



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1994:2

# Fra arbeid til pensjon

---

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig  
resolusjon av 14. mai 1993.

Avgitt til Sosial- og helsedepartementet  
17. januar 1994.

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1994

*Til Sosial- og helsedepartementet*

Ved kongelig resolusjon av 14. mai 1993 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utrede overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 17. januar 1994

*Bernt H. Lund Leder*

*Anne Lise Ellingsæter*

*Bjørn Halvorsen*

*Marit Hult*

*Olav Magnussen*

*Grete Michaelsen*

*Inger Lise Nyberg*

*Bodil Marie Olsen*

*Stein Reegård*

*Årstein Risan*

*Aase Rokvam*

*Tor Rødseth*

*Bjørn Tore Stølen*

*Hans Petter Sveia*

*Einar Øverbye*

*Hilde Olsen Sekretariatsleder*

*Arne Magnus Christensen*

*Cecilie Foss*

*Nina Jentoft*

*Frank Jullum*

*Michael B. Nielsen*

*Yngvar Åsholt*

*Del I*  
*Overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.*  
*Sammendrag*

## KAPITTEL 1

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

Ved kongelig resolusjon 14.5.1993 nedsatte Regjeringen utvalget for å utrede overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Utredningen skal belyse de pensjonspolitiske og arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger som er knyttet til overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Utgangspunktet er de målsetninger og perspektiver som Regjeringen har trukket opp i Langtidsprogrammet 1994-1997. Her heter det bl.a.:

«Mange har arbeid som gir store fysiske og psykiske belastninger. I slike yrker kan det være tungt å klare en full arbeidsdag fram til alminnelig pensjonsalder. Ordningen med avtalefestet pensjon (AFP), som ble innført ved inntektsoppgjøret 1988, gir adgang til pensjonering fra og med fylte 65 år. Ved inntektsoppgjøret i 1992 var spørsmålet om endrede vilkår for førtidspensjonering igjen oppe. Ved begge anledninger ble det fra Regjeringens side lagt vekt på at disse endringene ikke skulle få konsekvenser for den generelle pensjonsalderen, og at partene må ta hovedansvaret for ordningene. De utfordringene befolkningsutviklingen og den økonomiske situasjonen reiser, blandt annet forhold i Folketrygden, vil måtte være viktig ved den framtidige vurdering av slike ordninger. For Regjeringen er det et helt sentralt mål å slå ring om Folketrygden som vår felles forsikringsordning ved sykdom, uførhet og alderdom. Det må vises stor varsomhet med forslag som kan bidra til ytterligere press på Folketrygdens økonomi, særlig sett i lys av utviklingen i forholdet mellom antall pensjonister og yrkesaktive.»

2. Utredningen skal gi en oversikt og beskrivelse av de offentlige og private pensjons- og stønadsordninger som har betydning for eldre arbeidstakers inntekt og ytelser om de for kortere eller lengre tid, evt. helt fram til vanlig pensjonsalder, ikke har full arbeidsinntekt. Det skal legges vekt på å beskrive bl.a. AFP-ordningens betydning når det gjelder å gi slitne arbeidstakere en mulighet for verdig uttreden av arbeidslivet.

3. Utredningen skal kartlegge hvordan de gjeldende trygde- og pensjonsordninger kan virke inn på arbeidstakernes forhold til spørsmålet om å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder. Tilsvarende gjennomgås de forhold som er av betydning for arbeidsgiverne når det gjelder å holde eldre arbeidstakere i arbeid, herunder alle kostnadskomponenter knyttet til syssetting/nyansettelse av arbeidstakere i denne aldersgruppen og av noe yngre arbeidstakere.

Som en del av denne gjennomgangen skal utvalget spesielt se om AFP-ordningen etter regelverket som gjelder fra 1.10.92 benyttes av de personer som etter dagens regler ellers ville ha vært uførepensjonister eller arbeidsledige, og hvor mange dette gjelder. Det gjennomføres et empirisk arbeid som skal følge utviklingen over et lengre tidsrom. Foreløpige resultater rapporteres i utvalgets innstilling. Tilsvarende drøftes mulige utviklingstrekk framover i lys av det regelverk som gjelder for uførepensjonering m.v.

4. Videre skal utredningen belyse konsekvensene for arbeidsmarkedet av den utforming trygde- og stønadsordningene har fått. Det legges i analysen vekt på forhold som utviklingen i arbeidsstyrkens størrelse, etterspørse-

len etter arbeidskraft i årene framover og de økonomiske konsekvenser av endringer i arbeidsstyrken.

Utredningen skal gjennomgå eldre arbeidstakerses stilling i arbeidsmarkedet, herunder spesielt muligheten for og eventuelt konsekvensene av at eldre arbeidstakere trekker seg eller støtes ut. Det skal legges særlig vekt på spørsmålet om kompetanse og erfaring i denne aldersgruppen.

5. Analysen av konsekvensene av endret arbeidsstyrke og eldre arbeidstakerses stilling i arbeidsmarkedet skal ha et langsiktig perspektiv med år 2010 og år 2030 som referanseår. Utredningsarbeidet skal bygge på de langsiktige vurderinger av Folketrygdens økonomi og den demografiske og makroøkonomiske utviklingen som ble lagt til grunn i Langtidsprogrammet 1994-1997. Utvalget skal spesielt se på konsekvenser for Folketrygdens økonomi av tilbud om pensjons- og stønadsordninger utenfor Folketrygden.

Arbeidet koordineres med den parallelle utredning i ekspertutvalget som skal vurdere enkelte prinsipielle sider ved private pensjonsordninger. Dette gjelder særskilt spørsmålet om virkningene av en senkning av aldersgrenser for private tjenestepensjonsordninger.

6. Fristen for arbeidet settes til 15. januar 1994.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Ambassadør Bernt H. Lund, leder

Forsker Anne Lise Ellingsæter, Institutt for samfunnsforskning

Ekspedisjonssjef Bjørn Halvorsen, Sosialdepartementet

Avdelingsdirektør Marit Hult, Kommunaldepartementet

Direktør Olav Magnussen, Næringslivets Hovedorganisasjon

Kontorsjef Grethe Michaelsen, Rikstrygdeverket

Fylkesvaraordfører Inger Lise Nyberg, Sør-Trøndelag Fylkeskommune

Rådgiver Bodil Marie Olsen, Administrasjonsdepartementet

Sjeføkonom Stein Reegård, Landsorganisasjonen

Rådgiver Årstein Risan, Finansdepartementet

Underdirektør Aase Rokvam, Sosialdepartementet

Professor Tor Rødseth, Universitetet i Bergen

Avdelingsleder Bjørn Tore Stølen, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Forhandlingssjef Hans Petter Sveia, Akademikernes Fellesorganisasjon

Forsker Einar Øverbye, Institutt for sosialforskning

Sekretærer for utvalget har vært avdelingsdirektør Hilde Olsen, Finansdepartementet, rådgiver Arne Magnus Christensen, Finansdepartementet, konsulent Cecilie Foss, Administrasjonsdepartementet, konsulent Nina Jentoft, Sosialdepartementet, førstekonsulent Frank Jullum, Finansdepartementet, førstekonsulent Michael B. Nielsen, Rikstrygdeverket og førstekonsulent Yngvar Åsholt, Kommunal- og arbeidsdepartementet. I tillegg til utvalgets faste sekretærer har konsulent Liv Inger Finsbøl, førstekonsulent Erik Thorvik og rådgiver Mette I. Wikborg, alle Finansdepartementet, deltatt i sekretariatets arbeid. Avdelingsdirektør Hilde Olsen har ledet arbeidet i sekretariatet.

## 1.2 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har i perioden juni 1993 til januar 1994 hatt 10 møter. Foruten å basere seg på eksisterende statistikk og forskningsarbeid har utvalget på enkelte områder tatt initiativ til nye prosjekter:

- Espen Dahl og Tove Midtsundstad, begge FAFO, har utført en analyse av hvorvidt avtalefestet pensjon kommer i stedet for uførepensjon eller dagpenger. Denne analysen kommer som arbeidsnotat fra FAFO.

- Rapporten til Dahl og Midtsundstad baserer seg på en spørreundersøkelse blant AFP-pensjonister utført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra utvalget. Spørreundersøkelsen er dokumentert i Opdahl (1993).
- Espen Dahl og Tove Midtsundstad har også utført en analyse av overgang fra arbeid til førtidspensjon blant eldre arbeidstakere basert på et representativt utvalg av eldre arbeidstakere og pensjonister trukket fra AKU-utvalget i 1990. Denne analysen er gjengitt i vedlegg V.
- Tor Rødseth og Geir Bjørsvik har foretatt en analyse basert på det samme materialet som nevnt ovenfor, og dette arbeidet er gjengitt i vedlegg VI.
- Morten Halleraker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning har skrevet om «Bruk av gavepensjoner ved førtidspensjonering». Dette arbeidet vil bli publisert som SNF-Arbeidsnotat nr. 1/1994.
- Ulf Pedersen har skrevet rapporten «Ansettelse som investering – spesielt om eldre arbeidstakere,» og denne vil bli publisert som SNF-Rapport nr. 1/1994.

### 1.3 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Hovedelementer i utvalgets forslag kan deles i to grupper. En har foreslått mulige virkemidler som kan bidra til en øking av eldres yrkesaktivitet over tid. Samtidig har en foreslått mulige tiltak som kan bidra til økt fleksibilitet ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere.

Utvalget har blant annet ut fra den korte tidsrammen som stod til disposisjon, lagt vekt på å fokusere på ulike mulige virkemidler som kan bidra til å oppnå disse målene, men har ikke foretatt noen helhetlig vurdering av en samlet virkemiddelbruk. Flere av forslagene er ikke konkretisert i detalj, slik at det ikke har vært hensiktsmessig å foreta noen eksplisitt vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser. For forslagene der hvor det har vært naturlig, er mulige administrative og økonomiske konsekvenser omtalt under omtalen av forslaget i de enkelte kapitler.

## KAPITTEL 2

**Sammendrag**

Yrkesdeltakingen for befolkningen som helhet har økt de siste tyve årene, men for personer over 60 år har yrkesdeltakingen falt til dels betydelig som følge av reduksjon i mennenes yrkesdeltaking. Videre registreres personer over 60 år med en noe høyere arbeidsledighet enn for befolkningen totalt, særlig er langtidsledigheten i denne gruppen høy.

Til tross for at arbeidsledigheten er et problem i dag, er kanskje det viktigste spørsmålet på noe sikt hvordan arbeidsstyrken skal kunne opprettholdes. På grunn av demografiske endringer forventes arbeidsstyrkens andel av befolkningen å bli redusert på sikt.

Det å sikre eldres rett til arbeid samt å bedre vilkårene for at eldre arbeidstakere skal klare å stå i arbeidslivet, har stått sentralt i tidligere offentlige utredninger. Parallelt med dette har forståelsen for at mange eldre har behov for å forlate arbeidslivet eller redusere arbeidstiden før ordinær pensjonsalder vært stor, og det har i denne sammenheng vært påpekt behov for valgfrihet og fleksibilitet i valg av avgangsalder.

Bakgrunnen for dette utredningsarbeidet er de ønsker som har vært fremmet for at arbeidstakere med lang og belastende yrkesaktivitet skal kunne å gå av med pensjon noe før ordinær pensjonsalder. Samtidig var et sentralt tema i Langtidsprogrammet 1994-1997 de utfordringer en står overfor på noe sikt for å sikre vår velferd og våre velferdsordninger.

Utviklingen i arbeidsstyrken og i antall pensjonister er to sentrale forhold av betydning for hvor godt en vil lykkes i dette. Dette er samtidig to forhold som påvirker hverandre. Redusert yrkesdeltaking blant eldre vil i stor grad motsvares av en økning i antall pensjonister.

Utvalget har blant annet fått som mandat å belyse de pensjonspolitiske og arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger som er knyttet til overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon. Videre er utvalget bedt om å vurdere hvilke konsekvenser forhold knyttet til eldres sysselsetting og overgang til pensjon kan få for sentrale utviklingsstrekk i norsk økonomi og samfunnsutvikling framover.

Utvalget har også funnet det naturlig å tolke mandatet dithen at en er bedt om å komme med vurderinger av, og tilrådinger om, hvordan de eldres situasjon i arbeidsmarkedet og overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon kan bedres. En har lagt vekt på hvordan overgang fra yrkesaktivitet til pensjon kan skje slik at hensynet til den enkeltes arbeidstakers valgfrihet og velferd ivaretas, samtidig som velferden for samfunnet som helhet sikres både på kort og lang sikt.

Særlig vekt er lagt på at folketrygdens pensjonsalder og gjennomsnittlig pensjonerings- og avgangsalder ikke bør reduseres, men at en bør legge til rette for gradvis heving av den gjennomsnittlige pensjonerings- og avgangsalderen. Utvalget har hatt som utgangspunkt at folketrygdens universelle karakter skal opprettholdes omtrent som i dag.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å dele utredningen i 6 hoveddeler:

I del I omtales utvalgets mandat og det er gitt en sammenfatning av utredningen.

Del II inneholder en omtale av ulike sider ved overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Omtalen er i første rekke konsentrert om norske forhold, men det er også gitt en oversikt over noen sentrale trekk ved eldres stilling i arbeidsmarkedet og pensjonsordninger i enkelte andre land.

I del III fokuseres det på «veier» ut av arbeidsmarkedet for eldre. Sentralt i denne sammenheng er regelverket for de formelle pensjonsordninger og andre avgangsordninger som ofte benyttes i overgang mellom arbeid og pensjon. Det er også gitt en oversikt over økonomiske virkninger for den enkelte av å gå fra yrkesaktivitet til ulike pensjons- og stønadsordninger.

I del IV er hovedvekten lagt på de demografiske og makroøkonomiske utfordringer vi står overfor, særlig utover i neste århundre. Det har også vært sentralt ut fra utvalgets mandat å drøfte hvordan endringer i pensjoneringen kan påvirke utviklingen i velferd og fordeling framover.

I del V har utvalget drøftet motivasjon og atferd som kan ligge bak beslutninger om førtidspensjonering, både hos arbeidsgivere og arbeidstakere. Ut fra det mandat som er gitt, er det her også foretatt en analyse av i hvilken grad AFP fungerer som avlastning for andre ordninger.

I del VI har utvalget gitt sine vurderinger og tilrådinger angående de eldres stilling i arbeidsmarkedet. Denne delen av utredningen er bygd opp med utgangspunkt i enigheten i utvalget om at det langt fra er noe mål i seg selv å øke omfanget av førtidspensjonering, men å bedre velferden og frivilligheten ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Et spørsmål her har vært hvordan en eventuell økt fleksibilitet nedad for noen, sett i forhold til ordinær pensjonsalder, kan motsvares av tiltak som gjør at andre faktisk velger å bli værende i arbeid lenger enn nå.

## **2.1 ELDRE ARBEIDSTAKERES SITUASJON – VIKTIGE UTVIKLINGSTREKK ("Eldre arbeidstakeres situasjon – viktige utviklingstrekk" I KAPITTEL 3)**

En oversikt over de eldres sysselsettingssituasjon sammenlignet med andre grupper og eldres bruk av ulike trygdeordninger er en del av grunnlaget for utvalgets vurderinger. Blant annet kan en slik oversikt gi informasjon om hvordan ulike sider ved trygdesystemet påvirker arbeidsmarkedet og arbeidstakernes holdning til det å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder.

### **2.1.1 Eldre arbeidstakeres situasjon på arbeidsmarkedet**

Deltakelsen blant eldre i arbeidsmarkedet avhenger dels av demografiske forhold og dels av yrkesfrekvensen i gruppen. Med yrkesfrekvens menes andel av befolkningen som er yrkesaktiv. Utviklingen i yrkesfrekvensen er en viktig indikator for yrkesdeltakelsen i ulike aldersgrupper, som ikke påvirkes av demografiske endringer i befolkningen.

Befolkningen i alderen 60-69 år var om lag den samme i 1992 som i 1972. I 1992 var yrkesfrekvensen for befolkningen i yrkesaktiv alder (16-74 år) 68 prosent. For menn i aldersgruppen 60-66 år var yrkesfrekvensen 56 prosent og for kvinner i denne aldersgruppen var yrkesfrekvensen 40 prosent. Tilsvarende tall for aldersgruppen 67-69 år var 17 prosent for menn og 11 prosent for kvinner. Mens yrkesfrekvensen for befolkningen sett under ett var høyere i 1992 enn i 1975, falt yrkesfrekvensen for personer over 60 år gradvis under denne perioden. Yrkesfrekvensen for kvinner over 60 år økte svakt, mens den ble klart redusert blant menn over 60 år.

Blant de eldste aldersgruppene er utdanningsnivået klart lavere enn for arbeidsstyrken sett under ett. Både i arbeidsstyrken som helhet og i aldersgruppen over 60 år har det vært en klar vekst i utdanningsnivået fra midten av 1970-tallet og fram til 1992.

Den registrerte ledigheten blant personer over 60 år er noe høyere enn for befolkningen totalt. Dette skyldes at eldre arbeidsledige har betydelig lengre ledig-



hetsperioder enn andre grupper. Andelen langtidsledige er dobbelt så høy for personer over 60 år som for de arbeidsledige totalt. Av de registrerte ledige over 64 år var 4 av 5 langtidsledige i 1. halvår 1993. Andelen kvinner blant de registrerte ledige over 60 år er noe lavere enn for ledige kvinner totalt.

Det er relativt få arbeidssøkere over 60 år som går på arbeidsmarkedstiltak. I 1. halvår 1993 var det om lag 0,3 prosent av arbeidsstyrken over 60 år, som var på et ordinært arbeidsmarkedstiltak. I den samme perioden var om lag 2,8 prosent av den samlede arbeidsstyrken på ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Dagpengemottakere over 64 år kan motta dagpenger fram til pensjonalden. Ytelsene reguleres i takt med endringer i folketrygdens grunnbeløp. De gunstige dagpengereglene for ledige over 64 år i forhold til andre grupper, fører til at en større andel eldre langtidsledige enn andre grupper langtidsledige står tilmeldt arbeidskontoret. Dette kan illustreres ved at den registrerte ledigheten blant eldre er høyere enn AKU-ledigheten i aldersgruppen.

Både utviklingen i yrkesaktiviteten, antall registrerte helt ledige og ledighetens varighet viser at personer over 60 år møter et vanskeligere arbeidsmarked enn resten av befolkningen i yrkesaktiv alder.

En oversikt over sysselsetting fordelt på næring, viser at selvstendig næringsdrivende utgjør om lag 10 prosent av alle sysselsatte i Norge. Det er særlig mange selvstendige innenfor jordbruk, fiskeri, tjenesteyting, varehandel og bygg og anlegg. Av vel 200 000 selvstendige var nesten 10 000 eller i underkant av 5 prosent, i aldersgruppen 67-74 år. Andelen arbeidstakere over 67 år er dermed vesentlig høyere for selvstendige enn for lønnstakere, der andelen ligger på knapt 1 prosent.

### 2.1.2 Personalpolitikk og arbeidsmarkedspolitik for eldre

Eldres stilling i arbeidsmarkedet påvirkes også i stor grad av hvordan forholdene legges til rette for at de skal kunne fortsette i den bedriften de er ansatt. Personalpolitikken som føres i forhold til denne gruppen er derfor av stor betydning. Den innsats som rettes mot eldre som blir arbeidsledige vil også ha betydning for denne gruppens mulighet til å fortsette i arbeid.

Personalpolitikk for eldre kan ifølge litteraturen grovt sett deles i inkluderende og ekskluderende tiltak. De inkluderende tiltakene vil typisk være langsiktige og framtidsrettede, men kan også være mer kortsiktige tiltak. De tar sikte på å legge forholdene til rette for at de eldre arbeidstakerne skal kunne fortsette i arbeid fram til, eller eventuelt også etter at pensjonsalderen nås. Dette kan blant annet være kompetansehevende tiltak og attføringstiltak. De ekskluderende tiltakene utformes for å løse langsiktige eller akutte nedbemanningsproblemer, der førtidspensjonering av eldre brukes som en løsning på disse problemene.

En del undersøkelser, der en kombinerer kvalitative og kvantitative data, tyder på at eldre yrkesaktive gjennomgående har mindre belastende arbeidsvilkår, kortere ukentlig arbeidstid, færre fysiske belastninger med videre, enn sine yngre kolleger. Mye kan også tyde på at en del undersøkelser har gitt et noe negativt inntrykk av personalpolitikken overfor eldre. Blant annet kan det hende at en del av de tiltakene som tar sikte på å legge arbeidsforholdene til rette for at eldre kan fortsette lenger i arbeid, og som i praksis derfor virker inkluderende, ikke oppfattes som en del av personalpolitikken av de personalansvarlige. Ut over dette har også staten som arbeidsgiver retningslinjer for sin seniorpolitikk under utarbeidelse, som tar sikte på å fjerne de barrierer som eksisterer når det gjelder eldre arbeidstakers utviklingsmuligheter og arbeidsevner.

Likevel er hovedinntrykket fra norske kvalitative studier at personalpolitikk for eldre, i den grad den eksisterer, i stor grad er av ekskluderende art og at den særlig

brukes i nedbemanningssituasjoner for å få eldre arbeidstakere over på førtidspensjonsordninger.

Arbeidsgiver har ifølge Arbeidsmiljøloven ansvaret for å tilrettelegge arbeidet slik at arbeidstakeren kan beholde høvelig arbeid. Arbeidsgiver skal også ta hensyn til arbeidstakerens alder under organisering og tilrettelegging av arbeidet. I tillegg har arbeidsgiver ansvaret for attføring av egne ansatte. I arbeidslivet pågår det et omfattende arbeid med å redusere sykefraværet, ofte i samarbeid mellom fagforeninger og bedriftsledelse.

Myndighetene støtter opp under det arbeidet som gjøres i arbeidslivet. Myndighetenes innsats rettes mot de tre hovedelementene i en helhetlig strategi; arbeidsmiljøutvikling, tidlig intervensjon mot risikogrupper og tiltak mot langtidssyke. I forhold til arbeidsgivernes attføringsinnsats støtter offentlige myndigheter opp gjennom veiledning og økonomiske tilskudd. Etter som utstøting i stor grad rammer eldre arbeidstakere, vil styrket innsats på feltet kunne bidra til at flere eldre kan fortsette i arbeid.

Langtidsledige er prioritert ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Helt ledige personer som passerer 80 uker på dagpenger skal få tilbud om tiltaksplass. Hvis det ikke gis tilbud om tiltak, kan den arbeidsledige søke om dispensasjon fra regelen om avstengning av dagpengene i 13 uker etter å ha mottatt dagpenger i 80 uker. Om lag 70 prosent av arbeidsledige over 60 år er langtidsledige og 31 prosent har vært ledige i mer enn 80 uker. Gjennom de generelle prioriteringene ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak er eldre arbeidsledige dermed prioritert. Eldre er imidlertid ikke prioritert som en særskilt gruppe ved utvelgelse til arbeidsmarkedstiltak, med unntak for tiltaket Lønnstilskudd hvor eldre kan gis en høyere stønadssats enn ordinære langtidsledige.

Blant deltakere på arbeidsmarkedstiltak viser det seg imidlertid at eldre er underrepresentert i forhold til yngre aldersgrupper. Ser en på alle aldersgrupper samlet, er det 1 tiltaksdeltaker for hver 2. arbeidsledige. Tilsvarende er det bare 1 tiltaksdeltaker for hver 20. arbeidsledige blant de over 60 år. Den lave andelen av eldre som deltar på tiltak kan ha sammenheng med at tiltakene er en knapp ressurs som ikke alle ledige kan få tilbud om. Ved utvelgelse av deltakere vil det derfor bli lagt vekt på i hvilken grad deltakerne kan ha utbytte av tiltaket i ettertid. En manglende vilje blant arbeidsgiverne til å ansette eldre arbeidstakere kan medføre at eldre arbeidstakere har mindre mulighet til å få utnytte opparbeidet kompetanse ervervet gjennom arbeidsmarkedstiltakene enn yngre deltakere.

Den lave andelen eldre tiltaksdeltakere kan også ha sammenheng med at de eldre i mindre grad har ønske om å delta på tiltak. Mange eldre arbeidsledige føler seg utslitt etter et langt yrkesliv og er primært interessert i å sikre inntekten. Muligheten til å motta dagpenger fra fylte 60,5 år fram til pensjonsalder forsterker dette. Fordi ledige som ikke tar i mot tilbud om arbeidsmarkedstiltak skal avstenges fra dagpenger, kan arbeidskontorene velge å ikke gi tilbud. Videre vil det forhold at arbeidsgiverne er lite interessert i eldre tiltaksdeltakere medvirke til at det er vanskeligere for arbeidskontoret å utplassere eldre på tiltak.

### 2.1.3 Pensjonsordninger utenfor folketrygden

I tillegg til pensjonsordningene i folketrygden finnes det en rekke pensjonsordninger utenfor folketrygden. Praktisk talt alle arbeidstakere i offentlig sektor er tilknyttet en tjenstepensjonsordning enten gjennom Statens Pensjonskasse eller gjennom kommunale pensjonsordninger. I offentlig sektor inngår avtalefestet pensjon (AFP) som en del av tjenstepensjonsordningene for 65- og 66-åringer. Offentlig ansatte kan forøvrig gå av med AFP fra fylte 64 år fra 1.10.1993. For 64-åringer i offentlig

sektor gjelder en særskilt AFP-ordning som stort sett tilsvarer ordningen i privat sektor.

Enkelte offentlige virksomheter har tatt i bruk særskilte tidsbegrensede førtidspensjonsordninger. Førtidspensjonsordninger er blant annet i noen grad benyttet i forbindelse med omstillinger i NSB og Televerket.

I privat sektor kan pensjonsordninger utenfor folketrygden grovt sett deles i tre typer ordninger: tjenstepensjonsordninger, avtalefestet pensjon og private førtidspensjonsordninger.

Om lag 39 prosent av alle lønnstakere i privat sektor er dekket av tjenstepensjonsordninger. AFP-ordningen i privat sektor omfatter alle arbeidstakere i bedrifter i LO-NHO-YS-området, samt enkelte andre grupper. Samlet kan det anslås at om lag 43 prosent av lønnstakerne i privat sektor arbeider i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. En del private bedrifter har også egne førtidspensjonsordninger for sine ansatte.

Det finnes også individuelle pensjonsordninger som omfatter alders-, uføre-, og etterlattepensjon. Disse brukes blant annet av selvstendig næringsdrivende i større grad enn deres andel av sysselsettingen skulle tilsi.

#### **2.1.4 Utviklingen i bruk av sykepenges, attføring og ulike pensjonsordninger**

I aldersgruppen 60-66 år er det litt flere pensjonerte enn medlemmer i arbeidsstyrken. I aldersgruppen 65-66 år er det om lag dobbelt så mange pensjonister som det er medlemmer i arbeidsstyrken. Menn er i mindre grad pensjonerte, og i større grad i arbeidsstyrken, enn kvinner.

Uførepensjonsordningen er den dominerende tidligpensjonsordningen i aldersgruppen 60-66 år i Norge. Dette skyldes for en stor del at den omfatter hele befolkningen, mens de andre tidligpensjonsordninger, unntatt etterlattepensjon, er yrkesbaserte. Noen andre pensjonsordninger med mange pensjonister er ordningene med tidligpensjon i offentlig sektor, AFP-ordningene og pensjonstrygden for sjømenn og fiskere.

Antall sykepengeutbetalinger til arbeidstakere utover arbeidsgiverperioden (14 dagers varighet eller lengre), har gått ned i perioden 1988-1992 både for aldersklassen 60-66 år og for alle aldersklasser totalt sett. Nedgangen skyldes delvis at det var færre sysselsatte i 1992 enn i 1988, men anslag på sykepengetilfeller per sysselsatt for perioden 1989 til 1992 tyder på at dette ikke er hele forklaringen, og at nedgangen i antall sykepengetilfeller også skyldes at sysselsatte har et lavere sykefravær enn før.

Dersom en person har vært yrkesaktiv, kreves det at stønadsperioden for sykepenge skal være oppbrukt før uførepensjon kan komme til utbetaling. I 1992 var det i aldersklassen 60-66 år i overkant av 20 prosent færre sykepengetilfeller som var så lange at de kunne gi grunnlag for uførepensjon enn i 1989. Utviklingen mot at stadig færre har så lange sykepengeperioder at uførepensjon synes aktuell, er klart mer markant i aldersklassen 60-66 år enn for alle aldersklasser sett under ett.

