den yrkeshemmedes kvalifikasjoner og utsikter til nytt arbeid inngår som viktige elementer i vurderingen av en attføringsplan. I denne fasen kan medarbeiderne i arbeidsmarkedsetaten påvirke holdninger og motivasjon, og tilpasse attføringsplanen til individuelle behov. De ansatte i arbeidsmarkedsetaten la i intervjuundersøkelsen stor vekt på behovet for en god utredning av den enkeltes arbeidsevne. I tillegg ble det vektlagt at attføringsplanen hadde en konkret tidsplan som den enkelte kunne forholde seg til fram mot formidling til ordinært arbeid.

De mest brukte attføringstiltaket for eldre yrkeshemmede er arbeidstreningstiltaket sysselsetting for yrkeshemmede i offentlig sektor. Det påpekes at tiltaket sjelden fører fram til en varig sysselsetting. De gangene tiltaket har hatt en positiv effekt kjennetegnes imidlertid ved:

- at arbeidsgiver tilrettelegger arbeidssituasjonen og følger opp den yrkeshemmede innenfor et målrettet attføringsopplegg,
- at tiltaket er utformet som en praksisperiode i etterkant av utdanning, og
- at den yrkeshemmede må se tiltaket som en del av en samlet attføringsplan.

Dette er imidlertid trekk ved et vellykket attføringsopplegg som ikke gjelder utelukkende for eldre, men bør inngå i attføringstiltakene uansett alder. Et hovedinntrykk fra intervjuundersøkelsen bekrefter dette bildet. I liten grad er kommentarene knyttet til de eldres situasjon spesielt.

Når det gjelder arbeidsmarkedsbedriftene er inntrykket blant de intervjuede at disse gjør en god jobb i vurderingen av den enkeltes restarbeidsevne, men at det attføringsfaglige arbeidet ikke alltid holder like høy standard. Det blir lagt vekt på at det er stor forskjell mellom bedriftene, og at forutsetningene for et vellykket resultat kan avhenge av flere faktorer, herunder at attføringsarbeidet prioriteres høyt, at personer med forholdsvis lik yrkeshemming får jobbe sammen og at bedriftene samarbeider aktivt med andre virksomheter i nærmiljøet.

Lønnstilskudd for yrkeshemmede framheves som det beste tiltaket for gruppen over 50 år. Det blir videre lagt vekt på at private bedrifter gjennomgående løser integreringen av den yrkeshemmede i virksomheten bedre enn institusjoner i offentlig sektor. Mulige forklaringer på det kan være at de har mindre problemer med fagforeninger som hevder at tiltaksdeltakere fortrenger annen arbeidskraft, samt at private bedrifter lettere kan ansatte folk som har vært på tiltak uten formelle ansettelsesprosedyrer.

Oppsummering

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til et effektivt fungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet. Generelt er arbeidsmarkedssituasjonen i Norge for

tiden meget god, men det viser seg at enkelte grupper har større problemer enn andre med å komme tilbake i jobb etter ledighet. Dette gjelder særlig eldre over 60 år. Erfaring viser at sannsynligheten for å komme over i ny jobb etter at ledighet har inntruffet reduseres raskere for eldre enn for andre grupper.

Arbeidsmarkedsetaten har et bredt register av tiltak for å bistå ledige til å komme i jobb og forhindre utstøting fra arbeidsmarkedet. Det kan dannes et inntrykk av at det er andre grupper enn eldre arbeidssøkere som har vært prioritert i arbeidsmarkedsetatens virksomhet. Det kan være flere grunner til det, herunder satsing på å få unge inn i arbeidsmarkedet for å forhindre varig utstøting av en gruppe som har en lang arbeidslivskarriere foran seg, men lavere motivasjon hos eldre arbeidssøkere til å delta på tiltak og til å være aktive jobbsøkere har nok også bidratt til å påvirke prioriteringene.

De senere årene er arbeidsmarkedstiltakene i stor grad blitt dreid i retning av korte, yrkesrettede kurs. I tillegg utgjør denne typen tiltak en større andel av de samlede tiltakene. Dette skulle tilsi at tiltaksinnrettingen nå i noen grad kan være bedre tilrettelagt for eldre arbeidstakere enn tidligere.

Som nevnt ovenfor er det bare i lønnstilskuddsordningen det er innarbeidet særlige regler for eldre (i denne sammenheng personer over 60 år). Det trenger likevel ikke være et problem at de ulike tiltak ikke er skreddersydd for enkelte aldersgrupper. For det første ville dette føre til en rigid tiltaksstruktur for arbeidsmarkedsetaten og for det andre er ingen av tiltakene så fastlåste at det ikke er mulig å tilrettelegge disse for særskilte behov.

Det kan likevel ikke utelukkes at tiltakene ikke har vært tilstrekkelig tilrettelagt for eldre arbeidssøkere, samt at denne gruppen har blitt noe nedprioritert ved tildeling av tiltak. Ved eventuelle justeringer av tiltakene er det imidlertid viktig å ta hensyn til at eldre gjennomgående kan ha noe forskjellige behov enn andre arbeidsledige.

Mens det for yngre arbeidssøkere er viktig å ikke komme for tidlig inn med tiltak og tett oppfølging for å hindre innlåsingeffekter, kan det være behov for noe raskere inngrep overfor eldre arbeidssøkere. Dette underbygges blant annet av at sannsynligheten for at eldre skal komme inn i en ny jobb reduseres betydelig raskere enn for yngre arbeidssøkere.

10.5.2 Rehabilitering for å gi flere mulighet til å stå lenge i arbeidslivet

Kvaliteten på rehabiliteringsaktiviteten vil ha betydning for om personer med funksjonsproblemer gis en reell mulighet til å komme tilbake til yrkesaktivitet. Rehabilitering er ikke et særskilt tiltak rettet mot eldre i arbeidslivet, men ettersom problemer som har oppstått tidlig i yrkeskarrieren over tid kan ha betydelig innvirkning på evnen og viljen til å stå i arbeid, vil rehabiliteringstilbudet kunne påvirke arbeidsmarkedstilpasningen senere i yrkeskarrieren. Effektiv og målrettet rehabilitering kan således også være et ledd i en bred strategi for å øke den forventede tilbaketrekkingsalderen fra arbeidslivet.

Det kan være vanskelig å avgrense rehabilitering mot behandling innenfor tradisjonell medisin på den ene siden og arbeidsmarkedspolitikken på den annen. Rehabilitering vil ofte finne sted etter et medisinsk behandlingsopplegg og gjerne kunne ut i yrkesrettet attføring før tilbakevending til arbeidslivet eller eventuelt uførepensjonering. Rehabilitering omfatter både opptrening for restitusjon tilbake til normalfungering etter en sykdom eller skade og omstilling i forbindelse med omfattende medfødte eller ervervede funksjonsproblemer.

Virkemidlene innen rehabilitering går på tvers av sektorer, og avspeiler betydningen av å utarbeide tilpassede opplegg for den enkelte. Slike rehabiliteringsop-

plegg vil ofte omfatte en eller flere former for bistand og tiltak. Dette gjenspeiles også i at tjenestetilbudet i forbindelse med rehabilitering for voksne er fordelt på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå.

Kommunene har rehabilitering som en lovfestet oppgave i henhold til kommunehelsetjenesteloven. Loven sier imidlertid ikke noe om hvordan rehabiliteringsaktiviteten skal organiseres og tilrettelegges. Flere institusjoner på kommunalt nivå er involvert i rehabiliteringsaktiviteten. Helsestasjon og fysioterapi vil være sentrale. Samtidig har sosialtjenesten en generell opplysnings-, veilednings- og rådgivningssplikt for å løse eller forebygge sosiale problemer som også kan ha relevans i rehabiliteringsarbeidet. Dette kan omfatte praktisk bistand og opplæring for å sikre at enkeltpersoner skal kunne fortsette i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Kommunenes kanskje viktigste oppgave er å koordinere rehabiliteringsinnsatsen for den enkelte overfor blant annet trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

Trygdekontorene har fått en viktigere rolle som oppfølger og pådriver i tilknytning til rehabilitering. De siste årene er det satset mye på tettere oppfølging av sykmeldte, se omtale nedenfor. Etter 1994 har arbeidsmarkedsetaten ansvaret for den yrkesrettede attføringen. Mens trygdeetaten skal vurdere og avgjøre om de medisinske vilkårene for rett til yrkesmessig attføring er oppfylt, skal arbeidsmarkedsetaten ut fra kjennskap til arbeidsmarkedet og dets krav, vurdere om attføringstiltak er nødvendige og hensiktsmessige for at den trygdede skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.

Rehabilitering er også en del av spesialisthelsetjenesten. Premissene og oppstartingen av et rehabiliteringsløp legges ofte i spesialisthelsetjenesten. I tillegg er det nå en hjelpemiddelsentral i hvert fylke. Hjelpemiddelsentralene skal bistå som veiledere og formidlere når det gjelder tekniske hjelpemidler for å mestre hverdagslivet og en eventuell arbeidssituasjon.

I tillegg finnes det et stort antall opptreningsinstitusjoner, spesielle helseinstitusjoner og kompetansemiljøer som tilbyr kortvarige opphold som kan inngå i en rehabiliteringsprosess.

Det store antallet tilbud fordelt på mange ulike sektorer og forvaltningsnivåer innebærer også at det er mange fagprofesjoner involvert i rehabiliteringsarbeidet. Dette øker behovet for samarbeid og samordning ytterligere.

Erfaringer med rehabiliteringsarbeid tilsier at det er viktig å komme forholdsvis tidlig inn med aktive rehabiliteringstiltak og at en vellykket rehabilitering ofte vil kreve at helsetjenesten samarbeider med andre etater og instanser (trygdeetaten, sosialtjenesten, arbeidsmarkedsetaten, partene i arbeidslivet osv).

Dette tyder på at samarbeid mellom ulike etater og mellom ulike forvaltningsnivåer er sentralt for å oppnå tilfredsstillende rehabiliteringsopplegg. Samtidig er det et generelt inntrykk at rehabiliteringsarbeidet ikke er satt tilstrekkelig i system, at det er mangel på helhetstenkning og at det kan være tilfeldig hva slags tilbud den enkelte får. En landsomfattende kartlegging av kommunenes tilbud, aktiviteter og organisering av rehabiliteringsaktiviteten, bekrefter dette inntrykket (Feiring m fl 1997). Undersøkelsen viser blant annet at det er svært store forskjeller mellom kommunene når det gjelder dimensjonering, organisering og kompetanse i det lokale rehabiliteringsarbeidet, og at to av tre kommuner ikke er fornøyd med utviklingen av egen rehabiliteringsvirksomhet.

Det er derfor grunn til å tro ulike tiltak som kan bidra til mer systematisk kunnskap om hvilke typer rehabiliteringsopplegg som fungerer godt, i tillegg til tiltak som bidrar til å bedre samarbeidet mellom de ulike aktørene (profesjonene, forvaltningsnivåene og brukeren) og til å klargjøre ansvarsforholdene innenfor rehabiliteringsaktiviteten, vil kunne føre til bedre kvalitet og målretting. På den måten kan flere få en reell mulighet til å fungere bedre i arbeidslivet.

10.5.3 Sykefravær og uførhet

Sykefravær

Formålet med folketrygdens sykepengeordning er å dekke bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive som er midlertidig arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade.

Sykepenger ytes med 100 pst av inntekt opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp i inntil 52 uker. Arbeidsgiveren dekker de første 16 dagene av sykdomsperioden, og folketrygden resten. I statsbudsjettet for 1999 er det foreslått å utvide den såkalte arbeidsgiverperioden til 3 uker fra 1. april 1999. Dersom arbeidstakeren har en langvarig eller kronisk sykdom som medfører risiko for særlig stort sykefravær, kan arbeidstakeren selv eller arbeidsgiveren, søke om at trygden dekker utgiftene til sykepenger i arbeidsgiverperioden.

Siden siste halvdel av 1994 har det vært en sterk og kontinuerlig økning i sykefraværet. Økningen har vært spesielt stor i 1996 og 1997, med henholdsvis 10 og 8,5 pst flere sykepengedager erstattet av trygden per år i forhold til året før. Tendensen er den samme både i privat, kommunal og statlig sektor.

Sykefraværet avtar med stigende utdanningsnivå. Dette kan gjenspeile ulikheter i arbeidsforhold når det gjelder arbeidsmiljøbelastninger, rutinearbeid og grad av kontroll over egen arbeidssituasjon.

Det er en liten andel av de sysselsatte som står for mesteparten av sykefraværet. Rundt 1 pst av arbeidstakerene står for 30 pst av det samlede fraværet, mens 5 pst av arbeidstakerne har mer enn 80 pst av det samlede antallet sykefraværsdager. Dette indikerer hvor viktig det er at virkemidlene for å motvirke sykefravær rettes mot grupper der fraværet er høyt.

De siste årene har oppfølging av sykmeldte blitt prioritert i trygdeetaten. Det er etablert flere nye virkemidler for oppfølgingsarbeidet de siste årene. Dette gjelder mulighet for å yte sykepenger under aktivisering og arbeidstrening (aktiv sykmelding), arbeidsgivers plikt til å gi en redegjørelse om muligheter for tiltak på arbeidsplassen, plikt for den enkelte til å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring, samt trygdekontorets plikt til å treffe et særskilt vedtak i sykepengesaker med varighet over 12 uker. Hensikten med tidlig oppfølging av sykmeldte er å sikre at så få som mulig mister kontakten med arbeidsplassen i forbindelse med sykdom og fravær, samt bidra til redusert overgang til varige trygdeytelser som for eksempel uførepensjon.

Graderte sykepenger

Ved delvis arbeidsuførhet kan det ytes graderte sykepenger hvis inntektsevnen er satt ned med minst 20 pst. Det betyr at man jobber for eksempel to dager og er sykmeldt i tre dager, eller man kan jobbe halv dag.

Sykmeldingsattest II

Etter åtte uker skal legen avgi en legeerklæring «sykmeldingsattest II». Ved utfylling av sykmeldingsattest II må legen vurdere diagnosen på nytt, oppsummere sykehistorien og redegjøre for de viktigste funnene i de undersøkelser som er foretatt. Videre skal legen gi en vurdering av mulighetene for at vedkommende kan bli arbeidsfør igjen og redegjøre for det videre behandlingsopplegget. Legen skal herunder gi en begrunnet funksjonsvurdering i forhold til det arbeid den sykmeldte har. Hensikten er å få langtidssykmeldte tilbake til arbeid så raskt som mulig, blant annet ved spesielle behandlings- og attføringstiltak.

12 ukers-vedtaket

Dersom vedkommende er syk lenger enn 12 uker, skal trygdekontoret gjøre skriftlig vedtak om videre rett til sykepenger. Vedtaket blir gjort etter en totalvurdering av alle foreliggende opplysninger. Ordningen trådte i kraft i 1993 og må ses i lys av målsettingen om å komme tidlig inn med tiltak overfor sykmeldte.

Intensjonen er at trygdekontoret skal lage en konkret oppfølgingsplan i samråd med behandlende lege, den sykmeldte selv, arbeidsgiveren og arbeidskontoret eller andre involverte instanser. Trygdekontoret må da vurdere om det er behov for medisinske, yrkesrettede eller andre tiltak.

Aktiv sykemelding

For en periode på opptil 12 uker, kan trygdekontoret godkjenne at det ytes sykepenger under arbeidstrening og aktivisering på arbeidsplassen, såkalt aktiv sykemelding. Siktemålet er tidlig og mer aktiv oppfølging av den enkelte for å hindre utvikling av langvarige sykefravær, opprettholde tilknytning til arbeidslivet og motvirke overgang til varige trygdeordninger. Aktiv sykemelding må avtales med trygdekontoret.

Før trygdekontoret godkjenner arbeidstrening eller bedriftsintern attføring må det foreligge en konkret plan for arbeidstrening eller andre tiltak på arbeidsplassen. Trygdekontoret bør også vurdere om bedriftsinterne attføringstiltak er nødvendig og hensiktsmessig for at arbeidstakeren skal kunne beholde sin arbeidsplass i bedriften.

I løpet av 12-ukersperioden er det et mål å kunne klarlegge om den sykmeldte kan gå tilbake til tidligere arbeidsoppgaver eller om det er behov for særlig tilrettelegging på permanent basis. Det kan også ytes sykepenger utover 12-ukersperioden dersom arbeidstrening eller annen bedriftsintern attføring er nødvendig og hensiktsmessig for at den sykmeldte skal kunne beholde arbeidet.

Støtte til hjelpemidler på egen arbeidsplass

Det er først og fremst arbeidsgivers ansvar å legge forholdene til rette for de ansatte. Men trygdekontoret kan gi støtte til hjelpemidler, ombygging av maskiner osv, hvis det er nødvendig for at den enkelte kan fortsette i arbeid.

Kjøp av behandling til sykmeldte

Trygdeetaten vil i løpet av 1997 og 1998 gjennomføre forsøk hvor trygdeetaten gis anledning til å kjøpe utredning og behandling av sykmeldte i nabofylker. Prosjektet er fra innværende år i prinsippet tilgjengelig for sykmeldte fra hele landet. Erfaringene så langt viser at det er noe administrativt krevende å etablere ordningen. Det viser seg at behovet i noen tilfelle er litt mindre enn antatt. En stor andel av pasientene blir friskmeldt etter nærmere utredning, noen har kompliserende tilleggslidelser, mens andre takker nei til tilbudet. En evaluering av tiltakene vil foreligge i løpet av 1999.

Uførepensjon

Formålet med folketrygdens uførepensjon er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring. Når et behandlings- eller attføringstiltak skal

vurderes, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter.

Det er et vilkår for rett til uførepensjon at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er varig nedsatt med minst halvparten. Ved vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt (hvor høy uføregraden er), skal inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende kan utføre, sammenliknet med de inntektsmulighetene vedkommende hadde før sykdommen, skaden eller lytet oppstod. Når inntektsmulighetene vurderes skal det legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Det er et mål at flest mulig som ønsker og har helse til det skal kunne være selvforsørget ved eget arbeid. Uførepensjonsordningen skal stimulere til arbeid og arbeidstilknytning for personer i yrkesaktiv alder, samtidig som de skal gi trygghet ved tap av inntekt. I forbindelse med Velferdsmeldingen ble innført endringer i ordningen med sikte på større fleksibilitet med hensyn til å prøve seg i arbeidslivet uten å miste retten til pensjon og til å få bedre muligheter til å utnytte restarbeidsevnen.

Høyere inntektsgrense for revurdering av uføregraden

Uførepensjon skal som hovedregel utgjøre så stor del av hel uførepensjon som svarer til graden av nedsettelse i uførepensjonistens inntektsevne. Dersom den faktiske inntekten etter inntrådt uførhet blir større enn det den medisinske tilstanden og inntektsmulighetene på uføretidspunktet ellers skulle tilsi, vil dette medføre en lavere uføregrad. Med virkning fra 1. mai 1997 ble inntektsgrensen for revurdering av uføregraden økt fra $\frac{1}{2}$ G til 1 G.

Økningen av friinntektsgrensen ble begrunnet med at det vil gi uførepensjonister større muligheter til inntektsøkning og avansement i arbeidslivet, og at dette må anses som et viktig virkemiddel for å motivere uførepensjonerte til større yrkesaktivitet. På den annen side kan særlig personer med hel uførepensjon oppnå en relativt god samlet inntekt ved å kombinere trygd og arbeidsinntekt opp til 1 G. Dette kan dempe motivasjonen til å øke arbeidsinnsatsen ut over friinntektsgrensen.

Utvidelse av frysperioden for pensjonsretten under arbeidsforsøk

Retten til uførepensjon beholdes så lenge uførepensjonisten er i lønnet og tidsbegrenset arbeidstrening som er godkjent av arbeidsmarkedsetaten. Uførepensjon ytes og ved kortere perioder i ordinært eller annet varig arbeid. Selve utbetalingen av pensjonen stanses eller reduseres i forhold til inntekten. Denne perioden omtales ofte som «frysperioden» for uførepensjon.

Vedkommende får tilbake uførepensjonen uten ny søknadsprosedyre dersom arbeidsforsøket mislykkes.

Frysperioden skal gi uførepensjonister anledning til å prøve ut om de er i stand til å arbeide. En begrensning på hvor lenge man kan prøve seg i arbeidslivet før retten til uførepensjon faller bort, kan føre til at enkelte har betenkeligheter med å delta i arbeidsforsøk fordi de ønsker å være sikret den økonomiske tryggheten uførepensjon gir.

For å motivere flere uføre til å prøve seg i arbeidslivet ble det i forbindelse med behandlingen og oppfølgingen av Velferdsmeldingen bestemt at frysperioden skulle økes fra ett til tre år. Økningen ble begrunnet med at tre år vil i de fleste tilfeller være nok til å kunne ta stilling til om vedkommende er i stand til å etablere et varig arbeidsforhold, eller om han eller hun vil måtte gå tilbake til uførepensjon.

Forsøk med lavere gradering av uførepensjon enn 50 pst

Som nevnt ovenfor er det et vilkår for rett til uførepensjon at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er nedsatt med minst halvparten. I Velferdsmeldingen pekes det på at en konsekvens kan være at man prøver å oppnå 50 pst uførepensjon for ikke å stå uten noen stønad. Det ble også vist til at personer med 50 pst uføregrad kan oppfatte det som urimelig at uførepensjonen vil falle bort dersom de forsøker å øke stillingsandelen. På denne bakgrunn ble det innført en forsøksordning med lavere uførepensjon enn 50 pst slik at flere kan kombinere arbeid og trygd. Erfaringene så langt viser imidlertid at få personer benytter denne muligheten.

Oppsummering

Det har i de senere årene vært en sterk og bekymringsfull økning i sykefraværet og tilgangen på nye uførepensjonister, etter en viss nedgang i begynnelsen av 1990-årene. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hva som ligger til grunn for denne utviklingen. Forskningsarbeider vektlegger flere årsaksfaktorer for sykefraværsutviklingen, herunder kompensasjonsnivå, arbeidsmarkedssituasjonen, arbeidsforhold og arbeidsmiljø, fraværskultur, holdninger og familiesituasjon. Selv om forskningen gir kunnskap om noen av faktorenes betydning isolert sett, har en fortsatt en svak forståelse av faktorenes relative bidrag til sykefraværsutviklingen.

Det er uklart hvor stor effekt de enkelte tiltakene omtalt ovenfor har bidratt til å redusere sykefraværet og til at flere får mulighet til å stå lenge i arbeid. Flere av ordningene har blitt relativt lite benyttet. Dette kan tyde på at de enten er lite ønsket av enten den enkelte eller tjenesteapparatet eller at ordningene fortsatt er lite kjent.

På bakgrunn av utviklingen i sykefraværet og uførepensjonering de siste årene, og de velferdsmessige problemer dette skaper knyttet både til den budsjettmessige handlefriheten og med å opprettholde en høy yrkesdeltaking, er det i Statsbudsjettet 1999 varslet at regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg til å utrede årsaker til økningen i sykefravær og nytilgang til uførepensjon, kartlegge ordningens sosialpolitiske og samfunnsøkonomiske rolle, og foreslå tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet og uføretilgangen. En viktig oppgave for dette utvalget vil være å bidra til å sammenfatte eksisterende kunnskap og bidra til ny kunnskap om drivkreftene bak utviklingen de senere årene.

10.6 ETTER- OG VIDEREUTDANNING

Flere utviklingstrekk i samfunnet, som for eksempel internasjonalisering, økt konkurranse og den teknologiske utviklingen peker i retning av økt omstilling og dermed behov for en arbeidsstyrke som er fleksibel og i stand til kontinuerlig å skaffe seg ny kompetanse. Oppdatering og fornyelse av yrkes- og fagkompetanse gjennom hele yrkeskarrieren er derfor vesentlig for at hele arbeidsstyrken kan få mulighet til å ta i bruk og gjøre seg nytte av ny kunnskap og teknologi. Etter- og videreutdanning for voksne vil også gjøre denne gruppen bedre i stand til å konkurrere om de nye jobbene.

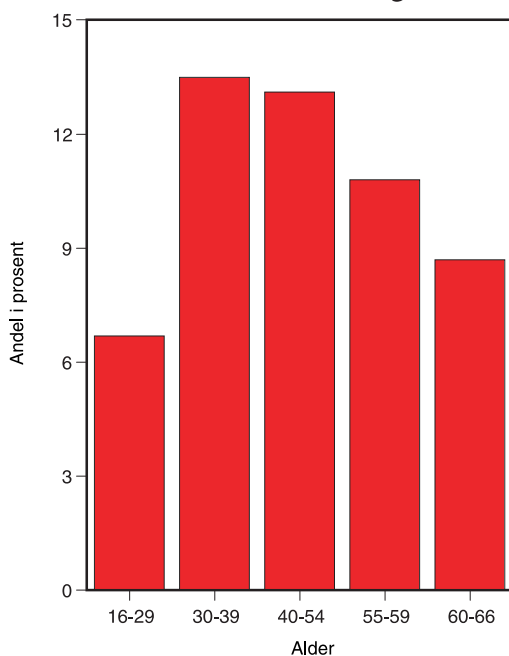
10.6.1 Etter- og videreutdanningsaktivitet blant eldre

Det er i dag stor etter- og videreutdanningsaktivitet i arbeidslivet. I Arbeidslivs- og bedriftsundersøkelsen 1995 (ABU) svarer vel 1/3 av alle norske arbeidstakere at de hadde fått formell utdanning i løpet av de siste tolv månedene. I følge ABU benyttes i gjennomsnitt 10–12 arbeidsdager til slik virksomhet. Kurslengden varierer, men det framgikk at de fleste hadde deltatt på kurs av en ukes varighet. I en utvalgsun-

dersøkelse fra 1996 (Larsen m fl 1997) spørres det om opplæring over en litt lengre tidsperiode. Her svarer om lag 3/4 av alle arbeidstakere at de har deltatt på ett eller flere formelle kurs i løpet av de siste fem årene. Formålet for de fleste arbeidstakerne har vært å øke kvalifikasjonskravene i nåværende jobb. Mens 61 pst har deltatt på interne kurs med dette som formål, har 45 pst deltatt på eksterne kurs av denne typen.

Etter- og videreutdanningsvirksomheten kjennetegnes med at det er liten forskjell i deltakelse mellom kvinner og menn, er mer utbredt i offentlig enn i privat sektor, vanligst i tjenesteytende næringer og blant de som har høy grunnutdanning. Gjennomgående deltar yngre arbeidstakere mer på etter- og videreutdanningstiltak enn eldre. I henhold til Arbeidsgiver- og bedriftsundersøkelsen 1995 deltar i underkant av 40 pst i aldersgruppen 30–49 år på arbeidsgiverfinansiert etter- og videreutdanningsaktivitet, mens andelen er om lag 32 pst for aldersgruppen 50–59 år. For arbeidstakere over 60 år er deltakelsen betydelig lavere, om lag 20 pst. Lavest kursdeltakelse har uorganiserte kvinner over 50 år som har en stilling som ikke krever fagutdanning. Det samme mønstret finner en i nyere AKU-statistikk, selv om dette er over en kortere periode, se figur 10.5.

Deltakelse i jobbrelevante kurs og utdanning
med lønn fra arbeidsgiver



Figur 10.5 Deltakelse på jobbrelevant kurs og utdanning med lønn fra arbeidsgiver

Det kan være flere grunner til at eldre i mindre grad enn yngre deltar på kunnskapsutviklende tiltak. Gerontologisk forskning indikerer at evnen til å lære hurtig blir dårligere med alderen, spesielt hvis den nye kunnskapen er kvalitativt forskjellig fra tidligere evner. Dette kan føre til at arbeidsgivere anser det som mindre lønnsomt å satse på kompetanseutvikling blant eldre. På den annen side kan de problemene enkelte eldre har i forhold til læring, i stor grad være knyttet til organiseringen av opplæringen. Tilpassede kurs og opplæringsprogrammer for eldre arbeidstakere som tar utgangspunkt i de egenskapene og det erfaringsgrunnlaget

denne gruppen har kan bøte på dette problemet. OECD anbefaler for eksempel at opplæringsprogrammer for eldre personer bør (Casey, 1997):

- inneholde «learning by doing»,
- bygge på eksisterende strukturer,
- være direkte anvendbare og
- ha et tilpasset tempo.

Det er imidlertid en balansegang her. Studier viser at virksomheter som har oppnådd best resultater ved etter- og videreutdanning av eldre, har lagt vekt på at opplæringen ikke har vært rettet mot de «eldre arbeidstakerne», men mot arbeidstakere generelt (OECD 1997).

Det er også blitt pekt på at jo eldre en person er, desto kortere er det igjen til vedkommende pensjoneres, og dermed kan «tilbakebetalingstiden» for bedriften i investeringer i eldres kunnskap synes tilsvarende kort. Tall fra OECD tyder imidlertid på at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Gjennomgående skifter yngre arbeidstakere jobb oftere enn eldre, slik at gjenværende ansettelsestid ofte er lenger for eldre arbeidstakere enn for yngre. Studier indikerer også at bedrifter som tilbyr opplæring til både yngre og eldre arbeidstakere, opplever at den siste gruppen blir værende i bedriften lengre enn den første. Som følge av teknologiske endringer og ny kunnskap reduseres i tillegg stadig den tiden det tar før ny kompetanse er foreldet, slik at ny opplæring i alle tilfeller vil være nødvendig etter noen år. Dette trekker i retning av at selv arbeidstakere med relativt kort tid igjen til pensjonsalderen vil kunne ha lang nok forventet gjenværende ansettelsestid til at opplæring gir tilfredsstillende avkastning.

Arbeidstakernes motivasjon for å ta etter- og videreutdanning er i stor grad knyttet til forventninger om at kompetansehevingen skal komme til nytte i den jobben de har. Dette kommer klart fram i en undersøkelse om etter- og videreutdanning blant et representativt utvalg av arbeidstakere (MMI 1996). Denne undersøkelsen viser også at det er sjelden arbeidsgivere sier nei til arbeidstakeres initiativ til å delta i organisert opplæring. På spørsmål om hva arbeidstakerne først og fremst la vekt på som motivasjon for å delta på kompetansefremmende tiltak, nevnte godt over halvparten større faglig sikkerhet i jobben mens nær 20 pst ønsket å bli mer tilfreds med seg selv.

10.6.2 Dokumentasjon av realkompetanse

Det har de siste tiårene funnet sted en fundamental endring i utdanningsmønstre som har ført til store ulikheter mellom generasjonene, se avsnitt 4.3. Yngre generasjoner vil ha eksamenspapirer fra videregående eller høyere utdanning, mens de eldre i større grad ikke vil ha det. Eksamenspapirer er en inngangsbillett til videre utdanning samtidig som formell dokumentasjon fra videregående opplæring har fått større betydning ved ansettelser. Dette skyldes til dels at de fleste som kommer inn i arbeidsmarkedet har det, og at krav til formell utdanning kan bli en utsalingsmetode ved nyansettelser. I deler av arbeidslivet er det også en økende tendens til at ansattes formelle kompetanse blir vektlagt, blant annet i bedriftenes konkurranse om anbud og ved inngåelse av større kontrakter. Det blir også stadig mer vanlig at virksomhetene stilles overfor krav om at arbeidsstokken skal ha visse typer kompetanse for å få ulike typer sertifisering og kvalitetsgodkjenning.

Denne utviklingen kan føre til at eldre arbeidstakere uten dokumentert kompetanse blir mindre attraktiv enn yngre, selv om realkompetansenivået mellom dem ikke skulle tilsi det. Realkompetanse blir i stor grad tilegnet gjennom organisert opplæring i arbeidslivet, og ved at det er utviklet ulike typer opplæringskrav og ser-

tifiseringsordninger uavhengig av det offentlige utdanningssystemet. Dokumentasjonsordninger for å godtgjøre realkompetanse kan derfor være viktig for å sikre eldre mulighet til å beholde en jobb etter omstrukturingsprosesser og konkurrere om nye jobber i forbindelse med arbeidsledighet. Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse vil også kunne føre til at den enkelte blir mer bevisst sine kvalifikasjoner og utviklingsbehov, noe som kan gi økt trygghet og motivasjon og derigjennom også grunnlag for fortsatt faglig utvikling.

Ervervet realkompetanse i arbeids- og samfunnslivet blir i noen grad dokumentert gjennom ulike former for attester. Anerkjennelsen av denne formen for dokumentasjon i samfunnet er i vesentlig grad avhengig av på hvilken bakgrunn og hvordan attesten er utformet, og ikke minst hvilken institusjon som har utstedt den.

I henhold til voksenopplæringsloven skal staten sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. For personer med arbeidslivserfaring vil særlig muligheten til å ta fagprøve etter § 20 i lov om fagopplæring i arbeidslivet (§ 20-ordningen) være aktuell for å dokumentere kompetanse ervervet gjennom praktisering av et yrke (se boks 10.2). Inntrykket er at denne ordningen er verdsatt høyt i næringslivet, og at den er vurdert som en sentral ordning for å kunne dokumentere nødvendig kompetanse i ulike steg i produksjonen.

§ 20-ordningen

§ 20-ordningen er en dokumentasjons- og prøveordning som gir voksne anledning til å få godskrevet arbeidspraksis som grunnlag for å avlegge yrkesteoriprøven til fagbrev. De nye fagene som er kommet til etter Reform 94, har økt ordningens betydning, og antall § 20-kandidater har økt. Ordningen er delvis en dokumentasjonsordning. Det kreves en bestemt dokumentert allsidig praksis i faget før fagprøven kan avlegges, men det kreves ikke dokumentert noen forutgående teoretisk opplæring.

Formålet med § 20-ordningen er:

- å la voksne med relevant yrkeskompetanse få anledning til å dokumentere sin kompetanse uten krav til tidligere utdanning ved å avlegge fagprøve
- å sikre kvalifiserte fagarbeidere for næringslivet
- å bidra til rekruttering av instruktører og faglige ledere i fagopplæringen
- å øke omstillingsevnen.

Gjennom § 20-ordningen får bedrifter også mulighet til raskt å bygge opp nødvendig kompetanse innenfor nye fag og bli godkjent som lærebedrift.

Nesten halvparten av alle fagprøver avlegges av § 20-kandidater. Den «gjennomsnittlige» § 20-kandidaten er en mann mellom 30 og 40 år. Bakgrunn og tidligere utdanning som ikke har direkte relevans for godkjenning av praksis, registreres ikke.

Erfaringer tilsier at § 20-kandidatene avlegger fag- eller svenneprøve ut fra motiver som økt lønn, økt yrkesstatus, økt selvfølelse og yrkesstolthet, tryggere ansettelsesforhold og sterkere posisjon som arbeidssøker.

Videre har arbeidstakeren i henhold til arbeidsmiljøloven § 68, krav på sluttattest som inneholder ulike sentrale opplysninger om blant annet hva arbeidet har bestått i og arbeidsforholdet for øvrig. I tillegg har arbeidstakeren krav på en mer utførlig attest hvor dette er sedvane og ikke annet er fastsatt i tariffavtale. En slik

attest kan være en dokumentasjon av ervervet realkompetanse dersom den inneholder opplysninger om arbeidsform og opplæring som arbeidstaker har deltatt i, både eksternt og internt.

Utvalget som utredet etter- og videreutdanning for voksne (NOU 1997: 25) la vekt på at de tradisjonelle attestene ikke strekker til i en situasjon hvor det stilles økende krav til arbeidsstokkens dokumenterte kunnskaper og ferdigheter. For å sikre et bedre system for dokumentasjon av realkompetanse i arbeidslivet foreslo utvalget derfor at det etableres systemer slik at intensjonen i lov om voksenopplæring blir oppfylt. Utvalget anbefalte at partene i arbeidslivet og utdanningssektorene i samarbeid definerte et prosjekt om utvikling og utprøving av konkrete dokumentasjonsordninger til bruk i arbeidslivet og som grunnlag for fastsetting av realkompetanse i det offentlige utdanningssystemet. Det ble lagt vekt på at en slik dokumentasjonsordning skal ha basis i arbeidslivet, og at det derfor er viktig at arbeidslivets organisasjoner tar del i utviklingen og driften.

I forhold til utdanningssystemet foreslo utvalget ingen endringer i tilknytning til grunnskolenivået. På videregående nivå mente utvalget det er behov for et system for dokumentasjon og eventuell likestilling av realkompetanse som en fullverdig del av videregående opplæring. Konkret foreslo utvalget at fylkeskommunen fortsatt skal ha ansvaret for å fastsette den enkeltes kompetanse innen videregående opplæring, inklusive fagopplæringen. I arbeidet med å vurdere realkompetansen foreslo utvalget at fylkeskommunen benytter en rådgivende kompetansenemnd som får ansvar for å fastsette kompetansen på en slik måte at den enkelte kan ta fatt på videregående opplæring på et nivå som står i forhold til ervervet realkompetanse.

I høyere utdanning mente utvalget prinsippene kunne være de samme som for videregående opplæring, men med et noe annerledes institusjonelt rammeverk.

I høringsrunden støttet stort sett alle høringsinstansene behovet for nye dokumentasjonsordninger. Det ble gitt generell tilslutning til et system som har relevans og anerkjennelse både i arbeidslivet og i forhold til utdanningssystemet.

I St meld nr 42 (1997–98) Om kompetansereformen understreker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet behovet for at § 3 i lov om voksenopplæring blir realisert i tråd med intensjonene, og at det derfor er nødvendig å få etablert et system for fastsetting av realkompetanse så snart som mulig.

Departementet legger vekt på at privatist- og dokumentasjonsordningene er nødvendige som en del av fastsettingen av realkompetanse, og at disse må opprettholdes og videreutvikles. Videre understreker departementet at det i tillegg må bygges opp et system som supplerer disse ordningene, og at dette må være basert på følgende prinsipper:

- Det må ta utgangspunkt i den realkompetansen som ikke er identisk med den kompetansen som er fastsatt i offentlige læreplaner og som testes ved offentlige eksamener, men som kan betraktes som likeverdig med denne. Kompetansen kan være tilegnet i arbeid, gjennom forskjellige typer utdanning og i andre typer erfaringssituasjoner.
- Det må bygges opp et system der de dokumentasjonsordningene som utvikles innenfor arbeidslivet, relativt enkelt kan kobles til de offentlige ordningene for kompetansefastsetting. Det må være ett dokumentasjonssystem som i størst mulig grad har legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet – og der også koblingene foretas internasjonalt.

Departementet tar i stortingsmeldingen ikke endelig stilling til hvordan en skal nå målsettingen, men i forslaget til statsbudsjett for 1999 peker Regjeringen på at etablering av et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse må prioriteres i startfasen av reformprosessen. Det framheves at systemet må ha legiti-

mitet både i arbeidslivet og utdanningssystemet, og at det kreves et nært samarbeid mellom de involverte partene. Det foreslås bevilget 10 mill kroner i 1999-budsjettet til arbeid med dokumentasjon av realkompetanse inn mot videregående opplæring.

10.7 FAFO-RAPPORTEN MELLOM ARBEID OG PENSJON

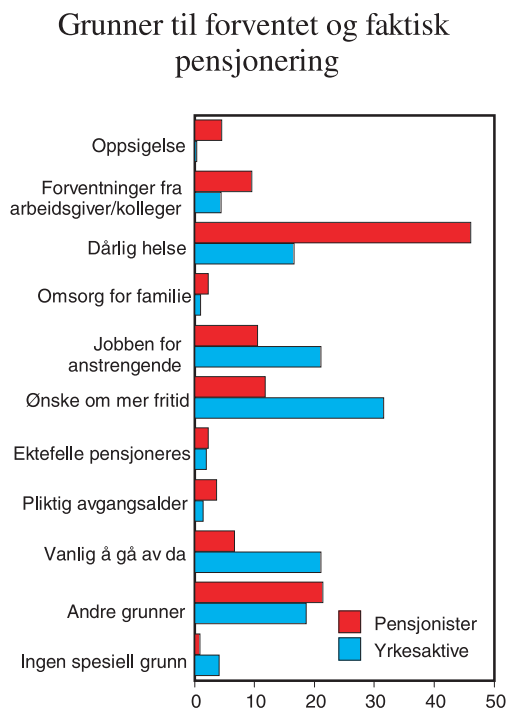
10.7.1 Innledning

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet foretok Fafo i 1997 en kartlegging av den faktiske pensjoneringsatferden blant personer i aldersgruppen 60 til 70 år (West Pedersen 1997). Kartleggingen er utformet som en kvantitativt orientert intervjuundersøkelse og omfatter foruten kartelegging av pensjoneringsatferden også analyser av respondentenes oppgitte grunner til pensjonering og reaksjon på hypotetiske endringer i arbeidssituasjonen og pensjonssystemet. Formålet med undersøkelsen har blant annet vært å kombinere beskrivelsen av faktisk avgangsmønster med et forsøk på å avdekke hvilke behov og preferanser personene i de aktuelle aldersgruppene gir uttrykk for og oppfatter som viktige for sine tilpasninger i overgangen mellom arbeid og pensjon.

Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer med et tilfeldig utvalg på 1500 personer. I tillegg er det trukket ut et spesialutvalg på 500 AFP-pensjonister fra Rikstrygdeverkets registre. Svarprosenten fra det opprinnelige utvalget er på 64,1 pst. Omlag 1/3 av utvalget var yrkesaktive på intervjutidspunktet, mens knapt halvparten hadde forlatt arbeidslivet etter fylte 55 år. I denne gruppen var 45,2 pst pensjonister, mens 3,5 pst verken var pensjonister eller yrkesaktive, det vil si at denne gruppen må ha blitt forsørget på annen måte. Den resterende gruppen på 20 pst bestod av personer som enten aldri hadde vært yrkesaktive eller hadde forlatt yrkeslivet før fylte 55 år.

10.7.2 Egenrapporterte grunner for å gå av med pensjon

Figuren nedenfor viser hvilke grunner de spurte selv oppgir som utslagsgivende for deres valg av avgangstidspunkt. Med utgangspunkt i respondentenes opplysninger om eget faktisk avgangstidspunkt (pensjonistene) eller forventet avgangstidspunkt (de yrkesaktive) ble de spurt om grunnen til at de gikk av på et gitt tidspunkt eller kommer til å gå av nettopp da, framfor å fortsette i arbeid. Spørsmålene vedrørende egenrapporterte grunner til å gå av med pensjon er av hypotetisk karakter for de yrkesaktive. Det er derfor særlig usikkerhet knyttet til disse resultatene.



Figur 10.6 Grunner til forventet og faktisk pensjonering framfor fortsatt yrkesaktivitet.

Det er klare forskjeller mellom de yrkesaktive og pensjonistene når det gjelder grunner til å gå av. Nesten halvparten av pensjonistene (46 pst) oppgav at helsevekkelse var viktig, mens 17 pst av de yrkesaktive regnet med å gå av grunnet helseproblemer. Denne gruppen vektlegger i sterkere grad mer fritid (32 pst), at det blir for anstrengende å jobbe (21 pst), og at de har en alder der det er vanlig å gå av (21 pst) som årsaker for pensjonering. En viktig forklaring på denne forskjellen er at mange pensjonister har gått av på grunn av helseproblemer, mens mange eldre arbeidstakere fortsatt er i arbeid nettopp takket være god helse.

Forskjellen i oppgitte grunner til å gå av med pensjon mellom de yrkesaktive og pensjonistene kan også gi en indikasjon på utstøting fra arbeidslivet som forklaring på pensjoneringsatferd. Avgang på grunn av forventninger fra arbeidsgiver eller kollegaer, oppsigelse og i en viss grad som følge av at jobben er for anstrengende peker mot utstøtingsmekanismer. Av pensjonistene oppgir 14 pst en av de to førstnevnte grunnene for avgang, mens 5 pst av de yrkesaktive regner med at dette vil være årsaken til pensjonering. En av fem yrkesaktive regner med å gå av med pensjon fordi jobben blir for anstrengende, mens vel 10 pst av pensjonistene oppgir denne grunnen til pensjonering.

Som nevnt foran synes det å være forskjeller mellom yngre og eldre i den aktuelle aldersgruppen når det gjelder begrunnelser for pensjonering, noe som kan tyde på at det skjer en holdningsendring mellom kohorter eller over tid. For å undersøke dette nøyere er svarene fra de yrkesaktive gruppert i tre alderskategorier; 60–63 år, 64–66 år og 67–70 år. Disse gruppernes oppgitte grunner for pensjonering kan sammenliknes innbyrdes og med pensjonistene i utvalget. Ønsket om mer fritid er den årsaken som klart skiller gruppene. Mer enn 1/3 av den yngste gruppen oppgir denne grunnen, mens $\frac{1}{4}$ av den eldste gruppen gjør det. Dette styrker antakelsen om at yngre yrkesaktive vektlegger fritid i større grad enn eldre.

Fordelingen av svarene på spørsmålene i figur 10.6 er også inndelt i fire undergrupper i henhold til hvilken pensjonsordning de benyttet eller vil benytte: AFP, uførepensjon, annen tidligpensjon eller alderspensjon som første pensjon. Som forventet oppgis sviktende helse som hovedgrunn for pensjonering blant uførepensjonistene. Blant AFP-pensjonistene dominerer ønsket om mer fritid, i tillegg til at 1/4 oppgir at jobben er for anstrengende. Andre tidligpensjonister oppgir også ønsket om mer fritid som hovedgrunn, fulgt av fastsatte særaldersgrenser eller trussel om oppsigelse fra arbeidsgiver. I gruppen som går av med ordinær alderspensjon som første pensjon, er det en stor andel som oppgir at det er vanlig å gå av ved denne alderen. Om lag 1/5 av alderspensjonistene sier at dårlig helse eller en anstrengende jobb er hovedårsak til pensjoneringen. I alle gruppene unntatt blant uførepensjonistene oppgav mellom 20 og 30 pst «andre grunner» som viktige for deres valg av avgangstidspunkt. Dette viser at det finnes andre viktige motiver bak pensjoneringsbeslutningen som ikke er fanget opp av Fafos undersøkelse.

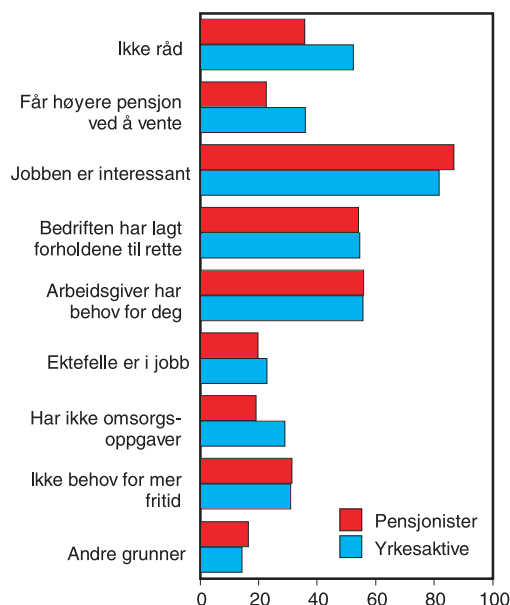
I undersøkelsen er det også trukket et eget spesialutvalg bestående av 500 AFP-pensjonister for å belyse hvorvidt deres preferanser avviker fra andre pensjonister. Mens pensjonistene i det opprinnelige utvalget samlet sett angir dårlig helse (46 pst) og ønske om mer fritid (12 pst) som hovedgrunner for å gå av, oppgir AFP-pensjonistene for anstrengende arbeid (41 pst) foran ønsket om mer fritid (36 pst) og helse (19 pst). Hovedårsaken til disse variasjonene ligger trolig i at en stor del av pensjonistene er uførepensjonister og følgelig har gått av grunnet sviktende helse, mens en større del av AFP-pensjonistene går av på grunn av slitasjeproblemer.

10.7.3 Egenrapporterte grunner til å fortsette i jobb

I undersøkelsen ble både pensjonistene og de yrkesaktive også spurt om de faktisk gikk av eller forventer å gå av ved første mulige anledning (det vil si nådd pensjonsalderen i AFP, pensjonsalderen i folketrygden eller aldersgrensen i en tjenestepensjonsordning), eller om de ble/blir stående i arbeid ut over dette. Andelen av utvalget som oppgav at de står i arbeid lengre enn nødvendig utgjør et mindretall på ca 30 pst. Denne gruppen består av pensjonister som i sin tid utsatte pensjoneringen så vel som yrkesaktive. Alderssammensetningen er 60–70 år som i resten av undersøkelsen. Gruppen omfatter 43 pst av de yrkesaktive og 17 pst av pensjonistene.

Ved å se nærmere på hvilke grunner denne gruppen oppgir for å bli stående i arbeid, kan en få kjennskap til hvilke tiltak som kunne bidra til å øke avgangsalderen i tiden framover. Undersøkelsen belyser også hvorvidt disse personene betrakter sitt valg om å utsette pensjoneringen som frivillig eller som nødvendig grunnet økonomiske vurderinger eller andre forhold.

Ulike grunner til å stå lengre i arbeid enn nødvendig blant pensjonister og yrkesaktive



Figur 10.7 Ulike grunner til å stå lengre i arbeid enn nødvendig blant pensjonister og yrkesaktive som utsetter pensjoneringen.

Den enkeltfaktoren som framheves sterkest er kvaliteter ved jobben. Om lag 87 pst av de yrkesaktive og 82 pst av pensjonistene oppgir at det er ganske eller svært viktig at jobben er interessant. Drøyt halvparten av utvalget sier at det er viktig at bedriften legger forholdene til rette og en tilsvarende gruppe vektlegger at arbeidsgiver har behov for dem. Dette peker klart i retning av at forholdene ved den enkelte arbeidsplass har stor betydning for hvorvidt den enkelte velger å pensjonere seg eller å fortsette i arbeid.

En annen type begrunnelse for å utsette pensjoneringstidspunktet er knyttet til vurderinger omkring personlig økonomi. Vel halvparten av de yrkesaktive og vel 1/3 av pensjonistene oppgir at de ikke har råd som grunn til å utsette pensjoneringstidspunktet. Av de yrkesaktive oppgir 36 pst at det spiller en viktig rolle at de kan opparbeide en høyere pensjon ved å utsette pensjoneringstidspunktet, mens 23 pst av pensjonistene oppgir dette som hovedårsak.

Pensjonistene og de som fortsatt er yrkesaktive oppgir stort sett de samme grunnene til å fortsette. De yrkesaktive påpeker imidlertid i større grad økonomiske hensyn/gevinst som begrunnelse.

10.7.4 Tiltak som kan påvirke pensjonsbeslutningen

Intervjuobjektene i undersøkelsen ble også spurt om tilpasninger i jobbsituasjonen eller endringer i ytelsesnivået i pensjonsordningen kunne bidra til utsatt pensjonering. Hovedinntrykket er at tiltak i tilknytning til arbeidssituasjonen bare i liten grad kan bidra til endret pensjoneringsatferd. Blant de yrkesaktive var det en noe større tilbøyelighet enn blant pensjonistene til å mene at endret jobbsituasjonen gjennom enklere mulighet til å kombinere arbeid og pensjon, individuell tilpasning av arbeidstiden, arbeidstempoet eller arbeidsoppgavene kunne påvirke pensjonerings-

beslutningen. 30 pst av de yrkesaktive hadde denne innstillingen, mens bare 20 pst av pensjonistene hadde det. Lettere kombinasjon av arbeid og pensjon var det tiltaket som flest oppgav som betydningsfullt. Spesialutvalget med AFP-pensjonister responderte på samme vis som pensjonistene i hovedutvalget.

I undersøkelsen gis det også et inntrykk av at pensjoneringsbeslutningen bare i liten grad kan påvirkes gjennom høyere pensjonsytelser som premiering for å stå lenger i arbeid. Nær 45 pst i hovedutvalget oppgir at de ikke ville gått av/vurdere å gå av senere uansett påslag i pensjonen. Om lag 35 pst oppgir at de ikke er sikre, mens et flertall av dem som oppgir et beløp mener den årlig framtidige pensjonen måtte økes med 20 000 kroner eller mer.

På den annen side ser det ut til at økonomiske insentiver har en betydelig effekt dersom de årlige pensjonsytelsene ble redusert mot å kunne gå av ett år tidligere. 55 pst av hovedutvalget oppgir at det ikke er aktuelt uansett, mens 33 pst oppgir usikkerhet. De som oppgir at en redusert varig ytelse kunne være aktuelt, mener det må dreie seg om en forholdsvis beskjedne kostnad, det vil si under 10 000 kroner i årlig redusert ytelse. Blant AFP-pensjonistene oppgav nær 70 pst at reduserte ytelser mot å gå av tidligere ikke var aktuelt uansett.

Ovenstående kan tyde på at det er en klar asymmetri i reaksjonene på økonomiske insentiver. Pensjoneringsatferden er tilsynelatende meget følsom for avkorting av ytelsene ved tidligavgang, mens premiering for å stå lenger så å si ikke har noen effekt. West Pedersen legger imidlertid vekt på metodiske problemer med å bruke denne typen hypotetiske tiltak som del av intervjuundersøkelsen. Det er uklart om intervjuobjektene har tilstrekkelig selvinnsikt og andre forutsetninger til å kunne forutsi sine egne reaksjoner. Det er også en forutsetning at spørsmålet er klart og realistisk beskrevet. I tillegg er det grunn til å tro at særlig de som allerede er pensjonert, vil ha en tilbøyelighet til å forsvare sine egne valg. Det at pensjonistgruppene gjennomgående i mindre grad enn yrkesaktive ga uttrykk for at endringer i rammebetingelsene kunne føre til endret atferd, kan underbygge dette.

Det er derfor grunn til å være forsiktig med å trekke slutninger fra svar på denne typen spørsmål til hva en kan forvente av faktiske atferdsendringer. West Pedersen understreker også tydelig usikkerheten som er knyttet til sammenhengen mellom preferansene som kommer til uttrykk gjennom svarene og faktisk reaksjon.

Dersom resultatene fra denne undersøkelse likevel skal legges til grunn for å anbefale tiltak for å øke gjennomsnittlig avgangsalder, peker kvaliteter ved jobben, forhold på arbeidsplassen samt helsefremmende tiltak seg ut som særlig viktig. Avkorting av pensjonsytelsene ved tidligavgang framstår også som et effektivt virkemiddel, mens premiering ved å stå lenger i liten grad kan forventes å ha stor effekt.

10.8 FLEKSIBILITET ARBEID – PENSJON

For en del eldre arbeidstakere i fysisk tunge yrker eller yrker hvor det er krav til høyt tempo, kan full arbeidsdag eller -uke være tungt. Fra arbeidstakersiden har det derfor blitt argumentert for en bedre tilrettelegging både fra myndigheter og bedrifter, slik at det kan være mulig med en mer gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen. Deltidspensjonering, hvor en arbeider redusert arbeidsuke samtidig som en mottar noe pensjon har vært en nærliggende løsning. Dette kan føre til at arbeidstakere som ellers ville gått av med førtidspensjonering, står lenger i arbeid. I så fall kan dette bidra til en høyere gjennomsnittlig avgangsalder. Virkningen på arbeidstilbudet kan imidlertid like gjerne bli motsatt, idet personer som ellers ville stått i fullt arbeid velger å trappe ned tidligere. Utformingen av regelverket for pensjon vil kunne være

avgjørende for nettoeffekten på arbeidstilbudet. Denne diskusjonen kommer en tilbake til i kapittel 12.

Fra AFP-ordningen ble innført og fram til 1997, forutsatte den at mottakere av pensjonen måtte slutte helt i sitt arbeid. Resultatet av tariffoppgjøret i 1997 gav imidlertid mulighet til å kombinere AFP-pensjonen med arbeid. Muligheten ble begrenset til å trappe ned yrkesaktiviteten 1 eller 2 hele arbeidsdager per uke. Bedrift og arbeidstaker må i hvert enkelt tilfelle inngå skriftlig avtale om dette.

I følge en arbeidsgrupperapport nedsatt av LO og NHO var bakgrunnen for denne endringen:

«Begrunnelsen for en deltidspensjonsordning er at når pensjonsordningen krever full tilbaketrekking fra arbeidslivet for å kunne benyttes tvinges mange eldre, som ønsker å arbeide deltid, helt ut av arbeidsmarkedet. Dette reduserer både velferden for den enkelte og øker forsørgelsesbyrden for samfunnet. Mulighet for gradvis tilbaketrekking er derfor ønskelig for å kunne utnytte den såkalte restarbeidskraften, og bremse tendensen til tilbaketrekking.»

I en intervjuundersøkelse blant pensjonister og yrkesaktive fra 1997 (West Pedersen 1997), ble intervjuobjektene spurt blant annet om det kunne ha gjort det aktuelt å utsette pensjoneringsbeslutningen hvis det ble lettere å kombinere arbeid og pensjon (intervjuene ble gjennomført i perioden 27.1–17.2.97, det vil si før den omtalte endringen i AFP-regelverket). 23 pst av de som fortsatt var yrkesaktive, ga uttrykk for at «bedre muligheter til å kombinere arbeid og pensjon ville kunne fått dem til å overveie å utsette den endelige yrkesavgangen.» Blant de som allerede var pensjonert gav vel 10 pst uttrykk for det samme. I et spesialutvalg blant AFP-pensjonister svarte 14 pst at en slik mulighet kunne fått dem til å utsette den permanente avgangen fra arbeidslivet.

Det er mange forbehold en må ta når en skal vurdere resultatene av intervjuundersøkelser. Intervjuobjektene presenteres for hypotetiske problemstillinger og det er forhold som kan påvirke den enkeltes valg som ikke er presisert. En kan ut fra denne undersøkelsen ikke hevde at det gjennomgående foreligger noe sterkt behov eller ønske om å kombinere arbeid og pensjon etter det som ellers ville være pensjoneringstidspunktet.

KAPITTEL 11

Arbeidsgivernes motivasjon og mulighet til å sysselsette eldre arbeidstakere**11.1 INNLEDNING**

Arbeidsgivernes ønsker og muligheter til å sysselsette eldre må ses i lys av ulike faktorer. Sentrale elementer vil være virksomhetenes samlede arbeidskraftbehov og hvordan sammensetningen av denne på en best mulig måte kan bidra til å fremme virksomhetens mål. Sammensetningen av arbeidsstokken må både drøftes i lys av eventuelle produktivitets- eller kostnadsfordeler knyttet til enkelte grupper arbeidstakere, og det at aldersfordelingen i seg selv kan påvirke virksomhetens totale produktivitet. I vurderingen av bemanningssituasjonen vil arbeidsgiveren stå overfor ulike typer rammebetingelser som direkte og indirekte påvirker motivasjonen og muligheten til å sysselsette eldre arbeidstakere.

Mange av de faktorene arbeidsgiveren vurderer i tilknytning til arbeidstakerne er omtalt i kapittel 10, herunder eldres kompetanse og helse. Det er ikke mulig å trekke et klart skille mellom forhold som i hovedsak kan knyttes til arbeidstakerne og forhold som i større grad kan knyttes til arbeidsgiverne og deres valg i bemanningsspørsmål. Det er hvordan slike vurderinger virker sammen som er bestemmende for eldres sysselsettingsmuligheter.

I avsnitt 11.2 ser en nærmere på arbeidsgivers kostnader forbundet med eldre arbeidstakere sett opp mot kostnadene knyttet til yngre. Kostnadene må også vurderes i forhold til hva den enkelte bidrar med i virksomhetens samlede produktivitet. Eldre arbeidstakers produktivitet er nærmere omtalt i avsnitt 11.3.

Eldre arbeidstakere viser seg å være særlig utsatt i omstillings- og nedbemanningsprosesser. Ulike forklaringer på dette drøftes i avsnitt 11.4, mens det i avsnitt 11.5 ses nærmere på personalpolitikkenes betydning for å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Seniorperspektivet i personalpolitikken vektlegges særlig. Arbeidsmiljøet er også en sentral del av arbeidsgivers ansvar i forhold til arbeidstakernes samlede rammebetingelser. Hvilke arbeidsmiljøfaktorer som i særlig grad påvirker tidligpensjonering er omtalt i avsnitt 11.5.

11.2 ARBEIDSGIVERS KOSTNADER VED BRUK AV ELDRE ARBEIDSTAKERE SAMMENLIKNET MED ANDRE ALDERSGRUPPER

I dette avsnittet tas det sikte på å drøfte en del faktorer av økonomisk karakter som bidrar til å påvirke bedriftenes holdning når det gjelder sysselsetting av eldre arbeidstakere sammenliknet med andre aldersgrupper. Selv om framstillingen i dette avsnittet i hovedsak konsentrerer seg om økonomiske forhold vedrørende bruk av eldre arbeidskraft, er det på det rene at også flere andre forhold er med på å påvirke arbeidsgivers syn på bruk av eldre arbeidstakere. Blant annet viser undersøkelser at eldre arbeidstakere rangeres høyere enn yngre når det gjelder ansvarsfølelse, pålitelighet, omhyggelighet og faglig dyktighet.

I NOU 1997: 25 Ny kompetanse, er det pekt på at når flere arbeider sammen i grupper, organisasjoner og bedrifter, kan det utvikles såkalt felleskompetanse. Felleskompetanse i slike grupper er mer enn summen av de individuelle egenskapene, og vil blant annet være avhengig av hvordan de ulike individuelle kompet-

ansene står til hverandre, hvordan de kombineres og av gjensidig læring. I den utstrekning virksomhetene ser betydningen av høyest mulig felleskompetanse, vil den bestrebe seg på å bygge opp team med balansert og variert alderssammensetting.

Arbeidsgivers avveininger mellom å ansette eller beholde eldre arbeidstakere framfor andre aldersgrupper vil følgelig være påvirket av flere faktorer, og ikke av kostnadssiden isolert.

Ut over direkte lønnskostnader er det en rekke andre kostnader knyttet til bruk av arbeidskraft som kan variere med arbeidstakerens alder. I NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon, ble det i tillegg til lønn skilt mellom ansettelseskostnader, indirekte lønnskostnader og oppsigelseskostnader.

Virksomhetenes ansettelseskostnader vil bli drøftet i punkt 11.2.1, indirekte lønnskostnader i forbindelse med eldre arbeidstakere blir drøftet i punkt 11.2.2 og oppsigelseskostnader blir drøftet i punkt 11.2.3.

11.2.1 Ansettelseskostnader

Det vil ofte være en viss usikkerhet knyttet til verdien av å endre arbeidsstokken i en bedrift. Dette gjelder blant annet spørsmål vedrørende rene ansettelseskostnader, arbeidssøkernes produktivitet, kostnader ved å lære opp nyansatte og hvor lenge nyansatte vil bli i bedriften.

En grundig kartlegging av flere søkere til en stilling vil kunne være kostbar, men vil også gi bedriften et bedre grunnlag for å foreta vellykkede ansettelser. Kartleggingen vil også kunne bidra til å redusere opplæringskostnadene ved at bedriften med større grad av sikkerhet kan ansette en person med den kompetanse den er på jakt etter. Både bedriftens innsats i form av direkte rekrutteringskostnader og kostnader til opplæring, vil påvirke den forventede produktiviteten til en nyansatt. På den annen side vil høy kompetanse hos en nyansatt gjerne gjenspeiles i lønnsbetingelsene, og dermed påvirke bedriftens direkte lønnskostnader.

Rekrutteringskostnader vil variere mellom yrker og mellom de oppgavene som skal utføres i stillingen. Det er naturlig å tenke seg at det brukes relativt sett store ressurser på ansettelse av nøkkelpersonell og personer til enkelte ledende stillinger. Rekrutteringskostnadene vil også påvirkes av i hvilken grad bedriften benytter interne ansettelser eller egne bekjentskaper ved tilsettingen.

Rekrutteringskostnader ved nyansettelser kan være utgifter i tilknytning til annonsering, siling av søknader, intervju, sjekking av referanser og dekning av eventuelle flyttekostnader.

Hvor lenge den ansatte forventes å være ansatt i bedriften vil påvirke kravet til produktivitet i forhold til de ansettelses- og oppsigelseskostnadene bedriften påføres. Forventer bedriften en relativt kortvarig ansettelse, vil dette øke kravet til produktivitet i den perioden den ansatte effektivt deltar i verdiskapningen. Motsatt vil et forventet langvarig ansettelsesforhold redusere den årlige produktivitet som kreves for å dekke ansettelseskostnadene. Samtidig vil naturlig nok forventet lengde på ansettelsen også påvirke omfanget av investeringer i opplæring både for nytilsatte og allerede ansatte. Bedriftens forventninger om hvor lenge et ansettelsesforhold vil vare, vil trolig variere kraftig mellom både yrker og næringer samt etter alderen på den nyansatte.

Hvis bedriften ønsker stabile, langvarige ansettelsesforhold, er det naturlig å anta at alderen på arbeidssøkeren vil tillegges en visst betydning. Høy alder og dermed kort tid igjen til pensjonsalder vil kunne gi eldre arbeidssøkere en kortere forventet ansettelsestid enn andre arbeidssøkere. Det er derfor grunn til å tro at bedrifter som foretar ansettelser med slike preferanser, under ellers like forhold, fore-

trekker å ansette en yngre arbeidstaker framfor en eldre. Dersom bedriften er omfattet av en førtidspensjonsordning, for eksempel AFP, der pensjonsalderen jevnlig er blitt justert nedover, vil slike refleksjoner gjøre seg gjeldende for stadig yngre aldersgrupper. Tilsvarende vurderinger vil også kunne gjøre seg gjeldende i tilfeller hvor bedriften vurderer kompetanseheving av den eksisterende arbeidsstokken, eventuelt i forhold til å ansette yngre arbeidskraft med mer oppdatert kompetanse. Bedriftenes direkte kostnader ved at deres arbeidstakere har anledning til å benytte AFP-ordningen, kan påvirke bedriftene til å bli bedre til å ta vare på sine eldre arbeidstakere.

På den annen side viser undersøkelser at yngre arbeidstakere hyppigere skifter jobb enn eldre. Dette taler for at en eldre arbeidstaker likevel kan oppfattes som en «sikrere investering» enn andre grupper arbeidstakere ut fra et ønske om langvarige ansettelsesforhold.

Når det gjelder spørsmålet om opplæring, kan det være slik at bedriften ofte opplever at eldre arbeidstakere utfører sitt arbeid tilfredsstillende og at de derfor ikke har noe særlig behov for videre- og etterutdanning. Dette kan også ha sammenheng med at eldre som har relativt kort tid igjen til pensjonsalderen, synes at de selv får lite igjen for de anstrengelsene som er forbundet med slik utdanning. Det er også grunn til å tro at yngre arbeidstakere har større vilje til å tilegne seg ny kunnskap om for eksempel ny teknologi. Uten at det avspeiler faktiske forskjeller i læringsevne, kan bedriftene være av den oppfatning at eldre arbeidstakere gjennomgående har større problemer med å tilegne seg ny kunnskap enn yngre arbeidstakere. Yngre arbeidstakere vil også kunne foretrekkes i tilfeller der det stilles spesielle krav om oppdatert grunnutdanning innen arbeidsfeltet.

På den annen side vil en eldre arbeidssøker ha et fortrinn i forhold til en nyutdannet ved at han kan dokumentere tidligere praksis og vandel på arbeidsplassen. Dette vil både gjøre det lettere for bedriften å foreta en vellykket ansettelse og redusere rekrutteringskostnadene. Hvis den eldre arbeidssøkeren søker arbeid innen et yrke hvor han har erfaring, vil opplæringsbehovet i de fleste tilfeller være lavere enn hos en person uten arbeidserfaring.

Som påpekt i NOU 1997: 25 Ny kompetanse, er det i dag allerede en stor etter- og videreutdanningsaktivitet både i privat og i offentlig sektor. Arbeids- og næringslivet anvender store ressurser for å sikre relevant kompetanse. Bedriftenes opplæringskostnader vil for det første være påvirket av den ansattes basiskompetanse. Andre faktorer som kan påvirke opplæringskostnadene vil være forventet ansettelsestid og i hvilken grad den opplæringen som gis er rettet mot bedriftens spesielle behov. Permisjoner i forbindelse med slik aktivitet påfører også arbeidslivet kostnader, både i form av eventuelle lønnskostnader og produksjonsbortfall. Selv om arbeidsgiver ikke dekker lønnskostnadene, kan det være store kostnader ved at en arbeidstaker er borte. I sykefraværprosjektet mellom LO og NHO er det beregnet at indirekte kostnader ved fravær beløper seg til i overkant av 500 kroner per arbeidstaker per dag (se NOU 1997: 25 Ny kompetanse). Dette er kostnader i form av blant annet administrasjon, ekstra tilrettelegging, kvalitetssvikt, kompetansetap, produksjonsforstyrrelser, overtidstillegg, vikarer, forsinkelser og økt press. På den annen side kan virksomhetene ha en gevinst i å investere i videreutdanning av arbeidstakerne, i form av økt kompetanse, økt produksjon eller økt effektivitet.

11.2.2 Indirekte lønnskostnader

I tillegg til direkte lønnskostnader må virksomhetene betale en rekke indirekte kostnader ved å holde en person ansatt. Ulike indirekte lønnskostnader kan være administrasjonsutgifter, lønn for ikke arbeidet tid (ferie, sykdom, permisjon), arbeids-

giveravgift, medlemspremier til pensjonsordninger og forsikringsordninger, opplæring og utgifter til sosiale ordninger, slik som barnehage med videre. Disse ordningene vil dels være regulert gjennom lovgivning og dels gjennom avtaleverket. Det er ikke uten videre gitt at det er høyere indirekte kostnader knyttet til eldre arbeidstakere enn for andre aldersgrupper. Dette vil sannsynligvis variere mellom bransjer og også mellom ulike bedrifter i samme bransje. I dette avsnittet tas det imidlertid sikte på å peke på og drøfte enkelte områder hvor de indirekte lønnskostnadene synes å være høyere for eldre arbeidstakere enn for andre grupper arbeidstakere.

Private tjenstepensjonsordninger

I inndelingen av pensjonssystemer går det et skille mellom såkalte innskuddsbaserte og ytelsesbaserte ordninger. I et ytelsesbasert system defineres selve pensjonsytelsen og pensjonspremien blir beregnet ut fra dette. I et innskuddsbasert pensjonssystem er det imidlertid premien som blir definert og pensjonsytelsen blir et resultat av innbetalinger og fondsavkastninger.

De nåværende ordningene for tjenstepensjon etter skatteloven (TPES) er i utgangspunktet rene ytelsesbaserte tjenstepensjonsordninger. Etter dagens opptjeningsregler vil de årlige premieinnbetalingene knyttet til hver enkelt ansatt være progressive, det vil si øke som andel av lønnen over tid. Mot slutten av den yrkesaktive perioden kan premieinnbetalingen være svært høy og endog overstige arbeidstakerens utbetalte lønn.

Forslaget om lineær opptjening i NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon, innebærer at premieinnbetalingen til tjenstepensjonsordningene for eldre arbeidstakere ikke blir fullt så høy som den kan bli etter dagens regler. Lineær opptjening vil dermed bidra til å styrke eldre arbeidstakeres stilling på arbeidsmarkedet siden innbetalingene til tjenstepensjonsordningene de siste årene vil bli lavere enn ved dagens opptjeningsmodell. Det må imidlertid understrekes at premieinnbetalingen til pensjonsordningen fortsatt vil kunne være atskillig høyere for eldre arbeidstakere enn for yngre arbeidstakere. Dette skyldes at premieinnbetaling for lønnsøkninger i slutten av yrkeskarrieren må kompensere for lavere innbetaling tidligere år.