Sykmeldte som ved slutten av sykepengeperioden ikke kan friskmeldes, kan få attføringspenge under medisinsk behandling (rehabiliteringspenge). Dette er den dominerende hjemlen for attføringspenge. Yrkesmessig attføring blir lite brukt i aldersklassen over 60 år. Antall ikke-avsluttede attføringspengetilfeller under medisinsk behandling i prosent av arbeidsstyrken økte for de over 60 år med i overkant av 60 prosent fra 1989 til 1992. Tilsvarende økte andelen for andre aldersgrupper med i overkant av 30 prosent. Det kan se ut som utviklingen i perioden har gått mot at stadig flere personer i aldersgruppen 60-66 år som har gått ut maksimal sykepen-

geperiode fortsetter som mottakere av attføringspenger hjemlet som attføringspenger under medisinsk behandling.

Det er blitt færre nye uførepensjonister for hvert år siden 1988, også i aldersklassen 60-67 år. Nedgangen i uførepensjoneringen skyldes bare delvis endringer i befolkningssammensetningen. I aldersklassen 60-64 år gikk antall nye uførepensjonister i prosent av alle ikke-uførepensjonister i denne aldersgruppen ned fra 5,8 prosent i 1988 til 4,5 prosent i 1992. I aldersklassen 66-67 år gikk andelen i samme periode ned fra 7,8 prosent til 5,8 prosent.

Selv om det har vært nedgang i antall nye uførepensjonister helt siden 1988, var det først fra 1991 til 1992 at tilgangen av nye pensjonister var lavere enn avgangen, slik at det ble færre uførepensjonister totalt sett. Denne utviklingen fortsatte i 1993. Totalt for alle aldersklasser var 8,4 prosent av befolkningen uførepensjonister ved slutten av 1992. I aldersklassene 60-64 år og 65-67 år var henholdsvis 34,5 og 44,4 prosent av befolkningen uførepensjonister ved slutten av 1992.

Antall AFP-pensjonister i aldersgruppen 65-66 år i NHO-LO-YS-området, Statens Pensjonskasse og KLP økte fra 1 062 ved slutten av 1989 til 3 473 ved slutten av 1992. Denne utviklingen er påvirket av at 65-åringer først fikk adgang til AFP-ordningen i 1990. Gitt et anslag på 282 AFP-pensjonister i de frittstående pensjonskasser i kommunesektoren kan antall AFP-pensjonister totalt i aldersgruppen 65-66 år anslås til 3 755 ved slutten av 1992. Tilgangsraten for AFP-ordningen blant dem som jobber på arbeidsplasser tilknyttet ordningen kan løselig anslås til om lag 20 prosent både i privat sektor og i staten.

I 1992 var det om lag 10 100 alderspensjonister mellom 60 og 66 år i offentlig sektor.

### **2.1.5 Noen trekk ved inntektsforholdene for personer i aldersgruppen 60-70 år**

Inntektsforholdene for aldersgruppen 60-70 år og utviklingen i sammensetningen av disse husholdningenes inntekter vil blant annet illustrere i hvilken grad denne gruppen skiller seg fra andre deler av befolkningen. Videre vil sammensetningen av inntektene gi et inntrykk av hvilken finansiell frihet disse husholdningene har. Høye nettokapitalinntekter vil for eksempel trekke i retning av en viss valgfrihet når det gjelder omfanget av yrkesaktivitet.

Når en sammenligner gjennomsnittlig bruttoinntekt for alle husholdninger med hovedinntektstaker i aldersgruppen 60-70 år med alle hushold totalt, viser tallene at gruppen hadde en gunstigere inntektsutvikling enn husholdninger flest på 1980-tallet.

Når en ser på sammensetningen av husholdningenes inntekter, viser tallene at for gruppen samlet har lønnsinntektens andel av bruttoinntekt blitt redusert i løpet av 1980-årene, andelen som kommer fra folketrygden har holdt seg relativt stabil på om lag 1/4 av inntektene, mens andelen fra tjenstepensjon og kapitalinntekter har økt.

Husholdninger i alderen 60-70 år hatt en sterkere vekst i formuen enn husholdninger i alt, og denne gruppen har i gjennomsnitt betydelig større nettoformue enn gjennomsnittet for alle hushold. Det er imidlertid betydelige problemer med å måle formue. For eksempel er verdien av bolig slik den framkommer i selvangivelsen for de fleste langt lavere enn markedsverdien.

For å fokusere på inntektsutviklingen til den gruppen som vil være potensielle førtidspensjonister i årene framover har en også sett på gruppen ansatte i alderen 60-66 år. I denne gruppen har lønnsinntektens andel av samlede inntekter sunket i løpet av 1980-årene, mens andelen fra kapitalinntekt og tjenstepensjon har økt. Når

en også tar hensyn til gjeld, viser tallene at ansatte i alderen 60-66 år i gjennomsnitt har langt mindre gjeld enn alle ansatte. Dette vil ha betydning for aldersgruppens finansielle frihet til å velge mellom arbeid og fritid.

Tall for lønnsinntekten til ansatte i aldersgruppen 60-66 år viser at mange har relativt lav inntekt. Dette kan være en følge av at en del trapper ned arbeidsinnsatsen før ordinær pensjonsalder på 67 år.

Statistikk over inntektsforholdene for ansatte i ulike sektorer kan tyde på at inntektene blant eldre arbeidstakere i kommunesektoren generelt er lavere enn i staten og i de områdene av privat sektor som oppfattes av AFP-ordningen. Dette gjelder i særlig grad når en justerer for stillingsstørrelse da særlig eldre kvinnelige kommuniansatte i stor utstrekning arbeider deltid.

En oversikt over opptjening av gjennomsnittlig tilleggspensjon blant menn og kvinner viser at menn har større poengopptjening enn kvinner og vil også ha det framover, men at forskjellen mellom kjønnene vil bli redusert over tid.

## 2.2 ERFARINGER OG UTREDNINGSARBEID I NORGE OG ANDRE LAND (*"Erferinger og utredningsarbeid i Norge og andre land"* I KAPITTEL 4)

Spørsmål omkring førtidspensjonering og fleksibel pensjonering har tidligere stått sentralt i den offentlige debatt i Norge. Også i andre OECD-land har det vært mye oppmerksomhet om denne problemstillingen. Tidligere offentlige utredninger omkring disse spørsmål i Norge, men også utviklingstrekk i de nordiske land og i OECD-området forøvrig, danner et nyttig utgangspunkt for de vurderinger av spørsmål i tilknytning til pensjonsalder og pensjoneringssystem som er aktuelle i dag.

Særtrekk ved utviklingen i ulike land kan gjøre det vanskelig å trekke direkte på andres erfaringer. Mange problemer synes imidlertid å være felles i store deler av OECD-området. Således kan det i det minste være grunn til å vie oppmerksomhet til trekk som framstår som gunstige og ugunstige ved eldres tilknytning til arbeidsmarkedet og overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon i andre land. Blant annet tilsier irreversibiliteten som er knyttet til pensjoneringssystem at en bør være forsiktig med å gjennomføre tiltak som kan synes å ha hatt begrenset suksess i andre land.

### 2.2.1 Utviklingstrekk i de nordiske land

Andelen pensjonister i befolkningen er relativt høy og stigende i alle de nordiske land. Flere av landene har også en betydelig førtidspensjonering. Pensjonslovgivningen har i flere land i noe varierende grad åpnet for at arbeidsmarkedsforhold og andre sosiale forhold kan gi rett til pensjon. Sett over et noe lengre tidsrom har enkelte nordiske land dessuten senket den alminnelige pensjonsalderen, noe som også har bidratt til reduksjon i den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Det kan sies å være et fellestrekk ved pensjonssystemene at de har en viss varierende fleksibilitet når det gjelder pensjoneringstidspunkt. Graden og innretningen av fleksibiliteten varierer imidlertid fra land til land.

De seneste år har hovedutfordringen for flere av landene vært å arbeide for en heving av den gjennomsnittlige pensjoneringsalder. På grunn av demografiske endringer forventes arbeidsstyrkens andel av befolkningen å reduseres på sikt. I tillegg har flere av de nordiske land statsfinansielle problemer og søker å redusere de offentlige overføringene. Både i Danmark, Finland og Sverige er det vedtatt eller foreslått flere reformer for å øke yrkesdeltakingen blant eldre.

### 2.2.2 Offentlig utredningsarbeid i Norge

I tidligere offentlig utredningsarbeid i Norge ser man en tendens til at ønske om å sikre eldres rett til arbeid samt å bedre deres arbeidssituasjon har gått sammen med forståelse for at mange eldre kan ønske å forlate arbeidslivet eller redusere arbeidstiden før de har nådd den ordinære pensjonsalderen.

Danielsen-utvalget, nedsatt i 1978, foreslo ordninger med sikte på å gi mulighet til frivillig deltids- og førtidspensjon fra fylte 64 år, og la vekt på at mange grupper av eldre arbeidstakere hadde behov for kortere arbeidstid enn det som tilsvarer vanlig heltidsarbeid. Forslaget om innføring av en deltidspensjon ble fremmet, men saken ble ikke behandlet før valget og regjeringsskiftet høsten 1981.

I stortingsmeldingen om folketrygdens økonomi og pensjonssystem ble det pekt på at pensjonsalderen er høy i Norge og at det derfor kan være behov for større grad av valgfrihet og fleksibilitet i alderspensjoneringen. I den tilhørende komiteeinnstilling heter det at velferdshensyn taler for økt fleksibilitet og valgmulighet for den enkelte framfor generell nedsettelse av pensjonsalderen. Det heter også at en generell nedsettelse kan bli for kostbar å bære for den yrkesaktive del av befolkningen, ikke minst på grunn av de demografiske og trygdeøkonomiske utsiktene framover.

Flere andre offentlige dokumenter har også lagt vekt på at muligheter for økt fleksibilitet ikke må få konsekvenser for den generelle pensjonsalderen. Dette har særlig sammenheng med statsfinansielle forhold og den framtidige utviklingen i folketrygdens økonomi. De utfordringene som er knyttet til den kraftige framtidige utgiftsveksten i folketrygden er viet en sentral plass i flere dokumenter. Senest i Langtidsprogrammet 1994-1997 er det framhevet at selv uten nye reformer, vil finansieringen av trygdeytelsene bli en stor belastning på de offentlige budsjetter utover i neste århundre.

I forbindelse med vurderingen av spørsmål knyttet til pensjonsalder og fleksible pensjonsordninger, er også risikoen for økt utstøting av eldre arbeidskraft fra arbeidslivet et sentralt punkt. Permanente ordninger for førtidspensjonering må ha som formål å øke eldres velferd og valgfrihet, og en må unngå tiltak som bidrar til at eldres stilling i arbeidsmarkedet svekkes.

### 2.2.3 Erfaringer med arbeidslinjen og den svenske pensjoneringsmodellen

Den svenske pensjonsreformen i 1976 innebar at den almenne pensjonsalderen ble satt ned fra 67 til 65 år. Samtidig ble det innført økte muligheter til en fleksibel pensjonsalder mellom 60 og 70 år. En fleksibel pensjonsalder var ment å gi den enkelte valgfrihet med hensyn til når de måtte ønske å forlate arbeidslivet.

Antallet førtidspensjonister har økt betydelig i Sverige de senere år. Utviklingen i Sverige har også vist at færre eldre jobber etter de har passert den almenne pensjonsalderen enn før. Delpensjonsordningen gir gode muligheter for å velge å redusere/legge om arbeidstiden, men den benyttes i hovedsak av aldersgruppene under den almenne pensjonsalderen.

Som følge av den økonomiske krisen i svensk økonomi, økt forventet levealder og bedret helsetilstand i befolkningen, ble den svenske regjeringen og den sosialdemokratiske opposisjon blant annet enige om å heve pensjonsalderen gradvis med ett år til 66 år. Riksdagen gikk ikke inn for å iverksette dette på grunn av den høye arbeidsledigheten, men ønsket å utrede spørsmålet videre.

#### 2.2.4 Førtidspensjonering og arbeidsledighet – danske og finske erfaringer

Den lave gjennomsnittlige pensjonsalderen har i de senere år vært et av sosialpolitikens sentrale problem i Finland. Mangfoldet av førtidspensjonsordninger, spesielt rettet inn mot å forsøke å løse arbeidsledighetsproblemene, har utvilsomt bidratt til en høy førtidspensjonering og derved en lav gjennomsnittlig pensjonsalder. Til tross for at arbeidsledigheten i dag er et stort problem i Finland, er kanskje det viktigste spørsmålet nå hvordan arbeid kan bli et reelt alternativ til pensjonering.

For å begrense førtidspensjoneringen har blant annet en pensjonskomite utredet hvordan eldre arbeidstakere i større grad kan fortsette i arbeid. Et hovedmål for komiteens arbeid var å fremme forslag som ville heve den gjennomsnittlige pensjonsalderen med ett år i 2000, to år i 2010 og om lag tre år i 2020. Flere tiltak er vedtatt innført fra og med 1994 for å nå dette målet. Spesielt kan nevnes at aldersgrensen for individuell førtidspensjon heves fra 55 til 58 år (for personer født etter 1939), og at den nedre aldersgrensen for deltidspensjon – i dag 60 år – justeres slik at den blir 58 år. Eldre arbeidstakere gis videre visse tilleggsgevinster for å fortsette i arbeid.

Stigningen i arbeidsledigheten og i kvinnes yrkesdeltakelse er de mest markante trekk i arbeidsmarkedsutviklingen i Danmark siden 1970. Flere viktige endringer ble foretatt i pensjonssystemet i løpet av 1970- og 1980-årene. Det bør nevnes at man i 1979 innførte en mulighet, til å si opp jobben og å gå over på etterlønn fra fylte 60 år. Ordningen er formelt et ledd i arbeidsmarkedspolitikken, men reelt et ledd i alderspensjonssystemet. I 1984 ble det gjennomført en pensjonsreform som førte til at alderspensjon, uførepensjon, enkepensjon og førtidspensjon ble integrert i et sammenhengende regelsystem.

Antallet førtidspensjonister steg kraftig etter pensjonsreformen i 1984. Reformen innebar først og fremst en betydelig utvidelse av personkretsen. Førtidspensjon kunne heretter også tildeles på sosiale kriterier. Omkring 60 prosent av 60-66 årige arbeidsledighetskassemedlemmer er på etterlønn.

Socialkommisjonen har nylig lagt fram forslag til reformer av etterlønn og pensjoner. Det kan nevnes at der blant annet foreslås å heve etterlønnsalderen fra 60 til 63 år fra 2000, overgangsyttelsen og delpensjonsordningen ønskes opphevet. Videre foreslås endringer i førtidspensjonen. Den skal kun gis personer som ikke er i stand til å arbeide full tid på særlige vilkår. Den alminnelige pensjonsalder på 67 år foreslås fjernet. En foreslår istedenfor et fleksibelt pensjonssystem med en nedre grense på 63 år.

#### 2.2.5 Om utviklingen i OECD-området

I OECD-området har det vært en generell trend mot fallende yrkesdeltakelse blant menn over 55 år. Eldre arbeidstakere går av ulike årsaker tidligere ut av arbeidsmarkedet enn før.

Mange OECD-land førte på 1970- og 1980-tallet en politikk som oppfordret eldre til å ta imot tilbud om tidlig pensjonering hovedsakelig av to grunner, som et velferdstiltak, og som forsøk på å løse problemer i arbeidsmarkedet. Dette bidro til lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Den formelle pensjonsalderen er i tillegg til dette redusert i flere av landene i løpet av de siste tiårene. Dette har ført til at man i den senere tid i flere OECD-land har vært opptatt av å igjen heve den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Budsjettmessige problemer, økt erkjennelse av at førtidspensjonering ikke er et egnet tiltak til å løse ledighetsproblemer og økt oppmerksomhet rundt uheldige langsiktige virkninger av slike tiltak som reduserer arbeidsstyrken har ført til en mer kritisk holdning til slike ordninger.

Et av de land der det er vedtatt endringer i pensjonsalderen er USA. I USA er den alminnelige pensjonsalderen i dag 65 år, men det er adgang til å gå av fra 62 år mot en reduksjon i årlig pensjon på 6,7 prosent. Alderen hvor en oppnår fulle rettigheter i folketrygden er i følge den nye loven planlagt å øke fra 65 år i dag til 66 år i 2009 og til 67 år i 2027.

Også i Tyskland er det vedtatt en pensjonsreform, som er gjennomført fra 1992. Fram til 1972 var «normal» pensjonsalder i Tyskland 65 år for menn og 60 år for kvinner. Etter den tid har det blant annet blitt innført en større grad av valgfrihet. Ved 1992-reformen ønsket man blant annet å gjøre det mer kostbart for den enkelte med førtidspensjonering i framtiden.

Et element i reformen er ønsket om å øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Pensjonsalderen er gjort valgfri, man kan tidligst gå av som 62-åring og senest ved 68-årsalder. Pensjonen blir større jo lengre en venter. En rekke ordninger som muliggjør tilbaketrekking fra henholdsvis 60 til 63 år er under avvikling, men man har innført en delpensjonsordning. De nye vilkårene vil bli gradvis innført fra og med 2001, og fullført i 2012.

### 2.3 ALLMENT OM TIDLIGAVGANG OG PENSJONERING ("*Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering*" I KAPITTEL 5)

I "*Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering*" i kapittel 5 drøftes noen allmenne problemstillinger knyttet til regelverk og praksis vedrørende tidligavgang og pensjonering. Det gjøres rede for bruk og innhold i visse begreper som står sentralt i hele utredningen, herunder en gruppering av pensjons- og tidligavgangsordninger:

*Folketrygdens pensjoner* omfatter alders-, uføre- og etterlattepensjon, og kan grupperes sammen med *andre ytelser i folketrygden* som sikrer den enkelte ved inntektsbortfall: dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger og rehabiliterings- og attføringspenger. For eldre vil disse ytelsene også kunne inngå i et *tidligavgangsmønster*.

*Tjenestepensjoner* er ordninger med alders- og særaldersgrenser, som tilbys av arbeidsgiveren og tjenes opp i arbeidsforholdet som en rettighet. Tjenestepensjoner i privat og offentlig sektor bygger på helt separate regelverk. Tjenestepensjon i offentlig sektor omfatter alders-, invalide- og etterlattepensjon fra Statens pensjonskasse, Kommunal Landpensjonsskasse og andre kommunale pensjonsordninger. Tjenestepensjon i privat sektor (etter skatteloven) omfatter ordninger med alders- og etterlattepensjon og vanligvis invalidepensjon i forsikringsselskap eller ordninger i bedrifter med egen pensjonskasse.

*Førtidspensjoner* er alle ordninger hvor pensjonering (med opphør av tidligere yrkesaktivitet) finner sted før ordinær pensjonsalder. Førtidspensjonering kalles også *tidligpensjonering*.

Avtalefestet pensjon nevnes som selve typeeksempellet på en *førtids alderspensjon*, hvor rene alderskriterier er utslagsgivende. Andre ordninger er pensjonstrygdene (sjømenn, fiskere, skogsarbeidere), pensjonsordninger finansiert over driften i det enkelte foretak eller som livrente og tjenestepensjonsordninger med særaldersgrenser.

Mens førtids alderspensjon er ordninger som utløser rett til førtidspensjon på et alderskriterium alene, er gruppen *annen førtidspensjon* ordninger som gir rett til pensjon på andre kriterier, i praksis folketrygdens uførepensjon (eventuelt med «gavepensjon») og invalideordningene under tjenestepensjon. Førtidspensjon er bare en del av det videre begrep tidligavgangsordninger:



*Tidligavgangsordninger* omfatter førtidspensjoner og i tillegg *andre ordninger for inntektssikring som benyttes uavbrutt fra yrkesaktiviteten opphører* til pensjon mottas, enten ordinær alderspensjon eller førtidspensjon. Sykepenger og dagpenger (eventuelt med «gavepensjon») er typiske eksempler på ordninger som benyttes frem til pensjonsalder eller det tidspunkt en uførepensjon begynner å løpe. Tidligavgangsordninger som har annet hovedformål enn førtidspensjon kalles *uformelle avgangsordninger*. Også uførepensjon er en uformell avgangsordning dersom den benyttes på et bredere grunnlag enn det regelverket strengt tatt gir grunnlag for, for eksempel som en allmenn førtidspensjon i forbindelse med bedriftsnedleggelse eller nedbemanning.

## 2.4 DE ELDRE I ARBEIDSMARKEDET: REGELVERK FOR PENSJONER OG KONTANTSTØNADER TIL LIVSOPPHOLD ("*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*") I KAPITTEL 6-"*Førtids alderspensjon*" I 9)

Ifølge utvalgets mandat skal utredningen gi en oversikt over, og en beskrivelse av, de offentlige og private pensjons- og trygdeordninger som har betydning for eldre arbeidstakers inntekt og ytelser om de for kortere eller lengre tid ikke har full arbeidsinntekt. I "*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*" i kapitlene 6 til 9 beskrives regelverket og praksis for de ulike pensjonsordninger i og utenfor folketrygden.

Pensjonsordningene i Norge har gjennomgått en betydelig utvikling siden vi fikk vår første trygdlov i 1894. Flere behov for inntektssikring dekkes, alle som har vært bosatt i landet utover en viss tid omfattes i dag, og ytelsene er av en helt annen størrelse enn tidligere.

Innføringen av folketrygden i 1967 var av særlig betydning gjennom en ordning med grunnpensjon for å sikre alle en viss minsteinntekt, og med tilleggspensjon for å sikre alle en pensjon som står i et visst forhold til tidligere inntekt.

Folketrygdens alderspensjon mellom 67 og 70 år er i prinsippet en førtidspensjonsordning som prøves mot arbeidsinntekt. For å få full tilleggspensjon kreves 40 poengår, med visse overgangsregler for personer født før 1937. Poengår godskrives mellom 16 og 70 år. Alderspensjonen beregnes ut fra de beste 20 poengårene.

Alternative muligheter for stønad til livsopphold under 67 år fra folketrygden er dagpenger, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon og etterlattepensjon.

I praksis benyttes både sykepengeordningen med etterfølgende uførepensjon og dagpengeordningen i noen grad som uformelle førtidspensjonsordninger. Begge ordninger suppleres ofte med en såkalt gavepensjon fra arbeidsgiver. Etter innskjerpingen av vilkårene for uførepensjon de siste årene, er slike ordninger med uførepensjon mindre aktuelle. Arbeidsledige har mulighet til å gå på dagpenger uten opphold fra fylte 60,5 år til 67 år. Uførepensjonsordningen gir kompensasjon for manglende opptjeningsstid i folketrygden ved godskriving av framtidige poengår etter uførheten. Dagpenger under arbeidsledighet godskrives som pensjonsgivende inntekt og gir poengopptjening som vanlig inntekt.

Etter innføringen av folketrygden i 1967 har tjenstepensjonene sin viktigste betydning som supplerende tillegg til folketrygdens alders- og uførepensjon.

Tjenstepensjoner i offentlig sektor er utformet som bruttoordninger, som etter samordning med folketrygdpensjon vanligvis sikrer et samlet pensjonsnivå på minst 66 prosent av sluttlønnen. Tjenstepensjoner i privat sektor derimot er gjerne utformet som nettoordninger eller differansepensjoner som tar sikte på å dekke et visst pensjonsnivå i tillegg til en forventet folketrygd.

Tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor har mer liberale krav for uførepensjon/invalidpensjon enn folketrygden. Blant annet foreligger rett til invalidpensjon etter fylte 64 på grunn av alderssvækkelse. Tjenestepensjonsordninger i privat sektor setter derimot som vilkår at det innvilges uførepensjon fra folketrygden.

Tjenestepensjonsordningene i både offentlig og privat sektor har dessuten en rolle som førtidspensjonsordning for spesielt belastende arbeidsforhold med særaldersgrenser, det vil si forhold hvor arbeidstaker har plikt til å slutte i arbeidet før den alminnelige pensjonsalderen. Tjenestepensjonsordningen dekker da hele pensjonsbeløpet fram til uttak av alderspensjon fra folketrygden. I staten gjelder dette blant annet politi og forsvar.

Tjenestepensjonsordningene i privat sektor må følge visse regler for å oppnå skattefradrag. Disse pensjonsreglene tilsier at alderspensjon vanligvis ikke kan utbetales før 67 år. Sosial- og helsedepartementet kan imidlertid gjøre unntak ved fastsettelse av særaldersgrenser for yrker som medfører uvanlige fysiske og psykiske belastninger, noe som blant annet er gjort for flypiloter, dykkere, yrkessjåfører med videre.

Den viktigste tjenestepensjonsordningen i offentlig sektor er Statens Pensjonskasse. Forsikringsselskapet Kommunal Landspensjonskasse administrerer de fleste tjenestepensjonsordningene i kommunal sektor. Noen kommuner lar et annet forsikringsselskap administrere ordningene. I tillegg har en del kommuner egne pensjonskasser. Tilsammen er det vel 30 kommunale pensjonskasser.

Tjenestepensjonsordningene i privat sektor er etablert både som egne pensjonskasser eller som forsikringsbaserte ordninger. En del bedrifter utbetaler dessuten pensjoner direkte over driften, og er da ikke bundet av bestemmelsene om pensjonsalder i reglene for tjenestepensjonsordninger i privat sektor etter skatteloven.

Det har gjennom lengre tid vært lovbestemte pensjonstrygder for sjømenn, skogsarbeidere og fiskere. I forbindelse med lønnsoppgjøret for 1988 ble det innført ordninger med avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig og privat sektor. Ordningen er frivillig og medfører således ingen plikt til fratredelse slik som ved særaldersgrenser.

AFP-ordningen i privat sektor er avtalt mellom Landsorganisasjonen og Næringslivets Hovedorganisasjon (daværende Norsk Arbeidsgiverforening). Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund har tilsvarende avtale. Ordningen administreres av Felleskontoret for LO/NHO-ordningene. Det spesielle med AFP-ordningen i forhold til andre private avtalebestemte ordninger, er at staten yter 40 prosent tilskudd til løpende pensjon (eksklusive sluttvederlaget for AFP-ordningen) for 65- og 66-åringer. Videre medregnes framtidige poengår i folketrygden etter uttak av pensjon, slik det gjøres for uførepensjonister i folketrygden. For øvrig finansieres ordningen av arbeidsgivere. Fra 1.10.1993 er pensjonsalderen 64 år.

I statlig og kommunal sektor fungerer AFP-ordningene stort sett som en vanlig tjenestepensjonsordning for 65- og 66-åringer. Det er imidlertid en alternativ garantiordning som gir rett til ytelser på linje med ordningen i privat sektor dersom denne gir et bedre resultat, noe den ofte vil gjøre for deltidsansatte i lavtlønnsyrker. For 64-åringer tilsvarer de offentlige ordningene i det alt vesentlige den private ordningen.

De tre lovbestemte, statsgaranterte pensjonstrygdene for henholdsvis sjømenn, fiskere og skogsarbeidere, er i dag primært en førtidsalderspensjon før 67 år. Sjømenn og fiskere har pensjonsalder på 60 år og skogsarbeidere på 63 år. Ordningene finansieres i det alt vesentlige av næringene selv. Det gis ikke kompensasjon i folketrygden for mangelfull opptjening under pensjonsårene.

Pensjonstrygden for sjømenn regnes som en vanlig tjenestepensjon, og finansieres ved rederavgift og medlemstilskudd. Det samme gjelder pensjonstrygden for

skogsarbeidere som dessuten også er et frivillig tilbud for selvstendig næringsdrivende skogsarbeidere. Fiskerpensjonen finansieres ved avgifter på fisk og medlemsavgift.

For selvstendig næringsdrivende som ønsker pensjonsytelser utover det folketrygden gir, eller en førtidspensjonsordning, vil livrenter, individuelle kapitalforsikringer, foreningsforsikringer og egen pensjon etter skatteloven være mulige alternativer.

Samordningsloven omfatter i dag alle tjenstepensjonsordninger og liknende ordninger i offentlig sektor, herunder også ordningene for stortingsrepresentanter, statsråder med flere. Videre omfatter samordningsloven de tre statsgaranterte førtidspensjonsordningene for sjømenn, fiskere og skogsarbeidere – samt avtalefestet pensjon (AFP).

Samordningsloven sikrer sammenlegging av tjenestetid i de forskjellige tjenstepensjonsordninger som omfattes av loven. Sammenlagt er man likevel ikke sikret særlig bedre pensjon enn det full tjenestetid i den beste av ordningene ville tilsi. Hensikten med samordningsloven er å regulere to eller flere pensjons- eller stønadsordninger samtidig. Den vanligste kombinasjonene er tjenstepensjon og folketrygdpensjon. Det forekommer også at en person kan ha rett til flere pensjoner samtidig, som for eksempel krigspensjon, tjenstepensjon og folketrygdpensjon. Samordningen tar sikte på å komme fram til en rimelig samlet pensjon som står i forhold til den arbeidsinntekt som er falt bort.

Overføringsavtalene mellom tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor forenkler samordning av de ulike tjenstepensjonsordninger som omfattes av disse avtalene.

Samordningsbestemmelsene er ellers etter hvert blitt svært kompliserte. Hovedgrunnen til dette er at regelverket i de forskjellige pensjons- og trygdeordninger er ulikt oppbygd. Flere tjenstepensjoner ble opprettet lenge før folketrygden, og med et regelverk som er vanskelig å harmonisere. Endringene i pensjonssystemet i folketrygden fra 1992 kompliserte forholdet ytterligere.

Forenkling – som for eksempel overgang til en supplerende tilleggsordning i stedet for en samordningspliktig bruttoordning – har vært vanskelig av hensyn til juridiske grenser og personalpolitiske omsyn for hvilke endringer som kan gjøres i etablerte pensjonsforhold. Se blant annet NOU 1990:21 Offentlig nettopensjon.

Tjenstepensjoner i privat sektor og forsikringer har ikke vært samordnet med folketrygden, slik som bruttopensjoner i offentlig sektor. For å komme inn under pensjonsreglene etter skatteloven, må imidlertid størrelsen på den definerte pensjonsytelse fastsettes under hensyn til en forventet folketrygd. Slik sett foretas en forhåndssamordning/eller begrensning i hva en arbeidsgiver kan sikre arbeidstakere gjennom en tjenstepensjon etter skatteloven. Fra enkelte hold er det uttrykt bekymring for at folketrygdens tilleggspensjon også kan bli inntektsprøvd på tilsvarende måte mot private pensjoner i framtiden. I mandatet for ekspertgruppen som vurderer den samfunnsøkonomiske rollen for private pensjonsordninger er det nedfelt at man skal legge til grunn at folketrygdens tilleggspensjon ikke skal inntektsprøves mot private pensjoner.

## 2.5 KOMPENSASJONGRADER I ULIKE PENSJONS- OG TRYGDEORDNINGER (*"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* I KAPITTEL 10)

Økonomiske incitamenter er et av de forhold som har stor betydning når den enkelte skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Det er relativt komplisert å holde oversikt over økonomiske konsekvenser ved overgang fra yrkesaktivitet til

pensjon da det eksisterer ulike ordninger og kombinasjoner av ordninger, og da regelverket for de ulike ordningene varierer over tid. I "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 10 er det derfor gjennomført en del beregninger av kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger. Slike beregninger vil dels gi informasjon om hvordan dagens regelverk faktisk fungerer. Dels vil de kunne brukes som grunnlagsmateriale for å vurdere mulige endringer i pensjons- og trygdeordningene.

Beregningene gjelder kompensasjonsgrader etter skatt. En har beregnet virkningene av overgang fra yrkesaktivitet til henholdsvis uførepensjon, AFP og dagpenger for arbeidstakere i både privat og offentlig sektor. I tillegg er det beregnet enkelte eksempler der en har illustrert virkningene av tjenstepensjoner i privat sektor og gavepensjoner. Kompensasjonsgradene er i hovedsak beregnet for en periode på 1 år, og gir derfor først og fremst et bilde av de kortsiktige økonomiske virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon.

Beregningene av kompensasjonsgrader viser svært høye verdier som kan bli over 100 prosent for lave inntektsnivåer, for så å falle gradvis for høyere inntekter. En må i den forbindelse være oppmerksom på at folketrygden både skal sørge for et akseptabelt minsteinntektsnivå for de som er avhengig av trygd, og den skal gi høyere pensjon i form av tilleggspensjoner til de som har opptjent pensjonsrettigheter. For personer som har hatt svært lave lønnsinntekter vil folketrygdens oppgave om å gi alle en minimumssikring føre til høye kompensasjonsgrader.

Beregninger i privat sektor viser at AFP gir noe høyere kompensasjonsgrad enn uførepensjon. Det er da tatt hensyn til at AFP-pensjonister får et sluttvederlag på 11 400 kroner per år, mens det ikke er inkludert noe sluttvederlag for uførepensjonister. En del som har arbeidet i privat sektor og blir uføre eller arbeidsledige har imidlertid også krav på sluttvederlag som et engangsbeløp gitt at de oppfyller visse betingelser. Om en tar hensyn til dette blir kompensasjonsgraden for en uførepensjonist og en AFP-pensjonist relativt lik. Dagpenger gir noe lavere kompensasjon enn uførepensjon på lave inntekter, men noe høyere kompensasjon for de med om lag gjennomsnittsinntekt.

I eksemplene i "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 10 er det forutsatt at pensjonistene har full opptjening av pensjonsrettigheter. For de som har lavere opptjening vil kompensasjonsgraden bli lavere, særlig for de med midlere og høyere inntekter.

I eksemplene er det forutsatt at pensjonistene ikke har tjenstepensjon. For de som blir uførepensjonister og omfattes av tjenstepensjon vil kompensasjonsgraden normalt bli vesentlig høyere, og særlig for de med høyere inntekter. Utbetaling av tjenstepensjon kan ikke kombineres med AFP eller dagpenger.

Også personer som omfattes av gavepensjonsordninger som utbetales i tillegg til for eksempel dagpenger vil ofte få økt sin kompensasjonsgrad vesentlig, særlig for høyere inntekter.

Arbeidstakere i offentlig sektor vil normalt ha høyere kompensasjonsgrader enn i privat sektor i det de omfattes av tjenstepensjonsordninger. I offentlig sektor får AFP-pensjonister som går av 65 eller 66 år gamle utbetalt tjenstepensjon, noe som vanligvis medfører bedre dekning enn i privat sektor. Dersom den private ordningen ville vært gunstigere, gjelder denne som en alternativ garantiordning i offentlig sektor. For personer som går av med AFP 64 år gamle, gjelder i hovedsak tilsvarende ordning som i privat sektor.

I offentlig sektor vil en AFP-pensjonist komme noe bedre ut enn en uførepensjonist ved lave inntekter. For midlere og høyere inntekter vil en uførepensjonist komme noe bedre ut.

Det er ovenfor sett på kompensasjonsgrader etter skatt. Kompensasjonsgrader før skatt vil normalt være noe lavere enn etter skatt, blant annet fordi pensjonister skattlegges etter gunstigere regler enn lønnstakere.

## **2.6 FØRTIDSPENSJONERING – DE MAKROØKONOMISKE UTFORDRINGENE ("Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene" I KAPITTEL 11)**

Endringer i pensjonsordninger vil kunne ha en rekke konsekvenser av betydning for landets økonomi og for fordelingen av de samlede inntektene mellom ulike grupper av befolkningen. Ved endringer i pensjonssystemet er det derfor viktig å foreta en mest mulig helhetlig og langsiktig vurdering av de økonomiske konsekvensene, blant annet når det gjelder mulighetene for framtidig verdiskaping, fordeling mellom generasjoner, offentlige utgifter, og skattebyrde for å finansiere pensjonene. Dette er særlig viktig på grunn av irreversibiliteten i endringer i pensjonssystemet, og den lange tiden det tar før virkningen av endringer fullt ut kommer til syne.

### **2.6.1 Den demografiske utviklingen**

Andelen pensjonister i befolkningen har gjennom lang tid vært økende. Fra 1970 til 1990 falt antall yrkesaktive personer per pensjonist fra 3,2 til 2,3. Yrkesaktive personer defineres da som sysselsatte eller arbeidssøkende personer, og pensjonister som alders-, uføre- eller etterlattepensjonister. Fram til 2000 og 2010 antas dette forholdstallet å endre seg forholdsvis lite. Deretter forventes det å falle ytterligere, til 1,9 yrkesaktive per pensjonist i 2030.

Ifølge framskrivningene som er foretatt, vil det være omtrent like mange yrkesaktive personer per yrkespassiv person i 2030 som i dag. Imidlertid vil sammensetningen av den yrkespassive gruppen endre seg, ved at andelen unge går ned, og andelen eldre opp. Dermed blir antall yrkesaktive personer per pensjonist lavere enn i dag. Dette innebærer en stor utfordring for det offentlige siden de unge yrkespassive stort sett forsørges av sine foreldre, mens de eldre yrkespassive i stor grad forsørges over offentlige budsjetter.

Befolkningsframskrivingene i denne utredningen er basert på framskrivninger fra Statistisk sentralbyrå fra 1990. Ved utgangen av 1993 la Statistisk sentralbyrå fram nye befolkningsframskrivninger. Disse viser at i 2010 og 2030 vil antall pensjonister i forhold til antall yrkesaktive bli høyere enn det som er forutsatt her.

Utviklingen i yrkesfrekvensene etter 1970 har vært preget av først en vekst og senere en utflating når det gjelder yrkesfrekvensene blant kvinner. Blant menn har yrkesfrekvensene falt i de senere år, og særlig i eldre aldersgrupper.

I framskrivningene faller antall yrkesaktive per pensjonist med 21 prosent fra 2010 til 2030. Et regneeksempel viser at en øking i yrkesdeltaking og mindre pensjonering i aldersgruppen 61-74 år kan redusere dette fallet til 15 prosent. Forenklet kan en si at regneeksemplet forutsetter at aldersgruppen går fra atferden i 1990 til atferden i 1980 med hensyn til yrkesaktivitet og pensjonering.

### **2.6.2 Utviklingen i offentlige stønader til private husholdninger og i utgifter til ulike pensjonsordninger**

Det har i de siste 20 år vært en sterk vekst i offentlige stønader til private husholdninger, og disse utgjorde i 1992 totalt 150,8 milliarder kroner. Av dette utgjorde utgiftene til ulike pensjonsordninger om lag halvparten. Utgiftene til alderspensjon har vokst i hele perioden 1973-92, men med avtagende styrke. Utgiftene til uføre-

pensjon har vist en relativt sterk realvekst på om lag 5 prosent per år i hele perioden. Veksten i utgiftene skyldes både at det har blitt flere stønadsmottakere og at utgiftene per stønadsmottaker har økt.

Veksten i stønader har vært langt sterkere enn veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP), og stønader til private husholdninger som andel av BNP har vokst fra i underkant av 14 prosent i 1973 til vel 21 prosent i 1992. På en del områder har utgiftsveksten blitt langt sterkere enn planlagt og bindingene på framtidige utgifter har således blitt større enn forutsatt.

Når det gjelder utbetalinger av pensjon fra tjenstepensjonsordninger er Statens Pensjonskasse den største ordningen, fulgt av private tjenstepensjonsordninger og kommunale tjenstepensjonsordninger. Utbetalingene fra disse ordningene samlet utgjør likevel bare om lag en sjettedel av folketrygdens utbetalinger til alders-, uføre- og etterlattepensjon.

Det er også gitt en oversikt over utgifter til enkelte førtidspensjonsordninger. Utgiftene til AFP-ordningen har vist en relativt sterk vekst siden starten i 1989, og utgiftene til ordningen i privat sektor har kommet opp i om lag 146 millioner kroner i 1992. Av dette var det statlige bidraget 57 millioner kroner. Utgiftene til AFP i offentlig sektor samlet beløp seg i 1992 til om lag 312 millioner kroner. Utgiftene Statens Pensjonskasse har som følge av særaldersgrenser i staten med videre kan i 1993 grovt sett anslås til 700-800 millioner kroner.

### 2.6.3 Makroøkonomiske framskrivinger til 2030

Det heter i utvalgets mandat at analysen av konsekvensene av endret arbeidsstyrke og eldre arbeidstakers stilling i arbeidsmarkedet skal ha et langsiktig perspektiv, basert på vurderinger av folketrygdens økonomi og den demografiske og makroøkonomiske utviklingen som ble lagt til grunn i Langtidsprogrammet 1994-1997.

Framskrivingene i Langtidsprogrammet går fram til 2030, og framskrivinger så langt fram i tid vil selvsagt på mange punkter være svært usikre. Hensikten med framskrivingene er således ikke å lage detaljerte prognoser, men å avdekke viktige demografiske og ressursmessige utviklingstrekk som blant annet kan gi holdepunkter for utformingen av myndighetenes politikk når det gjelder pensjonerings spørsmål på kort og mellomlang sikt. Dette er forhold som særlig er sentrale for de spørsmål utvalget har fått i oppgave å utrede.

Langtidsprogrammets framskrivinger er viktige for utvalgets arbeid av flere årsaker. Folketrygdens utgiftsperspektiver gir et uttrykk for omfanget av sosiale forpliktelser som en allerede har påtatt seg, og som vil ha betydning for rommet for å løse andre oppgaver. Den demografiske utviklingen, yrkesdeltakingen blant befolkningen i yrkesaktiv alder, internasjonale vekstutsikter, vekst i kapitalutstyret og evnen til å utnytte ressursene best mulig, vil være bestemmende for den verdiskaping som i framtiden vil kunne stå til disposisjon til fordeling på ulike formål.

Beregningene i Langtidsprogrammets basisalternativ indikerer at vekstutsiktene for norsk økonomi på lang sikt er forholdsvis moderate sammenlignet med den historiske utviklingen. I framskrivingene er utgiftene til alders- og uførepensjoner anslått å vokse sterkt som andel av samlet lønn, særlig i perioden 2010-2030. Økningen i disse utgiftene vil komme i en periode der veksten i offentlige inntekter vil kunne bli relativt svak som følge av en mulig nedtrapping av petroleumsvirksomheten og en stagnasjon i arbeidsstyrkens størrelse. Finansieringen av trygdeytelsene vil med andre ord kunne bli en stor belastning på de offentlige utgiftene. Et mulig tiltak for å motvirke denne utviklingen vil være å stimulere til økt yrkesaktivitet i eldre aldersgrupper.

#### 2.6.4 Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering

Som et stilisert eksempel for å se i hvilken grad endret pensjonering kan føre til økt økonomisk velferd for samfunnet totalt sett, og redusert forsørgelsesbyrde for kommende generasjoner, har en tatt utgangspunkt i den økningen en får i samlet arbeidstilbud dersom yrkesfrekvensen for alle aldersgrupper over 50 år øker til yrkesfrekvensen til de som er 1 år yngre. Endringene i yrkesaktivitet er lagt inn fra 2000, og med de forutsetningene som er lagt til grunn øker arbeidsstyrken med 1,3 prosent i 2000 og 1,9 prosent i 2030 i forhold til basisalternativet. En har lagt til grunn at økningen i yrkesaktiviteten fører til en tilsvarende reduksjon i antall pensjonister.

Det er lagt til grunn at utgiftene til alderspensjoner reduseres prosentvis like mye som antall pensjonister. Hvor stor reduksjonen i utgiftene vil bli kommer an på hvilke tiltak som gjennomføres for å få til økt yrkesaktivitet blant eldre. Hvis økt yrkesaktivitet oppnås ved å gi sterke økonomiske incentiver til økt arbeidsinnsats utover 67 år, kan reduksjonen i utgiftene bli vesentlig mindre enn anslått her.

Reduksjonen i utgiftene til alderspensjoner for offentlige budsjetter som følge av økt yrkesaktivitet kan – ved uendret offentlig budsjettbalanse – gi plass til lavere skatter eller høyere offentlig konsum.

Hvis hele det finanspolitiske handlingsrommet brukes til økt offentlig konsum viser beregningene med de forutsetninger som er lagt inn at offentlig konsum kan økes med nær 5 prosent i 2030 i forhold til basisalternativet. BNP i Fastlands-Norge øker med vel 1 prosent som følge av den økte yrkesaktiviteten.

Hvis det finanspolitiske handlingsrommet brukes til reduserte skatter anslår beregningene at gjennomsnittlig skatt for husholdninger kan reduseres med knapt 2 prosentpoeng i forhold til basisalternativet, og privat konsum kan øke med vel 2 prosent i 2030. BNP i Fastlands-Norge øker i dette tilfellet med vel 2 prosent.

Selv om alternativet med økt yrkesaktivitet vil gi lavere pensjonsutbetalinger enn i basisalternativet, illustrerer beregningene at en slik endring isolert sett er langt fra tilstrekkelig til å unngå en sterk vekst i samlede pensjonsutgifter framover i forhold til samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne. Dette gir en indikasjon på omfanget av det problem vi står overfor og hvor sterke virkemidler som trengs for å løse dem.

#### 2.6.5 Førtdispensjonering som et sysselsettingspolitisk virkemiddel

I de makroøkonomiske beregninger som er omtalt ovenfor har en ikke tatt eksplitt i betraktning de problemer en i dag har i arbeidsmarkedet, og mulige utviklingstrekk framover.

I mange land har førtdispensjonering vært brukt som et virkemiddel for å forsøke å bekjempe den høye og langvarige arbeidsledigheten som store deler av OECD-området har hatt siden 1970-årene. For å vurdere effekten av førtdispensjonering som et virkemiddel mot arbeidsledigheten har Mirkin (1987) sammenstilt ulike arbeidere som har forsøkt å beregne «erstatningsraten», det vil si hvor mange prosent av de førtdispensjonerte som blir erstattet med andre arbeidstakere, for ulike land. Resultatene av de beregningene som er benyttet, varierer mye mellom land, fra 95 prosent i Frankrike til 25 prosent i Nederland. Denne sterke variasjonen må delvis sees på bakgrunn av at resultatene vil avhenge sterkt av organiseringen av programmene, metodiske spørsmål og så videre.

Disse analysene viser at førtdispensjonering ikke er noe effektivt virkemiddel for å bekjempe arbeidsledighet. Flere eldre må gå ut av arbeidsstyrken enn nye som kommer inn. I analysen fra Nederland måtte 4 eldre vike plassen for at en ny skulle komme inn. Et viktig ankepunkt mot disse beregningene er dessuten at de kun ivaretar korttidseffekten på ledighetsnivået. De fleste analysene er gjort etter forholds-



vis kort tid, og i flere av programmene er finansiell støtte betinget av at den som førtidspensjoneres erstattes med en fra ledighetskøen eller lignende. Effekten på lengre sikt kan således være betydelig lavere enn det beregningene i denne analysen indikerer. En del av de ordningene som ble etablert i ulike land er også blitt avvirket i løpet av 1980-tallet.

Et argument som har blitt fremmet, er at dersom eldre arbeidstakere viker plassen, vil enten nye, yngre arbeidsledige bli sysselsatt istedenfor dem, eller arbeidsgiveren slipper å si opp yngre arbeidstakere ved et definert nedbemanningsbehov i en bestemt bedrift. Dette vil i så fall kunne framstå som rasjonell adferd i den enkelte bedrift, men for fellesskapet samlet sett vil det ikke være rasjonelt. Ut fra ordinær arbeidsmarkeds- og lønnsdannelsesteori følger det at førtidspensjonering virker til å redusere arbeidsstyrken, og ikke til å redusere arbeidsledigheten. Økt førtidspensjonering kan blant annet bidra til økt lønnsvekst, og til redusert etterspørsel etter arbeidskraft via virkning på henholdsvis arbeidsstyrke og ledighet.

Internasjonalt ble det etablert førtidspensjoneringsordninger på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet med sikte på å løse arbeidsmarkedsproblemer. Studier viser imidlertid at slike førtidspensjoneringsordninger ikke ga noen en-til-en effekt på sysselsettingen. Dette gjaldt selv ordninger med lovfestet krav til at yngre/og eller arbeidsledige måtte tas inn i stedet for de førtidspensjonerte, for at disse skulle ha rett til pensjon.

Både teori og empiri tilsier således at gevinsten ved førtidspensjonering ikke kan stå i forhold til kostnadene. Etter hvert har mer oppmerksomhet blitt rettet også mot uheldige langsiktige virkninger av slike ordninger, gjennom reduksjon av arbeidsstyrken. Når deler av den mest erfarne arbeidsstyrken forsvinner, møter en raskere flaskehalser i produksjonen med videre. Alt i alt må førtidspensjonering derfor sies å være et lite egnet sysselsettingspolitisk virkemiddel.

## 2.7 OM PENSJONSBESLUTNINGER OG VELFERD ("*Om pensjoneringsbeslutninger og velferd*" I KAPITTEL 12)

For mange blir en eller annen form for pensjonsytelse den viktigste kilden til livsopphold før ordinær pensjonsalder er nådd. Måten tilbaketrekkingen skjer på og ved hvilken alder kan variere. Både ordinær pensjonsalder i folketrygden, særaldersgrensene som eksisterer i en del yrker, AFP-ordningen og ofte også egne pensjonsordninger i bedriftene er knyttet til en bestemt alder. Uførepensjon og dagpenger må karakteriseres som ordninger som den enkelte ufrivillig kommer inn på dersom man utsettes for uførhet eller arbeidsledighet.

Den enkelte kan ikke fritt velge om og når vedkommende skal pensjoneres, og på hvilken ordning. Kriteriene for dette vil som oftest være regulert gjennom lov- og avtaleverket. Flere parter kan imidlertid være involvert i en pensjoneringsbeslutning, og være med på å påvirke beslutningen og hvordan den skjer innenfor de rammer som finnes. Arbeidstakeren selv vil naturligvis være sentral, men hans beslutninger vil også være påvirket av forholdet til familie og arbeidskolleger. Videre kan arbeidsgiveren ha betydelig innflytelse på den beslutningen som fattes. Andre aktører kan være fagforeningene på en arbeidsplass, leger, trygdeetat og arbeidsmarkedsetat.

Den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver vil vanligvis forsøke å innrette seg på en måte som gir en selv størst velferd eller størst lønnsomhet. En slik adferd som framstår som fordelaktig for den enkelte er imidlertid ikke nødvendigvis til fordel for samfunnet sett under ett.

Stort omfang av pensjonering av personer som alternativt ville ha vært yrkesaktive, vil føre til at arbeidsstyrken reduseres. Økt førtidspensjonering vil således



måtte ha en kostnad i form av lavere verdiskaping i samfunnet. Det at pensjonering bidrar til lavere verdiskaping innebærer ikke at en nødvendigvis bør tilstrebe minst mulig pensjonering. Som omtalt blant annet i Arbeidstidsutvalget er kortere arbeidstid å betrakte som et gode, men det har en pris i form av lavere verdiskaping. Denne prisen kommer imidlertid ofte ikke til syne, eller det er mulig å velte den over på andre, gjennom de involverte parter tilpasning til lover og regelverk. Dette understreker betydningen av de rammebetingelsene som regulerer de berørte parter atferd.

Det er derfor behov for grundigere analyser av velferdsmessige konsekvenser av eventuelt økt førtidspensjonering for samfunnet som helhet, både på kort og lang sikt. Dette understrekes av den rolle som førtidspensjonering de siste årene har hatt i inntektsoppgjørene. Arbeidslivets parter vil i forhandlingene i første rekke være opptatt av sine egne medlemmers velferd, og de totale effekter for samfunnet som helhet kan bli utilstrekkelig vektlagt.

## 2.8 FØRTIDSPENSJONERING SETT FRA ARBEIDSGIVERSIDEN

*("Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden" I KAPITTEL 13)*

### 2.8.1 Kostnader ved arbeidskraft

En bedrifts eller virksomhets samlede kostnader ved å benytte arbeidskraft vil påvirke både bedriftens ansettelses- og oppsigelsespolitikk. Utover direkte lønnskostnader er det også en rekke andre kostnader knyttet til bruk av arbeidskraft. I tillegg vil det normalt være ulike former for usikkerhet knyttet til beslutninger om å endre størrelsen på arbeidsstokken. Disse forhold gjør at en bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft kan analyseres som en investeringsbeslutning, analogt med beslutninger om å investere i maskiner og utstyr med videre.

De kostnadskomponenter bedriften må ta hensyn til ved tilpasninger av arbeidsstokken kan deles opp i fire deler; kostnader ved ansettelse, direkte lønnskostnader og produktivitet, indirekte lønnskostnader og oppsigelseskostnader. Disse forholdene vil igjen kunne påvirke hverandre gjensidig. Når en bedrift vurderer utskifting av eldre med yngre arbeidskraft, må for eksempel kostnader ved nyansettelser også tas i betraktning.

En bedrifts samlede ansettelseskostnader vil dels avhenge av de direkte rekrutteringskostnadene, og dels av kostnadene til opplæring av den nyansatte. Ved utlysning av en ledig stilling vil en eldre arbeidssøker ha et fortrinn i forhold til en nyutdannet ved at han kan dokumentere tidligere praksis og vandel på arbeidsplassen. 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. I forhold til middelaldrende arbeidssøkere vil imidlertid eldre ikke kunne sies å ha noen generelle fortrinn med hensyn til ansettelseskostnader.

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 ønsker stabile, langvarige ansettelsesforhold, vil foretrekke å ansette yngre arbeidstakere framfor eldre.

Bedriften må også betale en rekke indirekte personalkostnader ved å holde en person ansatt. Administrasjonskostnader påløper fast i alle bedrifter og vil tildels være uavhengige av antall ansatte. Andre kostnader vil variere med antall ansatte, men være uavhengige av hvor mye den enkelte jobber (sykekasse, pensjonsordninger, videreopplæring, permisjonsordninger, frynsegoder med videre). Disse ordningene vil dels være regulert gjennom offentlig lovgivning, dels gjennom tariffavta-

ler. Indirekte personalkostnader i Norge er anslått til å utgjøre mellom 30 og 40 prosent av bedriftens samlede arbeidskraftskostnader (Neubourg (1990)). Samlet sett virker det rimelig å anta at indirekte personalkostnader gjennomsnittlig er noe høyere for eldre arbeidstakere enn for andre aldersgrupper. Dette skyldes i første rekke innbetalingsprofilen på eventuelle private pensjonsordninger. Videre har arbeidstakere rett til en ukes ekstra ferie fra det året de fyller 60 år. Det er også grunn til å tro at bedriftens samlede kostnader forbundet med sykefravær er høyere for eldre enn for yngre arbeidstakere.

Lovgivning og tariffavtaler knyttet til oppsigelse, vil kunne påvirke bedriftens tilpasning av arbeidsstokken. Arbeidstakere med lang tilknytningstid i virksomheten er gitt et sterkere vern i form av lengre oppsigelsesfrister i Arbeidsmiljøloven. I tillegg er bruk av ansiennitetsprinsippet fastsatt i en rekke avtaler i arbeidslivet, som regulerer fratreden ved driftsinnskrenkninger og rasjonaliseringstiltak. I praksis er det tre kriterier i nevnte rekkefølge som vurderes ved oppsigelse: kvalifikasjoner, ansiennitet og sosiale behov. De lovfestede og avtalte reglene for ansiennitet påvirker dermed – alt annet likt – bedriftens muligheter til å si opp eldre arbeidstakere framfor yngre med kortere ansiennitet. Erfaringene med ulike gavepensjonsordninger med videre, tyder imidlertid på at bedriften kan omgå regelverket ved å tilby ulike former for motytelser.

Arbeidskraftens produktivitet vil avhenge blant annet av individuelle egenskaper hos den enkelte, grad av opplæring/kompetanse, andre innsatsfaktorer og hvilken lønn som betales. Produktivitet hos den enkelte arbeidstaker/arbeidssøker vil imidlertid i mange tilfeller være vanskelig å måle. En har bare begrenset empirisk kunnskap om i hvilken grad og eventuelt hvordan arbeidsgivere faktisk registrerer produktivitetsforskjeller mellom ansatte. I den grad en bedrift mangler gode måter å måle faktisk produktivitet på, er det grunn til å anta at den vil knytte visse forventninger om sammenhengen mellom produktivitet og enkelte kjennetegn hos arbeidssøkere eller ansatte. For eksempel er det grunn til å tro at høy alder gjerne knyttes sammen med lav produktivitet. Det er viktig å understreke at slike antakelser ikke nødvendigvis er korrekte.

Dersom eldre faktisk skulle være mindre produktive enn andre, eller arbeidsgiverne tror de er det, vil en lav avlønning virke positivt inn på aldersgruppens konkurranseevne i forhold til andre aldersgrupper. Imidlertid er det en rekke mekanismer som hindrer at lønnen er fleksibel nedover.