Når det gjelder finansieringen av de kommunale tjenstepensjonsordningene skjer den gjennom årlige premieinnbetalinger hvor arbeidstakeren – på samme måte som i staten – betaler to pst av lønnen, mens arbeidsgiveren betaler resten. I KLP betales det en fast prosentandel av pensjonsgrunnlaget i premie for alle arbeidstakerne for å finansiere den nødvendige fondsoppbyggingen. Å sysselsette eldre arbeidstakere i kommunale virksomheter er dermed ikke forbundet med høyere innbetalinger til tjenstepensjonsordningen, slik som i privat sektor.

Et annet forhold av betydning når det gjelder dagens TPES-regelverk er at arbeidstakere som er omfattet av en tjenstepensjonsordning etter skatteloven ikke har anledning til å fortsette i sin stilling etter nådd pensjonsalder på 67 år eller eventuelt enda tidligere dersom vedkommende har en særaldersgrense. I tråd med det uttalte målet om mer fleksibilitet i pensjonssystemet for arbeidstakere som ønsker å stå i arbeid ut over pensjonsalderen foreslås det i NOU 1998: 1 Utkast til lov om foretakspensjon

- at arbeidstakere som etter å ha nådd pensjonsalderen fortsatt har fulltids- eller deltidsstilling i foretaket, beholder sin rett til medlemskap i pensjonsordningen, og
- at arbeidstakerens rett til utbetaling fra pensjonsordningen bortfaller så lenge og i samme forhold som arbeidstakeren mottar lønn fra foretaket. Dette betyr at en

arbeidstaker som har full lønn, ikke samtidig kan få pensjon fra foretakets pensjonsordning. Har arbeidstakeren deltidsstilling, får han pensjon for den delen han ikke arbeider.

Arbeidstakere som ved oppnådd pensjonsalder ikke har opptjent full pensjon, og som etter dette tidspunktet fortsetter å arbeide i foretaket, skal etter forslaget godskrives etterfølgende tjenestetid. Dette betyr at arbeidstakere som mangler full opptjening i foretakspensjonsordningen, får anledning til å fortsette å tjene opp rettigheter dersom de arbeider etter å ha nådd pensjonsalderen.

Dersom arbeidstakeren har opptjent full pensjon ved oppnådd pensjonsalder eller for øvrig før fratredelsen, kunne man hevde at lønn ville være et tilstrekkelig insentiv for å fortsette å arbeide ut over pensjonsalderen. Foretakspensjonsutvalget er imidlertid av den oppfatning at arbeid etter nådd pensjonsalder også bør føre til økt pensjon. Det foreslås derfor at det skal foretas en omberegning av pensjonen på grunnlag av den premiereserve som på tidspunktet for fratreden er knyttet til opptjent pensjon. Denne omberegningen vil gi høyere utbetalinger til arbeidstakeren fra pensjoneringstidspunktet.

I motsetning til dagens ytelsesbaserte tjenstepensjonssystem innebærer en ordning med innskuddsbasert pensjon at arbeidsgiver tilfører hvert medlems pensjonskonto et innskudd av nærmere angitt størrelse. Arbeidsgivers pensjonsforpliktelse oppfylles gjennom betaling av innskuddet. Ved disse ordningene er innbetalingene spesifisert, mens ytelsene blir et resultat av innbetalte midler med tillegg av fondsavkastning,

Som nevnt ovenfor, påfører dagens ytelsesbaserte ordninger arbeidsgivere i privat sektor større pensjonskostnader for eldre arbeidstakere enn for yngre arbeidstakere. Dette kan bidra til at arbeidsgivere i større grad ønsker å beholde yngre arbeidstakere enn eldre arbeidstakere, og vil samtidig være et insentiv til å rekruttere yngre arbeidstakere framfor eldre arbeidstakere.

Som nevnt i kapittel 5 avgav en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet den 20. august 1998 en rapport med forslag til alternative modeller for innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger.

Innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger kan muliggjøre like pensjonskostnader for eldre og yngre arbeidstakere, og vil således bidra til å styrke eldres posisjon i arbeidsmarkedet i forhold til i dag. Innskuddsbaserte ordninger kan også bidra til at eldre arbeidstakere velger å stå lenger i arbeid, fordi vedkommendes pensjon vokser med et definert tilskudd for hvert år.

Den femte ferieuken for eldre arbeidstakere

Med virkning fra 1. mai 1976 ble den tidligere ferieloven (lov 14. november 1947 nr 3) endret slik at alle arbeidstakere over 60 år fikk rett til en ekstra ferieuke – den femte ferieuken. Som kompensasjon for lønnsbortfall i ekstraferien fikk arbeidstakerne rett til en forhøyet feriegodtgjøring. Arbeidsgiverne forskutterte feriegodtgjøringen for ekstraferien, og kunne etter tidligere regler kreve dette refundert fra folketrygden. Ved innføring av den nye ferieloven (lov 29. april 1988 nr 21) ble imidlertid kostnadene ved den forhøyde feriegodtgjøringen overført fra folketrygden til arbeidsgiverne, se Ot prp nr 54 for 1986–87.

Den nye ferieloven innførte et såkalt kildeprinsipp, som går ut på at den som utbetaler en ytelse også skal betale feriepengene for ytelsen. Forslaget gikk ut på at arbeidsgiver skal betale feriepengene av sykepengene i arbeidsgiverperioden, mens folketrygden skal betale feriepengene av trygdeytelser (sykepengene utover arbeidsgiverperioden og fødselspengene). Samtidig ble det foreslått at refusjonsordningen

for den forhøyede feriegodtgjøringen skulle oppheves, og at det økonomiske ansvaret dermed skulle overføres fra folketrygden til arbeidsgiverne.

Folketrygdens besparelse som følge av at det økonomiske ansvaret ble overført til arbeidsgiverne ble den gang anslått til 390 millioner kroner. Arbeidsgivernes utgifter ble anslått til å øke tilsvarende. Plikten til å betale feriepengar av sykepengar og fødselspengar ble kostnadsberegnet til rundt 420 millioner kroner. Da den nye ferieloven ble vedtatt, innebar innføringen av kildeprinsippet et bytte mellom arbeidsgiverne og folketrygden som økonomisk sett nærmest gikk opp i opp.

Isolert sett innebærer imidlertid den femte ferieuken merutgifter for arbeidsgivere ved å ha arbeidstakere over 60 år i forhold til yngre arbeidstakere. I LO og NHO sin utredning av mer reell valgfrihet om pensjoneringstidspunkt (1998), foreslås det at det økonomiske ansvaret for denne ekstra ferieuken tilbakeføres til folketrygden igjen. Merutgiftene for folketrygden anslås i utredningen til å ligge rundt 400-500 millioner kroner per år.

I tillegg til at arbeidsgiverne har ekstra kostnader i forbindelse med den femte ferieuken i form av høyere feriepengar, får de et inntektstap på grunn av tapt produksjon i den utvidede ferietiden.

Den femte ferieuken for arbeidstakere over 60 år synes å være begrunnet ut fra at eldre arbeidstakere er mer slitne og således har et behov for å kunne ta ut mer fritid enn yngre arbeidstakere. Den femte ferieuken kan også betraktes som et viktig bidrag for å gi eldre mulighet til nødvendig fritid og rekreasjon nettopp for at de skal kunne stå lenger i arbeid.

Det kan imidlertid hevdes at også andre grupper arbeidstakere kan ha et vel så begrunnet behov for å kunne ta ut mer ferie i løpet av året. Det er her nærliggende å tenke på arbeidstakere med kronisk sykdom eller funksjonshemminger, samt arbeidstakere med omsorgsoppgaver av et visst omfang.

Ordningen med at arbeidstakere over 60 år skal ha lenger ferie enn andre kan dessuten virke stigmatiserende. Det kan ligge en fare i ikke å gi de samme rettigheter til yngre som til eldre arbeidstakere. En unødig skåning av eldre arbeidstakere, som i mange tilfeller kan være fullt på høyde med sine yngre kollegaer, kan bidra til utstøting gjennom synkende forventninger til ytelse og evner fra omgivelsene.

Sykefravær

Formålet med å yte sykepengar er å kompensere for bortfalt arbeidsinntekt på grunn av sykdom. Som hovedregel kreves det at arbeidsforholdet har vart i minst to uker. Arbeidstakere får kompensert 100 pst av inntektsgrunnlaget opptil 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (272 220 kroner per 1. mai 1998). Vanligvis ytes det sykepengar fra folketrygden først etter 16 fraværsdager. Arbeidstakere får sykepengar for de 16 første fraværsdagene (kalenderdager) utbetalt av arbeidsgiver (arbeidsgiverperioden). Dersom en arbeidstaker har langvarig eller kronisk sykdom som medfører risiko for særlig stort sykefravær, kan arbeidstakeren selv eller arbeidsgiveren søke om at trygden dekker utgiftene til sykepengar også i arbeidsgiverperioden. Det samme gjelder for en arbeidstaker som har en sykdom som medfører risiko for gjentatte fravær i en begrenset periode.

Arbeidsuførhet på grunn av sykdom er et av de sentrale vilkårene i folketrygdloven for rett til sykepengar. For å få rett til sykepengar er det ikke tilstrekkelig at medlemmet er arbeidsufør. Funksjonsnedsettelsen må klart skyldes sykdom eller skade. Loven inneholder ingen definisjon av begrepet sykdom. Hvorvidt det dreier seg om en sykdomstilstand, vil være avhengig av hvordan den medisinske viten-

skapen til enhver tid utformer sykdomsbegrepet og den praksis som har utviklet seg på området.

På bakgrunn av en betydelig økning i sykefraværet i løpet av 1980-årene ble det ved lov 14. mai 1993 nr 46 foretatt en innskjerping av det medisinske vilkår for rett til sykepenges. I lovens forarbeider ble det vist til at økningen i sykefraværet indikerte at det hadde skjedd en gradvis liberalisering av sykdomsbegrepet ved at sosiale problemer, konflikter og vanskelige livssituasjoner ble likestilt med sykdom. Utviklingen kunne for en del også tilskrives utviklingen på arbeidsmarkedet, blant annet at det hadde foregått en tiltakende utstøting av eldre og andre grupper arbeidskraft som ble oppfattet å være mindre effektive. I den nye lovteksten ble det derfor presisert at arbeidsuførhet som skyldes sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer ikke gir rett til sykepenges.

Blant annet på grunn av at det økonomiske ansvaret for sykepengeordningen er delt mellom arbeidsgiverne og folketrygden, har vi i dag ingen fullgod og samlet sykefraværstatistikk. Det er imidlertid satt i gang et arbeid med å bedre denne statistikken.

Lengden på sykefraværet varierer med alderen, se blant annet NOU 1990: 23 Sykelønnsordningen og LO og NHO sin utredning av mer reel valgfrihet om pensjoneringstidspunkt (1998). Unge mennesker har ofte korte og hyppige fravær, mens eldre vanligvis har få og lengre fravær. I LO og NHO sin Utredning av mer reell valgfrihet om pensjoneringstidspunkt (1998), vises det til at arbeidsgiverperioden og eventuelle utvidelser av denne kan virke utstøtende for eldre, fordi eldre arbeidskraft framstår som dyrere for bedriften enn yngre. I utredningen pekes det på at en mulighet for å minske utstøting av eldre arbeidstakere kan være å redusere arbeidsgiverperioden for personer over en viss alder. LO og NHO anslår at dersom folketrygden overtar hele arbeidsgiverperioden for personer over 60 år, vil merutgiftene for folketrygden være om lag 250 millioner kroner årlig.

Selv om bedriften bare yter sykepenges i arbeidsgiverperioden, påføres den et tap i hele sykeperioden som følge av redusert produksjon eller høyere overtidskostnader når antall ansatte reduseres midlertidig.

Alt i alt synes et forslag om at staten skal overta finansieringsansvaret for arbeidsgiverperioden i sykepengeordningen for eldre arbeidstakere å være lite treffsikkert. Eldre arbeidstakere har færre korttidsfravær enn yngre arbeidstakere. Dessuten må også et slikt tiltak på sikt motsvares med økte skatteinntekter eller reduserte utgifter, slik at tiltaket blir lite kostnadseffektivt.

Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften er i dag differensiert geografisk, men er uavhengig av arbeidstakers alder. På grunn av at sysselsettingen er klart lavere blant eldre aldersgrupper enn blant yngre, har redusert arbeidsgiveravgift for eldre i mange sammenhenger blitt framholdt som et mulig virkemiddel for å gjøre denne aldersgruppen mer attraktiv i arbeidsmarkedet.

Isolert sett vil en generell reduksjon av arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere kunne virke gunstig på sysselsettingen for denne aldersgruppen. På den annen side kan et slikt tiltak også virke stigmatiserende. Redusert arbeidsgiveravgift for eldre arbeidstakere vil i tillegg føre til et innteksttap for staten.

I LO og NHO sin rapport Utredning av mer reell valgfrihet om pensjoneringstidspunkt (1998) avvises en reduksjon av arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere som mulig tiltak for å fremme sysselsettingen blant eldre arbeidstakere, blant annet på bakgrunn av ovennevnte vurderinger.

En nedsettelse av arbeidsgiveravgiften overfor eldre arbeidstakere som ikke dekkes ved økning av avgiften overfor andre grupper, kan isolert sett føre til økt sysselsetting for eldre. En differensiering av arbeidsgiveravgiften etter alder vil imidlertid fort reise krav om tilsvarende lettelser for andre grupper. Tiltaket vil svekke offentlige finanser på permanent basis. På sikt må en slik ordning motsvares av en økning i andre skatteinntekter eller reduserte utgifter over statsbudsjettet. Dette vil ha en negativ effekt på den samlede sysselsettingen, slik at nettoeffekten av en reduksjon i arbeidsgiveravgiften trolig blir liten. Det vises til den generelle drøftingen av virkningen av en «grønn skattereform», se blant annet NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting.

11.2.3 Oppsigelseskostnader

Lovgivning og tariffavtaler knyttet til oppsigelse vil kunne påvirke bedriftens tilpasning av arbeidsstokken. Dels vil regelverket kunne legge absolutte føringer på mulighetene til å si opp ansatte, dels knytter det seg ulike direkte kostnader til bedriftens valg.

Oppsigelsesvern og oppsigelsesfrister

Arbeidsmiljøloven stiller på flere områder krav til forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I dette avsnittet omtales kun forhold som kan ha direkte betydning for eldre arbeidstakere. De fleste bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er imidlertid av generell karakter og kommer til anvendelse overfor alle arbeidstakere uavhengig av alder. I tillegg kommer en del særbestemmelser overfor enkeltgrupper. Med unntak av reglene om oppsigelsesfrister, som drøftes nedenfor gjelder ingen særregler for eldre arbeidstakere med lang ansiennitet når det gjelder ansettelse og oppsigelse.

Loven regulerer ikke uttømmende hva som anses som usaklig oppsigelse, men understreker at arbeidstakeren ikke kan sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Oppsigelse med fratreden før fylte 70 år som bare skyldes at arbeidstakeren har nådd pensjonsalderen i folketrygden er ikke å regne som saklig. Videre er oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringer å anse som usaklig dersom virksomheten har annet arbeid å tilby arbeidstaker.

Ved driftsinnskrenkninger og rasjonaliseringstiltak er et sentralt spørsmål på hvilket grunnlag man skal velge ut arbeidstakere som skal fratre. Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler om utvelgelse, og det er heller ikke lovfestet noe alminnelig ansiennitetsprinsipp.

Oppsigelse av arbeidsforhold skal skje med bestemte frister. Lovens utgangspunkt er en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Kortere eller lengre frist kan imidlertid avtales eller fastsettes ved tariffavtale.

Arbeidstakere som har vært tilsatt i virksomheten i minst fem år har en oppsigelsesfrist på minst 2 måneder. Ved ansettelse i minst 10 år gjelder en lovfestet oppsigelsesfrist på minst 3 måneder. Dette er minstefrister som ikke kan fravikes ved avtale.

Eldre arbeidstakere som i tillegg har lang tjenestetid, har et ytterligere vern ved forlengede oppsigelsesfrister. For arbeidstakere som har vært tilsatt sammenhengende i virksomheten i minst 10 år, og som har fylt 50 år, gjelder en oppsigelsesfrist på minst 4 måneder. Ved fylte 55 år er oppsigelsesfristen minst 5 måneder og ved fylte 60 år minst 6 måneder. Også dette er minstefrister som ikke kan fravikes til ugunst for arbeidstakeren.

Lengre oppsigelsesfrister for eldre arbeidstakere med lang ansiennitet bidrar til at oppsigelseskostnadene synes å være høyere for denne gruppen enn for andre ansatte.

Nærmere regler om bruk av ansiennitetsprinsippet er fastsatt ved en rekke avtaler i arbeidslivet. Utenfor avtaleområdene er ansiennitetsprinsippet også lagt til grunn av domstolen som et relevant utvalgs-kriterium. Både når det gjelder tariffavtaler og domstolens praksis på området, er det imidlertid viktig å merke seg at ansiennitetsprinsippet ikke er det første og eneste utvelgelses-kriterium. I følge tariffavtalene og rettspraksis er det tre kriterier i nevnte rekkefølge som skal vurderes; kvalifikasjoner, ansiennitet og sosiale behov.

De avtalte reglene for ansiennitet begrenser dermed – alt annet likt – bedriftens muligheter til å si opp eldre arbeidstakere framfor yngre med kortere ansiennitet. Bedriftene har imidlertid muligheter for å omgå ansiennitetsbestemmelsene. Ved å tilby for eksempel gavepensjon, eventuelt ved siden av AFP, kan bedriften gi en ekstra ytelse til eldre arbeidstakere som kompensasjon for fratre-delsen. Gavepensjon er omtalt i et eget avsnitt nedenfor.

Sluttvederlagsordningen

NHO har inngått avtale med både LO og YS om sluttvederlag til arbeidstaker som blir sagt opp etter fylte 50 år, og som har vært tilsatt i bedriften i en nærmere angitt periode. I følge ordningen har arbeidstakere over 50 år med ansiennitet på minst 10 år og arbeidere over 50 år med minst 20 års ansiennitet, rett på et sluttvederlag på mellom 11 400 og 57 000 kroner avhengig av alder, hvis ansettelsesforholdet opphører grunnet oppsigelse, sykdom eller svekket helse. Ordningen finansieres ved at bedriften betaler en generell avgift på 0,35 pst av brutto årslønn på inntil 210 000 kroner per arbeidstaker, slik at samlet kostnad for bedriften er uavhengig av i hvor stor grad den faktisk benyttes.

Kostnader i forbindelse med bruk av avtalefestet pensjon (AFP)

Ordningen med AFP er en arbeidsmarkedsbasert pensjon med laveste pensjonsalder på 62 år. Som nevnt under avsnitt 5.6 har de forskjellige AFP-ordningene ulike finansieringssystemer. Ved bruk av ordningene vil den enkelte arbeidsgivers kostnader være avhengig av hvilken ordning bedriften er tilsluttet.

I privat sektor dekker staten 40 pst av de løpende pensjonskostnadene for 64-, 65- og 66-åringer.

I Fellesordningen LO/NHO er finansieringen lagt opp slik at alle arbeidsgivere tilsluttet ordningen betaler en avgift etter hvor mange ansatte det er i bedriften. Avgiften, som for tiden er satt til 120 kroner per måned per ansatt, finansierer et pensjonsfond. I tillegg betaler den enkelte arbeidsgiver på det tidspunktet pensjonen tas ut 10 pst av pensjonsutgiftene til «sine» AFP-pensjonister (egenandel). Denne egenbetalingen er imidlertid avtalt forhøyet til 20 pst fra 1. januar 1999.

I NAVO-ordningen finansieres de utgiftene som ikke dekkes av staten, gjennom at hver virksomhet foretar interne avsetninger for arbeidstakere over 50 år, fastsatt slik at bedriften fram til arbeidstakeren fyller 62 år bygger opp midler som dekker forventede AFP-kostnader. For hver ny AFP-pensjonist innbetaler arbeidsgiveren et «AFP-innskudd» til pensjonsordningen som tilsvarer kontantverdien av arbeidsgiverens del av pensjonsutgiftene fra uttakstidspunktet til 67 år.

I bank- og finansnæringen dekkes den delen av pensjonsutgiftene som ikke blir finansiert av staten, fullt ut av den enkelte arbeidsgiver.

Når det gjelder avtalefestet pensjon i statlig sektor, finansieres ordningen av staten som arbeidsgiver gjennom Statens pensjonskasse. Særskilt innlemmede virksomheter hvor det er inngått tariffavtale om AFP, betaler 10 pst av de løpende pensjonsutgiftene i tillegg til en økt arbeidsgiverandel.

I kommunal sektor finansieres AFP-ordningen for 65- og 66 åringer som tjenestepensjonsordningen ellers gjennom medlemspremie og arbeidsgivertilskudd. Når det gjelder AFP for 62-, 63- og 64-åringer, finansieres ordningen av arbeidsgiverne.

AFP-ordningen er som tidligere nevnt rettighetsbasert, det vil si at beslutning om pensjonering tas av den enkelte arbeidstaker. I forbindelse med nedbemanning-sprosesser kan imidlertid arbeidsgiver velge å «spe på» pensjonen med gavepensjon for å gjøre det mer attraktivt for den enkelte arbeidstaker å gå av med pensjon. I slike situasjoner vil finansieringen av AFP-ordningen kunne være relevant. Jo mindre den enkelte arbeidsgiver selv må bidra med til «sine» AFP-pensjonister, jo enklere vil det kunne være å tilby gavepensjon ved siden av pensjonen.

Ett ytterpunkt i så henseende er ordningen i bank- og finansnæringen, hvor den delen av pensjonene som ikke finansieres av staten, skal dekkes over driften av den enkelte arbeidsgiver. Det innebærer at den enkelte bedrift fullt ut må finansiere løpende pensjonsutgifter for 62- og 63-åringer. I Fellesordningen LO/NHO er den enkelte arbeidsgiver inntil videre forpliktet til bare å betale 10 pst av de løpende pensjonsutgiftene. For arbeidsgivere tilsluttet denne ordningen kan det være mer fristende å tilby gavepensjon ved siden av AFP enn for arbeidsgivere i bank- og finansnæringen. Det skal i denne sammenheng også nevnes at kommunalt ansatte lærere er medlemmer av Statens Pensjonskasse. Bruk av AFP for denne yrkesgruppen innebærer således ingen kostnader for den enkelte kommunale arbeidsgiver. I offentlig sektor for øvrig betaler den enkelte virksomhet bare i liten grad egenandeler i forbindelse med at egne ansatte benytter seg av AFP-ordningen.

I LO og NHO sin rapport Gjennomføringen av en avtalefestet tidligpensjon for 62- og 63-åringer (1997) drøftes finansieringen av AFP-ordningen, og herunder størrelsen på egenandelen. Det vises til at de samlede AFP-utgiftene utlignes på samtlige bedrifter som er tilsluttet ordningen, bortsett fra bedriftens egenandel, og at arbeidstakerenes bruk av ordningen varierer sterkt mellom bedrifter og til dels bransjer. Motsetningen mellom bruk og finansiering oppleves av de bedrifter som først og fremst er ytere som en belastning. Isolert sett tilsier dette at kostnadene i størst mulig grad må bæres av den enkelte virksomhet. Gjennom en egenbetaling vil bedriftene belastes direkte med pensjoneringskostnadene. Økt egenbetaling kan i tillegg redusere et eventuelt press fra arbeidsgiver som fører til at arbeidstakere må gå av med AFP, uten at de selv ønsker det.

På den annen side kan det hevdes at det er urimelig at de bedrifter som tilfeldigvis sysselsetter eldre arbeidstakere skal bære hele kostnaden ved ordningen. Lang yrkesaktivitet kan være oppnådd gjennom sysselsetting i mange bedrifter. En høy egenandel vil kunne føre til at flere personer kvier seg for å ta ut AFP av hensyn til bedriftens økonomi. Særlig kan dette være tilfelle i mindre virksomheter med mange eldre, der konsekvensene av en høy egenandel kan ha stor betydning for bedriftens økonomiske situasjon. Høy egenandel kan også føre til et større press på andre ordninger, som for eksempel dagpengeordningen.

Gavepensjon

I situasjoner der en bedrift ønsker å bruke førtidspensjonering som virkemiddel, for eksempel for å nedbemanne eller omorganisere arbeidsstokken, kan den tilby gavepensjoner til de som sier seg villige til å avslutte arbeidsforholdet. Tidligere har det

blant annet blitt gitt gavepensjon i forbindelse med at eldre arbeidstakere har melde seg arbeidsledige eller søkt om uføretrygd.

Praksisen med å gi gavepensjon i forbindelse med dagpengeordningen var bakgrunnen for at Lundutvalget i sin rapport (NOU 1994: 2) påpekte at dagpengeordningen ble brukt som en uformell avgangsordning. Utvalgets flertall foreslo at det skulle utarbeides forskrifter til folketrygdloven om samordning av dagpenger og gavepensjon for å forhindre at dagpengeordningen ble brukt til å støtte ut eldre arbeidskraft. Utvalget viste også til at uførepensjon tidligere ble brukt som uformell tidligavgangsordning, men at mye tyder på at denne bruken har blitt redusert etter presiseringen av inngangskriteriene i 1991. Flertallet foreslo likevel at det ble innført hjemmel folketrygdloven også for å samordne gavepensjoner og uførepensjon. Mindretallet gav uttrykk for at det er urealistisk å fjerne muligheten for å kombinere uførepensjon eller dagpenger med gavepensjon uten at AFP dekker opp denne funksjonen.

Forslaget om samordning av dagpenger og gavepensjon er fulgt opp ved en forskriftsendring av 9. desember 1994. Forskriften går ut på at dagpengene reduseres med samme beløp som en eventuell økonomisk engangsyttelse eller periodiske ytelser til livsopphold som gis fra en arbeidsgiver eller tidligere arbeidsgiver i forbindelse med oppsigelse eller fratreden. Ved slik samordning skal dagpengene likevel ikke reduseres i større utstrekning enn at summen per uke av dagpenger og de ytelser det samordnes med, svarer til minst 3 pst av grunnbeløpet.

Når det gjelder kombinasjon av uførepensjon og gavepensjon gikk regjeringen Brundtland i Velferdsmeldingen inn for at det skulle innføres en samordning av uførepensjon og gavepensjon fra arbeidsgiver på tilsvarende måte som for arbeidsledighetsstrygd (St meld nr 35 for 1994–95). Stortingets sosialkomite støttet forslaget (Innst S nr 180 for 1995–96). Avkorting av uførepensjon for ytelser fra arbeidsgiver (gavepensjon) er vedtatt ved lov 28. februar 1997 nr 19. Bestemmelsen går ut på at når en arbeidsgiver gir en uførepensjonist økonomiske ytelser som ikke er pensjonsgivende inntekt, skal uførepensjonen reduseres med tilsvarende beløp. Dette gjelder dersom ytelsen blir avtalt i forbindelse med fratreden eller reduksjon av arbeidstiden.

Etter at ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) ble innført på slutten av 1980-tallet, har gavepensjon blitt benyttet også i kombinasjon med denne.

Opinion AS har på oppdrag fra dette utvalget kartlagt utbredelsen av ulike former for gavepensjonsordninger blant private bedrifter i Norge. Utvalgsundersøkelsen omfatter 612 bedrifter i privat sektor, og er basert på telefonintervjuer med personalansvarlig eller tilsvarende i løpet av august 1998. Resultatene fra denne undersøkelsen refereres nedenfor.

Gavepensjonsordninger kan forekomme uavhengig av om bedriften er tilknyttet AFP-ordningen eller ikke. I bedrifter, som er tilknyttet AFP-ordningen, kan de bedriftsvise ordningene være utformet som et supplement til ytelsene fra AFP, eller som et alternativ der det ikke forutsettes at arbeidstakeren i tillegg tar ut AFP. I det siste tilfellet kan ordningen også omfatte ansatte som av forskjellige grunner ikke er kvalifisert for AFP, for eksempel de som er for unge.

I tabell 11.1 er bedriftene gruppert etter om de i løpet av de siste fire årene har tilbudt de ansatte gavepensjoner, og eventuelt hvordan forholdet mellom den bedriftsinterne ordningen og AFP-ordningen er.

I overkant av en tredjedel av bedriftene i utvalget oppgav at de hadde benyttet en form for egen gavepensjonsordning i løpet av de siste fire årene. Tilbud om gavepensjon var klart vanligere i bedrifter som var tilknyttet AFP-ordningen enn i de som ikke var det. Om lag halvparten av de bedriftene som var tilsluttet AFP-ordningen hadde tilbudt sine ansatte gavepensjon de siste fire årene, mens tilsvarende til-

bud bare var gitt i 15 pst av de bedriftene som ikke var tilknyttet AFP-ordningen. Blant AFP-bedriftene var det 36 pst som brukte gavepensjon som et supplement til AFP-ytelsen. 19 pst tilbød gavepensjon til ansatte som av forskjellige grunner ikke kvalifiserer for AFP.

Tabell 11.1: Andel bedrifter som har benyttet seg av gavepensjonsordninger over de siste fire årene - etter svar på spørsmål om tilslutning til AFP.

	Omfattet av AFP		Alle
	Nei (+ikke sikker)	Ja	
Ingen egen ordning	85 %	55 %	63 %
Supplement til AFP	0 %	25 %	19 %
Alternativ til AFP	15 %	8 %	10 %
Både supplement og alternativ til AFP	0 %	11 %	8 %
Antall	152	460	612

Kilde: Opinion AS

Bruken av egne førtidspensjonsordninger er langt mer utbredt i store enn i små bedrifter, se tabell 11.2. Blant bedrifter med færre enn 50 ansatte, oppgir 89 pst at de ikke har gitt tilbud om noen form for gavepensjon. Blant bedrifter med over 500 ansatte, gjelder dette bare i underkant av en tredjedel. Til sammen 53 pst av bedriftene med flere enn 500 ansatte oppgir at de har gitt supplerende ytelser til ansatte som gjør bruk av AFP, 35 pst oppgir at de har hatt andre former for førtidspensjonsordninger.

Tabell 11.2: Andel bedrifter som oppgir at de i løpet av de siste 4 årene har hatt et eget tilbud om førtidspensjon - etter antall ansatte.

	Antall ansatte					Alle
	Inntil 49 ansatte	50–99 ansatte	100–199 ansatte	200–499 ansatte	Over 500 ansatte	
Ingen egen ordning	89 %	79 %	61 %	53 %	32 %	63 %
Supplement til AFP	6 %	12 %	17 %	28 %	32 %	19 %
Alternativ til AFP	4 %	5 %	14 %	11 %	14 %	10 %
Både supplement og alternativ til AFP	1 %	4 %	8 %	9 %	21 %	8 %
Antall	140	94	115	152	111	612

Kilde: Opinion AS

Bruken av gavepensjonsordninger varierer videre etter hvilken bransje bedriften tilhører. Den største andelen med bedriftsvisе ordninger, 49 pst, finner en i gruppen som inkluderer sektorene industri, olje og kraft. Den laveste dekningen, 21 pst, har gruppen med bygg- og anlegg, varehandel, hotell og restaurant. Blant den

første bransjegruppen oppgir hele 43 pst å tilby supplerende ytelser til ansatte som går av med AFP-pensjon.

Utbredelsen av ordninger med gavepensjon kan videre antas å variere med aldersstrukturen blant de ansatte. Førtdispensjonsordninger vil naturlig nok være mest aktuelle i bedrifter med mange eldre arbeidstakere.

I tabell 11.3 vises forekomsten av gavepensjonsordninger blant bedrifter etter andelen ansatte over 50 år. Resultatene er som forventet. Blant bedrifter med under 10 pst ansatte over 50 år, er det svært få som rapporterer om bruk av gavepensjonsordninger. Andelen øker desto større andel av de ansatte som er over 50 år. Blant bedrifter med en høy andel eldre (over 30 pst) oppgir halvparten at de har hatt et eget førtdispensjonstilbud.

Tabell 11.3: Andel bedrifter som oppgir at de i løpet av de siste 4 årene har hatt et eget tilbud om førtdispensjon - etter andel av de ansatte over 50 år.

	Andel av de ansatte over 50 år					Alle
	Ingen	Mellom 0 og 10 %	Mellom 10 og 20 %	Mellom 20 og 30 %	Over 30 %	
Ingen egen ordning	92 %	83 %	62 %	57 %	50 %	62 %
Supplement til AFP	8 %	7 %	18 %	24 %	26 %	19 %
Alternativ til AFP	0 %	5 %	10 %	8 %	14 %	9 %
Både supplement og alternativ til AFP	0 %	5 %	10 %	10 %	10 %	9 %
Antall	24	110	155	165	150	604

Kilde: Opinion AS

Førtdispensjonsordninger er klart mest utbredt blant bedrifter som har hatt en reduksjon i antall ansatte i løpet av de siste fire årene. Blant disse hadde 64 pst tilbud om en eller annen form for gavepensjon. Tilsvarende tall for bedrifter som hadde stabilitet eller økning i antall ansatte i løpet av den siste fireårsperioden, var henholdsvis 31 og 28 pst.

Førtdispensjonsordninger er også noe mer brukt i bedrifter som hadde vært igjennom større endringer eller omstillinger. Vel 50 pst av disse bedriftene rapporterte om en egen førtdispensjonsordning som supplement og/eller alternativ til AFP, mens det samme bare gjaldt 24 pst av bedriftene som ikke har gjennomført omstillinger.

De bedriftene som rapporterte om egne førtdispensjonstilbud over de siste fire årene, ble også spurt om tilbudet gjelder i dag. 38 pst svarte nei eller vet ikke på dette spørsmålet, mens 62 pst svarte at bedriften også i dag gir tilbud om førtdispensjonering som supplement eller alternativ til AFP. De bedriftene, som gav uttrykk for at de hadde avvirket tilbudet om gavepensjon, ble bedt om å angi den viktigste grunnen til dette. Kun 25 pst oppgir senking av pensjonsalderen i AFP som grunn. Dette resultatet bidrar til å forsterke det generelle inntrykket at mange førtdispensjonsordninger i dag har blitt tilpasset slik at de fungerer som supplement til AFP-ordningen.

11.3 ELDRE ARBEIDSTAKERES PRODUKTIVITET

Til grunn for ethvert ansettelsesforhold i en bedrift uansett alder, kjønn og utdanning på den aktuelle arbeidstakeren, er en forventning fra bedriftens side om at den ansatte vil være med og skape verdier som er minst på høyde med kostnadene. Produktiviteten til den ansatte, eller mer generelt den enkeltes bidrag til verdiskapingen, er derfor en viktig komponent både i beslutninger om nyansettelser eller ved nedbemanning.

I en drøfting av tidligavgang og pensjoneringsmønstre vil sentrale spørsmål blant annet være om det er klare tendenser til at produktiviteten endres med alder og spesielt hvordan eldre arbeidstakeres produktivitet er sammenliknet med yngre. Videre må en sammenholde arbeidstakerens produktivitet mot de direkte og indirekte lønnskostnadene, herunder hvilke faktorer som er med på å bestemme lønn og lønnsutvikling. Innledningsvis er det grunn til å understreke at det generelt er store individuelle forskjeller når det gjelder produktivitet blant yngre og eldre arbeidstakere. Videre vil bedriften eller arbeidsgiver legge stor vekt på organisasjonens produktivitet, slik at det er den enkeltes bidrag til denne helheten som bør få oppmerksomhet. En viktig forutsetning for de fleste godt fungerende organisasjoner er at det er variasjon knyttet til medarbeidernes arbeidserfaring og alder og at sammensetningen er valgt ut fra organisasjonens evne til samarbeid og teambygging. I en slik vurdering vil en også kunne verdsette betydningen av å holde på eldre, erfarne arbeidstakere.

11.3.1 Alder og produktivitet

Det er en ikke uvanlig oppfatning at eldre arbeidstakere er mindre produktive enn yngre, og at dette kan være én årsak til at eldre arbeidstakere har blitt presset ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder, spesielt knyttet til nedbemanningssituasjoner. Oppmerksomheten rundt slitne, eldre arbeidstakere med et langt yrkesliv bak seg innen fysisk krevende yrker, kan ha vært med på å skape et lite nyansert bilde av eldre arbeidstakere. Videre viser resultater fra kontrollerte forsøk at eldre kommer dårligere ut når det gjelder evnen til raskt å gjøre bruk av ny kunnskap og teknikk. Uansett om det faktisk er klare produktivitetsforskjeller eller ikke, vil arbeidsgiveres holdninger og antakelser om dette være med på å bestemme arbeidsgiverpolitikken overfor eldre arbeidstakere.

Produktivitet hos den enkelte arbeidstaker er vanskelig å måle, og en har lite kunnskap om i hvilken grad arbeidsgivere observerer og eventuelt søker å tilpasse seg produktivitetsforskjeller mellom ansatte. Selv om det er praktisk vanskelig og kanskje heller ikke ønskelig å måle arbeidsproduktivitet på den enkelte arbeidsplass, vil arbeidsgiver likevel kunne ha en kvalifisert oppfatning av de enkelte arbeidstakeres relative bidrag til oppgaveløsning og verdiskaping. En kan her tenke seg ulike kriterier lagt til grunn.

I en artikkel av Warr (1994) om alder og jobbutførelse, oppsummeres resultater fra ulike studier utført av gerontologer og psykologer. Som et hovedresultat fra en gjennomgang av mer enn 100 forskningsarbeider konkluderes det med at det ikke er noen signifikant forskjell mellom jobbutførelse blant eldre og yngre arbeidstakere. Det er videre et generelt mønster at variasjonene innen hver aldersgruppe er større enn de gjennomsnittlige forskjellene mellom aldersgruppene. Det må imidlertid legges til at det i flesteparten av de studiene som ble gjennomgått ikke er gjort forsøk på presise produktivetsmålinger, men i stedet er basert på overordnede vurderinger av effektivitet uttrykt gjennom for eksempel et poengsystem for jobbutførelse eller kun ved rangering.

I Warrs studie blir eldre arbeidstakere i gjennomsnitt vurdert som vel så effektive som yngre (selvfølgelig avhengig av hvor en setter grensen mellom de to gruppene, og type arbeid), men i forhold til enkelte viktige kriterier kommer de dårligere ut. Det er en klar tendens til at den fysiske kapasiteten og evnen til å utføre fysisk krevende jobber avtar med alderen. Videre er det en klar oppfatning om at tilpasningsevnen også avtar. Tilpasningsevne kan vurderes ut fra evnen til å gripe tak i og forstå nye ideer, kunne tilpasse seg endringer på arbeidsplassen som for eksempel innføring av ny teknologi, evnen til å lære raskt og være motivert og interessert i videre kompetanseoppbygging. Når eldre arbeidstakere likevel anses som like effektive samlet sett, blir det lagt vekt på forhold som pålitelighet, lojalitet til bedriften, at de er mer samvittighetsfulle i arbeidet og at de med sin erfaring i større grad unngår skader og ulykker som forekommer i en del yrker. Samtidig understrekes det at i forhold til begge disse kriteriene er det store individuelle forskjeller blant gruppene av yngre og eldre.

I den nevnte artikkelen av Warr drøfter forfatteren hvilke forhold i utførelsen av en jobb som kan forventes å være relativt stabile over yrkeskarrieren og hvor en kan forvente variasjoner over livsløpet. Som utgangspunkt for diskusjonen blir typer av arbeid forsøkt delt inn i 4 kategorier.

I den første kategorien har en plassert arbeidsoppgaver som krever et høyt ytelsesnivå, og som blir stadig vanskeligere å innfri etter hvert som en blir eldre. Typisk for denne kategorien vil være arbeidsoppgaver med krav om rask bearbeiding av informasjon og data, rask reaksjonsevne, utpreget god hukommelse, evne til raskt å lære nye teknikker og metoder, og fysisk anstrengende arbeid med for eksempel tunge løft. Karakteristisk for en del av denne typen jobber vil være raske og hyppige endringer i arbeidsinnholdet, slik at opparbeidet kunnskap og ferdigheter kan bli avleggs. Et eksempel på dette kan være innenfor ingeniøryrkene hvor den tekniske kunnskapen de har opparbeidet gjennom utdannelsen gradvis blir utdatert. Innenfor denne kategorien arbeid vil erfaring spille en mindre rolle for jobbutførelsen, mens videreutdanning i noen grad kan opprettholde produktiviteten. I kategori 1 forventes det at produktiviteten synker med alderen.

I det andre ytterpunktet, kategori 4, vil kravet til ytelsesnivå og arbeidstempo i all hovedsak ligge innenfor den enkeltes kapasitet i hele den yrkesaktive perioden. I denne typen arbeid vil erfaring virke positivt inn slik at produktiviteten kan øke med alderen (i hvert fall inntil en viss alder). Stikkord kan her være kunnskapsbaserte jobber hvor arbeidstakere med lengre erfaring og stadig økte kunnskaper opparbeider seg «ekspertise». Slik kompetanse er forbundet med at personen i utstrakt grad har tilegnet seg faktakunnskaper og har opparbeidet erfaring med hvordan disse kan nyttiggjøres i ulike situasjoner. Gjennom stadig trening og læring opparbeides også evne til å takle nye problemstillinger eller ta hensyn til ny informasjon, slik at oppgaveløsingen kan gå raskere. Et eksempel innenfor denne kategorien kan være personer som arbeider med salg innenfor bedrifter eller organisasjoner med et bredt produktspekter. Det vil kunne ta mange år å tilegne seg kunnskap om tekniske spesifikasjoner og praktisk bruk hvis antall produkter er svært høyt.

I en mellomkategori (kategori 2) plasserer Warr ulike typer faglært arbeid. Spesielt for denne kategorien er at etter hvert som den fysiske kapasiteten og evnen til å bearbeide ny informasjon svekkes med alderen, er arbeidstakeren i stand til å kompensere for dette på andre måter. En kan opparbeide seg mer rasjonelle arbeidsvaner hvor en sparer tid og krefter og en kan bedre effektiviteten ved økende grad av spesialisering.

I den andre mellomkategorien (kategori 3) kan en plassere type arbeid som er relativt enkelt og rutinepreget. Det er her hverken store fysiske utfordringer eller

krav om utpreget erfaringsgrunnlag eller omstillingsevne. Følgelig forventes at produktiviteten er upåvirket av alder.

Inndelingen i typer arbeid som skissert av Warr er tildels vag, og kategoriene vil i noen grad overlappe hverandre. En fordeling av eksisterende yrker og arbeidsoppgaver innenfor de 4 kategoriene vil følgelig kunne bli tilfeldig. Foruten at det vil være store individuelle variasjoner, peker imidlertid inndelingen og drøftingen på at sammenhengen mellom alder og produktivitet ikke er entydig. Bortsett fra de mest fysisk krevende jobbene (som det blir stadig færre av) og yrker hvor arbeidsoppgavene er meget kompliserte og tidspresset stort, er det ikke grunnlag i denne nevnte empiriske forskningen for å hevde at eldre arbeidstakere gjennomgående er mindre produktive enn andre. Langt på vei vil det være mulig å opprettholde produktiviten (eller holde følge med produktivitetsutviklingen) ved kontinuerlig videreopplæring. Det er imidlertid et spørsmål om hvem som skal finansiere denne opplæringen, noe en kommer inn på nedenfor.

11.3.2 Produktivitet og lønn

Som påpekt innledningsvis, er det forholdet mellom kostnader knyttet til den enkelte arbeidstakeren og produktivitet som er viktig sett fra bedriftens side, ikke produktivitet og eventuelle produktivitetsforskjeller alene. Et sentralt spørsmål er hvorvidt det er for dårlig samsvar mellom eldre arbeidstakers produktivitet og lønn. Hvis det er tilfellet kan bedriftene ha et økonomisk insentiv til å oppfordre eller skyve eldre ut av arbeidslivet.

Det er i denne sammenhengen viktig å søke forklaringer på hvorfor vi observerer at lønn stiger med alder, i hvert fall opp til et visst punkt. Videre er det en klar tendens til at eldre arbeidssøkere har problemer med å skaffe nytt arbeid samtidig som bedriftene i liten grad går til direkte oppsigelse av eldre arbeidstakere.

En teori som forsøker å forklare sammenhengen mellom lønn og alder bygger på at den ansatte ses på som et investeringsobjekt som en kan investere utdanning og opplæring i og få økt produktivitet tilbake (humankapital-teorien). Økt lønn forklares derfor med at produktiviteten øker med ansiennitet og jobberfaring, noe som delvis kan skyldes investeringer i opplæring tidlig i ansettelsesperioden. Hvis bedriften betaler opplæringen, må den regne med å få en avkastning i form av at verdiskapingen øker mer enn samlet lønnsutbetalinger, inklusive opplæringskostnader. Hvis den ansatte selv betaler opplæringen, må denne være sikret en samlet lønnsutbetaling som er tilstrekkelig mye høyere enn det vedkommende kunne oppnådd uten utdanning, slik at investeringen også for arbeidstakeren blir lønnsom.

Denne teorien kan bidra til å forklare hvorfor lønn stiger med ansiennitet, ved at arbeidstakerne blir mer produktive over tid. Den kan også bidra til å forklare hvorfor eldre arbeidstakere ikke sies opp (ser i denne sammenhengen bort fra oppsigelsesvern) selv om bedriften kan ansette yngre arbeidstakere som vil godta en lavere lønn. Bedriftsspesifikk kompetanse kan begrunne hvorfor eldre arbeidstakere har problemer med å skaffe seg nytt arbeid, i det en eventuell ny arbeidsgiver ikke kan nyttiggjøre seg av denne kompetansen og samtidig anser at tiden fram til pensjonering er for kort til at det vil lønne seg helt eller delvis å finansiere opplæringskostnadene. Det vil gjøre det mindre interessant også for arbeidstaker å finne ny arbeidsgiver idet avlønningen vil kunne være vesentlig lavere fordi en ikke kan bruke sin faglige kompetanse.

I et arbeide fra Statistisk sentralbyrå undersøkes det om observerte lønnsforskjeller mellom mannlige og kvinnlige arbeidere med ulik utdanningsgrad og forskjellig erfaringsnivå faktisk reflekterer forskjeller i produktivitet (Hægeland og Klette, 1997). Analysen bygger på data for norske bedrifter i perioden 1986–93.

Erfaringsnivå blir målt som antall år hvor en potensielt kan ha opparbeidet seg erfaring og vil derfor ha nær sammenheng med arbeidstakerens alder. Erfaringsnivået er inndelt i 3 intervaller; 0–7, 8–15 og mer enn 15 år. Resultatene viser at det er positiv samvariasjon mellom antall års erfaring og produktivitet, og at økt erfaring gir høyere lønn. Sett i forhold til referansegruppen «ufaglærte mannlige arbeidere med 0–7 års erfaring», tyder resultatene på at lønnsforskjellen mellom denne og gruppen med 8–15 års erfaring er mindre enn produktivitetsforskjellen. For gruppen med mer enn 15 års erfaring er forholdet motsatt; lønnsforskjellen kan ikke fullt ut forklares med høyere produktivitet.

Disse resultatene er ifølge forfatterne i tråd med humankapital-teorien. Tallmaterialet tyder på at det er utstrakt bruk av intern opplæring og investeringer i økt kompetanse i bedriftene de første 15 årene av arbeidstakernes yrkeskarriere. Bare deler av den produktivitetsøkningen dette gir blir reflektert i den faktiske lønnsutviklingen i denne perioden. På den annen side opprettholdes lønnen selv om produktiviteten kan falle mot slutten av yrkeskarrieren.

Det kan imidlertid være hensiktsmessig å skille mellom hvordan lønnen påvirkes av alder og samlet arbeidserfaring på den ene siden, og ansettelsestid i den enkelte virksomhet på den annen.

Som omtalt vil man typisk observere at lønnen øker med alder og generell arbeidsmarkedserfaring, i hvert fall opp til et visst punkt. Dette kan skyldes oppbygging av personkapital, men kan også skyldes at arbeiderne ettersom tiden går finner seg bedre jobber – de kommer på «sin rette hylle» (Manning, 1998). At timelønnen tilsynelatende faller noe mot slutten av yrkeskarrieren kan i en viss grad skyldes målefeil. Redusert arbeidsinnsats vil i empiriske studier bare delvis kunne skilles fra redusert timelønn.

Lønnen har også en tendens til å stige som en funksjon av ansettelsestiden i den enkelte virksomhet. Dette kan skyldes seleksjonsmekanismer (de som har en gunstig lønnsutvikling blir i bedriften, de andre slutter), eller det kan skyldes at lønnen virkelig stiger som en funksjon av ansettelsestiden.

I en norsk studie (Barth, 1997), benyttes norske bedriftsdata for å skille de ulike effektene fra hverandre. Barth finner at det også innenfor hver enkelt bedrift er en tendens til at lønnen stiger både som en funksjon av alder, samlet erfaring og ansettelsestid i bedriften. Alders- og erfaringseffektene er imidlertid avtakende med alder, og blir negative mot slutten av yrkeskarrieren. For eksempel vil den anslåtte samlede lønnsendringen som følge av ett år høyere alder, ett år mer samlet erfaring og ett år lengre ansettelsestid i bedriften være en økning på 1,8 pst for en 30 åring (med 10 års yrkeserfaring) og en nedgang 0,4 pst for en 60-åring (med 30 års yrkeserfaring). Ettersom disse estimatene er basert på tverrsnittsdata er det imidlertid vanskelig å vite om de reflekterer sanne livsløpseffekter, eller om de reflekterer kohorteffekter.

Den stigende lønnsprofilen henger dels sammen med oppbygging av generell og bedriftsspesifikk personkapital, og dels med insentiv-strukturen i lønssystemet. En stigende lønnsprofil gir insentiver til å bli i bedriften, og til å yte høy arbeidsinnsats. Isolert sett kan dette innebære at en del arbeidere på et eller annet tidspunkt blir vurdert som ulønnsomme for bedriften, selv om produktiviteten er like høy eller til og med høyere enn før. Men normer og implisitte avtaler gjør at disse arbeiderne beholdes i bedriften, i hvert fall til det melder seg mer akseptable metoder for å avslutte arbeidsforholdet (slik som førtidspensjonsordninger). Deresom bedriften utsettes for store økonomiske sjokk (konkurs, trussel om konkurs, fusjon m v) kan det tenkes at bedriften ikke lenger føler seg forpliktet av eller har mulighet til å overholde sin del av den implisitte avtalen. De eldre arbeidstakerne som da mister jobben vil ha liten eller ingen mulighet til å oppnå like gode lønns-

betingelser som det de hadde i andre bedrifter (Ellis og Holden, 1991). Dette problemet forsterkes av at bedrifter som ansetter personer som nærmer seg pensjonsalderen også må bære kostnader knyttet til høye pensjonsinnbetalinger og eventuell førtidspensjonering. Dette kan være en av årsakene til at eldre arbeidere har svært lav overgangsrate til jobb, når de først er blitt arbeidsledige.

11.4 OMSTILLINGSPROSESSER OG NEDBEMANNING I VIRKSOMHETER

11.4.1 Innledning

De siste tiårene har vært preget av høy omstillingstakt i arbeidslivet. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har undersøkt hvor mange jobber som hvert år ble skapt eller forsvant innenfor norsk industri i perioden 1976–92. Undersøkelsen viser at den årlige tilgangen og avgangen av arbeidsplasser hver for seg tilsvarende 7–9 pst av det eksisterende antall arbeidsplasser. Internasjonale sammenlikninger viser at graden av omstilling og jobbskaping i norsk industri er på nivå med de andre OECD-landene i Europa, mens USA og Canada har en noe høyere omstillingshastighet. Samtidig er det et vanlig inntrykk at eldre arbeidstakere ofte er de første som rammes ved omstillingsprosesser og at eldre har større problemer enn andre med å komme inn i arbeid igjen dersom de først har blitt arbeidsledige.

Utgangspunktet for en diskusjon av eldre arbeidstakeres situasjon i arbeidsmarkedet generelt og i forbindelse med omstillingsprosesser spesielt, kan derfor ikke være å drøfte hvorfor nedbemanning finner sted, men å se nærmere på hvordan nedbemanning gjennomføres. Særlig må det legges vekt på forhold som bidrar til å forklare at eldre arbeidstakere ofte er de første som må forlate virksomheten i slike situasjoner.

I dette avsnittet drøftes hvilke faktorer som påvirker hvordan virksomheter vil velge å gjennomføre en nedbemanning. Det vil bli lagt vekt på institusjonelle faktorer, og det gjøres et hovedskille mellom forhold som er regulert gjennom lover og avtaler og forhold som knytter seg til normer og holdninger.

11.4.2 Betingelser for valg av nedbemanningsstrategi

Selv om det er vekst i den samlede sysselsettingen, vil det hele tiden finne sted nedbemanningsprosesser i ulike deler av arbeidslivet. Nedbemanning gjennomføres både i offentlig og privat sektor. De siste årene har det i Norge vært en relativt omfattende nedbemanning i ulike offentlige virksomheter innenfor blant annet samferdselssektoren og i forsvaret.

Nedbemanning kan defineres som en handling for å redusere arbeidsstyrken med sikte på å øke organisasjonens effektivitet og lønnsomhet (Dahl og Nesheim, 1997). Nedbemanning er med andre ord ikke noe som tilfeldigvis oppstår i en virksomhet, men er resultatet av en ønsket og planlagt handling. Det kan likevel ligge svært ulike forhold til grunn for behovet for å redusere antallet ansatte. Nedbemanning kan like gjerne være del av en offensiv strategi for utvidet markedstilgang som en defensiv strategi for fortsatt eksistensberettigelse. De bakenforliggende grunnene til å redusere arbeidsstokken kan blant annet være økt konkurranse, teknologisk endring og behov for ny kompetanse, bransjespesifikke utviklingstrekk, redusert etterspørsel eller behov for å redusere kostnader. De siste årene har det blitt fokusert en del på såkalt «outsourcing» som innebærer at virksomheten setter ut enkelte oppgaver til bedrifter som har spesialisert seg på denne tjenesten, for eksempel regnskapsføring, kantinedrift, renhold osv.

Gitt at en virksomhet har et behov for å redusere arbeidsstokken, hvilke faktorer er det da som påvirker måten dette gjøres på? Dahl og Nesheim skiller mellom mekanismer som er påvirket av lover og avtaleverk og normativt betingede mekanismer hvor virksomhetens handlinger ses i lys av hvordan de påvirker virksomhetens anseelse i forhold til f.eks. nærmiljø og media. Rene økonomiske faktorer, som er nærmere omtalt i avsnitt 11.2, blir i liten grad tatt opp eksplisitt her, men de underliggende faktorene av betydning vil gjerne være av økonomisk karakter, enten det gjelder for eksempel utsiktene til framtidig inntjening eller rekrutteringsmuligheter.

Lover og avtaleverkets innvirkning på valg av nedbemanningsstrategi

Lover, regler og avtaleverk er rammebetingelser for nedbemanning som direkte kan legge klare begrensninger på valg av strategi både direkte og indirekte ved å påvirke virksomhetens kostnader. I Norge er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i arbeidsmiljøloven, kollektive avtaler og folketrygden i en diskusjon av denne typen rammebetingelser.

I *arbeidsmiljøloven* er det gitt et generelt vern mot usaklig oppsigelse ved at ingen kan sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. I tillegg er det innarbeidet et ansiennitets- og alderskriterium i forbindelse med oppsigelse, se nærmere omtale av arbeidsmiljøloven i avsnitt 11.2.

Dahl og Nesheim peker imidlertid på at regelverket som har til hensikt å beskytte eldre arbeidstakere fra oppsigelse, fører til at arbeidsgiverne velger alternative måter å redusere antallet ansatte på. Selv om både de generelle bestemmelsene om oppsigelse og de alders- og ansiennitetsspesifikke bestemmelsene bidrar til å redusere villigheten til å benytte oppsigelse som nedbemanningsform, velger de fleste arbeidsgivere ifølge undersøkelsen, naturlig avgang eller ulike former for tidligpensjonering som alternativ til oppsigelse. Gjennom slike løsninger blir eldre arbeidstakere mer utsatt for å måtte forlate arbeidet ved nedbemanning. En viktig årsak til dette er selvfølgelig at det ikke finnes tilsvarende, permanente ordninger som for eksempel AFP for yngre arbeidstakere. Alternativene for yngre arbeidstakere er oppsigelse med overgang til dagpengeordningen, en løsning mange arbeidsgivere ønsker å unngå dersom det finnes alternativer.

Også i *Hovedavtalen* mellom LO og NHO og tilsvarende reguleringer i statlig og kommunal sektor er det nedfelt et ansiennitetsprinsipp i forbindelse med innskrenkninger av bemanningen. Dette punktet i avtalen underbygger og forsterker bestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiverne i undersøkelsen til Dahl og Nesheim rapporterer at disse bestemmelsene er viktige rammebetingelser som bidrar til at alternativer til oppsigelse velges ved nedbemanning. I stedet for å forsterke oppsigelsesvernet av de eldre, mener disse forskerne det ikke kan utelukkes at det motsatte er tilfellet. I stedet for å bli i arbeid, kan bestemmelsene i enkelte tilfeller bidra til at eldre arbeidstakere trer noe tidligere ut av arbeidslivet enn de ellers ville gjort.

Lov- og avtaleverket bidrar altså til å redusere det samlede antallet oppsigelser, men det kan også innebære at eldre trer tidlig ut av arbeidslivet. For at bedriften skal få aksept for en slik løsning hos de ansatte og deres representanter, må de kompensere eldre arbeidstakere som sier seg villig til å slutte gjennom å tilby gunstige avgangsbetingelser. I praksis vil dette først og fremst si tidligpensjonsordninger med forholdsvis god økonomisk kompensasjon i forhold til yrkesinntekten. For bedriften vil da valget stå mellom å etablere en egen, bedriftsbasert førtidspensjonsordning, benytte eksisterende førtidspensjonsordninger som AFP, eller å forsøke å

benytte seg av eksisterende offentlige ordninger som uførepensjon og arbeidsledighetstrygd som uformelle avgangsordninger.

Dahl og Nesheim viser til at folketrygdordninger er en attraktiv løsning for arbeidsgiveren ved bemanningsinnskrenkninger ettersom kostnadene ved oppsigelse i stor grad kan veltes over på en tredjepart. Dette innebærer at kompensasjonssgraden, tilgjengeligheten (kvalifikasjonskravene) og varigheten på ytelsene i folketrygdordningene blir viktige komponenter for valgene. Lang varighet, enkel tilgjengelig og høy kompensasjon gjør det enkelt for arbeidsgiver å motivere ansatte til å gå over på disse ordningene. Arbeidstakeren vil være interessert i å komme økonomisk så godt ut av situasjonen som mulig.

Endringer i folketrygdens regelverk vil derfor kunne føre til endret atferd hos arbeidsgiverne, se omtale i avsnitt 11.2 om muligheten for å kombinere dagpenger og uførepensjon med gavepensjon fra virksomheten.

Generelle tilbud fra arbeidsgiver i forbindelse med nedbemanning vil også framstå som populære både for arbeidsgiver og arbeidstaker fordi de er administrativt enkle å gjennomføre og ikke krever en individuell vurdering av den enkelte. Dette er blitt omtalt som «statistisk diskriminering» ved at alle over en viss alder er blitt ansett som egnet til å gå av med pensjon. En konsekvens av å gi alle eldre arbeidstakere det samme tilbudet til tidligspensjonsordning, for eksempel AFP kombinert med gavepensjon fra bedriften, kan derfor også føre til at sentrale arbeidstakere i den aktuelle aldersgruppen velger å gå av slik at virksomheten mister viktig kompetanse.

Normative betingelser for valg av nedbemanningsstrategi

Alle virksomheter må forholde seg til et sett av normer, holdninger og oppfatninger om hva som er akseptert atferd og handlingsmønstre. Brudd på disse normene kan føre til svekket renommé, negativ omtale i media og økte kostnader i forbindelse med for eksempel rekruttering og markedsføring.

I Norge er det en sterk generell holdning til at ansatte ikke skal sies opp dersom det ikke ligger åpenbare økonomiske forhold til grunn. Dette er også til dels nedfelt i lovverket. Arbeidsgivernes atferd må ses i lys av disse holdningene ettersom det er grunn til å tro at de vil ønske å beskytte og holde på et godt renommé og derfor forsøke å tilpasse seg media slik at negativ omtale kan unngås.

Et flertall av arbeidsgiverne Dahl og Nesheim intervjuet viste til at ønsket om å *beskytte virksomhetens renommé* var et viktig motiv for ikke å redusere arbeidstokken, eller valget av nedbemanningsstrategi, dersom slik reduksjon var gjennomført. Konsekvenser av å bryte normene kan blant annet være svekket tillit både til bedriften som sådan og til kvaliteten på produktene. I tillegg ble det gitt uttrykk for frykt for at andre ansatte kunne føle usikkerhet og dermed slutte selv om dette var i strid med ledelsens ønsker, samt muligheter for framtidige rekrutteringsproblemer.

For å tilpasse seg normene valgte virksomhetene å si opp færre ansatte enn de opprinnelig hadde ønsket, eller benytte seg av naturlig avgang eller tidligpensjonering. Det kan heller ikke utelukkes at økonomiske grunner for nedbemanning ble framhevet ettersom dette gjennomgående er akseptert. Andre studier viser også at bedriftene gir uttrykk for en utbredt og sterk motvilje mot bruk av oppsigelser. Uro, frykt og misnøye internt i bedriften, og dårlig anseelse utad er gjennomgående forklaringer for motviljen til å bruke oppsigelse. Oppsigelser medfører dermed implisitte kostnader for bedriftene, og disse kan i noen tilfeller vurderes å være så høye at en i stedet velger å ta de direkte økonomiske kostnadene ved førtidspensjonering. Kun dersom omfanget av nedbemanning er særlig stort, eller at bedriften er i en meget trengt økonomisk situasjon, synes arbeidsgiverne å ty til oppsigelser.

Dahl (1993) stiller spørsmål om tiltakende bruk av tidligpensjonering kan være en selvoppfyllende profeti. Forventninger om tidligpensjonering av eldre arbeidstakere fører til at arbeidsgiverne investerer mindre i opplæring, noe som svekker de eldres kompetanse gradvis. Dette bidrar til å øke sannsynligheten for utstøting dersom det blir behov for omstilling eller nedbemanning. Gjennom holdninger og signaler kan dermed pensjoneringsalderen bli presset nedover.

Holdninger mot bruk av oppsigelser kan føre til at bedriften inngår såkalte implisitte kontrakter med de ansatte om at for eksempel ingen skal sies opp før pensjonering. Med implisitte kontrakter menes en uformell overenskomst mellom ledelsen og de ansatte om enkelte trekk ved personalpolitikken, for eksempel oppsigelser. Virksomhetenes motiv for å inngå denne typen avtaler kan være hensynet til dens rykte blant kunder, leverandører, lokalbefolkningen, politiske myndigheter, finansieringsinstitusjoner osv. I henhold til Dahl og Nesheims undersøkelse var det en generell erfaring arbeidsgiverne hadde at bruk av oppsigelser/permitteringer kunne gi stor pressedekning, og at dette var en form for negativ oppmerksomhet en forsøkte å unngå.

Holdninger, også blant de eldre arbeidstakerne om at oppsigelser bør unngås, bidrar til å forsterke tendensen til at eldre forsvinner først ut. Det anses bedre at en eldre arbeidstaker kan gå over på en eller annen varig overføringsordning, framfor at en yngre arbeidstaker skal bli arbeidsledig. Dahl (1993) uttrykker det som at «når valget står mellom to onder – å sparke de eldre eller å sparke de yngre – angir normen at de yngre må spares». Dette forsterkes selvfølgelig av at en i mange tilfeller slipper å sparke de eldre ettersom det finnes alternative inntektsmuligheter enn lønnsinntekt.

Halvorsen og Johannesen (1991) beskriver det de kaller en «shake-out»-strategi. Bedriften går da tidlig ut og annonserer behovet for nedbemanning. En del ansatte vil bli skremt av dette og slutter frivillig. Bedriften kan i tillegg antyde at eldre ansatte bør vurdere førtidspensjon. Både de eldre ansatte og fagforeningen vil da lettere godta at ansiennitetsprinsippet viker for «solidaritetsprinsippet» (eldre arbeidstakere viker for yngre).

Dette inntrykket blir delvis bekreftet i Thøgersen m fl (1998). I en intervjuundersøkelse blant personalsjef eller tilsvarende i seks virksomheter, ble det i fire av virksomhetene lagt vekt på tidligpensjonering som en attraktiv måte å redusere arbeidsstokken på.

Resultatene fra denne intervjuundersøkelsen tyder for øvrig på at det er stor variasjon mellom ulike virksomheter i synet på eldre arbeidstakere. Selv om et flertall av virksomhetene gav uttrykk for at AFP og uførepensjon er enkle og attraktive ordninger å ty til ved behov for nedbemanning, hadde flere av virksomhetene et positivt syn på eldre arbeidstakere og hvordan disse fungerte i bedriften. To av bedriftene gav også uttrykk for at det kan være vanskelig å holde på eldre arbeidstakere ettersom mange ressurssterke eldre ønsker å gå av tidlig. Andre bedrifter hadde imidlertid et inntrykk av at eldre stort sett var utbrente og generelt gav ubetydelige bidrag til bedriftens virksomhet.

Media er en viktig formidler av normer og holdninger. Det blir derfor viktig for virksomhetene å unngå negativ presseomtale. Dette fører også til at virksomhetene forsøker å komme fram til løsninger som i minst mulig grad går på tvers av de generelle holdningene i samfunnet. Dette innebærer også at naturlig avgang og tidligpensjonering prioriteres.

Dahl og Nesheim peker på at færre arbeidsgivere gav uttrykk for at mulighetene for negativ presseomtale påvirket nedbemanningsstrategi i 1995 i forhold til i 1990. Dette kan kanskje forklares med at det i nedgangskonjunkturen i Norge fra 1988–

1993 var et forholdsvis høyt antall oppsigelser, og at denne formen for nedbemanning derfor er blitt noe mindre stigmatisert.

Diskusjonen ovenfor viser at det er en rekke faktorer som påvirker virksomhetenes valg av nedbemanningsstrategi. Dels kan disse være påvirket gjennom formelle rammebetingelser som lov- og avtaleverk og dels gjennom uformelle faktorer som normer og holdninger. Til en viss grad vil disse påvirke hverandre, for eksempel ved at det i Norge er en generelt sterk motstand til bruk av oppsigelser, noe som også er nedfelt i lov- og avtaleverk. Arbeidsgiverne vil forholde seg strategisk til formelle og uformelle rammebetingelser for å unngå problemer i forbindelse med rettslig etterspill, konfrontasjoner med fagforening eller dårlig renommé. Dette kan ha ført til at arbeidsgiverne i liten grad benytter seg av oppsigelser, og i større grad lar eldre arbeidstakere gå av med ulike pensjonsordninger, gjerne kombinert med gavepensjon. Samtidig kan dette også være forenlig med ønsker og behov hos mange av de eldre arbeidstakerne. Dette fører til at utstøtings- og tiltrekingsmekanismer virker sammen i forbindelse med nedbemannings- og omstrukturingsprosesser.

11.5 ARBEIDSMILJØ OG PERSONALPOLITIKK

I en gjennomgang av kvalitative analyser om den rolle personalpolitikk kan spille for eldres situasjon i arbeidsmarkedet mente Lund-utvalget (NOU 1994:2) det kunne tegnes et nokså dystert bilde av den personalpolitikken som føres i norske bedrifter. Både nasjonalt og internasjonalt har det de siste årene vært økende interesse for utforming av personalpolitikk med sikte på å øke eldre arbeidstakeres motivasjon og mulighet til å stå lengre i arbeid. Begreper som seniorpolitikk og livsfasejustert personalpolitikk er viet større oppmerksomhet, og et økende antall bedrifter og organisasjoner fokuserer sterkere på problemstillinger knyttet til aldring av arbeidsstokken.

Arbeidsmiljøet har betydning for muligheter og motivasjon til å stå lenge i arbeid. Med et dårlig arbeidsmiljø kan både fysiske og psykiske problemer oppstå som fører til at tilbaketrekking isolert sett blir mer attraktivt. Arbeidsmiljøutvikling og forebyggende tiltak for å hindre utstøting vil derfor være virkemidler som kan bidra til at flere gis mulighet til å stå lenger i arbeid. I en undersøkelse om omstilling og arbeidsmiljø gjennomført i 1998 (referat i Ukens statistikk 44/98, SSB), sier 37 pst av respondentene at de har bedre muligheter til å foreta selvstendige avgjørelser og bestemmelser i utføringen av jobben nå enn for to år siden. I tillegg gir nær halvparten uttrykk for økt tilfredshet og arbeidsglede, og at de har et bedre arbeidsmiljø enn i 1996.

11.5.1 Personalpolitikk

Personalpolitikk kan spenne over et vidt register. I et forsøk på å klassifisere personalpolitiske tiltak skiller Waldrop (1992) mellom fire kategorier, to av langsiktig karakter og to av kortsiktig karakter. De langsiktige tiltakene kan deles i generelle og framtidsrettede tiltak, mens de kortsiktige kan deles i inkluderende og ekskluderende tiltak. Eksistensen og omfanget av langsiktige tiltak er kjennetegn på det som kan betegnes en personalpolitisk strategi. Denne typen tiltak benyttes særlig i bedrifter som betrakter de ansatte som en ressurs det er viktig å ta vare på.

Generelle tiltak er ikke spesielt innrettet mot eldre arbeidstakere, men er ordninger av mer velferdsmessig art som blant annet tjenstepensjonsordninger og bedriftshelsetjeneste. Framtidsrettede tiltak er forebyggende tiltak som tar sikte på å hindre at arbeidstakerne blir presset ut av arbeidslivet av helsemessige eller kompet-

ansemessige årsaker. Målsettingne med denne typen tiltak vil være å gjøre arbeidstakerne i stand til å holde seg oppdaterte på sitt fagfelt og innføre forebyggende helsetiltak som skal bidra til å unngå at arbeidstakere må forlate arbeidslivet unødvendig tidlig av helsemessige årsaker.

De kortsiktige tiltakene settes inn når situasjonen krever det (ad hoc tiltak), for eksempel dersom det oppstår et nedbemanningsproblem eller det er ansatte som av helsemessige eller teknologiske årsaker ikke lenger kan fungere i sin stilling.

Kortsiktige inkluderende tiltak tar sikte på å legge forholdene til rette for at den ansatte kan fortsette sitt yrkesaktive liv. Dette kan være ulike attføringstiltak som tilpasning av tidligere jobb, omskolering, videreutdanning, omplassering, deltidsarbeid osv. Kortsiktige ekskluderende tiltak på sin side er forsøk fra bedriftens side på å kvitte seg med «problematiske» ansatte. Dette kan for eksempel være førtidspensjonsordninger som er utformet for å løse et nedbemanningsproblem, se avsnitt 11.4.

En godt tilpasset personalpolitikk vil med andre ord være en generell satsing på langsiktige personalpolitiske tiltak, og dersom det blir behov for ad hoc tiltak, bør inkluderende tiltak prioriteres.

Waldrop (1992) hevder at det eksisterer et skille mellom den formelle personalpolitikken for eldre og hva som skjer i praksis. Årsakene til dette kan være flere.

Når bedriften er nødt til å foreta økonomiske innstramminger vil inkluderende tiltak erstattes av ekskluderende tiltak. Et eksempel på dette er bedrifter som «i gode tider» har økonomi til å gjennomføre forskjellige attføringstiltak for eldre arbeidstakere som av helsemessige eller teknologiske årsaker ikke lenger klarer å fungere i jobben. Disse attføringstiltakene kan i seg selv medføre en bedriftsøkonomisk kostnad, i hvert fall på kort sikt. I en strammere økonomisk situasjon kan bedriften være ute av stand til å videreføre tiltakene. I tillegg kan mulighetene for intern omplassering av arbeidskraft reduseres.

Videre kan holdningen til eldre arbeidstakere både fra bedriftsledelsens og fra yngre kollegers side være med på å forme en ekskluderende personalpolitikk for eldre. En konsekvens av negative holdninger til eldre arbeidstakere kan være at både bedriftsledelsen og fagforeningene har interesse av å holde disse utenfor de framtidsrettede tiltakene. Statistikk viser for eksempel at eldre i mindre grad enn andre deltar på kurs i forbindelse med sitt arbeid, se avsnitt 10.6. Holdningene til de eldres ferdigheter kan også bidra til enighet om å la de ekskluderende tiltakene kun gjelde for eldre ansatte. Det kan også være problemer med å få eldre arbeidstakere til å delta på kurs og opplæringstiltak.

Selv om mange undersøkelser tyder på at det i mange tilfeller har vært ført en ekskluderende personalpolitikk overfor eldre arbeidstakere, finnes det tegn på at det tenkes i nye baner på dette feltet. Dahl (1993) trekker fram eksempler på at norske bedrifter nå begynner å legge mer vekt på eldre ansattes kompetanse og erfaring, og at bedriftsledelsen inntar en mer positiv holdning til eldre ansatte. Videre er en opptatt av å gi eldre ansatte redusert ansvar, mindre fysisk anstrengende arbeid, muligheter for kortere arbeidstid osv. Basert på data fra Levekårsundersøkelsen 1991 hevder Dahl at det kan se ut som om norske bedrifter i visse henseende fører en mer inkluderende personalpolitikk for eldre arbeidstakere enn det bildet som tradisjonelt er blitt tegnet. Dahl mener dette til en viss grad kan skyldes stor forskjell på formell og uformell personalpolitikk også i den forstand at en rekke tilpasninger som gjøres for den enkelte arbeidstaker ikke oppfattes som personalpolitikk i tradisjonell forstand. Forskjellen mellom formell og reell personalpolitikk får i Dahls analyse et annet fortegn enn i Waldorps analyse. Det kan imidlertid ikke utelukkes at disse resultatene skyldes seleksjon ved at eldre som står i arbeid er attraktive for arbeidsgiver, og at arbeidssituasjonen for disse derfor blir særskilt tilrettelagt.

Et inkluderende personalpolitisk tiltak er bedriftsintern attføring. I en undersøkelse blant 512 bedrifter i NHO-området, gjennomført av Mary Visser (1993) ved Fafo, viste det seg at over halvparten av de ansatte i undersøkelsen jobber i bedrifter som har drevet med bedriftsintern attføring. Om lag en fjerdedel av bedriftene i undersøkelsen hadde drevet med attføring, noe som indikerer at dette er mest vanlig i de største bedriftene. Det var stort samsvar mellom bedriftsledelsen og de ansatte om hvor godt behovet for attføring var dekket. Undersøkelsen konkluderer med at: norske bedrifter gjør en bedre jobb med å tilfredsstille sine medarbeideres behov for attføring enn de fleste kanskje trodde. I den grad bedrifter ikke driver med attføring, skyldes dette oftere manglende behov enn manglende motivasjon og/eller ressurser.

I en oppfølgingsstudie forsøker Fafo-forskeren Tone Fløtten (1994) å se nærmere på enkelte av resultatene fra Vissers utredning. Fløtten bruker det samme data-materialet som Visser. Med utgangspunkt i at det i hovedsak er store bedrifter som gjennomfører bedriftsintern attføring, forsøker Fløtten å se om det er andre forhold enn størrelse som betinger innsatsen. I tillegg ser hun nærmere på om og eventuelt hvordan store og små virksomheter skiller seg fra hverandre i forhold til prosessene som leder fram til attføring, i gjennomføringen av attføringsarbeidet og i dekningen av behovet for attføring.

Fløtten finner at størrelse har en klar egeneffekt for sannsynligheten for at det gjennomføres bedriftsintern attføring. Det er da tatt hensyn til forventet viktige faktorer som blant annet etablering av et attføringsapparat (arbeidsmiljøutvalg, attføringsutvalg og bedriftshelsetjeneste). Med et mindre velorganisert attføringsapparat må trolig behovene være mer manifeste i mindre bedrifter før attføring finner sted. Videre er det en tendens til at det rapporterte behovet for attføring er mindre i små bedrifter enn i store bedrifter. En forholdsvis større andel av de ansatte i store bedrifter mener ledelsen ikke er tilstrekkelig motivert til å gjennomføre bedriftsintern attføring. Det er bare de ansatte i mellomstore bedrifter som i stor grad mener at bedriftsintern attføring ikke gjennomføres på bakgrunn av økonomiske forhold. Ledelsen i bedriftene legger i liten grad vekt på dette argumentet.

Undersøkelsen peker mot at store bedrifter i langt større grad enn små og mellomstore bedrifter benytter seg av det offentlige støtteapparatet (trygdekontor og arbeidskontor) i gjennomføringen av attføring. Ikke uventet finner Fløtten også at det i hovedsak er de store bedriftene som benytter seg av offentlige økonomiske støtteordninger. Videre viser det seg at bedriftsledelsen er betydelig mer aktiv og involvert i attføringsarbeidet i små bedrifter i forhold til både store og mellomstore bedrifter.

Samlet kan dette tyde på at kjennskap til attføring og hvilke støtteordninger som finnes kan være mindre i små og mellomstore bedrifter. Videre viser Fløtten til at et stort flertall av bedriftslederne i særlig grad etterspør mer informasjon, og i mindre grad trekker fram behov for økte økonomiske støtteordninger.

Blant annet på bakgrunn av denne Fafo-studien har Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet forslag til nye forskrifter for arbeidsmarkedsetatens tilbud i tilknytning til bedriftsintern attføring. Forslaget går i hovedsak ut på å forenkle regelverket slik at små- og mellomstore bedrifter lettere kan gjøre seg nytte av tilbudet til arbeidsmarkedsetaten. Ett av forslagene innebærer at det ikke lenger skal stilles krav til mønsteravtale. Ettersom det stort sett er forholdsvis store bedrifter som har mønsteravtale, har dette kravet ført til at mange mindre bedrifter ikke har benyttet dette tilbudet.

Nærmere om livsfasetilpasset personalpolitikk/seniorpolitikk

Seniorpolitikken henvender seg til erfarne arbeidstakere. Selv om begrepet seniorpolitikk kan peke mot særlige tiltak og tilpasninger mot slutten av yrkeskarrieren, er det en normal forståelse av begrepet at det innebærer et lengre perspektiv. Det er blitt presentert ulike aldersgrenser for seniorperioden. I St meld nr 35 (1991–92) legges det til grunn at seniorperioden er fra 55-årsalderen, og dermed stort sett sammenfaller med de siste 10 år av yrkeslivet for de gruppene som har ordinær aldersgrense. Det er senere blitt vist til at erfaringer fra arbeidet med seniortiltak pekes mot at det er viktig å komme i gang tidlig, og i god tid før avslutningen av yrkeskarrieren (Administrasjonsdepartementet 1996). Det er i dag derfor vanlig å legge til grunn at seniorperioden begynner rundt midten av 40-årene. Det er blitt argumentert med at fordeler med å utvide seniorperioden ned til 45 års alder kan være:

- Ved 45-årsalderen er de fleste om lag midt i yrkeskarrieren. Dette er blitt betegnet som en konsolideringsfase hvor store deler av grunnlaget for seinkarrieren legges. Ved å utvide seniorperioden gis det bedre rom for langsiktighet og aktiv planlegging av den videre yrkeskarrieren.
- Ensidig fokus på avtrappingsdelen av yrkeslivet motvirkes, og medarbeiderne gis mulighet til å forholde seg aktivt til utviklingstiltak i en lengre periode av yrkeslivet.
- Hensynet til særaldersgrenser ivaretas bedre.

I Fafo-rapporten «Bedre føre var...» understreker Dahl (1993) betydningen av langsiktige personalpolitiske utviklingstiltak før 50-årsalderen og peker blant annet på jobbrotasjon, stillingsomforming, kompetanseutvikling og en mer målrettet individuell plan for midt- og seinkarrieren. Samtidig pekes det på behovet for å etablere kortsiktige inkluderende tiltak i seinkarrieren, som for eksempel jobbtilpasning, omplassering, deltid og kombinasjon av arbeid og pensjon.

I Åsmund Lundes vedlegg til utvalgets rapport framheves i tillegg betydningen av at holdningsskapende arbeid må finne sted parallelt med de mer aktivt rettede tiltakene. Bevisstgjøring kan bidra til at eldre får større selvtillit og økt motivasjon, samt at kollegers verdsetting av de eldre kan styrkes blant annet ved å avsnanne myter om eldre arbeidstakere i forhold til for eksempel omstillingsevne, fysiske yteevne, evne til å tilegne seg ny kunnskap og mulighet til å bidra positivt for virksomhetens samlede produksjon.

Det kan likevel ikke utelukkes at seniorbetegnelsen kan oppfattes som negativ og stigmatiserende for enkelte. Ut fra et generelt inntrykk av at livsfaseperspektivet med endringer over livsløpet i liten grad er innarbeidet i personalpolitikken, kan det likevel være grunnlag for å peke på at manglende eller uheldig personalpolitisk oppfølging, særlig i enkelte faser av yrkeskarrieren, kan få betydelige konsekvenser for framtidige pensjoneringsbeslutninger. Den kommende endringen i arbeidsstyrkens alderssammensetning understreker ytterligere behovet for å legge til rette for at flere eldre motiveres og gis mulighet til å fortsette i arbeid etter at første mulighet til pensjonering er passert.

Hensikten med seniorpolitikk vil blant annet være å:

- styrke kompetansen som den eldste gruppen av arbeidstakere har til beste for virksomheten og dens brukere/kunder,
- Motvirke unødvendig tilstivning i yrkeskarrieren og stimulere til flere valgmuligheter og større mobilitet i midtkarrierfasen,
- stimulere til et aktivt, stimulerende og lærende arbeidsmiljø,
- bidra til at den enkelte er produktiv i hele yrkeskarrieren,
- bidra til å øke den forventede pensjoneringsalderen i samfunnet.

Seniorpolitikk må utformes i samspill med omgivelsene. Ulike forhold kan støtte opp under en seniorpolitikk eller bidra til å gjøre det vanskelig å oppnå de ønskede resultatene. Pensjonssystemet er en viktig faktor her. I Danmark oppgir mange arbeidsgivere at det er vanskelig å konkurrere med etterlønnsordningen i arbeidet med å fastholde flere i eldre i arbeidslivet.

For å utvikle en vellykket seniorpolitikk er det vist til at det særlig er viktig å forankre satsingen i virksomhetens toppledelse, selv om utformingen kan variere i forhold til den enkelte virksomhets spesielle situasjon og rammevilkår. Videre peker Lunde på betydningen av at seniorpolitikk er en integrert del av virksomhetens personalpolitikk, herunder at de yngre må involveres og se nytten av dette i arbeidsmiljøet. I dette ligger også at seniorpolitikk ikke skal være en del av virksomhetens sosialpolitikk, men ha som mål å bidra til økt konkurransekraft og bedret økonomi. Kjennskap til og forståelse av hva aldring innebærer er også sentralt for å kunne legge til rette for en god seniorpolitikk. Dersom en utformer personalpolitikken på grunnlag av misforståelser eller gale oppfatninger av hvordan aldring påvirker arbeidsinnsatsen, når aldringsrelaterte problemer blir betydningsfulle og ikke tar hensyn til individuelle forskjeller mellom eldre og mellom eldre og yngre, kan tiltakene som gjennomføres få liten, eller i verste fall, negativ effekt. For mer detaljert orientering om seniorpolitikk vises det til omtale av Senter for Senior Planlegging i boks 11.1 og vedlegg 4.

Senter for senior Planlegging

Senter for Senior Planlegging er en frittstående organisasjon med representasjon fra til sammen 23 landsdekkende organisasjoner og institusjoner, blant annet fra tre departement, fra de store arbeidslivsorganisasjonene og fra frivillige organisasjoner.

Sosial- og helsedepartementet gir årlig statsstøtte til Senter for Senior Planlegging. Hensikten med støtten er å stimulere arbeidslivet og den enkelte arbeidstaker til å forberede tilværelsen som pensjonist, bidra til et godt arbeidsmiljø og systematisere og målrette informasjon mot bedrifter og etater.

Senteret jobber innenfor følgende hovedområder:

- *Konsulent- og rådgivningsbistand* overfor bedrifter når det gjelder utvikling av seniorpolitikk.
- *Kartlegging og bearbeiding av informasjon* om eldre og middelaldrende arbeidstakeres (45 år og eldre) situasjon når det gjelder arbeidsforhold, individuell kapasitet og evner, holdninger, myter og fordommer.
- *Holdningsskapende arbeid rettet mot ulike målgrupper*, herunder arbeidstakere, toppledelse, personalledere, fagbevegelsen, andre relevante organisasjoner, samt det politiske beslutningsapparatet.
- *Informasjonsspredning* gjennom kurs og informasjonsmateriell med sikte på å spre kunnskap om praktiske og funksjonelle personalpolitiske modeller (beste praksis), og gjennom nettverksdannelser som skal sikre informasjonsutveksling mellom virksomheter.
- *Forskningskoordinering* gjennom programmet «Yrkesliv, aldring og livsløp – arbeidsmiljø og personalpolitikk».

11.5.2 Nærmere om arbeidsmiljøet

Ugunstig arbeidsmiljø må antas å ha en kumulativ effekt over tid. Det å jobbe under ugunstige arbeidsforhold vil etter en viss tid kunne slå ut i økt sykefravær, redusert

yteevne og lavere motivasjon til å stå i arbeid. Forskerne Per Erik Solem og Reidar Mykletun analyserer i rapporten «Arbeidsmiljø og yrkesavgang» hvordan ulike arbeidsmiljøfaktorer påvirker sannsynligheten for tidlig avgang fra yrkeslivet (Solem og Mykletun 1996). I tillegg til arbeidsmiljøfaktorer ser Solem og Mykletun også på effekten av helse, ulike yrkesvariabler, aktivitet utenom jobben og demografi. Av de til sammen 21 variablene som inngår i studien, finner Solem og Mykletun at blant annet følgende forhold bidrar til tidlig yrkesavgang:

- Redusert arbeidsevne på grunn av sykdom
- Høy alder
- Lav utdanning
- Serviceyrker (mens primærnæringsyrker bidrar til lav yrkesavgang)
- Psykiske problemer
- Liten aktivitet i foreninger utenom jobben
- Hyppig samarbeid med andre
- Lite oppjaget og masete arbeidssituasjon
- Lite varierte arbeidsoppgaver
- Luftmiljøbelastninger

Solem og Mykletun konkluderer med at psykososiale og organisatoriske sider ved arbeidet er de mest framtreddende av arbeidsmiljøfaktorene som årsak til tidlig avgang fra yrkeslivet. Variasjon i arbeidsoppgavene forhindrer monotone og lite stimulerende arbeidsdager. Det kan være grunn til å tro at eldre arbeidstakere er særlig utsatt for å bli hengende med de samme arbeidsoppgavene over lang tid.

Det kan være noe overraskende at de som samarbeider mye med andre ansatte kan ha en tendens til å gå av tidlig. En skulle tro at eldre arbeidstakere som var involvert i prosesser og deltok i samarbeid med andre ville finne arbeidsdagen givende og stimulerende. Mye samarbeid er i undersøkelsen definert som mer enn halvparten av arbeidsdagen, og Solem og Mykletun mener at dette kan bidra til at arbeidsdagen blir oppstykket og hektisk.

Lite samarbeid med arbeidskolleger har blitt trukket fram som en indikasjon på at eldre i noen grad skjermes fra, eller holder seg unna konfliktfylte prosesser, se Lahn (1996). Dette kan være del av en mer generell utstøting, eller frivillig tilbaketrekking, som etterhvert fører fram til tidlig yrkesavgang. Deltakelse i sentrale prosesser skaper identitet, engasjement og tilhørighet i virksomheten, noe som bidrar til å øke motivasjonen til å stå i arbeid. Skjerming og frivillig tilbaketrekking kan være tegn på at eldre holdes utenfor sentrale prosesser og kan oppfattes som et signal i retning av at vedkommende bør vurdere sin framtid i virksomheten.

Solem og Mykletun finner også at det fysiske arbeidsmiljøet har en betydning for tidlig yrkesavgang. Store luftmiljøbelastninger vil påvirke helsen og kunne bidra til redusert arbeidsevne på grunn av sykdom. Helseproblemer blir i flere tilsvarende studier trukket fram som en av de aller viktigste årsakene til tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet, se blant annet West Pedersen (1997), Dahl og Midtsundstad (1994) og Lahn (1996). I likhet med Andersen (1994), som har sett på faktorer som påvirker sykefraværet, finner ikke Solem og Mykletun at ergonomiske problemer (sterke rystninger/vibrasjoner, dårlige lysforhold, tunge løft, belastende arbeidsstillinger og gjentatte/ensidige bevegelser) har sentral betydning for yrkesavgangen. Forskerne peker på at det kan synes som om det ergonomiske arbeidsmiljøet er rimelig bra for de aller fleste, og at dette støtter opp under resultater fra sykefraværsprosjektet som viste at tiltak overfor psykososiale sider ved arbeidsmiljøet bidro til å forklare redusert sykefravær enn tiltak rettet mot tekniske og materielle forhold.

Solem og Mykletun sammenfatter drøftingen med at alder i seg selv antakelig har for stor betydning for hvordan arbeidsgivere forholder seg til eldre i

arbeidslivet, og hvordan eldre ser på seg selv i arbeidssituasjonen. De vektlegger at forebygging av sykdom er sentralt, men at det også må fokuseres på psykososiale forhold, herunder mulighet til både å samarbeide med kollegaer og få tid til å konsentrere seg om selvstendige og varierte arbeidsoppgaver.

Samlet sett kan det være grunn til å tro at utstrakt bruk av særordninger for enkelte aldersgrupper kan være uheldig ettersom det fører til en konkret særbehandling av disse. Dette innebærer dels en sterk fokusering på at alder i seg selv krever særlige tilpasninger og tiltak. Variasjoner mellom eldre kan bli nedvurdert på bekostning av behovet for individuell tilrettelegging. Dessuten kan det føre til at virksomhetene går glipp av de positive effektene som kan oppstå når forskjellige personer med ulike erfaringer og referansebakgrunner møtes. Dette må ikke tolkes til at en i personalpolitikken ikke skal ta hensyn til individuelle ønsker og behov, også de som gjerne er relatert til alder (livsfasejustert personalpolitikk). Det synes videre som om det er viktig at det stilles forventninger og krav også til eldre arbeidstakere. Det kan ikke utelukkes at skjerming av eldre kan bli oppfattet som et signal i retning av at vedkommende ikke lenger strekker godt nok til og kan påskynde tidlig avgang fra yrkeslivet.

KAPITTEL 12

**Pensjoneringsbeslutninger, økonomiske insentiver
og velferd****12.1 INNLEDNING**

Målsettingen om å få den enkelte til å stå lenger i arbeid har sin begrunnelse i at gjennomsnittlig pensjoneringsalder i Norge i dag er betydelig lavere enn 67 år. Trenden både i Norge og internasjonalt er at arbeidstakere går stadig tidligere ut av arbeidsstyrken og over på pensjon. Videre viser demografiske framskrivninger, basert på fortsatt økning i levealder og lave fødselsrater, en klar økning i antall pensjonister relativt til yrkesaktive utover i neste århundre. Følgelig blir forsørgelsesbyrden på de yrkesaktive vesentlig tyngre enn i dag. Betydelige skatteøkninger kan bli nødvendig for å finansiere økte pensjoner, noe som igjen vil virke negativt inn på den økonomiske utviklingen og samlet velferd.

Økt tidligpensjonering som reduserer produksjonskapasiteten i økonomien, kombinert med eldrebølgen og framtidig økt press på offentlige budsjetter, er ikke særnorske problemstillinger. De har blitt viet stor oppmerksomhet internasjonalt de siste årene, ikke minst innenfor OECD-samarbeidet. I de felles tilrådingene som er kommet ut av arbeidet innenfor OECD, er det lagt stor vekt på ulike tiltak som kan bidra til å opprettholde produksjonskapasiteten og lette den framtidige finansieringsbyrden. En hovedmålsetting er å sikre at folk står lenger i arbeid. OECD understreker behovet for å se offentlige pensjonsordninger, skattesystemet og overføringsordninger for øvrig i sammenheng. Organisasjonen anbefaler at disse gjennomgås med sikte på å fjerne økonomiske insentiver til tidligpensjonering og disinsentiver til å utsette pensjoneringstidspunktet. Samtidig påpeker OECD behovet for en rekke andre reformer for å styrke de eldres muligheter i arbeidsmarkedet, herunder behovet for livslang læring. I kapittel 8 er det gitt en fyldigere omtale av OECDs anbefalinger.

Eldre arbeidstakere er en svært heterogen gruppe med tanke på antall yrkesaktive år, helse og utdanning. Videre vil typen arbeid innvirke på hvor lenge den enkelte har en rimelig mulighet til å fortsette som yrkesaktiv. Den subjektive verdsettingen av (mer) fritid vil også være forskjellig. Dette er noe av bakgrunnen for behovet for å diskutere fleksibilitet når det gjelder avgangsalder og hvordan en eventuelt kan gi mulighet for å kombinere arbeid og pensjon de siste årene av yrkeskarrieren.

I dette kapitlet vil en konsentrere seg om å belyse hvordan ulike sider ved utformingen av pensjonsordningene påvirker avveiningen mellom arbeid og pensjon. Et hovedspørsmål som drøftes er muligheten for den enkelte til selv å velge avgangstidspunkt, uten at det leder til større samlet forsørgingsbyrde for dem som fortsatt er i arbeid. Hovedbudskapet fra denne gjennomgangen er at fleksible pensjonsordninger langt på vei bør utformes slik at arbeidstakerne selv bærer en vesentlig del av kostnadene forbundet med den økte fritiden ved tidligavgang. Hvis ikke vil ordningen i for sterk grad stimulere til tidligavgang og dette vil bidra til en lavere pensjoneringsalder enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Ut fra referanserammen som skisseres i den prinsipielle gjennomgangen i avsnitt 12.2, vurderes enkelte trekk ved dagens pensjonsordninger i avsnitt 12.3. Det påpekes at elementer ved gjeldende norske pensjonsordninger i for liten grad premierer eldre arbeidstakere til å stå i arbeid. Kombinasjonsløsninger med deltidsarbeid og delpen-

sjon drøftes i avsnitt 12.4, og i avsnitt 12.5 ser en nærmere på dagens regler for kombinasjon av AFP-pensjon og arbeidsinntekt. Ordninger som gir mulighet til å gå av tidligere enn 67 år, vil over tid kunne påvirke holdningene i samfunnet og legge press på folketrygdens aldersnorm. Betydningen av normer diskuteres i avsnitt 12.6.

12.2 ENKELTE PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER OM UTFORMINGEN AV ALDERSPENSJONSORDNINGER

En rekke forhold påvirker pensjoneringsatferden blant arbeidstakerne, se gjennomgangen i kapittel 10 og 11. I dette avsnittet vil en imidlertid konsentrere seg om på hvilken måte utformingen av pensjonsordningene kan påvirke folks valg av pensjoneringstidspunkt.

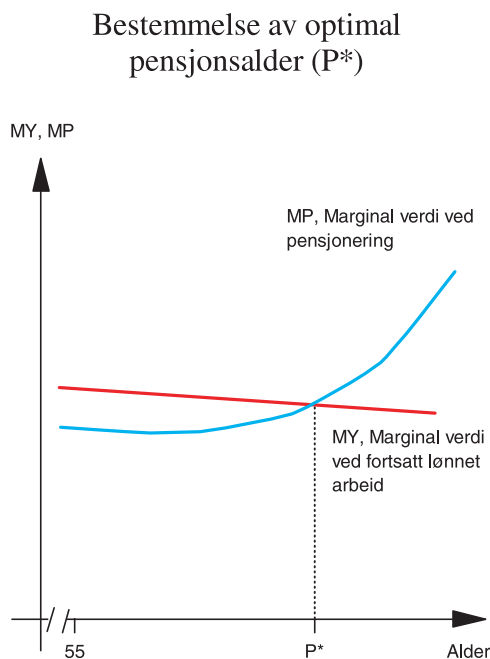
Valg av pensjoneringstidspunkt for den enkelte arbeidstaker vil være påvirket av hvilke avveininger denne gjør i valget mellom arbeid og fritid (dvs pensjonering). Hvis vedkommende fortsatt står i arbeid, vil det gi høyere netto livsinntekt, men det vil også medføre at en utsetter muligheten til økt fritid. På et tidspunkt vil oppofrelsen ved fortsatt å stå i arbeid vurderes som større enn nytten av ytterligere noe høyere livsinntekt, og arbeidstakeren vil da ønske å pensjonere seg.

Disse avveiningene kan framstilles i en enkel teoretisk modell, illustrert i figur 12.1.²⁰ Det legges her til grunn at individet fritt kan velge pensjoneringstidspunkt. Figuren gir et bilde av hvordan avveiningen mellom yrkesaktivitet og fritid (dvs pensjonering) leder til valg av pensjoneringsalder. En slik modellramme er selvfølgelig sterkt forenklet. Den gir likevel et nyttig referansepunkt for en prinsipiell diskusjon av utformingen av fleksible alderspensjonsordninger. For en mer utførlig beskrivelse og drøfting av modellrammen, vises det til vedlegg 1.

Til grunn for modellen ligger en forutsetning om at individets produktivitet og avlønning er stigende gjennom yrkeskarrieren, men at den etter hvert flater noe ut og eventuelt også avtar mot slutten. Det siste er imidlertid ikke avgjørende for analysen. Marginalverdien av fortsatt yrkesaktivitet og arbeidsinntekten (og konsumet) dette gir, er representert ved MY-kurven. Individets marginale verdi av fritid antas etter en viss alder å øke med årene, se den stigende MP-kurven. Dette kan f.eks. forklares med at svekket fysikk og helse gjør ubehaget knyttet til arbeid, og dermed preferanse for fritid og pensjonering, større. Foreløpig ser vi bort fra offentlige eller private pensjonsordninger, skatter og andre overføringsordninger.

Med disse forutsetningene kan det i figur 12.1 gis et skjematisk bilde av individets avveining mellom arbeid og pensjonering. Individet vil velge sin optimale pensjonsalder lik P^* , hvor de to kurvene krysser hverandre. Før man har nådd denne alderen verdsettes avlønnen ved fortsatt yrkesaktivitet så høyt relativt til fritid, at man velger å fortsette i arbeid. Det motsatte vil være tilfelle etter at man har nådd P^* .

20. Basert på Thøgersen et. al (1998)



Figur 12.1 Bestemmelse av optimal pensjonsalder (P^*)

Den enkelte har ulik avlønning og forskjellig preferanse for fritid. Den optimale pensjoneringsalderen vil derfor variere fra individ til individ. Høyt lønnsnivå vil innebære et høyt nivå på MY-kurven og isolert sett trekke i retning av høy optimal pensjoneringsalder. På samme måte vil høy verdsetting av fritid, bidra til at MP-kurven ligger høyt og dermed trekke i retning av en lav optimal pensjoneringsalder.

Hvis det er slik at den marginale avlønningen til individene gjenspeiler deres marginale bidrag til verdiskapingen, vil individets valg av pensjoneringstidspunkt også være den samfunnsøkonomisk optimale pensjonsalderen.

Et viktig resultat som følger av denne enkle modellen er at det ikke vil være samfunnsøkonomisk optimalt å ha lik pensjoneringsalder for alle individer. Tvert i mot er det ønskelig både individuelt og samfunnsøkonomisk med fleksibilitet med hensyn til valg av pensjoneringsalder. En felles, obligatorisk pensjonsalder vil føre til at de fleste tvinges til å gå av tidligere eller senere enn det optimale. Uluk produktivitet, forskjellige opplevelser av jobbsituasjoner og ulike preferanser når det gjelder fritid er derfor momenter som taler for å ha et fleksibelt pensjonssystem, hvor individet (i noen grad) selv kan bestemme pensjoneringstidspunktet.

Thøgersen et al. (1998), viser at vi uavhengig av skatte- og overføringssystemet kan forvente at en generell produktivitets- og velstandsvekst over tid trekker i retning av lavere pensjoneringsalder. Til grunn for dette ligger en forutsetning om at inntektsvekst øker både ordinært konsum og uttak av fritid i betydningen lavere pensjoneringsalder. Innenfor den skisserte modellrammen betyr dette at produktivitetsvekst bidrar til at MY-kurven i figur 12.1 skifter nedover, ettersom marginalnyten man realiserer av en gitt inntektsøkning avtar med stigende inntektsnivå.

Ulike krav til kompetanse og arbeidstakernes evne til å tilegne seg ny kunnskap kan påvirke pensjoneringsbeslutningen. Arbeidstakere som har problemer med å tilpasse seg ny teknologi eller andre skjerpede krav i arbeidslivet, vil kunne oppleve et utstøtingspress. Satt inn i den skisserte modellrammen, kan dette uttrykkes som et skift oppover i MP-kurven. Individets følelse av økt utilstrekkelighet og ubehag

knyttet til bl.a. innføring av ny teknologi, gjør at alternativet, pensjonering, framstår som relativt mer attraktivt.

Pensjoneringsbeslutninger foretas og bør analyseres innenfor et livsløpsperspektiv. En sentral problemstilling er hvordan yrkesaktivitet i ulike faser av livsløpet påvirker skattebelastning og pensjonsnivå, og videre hvordan utformingen av skatte- og overføringssystemet påvirker samlet netto livsinntekt. En rimelig tolkning av MY-kurven i figur 12.1 er at den reflekterer hvordan fortsatt yrkesaktivitet påvirker netto livsinntekt. Netto livsinntekt vil være påvirket av hva individet kan oppnå av nettoinntekt ved å stå i arbeid ytterligere én periode (f eks et år), hva dette vil gi av ytterligere pensjonsopptjening og hva personen alternativt kunne fått i pensjon neste og senere perioder ved å trekke seg ut av arbeid nå.

Som et referansepunkt for diskusjonen kan det være nyttig å studere effektene av en fullstendig forsikringsbasert ordning, utformet f eks som et rendyrket innskuddsbasert pensjonssystem. I en slik ordning blir pensjonsytelsene bestemt av de innbetalte pensjonspremiene samt påløpt avkastning, slik at den forventede nåverdien av alle premieinnbetalingene tilsvarer pensjonsutbetalingene for det enkelte individ. Et rent aktuarisk pensjonssystem vil således være sammenfallende med en tilpasning der individene sparer til egen alderdom. Introduksjon av et aktuarisk pensjonssystem vil derfor ikke påvirke individets netto livsinntekt og vil heller ikke påvirke avveiningen med hensyn til konsum eller pensjoneringsalder.²¹

Innenfor et aktuarisk pensjonssystem med helt fleksibel pensjonsalder, vil hvert enkelt individ se seg tjent med å velge den samfunnsøkonomisk optimale pensjoneringsalderen. Hovedpoenget er at innenfor et aktuarisk system vil individer med relativt sterk preferanse for tidligpensjonering velge en relativt lav pensjoneringsalder og selv betale prisen for dette i form av lavere pensjonsytelser. Sterke preferanser for tidligpensjonering vil også komme til uttrykk gjennom at individet i sterkere grad prioriterer pensjonssparing. Har en derimot svakere preferanse for tidligpensjonering, velges en høyere pensjoneringsalder, slik at pensjonsutbetalingene fordeles på færre år. Med en gitt oppsparing av pensjonsmidler oppnås dermed høyere årlig pensjonsutbetaling den dagen en går av. Fordi individet selv står overfor kostnadene, så vel som nytten knyttet til sin egen pensjoneringsbeslutning, er det i dette tilfellet samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk optimalitet.

Framstillingen knyttet til figur 12.1 er sterkt forenklet, men peker på noen sentrale poenger. Ved gjennomføring av konkrete analyser av pensjoneringsatferd er det behov for å finne fram til et noe mer praktisk anvendbart begrepsapparat. I avsnittet nedenfor ser en nærmere på enkelte begreper og sammenhenger som er benyttet i slike analyser.

Pensjonsformue og implisitt skatt på arbeid

Både norske og internasjonale analyser framhever kompensasjonsnivået og hvordan dette varierer med inntektsnivået som yrkesaktiv, som sentral for pensjoneringsbeslutningen, se kapittel 10. Kompensasjonsnivå eller dekningsgrad er definert som hva en kan få av ytelser som pensjonist i forhold til inntekt som yrkesaktiv. Kompensasjonsnivået vil imidlertid ikke på noen fullgod måte gjenspeile hvilke insentiveffekter som ligger innbakt i pensjons- og skattesystemet, hvis fokuset særlig skal være rettet mot pensjonsordningenes virkninger på eldre arbeidstakeres arbeidstilbud. Denne typen analyser må ta utgangspunkt i at pensjoneringsbeslutninger ses i et lengre perspektiv, se ovenfor. Her vil ikke bare kompensasjonsnivået

21. Dette er på en enkel måte vist i f eks Lazear (1986)

ved pensjoneringstidspunktet ha betydning, men også hvordan kompensasjonsnivået varierer avhengig av avgangstidspunkt.

Dette kan illustreres ved å betrakte en person som har nådd en alder hvor vedkommende har mulighet til å gå av med pensjon. Den neddiskonterte verdien av de framtidige pensjonsytelsene fratrasket framtidig skatt på pensjon, utgjør *pensjonsformuen*. Det sentrale for pensjoneringsbeslutningen innenfor denne rammen er hvordan pensjonsformuen vil påvirkes av å fortsette i arbeid. I omtalen nedenfor ser en for enkelhets skyld bort fra at fortsatt yrkesaktivitet kan gi økt pensjonsopptjening og isolert sett øke pensjonsformuen. Ved å fortsette i arbeid ett år, vil antall år som pensjonsmottaker reduseres tilsvarende. Hvis pensjonsformuen fortsatt skal være den samme ved starten på pensjonisttilværelsen, må derfor de årlige pensjonsytelsene settes høyere. Tilveksten eller endringen i pensjonsformuen kan være positiv, null eller negativ, avhengig av hvordan ordningen er utformet. Det relative forholdet mellom endringen i pensjonsformuen og lønnsinntekt etter skatt, vil representere en *implisitt skatt* på fortsatt arbeid hvis endringen i pensjonsformuen er negativ og et implisitt subsidium hvis den er positiv.²² En pensjonsordning og et skattesystem som sammen bidrar til at pensjonsformuen øker ved å stå ett år til i arbeid, innebærer derfor at fortsatt arbeid subsidieres. I motsatt fall vil de økonomiske insentivene trekke i retning av tidligavgang. Er endringen i pensjonsformuen ved å stå ett år til i arbeid lik null, kan ordningen sies å være nøytral med hensyn til pensjoneringsbeslutningen. En fleksibel pensjonsordning med forsikringsmessig avkorting vil være innrettet slik at pensjonsformuen er upåvirket av avgangstidspunkt.

I tillegg til å være påvirket av utformingen av pensjonssystemet, vil også endringer i skattesystemet påvirke den implisitte skatteraten slik den her er definert. Hvis pensjonssystemet i utgangspunktet er innrettet slik at pensjonsformuen reduseres ved å stå lenger i arbeid, vil en gunstigere beskatning av pensjonsinntekt i forhold til arbeidsinntekt isolert sett medvirke til høyere implisitt skatt på arbeid.

Denne tilnærmingen og begrepsbruken er benyttet i en rekke studier av hvordan pensjonssystemene påvirker pensjoneringsatferden. En vil her bli vitne til det omfattende arbeidet i regi av OECD²³ og av National Bureau of Economic Research i USA. Sistnevnte har utført 11 separate landstudier, for USA, Canada og ni europeiske land, og analysert og sammenfattet resultatene fra disse.²⁴

For de landene hvor denne typen studier har blitt gjennomført, viser resultatene uten unntak at for eldre arbeidstakere vil fortsatt yrkesaktivitet innebære en reduksjon i pensjonsformuen. I de fleste landene skyldes dette at de årlige pensjonsytelsene blir uendret eller ikke forhøyes tilstrekkelig med redusert periode som pensjonsmottaker, kombinert med høy kompensasjonsgrad og lempeligere skatteregler for pensjonsinntekt. Pensjons- og skattesystemene medfører en implisitt skatt på arbeid for eldre arbeidstakere og gir derfor insentiver til å gå ut av arbeidsstyrken. I avsnitt 12.3 presenteres enkelte beregninger av implisitte skatterater knyttet til førtidspensjonsordninger og skattesystem i Norge.

I Gruber og Wise (1997) påvises en sterk statistisk sammenheng mellom graden av implisitt skatt på arbeid som skyldes pensjonssystemet og eldre arbeidstakeres yrkesdeltakelse. Land som Belgia og Italia særpreges av pensjonssystemer som innebærer høye implisitte skatterater på arbeid for aldersgruppen 55–65 år, og samtidig svært lav yrkesdeltakelse blant personer i denne aldersgruppen. I det andre

22. Definisjonene og begrepsbruken er hentet fra Gruber og Wise (1997).

23. Oppsummering og konklusjoner fra dette arbeidet er presentert i rapporten «Maintaining Prosperity in an Ageing Society». OECD 1998.

24. Gruber og Wise (1997)

ytterpunktet finner en Japan og Island med høy yrkesdeltakelse og et pensjonssystem som bare i liten grad innebærer en implisitt skatt på arbeid.

OECD har i sin gjennomgang av pensjonssystemene, og som grunnlag for å angi retningslinjer for pensjonspolitikken, gjennomført en rekke empiriske analyser hvor en undersøker hvilke faktorer som bestemmer pensjoneringsbeslutningen blant eldre arbeidstakere. Studiene er gjennomført både som sammenliknende analyser mellom land basert på data for et lengre tidsrom og som mer inngående mikroøkonometriske studier av pensjoneringsmønstre i et mindre antall land.²⁵ I begge analysene er forklaringsmodellen vidt spesifisert med en rekke mulige forklaringsfaktorer for pensjoneringsatferden. Felles for resultatene fra disse studiene er at økonomiske incentiver har en signifikant effekt på pensjoneringsbeslutninger. Alternativkostnaden ved fortsatt å stå i arbeid, indirekte uttrykt ved endringer i pensjonsformuen, er høy. Dette er, sammen med en rekke andre faktorer, med på å forklare den sterke utbredelsen av tidligpensjonering i nesten alle medlemslandene.

Et interessant trekk som framheves i disse analysene, er den markerte aldersprofilen for *når* arbeidstakerne velger å gå av med pensjon. I alle landene viser avgangsmønsteret at folk i stor grad velger å gå over på pensjon når den nedre aldersgrensen i ordningen nås. De observerte overgangsratene (hasardratene) fra arbeid til pensjon er gjennomgående svært høye på de alderstrinnene hvor en tidligpensjonsordning først blir tilgjengelig. Dette kan skyldes mange forhold, men er likevel en klar indikasjon på at tidligpensjonsordningene gjør det økonomisk lite attraktivt å velge fortsatt yrkesaktivitet.

12.3 TREKK VED ALDERSPENSJONSORDNINGER, HERUNDER FRAMVEKSTEN AV FØRTIDSPENSJONSORDNINGER I NORGE

Med bakgrunn i referanserammen og begrepsapparatet som ble skissert og drøftet i avsnitt 12.2, vil det være interessant å vurdere enkelte hovedtrekk ved det norske skatte- og overføringssystemet.

Finansieringen av folketrygdpensjonene er basert på at dagens pensjonsutbetalinger betales av dagens yrkesaktive. Dagens yrkesaktive bygger ikke opp noen pensjonsformue gjennom folketrygden som de senere tærer på. Systemet baseres på at de neste generasjonene av yrkesaktive finansierer pensjonen for dagens yrkesaktive. I realiteten finansieres folketrygden fullt ut gjennom den løpende, generelle beskatningen av yrkesaktive. Et prinsipp i folketrygden har vært at pensjonsytelsene både skal sikre en tilstrekkelig god minstestandard og at det samtidig skal være et rimelig forhold mellom tidligere inntekt og pensjon. Det er imidlertid klart at ønsket om en stadig høyere minstestandard har vært dominerende helt siden slutten av 60-årene, kort tid etter at folketrygden ble innført. Særtillegget, som er hovedvirkemiddelet for å oppnå høyere minsteytelse, har blitt økt på bekostning av utviklingen i grunnbeløpet. Ved en økning av minsteytelsene gjennom særtillegget har samtidig den reelle verdien av rettigheter til tilleggspensjon blitt redusert. Beregningsreglene for tilleggspensjon har også blitt endret. Særlig vil regelendringene fra 1992, der tilleggspensjonsprosenten og beregningsgrunnlaget ble endret, etter hvert få stor effekt. Beregninger som har blitt utført, viser at gapet mellom minstepensjon og maksimal pensjon som kan oppnås, har blitt mer enn halvert i perioden 1975–1998.²⁶

25. Blöndal, S. og Scarpetta, S., 1998. Her presenteres analyser basert på aggregerte tidsseriedata fra 15 land for perioden 1971 – 1995 og mikroøkonometriske studier innen 5 av medlemslandene.

26. Se f.eks. LOs samfunnsnotat nr. 2/98.

Utviklingen i det norske folketrygdsystemet har dermed gått i retning av en stadig svakere sammenheng mellom yrkesaktivitet (og derav pensjonsopptjening) og nivået på pensjonsytelsene. Mer konkret kan en peke på følgende trekk ved alderspensjonssystemet i folketrygden:

- Den gradvise og over tid sterke veksten i minstepensjonene har isolert sett gitt sterkere insentiver til å gå av ved første mulige anledning.
- Avkorting av særtillegg mot tilleggspensjon krone mot krone, medfører at verdien av opparbeidede pensjonsrettigheter reduseres eller tas bort for et betydelig antall kommende pensjonister. Dette svekker sammenhengen mellom yrkesaktivitet og pensjonsytelse, og gir isolert sett svakere insentiver til å stå i arbeid.
- Reduksjon av tilleggspensjonsprosenten og taket for opptjening vil gradvis redusere sammenhengen mellom yrkesaktivitet og pensjonsnivå, og vil ha samme effekt som avkorting av særtillegget.

Dette er drøftet nærmere i vedlegg 1.

AFP representerer den første mer allment baserte alderspensjonsordningen i Norge hvor det er gitt mulighet for store grupper til å gå av før fylte 67 år. AFP ble etablert som en del av inntektsoppgjøret i 1988. I første omgang ga ordningen mulighet til å gå av ved fylte 65 år. Senere ble aldersgrensen gjennom tariffoppgjøret i 1992 senket til 64 år, og ved inntektsoppgjøret i 1997 ble det avtalt 62-års grense med virkning fra 1. mars 1998. Regelverket for AFP er nærmere beskrevet i kapittel 5, men nedenfor vil en likevel vise til enkelte hovedtrekk.

Innenfor AFP er det ingen avkorting i pensjon ved tidliguttak. Derimot får AFP-pensjonisten godskrevet poengopptjening for årene mellom fylte 62 og 67 år *som om* en fortsatt var i arbeid. Dels gir dette effekt gjennom flere poengår i alt (40-årsregelen). I tillegg vil de siste 5 (eller færre) årene fram til fylte 67 år for mange også komme inn blant de beste 20 poengårene. Begge deler bidrar til å øke pensjonen i forhold til et regelsett hvor en ikke fikk godskrevet poengår som tidligpensjonist. Ett års godskrevet poengopptjening tilsier i dag en varig økning av tilleggspensjonen på i gjennomsnitt om lag 2 000 kroner per år. Fem års opptjening, fra 62 til 67 år, gir således en varig pensjonsøkning på om lag 10 000 kroner per år.

Kontanttilskuddet gjennom sluttvederlagsordningen medfører at for de fleste AFP-pensjonister vil deres samlede årlige pensjonsutbetaling være høyere i den perioden de er tidligpensjonister enn den pensjonen de ville fått fra fylte 67 år hvis de hadde stått i arbeid til dette tidspunktet. Kontanttilskuddet gis skattefritt og er på 11 400 kroner per år. I offentlig sektor er tillegget skattepliktig, men tilsvarende høyere.

Beregninger for de norske førtidspensjonsordningene viser høye implisitte skatterater på arbeid for eldre arbeidstakere. Regelverket for AFP og folketrygden medfører at den årlige pensjonen for de aller fleste vil være uavhengig av når en går av mellom 62 og 67 år. Det skyldes at det ikke er noen form for justering av den årlige pensjonen knyttet til alder ved uttak, samtidig som pensjonen blir beregnet som om vedkommende stod i arbeid til fylte 67 år. Alderspensjonen fra folketrygden etter fylte 67 år blir derfor heller ikke noe lavere.

Som et eksempel kan en betrakte en arbeidstaker på 62 år som har valget mellom å gå av på AFP-pensjon eller fortsette ytterligere ett år i arbeid. Brutto lønnsinntekt forutsettes her å være 250 000 kroner, noe som også legges til grunn ved beregning av AFP-pensjonen. Sammen med det skattefrie sluttvederlaget gir dette en pensjon etter skatt på nær 122 000 kroner. Hvis arbeidstakeren skulle velge å stå ett år til i arbeid, vil vedkommende derfor gi avkall på 122 000 kroner (samt mer fritid). Dette vil utgjøre endringen i nåverdien av pensjonsformuen, siden de framtidige, årlige pensjonsutbetalingene er uendret. Med en arbeidsinntekt etter

skatt på vel 176 000 kroner, kan den implisitte skatteraten knyttet til pensjonssystemet beregnes til vel 69 pst (ved å benytte samme definisjon som Gruber og Wise, se avsnitt 12.2). Denne må ikke forveksles med formelle skattesatser, men gir uttrykk for hvordan pensjonssystemet, gjennom et samspill med skattesystemet påvirker avkastningen av å stå i arbeid for eldre arbeidstakere. Pensjonssystemet bidrar vesentlig til den høye implisitte skatteraten gjennom mangel på varig avkorting av pensjonen ved tidliguttak, samt «gratis» poengopptjening mellom 62 og 67 år. Skattesystemet medvirker gjennom at pensjonsinntekt og lønnsinntekt blir behandlet ulikt. I tabell 12.1 har en presentert tilsvarende eksempler også for enkelte andre inntektsnivåer.

Tabell 12.1: Implisitte skatterater, utvalgte eksempler i AFP ¹⁾

Arbeidsinntekt	AFP-pensjon	Implisitt skatterate, pst.
150 000	99 452	88,7
200 000	119 776	76,4
250 000	140 101	69,1
300 000	160 426	65,7
350 000	191 097	59,9

¹⁾ Det er forutsatt at vedkommende er enslig og er 62 år når det tas ut pensjon 1. januar 1999. Videre har han eller hun hatt en jevn inntekt i de 20 beste årene. Likeledes ytes det et skattefritt AFP-tillegg på 11 400 kroner per år.

Disse talleksemplene gir en illustrasjon på hvor liten den privatøkonomiske avkastningen vil være for eldre arbeidstakere av å stå lenger i arbeid. Sagt på en annen måte vil de privatøkonomiske kostnadene være svært lave ved å velge pensjonering og dermed mer fritid. Samfunnsøkonomisk vil kostnadene knyttet til tapt produksjonskapasitet og verdiskaping gjennomgående være langt høyere. Et pensjons- og skattesystem som gir sterke økonomiske insentiver til å gå av tidlig kan derfor samlet sett gi et betydelig samfunnsøkonomisk tap.

En fleksibel pensjonsordning hvor de årlige pensjonsytelsene justeres i forhold til uttakstidspunktet, vil bidra til lavere implisitt skatt på arbeid enn i dagens norske system. Innenfor en pensjonsformuetankegang vil en avkorting ved tidliguttak (og påslag ved utsatt pensjonering) basert på forsikringsmessige fradrag og tillegg, i prinsippet være nøytral med hensyn til pensjoneringsbeslutningen. Det vil innebære at pensjonsformuen vil være upåvirket av fra når uttaket skjer, når en i denne omgang ser bort fra at fortsatt arbeid kan påvirke de samlede pensjonsrettighetene.

I en eventuell generell, fleksibel ordning i Norge gjennom folketrygden, er det naturlig at 67 år opprettholdes som norm for pensjonering. Det innebærer at uten endringer i opptjeningsreglene, vil pensjonsytelsen for en som går av ved fylte 67 år bli uforandret. Beregninger for å fastsette fradrag ved tidlig pensjonering og tillegg ved utsatt pensjonering, vil derfor ta utgangspunkt i opparbeidet alderspensjon for denne pensjoneringsalderen. Ved slike beregninger må det bli gjort forutsetninger om forventet levealder.

Forskjellige personer eller grupper vil ha forskjellig forventet gjenstående levealder, noe som vil påvirke beregnede fradrag og tillegg. I prinsippet kunne en tenke seg disse beregnet på individuelt grunnlag, på bakgrunn av et sett av relevante kjennetegn for vedkommende. En mer aggregert inndeling kunne være å behandle kvinner og menn hver for seg, siden kvinner har høyere forventet levealder enn menn. I tabellen nedenfor har en imidlertid beregnet fradrag og tillegg med en felles

sats for kvinner og menn. Tillegg og fradrag må over tid rekalkuleres for å ta hensyn til at yngre kohorter vil kunne ha lengre forventet gjenstående levetid.

En forsikringsmessig justering av pensjonen er basert på at nåverdien av opparbeidet alderspensjon er uavhengig av avgangstidspunkt. De beregnede fradragene og tilleggene vil også være avhengig av valg av diskonteringsrente. Tabell 12.2 ovenfor viser beregnede fradrags- og tilleggsfaktorene for aktuelle aldre og med ulike diskonteringsrenter. Beregningene gjelder kvinner og menn under ett.²⁷

Tabell 12.2: Forsikringsmessig fradrag og tillegg ved pensjonering ved fylte 62 – 70 år i forhold til pensjonering ved 67 år. Med henholdsvis 0, 3 og 6 pst diskonteringsrente.

Rente	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år	68 år	69 år	70 år
0 %	76	80	85	89	94	100	106	113	121
3 %	69	74	80	86	93	100	108	118	129
6 %	62	68	75	82	91	100	111	123	137

Kilde: Aktuar Pål Lillevold

Med 3 pst diskonteringsrente vil en varig avkorting i pensjonen på 0,5 pst per måned for tidligere uttak enn ved 67 år, ligge nær en modell med forsikringsmessig avkorting. Tilsvarende vil den som velger å stå i arbeid etter fylte 67 år kunne få et varig tillegg per måned på 0,8 pst fram til fylte 70 år. Hvis en legger til grunn en diskonteringsrente på 6 pst vil tilsvarende avkorting måtte bli om lag 0,6 pst per måned, mens det varige tillegget ved å stå i arbeid etter fylte 67 år blir 1 pst. Uten noen inngående drøfting av valg av diskonteringsrente, vil en her vise til Kostnadsberegningssutvalgets rapport (NOU 1998: 16), der det konkluderes med at staten i andre sammenhenger bør legge til grunn en risikofri rente (realrente) på 3,5 pst.

Til sammenlikning kan det nevnes at Sverige og Finland, som har en ordinær pensjonsalder på 65 år, i dag har en fradragsprosent på 0,5 pst per måned ved pensjonsuttak mellom 60 og 65 år. Tilleggsprosenten ved uttak etter ordinær pensjonsalder er 0,7 pst i Sverige og 1 pst i Finland.

En fleksibel pensjonsordning i folketrygden basert på forsikringsmessig avkorting/tillegg og 67 år som ordinær pensjoneringsalder, vil være kostnadsnøytral i forhold til et regelverk hvor alle går av ved 67 år. I prinsippet vil en slik ordning også være nøytral i forhold til pensjoneringsbeslutningen. Arbeidstakerne velger det tidspunktet som best svarer til deres ønsker og behov, og er i denne valgsituasjonen stilt overfor kostnader og gevinster ved tidlig eller utsatt pensjonering som avspeiler de samfunnsøkonomiske virkningene av deres valg.

Sammenliknet med et pensjonssystem som ivaretar samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn kan en konkludere at dagens AFP-ordning gir for sterke økonomiske insentiver til å gå tidlig ut av yrkeslivet. Jo senere en velger å gå av med pensjon innenfor AFP-ordningen, jo lavere vil pensjonsformuen være.

Så langt har effektivitetsegenskaper ved et skatte- og overføringssystem hatt en sentral plass i drøftingen. I en diskusjon av hva som samfunnsøkonomisk sett er den beste løsningen, kan en imidlertid ikke bare legge vekt på effektivitetsegenskaper ved et pensjonssystem. I Norge har en lagt betydelig vekt på fordelingshensyn ved utforming av pensjonssystemer. Innenfor et rent aktuarisk system vil betydelige grupper kunne få en svært lav pensjon. Dette gjelder både for lavinntektsgrupper generelt samt de personer som i perioder har en svak tilknytning til arbeidsmarke-

27. Basert på Aktuelle befolkningstall 6/97, SSB.

det. Felles for disse er at de ikke har opparbeidet tilstrekkelige rettigheter til at en fleksibel ordning representerer et reelt valg. Det eksisterer dermed en målkonflikt mellom effektivitetshensyn på den ene siden og fordelingshensyn på den andre. Utfordringen består i å utforme pensjonssystemet slik at det ivaretar fordelingshensynene med lavest mulig effektivitetstap.

I en vurdering av førtidspensjonsordninger i Norge og drøfting av mulige endringer, må en legge til grunn at fordelingshensynet fortsatt vil stå sterkt. Sterk vektlegging av fordelingshensyn kan imidlertid føre til at pensjonsordningene i for sterk grad bidrar til tidligpensjonering slik at forholdet mellom antall yrkesaktive og yrkespassive avtar sterkt. Det vil gi en økt finansieringsbyrde for de yrkesaktive og kan gjøre det nødvendig med betydelige skatteøkninger og/eller en nedbygging av offentlig sektor (noe som igjen vil virke negativt inn på den økonomiske utviklingen og samlet velferd). Nettopp dette er bakgrunnen for at en i mange land i dag er opptatt av disse problemstillingene.

12.4 KOMBINASJON ARBEID – PENSJON

Bakgrunn

Et sentralt spørsmål ved et system for fleksibel pensjonering er muligheten for delvis eller gradvis tilbaketrekking fra arbeidslivet. Positive sider ved en slik mulighet er bl a at:

- det gir mulighet til en mykere overgang til pensjonisttilværelsen
- arbeidslivets krav bedre kan tilpasses en mulig reduksjon i arbeidskapasitet som følge av alder
- det gjør det mulig for arbeidstakere å stå lenger i arbeid, der alternativet ellers ville vært full tilbaketrekking. I så fall kan det bidra til å dempe presset på pensjonssystemet (forsørgelsesbyrden)
- det kan gi mulighet for å gjennomføre mer skånsomme nedbemanningstiltak der dette er nødvendig
- det kan gi bedre kontinuitet ved at en beholder erfaren arbeidskraft lenger innenfor den enkelte organisasjonen

Til tross for at en kan peke på en rekke attraktive sider ved ordninger som gjør det mulig å kombinere arbeid og pensjon, er den faktiske utbredelsen av delvis pensjonering svært liten i OECD-landene (Casey, 1997). En rekke land har riktignok forsøkt å legge til rette for dette gjennom regelverket, men utnyttelsen har til nå vært lav. En av de mulige årsakene som er trukket fram, er at pensjons- eller førtidspensjonsordningene har vært så generøse at de aller fleste har valgt å ta ut full pensjon. Videre kan det være praktiske vanskeligheter for arbeidsgiver knyttet til å tilrettelegge for økt andel av deltidsarbeidende.

Noen prinsipielle betraktninger

En sentral målsetting for pensjonspolitikken er å bidra til å opprettholde arbeidsstyrken og få arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. I tilrådingene som har kommet ut av arbeidet innenfor OECD de siste årene, er det lagt stor vekt på at en bør utforme pensjonsordningene slik at de ikke gir for sterke økonomiske insentiver til tidligavgang. Diskusjonen av ordninger hvor en kan kombinere arbeid og pensjon bør ha dette som et sentralt utgangspunkt.

I den prinsipielle diskusjonen av fleksibel pensjonsalder i avsnitt 12.2 er et hovedbudskap at fleksibilitet med hensyn til alder kan være riktig, vurdert både ut fra at den enkelte kan oppnå høyere nytte og at det samlet vil kunne gi sam-

funnsøkonomiske gevinster. Denne konklusjonen bygger bl a på at arbeidstakerne har ulike preferanser med hensyn til arbeid og fritid og at deres produktivitet kan være forskjellig. For at det skal være samsvar mellom individuelle og samfunnsøkonomiske avveininger, er det imidlertid en viktig forutsetning at arbeidstakere som går av tidlig blir stilt overfor kostnadene på den økte fritiden.

Mange pensjonsordninger har som krav for å tilstå pensjon at en må gå helt ut av arbeidslivet. Ut fra målsettingen om å stimulere til yrkesaktivitet synes det lite rasjonelt å ha ordninger som gjør det vanskelig for pensjonister å ta lønnet arbeid. Det vil tilsynelatende kunne være klare gevinster å hente både for den enkelte og for samfunnet om eldre arbeidstakere som ellers ville gå av med full pensjon, kunne motta delvis pensjon sammen med lønn for deltidsarbeid. Det er imidlertid problemer knyttet til utformingen av et regelverk for slike kombinasjonsordninger.

Anta som et utgangspunkt at den enkelte arbeidstaker sparer til egen alderdom, dvs at det ikke finnes noen offentlig pensjonsordning eller andre overføringsordninger. Den dagen vedkommende går ut av yrkeslivet må hun eller han tære på egne, oppsparte midler. Med fleksibel pensjoneringsalder vil vedkommende velge tidspunktet for pensjonering når verdien av fritid (eller belastningen ved å jobbe) på marginen overgår avkastningen dvs lønnen for arbeidsinnsatsen. På samme måte kan en betrakte en gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen. Hvis verdsettingen av fritid endrer seg med alderen, vil arbeidstakeren kunne ønske en gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen. Hvis en går fra et system hvor en enten må arbeide full tid per dag eller trekke seg helt ut, og til et system som åpner for at eldre arbeidstakere kan ha mer fleksibel arbeidstid, er det intuitivt rimelig å legge til grunn at arbeidstakerens samlede velferd vil kunne bli høyere. Mer generelt vil en mer fleksibel arbeidstid i prinsippet gi individuelle og samfunnsmessige gevinster så lenge den enkelte står overfor riktige priser. Innenfor en slik stilisert tankemodell trenger en heller ikke å utforme egne avkortingsregler mellom arbeids- og pensjonsinntekt. «Avkorting» skjer ved at vedkommende som velger å redusere arbeidstiden mister noe arbeidsinntekt og pensjonssparing, og begynner tidligere å tære på egne, oppsparte midler.

Problemet med å fastsette regler for avkorting mellom pensjon og arbeidsinntekt oppstår når pensjonsordningen ikke er nøytralt utformet med forsikringsmessig fradrag ved tidligpensjonering. Spørsmålet er hvor sterk avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt bør være. Behovet for avkorting kan ses på fra to sider. På den ene siden kan en fokusere på en arbeidstaker som har valgt å ta ut full pensjon. Gitt dette utgangspunktet, kan målsettingen om at arbeidstakeren fortsatt skal velge noe arbeid tilsi at avkortingsreglene bør være lite restriktive. Selv om samlet inntekt kan bli vesentlig høyere enn tidligere arbeidsinntekt, kan en anse dette for å være fornuftig fordi det stimulerer til fortsatt arbeid.

Alternativt kan vi betrakte en arbeidstaker som er i fullt arbeid, men vurderer å gå over på førtidspensjon. Valget står mellom å fortsette i fullt arbeid eller å gå over på pensjon kombinert med redusert arbeidstid. Med dette som utgangspunkt og med svak avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt, se ovenfor, vil vedkommende oppleve at effektiv marginalsatt ved å fortsette i full stilling blir svært høy. Det vil således være sterke økonomiske insentiver til å redusere arbeidsinnsatsen.

Disse to eksemplene illustrerer at regler for kombinasjon av arbeid og pensjon kan ha forskjellige effekter på arbeidstilbudet, avhengig av hva arbeidstakerne ville valgt uten denne muligheten. Dilemmaet knyttet til hva slags avkortingsregler en skal velge, avhenger av utformingen av den fleksible pensjonsordningen, og spesielt om hvor «insentivriktig» systemet er.

Som beskrevet ovenfor, vil det innenfor et system hvor pensjonsoppbygging skjer kun ved egen sparing (f eks et rent innskuddsbasert system) ikke være nødv-

endig med noen egne avkortingsregler mellom pensjons- og arbeidsinntekt. La denne modellen være en illustrasjon på ett yttertilfelle, A. En ordning hvor den årlige pensjonsytelsen er uavhengig av avgangstidspunkt, kan representere et annet yttertilfelle, B. La B være en pensjonsordning som gir om lag 70 pst kompensasjonsgrad ved fulltids pensjon (etter skatt). Med alternativ B som basis vil en innføre mulighet til delpensjon, samtidig som en ønsker å ivareta hovedhensynet om at det alltid skal lønne seg økonomisk å stå i arbeid. Problemet vil være å finne regler for avkorting mellom arbeidsinntekt og pensjon som tilfredsstiller dette (det er her rimelig å legge til grunn at det må være en form for avkorting). Avkortingsreglene bør være slik at kombinasjonen 50 pst pensjonsgrad og 50 pst stilling gir en samlet disponibel inntekt som er klart lavere enn disponibel inntekt ved full stilling. Dette kan ivaretas med en høy avkortingssats. For å stimulere til arbeidsinnsats må imidlertid også forskjellen i samlet inntekt mellom 50 pst delpensjon/50 pst lønn og full pensjon være tilstrekkelig stor til at vedkommende vil velge å fortsette i 50 pst stilling framfor å bli heltids pensjonist. Gitt at det første kravet ble innfridd ved å benytte en høy avkortingssats, vil det med utgangspunkt i en såpass høy kompensasjonsgrad være vanskelig å innfri det andre. Tilsvarende problem vil en møte hvis en forutsetter en lav avkortingssats. Dette eksempelet antyder hvor vanskelig det er å finne avkortingsregler som i ulike valgsituasjoner alltid gjør det økonomisk lønnsomt å velge arbeid, fordi spillerommet mellom full pensjon og full lønn er begrenset.

En ordning som ligger et sted mellom disse yttertilfellene, dvs en ordning med varig, men ikke forsikringsmessig avkorting ved tidligavgang, vil i større grad enn alternativ B stimulere til fortsatt arbeid. Framtidig pensjon blir høyere ved å stå lenger i arbeid. Den avkortede pensjonsytelsen ved tidligavgang vil her gi en lavere dekningsgrad enn i alternativ B, slik at avstanden mellom kun pensjonsinntekt og full lønn blir større. En vil derfor ha noe større spillerom når en skal fastsette avkortingsreglene.

12.5 DRØFTING AV DAGENS REGLER FOR KOMBINASJON AV AFP-PENSJON OG ARBEIDSINNTEKT

Ønsket om å etablere en ordning hvor det er mulig å kombinere arbeid og pensjon har vært framme i den politiske debatten i Norge i lang tid. I 1978 ble det satt ned et offentlig utvalg som skulle utrede deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden. Utredningen fra det såkalte Danielsen-utvalget ble lagt fram høsten 1980, hvor utvalget skisserte noen mulige løsninger for et regelverk som skulle gjøre det mulig å kombinere arbeid og pensjon (NOU 1980:54). Utvalgsinnstillingen ble fulgt opp av regjeringen Brundtland gjennom Ot prp nr 87 våren 1981, hvor det ble åpnet for delvis pensjonering. Stortinget rakk imidlertid ikke å behandle saken før valget 1981. Problemstillingen har fått ny aktualitet de seneste par årene. I forbindelse med tariffoppgjøret i 1997 ble det åpnet for å kombinere arbeid og pensjon innenfor AFP-ordningen. Videre ble regelverket i folketrygden for kombinasjon arbeid pensjon etter fylte 67 år, endret i forbindelse med behandlingen av Velferdsmeldingen.

I kapittel 5 redegjøres det for regelverket i Norge når det gjelder avkorting av AFP-pensjon mot arbeidsinntekt. Som beskrevet avkortes AFP med 50 pst av arbeidsinntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp. Summen av arbeidsinntekt og pensjon skal heller ikke overstige tidligere inntekt. Sluttvederlaget regnes ikke med i forbindelse med denne grensen på 100 pst av tidligere inntekt.

Dagens regler om kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt innebærer at redusert arbeidsinnsats opp til et visst inntektsnivå kan resultere i økt disponibel inntekt. Det kan videre lønne seg å redusere arbeidsinnsatsen med to dager framfor én dag per uke.

Nedenfor vises det regneeksempler på hvordan forskjellige regelalternativer slår ut på brutto- og nettoinntekt ved henholdsvis 4 G og 8 G som tidligere pensjonsgivende inntekt når en person reduserer sin yrkesaktivitet med 20 pst og med 40 pst. Det forutsettes at arbeidstakeren blir AFP-pensjonist 1. januar 1999, og at vedkommende har hatt en jevn inntekt de siste 20 årene. Skattereglene for 1998 er imidlertid lagt til grunn ved beregning av disponibel inntekt (inntekt etter skatt). I eksemplene har en sett på virkningen av å redusere den øvre begrensningen på summen av pensjon og arbeidsinntekt på 100 pst av tidligere inntekt til 90 pst av tidligere inntekt.

Det er forutsatt at AFP-pensjonisten er enslig. Det er således ikke tatt hensyn til at mange vil være gift eller samboer med en annen pensjonist. I slike tilfeller skal AFP-pensjonistens grunnpensjon reduseres til 75 pst av grunnbeløpet. Fra 1. januar 1998 skal grunnpensjonen til en pensjonist som er gift eller samboer med en selv-forsørget ektefelle med inntekt over 2 ganger folketrygdens grunnbeløp også reduseres til 75 pst av grunnbeløpet. Det vil si at full pensjon på folketrygd nivå i eksemplene (G lik 45 370 kroner) er 11 343 kroner høyere enn om AFP-pensjonisten hadde vært gift eller samboer.

Det er videre forutsatt at det gis et skattefritt AFP-tillegg på 950 kroner per måned som reduseres forholdsmessig i samsvar med pensjonen. Det er bare i LO/NHO-ordningen at AFP-tillegget er 950 kroner. I de andre AFP-ordningene er AFP-tillegget 1700 kroner per måned, som er skattepliktig.

Tabell 12.3: Arbeidsinntekt på 4 G – 20 pst pensjonsgrad

Arbeidsinntekt som yrkesaktiv	181 480	Nettoinntekt som yrkesaktiv	132 667
Arbeidsinntekt som AFP-mottaker	145 184		
Full pensjon – folketrygd nivå	100 801		
Fullt AFP-tillegg	11 400		
Dagens avkortingsregler:			
Pensjon etter inntektsprøving	40 401		
Samlet bruttoinntekt	185 585	Samlet nettoinntekt som pensjonist	142 080
Dagens avkortingsregler med 90 pst tak:			
Pensjon etter inntektsprøving	20 200		
Samlet bruttoinntekt	165 384	Samlet nettoinntekt som pensjonist	131 834
Dagens avkortingsregler med G som fribeløp:			
Pensjon etter inntektsprøving	40 401		
Samlet bruttoinntekt	185 585	Samlet nettoinntekt som pensjonist	142 080
Dagens avkortingsregler med G som fribeløp og 90 pst tak:			
Pensjon etter inntektsprøving	20 200		
Samlet bruttoinntekt	165 384	Samlet nettoinntekt som pensjonist	131 834

I tabell 12.3 vil samlet nettopensjon klart overstige netto lønnsinntekt som yrkesaktiv med *dagens avkortingsregler*. Ser en på pensjonen etter inntektsprøving er fradraget i pensjonen likevel betydelig fordi en blir berørt av 100 pst taket. Taket gjelder imidlertid lønn og AFP-pensjonen eksklusive AFP-tillegget, der det sistnevnte i stedet reduseres i samme forhold som AFP-pensjonen er blitt redusert. Likevel blir samlet bruttoinntekt som deltidsarbeider høyere enn vedkommendes bruttolønn i fulltids stilling. I valget mellom å jobbe 4 eller 5 dagers arbeidsuke taper således arbeidstakeren på å jobbe full tid. Disse resultatene som viser hvor gunstig det er å velge delpensjon, er selvfølgelig en konsekvens av AFP-ytelsene og dagens regelverk for avkorting som framgår av tabellen. Videre er nettoinntektsberegningene påvirket av at pensjonsinntekt beskattes lempeligere enn lønnsinntekt. I tillegg må en ta med i vurderingen at arbeidstakeren ved å trappe ned arbeidsinnsatsen heller ikke taper noe når det gjelder framtidig pensjonsopptjening.

Ved å erstatte 100 pst taket med et *tak på 90 pst.* framgår det av tabellen at pensjonen etter avkorting blir betydelig lavere. Effekten av lavere tak reduserer den AFP-pensjonen som blir tilbake og gir dermed også et større fradrag i AFP-tillegget. Likevel vil nettoinntekten bli om lag som med 100 pst stillingsandel.

I tabellene har en også tatt med regneeksempler der fribeløpet endres fra 1 G til $\frac{1}{2}$ G. For typeeksempelet i tabell 12.3 vil dette ikke ha noen betydning fordi taket på samlet lønns- og pensjonsinntekt er effektivt i begge alternativene (100 og 90 pst tak).

Tabell 12.4: Arbeidsinntekt på 4 G - 40 pst pensjonsgrad

Arbeidsinntekt som yrkesaktiv	181 480	Nettoinntekt som yrkesaktiv	132 667
Arbeidsinntekt som AFP-mottaker	108 888		
Full pensjon – folketrygdnivå	100 801		
Fullt AFP-tillegg	11 400		
Dagens avkortingsregler:			
Pensjon etter inntektsprøving	76 850		
Samlet bruttoinntekt	185 738	Samlet nettoinntekt som pensjonist	144 158
Dagens avkortingsregler med 90 pst tak:			
Pensjon etter inntektsprøving	60 601		
Samlet bruttoinntekt	169 489	Samlet nettoinntekt som pensjonist	135 939
Dagens avkortingsregler med $\frac{1}{2}$ G som fribeløp:			
Pensjon etter inntektsprøving	64 225		
Samlet bruttoinntekt	173 113	Samlet nettoinntekt som pensjonist	137 804
Dagens avkortingsregler med $\frac{1}{2}$ G som fribeløp og 90 pst tak:			
Pensjon etter inntektsprøving	60 601		
Samlet bruttoinntekt	169 489	Samlet nettoinntekt som pensjonist	135 939

I tabell 12.4 er det lagt til grunn samme nivå på arbeidsinntekten, men til forskjell fra tabell 12.3 er fulltidsarbeid her sammenliknet med 60 pst deltidsarbeid.