Tilgjengelige empiriske data kan tyde på at mange eldre arbeidstakere har en lønn som er høyere enn verdien av deres grenseproduktivitet. At lønn overstiger grenseproduktiviteten betyr imidlertid ikke at det isolert sett er lønnsomt for en bedrift å si opp denne gruppen ansatte. Det vil blant annet ikke være lønnsomt å si opp en lavproduktiv person før vedkommende gir et så stort negativt nettobidrag at det koster mindre å si ham opp enn å beholde ham. Det er videre rimelig å anta at bedriftens øvrige ansatte og potensielle søkere til stillinger i bedriften vil oppfatte en personalpolitikk hvor en sier opp eldre lavproduktive ansatte som kynisk. Dette kan gi seg utslag i at bedriften oppfattes som en lite attraktiv arbeidsplass. Dette vil igjen bidra til en høy gjennomstrømming av arbeidskraft i bedriften og til at bedriften får problemer med å rekruttere den arbeidskraft den ønsker. Begge forhold vil bidra til økte ansettelseskostnader for bedriften.

Når en sammenholder den kunnskap en har om de enkelte kostnadskomponenter knyttet til bruk av arbeidskraft, er det vanskelig å si om det vil være mer lønnsomt for bedriften å ansette en ung enn en eldre arbeidssøker. Det syntes imidlertid klart at middelaldrende personer med yrkeserfaring kommer best ut av en slik kostnadssammenlikning. Det er videre grunn til å tro at særlig produktivitet og størrelsen på eventuelle private pensjonsinnbetalinger vil påvirke hvorvidt det vil være

lønnsomt for bedriften at en eldre arbeidstaker førtidspensjonerer seg gjennom AFP, framfor å stå i arbeid til han er 67 år. Den 5. ferieuken kan også være av betydning. Det understrekes at slike sammenlikninger bare gir uttrykk for gjennomsnittskostnader og at en ved individuelle vurderinger kan få helt andre resultater.

### **2.8.2 Arbeidsgiverincitamentet ved etablering av førtidspensjonsordninger**

#### *Om utstøtingsmodellen*

Ved drøfting av arbeidsgivers incitamentet for etablering av førtidspensjonsordninger har utstøtingsmodellen fungert som et teoretisk utgangspunkt. Teorien har tidligere stått sentralt i litteraturen om tidligpensjonering.

Utsøttingsmodellen bygger på at den sosiale organisering på arbeidsplassen og forhold ved arbeidsmarkedet er vesentlige forklaringer på tilbaketrekkingen fra arbeidslivet. I følge denne teorien vil avgang fra arbeidslivet finne sted uavhengig av rettemulighetene, men hvis det ikke fantes mulige avgangsordninger ville førtidspensjonering sjeldnere finne sted. Teorien bygger blant annet på at utstøting av eldre arbeidstakere fra arbeidsplassen framkommer som følge av at det ikke er samsvar mellom ytelseskrav og yteevne. For eksempel har ekspansjonen i trygdeforbruket blitt forsøkt forklart som et resultat av utstøting. Til tross for at modellen er enkel, og at det er reist kritiske merknader til den, kan den likevel forklare elementer av hva som skjer i en førtidspensjoneringsprosess, og være et nyttig utgangspunkt for videre analyse og drøfting.

#### *Årsaker til etablering av førtidspensjonsordninger*

Førtidspensjonsordninger kan tas i bruk eller etableres ut fra flere hensyn. Sett fra arbeidsgiverens side vil disse hensynene som regel kunne avledes fra forhold som påvirker etterspørselen etter eldre arbeidstakere. Slik vil alle faktorer som påvirker forholdet mellom bedriftens totale lønnskostnader for en eldre arbeidstaker og verdien av det vedkommende produserer, påvirke etterspørselen etter eldre arbeidskraft. Ut fra dette kan en peke på tre viktige årsaker til at eksisterende førtidspensjonsordninger tas i bruk, eller nye etableres. For det første kan de være ment som et velferdsgode for bedriftens ansatte. Det er da snakk om bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger hvor bedriften bærer utgiftene. For det andre kan førtidspensjonering fungere som et virkemiddel til å løse nedbemanningsproblemer i bedriften. Særlig kan bruk av ordninger som AFP, uførepensjon og dagpenger som en vei ut av arbeidslivet for bedriftens eldre ansatte, være gunstig for arbeidsgiveren ved at en del av kostnadene ved nedbemanningen veltes over på det offentlige eller AFP-ordningen. For det tredje kan førtidspensjonsordninger benyttes for å erstatte eldre med yngre ansatte.

Bruken av bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger som i sin helhet finansieres av bedriften fordrer at bedriften har solid økonomi, da dette kan medføre til dels betydelige kostnader selv om utgiftene er skattemessig fradragsberettiget som lønnsutgifter. Når bedriften likevel er villig til å ta denne kostnaden, kan dette ha flere forklaringer. Den ene er at ordningene er etablert som et velferdsgode for bedriftens ansatte, slik at det kan redusere bedriftens ansettelseskostnader ved at rekrutteringen av nye arbeidstakere blir lettere. Muligens kan slike ordninger øke produktiviteten ved at det fungerer som en motivasjonsfaktor for hele arbeidsstokken. Tilgang til slike goder kan også virke til å redusere andre lønnskostnader. For det andre vil bedriften kunne ha incentiver til å unngå oppsigelser og permitteringer på grunn av den negative oppmerksomheten dette kan avstedkomme i media.

Ved bruk av uførepensjon eller arbeidsledighetstrygd som tidligavgangsordning, vil de eldre ansatte og fagforeningene kunne ha motforestillinger til at de vil måtte søke om uførepensjon eller godta en oppsigelse for å være berettiget til arbeidsledighetstrygd. Imidlertid vil løsningen kunne framstilles som en nødvendighet for at de yngre arbeidstakerne skal kunne beholde jobben. Det til dels godt utbygde sikkerhetsnettet for eldre arbeidstakere med forholdsvis god økonomisk kompensasjon for innteksbortfall både gjennom uførepensjon og arbeidsledighetstrygd, vil kunne brukes som et argument for at de eldre ansatte bør bære byrden ved omstillingen. Med gavepensjon fra bedriften på toppen av den offentlige ytelsen kan kompensasjonsnivået bli meget gunstig, selv om kostnadene for bedriften vil være moderate.

### *Om bruk av gavepensjoner*

Halleraker (1994) har på oppdrag fra utvalget foretatt en undersøkelse med sikte på å kartlegge hvordan gavepensjoner kombinert med offentlige pensjonsordninger benyttes som uformelle førtidspensjonsordninger. Han så også på bruk av gavepensjon i kombinasjon med AFP. I undersøkelsen ble personalsjefene i 24 bedrifter fra Hordaland og Sogn og Fjordane intervjuet over telefon. Med et så lite utvalg må en være forsiktig med å trekke for bastante slutninger.

Av de 24 bedriftene var det 10 som hadde, eller kom til å ha, tilbud om gavepensjon. Fire av disse 10 hadde ordninger med arbeidsledighetstrygd som grunnutelse, mens seks hadde AFP som grunnutelse. Resultatene tyder på at muligheten til å bruke uførepensjon i kombinasjon med gavepensjon som avgangsordning nå er på vei ut.

Det til dels store omfanget av gavepensjon kombinert med AFP kan tyde på at AFP kombinert med gavepensjon er på vei inn som arbeidsgivermotivert førtidspensjonsordning. En annen forklaring er at gavepensjon gis som en erstatning for redusert framtidig tjenstepensjon.

Halleraker finner at de fleste bedriftene ikke har endret sin strategi når det gjelder førtidspensjonering etter at AFP-ordningen er blitt gunstigere både økonomisk og med hensyn til aldersgrensen. Dette kan være et viktig moment ved en vurdering av i hvilken grad AFP fungerer som avlastning for uførepensjon og dagpenger.

### *Tjenstepensjonsordninger*

Eksistensen av tjenstepensjonsordninger i privat sektor regulert av skatteloven vil kunne gi bedriften incentiver til å førtidspensjonere eldre ansatte. På grunn av premieinnbetalingsprofilen som ofte er progressiv over tid i slike ordninger, vil de faktiske lønnskostnadene knyttet til eldre ansatte kunne bli svært høye. De høye premieutbetalingene kan – særlig i situasjoner med nedbemanning – påvirke bedriftens valg når det gjelder bruk av ulike førtidspensjonsordninger.

De fleste tjenstepensjonsordninger har også en uføredel som utbetales dersom en arbeidstaker tilstår uførepensjon i folketrygden. Bedriften fritas da for premieinnbetaling til ordningen, samtidig som den uførepensjonerte vil få full opptjening som om han hadde stått i arbeid fram til ordinær aldersgrense i tjenstepensjonsordningen. Kostnadene knyttet til eldre ansatte kan dermed veltes over på forsikrings-selskapet, og derigjennom på andre forsikringstakere. Invalidedelen i tjenstepensjoner i privat sektor har vært så sterkt kryssubsidierte fra ordningenes aldersdel, at invalidedelen nylig måtte fordobles. Dersom det er organisert en felles ordning med flere bedrifter, veltes kostnadene over på kollektivet av bedrifter. Det må imidlertid

bemerkes at mulighetene for uførepensjonering er betraktelig mindre etter innskjerpingen i praktiseringen av regelverket for tildeling av uførepensjon i 1991.

### AFP

Avtalefestet pensjon (AFP) er rent økonomisk i en slags mellomstilling mellom de fullt bedriftsfinansierte og de offentlig finansierte ordningene. I privat sektor betaler bedriftene 10 prosent av den utbetalte pensjonen, resten dekkes av et kollektiv gjennom et bidrag fra staten på 40 prosent av utbetalt pensjon, og gjennom et fond som finansieres ved avgift på lønnssummen i alle bedrifter som er med i ordningen. I tillegg utbetales i privat sektor et månedlig sluttvederlag fra Sluttvederlagsordningen. Dette er skattefritt i privat sektor. Fra bedriftens ståsted er det dermed mulig å velte deler av kostnadene over på staten, eller på kollektivet av bedrifter. Samtidig er det nok lettere å oppnå aksept hos de ansatte for å benytte AFP enn å benytte de rent offentlige ordningene fordi AFP oppfattes som en mer verdig avslutning av yrkeslivet enn uførepensjon og særlig dagpenger.

## 2.9 FØRTIDSPENSJONERING SETT FRA ARBEIDSTAKERSIDEN

### *("Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden" I KAPITTEL 14)*

I Norge finnes det i dag ingen allmenn offentlig førtidspensjonering for arbeidstakere. De vanligste veiene ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder har vært uførepensjon, særaldersgrenser, dagpenger og etter 1.1.1989 avtalefestet pensjon (AFP). Sett fra arbeidstakerens side vil spørsmål knyttet til frivillighet og fleksibilitet i valg av pensjonsalder, og økonomiske konsekvenser av å gå over på pensjon i forhold til å fortsette i arbeid, være viktige. For samfunnet er det viktig at arbeidstakeren får incitamenten til å stå lenge nok i arbeid, slik at utviklingen mot lavere yrkesdeltaking blant eldre kan snus.

### 2.9.1 Om frivillighet og fleksibilitet

Spørsmål knyttet til frivillighet og fleksibilitet i valg av pensjonsalder kan ses ut fra flere synsvinkler:

- Fleksibilitet kan ha en sosialpolitisk begrunnelse ved at det gir eldre slitne arbeidstakere mulighet til en verdig uttrede fra arbeidslivet.
- Fleksibilitet kan gis en livsløpsbegrunnelse ved at valg av pensjonsalder gir den enkelte større mulighet til tilpasning av arbeid og fritid over livsløpet, og dermed høyere velferd.
- Hvis økt fleksibilitet fører til redusert gjennomsnittlig pensjonsalder, vil den totale produksjonskapasiteten i økonomien bli lavere enn den ellers ville ha vært. Av hensyn til arbeidsstyrken kan det derfor være ønskelig å gjøre fleksibiliteten mest mulig reell for den enkelte ved at lavere frivillig pensjonsalder som hovedprinsipp motsvares av lavere årlige ytelser. En kan dermed unngå at staten gjennom pensjonistsystemet stimulerer arbeidstakere til å gå av tidlig.

Ifølge Arbeidsmiljøloven har en arbeidstaker anledning til å fortsette i sin stilling til fylte 70 år. Det er imidlertid så mange unntak fra dette, at en ikke uten videre kan si at aldersgrensen i Norge i dag er 70 år. I en del yrker eksisterer det obligatoriske særaldersgrenser. Videre innebærer dagens lovgivning at hvis bedriften har en forsvarelig tjenestepensjonsordning, kan arbeidstaker sies opp når vedkommende når pensjonsalder i denne ordningen. Også ifølge praktiseringen av lovverket er arbeidsgiver av hensyn til likhetsprinsippet pliktig til å håndheve denne grensen for alle

arbeidstakere. Hvis ikke, må arbeidsgiver la alle ansatte som ønsker det, fortsette i stillingen utover ordningens pensjonsalder. En reduksjon i aldersgrensen for å kunne ta ut tjenestepensjon har blitt framstilt som en måte for å øke fleksibiliteten. Ifølge den etablerte rettspraksis vil det trolig virke motsatt – de fleste vil måtte gå av tidligere.

Spørsmål om frivillighet ved overgang til pensjon vurderes på grunnlag av intervjuresultater. Halvorsen og Johannesen (1991) konkluderer med at atskillelsen fra arbeidsmarkedet for de fleste, selv om det dreier seg om framskutt pensjonering, forløper uten store problemer. De fleste svarte at de så på tilbud om førtidspensjon som et gode, eller hadde et ambivalent forhold til dette. Det er imidlertid også et ikke ubetydelig mindretall som har problemer med overgangen. Det er også grunn til å rette oppmerksomhet mot at svært mange av de som pensjoneres i undersøkelser har opplyst at de ønsker fortsatt arbeid, ofte på deltidsbasis.

Sammenhengen mellom alder og fysisk og psykisk yteevne er drøftet av Dahl (1993). Han finner at grunnlaget ut fra nyere forskning for å hevde at de eldres arbeidsproduktivitet reduseres før fylte 65 år, og i noen tilfeller før 70 år, generelt sett er svakt. Eldre arbeidstakere kan imidlertid rammes av holdninger om at høyere alder er identisk med redusert yteevne.

## **2.9.2 Eldre arbeidstakeres motivasjon til å fortsette i arbeid**

Utsiktene framover mot 2030 viser at det kan være behov for tiltak som vil øke yrkesaktiviteten blant eldre. Dagens regelverk vil for de fleste gi små økonomiske incentiver til å arbeide lenger enn til fylte 67 år, i den forstand at det en vinner i framtidig årlig pensjon ved å arbeide lenger, er langt mindre enn det en taper ved ikke å få utbetalt pensjon i de årene en fortsetter å arbeide. Noen tiltak som kan øke de eldres motivasjon til å stå i arbeid er omtalt nedenfor.

Et aktuarisk ventetillegg som vil innebære at det en taper i pensjon ved å utsette uttak av pensjon vil en få igjen i form av økt pensjon per år senere, vil muligens kunne stimulere til økt yrkesaktivitet for eldre. Det var tidligere en slik ordning i Norge. Selv om ventetillegget tidligere ble lite brukt kan en gjeninnføring av et slikt ventetillegg trolig stimulere en del til å arbeide lenger, særlig hvis det kombineres med andre tiltak som tilrettelegger forholdene for eldre arbeidstakere. Andre virkemidler som vil stimulere eldre til å fortsette i arbeid kan være lønnspåslag for de som fortsetter å arbeide utover 67 år, økt poengopptjening over en viss alder, eller en mindre avkorting av pensjon mot lønn for de som arbeider utover 67 år.

Avgangen fra yrkeslivet før ordinær pensjonsalder kan også reduseres ved å gjøre det økonomisk sett mindre attraktivt å gå av tidlig. Det å ikke gi framtidige opptjeningsår i folketrygden for AFP-pensjonister vil ha en slik effekt. Etter dagens regelverk blir de som går av med AFP-pensjon godskrevet framtidige poengår i folketrygden. En reduksjon i opptjeningstiden med 3 år for en som går av som 64-åring vil redusere pensjonsytelsen både som AFP-pensjonist og som alderspensjonist gitt at vedkommende ikke har full opptjening på 40 poengår som 64-åring. 40 poengår som 64-åring er mulig bare for dem som er født i 1943 eller senere.

En økning i den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen kan også oppnås gjennom økt pensjonsalder i folketrygden. Hvor mye yrkesaktiviteten vil øke som følge av et slikt tiltak vil blant annet avhenge av tilgangen til, og kompensasjonsgraden i, ulike førtidspensjonsordninger.

Samtidig som det er et mål å øke gjennomsnittlig pensjoneringsalder på sikt, har det være ønskelig å øke fleksibiliteten når det gjelder overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon. En mulig løsning for å oppnå dette vil være å legge inn elementer av mer livsløpsbasert opptjening i folketrygden. Et viktig siktemål med en slik eventuell

reform vil være å øke valgfriheten med hensyn til pensjoneringstidspunktet for de som har lang opptjening, samtidig som reformen ikke bør medføre merutgifter for folketrygden.

En ordning med deltidspensjon kan gi de eldre økt mulighet til en mer gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Sentrale spørsmål i den forbindelse vil være hvilke krav som skal settes til arbeidstid, og kompensasjonsgraden for bortfalt inntekt.

## **2.10 OM AFP SOM AVLASTNING FOR ANDRE ORDNINGER ("*Om AFP som avlastning for andre ordninger*" I KAPITTEL 15)**

På oppdrag fra utvalget har Statistisk sentralbyrå gjennomført en spørreundersøkelse blant AFP-pensjonister. Målgruppen var de AFP-pensjonistene som hadde søkt om, og fått innvilget, AFP i henhold til endringen i regelverket fra 1.10.1992, og som var blitt registrert som AFP-pensjonister innen 30.6.1993.

Til tross for en del forskjeller når det gjelder menn og kvinners selvoppgitte årsak til avgangen, er hovedinntrykket at kjønnsforskjellene er moderate.

Dersom AFP skal fungere som avlastning for uførepensjon eller dagpenger, må AFP-pensjonistene som gruppe ha en del kjennetegn som gjør uførepensjon eller dagpenger til et realistisk alternativ.

Gjennomgangen av materialet viste at det kan være grunn til å anta at opp mot 15 prosent av AFP-pensjonistene i dette utvalget kunne vært aktuelle for uførepensjon. Når det gjelder privat sektor var det om lag 17 prosent som oppga å ha gått av med AFP på grunn av egen helse. Ut fra en gjennomgang av de øvrige indikatorene synes dette å være et maksimumsanslag for privat sektor. For eksempel mente i underkant av 15 prosent selv at de ville oppfylt kravene til uførepensjon, mens om lag 7 prosent selv mente at de ville vært på uførepensjon dersom AFP ikke hadde eksistert.

Midtsundstad og Dahl (1994) har på bakgrunn av sin gjennomgang av undersøkelsen, anslått at maksimalt 20 prosent, sannsynligvis færre, ville ha blitt uførepensjonister dersom AFP ikke hadde eksistert. De finner ikke signifikante forskjeller mellom sektorene.

Videre viste gjennomgangen av materialet at det kan være 10-15 prosent av AFP-pensjonistene som kunne vært aktuelle for dagpenger. Dette bygger på en gjennomgang av AFP-pensjonistenes egen oppfatning av hva alternativet ville vært for dem, sammen med de objektive opplysningene de oppga om deres egen arbeidssituasjon før de gikk av, og bedriftens situasjon etter at de gikk av.

Det var blant annet nesten en tredel av de spurte som oppga at bedriften de hadde arbeidet ved før de ble pensjonert, hadde redusert bemanningen etter dette. Isolert sett kan dette være en indikator på at disse kunne vært aktuelle for dagpenger, og på grunn av omfanget ble denne gruppen viet spesiell oppmerksomhet. Det viste seg at disse i begrenset grad skilte seg ut fra de andre når det gjaldt deres egen oppfatning av alternativer til AFP. Samtidig er det over 70 prosent av de som svarte bekreftende på dette spørsmålet i privat sektor, som tror at de fortsatt ville vært i jobb dersom AFP ikke hadde eksistert. I «risiko-gruppen» i privat sektor på nær 30 prosent, som utgjøres av de som kommer fra bedrifter som har redusert bemanningen, er det 11 prosent av gruppen som tror at de ville vært arbeidsledige. Dette bekrefter inntrykket av at det kan være i overkant av 10 prosent av AFP-pensjonistene som kunne vært aktuelle for dagpenger.

Midtsundstad og Dahl anslår at maksimalt 11 prosent ville ha gått på dagpenger dersom AFP ikke hadde eksistert. De finner ikke signifikante forskjeller mellom

sektorene. De sektorvise maksimums-anslagene er 13 prosent i privat sektor, 9 prosent i kommunal/fylkeskommunal sektor og 11 prosent i statlig sektor.

Et forsøk på å lage et punktanslag for hvor mange AFP-pensjonister som ville vært aktuelle for uføre- og/eller dagpenger ved en sammenligning av subjektiv og mer objektiv informasjon, ga et anslag på om lag 15 prosent i privat sektor. Midt-sundstad og Dahl anslo på sin side at maksimalt hver tredje AFP-pensjonist ville vært aktuell for enten uførepensjon eller dagpenger.

Utvalget fikk videre som en del av sitt mandat i oppdrag å komme med forslag til et opplegg for løpende rapportering om bruk av førtidspensjonerings-ordninger blant eldre arbeidstakere. En skisse til en database og et rapporteringssystem er beskrevet i vedlegg IV.

For å studere overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon, vil ulike tilnærminger være mulig. I den skissen som er beskrevet i vedlegg IV er det lagt opp til å observere de sysselsattes bevegelser mellom arbeid og pensjon, både i og utenfor AFP-området.

En har lagt opp til å registrere følgende overganger:

- fra arbeid til AFP-pensjon
- fra arbeid til uførepensjon
- fra arbeid til oppsigelse (mottak av dagpenger)
- fra arbeid til permittering
- fra arbeid til død
- fra arbeid til alderspensjon i folketrygden ved fylte 67 år
- fra dagpenger til uførepensjon
- eventuelt andre overganger.

## **2.11 VURDERINGER OG TILRÅDINGER ("*Vurderinger og tilrådinger*" I KAPITTEL 16)**

### **2.11.1 Mål og utfordringer**

Utvalget har gjennom sin utredning kommet fram til at viktige mål for utformingen av tidligpensjoneringen i Norge bør være:

- å styrke hensynet til fleksibilitet i eldre arbeidstakeres avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder,
- å sikre reell valgfrihet for den enkelte når det gjelder å stå i arbeid utover pensjonsalderen i førtidsordningene,
- å finne en balanse mellom hensynet til eldres behov for og ønsker om tidligpensjonering og samfunnets totale velferd, både på kort og lang sikt.

Utfordringen ligger på kort sikt særlig i å forhindre at muligheter for tidligpensjonering brukes til å støte ut eldre arbeidskraft. Dette kan være en risiko i en situasjon med problemer i arbeidsmarkedet. Selv om førtidspensjonering ikke kan løse ledighetsproblemene, kan forholdet framstå anderledes for den enkelte bedrift som ofte vil ønske å beholde yngre, og iblant noe mer omstillingsdyktig arbeidskraft.

Den utfordring som på kort sikt ligger i å styrke de eldres stilling i arbeidslivet ut fra frivillighetshensyn samsvarer også med den langsiktige utfordring som ligger i den demografiske utviklingen. Antall yrkesaktive per pensjonist vil gå betydelig ned utover i neste århundre. Ettersom det tar lang tid før endringer i befolkningens sammensetning og forholdet mellom ulike befolkningsgrupper får sin fulle virkning, er det nødvendig allerede nå å ta de skritt som kan motvirke dette.



### 2.11.2 Veivalg

De utfordringer en står overfor både på kort og lang sikt har betydning for hva slags veivalg som bør gjøres, slik at viktige mål kan nås, både for samfunnsutviklingen generelt og for å ivareta hensynet til fleksibilitet for eldre når det gjelder overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

Pensjonssystemet må derfor styrke den enkeltes muligheter i forhold til arbeidsmarkedet, og skjerme vedkommende mot utstøting. Samtidig må pensjonssystemet gis en utforming slik at det ikke motvirker verdiskapingen i samfunnet.

Det synes i dag å foreligge to hovedskisser for hvordan en kan ivareta dette hensynet til fleksibilitet:

- En *allmenn ordning*, som eventuelt kan bestå i en justering innenfor folketrygdens system.
- Å videreutvikle systemet med tidligpensjoneringsordninger som er etablert med *basis i arbeidslivet*.

*Utvalget holder fast ved at folketrygden fortsatt skal være bærebjelken i vårt pensjonssystem.* Det er imidlertid ulike oppfatninger i utvalget når det gjelder spørsmålet om en kan oppnå den ønskede fleksibilitet med hensyn til tidspunktet for pensjonering gjennom endringer i folketrygden. Arbeidsmarkedsbaserte ordninger har i dag en utfyllende funksjon for dem som omfattes, og kan være hensiktsmessig som komplettering til folketrygden.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Særmerknader](#)" i avsnitt 2.11.4.

Det sterke fallet i yrkesdeltaking blant eldre tilsier at det kan være rom for at en del eldre fortsetter lengre i arbeid enn i dag. De valg som gjøres for å ivareta hensynet til fleksibilitet i avgangstidspunktet må derfor ses i sammenheng med dette.

For å øke yrkesdeltakingen, mener utvalgets flertall at det er nødvendig i første omgang å legge opp til en *strategi som vil gjøre det mulig å få til en økning av yrkesdeltakingen slik at gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder kan økes om lag med tre år innen 2015*. Som virkemidler vil det i første omgang settes i verk en *kombinasjon av tiltak som kan stimulere flere til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og bedre målrettingen av ulike ordninger*. Tiltak som får arbeidsmarkedet til å fungere bedre overfor eldre yrkesaktive vil her være sentrale.

Hvis det viser seg at en ikke observerer den ønskede utvikling når det gjelder den gjennomsnittlige avgangsalderen, mener utvalgets flertall at det vil være aktuelt å vurdere mer direkte og sterkere virkemidler, og mener at et aktuelt tiltak i så fall kan være å vurdere en viss økning av folketrygdens pensjonsalder og visse bestemmelser om pensjonsalder og aldersgrenser i ordninger utenfor folketrygden.

Det vises her til særmerknad fra medlemmene Ellingsæter, Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Særmerknader](#)" i avsnitt 2.11.4.

### 2.11.3 Mulige virkemidler for å oppnå lengre deltakelse og mindre utstøting

Med den tid som har vært til rådighet, har det ikke vært mulig å utrede i detalj alle de virkemidler utvalget har drøftet. Utvalget har derfor ikke sett det som hensiktsmessig å spesifisere en komplett tiltakspakke, men flertallet antar at det i oppfølgingen foretas en samlet vurdering av de tiltakene som er skissert. Nedenfor følger en oversikt over en del virkemidler som kan bidra til å øke eldres yrkesdeltaking, og til å hindre utstøting. Denne oversikten gir uttrykk for flertallets innstilling. Mindretallets særmerknader er gjengitt i "[Særmerknader](#)" i avsnitt 2.11.4 nedenfor.

- *Utvalget står samlet om at generell bedring av arbeidsmiljøet vil komme eldre arbeidstakere til gode gjennom styrking av arbeidsmiljøarbeidet.* Dette arbeidet

må ta sikte på å bedre mulighetene for at eldre skal kunne fortsette å være en verdifull ressurs innenfor bedriftens vanlige virksomhet.

- *Utvalget står samlet om at arbeidsmarkedsmyndighetene bør vurdere nærmere hvordan innsatsen overfor eldre kan styrkes.* Det bør både vurderes 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.
- En måte for å forhindre at dagpengeordningen brukes til å støtte ut eldre arbeidskraft, er at *gavepensjoner samordnes med dagpengene.* Utvalgets flertall foreslår at det *utarbeides forskrifter til Folketrygdloven om slik samordning.* Utvalgets flertall foreslår også at *det innføres hjemmel for forskrifter i Folketrygdloven for å samordne gavepensjoner og uførepensjon, slik som for dagpenger.* Samordning bør gjelde for nye tilfeller.
- Det er lagt opp til en forholdsvis restriktiv praksis for bruk av tidligpensjonering ved omstilling i offentlig virksomhet. I framtiden bør det legges opp til *en praksis i offentlig sektor som i enda større grad understreker at ordningen med midlertidig førtidspensjonering ned til 60 år under omstilling bare skal kunne benyttes som omstillingstiltak* når det overhodet ikke foreligger andre muligheter for å oppnå et hensiktsmessig bemanningsnivå i virksomheten.
- Lov om Statens Pensjonskasse kan endres slik at *muligheten til å få invalidepensjonen i tjenstepensjonen i statlig sektor på grunn av alderssvekkelse faller bort* på samme måte som det har gjort i folketrygden og dermed i praksis i tjenstepensjoner i privat sektor. Det bør kunne gjøres tilsvarende endringer også i forskriftene for tjenstepensjonsordningene i kommunal sektor og presiseres i reglene for tjenstepensjoner i privat sektor i skatteloven.
- For å målrette AFP-ordningen bedre mot de som har en yrkesdeltakelse av lang varighet bak seg, kan en vurdere å styrke *varighetskravet* i arbeidslivet for førtidspensjonsordninger. Videre kan en vurdere om det skulle settes et *høyere krav til yrkesaktivitet for å få sluttvederlaget.* En kan også vurdere å innføre en *maksimal brutto kompensasjonsgrad som forhindrer at noen får utbetalt mer enn 100 prosent av sin tidligere arbeidsinntekt i en frivillig førtidspensjonsordning.*
- Regelverket for *framtidig poeng- og rettighetsopptjening i folketrygden gjennom AFP* bør vurderes, for eksempel at en ved avgang med AFP beregner et tillegg i framtidig alderspensjon fra folketrygden ut fra tjenestetid, eventuelt at det legges inn et sjablonpåslag i AFP som videreføres som ledd i AFP-ordningen når ordinær pensjonsalder er oppnådd.
- I samråd med arbeidslivets parter bør det vurderes en omlegging til en *mer enhetlig utforming av den samlede AFP-ordningen,* med sikte på større grad av likebehandling av ulike grupper ansatte som omfattes av ordningen i privat og offentlig sektor.
- Det kan vurderes å gjeninnføre en ordning med *ventetillegg i folketrygden* for de som fortsetter å arbeide etter fylte 67 år eller at en alternativt utformer dette som et *lønnspåslag* fra trygden som utbetales i tillegg til lønnen for dem over 67 år.
- Det kan være aktuelt å gjøre ytterligere *modifikasjoner av avkortingsreglene* vedrørende folketrygdens alderspensjon utover de endringene som trådte i kraft i 1992, med sikte på å øke motivasjonen til å bli stående i arbeid også etter at en har fått tilgang til en pensjonsytelse.
- En *gjennomgang av særaldersgrensene i offentlig og privat sektor* gjennomføres. Flertallet i utvalget mener at det samtidig bør vurderes hvordan *mer målrettede løsninger enn dagens 85-årsregel kan utformes.*

- Utvalget foreslår å vurdere *adgang for bedrifter og virksomheter til å ha ulike pensjonsordninger for dem som er ansatt før og etter et visst tidspunkt*, uten i den forbindelse å ta stilling til skatteregler for eventuelle nye typer ordninger. Videre kan en se på muligheten av å tillate at en arbeidstaker som går av med avtalefestet pensjon og samtidig er medlem i en kollektiv tjenstepensjonsordning, kan få utbetalt fripolisen fra avgangstidspunktet.

#### 2.11.4 Særmerknader

##### *Om å endre folketrygden*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Etter medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia sitt syn er det ikke heldig på dette grunnlag å reise forslag om vidtgående endringer i Folketrygden.

*Mindretallet* mener det må være bedre å bygge videre på den prosessen som er startet opp med AFP, hvor fleksibiliteten nedover ivaretas gjennom ordninger basert på avtaler i arbeidslivet. De viktigste begrunnelsene for dette er:

- En kan da basere seg på et etablert system og ikke etablere et nytt komplisert element i folketrygden.
- Det blir en billigere løsning for staten ved et gitt ytelsesnivå, fordi partene bærer hovedtyngden av utgiftene.
- Det vil gjøre det lettere å rydde opp i de uryddige og ofte uverdige grå ordninger som nå finnes i en kombinasjon av arbeidsledighetstrygd, uførepensjon og gavepensjoner fra bedriftene.
- Det vil klarere markere at fleksibiliteten skal gjelde folk med et langt arbeidsliv bak seg og ikke reise en diskusjon om tidligere pensjon for ikke-yrkesaktive.

For å få til et system med den nødvendige fleksibilitet, er det etter medlemmenes syn lite realistisk å basere det på det pensjonssystem som tar sikte på å favne alle landets innbyggere. Folketrygdens alderspensjon som skal omfatte ikke-yrkesaktive i tillegg til alle de ulike typer lønnstakere kan aldri på en rimelig måte dekke opp det mangfoldet av behov og ønsker som foreligger. Det kan viser seg svært vanskelig å få til et slikt system for lønnstakergruppene, enda vanskeligere blir det når en samtidig skal ta vare på ikke-yrkesaktive.

De innslag av fleksibilitet en har hatt i folketrygden og blant annet i Sverige med å differensiere pensjonsnivået etter tidspunkt for uttak, har i praksis fått liten betydning. Det kan også reise praktiseringsmessige problemer i et system som allerede i utgangspunktet er svært komplisert.

Mye taler således for at det mangfoldet av hensyn som skal ivaretas, best imøtekommes ved at en i arbeidslivet etablerer supplerende ordninger til folketrygdens system. Det er dette system som dominerer i andre land, men det er også langt på vei det som har vokst fram, om enn på en lite systematisk måte i Norge.

##### *Om å heve den generelle pensjonsalder*

Særmerknad fra medlemmene Ellingsæter, Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Av hensyn til de sterkt økende utgiftsforpliktelser i folketrygden, den samlede verdiskapning og den enkeltes reelle valgmuligheter er det ønskelig å legge forholdene bedre til rette for lengre yrkesdeltakelse og mindre utstøting enn i dagens arbeidsmarked. Dette kan også begrunnes med at økende lengde på utdanning gjør at den enkelte vil ha stadig færre yrkesår bak seg ved en gitt aldersgrense.

Når den faktiske avgangsalder antas å være 60-61 år i gjennomsnitt, vil et forslag om å heve den generelle pensjonsalder fra 67 til 68, 69 eller 70 år ikke ha noen

reell virkning. Den effekt dette i beste fall kan ha er å bidra til økt oppmerksomhet omkring pensjonsutfordringene.

Det er misvisende å trekke inn ulike forslag fra Sverige og Danmark om hevet pensjonsalder i en strategi for å øke eldres deltakelse i arbeidsmarkedet. For det første er ikke disse tiltakene vedtatt. For det andre har alle disse landene hatt betydelig tidligere pensjoneringsalder enn Norge. For det tredje kommer de i en situasjon hvor mulighetene til å øke de eldres sysselsetting er dårligere enn noen gang og viser dermed at hensikten primært er budsjettinnsparinger og ikke økt yrkesaktivitet.

### *Angrepene på AFP*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

For å ivareta den fleksibilitet nedover som mandatet tilsier burde en basere videreutviklingen av pensjonssystemet i Norge på dagens AFP. Da kunne en rydde opp i dagens rotete system av tidligordninger og få statlig medvirkning til å målrette AFP best mulig.

Disse medlemmer vil gå imot alle de forslag som er nevnt med sikte på å svekke AFP-ordningens posisjon og tilbud til eldre arbeidstakere. Disse forslagene om å svekke den eneste regulære førtidspensjoneringsordningen i arbeidslivet, samtidig som en lanserer forslag om å heve den generelle pensjonsalder savner enhver forankring til det praktiske arbeidsliv i Norge i 90-åra. Den praktiske virkelighet er at den faktiske avgangsalder har gått stadig nedover helt uavhengig av AFP og er ellers preget av et arbeidsmarked for eldre som blir stadig vanskeligere. Sysselsettingen avtar, ledigheten øker og presset, for som nødløsninger, å benytte mindre regulære ordninger er fortsatt betydelig. Tilstrammingen av uførepensjon har foreløpig i stor grad ført enda flere over i en sykepenge/attføringssituasjon. Endringer i AFP-ordningen virker også nokså meningsløse, blant annet på bakgrunn av:

- Ordningen har et beskjedent omfang, om lag 1/10 av det uføretrygden har for tilsvarende grupper.
- Arbeidslivet bærer hovedtyngden av utgiftene.
- Staten avlastes utgifter i ikke ubetydelig grad gjennom mindre utgifter til uførepensjon, dagpenger med videre.

AFP er således utviklet som et svar på arbeidsmarkedets problemer og det at det offentlige system ikke har sett seg i stand til å ha et verdig tilbud. Det virker også velbegrunnet at det må være gjennom ordninger i arbeidslivet at en kan fange opp det mangfoldet av behov som her fortsatt vil foreligge.

Tallene fra privat sektor viser også at ordningen i utpreget grad har truffet de viktige målgrupper. Det er de med lang yrkesdeltakelse som tar ut AFP. Det er i yrker og bransjer hvor man har flere år i yrkeslivet bak seg, for eksempel når man passerer 60 år, enn andre steder. Og det er områder der jobbene må antas å være mer fysisk belastende enn i arbeidslivet for øvrig.

Ved å legge hovedvekten på å svekke AFP-ordningen mister en også muligheten til å innrette denne best mulig, men også få til en opprydding i forhold til de mindre regulære ordninger. Ved en videreutvikling av AFP, kunne en rydde opp i forhold mellom dagpenger og gavepensjoner, uførepensjon kombinert med gavepensjon og den store runddans som foregår i sykelønns-, attførings- og uførepensjonssystemet.

*Pensjon og lønnsoppgjør*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke være med på flertallets kritikk av regjeringens medvirkning i inntektspolitikken de senere årene. Påstanden om at det her ikke foreligger tilskyndelse til å ivareta samfunnsøkonomiske hensyn, framstår som nokså uforståelig for alle som har fulgt litt med i den økonomiske politikk. Den måte inntektsoppgjørene har blitt gjennomført på har ifølge både regjering og stortingsflertall vært avgjørende for den gjenoppbygging av balansen i norsk økonomi som har funnet sted de siste årene.

Disse medlemmene kan ikke dele den sterke, om enn nokså uklart formulerte kritikk av regjering og stortingsflertall, som flertallet gjør på dette punkt. Det foreligger da heller ikke noe forsøk på å dokumentere påstanden.

*Avkorting mot gavepensjon*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Etter disse medlemmers oppfatning er det helt urealistisk å bygge ned den nødvendige en i dag har med uførepensjon eller utvidete dagpengerettigheter (for de over 60 år) kombinert med gavepensjon uten at AFP dekker opp denne funksjonen.

*Pensjonistbeskatning*

Særmerknad fra medlemmene Nyberg, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke på dette grunnlag støtte forslaget om å øke beskatningen av pensjonister. Utvalget har ikke utredet konsekvensene av slike forslag, enda mindre sett dem i sammenheng med tiltakene for å øke pensjonsalderen. Endringer i pensjonistbeskatningen bør skje innenfor et mer samlet skattepolitisk opplegg der alle konsekvenser er skikkelig utredet.

*Sykefravær*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke støtte et forslag om en særlig kartlegging av årsaker til sykefravær blant eldre. Disse medlemmer viser til det meget vellykkede sykefraværprosjektet som er i gang blant partene i arbeidslivet og et lite gjennomarbeidet nytt forslag her, kan lett virke hemmende på denne prosessen.

*Begrensninger i legers alminnelige rett til å attestere for trygdens regning*

Særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia:

Fordi Stortinget gjennom Ot.prp.nr. 39 (1992-93) nylig har innskjerpet trygde-reglene og de sanksjonsmulighetene som gjelder overfor leger som ikke følger opp trygdens attestasjonsregler, finner mindretallet på det nåværende tidspunkt ikke å kunne støtte forslaget om innføring av en begrensning i legers alminnelige rett til å attestere for trygdens regning ved at legene skal måtte inngå spesielle avtaler med Rikstrygdeverket for å ha attestasjonsadgang.

*Omstillingselement*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke støtte idéen om et klarere skille mellom pensjons-element og omstillingselement i førtidspensjoneringen uten at det er klarere formulert og utredet.

#### *Privat tjenstepensjon*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen, Sveia og Øverbye:

Disse medlemmer kan ikke støtte en idé om å innføre egenandeler for arbeidsgivere som har tjenstepensjon med invalidedel. Dette forslag er ikke konkretisert og analysert. Etter disse medlemmenes syn er tjenstepensjonens virkemåte svært viktig med tanke på eldre arbeidstakers situasjon. Utvalget har ikke prioritert noen grundig behandling av dette og det foreslås at dette gjøres til gjenstand for en snarlig egen utredning.

Forslag fra utvalgets medlem Magnussen:

Endel bedrifter har betydelige bundne midler i form av overkapitaliserte premiefond. Disse burde kunne frigjøres for å møte utgifter til førtidspensjon i forbindelse med omstilling. Dermed ville slike bundne midler bli benyttet til formål som er beslektet med det opprinnelige, eller finansiering av pensjoner.

#### *Om tiltak rettet mot offentlig sektor*

Særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke støtte et forslag om å endre retningslinjene for *omstillingstiltak i staten* når disse nettopp har vært gjenstand for behandling i Stortinget.

Disse medlemmene vil gå mot en løsrevet *tilstramming av tjenstepensjoner i offentlig sektor* og viser til den historiske bakgrunn for at uførekriteriene er noe lempeligere i offentlig sektor. Jamfør Innstilling 1 om Revisjon av gjeldene regler for SPK (avgitt 30. april 1968) og sitat fra meldingen gjengitt i "[Mulige virkemidler for å oppnå lengre deltaking og mindre utstøting](#)" i avsnitt 16.4.

Disse medlemmer kan ikke se hva som ligger i flertallets forslag om å utrede *85-årsregelen* og kan følgelig ikke støtte den.

Disse medlemmer finner ingen grunn til å blande seg bort i på hvilken måte statlige og kommunale virksomheter holder orden på sine *lønns- og personalkostnader*. De behov for endringer som finnes, står disse virksomhetene fritt til å iverksette når de så måtte ønske.

#### *Om fordeling av «pensjonsformue»*

Særmerknad fra medlemmene Reegård, Sveia og Stølen:

Tanken bak et system med fordeling av pensjonsformue (avkorting/tillegg i folketrygden) er ment å gi den enkelte muligheten til å disponere en bestemt pensjonsformue over flere eller færre år. Denne betraktningssmåten kan muligens ha noe for seg ved analyser for et pensjonssystem som helhet, men blir lett nokså meningsløs sett fra den enkelte pensjonists ståsted. Den person som vurderer tidspunktet for uttak av pensjon har ingen oversikt over den pensjonsformue han eller hun faktisk har rett til. Pensjonsformuen består jo av summen av årlige pensjonsbeløp til personens død, og det hører som kjent med til unntakene at folk på forhånd kjenner sin egen levealder. Det å gå ut fra at den mulige pensjonist står overfor et spørsmål om periodisering av inntektsstrøm mangler således helt grunnlag.

Prinsippet om merytelser ved fortsatt arbeid utover for eksempel 67-årsalderen har vært prøvd både i Norge og i andre land. Erfaringene tyder på at slike ordninger

har liten effekt. Et system med en slik merytelse vil heller ikke innebære noen budsjettmessig økonomisk besparelse for folketrygden. De fordelingsmessige virkningene av dette er heller ikke vurdert.

*Del II*  
*Overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.*  
*Hovedelementene*



## KAPITTEL 3

**Eldre arbeidstakers situasjon – viktige utviklingstrekk****3.1 INNLEDNING**

Som grunnlag for utvalgets vurderinger er det i dette kapitlet gitt en oversikt over eldre arbeidstakers situasjon, og overgang fra yrkesaktivitet til ulike pensjonsordninger. En slik oversikt kan gi grunnlag for å vurdere blant annet hvordan dagens personalpolitikk overfor eldre arbeidstakere og tiltak for å hindre utstøting påvirker de eldres mulighet til å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder. Det kan også si noe om hvordan sider ved dagens trygde- og pensjonsordninger påvirker arbeidsmarkedet og eldre arbeidstakerenes holdning til å stå i arbeid.

Kapitlet starter med i "*Eldre arbeidstakers situasjon på arbeidsmarkedet*" i avsnitt 3.2 å gi en oversikt over utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet blant eldre arbeidstakere.

Personalpolitikken og tiltak for å hindre utstøting av eldre arbeidstakere, samt arbeidsmarkedsetatens innsats overfor eldre arbeidsledige berøres i "*Personalpolitikk og arbeidsmarkedspolitik for eldre*" i avsnitt 3.3.

I "*Pensjonsordninger utenfor folketrygden*" i avsnitt 3.4 er utbredelsen av pensjonsordninger utenfor folketrygden forsøkt kartlagt ved å gi en oversikt over antall sysselsatte i henholdsvis offentlig og privat sektor som omfattes av ulike ordninger. Pensjonsordninger utenfor folketrygden kan ha stor betydning for den enkeltes inntektsnivå som pensjonist, og for muligheten til å gå av med pensjon før folketrygdens pensjonsalder på 67 år.

I "*Utviklingen i bruk av sykepenger, attføring, og ulike pensjonsordninger*" i avsnitt 3.5 rettes søkelyset mot eldre arbeidstakers bruk av sykepenger, attføring og ulike pensjonsordninger. Formålet er i første rekke å kaste lys over bruken av ordningene som ledd i en førtidspensjonering av eldre arbeidstakere. Av pensjonsordninger behandles uførepensjon, AFP og ulike særaldersgrenser.

Inntektsutviklingen for personer i aldersgruppen 60-70 år vil være påvirket av utviklingen i sysselsetting og lønnsutvikling i denne gruppen. I tillegg vil utviklingen i antall pensjonister innen denne gruppen og utbetalinger av folketrygd og tjenestepensjon per pensjonist ha betydning. For en del personer er også kapitalinntekter en viktig inntektskilde. I "*Noen trekk ved inntektsforholdene for personer i aldersgruppen 60-70 år*" i avsnitt 3.6 er det gitt en framstilling av inntektsutviklingen for personer mellom 60 og 70 år. Formuesutviklingen for denne gruppen er også berørt. Formuen til eldre arbeidstakere vil blant annet kunne ha betydning for mulighetene til å trappe ned arbeidsinnsatsen før ordinær pensjonsalder.

**3.2 ELDRE ARBEIDSTAKERES SITUASJON PÅ ARBEIDSMARKEDET****3.2.1 Innledning**

I dette avsnittet beskrives ulike kjennetegn ved eldre sysselsatte og arbeidssøkere (60 år og over), sammenlignet med arbeidssøkere og sysselsatte totalt. Det er i all hovedsak benyttet to informasjonskilder, arbeidsmarkedsetatens TOTAL-system og Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU). I enkelte av tabellene er det skilt mellom to grupper eldre, de mellom 60 og 64 år og de over 64 år. Dette skyldes at de over 64 år har mer liberale regler for mottak av dagpenger enn andre.

Disse reglene fører isolert sett både til økt tilstrømning til ledighet og særlig til en redusert utstrømning fra ledighet. I tabellene som omhandler antall sysselsatte og antall yrkesaktive er det, på grunn av den lovfestede pensjonsalderen i folketrygden, skilt mellom de under og de over 67 år.

### 3.2.2 Utvikling i sysselsetting

Tallet på utførte ukeverk i Norge totalt endret seg i følge tabell 3.2.2a lite gjennom perioden 1972 til 1992. Antall ukeverk økte med 2 prosent, mens antall sysselsatte gikk opp med 22 prosent. I denne 20-års perioden har altså gjennomsnittlig arbeidstid blitt betydelig redusert.

Fra 1975 til 1992 gikk antall sysselsatte over 60 år ned med 36 000, eller om lag 22 prosent, jamfør tabell 3.2.2b. Antall sysselsatte totalt gikk opp med nesten 300 000, eller 18 prosent, i det samme tidsrommet. Disse endringene må både ses i sammenheng med forskyvninger i befolkningens alderssammensetning og med en redusert yrkesdeltakelse blant eldre.

Tabell 3.2.2a: Hovedindikatorer for utviklingen på arbeidsmarkedet. Årsgjennomsnitt. 1972-92. 1 000 personer.

|                                                       | 1972  | 1975  | 1980 <sup>1)</sup> | 1985  | 1990  | 1992  |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|
| Personer i befolkningen 16-74 år                      | 2 732 | 2 809 | 2 887              | 3 004 | 3 094 | 3 116 |
| Personer i befolkningen 60-69 år                      | 390   | 415   | 431                | 447   | 413   | 392   |
| Personer i arbeidsstyrken i alt <sup>2)</sup>         | 1 677 | 1 747 | 1 940              | 2 068 | 2 142 | 2 130 |
| Personer i arbeidsstyrken 60-69 år                    | 194   | 192   | 203                | 197   | 161   | 147   |
| Antall utførte ukeverk á 37,5 time                    | 1 627 | 1 592 | 1 670              | 1 758 | 1 666 | 1 660 |
| Personer sysselsatt i alt                             | 1 649 | 1 707 | 1 908              | 2 014 | 2 030 | 2 004 |
| Personer sysselsatt 60-69 år                          | 191   | 190   | 203                | 194   | 156   | 144   |
| Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i alt <sup>3)</sup> | 28    | 40    | 32                 | 54    | 112   | 126   |
| - i prosent av arbeidsstyrken                         | 1,7   | 2,3   | 1,7                | 2,6   | 5,2   | 5,9   |
| Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt 60-69 år            | 3     | 2     | 0                  | 3     | 5     | 3     |
| - i prosent av arbeidsstyrken                         | 1,5   | 1,0   | -                  | 1,5   | 3,1   | 2,0   |

1) Brudd i tidsserien i AKU. Tallene er korrigert i forhold til dette.

2) Arbeidsstyrken består av sysselsatte og AKU-ledige.

3) En arbeidssøker uten arbeidsinntekt er en person uten, eller fraværende fra, inntektsgivende arbeid og som aktivt har søkt arbeid siste 4 uker.

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser.

Tabell 3.2.2b: Utviklingen i antall sysselsatte etter alder og totalt<sup>1)</sup>. 1972-92. 1 000 personer.

|               | 1972 | 1975 | 1980 | 1985 <sup>2)</sup> | 1990 | 1992 |
|---------------|------|------|------|--------------------|------|------|
| 60-66 år      | 3)   | 163  | 176  | 167                | 135  | 127  |
| 67-74 år      | 3)   | 46   | 46   | 37                 | 34   | 27   |
| 60 år og over | 214  | 209  | 222  | 204                | 156  | 154  |

Tabell 3.2.2b: Utviklingen i antall sysselsatte etter alder og totalt<sup>1)</sup>. 1972-92. 1 000 personer.

|        | 1972  | 1975  | 1980  | 1985 <sup>2)</sup> | 1990  | 1992  |
|--------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|
| Totalt | 1 649 | 1 707 | 1 913 | 2 071              | 2 030 | 2 004 |

1) Tallene er ukorrigerte i forhold til brudd i tidsserien. De totale sysselsettingstallene for 1980 og 1985 avviker derfor i forhold til tilsvarende tall i tabell 3.2.2a.

2) AKU er en spørreundersøkelse. Utvalget i de enkelte aldergrupper i 1985 var svært lite i forhold til befolkningen i aldersgruppene totalt. De aldersspesifikke sysselsettingstallene i 1985 er derfor forbundet med stor usikkerhet.

3) Separate tall for disse aldersgruppene finnes ikke.

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser.

Fra 1972 til 1983 ble gjennomsnittlig arbeidstid for lønnstakere redusert, samtidig som innslaget av sysselsatte som arbeidet deltid økte. Andelen deltidsarbeidende økte for begge kjønn, men klart sterkest for kvinner. Dette skjedde i takt med en kraftig vekst i kvinners yrkesdeltaking.

Fra 1984 til 1987 økte igjen andelen heltidsarbeidende og da særlig for kvinner. På grunn av brudd i tidsserien i AKU er tallene før og etter 1988 ikke helt sammenliknbare. Tabell 3.2.2c viser at andelen heltidsarbeidende mellom 60-66 år i følge AKU gikk ned med 3 prosent fra 1989 til 1992. Endringen gjaldt kun for kvinner. I det samme tidsrommet økte andelen heltidsarbeidende svakt for den yrkesaktive befolkningen som helhet.

Tabell 3.2.2c: Utviklingen i andelen heltidsarbeidende av total sysselsetting i aldersgruppen. Personer 60 år og over og totalt. 1989 og 1992. Prosent

|               | 1989 | 1992 |
|---------------|------|------|
| 60-66 år      | 68   | 66   |
| 67 år og over | 41   | 37   |
| 60 år og over | 63   | 61   |
| Totalt        | 72   | 73   |

Heltid: Personer som arbeider 30 timer eller mer per uke og som oppgir at dette er heltid.

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser.

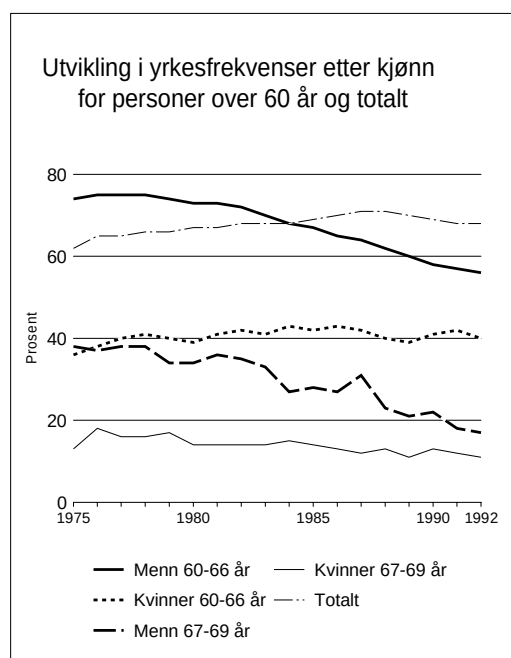
Uttak av alderspensjon kan kombineres med yrkesaktivitet. Alderspensjon vil da imidlertid avkortes etter bestemte regler, jamfør omtale i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14. I 1991 var 12 prosent av mannlige alderspensjonister og 7 prosent av kvinnelige alderspensjonister sysselsatt. Andelen sysselsatte alderspensjonister synker med alder. 74 prosent av de sysselsatte alderspensjonistene arbeidet deltid i 1991.

### 3.2.3 Utvikling i befolkning og arbeidsstyrke

Størrelsen på arbeidsstyrken (sysselsatte og arbeidssøkere) avhenger både av antall personer i yrkesaktiv alder og av deltaking i arbeidslivet. Befolkningens størrelse og sammensetning har stor betydning for arbeidsstyrken, spesielt når man ser det over en noe lengre periode. Gjennom 1970- og langt inn på 1980-tallet økte befolkningen i yrkesaktiv alder 16-74 år jevnt med om lag 20 000 personer i året. Med en

yrkesfrekvens rundt 66 prosent ga dette et årlig bidrag til veksten i arbeidsstyrken med 10 000 til 15 000 personer. Fra 1985 har veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder ligget lavere. Små fødselskull fra mellomkrigstiden har i stadig større grad overtatt i de eldste aldersgruppene i yrkesaktiv alder, mens små fødselskull etter midten av 1970-tallet i stadig større utstrekning vil overta i de yngste. Andelen som er yrkesaktiv i disse aldersgruppene er lav på grunn av stort innslag av elever og studenter i yngre aldersgrupper og pensjonister i eldre aldersgrupper. Befolkningen i alderen 60-69 år økte fra 390 000 i 1972 til 447 000 i 1985 og har deretter gått ned til 392 000 i 1992.

Figur 3.2.3a viser utviklingen i yrkesfrekvenser etter kjønn for personer over 60 år og totalt. I siste halvdel av 1970-tallet var det en økning i arbeidsstyrken som var vesentlig sterkere enn befolkningsutviklingen skulle tilsi. Fra 1975 til 1985 økte yrkesfrekvensen i følge AKU fra om lag 62 prosent til om lag 69 prosent. Det var i første rekke kvinner og ungdom som sto for denne økningen. For den yrkesaktive befolkningen som helhet, gikk yrkesfrekvensen ned med om lag 1,5 prosent, fra 1985 til 1992. I samme periode falt yrkesfrekvensen blant de mellom 60 og 66 år med 11 prosent. For de mellom 67 og 69 år ble yrkesfrekvensen redusert med hele 30 prosent.



Figur 3.2.3a Utvikling i yrkesfrekvenser etter kjønn for personer over 60 år og totalt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det har tradisjonelt vært klare forskjeller mellom menns og kvinners yrkesdeltaking. I løpet av de siste par ti-årene har yrkesaktiviteten blant kvinner nærmet seg yrkesaktiviteten for menn. I 1975 var forskjellene i yrkesfrekvensen mellom kjønnene 31 prosentpoeng, mens den var redusert til 12 prosentpoeng i 1992.