Som det framgår av tabellen, vil nettoinntekten ved 60 pst deltidsarbeid være høyere enn nettoinntekt i heltids stilling både med dagens regler og et lavere tak (for både 1 G og $\frac{1}{2}$ G som fribeløp). Ved å sammenlikne tabell 12.3 og 12.4 ser en også

at vedkommende under alle regelalternativene bortsett fra ett, faktisk kommer bedre ut ved å arbeide 3 dager i uken enn ved å arbeide 4 dagers uke. Taket for samlet lønns- og pensjonsinntekt er effektivt i alle alternativene i tabell 12.3. Det samme er tilfellet i tabell 12.4, bortsett fra i alternativene med dagens avkortingsregler og 1 G eller $\frac{1}{2}$ G som fribeløp. For alle de andre alternativene er taket effektivt i begge eksemplene. Sammensetningen av bruttoinntekten som deltidsarbeider vil imidlertid være forskjellig. Med lavere lønnsinntekt vil fradraget som må til i AFP-pensjon bli mindre, og dette gir i tabell 12.4 et lavere fradrag i AFP-tillegget (som ikke skal tas med under taket). Samlet bruttoinntekt blir derfor høyere enn for alternativene i tabell 12.3 (bortsett fra alternativet med dagens avkortingsregler og $\frac{1}{2}$ G som fribeløp). Det andre momentet som har betydning for nettointektsberegningene, er at med større andel pensjonsinntekt for en gitt samlet bruttoinntekt blir beregnet skatt lavere. Dette slår ut til fordel for en som arbeider 60 pst.

Tabell 12.5: Arbeidsinntekt på 8 G – 20 pst. pensjonsgrad

Arbeidsinntekt som yrkesaktiv	362 960	Nettoinntekt som yrkesaktiv	234 437
Arbeidsinntekt som AFP-mottaker	290 368		
Full pensjon – folketrygdnivå	174 709		
Fullt AFP-tillegg	11 400		
Dagens avkortingsregler:			
Pensjon etter inntektsprøving	55 616		
Samlet bruttoinntekt	345 984	Samlet nettoinntekt som pensjonist	230 064
Dagens avkortingsregler med 90 pst tak:			
Pensjon etter inntektsprøving	38 664		
Samlet bruttoinntekt	329 032	Samlet nettoinntekt som pensjonist	220 223
Dagens avkortingsregler med G som fribeløp:			
Pensjon etter inntektsprøving	43 534		
Samlet bruttoinntekt	333 902	Samlet nettoinntekt som pensjonist	223 036
Dagens avkortingsregler med G som fribeløp og 90 pst tak:			
Pensjon etter inntektsprøving	38 664		
Samlet bruttoinntekt	329 032	Samlet nettoinntekt som pensjonist	220 223

I tabell 12.5 og 12.6 har en sett på tilsvarende eksempler som i henholdsvis tabell 12.3 og 12.4, men nå med et nivå på arbeidsinntekten på 8 G. Som det framgår av tabell 12.5 og 12.6, vil det ikke være tilfeller hvor en kommer bedre ut som deltidsarbeider enn som fulltidsarbeider. Tapet ved redusert arbeidsinnsats er imidlertid begrenset.

Tabell 12.6: Arbeidsinntekt på 8 G – 40 pst. pensjonsgrad

Arbeidsinntekt som yrkesaktiv	362 960	Nettoinntekt som yrkesaktiv	234 437
Arbeidsinntekt som AFP-mottaker	217 776		
Full pensjon – folketrygdnivå	174 709		
Fullt AFP-tillegg	11 400		

Tabell 12.6: Arbeidsinntekt på 8 G – 40 pst. pensjonsgrad

Dagens avkortingsregler:		
Pensjon etter inntektsprøving	94 281	
Samlet bruttoinntekt	312 057	Samlet nettoinntekt som pensjonist 215 848
Dagens avkortingsregler med 90 pst tak:		
Pensjon etter inntektsprøving	94 281	
Samlet bruttoinntekt	312 057	Samlet nettoinntekt som pensjonist 215 848
Dagens avkortingsregler med G som fribeløp:		
Pensjon etter inntektsprøving	82 198	
Samlet bruttoinntekt	299 974	Samlet nettoinntekt som pensjonist 208 819
Dagens avkortingsregler med G som fribeløp og 90 pst tak:		
Pensjon etter inntektsprøving	82 198	
Samlet bruttoinntekt	299 974	Samlet nettoinntekt som pensjonist 208 819

Eksempelene bekrefter at dagens regler fører til at AFP-pensjonister opp til et visst inntektsnivå kan få en høyere inntekt enn de hadde som fullt yrkesaktive når arbeidsinnsatsen reduseres med én eller to dager i uken. Dette gjelder både bruttinntekt (inntekt før skatt) og i enda sterkere grad nettoinntekt (inntekt etter skatt).

Begrunnelsen for at AFP ble opprettet var først og fremst hensynet til eldre arbeidstakere som var slitne etter lange yrkeskarrierer. Disse skulle gis mulighet til å gå av tidligere enn ved 67 år. Reglene for beregning av pensjon ble en kopi av uføreordningens regelverk. Gitt at det var denne type arbeidstakere som faktisk benyttet seg av AFP-ordningen, kan det argumenteres med at det er fornuftig å legge opp til generøse kombinasjonsløsninger for å få folk til å fortsette i delvis arbeid. AFP-ordningen har imidlertid utviklet seg i retning av en generell ordning hvor de fleste har et reellt valg mellom å fortsette i fullt arbeid eller gå av med pensjon. Reglene som i dag gjelder for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt framstår dermed som svært gunstige, og gir eldre arbeidstakere sterke insentiver til å trappe ned på arbeidsinnsatsen etter fylte 62 år.

12.6 BETYDNINGEN AV NORMER

Sosiale normer har betydning for hvordan folk oppfører seg og tilpasser seg på en rekke områder i samfunnslivet. Også når det gjelder pensjoneringsatferd vil sosiale normer ha betydning. Normene endrer seg over tid. I mange land har utviklingen gått i retning av redusert pensjonsalder, selv om den ordinære pensjonsalderen har ligget fast på 65 år eller høyere. Pensjoneringsatferden påvirkes også av en rekke andre forhold, som velstandsutvikling og hvilke økonomiske insentiver som er innebygd i pensjonsordningene. Normer og insentiver virker trolig i et samspill og påvirker atferden både på kort og lengre sikt.

Dette er forhold som har vært vektlagt bl a av den svenske økonomen Assar Lindbäck.²⁸ Det kan angis tilsynelatende gode argumenter for at ulike velferdsordninger ikke bør være for restriktivt utformet og gi for lave ytelser. Det grunnleggende dilemmaet i en velferdsstat er imidlertid at jo høyere ytelser, jo flere vil ordningen trekke til seg. Over tid vil samspillet mellom normer og insentiver kunne

28. Se Lindbäck, 1995 a, b.

lede til en overutnyttelse. Lindbäcks hovedhypotese er nettopp at tilpasningen til et nytt regelsett vil ta tid. Normer endres sakte, og på kort sikt kan eksistensen av sterke sosiale normer begrense effekten av økonomiske insitamenter på folks atferd, idet det for den enkelte kan være kostnader forbundet med å bryte eksisterende sosiale regler eller fordi en selv har en oppfatning av at eksisterende normer fortsatt bør følges. Etter hvert som flere og flere «bryter ut» vil forankringen til gamle normer bli svakere, holdninger endres og virker til slutt forsterkende i samspillet med de økonomiske faktorene. Ifølge Lindbäck kan endringer i vaner, normer og holdninger slå raskere i gjennom når nye generasjoner kommer inn i arbeidslivet og former sine holdninger og normer ut fra det nye settet av regler.

Hvis en følger Lindbäcks hypoteser og resonnementer, kan det gi en pekepinn på hvordan bruken av tidligpensjonsordninger utvikler seg over tid. En tidligpensjonsordning blir ofte etablert for å dekke et behov hos en bestemt gruppe slitne, eldre arbeidstakere, men får likevel en allmenn utforming. En vanlig erfaring er at et begrenset antall personer de første årene går over på den nye ordningen. Det eksisterer følgelig fortsatt et sosialt miljø på arbeidsplassene blant eldre arbeidstakere. Gradvis vil flere av de fullt arbeidsføre kunne finne det økonomisk interessant å benytte seg av ordningen. De har også hatt tid å forberede seg praktisk og mentalt på en tidligere avgang fra yrkeslivet. Eldre og yngre kollegaer observerer dette og holdningene til tidligpensjonering påvirkes. Faren ved dette er at etter hvert som det blir mer og mer vanlig at eldre arbeidstakere avslutter yrkeslivet f.eks. tidlig i 60-årsalderen, forsvinner seniormiljøet på arbeidsplassene. Det kan føre til at friske, arbeidsføre 60-åringer som faktisk ønsker å stå i arbeid, ikke lenger finner likesinnede kollegaer. På denne måten kan et nytt avgangsmønster på arbeidsplassene bli etablert. Dette kan samtidig påvirke holdningene og normene ellers i samfunnet.

Et generelt trekk ved utviklingen i OECD-området de siste 25 årene er at pensjonsalderen i pensjonsordningene gradvis har blitt senket. Kraftige negative konjunktursjokk i 1970-årene ga vedvarende høy arbeidsledighet i mange av disse landene. I denne situasjonen valgte flere land, bl.a. Danmark, Finland og Nederland, en arbeidsmarkedspolitikk hvor tidligpensjon var et sentralt virkemiddel. Tanken var at en reduksjon av antall eldre arbeidstakere ville skape rom for de yngre. Disse landene, som for lang tid tilbake lanserte generøse pensjonsordninger, har imidlertid også i dag vesentlig lavere yrkesdeltakelse enn f.eks. Sverige og Norge.

Nederland representerer et ekstremtilfelle når det gjelder lav yrkesdeltakelse blant menn over 55 år, se kapittel 8. Dette særtrekket har i stor grad sammenheng med at det i 1970-årene og videre i 1980-årene ble etablert en rekke ordninger for at eldre arbeidstakere kunne gå ut av yrkesaktivitet og over på en stønadsordning. Ordningene som ble etablert, var ulike fra bransje til bransje og i mange tilfeller fra bedrift til bedrift innen samme bransje. I 1988 hadde en i Nederland 121 sektorspesifikke og 335 bedriftspesifikke førtidspensjonsordninger i privat sektor og 16 forskjellige ordninger i offentlig sektor. Nedre pensjonsalder i mange av ordningene var under 60 år og kompensasjonsnivået mellom 70 og 90 pst (brutto). I tillegg kunne arbeidstakere benytte seg av liberale ordninger for ledighetstrygd i årene før de kvalifiserte for førtidspensjon. Konsekvensen ble til slutt at hovedparten av arbeidstakere over 55 år ble borte fra arbeidsmarkedet.

Dette påvirket også oppfatningen om hva som var sosialt akseptabel eller normal pensjonsalder. Hvor langt holdningsendringene hadde gått kan illustreres ved at mens alderskriteriet for medlemskap i ulike eldreorganisasjoner var 65 år på slutten av 1970-tallet, var dette senket til 55 og i enkelte tilfeller helt ned til 50 år på slutten av 1980-tallet. På dette tidspunktet hadde det imidlertid vokst fram en sterk bekymring for den langsiktige effekten på arbeidstilbudet, og forsøk ble gjort for å

reversere utviklingen. Dette viste seg umiddelbart å være vanskelig, ikke minst fordi det hadde festnet seg en lav aldersnorm blant aktørene.

Normer bør derfor stå sentralt i en diskusjon av i hvilken grad og på hvilken måte en kan bruke økonomiske virkemidler for å få folk til å stå lenger i arbeid. Økonomiske insitamenter har betydning for folks valg av pensjoneringstidspunkt, og som argumentert ovenfor vil de over tid ha betydning for hvilken aldersnorm som festner seg. Hvis aldersnormene først forskyves nedover, viser erfaringer at det må relativt sterke virkemidler til for å gjenopprette en tidligere aldersnorm.

Samspillet mellom normer og økonomiske insentiver kan tilsi at med uendrete regler i dagens tidligpensjonsordninger, vil gjennomsnittlig pensjoneringsalder gå ned. Utfordringen er derfor å se etter løsninger hvor en kan beholde en viss grad av valgfrihet for den enkelte og kanskje også øke denne, samtidig som det isolert sett vil bidra til økt gjennomsnittlig avgangsalder. Gjennomgangen i de tidligere avsnittene påpeker behovet for mer insentivriktige pensjonsordninger.

Vedlegg 1

Økonomiske insentiver og tidligpensjonering¹

Øystein Thøgersen, Espen Bratberg og Tor Helge Holmås Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF, Bergen)

1 INTRODUKSJON¹

Både i Norge og i OECD området forøvrig har man observert tiltagende tidligpensjonering i de senere tiår. Utviklingen illustreres av tabell 1.1 som viser deltager-ratene i arbeidslivet for menn i alderen 60–64 år i et utvalg europeiske økonomier. Vi observerer en nedadgående trend i alle land. Samtidig ser vi også at deltager-ratene varierer sterkt mellom land. Norge og Sverige har de høyeste deltagerratene, men den nedadgående trenden over tid er til stede også her. For kvinner i alderen 60–64 år er bildet mer nyansert (se tabell 1.2), noe som må tilskrives at tendensen til økt tidligpensjonering motvirkes av kvinners generelt høyere yrkesdeltagelse i senere år. For å isolere omfanget av tidligpensjonering kan man beregne netto tilbaketrekingsrater definert som endringen i yrkesfrekvensen for en gitt kohort over en bestemt periode. Tabell 1.3 illustrerer netto tilbaketrekingsratene i Norge for ulike kohorter i 5-års intervallet fra 55 til 59 års alder til 60–64 års alder. Tendensen til tiltagende tidligpensjonering er sterk og entydig for både menn og kvinner i perioden frem til 1991. Første halvdel av 1990 tallet har imidlertid vært karakterisert av noe lavere tilbaketrekking. Det kan videre bemerkes at eksistensen av forholdsvis omfattende tidligavgang i Norge gir seg uttrykk i at den gjennomsnittlige reelle pensjonsalderen blant nye alders- og uførepensjonister er 59 år og således vesentlig lavere enn den ordinære pensjonsalderen på 67 år.²

Økende oppmerksomhet omkring de samfunnsøkonomiske aspektene ved tidligpensjonering må tilskrives bekymringer om utviklingstrenden i retning av at en stadig mindre andel av befolkningen er yrkesaktiv. En generell aldring av befolkningen forårsaket av lengre forventet levealder og relativt lave fødselstall bidrar til en slik utvikling, og tiltagende tidligpensjonering forsterker tendensen ytterligere. Realøkonomisk betyr dette at økonomiens produksjonskapasitet reduseres når arbeidsstyrken avtar. Videre øker presset på folketrygdens «pay-as-you-go» finansiering ettersom relativt færre yrkesaktive må finansiere overføringer til relativt flere pensjonister og andre trygdemottagere. Før eller senere må det – alt annet likt – resultere i en kombinasjon av høyere skattetrykk med tilhørende effektivitetstap, reduserte ytelser i folketrygden eller redusert offentlig innsats på andre områder.

I dette vedlegget studerer vi tidligpensjonering og pensjonsatferd i lys av de økonomiske insentivene i pensjonssystemet og i skatte- og overføringssystemet for øvrig. Ettersom økonomiske insentiver tillegges betydelig vekt, vil vi introduksjonsvis omtale forhold som motiverer en slik oppfatning. Spesielt er det nærliggende å peke på at de store forskjellene mellom land når det gjelder deltager-ratene i arbeidslivet for eldre individer synes å relatere seg sterkt til variasjoner i de økonomiske insentivene til tidligpensjonering. En kvalitativ vurdering av utvalgte OECD lands tidligpensjonsordninger gir støtte til et slikt inntrykk, se eksempelvis Thøgersen et al (1997). Dette inntrykket bekreftes av formelle analyser slik som i

1. Dette vedlegget utgjør en forkortet versjon av Thøgersen et al. (1997, 1998)
2. Det vises til Langtidsprogrammet for 1998-2001 (Stortingsmelding nr. 4, 1996-97), Fakta og analyse vedleggets avsnitt 12.4.2*.

studier gjennomført av Gruber og Wise (1997) og OECD (1998). OECD studien baseres på analyse av både aggregerte data for 15 OECD land (herunder Norge) og mikrodata fra USA, Tyskland, Storbritania og Nederland. Man finner at de økonomiske insentivene innbakt i pensjonssystemet og i skatte-overføringssystemet forøvrig har signifikant betydning for individets pensjonsbeslutning. Tilsvarende konklusjon fremkommer også i Gruber og Wises arbeid som baserer seg på separate landstudier fra 11 OECD land. Betydningen av økonomiske insentiver er dessuten understreket av en rekke ulike studier som indikerer at sentrale elementer i skatte- og overføringspolitikken bidrar til at individet substituerer seg bort fra yrkesaktivitet og over til (tidlig-)pensjonering, jf eksempelvis Boskin og Hurd (1978), Halpern og Hausman (1986), Aarts og Jong (1992), Diamond og Hausman (1984), Palme og Svensson (1997) og Kapteyn og Vos (1997).

Tabell 1.1: Deltagerrater i arbeidsmarkedet for menn i alderen 60–64 år – utvalgte land

	1975	1980	1985	1990	1996
Norge	76.9 %	73.4 %	72.7 %	64.2 %	62.5 %
Danmark	76.3 %	53.3 %	46.8 %	50.5 %	42.0 %
Sverige	74.0 %	69.0 %	65.0 %	63.1 %	59.7 %
Finland	56.1 %	42.5 %	37.5 %	28.2 %	26.3 %
Nederland	64.9 %	48.8 %	27.8 %	22.7 %	20.6 %
Frankrike	56.8 %	47.9 %	30.8 %	22.5 %	16.4 %
Italia	42.4 %	39.6 %	38.6 %	35.9 %	30.6 %

Kilde: OECD «Labour force statistics» og ILO «Yearbook of Labour Statistics».

Tabell 1.2: Deltagerrater i arbeidsmarkedet for kvinner i alderen 60–64 år – utvalgte land.

	1975	1980	1985	1990	1996
Norge	40.0 %	40.2 %	46.2 %	46.5 %	48.9 %
Danmark	32.6 %	29.1 %	25.6 %	26.4 %	20.5 %
Sverige	38.3 %	41.0 %	46.4 %	53.8 %	49.8 %
Finland	27.8 %	27.9 %	31.9 %	19.7 %	19.8 %
Nederland	10.8 %	9.5 %	6.3 %	7.8 %	8.3 %
Frankrike	30.0 %	27.6 %	18.0 %	18.1 %	15.2 %
Italia	8.5 %	11.0 %	10.2 %	10.1 %	8.2 %

Kilde: OECD «Labour force statistics» og ILO «Yearbook of Labour Statistics».

Tabell 1.3: Netto tilbaketrekkingsrater for ulike kohorter i intervallet mellom 55–59 års alder og 60–64 års alder. (Eksempel: Første kolonne viser til kohorten som var 55–59 år i 1971 og dermed 60–64 år i 1976.)

	1971-1976	1976-1981	1981-1986	1986-1991	1991-1996
Kvinner	-13.5 %	-19.0 %	-22.6 %	-24.4 %	-22.2 %
Menn	-12.5 %	-15.2 %	-16.1 %	-27.9 %	-23.3 %

Kilde: Sosialdepartementet, OECD

Dette vedlegget er disponert som følger. Neste avsnitt gir en prinsipiell oversikt over hvordan de økonomiske insentivene i et utvalg skatte- og overføringspolitiske tiltak påvirker pensjonsatferden. Blant annet ser vi på hvordan sentrale elementer i våre pensjonsordninger øker den reelle livsløps-marginalskatten på arbeid og således stimulerer individene til å substituere seg vekk fra yrkesaktivitet og over til tidligpensjonering. I avsnitt 1.4 presenteres våre empiriske arbeider for å belyse pensjonsatferden i Norge. Utfra datamaterialet i Rikstrygdeverkets «MOTIPE» database karakteriseres grupper av individer som velger ulike tidligpensjonsordninger utfra økonomiske og sosiale kriterier, og vi analyserer i hvilken grad AFP ordningen avlaster uførepensjonsordningen eller tiltrekker seg individer som ellers ville vært yrkesaktive. Betydningen av økonomiske insentiver diskuteres dessuten utfra dybdeintervjuer med personalansvarlige i et utvalg norske virksomheter. Vi presenterer også beregninger som gir en kvantitativ indikasjon på hvordan alternative scenarier for omfanget av tidligpensjonering påvirker individenes netto livsinntekt og konsumnivå på lang sikt. I avsnitt 1.5 presenteres våre avsluttende kommentarer som gir perspektiver på reformbehovet for tidligpensjonsordningene i Norge.

2 PRINSIPIELLE BETRAKTNINGER

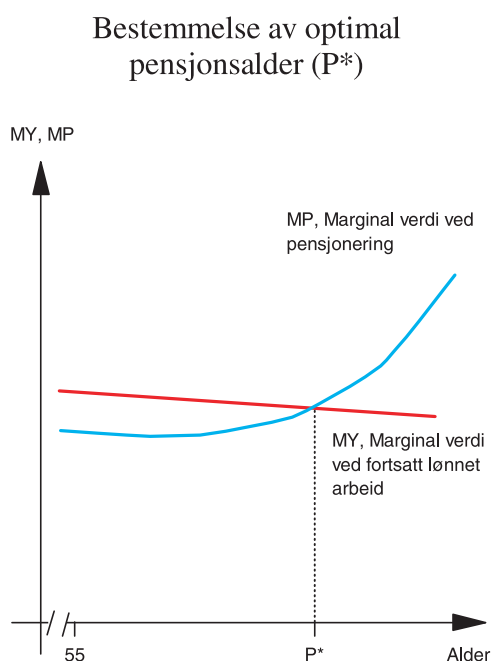
2.1 En enkel modellramme

Vi betrakter individets pensjonsatferd utfra teori for arbeidstilbud hvor nytten av fritid avveies opp mot verdien som realiseres ved yrkesaktivitet. I vår kontekst betyr dette at individet – etter å ha nådd en viss alder – på den ene side vil realisere en subjektiv nytte av å gå over i pensjonistenes rekke, men på den annen side kan oppnå en netto inntektsendring med tilhørende virkninger på konsummulighetene ved fortsatt yrkesaktivitet. Med et såvidt generelt utgangspunkt kan vi innenfor rammene av en enkel økonomisk modell diskutere sentrale prinsipielle aspekter ved individets pensjonsbeslutning. Modellen er formelt behandlet i undervedlegg 1. I det følgende vil vi presentere modellrammen verbalt og ved hjelp av diagrammer.

Vi ser først på et referansetilfelle hvor det ikke er noe skatte- og overførings-system, og hvor individet står fritt til å velge pensjonstidspunkt etter eget ønske. Valg av pensjonstidspunkt kan da illustreres ved hjelp av figur 1.1. Figuren består av to kurver som for ulike alderstrinn angir henholdsvis den subjektive marginalverdien av å gå over i pensjonistenes rekke (*MP*) og marginalverdien man realiserer ved fortsatt å være yrkesaktiv og motta arbeidsinntekt (*MY*). Vi legger til grunn at individet – etter å ha nådd en viss alder – står overfor en stigende *MP* kurve, med andre ord at høyere alder gir stadig sterkere preferanse for pensjonering. Dette kan begrunnes utfra eksempelvis helsemessige forhold, tendens til at arbeidslivets krav gradvis føles tyngre eller et mer generelt ønske om mer fritid for privat disponering.

Tilsvarende legger vi til grunn at MY kurven etterhvert vil flate ut og kanskje avta når alderen stiger. Figuren viser en avtagende MY kurve, noe som eksempelvis kan tilskrives stagnerende lønnsutvikling forårsaket av presumptivt avtagende produktivitet. Imidlertid trenger vi kun å forutsette at MP kurven stiger sterkere enn MY kurven i det aktuelle aldersintervallet. Det er dermed ikke nødvendig å gjøre sterke forutsetninger om at eldre arbeidstagere opplever lønns- og/eller produktivitetsnedgang for at resonnementene i det følgende skal ha gyldighet.

Individet vil velge sin optimale pensjonsalder lik P^* der hvor de to kurvene krysser hverandre. En lavere pensjonsalder er ikke ønskelig siden marginalverdien av å gå over i pensjonistenes rekke da mer enn oppveies av marginalverdien av fortsatt yrkesaktivitet, mens det motsatte er tilfelle for en pensjonsalder over P^* .



Figur 1.1 Bestemmelse av optimal pensjonsalder (P^*)

Modellen som illustreres av figur 1.1, har flere klare implikasjoner:

- Den optimale pensjonsalderen vil variere mellom ulike individer ettersom MP og MY kurvenes plassering varierer avhengig av karakteristika ved den enkeltes arbeidssituasjon. Eksempelvis vil høyere avlønning føre til et høyere nivå på MY kurven og dermed trekke opp den optimale pensjonsalderen. På samme måte vil følelsen av å ha en spesielt givende og godt tilrettelagt jobb innebære at MP kurven ligger lavt og således trekke i retning av høyere optimal pensjonsalder. Naturlig nok vil lav avlønning og en lite givende jobb gi de motsatte virkningene.
- Hvis individets avlønning på marginen reflekterer deres marginale bidrag til verdiskapingen, vil enkeltindivids valg av optimal pensjonsalder også utgjøre den samfunnsøkonomisk effektive pensjonsalderen gitt at tilpasningen ikke påvirkes av vridende skatter og overføringer. Dette resultatet er intuitivt. Det er logisk at individer med særlig høy produktivitet (som derfor har høy avlønning og et høyt nivå på sin MY kurve) utfra effektivitetsbetraktninger bør stå lenger i arbeidsstyrken enn individer med lav produktivitet.

- På bakgrunn av overstående følger det at fleksibilitet med hensyn til valg av pensjonsalder er ønskelig både individuelt og samfunnsøkonomisk. Hvis pensjonstidspunktet låses fast til en bestemt alder, vil de fleste individer bli tvunget til å gå av tidligere eller senere enn det optimale. Når det etterhvert har vokst frem ulike fleksible pensjonsordninger, kan flere realisere sin ønskede pensjonsalder. Det kritiske spørsmålet er hvorvidt ordningenes utforming støtter opp om at individet faktisk ser seg tjent med å realisere den samfunnsøkonomisk effektive pensjonsalderen, eller om det gjennom skatter og overføringer oppstår insentiver til systematisk å velge en for lav (eller for høy) pensjonsalder.
- Uavhengig av skatte- og overføringssystemet, vil vi forvente at en generell produktivitets- og velstandsvekst over tid trekker i retning av lavere pensjonsalder. Dette resultatet avhenger av en forutsetning om at inntektsvekst øker både ordinært konsum og uttak av fritid i betydning lavere pensjonsalder (begge deler må være «normale» goder). Som nærmere forklart i undervedlegg 1 betyr dette at produktivitetsvekst leder til at *MY* kurven skifter nedover i diagrammet ettersom marginalnyten man realiserer av en gitt inntektsøkning avtar ved stigende inntektsnivå.
- Ulike arbeidsplasser setter ulike krav til kompetanse og arbeidstagernes evne til å akkumulere ny kunnskap (for eksempel ny kunnskap om informasjonsteknologi). Arbeidstagere som føler at de står overfor problematisk strenge krav til å tilpasse seg ny teknologi og andre krav i arbeidslivet kan derfor stå overfor et utstøtingspress fra arbeidslivet. En slik mekanisme ivaretas i modellrammen via skift oppover i *MP* kurven, med andre ord at individets følelse av utilstrekkelighet overfor teknologi eller andre forhold gjør pensjonering relativt mer attraktivt. En gradvis tiltagende teknologiutvikling kan derfor – på samme måte som inntektsvekst – bidra til å forklare at den gjennomsnittlige pensjonsalderen avtar over tid uavhengig av skatte- og overføringspolitikk.

2.2 **Fleksibel pensjonsalder og skatte- og overføringspolitikk**

Virkningene av skattepolitikk og overføringsordninger på pensjonsalderen må studeres i en dynamisk kontekst. For individet er det naturlig å legge et livsløpsperspektiv til grunn, og det kritiske spørsmålet er hvordan yrkesaktivitet i ulike faser av livet påvirker skattebelastning og nivå på pensjonene. I tråd med teori for fremadskuende konsumentadferd legger det enkelte individ opp til et rimelig jevnt konsumnivå som står i forhold til individets netto livsinntekt definert som nåverdien av de netto inntektsstrømmer som påløper over livsløpet. I vår analyse er vi derfor opptatt av hvordan skatte- og overføringspolitiske tiltak slår ut på hele netto livsinntekten, med andre ord er vi opptatt av virkninger på den reelle marginals-katten i et livsløpsperspektiv. Sett i forhold til figur 1.1 betyr dette at *MY* kurven reflekterer hvordan fortsatt yrkesaktivitet influerer på netto livsinntekten.

Arbeidstilbudsresponsen av et gitt skatte- og overføringspolitisk tiltak kan, som vanlig i økonomiske analyser, splittes opp i substitusjons- og inntektseffekter. Substitusjonseffekten ivaretar hvordan endringer i den reelle livsløps-marginalskatten på arbeid initierer vridninger i individets avveining mellom yrkesaktivitet og pensjonering.³ Det er disse vridningene som skaper samfunnsøkonomiske effektivitetstap av skatte- og overføringspolitikken, og som særlig vil diskuteres i det følgende. Videre oppstår det inntektseffekter hvis individets reelle kjøpekraft endres slik at

3. Formelt sett isoleres substitusjonseffekten ved at individet tenkes kompensert slik at det initiale velferdsnivået fortsatt kan oppnås etter at den aktuelle politikken er iverksatt.

mulighetsområdet for tilgjengelige kombinasjoner av konsumnivå (som blir bestemt av netto livsinntekten) og pensjonsalder blir større eller mindre.

Et aktuarisk pensjonssystem

Som et referansetilfelle er det interessant å studere effektene av en fullstendig aktuarisk pensjonsordning. En slik ordning er karakterisert av at pensjonsytelsene blir bestemt av de innbetalte pensjonspremiene pluss påløpt avkastning slik at den forventede nåverdien av strømmen av alle pensjonspremier og pensjonsutbetalinger er null for det enkelte individ.⁴ Dette impliserer at individets netto livsinntekt er upåvirket av at det aktuariske pensjonssystemet introduseres. Eksempelvis kan man tenke seg at det aktuariske systemet implementeres i form av reelle individuelle konto som håndteres av det offentlige eller av private selskaper. Et avgjørende moment er at systemet er troverdig og at avkastningen reflekterer effektiv forvaltning i kapitalmarkedene. Det følger at et fullstendig aktuarisk system i den forstand som her er definert, har en rendyrket sparefunksjon og ingen omfordelings- eller sosialforsikringsfunksjon.

Et fullstendig aktuarisk pensjonssystem influerer ikke på individets netto livsinntekt, og det endrer ikke den effektive livsløps-marginalskatten (se undervedlegg 1 for en formell utledning). Hvordan en marginal forlengelse av yrkeskarrieren influerer på individets netto livsinntekt er dermed uavhengig av pensjonssystemet. Dermed oppstår det ingen substitusjons- eller inntektseffekter som endrer individets tilpasning med hensyn til konsum eller pensjonsalder.

Det aktuariske pensjonssystemet støtter opp om at individet realiserer en samfunnsøkonomisk effektiv pensjonsalder. Anta eksempelvis at utgangspunktet er en situasjon uten noe offentlig pensjonssystem hvor hvert individ bestemmer en samfunnsøkonomisk effektiv pensjonsalder slik som diskutert over. Hvis det da introduseres et fullstendig aktuarisk pensjonssystem, vil fortsatt individenes adferd være samfunnsøkonomisk effektiv siden det ikke oppstår noen vridninger i tilpasningen. Tilsvarende kan vi anta at det initialt er et aktuarisk pensjonssystem, men at det er én lovbestemt pensjonsalder. Hvis pensjonsalderen da gjøres fleksibel, vil det aktuariske systemet medføre at hvert enkelt individ ser seg tjent med å velge den samfunnsøkonomisk effektive pensjonsalderen. Årsaken er at det aktuariske systemet impliserer at individer med relativt sterk preferanse for tidligpensjonering velger en relativt lav pensjonsalder og betaler selv prisen for dette i form av lavere pensjonsytelser. Det motsatte gjelder for individer som har en relativ lav preferanse for tidligpensjonering. Disse velger en høy pensjonsalder og mottar en høyere pensjonsytelse som reflekterer de ekstra innbetalte pensjonspremiene i de ekstra årene som yrkesaktiv.

I Norge og i de fleste andre land med velutbygde sosialforsikringssystemer er fullstendig aktuariske pensjonssystemer uaktuelle siden pensjonssystemet også skal utgjøre et sosialt sikkerhetsnett som sikrer alle en akseptabel minstandard. Behovene for sosialforsikring og omfordeling innebærer derfor at individer med lave premieinnbetalinger på grunn av lav inntekt og/eller kort yrkeskarriere mottar pensjonsytelser som er høyere enn det et aktuarisk system ville tilsi. I praksis er derfor det interessante spørsmålet om pensjonssystemet skal være aktuarisk på marginen. Det er da nærliggende å tenke seg et system som inneholder en fast minimumspensjon som alle mottar etter en bestemt pensjonsalder og en tilleggspensjon

4. Usikkerhet om livslengde gjør at nåverdien av strømmen av alle pensjonspremier og pensjonsutbetalinger ex-post kan avvike fra null for det enkelte individ.

som er aktuarisk. Den aktuariske tilleggspensjonen vil da motvirke substitusjon bort fra yrkesaktivitet.

Avveining mellom faste pensjonsytelser og mer aktuariske ordninger

Vi betrakter et mer generelt pensjonssystem som består av en fast komponent som er uavhengig av tidligere yrkeskarriere og premieinnbetaling (minimumspensjon), og en komponent som er relatert til premieinnbetalinger tidligere i livsløpet (tilleggspensjon). Når vi fokuserer på effektene for individets pensjonsbeslutning av et slikt todelt system, er følgende forhold av stor betydning:

- Størrelsen på den faste minimumspensjonen
- Hvor sterk koblingen er mellom størrelsen på premieinnbetalingene og nivået på den premieavhengige tilleggspensjonen.
- Eventuell avkorting av pensjonen ved yrkesaktivitet etter en gitt «ordinær» pensjonsalder

I undervedlegg 1 er disse forholdene analysert i detalj. Med hensyn til betydningen av økt minimumspensjon, kan vi ta utgangspunkt i en situasjon hvor:

- i. alle mottar denne minimumspensjonen etter å ha oppnådd en gitt ordinær pensjonsalder
- ii. det er ingen avkorting av denne pensjonen ved fortsatt yrkesaktivitet
- iii. oppjustering av minimumspensjonen motsvares *ikke* av reduksjoner i tilleggspensjonen.

For det enkelte individ vil den direkte effekten av en slik økning i den faste minimumspensjonen være ekvivalent med en lump-sum overføring. Det vil si at det utelukkende oppstår en inntektseffekt som individet tar ut dels i høyere konsum og dels i lavere pensjonsalder.⁵ Hvis det i tillegg er en avkorting ved fortsatt yrkesaktivitet etter den gitte ordinære pensjonsalderen, vil det også oppstå en substitusjonseffekt i retning av lavere pensjonsalder ettersom livsløps-marginalskatten på arbeid da vil stige (se Crawford og Lilien, 1981).

Når det gjelder styrken på sammenhengen mellom omfanget av pensjonspremie-innbetalinger og nivået på den premieavhengige tilleggspensjonen, er det et spørsmål om en mer eller mindre aktuarisk ordning. Hvis vi har en fullstendig aktuarisk sammenheng som referansepunkt, vil en stadig svakere sammenheng innebære en stigende livsløps-marginalskatt på arbeid og dermed substitusjon fra yrkesaktivitet og over til pensjonering.⁶ Tilsvarende vil også sterkere avkorting av pensjonsytelsene ved yrkesaktivitet utover en bestemt pensjonsalder innebære høyere livsløps-marginalskatt og dermed en substitusjonseffekt i retning av tidligere pensjonering.

Diskusjonen i dette avsnittet kan relateres til spørsmålet om hvilke effekter man skulle forvente av en høyere minstepensjon i det norske systemet. Økt minstepensjon innebærer både en høyere premie-uavhengig minimumspensjon og en høyere livsløps-marginalskatt. Det kommer av at oppjustering av minstepensjonen skjer som en oppjustering av særtillegget, og dette særtillegget avkortes krone for krone

5. For det representative individ kan det selvfølgelig være grunn til å anta at økt minimumspensjon før eller siden kan slå ut i høyere skattebelastning via effekten på det offentlige budsjettrestriksjon. I den grad inntektsskatten øker vil det innebære en substitusjonseffekt i retning av økt fritid og lavere pensjonsalder samt en inntektseffekt som virker den motsatte veien.

6. Denne substitusjonseffekten blir motvirket av en inntektseffekt som trekker i motsatt retning. Som nevnt av Crawford og Lilien (1981), er det i tråd med standard teori for hvordan arbeidstilbudet responderer på nettolønnsendringer rimelig å anta at substitusjonseffekten dominerer.

mot opptjent tilleggspensjon (se Fredriksen, 1998). Dermed vil økt minstepensjon redusere eller eliminere verdien av opptjente rettigheter til tilleggspensjon. Således vil økt minstepensjon i det norske systemet innebære både en generell inntektseffekt i retning av tidligere pensjonering (se omtalen av økt minimumspensjon overfor) og en substitusjonseffekt som ytterligere stimulerer overgang fra yrkesaktivitet til pensjonering.

Ordninger for tidligpensjonering

Tidligpensjonsordninger inkluderer dels ordninger med klar sosialforsikringskarakter slik som uførepensjonen og dels generelle ordninger slik som den norske AFP ordningen. Den første typen ordninger krever i prinsippet at individene må tilfredsstille visse inngangskrav med hensyn til helse eller andre forhold for å komme inn under ordningene. En til tider forholdsvis liberal praktisering av regelverk i mange land sammen med informasjonsproblemer i forholdet mellom individ og myndigheter, gjør likevel at betydelige segmenter av eldre alderskull forholdsvis fritt har kunnet benytte disse ordningene. Når det gjelder de generelle ordningene, kan ethvert individ i de aktuelle aldersgruppene som i) tilfredsstiller eventuelle krav til tidligere yrkesaktivitet og ii) er ansatt i virksomhet som omfattes av ordningen, velge fritt å utnytte ordningene. I det følgende vil vi kort diskutere i hvilken grad de sistnevnte ordningene inviterer til overutnyttelse på grunn av de underliggende økonomiske insentivene. Spørsmålet om i hvilken grad ekspansjon av denne type generelle tidligpensjonsordninger avlaster uførepensjonen og andre trygdeordninger vil vi komme tilbake til i avsnitt 1.4.

Ekspansjon av en generell tidligpensjonsordning vil alt annet likt gi en entydig utvikling i retning av tiltagende tidligpensjonering. Sett i forhold til diskusjonen omkring figur 1.1, kan dette tenkes å lede til at individer med en individuell og samfunnsøkonomisk effektiv pensjonsalder under den ordinære pensjonsalderen får mulighet til å realisere denne. For at ordningen skal støtte opp under samfunnsøkonomisk effektive beslutninger er det imidlertid nødvendig at tidligpensjonsytelsene har sin motpost i aktuarisk avkortede ordinære pensjoner. Ellers oppstår det vridninger i individets tilpasning som skaper avvik fra samfunnsøkonomisk effektivitet.

I undervedlegg 1 har vi analysert effektene av en generell tidligpensjonsordning hvor det også åpnes for at tidligpensjonister kan opparbeide rett til tilleggspensjon selv om de er ute av arbeidsstyrken. Analysen viser at både et høyere nivå på selve tilleggspensjonsytelsen og «gratis» rettigheter til ordinær tilleggspensjon hver for seg entydig stimulerer til lavere pensjonsalder. Begge deler øker livsløps-marginalskatten på arbeid og reduserer pensjonsalderen til under det samfunnsøkonomisk effektive. I en slik forstand kan man konkludere med at disse egenskapene leder til overutnyttelse av den generelle tidligpensjonsordningen. Resultatet blir for det første at individer som har en effektiv pensjonsalder lik eller over den ordinære blir stimulert til tidligpensjonering. For det andre vil individer som har en effektiv pensjonsalder lavere enn den ordinære, bli stimulert til å velge tidligpensjonering på et enda tidligere tidspunkt.

3 NORSKE ORDNINGER – NOEN UTVIKLINGSTREKK

I lys av de prinsipielle vurderingene overfor er det interessant å merke seg et utvalg sentrale utviklingstendenser i det norske skatte- og overføringssystemet. Når det gjelder alderspensjonen, er det en hyppig formulert målsetning at minstepensjonen skal sikre alle en akseptabel minstestandard. Tilsvarende skal tilleggspensjonen sikre en inntektsstandard som står i rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt.⁷ Når

vi betrakter utviklingen i minstepensjonen og verdien av rettigheter til tilleggspensjon (målt ved nivå på folketrygdens grunnbeløp), har det skjedd en nedprioritering av sistnevnte målsetning relativt til førstnevnte, se Fredriksen (1998). Verdien av rettigheter til tilleggspensjon har avtatt betydelig relativt til lønnsutviklingen, mens verdien av minstepensjonen har vokst kraftig. Oppjustering av minstepensjonen i 1998 innebærer et nytt signifikant bidrag til denne utviklingstendensen. Likeledes er det verd å merke seg at betydningen av tilleggspensjonen også ble svekket gjennom et vedtak i 1991 som begrenset mulighetene for tilleggspensjonsopptjening. Utviklingen illustreres av beregninger som viser at gapet mellom minstepensjon og ytelse ved maksimal tilleggspensjon har blitt mer enn halvert i perioden 1975–1998.⁸

Den skisserte utviklingen i alderspensjonen innebærer en stadig svakere sammenheng mellom yrkesaktivitet (og tilhørende opptjening av pensjonspoeng) og nivå på pensjonsytelsene. I lys av de prinsipielle betraktningene overfor følger det at utviklingen innebærer stadig sterkere økonomiske insentiver til tidligpensjonering via en økende livsløps-marginalskatt som initierer substitusjon fra yrkesaktivitet til pensjonering. I det norske systemet er det spesielt verd å merke seg at minstepensjonen består av grunnpensjon pluss sært tillegg, og at det (så langt) er sært tilleggskomponentet som benyttes til å justere minstepensjonen. Som nevnt overfor avkortes særtillegget krone for krone mot opptjent tilleggspensjon. Det betyr at en oppjustering av minstepensjonen i praksis betyr at verdien av rettigheter til tilleggspensjon blir redusert, og grupper med relativt begrenset opptjening av tilleggspensjon får eliminert sin tilleggspensjon.

I Norge har man hatt en forholdsvis sterk avkorting av pensjonsytelsene ved fortsatt yrkesaktivitet etter fyllte 67 år. Reglene var slik at arbeidsinntekt utover folketrygdens grunnbeløp i alderen 67–70 år reduserte pensjonen med 50 pst, og dessuten skulle ikke summen av pensjon og arbeidsinntekt overstige arbeidsinntekt før pensjonering.⁹ Som nærmere gjort rede for i Velferdsmeldingen (Stortingsmelding nr. 35, 1994–95), ga dette en svært høy effektiv marginalskatt på arbeid (nærmere 70 pst og oppover) selv for moderate arbeidsinntekter. I lys av dette ble forslag om å redusere avkortingene til 40 pst og å oppheve regelen om at summen av pensjon og arbeidsinntekt ikke skulle overstige arbeidsinntekt før pensjonering vedtatt i 1997. Denne utviklingen innebærer steg i retning av lavere livsløps-marginalskatt og dermed stimulanse til yrkesaktivitet etter 67 år. I henhold til beregningene i Velferdsmeldingen er likevel den effektive marginalskatten på arbeid fortsatt forholdsvis høy for individer i alderen 67–70 år (65–70 pst).¹⁰

Før AFP ordningen ble introdusert i forbindelse med inntektsoppgjøret i 1988, hadde ikke Norge noen generell tidligpensjonsordning som eksplisitt ga større grupper av eldre arbeidstagere mulighet til selv å velge tidligpensjonering. Som tidligere nevnt fungerte spesielt uførepensjonen på en måte som gjorde at store segmenter av eldre arbeidstagere likevel kunne velge tidligpensjonering tilnærmet uavhengig av helsemessig status. Årsaken til dette var praktisering av aldersbetinget uførepensjon (se Halleraker, 1994) som ikke var basert på noen klart definert diagnose. Denne praksisen ble fjernet i 1990 og siden har også de medisinske vilkårene for å få innvilget uførepensjon blitt innskjerpet. Per i dag er derfor fleksibilitet til å velge tidligpensjonering uavhengig av helsetilstand primært et resultat av AFP ordningen.

7. Se eksempelvis Velferdsmeldingen (Stortingsmelding nr. 35, 1994-95).

8. Beregninger i LOs samfunnsnotat nr. 2/98 viser at gapet mellom minstepensjon og ytelse ved maksimal tilleggspensjon målt i faste 1998 kroner har blitt redusert fra over 150.000.- kroner i 1975 til ca. 70.000.- kroner i 1998.

9. Etter fylte 70 år er det en ubetinget rett til pensjon uavhengig av samtidig arbeidsinntekt.

10. Det vises til beregninger i Velferdsmeldingens avsnitt 7.5.

Ordningen har blitt gradvis implementert. Fra 1. januar 1989 omfattet den 66 åringer, fra 1. januar 1990 kom 65 åringene med og fra 1. oktober 1993 ble 64 åringene ivaretatt. Etter lønnsoppgjøret i 1997 ble ordningen ytterligere utvidet slik at den nå også omfatter 63 åringer (fra 1. oktober 1997) og 62 åringer (fra 1. mars 1998). Ikke overraskende har antall AFP pensjonister vokst betydelig siden introduksjonen, og i de senere år har også tilgangen til AFP ordningen vært større enn tilgangen til uførepensjon for aldersgruppen 64–66 år. Utviklingen innebærer at andelen pensjonister i gruppen 60–66 år har økt i denne perioden.¹¹

I lys av de prinsipielle betraktningene overfor kan man konkludere med at AFP ordningen stimulerer til tiltagende tidligpensjon på en måte som gir individet insentiver til å gå av på et tidligere tidspunkt enn det samfunnsøkonomisk effektive. Dette følger av at ordningen gir økt livsløps-marginalskatt på arbeidsinntekt via både nivået på selve tidligpensjonsytelsene, fortsatt opptjening av pensjonspoeng på samme måte som ved fortsatt yrkesaktivitet og dessuten kontantutbetaling i form av et sluttvederlag. Hvis man betrakter AFP ordningens effekt på nåverdien av den samlede strøm av netto pensjonsytelser til individet (pensjonsformuen), følger det at lavere pensjonsalder gir større pensjonsformue.

4 ALTERNATIVE PERSPEKTIVER

Vår prinsipielle diskusjon i dette kapitlet har konkludert med at både utformingen av det norske alderspensjonssystemet og fremveksten av en generell tidligpensjonsordning som AFP, gir insentiver til tidligpensjonering. Vi har også konkludert med at dette skaper avvik fra samfunnsøkonomisk effektivitet ettersom ordningene vrir tilpasningen slik at individene substituerer seg bort fra yrkesaktivitet og over til pensjonering. Sistnevnte konklusjon er blant annet basert på at eldre individer i fravær av vridende skatte- og overføringspolitikk vil motta en avlønning som gjenspeiler deres produktivitet (jf diskusjonen i forbindelse med figur 1.1 foran). Det kan derfor reises spørsmål om brudd på denne forutsetningen eller eventuelt andre forhold kan tilsa at en viss stimulering til tidligpensjonering gjennom skatte- og overføringssystemet faktisk kan bidra til økt effektivitet. Vi vil kort nevne tre momenter som er relevante i et slikt perspektiv:

- Hvis lønnsutviklingen er løstrevet fra individets produktivitet, vil den individuelt optimale pensjonsalderen avvike fra den samfunnsøkonomisk effektive.¹² I flere sektorer og bransjer kan lønnsdannelsen være slik at enkelte eldre arbeidstagere mottar en bruttolønn som overstiger det nivået som deres produktivitet tilsier. Isolert trekker dette i retning av at den individuelt optimale pensjonsalderen ligger høyere enn den samfunnsøkonomisk effektive. Hvis dette er riktig, vil skatte- og overføringsordninger som stimulerer tidligpensjonering, kunne skape større samsvar mellom den individuelt optimale og den samfunnsøkonomisk effektive pensjonsalderen.
- Et teoretisk bidrag av Sala-I-Martin (1996) tar utgangspunkt i en oppfatning om at eldre arbeidstagere ikke bare mottar en lønn som er høyere enn det deres produktivitet tilsier, men at eldre arbeidstagere også influerer negativt på sine yngre kollegaers produktivitet. Eksistensen av en slik negativ eksternalitet vil gjøre det samfunnsøkonomisk gunstig å iverksette skatte- og overføringsordninger som stimulerer tidligpensjonering, fordi færre eldre arbeidstagere på marginen øker økonomiens verdiskapning. I lys av et alternativt synspunkt om

11. Det vises til rapporten «Analyse av fleksible pensjonsordninger og endringer i Bestårsregelen», SHD rapport 1998.

12. Steigum (1996) drøfter et utvalg aspekter ved pensjonsatferd når lønnsutviklingen til eldre arbeidstagere ikke gjenspeiler deres produktivitet.

at eldre og yngre arbeidstagere er komplementære slik at de utfyller hverandre og potensielt bidrar til økt produktivitet, kan det imidlertid være god grunn til å sette spørsmålstegn ved generaliteten i Sala-I-Martins hypotese.

- Hvis det er slik at individer med særlig interessante og godt avlønnede jobber i større grad enn andre arbeidstagere har gode muligheter for nedtrapping og tidligpensjonering via private avtaler med arbeidsgiver, kan sosiale forhold og preferanse for utjevning tale for at det offentlige pensjonssystemet virker rimelig gunstig for individer som velger tidligpensjonering. Ved at den ordinære alderspensjonen og spesielt AFP ordningen overkompenserer individer som velger tidligpensjonering (relativt til det ytelsesnivået en aktuarisk ordning tilsier), sørger man for at tidligpensjonering i større grad blir en interessant opsjon for brede grupper av befolkningen.

5 PENSJONSATFERD I NORGE

5.1 Forløpsanalyse basert på «Motipe databasen»

I vår empiriske analyse av pensjonsatferden i Norge søker vi primært å belyse to spørsmål:

- Hva karakteriserer personene som blir AFP- og uførepensjonister?
- I hvor høy grad er det substitusjon fra uføretrygd og arbeidsledighetstrygd til AFP?

Utgangspunktet for analysen er data fra Rikstrygdeverkets forløpsdatabase «motipe». Ved anvendelse av forløpsanalyse med dette datamaterialet kan vi gjennomføre en mer presis og statistisk stringent analyse av de nevnte spørsmålene enn det som tidligere har vært mulig med norske data, se Rødset og Bjørsvik (1994) og Visher og Midsundstad (1993).

Vi benytter et utvalg som består av personer som fyller 64 år i løpet av perioden 01.11.93–31.06.94, og som er i arbeid når de fyller 64 år. Dette betyr at utgangstilstanden er «i arbeid» og bakgrunnen er at AFP-ordningen fordrer at man er i et arbeidsforhold for å kunne ta ut AFP. Dataene for arbeidsforhold stammer fra arbeidstagerregisteret. Valget om å begrense utvalget til å omfatte personer som fyller 64 år innenfor en 8 måneders periode, er tatt ut fra en avveining mellom hvor lang tid vi kan følge hvert individ i utvalget og størrelsen på utvalget. Siden vi har data til og med 1996, og siden vi må følge alle individ i utvalget like lenge, innebærer dette at vi følger hvert individ over en periode på 2,5 år, det vil si frem til de fyller 66,5 år. En detaljert beskrivelse av hvordan utvalget er konstruert er gitt i Thøgersen et al. (1998).

Forklaringsvariablene

Variabelen *AFP-rett* bruker vi ulikt avhengig av om vi estimerer overgangssannsynligheten til AFP, arbeidsledighet eller uførepensjon. Når vi analyserer AFP, ønsker vi bare å ha med personer som har rett til AFP. Da definerer denne variabelen risikomengden. Når det gjelder uførepensjon og arbeidsledighet, bruker vi derimot variabelen som en forklaringsvariabel (en dummy) for å undersøke om det å ha rett til AFP påvirker sannsynligheten for å bli uførepensjonist eller arbeidsledig.

Kompensasjonsgraden er gitt som forholdet mellom netto pensjonsinntekt i år t og netto arbeidsinntekt i år t. Vi har beregnet kompensasjonsgrader for AFP, uførepensjon og arbeidsledighetstrygd. I analysen benytter vi bare AFP-kompensasjonsgraden når vi estimerer overgangssannsynligheten til AFP, bare UFP-

kompensasjonsgraden når vi estimerer hasarden til uførepensjon og bare dagpengekompensasjonen når vi estimerer hasarden til arbeidsledighet.

År med inntekt større enn G er en kontinuerlig variabel som varierer mellom 1 og 27 (27 er det maksimale antall poengår personene i utvalget kan oppnå før de fyller 64 år). Det økonomiske aspektet ved denne variabelen skulle være reflektert i kompensasjonsraten, og vi mener derfor at variabelen først og fremst er et mål på yrkeserfaring (antall år i arbeid).

Tidligere undersøkelser finner at sannsynligheten for å bli arbeidsledig eller AFP- eller uførepensjonert varierer mellom *næringer*. Vi ønsker også å undersøke dette og har brukt næringsinndelingen fra arbeidstagerregisteret:

- Jordbruk (jordbruk, skogbruk, fiske og fangst)
- Olje (oljeutvinning og bergverksdrift)
- Industri
- Kraft (kraft- og vannforsyning)
- Bygg (bygge- og anleggsvirksomhet)
- Handel (varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet)
- Transport (transport, lagring, post og telekommunikasjon)
- Forretningsmessige tjenester (eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting)
- Tjeneste (offentlig, sosial og privat tjenesteyting)

I analysene bruker vi industri som referansekategori. I tillegg til næring korrigerer vi også for om en arbeider i statlig, kommunal eller privat sektor. Vi bruker privat sektor som basiskategori.

Kjønn er en todelt variabel, og vi bruker menn som referansekategori (mann=1, kvinne=0).

Ektefelle trygdet er en todelt variabel som er lik 1 om ektefelle har status som trygdet i 1993, 0 ellers.

Ektefelle i arbeid er også en todelt variabel som er lik 1 om ektefelle har pensjonsgivende inntekt høyere enn 2 ganger grunnbeløpet i 1993.

Sivil status er også konstruert som en kategorisk variabel, og vi skiller mellom tre kategorier: gift, ugift og tidligere gift. Siden vi forventer at gifte er forskjellige fra de to andre gruppene, bruker vi gift som basiskategori.

I datagrunnlaget har vi opplysninger om *arbeidstiden* i det enkelte arbeidsforhold. Variabelen har tre kategorier: (i) 4–19 timer per uke, (ii) 20–30 timer per uke og (iii) 30 eller flere timer per uke. Vi har slått sammen kategori (i) og (ii) som vi kaller *deltid*. Kategori (iii) kaller vi *heltid*, og denne brukes som basiskategori.

Dager arbeidsledig og *dager sykemeldt* er kontinuerlige variabler som angir hvor mange dager hvert individ i utvalget har vært sykemeldt eller arbeidsledig de siste 21 månedene før individet kommer inn i utvalget. Perioden på 21 måneder er den lengste tiden vi kan følge hvert individ tilbake i tid når vi tar hensyn til at alle skal følges like lenge.

Region er en kategorisk variabel som deler landets 19 fylker inn i 4 regioner. Vi bruker region 1 som basiskategori. Inndelingen er:

Region 1: Østfold, Akershus, Vestfold og Oslo

Region 2: Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Sør-Trøndelag

Region 3: Agder fylkene, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal

Region 4: Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

Deskriptiv statistikk

I tabell 2 har vi oppsummert en del deskriptiv statistikk over fordelingen på tilstander etter 2¹/₂ år. For det første legger vi merke til at en betydelig større andel (62,59 pst) forblir i arbeid blant gruppen som ikke har rett til AFP enn blant AFP-utvalget (37,55 pst).

Tabell 1.4: Beskrivende statistikk over utvalget (andeler i parentes)

	Utvalget	AFP-utvalget	Ikke AFP-rett
Forsatt i arbeid etter 2,5 år	2946 (44.89)	1740 (37.55)	1206 (62.55)
Overgang til:			
AFP	2337 (35.63)	2337 (50.39)	-
Uførepensjon	483 (7.36)	241 (5.20)	242 (12.59)
Arbeidsledighet	269 (4.10)	106 (2.29)	163 (8.49)
Ukjent	527 (8.02)	210 (4.57)	317 (16.33)
Totalt	6562	4634	1928

Det er videre markante forskjeller mellom de to gruppene i andelen som blir uføretrygdet eller arbeidsledige. Det siste punktet man kan merke seg er at vel halvparten av de som har mulighet til det, faktisk tar ut AFP-pensjon. I analysen vil vi komme nærmere tilbake til disse resultatene når vi diskuterer i hvilken grad AFP-ordningen reduserer sannsynligheten for at uførepensjon og arbeidsledighetstrygd brukes som tidligpensjon.

Kategorien «ukjent» består av personer som slutter i arbeid før det har gått 2,5 år, og som ikke har overgang til AFP, UFP eller arbeidsledighetstrygd. Noen av disse dør (141) eller utvandrer (8), andre blir førtidspensjonert (45). Disse fordeler seg jevnt over gruppen med rett til AFP og gruppen uten AFP-rett. For en relativt stor gruppe er det likevel slik at vi ikke har kjennskap til årsaken til at de slutter i arbeid (2,18 pst i gruppen med rett til AFP og 11,72 pst i gruppen uten rett til AFP). Noe kan skyldes manglende registreringer i arbeidstagerregisteret, men vi velger å tro at mesteparten er reelle avganger.

Siden «ukjent-kategorien» utgjør en relativt stor del av forskjellen vi observerer i andelen som forblir i arbeid, ville det vært nyttig å ha bedre kjennskap til hvorfor denne kategorien er så mye større i gruppen uten rett til AFP. En forklaring er trolig at en del går over på private tidligpensjonsordninger. En annen forklaring kunne være at andelen med en relativt løs forbindelse til arbeidsmarkedet er større i gruppen uten rett til AFP. Da ville trolig relativt flere i denne gruppen slutte i arbeid til fordel for hjemmearbeid eller andre sysler. Om dette var tilfelle ville vi forvente at andelen med lav lønn og kort opptjeningstid var høyere i gruppen uten AFP-rett enn i gruppen med AFP-rett. Opptelling av antall personer med lave inntekter og kort opptjeningstid, viste klart en slik tendens.

Resultater

Sentrale resultater av forløpsanalysen er gjengitt i tabellene 1.5 og 1.6. I tabellene er effekten av forklaringsvariablene rapportert som relative effekter på hasardraten (hasardbrøken). En hasardbrøk lik 1 betyr at variabelen ikke påvirker hasardraten. Er hasardbrøken større enn 1, øker variabelen hasardraten, mens en hasardbrøk mindre enn 1 innebærer at variabelen reduserer hasarden.

I tabell 1.5 er resultatene fra estimeringen av hasardratene til AFP, uførepensjon og arbeidsledighet gjengitt. Vi observerer først at kompensasjonsgraden øker hasarden til AFP med overveldende signifikans, mens den ikke har noen signifikant effekt i forhold til uførepensjon. Dette gjenspeiler trolig at AFP-pensjonister har vesentlig større grad av valgmulighet enn uførepensjonistene. Videre er det noe overraskende at kompensasjonsgraden påvirker hasarden til arbeidsledighet signifikant positivt siden dette kan tolkes som at folk selv bestemmer å bli arbeidsledige. Imidlertid er et gjennomgående resultat fra empiriske arbeidsledighetsstudier at høy inntekt reduserer sannsynligheten for å bli ledig. Siden inntektsforskjeller driver mye av variasjonen i kompensasjonsgraden, og siden høy inntekt gir lav kompensasjonsgrad, er det mulig at det er inntektsforskjeller som skaper ulik risiko for å bli arbeidsledig.

Siden kompensasjonsgraden tar opp i seg det økonomiske aspektet ved hvor mange år man har arbeidet før man blir pensjonist, tolker vi variabelen «antall år med pensjongivende inntekt» som yrkeserfaring. Resultatene viser som forventet at personer med lang yrkeskarriere har høyere sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn personer med kortere yrkeskarriere. På samme måte er det rimelig at arbeidstiden påvirker sannsynligheten for å bli ufør. Vi skiller mellom de som arbeider mindre enn 30 timer (deltid) og de som jobber 30 timer eller mer (fulltid). Som ventet viser resultatene at heltidsarbeidende har større risiko for å bli uføretrygdet. Også når vi estimerer hasardraten til AFP, er det slik at de som har arbeidet lengst har størst sannsynlighet for å bli AFP-pensjonister. For AFP har imidlertid de med deltidsjobb større risiko enn fulltidsarbeidende. Når det gjelder arbeidsledighet, er det derimot ingen av disse to variablene som påvirker risikoen signifikant.

Variabelen «AFP-rett» er en sentral variabel i analysen i forhold til spørsmålet om AFP-ordningen supplerer andre ordninger som uførepensjon og arbeidsledighetstrygd, eller om AFP kommer i tillegg til disse ordningene. Resultatene fra analysene viser at det å ha rett til AFP, alt annet like, reduserer den betingete sannsynligheten for både arbeidsledighet og uførepensjon signifikant. Sammenlignet med gruppen som ikke har rett til AFP, er risikoen for å bli ufør omlag 45 pst lavere for gruppen som har rett til AFP. Tilsvarende tall i forhold til ledighet er 43 pst.

Som rimelig er, påvirker antall dager med sykemelding sannsynligheten for å bli ufør og antall dager med arbeidsledighet sannsynligheten for å bli arbeidsledig. Dette er da også i samsvar med resultater fra tidligere undersøkelser. Vi finner videre at tidligere arbeidsledighet og sykemeldinger påvirker hasarden til AFP. Desto lengre man har vært arbeidsledig tidligere, og desto mer man har vært sykemeldt, jo større er sannsynligheten for at man blir AFP-pensjonist. Valget disse personene står ovenfor kan da, i større grad enn for andre, være et valg mellom AFP og ledighet/uførepensjon, heller enn et valg mellom AFP og fortsatt arbeid.

Tabell 1.5: Risikofaktorer for AFP, uførepensjon og arbeidsledighet. Eksponensierte koeffisienter med z-verdier i parentes.

	AFP	UFP	Arbeidsledighet
AFP-kompensasjon	2.044 (4,541)***	-	-
UFP-kompensasjon	-	1.199 (0.650)	-
Arb.led.-kompensasjon	-	-	5.751 (2.063)**
År med inntekt > G	1.047 (6.378)***	1.029 (2.332)**	0.989 (-0.756)

Tabell 1.5: Risikofaktorer for AFP, uførepensjon og arbeidsledighet. Eksponensierte koeffisienter med z-verdier i parentes.

	AFP	UFP	Arbeidsledighet
Ektefelle i arbeid	1.094 (1.653)*	1.171 (1.291)	0.985 (-0.099)
Ektefelle trygdet	1.166 (2.648)**	1.423 (2.779)***	0.888 (-0.706)
Dager arbeidsledig	1.0009 (2.606)***	0.9994 (-0.717)	1.0035 (10.259)***
Dager sykemeldt	1.0011 (2.944)***	1.0040 (8.204)***	1.0008 (0.661)
Mann	0.933 (-1.163)	0.914 (-0.671)	1.101 (0,524)
Ekteskapelig status:			
- Ugift	1.059 (0.600)	1.023 (0.100)	1.043 (0.149)
- Tidligere gift	0.705 (-4.505)***	1.026 (0.160)	0.668 (-1.835)*
Næring:			
- Jordbruk	0.607 (-2.409)**	1.029 (0.092)	0.225 (-3,143)***
- Olje	0.521 (-2.396)**	0.459 (-1.085)	1.471 (0.820)
- Tjenesteyting	0.694 (-4.118)***	1.834 (3.687)***	0.250 (-5.251)***
- Kraft	0.747 (-1.969)**	0.747 (-0.555)	0.317 (-1.114)
- Bygg	1.131 (1.195)	0.938 (-0.246)	0.902 (-0.387)
- Handel	0.733 (-3.753)***	0.738 (-1.799)*	0.763 (-1.632)*
- Transport	0.792 (-2.254)**	0.904 (-0.450)	0.347 (-3.361)***
- Foretningsm. tjenesteyting	0.623 (-2.921)***	0.778 (-1.048)	0.635 (-1.783)*
Region:			
- Region 2	1.214 (3.313)***	1.430 (2.682)***	1.504 (2.412)**
- Region 3	1.251 (4.148)***	1.317 (2.270)**	1.265 (1.607)
- Region 4	1.123 (1.586)	2.233 (5.289)***	1.580 (1.957)**
AFP-rett	-	0.552 (-4.550)***	0.566 (-3.831)***
Fulltid	0.797 (-3.663)***	1.303 (1.998)**	0.818 (-1.254)
Sektor:			
- Statlig	1.203 (2.282)**	0.046 (-7.106)***	0.304 (-2.608)***
- Kommunal	0.980 (-0.236)	0.675 (-2.258)**	0.388 (-2.496)**
Log-likelihood	-6327.67	-2144.31	-1303.66
N	4634	6562	6562

***, ** og *: signifikant på henholdsvis 1, 5 og 10 prosentsnivå.

Tabell 1.6: Risikofaktorer for AFP i privat, kommunal og statlig sektor. Eksponensierte koeffisienter med z-verdier i parentes.

	AFP-privat	AFP-kommune	AFP-stat
AFP-kompensasjon	1.292 (1.074)	3.131 (4.523)***	5.040 (4.031)***

Tabell 1.6: Risikofaktorer for AFP i privat, kommunal og statlig sektor. Eksponensierte koeffisienter med z-verdier i parentes.

	AFP-privat	AFP-kommune	AFP-stat
År med inntekt > G	1.066 (4.304)***	1.024 (2.303)**	1.067 (4.278)***
Ektefelle i arbeid	1.093 (1.144)	1.085 (0.713)	1.077 (0.737)
Ektefelle trygdet	1.218 (2.329)**	1.107 (0.867)	1.109 (0.923)
Dager arbeidsledig	1.0013 (3.612)***	0.9995 (-0.540)	0.9989 (-0.676)
Dager sykemeldt	1.0013 (2.743)**	1.0001 (0.111)	1.0027 (2.695)***
Menn	0.951 (-0.498)	0.960 (-0.364)	0.829 (-1.950)**
Ekteskapelig status:			
- Ugift	1.331 (2.079)**	0.700 (-1.752)*	0.937 (-0.373)
- Tidligere gift	0.916 (-0.765)	0.609 (-3.293)***	0.599 (-3.485)***
Næring:			
- Jordbruk	0.663 (-1.763)*	-	-
- Olje	0.497 (-2.458)**	-	-
- Tjenesteyting	0.704 (-2.809)***	-	-
- Kraft	0.278 (-1.277)	-	-
- Bygg	0.986 (-0.111)	-	-
- Handel	0.738 (-3.444)***	-	-
- Transport	1.052 (0.416)	-	-
- Foretningsm. tjenesteyting	0.697 (-2.098)**	-	-
Region:			
- Region 2	1.047 (0.542)	1.348 (2.443)**	1.455 (3.475)***
- Region 3	1.031 (0.386)	1.446 (3.308)***	1.524 (4.254)***
- Region 4	1.006 (0.051)	1.049 (0.348)	1.640 (3.874)***
Fulltid	0.927 (-0.711)	0.869 (-1.320)	0.667 (-3.621)***
Log-likelihood	-2874.91	-1925.24	-1603.92
N	2026	1526	1174

***, ** og *: signifikant på henholdsvis 1, 5 og 10 prosentsnivå.

Ekteskapelig status og ektefelles inntekt og trygdestatus betyr lite i forhold til risikoen for å bli arbeidsledig. Tidligere gifte har imidlertid lavere hasardrate til arbeidsledighet enn gifte. Ser vi på hasarden til AFP, er det slik at de som har ektefelle som er trygdet eller i arbeid, har høyere risiko for å bli AFP-pensjonist. Videre ser vi at tidligere gifte har høyere risiko enn gifte. Hasarden til uførepensjon er signifikant høyere om ektefellen er trygdet, mens ekteskapelig status ikke har noen signifikant effekt. Med bakgrunn i blant annet sosiologisk teori og tidligere undersøkelser av uførerisiko, ville vi forventet at gifte hadde lavere risiko for å bli uføre enn ugifte og tidligere gifte. En forklaring på hvorfor vi ikke finner tilsvarende effekter, kan være utvalgets høye alder. Utvalget er betinget på yrkesdeltakelse, og

det har foregått en seleksjonsprosess ved at mange har forlatt yrkeslivet før de fyller 64 år (til for eksempel uførepensjon).

Forklaringen på at kjønn ikke påvirker hasardratene er trolig at vi har korrigert for de viktigste ulikhetene mellom kvinner og menn. Hansen (1996) viser at de viktigste faktorene i så måte (i forhold til uførerisikoen) er arbeidsmarkedsressurser, familieforhold og økonomi.

Når det gjelder variablene næring og sektor, ser vi fra tabellen at næring har liten betydning i forhold til risikoen for å bli uføretrygdet, mens sektor derimot har en betydelig effekt. Sammenligner vi privat sektor med statlig og kommunal sektor, viser resultatene at hasardraten til UFP er betydelig lavere for ansatte i offentlig sektor. Statsansatte har hele 95 pst lavere betinget sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn ansatte i privat sektor, mens kommunalt ansatte har omtrent 32 pst lavere betinget sannsynlighet for å bli uføretrygdet. Av de ulike næringskategoriene er det først og fremst «tjeneste» som skiller seg signifikant fra «industri», og det kan synes som at de som arbeider innenfor offentlig, sosial og privat tjenesteyting har høyere risiko for å bli uføretrygdet enn andre. Tar vi hensyn til effekten av sektor, finner vi imidlertid at personer som arbeider innenfor tjenesteyting i staten har lavere uførerisiko, mens kommunalt ansatte har noe høyere uførerisiko enn i privat sektor.