Fra 1985 til 1992 økte yrkesfrekvensen noe for kvinner totalt, mens den totale yrkesfrekvensen for menn gikk noe ned. Kjønnsforskjellene er enda klarere når det gjelder utviklingen i yrkesfrekvensen blant eldre. Mens kvinner i alderen 60-66 år

nær har opprettholdt sin yrkesdeltaking fra 1985 til 1992, har mennene i denne aldersgruppen redusert sin yrkesdeltaking med 16 prosent. I aldersgruppen 67-69 år har kvinnene redusert sin yrkesdeltaking noe fra 1985 til 1992, mens mennene har redusert sin yrkesdeltaking klart mer. Antall observasjoner i i AKU for denne aldersgruppene er imidlertid få, slik at resultatene må tolkes med forsiktighet.

De kjønnsrelaterte forskjellene i yrkesdeltakingen skyldes blant annet at den næringsvise utviklingen de siste årene har gått i kvinnes favør. Innenfor vekstnæringene undervisning og helse og omsorg er en stor andel av de sysselsatte kvinner, mens innenfor bygg og anlegg og i industri, der menn utgjør den dominerende andelen, har det vært en sterk tilbakegang i sysselsettingen. I tillegg gjør det seg gjeldende en kohorteffekt. Den generasjon av kvinner som forlater yrkesaktiv alder, blir erstattet av yngre kvinner med høyere yrkesdeltakelse. Dette medfører at forskjellene i yrkesfrekvensene mellom menn og kvinner trolig vil fortsette å jevne seg ut de nærmeste årene.

Tabell 3.2.3a viser hvordan utdanningsnivået blant arbeidstakere i eldre aldersgrupper har endret seg over tid. I 1976 hadde 49 prosent av arbeidstakerne i alderen 60-66 år utdanning på ungdomsskolenivå. Denne andelen var sunket til 30 prosent i 1992. En ser videre at det har vært noe økning i andelen eldre arbeidstakere med utdanning på gymnasnivå. Den klart største økningen relativt sett har imidlertid kommet for personer med utdanning på universitets- og høyskolenivå. For arbeidsstyrken som helhet har det vært en tilsvarende tendens til en klar reduksjon i andelen personer med utdanning på ungdomsskolenivå, og en klar økning i andelen med universitets- og høyskoleutdanning.

Tabell 3.2.3a: Andel av personer i arbeidsstyrken etter utdanningsnivå og alder, 1976-92.

|                               | 1976 | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Ungdomsskolenivå              |      |      |      |      |      |
| 60-66                         | 49   | 46   | 38   | 32   | 30   |
| 67-69                         | 48   | 46   | 35   | 33   | 29   |
| I alt                         | 35   | 30   | 24   | 19   | 17   |
| Gymnasnivå                    |      |      |      |      |      |
| 60-66                         | 41   | 45   | 48   | 52   | 50   |
| 67-69                         | 41   | 43   | 54   | 52   | 53   |
| I alt                         | 52   | 55   | 56   | 58   | 57   |
| Universitets- og høyskolenivå |      |      |      |      |      |
| 60-66                         | 9    | 10   | 14   | 16   | 29   |
| 67-69                         | 10   | 11   | 12   | 14   | 18   |
| I alt                         | 13   | 15   | 20   | 23   | 26   |

Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser.

### 3.2.4 Utvikling i registrert arbeidsledighet

Den registrerte arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken er noe høyere blant eldre enn for befolkningen i arbeidsdyktig alder sett under ett. I 1992 var om lag 5,8 prosent av arbeidsstyrken blant de 60 år og over registrert helt ledige. For arbeidsstyrken totalt var den registrerte ledigheten på 5,4 prosent av arbeidsstyrken. Fra 1980 har imidlertid den prosentvise veksten i antall personer over 60 år som står til-

meldt arbeidskontorene som registrerte helt ledige vært lavere enn for ledige totalt. Utviklingen har vært den samme både i absolutte tall og i forhold til arbeidsstyrken.

Tabell 3.2.4a: Registrerte helt ledige og ledige i prosent av arbeidsstyrken. 60 år og over og totalt. 1980 og 1992.

|               | 1980                     |                                         | 1992                     |                                         |
|---------------|--------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------|
|               | Antall registrert ledige | Prosent av arbeidsstyrken <sup>1)</sup> | Antall registrert ledige | Prosent av arbeidsstyrken <sup>1)</sup> |
| Totalt        | 22278                    | 1,2                                     | 114374                   | 5,4                                     |
| 60 år og over | 2536                     | 2,7                                     | 7821                     | 5,8                                     |

1) Gjennomsnittlig arbeidsstyrke i 1980 og 1992 for aldersgruppen 60-67 år.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Av tabell 3.2.4b ser en at ledighetens fordeling på varighetsgrupper blant de over 60 år skiller seg betydelig fra de ledige totalt. En mye høyere andel av de eldre arbeidsledige har lange varighetsperioder enn antall ledige totalt. Mens andelen langtidsledige av alle ledige var 35 prosent i 1. halvår 1993, var den 69 prosent for ledige som var 60 år eller eldre. Blant arbeidsledige som var 64 år og eldre i 1. halvår 1993, var 80 prosent langtidsledige.

Tabell 3.2.4b: Registrerte helt ledige som er 60 år og over etter ledighetens varighet. Gjennomsnitt for 1. halvår 1993.

|                   | 60-63 år |                        | 64 år og over |                        | 60 år og over |                        | Helt ledige totalt |                        |
|-------------------|----------|------------------------|---------------|------------------------|---------------|------------------------|--------------------|------------------------|
|                   | Antall   | Prosent av alle ledige | Antall        | Prosent av alle ledige | Antall        | Prosent av alle ledige | Antall             | Prosent av alle ledige |
| Under 12 uker     | 1 103    | 25                     | 478           | 11                     | 1 582         | 17                     | 54 421             | 21                     |
| 13 – 25 uker      | 800      | 18                     | 406           | 9                      | 1 206         | 13                     | 23 778             | 20                     |
| 26 – 52 uker      | 1 162    | 26                     | 734           | 15                     | 1 896         | 21                     | 21 592             | 18                     |
| 53 – 80 uker      | 828      | 18                     | 765           | 16                     | 1 593         | 17                     | 12 115             | 10                     |
| 81 uker og mer    | 584      | 13                     | 2 274         | 49                     | 2 858         | 31                     | 8 784              | 7                      |
| Totalt            | 4 477    | 100                    | 4 657         | 100                    | 9 135         | 99                     | 120 690            | 100                    |
| 26 uker eller mer | 584      | 57                     | 3 773         | 80                     | 6 347         | 69                     | 42 490             | 35                     |

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Ved svakere etterspørsel etter arbeidskraft er det ofte ansiennitetsprinsippet som benyttes ved oppsigelser eller permitteringer, noe som isolert sett fører til at eldre arbeidstakere i større grad enn andre blir skjermet ved innskrenkelser. På den annen side er eldre arbeidskraft mindre mobil, både yrkesmessig og geografisk. Ved oppsigelser/innskrenkninger vil eldre arbeidstakere derfor ha større problemer med å finne en ny jobb enn annen arbeidskraft. De blir dermed stående registrert ledige lenger enn andre grupper. En lav andel tiltaksdeltakere i forhold til antall registrerte ledige er også med på å forklare at den registrerte ledigheten og lengden på perio-

dene som registrerte helt ledige er høyere blant personer over 60 år enn for befolkningen totalt.

Dagpengemottakere over 64 år kan motta dagpenger fram til pensjonalden. Ytelsene reguleres i takt med endringer i folketrygdens grunnbeløp. Også selvstendige over 64 år har rett til dagpenger ved arbeidsledighet. De gunstigere dagpenge-reglene for ledige over 64 år i forhold til andre grupper, fører til at en større andel eldre langtidsledige vil stå tilmeldt arbeidskontoret enn andre grupper langtidsledige. Det siste kan illustreres ved at den registrerte ledigheten blant eldre er høyere enn AKU-ledigheten i aldersgruppen. I 1992 var den registrerte ledigheten for aldersgruppen 60 år og over 5,8 prosent, mens AKU-ledigheten var på 2,0 prosent.

Tabell 3.2.4c: Registrerte helt ledige over 60 år etter kjønn. Antall og prosent av totalt ledige. Gjennomsnitt for 1. halvår 1993.

|               | Kvinner | Prosent | Menn   | Prosent | Totalt  | Prosent |
|---------------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| 60-63 år      | 1 436   | 32      | 3 041  | 68      | 4 477   | 100     |
| 64 år og over | 1 359   | 29      | 3 298  | 71      | 4 657   | 100     |
| 60 år og over | 2 796   | 31      | 6 339  | 69      | 9 135   | 100     |
| Ledige totalt | 43 735  | 36      | 76 955 | 64      | 120 690 | 100     |

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Andelen kvinner blant de registrerte ledige over 60 år er noe lavere enn for ledige totalt. Dette skyldes at andelen kvinner i arbeidsstyrken synker med økende alder, slik at andelen av menn er størst for de eldste aldersgruppene. Trolig er ordningen med gavepensjoner mer vanlig i tradisjonelle mannsyrker innenfor industrien enn ellers i arbeidslivet. jamfør omtale i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13. Dette kan bidra til en høyere meldetilbøyelighet for eldre arbeidsledige menn enn kvinner.

Tabell 3.2.4d: Registrerte helt ledige over 60 år etter yrkesbakgrunn. Totalt og prosent av total ledighet. Gjennomsnitt for 1. halvår 1993.

|                             | Ledige totalt |         | 60 år og over |         |
|-----------------------------|---------------|---------|---------------|---------|
|                             | Antall        | Prosent | Antall        | Prosent |
| Teknisk/nat.vitensk. arbeid | 4 203         | 3       | 550           | 6       |
| Sykepleie/helsevernarbeid   | 2 823         | 2       | 68            | 1       |
| Undervisningsarbeid         | 3 654         | 3       | 61            | 1       |
| Annet humanistisk arbeid    | 3 664         | 3       | 161           | 2       |
| Administrasjonsarbeid       | 2 205         | 2       | 299           | 3       |
| Kontorarbeid                | 9 155         | 7       | 913           | 10      |
| Handelsarbeid               | 12 375        | 10      | 1 042         | 12      |
| Jord-/skogbruksarb. mm      | 3 623         | 3       | 220           | 2       |
| Gruvearbeid, olje- og gass  | 779           | 1       | 31            | 0       |
| Transport/kommunikasjon     | 7 308         | 6       | 410           | 5       |
| Bygge- og anleggsarbeid     | 15 233        | 13      | 1 009         | 11      |
| Industriarbeid              | 30 973        | 26      | 3 597         | 39      |
| Servicearbeid               | 14 270        | 12      | 760           | 8       |
| Uten v.g. yrkesutd./praksis | 10 425        | 9       | 14            | 0       |
| Totalt                      | 120 690       | 100     | 9 135         | 100     |

Kilde: Arbeidsdirektoratet

I 1992 hadde 39 prosent av de registrerte arbeidsledige over 60 år en yrkeskarriere innen industrien bak seg, mens dette bare gjaldt for 26 prosent av de ledige totalt. Det er innenfor industrien at den største sysselsettingsreduksjonen er kommet i de siste årene. Andelen av eldre arbeidsledige med bakgrunn fra handels- og kontorarbeid er også høyere enn blant ledige totalt.

Av tabell 3.2.4e ser en at det er relativt få arbeidssøkere over 60 år som går på arbeidsmarkedstiltak. I 1. halvår 1993 var det i gjennomsnitt 444 personer over 60 år, eller 0,3 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen, som deltok på et ordinært arbeidsmarkedstiltak. I den samme perioden var det 59 021 arbeidssøkere totalt som gikk på ordinære arbeidsmarkedstiltak, noe som tilsvarte 2,8 prosent av arbeidsstyrken. Tiltaksstrukturen er også forskjellig for de to gruppene. Mens over 2/3-deler av tiltaksdeltakerne over 60 år gikk på offentlige sysselsettingstiltak i 1. halvår 1993, gjaldt dette for snaue 1/4-del av tiltaksdeltakerne totalt.



Tabell 3.2.4e: Personer over 60 år på arbeidsmarkedstiltak. Antall og prosent av ordinære tiltak. Gjennomsnitt for 1. halvår 1993.

|                                | 60 år og over |         | Tiltaksdeltakere totalt |         |
|--------------------------------|---------------|---------|-------------------------|---------|
|                                | Antall        | Prosent | Antall                  | Prosent |
| Offentlig sysselsettingstiltak | 303           | 68      | 13 729                  | 23      |
| Lønntilskudd                   | 53            | 12      | 3 944                   | 7       |
| Arbeidsmarkedskurs             | 62            | 14      | 24 256                  | 41      |
| Praksisplasser                 | 10            | 2       | 14 753                  | 25      |
| Utdanningsvikarer              | 16            | 4       | 2 340                   | 4       |
| Sum ordinære tiltak            | 444           | 100     | 59 021                  | 100     |
| Attføringstiltak               | 629           |         | 14 350                  |         |
| Tiltak i alt                   | 1 073         |         | 73 371                  |         |

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

Det var i gjennomsnitt 629 personer over 60 år som gikk på attføringstiltak i 1. halvår 1993, noe som tilsvarte 0,5 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen. Blant befolkningen totalt var det 14 350, eller 0,7 prosent av arbeidsstyrken, som deltok på et attføringstiltak.

### 3.2.5 Sysselsetting etter næring og alder

I tabell II.1a i vedlegg II er det gitt en oversikt over sysselsatte lønnstakere etter alder og næring basert på materialet fra AKU. Tallene er usikre, særlig for de eldste aldersgruppene, på grunn av få observasjoner. Tabellen viser at om lag 21 prosent av sysselsatte lønnstakere i alt var 50 år eller eldre i 1992. Av disse var 14 prosent i alderen 50-59 år, 6 prosent i alderen 60-66 år og 1 prosent i alderen 67-74 år.

I tabell II.1b er andelen av totalt antall lønnstakere som er sysselsatt i henholdsvis privat og offentlig sektor etter AKUs definisjoner oppgitt. Det er dessuten presentert tall for antall personer i aldersgruppene 60-66 år og 67-74 år som andel av lønnstakere i henholdsvis privat og offentlig sektor i alt. Tabellen viser at av alle lønnstakere i privat sektor var 5 prosent i aldersgruppen 60-66 år og 1 prosent i aldersgruppen 67-74 år. Tilsvarende tall for offentlig sektor var 7 prosent i aldersgruppen 60-66 år og 1 prosent i aldersgruppen 67-74 år. Selv om særaldersgrenser er mest utbredt i offentlig sektor, indikerer disse tallene altså at andelen personer 60 år og over er noe høyere i offentlig sektor enn i privat sektor.

Tallene i tabellene II.1a og II.1b i vedlegget inkluderer ikke selvstendige. Om en også inkluderer selvstendige, viser AKU at det i 1992 var totalt 27 000 personer sysselsatt i alderen 67-74 år. Av disse arbeidet 8 000 i offentlig sektor, 9 000 var lønnstakere i privat sektor og 10 000 var selvstendige i privat sektor. Tabellene viser at yrkesdeltaking ut over 67 år virker å være vesentlig mer utbredt blant selvstendige enn blant lønnstakere. I underkant av 5 prosent av alle selvstendige var i aldersgruppen 67-74 år, mens knapt 1 prosent av alle lønnstakere var i denne aldersgruppen.

### 3.3 PERSONALPOLITIKK OG ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK FOR ELDRE

#### 3.3.1 Innledning

De senere årene har yrkesdeltakingen blant eldre blitt redusert. Personalpolitikken som føres overfor eldre arbeidstakere vil ha stor betydning når det gjelder deres muligheter til å gjøre en god jobb, og å hindre utstøting. En sammenfatter i "[Personalpolitikk for eldre](#)" i avsnitt 3.3.2 noen studier av personalpolitikk overfor eldre arbeidstakere, og omtaler noen retningslinjer for personalpolitikk i staten. Myndighetenes innsats blant annet når det gjelder forebyggende arbeidsmiljøarbeid og bedriftsintern attføring er omtalt i "[Tiltak for å hindre utstøting](#)" i avsnitt 3.3.3. I "[Arbeidsmarkedsetatens innsats overfor eldre arbeidsledige](#)" i avsnitt 3.3.4 omtales arbeidsmarkedsetatens innsats overfor eldre arbeidsledige.

#### 3.3.2 Personalpolitikk for eldre

*Hva er personalpolitikk for eldre*

Waldrop (1992) skiller mellom langsiktige og kortsiktige personalpolitiske tiltak. De langsiktige tiltakene kan igjen 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 en kan kalle en personalpolitisk strategi. Denne type tiltak kjennetegner 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 tjenstepensjonsordning, bedriftshelsetjeneste o.l. Framtidsrettede tiltak er forebyggende tiltak som tar sikte på å hindre at arbeidstakerne, og da særlig når de blir eldre, blir presset ut av arbeidslivet av helsemessige eller kompetansemessige årsaker. Sentralt her står både kompetansehevede tiltak som gjør arbeidstakerne i stand til å holde seg oppdaterte på sitt fagfelt og forebyggende helsetiltak som skal bidra til å unngå at arbeidstakere må forlate arbeidslivet av helsemessige årsaker.

De kortsiktige tiltakene er slike som settes inn når situasjonen krever det, 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. Det vil si at det ikke er en permanent ordning, men tiltak for å løse den spesielle situasjonen. Det kan også være at bedriften tar initiativ overfor ansatte for å få disse uførepensjonert.

*Personalpolitikk for eldre i praksis*

Den rolle personalpolitikk kan spille for eldres situasjon i arbeidsmarkedet tilsier at en oversikt over hvilke personalpolitiske tiltak bedrifter kan føre overfor eldre arbeidstakere, vil være av interesse. Hovedtyngden av norske kvalitative studier på dette feltet tegner et nokså dystert bilde av den personalpolitikken som føres. Det

vil imidlertid også, blant annet ved omtale av kvantitative undersøkelser, bli pekt på noen årsaker til at disse kan gi et litt for unyansert bilde av virkeligheten.

Waldrop (1992) hevder at det eksisterer et skille mellom den formelle personalpolitikken for eldre og hva som skjer i praksis. Det er flere årsaker til dette.

For det første viser det seg at når bedriften er nødt til å foreta økonomiske innstramminger vil inkluderende tiltak erstattes av ekskluderende tiltak. Et godt 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, som gjør bedriften ute av stand til å gjennomføre dem i økonomiske innstramningstider. I tillegg vil for eksempel mulighetene for intern omplassering av arbeidskraft reduseres dersom alle avdelingene i en bedrift står overfor det samme problemet. En generell innstramningstid med strenge krav til avdelingenes budsjetter vil også medvirke til at andre avdelinger er skeptiske til å ta i mot eldre ansatte med omstillingsbehov fordi en mener det kan forsterke budsjettproblemene ved at ansatte med omstillingsproblemer antas å ha lavere produktivitet.

For det andre kan holdningen til eldre arbeidstakere både fra bedriftsledelsens og fra yngre kollegers side være med på å forme en ekskluderende personalpolitikk for eldre. Det eksisterer en rekke holdninger til eldre arbeidstakere som går på lavere fysisk yteevne, dårlige læreevner, redusert hukommelse og så videre. Konsekvensen av at det eksisterer slike holdninger til eldre er at både bedriftsledelsen og fagforeningene har interesse av å holde eldre ansatte utenfor de framtidsrettede tiltakene. Tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 viser for eksempel at eldre i mindre grad enn andre deltar på kurs o.l. i forbindelse med sitt arbeid. Holdningene til de eldres ferdigheter kan også bidra til enighet om å la de ekskluderende tiltakene kun gjelde for eldre ansatte.

I praksis viser det seg derfor at ordninger som formelt og ideelt sett skal fungere som framtidsrettede personalpolitiske tiltak blir brukt som ekskluderende tiltak når nedbemanningsbehovet melder seg. Uførepensjon og ulike førtidspensjonsordninger blir i en del tilfeller brukt for å dekke nedbemanningsbehovet. Om dette sier Waldrop (1992) at:

«Førtidspensjonene mister sin karakter av fleksible velferdsordninger for eldre ansatte når de brukes som nedbemanningsstrategier...».

Dahl (1991) hevder at bedrifter som befinner seg i en nedbemanningssituasjon ønsker å unngå oppsigelser av hensyn til bedriftens omdømme. Andre mulige ordninger som førtidspensjonsordninger og uførepensjonering av eldre ansatte blir derfor ofte forsøkt benyttet så langt det er mulig.

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). Halvorsen og Johannesen (1991) fant at av de bedriftene i deres utvalg som hadde førtidspensjonsordninger, var under 60 prosent permanente ordninger. Videre fant de at nesten hver fjerde førtidspensjonsordning var finansiert med dagpenger i bunnen.

Selv om de kvalitative undersøkelsene det refereres til ovenfor tyder på at det 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 kompe-

tanse og erfaring, og i større grad betrakter dem som en ressurs. Noe av det disse bedriftene betrakter som meget viktig, er å endre holdningen til eldre ansatte, og bedriftsledelsen er seg sitt ansvar bevisst ved å innta en 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 (1993) at det kan se ut som om norske bedrifter i visse henseende fører en inkluderende personalpolitikk for eldre arbeidstakere. Disse dataene viser at eldre yrkesaktive gjennomgående har mindre belastende og mer lempelige arbeidsvilkår, kortere ukentlig arbeidstid, færre fysiske arbeidsmiljøbelastninger og mindre anstrengende arbeidstidsordninger enn yngre arbeidstakere.

En årsak til at de kvalitative studiene som er gjort på dette feltet i Norge konkluderer med at personalpolitikk for eldre i stor grad er ekskluderende, er i følge Dahl (1993) at det kan være 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 av personalmedarbeidere flest.» Han peker også på at kvalitative undersøkelser ikke nødvendigvis gir et representativt bilde av situasjonen.

Et inkluderende personalpolitisk tiltak er, som nevnt over, bedriftsintern attføring. Visser (1993) gjennomførte en undersøkelse blant 512 bedrifter i NHO-området, og fant 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 når det gjaldt hvor godt behovet for attføring var dekket. Visser konkluderer med at:

«norske bedrifter gjør en bedre jobb med å tilfredsstille sine medarbeideres behov for attføring enn de fleste kanskje trodde. Og i den grad bedrifter ikke driver med attføring, skyldes dette oftere manglende behov enn manglende motivasjon og/eller ressurser.»

Bedriftsintern opplæring kan også fungere som et personalpolitisk tiltak for eldre, dersom denne gruppen faktisk får tilgang til slik opplæring.

Data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989 viser at om lag hver femte ansatt over 60 år hadde deltatt på kurs eller lignende de siste 12 månedene. Dette var lavere enn gruppen 20-59 år, der fra 32 til 37 prosent hadde deltatt på kurs og lignende. I aldersgruppen over 60 år var det om lag 27 prosent som svarte at de følte behov for mer utdanning enn det de faktisk fikk, noe som er lavere enn i andre aldersgrupper. Det er usikkert om dette skyldes at det udekkede behovet for utdanning faktisk var minst blant gruppen over 60 år, eller de eldres egen holdning til å oppdatere seg.

### *Personalpolitikk for eldre i staten*

Retningslinjer for den statlige seniorpolitikken er trukket opp i St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, der det blant annet heter:

«De eldre ansatte utgjør en positiv ressurs for staten. En mer bevisst holdning til seniormedarbeidere vil ha mange positive sider – både i økonomisk og personalpolitisk forstand. Regjeringen vil derfor legge opp til at statlige arbeidsgivere integrerer «seniorpolitikk» i sin virksomhets- og personalplanlegging.

Både i privat og offentlig personalpolitikk har man tradisjonelt vært opptatt av rekrutteringsfasen og midtkarrierefase, av tidlig karriere mer

enn av senkarriere. Systemer for personalplanlegging som er nært knyttet til virksomhetens strategiske planer, omhandler vanligvis rekruttering, utvelgelse, tjenestegjøring og opplæring i den tidligste fase. I midtfasen legges mer vekt på jobbrotasjon, utviklingsorientert opplæring, karriereplaner (generalisering/spesialisering) etc.

Enkelt uttrykt vil seniorpolitikk (personalpolitikk for seniormedarbeidere) omfatte alle kategorier arbeidstakere som har om lag 10 år igjen av sin yrkeskarriere. En bevisst seniorpolitikk handler om å skape aksept i virksomheten for å nyttiggjøre eldre medarbeideres kunnskaper og erfaring samtidig som eldre arbeidstakere skal sikres mulighet for faglig fornyelse og utvikling.

Seniorpolitikk må derfor ikke bare begrense seg til ledersjiktet i virksomheten. Den må omfatte alle kategorier ansatte som beveger seg inn i den avsluttende del av yrkeskarrieren.

Samtaler med seniormedarbeidere der leder og medarbeider planlegger hvordan senkarrieren kan forløpe, må bli et nyttig element i den lokale personalpolitikken. Ulike individuelle ønsker og behov, basert på fysisk og psykisk helsetilstand, ulike behov for endring i arbeidsvilkår, stillingstype, arbeidstid, etc., må resultere i løsninger som i størst mulig grad tar hensyn til den enkelte arbeidstaker.

Blant de alternative arbeidsmuligheter som bør kunne drøftes, er overgang til prosjektarbeid, rådgivning og spesialistarbeid, samt alternative former for deltidsarbeid dersom vedkommende skulle ønske det. Dessuten kan det være aktuelt å diskutere alternative kombinasjoner av lønn/pensjon/delpensjon. Når det gjelder forberedelse til pensjonsalderen, vil staten fortsatt tilby kurs om dette.

Regjeringen ønsker en aktiv seniorpolitikk i statlig virksomhet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere aktuelle virkemidler og trekke opp retningslinjer for bruk av disse.»

Med utgangspunkt i Stortingets behandling av meldingen har Administrasjonsdepartementet foretatt en kartlegging av personalpolitiske tiltak for eldre arbeidstakere i de enkelte statlige virksomheter. Det er videre satt ned en interngruppe for å vurdere tiltak og prosjekter for en aktiv seniorpolitikk i staten. Arbeidsgruppen har i samarbeid med 10 interesserte statlige virksomheter laget prosjekter som på en eksperimentell måte skal utprøve tiltak som ivaretar eldre arbeidstakeres kompetanse og arbeidskraft på en bedre måte enn i dag. Tendensen til å etablere mer fleksible fratreddelsesmuligheter for eldre arbeidstakere, er i for stor grad blitt oppfattet som et virkemiddel til å kvitte seg med disse uten at det foretas en individuell vurdering eller en vurdering fra virksomheten om lønnsomheten av fortsatt engasjement. Som en motvekt til denne utviklingen er det lagt vekt på at statens seniorpolitikk bør søke å fjerne de mentale skranker som sier at arbeidstakere over en viss alder ikke har utviklingsmuligheter, og at arbeidsevnen raskt svekkes. Det er dessuten hensikten å legge til rette virkemidler som gir arbeidsgivere og arbeidstakere muligheter til fortsatt utvikling og bedre/endret utnyttelse av den kompetanse eldre arbeidstakere har.

### 3.3.3 Tiltak for å hindre utstøting

Arbeidsgiver har ifølge Arbeidsmiljøloven § 13 ansvaret for å tilrettelegge arbeidet slik at arbeidstakeren kan beholde høvelig arbeid. Arbeidsgiver skal også ta hensyn til arbeidstakerens alder under organisering og tilrettelegging av arbeidet.

I arbeidslivet pågår det et omfattende arbeid for å redusere sykefraværet, ofte i samarbeid mellom fagforeninger og bedriftsledelse. Sykefraværsprosjektet i regi av

LO og NHO viser at arbeidslivet selv kan oppnå mye ved å utvikle og iverksette forebyggende tiltak. Evaluering av prosjektet har vist at det er en helhetlig og forebyggende tiltaksstrategi som gir resultater.

Myndighetene støtter opp under det arbeidet som gjøres i arbeidslivet. Myndighetenes innsats rettes mot de tre hovedelementene i en helhetlig strategi; arbeidsmiljøutvikling, tidlig intervensjon mot risikogrupper og tiltak mot langtidssykmeldte. Innsatsen mot utstøting når dermed også fram til eldre arbeidstakere i en utsatt posisjon.

En stor del av myndighetenes innsats for arbeidsmiljøutvikling er knyttet til innføringen av internkontroll. Gjennom den stiller myndighetene krav om systematisk arbeidsmiljøarbeid i virksomhetene, blant annet krav om arbeidsmiljøkartlegging med en handlingsplan. Et godt fungerende internkontrollsystem bør også omfatte prosedyrer for å håndtere individuelle tilretteleggings- og attføringstiltak.

Trygdemyndighetene får gjennom sykmeldingsordningene oversikt over potensielt langvarige sykekarrierer. Dette gir anledning til tidlig intervensjon i sykekarrieren eller utstøtingsprosessen. Trygdekontoet skal etter 8 ukers sykefravær, på bakgrunn av sykmelding II, vurdere hvilket oppfølgingsarbeid som er nødvendig. Arbeidsgiver er, dersom trygdekontoet ber om det, pliktig til å redegjøre for mulige tiltak på den sykmeldtes arbeidsplass.

Attføring av egne ansatte er arbeidsgivers ansvar i følge arbeidsmiljøloven. Offentlige myndigheter støtter opp under arbeidsgivers innsats gjennom veiledning og økonomiske tilskudd. Arbeidsmarkedsetaten har lenge kunnet gi økonomisk støtte til bedriftsintern attføring i form av lønnstilskudd og driftstilskudd. Etaten har nå også under etablering en bedriftsrettet rådgivningstjeneste; Arbeidslivstjenesten. Gjennom «hjelp til selvhjelp»-prinsippet skal arbeidslivstjenesten bidra til å mobilisere det ivaretagende potensialet på arbeidsplassene, og støtte opp under virksomhetens egenaktivitet. Dette er uttrykk for en ny tilnærming med mer vekt på rådgivning, ikke bare økonomiske virkemidler. Ettersom utstøting i stor grad rammer eldre arbeidstakere, vil styrket innsats på feltet kunne bidra til at flere eldre kan fortsette i arbeid.

### **3.3.4 Arbeidsmarkedsetatens innsats overfor eldre arbeidsledige**

Arbeidsmarkedsetatens innsats for arbeidsledige er generelt 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 arbeidskontoet være behjelpelig med å formidle direkte til ledige jobber. For personer som ikke får nytt arbeid gjennom å utnytte informasjon og formidling har arbeidsmarkedsetaten tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsmarkedstiltakene for ordinær arbeidskraft kan inndeles i kvalifiserings- og sysselsettingstiltak. Kvalifiseringstiltakene tilfører de arbeidsledige kompetanse som øker deres muligheter på arbeidsmarkedet. Sysselsettingstiltaket KAJA skal bidra til å opprettholde arbeidsevnen til de ledige gjennom ekstraordinær sysselsetting og derigjennom bidra til å forhindre varig utstøting fra arbeidslivet. Ved sysselsettingstiltaket Lønnstilskudd søker en å motivere arbeidsgivere i privat og offentlig sektor til å ansette arbeidsledige på ordinære vilkår. For eldre arbeidstakere får arbeidsgiver dekket opp til 75 prosent av lønnskostnadene i inntil 6 måneder og inntil 40 prosent i de neste 6 måneder. Etter tiltaksperioden skal det fortrinnsvis gis fast ansettelse.

Ungdom og langtidsledige er prioritert ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Alle unge under 20 år som ikke har skoleplass eller arbeid skal få tilbud om tiltak (ungdomsgarantien). Videre skal helt ledige personer som passerer 80 uker på dag-

penger få tilbud om tiltaksplass. Hvis det ikke gis tilbud om tiltak, kan den arbeidsledige søke om dispensasjon fra regelen om avstengning av dagpengene i 13 uker etter å ha mottatt dagpenger i 80 uker.

Om lag 70 prosent av arbeidsledige over 60 år er langtidsledige, og 31 prosent har vært ledige i mer enn 80 uker. Gjennom den generelle prioriteringen ved tilde-ling av arbeidsmarkedstiltak er eldre arbeidsledige dermed prioritert. Eldre er imid- lertid ikke prioritert som en særskilt gruppe ved utvelgelse til arbeidsmarkedstil- tak, med unntak for tiltaket Lønnstilskudd, hvor eldre kan gis en høyere stønadssats enn ordinære langtidsledige.

Blant deltakere på arbeidsmarkedstiltak viser det seg imidlertid at eldre er underrepresentert i forhold til yngre aldersgrupper. Ser en på alle aldersgrupper samlet, er det 1 tiltaksdeltaker for hver 2. arbeidsledig. Tilsvarende er det bare 1 til- taksdeltaker for hver 20. arbeidsledig blant de over 60 år.

Offentlige sysselsettingstiltak er særlig innrettet for å hjelpe langtidsledige. Sysselsettingstiltakene er derfor det tilbudet som er best tilpasset eldre arbeidsta- kere og er også det tilbudet som benyttes mest. 68 prosent av deltakerne på arbeids- markedstiltak over 60 år deltar på offentlige sysselsettingstiltak.

Den lave andelen av eldre som deltar på tiltak kan ha sammenheng med flere forhold. Tiltakene er en knapp ressurs som ikke alle ledige kan få tilbud om. Ved utvelgelse av deltakere vil det derfor bli lagt vekt på i hvilken grad deltakerne kan ha utbytte av tiltaket i ettertid. Ut fra at arbeidsgivere er lite interessert i å ansette eldre arbeidstakere, Hardoy (1993) vil eldre arbeidstakere ha mindre mulighet til å få utnyttet opparbeidet kompetanse ervervet gjennom arbeidsmarkedstiltakene enn yngre deltakere.

Den lave andelen eldre tiltaksdeltakere kan også ha sammenheng med at de eldre i mindre grad har ønske om å delta på tiltak. Mange eldre arbeidsledige føler seg utslitt etter et langt yrkesliv og er primært interessert i å sikre inntekten. De er derfor i første rekke interessert i få utbetalt dagpenger fra arbeidskontoret og er i mindre grad interessert i å få tilbud om tiltak. Muligheten til å motta dagpenger fra fylte 60,5 år fram til pensjonsalder forsterker dette. Ved at ledige som ikke tar i mot tilbudet om arbeidsmarkedstiltak skal avstenges fra dagpenger, kan arbeidskonto- rene velge å ikke gi tilbud. De kunne vurdere at andre grupper har større utbytte av tiltakene, og de ikke har ønske om å gi et tilbud som ikke er ønsket, og som gir et inntektstap for den ledige ved at dagpengene blir avstengt hvis tilbudet avslås. Videre vil det forhold at arbeidsgiverne er lite interessert i eldre tiltaksdeltakere, medvirke til at det er vanskeligere for arbeidskontoret å utplassere eldre på tiltak.

### 3.4 PENSJONSORDNINGER UTENFOR FOLKETRYGDEN

#### 3.4.1 Innledning

I tillegg til pensjonsordningene i folketrygden finnes det en rekke pensjonsordnin- ger utenfor folketrygden. I dette avsnittet gis det en omtale av utbredelsen av slike ordninger blant dem som er sysselsatt i henholdsvis offentlig og privat sektor.

I denne utredningen vil en fokusere på folketrygden, samt ulike typer private pensjonsordninger. Privat inntektssikring ved uførhet og alderdom kan imidlertid også sikres på andre måter enn gjennom private pensjoner. Folk som ikke er «risiko- averse» (det vil si ikke ønsker å forsikre seg mot risikoen for å bli ufør, eller «risi- koen for å leve lenger enn forventet»), kan sikre seg inntekt i slike situasjoner gjen- nom spareformer som ikke inneholder en risikopremie: for eksempel ved å spare i bank eller kjøpe aksjer og obligasjoner. Investeringer i fast eiendom (boliger, fri-

tidshus) kan også omdannes til løpende inntekter ved invaliditet og alderdom. Fritidshus kan selges, det samme kan boliger. I Norge er det også mulig å omdanne boligformue til en livrenteforsikring. For en nærmere redegjørelse blant annet av den skattemessige behandling av ulike former for sparing, vises det til ekspertutvalget for å vurdere den samfunnsmessige rolle for private pensjonsforsikringer.

Som et utgangspunkt for å vurdere utbredelsen av ulike pensjonsordninger i forhold til samlet sysselsetting, er det i tabell II.1e i vedlegg II, gitt en oversikt over sysselsettingen etter næring i 1992 fordelt på lønnstakere og selvstendige. Tabellen viser at av vel 2 millioner sysselsatte var vel 200 000 selvstendige, eller om lag 10 prosent av samlet sysselsetting. Flest selvstendige finner en innenfor jordbruk, mens andre næringer med mange selvstendige er tjenesteyting, varehandel og bygg- og anleggsvirksomhet.

### 3.4.2 Offentlig sektor

Praktisk talt alle som arbeider i offentlig sektor er tilknyttet en tjenstepensjonsordning enten gjennom Statens Pensjonskasse eller gjennom kommunale pensjonsordninger.

#### *Statens Pensjonskasse*

Tabell II.1c viser at om lag 127 000 personer var sysselsatt i statlig forvaltning i 1992 etter Nasjonalregnskapets definisjoner. En har da ikke tatt med vernepliktige i forsvaret, fordi disse ikke opptjener pensjonsrettigheter. Antall medlemmer i Statens Pensjonskasse i tjeneste utgjorde i 1992 på den annen side om lag 287 000 personer. Forskjellen skyldes blant annet at en del statlige virksomheter i tabell II.1e ikke er inkludert under statlig forvaltning, men under ulike former for næringsvirksomhet. De viktigste her er Postverket, Televerket og NSB som i 1992 hadde om lag 58 000 medlemmer av Statens Pensjonskasse. I tillegg er en rekke stillinger utenfor statstjenesten innlemmet i pensjonskassen. Dette gjelder for eksempel lærere i kommunal forvaltning og ulike humanitære organisasjoner som er drevet eller støttet av staten. Tabell 3.4.2a viser medlemmer i Statens Pensjonskasse fordelt etter Nasjonalregnskapssektor. En årsak til at det er færre medlemmer av Statens Pensjonskasse i statsforvaltningen enn samlet antall sysselsatte i statsforvaltningen, er at medlemskap i Statens Pensjonskasse krever en arbeidstid på minst 14 timer per uke.

Tabell 3.4.2a: Aktive medlemmer i Statens Pensjonskasse fordelt etter nasjonalregnskapssektor<sup>1)</sup>. 1000 personer.

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| Statsforvaltningen    | 115,5 |
| Kommuneforvaltningen  | 85,0  |
| Samferdsel ellers     | 58,0  |
| Bygg og anlegg        | 11,5  |
| Varehandel            | 1,8   |
| Elektrisitetforsyning | 1,0   |
| Annet <sup>2)</sup>   | 13,8  |
| I alt                 | 286,6 |

1) Tallene er usikre og er hentet fra ulike kilder ajour per 1992/1993.



2) Annet inneholder blant annet en del humanitære- og kristne organisasjoner, en del private skoler og overenskomstlønnede.

Kilde: Statens Pensjonskasse og Statistisk sentralbyrå.

### *Tjenstepensjonsordninger i kommunal sektor*

Tabell II.1c viser at om lag 450 000 personer var sysselsatt i kommunal forvaltning i 1992. Kommunal forvaltning omfatter i tabellen både kommuner og fylkeskommuner. De fleste kommuner har organisert sine tjenstepensjonsordninger innenfor forsikringsselskapet Kommunal Landspensjonskasse (KLP). I 1992 hadde KLP om lag 247 000 premieinnbetalende medlemmer.

En del kommuner, blant annet Oslo, Bergen og Trondheim, har selvstendige kommunale pensjonskasser. Disse kommunene deltar i samarbeidsordningen for selvstendige pensjonskasser. Pr 1.1.1992 var det om lag 85 000 aktive medlemmer innenfor denne samarbeidsordningen. Det finnes noen kommuner (blant annet Tromsø) som har organisert sine tjenstepensjonsordninger i et annet forsikringsselskap enn KLP. Antall aktive medlemmer i disse ordningene utgjorde snaut 6 000 per 31.12.1992. Antall aktive medlemmer i kommunale pensjonsordninger i 1992 kan dermed anslås til om lag 338 000. I tillegg er som nevnt over om lag 85 000 ansatte i grunnskolen og videregående skole organisert i Statens Pensjonskasse. Som i statlig sektor er det krav om at arbeidstiden må være minst 14 timer per uke for at en skal omfattes av en kommunal pensjonsordning.

### *Avtalefestet pensjon*

I offentlig sektor inngår avtalefestet pensjon (AFP) som en del av tjenstepensjonsordningene. De som er medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning i offentlig sektor kan derfor gå av med AFP fra fylte 64 år fra 1.10.1993. Regelverket for utbetaling av pensjon er imidlertid ulikt for de som går av 64 år gamle, og for de som går av 65 og 66 år gamle, jamfør omtale i "[Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 6.

### *Førtidspensjonsordninger*

Enkelte offentlige virksomheter har tatt i bruk særskilte førtidspensjonsordninger. Dette er tidsbegrensede ordninger som brukes i forbindelse med behov for omstilling og effektivisering. Førtidspensjonsordninger er blant annet i noen grad benyttet i forbindelse med omstillinger i NSB og Televerket.

## **3.4.3 Privat sektor**

Pensjonsordninger utenfor folketrygden i privat sektor kan grovt sett deles inn i tre typer: tjenstepensjonsordninger, avtalefestet pensjon og førtidspensjonsordninger.

### *Tjenstepensjonsordninger i privat sektor*

Mange arbeidstakere i privat sektor er omfattet av tjenstepensjonsordninger som utbetales som et supplement til folketrygdens pensjoner. De fleste som har tjenstepensjonsordninger i privat sektor er med i kollektive ordninger i forsikringsselskaper. I tillegg har en del bedrifter egne pensjonskasser. Antall aktive medlemmer i tjenstepensjonsordninger i privat sektor som hadde ordning i et forsikringsselskap var om lag 354 000 per 31.12.1992. Kommunale pensjonsordninger i forsikringsselskap er da ikke inkludert. Antall aktive medlemmer i private pensjonskasser var

per 31.12.1991 om lag 90 000. Samlet innebærer dette at om lag 444 000 lønnstakere i privat sektor har tjenestepensjonsordninger. Tabell II.1d i tabellvedlegget viser at det var om lag 1152 000 lønnstakere i privat sektor i 1992. Dette tallet framkommer ved å ta antall lønnstakere i næringsvirksomhet fra tabell II.1c fratrasket lønnstakere i næringsvirksomhet som er medlem av Statens Pensjonskasse, jamfør tabell 3.4.1a. Dette gir en dekningsgrad for private tjenestepensjonsordninger på om lag 39 prosent.

Det finnes ikke registerbasert informasjon om utbredelsen av tjenestepensjonsordninger etter næring, men Hippe og Pedersen (1992) har innhentet informasjon om dette gjennom en spørreundersøkelse til 403 bedrifter. Deres undersøkelse viste at blant seks næringer var tjenestepensjonsordninger mest utbredt i bank og finans, fulgt av forretningsmessig tjenesteyting, industri, varehandel, transport og bygg og anlegg.

For å oppnå skattefradrag må private tjenestepensjonsordninger følge forskrifter gitt i medhold av skatteloven, noe som i dag medfører en aldersgrense på 67 år etter hovedregelen. Det er gjort unntak med særaldersgrenser for en del grupper i privat sektor. Regelverket innebærer at en ikke kan få utbetalt tjenestepensjon i kombinasjon med AFP.

### *Avtalefestet pensjon*

Alle ansatte i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen og som oppfyller de individuelle kravene, kan få AFP. AFP i privat sektor omfatter alle arbeidstakere i bedrifter i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er arbeidstakerpart (for eksempel i varehandel), samt i NHO-bedrifter som har AFP-ordningen i sitt avtaleverk med andre organisasjoner (YS). Alderen når en kan gå av med AFP i privat sektor er som i offentlig sektor senket til 64 år med virkning fra 1.10.1993.

Tabellene II.1d og II.1e i vedlegg II gir en oversikt over antall lønnstakere i privat sektor som arbeider i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. Det har kun vært mulig å fordele ansatte i NHO-bedrifter med tariffavtale etter næring. Andelen lønnstakere med rett til AFP er derfor for mange næringer undervurdert. Oversikten viser at i underkant av 500 000 lønnstakere, eller om lag 43 prosent av alle lønnstakere i privat sektor har rett til AFP. AFP-ordningen er mest utbredt innen oljevirkksomhet, industri og bygg og anlegg.

### *Førtidspensjonsordninger*

Foruten AFP og tjenestepensjonsordninger har en del bedrifter egne førtidspensjonsordninger for sine ansatte. Disse kan være fullfinansierte fra bedriftens side, eller utbetales i kombinasjon med offentlige trygde- og pensjonsordninger. Det eksisterer mange ulike typer førtidspensjonsordninger og det finnes ikke noen samlet kartlegging av omfanget av dem. En er derfor henvist til resultater fra spørreundersøkelser.

Hippe og Pedersen (1991) har ved hjelp av en spørreundersøkelse blant 403 bedrifter med totalt vel 94 000 ansatte, fått fram data om omfanget av slike førtidspensjonsordninger. 55 av de 403 bedriftene svarte at de hadde etablert en permanent eller midlertidig førtidspensjonsordning. Disse bedriftene var imidlertid større enn gjennomsnittet i undersøkelsen slik at om lag 20 prosent av samlet antall sysselsatte var omfattet av førtidspensjonsordninger. Av disse er det om lag halvparten som oppgir å ha permanente ordninger. De fleste bedriftene opererer med faste aldersgrenser for tilbud om førtidspensjon. Aldersgrensen varierer fra 60 til 65 år. Under-

søkelsens resultater når det gjelder utbredelsen av slike ordninger i ulike næringer er gjengitt i tabell 3.4.3a.

Tabell 3.4.3a: Andel ansatte som jobber på bedrifter med førtidspensjonsordning etter bransje i 1989/90.

|                                  | Prosent av ansatte |
|----------------------------------|--------------------|
| Industri                         | 20                 |
| Bygg og anlegg                   | 15                 |
| Varehandel, hotell og restaurant | 12                 |
| Transport m.m.                   | 31                 |
| Bank og forsikring m.m.          | 33                 |

Kilde: Hippe og Pedersen (1991)

Undersøkelsen tyder altså på at førtidspensjonsordninger er mest utbredt i bank og forsikring, og minst utbredt i varehandel, hotell og restaurant.

### 3.4.4 Egen pensjonsforsikring etter skatteloven

Foruten de kollektive tjenestepensjonsordningene, finnes det individuelle forsikringsordninger når det gjelder alders-, etterlatte- og uførepensjon. Regelverket for egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) er nærmere beskrevet i ekspertutvalget som skal vurdere den samfunnsmessige rolle for private pensjonsordninger. En markedsundersøkelse om egen pensjonsforsikring utført av Norges Markedsdata A/S på oppdrag fra Norges Forsikringsforbund i 1989 kan kaste lys over hvem som benytter seg av egen pensjonsforsikring. Undersøkelsen viser at av de som har tegnet egen pensjonsforsikring var 79 prosent menn og 21 prosent kvinner. 23 prosent av dem som den gang hadde tegnet egen pensjonsforsikring var selvstendig næringsdrivende, og dette er en klar overrepresentasjon i forhold til andelen selvstendig næringsdrivende av sysselsatte i alt, som i 1992 var om lag 10 prosent.

Når en ser bort fra selvstendig næringsdrivende var om lag 40 prosent av de som hadde tegnet egen pensjonsforsikring ansatt i offentlig sektor, mens 60 prosent var ansatt i privat sektor. Dette innebærer en overrepresentasjon blant offentlig ansatte, til tross for at offentlig ansatte ofte er bedre dekket gjennom tjenestepensjonsordninger enn ansatte i privat sektor.

## 3.5 UTVIKLINGEN I BRUK AV SYKEPENGGER, ATTFØRING, OG ULIKE PENSJONSORDNINGER

### 3.5.1 Innledning

Dette avsnittet tar for seg utviklingen i bruken av sykepengger, attføring og ulike pensjonsordninger i perioden 1988-92. Søkelyset blir først og fremst rettet mot 60-66 åringeres bruk av disse ordningene, men det også vil bli lagt vekt på å relatere denne gruppen til utviklingen for andre aldersgrupper. Formålet er i første rekke å kaste lys over bruken av ordningene som ledd i tidligpensjonering av eldre arbeidstakere.

Tabell 3.5.1a viser befolkning, arbeidsstyrke og pensjoner i folketrygden og ulike offentlige pensjonskasser pr 31.12.1992 i aldersgruppen 60-66 år. Den gir der-

med et oversiktsbilde av pensjonering i Norge i aldersgruppen, selv om pensjonsordninger i privat sektor ikke er inkludert. Tallet for antall pensjoner i tabellen er ikke et presist uttrykk for antall pensjonister, fordi noen pensjonister kan få pensjoner fra flere pensjonskasser samtidig. Vi må imidlertid anta at det dreier seg om et begrenset antall personer. Videre må det nevnes at pensjonister også kan tilhøre arbeidsstyrken, for eksempel fordi de har en delpensjon og jobber, eller fordi de jobber selv om de har full pensjon.

*Tabell 3.5.1a: Befolkning, arbeidsstyrke og pensjoner i folketrygden og ulike offentlige pensjonskasser i aldersgruppen 60-66 år. 31.12.1992. Antall personer.*

|                                                                                     | 60-64 år |         |         | 65-66 år |         |        | 60-66 år |         |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|---------|----------|---------|--------|----------|---------|---------|
|                                                                                     | Menn     | Kvinner | Alle    | Menn     | Kvinner | Alle   | Menn     | Kvinner | Alle    |
| Befolkning                                                                          | 91 623   | 97 101  | 188 724 | 36 536   | 40 291  | 76 827 | 128 159  | 137 392 | 265 551 |
| I arbeidsstyrken <sup>1)</sup>                                                      | 60 000   | 45 000  | 105 000 | 15 000   | 10 000  | 25 000 | 75 000   | 55 000  | 130 000 |
| Sum pensjoner <sup>2)</sup>                                                         | 38 069   | 44 912  | 82 981  | 24 855   | 26 641  | 51 496 | 62 924   | 71 553  | 134 477 |
| Uførepensjon fra folketrygden <sup>3)</sup>                                         | 30 561   | 34 602  | 65 163  | 17 013   | 17 200  | 34 213 | 47 574   | 51 802  | 99 376  |
| Etterlattepensjon fra folketrygden <sup>4)</sup>                                    | 445      | 9 835   | 10 280  | 234      | 5 037   | 5 271  | 679      | 14 872  | 15 551  |
| Alderspensjonister under 67 år: Statens Pensjonskasse                               | 3 373    | 277     | 3 650   | 2 506    | 952     | 3 458  | 5 879    | 1 229   | 7 108   |
| Alderspensjonister under 67 år: KLP                                                 | 140      | 63      | 203     | 517      | 1 459   | 1 976  | 657      | 1 522   | 2 179   |
| Alderspensjonister under 67 år: Frittstående kommunale pensjonskasser <sup>5)</sup> | 52       | 23      | 75      | 190      | 538     | 728    | 242      | 561     | 803     |
| AFP: LO-NHO-YS-området                                                              | -        | -       | -       | 1 128    | 281     | 1 409  | 1 128    | 281     | 1 409   |
| AFP: Statens Pensjonskasse                                                          | -        | -       | -       | 778      | 520     | 1 298  | 778      | 520     | 1 298   |
| AFP: KLP                                                                            | -        | -       | -       | 305      | 461     | 766    | 305      | 461     | 766     |
| AFP: Frittstående kommunale pensjonskasser <sup>5)</sup>                            | -        | -       | -       | 112      | 170     | 282    | 112      | 170     | 282     |
| Pensjonstrygden for fiskere <sup>6)</sup>                                           | 942      | -       | 942     | 604      | -       | 604    | 1 546    | -       | 1 546   |
| Pensjonstrygden for skogsarbeidere <sup>6)</sup>                                    | -        | -       | 154     | 137      | -       | 137    | 291      | -       | 291     |
| Pensjonstrygden for sjømenn <sup>7)</sup>                                           | 2 398    | 44      | 2 442   | 894      | 18      | 912    | 3 292    | 62      | 3 354   |
| Pensjonstrygden for sykepleiere                                                     | 4        | 68      | 72      | 5        | 437     | 442    | 9        | 505     | 514     |

1) AKU-anslag. Årsgjennomsnitt 1992. En del pensjonister kan i AKU bli definert som i arbeidsstyrken. Det kan for eksempel være pensjonister som har en delpensjon, og som er delvis yrkesaktive.

2) Disse tallene kan ikke uten videre tas som antall pensjonister i aldersklassene. Noen pensjonister vil kunne få pensjoner fra flere pensjonskasser samtidig.

3) Tabellen inkluderer ikke uførepensjonister i Statens Pensjonskasse og de kommunale pensjonskasser som ikke har uførepensjon fra folketrygden.

4) Inklusiv både etterlatte ektefeller og etterlatte familiepleiere.

5) Anslåtte tall på grunnlag av tall for aktive medlemmer i henholdsvis KLP og de frittstående pensjonskasser og en antakelse om relativt sett like mange pensjonister i de frittstående pensjonskasser som i KLP.

6) September 1993.

7) Eksklusiv registrerte pensjonister som samtidig har pensjon fra folketrygden, avtalefestet pensjon eller pensjon fra Statens Pensjonskasse, KLP, Pensjonstrygden for fiskere eller Pensjonstrygden for

skogsarbeidere. Totalt er det 5 845 registrerte mannlige pensjonister i aldersklassen 60-66 år i Pensjonstrygden for sjømenn, og 154 kvinner.

Kilde: KLP, Pensjonstrygden for sjømenn, Rikstrygdeverket, Statens Pensjonskasse og Statistisk sentralbyrå.

I aldersgruppen 60-66 år er det en god del flere kvinner som er pensjonerte enn som er i arbeidsstyrken, og det er ikke så mange flere menn som er i arbeidsstyrken enn som er pensjonerte. Spesielt er andelen pensjonerte stor blant 65-66-åringene, både for menn og kvinner.

Ut fra tabell 3.5.1a kan vi slå fast at uførepensjonsordningen er den klart største pensjonsordningen i aldersgruppen 60-66-år i Norge. Om lag 74 prosent av pensjonene i tabellen er uførepensjoner, og sammen med etterlattepensjonsordningen står uførepensjonsordningen for nesten 87 prosent av alle tabellens pensjoner. Dette må imidlertid ses i lys av at folketrygdens ytelser i prinsippet omfatter hele Norges befolkning, mens de andre ordningene som er inkludert i tabell 3.5.1a bare omfatter større eller mindre yrkesgrupper. Dessuten rekrutteres pensjonister til folketrygden allerede fra når de er 16 år, mens pensjonister først begynner å bli rekruttert til de andre pensjonsordningene fra når de er 54 år og eldre.

Etter uføre- og etterlattepensjonsordningene er ordningene med tidligpensjon i det offentlige, pensjonstrygden for sjømenn og AFP de vanligste ordninger blant 60-66-åringene. Vi vil ikke behandle etterlattepensjonsordningen i dette avsnittet, fordi den primært er rettet mot personer som bare i begrenset grad har vært yrkesaktive.

### 3.5.2 Sykepenger

Utviklingen i antall sykmeldinger kan være en indikasjon på om det blir flere som har helsemessige problemer som forhindrer yrkesaktivitet. Spesielt vil utviklingen i omfanget av lange sykepengetilfeller kunne være et barometer på om mange er på vei ut av yrkeslivet. Det finnes ingen samlet statistikk for alt sykefravær i Norge. Hovedkildene for statistikk over sykefravær er NHO's statistikk over fraværet i et utvalg av norske bedrifter og Rikstrygdeverkets statistikk over sykepengedager ut over arbeidsgiverperioden. Arbeidsgiverperioden er som regel de to første ukene av en sykefraværsperiode. NHO kan imidlertid ikke bidra med statistikk over sykefravær for aldersgruppen 60-66 år, så derfor er dette avsnittet utelukkende basert på Rikstrygdeverkets statistikk. *Avsnittet gjelder dermed sykepengeutbetalinger til arbeidstakere ut over arbeidsgiverperioden.* Når formålet er å se på sykefraværet som ledd i førtidspensjonering, må en også anta at langtidsfraværet er det mest sentrale.

Tabell 3.5.2a viser at antall sykepengetilfeller har sunket i forhold til antall sysselsatte fra 1989 til 1992 for alle gruppene i tabellen, bortsett fra for kvinner mellom 65 og 66 år.