Bildet er noe annerledes når vi ser på overgang til AFP. Med unntagelse av bygg- og anlegg, har de som arbeider i alle andre næringene lavere sannsynlighet for å bli AFP-pensjonister sammenlignet med industriansatte. Med bakgrunn i tidligere undersøkelser som finner at en signifikant høyere andel ansatte i offentlig sektor blir AFP-pensjonister sammenlignet med privat sektor (Rødseth og Bjørsvik, 1994), kunne man forventet at hasardraten til AFP var høyere for personer som arbeider i kommunal og statlig sektor, enn i privat sektor. Dette er likevel bare tilfellet i statlig sektor. Kommunalt ansatte har omlag samme betingete sannsynlighet for å bli AFP-pensjonister som ansatte i privat sektor.

Region er tatt med i analysen for å korrigere for geografiske variasjoner, og det er vanskelig å gi noen god forklaring på hvorfor geografiske variable på et så høyt aggregeringsnivå påvirker overgangssannsynligheten signifikant. Vi ser at risikoen for å bli uføretrygdet er betydelig større i alle regioner sammenlignet med region 1. Når det gjelder AFP og arbeidsledighet, er den geografiske variasjonen noe mindre, her er det henholdsvis region 2 og 3 og region 2 som skiller seg ut med signifikant høyere overgangssannsynligheter enn i region 1.

Nærmere om AFP i privat, kommunal og statlig sektor

Vi har estimert hasardratene til AFP i de tre sektorene hver for seg for å se nærmere på om det er ulike faktorer som påvirker de ulike hasardratene. På grunn av at de aller fleste i kommunal og statlig sektor er sysselsatt innenfor tjenesteyting, er variabelen «næring» utelatt i analysene av AFP i disse to sektorene. Resultatene fra regresjonene er gjengitt i tabell 1.6.

Det mest overraskende resultatet av disse regresjonene er at kompensasjonsgraden ikke i signifikant grad påvirker hasardraten til AFP i privat sektor. Dette indikerer at andre faktorer dominerer betydningen av de økonomiske insentivene i privat sektor. Det er nærliggende å tenke seg at utstøtningsfaktorene virker sterkere her enn i kommunal og offentlig sektor. Et annet forhold som trekker i samme retning, er at tidligere arbeidsledighet ikke har noen virkning på overgangssannsynlighetene til AFP i statlig og kommunal sektor, mens denne variabelen øker hasarden til AFP i privat sektor signifikant. Det samme gjelder til en viss grad for tidligere sykemeldinger. I privat sektor øker hasarden signifikant med antall dager sykemelding, mens tilsvarende sammenheng ikke forekommer i kommunal sektor.

Nå ser vi riktignok at denne variabelen virker tilsvarende i statlig som i privat sektor. Her skal man imidlertid være oppmerksom på at registrering av individuelle sykemeldinger i statlig sektor er ufullstendig. Det er derfor usikkert i hvilken grad man kan feste lit til denne variabelen i forhold til hasarden til AFP i statlig sektor.

I hvilken grad AFP avlaster uførepensjon og ledighetstrygd

Våre resultat så langt viser at AFP-ordningen i en viss grad fungerer som en avlastning for uførepensjon og arbeidsledighetstrygd. Arbeidstagere med rett til AFP hadde signifikant lavere sannsynlighet for å bli uførepensjonert eller arbeidsledige, sammenlignet med arbeidstagere uten rett til AFP. I dette avsnittet vil vi forsøke å si noe om graden av avlastning.

En mulig tilnærming ville være å ta utgangspunkt i tallene i tabell 1.4. Her gjenga vi tall for hvor mange som forble i arbeidsstyrken og hvor mange som gikk over til de ulike overgangstilstandene. Problemet med en slik tilnærmingstype er at vi da måtte forutsette at gruppen som har rett til AFP er identisk med gruppen uten rett til AFP. Som antydning overfor synes dette ikke å være tilfelle.

For å korrigere for forskjellene har vi valgt å estimere en multinomisk logit-model. En forskjell mellom denne type modell og forløpsmodellen, er at de estimerte sannsynlighetene kan tolkes som absolutte sannsynligheter, samtidig som vi kan estimere sannsynligheten for å forbli i utgangstilstanden. I denne analysen har vi benyttet samme datagrunnlag som tidligere, med en unntagelse. I stedet for kompensasjonsgrad bruker vi pensjonsgivende inntekt i 1993. Årsaken er at vi i denne modellen må bruke de samme forklaringsvariablene for alle tilstandene. Siden vi ovenfor har brukt ulike kompensasjonsgrader alt etter hvilken tilstand vi har estimert, bruker vi nå inntekt som en tilnærming til kompensasjonsgrad.

Etter at vi estimerte den multinomiske logit-modellen, gjennomførte vi følgende simulering: Først antar vi at ingen i utvalget har rett til AFP, men at alle andre karakteristika er uforandret. Vi brukte så de estimerte koeffisientene til å beregne sannsynligheten for overgang til AFP, uførepensjon, arbeidsledighet, ukjent-kategorien, samt sannsynligheten for at man ikke forlater arbeidsstyrken. Neste steg er å anta at alle har rett på AFP og at alle karakteristika fortsatt er uforandret. På samme måte beregner vi så sannsynligheten for de forskjellige overgangene. Forskjellen mellom de to settene av kalkulererte sannsynligheter er da forskjellen som skyldes at en gruppe har rett til AFP, mens den andre ikke har denne muligheten, gitt at alle andre karakteristika holdes konstant. Resultatene av denne simuleringen er vist i tabell 1.7 nedenfor. Her har vi også gjengitt de ujusterte resultatene fra tabell 1.4.

Tabell 1.7: Estimerte sannsynligheter for ulike overganger

	Justerte		Ujusterte	
	AFP-utvalget	Ikke AFP-rett	AFP-utvalget	Ikke AFP-rett
I arbeid etter 2.5 år	38.65	66.92	37.55	62.59
Overgang til:				
AFP	48.04	-	50.39	-
Uførepensjon	5.39	12.52	5.20	12.59
Ledighetstrygd	2.71	6.73	2.29	8.49
Ukjent	5.21	13.63	4.57	16.33

Resultatene viser at 48 av 100 personer som har rett på AFP, benytter seg av muligheten. Om ikke AFP-ordningen hadde eksistert, tyder våre resultat på at 28 av disse ville fortsatt i arbeid (66.2–38.65), 7 ville blitt uføretrygdet, 4 ville blitt arbeidsledige, mens 8 personer ville gått over i samlekategori «ukjent». Om vi tar hensyn til desimalene, får vi som resultat at substitusjonen mellom AFP og uførepensjon er på 14,84 pst $((12.52 - 5.39) / 48.04)$ og at substitusjonen mellom AFP og arbeidsledighet er på 8,37 pst.

5.2 En intervju undersøkelse

For å belyse utviklingstrekk ved pensjonsadferden og holdninger til tidligpensjonering i det norske arbeidsmarkedet, har vi – som et supplement til den kvantitative ananalysen overfor – gjennomført dybdeintervjuer av personalansvarlige i et utvalg av seks store norske virksomheter. Med hensyn til utvalget av virksomheter ble det satt sammen for å få stor bredde med hensyn til bransjer og sektorer. Således kom utvalget til å bestå av følgende seks virksomheter (som alle hadde mer enn 500 ansatte):

- (1) Selskap i bank/forsikringsbransjen
- (2) Avis/mediebedrift
- (3) Transportbedrift (vare- og persontransport)
- (4) Industribedrift (næringsmiddel)
- (5) Grunnskole og ungdomsskole i en større kommune
- (6) Industribedrift (papir/papp/emballasje)

For en mer detaljert beskrivelse av pensjonsatferden i de ulike virksomhetene vises det til Thøgersen et al. (1998). I det følgende vil vi kort presentere hovedinntrykkene fra intervju undersøkelsen i form av følgende serie med konklusjoner:

- a) *Normen om en reell ordinær pensjonsalder er flytende og klart lavere enn 67 år.*

Selv om 67 år er den formelt sett ordinære pensjonsalderen i Norge, utgjør 67 års grensen i vårt utvalg av virksomheter lite annet enn et bokføringsmessig skille som angir at den ordinære alderstrygden erstatter eventuelle tidligpensjonsytelser finansiert av ulike offentlige eller private ordninger. Situasjonen i samtlige av de omtalte virksomhetene indikerer at den reelle ordinære pensjonsalderen må karakteriseres som fleksibel og pensjonering skjer hovedsaklig i intervallet 62–65 år. Flere av virksomhetene har også definert en ordinær pensjonsalder på alderstrinn lavere enn 67 år. Med unntagelse av virksomhet nr. 4 over, blir ansatte som står i arbeid frem til 67 års grensen i all hovedsak omtalt som enkeltstående spesialtilfeller.

- a) *Heterogeniteten mellom ulike virksomheter er ekstremt stor når det gjelder synet på eldrearbeidstagere.*

Den betydelige heterogeniteten mellom virksomhetene i vårt utvalg kommer til uttrykk ved at de kan splittes opp i to helt ulike grupper som på mange måter reflekterer hver sin stereotype oppfatning av synet på eldre arbeidstagere. Den første gruppen består spesielt av virksomhet nr. 1 (forsikring/bank/finans) og virksomhet nr. 4 (næringsmiddel industri) og dessuten virksomhet nr. 3 (vare- og persontransport). I disse virksomhetene har man generelt et meget positivt syn på hvordan eldre arbeidstagere fungerer i bedriften. Man bedømmer at nesten alle tidligpensjonistene

uproblematisk kunne fortsette i sine funksjoner, og særlig for bedriftene 1 og 4 beklager man den observerte tendensen til tiltagende tidligavgang. Den andre gruppen består av virksomhet nr. 6 (papir/papp/emballasje bedrift), virksomhet nr. 5 (lærere) og virksomhet nr. 2 (avis/mediebedrift). I disse virksomhetene har man i all hovedsak et meget negativt syn på hvordan eldre arbeidstagere fungerer i bedriften. Man har inntrykk av at graden av utbrenthet er meget stor for arbeidstagere over 60 år, og generelt sett anser man at en høy grad av tidligpensjonering (gitt dagens ordninger) er fordelaktig for både bedriften og de ansatte.

a) *Fleksibel pensjonsalder er viktig og utnyttes*

Inntrykket fra samtlige virksomheter er at fleksibilitet med hensyn til pensjonsalder er viktig og utnyttes av både arbeidstagere og arbeidsgivere. I perioder hvor virksomhetene på grunn av markedssituasjonen føler behov for nedbemanning søker man primært å gjøre dette via tidligpensjonering. Det er rimelig å anta at arbeidstagersiden utnytter eksistensen av utbygde tidligpensjonsordninger for å oppnå strategiske bemanningsmålsetninger. Likeledes utnytter arbeidstagerne de utbygde tidligpensjonsordningene for å realisere et ønsket pensjonstidpunkt som i dagens situasjon gjerne kan være tidligere enn det bedriften ville sett seg best tjent med (se omtale av bedriftene 1 og 4 over).

a) *Kun en temmelig begrenset andel av dagens AFP pensjonister ville alternativt vært uførepensjonert.*

Inntrykket i fleste av virksomhetene i vårt utvalg er at de aller fleste ansatte som velger AFP ordningen, er friske og arbeidsføre mennesker. Gitt dagens relativt strenge praktisering av uførepensjonering anser man at disse individene alternativt ville fortsatt i arbeidsstyrken. Man mener hovedsaklig å observere at den representative AFP pensjonist er klart arbeidsfør, men velger AFP pensjonering utfra en detaljert vurdering av egen situasjon basert på økonomi og preferanse for fritid. Denne oppfattelsen er naturlig nok sterkest i de tre virksomhetene som utmerker seg med et særlig positivt syn på eldre arbeidstagere (se punkt a) over), men også i virksomhetene 5 og 2 er denne oppfatningen rådende. Virksomhet nr. 6 utmerker seg med oppfatningen om at en stor andel av AFP pensjonistene alternativt ville vært uførepensjonert selv med dagens strenge regime med hensyn til uførepensjon.

a) *Dagen praktisering av uførepensjonering oppfattes som meget streng*

I alle virksomhetene har man en klar opplevelse av at de siste års innstramminger i muligheten for uførepensjonering er reelle og bidrar til å redusere antall uførepensjonister. Enkelte av bedriftene finner også at dagens praksis er blitt for streng i den forstand at man mener å observere at enkelte reelt uføre har betydelige problemer med å få tilkjent uførepensjon.

a) *Både økonomiske insentiver og utstøtingsmekanismer bidrar til å forklare individers (tidlig-) pensjonsbeslutninger*

I samtlige virksomheter mente man at tendensen til tiltagende tidligpensjonering kan forklares av et samspill mellom økonomiske insentiver i de aktuelle tidligpensjonsalternativene og utstøtingsforklaringen. I én bedrift mente man at økonomiske insentiver var åpenbart viktigst (virksomhet nr. 1), mens én bedrift mente at utstøtingsforklaringer var viktigst (virksomhet nr. 6). Betydningen av økonomiske insentiver ble forklart utfra at nesten alle AFP pensjonistene først tok sin tidligpen-

sjonsbeslutning etter til dels svært detaljerte og tidkrevende vurderinger av ordningens økonomiske implikasjoner. I alle virksomhetene ga bedriften direkte eller via innleid ekspertise omfattende støtte til å utrede de økonomiske implikasjonene av AFP ordningen for de enkelte.

a) *Tidligpensjonsordningers økonomiske kompensasjonsgrad er viktigste forklaringsfaktor*

I samtlige virksomheter mente man at tidligpensjonsordningenes økonomiske kompensasjonsgrad var den viktigste forklaringsfaktor for det enkelte individs tilpasning til en tidligpensjonsordning. Sosiale normer (for eksempel relatert til kollegaers pensjonsbeslutninger), oppfordringer fra bedriften og arbeidsmiljø ble også tillagt en viss vekt, men ble bedømt å være klart sekundært i forhold til den økonomiske kompensasjonsgraden. I noen av virksomhetene fremholdt man at lønnsomhetssituasjonen var bestemmende for i hvilken grad man mer direkte oppfordret individer til å tidligpensjonere seg. I situasjoner hvor eksplisitte beslutninger om nedbemanning var tatt anså man at bedriftens påvirkning hadde særlig stor betydning.

a) *AFP sammen med gavepensjon benyttes flittig av bedriftene for å oppnå strategiske bemanningsmålsetninger*

Fra vårt utvalg av bedrifter er det et klart inntrykk at gavepensjoner brukes forholdsvis intensivt i kombinasjon med AFP ordningene. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor man søker å oppnå spesifikke strategiske bemannings målsetninger, for eksempel ved at deler av virksomheten skal fases ned eller i situasjoner hvor en uheldig lønnsomhetsutvikling tilsier nedbemanning. I flere av bedriftene hadde man erfaring fra at bruk av gavepensjon i kombinasjon med AFP ytelsene forholdsvis enkelt og friksjonsfritt gjorde det mulig å oppnå de ønskede bemannings målsetninger i den nevnte type situasjoner.

5.3 Kort om langsiktige virkninger¹³

For å få et kvantitativt bilde av de langsiktige effektene av AFP ordningen samt alternative tidligpensjonsordninger, har vi gjennomført en serie beregninger ved hjelp av SNFs simuleringsmodell «overmod» som er en numerisk overlappende generasjonsmodell beregnet for analyse av langsiktige problemstillinger i norsk økonomi. Basisfremskrivningen bygger på en videreføring av dagens velferdsordninger, samt en budsjettpolitikk som støtter opp under en økonomisk utviklingsbane som er bærekraftig på lang sikt. Innenfor rammene av økonomiske vekstmodeller som overmod er det naturlig å assosiere bærekraftig vekst med begrepet steady-state vekst. Det vil si en bane hvor lønn og formuesstørrelser pr. arbeider vokser med en rate lik produktivitetsveksten (målt ved arbeidsbesparende tekniske fremskritt) og hvor skatteraten er konstant. Med hensyn til AFP ordningen antar vi i basisfremskrivningen at omfang og utnyttelsesrater er som ved utgangen av 1996, jf tabell 1.8. AFP ordningen er av forholdsvis ny dato, og ordningen er i stadig ekspansjon. Det er derfor grunn til å anta at de utnyttelsesratene som fremkommer på bakgrunn av disse tallene, må betraktes som meget forsiktige anslag på fremtidige utnyttelsesgrader. Det må presiseres at basisfremskrivningen kun legger til grunn at AFP ordningen er tilgjengelig for individer i aldersgruppen 64–67 år.

13. En mer detaljert beskrivelse av beregningene som gjengis i dette avsnittet, er gitt i Thøgersen et al (1997).

Tabell 1.8: Antall AFP pensjonister i basisfremskrivningen

	64 år	65 år	66 år	67år
Menn	1730	2580	2814	204
Kvinner	1301	1883	2084	140

Kilde: LO og NHO. I originalstatistikken oppgis 2300 AFP pensjonister som ikke er fordelt etter alder og kjønn. Disse er fordelt proporsjonalt.

Basisfremskrivningen innebærer stabile skatterater og jevn vekst i netto livsinntekten til påfølgende generasjoner, og denne fremskrivningen vil fungere som en målestokk for de alternative scenariene basert på andre forutsetninger om fleksible pensjonsordninger. I samtlige scenarier legger vi til grunn identiske krav til offentlig formuesutvikling, med andre ord at skatteraten justeres for å realisere identiske baner for offentlig formue. Virkningene av de alternative scenariene vil dermed reflektere endringer i overføringene, endringer i skatteraten og – ikke minst – underliggende endringer i økonomiens produksjonskapasitet forårsaket av et mindre arbeidstilbud. Det er beregningsmessig lagt til grunn at endringer i uttak av AFP vil avlaste uttak av uførepensjon med 10 pst. Beregningene omfatter følgende alternative scenarier:

1. Ingen AFP ordning
2. Virkningene av utvidelser av AFP ordningen til henholdsvis 62 og 60 år. Vi legger her til grunn at uttakssratene innen hver aldersklasse ligger omtrent på det samme nivået som for dagens utnyttelse av AFP. Imidlertid antar vi at det er en viss trend i retning av at flere individer i den enkelte årsklasse slutter seg til ordningen etterhvert som tiden går etter oppnådd alder for AFP uttak.
3. AFP ordningen erstattes av en mer generell tidligpensjonsordning. Den nye ordningen fungerer på samme måte som AFP, men den er tilgjengelig for alle yrkesaktive. Ordningen er like generøs som AFP og gir ingen tap i opptjening av pensjonspoeng. For å anslå uttakshfrekvensene av en slik ordning generaliserer vi uttakshfrekvensen for AFP pensjon blant dem som per i dag har tilgang til AFP, se tabell 1.9. Vi antar også her at det er en viss trend i retning av at flere individer i den enkelte årsklasse slutter seg til ordningen over tid.
4. Dette scenariet utgjør et forsøk på å anslå mulige effekter av en vellykket «arbeidslinje» i den økonomiske politikken. Vi tenker oss en mer aktuarisk pensjonsordning som åpner for fleksibelt valg av pensjonsalder ned til 60 år. Beregningsmessig legger vi til grunn livsløpsbasert opptjening av tilleggspensjon. Dagens AFP ordning oppheves, og uttak av tidligpensjon gir ikke lenger gratis pensjonspoeng, men derimot avkortede pensjoner. Vi forutsetter at responsen i eldre individers arbeidstilbud til den mer aktuariske pensjonsordningen er forholdsvis betydelig. Beregningene baseres på vekst i arbeidstilbudet på henholdsvis 5 pst, 10 pst og 25 pst i aldersklassene 55–59, 60–64 og 65–70.

Tabell 1.9: Andelen AFP pensjonister av de som har reell mulighet til uttak av AFP pensjon

	64 år	65 år	66 år
Menn	27 %	42 %	49 %
Kvinner	23 %	32 %	41 %

Kilde: LOs Samfunnsnotat nr. 6/97.

I tabell 1.10 rapporteres resultatene av de ulike scenariene i form av langsiktig «steady state» endring i det representative individs netto livsinntekt relativt til basisfremskrivningen. Det må poengteres at denne type langsiktige fremskrivningsresultater selvfølgelig er beheftet med betydelig usikkerhet. Vi vil peke på følgende hovedresultater:

- Antall AFP pensjonister i basisfremskrivningen er forholdsvis beskjedent. Hvis uttakssratene for tidligpensjon fra slutten av 1996 hadde blitt opprettholdt, ville det gitt moderate langsiktige konsekvenser (relativt til ingen AFP ordning). Det representative individs netto livsinntekt (i nåverditermer) reduseres med rundt 0,5 pst som følge av AFP ordningen med dette omfanget. Per i dag utgjør dette en reduksjon på 7 000 kroner for en representativ 20 åring.
- AFP ordningen er i stadig ekspansjon, og utvidelser av ordningen til 62 eller 60 år gir større effekter. Konsekvensene blir betydelige hvis vi antar at en generell AFP lignende ordning gjøres tilgjengelig for alle yrkesaktive. En slik ordning for alle individer fra og med 60 år vil medføre reduksjoner i netto livsinntekten på 4,5–6 pst (relativt til dagens situasjon). Per i dag utgjør dette en reduksjon på nærmere 70 000 kroner for en representativ 20 åring.
- Beregninger som illustrerer en vellykket «arbeidslinje» i den forstand at man lykkes med å heve den gjennomsnittlige pensjonsalderen, viser at det er rom for betydelige velferdsgevinster relativt til dagens ordninger. Gitt de nevnte forutsetningene om eldre arbeidstakers arbeidstilbudsrespons oppstår det gevinster i form av mellom 4 og 5 pst vekst i netto livsinntekten til representative individer.

Tabell 1.10: Endring i det representative individs netto livsinntekt i «steady-state» relativt til basisløsning.

Scenario:	Endring i netto livsinntekt i pst
Scenario 1: Ingen AFP ordning	+0,5
Scenario 2a: Utvidelse av AFP ordningen til 62 år	-1,1
Scenario 2b: Utvidelse av AFP ordningen til 60 år	-2,1
Scenario 3a: Generell tidligpensjon fra 62 år	-3,8
Scenario 3b: Generell tidligpensjon fra 60 år	-5,4
Scenario 4: «Vellykket arbeidslinje»	+4,3

Kilde: Thøgersen et al. (1997).

6 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Gitt en målsetning om å motvirke lave og avtagende deltagerrater i arbeidslivet for eldre individer, har Norge et bedre utgangspunkt enn de fleste øvrige OECD land. Likevel synes utviklingen å gå i retning av tiltagende tidligpensjonering av fullt arbeidsføre individer. Blant annet observerer vi at antall AFP pensjonister stiger, og både våre kvantitative analyser basert på motipe databasen og vår kvalitative intervju-undersøkelse indikerer at hovedtyngden av AFP pensjonistene alternativt ville vært yrkesaktive. Samtidig synes dagens norm for friske arbeidstageres pensjonsatferd å tilsi en fleksibel avgangsalder rundt 62–65 år, og i flere virksomheter blir individer som står i arbeidsstyrken til 67 års alder betraktet som helt spesielle tilfeller. Således synes utviklingen å gå motsatt vei av arbeidslinjens målsetning om blant annet å stimulere eldre individers arbeidstilbud.

Vår prinsipielle gjennomgang av viktige egenskaper ved vårt skatte- og overføringssystem illustrerer – i tråd med nevnte observasjoner – at både utviklingen i minstepensjon relativt til tilleggspensjon og utformingen av AFP ordningen gir insentiver til å tre ut av arbeidsstyrken på et tidligere tidspunkt enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt. Et ønske om å motvirke tiltagende tidligpensjonering og stimulere arbeidstilbudet for eldre individer tilsier derfor reformer i skatte- og overføringssystemet. Siden betydelig heterogenitet i ulike individers arbeidssituasjon og preferanser gjør det ønskelig å beholde (og kanskje ekspandere) mulighetene for å velge pensjonstidspunkt på et individuelt grunnlag, må denne typen reformer bidra til en sterkere og mer aktuarisk sammenheng mellom den enkeltes yrkesaktivitet (med tilhørende skatteinnbetalinger relatert til pensjonssystemet) og nivået på pensjonsytelsene. Da vil den effektive livsløps marginals-katten på arbeid avta, og individet stimuleres til å stå lengre i arbeidsstyrken. «Prisen» for å gå tidlig ut av arbeidsstyrken blir på marginen i større grad belastet den enkelte gjennom en noe lavere pensjonsytelse, mens lengre yrkeskarriere gir avkastning i form av en noe høyere pensjonsytelse. De empiriske arbeidene som er omtalt i kapittel 1 (se spesielt Gruber og Wise, 1997 og OECD, 1998) indikerer at denne type reformer i retning av et mer aktuarisk pensjonssystem over tid kan gi betydelige utslag i eldre individers deltagerrater i yrkeslivet.

Eksempler på større og mindre tiltak som enkeltvis eller i kombinasjon vil gi et system som er mer aktuarisk omfatter:

- Dagens AFP ordning strammes noe til ved at AFP pensjonistene ikke lenger opparbeider «gratis» pensjonspoeng som om de hadde fortsatt yrkeskarrieren. Man kan også tenke seg mer betydelige innstramminger i ordningen ved at uttak av AFP tidligpensjon gir avkorting av ordinær alderspensjon, for eksempel ved at det oppstår en avkorting som står i et aktuarisk forhold til den offentlig finansierte andelen av mottatte AFP ytelser.
- AFP ordningen erstattes av en generell tidligpensjonsordning hvor uttak av tidligpensjon gir (aktuarisk) avkorting av ordinær pensjon.
- Tilleggspensjonen i dagens ordinære alderspensjon relateres sterkere til det enkelte individs tidligere yrkesaktivitet og tilhørende (skatte-)innbetalinger til pensjonssystemet, for eksempel ved at tilleggspensjonen baseres på reelle individuelle konti. Man kan også tenke seg en justering av dagens system ved at bestårsregelen fjernes og erstattes med livsløpsbasert opptjening av pensjonsrettigheter.
- Avkortingen av ordinær pensjon ved fortsatt yrkesaktivitet etter fylte 67 år reduseres ytterligere, jf den allerede gjennomførte reduksjonen fra 50 pst avkorting til 40 pst avkorting.

Hvis man ønsker å benytte skatte- og overføringspolitikken for å stimulere eldre individers arbeidstilbud, er det denne type reformer som må implementeres. De praktisk politiske problemene forbundet med å få gjennomført reformene kan rimeligvis bli betydelige, og et særlig kritisk spørsmål er hvorvidt det oppstår uakseptable fordelingsvirkninger. En mulig direkte effekt av den aktuelle typen effektivitetsgenererende tiltak er at graden av omfordeling begrenses siden individenes pensjonsytelser blir sterkere bundet opp til egen tidligere arbeidsinntekt. På den annen side kan det oppstå indirekte effekter som resulterer i at det *ikke* trenger å oppstå negative velferdseffekter for lavinntektsgruppene. For det første kan man som i «Velferdsmeldingen» (Stortingsmelding nr. 35 1994–95, avsnitt 7.2.3) argumentere for at offentlige pensjonssystemer hvor individene får tilnærmet identiske pensjonsytelser uavhengig av tidligere arbeidsinntekt, i praksis leder til økte forskjeller. Det følger av at et slikt system potensielt resulterer i vekst i supplerende private pensjonsordninger, noe som i større grad gavner høyinntektsgruppene enn lavinntektsgruppene. For det andre må man ta inn over seg at pensjonsordninger som stimulerer til mindre tidligavgang og høyere arbeidstilbud over tid vil lede til en større skattebase og dermed et lavere generelt skattenivå. Denne virkningen er potensielt av stor betydning på grunn av befolkningsaldringen som vil få merkbare budsjettmessige konsekvenser etter år 2000. Således er det rimelig å anta at reformer som stimulerer arbeidstilbudet, bidrar til et lavere skattenivå i fremtiden og dermed mindre press og usikkerhet om folketrygden generelt enn det som ellers ville vært tilfelle.

Ettersom nesten alle andre OECD land i likhet med Norge står overfor tilsvarende eller større utfordringer knyttet til befolkningsaldring og tiltagende tidligpensjonering, er det ikke overraskende at flere land har gjennomført reformer som trekker i retning at et mer aktuarisk pensjonssystem. Det mest nærliggende eksempelet er Sverige som i sitt nye system (innføres fra 1999) vektlegger nettopp behovet for å få en sterk sammenheng mellom lengden på yrkeskarrieren og innbetalinger til pensjonssystemet på den ene side og pensjonsytelsenes nivå på den andre. Det sentrale punktet med hensyn til å stimulere arbeidstilbudet, er at den eksisterende bestårsregelen forsvinner og hvert individ vil over hele livsløpet akkumulere bokførte pensjonsrettigheter i form av en simulert pensjonskapital. Pensjonsalderen blir fleksibel fra og med 61 år og på pensjonstidspunktet blir den bokførte pensjonskapitalen omgjort til en årlig pensjonsytelse ved å dividere pensjonskapitalen på det forventede antall gjenværende leveår for det aktuelle årskullet. Dette betyr at flere yrkesaktive år gir direkte utslag i høyere pensjon, mens individer som velger tidligavgang får avkortet pensjon. I tillegg kommer en «premiepensjon» som er en obligatorisk innskuddsbasert ordning hvor hvert individ akkumulerer midler på reelle individuelle konti. Individet velger selv hvilket fond som skal forvalte de akkumulerte midlene. Det svenske systemet inneholder også en garantert minstepensjon som kan tas ut fra 65 års alder.

Et enda sterkere aktuarisk preg på pensjonssystemet finner man i Chile som gjennomførte en betydelig reform av sitt pensjonssystem i 1981. Selv om forhold av blant annet institusjonell art tilsier varsomhet når det gjelder å sammenligne pensjonssystemene i Norge og Chile, er det likevel verd å betrakte den omfattende reformen som fant sted. Faktisk betraktes den chilenske reformen som et referansetilfelle i mange lands forskning og debatt omkring pensjonssystemer. Hovedelementet i det chilenske systemet er et fullt ut innskuddsbasert aktuarisk system basert på reelle individuelle konti. På pensjonstidspunktet bestemmer saldoen på individets pensjonskonto nivået på pensjonsytelsen. Systemet er regulert av det offentlige, men fondsmidlene forvaltes av private selskaper i henhold til et gitt reglement. Det må også bemerkes at det offentlige yter en minstepensjon til

arbeidere som ikke oppnår et gitt minimumsnivå på sin konto. Det chilenske systemet opererer med en pensjonsalder på 65 år for menn og 60 år for kvinner. Imidlertid står man fritt til å tidligpensjonere seg gitt at et visst nivå på pensjonskontoen er oppnådd. Det sterkt aktuariske preget på systemet innebærer at individene i sin vurdering av pensjonstidspunkt står overfor en situasjon hvor fortsatt yrkesaktivitet øker pensjonsytelsene, mens tidligavgang gir lavere ytelser.

Ettersom den chilenske økonomien har gått i gjennom en omfattende utvikling i de siste par tiårene med en rekke ulike reformer, er det ikke uproblematisk å evaluere effekten av pensjonsreformen på arbeidstilbudet til eldre individer. Indikasjonene på at deltagerratene til eldre individer har steget er imidlertid sterke. En studie gjennomført av Holzman (1997) konkluderer eksempelvis med at pensjonsreformen synes å ha stimulert arbeidstilbudet på grunn av en sterkere sammenheng mellom individenes inn- og utbetalinger til pensjonssystemet. Betrakter man tilgjengelig statistikk for eldre chilenske menns deltagerrater i yrkeslivet, observerer man også at en fallende trend i deltagerratene ble snudd til en stigende trend fra første del av 1980 tallet og fremover, se Thøgersen et al (1997, s. 53).

Flere andre land har i de siste årene også gjennomført reformer som innebærer at tidligavgang gir avkortede pensjoner, mens yrkesaktivitet etter ordinær pensjonsalder gir høyere ytelser, se OECD (1998) for en kortfattet oversikt over reformer i 6 OECD land. Et illustrerende eksempel er Tyskland som i en reform i 1992 introduserte reduksjoner i pensjonsytelsene på 3,6 pst per år som tidligpensjonist og økninger i ytelsene på 6 pst per yrkesaktivt år etter fylte 65 år.

En implementering av effektivitetsgenererende reformer som stimulerer arbeidstilbudet synes å basere seg på at man i større grad velger å separere pensjonssystemets utjevnings- og «sikkerhetsnett» funksjon fra den rene sparefunksjonen. En slik strategi er i tråd med Verdensbankens anbefalinger (World Bank, 1994) hvor man først tenker seg at utjevnings- og «sikkerhetsnett» funksjonen ivaretas gjennom en minstepensjon som finansieres på pay-as-you-go basis.¹⁴ Deretter tenker man seg at det offentlige pensjonssystemet også sikrer en sparefunksjon gjennom en tilleggspensjon som utformes i henhold til effektivitetsmessige kriterier. Dette innebærer at tilleggspensjonsordningen er aktuarisk for å unngå vridninger i arbeidstilbudet og dessuten fondsbasert fordi det øker pensjonssystemets avkastning i en situasjon hvor realrenten er høyere enn økonomiens naturlige vekstrate (summen av produktivitetsvekst og vekst i arbeidsstyrken). Reformene som er gjennomført i landene som er omtalt over (Sverige, Chile og Tyskland), medfører en utvikling i tråd med Verdensbankens anbefaling. Først og fremst ved at man lar tilleggspensjonen og tidligpensjonsordningene bli mer aktuariske slik at arbeidstilbudet stimuleres, og i tillegg ved at man i Sverige og spesielt i Chile går i retning av fonderte systemer. For Norges del er spørsmålet om gjennomføring av reformer i pensjonssystemet for å stimulere arbeidstilbudet, et spørsmål om å gå i samme retning. Det viktigste med hensyn til å støtte opp under arbeidslinjens målsetning om å øke eldre individers yrkesdeltagelse, er at både tilleggspensjonene generelt og tidligpensjoneringsordningene blir mer aktuariske. Dermed vil pensjonssystemet sett under ett (når man forutsetter at minstepensjonen videreføres og finansieres på tradisjonelt vis) være karakterisert av at betydelige arbeidstagergrupper står overfor et system som er aktuarisk på marginen. I lys av offentlig sektors gunstige formuesposisjon i Norge, synes en særlig attraktiv løsning å være at man bygger opp en tilleggspensjon basert på individuelle reelle konti. Denne ordningens tydelige aktu-

14. En minstepensjon som finansieres på pay-as-you-go basis, innebærer at konjunkturrisiko deles mellom generasjoner gitt at ytelsen justeres i takt med reallønnsutviklingen, se Thøgersen (1998).

ariske karakter stimulerer arbeidstilbudet samtidig som den kan kombineres med en fleksibel pensjonsalder.

Referanser

- Boskin, M. og M.D. Hurd (1978): «Effect of social security on early retirement», *Journal of Public Economics*, 10, 361–377.
- Crawford, V.P. og D.M. Lilien (1981): «Social security and the retirement decision», *Quarterly Journal of Economics*, 95, 505–529.
- Diamond, P.A. og J.A. Hausman (1984): «The retirement and unemployment behavior of older men», i: H.J. Aaron og G. Burtless (red.), *Retirement and economic behavior*, Brookings Institution, Washington.
- Feldstein, M.S. (1977): «Social security and private savings: International evidence in an extended life-cycle model», i: M. Feldstein og R. Inman (red.), *Economics of Public Services*, Macmillan Press, London, 174–205.
- Fredriksen, D. (1998): «Minstepensjon, særtilllegg og regulering av grunnbeløpet», *Økonomiske Analyser*, 3/98, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Gruber, J. og D. Wise (1997): «Social security programs and retirement around the world», NBER working paper 6134, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Halleraker, M. (1994): «Bruk av gavepensjoner ved førtidspensjonering», SNF arbeidsnotat nr. 1/94, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Halpern J. og J. Hausman (1986): «Choice under uncertainty: A model of applications for the social security disability program», *Journal of Public Economics*, 31, 131–161.
- Hansen, H.T. (1996): «Sammenhengen mellom sykepenger, attføring og uførepensjon», SNF-rapport 74/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Kapteyn, A. og K. Vos (1997): «Social security and retirement in the Netherlands», NBER working paper 6135, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Myles, G. (1995): *Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (1998): «The retirement decision in OECD countries», Working paper no. 1 on macroeconomic and structural policy analysis (ECO/CPE/WP1(98)2), OECD, Paris.
- Palme, M. og I. Svensson (1997): «Social security, occupational pensions, and retirement in Sweden», NBER working paper 6137, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Rødseth, T og G. Bjørsvik (1994): «Uførepensjonering og AFP-pensjonering», Vedlegg VI i NOU 1994:2, *Fra arbeid til pensjon*, Oslo.
- Sala-I-Martin, X. (1996): «A positive theory of social security», *Journal of Economic Growth*, 1, 277–304.
- Steigum, E. (1996): «Fleksibel pensjonsalder og folketrygden», upublisert notat, LOS senteret, Bergen.
- Thøgersen, Ø. (1998): «A note on intergenerational risk sharing and the design of pay-as-you-go pension programs», *Journal of Population Economics*, 11, 373–378.
- Thøgersen, Ø., C. Andersen, G. Rogdaberg og J.G. Sannarnes (1997): «Fleksibel pensjonsalder, folketrygdens finansiering og fordeling av velferd mellom generasjoner», SNF rapport nr. 48/97, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Thøgersen, Ø., T.H. Holmås og E. Bratberg (1998): «Normer, insentiver og tidlig-

pensjonering», SNF rapport nr. 33/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Visher, M. og T. Midtsundstad (1993): «Utgang fra arbeidslivet – En studie av eldre arbeidstakere, førtidspensjonering og AFP», FAFO rapport nr. 154.

World Bank (1994): *Averting the old age crisis*, Oxford University Press, Oxford.

En formell modellanalyse av individets pensjonsatferd¹⁵

Modellen

Vi betrakter et individ som gjør sine beslutninger om konsum og yrkesdeltagelse i et livsløpsperspektiv. Vi deler vedkommendes livsløp opp i to perioder. Yrkesaktivitet innebærer fulltidsarbeid. I periode 1 av livsløpet (som «junior») arbeider man hele perioden, men i periode 2 (som «senior») arbeider man kun den første andelen a (0 $\leq a \leq 1$) av perioden. Vi normaliserer periodelengden til 1 slik at lengden på pensjonstilværelsen er gitt ved $l=1-a$. Nyttefunksjonen er additivt separabel og gitt ved

(1)

$$U(c_1, c_2, l) = u(c_1) + u(c_2) + v(l)$$

Figur 1.2

hvor c_i er konsum i periode i ($i=1,2$). Vi antar at $u' > 0$, $u'' < 0$, $v' > 0$ og $v'' < 0$. For å begrense notasjonen ser vi for enkelhets skyld bort fra diskontering av fremtidig nytte, og vi antar også at renten er lik 0. Analysen kan enkelt generaliseres til tilfellet med strengt positiv rente og nyttediskonteringsrate.

Vi definerer b som individets netto livsinntekt (nåverdien av alle netto inntektsstrømmer over livsløpet). Vi forutsetter fri tilgang til et kredittmarked, og siden rente og nyttediskonteringsrate er forutsatt lik 0 følger det umiddelbart at $c_1 = c_2 = c$ og $c = b/2$. Yrkeskarrierens lengde bestemmer b slik at $b = b(a)$. Lenger yrkeskarriere gir normalt høyere netto livsinntekt slik at vi har $b'(a) > 0$. Hvis vi for øyeblikket ser bort fra skatte-overføringssystemet og antar at w_1 og w_2 er lønnssetningene i de to periodene av livet, følger det at b er gitt ved

(2)

$$b = w_1 + \alpha w_2$$

Figur 1.3

Dermed vil vi i fravær av skattevidringer ha $b'(a) = w_2$ slik at økt arbeidsinnsats på marginen gir en endring i netto livsinntekten som er gitt ved lønnssetningen i den aktuelle perioden.

15. Modellanalysen i dette appendikset bygger i stor grad på arbeider av Crawford og Lilien (1981), Myles (1995) (section 14.4.1) og Feldstein (1977).

På bakgrunn av overstående kan nyttefunksjonen skrives som
(3)

$$U[c(\alpha), l(\alpha)] = 2u(c) + v(1 - \alpha)$$

Figur 1.4

Individet velger a for å maksimere (3) gitt at $c=b(a)/2$. Førsteordens-betingelsen blir dermed
(4)

$$u'(c)b'(\alpha) = v'(l)$$

Figur 1.5

Høyresiden tilsvarende det som i avsnitt 1.1 benevnes *MP*, det vil si grensenytten av lengre tid som pensjonist. Vi legger til grunn at $v'(l)$ er en avtagende funksjon. Det medfører at høyere pensjonsalder, som uttrykkes ved økt a , gir lavere verdi for l og dermed økt verdi for $v'(l)$. *MP* kurven er derfor stigende i figur 1. Videre tilsvarende venstresiden av (4) det som i avsnitt 2.1 benevnes *MY*, med andre ord grensenytten man realiserer (gjennom økt konsum) ved å fortsette som yrkesaktiv og motta arbeidsinntekt. Vi må forutsette at *MY* i det aktuelle aldersintervallet avtar eller alternativt ikke stiger sterkere enn *MP* når a øker. Dette er en svak antagelse siden $MY^1_2 u'(c)b'(a)$, og vi har at $u'(c)$ avtar med økt a siden $c=b/2$ og $b'(a)>0$.¹⁶ Hvis eldre arbeidstagere opplever avtagende, stagnerende eller moderat stigende lønn, vil *MY* avta med økt a . Vi kan sågar ha en forholdsvis sterkt stigende lønnsvekst frem mot pensjonsalderen uten at *MY* kurven stiger brattere enn *MP* kurven.

På bakgrunn av forutsetningene om hellningen til *MP* og *MY* vil (4) bestemme en entydig optimal a som uttrykker den individuelt optimale pensjonsalderen. Vi ser her og i det følgende bort fra hjørneløsninger. Hvis individets produktivitet reflekteres i lønnsfastsettelsen og vi ikke har vridende beskatning slik at $b'(a)=w_2$, vil den individuelt rasjonelle pensjonsalderen også innebære samfunnsøkonomisk effektivitet. Vi legger også merke til at en generell velstandsutvikling som innebærer økonomisk vekst, skifter *MY* kurven nedover og reduserer den optimale pensjonsalderen. Det kommer av at økonomisk vekst innebærer økt b og dermed økt c slik at $u'(c)$ reduseres.

Et aktuarisk pensjonssystem

Vi introduserer et alderspensjonssystem i modellen ved å anta at individet betaler pensjonspremien t_1 i første periode av livet (vedkommende jobber hele perioden) og pensjonspremien a_2 i den yrkesaktive andelen a av andre periode av livet.

16. Vi merker oss at $dMY/da=0.5u''(c)b'(a)+b''(a)u'(c)$ slik at vi kan ha $b''(a)>0$ – som gir uttrykk for lønnsvekst frem mot pensjonsalderen – uten at $dMY/da>0$.

Som pensjonist (den siste andelen $1-a$ av andre periode) mottar individet alderspensjonen $(1-a)p$. Det følger at individets netto livsinntekt nå kan skrives:

(5)

$$b = (w_1 - \tau_1) + \alpha(w_2 - \tau_2) + (1 - \alpha)\pi$$

Figur 1.6

Et aktuarisk pensjonssystem er karakterisert av at sammenhengen mellom pensjonsavgiftene og pensjonen er gitt ved

(6)

$$\tau_1 + \alpha\tau_2 = (1 - \alpha)\pi$$

Figur 1.7

med andre ord at (nå) verdien av strømmen av premieinnbetalinger og pensjonsytelser er 0. Innsetting av (6) i ligning (5) innebærer at

(7)

$$b = w_1 + \alpha w_2$$

Figur 1.8

slik at det følger at et fullstendig aktuarisk pensjonssystem ikke påvirker b . Vi vil fortsatt ha at $b'(a) = w_2$ slik at avkastningen ved fortsatt yrkesaktivitet er uavhengig av systemet. Det aktuariske pensjonssystemet er ekvivalent med privat sparing, og pensjonsalderen påvirkes hverken av inntekts- eller substitusjonseffekter.

Avveining mellom faste pensjonsytelser og mer aktuariske ordninger

Vi antar at individet som pensjonist mottar en ytelse som er gitt ved

(8)

$$(1 - \alpha)\pi = a(1 - \psi\alpha) + p(\tau_1 + \alpha\tau_2)$$

Figur 1.9

,

hvor parametrene a , y og p karakteriserer pensjonssystemet. Parameteret a utgjør en minimumspensjon som er uavhengig av premieinnbetaling, men som avkortes ved yrkesaktivitet i andre periode av livsløpet. Graden av avkorting måles ved y , og vi antar at $0 \leq y \leq 1$. Parameteret p ($0 \leq p \leq 1$) angir hvor sterk koblingen er mellom premieinnbetalinger og nivået på tilleggspensjonen. Vi legger merke til at tilfellet $a=0$, $y=0$ og $p=1$ utgjør et fullstendig aktuarisk system. Tilfellet $a=a^*$, $y=0$ og $p=0$ utgjør et system hvor alle – presumptivt etter å ha oppnådd en lovbestemt ordinær pensjonsalder – får den samme pensjonsytelsen uten avkorting ved eventuell videre yrkesaktivitet, med andre et system som er ekvivalent med en lump-sum overføring. Endelig legger vi merke til at et system karakterisert ved $a=a^*$, $y=0$ og $p=1$ er aktuarisk på marginen.

Fra (5) og (8) følger det at
(9)

$$b = (w_1 + \alpha w_2) + (1 - \psi\alpha)a - (\tau_1 + \alpha\tau_2)(1-p)$$

Figur 1.10

,
og vi kan utlede at
(10)

$$b'(\alpha) = w_2 - (1-p)\tau_2 - \psi a - \omega$$

Figur 1.11

.
Vi tolker w som prisen på økt pensjonsalder ettersom størrelsen uttrykker vekst i netto livsinntekt ved fortsatt yrkesaktivitet. Det forutsettes at $w > 0$. Maksimering av nyttefunksjonen i (3) gitt $c=b/2$, (9) og (10), innebærer førsteordens-betingelsen
(11)

$$u'(c)\omega - v'(1-\alpha) = 0$$

Figur 1.12

.
Vi kan utlede følgende komparativt statiske resultater:
(12)

$$\frac{d\alpha}{da} = \frac{1}{\Delta} \left[\frac{1}{2} u''(c)(1 - \psi\alpha) - \psi u'(c) \right] < 0$$

Figur 1.13

$$,$$

(13)

$$\frac{d\alpha}{dp} = \frac{1}{\Delta} \left[\frac{1}{2} u''(c)(\tau_1 + \alpha\tau_2)\omega + \tau_2 u'(c) \right]$$

Figur 1.14

$$,$$

(14)

$$\frac{d\alpha}{d\psi} = \frac{1}{\Delta} \left[-\frac{1}{2} u''(c) \psi \alpha \omega - a u'(c) \right]$$

Figur 1.15

$$,$$

hvor $D = -[1/2 u''(c)w^2 + v''(1-a)] > 0$. Fra (12) ser vi at både inntektseffekten (det første leddet i klammeparentesen på høyresiden) og substitusjonseffekten (det andre leddet) trekker i retning av redusert pensjonsalder slik at vi entydig kan konkludere med at $da/da < 0$. Vi legger merke til at ingen avkorting ($y=0$) innebærer at substitusjonseffekten blir eliminert, mens innteksteffekten blir desto sterkere. Fra (13) ser vi at substitusjonseffekten (det andre leddet i klammeparentesen) trekker i retning av at $da/dp > 0$, med andre ord at en utvikling i retning av et aktuarisk system øker pensjonsalderen siden livsløps-marginalskatten reduseres. Inntektseffekten (første ledd i klammeparentesen) virker imidlertid i motsatt retning. Tilsvarende ser vi fra (14) at substitusjonseffekten (det andre leddet i klammeparentesen) trekker i retning av $da/dy < 0$, med andre ord at sterkere avkorting reduserer pensjonsalderen siden livsløps-matginalskatten øker. Igjen virker inntektseffekten motsatt vei.

En generell tidligpensjoneringsordning

For å belyse effektene på arbeidstilbudet av en generell tidligpensjoneringordning, antar vi at den gitte ordinære pensjonsalderen er gitt ved

$\bar{\alpha}$

Figur 1.16

, men at individet kan velge tidligpensjonering slik at $a <$

 $\bar{\alpha}$

Figur 1.17

¹⁷
I tidligpensjoneringsperioden mottar individet en ytelse som er gitt ved (

 $\bar{\alpha}$

Figur 1.18

) pT hvor pT angir nivået på ytelsen. Ved oppnåelse av den ordinære pensjonsalderen får individet pensjonsytelsen
(15)

$$(1 - \bar{\alpha})\pi = a + p[\tau_1 + \alpha\tau_2 + \theta(\bar{\alpha} - a)\tau_2]$$

Figur 1.19

, hvor parameteret q ($0 \leq q \leq 1$) angir i hvor stor grad individet i tidligpensjoneringsperioden får akkumulert rettigheter til tilleggspensjon. Vi ser at $q=1$ gir full opptjening av tilleggspensjon på samme måte som om man hadde vært yrkesaktiv (som i den norske AFP ordningen), mens $q=0$ innebærer ingen «gratis» opptjening av tilleggspensjon. Vi legger også merke til at selve tidligpensjonsutbetalingen ikke har noen motpost i avkorting av den ordinære pensjonen. Det følger at
(16)

17. Her betrakter vi et individ som på marginen er interessert i tidligpensjonering slik at vi kan se bort fra aa . Med andre ord fokuserer vi på hvor lang tidligpensjoneringsperioden blir.

$$b = (w_1 - \tau_1) + \alpha(w_2 - \tau_2) + (\bar{\alpha} - \alpha)\pi^T \\ + a + p[\tau_1 + \alpha\tau_2 + \theta(\bar{\alpha} - \alpha)\tau_2]$$

Figur 1.20

noe som impliserer at
(17)

$$b'(\alpha) \quad \omega = w_2 - \pi^T + (1 - \theta p)\tau_2$$

Figur 1.21

· Maksimering av (3) gitt at $c=b/2$, (15) og (16) gir samme førsteordens-betingelse som tidligere:
(18)

$$u'(c)\omega - v'(1-a) = 0$$

Figur 1.22

· Vi kan dermed utlede følgende komparativt statiske resultater:
(19)

$$\frac{d\alpha}{d\pi^T} = \frac{1}{\Delta} \left[\frac{1}{2} u''(c)(\bar{\alpha} - \alpha)\omega - u'(c) \right] < 0$$

Figur 1.23

,

(20)

$$\frac{d\alpha}{d\theta} = \frac{1}{\Delta} \left[\frac{1}{2} u''(\bar{c}) p(\bar{\alpha} - \alpha) \tau_2 \omega - p \tau_2 u'(c) \right] < 0$$

Figur 1.24

.

Vi ser at både økt nivå på tidligpensjonsytelsen (pT) og «gratis» pensjonspoeng hver for seg entydig initierer tiltagende tidligpensjonering. Substitusjonseffekten av disse tiltakene virker gjennom den vridning som oppstår av høyere livsløps-marginalskatt, mens inntektseffekten fanger opp at henholdsvis økt tidligpensjon og økt ordinær pensjon (via gratis poengopptjening) delvis tas ut i en lengre periode som pensjonist.

Vedlegg 2

Konsekvenser av nedsatt pensjonsalder

Dennis Fredriksen og Inger Texmon, Statistisk sentralbyrå

1 INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Som kjent vil en rask aldring av befolkningen finne sted i tiårene etter det kommende århundreskiftet. Dette innebærer at antall personer i yrkesaktiv alder vil avta relativt til antall personer i aldersgruppen som i dag mottar alderspensjon. I tillegg er det i ferd med å skje en nedkorting av yrkeskarrieren ved at debuten i yrkeslivet skjer senere og ved at stadig flere har fått adgang til å gå over på pensjon tidligere enn ved 67 år. Om disse tendensene forsterkes, kan det føre til mangel på arbeidskraft på lang sikt.

I dette vedlegget ser vi på konsekvenser av en senket nedre grense for alderspensjon, først og fremst på hvordan dette vil påvirke antall pensjonister i folketrygden og folketrygdens utgifter. Studien bygger på en del beregninger med mikrosimuleringsmodellen MOSART, der det er forutsatt en nedre grense for overgang til alderspensjon på 60 år (alternativt 62 år). I prinsippet kan beregninger med økt omfang av førtidspensjonering bygge på to ulike tilnærminger. Den ene innebærer en generell senking av grensen for alderspensjon, der overgang til andre pensjonstyper opphører ved denne grensen. Den andre består i å opprettholde adgang til etterlattepensjon, uføretrygd og attføring til og med 66 års alder parallelt med en generell adgang til avtalefestet pensjon for 60–66-åringer (evt. 62–66-åringer). I hovedsak er det den første tilnærmingen som er valgt her.

Det er utført en rekke parallelle beregninger der også ulike prinsipper for beregning av ytelsene er lagt til grunn. I alt drøftes følgene av fire beregningsmåter. En av disse tilsvarende dagens avtalefestede pensjon, der størrelsen på tilleggspensjonene er den samme som ved full opptjening fram til 67 år. De tre øvrige beregningene innebærer ulike grader av reduksjon i tilleggspensjonen (eller i hele pensjonen) som konsekvens av tidlig uttak av alderspensjon. For to av disse beregningsprinsippene er det utført regneeksempler som kan illustrere betydningen av at færre vil ta ut tidlig pensjon ved avkorting i ytelsene. Det er imidlertid forbundet med store problemer å tallfeste en slik atferdseffekt av redusert kompensasjonsnivå.

Vanligvis bygger forutsetningene i slike modellberegninger på observasjoner fra et representativt utvalg av befolkningen i årene før beregningstidspunktet. Også da vil det være usikkerhet knyttet til beregningene, blant annet fordi vi forutsetter at nivået for en rekke sosiodemografiske begivenheter skal holdes konstant i årene framover. I de foreliggende beregningene er i tillegg observasjonsgrunnlaget svakt på en rekke punkter, ikke minst når det gjelder hvor hyppig overgang til alderspensjon vil være på alderstrinnene ned mot 60 år. Følgelig må beregningene i større grad enn vanlig betraktes som regneeksempler.

Kort oppsummert indikerer resultatene at å senke den nedre grense for alderspensjon til 60 år vil gi en langsiktig økning i det samlede antall pensjonister som vil være i underkant av 10 pst høyere enn i et referansealternativ uten endringer i overgang til alderspensjon og med overgang til avtalefestet pensjon på nivå med 1997-observasjonene. Det tilsvarende resultatet er 6 pst om en nedre grense på 62 år velges. Både i absolutte tall og relativt vil den ekstra økningen i alderspensjonister være langt høyere. Dette skyldes delvis det selvsagte at det er i overgang til alderspensjon det er forutsatt endringer, men også at det alt i alt blir mindre avgang

til andre pensjonstyper når grensen for alderspensjon senkes. Også folketrygdens samlede utgifter vil være oppunder 10 pst høyere enn i referansealternativet om det forutsettes uttak av alderspensjon fra og med 60 år, samtidig med at pensjonenes størrelse opprettholdes. Med omfattende aldersavhengige avkortinger, der forventet nåverdi av samlet pensjonsytelse er uavhengig av valgt pensjonsalder, blir folketrygdens samlede utgifter lavere enn i referansebanen, selv når pensjonen til tidligere uførepensjonister skjermes. Dette skyldes i hovedsak at de som ellers ville blitt uførepensjonister mellom den nye aldersgrensen på 60 år (evt. 62 år) og den gamle på 67 år, også rammes av avkortingen.

Resten av dette vedlegget er disponert som følger: Først gis en omtale av anvendt modellverktøy og settet av forutsetninger i referansebanen. Deretter argumenteres det for valget av modellspesifikasjon i simuleringene med utvidet førtidspensjonering. Forutsetningene om uttak av alderspensjon for alderstrinnene fra 60 år presenteres og drøftes i lys av erfaringer med uttak av AFP og alderspensjon. Så følger omtale av de fire prinsippene for beregning av pensjonsytelsene og av en mulig sammenheng mellom nivå på ytelsene og pensjonsuttak. En mer detaljert presentasjon av resultater kommer til slutt.

2 MIKROSIMULERINGSMODELLEN MOSART

Framskrivningene av antall pensjonister og deres pensjonsytelser bygger på mikrosimuleringsmodellen MOSART, se Fredriksen (1998) for en mer detaljert beskrivelse. MOSART starter med et tilfeldig utvalg av befolkningen og simulerer det videre livsløpet for hvert enkelt individ i dette utvalget. Simuleringen er basert på at hvert enkelt individ hvert år har gitte sannsynligheter for å oppleve bestemte begivenheter avhengig av sine egne kjennetegn. Denne versjonen av MOSART omfatter inn- og utvandring, dødelighet, fødsler, husholdningsdannelse, skolegang, pensjonering, arbeidstilbud og arbeidsinntekter. På grunnlag av individenes hittil opptjente pensjonsrettigheter og simulerte yrkeshistorier framover, beregnes pensjonsytelser knyttet til alders-, uføre- og etterlattepensjon, attføring og avtalefestet pensjon. Når simuleringen gjentas for et tilstrekkelig antall individer, kan man si noe om utviklingen i befolkningen gitt de forutsetningene man gjør om de ulike kjennetegnene som simuleres. I en referansebane vil overgangssannsynlighetene i utgangspunktet holdes konstante og lik nivået i et basisår, med mindre vi har kunnskap som sier noe annet om utviklingen framover (se tabell 2.1 for en oversikt over forutsetningene i disse framskrivingene).

Forutsetningene er stort sett de samme som lå til grunn for beregninger som ble produsert i 1996 – i forkant av Jaglandregjeringens langtidsprogram (Finans- og tolldepartementet 1997). For det aktuelle formålet er det likevel produsert en ny referanseberegning der omfanget av avtalefestet pensjon er justert opp for å fange opp noe av utviklingen etter dette. Basisåret for beregningene er 1993, det vil si at utgangspopulasjonen er fra 31.12.1993 og at modellens overgangssannsynligheter med en del unntak er basert på observasjoner i 1993. Et viktig unntak er gjort for dødelighet, idet det forutsettes en økning i forventet levealder i om lag samme tempo som i de foregående par tiårene – fra nivået i 1995. Når det gjelder uførepensjon, er 1991 valgt som basisår da det var uvanlig lav tilgang av nye uførepensjonister i 1993.

Tabell 2.1: Sentrale forutsetninger i beregningene med mikrosimuleringsmodellen MOSART

Tabell 2.1: Sentrale forutsetninger i beregningene med mikrosimuleringsmodellen MOSART

Samlet fruktbarhetstall (barn per kvinne)	1,9 (1995-nivå)
Forventet levealder for hhv menn og kvinner i utgangsåret	75 og 81 (1995-nivå)
Økning i forventet levealder fram mot år 2050	4–5 år
Observasjonsår for studietilbøyelighet	1993
Tilgang av nye uførepensjonister og attføringsklienter som i året	1991
Uttak av avtalefestet pensjon som gjør at modellen treffer nivået i	1997
Observasjonsår for overgang til alderspensjon	1989
Observasjonsår for yrkesprosenter og gjennomsnittlige arbeidstider	1993
Alle kronebeløp er deflatert med lønnsnivået i 1993 Grunnbeløpet vokser like mye som lønnsnivået Netto neddiskonteringsrente er differansen mellom realrenten og veksten i grunnbeløpet (kalles også «realrente» i vedleggets tabeller)	

3 PENSJONERING I MOSART-MODELLEN

Simulering av pensjonering i MOSART omfatter overgang til følgende fem ordninger: alders-, uføre- og etterlattepensjon fra folketrygden, attføring og avtalefestet pensjon (AFP). For attføring og uførepensjon simuleres også overganger mellom de to og ut av status som pensjonist. Både overgang til AFP og alderstrygd er derimot endelige i modellen, selv om en førtidspensjonering strengt tatt ikke trenger å være irreversibel. Samtlige personer som er inne i pensjonssystemet ved pensjonsalderen (67 år) eller er yrkespassive, går over på alderspensjon. Blant de yrkesaktive er det en økende andel som tar ut alderspensjon etterhvert som de nærmer seg 70 år, og denne andelen avhenger i simuleringen av kjønn og utdanningsnivå. Overgangene til alderspensjon er estimert på grunnlag av data fra 1989, det vil si da ordningene for tidligpensjonering bare såvidt var innført for 66-åringer. I den nye referanseberegningen, som har en ikke ubetydelig avgang til AFP blant 64–66-åringer (se under), er imidlertid uttaket av alderspensjon ved 67 år justert ned, slik at den kumulererte avgangen til AFP og alderstrygd innen alder 68 år er på samme nivå som avgangen til alderstrygd innen denne alderen i 1989.

Avgangen til AFP i den nye referanseberegningen bygger på det observerte uttaket blant 64–66-åringer i LO/NHO-området i 1997 (tabell 2.2). Som for alderspensjon er overgangssannsynlighetene spesifisert etter alder, kjønn og utdanningsnivå i modellen. To parametre angir hvor stor andel av ikke-pensjonerte yrkesaktive menn og kvinner som har rett til avtalefestet pensjon, og disse justerer vi slik at referanseberegningen treffer observerte tall for 64–66 år gamle mannlige og kvinnelige AFP-pensjonister ved utgangen av 1997 (til sammen 12 500 personer). Dette oppnås når andelene settes til hhv 46 og 41 pst for menn og kvinner.

Simulering av overgang til status som pensjonist følger ellers disse prinsippene: Enker og enkemenn med lav arbeidsinntekt får innvilget etterlattepensjon. Sannsynligheten for å bli attføringsklient eller uførepensjonist avhenger av kjønn, alder, utdanning, ekteskapelig status og yrkesdeltaking. Om lag halvparten av årskullet er inne på en av disse ordningene ved pensjonsalderen på 67 år. For 64–66-åringene har vi redusert sannsynligheten for å få uførepensjon (og attføring) med 30 pst. Dette svarer omtrent til 60 prosent reduksjon, gitt at man har rett til AFP, som er påvist i en empirisk analyse av pensjonering blant yrkesaktive i aldersgruppen 64–66 år med og uten denne retten i perioden 1993–1995 (Thøgersen et al 1998).

Tabell 2.2: Uttak av avtalefestet pensjon i LO/NHO-området 1997

	Begge kjønn		Menn		Kvinner	
	Sannsynlighe t for uttak	Beregnet kumulert uttak	Sannsynlighe t for uttak	Beregnet kumulert uttak	Sannsynlighe t for uttak	Beregnet kumulert uttak
64 år	0,51	0,51	0,54	0,54	0,43	0,43
65 år	0,28	0,65	0,31	0,68	0,22	0,56
66 år	0,15	0,70	0,19	0,74	0,08	0,59

¹Vi har ekskludert 63-åringene da de bare var med fra 1. oktober 1997

Kilde: Felleskontoret for LO/NHO-ordningene

4 ENDRING I MODELLSPESIFIKASJONER VED GENERELL ADGANG TIL FØRTIDSPENSJON

Modellteknisk kan innføring av en generell adgang til pensjon før den nåværende grensen på 67 år løses på to måter. Den ene tilnærmingen består i å senke aldersgrensen for alderspensjon og la personer som er i pensjonssystemet gå over til alderstrygd ved den nye grensen. Den andre er å øke andelen av de yrkesaktive som har rett til avtalefestet pensjon fra vårt anslag på under 50 pst basert på året 1997 og opp til 100 pst og samtidig sette en lavere aldersgrense for AFP. Mellom disse to tilnærmingsmåtene er det en viktig forskjell: i den sistnevnte fortsetter overgangen til uførepensjon (samt attføring og etterlattepensjon) i aldersintervallet fra den nye grensen og til og med 66 år. I den førstnevnte tilnærmingen skjer det ingen overgang til de nevnte trygdeordningene i dette aldersintervallet. I begge variantene forutsettes imidlertid at de som allerede er i pensjonssystemet før den nye aldersgrensen er nådd, skal skjermes fra eventuelle reduksjoner i ytelsene.

Vi har valgt som hovedstrategi å senke aldersgrensen for alderspensjon. Svakheten i dette er at også de som ville representert tilgang av uføre i alderstrinnene mellom den nye og gamle aldersgrensen, får redusert sine pensjoner i simuleringer som forutsetter reduksjon i ytelsene. Derfor er det i tillegg utført et par beregninger med den andre modellvarianten. Men fordi en god del av dem som ville gått over på uførepensjon etter 60 år trolig vil ta ut AFP ved 60 år, må vi redusere overgangen til uførepensjon betydelig i alderstrinnene som har adgang til AFP (med 60 pst). Derfor blir ikke forskjellene mellom de to modellvariantenes resultater så store.

Hvorvidt det er rimelig å forutsette fortsatt overgang til uførepensjonering parallelt med en generell adgang til førtidspensjon, er også diskutabelt. I dag er avtalefestet pensjon og uførepensjon ganske like økonomisk sett i den forstand at de gir samme ytelse fra folketrygden. Forskjellene er blant annet knyttet til sluttvederlaget i avtalefestet pensjon og at uførepensjonering gjerne følger et års sykkelønn. Om vi derimot forutsetter en betydelig redusert pensjon som følge av senket pensjonsalder og samtidig skjærmer uføretrygdene fra dette, vil omfanget av uførepensjoneringen fram til 67 år bli mer utslagsgivende for folketrygdens utgifter. En slik kombinasjon av beregningsregler vil imidlertid føre til et økt press på uføretrygden, slik at adgangen blir vanskeligere å regulere – unntatt ved svært alvorlig svekkelse av helsetilstanden.

5 OMFANG AV FØRTIDSPENSJONERING VED NEDSATT PENSJONSALDER

Uttaket av avtalefestet pensjon i simuleringene er i beskjedne grad basert på empiri, da individdata for hvem som har rett til avtalefestet pensjon lenge har vært utilstrekkelig. De ulike settene av overgangssannsynligheter som er konstruert (tabell 2.3 og figur 2.1–2.4), representerer tre aldersgrenser for overgang til førtidspensjon: Grensen på 64 år er bare brukt i referansebanen og nivået på uttaket for 64–66-åringene, som er vist i figuren, avspeiler den *begrensede adgangen* som er forutsatt der (under 50 pst). Grensene på 60 år og 62 år er brukt i simuleringer der det er forutsatt en generell adgang. Når settene av overgangssannsynligheter er utformet, har vi tatt hensyn til følgende faktorer:

- Observerte uttak av AFP blant 64–66-åringene i LO/NHO-området i 1997 (tabell 2.2 foran).
- Observerte *forskjeller* i kumulert avgang til alderstrygd innen 68 år mellom yrkesaktive menn og kvinner med og uten høyere utdanning forutsettes i utgangspunktet å være uendret.
- Kumulert avgang til *alderstrygd* innen 68 år (blant yrkesaktive i de fire gruppene) forutsettes i utgangspunktet å være uavhengig av hvilken nedre aldersgrense som velges for pensjonering.
- Observerte aldersmønstre for uttak av AFP og alderspensjon.

Vi har valgt å legge det observerte AFP-uttaket fra LO/NHO-området til grunn for uttak i gruppen *uten høyere utdanning*. Vi har da tatt utgangspunkt i de gjennomsnittlige avgangsratene for menn og kvinner og justert disse noe *ned* for menn og *opp* for kvinner for å ta hensyn til at kvinner i gjennomsnitt blir pensjonister på et tidligere tidspunkt i både alders- og uførepensjonsordningen i folketrygden. Dette er altså i strid med de observerte tallene (tabell 2.2), som viser at menn i større grad tar ut avtalefestet pensjon. Men vi legger til grunn at dette forholdet trolig endres om adgangen til tidligpensjon blir generell, da en selektiv gruppe av kvinner har hatt slike rettigheter til nå. Så har vi videre antatt at uttaket for høyt utdannede i gjennomsnitt vil være lavere enn det som ble observert i 1997. Nivået blant høyt utdannede menn og kvinner er i utgangspunktet fastsatt slik at forskjellene mellom de fire gruppene i uttak av alderspensjon innen fylte 68 år (observert i 1989), opprettholdes.

Vi har altså valgt å legge stor vekt på at andelen tidligere yrkesaktive som tar ut alderspensjon innen utgangen av året de fyller 68 år, skal være upåvirket av pensjonsalderen (gitt at den er 67 år eller lavere). Alderstrinnet 68 er valgt ut blant de tre (67–69 år) som det er observasjonsgrunnlag for (dvs som har hatt full adgang til pensjon), idet vi antar at pensjoneringen er mest i samsvar med pensjonsønskene her. Dette kan begrunnes med at pensjonering blant 67-åringene er påvirket av vilkårlige utsettelse, mens det ved 69 år trolig er større innslag av utstøting fordi man nærmer seg den obligatoriske grensen på 70 år. Når tabell 2.3 og figur 2.1–2.4 likevel, og i strid med resonnementene over, viser noe ulikt nivå på de kumulerte sannsynlighetene for uttak av alderspensjon ved 68 år, er dette fordi vi i *tillegg* har måttet kompensere for den manglende overgang til uførepensjon (og attføring) mellom ny og gammel aldersgrense. Dermed er det i realiteten samlet antall 68 år gamle pensjonister som holdes uforandret fra referansebanen.

Informasjonen for 64–66-åringene ekstrapoleres også til aldersgrupper som tidligere ikke har hatt en slik frivillig pensjonsordning. Når pensjoneringstilbøyeligheten innen 68 år skal holdes omtrent uendret, må resultatet nødvendigvis bli at de aldersspesifikke overgangssannsynlighetene i gjennomsnitt reduseres når vi senker aldersgrensen. Videre antar vi med bakgrunn i erfaringene med observert AFP-

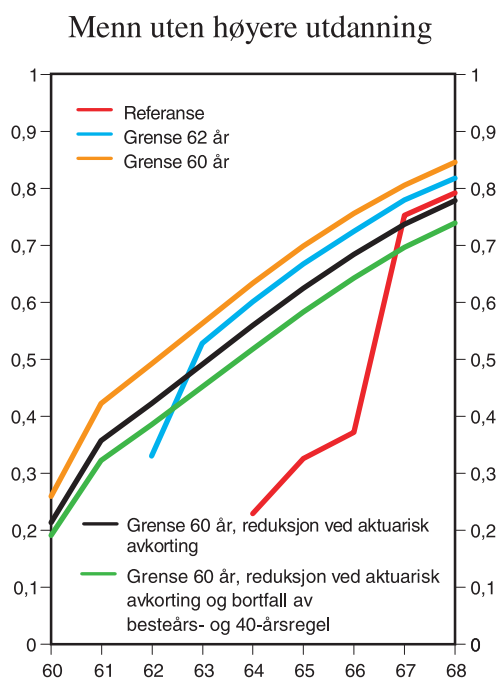
uttak, at sannsynlighetene er høye begge de første to årene en har adgang til å gå av med pensjon. Det kan være *tilfeldig* om pensjoneringstidspunktet havner i det året man når pensjonsalder eller i det påfølgende kalenderåret – et eksempel er lærere som fortsetter sitt arbeid ut skoleåret selv om de når pensjonsalderen i høstsemesteret. Vi fokuserer dessuten på alder ved utgangen av året her. Etter et fall fra de første to alderstrinnene forutsettes en svak økning i overgangssannsynlighetene med økende alder.

Tabell 2.3: Overgang til alderspensjon i framskrivninger med MOSART for de som er yrkesaktive ved alderstrygdens nedre aldersgrense. Overgangssannsynligheter og kumulerte overgangssannsynligheter etter kjønn, utdanning og alder. Forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder etter kjønn og utdanning. Separate sett av forutsetninger for nedre aldersgrense på 60 år og 62 år

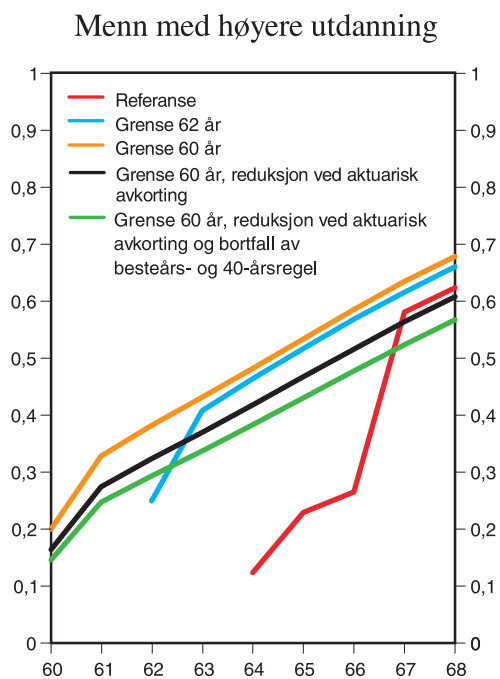
	Menn				Kvinner			
	Lav utdanning		Høyere utdanning		Lav utdanning		Høyere utdanning	
Alder	Overgang	Kumulert overgang	Overgang	Kumulert overgang	Overgang	Kumulert overgang	Overgang	Kumulert overgang
Nedre aldersgrense 60 år								
60	0,26	0,26	0,20	0,20	0,29	0,29	0,23	0,23
61	0,22	0,42	0,16	0,33	0,25	0,47	0,19	0,38
62	0,12	0,49	0,08	0,38	0,15	0,55	0,11	0,44
63	0,14	0,56	0,08	0,43	0,16	0,62	0,11	0,51
64	0,16	0,63	0,09	0,48	0,18	0,69	0,12	0,57
65	0,18	0,70	0,10	0,53	0,19	0,75	0,14	0,63
66	0,19	0,76	0,11	0,59	0,20	0,80	0,17	0,69
67	0,20	0,81	0,12	0,64	0,21	0,84	0,18	0,75
68	0,21	0,85	0,12	0,68	0,22	0,88	0,18	0,79
Forventet pensjoneringsalder								
	63,2 år		65,0 år		63,2 år		64,2 år	
Nedre aldersgrense 62 år								

Tabell 2.3: Overgang til alderspensjon i framskrivninger med MOSART for de som er yrkesaktive ved alderstrygdens nedre aldersgrense. Overgangssannsynligheter og kumulerte overgangssannsynligheter etter kjønn, utdanning og alder. Forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder etter kjønn og utdanning. Separate sett av forutsetninger for nedre aldersgrense på 60 år og 62 år

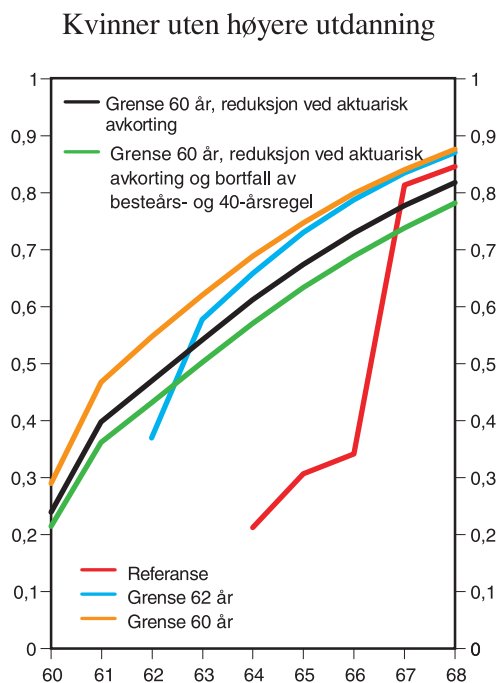
	Menn				Kvinner			
	Lav utdanning		Høyere utdanning		Lav utdanning		Høyere utdanning	
Alde r	Overgang	Kumulert overgang	Overgan g	Kumulert overgang	Overga ng	Kumulert overgang	Overga ng	Kumulert overgang
62	0,33	0,33	0,25	0,25	0,37	0,37	0,31	0,31
63	0,30	0,53	0,21	0,41	0,33	0,58	0,27	0,50
64	0,16	0,60	0,10	0,46	0,19	0,66	0,14	0,57
65	0,17	0,67	0,10	0,52	0,21	0,73	0,15	0,62
66	0,18	0,73	0,11	0,57	0,21	0,79	0,16	0,68
67	0,20	0,78	0,11	0,62	0,22	0,83	0,16	0,74
68	0,18	0,82	0,12	0,66	0,22	0,87	0,16	0,78
For- ven- tet pen- sjon- ering salde r	64,7 år		66,1 år		64,3 år		65,0 år	



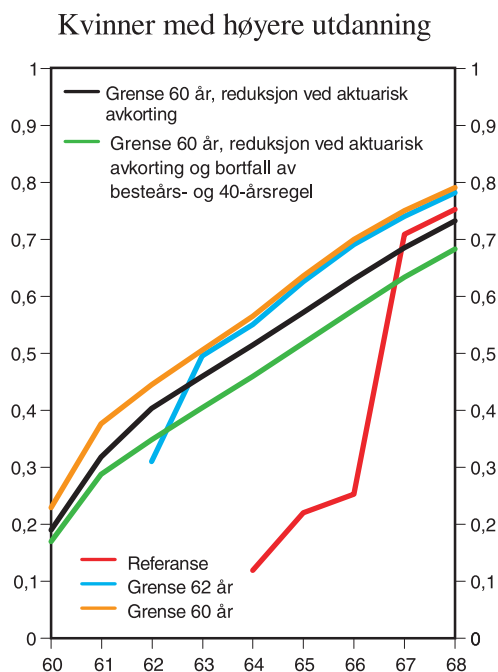
Figur 2.1 Kumulerte overgangssannsynligheter for avgang til alderspensjon etter alder. Menn uten høyere utdanning



Figur 2.2 Kumulerte overgangssannsynligheter for avgang til alderspensjon etter alder. Kvinner uten høyere utdanning



Figur 2.3 Kumulerte overgangssannsynligheter for avgang til alderspensjon etter alder. Menn med høyere utdanning



Figur 2.4 Kumulerte overgangssannsynligheter for avgang til alderspensjon etter alder. Kvinner med høyere utdanning

6 FRAMTIDIG ØKNING I PENSJONERINGSTILBØYELIGHET?

Som det er gjort rede for i det foregående, har vi i en rekke framskrivninger forutsatt at tilbøyeligheten til å gå ut på alderspensjon innen utgangen av året en fyller 68 år skulle holde seg stabil og uavhengig av den nedre aldersgrensen for pensjonering. Ifølge observasjonene fra 1989 var nivået 62 pst blant høyt utdannede menn, som hadde lavest uttak, og 84 pst blant lavt utdannede kvinner, som hadde høyest uttak, gitt at de var yrkesaktive ved 66-årsalderen (ikke vist). (Når nivået for kumulerte overgangssannsynligheter for disse to gruppene likevel er angitt til 68 og 88 pst når den nedre aldersgrensen er satt til 60 år (tabell 2.3), skyldes dette at vi som nevnt også kompenserer for manglende avgang til uførepensjon mellom 60 og 66 år.)

Til sammenlikning var gjennomsnittlig AFP-uttak i 1997, blant dem som hadde rett til dette, om lag 50 pst ved 64 år, mens det kumulerte uttaket ved 65 år var 65 pst (se tabell 2.2). Videre har vi anslått den kumulerte sannsynligheten for at yrkesaktive går av med pensjon innen utgangen av året de fyller 61 år til å være mellom 33 og 47 pst for de fire persongruppene modellen opererer med, under forutsetning av at pensjonene ikke reduseres. Tilsvarende er nivået for kumulert uttak ved 63 år forutsatt å ligge mellom 41 og 58 pst når aldersgrensen settes til 62 år.

At overgangssannsynlighetene holdes konstante under simuleringen, vil slå ut som en liten reduksjon i gjennomsnittlig uttak, fordi vi under simuleringen får en vridning mot en høyere utdannet befolkning. Å forutsette konstant pensjoneringstilbøyelighet kan imidlertid synes urealistisk, blant annet fordi det har vært så stor økning i antall AFP-pensjonister i de årene ordningen har eksistert. Da den hadde begynt å gjelde for 64-åringer ved slutten av 1993, var antallet for alderstrinnene

64–66 år 4 200, mens det ved utgangen av 1997 var så mye som 12 500 AFP-pensjonister i denne aldersgruppen (Rikstrygdeverket 1994, 1998a). En oversikt over de tre første kvartalene i 1998 forteller om en fortsatt sterk vekst, til over 20 000 AFP-pensjonister i alt (Rikstrygdeverket 1998b). Fordi antall personer i den aktuelle aldersgruppen enten har vært konstant eller har hatt en svak nedgang, kan ikke økningen forklares av demografiske forhold, men derimot med både økt adgang og økt tilbøyelighet til uttak. Økt adgang kan forklare mye av den sterke veksten så langt i 1998, da 62-åringene ble omfattet av ordningen fra 1.3.1998, mens 63-åringene fikk muligheten først svært sent i 1997. Men økt uttak må likevel ha spilt en vesentlig rolle både det siste og de foregående årene.

Det store spranget fra yrkesaktiv til pensjonist kan ha krevd mer tid og modning for dem som kom i valgsituasjonen da ordningen var ny og ukjent. At pensjonsytelsene blir *litt* bedre for hver generasjon og at det har vært en samtidig innstramning i uførepensjonsordningen, kan også ha hatt betydning for det økte uttaket. Selv om noen faktorer kan trekke i motsatt retning, som bedring av befolkningens helse, vil trolig den økende aksept av tidlig pensjonering føre til fortsatt økt uttak om det ikke innføres en nedskjæring av ytelsene (se Thøgersen et al 1998). Det er imidlertid vanskelig å ha noen formening om omfanget av en videre økning i pensjoneringstilbøyelighet.

7 BEREKNING AV PENSJONSYTELSENE VED NEDSATT PENSJONSALDER

Som nevnt i innledningen, skal regneeksemplene med MOSART-modellen blant annet illustrere hvordan de framtidige forpliktelsene i folketrygden vil endres med en generell senking av pensjonsalderen og med ulike opplegg for beregning av ytelsene. I utgangspunktet tenker vi oss at alderspensjonen beregnes slik som ved uførepensjon og avtalefestet pensjon, det vil si at yrkesaktive som går av før de er 67 år, får framført pensjonspoengene sine til og med alder 66 år. De som velger å gå av tidlig, får i så fall ikke noe kutt i pensjonsytelsene sammenlignet med dem som står i jobb fram til 67-års alder. I motsetning til dette innebærer de tre øvrige beregningsmåtene som er benyttet, at ytelsene reduseres ved en avgang til alderspensjon før 67 år. Unntatt fra dette er personer som allerede er i pensjonssystemet ved den nye aldersgrensen (f eks uføre og attføringsklienter), som altså får sine pensjoner skjermet fra avkorting. De tre ulike avkortingsprinsippene er som følger:

- Tap av poengår fra og med reell pensjonsalder til og med året man fyller 66 år
- Aktuarisk avkorting av pensjonene
- Aktuarisk avkorting av pensjonene kombinert med bortfall av «besteårsregelen» og «40-årsregelen»

Den førstnevnte varianten innebærer at opptjeningen stopper når man faktisk går av med alderspensjon, og ikke ved den tidligere aldersgrensen på 67 år. Dette tilsvarer nåværende praksis i den forstand at personer som i dag går av ved alder 67 år, ikke får pensjonspoeng for årene mellom avgangstidspunktet og året de fyller 70 år, i motsetning til dem som jobber helt fram til denne øvre aldersgrensen. Tap av poengår mellom ny *nedre* grense og 67 år kan gi over 10 pst reduksjon i pensjonen for personer som har langt fra full opptjening og som går av så snart en eventuell grense på 60 år er nådd. Den gjennomsnittlige effekten på alderspensjonene vil være vesentlig lavere. Foruten omfanget av uførepensjonister som skal skjermes, har mange langt mer enn 40 poengår. Dessuten er det gjennomgående for personer med lav inntekt at antall poengår har betydning for pensjonen, og følgelig betyr disse reduksjonene tilsvarende mindre for gjennomsnittspensjonene.

Den andre varianten bygger på en *aktuarisk avkorting* av pensjonene, som innebærer at forventet nåverdi av pensjonsytelsene («pensjonsformuen») skal være uavhengig av pensjonsalderen. Går man av før aldersgrensen på 67 år, kuttes ytelsen proporsjonalt hvert år, slik at som sagt nåverdien likevel blir den samme. Velger man å gå av ved 60 år, reduseres ytelsen med 30–50 pst avhengig av renteverdi. Vi beskriver og drøfter konsekvensene av dette beregningsprinsippet i mer detalj i appendiks 1.

Den tredje varianten av reduksjon i ytelsene, er at vi allerede før en aktuarisk avkortning blir foretatt, har redusert tilleggspensjonene ved å fjerne besteårs- og 40-årsregelen. Fjerning av besteårsregelen medfører at samtlige år med pensjonspoeng kommer med i beregningen av tilleggspensjonen istedet for de 20 beste årene som nå, og dette bidrar til å redusere ytelsene for personer med ujevn inntekt. Å fjerne 40-årsregelen betyr at man kan få godskrevet poengår utover de 40 årene som man maksimalt kan få med dagens regler. Når dette gjøres uten å øke nevneren (40 år), kan en opptjeningsbrøk på 133 pst (53/40) oppnås, mot maksimalt 100 pst i dag. For personer med en lang yrkeskarriere vil denne endringen isolert sett føre til større tilleggspensjon, men i kombinasjon med bortfall av besteårsregel blir gjennomsnittlig alderspensjon en del lavere enn uten disse regelendringene (i tabellene bak kalles denne varianten -20/40-regel).

8 REDUSERT UTTAK AV ALDERSPENSJON VED REDUSERTE YTELSER

Hvis beslutningen om pensjonering er påvirket av inntekt og konsummuligheter, er det helt klart at en aktuarisk avkortning av ytelsene som beskrevet over og i appendiks 1, vil påvirke pensjoneringstidspunktet. Imidlertid er det vanskelig å gi et godt anslag på *hvor* mange år pensjoneringen utsettes. En måte å nærme seg dette på, er å ta utgangspunkt i analyser av kompensasjonsgrader og effekten på yrkesdeltaking og pensjonering slik det er gjort i for eksempel Hernæs et al (1997) og Thøgersen et al (1998), men dette er problematisk av flere grunner. For det første, og kanskje viktigst, er det vanskelig å gi et anslag på kompensasjonsgraden ved den aktuariske avkortningen fordi hver enkelt trygdet kan og vil ha egne oppfatninger om de parametrene som ligger til grunn for avkortningen; dette gjelder spesielt forventet gjenstående levealder og realrente. I tillegg kommer inntekter, overføringer og skatter utenom folketrygdens ytelser som vil bli påvirket av pensjoneringstidspunktet, og dette har vi minimal oversikt over. Videre vil de observerte kompensasjonsgradene, det vil si andelen pensjonen etter skatt utgjør av lønna etter skatt, stort sett ligge mellom 40 og 80 pst for normalbefolkningen i de analysene som er gjennomført. For en trygdet som tenker *langsiktig* vil den aktuariske avkortningen medføre at vi må gi et anslag på kompensasjonsgraden i denne betydningen av ordet som ligger ned mot 0 pst (man får ikke utbetalt noe mer i pensjon av å gå av et år før, og vi får da null i nevner). Det betyr at analysene må ekstrapoleres *langt* utover sitt estimeringsområde, og dette medfører ekstra usikkerhet. Tilslutt kan det også anføres at sammenhengen mellom inntektstap og utsettelse av pensjoneringen trolig blir overvurdert i disse analysene, fordi inntektstapet er sterkt korrelert med inntektsnivået, og det er god grunn til å tro at personer med høy inntekt også av andre grunner ønsker å jobbe lenger (mindre helseslitasje, mer interessante jobber).

Realøkonomisk sett vil den aktuariske avkortningen av pensjonsytelsene medføre at belønningen av å stå ett år lenger i jobb blir hele lønna (man får ikke mer utbetalt i pensjon selv om man går av før). Effekten på pensjonsalderen kan da belyses ved å se på yrkesprosenter blant eldre personer uten rett til en førtidspensjoneringsordning, siden de også jobber under lignende rammebetingelser, og dette til-

sier at pensjoneringen i betydelig grad vil bli utsatt. I Arbeidskraftsundersøkelsene for 1989, før AFP fikk noe særlig omfang, var 95 pst av de ikke-pensjonerte mennene i aldersgruppen 55–66 år yrkesaktive. En slik betraktning blir allikevel noe spesiell, blant annet fordi det skisserte opplegget medfører at framtidige pensjonsytelser blir forskuttet uten videre heftelser (å ta opp lån i påvente av pensjon er noe helt annet), og fordi det ikke tar hensyn til de som har blitt og vil bli uførepensjonister.

Vi har ut fra argumentasjonen ovenfor ikke forsøkt å gi noe empirisk begrunnet anslag på effekten på gjennomsnittlig pensjonsalder av en aktuarisk avkortning av ytelsene, men istedet lagt inn et par *regneeksempler* som kan belyse de økonomiske effektene av at færre vil gå over på alderspensjon ved aldersgrensen på 60 år ved aktuarisk avkortning av pensjonsytelsene. I eksemplet har vi redusert sannsynlighetene for overgang til alderspensjon på alle alderstrinnene med 20 pst sammenlignet med alternativet uten reduksjon i ytelsene på alle alderstrinn, og tilsvarende med 30 pst i det tilfelle avkortningen også kombineres med bortfall av bestårs- og 40-årsregel. Hva man taper i inntekt, er grovt sett det samme på alle alderstrinnene, og vi har derfor latt effekten være den samme uavhengig av alder. Samlet medfører dette at yrkesaktive 60-åringer i gjennomsnitt utsetter pensjoneringen med henholdsvis ett år og mellom ett og to år.

9 SETTET AV BEREGNINGSALTERNATIVER

De ulike kombinasjonene av forutsetninger i beregningene er vist i tabell 2.4. Tabellen viser bare settet av beregninger for *en av aldersgrensene*. For hver av aldersgrensene (60 og 62 år) er det først 8 beregninger som representerer ulike nivåer for pensjonene (i tredje kolonne i tabellen). Det er disse som omtales i det nærmest påfølgende avsnittet (med figurene 2.5–2.10 og tabellene 2.5–2.7). I tillegg er det for hver aldersgrense 6 beregninger der reduserte pensjoner kombineres med redusert uttak av pensjon (de to siste kolonnene i tabellen), som omtales i det neste avsnittet (figurene 2.11–2.14 og tabellene 2.8–2.10). Fordi de to beregningsmåtene, som innebærer aktuarisk avkorting, også omfattes av tre ulike anslag for neddiskonteringsrente, blir det samlede antall beregninger høyt. I tabellene i de to påfølgende avsnittene er det stort sett bare beregninger med aldersgrense 60 år som er representert, mens resultatene av beregninger med begge aldersgrensene er med i figurmateriale.

Tabell 2.4: Kombinasjoner av forutsetninger i beregninger vist i tabeller og figurer i påfølgende avsnitt

Beregning av alderspensjon	Begrenset adgang AFP	Nivå for uttak av førtidspensjon		
		Generell adgang og ikke redusert uttak	Reduserte overgangs-sannsynligheter (- 20 pst)	Reduserte overgangs-sannsynligheter (- 30 pst)
Opptjening til 67 år	<i>Referansebane</i>	<i>Alt. 1</i>		
Opptjening til pensjonsalder		<i>Alt. 2</i>		
Aktuarisk avkortning, 0, 3 eller 6 pst realrente		Alt. 3a, <i>4a</i> , 5a	Alt. 3b, <i>4b</i> , 5b	

Tabell 2.4: Kombinasjoner av forutsetninger i beregninger vist i tabeller og figurer¹ i påfølgende avsnitt

Beregning av alderspensjon	Nivå for uttak av førtidspensjon			
	Begrenset adgang AFP	Generell adgang og ikke redusert uttak	Reduserte overgangs-sannsynligheter (- 20 pst)	Reduserte overgangs-sannsynligheter (- 30 pst)
Aktuarisk avkorting, - 20/40-regel, 0, 3 eller 6 pst real-rente		Alt. 6a, 7a, 8a		Alt. 6b, 7b, 8b

¹ Kombinasjoner som er brukt i figurene er kursivert

10 RESULTATER AV BEREKNINGER UTEN VARIASJON I OVERGANG TIL ALDERSTRYGD

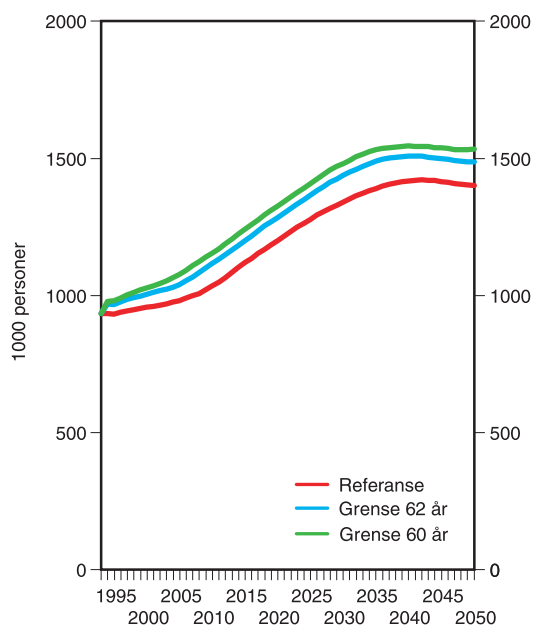
I første omgang omtales altså beregninger der bare ytelsene er endret, det vil si vi forutsetter da at mønsteret for overgang til alderspensjon er uendret i forhold til eksemplene med full opptjening uten avkorting. Dette er gjort for å isolere nettoeffekten av å endre ytelsene – til tross for at det ikke er realistisk å forutsette at en så sterk reduksjonen av pensjonene som beregningseksemplene med aktuarisk avkorting innebærer, ikke skulle gi noen effekt på pensjonsatferden.

En sterk vekst i antall eldre i befolkningen vil føre til en tilsvarende sterk vekst i antall pensjonister i tiårene etter århundreskiftet selv uten en nedgang i pensjonssalderen. Veksten skyldes til dels økningen i befolkningens levealder, men også den sterke veksten i fødselskullene under og etter annen verdenskrig. I årene fram mot midten av neste århundre vil antallet pensjonister stagnere, blant annet fordi de små kullene født på 1970- og 80-tallet da vil utgjøre tilsiget til alderspensjonistene.

Økningen i det samlede antall pensjonister fra 1990-tallet og de snau 60 årene fram til midten av neste århundre, er i referansebanen nokså nær 50 pst – og representerer et tilskudd på oppunder en halv million pensjonister fra et utgangsnivå på 935 000 (figur 2.5 og tabell 2.5 bak). Denne økningen kommer altså de første 40 årene, med et toppunkt om lag 15 år før slutten av framskrivingsperioden. Når vi ser på folketrygdens samlede utgifter slik de representeres i MOSART-modellens trygdeordninger, vil det skje en fordobling i samme periode regnet i faste kroner (1993-kroner her) (figur 2.6 og tabell 2.6). Gjennomsnittspensjonene vil som kjent øke fordi de opptjente rettighetene i yrkesbefolkningen øker (se tabell 2.7), særlig blant kvinner.

Den absolutte tilveksten gjennom framskrivingsperioden i antall AFP- og alderspensjonister vil være i samme størrelsesorden som den samlede økningen i antall pensjonister, da antall uføretrygdete, attføringsklienter og etterlattepensjonister samlet ikke vil endres vesentlig. Det betyr at den relative økningen i alderspensjonister (inkludert AFP) vil være rundt 70 pst, mens samlet utgift til disse ordningene i folketrygden ved slutten av framskrivingsperioden vil være 2,5 ganger utgangsnivået (tabell 2.6).

Totalt antall pensjonister i folketrygden



Figur 2.5 Totalt antall pensjonister i folketrygden (i 1 000 personer) med og uten senket nedre grense for alderspensjon

Med lavere grense for alderspensjon, men med et mønster for overgang til alderspensjon som medfører at andel pensjonister ved 68 års alder ikke endres – slik det er beskrevet foran – blir det en betydelig større tilvekst i antall pensjonister. Settes grensen ned til 62 års alder, kan tilveksten i samlet antall pensjonister gjennom framskrivingsperioden bli om lag 85 000 høyere enn i referansealternativet, mens en senking av grensen helt ned til 60 år gir et pensjonisttall som er om lag 50 000 over dette igjen. Det betyr at den samlede tilveksten i antall pensjonister vil være nokså nøyaktig 600 000 med den laveste aldersgrensen – mot snaut 470 000 i referansealternativet. Som presisert i de innledende avsnittene, har vi forutsatt at sannsynlighetene for overgang til alderspensjon skulle være relativt høye i det året individene passerer aldersgrensen og i det påfølgende året, men at disse overgangssannsynlighetene likevel er betydelig lavere enn overgangen til alderspensjon ved 67 års alder fra perioden før AFP ble innført¹⁸.

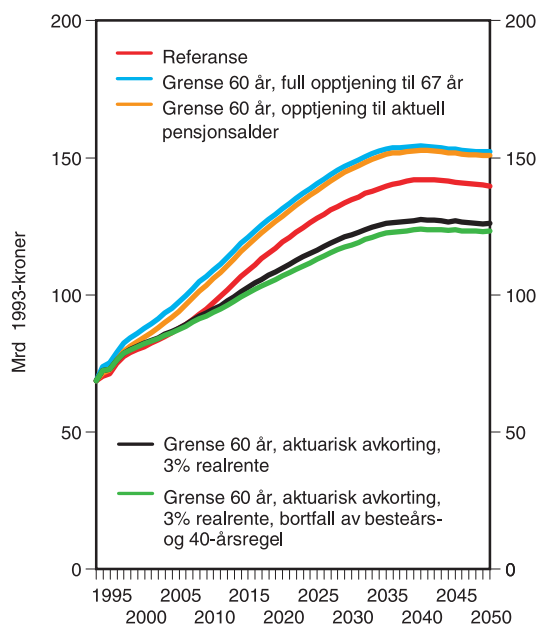
Sammenliknet med referansebanens anslag for antall pensjonister i år 2050 gir beregningen med aldersgrense for alderspensjon på 60 år et nivå for samlet antall pensjonister ved slutten av framskrivingsperioden som er 9,5 pst høyere. Settes derimot aldersgrensen til 62 år, vil nivået for samlet antall pensjonister være 6 pst over referansebanens nivå.

De ekstra årlige utgiftene for folketrygden i forhold til referansebanen vil variere både med aldersgrense og med hvilket prinsipp for beregning av pensjonene som følges (figur 2.6 og tabell 2.6). Som tabeller og figurer viser, vil de samlede utgiftene ligge lavere enn i referansebanen om de mest drastiske avkortingene i

18. En alternativ beregning der nettopp den observerte avgang til alderstrygd ved 67 år er benyttet ved 60 år og det så ikke er forutsatt noen videre avgang til alderstrygd før ved 68 års alder, gir et anslag for samlet antall pensjonister som er ytterligere 40 000 høyere ved slutten av framskrivingsperioden.

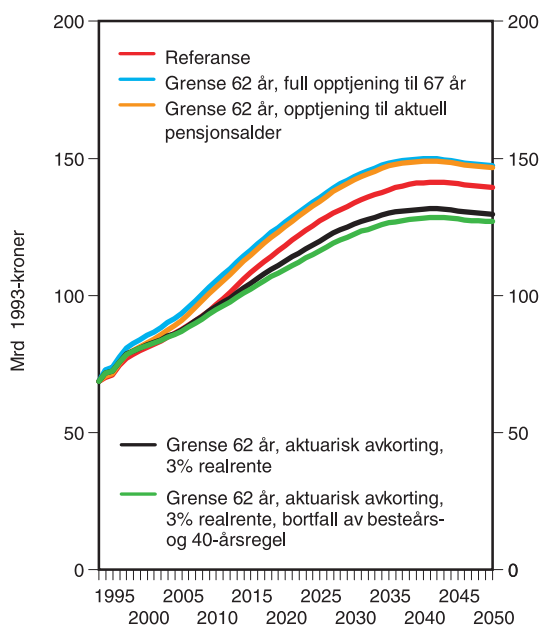
ytelsene skulle settes ut i livet. Med aldersgrense på 60 år og kompensasjon for tapte poengår, det vil si full opptjening til og med 66-års-alderen, vil samlet utgift komme til å ligge nesten 13 milliarder 1993-kroner eller drøyt 9 pst høyere enn i referansebanen (152 mrd kroner mot 139 mrd kroner) Om vi derimot forutsetter at nye pensjonister bare skal få sin pensjon beregnet ut fra den opptjeningen de ville hatt fram til pensjoneringstidspunktet og ikke fram til grensen på 67 år, blir utgiftene senket med om lag en milliard 1993-kroner (til 151 mrd kroner).

Samlet utgift til pensjoner i folketrygden



Figur 2.6 Samlet utgift til pensjoner i folketrygden (i mrd 1993-kroner) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon og ulike prinsipper for beregning av pensjon

Samlet utgift til pensjoner i folketrygden



Figur 2.7 Samlet utgift til pensjoner i folketrygden (i mrd. 1993-kroner) ved 62 års aldersgrense for alderspensjon og ulike prinsipper for beregning av pensjon

At ikke utgiftene (og gjennomsnittspensjonene) reduseres med mer enn en snau prosent ved denne avkorting, har blant annet sammenheng med at de som allerede er i pensjonssystemet ved den nye aldersgrensen, skjermes fra reduksjonen. Videre er den forventede pensjoneringsalderen langt over 60 år slik forutsetningene er utformet (se tabell 2.3), så i gjennomsnitt er det ikke så mange poengår som går tapt som endringen av aldersgrense skulle tilsi. Dessuten har mange allerede full opptjening når de går av. Som det framgår av tabell 2.7 over gjennomsnittspensjonene ved de ulike pensjonsberegningene, er det altså bare mindre forskjeller på alternativet med full opptjening og alternativet med lavere antall poengår. Forskjellene er noe større når vi bare betrakter alderspensjonene, men ikke mer enn et par prosents forskjell i gjennomsnittspensjonene også når vi ser på disse separat.

Om en aldersgrense på 62 år velges, vil dette ved slutten av framskrivingsperioden gi en samlet utgift i folketrygden som er 8 milliarder 1993-kroner høyere enn i referansealternativet dersom det forutsettes full kompensasjon for tapte poengår og i overkant av 7 milliarder høyere om bare opptjeningen fram til faktisk pensjonsalder teller med (figur 2.7). Samlede utgifter blir altså drøyt 5 pst høyere enn i referansebanen mens antall pensjonister som nevnt ville ligge 6 pst høyere enn i referansebanen.

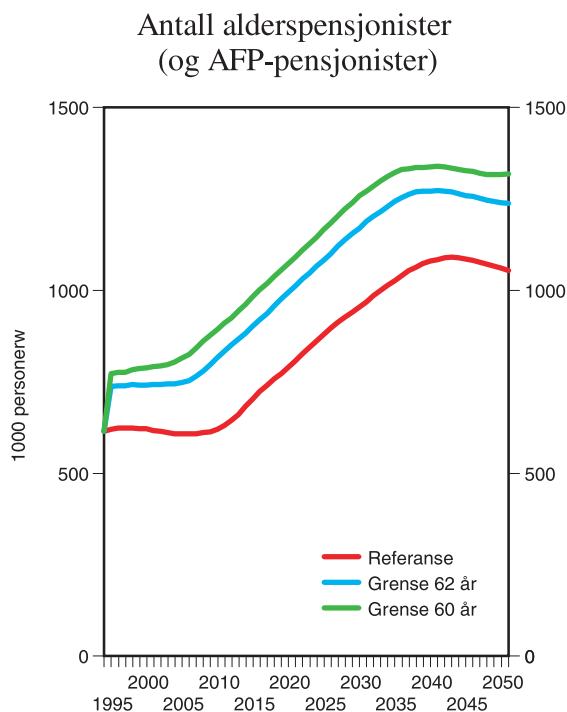
I tråd med hele tankegangen i den aktuariske avkorting skulle vi forvente at folketrygdens utgifter skulle være uavhengig av aldersgrensen når et slikt prinsipp ble fulgt. Under omtalen av dette beregningsprinsippet (appendiks 1) er det imidlertid trukket fram en rekke momenter som forklarer hvorfor resultatene av beregningene likevel avviker fra dette. Den enkeltfaktoren som trolig betyr mest, er at antall alderpensjonister som ikke har hatt annen pensjon først og dermed er skjermet fra avkorting, øker når nedre grense for alderspensjon senkes. Dette betyr spesielt mye i det foreliggende settet av beregninger fordi vi ikke har forutsatt tilgang av

uførepensjonister i alder 60–66 år i det hele tatt, men også ved en alternativ tilnærming (ikke vist) måtte det tas hensyn til at uføretrygden reduseres ved adgang til alderspensjon ved lavere alderstrinn, slik det er erfart i perioden som AFP har eksistert (Thøgersen et al. 1998).

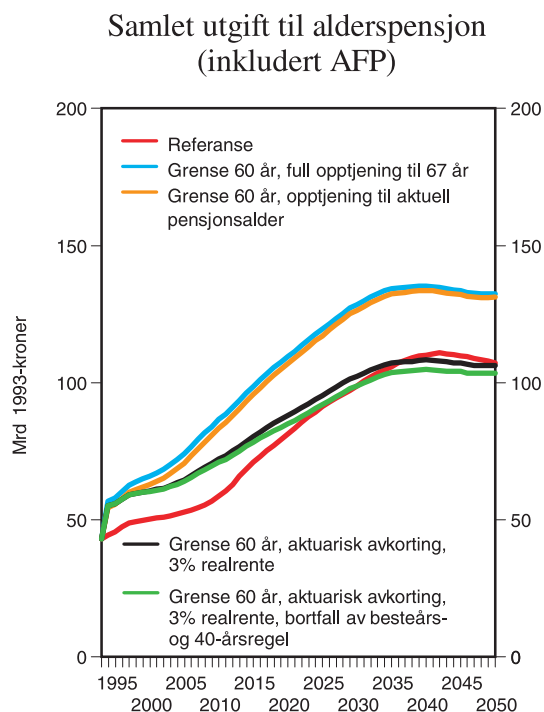
Ser vi på eksempelet med 60 års aldersgrense og 0 pst neddiskonteringsrente, er folketrygdens årlige utgift nokså nøyaktig 8 milliarder 1993-kroner lavere enn for referansebanen ved slutten av framskrivingsperioden (tilsvarer nær 6 pst). Nivået for neddiskonteringsrente gir nokså stort utslag slik at om den settes til 3 og 6 pst, er anslaget på samlet utgift ved slutten av framskrivingsperioden ytterligere 5 eller 10 milliarder lavere (eller hhv 9,5 og 13 pst lavere enn referansebanen). Som det også framgår av figur 2.6, gir altså en aktuarisk avkorting kombinert med 3 pst neddiskonteringsrente en like stor reduksjon i folketrygdens utgifter i forhold til referansebanen som den ekstra økningen en aldersgrense på 60 år og full opptjening ville gi.

Derimot gir det ikke så mye ekstra effekt å kombinere den aktuariske avkortingen med bortfall av besteårs- og 40-årsreglene. I den varianten som er valgt her, blir gjennomsnittlige alderpensjoner bare redusert med noen få prosent når en sammenlikner med tilsvarende pensjoner uten endring i disse beregningsreglene. Som framhevet i omtalen foran, skyldes dette at fjerning av besteårs- og 40-års-regelen et stykke på vei utlikner hverandre. Nettoeffekten på folketrygdens utgift er følgelig ikke mer enn om lag 2–3 milliarder 1993-kroner ekstra reduksjon ved slutten av framskrivingsperioden, når vi sammenlikner med alternativer der alle andre forutsetninger er sammenfallende.

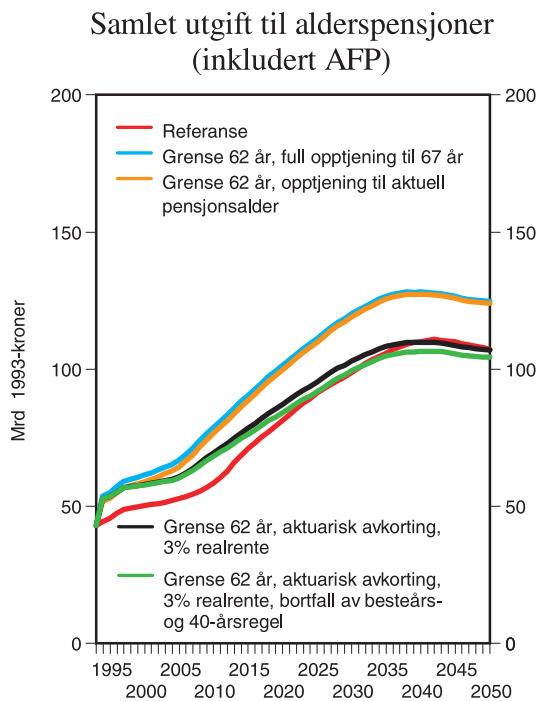
I figur 2.8–2.10 (og i tabellene 2.5–2.7) vises utviklingen i antall alderspensjonister og i samlet årlig utgift til alderpensjonen for det samme settet av beregninger som er omtalt over. Som det framgikk av innledningen til avsnittet, er den relative veksten i alderpensjonister og utgifter til alderpensjonen i referansebanen sterkere enn når alle pensjoner betraktes under ett. Videre er det sterkere effekt på alderspensjonene av å endre grensene for overgang til alderspensjon. Dette gjelder ikke bare når vi betrakter relative tall, men også absolutte tall. Det siste skyldes at alderspensjonistene som sagt utgjør en større andel av samlet antall pensjonister når adgangen til uføretrygd (og atføring) avskjæres ved den nye grensen.



Figur 2.8 Antall alderspensjonister (og AFP-pensjonister) (i 1 000 personer) med og uten senket nedre grense for alderspensjon



Figur 2.9 Samlet utgift til alderspensjon (AFP inkludert) (i mrd 1993-kroner) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon og ulike prinsipper for beregning av pensjon



Figur 2.10 Samlet utgift til alderspensjon (AFP inkludert) (i mrd 1993-kroner) ved 62 års aldersgrense for alderspensjon og ulike prinsipper for beregning av pensjon

Tabell 2.5: Samlet antall pensjonister og antall alderspensjonister (inkludert AFP) i folketrygden ved ulike forutsetninger om pensjonsalder. I 1 000 personer

	Nedre aldersgrense alderspensjon/AFP		
År	64 år	62 år	60 år
	Referanse, begrenset adgang AFP		
Alle pensjoner			
1993	935	935	935
2010	1035	1117	1155
2030	1341	1439	1482
2050	1402	1487	1534
Alderspensjoner			
1993	615	615	615
2010	632	834	911
2030	970	1189	1272
2050	1055	1239	1318

Tabell 2.6: Samlet utgift til pensjoner i folketrygden og utgifter til alderstrygd (inkludert AFP)(i mrd 1993-kroner) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon og ulike beregninger av pensjonen

Beregning av pensjon og nivå for realrente						
Pensjonsberegning	Referanse, begrenset adgang AFP	Full opptjening til 67 år	Opptjening til aktuell pensjonsalder	Aktuarisk avkorting av pensjonene	Rentenivå	
År				0 pst	3 pst	6 pst
Alle pensjoner						
1993	69	69	69	69	69	69
2010	97	109	106	97	95	92
2030	134	148	146	127	121	117
2050	139	152	151	131	126	121
Aktuarisk avkorting og -20/40-årsregel						
1993				69	69	69
2010				96	94	91
2030				123	118	114
2050				128	123	119
Alderspensjoner						
1993	43	43	43	43	43	43
2010	58	87	83	75	72	70
2030	99	129	126	108	102	98
2050	107	132	131	112	106	101
Aktuarisk avkorting og -20/40-årsregel						
1993				43	43	43
2010				74	74	69
2030				104	99	94
2050				109	104	99

Tabell 2.7: Gjennomsnittspensjon alle pensjoner og gjennomsnittlige alderspensjoner (1993-kroner) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon og ulike prinsipper for beregning av pensjon

Opptjeningsregler og nivå for realrente				
Pensjonstype	Referanse, begrenset adgang AFP	Full opptjening til 67 år	Opptjening til aktuell pensjonsalder	Rentenivå, ved aktuarisk avkorting

Tabell 2.7: Gjennomsnittspensjon alle pensjoner og gjennomsnittlige alderspensjoner (1993-kroner) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon og ulike prinsipper for beregning av pensjon

Opptjeningsregler og nivå for realrente						
År				0 pst	3 pst	6 pst
Alle pensjoner						
1993	73 489	73 489	73 489	73 489	73 489	73 489
2010	93 393	94 548	91 728	84 358	82 118	79 987
2030	99 742	99 891	98 451	85 765	82 273	78 949
2050	99 428	99 251	98 393	85 768	82 213	78 929
Aktuarisk avkorting, -20/40-årsregel						
1993				73 489	73 489	73 489
2010				83 306	81 087	78 974
2030				83 159	79 845	76 692
2050				83 704	80 406	77 283
Alderspensjoner						
1993	70 019	70 019	70 019	70 019	70 019	70 019
2010	92 732	95 081	91 534	82 157	79 313	76 611
2030	101 991	101 038	99 363	84 586	80 514	76 647
2050	101 688	100 485	99 492	84 701	80 666	76 843
Aktuarisk avkorting og -20/40-årsregel						
1993				70 019	70 019	70 019
2010				80 828	78 006	75 327
2030				81 552	77 692	74 014
2050				82 403	78 565	74 932

11 RESULTATER AV BEREGNINGER MED ATFERDSRELATERT REDUKSJON AV ALDERSPENSJONERING

Som det er presisert i omtalen av forutsetninger, er det bare gjort noen forholdsvis grove anslag for hvor mye pensjonsalderen vil gå opp om pensjonene utsettes for en aktuarisk avkorting. De alternative mønstrene for uttaket av alderspensjon består av en prosentvis reduksjon på hhv 30 og 20 pst, ettersom avkorting er med eller uten en samtidig fjerning av besteårs- og 40-årsregelen, som i seg selv gir noe lavere pensjoner. At det bare er i forbindelse med aktuarisk avkorting det er forutsatt reduksjon i uttaket, skyldes at gjennomsnittlige alderspensjoner reduseres nokså lite når vi bare opererer med redusert opptjeningsstid.

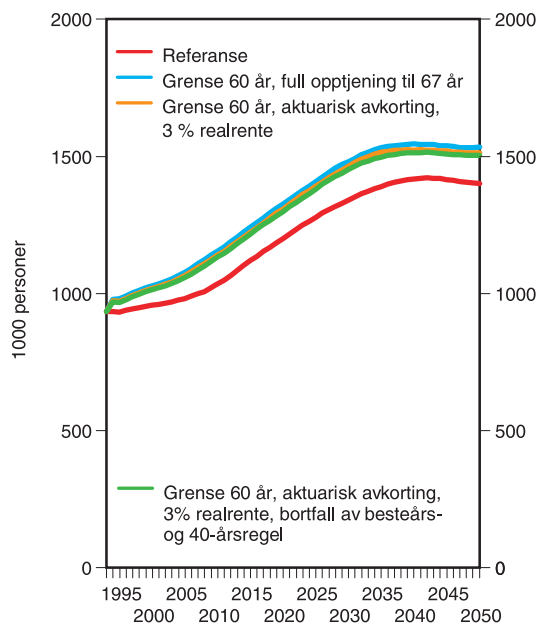
I figurene 2.11–2.14 er referansealternativet tatt med for sammenlikningens skyld, ved siden av alternativet med full opptjening. I figurframstillingen som viser folketrygdens utgifter (figur 2.13 og 2.14) under forutsetning om redusert uttak, er

alternativet med reduserte poengår også tatt med, selv om det strengt tatt ikke hører hjemme her fordi forskjellen bare kommer av pensjonsstørrelsen og ikke henger samme med noen atferdsendring.

Med 3pst neddiskonteringsrente og aktuarisk avkorting uten endring av besteårs- og 40-årsregelen vil det reduserte uttaket isolert bidra til at antall pensjonister i folketrygden vil ligge nokså nøyaktig 20 000 under beregningen med aldersgrense 60 år der det ikke er forutsatt redusert uttak. Folketrygdens samlede utgift vil likevel ikke ligge lavere enn det korresponderende alternativet med større uttak av alderspensjon. Dette kommer av egenskapene ved det aktuariske opplegget. Når pensjonering utsettes, økes pensjonene, og resultatet blir derfor en milliard høyere enn i den parallelle beregningen uten redusert uttak. En slik forskjell mellom beregningene med og uten redusert uttak, gjelder uavhengig av nivået på neddiskonteringsrenten. I appendiks 1 trekkes det fram en rekke andre momenter som forklarer hvorfor avkortingene av pensjonene i det aktuariske opplegget i utgangspunktet er noe sterke, noe som igjen bidrar til å forklare at samlet utgift fra folketrygden er betydelig lavere enn referansebanen i beregningene med lavere pensjonsalder – og ikke er på samme nivå, slik man skulle forvente ut fra hovedtankegangen i et aktuarisk opplegg (se også kapittel 10). Det er en del av de samme forklaringene som spiller inn når vi får så mye høyere gjennomsnittspensjoner i forbindelse med det reduserte uttaket enn vi får ved beregningene med aktuarisk avkorting uten reduksjon i uttaket (for eksempel at pensjonsytelsene øker med alder og at vi ikke har tatt hensyn til den antatte økningen i levealderen i *det aktuariske opplegget*). (På den annen side er momentet med konsekvensene av manglende uførepensjonering mellom 60 og 66 år ikke relevant i denne sammenhengen, siden dette gjelder i begge sett beregninger med aktuarisk avkorting.) Resultatet av dette er altså at den samlede utgiften fra folketrygden blir høyere når vi forutsetter redusert uttak enn i de alternativene med aktuarisk avkorting som innebærer en lavere pensjonsalder og langt høyere antall pensjonister. På den annen side vil utgiftene i alle beregningene med aktuarisk avkorting ligge betydelig under referansebanens anslag.

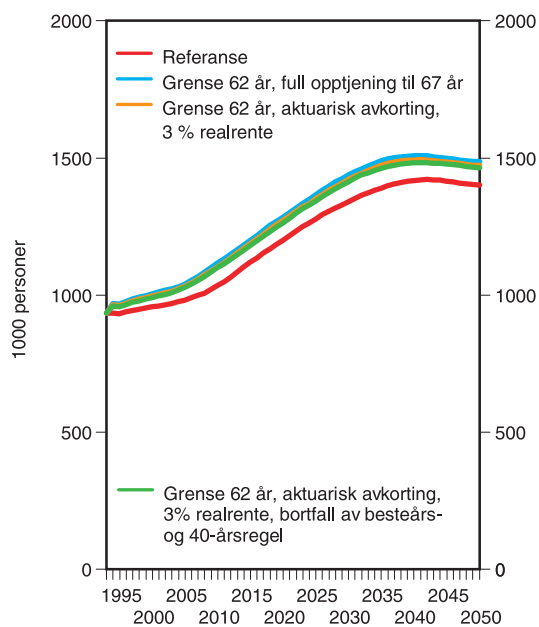
Om aktuarisk avkorting kombineres av endringer i beregningsreglene og overgangssannsynlighetene reduseres med 30 pst, blir antall pensjonister på slutten av framskrivingsperioden nokså nøyaktig 30 000 lavere enn uten en slik atferdseffekt. Også i denne beregningen økes gjennomsnittspensjonene så mye at de samlede utgiftene er i størrelsesorden 3–4 milliarder kroner høyere enn uten slik atferdseffekt.

Totalt antall pensjonister i folketrygden



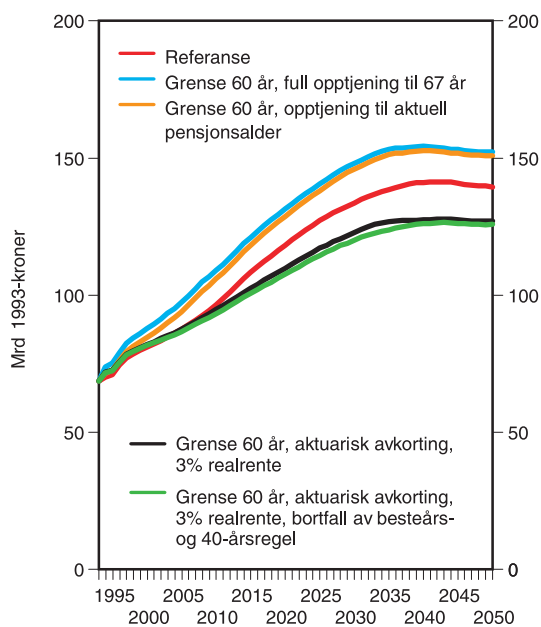
Figur 2.11 Totalt antall pensjonister i folketrygden (i 1 000 personer) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon og avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad

Totalt antall pensjonister i folketrygden



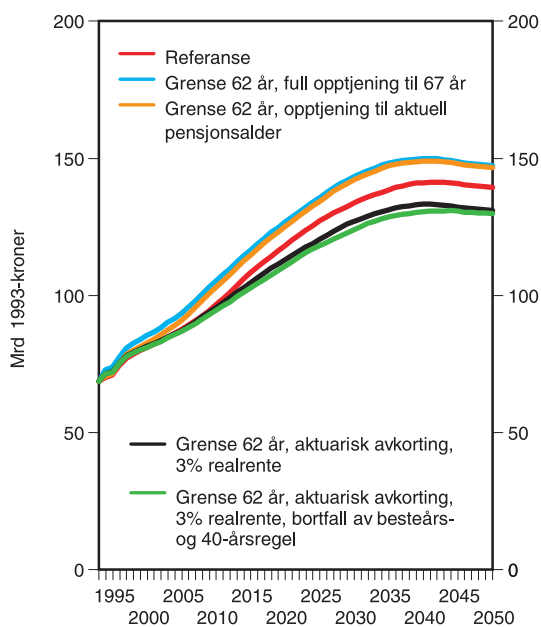
Figur 2.12 Totalt antall pensjonister i folketrygden (i 1 000 personer) ved 62 års aldersgrense for alderspensjon og avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad

Samlet utgift til pensjoner i folketrygden



Figur 2.13 Samlet utgift til pensjoner i folketrygden (i mrd. 1993-kroner) ved 60 års aldersgrense for alderspensjon, avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad og ulike prinsipper for beregning av pensjon

Samlet utgift til pensjoner i folketrygden



Figur 2.14 Samlet utgift til pensjoner i folketrygden (i mrd. 1993-kroner) ved 62 års aldersgrense for alderspensjon, avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad og ulike prinsipper for beregning av pensjon

*sasjonsgrad og ulike prinsipper for beregning av pensjon**Tabell 2.8: Totalt antall pensjonister og antall alderspensjonister i folketrygden (i 1000 personer) ved pensjonsalder 62 år og 60 år og avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad*

Pensjonstype	Aldersgrense, nivå for pensjonering, kompensasjonsgrad og rentenivå				
År	Redusert overgang til pensjonering (-20 pst) ved aktuarisk avkorting			Redusert overgang til pensjonering (-30 pst) ved aktuarisk avkorting og -20/40-regel	
	Referanse	62 år	60 år	62 år	60 år
Alle pensjoner					
1993	935	935	935	935	935
2010	1035	1104	1139	1100	1132
2030	1341	1421	1466	1413	1453
2050	1402	1473	1514	1464	1504
Alderspensjon					
1993	615	615	615	615	615
2010	632	820	895	815	886
2030	970	1172	1254	1164	1241
2050	1055	1222	1299	1215	1287

Tabell 2.9: Samlet utgift til pensjoner i folketrygden og utgift til alderspensjoner (i milliarder 1993-kroner) ved pensjonsalder 60 år, ulike prinsipper for beregning av pensjon og avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad

Pensjonstype	Nivå for pensjonering, kompensasjonsgrad og rentenivå					
År	Redusert overgang til pensjonering(-20 pst) ved aktuarisk avkorting			Redusert overgang til pensjonering(-30 pst) ved aktuarisk avkorting og -20/40-regel		
	0 pst	3 pst	6 pst	0 pst	3 pst	6 pst
Alle pensjoner						
1993	69	69	69	69	69	69
2010	97	95	93	95	93	91
2030	127	123	119	124	120	116
2050	132	127	123	130	126	122
Alderspensjon						
1993	43	43	43	43	43	43
2010	75	72	70	73	71	69
2030	108	103	99	104	101	97
2050	112	107	103	110	106	103

Tabell 2.10: Gjennomsnittspensjon i folketrygden og gjennomsnittlig alderspensjon (i 1993-kroner), ved pensjonsalder 60 år og avgang til alderspensjon som avhenger av kompensasjonsgrad

Pensjonstype	Nivå for pensjonering, kompensasjonsgrad og rentenivå					
År	Redusert overgang til pensjonering (-20 pst) ved aktuarisk avkorting			Redusert overgang til pensjonering(-30 pst) ved aktuaruakavkorting og -20/40-regel		
	0 pst	3 pst	6 pst	0 pst	3 pst	6 pst
Alle pensjoner						
1993	73 489	73 489	73 489	73 489	73 489	73 489
2010	85 220	83 183	81 257	84 314	82 427	80 647
2030	86 979	83 839	80 875	85 412	82 681	80 124
2050	87 086	83 920	80 941	86 243	85627	81 202
Alderspensjon						
1993	70 019	70 019	70 019	70 019	70 019	70 019
2010	83 261	80 668	78 210	82 060	79 646	77 367
2030	86 001	82 334	78 874	84 198	80 999	78 010
2050	86 214	82 519	79 047	85 528	82 475	79 640

Referanser

Finans- og tolldepartementet (1997): *Langtidsprogrammet 1998-2001*, Stortingsmelding nr. 4 (1996–97).

Fredriksen, Dennis (1998): *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits. Analyses with the Dynamic Microsimulation Model MOSART*, Sosiale og økonomiske studier 101, Statistisk sentralbyrå.

Hernæs, Erik, Marte Sollie og Steinar Strøm (1997): *Økonomiske betingelser og pensjonsbeslutning*, SNF-rapport 37/97.

Rikstrygdeverket (1994): *Trygdestatistisk årbok 1994*.

Rikstrygdeverket (1998a): *Trygdestatistisk årbok 1998*.

Rikstrygdeverket (1998b): Upubliserte tabeller for 1.- 3. kvartal 1998.

Thøgersen, Øystein, Espen Bratberg og Tor Helge Holmås (1998): *Normer, incentiver og tidligpensjonering*, SNF-rapport 33/98.

Appendiks 1. Aktuarisk avkorting av pensjonsytelsene

Den aktuariske avkortningen bygger som nevnt på at forventet nåverdi av pensjonsytelsene skal være uavhengig av pensjonsalderen og at pensjonsytelsene ved tidligpensjonering skal avkortes like mye i alle årene som pensjonist. En slik beregning må bygge på antakelser om rentenivå, regulering av grunnbeløpet og forventet levealder i befolkningen. Dette kan formaliseres ved følgende formel:

Si=Faktisk pensjonalder til 100 hvor:

$$\alpha \quad q_i \quad p(1+r)^{67-i} = \sum_{i=67}^{100} q_i \quad p \quad (1+r)^{67-i}$$

Figur 2.15

- i er alder
- q_i er sannsynligheten for å overleve fra faktisk pensjonsalder til alder i
- p er ordinær alderspensjon ved 67 år, regulering av grunnbeløpet er innbakt i rentebegrepet under
- r er neddiskonteringsrente minus veksten i grunnbeløpet, kalt netto neddiskonteringsrente
-

—
 α

Figur 2.16

er reduksjonsfaktoren

Tabell 2.11 viser reduksjonsfaktoren a for ulike pensjonsalder og ulike rentenivåer. Ved høy rente og lav pensjonsalder blir avkortningen meget sterk, opp mot 30–50 pst¹⁹. Formelen inneholder en del forenklete forutsetninger som gjør at nåverdien av de faktiske utbetalingene allikevel vil være påvirket av den valgte pensjonsalderen. En rekke forhold vil bidra til å redusere nåverdien ved tidlig pensjonering. Blant annet øker pensjonsytelsene med alder også målt i grunnbeløp, fordi stadig flere blir enslige (gir høyere grunnpensjon) og stadig flere vil få utløst arvede rettigheter som enker og enkemenn. Levealderen forventes å stige i tiårene framover, og det gir også en for sterk avkortning basert på opplysningene i basisåret. Forventet gjenstående levetid varierer med nivået på pensjonsytelsene, men dette kan gi litt ulike effekter. I tillegg til disse svakhetene ved formelen over, kommer at de som ville blitt uføre mellom den nye aldersgrensen på 60 år og den gamle på 67 år, også blir utsatt for avkortningen (og det lar seg meget vanskelig å lage en ordning som skjermer denne gruppen). Totalt sett vil derfor den aktuariske avkortningen bidra til ett kutt i de samlede pensjonsutgiftene i den grad de trygdene går av før den gamle aldersgrensen på 67 år.

Tabell 2.12 viser nåverdien av inntekt før skatt av å jobbe ett år lenger framfor å gå av med førtidspensjon, sett fra den trygdedes side.

Ved ordinær alderspensjon reduseres ikke de framtidige pensjonsytelsene, og det man taper økonomisk ved pensjonering er lønna minus pensjonen. Ved den aktuariske avkortningen skal nåverdien av pensjonen være den samme uansett pensjonsalder, og det man da taper er lønna, og målt i absoluttverdi taper man like mye pr. år uavhengig av om man er 60 år eller 66 år. En rekke forhold vil bidra til å modifisere bildet over, og det gjelder blant annet de svakhetene som er diskutert over. I tillegg kommer effekter fra blant annet progressiv skatt, tjenstepensjon, ulike forventninger om rentenivå og forventet gjenstående levealder, samt risikoaversjon. Det er allikevel helt klart at belønningen av å fortsette å jobbe med den aktuariske avkortede pensjonen er vesentlig høyere enn ved den ordinære alderspensjonen. I det siste tilfellet vil en person med midlere inntekter som pensjonist sitte igjen med omlag 60 pst av inntekten som yrkesaktiv etter skatt. Med den aktuariske avkortningen, vil man realøkonomisk sitte igjen med 0 – null – pst hvis man fullt ut deler de

19. I så fall vil et betydelig antall pensjonister få utbetalt mindre enn minstepensjonen, idet en person med full opptjening som har arbeidet full tid og med gjennomsnittslønn vil få en pensjon lik dagens minstepensjon med 40 prosent avkortning. I de foreliggende beregningene er det likevel ikke gjort noe for å forhindre dette.

betraktninger som ligger til grunn for formelen i innledningen til appendikset. Den eneste forskjellen er at folketrygden er pålagt å *forskuttede* framtidige pensjonsytelser uten videre heftelser.

Tabell 2.11: Aktuarisk avkortning av pensjonsytelser¹

Pensjonsalder	Neddiskonteringsrente – Vekst i grunnbeløpet ²		
	0 pst	3 pst	6 pst
60	0,683	0,596	0,513
61	0,717	0,638	0,561
62	0,753	0,683	0,614
63	0,794	0,734	0,674
64	0,838	0,790	0,741
65	0,886	0,852	0,817
66	0,940	0,922	0,902
67	1,000	1,000	1,000
68	1,067	1,088	1,111
69	1,141	1,187	1,239
70	1,225	1,301	1,387

¹⁾ Forventet levealder/overlevingskurve er beregnet på grunnlag av dødeligheten i 1993, og det er ikke gjort forskjell på menn og kvinner eller mellom andre grupper med ulik dødelighet.

²⁾ Ved nåverdibetrakninger av folketrygdens pensjonsytelser er det differansen mellom neddiskonteringsrenten og veksten i grunnbeløpet som er viktig, her omtalt som netto neddiskonteringsrente

Tabell 2.12: Nåverdien av inntekt før skatt ved å jobbe ett år lenger framfor å gå av med førtidspensjon

Ved ordinær alderspensjon	Årslønn – årlig pensjon
øker nåverdien av inntekten med:	
Ved aktuarisk avkortning	
øker nåverdien av inntekter med:	Årslønn
Forskjeller på ordinær alderspensjon og aktuarisk avkortning:	Årlig pensjon

Vedlegg 3

Tanker om alder, arbeid og pensjon

Peter F. Hjort, Senter for Senior Planlegging

1 INNLEDNING

I september 1996 ble det holdt en internasjonal konferanse i Stockholm om eldre arbeidstakere og overgangen til pensjon. Konferansens tittel var: «Work after 45?» – skremmende eller oppløftende, avhengig av ens personlige syn på spørsmålet. Jeg holdt ett av innledningsforedragene, og mitt tema var: «Age and work – good or bad for whom?» (1). Jeg forsøker her å videreføre tankene i dette innlegget i lys av det som kom frem på konferansen og utviklingen i de to årene som er gått. Jeg drøfter når tiden er inne til pensjonering og de faktorer som påvirker svaret på dette spørsmålet – for arbeidstakerne, arbeidsgiverne, fagbevegelsen og samfunnet.

Min bakgrunn er samfunnsmedisinen og geriatrien, og mine erfaringer og perspektiver er legens – hva jeg har lært av å være lege for gamle mennesker. Jeg er klar over at jeg ikke er en nøytral observatør, for jeg er blitt 74 år og har fremdeles glede av å arbeide. Det betyr at jeg er både gammel og gammeldags, men jeg er klar over det og legger vekt på å komme frem til ærlige og allmenngyldige konklusjoner.

Problemene knyttet til alder og arbeid er ikke nye. I året 44 f.Kr. skrev Cicero en bok om alderdommen. Her gir han en oppskrift på den gode alderdom i to ord: «Vær aktiv» (2). Men Cicero er død, og jeg starter min analyse med statistiske fakta.

2 PENSJONERINGSSTATISTIKK

Statistikk fra de industrialiserte land viser at arbeidstakere pensjoneres tidligere enn for en generasjon siden. Denne moderne utviklingen startet omkring 1970 eller noe før i enkelte land. Denne nedgangen i aktiv yrkesdeltakelse for menn er mest markert i aldersgruppen 60–64 år, men er tydelig også for aldersgruppen 55–59 år. F eks sank sysselsettingen for britiske menn i aldersgruppen 60–64 år fra 81 pst i 1971 til 58 pst i 1990 (3). Statistikken for kvinner viser at det er to hovedtendenser som trekker i ulik retning: de yngre kvinnene strever for å komme inn i arbeidsmarkedet, og de eldre kvinnene ønsker – som de eldre mennene – å komme ut av arbeidsmarkedet (4).

OECD-statistikk (5) viser at pensjonsalderen er gått ned i de industrialiserte land – se Tabell 3.2. I Norge sank yrkesdeltakelsen blant menn 60–66 år fra 72 pst i 1980 til 52 pst i 1995 og steg igjen til 58 pst i 1995 – se Figur 3.1. For kvinner har yrkesdeltakelsen i samme aldersgruppe holdt seg stabil omkring 40 pst – se Fig. 3.2 (6).

Det er svære forskjeller mellom de industrialiserte land, og her bruker jeg internasjonal statistikk for å illustrere dem (7), se Tabell 3.1. Disse forskjellene viser at den moderne utviklingen har sosiale, økonomiske og politiske årsaker, ikke biologiske eller medisinske. Dette understrekes ved at de statistiske trendene begynte å snu i begynnelsen av 1990-årene (8), og de fleste land har nå som mål å heve pensjonsalderen (9). Den viktigste grunnen til denne endringen er at myndighetene bekymrer seg over at tidlig pensjonering øker de offentlige utgiftene for mye.

Hvordan kan en forklare denne dramatiske utviklingen i retning av tidlig pensjonering? Ser en på pensjonering som et komplisert spill mellom fire aktører, utviklet det seg i mange land en bemerkelsesverdig enighet mellom aktørene i 1960-årene. De brukte forskjellige argumenter, og jeg tror de kan summeres opp slik:

Staten: tidlig pensjonering reduserer arbeidsløsheten og rydder plass for de unge i arbeidslivet.

Arbeidsgiverne: tidlig pensjonering øker produktivitet og konkurranseevne og er den enkleste måten å redusere arbeidsstokken – jf det amerikanske uttrykket «downsizing».

Fagbevegelsen: tidlig pensjonering belønner «de gamle sliterne» og gir plass for de unge.

Arbeidstakerne: tidlig pensjonering er en vel fortjent lønn for mange år i strevsomt arbeid, og pensjonen lokker som en evigvarende betalt ferie.

Jeg mener at denne enigheten på mange måter skjedde på bekostning av eldre arbeidstakere (over ca. 45 år) uten at de selv forsto at de ble sittende med Svarteper i dette spillet. Faktisk deltok de med glede i spillet og tenkte at det er viktig å gå i pensjon mens en ennå er ung og frisk nok til å ha glede av den.

I 1990-årene er enigheten sprukket, fordi iallfall én av aktørene, nemlig Staten, er blitt bekymret over kostnadene og de langsiktige konsekvensene i form av økt forsørgelsesbyrde. Jeg ser det slik at de eldre arbeidstakerne har vært brikker i den økonomiske utviklingen. Min konklusjon er at det er økonomiske hensyn som driver spillet om pensjoneringen, ikke hensynet til de eldre arbeidstakerne, og heller ikke hensynet til de unge.

3 ALDERSPROSESSEN OG ALDERSSYKDOMMENE

Hvilken betydning bør kunnskapene om aldersprosessene og alderssykdommene få for synet på pensjoneringsspørsmålet?

Gerontologien er vitenskapen om den normale aldersprosessen, som går sin ubønnhørlige gang i oss alle, fra det øyeblikk vi blir født. Jeg vil kort omtale denne prosessen ut fra fire perspektiver.

Det første er det kroppslige perspektivet. Det kan best forstås ut fra evnen til maksimal muskelanstrengelse. Denne evnen måles som det maksimale oksygenopptaket under anstrengelse, f.eks. på en ergometersykel eller tredemølle. Den når maksimum midt i 20-årene og reduseres deretter med knapt 1 pst per år (se Figur 3.3). Det betyr at en 75-åring har mistet ca. halvparten av den kapasitet han eller hun hadde i 20-årene. Denne kapasiteten kan imidlertid økes kraftig ved trening, slik at en gjennomtrengt 65-åring har omtrent samme kapasitet som en vanlig 25-åring (9). Trening øker kapasiteten i alle aldre, men kan ikke forhindre aldersprosessen.

Det er tilsvarende alderskurver for alle organer i kroppen. Det innebærer at det er en jevn reduksjon i kroppens funksjonelle kapasitet. Det sentrale i aldersprosessen er derfor minkende reserver, men organene i en ung kropp har omtrent ti ganger den kapasitet som er nødvendig, og friske eldre har derfor rikelig kapasitet igjen. En gammel birkebeiner som fortsatte å gå langrenn til han var over 80 år sa det slik: «Jeg går like fort, men det tar lenger tid».

Det andre perspektivet er den psykiske aldersprosessen. Eldre blir langsommere og bruker lenger tid, men blir ikke dummere (11). De er mindre lystne på å lære nye ting og trenger lenger opplæringstid, men de kan lære like godt som yngre. Dessuten er det ofte slik at det de taper i hastighet, vinner de i erfaring, omtanke, grundighet og forsiktighet. En svensk intervjuundersøkelse av eldre arbeidstakere viste at de fleste følte at de hadde vokset, både personlig og sosialt (12). Et viktig trekk i de eldres følelsesliv er at de ofte blir mer sårbare og får et svekket selvbylde (13). Jeg tror at dette først og fremst er sosialt og kulturelt betinget, og det utgjør etter mitt skjønn kanskje den viktigste trussel mot livskvaliteten i eldre år.

Det tredje perspektivet er det sosiale, og det er avhengig av det samfunnet en blir eldre i. I det gamle samfunnet var det respekt for de grå hår, i dagens samfunn

opplever mange eldre små og store sosiale «stikk». Arbeidstakerne blir fort for gamle til å bli sendt på kurs, eldre blir ikke nominert til politiske verv, og de føler at de tilhører fortiden. Deres kunnskaper er foreldet, og deres erfaringer er uten interesse. Jeg har lagt merke til at eldre ofte godtar diskrimineringen og mener at den er berettiget, f eks på arbeidsplassene. Dette svekker selvfølgelig selvbildet.

Det fjerde perspektivet er det åndelige. Det blir sjelden diskutert, og det er umulig å måle. Jeg tror imidlertid at dette perspektivet er en naturlig del av aldersprosessen. Det får eldre til å bli mer opptatt av verdispørsmål (jf uttrykket «åndelige verdier»), av og til også av religiøse spørsmål.

Geriatrien er vitenskapen om alderssykdommene. Aldersprosessen er felles for alle, mens alderssykdommene rammer enkeltmennesket. Det typiske eksemplet er Fig. 3.4 aldersdemens, og nedre del av Fig. 3.4 viser hvorledes forekomsten øker med alderen etter en karakteristisk eksponentiell kurve (14). Alle alderssykdommene øker etter lignende kurver. Disse kurvene viser at alderssykdommene er sjeldne før 70 år, og de begynner ikke å øke kraftig før etter 80 år. Derfor kan en si at geriatrien starter omkring 80 år. Det betyr at alderssykdommene spiller liten eller ingen rolle for diskusjonen om pensjoneringsalder. Det er ett unntak, og det er skjelett-muskelsykdommene som øker med alderen lenge før 70 år. Men dette er individuelle sykdommer, som ikke bør påvirke den generelle diskusjonen om alder og arbeid.

Figur 3.4 gir en samlet fremstilling av aldersprosessen og alderssykdommene. Verdens helseorganisasjon har valgt 65 år som en grense – over den er en blitt eldre. Den andre grensen er 80 år – over den er en blitt gammel. Det er viktig å se at først ved 80 år har aldersprosessen godt og vel halvert de funksjonelle reservene i kroppen, samtidig som alderssykdommene begynner å øke sterkere. Under 70 år er det fremdeles gode funksjonelle reserver, og alderssykdommene spiller liten rolle. Det er viktig å ha dette perspektivet i tankene når en drøfter pensjoneringsalderen.

4 FORSKJELLER I ALDRING

Hittil har fremstillingen fulgt en generell linje, som om eldre mennesker skulle være like – et eldre standard-menneske. Dette er selvfølgelig helt feil. Virkeligheten er at menneskene blir mer forskjellige jo eldre de blir. Som lege er jeg blitt slått av de utrolig store forskjellene mellom eldre.

En selvfølgelig grunn har vært store forskjeller i levekår, for fattigdom gjør folk tidlig gamle. Da alderspensjonen første gang ble foreslått i Storbritannia for ca. 200 år siden, skulle aldersgrensen være 50 år. I dag har levekårene bedret seg betydelig, og vi er begynt å snakke om «vellykket aldring» (15). I dag tror jeg fem forhold er viktige for den individuelle aldring.

Det første er arven, både den genetiske og den sosiale. Som lege ser jeg familier – ofte fire generasjoner, og det er lett å se arvets betydning både for kropp, sinn, helse og det en kan kalle «mestringsstil».

Det andre forholdet er sosial klasse, og det er dokumentert sjokkerende sosiale forskjeller i dødelighet, sykelighet, funksjonsevne, helse og levealder fra alle industrialiserte land. Vi liker å tro at vårt eget og de andre nordiske land er nokså egalitære og rettferdige, men også i disse landene er det opptil 10 års forskjell i levealder mellom øverste og nederste trinn på den sosiale stigen. For eksempel viser statistikk at gjennomsnittlig levealder for befolkningen i Oslo i perioden 1991–95 var 72,0 år i de indre østlige bydeler og 78,5 år i de ytre vestlige bydelene. Forskjellene er relativt større for menn enn for kvinner. Slike tall viser at menneskene ofte fødes inn i en skjebne – ond eller god. Alle sosiale klasser i de industrialiserte land har forbedret sin helse og levealder, men klasseforskjellene i helse i vår tid er heller blitt

større enn mindre (16–18). Eldre mennesker er blitt friskere enn før (19), men klasseforskjellene er ikke borte.

Det tredje forholdet er levesett eller livsstil. Ernæring, røyking, alkohol og fysisk aktivitet er de viktigste faktorene i livsstilen. Både ut fra klinisk erfaring og ut fra en omfattende litteratur (20) tror jeg at fysisk inaktivitet er en viktig risikofaktor som forsterker og påskynder aldersprosessen (Figur 3.5). Det mange eldre tilskriver alderen, er i virkeligheten ofte følgene av inaktivitet – det amerikanerne kaller «the disuse syndrome» (21), på norsk inaktivitetssyndromet. Dette er viktig for diskusjonen om alder og arbeid, fordi inaktivitet – inklusive en passiv pensjonisttilværelse – gjør folk eldre og svekker helsen.

Det fjerde forhold er det sosiale livet og det sosiale nettverket, inklusive sosial støtte. For mange mennesker, er arbeidskamerater og kolleger en viktig del av det sosiale nettverket. Å miste dem, er en del av det «pensjonistsjokket» noen opplever.

Det femte forholdet er optimisme, håp og livsglede. Denne faktoren er jo dypt forankret i personligheten, men livssituasjonen spiller også en viktig rolle.

Disse fem forholdene har en tendens til å hope seg opp på en positiv eller negativ måte. Det betyr at de summerer seg opp til sosiale forskjeller i helse, livskvalitet og arbeidsevne. Min konklusjon er at aldringen er individuell og personlig, men den påvirkes kraftig av sosiale og politiske forhold. For å illustrere det, forestiller jeg meg en aldrende Sisyfos som strever med å skyve helse og livskvalitet oppover livsveien (Figur 3.6). Sisyfos er selv ansvarlig for å skyve, men samfunnet er ansvarlig for hvor bratt livsveien blir, og for de som har små ressurser og liten støtte blir veien for bratt.

5 HELSEBEGREPET OG HELSEMODELLEN

Før jeg går videre, må jeg diskutere helsebegrepet, fordi helsen spiller en avgjørende rolle i diskusjonen om alder og arbeid. Mine tanker om helsebegrepet bygger på mine erfaringer med eldre pasienter. Det er et interessant paradoks at de fleste eldre mennesker har minst ett kronisk helseproblem, men storparten er likevel fornøyd med helsen sin. De har faktisk helse på tross av sykdom. Jeg definerer derfor helse, ikke som frihet fra sykdom, men som et overskudd i forhold til hverdagens krav (22).

Dette har ført meg til en helsemodell som er enkel, faglig holdbar og lett å forstå – se Figur 3.7. Den vertikale skalaen starter nede i det negative – sykdom, passerer gjennom 0 – ikke syk, og fortsetter opp i det positive – helse. Poenget er at mange – faktisk de fleste og særlig de eldre – har helseproblemer under 0-linjen, men de mestrer dem fordi de har positive ressurser over 0-linjen. Etter min erfaring kan disse positive ressursene summeres opp på en enkel måte, se boks 3.1. En enda enklere sammenfatning er den positive Janteloven, se boks 3.2. Arbeid, aktivitet, interesser og sosialt liv er viktige deler av disse positive ressursene.

Helsens positive sider - mestringsfaktorene

- Personlige egenskaper: lyst sinn, optimisme, selvtillit
- Trivsel og trygghet i hverdagen: vant til å mestre livets utfordringer
- Sosial støtte fra familie, venner, naboer: står ikke alene
- Godt nærmiljø: nærhet og tilhørighet, gir og får støtte
- Kulturelt fellesskap: vet hvor en hører til
- Politisk tilhørighet: deltar og blir tatt hensyn til

Den positive Janteloven

1. Du skal tro at du *er* noe
2. Du skal tro at du er like mye *verd* som andre
3. Du skal tro at du *duger* til noe
4. Du skal tro at det er *bruk* for deg
5. Du skal tro at noen *bryr* seg om deg

6 DEN ENKELTE ARBEIDSTAKER

Jeg har nå gått igjennom mitt grunnlag for diskusjonen om alder og arbeid. Det er grundig dokumentert at aktivitet – fysisk, mental og sosial – er godt for helse og trivsel. Arbeid er aktivitet, men det fins selvfølgelig mange andre former for aktivitet for folk som nærmer seg pensjonsalderen.

Den enkelte arbeidstaker må gi seg inn i en personlig beslutningsprosess. Prosessen er komplisert og omfatter mange faktorer og vurderinger. Det er en individuell prosess, men den påvirkes selvfølgelig på avgjørende måte av rammebetingelsene (23). Den enkelte arbeidstaker må veie mot hverandre to sett av faktorer (24).

Det ene settet skyver ut av arbeidet («push factors»). Disse faktorene er:

Helseproblemene som gjør det vanskelig å klare arbeidet, evt bekymring for at fortsatt arbeid skal forverre helseproblemene.

- Andre problemer med å klare jobben
- Dårlig fysisk og/eller psykososialt arbeidsmiljø
- Arbeidsløshet, nedbemanning
- Forandringer i arbeidsoppgaver og omorganiseringer.

Disse negative faktorene er ofte sterke. I en dansk undersøkelse fra 1996 (25) svarte 50 pst av pensjonistene at de hadde vært nødt til å forlate arbeidet. Disse faktorene er relativt sterkere for dem som har liten utdanning.

Det andre settet av faktorer trekker mot pensjonen («pull-factors»). Disse faktorene er:

Råderett over egen tid og eget liv («frihet til å gjøre hva jeg har lyst til»)

- Gode økonomiske vilkår som pensjonist
- Normer, dvs hva arbeidskollegaer gjør og hvilken «typisk» pensjoneringsatferd som har etablert seg.

Alle disse faktorene er sterkt tiltrekkende, og mange føler at det gjelder å slutte så tidlig at en har helse og overskudd til å nyte pensjonsalderens gleder og muligheter.

Statistisk er disse faktorene sterkere hos funksjonærer og ledere med god utdanning og høy pensjon.

Jeg tror at to faktorer er særlig viktige for å fremme lysten til å bli i arbeid. Den ene er den personlige tilfredsstillelse av arbeidet («work satisfaction»), og den andre er at det en gjør blir satt pris på («work gratification»). Hvis disse to faktorene er sterke, fortsetter folk å arbeide til langt over vanlig pensjonsalder. En ser denne sterke tilknytningen til arbeidet hos skuespillere (jf Per Aabel), forfattere, andre kunstnere, og i noen grad hos leger, bønder, fiskere, husmødre og selvstendig næringsdrivende. Pensjoneringsstatistikken for norske leger er tankevekkende. Leger har hatt både trening og tradisjon for hardt arbeid og sen pensjonering, men dette er i ferd med å snu, og leger foretrekker nå oftere tidlig pensjonering. Grunnene er både at tilfredsstillelsen ved arbeidet og følelsen av å bli satt pris på er blitt mindre – av mange grunner (26).

Samtidig er legene – som resten av befolkningen – fristet av pensjonisttilværelsen, og de har gode grunner for det. En norsk undersøkelse viste at vel en tredjedel opplever at pensjoneringen gir en velferdsgevinst, mens en snau tredjedel opplever den som vanskelig, og den siste tredjedelen merker liten endring i følelsen av velferd (27). En dansk undersøkelse er enda mer positiv (28). Alt i alt er det derfor bare et mindretall som rammes av «pensjonistsjokk» og har problemer med å finne retning og mening i sin nye tilværelse.

Til slutt i dette avsnittet understreker jeg at avgjørelsen om fortsatt arbeid eller pensjon bør være personlig og frivillig. Det er viktig at den også er informert og planlagt. Informasjonen må legge stor vekt på at en aktiv tilværelse er viktig, enten en velger fortsatt arbeid eller pensjon.

Endelig må en huske de store forskjellene i helse og de store forskjellene i arbeid og arbeidsplasser. Det er forskjell på å utføre administrativt arbeid på dagtid og å være renholder, sykepleier, gruvearbeider og kirurg med harde nattevakter. En må derfor gi rom for store individuelle forskjeller.

7 ARBEIDSGIVERNE

Hvordan tenker arbeidsgiverne? Jeg tror to synspunkter begynte å innarbeide seg i 1970-årene. Det første var at eldre arbeidstakere er langsomme, mindre effektive og negative til utvikling og ny teknologi. Det andre var at konkurranseevnen krever at kostnadene reduseres ved nedbemanning («downsizing»). For de unge, dynamiske og effektive bedriftslederne var nedbemanningen beviset på dyktighet. Jeg tror disse to synspunktene var avgjørende for en ny bedriftskultur med stadig tidligere pensjonering.

Jeg tror mange grunner taler for at denne utviklingen er gått for langt. I faglitteraturen kan en finne lister over den eldre arbeidstakers sterke og svake sider – se boks 3.3. Min vurdering er at mange bedrifter kan dra nytte av sine eldre arbeidstakere. Et nærliggende eksempel for meg er den norske helsetjenesten. Alle norske sykehus har eldre og meget erfarne overleger. De har sett det meste og har lang erfaring, noen ganger dyrekjøpt. De yngre legene drar nytte av disse erfaringene, og jeg har opplevd sterke eksempler på det. Den aldrende Cicero bemerker at han er blitt for gammel til å gå i krigen, men han gir råd om hvilke kriger som kan vinnes og hvilke som kan tapes (2). Det er også eksempler i faglitteraturen på at foretak har nytte av sine eldre arbeidstakere (30), spesielt i Japan (31).

Den eldre arbeidstaker: sterke og svake sider

Sterke sider:

- er pålitelig
- er effektiv i arbeidet
- har lang erfaring
- tenker før han handler, er mer forsiktig og nøye
- har sosial erfaring og trygghet
- arbeider bra på lag
- kan utføre forskjellige jobber
- er mindre fraværende
- er mer fleksibel
- har høy arbeidsmoral og lojalitet

Svake sider:

- har mindre fysisk styrke
- arbeider langsommere
- lærer langsommere og er mindre
- innstilt på nye ting og ny teknologi
- er mindre innstilt på forandringene

Sammenfatningen er laget på grunnlag av faglitteratur (særlig 29)

8 FAGBEVEGELSEN

Fagbevegelsen har vært en pådriver for tidlig pensjonering, i Norge f eks gjennom avtalefestet pensjon. Argumentene har vært å belønne eldre «slitne» arbeidstakere og å bedre sysselsettingen for unge. Det ser ut til at fagbevegelsen vil fortsette denne linjen, iallfall i de nærmeste årene.

En viktig utilsiktet bivirkning av denne politikken kan være at den understøtter negative holdninger til eldre arbeidstakere. De er ineffektive, har mindre kunnskaper og har liten sans for nye idéer og teknologi. Derfor er det liten grunn til å regne med dem, sende dem på kurs og utnytte deres erfaringer. Det skremmende er at det ikke bare er aldersgrensen som flytter nedover. Det gjør også grensen for når en arbeidstaker ikke lenger er «yngre» – jf tittelen på den internasjonale konferansen i Stockholm i 1996: «Work after 45?» Fagbevegelsens politikk kan derfor ende med å bli til større skade enn gagn for både middelaldrende og eldre arbeidstakere.

9 SAMFUNNET

De moderne industrisamfunnene har trodd på tidlig pensjonering fordi de så det som et virkemiddel i kampen mot arbeidsløshet: De eldre arbeidstakerne måtte vike for de unge.

Erfaringene har gitt to dyrekjøpte lærdommer. Den ene er at det ikke ble arbeidsplasser ledige etter de eldre. Det sørget nedbemanningen for. De eldre måtte gå, og unge var fortsatt arbeidsløse. På denne måten betalte det offentlige en stor del av bedriftenes effektivisering gjennom nedbemanning. Den andre erfaringen er at tidlig pensjonering ble vesentlig dyrere enn en hadde tenkt seg. Etter hvert er den blitt så dyr at alle industrilandene nå leter etter virkemidler som kan få de eldre arbeidstakerne til å fortsette lenger i arbeid. Dette omslaget kom omkring 1990 og er spesielt tydelig i OECDs publikasjoner (5,9,32).

En sterk drivkraft i dette arbeidet er også de store endringene i befolkningens sammensetning med færre yngre og flere eldre. EU har f eks beregnet at i tiårsperioden 1995–2005 vil antall 20–29 åringer synke med 16,6 pst, mens antall 50–59 åringer vil øke med 12,8 pst (33). Derfor vil det bli behov for de eldre arbeidstakerne igjen. Spesielt i Japan – med sine svært lave fødselstall – er dette hensynet viktig: en må rett og slett bruke de eldre arbeidstakerne for å få nok arbeidskraft (31).

De fleste industrilandene er i gang med konkrete planer for omlegging (9). Et interessant eksempel er Finlands «Åldersprogrammet 1998–2002» (34).

10 FINNES DET EN «NATURLIG OG RIKTIG» PENSJONERINGSALDER?

Jeg har forsøkt å tenke over om det er mulig å fastsette en naturlig og riktig pensjoneringsalder felles for alle mennesker. Konklusjonen er blitt at det ikke fins et biologisk grunnlag for én felles aldersgrense mellom arbeid og pensjon. De individuelle

og sosiale forskjellene er alt for store for det. Derfor tror jeg vi trenger fire forskjellige aldersgrenser:

- Den første er den alder hvor en kan velge å gå av med redusert pensjon uten å måtte dokumentere medisinske grunner – jf den danske «etterløn» (25). Denne alder burde trolig ligge mellom 60 og 65 år (grensen for etterlønn i Danmark er 60 år).
- Den andre er den alder hvor en kan gå av med full pensjon, og den burde trolig ligge omkring 67 år.
- Den tredje er den «offisielle» pensjoneringsalder hvor en *må* gå av. Hvis en i det hele tatt skal ha en slik grense, bør den trolig være 70 år. Selv om det er uvant, er det mulig å argumentere mot en slik tvungen aldersgrense, og USA har fjernet den gjennom «The Age Discrimination in Employment Act».
- Den fjerde er den alder hvor en ikke lenger får lov å arbeide fordi en kan skade andre mennesker. Denne aldersgrensen varierer sterkt – fra 55 år for flygere til 75 år for leger. For mange fins det ingen slik grense, f.eks. for kunstnere, bønder og husmødre. Jeg mener at denne tidlige pensjoneringen i enkelte yrker er dårlig begrunnet, f.eks. for militære. Det burde være enkelt å finne verdifullt arbeid i organisasjonen som ikke skaper fare for andre.

Denne tankegangen er selvfølgelig hverken ny eller original, men i de siste ca. 25 år har all argumentasjon gått ut på fleksibilitet nedover og rigiditet oppover (27). Resultatet av dette er at vi forlenger alderdommen i begge ender: vi begynner på den tidligere og vi lever lenger. Derfor tror jeg tiden er inne til større fleksibilitet oppover, dvs. til mulighet for å stå lenger i arbeid.

Mange har argumentert for at vi trenger en mye større fleksibilitet i livet (27,35–37). Den gamle og gammeldagse modellen deler livet i tre nesten like lange deler – oppvekst og utdanning, arbeid, og pensjon. Den nye modellen skal tillate folk å pendle mellom utdanning, arbeid, familie og fritid. Etter hvert som arbeidstakerne blir eldre, må det gis rom for kortere arbeidstid, eventuelt deltid, og tilpasset arbeid. En slik modell krever nye holdninger blant arbeidstakere, fagbevegelsen, arbeidsgivere og myndigheter.

Det er et paradoks, som vi må forholde oss til, at middelaldrende og eldre er blitt friskere og lever lenger, men likevel nedvurderes de eldre som arbeidstakere. Denne nedvurderingen finner en generelt i befolkningen, hos arbeidsgiverne, blant arbeidskollegaer og – aller viktigst – blant de eldre selv. Det betyr at vi parkerer en stadig friskere eldre befolkning på siden av arbeid og samfunn. Jeg mener at dette er i strid med grunntanken i FNs prinsipper for eldre i verden: «Å legge liv til de årene som har blitt lagt til livet» (38).

11 NYE HOLDNINGER OG NY POLITIKK?

Det er mange grunner til å endre holdningene til de eldre arbeidstakere i arbeidslivet og forsøke å oppmuntre dem til å stå lenger i arbeidet. De viktigste grunnene er:

- En overordnet ideologisk grunn er at vi ønsker et samfunn som har plass for alle, bruk for alle og respekt for alle.
- Vi får store demografiske endringer med færre unge og flere eldre. I år 2010 vil Norge ifølge Statistisk sentralbyrå (alternativ M) ha 129 000 (13 pst) færre 20–34 åringer og 293 000 (36 pst) flere 50–69 åringer (6). Dette taler for at det blir større bruk for de eldre arbeidstakere.
- Eldre arbeidstakere har positive egenskaper som er verdifulle for arbeidsplassene.
- Tidlig pensjonering fører lett til at diskrimineringen av eldre arbeidstakere også

rammer de middelaldrende i arbeidslivet. Aldersgrenser har en tendens til å skli nedover.

- Aktivitet er bra for alle eldre, og for mange eldre er arbeid fremdeles en naturlig og viktig aktivitet.
- Større fleksibilitet i arbeidslivet vil åpne for større reell valgfrihet for de eldre arbeidstakerne.
- Senere pensjonering vil spare offentlige utgifter. Det er dette argumentet som har snudd stemningen i de industrialiserte land (9,32).

Jeg synes det er nedslående at alle disse viktige argumentene drukner i pengeargumentet: Det var økonomiske vurderinger som drev pensjoneringsalderen nedover i perioden 1960–90, og det er økonomiske vurderinger som nå skal drive den oppover igjen.

Det trengs en bred satsing for å fremme nye holdninger og ny politikk. De viktigste elementene i en slik satsing er:

Den enkelte arbeidstaker må ta vare på sin egen helse og opprettholde sin fysiske form gjennom en jevn fysisk aktivitet. Det kreves ikke systematisk trening, bare en jevn og stadig aktivitet. WHO har laget instruktive figurer som illustrerer betydningen av dette (39) – se Figur 3.8 og 3.9. Den enkelte må også være interessert i å følge med i utviklingen på arbeidsplassen og må aktivt tenke igjennom sine egne ønsker og muligheter for pensjonsalderen.

Arbeidsgiverne må sørge for et godt arbeidsmiljø, både fysisk, ergonomisk og psykososialt. Arbeidsmiljøet må aktivt motarbeide diskrimineringen av eldre arbeidstakere, og de eldre må holdes oppdatert gjennom kurs og andre tiltak.

Arbeidsgiverne må også forsøke å tilpasse både arbeidstid og arbeidsoppgaver for de eldre arbeidstakerne, f.eks. ved å åpne for kortere arbeidstid og rimeligere vaktbelastning og ved å interessere seg for at de eldre arbeidstakerne skal føle tilfredshet («satisfaction») og anerkjennelse («gratification») i jobben.

Fagbevegelsen bør støtte ordninger som gir muligheter for å stå lenger i arbeidet (fleksibilitet oppover). Fagbevegelsen bør også arbeide aktivt for å underbygge oppfatningen om at arbeid er bra for folk, og det er ikke noe mål å bli kvitt det i så ung alder som mulig. Tilpasset arbeid for eldre er en viktig del av denne kulturen – se Figur 3.8 og 3.9.

Samfunnet bør lage økonomiske ordninger som gjør det attraktivt å fortsette lenger i arbeid. Enten en liker det eller ikke, er det de økonomiske virkemidlene som teller tyngst. En kan bruke disse økonomiske virkemidlene på to måter.

Den ene måten er å redusere satsene for tidlig pensjonering av friske arbeidstakere. Jeg tror at dette kan virke uheldig, fordi det vil ramme dem som av ulike grunner føler at de *må* gå av før tiden. En slik politikk vil derfor ramme de svake.

Den andre måten er å sørge for at det lønner seg bedre økonomisk å fortsette i arbeidet. I dag er det i virkeligheten en betydelig «implicit tax on continued work» (5), ved at de eldre arbeidstakerne fortsetter å betale til pensjonsordninger, samtidig som de ikke får den pensjonen som de ville fått hvis de valgte å gå av. Samfunnet kan gjøre det økonomisk attraktivt å stå lenger i arbeid ved å forandre disse reglene. Mest attraktivt er det selvfølgelig å få både lønn og pensjon. Selvsagt må en også ta hensyn til skattereglene i slike overveielser.

Samfunnet kan også påvirke vilkårene for at arbeidsgiverne tilpasser arbeidet for de eldre arbeidstakerne – se Figur 3.8 og 3.9. Redusert arbeidstid for eldre arbeidstakere er en av mulighetene. Myndighetene må også aktivt motarbeide utstøting av eldre arbeidstakere fra arbeidslivet.

Endelig bør samfunnet bidra til å skape en ny kultur omkring eldre i arbeidslivet. Ett eksempel er Finlands aldersprogram under slagordet: «Erfarenhet

är en nationell tillgång» (34). Japan er antakelig det viktigste eksemplet (31,40). Det ville også være nyttig å studere Islands erfaringer. Island har i mange år toppet verdensstatistikken for eldre i arbeidslivet, og de andre landene bør interessere seg for Islands erfaringer og virkemidler.

12 KONKLUSJON

Mitt utgangspunkt er resultatene fra aldersforskningen og erfaringer som lege for eldre. Dette har ført meg til den konklusjon at aktivitet – fysisk, psykisk og sosialt – er avgjørende for et godt liv som eldre. Arbeid er en god form for aktivitet for mange mennesker. Selvsagt er det ikke den eneste form for aktivitet, og selvsagt er det eldre arbeidstakere som har sviktende helse og/eller for tungt arbeid. Derfor må tidlig pensjonering fortsatt være en reell mulighet. Men mange flere kunne stå lenger i arbeidet, hvis forholdene var lagt til rette for det.

Tendensen til stadig tidligere pensjonering er hverken medisinsk eller biologisk begrunnet, men skyldes utelukkende økonomiske vurderinger. Jeg argumenterer for at disse økonomiske vurderinger har vært kortsiktige, og det er et paradoks at eldre pensjonerer seg stadig tidligere, samtidig som deres helse blir bedre og levealderen øker.

Alle industrilandene forsøker nå å snu denne kulturen for tidlig pensjonering, fordi den er blitt for dyr. Dette er bare ett argument, og jeg legger vel så stor vekt på de mange andre argumentene. Jeg avslutter derfor med et forslag om å snu kultur og politikk for å oppmuntre de eldre til å stå lenger i arbeidet.

Litteratur

1. Hjort PF. Age and work – good or bad for whom? s. 3–13 i: «Work after 45?» Proceedings from a scientific conference held in Stockholm 22–25 September 1996. Vol. I. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, 1997: 29.
2. Cicero. Cato Maior de Senectute. Oversatt til norsk av Mørland H. Oslo: Aschehoug, 1971.
3. Phillipson C. The sociology of retirement. pp. 180–199 in: «Ageing in society», edit. by Bond J, Coleman P, Peace S. 2nd edit. London: Sage, 1993.
4. Wadensjö E. Gradual retirement in Sweden. pp. 25–44 in: «Gradual retirement in the OECD countries», edit. by Delsen L, Reday-Mulvey G. Aldershot: Dartmouth, 1996.
5. Blöndal S, Scarpetta S. The retirement decision in OECD countries. Paris: OECD Economics Department Working Papers No 202, 1998.
6. Solem PE. Too old to work? Manuscript submitted for publication in: Norsk Epidemiologi, Special Issue on Aging, September 1998. (Statistikken er hentet fra Statistisk sentralbyrå).
7. International Labour Office. Yearbook of Labour Statistics. Geneva: International Labour Office, 1996.
8. Delsen L, Reday-Mulvey G, editors. Gradual retirement in the OECD countries. Aldershot: Dartmouth, 1996.
9. Kalisch DW, Aman T, Buchele LA. Social and health policies in OECD countries: a survey of current programmes and recent developments. Paris: OECD Labour Market and Social Policy, Occasional Papers No 33, 1998.
10. Grimby G. Fysisk träning – fysiologisk anpassning hos äldre i: Engström L-M, Forsberg A, red. Vuxnas motionsvanor. Stockholm: Sveriges Riksidrottsförbund, 1983.
11. Schaie KW. Intellectual development in adulthood. s. 266–86 i: Birren JE,

- Schaie KW (editors): *Handbook of the psychology of aging*. Fourth ed. San Diego: Academic Press, 1996.
12. Hallsten L. Arbete och psykologiska åldersförändringar. s. 133–172 i: Aronsson G, Kilbom Å (red.): «Arbete efter 45. Historiska, psykologiska och fysiologiska perspektiv på äldre i arbetslivet». Stockholm: Arbetslivsinstitutet, 1996.
 13. Hjort PF. Mitt selvbilde som eldre. *Tidsskr Nor Lægeforen* 1998; 118: 1439–41.
 14. Hofman A et al. The prevalence of dementia in Europe: A collaborative study of 1980–1990 findings. *Int J Epidemiol* 1991; 20: 736–48.
 15. Baltes PB, Baltes MM. *Successful aging*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
 16. House JS et al. Social stratification, age, and health. pp. 1–32 in: «Aging, health behaviours, and health outcomes», edit. by Schaie KW, Blazer D, House JS. Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1992.
 17. Wilkins R, Adams OB. Health expectancy in Canada, late 1970s: demographic, regional, and social dimensions. *Am J Public Health* 1983; 73: 1073–80.
 18. Östergren P-O. Hälsa som spegling av välfärden. pp. 13–24 i: «Nya trygghetssystem, vet vi vad vi gör?» Stockholm: Folksam sociala råd, 1994.
 19. Jagger C, Clarke M, Clarke SJ. Getting older – feeling younger: The changing health profile of the elderly. *Int J Epidemiol* 1991; 20: 234–8.
 20. Elward K, Larson EB. Benefits of exercise for older adults. A review of existing evidence and current recommendations for the general population. *Clin Geriatr Med* 1992; 8: 35–50.
 21. Wagner EH, La Croix AZ, Buchner DM, Larson EB. Effects of physical activity on health status in older adults i: Observational studies. *Ann Rev Publ Health* 1992; 13: 451–68.
 22. Hjort PF. Helsebegrepet, helseidealet og helsepolitiske mål. s. 11–31 i: Lorentzen PE (red.) «Helsepolitikk og helseadministrasjon». Oslo: Tanum-Norli, 1982.
 23. Maule AJ, Cliff DR, Taylor R. Early retirement decisions and how they affect later quality of life. *Ageing and Society* 1996; 16: 177–204.
 24. Kilbom Å, Westerholm P. Sannolikheten för äldre att arbeta fram till pensionen. s. 85–101 i: Aronsson G, Kilbom Å (red.). «Arbete efter 45. Historiska, psykologiska och fysiologiska perspektiv på äldre i arbetslivet». Stockholm: Arbetslivsinstitutet, 1996.
 25. Nørregaard C. Arbejde og tilbagetrækning i 90'erne – og fremtidens pensionister. København: Socialforskningsinstituttet, September 1996.
 26. Kristiansen IS, Hensrud A. Age of retirement: an undervalued variable in medical manpower projections? Manuscript in preparation, 1998.
 27. Daatland SO, Solem PE. Velferdsgevinst eller velferdstap å bli pensjonist? pp. 85–112 i: «Det norske trygdesystemet – fortid, nåtid og framtid», edit. Kjønsdal A, Hatland A, Halvorsen B. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1995.
 28. Bunnage D. De unge ældre i 1990'erne. København: Socialforskningsinstituttet, 1996: 18
 29. Warr P. Research into the work performance of older employees. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, No 73, October 1994: 472–80.
 30. Moback B. I London råder omvänd ålders-diskriminering. 50 magasinet, Mai 1996: 14–5.
 31. Takayama N. Gradual retirement in Japan: macro issues and politics. pp. 135–49 in: «Gradual retirement in the OECD countries», edit. by Delsen L, Reday-Mulvey G. Aldershot: Dartmouth, 1996.
 32. OECD. *Maintaining prosperity in an ageing society*. Paris: OECD, 1998.

33. European Commission. The demographic situation in the European Union 1995. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.
34. Åldersprogrammet 1998–2002: Erfarenhet är en nationell tillgång. Helsinki: Social- och hälsovårdsministeriet, Arbetsministeriet, Undervisningsministeriet. 1998.
35. Solem PE. Arbeid eller pensjon? pp. 39–52 i: «Og du skal lenge leve i landet». Oslo: Universitetsforlaget, 1992.
36. Riley MW, Riley JW, Jr. Age integrations and the lives of older people. The Gerontologist 1994; 34: 110–15.
37. Dahl E. Bedre føre var Personalpolitikk for livsløpsplanlegging. Oslo: Fafo-rapport 150, 1993.
38. Statens eldreråd. FNs prinsipper for eldre i verden. Oslo: Statens eldreråd, brosjyre 1998.
39. World Health Organization. Aging and working capacity. Report of a WHO Study Group. Geneva: World Health Organization, WHO Technical Report Series 853, 1993.
40. Nusberg C. Job training for older workers in the industrialized world. Ageing International 1990; 15: 23–30. l

Tabell 3.1: Yrkesaktive andel av befolkningen i aldersgruppen 55-59 år, kvinner og menn, 1995, prosent - ordnet etter fallende andel menn (7).

	Menn	Kvinner
Island	94,2	86,8
Japan	94,1	57,0
Sverige	82,3	77,1
New Zealand	81,6	52,4
Norge	81,3	66,0
Danmark	79,3	54,2
USA	77,4	59,5
Russland	77,3	32,7
Tyskland	75,8	49,9
Australia	74,2	39,9
Canada	72,6	48,3
Frankrike	68,9	50,8
Finland	65,4	65,5
Holland	61,4	28,3
Polen	53,0	32,3
Spania	47,1	25,2
Østerrike	44,0	27,0

Tabell 3.2: Anslag på gjennomsnittlig avgangsalder blant eldre arbeidstakere. OECD-land 1950-1995 (5)

Menn

Tabell 3.2: Anslag på gjennomsnittlig avgangsalder blant eldre arbeidstakere. OECD-land 1950-1995 (5)

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Nedgang 1995-60
Australia	66,0	66,1	65,0	62,7	62,4	61,8	-4,3
Østerrike	66,4	63,9	62,7	60,1	58,7	58,6	-5,3
Belgia	64,8	63,3	62,6	61,1	58,3	57,6	-5,6
Canada	66,7	66,2	65,0	63,8	62,8	62,3	-3,9
Danmark	67,1	66,7	66,3	64,5	63,3	62,7	-4,0
Finland	66,8	65,1	62,7	60,1	59,6	59,0	-6,1
Frankrike	66,1	64,5	63,5	61,3	59,6	59,2	-5,3
Tyskland	65,7	65,2	65,3	62,2	60,3	60,5	-4,7
Hellas	68,2	66,5	65,6	64,9	62,3	62,3	-4,2
Island	68,9	68,8	66,7	69,3	68,9	69,5	-0,7
Irland	68,3	68,1	67,5	66,2	64,0	63,4	-4,8
Italia	66,9	64,5	62,6	61,6	60,9	60,6	-3,8
Japan	66,7	67,2	67,7	67,2	66,5	66,5	-0,7
Luxemburg	65,8	63,7	62,5	59,0	57,6	58,4	-5,2
Nederland	66,4	66,1	63,8	61,4	59,3	58,8	-7,3
New Zealand	64,8	65,1	64,7	62,9	62,2	62,0	-3,1
Norge	67,6	67,0	66,5	66,0	64,6	63,8	-3,2
Portugal	67,8	67,5	67,2	64,7	63,9	63,6	-4,0
Spania	68,1	67,9	65,2	63,4	61,6	61,4	-6,5
Sverige	66,8	66,0	65,3	64,6	63,9	63,3	-2,7
Sveits	67,7	67,3	66,7	65,5	64,8	64,6	-2,7
Tyrkia	69,1	68,7	68,0	64,9	63,5	63,6	-5,2
Storbritannia	67,2	66,2	65,4	64,6	63,2	62,7	-3,5
USA	66,9	66,5	65,4	64,2	64,1	63,6	-2,9

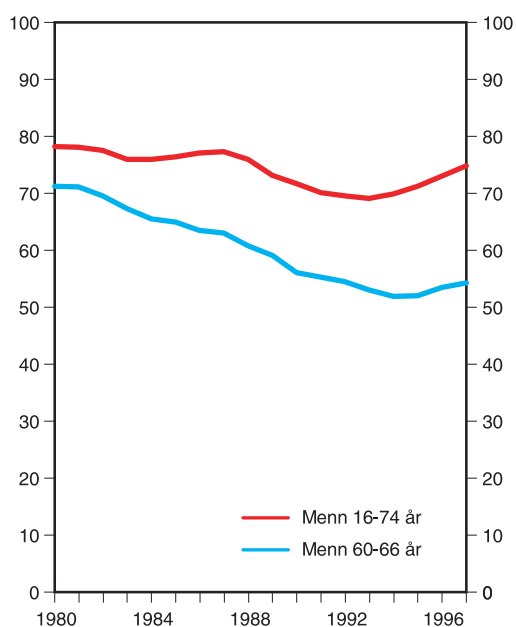
Tabell 3.3: Anslag på gjennomsnittlig avgangsalder blant eldre arbeidstakere. OECD-land 1950-1995 (5)

Kvinner							
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Nedgang 1995-60
Australia	63,6	62,4	60,3	58,2	57,6	57,2	-5,2
Østerrike	64,7	61,9	60,6	59,3	56,7	56,5	-5,4
Belgia	62,9	60,8	59,1	57,5	54,7	54,1	-6,7
Canada	61,2	64,3	63,0	60,5	59,3	58,8	-5,5
Danmark	63,0	64,6	62,0	61,0	59,9	59,4	-5,2
Finland	64,7	63,2	60,6	59,6	59,4	58,9	-4,3
Frankrike	69,0	65,8	64,0	60,9	59,0	58,3	-7,5
Tyskland	62,7	62,3	62,2	60,7	58,2	58,4	-3,9

Tabell 3.3: *Anslag på gjennomsnittlig avgangsalder blant eldre arbeidstakere. OECD-land 1950-1995 (5)*

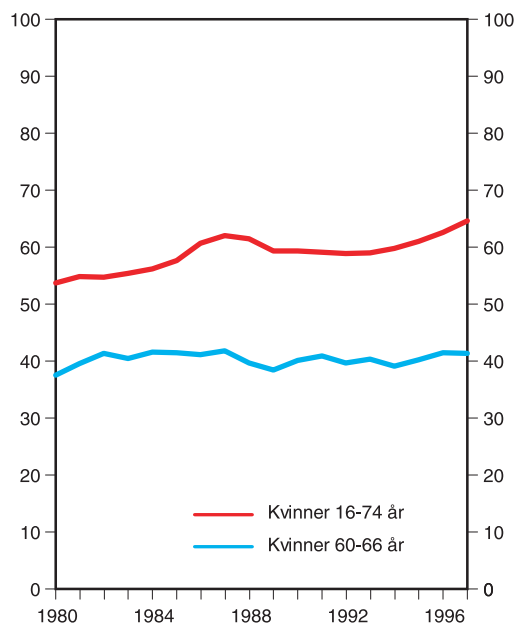
Hellas	64,3	64,4	64,3	62,5	60,6	60,3	-4,1
Island	»	»	69,6	65,8	66,4	66,0	»
Irland	68,7	70,8	69,8	66,0	61,8	60,1	-10,7
Italia	64,0	62,0	60,7	59,5	57,5	57,2	-4,8
Japan	65,5	64,6	64,6	63,9	63,9	63,7	-0,9
Luxemburg	64,8	63,8	62,3	60,8	56,0	55,4	-8,4
Nederland	64,1	63,7	62,9	58,4	55,8	55,3	-8,4
New Zealand	61,2	62,5	60,9	58,7	59,2	58,6	-4,0
Norge	69,0	70,8	66,2	61,5	63,0	62,0	-8,8
Portugal	68,5	68,1	65,3	62,9	61,0	60,8	-7,3
Spania	68,9	68,0	64,7	63,6	59,7	58,9	-9,1
Sverige	65,4	63,4	62,5	62,00	62,4	62,1	-1,3
Sveits	67,2	66,9	65,4	62,4	61,1	60,6	-6,3
Tyrkia	70,2	69,2	68,3	67,6	68,3	66,6	-2,6
Storbritannia	63,9	62,7	62,4	62,0	60,5	59,7	-3,0
USA	64,2	65,1	64,8	62,8	62,2	61,6	-3,5

Syssettingsfrekvenser for menn



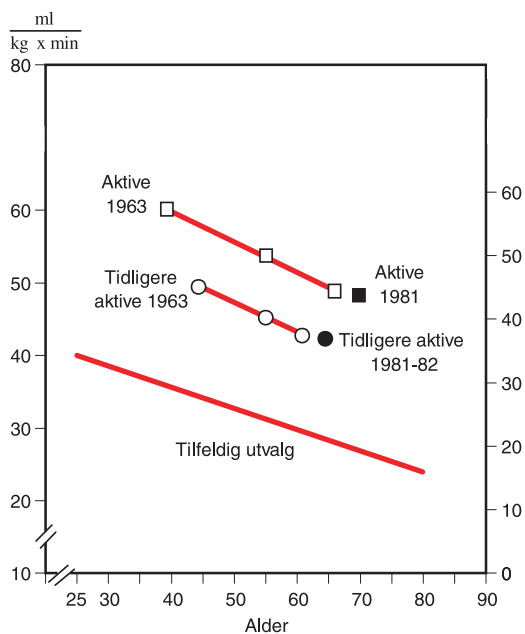
Figur 3.1 Syssettingsfrekvenser for menn 16–74 år og 60–66 år, Norge 1980–97 (6)

Sysselsettingsfrekvenser for kvinner



Figur 3.2 Sysselsettingsfrekvenser for kvinner 16–74 år, 60–66 år, Norge 1980–97 (6)

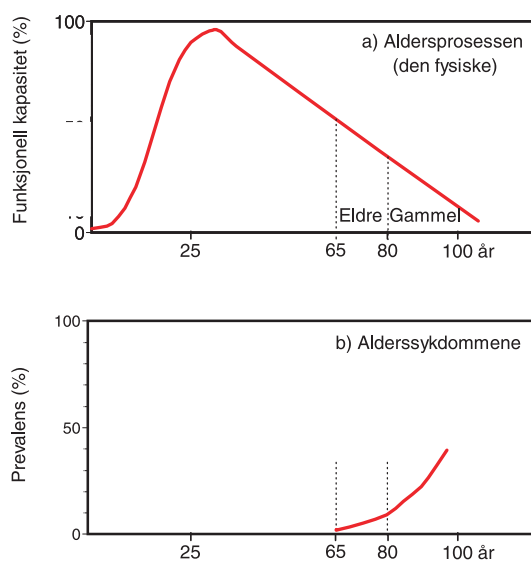
Maksimalt oksygenopptak hos aktive og tidligere orienteringsløpere



Figur 3.3 Maksimalt oksygenopptak hos aktive og tidligere aktive orienteringsløpere, dels undersøkt i 1963 - delt i tre aldersgrupper (åpne symboler) - og dels undersøkt i 1981-82 slått sammen til én aldersgruppe (svarte symboler). Tilfeldig utvalg viser

gjennomsnittsverdier hos utrente menn i ulike aldre (10)

Samlet fremstilling av alders- og sykdomsprosessene



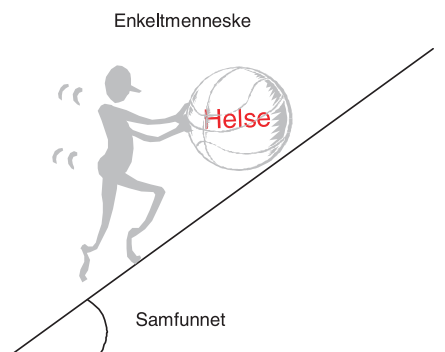
Figur 3.4 Samlet fremstilling av alders- og sykdomsprosessene. En ser at 80 år er et skille, fordi organreservene er små, og sjansen for sykdom er blitt stor.

Fysisk inaktivitet forsterker aldersprosessene, og resultatet blir en ond sirkel



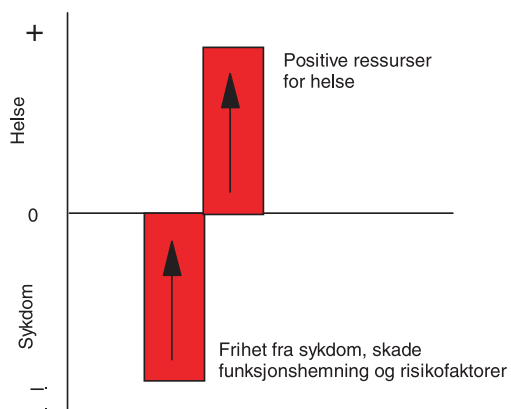
Figur 3.5 Fysisk inaktivitet forsterker aldersprosessene, og resultatet blir en ond sirkel.

Den aldrende Sisyfos på livsveien



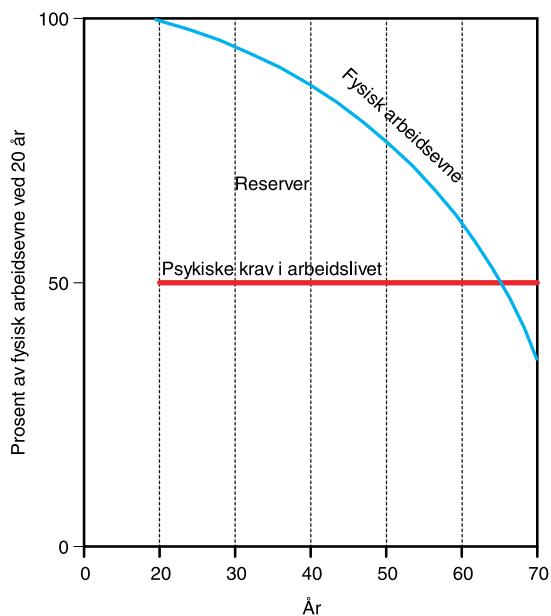
Figur 3.6 Den aldrende Sisyfos på livsveien: Enkeltmenneskene må selv skyve på helse og livskvalitet, men samfunnet bestemmer hvor bratt livsveien blir.

Helsemodellen



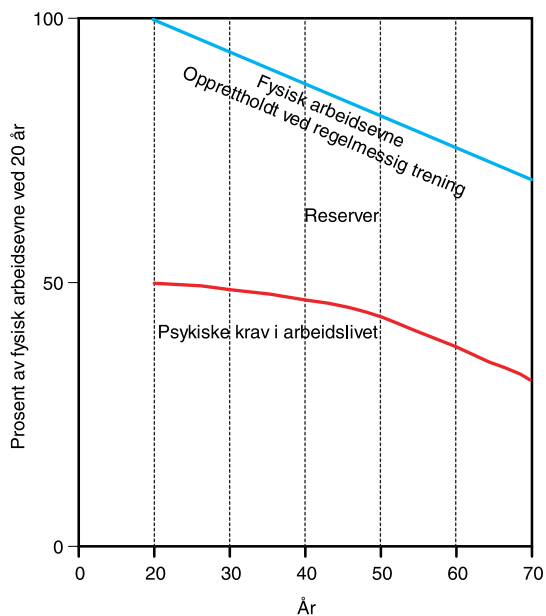
Figur 3.7 Helsemodellen

Teoretisk forhold mellom arbeidskapasitet og psykisk arbeid



Figur 3.8 Teoretisk sammenheng mellom arbeidskapasitet og krav til arbeid, etter alder

Forslag til justering for å muliggjøre fort- satt yrkesdeltakelse i fysisk krevende yrker



Figur 3.9 Justert forhold mellom arbeidskapasitet og arbeidskrav i fysisk krevende yrker, etter alder (39)

Vedlegg 4

Livsfaseorientert personalpolitikk – Seniorperspektivet

Åsmund Lunde, Senter for Senior Planlegging

1 INNLEDNING

AFP-ordningen har gitt mange eldre arbeidstakere mulighet til å gå av med pensjon tidligere enn pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Det er ikke tvil om at en del av de mest slitne eldre har fått en ordning som er bedre tilpasset deres behov enn tidligere. Antagelig er det likevel slik at de fremtidige pensjoneringsmønstrene vil avspeile de muligheter pensjonssystemet gir. Dette vil kunne bety at også en del av dem som fremdeles har mye å gi i arbeidslivet i økende grad vil velge å gå tidlig. Faktisk er vi allerede langt inne i en utvikling som synes nokså paradoksalt: levealdere er høyere enn noen gang, vi har fått bedre helse, bedre utdanning, senere yrkesstart, lettere fysisk arbeid, gunstigere arbeidstidsbestemmelser samtidig som vi pensjonerer oss tidligere.

På bedriftsnivå kan det synes som om erkjennelsen av at en aldrende befolkning vil føre til en eldre arbeidsstokk er liten. Bortsett fra en del positive unntak i både privat og offentlig sektor, er bedriftene foreløpig i liten grad opptatt av hvordan de skal forholde seg til denne vesentlige endringen i arbeidstilbudet.

Dersom bedriftene legger vekt på at de trenger eldre arbeidstakers innsikt og kompetanse, blant annet ved å legge forholdene til rette slik at eldre kan utnytte sine sterke sider og få mulighet til fortsatt utvikling, er det grunn til å tro at responsen fra mange vil være positiv. For å oppnå dette, må det jobbes aktivt med bevisstgjøring i forhold til ledere, fagforeninger/arbeidsmiljø, den eldre selv og ikke minst stor-samfunnet.

Nedenfor omtales i korte trekk eldre arbeidstakers situasjon på arbeidsmarkedet, herunder mytedannelser og behovet for en større bevisstgjøring om seniorperspektivet. I tillegg vil det legges vekt på hvordan seniorpolitikk, eller livsfaseorientert personalpolitikk, kan utformes i praksis. Betydning av personalpolitikk og organisatorisk tilrettelegging av arbeidsmiljøet som virkemiddel for å gi eldre arbeidstakere en reell mulighet til å jobbe lenger enn i dag vektlegges. En vil i vesentlig grad omhandle det forebyggende aspekt og legge mindre vekt på det reparerende.

Det tas utgangspunkt i at god ledelse, god personalpolitikk, en godt tilrettelagt jobb og gunstige ytre betingelser gjennom yrkesløpet har positive konsekvenser for seinkarrieren. I praksis vil derfor det vi kan kalle seniorpolitikk i alle fall omfatte aldersgruppen 45+. Arbeidet med å utvikle en slik personalpolitikk er i en tidlig fase og omtalen må forstås på denne bakgrunn.

2 UTFORDRINGEN

Når virksomheter, offentlige eller private, henvender seg til Senter for Senior Planlegging for å få bistand, er det ofte med bakgrunn i at de opplever å ha problemer med en del av de eldre arbeidstakerne. Det kan være at de er slitne, har problemer med helsa, har vansker med tempoet, er motvillige til omstilling, lite lystne på å lære noe nytt eller er umotiverte. Det sies gjerne ikke eksplisitt, men den underliggende forklaring synes å være klar: Det er alderen som har gjort sin virkning på tross av at de ofte kan finne igjen de samme trekkene hos en del av de yngre i arbeidsstokken. Når eldre har problemer, er det lett å attribuere alle årsaker til aldringen, hvilket gir

en skjebnetung og passiviserende forståelse²⁰. «Alderen er det ikke noe å gjøre med». Så gjør man heller ikke noe med situasjonen, med arbeidsmiljøet, lysforhold, tidspress, arbeidstidsordninger og alt det andre som kan endres. Mye ligger i holdningene til aldring både de holdninger den enkelte arbeidstaker selv har og de holdninger han/hun møter fra overordnede og kolleger på jobben. Er der en overbevisning i bedriftskulturen at produktivitet, iderikdom, pågangsmot, interesse, motivasjon og generell arbeidsevne nødvendigvis må svekkes etter 40–50 års alderen, så kan dette i seg selv være med på å frembringe svekkelser, f.eks. ved at en ikke lenger tilbyr videreutviklende opplæring eller spennende, nye arbeidsoppgaver.

Det ligger en hovedbarriere i denne tradisjonelle forståelsen av aldring der hovedkomponenten er biologisk/kroppslig med utvikling tidlig i livet og deretter en gradvis, økende tilbakegang mot alderdommen. Selv for biologisk aldring er dette en forenkling og for psykologisk og sosial aldring kan det være direkte galt.

Et sentralt trekk ved aldring er dessuten individualitet og variasjon. Aldringen fortøner seg forskjellig fra individ til individ, vi ser ulike aldringsforløp i ulike kulturer og selv innen hvert enkelt individ er det ulike aldringsprosesser på gang. Som vi vet, kan en skrøpelig kropp ha et vitalt og kreativt intellekt. Normal aldring er en naturlig livsprosess der vi gjennom det meste av livsløpet kan se både svekkelser/tilbagegang og utvikling/fremgang. Hvis vi snakker om mennesker i yrkesaktiv alder, vil vi nok kunne se nedgang i fysiske maksimalprestasjoner når vi kommer opp i 50–60 års alderen. Viktigere i vår sammenheng er det imidlertid at på det psykologiske og sosiale området vil de fleste ha et potensiale for framgang og vekst. I en tid hvor kravene til fysisk styrke og utholdenhet i jobben stadig blir mindre samtidig som behovet for dyktighet på samhandling med andre mennesker og bruk av mental/intellektuell kapasitet øker, skulle egentlig fremtiden se lysere ut for eldre i arbeidslivet.

Aldring er ikke noe som begynner å skje i høy alder som et resultat bare av genetiske programmer. Aldring skjer i et samspill mellom arv og miljø gjennom det meste av livet. Vi kan definere aldring som: Vanlige forandringer som skjer i oss og i vårt forhold til omgivelsene etter hvert som vi blir eldre i antall år²¹

I den yrkesaktive periode, vil miljøet og ikke minst arbeidsmiljøet ha en betydelig innvirkning på den enkeltes utviklings- /aldringsprosess. Når vi skal lete etter årsakene til hvorfor en del eldre arbeidstakere oppfattes som å utgjøre et problem, kan det være fruktbart å begynne her.

Ugunstig arbeidsmiljø antas å ha en kumulativ effekt over tid. Forekomsten av kroniske sykdommer som arbeidstakerne opplever som forårsaket av arbeidsmiljøet, øker med antall år i arbeidslivet. Av dem som har vært over 30 år i arbeidslivet og fortsatt er i arbeid, har ¹/₄ varige plager som de knytter til arbeidsmiljøet²².

På samme vis er det rimelig å anta at en personalpolitikk som er ignorant i forhold til individets utvikling over livsløpet med til dels sterke behovsvariasjoner vil bidra til en oppsamling av slitasje, demotivasjon og frustrasjon.

Alt i alt kan det være riktig å si at dårlig arbeidsmiljø og en personalpolitikk som ikke ivaretar den enkeltes utviklingsmuligheter og behov, kan være vel så viktige årsaker til dårlig funksjonsevne og svakere arbeidsprestasjoner som aldringen. Det positive i dette er at såvel arbeidsmiljø som personalpolitikk er det er mulig å gjøre noe med.

20. Solem, Per Erik: (1994) Aldring og arbeid. Nordisk Ergonomi.

21. Solem, Per Erik: op. cit

22. Pape (1993)

2.1 Avviklingspolitikk

I personalpolitisk sammenheng er det grunnlag for å si at vi hittil har vært mer avviklingsorientert enn utviklingsorientert når det gjelder eldre arbeidstakere. Det vil si at i den grad man har en personalpolitikk rettet mot eldre, så har den ofte mer til hensikt å påskynde eldres uttrede fra yrkeslivet²³

I arbeidsmiljøet generelt kan det også gjerne være forventninger og tilskynelser i retning av å få de eldre ut. Slike holdninger kan virkningsfullt uttrykkes indirekte og uuttalt. Mer vanlig kan det likevel være at eldre ansatte kan få tilsynelatende naturlig spørsmål som: «Når har du tenkt å gå av?». Det er fullt mulig å tolke en slik henvendelse som et vink om at det bør skje snart. Kronargumenter i denne sammenheng er at eldre stenger for de unge eller at eldre bør gå for å trygge de unges arbeidsplass. Dette har ofte en svært overbevisende effekt på eldre arbeidstakere og mange mener å vise en sosialt ansvarlig holdning ved å ta konsekvensen av det gjennom pensjonering.

Alle skal slutte i arbeid en gang og det er viktig at virksomhetene har en human og positiv personalavviklingsprosess der man får til en myk overgang til pensjonering ved nedtrapping, tilpasninger og en mental og praktisk forberedelse til ny livsfase. Samtidig er det viktig å erkjenne at dette bare vil være en mindre del av den seniorpolitiske satsing som må komme i årene framover.

2.2 Nye grep

Skal vi virkelig ta fatt i oppgaven med positivt å inkludere eldre arbeidstakere og gjennom det få folk til å jobbe lenger, må vi imidlertid ta nye grep, og målgruppen kan ikke være 60+. Vi må gå langt nedover i aldersklassene, ja ideelt bør vi utvide perspektivet i retning av en livsfaseorientert personalpolitikk med individuelle tilpasninger gjennom hele det yrkesaktive løp. En slik personalpolitikk bygger på at tiltakene er tilpasset de behov den enkelte medarbeider har i forskjellige livsfaser. Behovene kan være knyttet til jobb, familie, fritid og livssituasjon forøvrig. Med denne innretningen kan personalpolitikken i større grad bidra til at den enkelte blir bedre i stand til å ivareta helse, trivsel, overskudd, utvikling og gjennom dette være mer produktiv gjennom hele karrieren. Det er all grunn til å anta at positive tiltak i tidligere livsfaser, ikke minst i midtfasen, vil ha konsekvenser for situasjonen senere i yrkeslivet. Hvilke tiltak vi her snakker om vil bli omtalt nedenfor i kap 1.6.

Seniorpolitikk i virksomhetene vil riktignok bety å jobbe med nedtrapping og tilpasning i et kortere perspektiv helt mot slutten av karrieren, men først og fremst å arbeide langsiktig forebyggende i et utviklingsperspektiv. Dette er personalpolitisk og holdningsmessig utfordrende fordi det bryter med en kulturelt betinget tenkning og praksis uten forankring i det mer nyanserte syn på aldring som nyere forskning gir grunnlag for.

En livsfaseorientert personalpolitikk i vid forstand er derfor en ny og radikal konstruksjon. I erkjennelse av dette, men også ut fra organisasjonens formål, har Senter for Senior Planlegging valgt å ta et skritt av gangen med konsentrasjon om målgruppen 45+. Selv dette kan virke utfordrende i starten av en prosess, er det ikke til å legge skjul på at vi kan møte motstand. Ikke minst de yngste i gruppen (45–49) kan bli provosert av å bli assosiert med gruppen eldre som de ofte ikke oppfatter som noen statusgruppe i bedriften.

23. Waldrop (1992) Før vi vet ordet av det. En analyse av personalpolitiske tiltak for eldre arbeidstakere. FAFO-rapport nr 133. Oslo

2.3 Utviklingsorientert personalpolitikk

FAFO -rapporten «Bedre føre var...»²⁴ understreker betydningen av de langsiktige personalpolitiske utviklingstiltak før 50-årsalderen og peker bl.a. på jobbrotasjon, stillingsomforming, kompetanseutvikling og en mer målrettet individuell plan for midt- og seinkarrieren. Dette er framtidsrettede tiltak for å styrke den enkeltes omstillings- og tilpasningsevne og som vil bidra til å forebygge den «foreldelse og tilstivning» som ensprete karriereløp kan føre til i seinkarrieren (55–60 år og utover).

Selv om vi kan skille mellom ulike livsfaser, er det altså viktig å se sammenhengen mellom dem²⁵. Det kan være grunnen til å anta at for mange legges grunnlaget for seinkarrieren i yrkeslivets «konsolideringsfase» (40–55 år), ikke minst for dem som jobber på fagområder i hurtig utvikling. Dette kan være en sårbar periode med «avsporing» og demotivasjon. I denne fasen kan mange oppleve spørsmål av eksistensiell og verdimessig karakter som mer påtrengende. Dette kan være påskyndet av en nødvendig omdefinering av yrkesmessige ambisjoner, forventninger og mål. Den enkelte vil i en slik fase ha behov for støtte til avklaring av en del spørsmål. Eksempelvis er det grunn til å tro at gode medarbeider – og milepælsamtaler kan fungere bra i en slik sammenheng. For 45–50 åringene kan imidlertid også muligheter for omskolering, videreutdanning, sabbatsordninger, nye utfordringer i jobben og arbeidsbetingelser som fremmer ny personlig og faglig vekst være adekvate tiltak. Ovennevnte FAFO-rapport peker også på viktigheten av å etablere kortsiktige, inkluderende tiltak i seinkarrieren som jobbtilpasning, ergonomi, omplassering, deltid, kombinasjon arbeid/pensjon m.v.

Alt i alt vil imidlertid tiltak av både kort- og langsiktig karakter ha som forutsetning at det på alle nivåer i en organisasjon eksisterer en innsikt og forståelse av hva aldring betyr eller kan bety for arbeidsprestasjoner /produktivitet, og at det utvikles en økt bevissthet omkring livsfaseendringer og de konsekvenser disse bør ha for måten man organiserer arbeidet på. Dette betyr bl.a. i denne sammenheng at det blir en hovedoppgave å informere og påvirke ledere på ulike nivåer, fagforeninger og yngre medarbeidere/ kolleger i disse spørsmål. Det er et stort problem at ledelse av middelaldrende og eldre arbeidstakere, eller beslutninger som vedrører disse, blir gjort på et altfor svakt kunnskapsgrunnlag ofte kombinert med negative holdninger.

3 ALDERSSTEREOTYPER / MYTEDANNELSER

Et stort problem med stereotyper og myter er at de fungerer som grunnlag for negative selvoppfyllende profetier. Er man offer for stereotyper, kan atferden lett tendere i retning av å bekrefte disse. Samspillet mellom egne negative forventninger til hva man kan prestere, og omgivelsenes oppfatninger av det samme, utgjør sterke krefter. Stereotyper blir derfor et problem, ikke bare for de som rammes, men også for virksomhetene som lett lar seg blinde av alderen som forklaringsfaktor, og dermed unnlater å komme i posisjon til å sette inn de riktige utviklings-tiltakene. Det blir viktig å motarbeide aldersstereotyper og erstatte dem med dokumentert kunnskap.

Professor Peter Warr, en av de mest anerkjente forskerne på seniorarbeidstakere, arbeider ved Institute of Work Psychology, Sheffield University, i England. Han sier at utgangspunktet for handling på området må være en erkjennelse av at

24. Dahl E: (1993) Bedre føre var. FAFO-rapport nr 150

25. Forskningsnotat Senter for Senior Planlegging, NOVA, AFI, Høgskolen i Stavanger og Sintef Unimed (1994) Yrkesliv, aldring og livsløp. Arbeidsmiljø og personalpolitikk

nesten alle negative stereotypier om eldre arbeidstakere er ugyldig. Etter en gjennomgang av over 100 undersøkelser konkluderer Warr²⁶ med at eldre arbeidstakere i gjennomsnitt ikke er mindre effektive enn yngre. De yrkene det er lettest å måle den enkeltes produktivitet på, er preget av standardiserte, manuelle og ofte tidsregulerte arbeidsoperasjoner som stiller krav til fysisk styrke, utholdenhet og reaksjonsevne. Slike målinger viser nokså entydig at produktiviteten er høyest ved 30 – 40 års alderen²⁷. Imidlertid er det slik at maksimale prestasjoner målt under forsøksbetingelser ikke uten videre kan overføres fra laboratoriet til faktiske arbeidsprestasjoner. En undersøkelse viser f. eks. at eldre maskinskrivere i en laboratorietest hadde lavere anslagshastighet enn yngre. Likevel utførte mange av de eldre arbeidet raskere²⁸. En forklaring på dette kan være at de eldre hadde utviklet andre og bedre ferdigheter enn de som måles ved anslagshastighet, f. eks. bedre ferdigheter i å lese teksten som skulle skrives.

Et problem med undersøkelser som forsøker å beskrive kvantitative fordelinger og gjøre gruppesammenligninger med gjennomsnittstall, er at de ikke fanger inn de store individuelle variasjoner²⁹. Det er større forskjeller innenfor kategorien eldre enn kategorien yngre. I stedet for å referere til gjennomsnittsyttelsene kunne man heller si at f. eks. 30 pst av de eldre i en bestemt gruppe overskrider gjennomsnittet for yngre.

Mange undersøkelser har ikke kontrollert for andre forhold. Det kan bety at reduksjon av ytelse – hvis den kan påvises – ikke nødvendigvis er en funksjon av alder³⁰. Bakenforliggende årsaker til nedsatt yteevne i aldersgruppen kan være f. eks. sykdommer, uheldig livsstil, yrkesslitasje, dårlige læringsforhold e.l.

En del stereotype oppfatninger som en kan finne er f. eks:

- Eldre har svekket intellektuell kapasitet
- Eldre kan ikke lære noe nytt
- Eldre mangler omstillingsevne og fleksibilitet
- Eldre er lite kreative

Slike påstander får liten støtte i nyere forskning som f.eks. i Giambra og Arenbergs litteraturoversikt³¹ (1980), Stagner (1985)³² Davies et al (1991)³³ og Peter Warr (1998)³⁴.

I en undersøkelse har den amerikanske psykologen Carmi Schooler fulgt arbeidstakere i rutinejobber i over ti år. Hun fant at slike jobber i seg selv svekker den intellektuelle fleksibilitet, noe som ofte tilskrives aldringsprosessen. I jobber med utfordringer, variasjon og krav til tankevirksomhet fant Schooler den motsatte effekt: økt fleksibilitet med alderen.³⁵

Mentale evner vil stort sett holde seg lenger enn de fysiske, men glemsomhet nevnes ofte som et aldringstegn. I den longitudinelle Gøteborgsundersøkelsen³⁶ fant man likevel små svekkelser i korttidshukommelsen så høyt opp i alderen som mellom 70 og 85 år blant de friske. Glemsomhet er ofte en følge av dårlig læring.

26. Peter Warr (1997):

27. Per Erik Solem (19) Artikkel i forbindelse med Norsk Gerontologisk Institutt 40 års jubileum.

28. Salthouse (1984):

29. Espen Dahl: (1993): Bedre føre var --. FAFO-rapport nr. 150

30. Espen Dahl (1993) Op.cit

31. Giambra og Arenberg (1980):

32. Stagner (1985):

33. Davies et al (1991): Ageing and Work. International review of Industrial and Organizational Psychology.

34. Peter Warr (1998): New skills, older workers and lifelong learning. The four pillars, Geneva.

35. Per Erik Solem (1998). Artikkel i «Spor av år» NOVA

36. Solem (1994): Artikkel i Nordisk ergonomi

Og læring henger sammen med motivasjon, interesse og engasjement. Å stå i den samme kjedelige jobben i mange år uten nye utfordringer og stimulering vil derfor kunne virke negativt på hukommelsen.³⁷ I en oppsummering av forskning på det kognitive feltet sier de anerkjente aldringsforskerne Baltes og Kliege: .. «..for de fleste normale, eldre mennesker finnes et stort kapasitetslager for ny læring og vekst. ..Får de mental berikelse og stimulans, er de fleste eldre mennesker opp til 75 år i stand til påtakelig framgang og nye høydepunkter i sin intellektuelle prestasjon, medregnet funksjonsområder som hukommelse, der den typiske forventningen er tidlig og jevn tilbakegang»³⁸

4 SUBJEKTIV OPPLEVELSE AV OVERGANGEN TIL PENSJON.

Det er et paradoks at andres opplevelse av eldre arbeidstakere ofte gir et så ensartet preg³⁹, mens undersøkelser tyder på at eldre utgjør en svært heterogen gruppe. «Statistiske gjennomsnittsmennesker» gir derfor et dårlig grunnlag for å forstå den enkeltes valg om å bli i jobben, eller la seg pensjonere. Hvis en virksomhet, eller hvis en på samfunnsnivå, ønsker å få enkeltpersoner til å stå lenger i jobb, må en innse at en står overfor helt ulike personer.

4.1 Noen eksempler

Ulike arbeidstakeres situasjon foran pensjonering kan beskrives slik:

«Slutte å jobbe». Har klart bestemt seg for å slutte å jobbe og ønsker en pensjonisttilværelse så snart som privatøkonomi og regelverk tillater. Jobbinnhold, arbeidsplass, ny læring, arbeidsmiljø etc. har ingen betydning for valget som uansett bestemmes av at en vil gå av så snart anledningen byr seg. Grunnen til slike holdninger kan selvsagt være mange: f.eks. ha med jobben, forhistorien, familien (kanskje ektefellen er pensjonert?), helse, reisevei, eller spennende alternative aktiviteter å gjøre. Dette vil være en person som ikke ligger an til å ville la seg påvirke til å stå lenger i jobb. En skal imidlertid være klar over at personer ofte kan få et noe annet syn på jobben når tidspunktet for pensjonering nærmer seg, og uforutsette hendelser kan endre situasjonen også for den som har bestemt seg for å slutte. Derfor bør selvsagt også denne personen få ta det i seniorpolitiske og andre tiltak som seniorseminar, faglige kurs osv.

«Den slitne» En som gradvis kjenner at energien og overskuddet svinner, og som tross ønsker om å jobbe, ikke ser seg i stand til det, men likevel ønsker å holde på forbindelsen med sin arbeidsplass i det lengste. Finnes det noen alternativer til å gå ut i pensjon på full tid som gjør at den slitne kan beholde en fot innenfor? Det gir en verdifull opplevelse av å være med der det skjer.

«Den spreke» som ønsker å arbeide, føler seg hjemme i arbeidsmiljøet, har mye å gi, og blir satt pris på, men som likevel føler hun må gå fordi «tida er inne». Det føles som et nederlag å måtte slutte.

«Den oppgitte». Den som ønsker å jobbe, men som opplever endringer og (mer eller mindre uklare) omstillingskrav som et signal på at nå bør hun gi seg til tross for at det i utgangspunktet ikke er noe i veien med overskudd, men gradvis blir det slik at arbeidslyst og selvtillit forvitrer.

37. Solem (1994)op.cit

38. Gjengitt i Friedan: Alderdomskilden. Aschehoug Oslo 1995, s. 103

39. Einar W. Jensen (1994): Eldre arbeidstakere – ofre for selvpoppfyllende profetier i arbeidslivet.

Hovedoppgave ved Psykologisk Institutt, UiO, s. 34 – 35

«Den frustrerte» som føler seg så dårlig behandlet at han slutter i skuffelse og sinne til tross for at han selv vet at han fortsatt kunne ha gjort en god jobb hvis situasjonen ikke var håndtert slik at han var blitt så frustrert.

Hver enkelt person har sin egen opplevelse av de siste yrkesaktive årene og overgangen til pensjonsalder. Eksempelene illustrerer at i denne situasjonen er ingen «gjennomsnittsmennesker». For arbeidsgiver er det viktig at overgangen blir en anledning til å overveie konkrete alternativer til en 100 pst pensjonisttilværelse. Ingen arbeidstakere kan oppfatte det negativt å få vite at de fortsatt er ønsket på sin arbeidsplass. Selv for personer som har bestemt sin avgang, og har sin fulle rett til det, vil det kunne bidra til en opplevelse av «verdig avgang» hvis de blir spurt om å fortsette med redusert arbeidstid. Det foreligger som kjent muligheter for flertallet av de som når 62 år til å kombinere jobb og delpensjon. Det gir mulighet til å «dosere» jobben riktig i forhold til ønsker og overskudd. Derfor bør arbeidsgiver være aktiv og eventuelt peke på delpensjon som et mulig alternativ til full AFP.

4.2 Seniorarbeidstakerens selvilde

Seniormedarbeiderens oppfatning av seg selv er viktig i forhold til hvor lenge han eller hun vil arbeide. Det kan også bety mye for opplevelsen av om utgangen fra arbeidslivet skjer på en verdig måte eller ikke. For noen er alderspensjonering et mål som en lenge har sett fram til, en «ny vår» med ny frihet. For andre igjen er det en ytre bekreftelse på reduksjon av evner og muligheter, en påminnelse om at en ikke er så nyttig lenger, eller enda verre: en duger ikke lenger.

Pensjonssystemet er i seg selv, med sin velmente form for likebehandling (alle har rett til pensjon når de fyller 67 år), noe som formidler et inntrykk av at mental funksjonering har en kapasitetsgrense som tilsvarer den biologiske og fysiske aldring. Mennesker må være temmelig sikre på seg selv og stå trygt på sin identitet hvis de skal stå mot det åpenbare presset i retning av å la seg pensjonere. Mykletun har i studie av 2300 lærere i norsk skole vist at oppfatninger av egen kompetanse predikerer «utbrenthet» i jobben⁴⁰.

4.3 Hvordan oppfattes eldre arbeidstakerne på arbeidsplassen?

Et slikt bilde er ikke lett å gi uten å formidle enda flere stereotypier. I forhold til problemstillingen som utvalgets mandat reiser om hva som skal til for at flere velger å stå i jobben lenger, er det likevel naturlig å identifisere forhold som på en eller annen måte virker utstøtende fra arbeidslivet.

I en situasjon hvor mye taler for at en bør ta vare på – og utvikle – den eldre del av arbeidsstyrken, ser det ut til at bedriftene legger forholdene til rette for eldres utgang fra arbeidslivet. Mange steder har det hersket en oppfatning om at eldre arbeidstakere bør vike plassen for yngre. Det er imidlertid ikke slik at når eldre medarbeidere slutter, vil plassen overtas av yngre. I praksis ser det ut til at eldres avgang i de færreste tilfeller fører til ledige arbeidsplasser for yngre. Dette poenget er også trukket fram av direktør Ole Krog, Dansk Arbejdsgiverforening: - «ældre trækker sig for at gøre plads til andre, mens realiteten er at disse arbejdspladser nedlægges»⁴¹

40. Reidar Mykletun, Høgskolen i Stavanger: «Paper» på konferansen Aging and Work», Elsinore, Danmark 1998

41. Dansk temahefte «Senior. En udfordring til den enkelte virksomheden. Arbejdsministeriet København 1998

Yngre foretrekkes?

I den intervjuundersøkelse som Jensen (op.cit.) foretok i 1993, kom det fram en preferanse for å ansette personer under 50 år:

- «I dag hvor vi har god tilgang på folk, er det klart at vi tar yngre mennesker som har et åpent sinn, og god helse. Da vil jeg nødig gå opp til høy alder»
- «Vi engasjerte akkurat en «hodejeger» nå for å få tak i noen erfarne personer . Da satte vi en aldersgrense fra 35 til 40 år».
- «Jeg ansatte nylig 2 personer. Da kuttet jeg ut alle under 25 og alle over 35 år. Deretter leste jeg igjennom søknadene»

Siden denne intervjuingen ble foretatt, kan det ha skjedd en del. Det er iallfall grunn til å regne med at den strammere arbeidsmarkedssituasjonen har gjort at virksomhetene må se etter en bredere aldersgruppe enn det som ble gjort tidlig i 90-årene. Særlig i offentlig forvaltning og i virksomheter med langsiktige mål kan det være grunn til å anta at arbeidstakere på alle alderstrinn har like stor interesse. Samtidig peker Jensen på at mange virksomheter mangler målsettinger og refleksjoner på hva som vil skje om 5 – 10 år når dagens ansatte i 40 -årene er blitt tilsvarende eldre. En representant for en virksomhet på ca. 600 ansatte uttalte: «For en bedrift av denne størrelsesorden anser jeg ikke disse problemstillingene som særlig relevante». Spørsmålet er hvilke konsekvenser det kan ha for bedriften. Er eldre en dyr, lite fleksibel og lite endringsvillig arbeidskraft, eller er de solide, pålitelige støttespillere som bidrar til en slagkraftig arbeidsstokk?

Selv om det er vanskelig å forsvare det, heller mange arbeidsgivere i retning av å foretrekke yngre. At det vanskelig lar seg forsvare saklig sett, og at dette er en personalpolitikk som kan bli vanskelig å gjennomføre med langt flere eldre og klart færre yngre på arbeidsmarkedet, utfordrer virksomhetene til nytenking.

Diskriminering?

Forekommer det diskriminering av arbeidstakere på grunn av alder? En undersøkelse fra 1977⁴² avdekker forholdsvis tydelig aldersfordommer blant amerikanske ledere. 6000 lesere av Harvard Business Review ble bedt om å delta i en beslutningsøvelse. De skulle ta stilling til personalsaker. I syv av sakene dreide det seg om at ordene «ung» og «gammel» var skiftet om for halvdelen av abonnentene etter loddtrekning. Aldersstereotypiene slo klart gjennom i vurderingene. De som var eldre ble ansett for å være lite fleksible og villige til endring. Mulighetene til forfremmelser var mindre for de eldre, og sannsynligheten for at de skulle få suksess i en eventuell ny, høyere stilling var sett på som lav. Eldres behov for feedback på sine prestasjoner var vurdert lavere enn for de yngre.

Både disse forfatterne og andre som danskene Wégens⁴³ og Steen Jensen⁴⁴ tar til motmæle mot forfallstankegangen og reduksjonen som den eneste riktige framstillingen, både fordi den er generaliserende, og fordi den befordrer fordommer. Wégens advarer mot forenklinger «Tror man imidlertid at denne del av personallitteraturen kan finne egentlige eldre-billeder, bliver man skuffet. Nok representerer den et modstykke til de tabsprægede fremstillinger af aldringen, og det helt «naturlige» i at ældre må forlade arbejdsmarkedet, men den leverer ikke selv noget modbillede. Der bruges meget papir og evne til at arbejde, huske, lære nyt og

42. Rosen and Jerdee: «Too old or not too old». Harvard Business Review. Nov. Dec 1977

43. Wégens Jesper 1991: «Organisasjonsudvikling, rationalitet og fornuft» Prisoppgave i Mennesker og udvikling. København. Dansk Erhvervspædagogisk Selskab.

44. Steen Jensen, S. 1994: Seniorer og fremtidens arbeidsmarked. Fåborg. Eget forlag.

omstille sig. Der brukes tilsvarende mange kræfter på at gendrive disse Iøjnagtige antagelser med henvisninger både til forskningsresultater og praktiske eksempler på ældres enestående præstationer højt op i alderen.

Stereotypier kan sees som - mekanismer, der er med til at gøre senkarriereperspektivet «tomt» eller til et afviklingsperspektiv. Er ikke de evindelige gentagelser af forkerte opfattelser med at befæste de bestående billeder—og gendrivelsen av—stereotypier selv gør ældrebilledet «tornt» og dermed ældre usynlige?—I den erhvervsøkonomiske litteraturen viser det sig—når det kommer til stykket, at det i arbejdslivet ikke er særlig interessant om man er gammel. Derimot er det interessant, om man er produktiv. Hvis man imidlertid ikke (oppfattes som) produktiv, og hvis man har passert livets midte (altså omkring 50 år) er det til gengæld overhængende sannsynlig at alderen får skylden»⁴⁵.

Det er grunn til å være oppmerksom på faren for «alderisme» («ageism»), altså diskriminering av eldre på arbeidsplassen. Det gjelder ikke minst i daglige aktiviteter som f. eks. deltakelse i kurs og utviklingsarbeid, og i forventninger som stilles. Internasjonalt er det også blitt oppmerksomhet på dette, og EU har tatt det opp på kommisjonens antidiskrimineringsliste.

5 SENIORARBEIDSTAKERE I ET SAMFUNN I ENDRING

Det er lite fruktbart å beskrive endringer i samfunnet som individuelle psykologiske forhold og forklare handlinger som en følge av personers motiver eller rett og slett alder. Når bestemte holdninger til eldre mennesker oppstår, er de ofte en frukt av slike forenklinger. Slik kan feilslutninger oppstå i dagliglivet, en overser kompleksiteten, og stereotyper dannes («alle er slik»).

Her vil vi framheve to forhold som ofte går igjen i dagens samfunn og påvirker arbeidssituasjonen for arbeidstakere: *teknologiendringene og omstillingstempoet*.

Når *teknologien* endres, endres også kompetansekravene. Det fører gjerne til redusert mestring som i seg selv er en belastning. Hvis en skal forklare redusert mestring utfra alder, ser en bort fra de endrede betingelsene, og ekstra belastning ved avlæring av ferdigheter. Undersøkelser som er gjort kan gi eksempler på at enkelte har problemer med datateknologien i forhold til yngre. De trenger kanskje noe lenger tid på å lære slik teknologi. Andre har ikke slike problemer selv i høy alder, og de gleder seg over følelsen av å delta i samfunnsutviklingen på sitt felt⁴⁶. Det er altså ikke slik at aldersfaktoren i seg selv er utslagsgivende.

De siste årene har de fleste *virksomhetene gjennomgått større eller mindre organisasjons-messige omstillinger*. Ofte har det medført nedbemanning. Det har blitt opplevd av mange i den eldre delen av arbeidsstokken som et press i retning av å gå av når førtidspensjonsordninger og andre «tilbud» er kommet fram. Det er mange eksempler på at eldre medarbeidere som er fullt på høyden med yngre har valgt å «ta signalene» og trekke seg. At det har bidratt til en populæroppfatning om at eldre, erfarne arbeidstakere er lite i stand til endringer, gjør ikke «teorien» mer sann. En annen sak er at mange blir offer for en slik «profeti». Selvsagt er det mange slitne som naturlig ønsker å hoppe av yrkeskarrieren under slike endringsprosesser. Men det hører med at det også kan være tilfelle for yngre. Her spiller de sosiale prosessene og mulighetene til å medvirke i endringene inn. Endringer som medarbeidere selv kan ta aktivt del i, er lettere å gjennomføre.

45. Wégens, I Blaabilde og Swane (red): Aldring og ældrebilder – mennesker i gerontologien. København. Munksgaard 1998, s. 129 -160

46. Endestad og andre. 1996: Teknologiendringer og seniorarbeidstakere -- -SINTEF Unimed rapport nr. STF78 A96405

Teknologiendringer og organisasjonsmessige omstillinger kan altså virke sammen og bidra til at erfarne, eldre arbeidstakere oppfattes generelt som «unyttige» og ikke henger med. Dette svekker troen på evnen til aktiv deltakelse i arbeidslivet.

5.1 Jobbmotivasjon

Pensjonsordningene har en viktig plass i velferdsstaten. For de aller fleste, det vil si de som lever lenge nok til oppnå pensjonen, er den et gode. Pensjonen er en rettighet som likevel står i kontrast til det å være i arbeid. Hvis f. eks. en tidligst mulig alderspensjon gjøres til et viktig mål for alle, nærmer en seg samtidig oppfatningen om arbeidet som et nødvendig onde som det gjelder å bli kvitt. Den forståelsen av arbeid henger også igjen i mange arbeidsmiljøer, og det er ikke uten grunn. Fortsatt finnes det jobber som er slik at den eneste gleden en har av arbeidet, er de pengene en tjener.

Jobbutformingen i det moderne samfunnets virksomheter er likevel i ferd med å bringe oss nærmere arbeidssituasjoner som i seg sjøl er motiverende og beforder læring og utvikling.

Studiet av hva som skaper motivasjon og arbeidsglede, og hva som stimulerer til læring og personlig utvikling i arbeidslivet er gjort utfra ulike tilnærmingsmåter. Mye oppmerksomhet er rettet mot såkalte *motivasjonsfaktorer*, altså hva som positive faktorer som gir lyst og engasjement i arbeidet. Svært mye av dette dreier seg om jobbinnhold og sosiale relasjoner⁴⁷. Det er bl a:

- Arbeidsoppgaver som virker optimalt utfordrende, gir optimal variasjon tilpasset den enkelte
- Jobben er meningsfull, enten den inngår i et mønster slik at den enkelte forstår sitt bidrag til helheten eller en får umiddelbar tilbakemelding og forståelse av det som er gjort. Jobben er også meningsfull i den forstand at den peker fram mot noe som en kan identifisere seg med og være stolt av.
- Jobben inviterer til ny læring, eventuelt at oppgaven ivaretar nysgjerrighet og interesse på en optimal og stimulerende, måte
- Muligheten til å bestemme ting i jobben, i det minste innenfor eget område. «Empowerment-begrepet» og medvirkning er blitt mer framtreddende i de siste årenes motivasjonsstudier
- Arbeid som gjøres gir et minimum av anseelse, støtte og respekt. Det kan tenkes at arbeidstakere som nærmer seg pensjonering har et særlig behov for sosial støtte opplevelsen av å bli inkludert.

Demotivasjonsfaktorer

En annen tilnærmingstype er å se på faktorer som reduserer motivasjon. Noen av disse kan relateres til virksomheten:

- Virksomheten er lite anerkjent eller er dårlig ansett
- Organisatorisk tilrettelegging som skaper frustrasjoner, relasjonskonflikter, detaljstyring og /eller personkontroll
- Usikre arbeidsbetingelser, manglende konsekvens i utøvelse av lederskap og/eller dårlig fysisk eller psykososialt arbeidsmiljø

Andre demotivasjonsfaktorer kan en finne i de mellommenneskelige relasjonene i virksomhetene:

- Mangel på troverdig tilbakemelding og støtte

47. Se for øvrig de såkalt psykologiske jobbkravene slik de er beskrevet av Thorsrud og Emery: Mot en ny bedriftsorganisasjon. Tanum Oslo 1969.

- Opplevelse av at informasjon holdes tilbake eller at en holdes utenfor viktige hendelser på jobben
- Manglende opplevelse av tilhørighet
- Opplevd inkonsekvens eller urettferdighet
- Følelse av å bli behandlet indiskret, respektløst eller unødvendig innblanding på områder en sjøl behersker, og der kompetanse og ansvar er avklart, særlig av ledere eller andre i maktposisjoner.

Slike utstøtingsfaktorer vil utvilsomt øke sannsynligheten for at arbeidstakerne velger bort jobben når de har muligheten til pensjon. Poenget med å peke på slike demotivasjonsfaktorer her er at de for de eldste seniorene blir et avgjørende «push» ut av arbeidsmarkedet, kanskje med en nederlagsfølelse på kjøpet, mens yngre velger en annen jobb hvis sjansen byr seg.

Endelig vil her nevnes et organisatorisk perspektiv som bakgrunn for hva som utstøter eller tiltrekker seniorarbeidstakere. Det dreier seg om hvordan en gjennom *jobbforming og organisasjonsdesign*⁴⁸ kan tilrettelegge arbeidsplasser. Hvordan kan organisasjoner og arbeidsplasser utformes slik at de blir attraktive og skape engasjement og overskuddsenergi hos sine medlemmer slik at de kan stå i jobb også i høy alder. Det vil føre for langt å gå i detalj her, men det er naturlig å vise til den sosiotechniske tradisjonen slik den er beskrevet av Thorsrud og Emery⁴⁹ En jobb- og organisasjonsutforming i samsvar med de såkalte psykologiske jobbkraav vektlegger bl a optimal variasjon av arbeidsoppgaver, læring, medvirkning og formidling av nytte og mening med arbeidet.

På 1990 -tallet har mange virksomheter vært under omstilling med sterk nedbemanning. Mye kan tyde på at arbeidet med å utforme sosialt gode og effektive organisasjoner da er blitt skadelidende, og at de «kaldere» miljøene som har oppstått har virket som effektive utstøtingsmekanismer der førtidspensjonering ofte har vært følgen.

5.2 Er «lærende organisasjoner» til nytte for seniorarbeidstakere?

«Lærende organisasjoner» blir ofte holdt fram som et ideal for dagens moderne virksomheter, og særlig for kunnskaps- og servicevirksomhetene. Denne ordbruken og tilnærmingsmåten til å forstå arbeidsorganisasjoner er fremmed for mange eldre arbeidstakere. En forsker som intervjuet noen erfarne medarbeidere i en bedrift, spurte dem hvordan de lærte i jobben. Noen svarte nølende at «jo, man lærer vel når man gjør feil». Andre dro i tvil om de lærte noe i det hele tatt nå som de var erfarne i jobben. Flere av de intervjuede ble sinte over spørsmålet. Det syntes særlig å gjelde de eldste intervjuobjektene. Læringen er ikke alltid oppfattet som sådan av medlemmene i organisasjonen, og læringsprosesser gjennom praksis er lite synlige. Å snakke om «lærende organisasjoner» blir for de fleste fremmedartet og teoretisk.

Lærende organisasjoner er ikke noe entydig begrep, og læring kan fremmes med ulike virkemidler og ha ulik karakter⁵⁰. Denne tilnærmingsmåten gir mulighet til å utforme jobber og organisasjoner med hensyn til de ansattes kapasitet og forutsetninger for øvrig. Den er en bekreftelse på at vi i dagens organisasjoner vet nok til å kunne utforme organisasjoner hensiktsmessig slik at de gir både kognitiv og emosjonell stimulans. Avgjørende blir viljen og evnen til å gjennomføre det i praksis i organisasjonene på en måte som også inkorporerer seniormedarbeiderne.

48. Se nedenfor, kap. 6

49. Thorsrud og Emery: (1969) Mot en ny bedriftsorganisasjon. Tanum forlag. Oslo

50. Finn B. Lund: (1995) Lærende organisasjoner? I Stat og styring nr. 1.

6 LIVSFASEORIENTERT PERSONALPOLITIKK/SENIORPOLITIKK

Hvis bedriftene virkelig gjennomførte en god personalpolitikk med utgangspunkt i individuelle forutsetninger og utviklingsbehov, ville man ikke trenge en livsfaseorientert personalpolitikk⁵¹, enn si seniorpolitikk. Generelt har ikke personalpolitikken innarbeidet livsfaseperspektivet med endringer over livsløpet, men heller hatt et statisk preg der kravene til den enkelte medarbeider har fremstått som uforandret og lineært fremskrivelig gjennom karriereløpet. En personalpolitikk av denne type vil over tid gi tilstivning, slitasje og demotivasjon med en tendens til øket oppsamling av slike og andre negative fenomener mot midt- og seinkarrieren.

På tross av at man generelt ser det som lite ønskelig å utvikle «særpolitikker» for ulike grupper, vil det være nødvendig i den situasjon vi er i nå å utvikle en livsfaseorientert personalpolitikk med fokus på de fasene der mangelen på en slik politikk gir størst utslag. Det er derfor, i alle fall i en overgangsperiode, faglig og etisk legitimt, men også bedrifts- og samfunnsøkonomisk nødvendig med en mer spesifikk satsing på de som befinner seg i midt- og seinkarrieren (40-45+). Livsfaseorientert personalpolitikk vil derfor i vår sammenheng i vesentlig grad dreie seg om seniorfasene. Uttrykket seniorpolitikk vil bli brukt alternativt med samme innhold. Seniorpolitikken må imidlertid være en integrert del av virksomhetens helhetlige personalpolitikk.

Seniorpolitikk kan ikke utvikles isolert i en bedriftskontekst, men i et fruktbart samspill med omgivelsene. Ytre rammefaktorer og en del hovedaktører vil i høy grad måtte bidra til at vi skal kunne skape et klima for endring på dette området. Det tilligger ikke her å drøfte dette grundig (se rekommandasjoner), men en del viktige aktører bør nevnes:

- Myndighetene (gjennom sosial-/pensjonspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, statens arbeidsgiverpolitikk, lovgivning på ulike relevante områder som arbeidsmiljø, bevilgninger som skaper insitamenter for bedriftene m.m.)
- Arbeidsgiverorganisasjonene (gjennom fokusering på bedre bruk av eldre arbeidstakere, fokusering på demografi og endring av rekrutteringsgrunnlag, motvirking av førtidspensjonering)
- Fagorganisasjonene (gjennom å ivareta sine eldre medlemmers interesser, motvirke belastninger og dårlig arbeidsmiljø, ikke å være pådriver for bedriftsinterne førtidspensjoneringsiltak, inspirere sine eldre medlemmer til etter- og videreutdanning)
- Utdanningsinstitusjonene (gjennom lederutdanning, fagutdanning, generelt gjennom kunnskaps- og holdningsformidling vedrørende aldring og eldre og ikke minst som aktører når den nye etter- og videreutdanningsreformen kommer.

6.1 Hensikten med seniorpolitikk må bl a være å:

- styrke kompetansen til de eldste arbeidstakerne
- motvirke unødig tilstivning i yrkeskarrieren og stimulere til flere valgmuligheter og større mobilitet i midtkarrierfasen og stimulere til et aktivt, interessant og lærende arbeidsmiljø
- bidra til at den enkelte er produktiv i hele yrkeskarrieren
- bidra til en økt gjennomsnittsalder for avgang i yrkeslivet i tråd med den

51. En livsfaseorientert personalpolitikk er tilpasset de behov som den enkelte medarbeider har i de forskjellige faser av yrkeslivet. Behovene kan være knyttet til jobb, familie, fritid og livssituasjon for øvrig. Se også p. 2.2 foran.

- demografiske utviklingen i samfunnet
- skape en situasjon som gir fordeler for både virksomheten og den enkelte seniormedarbeider

6.2 Noen forutsetninger for utvikling av en seniorpolitikk:

- Satsingen må være forankret i toppledelsen
- Personalpolitiske retningslinjer og uttalt personalpolitikk må integrere det seniorpolitiske perspektiv
- Det må innarbeides en bred forståelse for hvorfor det er nødvendig med seniorpolitikk og satsing på seniorene
- Kunnskapstilførsel og holdningspåvirkning må bidra til bedriftskulturelle endringer som innebærer verdsettelse og inkludering av seniorene
- Linjeledere må tilføres kompetanse og verktøyer som gjør det mulig for dem å lede seniorene på en god måte.
- De yngre må involveres og se nytten av dette i arbeidsmiljøet
- Fagforeningene må være viktige samspillspartnere
- Opplærings- og utdanningsinnretningene må i større grad vinkles mot de godt voksne
- Seniorpolitikken må ikke være en slags bedriftens sosialpolitikk, men ha som mål å bidra til økt konkurransekraft og god bedriftsøkonomi

6.3 Hvordan jobbe med seniorpolitikk i startfasen?

Det finnes ingen universalmetode for hvordan man starter et slikt arbeid. Virksomhetene er forskjellige mht størrelse, ressurser, kultur, arbeidsmetoder, marked, bransje, utdanningsnivå osv. Det ville vært et godt utgangspunkt om toppledelsen i en bedrift så det strategisk viktige i en slik satsing og ga klarsignal. Dessverre kan man ofte ikke regne med at det skjer. Middelaldrende og eldre arbeidstakere er neppe et viktig tema når virksomhetens fremtid diskuteres, snarere kan det være grunnlag for å anta det motsatte. Ofte er det de som har «problemet» nærmere på kroppen som målbærer behovet for å gjøre noe. Det kan være ledere med personalansvar, personalmedarbeidere, arbeidsmiljøutvalg, bedriftshelsetjeneste, fagforeninger og også ildsjeler som ser at det er nødvendig å ta et initiativ. Under alle omstendigheter må de som setter i gang slikt arbeid involvere toppledelsen slik at man der finner en trygg forankring og klarsignal til å gå videre.

Personalavdelingen kan gjerne være motor i arbeidet for å drive dette framover, men allerede i en tidlig fase vil det være nødvendig med et bredt og representativt engasjement. Uansett hvordan arbeidet organiseres bør personalavdelingens kompetanse på personalfeltet være en sentral ressurs i utviklingen av seniorpolitikken.

6.4 Arbeidsgruppe/ressursgruppe

Det har i praksis vist seg nyttig å etablere en arbeidsgruppe for å føre arbeidet videre. En slik gruppe bør ha en representativ sammensetning uten å bli for stor. Toppleidelse, personalavdeling, fagforeninger, eldre og yngre medarbeidere bør være representert. Finnes det i bedriften spesielle ressurspersoner på dette feltet så kan det være viktig å få dratt slike med. Ofte kan det også være en styrke å bruke eksterne fagfolk. Vi skal huske at å jobbe med utviklingsarbeid rettet mot seniorer på mange måter er et nytt felt der holdninger i bedriftskulturen og gjeldende personalpolitisk praksis så å si kan virke som barrierer. Eksterne med erfaring fra senior-

politisk utviklingsarbeid kan derfor ha kompetanse og komme med innspill og ideer som arbeidsgruppen kan ha bruk for.

Gruppen bør enten ha fått et mandat fra toppledelsen eller selv utarbeide et slikt og få godkjenning. Siden det er kultur- og holdningsendringer som settes på dagsorden kan det være nyttig at gruppen får satt nye og egne ord på de utfordringer bedriften her står overfor. De som jobber i gruppa bør så å si komme fram med sine egne holdninger og oppfatninger og ta seg den tiden som er nødvendig for å se de ulike fasettene som finnes i dette. De fleste av oss har røttene i en tradisjonell tankegang og et holdningsmønster der det å tenke seg at bedriften skal satse på kompetanseutvikling, karriereplanlegging og utdanning for eldre i en større skala på en måte blir å stille tingene på hodet, det kolliderer med «nedarvet» innstilling. Første skritt på veien er imidlertid gruppens egen bevisstgjøring så dette er en nødvendig prosess.

6.5 Målsettinger, holdninger, kultur

Status og utfordringer vil variere fra virksomhet til virksomhet og det kan være nyttig å gå gjennom en «sjekkliste» for å vurdere situasjonen⁵². Virksomhetens verdier og menneskesyn signaliseres bl a gjennom personalpolitiske målsettinger. Spørsmålet er om målsettingene er utformet på en slik måte at intensjonene blir fulgt opp både i beslutninger og i måten det kommuniseres på. Hvilke holdninger ledere har til sine medarbeidere og hvilke holdninger de ansatte har til hverandre, påvirker i stor grad arbeidsmiljøet og læringskulturen. Overordnede målsettinger skal si noe om «hvordan vi vil ha det hos oss». I vår sammenheng (seniorpolitikk) kan det være aktuelt å diskutere følgende:

Er *overordnede personalpolitiske* målsettinger og intensjoner utformet slik at de fanger opp seniorpolitiske aspekter? Hva står skrevet, og hva signaliserer det? Hva skjer i praksis?

- Hvilke holdninger har ledere (både yngre og eldre) til læring og utvikling i voksen alder (fortsatt utvikling eller ... ?)
- Hvordan viser disse holdningene seg i praksis?
- Hvilke holdninger har seniormedarbeiderne til å samarbeide med dem som er yngre og vice versa?
- Anerkjennes nyansattes kompetanse og engasjement?
- Anerkjennes erfaringer?
- Satses det på middelaldrende og eldre?
- Er noen av de eldre (eller andre) satt på «tørkeloftet», eller inne på et sidespor?
- Opplever eldre seg inkludert, er de med på laget?
- Er eldre aktive deltakere i omstillingsprosesser?
- Hva kan man i det store og hele si er de rådende holdninger til eldre arbeidstakere i bedriften?
- Hvordan er holdningen til å gjøre feil? som grunnlag for læring og utvikling eller ... ?
- Hvordan belønnes erfaring i forhold til ny (-rekruttert) kompetanse?
- Kan yngre medarbeidere tenke seg «å bli gamle» i virksomheten?
- Ved etablering av grupper (prosjekt-, team-, utredningsgrupper) i jobben er man da bevisst god alderssammensetning?
- Er det behov for å revidere målsettinger, tydeliggjøre holdninger, endre samarbeids- og læringsformer m.m. ?

52. Mildrid Aasen m. flere (1997): Jobbutvikling i midtlivs- og senyrkesfasen – noen innspill og ideer. Notat Statskonsult

6.6 Bevisstgjøring på organisasjonsnivå

En ressursgruppe vil antagelig sitte inne med mye kunnskap om arbeidsmiljøet ved bedriften og om seniormedarbeidernes situasjon. I en sammenheng som dette vil det likevel ofte være nødvendig med en mer systematisk fremskaffelse av data og informasjon. På seniorområdet med innslag av stereotypier/mytedannelser og kanskje fordommer, vil muligens behovet for dokumentasjon kanskje være større enn ellers.

Arbeidsmiljøundersøkelse

En arbeidsmiljøundersøkelse som skal avdekke ulike sider ved seniormedarbeidernes situasjon i bedriften, kan ta utgangspunkt i særlig aktuelle problemområder som f eks:

- Kompetanse, bruk og utvikling. Er mulighetene aldersavhengige?
- Stress og arbeidsbelastning. Er seniorene mer slitne eller føler større belastning enn sine yngre kolleger?
- Nedtrapping - deltid - pensjonering, ønsker og behov
- Holdninger til eldre, deres kapasitet og egenskaper, både blant yngre medarbeidere og, ikke minst, blant seniorene selv.⁵³

Hovedmetoden for innsamling av data er spørreskjema. For utdypning og gjerne for å komme mer under huden på «problemene», kan man benytte noen litt lengre intervjuer. Ofte kan det dessuten være lurt å gjøre en mindre intervjurunde i forkant for å få ideer til utforming av spørreskjema.

En minusside ved arbeidsmiljøundersøkelser er at de ofte er relativt ressurskrevende. Det kan være en fare at man bruker så mye krefter på dette at luften kan gå ut av det videre arbeidet. Man skal også være oppmerksom på de forventninger og «løfter» om oppfølging som ligger i slike undersøkelser.

En del bedrifter har gjennomført gode miljøundersøkelser til bruk i seniorarbeidet. Det finnes derfor en del erfaringsmateriale (f eks spørreskjemaer) som det er mulig for andre å dra nytte av slik at man ikke trenger å starte helt fra grunnen av.

Alderssammensetning / framskrivning

Hvordan er aldersfordelingen i virksomheten, f eks antall under 45 år, 45–55 år, 55–60 år og 60+? Hvordan vil bildet se ut hvis tallene fremskrives i 5 år og 10 år (med justeringer for antatt turnover)?

Er det behov for ytterligere spesifisering, f eks i forhold til stillingsgrupper, kvinner og menn, avdelingsvis fordeling mm?

Hvilke utfordringer, muligheter og begrensninger innebærer disse tallene? Er toppledelsen klar over situasjonen? Har bedriften en systematisk personalplanlegging der slik kunnskap brukes og i hvilken alder er man i den sammenheng innstilt på at folk skal slutte? Blir behovet for etter- og videreutdanning, opplæring osv relatert til alderssammensetningen?

Personaløkonomiske vurderinger

Personaløkonomi går kort sagt ut på å verdsette forhold knyttet til ansatt personale i en bedrift. Metodene som brukes vil selvsagt ha et visst anslagspreg, men kan være nyttig i en vurdering av hvordan personalressursene brukes/utnyttes.

53. Miljøverndepartementet (1994) Alder ingen hindring. Intern rapport

I forhold til seniormedarbeidere kan det være to vinklinger som er fruktbare: a) «Beregninger» av hva det vil koste i tapt produktivitet når en medarbeider med lang fartstid har mistet noe av motivasjonen og ikke er faglig oppdatert. b) Kostnadene knyttet til anskaffelse av ny kompetanse gjennom rekruttering av yngre sammenlignet med kostnadene ved omskolering/videreutdanning av seniormedarbeidere.

Personaløkonomiske vurderinger kan være særlig effektive i en bevisstgjøring av toppledelsen (se mer utfyllende om personaløkonomi nedenfor).

Seminarer for førstelinjeledere og personalmedarbeidere

Den kanskje viktigste aktør på seniorpolitikken område ved siden av senioren selv, er førstelinjelederen, den nærmeste overordnede. Førstelinjelederens holdninger, lederevner og empati vil ha stor innflytelse på spørsmål som vedrører en medarbeiders midt- og seinkarriere. Det er derfor overordentlig viktig at linjelederen tilføres kunnskap og innsikt i middelaldrende og eldre arbeidstakers situasjon og gis mulighet til å erverve lederkompetanse på dette området. Dette skjer i svært liten grad i norske virksomheter i dag. Senter for Senior Planlegging har medvirket i bedriftsinterne seminarer der ledere med personalansvar overfor seniormedarbeidere har vært målgruppe. I denne sammenheng har temaer som: aldring og arbeid, myter og fakta, oppgradering av seniorrollen, livsfasespørsmål, bedriftens alderssammensetning, spesifikke motivasjons- og læringsspørsmål for eldre, forskjeller i ledelse av yngre og eldre medarbeidere mm vært behandlet.

Har man etablert en arbeidsgruppe for utvikling av seniorpolitikken, er det ikke minst viktig at den dokumentasjon og kunnskap som samles her tilflyter linjelederne. I tillegg til informasjon er det imidlertid grunn til å tro at også holdningsspåvirkning vil være nødvendig. På sikt bør det bygges opp en kompetanse i personalavdelingen som gjør det mulig å gi linjelederne den nødvendige faglige støtte og inspirasjon i seniorarbeidet. For linjelederne vil det dessuten være av stor betydning at toppledelsen «forstår» seniorutfordringen og at det derfra kommer en klart uttalt politikk på området.

Senter for Senior Planlegging har i flere år arrangert «midtlivskurs» for personalmedarbeidere i den hensikt å gi disse inspirasjon og en viss faglig ballast til å ta seniorpolitiske initiativ i sin bedrift. Representanter fra mer enn 200 norske bedrifter har deltatt på disse seminarene. Seminarene har vært todelt i sin målsetting ved at første delen har vært rettet inn mot deltakernes liv og karriere (mange har selv vært i senioralderen), mens resten har vært viet hvordan man bygger inn seniorperspektivet i personalpolitikken, påvirkning av bedriftskulturen, påvirkning av dem som har personalansvar samt toppledelsen.

Statskonsult arrangerer kurs for personalmedarbeidere i statlige etater med fokusering på hvordan man bør/kan jobbe med seniorspørsmål i statlige virksomheter.

Involvering av toppledelse

Seniorspørsmål står som tidligere nevnt, sjelden høyt på dagsorden for toppledere. De kan ha vansker med å se den strategiske betydningen slike spørsmål kan ha for bedriften. Dette er ikke så rart siden slike spørsmål er lite i fokus ellers i samfunnet og foreløpig har ikke utdanningsinstitusjoner, bransjeforeninger o.l. satt dette på dagsorden i nevneverdig grad. Alderssammensetningen i samfunnet og tilgangen på ny arbeidskraft bør imidlertid interessere toppledere. Alderssammensetningen i egen bedrift og aldersframskrivning av arbeidstokken som man skal møte fremtiden med bør i alle fall ha en viss strategisk betydning. Personaløkonomiske betrakt-

ninger som viser at det kan lønne seg å investere i seniormedarbeiderne vil også kunne ha en overbevisende effekt.

Det kan være hensiktsmessig å tenke seg at seniorpolitikk kan tas opp som tema i fora møter der toppledelsen i bedriften deltar. Man kan også tenke seg at det kan tas opp i større sammenhenger som lederkonferanser, bransjemøter o.l. Selv en mindre sekvens i et større program kan ha sin virkning.

Arbeidsgiverorganisasjonene vil ha en viktig oppgave i å få satt disse spørsmålene på dagsorden for toppledelsen i sine medlemsbedrifter.

Senter for Senior Planlegging har deltatt noen ganger med innlegg på slike konferanser, seminarer o.l. for toppledere. Vi har også deltatt på kortere møter med toppledelsen i noen bedrifter der seniorpolitikk har vært eneste tema på dagsorden. Ikke sjelden er det personalavdelingen som tar initiativ og organiserer slike møter.

Fagforeninger

Fagforeningene har en viktig rolle å spille i seniorpolitisk sammenheng, og det skjer i dag en økende interesse i fagbevegelsen både sentralt og lokalt. Den bebudede etter – og videreutdanningsreformen bidrar også til at seniorpolitikken kommer mer i fokus. Seniorpolitikk er i dag tema på mange møter, seminarer, konferanser på flere nivåer i faglig politisk sammenheng. I flere virksomheter er det faktisk fagforeningene som har introdusert seniorpolitikken. Fagbevegelsen og fagforeningene vil kunne bli en viktig bidragsyter til en god utvikling på området.

Nettverk

Senter for Senior Planlegging har siden 1992 organisert nettverksgrupper for personalmedarbeidere og andre bedriftsansatte med spesiell interesse for seniorpolitikk. Hensikten med nettverksgruppene er å få til en utveksling av tanker, ideer og erfaringer innen feltet, men også at de som setter i gang aktiviteter på seniorfeltet skal kunne få en viss støtte fra de andre gruppemedlemmene underveis.

I dag eksisterer det fem slike grupper, tre i Oslo-området, en i Bergen og en i Trondheim. Alt i alt er ca. 60 store og mellomstore virksomheter representert i disse gruppene.

Statskonsult har tatt initiativ til en nettverksgruppe med utgangspunkt i representanter fra statlige virksomheter som har satt i gang seniorprosjekter, noen av disse med økonomisk støtte fra Statskonsult. Hensikten er å få til en nyttig erfaringsutveksling, men også at det å møte andre som også driver nybrottsarbeid skal gi støtte og inspirasjon.

Arbeidsgiveravdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet har organisert regelmessige nettverksmøter med fagdepartementene for å styrke innsatsen og erfaringsutvekslingen på statlig sektor når det gjelder seniorpolitikk.

6.7 Bevisstgjøringstiltak på individnivå

Midtlivsseminar

Midtlivsseminar som ble introdusert i Norge i 1993, retter seg mot mennesker i aldersgruppen 45–55. Hensikten med seminaret er å skape større bevissthet hos deltakerne om hvor de befinner seg i livet og i karrieren og gjennom dette bidra til en større planleggingsberedskap hos den enkelte. Seminarene bør i utgangspunktet være bedriftsinterne fordi det er viktig at deltakerne får god kunnskap om bedriftens langsiktige mål, om framtidig kompetansebehov og ikke minst hvordan ledelsen tenker seg at man vil satse nettopp på denne gruppen. Signalene fra bedriftens side

må i så henseende være så entydige som mulig. Tenker man seg at femtiåringene skal inn i en nyorienteringsprosess fordres det en trygghet i bunnen og et aktivt samspill med bedriften. Vanlige temaer på midtlivsseminarer er gjerne:

- Aldring og arbeid, myter og selvoppfyllende profetier
- Fokus på mulighetene for alternativ karriere, jobbomforming, endringer i jobbboppgaver/-innhold, fleksibilitet,
- Behovet for videre- og etterutdanning, kompetanseutvidelse
- Bedriftens seniorpolitikk
- Familie- og livssituasjon
- Start på planleggingsprosessen

De fleste midtlivsseminar leder opp til en forberedelse til milepælsamtale eller utvidet medarbeidersamtale mellom arbeidstakeren og nærmeste overordnede. Disse samtalene kan nok variere noe i innhold, men vil ha fokus på fremtidig karriere i et lenger perspektiv enn de vanlige medarbeidersamtaler.

Seniorseminar

Målgruppen her er 55+. Tidligere ble midtlivsseminarene også rettet inn mot denne aldersgruppen, men erfaringene var at mye av interessen ble flyttet over på nedtrapping og pensjoneringsspørsmål. Dette ble imidlertid feil fokus for de yngste (45–55). Heller ikke seniorseminarene skal ha hovedvekten på avviklingsdelen. Hovedhensikten med seniorseminarene skal være å skape best mulig grunnlag for en god seinkarriere. Innholdet i seniorseminarene vil derfor i stor grad ligne på innholdet i midtlivsseminarene, men det er ikke til å unngå at 60 åringene ønsker og trenger informasjon om hva som ligger foran av pensjoneringsmuligheter. For bedriften blir det imidlertid viktig å få til et balansert opplegg slik at med størst mulig konsentrasjon seg om jobb, faglig utvikling og restkarriere, ellers kan seminaret bli en påskynder for pensjonering. Temaene på seniorseminarene vil være mye av det samme som på midtlivsseminarene, men i tillegg bør man ta opp følgende:

- Behovet for opplæring og faglig utvikling til siste arbeidsdag
- Muligheter for redusert arbeidspress (hvis behovet er der)
- Muligheter for redusert arbeidstid/deltid
- Kombinasjon arbeid/pensjon
- Fysiske tilpasninger/ergonomi

Kurs i forberedelse til pensjonsalderen

Dette er det mest utbredte og velprøvde tiltaket innenfor seniorpolitikken. Det første kurset ble avholdt for nesten 30 år siden og i dag har de fleste av de største norske virksomhetene et slikt tilbud til sine eldste ansatte (som oftest 60+). Årlig deltar ca 5 000 på slike kurs. Ideelt skal disse kursene ha innspill som gir positiv effekt for arbeidssituasjonen for de eldste. Hovedfokus er likevel på de fleste kursene i vesentlig grad rettet inn mot overgangen fra yrkesaktivitet til pensjonering, som er det som skal skje i deretter. Kurs i forberedelse til pensjonsalderen bør være en selvfølgelig del av personalpolitikken i alle virksomheter. Få tiltak gir bedriften bedre tilbakemeldinger enn disse kursene som har blitt svært populære der de er innført. Deltakerne har stort sett bare positive vurderinger av utbyttet.

Vanlige temaer er:

- Planlegging av pensjonistlivet
- Pensjoner/økonomi
- Rettigheter

- Aldring og helse
- Jus for eldre (arv, testamente, skifte mm)
- Boligen i eldre år

6.8 Avklaring av satsingsområder og virkemidler

Man bør så langt råd er konkretisere virksomhetens utfordringer, klargjøre rammer, muligheter og evt. begrensninger når det gjelder seniorpolitikken. Viktige informasjonsleverandører (utenom arbeidsgruppen) vil her være toppledelse, linjeledere, personalmedarbeidere og tillitsvalgte. *Spørsmålsstillingene nedenfor kan brukes som sjekkliste og innspill til diskusjoner.* Her er det lagt vekt på satsingsområder og aktiviteter sett i et utviklingsperspektiv, dvs. fokus på ansatte med mange/flere år igjen i yrkeslivet⁵⁴.

- Medfører virksomhetens *framtidige kompetansebehov* spesielle utfordringer sett i forhold til alderssammensetningen? I så fall hvilke?
- Er senioransattes realkompetanse godt nok kartlagt/registrert? Får den nok oppmerksomhet?
- Er det behov for i større grad å *kople erfaringskompetanse med ny kompetanse* - og i så fall hvordan?
- Hvilke kunnskaper og erfaringer har seniormedarbeidere som det er viktig at yngre medarbeidere får innsikt i?
- Hvordan legge bedre til rette for slik overføring av kompetanse?
- Kan seniorer brukes til overføring av kompetanse?
- Kan seniorer brukes som mentorer (støttespillere, veiledere) for yngre ledere? Som faddere til nyansatte? I planleggingen av interne kompetanseutviklingstiltak? som bidragsyttere på slike tiltak? m.m.
- Ønsker virksomheten større *intern mobilitet* mellom arbeidsområder og/eller avdelinger? Hvordan kan virksomheten bidra til det? Hvordan vil virksomheten møte individuelle ønsker om f.eks. endring av avdelingstilhørighet?
- Ønskes større *ledermobilitet*? Hvilke holdninger er rådende når det gjelder å skifte karrierevei? Hvordan legge bedre til rette for å kunne gå Inn og ut av» lederjobber?
- Ønsker virksomheten større bruk av *hospitering* for å bygge opp kompetanse? Gjelder dette for ansatte på spesielle fagområder? for spesielle aldersgrupper? hospitering internt? hospitering i andre virksomheter? Er det virksomheter som er særlig aktuelle i så fall? Hvordan kan virksomheten legge bedre til rette slik at interessen for hospitering øker?
- Er det *spesielle arbeidsoppgaver* virksomheten har behov for å få utført og som særlig kan egne seg for seniormedarbeidere (for kortere eller lengre tid)? Er det behov for å få dokumentert spesielle erfaringer? Kan seniorer brukes til å dokumentere realkompetanse for ulike jobber/stillinger?
- Satses det nok på *kompetanseutvikling for senioransatte*? Får de like gode muligheter til å utvikle seg faglig, delta på kurs, konferanser etc. som yngre ansatte? Kan det være behov for å «øremerke» kompetansemidler til ansatte i midtlivs – og senyrkesfasen, og i tilfelle til hva?
- Hvilke *permisjons- og stipendordninger* kan virksomheten tilby/støtte (med eller uten lønn)? Muligheter for studiereiser? Studier? Sabbatsperioder?
- Kan det legges bedre til rette for fleksible *arbeids(tids)ordninger*? Hvilke muligheter er det for delvis å jobbe hjemme? Kan virksomheten låne ut PC til

54. Mildrid Aasen med fl.: (1997): Jobbutvikling i midtlivs- og senyrkesfasen – noen innspill og ideer. Notat Statskonsult

- hjemmebruk?
- Ønsker virksomheten å satse mere på f eks *forebyggende helsearbeid*, bedriftslegeordning, bedriftsidrettslag, trimgruppe, røykeavvenningskurs, sosiale aktiviteter, ulike velværetiltak?
 - På hvilken måte ønsker virksomheten å bidra til at medarbeidere som skal pensjoneres får en *verdig avslutning* på sitt yrkesliv?
 - Tilbys kurs i forberedelse til pensjonsalderen? Er det mulig å stille lokaler til disposisjon for pensjonister som ønsker å møtes? Kan virksomheten innrede et «pensjonistkontor» med PC til bruk for interesserte? Kan virksomheten engasjere pensjonister til å utføre definerte arbeidsoppgaver?
 - Blir pensjonister invitert til viktige begivenheter og sosiale arrangementer?
 - Kan det være hensiktsmessig å *samarbeide med andre* bedrifter/etater/avdelinger om ulike seniorpolitiske tiltak, f eks arrangering av midtlivsseminarer, tiltak/seminarer for ledere, hospitering m m?

6.9 Personalpolitiske tiltak

Bortsett fra de mer spesielle tiltakene knyttet til avviklingsprosessen når medarbeidere skal pensjoneres, er i prinsippet alle tiltak innenfor det personalpolitiske området relevante i forhold til middelaldrende og eldre arbeidstakere. Ja, man kan faktisk si at det er en av seniorpolitikkenes oppgaver å skape forståelse og aksept for nettopp dette. Seniorpolitikken skal, kanskje bortsett fra en startfase, ikke være preget av særtiltak. Når vi en gang er kommet så langt at vi har utviklet en livsfaseorientert personalpolitikk så vil seniorperspektivet automatisk være bygget inn i tiltakene. På det nåværende stadium i utviklingen der relativt lite er prøvd ut over lengre tid, har det likevel dannet seg en oppfatning av at noen personalpolitiske tiltak kan være spesielt egnet eller virkningsfulle i forhold til senioren. Noen av de følgende tiltakene har vi mer erfaring med i seniorpolitisk sammenheng enn andre. Det vil likevel for det fleste som skal sette i gang med tiltak måtte bli et visst innslag av eksperimentering, utprøving og lokal tilpasning. I en slik fase kan det være gunstig å begrense satsingen til et pilotprosjekt, til en avdeling eller til et avgrenset område. Fallhøyden vil da bli mindre og man kan bygge videre på erfaringene i større sammenheng.

Utvidet medarbeidersamtale, seniorsamtale, milepælsamtale

En medarbeidersamtale er i utgangspunktet en planlagt, periodisk samtale mellom leder og medarbeider. Hensikten er bl.a. å få til en toveis kommunikasjon om jobbsituasjon og jobbutførelse, å kartlegge aktuelle opplærings- og utviklingsbehov, å skaffe data til planlegging for både organisasjon og individ.⁵⁵

Medarbeidersamtalen er eller bør kunne være et viktig redskap i koblingen til andre personalpolitiske tiltak. Fungerer medarbeidersamtalen godt, vil den derfor være et sentralt virkemiddel i den individuelle karriereplanleggingen, ikke minst for senioren. I tillegg vil gode medarbeidersamtaler være en arena for individuelle «finjusteringer» av arbeidsoppgaver og -mengde, som kan være avgjørende for hvor godt senioren fungerer. I et godt opplegg med en lyttende leder, vil seniormedarbeidere kunne bidra med viktige innspill til organisering av arbeidsoppgaver og tilrettelegging av jobben for øvrig.

Mange bedrifter har innført medarbeidersamtale, men det er en kjent sak at samtalene ikke fungerer like godt over alt. Lederne har ofte for lite trening i å føre

55. Langseth, Nordhaug, Werring (1988) : Personaladministrasjon. Tano Oslo

slike samtaler, holdningene kan også skape barrierer på begge sider og ikke sjelden blir det satt av for lite tid til både planlegging og gjennomføring.

Det synes som en forutsetning at medarbeidersamtalene må fungere godt før man tenker å utvide disse med et seniorperspektiv, for ikke å si om man tenker å innføre egne senior- eller milepælsamtaler. Mye av den tidligere omtalte bevisstgjøringsprosessen i forhold til seniorspørsmål bør være gjennomført, ellers kan det føre til at samtalene blir ført på gale premisser. Hvis det i bunnen ligger negative eller fordomsfulle holdninger til aldring og eldre, vil dette føre galt avsted.

Det finnes virksomheter som gjennomfører egne seniorsamtaler eller milepælsamtaler, f.eks. ved 45, 55 og 62 år⁵⁶. I forkant av disse samtalene har det imidlertid vært tilføring av seniorrelatert kunnskap til både leder og medarbeider, holdningsspåvirkning og trening av lederne til å gjennomføre samtalene. Samtalene har i stor grad blitt vurdert som positive av både medarbeidere og ledere.

Vi finner også eksempler på bedrifter med en variant der personalsjefen trer inn etter at den ordinære medarbeidersamtale er gjennomført og bidrar til at seniorspørsmålene bringes inn. I en trekantsamtale blir bedriftens mer langsiktige målsettinger, alderssammensetningen, behovet for seniorutvikling, et bredere utsyn over bedriftens jobbmuligheter, og et karrieremessig lenger perspektiv satt i fokus. Hensikten er her både perspektivutvidelse, kunnskapstilførsel og holdningsspåvirkning. Slike samtaleutvidelser vil kunne introdusere seniorspørsmålene inn i virksomheten, men det kreves god kompetanse av den som tiltrer samtalen. Faglig er imidlertid dette en litt tvilsom konstruksjon. I praksis kan dette imidlertid fungere som en overgangsordning.

Utvidet medarbeidersamtale, seniorsamtale eller milepælsamtale har et utvidet perspektiv i tid i forhold til de mer tradisjonelle medarbeidersamtalene. Behovet for etter- og videreutdanning blir koblet til bedriftens fremtidige kompetansebehov. Man forsøker å løfte blikket noen år fram i tid, sett både i forhold til utdanning, arbeidssituasjon og karriere, samtidig som behovet for endringer og fleksibilitet og det å mestre dette fokuseres.

På sikt er det viktig at lederne som skal gjennomføre slike samtaler blir tilført kunnskap og innsikt i livsfasespørsmål generelt, ikke bare om seniorfasen. Det vil styrke virksomhetene hvis de har kompetanse til å møte disse utfordringene i forhold til karriere, familie og livssyklus, og se dette som en naturlig del av medarbeidersamtalen. Dermed reduseres behovet for spesielle seniorrelaterte samtaler.

Karriereplanlegging

Ordet karriere og karriereplanlegging har ikke bare en god klang i folks ører, og forbindes ofte med ambisiøse ledere og avansementsplaner. Her brukes ordet karriere i betydningen *den enkelte medarbeiders yrkesmessige livsløp*. Alle ansatte i en virksomhet vil derfor etter denne definisjonen ha en karriere.

Hensikten med karriereplanlegging er å få til en optimal tilpasning mellom den ansattes arbeidsutførelse og kompetanse, og bedriftens behov for produktivitet og effektivitet.

Karriereplanlegging ligger på to nivåer⁵⁷:

- a) På organisasjonsnivået for å fremme effektivitet gjennom intern mobilitet, opplæring og faglig utvikling som tilfredsstiller virksomhetens framtidige kompetansebehov
- b) På individnivå for å tilrettelegge gode valg og eventuelle endringer av framtidig

56. Administrasjonsdepartementet (1995): Milepælsamtalen, et verktøy i AD's seniorpolitikk

57. Langseth, Nordhaug Werring (op.cit.)

yrkesløp

I seniorpolitisk sammenheng blir det viktig at individuell karriereplanlegging ikke bare tar sikte på vertikale karrierebevegelser, men også horisontale. Det betyr at det ikke bare er snakk om opp- eller nedrykk, men også om alternative karriereveier på samme nivå i virksomheten. Dette kan passe mange seniorer ut fra et ønske om en kvalitativ bedring av arbeidssituasjonen heller enn hierarkiske opprykk. Muligheten for avansement må samtidig være til stede for såvel middelaldrende som eldre og yngre i virksomheten. Muligheten til horisontale karrierebevegelser vil kunne være en holdningsmessig prøvestein i arbeidsmiljøet. Mange, også ledere, kan som nevnt forvente at eldre skal trappe ned. De store individuelle variasjonene gjør at det i fremtiden kan bli nødvendig å tilrettelegge for at flere godt voksne får mulighet til en stigende karrierekurve. Samtidig trenger ikke vertikale nedrykk i organisasjonen eller sidelengs karrierebevegelse bli ensbetydende med faglig stagnasjon eller tilbakegang. Uansett hvilke karrierebevegelser den enkelte tar, vil virksomhetene i framtida ha behov for at alle medarbeiderne er oppdaterte, motiverte og produktive. Ledelsen må derfor signalisere, ikke minst overfor senioren, at man forventer og ønsker å legge til rette for «livslang læring» og faglig utvikling gjennom hele det yrkesaktive liv. Retrettstillinger er derfor i slike forbindelser en uheldig betegnelse, som overskygger lærings- og utviklingsperspektivet som bør ligge i alternative karrierer.

En vellykket senkarriere legges gjennom en aktiv planlegging og oppfølging gjennom hele yrkeskarrieren der omstilling, tilpasning og utvikling er viktige begrep. Et grunnleggende element i en slik personalpolitikk er likebehandling av alle ansatte⁵⁸.

Et dilemma

Arbeidslivet er inne i en stor omstillingsprosess der virksomhetene i økende grad går fra en byråkratisk, hierarkisk organisering og ledelse av arbeidet til mer fleksible, «flate» strukturer med store innslag av prosjekt-, matrise- og teamorganisering⁵⁹. Arbeidet blir mer krevende, og ansvar skyves ned i linjen der medarbeiderne i økende grad er involvert i virksomhetens hovedmål. Det blir derfor mer «personer» enn «arbeidstakere» som kommer på jobb. Perspektivet skifter fra formell utdanning som tar slutt når arbeidslivet starter til livslang læring og kontinuerlig utvikling i hele yrkesløpet. Karrierestigene tar ikke bare nye retninger. De går også fra klare karriereveier innen ett område til ingen spesielt forhåndsdefinerte karriereveier. Den enkelte vil i framtida få enda klarere utfordringer når det gjelder å velge egen karrierevei.

I tida som kommer vil vi ventelig få se at arbeidstakere vil være opptatt av tidssuverenitet, og det å ha større innflytelse på fordelingen mellom egen arbeidstid og fritid. Samtidig vil arbeidstakere ønske å styre forholdet til arbeidet utfra livsfasen. Arbeidsliv og privatliv blir en helhet.

Etter- og videreutdanningsreformen vil bidra til at virksomhetene kommer til å øke utviklingstilbudet, og dermed også fremme bevegelser i tid og rom. Karriereutviklingen vil for mange ha et mer syklisk preg med variasjon i oppgaver og tilknytning, med perioder hvor man lærer noe nytt, og hvor det er viktig at arbeidet er personlig meningsfylt. En slik utvikling vil kunne ha en positiv betydning og gi større muligheter for en kvalitativt god senkarriere.

58. Notat (1998) fra seniorprosjekt i Landsdelspolitiet i Midt-Norge

59. Cathrine Lindbom (1998): Seminarforelesning, AS Siemens mai 1998

Endelig bør det tilføyes at tradisjonell karriereplanlegging vil for mange av dagens seniorer fremdeles være et nyttig hjelpemiddel. Framtida vil imidlertid kreve et større ansvar i forhold til egen karriere med krav til økt bevissthet og en mer permanent planleggingsberedskap. Virksomhetene bør legge vekt på å utvikle en karriereveiledningsfunksjon der man hjelper medarbeiderne til en mer aktiv holdning i tilretteleggingen av sin egen karriere. Det bør legges vekt på tilbakemeldinger på sterke og svake sider, på utviklingsbehov, og på informasjon om karrieremuligheter innenfor, men også utenfor virksomheten.

Jobbrotasjon

Hensikten med jobbrotasjon er å gi medarbeiderne større variasjon, mulighet til å bruke flere sider av seg selv, og mulighet til læring, bl.a. ved innsikt i sammenhenger mellom egen og andres arbeidsoppgaver. Dette vil derfor gi et bidrag til forebygging av stagnasjon og utbrenthet. Variert erfaring vil legge grunnlaget for en mer allsidig kompetanse og bedre evne til å møte omstillinger og jobbskifte. Jobbrotasjon kan tenkes brukt på flere måter, f.eks:

- a) flytting fra jobb til jobb på samme horisontale plan etter bestemte tidsintervaller.
- b) veksling mellom forskjellige, men likeartede oppgaver for å variere belastninger, og dermed forebygge f.eks. belastnings- og slitasjeplager.
- c) Skifte mellom arbeidsområder med svært ulike arbeidsoppgaver som produksjon, salg administrasjon osv. Det vil gi en mulighet til å høste bred erfaring og innsikt i en virksomhets totale funksjon⁶⁰

Den forebyggende effekten som ligger i jobbrotasjon vil vel ha størst effekt hvis den brukes fra tidlig i karrieren og utover i yrkesløpet. En del av de eldste arbeidstakerne som har fulgt et mer ensartet løp kan muligens få problemer hvis det skal innføres jobbrotasjon i full skala. Derfra til å hevde at middelaldrende og eldre ikke er i stand til å inngå i systematiske rotasjonsordninger, vil være direkte galt. For noen seniorer kan slike ordninger faktisk være den nye og avgjørende given som skaper spenning, motivasjon og utvikling i arbeidet.

Lederrotasjon og ledermobilitet

Ledere kan ha flere roller. De kan ha personalansvar – oftest både for yngre og eldre medarbeidere, og de kan selv være i midtlivs- eller senyrkesfasen. I den ene rollen representerer de arbeidsgiver overfor medarbeiderne, i den andre er de selv målgruppe for ulike tiltak.

Mange ledere blir sittende i samme stilling i lang tid. Det gjelder ikke minst i det offentlige. Problemet som kan oppstå er at ledere etter en tid ikke blir fornyet faglig eller personlig, men snarer fungerer med et tilstivnet handlingsrepertoar, og med et ledelsesmønster som ikke er tidsriktig. Lederjobben er også så krevende nå i 90-årene at det ikke bør forventes at ledere kan stå i jobben hele yrkeskarrieren uten fornyelse (at det også er organisatoriske argumenter for en slik skifte i lederposisjoner vil ikke bli nærmere utdypet her).

Når ledere fungerer dårlig, er dette ofte lett synlig for omgivelsene. Dermed bekreftes gjerne mer fordomsfulle holdninger omkring alder og funksjonsevne.

Eldre ledere er ikke annerledes enn andre med hensyn til behovet for læring og fornyelse. Virksomheter bør derfor legge til rette for at ledere ikke blir sittende for

60. Espen Dahl (1993): Bedre føre var – FAFO-rapport nr. 150

lang tid i samme stilling. I store virksomheter er mulighetene bedre for å lage alternative karrierer der en kan veksle mellom f eks administrativ og faglig karrierestige. Et annet virkemiddel kan være å la lederstillinger være på åremål.

Ledermobilitet vil være til både virksomhetens og den enkelte leders beste, og ordninger som dette bør ha en universell karakter slik at en unngår frykt for å stigmatisere enkeltpersoner som går ut av lederstillinger. I dag skjer det for ofte at ledere blir sittende så lenge at de oppfattes som et problem. Når en da blir tvunget til å gripe inn, vil det ofte oppfattes som et personlig nederlag. Tilsidesettelser og avskjedigelser i slike saker har ofte en negativ effekt i arbeidsmiljøet. Hvordan eldre ledere (og andre eldre arbeidstakere for den saks skyld) blir behandlet, har stor signalvirkning, ikke minst særlig i forhold til de som befinner seg på andre alderstrinn. Det er lett å ta dette som en pekepinn om hvordan en selv kan bli behandlet når «tiden er inne».

A/S Siemens har i 10 år hatt et tilbud kalt «Aktiv nyorienteringsprosess» som er spesielt egnet for seniorledere. Opprinnelig tok dette tiltaket utgangspunkt i et program som ble kalt «Konstruktiv ledermobilitet». Dette ble utviklet i regi av bl a Norsk Arbeidsgiverforening i 1970 -årene.

I Siemens har en gode erfaringer med dette opplegget. Erfarne ledere og andre nøkkelpersoner har fått en ny giv i karrieren, og mange har skiftet over til nye, fruktbare spor. Bedriften har gjennom dette fått til en mobilitet som har vært nødvendig overfor et marked i stadig endring og med nye utfordringer. Samtidig er det all grunn til å tro at programmet for mange har gitt personlig vekst og utvikling på det profesjonelle plan.

Hospitering

Med hospitering menes å oppholde seg ved en annen arbeidsplass i en avgrenset tidspenode. Hensikten er at medarbeideren skal få prøve seg i et annet arbeid, utvide sin egen horisont, skaffe seg nye erfaringer og få innblikk i hvordan andre organiserer sine arbeidsoppgaver. Tanken er at dette skal gi inspirasjon og bidra til nytenking og utvikling, både for den enkelte og virksomheten. Hospiteringsordninger kan også ha en gjensidig nytte der hospitanten kan bidra med kunnskap og informasjon fra sitt arbeidsfelt / sin virksomhet til hospiteringsstedet, og ta med seg tilsvarende tilbake til egen arbeidsplass. Det er ikke sjelden at hospitering også fremmer jobbytte.

Ved Trygdeetaten i Vestfold har en prøvd ut et opplegg for hospitering med henblikk særlig på seniorer (45+). Erfaringene herfra er positive og en vil videreføre ordningen.

Jobbytte

Jobbytte eller -utveksling vil også kunne ha noe av samme virkningen som tilsiktes med hospitering. Organiseringen av dette kan nok være mer komplisert og vil være enklest å få til på samme arbeidsområde, avdeling eller i samme etat.

Jobbomforming

I litteraturen støter vi på to former for jobbomforming, jobbutvidelse og jobberikelse⁶¹. Jobbutvidelse innebærer flere og nye arbeidsoppgaver på samme ansvars- og beslutningsnivå for å gjøre arbeidet mer meningsfullt. Jobberikelse

61. Espen Dahl (op.cit)

innebærer en vertikal utvidelse av oppgavene med sikte på å gi medarbeideren mer ansvar, større beslutningsmyndighet og økt innflytelse på egen arbeidssituasjon.

I et samspill mellom leder og medarbeider er det viktig å få til en mest mulig kontinuerlig tilpasningsprosess der målet er optimal tilpasning mellom arbeidskapasitet og kompetanse på en side og på den andre siden oppgavene i jobbområdet. I arbeidet med å få dette til er det nødvendig med en god dialog mellom leder og medarbeider. For seniormedarbeideren er det viktig at hans/hennes innsikt, arbeidserfaring og kunnskap blir brukt i omformingsprosessen. Det vil øke opplevelsen av å ha innflytelse på egen arbeidssituasjon i en spesielt viktig fase, noe som kan være helt avgjørende for en eldre, selvstendig medarbeiders holdning til endringene.

Mentorskap

Med mentorvirksomhet menes ordninger der en erfaren medarbeider over en lenger periode fungerer som rådgiver og samtalepartner for en mindre erfaren medarbeider⁶². Det kan dreie seg om en virksomhetsintern ordning, eller om at en mentor fra en virksomhet har en adept i en helt annen. Slike ordninger er hittil mest benyttet i forbindelse med erfaringsoverføring mellom ledere. Med en mentorordning kan virksomheten få utnyttet den solide erfaringen seniorer ofte besitter på en måte som overfører verdifull læring til medarbeidere med kortere erfaring. En mentor ordning kan derfor både være en del av seniorpolitikken, og en del av virksomhetens personalutvikling. Vi kan også skille mellom formell og uformell mentorvirksomhet. I første tilfelle har to arbeidstakere med erfaring av ulik lengde «funnet hverandre», og de møtes så regelmessig at en kan tale om en kunnskapsoverføring som er til nytte for dem begge, men mest for den yngre. I mer formalisert form er det viktig at mentorer trener bevisst på den viktige rollen de har, og at mentorordningen til en viss grad er institusjonalisert i virksomheten. En kan også formalisere mentorskapet ved å iverksette det både som et senior- og et personalpolitisk tiltak rettet f.eks. mot potensielle framtidige ledere. En slik kunnskapsoverføring vil i tillegg gi verdifull oversikt over interne forhold i organisasjonen, som igjen kan være nyttig i arbeids- og karrieresammenheng. Det er et stort pluss ved gode mentorordninger at de på en fin måte kan synliggjøre seniorennes sterke sider.

Fadder- og veiledningsordninger

Fadder- og veiledningsordninger er beslektet med mentorskap. Hensikten er også her å få til en erfaringsoverføring, særlig fra eldre til yngre.

*Personaløkonomi brukt på seniorpolitikk*⁶³

Personaløkonomi går kort sagt ut på å verdisette forhold knyttet til ansatt personale i en bedrift. Dette er tall som stort sett ikke vises igjen i de vanlige regnskaper i bedriften. Vanligvis kan personaløkonomi brukes på to måter. Man kan i stort grad gå inn og verdsette den humane kapitalen som finnes i bedriften. Det er da særlig de ansattes kompetanse som man ønsker å sette en verdi på. Den andre måten å bruke personaløkonomi på er å gå inn og lage kalkyler rundt kostnader og gevinster knyttet til enkeltforhold rundt ansatt personale. I forhold til seniorpolitikk er det den siste bruken som er mest aktuell.

62. Landsdelspolitiet i Midt-Norge (1998). Notat.

63. Henry Gjefsen (1998): Notat om personaløkonomi

Hensikten med en personaløkonomisk kalkyle er å synliggjøre at det også finnes kostnader og gevinster tilknyttet forhold vedrørende de ansatte. Den synliggjøringen en kalkyle gir, kan gå inn som en del av beslutningsgrunnlaget i den aktuelle situasjon. Kalkylen viser at det aktuelle forholdet har en pris. Å gå inn med tiltak for å bedre situasjonen har også en pris, men forhåpentligvis vil kalkylen også vise at det finnes en gevinst ved tiltaket. Dersom gevinsten av tiltaket er høyere enn kostnaden og høyere enn prisen på å leve videre med situasjonen uten løsning, er det et godt tilleggsargument for å gå inn for et foreslått tiltak.

For å si noe om hvordan en skal bruke personaløkonomi, er det enklest å knytte det opp mot et konkret eksempel. I forhold til seniorpolitikk er det da mest nærliggende å se på at det koster bedriften ganske mye å ikke nyttiggjøre seg seniormedarbeiderens kompetanse og potensiale fullt ut. Metoden går ut på å avdekke hver enkelt side knyttet til den aktuelle situasjon og sette en prislapp på den.

En situasjon som ikke er uvanlig i bedrifter er at en seniormedarbeider etter lang fartstid kan bli en noe mindre produktiv medarbeider. Utdanningen er ikke lenger av ny dato, man har holdt på med de samme type saker over lang tid og det har ikke blitt så mange nye utfordringer. Når både medarbeideren selv, leder og omgivelser, litt etter litt, reduserer forventningene til innsats og produksjon, kan man til slutt bli en demotivert medarbeider. De negative effektene er det mulig å sette en prislapp på.

F.eks. vil en antatt produktivitetsreduksjon på 5 - 10 pst fort ha en kostnad på 20 000 kroner i året. Videre er det ikke uvanlig at en ansatt i en slik situasjon har arbeidsoppgaver som er tilpasset stillings- og lønns plassering. Det blir et underforbruk av stillingen som det er mulig å sette en pris på. Dersom demotivasjon fører til slurv og dobbeltarbeid, merarbeid for kolleger, kan kostnadene bli store. Bare en prosent produktivitetsreduksjon som følge av irritasjon og korridorprat om en «håpløs» kollega kan over tid dreie seg om store beløp. Man skal ikke jobbe lenge med slike kalkyler og estimere kostnader, før man ser at prisen på å ha en demotivert seniormedarbeider fort kan bli flere titalls tusen kroner.

Også mulige tiltak for å bedre situasjonen og redusere effektene har som regel en kostnadsside. Tiltakene kan være kurs, ny utdanning, hospitering, nye arbeidsoppgaver, tettere lederoppfølging osv. På samme måte kan alt dette prissettes, og man summerer sammen hva det vil koste å bedre den aktuelle situasjon.

Når man så holder prisen på problemet opp mot prisen på å løse det, vil man finne ut om tiltakene er lønnsomme eller ei, på kort eller lang sikt. I de fleste tilfeller vil man se at det er mer lønnsomt å løse problemet enn å leve med det. En slik tilnærmingssmåte kan være nyttig støtte til beslutninger man skal ta på personalfeltet og i dette tilfellet på seniorpolitikkområdet.

En annen vinkling på personaløkonomi kan knyttes opp mot anskaffelse av ny kompetanse. Det er vanlig å rekruttere yngre personer med solid utdanning. Dersom man regner på hva det vil koste å omskolere en seniormedarbeider kontra å nyrekruttere, må man regne på hvor mange år kostnadene kan fordeles på. Selv om rekrutterings- og introduksjonskostnader er høye, koster det sikkert mer å omskolere en erfaren seniormedarbeider. I gjennomsnitt blir en høyt utdannet, ung medarbeider kanskje værende i tre år, mens en omskolert seniormedarbeider kan bli en motivert medarbeider helt fram til pensjonering. Når kostnadene fordeles over den tid man får glede av den nye kompetansen, kan regnestykket fort vise at det er god butikk å satse på seniormedarbeideren.

6.10 Avsluttende kommentarer

Seniorpolitikken bør generelt dreie seg om andre halvdel av den yrkesaktive perioden. I praksis vil det si etter fylte 45 år for de fleste yrkesgruppene. For å oppnå økt fokus på seniorpolitikk må flere aktører bidra. Nedenfor er det gitt eksempler på hva myndighetene, arbeidsgiverorganisasjonene, fagorganisasjonene og virksomhetene kan gjøre.

Myndighetene kan:

- Gjennomføre etter- og videreutdanningsreformen
- Legge opp til at leder- og fagutdanninger tar opp aldersperspektivet i arbeidslivet
- Bidra til at arbeidsgiver- og fagorganisasjoner setter seniorspørsmål på dagsorden
- Gjennom insentiver gjøre det gunstig for enkeltvirksomheter å gjennomføre seniorpolitikk
- Bevilge midler til videreoppbygging av seniorfaglige miljøer som gir konsulent- og rådgivningsbistand til virksomheter
- Bidra til at FOU-virksomheten på dette området styrkes
- Ta initiativ til en informasjonskampanje om mulighetene til å kombinere arbeid og pensjon under AFP-ordningen, særlig med sikte på å nå personer som ellers ville tre ut av arbeidslivet
- Sørge for at staten som arbeidsgiver gjennomfører en seniorpolitikk som kan være modell og stimulator for det øvrige arbeidsliv
- *Arbeidsgiverorganisasjonene kan:*
- Drive informasjons-, påvirknings- og bevisstgjøringsarbeid overfor sine medlemsbedrifter med hensyn til aldersutviklingen i arbeidsstyrken og virkninger dette har for rekruttering, kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning
- Bidra til at ledere, personalmedarbeidere og nøkkelpersonell i virksomhetene får tilbud om faglige utviklingstiltak i seniorrelaterte spørsmål
- Påvise kostnadene og minussidene ved førtidspensjonering
- Motarbeide aldersstereotyper og diskriminering i arbeidslivet
- Støtte igangsetting og utvikling av seniortiltak i virksomheter
- Spre informasjon om gode modeller og tiltak når det gjelder seniorpolitikk
- Bevilge midler til videreføring av FOU-virksomheten på feltet

Fagorganisasjonene kan:

- Være pådrivere for å skape positive holdninger til eldre arbeidstakere
- I avtale- og andre sammenhenger være oppmerksom på seniorennes spesielle behov for oppdatering av fagutdanning, kompetanse og kunnskap
- Bevisstgjøre sine medlemmer mht behovet for faglig utvikling, etter- og videreutdanning gjennom hele den yrkesaktive karrieren
- Drive bevisstgjøringsarbeid, lokalt og sentralt overfor sine tillitsvalgte når det gjelder seniorpolitiske spørsmål i arbeidslivet.

Virksomhetene kan:

- Invitere seniormedarbeiderne til diskusjon om seniorspørsmål og bruke dem som ressurspersoner i utviklingen av seniorpolitikk

- Initiere diskusjoner blant yngre om livsfasespørsmål, og hvilken betydning disse har for karriereutvikling
- Utvikle en kultur som setter pris sterke sider både hos unge og eldre
- Utvikle et mangfold der også eldre finner en naturlig plass
- Se for øvrig avsnitt 1.6.