Tabell 3.5.2a: Sykepengetilfeller for arbeidstakere per sysselsatt (AKU-tall, årsgjennomsnitt). Anslag. Etter alder og kjønn. 1989-92.

|      | Menn     |          |          | Kvinner  |          |          |
|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|      | 60-64 år | 65-66 år | 16-74 år | 60-64 år | 65-66 år | 16-74 år |
| 1989 | 0,23     | 0,27     | 0,15     | 0,29     | 0,31     | 0,22     |
| 1990 | 0,23     | 0,25     | 0,15     | 0,27     | 0,30     | 0,22     |
| 1991 | 0,21     | 0,26     | 0,14     | 0,27     | 0,30     | 0,22     |
| 1992 | 0,20     | 0,24     | 0,13     | 0,27     | 0,34     | 0,20     |

Kilde: Rikstrygdeverket

Utviklingen i sykepengetilfeller i aldersgruppen 60-66 år er ganske parallell med utviklingen i sykepengetilfeller for alle aldersgrupper. Antall sykepengedager per sykepengetilfelle har økt fra 1988 til 1992, noe som først og fremst skyldes at mennene i aldersgruppen 60-66 år økte gjennomsnittlig antall sykepengedager fra 91,0 til 101,5, det vil si en økning på 11,5 prosent. Imidlertid var det et fall mellom 1991 og 1992. Gjennomsnittlig antall sykepengedager for kvinner lå i 1992 omtrent på nivået for 1988, nemlig på rundt 85 dager. Etter 1989 har antall sykepengedager per sykepengetilfelle sunket jevnt for kvinnene, og lå i 1992 nesten 6 prosent lavere enn i 1989 jf tabell II.1f i vedlegg II.

Tabell 3.5.2b viser andelen av folketrygdens sykepengetilfeller av maksimal varighet i aldersgruppen 60-66 år. Denne størrelsen er interessant blant annet fordi den er et uttrykk for hvor stor andel av alle sykepengetilfellene som har så lang varighet at uførepensjon kan utbetales til personer som har hatt rett til sykepenger. Andelen sykepengetilfeller av maksimal varighet i aldersklassen 65-66 år har svingt noe, men nivået for 1992 er likt med nivået for 1989. I aldersklassen 60-64 år er det annerledes, her har nivået økt noe for menn og falt for kvinner.

Dersom vi ser på tallene for antall i tabellen, viser imidlertid tabell 3.5.2b at det stort sett hvert år siden 1989 er blitt færre sykepengetilfeller absolutt sett som er en så lang varighet at de vil kunne gi grunnlag for utbetaling av uførepensjon. Det er spesielt blitt en del færre som avslutter sykepengeperioder med maksimal varighet i aldersklassen 65-66 år for menn.

For aldersgruppen 16-70 år sett under ett, har det vært en liten nedgang i så lange sykepengeperioder absolutt sett, mens andelen av alle sykepengetilfeller som er så lange har svingt noe. I 1992 er denne andelen litt høyere enn i 1989 for menn, og like stor for kvinner. Nedgangen i så lange sykepengeperioder at det er grunnlag for utbetaling av uførepensjon, er altså mer markant blant eldre enn blant yngre.

Tabell 3.5.2b: Andel av folketrygdens sykepengetilfeller med maksimal varighet i prosent (varighet lenger enn 250 dager) samt antall sykepengetilfeller med maksimal varighet. Arbeidstakere. Menn og kvinner. 1989-92.

|                          | 1989  |        | 1990  |        | 1991  |        | 1992  |        |
|--------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|                          | Andel | Antall | Andel | Antall | Andel | Antall | Andel | Antall |
| <b>Menn</b>              |       |        |       |        |       |        |       |        |
| 60-64 år                 | 19,3  | 2 450  | 19,2  | 2 236  | 20,9  | 2 276  | 20,7  | 2 116  |
| 65-66 år                 | 32,1  | 1 466  | 34,8  | 1 407  | 32,0  | 1 128  | 31,9  | 956    |
| Alle aldre<br>(16-70 år) | 7,0   | 10 269 | 7,1   | 10 156 | 7,8   | 10 486 | 7,5   | 9 101  |
| <b>Kvinner</b>           |       |        |       |        |       |        |       |        |
| 60-64 år                 | 17,7  | 2 036  | 16,0  | 1 776  | 16,0  | 1 755  | 15,0  | 1 589  |
| 65-66 år                 | 26,8  | 966    | 25,8  | 854    | 26,1  | 813    | 27,0  | 791    |
| Alle aldre<br>(16-70 år) | 5,6   | 10 086 | 5,5   | 10 006 | 5,8   | 10 420 | 5,6   | 9 339  |
| <b>Menn og kvinner</b>   |       |        |       |        |       |        |       |        |
| 60-64 år                 | 18,5  | 4 486  | 17,6  | 4 012  | 18,5  | 4 031  | 17,9  | 3 705  |
| 65-66 år                 | 29,8  | 2 434  | 30,8  | 2 261  | 29,2  | 1 941  | 29,6  | 1 747  |
| Alle aldre<br>(16-70 år) | 6,2   | 20 355 | 6,2   | 20 162 | 6,7   | 20 906 | 6,4   | 18 440 |

Kilde: Rikstrygdeverket

### 3.5.3 Attføringspenger

Tabell 3.5.3a viser utviklingen i ikke-avsluttede og avsluttede attføringstilfeller i aldersklassen 60-66 år i perioden 1988-92 sammenlignet med utviklingen i andre aldersklasser. Tabellen er et uttrykk for at langt de fleste attføringstilfellene i denne aldersklassen er hjemlet som medisinsk behandling, en hjemmel som brukes når en arbeidstaker har brukt opp retten til sykepenger, men ikke kan friskmeldes. Tabellen viser også at hjemlen yrkesmessig attføring, som er med i gruppen andre hjemler, sjelden er brukt i aldersklassen 60-66 år. Hjemlen er heller ikke blitt særlig mer brukt i aldersgruppen 60-66 år i løpet av perioden 1988-92. Attføringspenger i denne aldersklassen er således en utpreget passiv trygdeytelse – på samme måte som pensjonsordningene og sykepengeordningen er det.

Tabell 3.5.3a viser også at antall ikke-avsluttede attføringstilfeller blant 60-66-åringene sank fra 1988 til 1990, for deretter å stige igjen. Ved slutten av 1992 var det dermed nesten 27 prosent flere ikke-avsluttede attføringstilfeller enn i 1988 i denne aldersgruppen. Antall attføringstilfeller hjemlet som medisinsk behandling hadde økt med nesten 25 prosent. Dette er imidlertid en forholdsvis beskjeden økning i forhold til andre aldersgrupper. I aldersgruppen 16-59 år var det ved slutten av 1992 nesten 43 prosent flere med attføringspenger hjemlet som medisinsk attføring enn i 1988. Antall attføringstilfeller hjemlet som medisinsk attføring sank

imidlertid en del imellom 1988 og 1989 blant 60-66 åringene. Etter 1989 har økningen vært sterkere i aldersgruppen over 60 år enn i aldersgruppen 16-59 år.

Antall avsluttede tilfeller mellom 1988 og 1991 svingte noe i aldersklassen 60-66 år, men i 1991 ble det ble avsluttet omtrent like mange attføringstilfeller som i 1988. Antall avsluttede attføringstilfeller i de andre aldersklassene økte noe i perioden.

Tabell 3.5.3a: Løpende (ikke-avsluttede) og avsluttede attføringstilfeller etter alder og ytelse. Alder per 31.12.1988-92. Anslag.

|                      | 60-66 år                            |               |        | Andre aldersgrupper (16-59 år)      |               |        |
|----------------------|-------------------------------------|---------------|--------|-------------------------------------|---------------|--------|
|                      | Medisinsk behandling utover 52 uker | Andre hjemler | Totalt | Medisinsk behandling utover 52 uker | Andre hjemler | Totalt |
| Løpende tilfeller    |                                     |               |        |                                     |               |        |
| 1988                 | 2 054                               | 119           | 2 173  | 22 823                              | 17 049        | 39 872 |
| 1989                 | 1 582                               | 113           | 1 695  | 24 397                              | 21 102        | 45 499 |
| 1990                 | 1 640                               | 125           | 1 765  | 26 990                              | 24 122        | 51 112 |
| 1991                 | 1 949                               | 146           | 2 095  | 30 749                              | 27 585        | 58 334 |
| 1992                 | 2 558                               | 199           | 2 757  | 32 561                              | 30 290        | 62 851 |
| Avsluttede tilfeller |                                     |               |        |                                     |               |        |
| 1988                 | 2 213                               | 141           | 2 354  | 11 618                              | 6 202         | 17 820 |
| 1989                 | 2 098                               | 158           | 2 256  | 11 861                              | 6 776         | 18 637 |
| 1990                 | 1 944                               | 188           | 2 132  | 11 692                              | 7 823         | 19 515 |
| 1991                 | 2 184                               | 193           | 2 377  | 13 049                              | 8 751         | 21 800 |
| 1992                 | -                                   | -             | -      | -                                   | -             | -      |

Kilde: Rikstrygdeverket

Sammenholder man tabell 3.5.3a med tabell 3.5.3b ser det ut til at utviklingen går mot at stadig flere personer som har gått maksimal sykepengeperiode fortsetter som mottakere av attføringspenger. I 1989 var det i aldersgruppen 60-66 år om lag 0,23 ikke-avsluttede attføringstilfeller hjemlet som medisinsk attføring per avsluttet sykepengetilfelle av maksimal varighet. I 1991 var tallet 0,33 og i 1992 0,47.

I tabell 3.5.3b vises løpende attføringspengetilfeller som prosentandel av arbeidsstyrken etter alder og kjønn. Den viser at det er blitt relativt flere løpende attføringspengetilfeller i forhold til arbeidsstyrken i perioden 1989-92, og at det er relativt flere attføringspengemottakere i gruppen under 60 år enn i gruppen over. Antall attføringspengemottakere under medisinsk attføring i aldersgruppen over 60 år i perioden økte med om lag 60 prosent i forhold til arbeidsstyrken. Tilsvarende andel var på i overkant av 30 prosent for aldersgruppen 16-59 år.



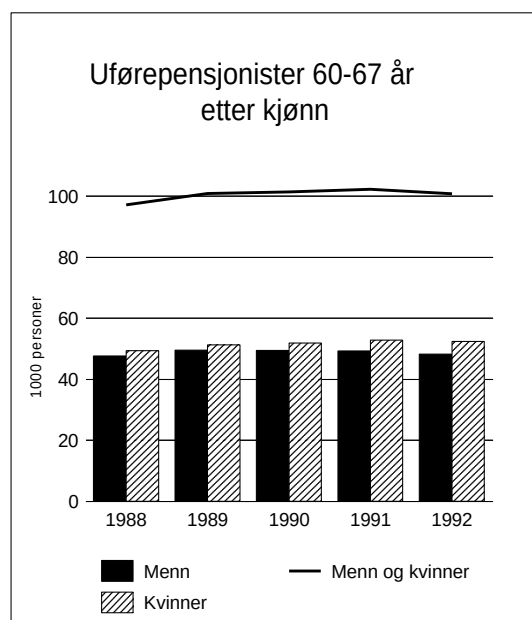
Tabell 3.5.3b: Løpende attføringstilfeller per 31.12 i prosent av arbeidsstyrken (årgjennomsnitt). 1989-92. Anslag.

|      | 60-66 år  |               |        | Andre aldersgrupper (15-59 år) |               |        |
|------|-----------|---------------|--------|--------------------------------|---------------|--------|
|      | Medisinsk | Andre hjemler | Totalt | Medisinsk                      | Andre hjemler | Totalt |
| 1989 | 0,59      | 0,04          | 0,63   | 0,98                           | 0,85          | 1,83   |
| 1990 | 0,61      | 0,05          | 0,66   | 1,08                           | 0,97          | 2,05   |
| 1991 | 0,72      | 0,05          | 0,78   | 1,21                           | 1,09          | 2,30   |
| 1992 | 0,95      | 0,07          | 1,02   | 1,29                           | 1,20          | 2,48   |

Kilde: Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå

### 3.5.4 Uførepensjon

Figur 3.5.4a viser utviklingen i antall uførepensjonister i alderen 60-67 år i perioden 1988-92. Det var i 1992 om lag 6 prosent flere uførepensjonister enn i 1988. Antall uførepensjonister har imidlertid vært ganske konstant etter 1989, men med en liten tilbakegang fra 1991 til 1992. Det har vært jevn tilbakegang i antall mannlige uførepensjonister i aldersgruppen siden 1989, mens antall kvinnelige uførepensjonister steg inntil 1991. Den sterke økningen i uførepensjonering i alderen 60-67 år etter 1984 har dermed stoppet opp. I 1984 var det totalt 86 994 uførepensjonister i aldersgruppen 60-67 år, fordelt på 43 640 mannlige og 43 355 kvinnelige.



Figur 3.5.4a Uførepensjonister 60-67 år etter kjønn<sup>1)</sup>.

1) Uførepensjonister får uførepensjon inntil den første måneden etter de har fylt 67 år. Derfor vil det være noen 67 åringer blant uførepensjonistene. Før 1991 gikk uførepensjonistene ut av uførepensjonsordningen på 67-årsdagen. Av denne grunnen er tallene før og etter 1991 ikke helt sammenlignbare. Endringen ga om lag 1000 flere uførepensjonister i aldersklassen over 65 år.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Tabell 3.5.4a viser utviklingen i andel uførepensjonister i forhold til hele befolkningen for menn og kvinner i aldersgruppene 60-64 og 65-67 år og for hele gruppen 16-67 år samlet. Utviklingen i antall uførepensjonister i aldersgruppene over 60 år er nokså sammenfallende med utviklingen i aldersgruppene under 60 år. Totalt var det 236 238 uførepensjonister mellom 16 og 67 år ved slutten av 1992, noe som tilsvarte 8,4 prosent av befolkningen. Det var nesten 20 000 flere uførepensjonister i 1992 enn i 1988, men antall uførepensjonister gikk ned fra 1991 til 1992.

Hvis antall personer i aldersgruppen hadde vært konstant gjennom perioden 1988-1992, hadde økningen i uførepensjoneringen i aldersgruppen 60-64 år vært om lag 13 prosent, og økningen i aldersgruppen 65-67 år vært om lag 12,5 prosent. At endringen i antall uførepensjonister gjennom perioden 1988-92 har vært så lav som den har vært (6,1 prosent for aldersgruppen 60-67 år), skyldes derfor for en stor del at demografiske forhold har dempet veksten.

Tabell 3.5.4a: Uførepensjonister etter alder og kjønn. 31.12 1988-92

|                                   | Menn og kvinner |          |                    | Menn     |          |                    | Kvinner  |          |                    |
|-----------------------------------|-----------------|----------|--------------------|----------|----------|--------------------|----------|----------|--------------------|
|                                   | 60-64 år        | 65-67 år | Alle <sup>1)</sup> | 60-64 år | 65-67 år | Alle <sup>1)</sup> | 60-64 år | 65-67 år | Alle <sup>1)</sup> |
| Antall uførepensjonister          |                 |          |                    |          |          |                    |          |          |                    |
| 1988                              | 62 595          | 34 589   | 217 073            | 30 155   | 17 586   | 98 621             | 32 440   | 17 003   | 118 452            |
| 1989                              | 64 812          | 36 105   | 228 055            | 30 993   | 18 580   | 102 636            | 33 819   | 17 525   | 125 419            |
| 1990                              | 65 803          | 35 657   | 234 361            | 31 231   | 18 248   | 104 704            | 34 572   | 17 409   | 129 657            |
| 1991                              | 65 686          | 36 623   | 238 519            | 30 994   | 18 383   | 105 926            | 34 692   | 18 240   | 132 593            |
| 1992                              | 65 163          | 35 625   | 236 238            | 30 561   | 17 741   | 104 674            | 34 602   | 17 884   | 131 564            |
| I prosent av alle i aldersgruppen |                 |          |                    |          |          |                    |          |          |                    |
| 1988                              | 30,5            | 39,4     | 7,9                | 30,3     | 42,5     | 7,0                | 30,7     | 36,7     | 8,7                |
| 1989                              | 32,5            | 42,2     | 8,2                | 32,1     | 45,7     | 7,3                | 33,0     | 39,0     | 9,2                |
| 1990                              | 33,6            | 43,8     | 8,4                | 32,8     | 47,0     | 7,4                | 34,3     | 40,8     | 9,5                |
| 1991                              | 34,4            | 44,4     | 8,6                | 33,4     | 46,8     | 7,5                | 35,3     | 42,1     | 9,7                |
| 1992                              | 34,5            | 44,4     | 8,4                | 33,3     | 46,5     | 7,4                | 35,6     | 42,5     | 9,5                |

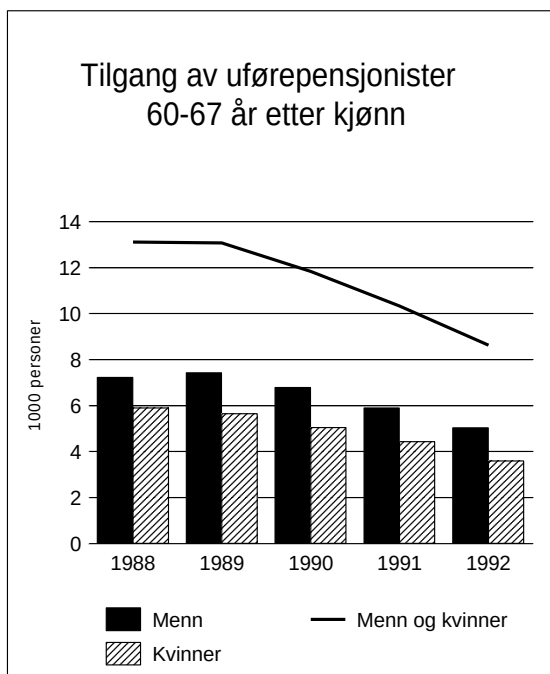
1) Gjelder aldersgruppen 16-67 år.

Kilde: Rikstrygdeverket

Statistikken for totalt antall uførepensjonister i aldersgruppen 60-66 år vil bare i en viss grad avspeile de siste endringene i tilgang til og avgang fra uførepensjonsordningen, men vil også være et resultat av tidligere tilgang og avgang. Bestandstallene for denne aldersgruppen vil nemlig omfatte en stor masse av uførepensjonister som er pensjonert over en lang periode, for eksempel hadde om lag 52 prosent av mannlige 67-årige uførepensjonister vært pensjonert mindre mer 5 år. Blant de kvinnelige 67-årige uførepensjonister hadde over to tredjedeler vært pensjonert mer enn 5 år.

Tall for tilgang av nye uførepensjonister er derfor et bedre uttrykk for endringer i uførepensjonering akkurat nå enn hva bestandstall er. Figur 3.5.4b viser utviklingen i tilgangen av nye uførepensjonister i aldersgruppen 60-67 år i perioden 1988-1992. Det er i denne perioden blitt stadig færre nye personer i denne aldersgruppen som blir uførepensjonister. I 1992 var tilgangen om lag 34 prosent lavere enn i 1988.

Reduksjonen har vært sterkest for kvinnene, tilgangen var her om lag 39 prosent lavere i 1992 enn i 1988. Det tilsvarende tallet for menn var om lag 30 prosent.



Figur 3.5.4b Tilgang av uførepensjonister 60-67 år etter kjønn.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Tabell 3.5.4b viser utviklingen i tilbøyeligheten til å uførepensjonere seg, målt ved antall nye uførepensjonister i prosent av den del av befolkningen som ikke var uførepensjonister ved årets begynnelse. Tallene i tabellen innebærer at nedgangen i tilbøyeligheten til å la seg uførepensjonere har vært sterkere i aldersklassene under 60 år enn i aldersklassene over. Uføretilbøyeligheten for menn og kvinner lå i 1992 henholdsvis om lag 23 og 25 prosent lavere i aldersklassene 60-64 år og 65-67 år enn i 1988. I aldersklassen 40-54 år lå tilbøyeligheten for eksempel i overkant av 35 prosent lavere.

Tabell 3.5.4b: Tilgang<sup>1)</sup> av uførepensjonister 60-66 år etter alder og kjønn, 1988-92

|                   | Menn og kvinner |          |                    | Menn     |          |                    | Kvinner  |          |                    |
|-------------------|-----------------|----------|--------------------|----------|----------|--------------------|----------|----------|--------------------|
|                   | 60-64 år        | 65-67 år | Alle <sup>2)</sup> | 60-64 år | 65-67 år | Alle <sup>2)</sup> | 60-64 år | 65-67 år | Alle <sup>2)</sup> |
| Uførepensjonister |                 |          |                    |          |          |                    |          |          |                    |
| 1988              | 8 787           | 4 325    | 31 516             | 4 750    | 2 475    | 14 706             | 4 037    | 1 850    | 16 810             |
| 1989              | 8 546           | 4 532    | 31 456             | 4 702    | 2 721    | 15 091             | 3 844    | 1 811    | 16 365             |
| 1990              | 7 904           | 3 923    | 29 584             | 4 431    | 2 357    | 14 444             | 3 473    | 1 575    | 15 140             |
| 1991              | 6 996           | 3 335    | 25 451             | 3 985    | 1 938    | 12 628             | 3 038    | 1 397    | 12 823             |
| 1992              | 5 847           | 2 774    | 19 893             | 3 421    | 1 614    | 10 341             | 2 426    | 1 160    | 9 552              |

Tabell 3.5.4b: Tilgang<sup>1)</sup> av uførepensjonister 60-66 år etter alder og kjønn. 1988-92

|                                                 | Menn og kvinner |          |                    | Menn     |          |                    | Kvinner  |          |                    |
|-------------------------------------------------|-----------------|----------|--------------------|----------|----------|--------------------|----------|----------|--------------------|
|                                                 | 60-64 år        | 65-67 år | Alle <sup>2)</sup> | 60-64 år | 65-67 år | Alle <sup>2)</sup> | 60-64 år | 65-67 år | Alle <sup>2)</sup> |
| I prosent av alle i risikogruppen <sup>3)</sup> |                 |          |                    |          |          |                    |          |          |                    |
| 1988                                            | 5,8             | 7,8      | 1,2                | 6,5      | 10,0     | 1,1                | 5,2      | 6,0      | 1,3                |
| 1989                                            | 5,9             | 8,2      | 1,2                | 6,6      | 10,7     | 1,1                | 5,2      | 6,1      | 1,3                |
| 1990                                            | 5,7             | 7,8      | 1,1                | 6,4      | 10,1     | 1,1                | 5,0      | 5,8      | 1,2                |
| 1991                                            | 5,2             | 6,7      | 1,0                | 5,9      | 8,4      | 1,0                | 4,5      | 5,3      | 1,0                |
| 1992                                            | 4,5             | 5,8      | 0,8                | 5,2      | 7,3      | 0,8                | 3,7      | 4,6      | 0,8                |

1) Tilgang og avgang i samme år er ikke med i denne tabellen

2) Omfatter aldersgruppen 16-67 år

3) Alle i aldersgruppen minus uførepensjonister

Kilde: Rikstrygdeverket

### 3.5.5 AFP

Tabell 3.5.5a viser antall AFP-pensjonister i LO-NHO-YS-området, KLP (Kommunal Landspensjonskasse) og Statens Pensjonskasse. Det samlede antall AFP-pensjonister framgår dermed ikke av tabellen, fordi AFP-pensjonister i diverse frittstående kommunale pensjonskasser ikke er inkludert. I 1992 var det totalt 3 473 AFP-pensjonister i aldersgruppen 65-66 år LO-NHO-YS-området, Statens Pensjonskasse og KLP. I tillegg finnes det et mindre antall 67-åringer som er AFP-pensjonister.

Det finnes ikke samlet statistikk over AFP-pensjonister i frittstående kommunale pensjonskasser. Imidlertid har vi tall for antall premiebetalende medlemmer i disse og KLP. Antar man at det er like mange pensjonister per premiebetalende medlem i de frittstående pensjonskasser som i KLP, kan man for 1992 anslå antall AFP-pensjonister i frittstående pensjonskasser til 282. Gitt dette anslaget kan en anslå totalt antall AFP-pensjonister til 3 755 ved slutten av 1992.

Det har vært klart flere menn enn kvinner blant AFP-pensjonistene totalt sett, men det må for en stor del skyldes forskjellen mellom sysselsettingsmønsteret i de aktuelle årskull mellom menn og kvinner. Ved slutten av 1992 var det flere kvinnelige enn mannlige uførepensjonister i KLP.

Tabell 3.5.5a: AFP-pensjonister etter sektor per 31.12 1989-92 etter kjønn og alder. LO-NHO-YS-området, Statens Pensjonskasse og KLP.

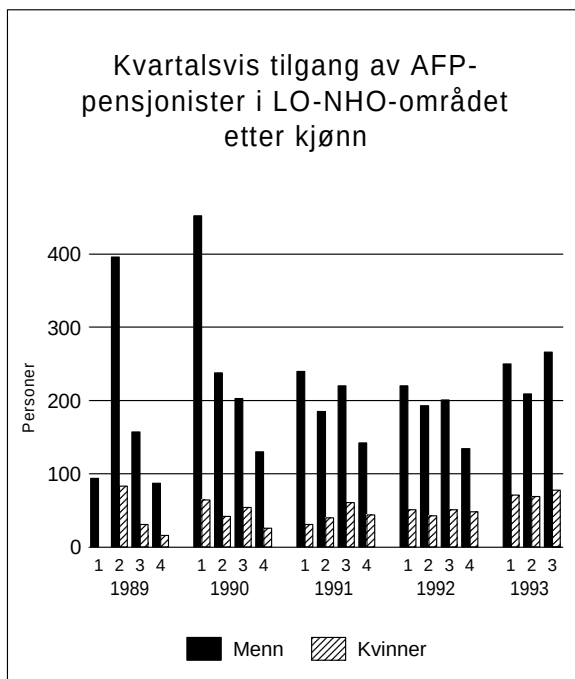
|                       | Kvinner |     |        | Menn |     |        | I alt |     |        |
|-----------------------|---------|-----|--------|------|-----|--------|-------|-----|--------|
|                       | 65      | 66  | Totalt | 65   | 66  | Totalt | 65    | 66  | Totalt |
| LO-NHO-YS-området     |         |     |        |      |     |        |       |     |        |
| 1989                  | -       | 82  | 82     | -    | 457 | 457    | -     | 457 | 539    |
| 1990                  | 82      | 83  | 165    | 425  | 467 | 892    | 514   | 560 | 1074   |
| 1991                  | 113     | 126 | 239    | 449  | 692 | 1141   | 562   | 818 | 1380   |
| 1992                  | 109     | 172 | 281    | 439  | 689 | 1128   | 548   | 861 | 1409   |
| Statens Pensjonskasse |         |     |        |      |     |        |       |     |        |
| 1989                  | -       | 98  | 98     | -    | 199 | 199    | -     | 297 | 297    |
| 1990                  | 162     | 156 | 318    | 239  | 318 | 557    | 401   | 474 | 875    |
| 1991                  | 211     | 277 | 488    | 309  | 435 | 744    | 520   | 712 | 1232   |
| 1992                  | 226     | 294 | 520    | 359  | 419 | 778    | 585   | 713 | 1298   |
| KLP                   |         |     |        |      |     |        |       |     |        |
| 1989                  | -       | -   | -      | -    | -   | -      | -     | -   | 226    |
| 1990                  | -       | -   | -      | -    | -   | -      | -     | -   | 625    |
| 1991                  | -       | -   | -      | -    | -   | -      | -     | -   | 550    |
| 1992                  | 428     | 33  | 461    | 281  | 24  | 305    | 709   | 57  | 766    |

Kilde: Rikstrygdeverket, Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse

Tilgangen til AFP-ordningen i LO-NHO-YS-området var i 1992 på 876 personer. Med anslaget på antall lønnstakere i bedrifter i privat sektor som er tilsluttet AFP-ordningen i tabell II.1d, og hvis vi antar at fordelingen på alder i privat sektor er den samme i LO-NHO-YS-området som i AKU per 4. kvartal 1991, kan den årlige tilgangsraten for AFP anslås til i overkant av 19 prosent.

Visher og Midtsundstad (1993) anslår den årlige tilgangsraten blant medlemmene i Statens Pensjonskasse til om lag 20 prosent. På grunn av særaldersgrensene i staten og ulik beregningsmåte må man være forsiktig med å sammenligne tilgangsratene i privat og offentlig sektor.

Figur 3.5.5a viser utviklingen i tilgangen av AFP-pensjonister i LO-NHO-området. Denne tilgangen var spesielt høy i den første oppbyggingsfase av AFP-ordningen. Det kan se ut som tilgangen de tre første kvartalene i 1993 er høyere enn den tilsvarende tilgangen i 1991 og 1992. Dette kan være et tegn på at tilgangen har økt etter innføringen av sluttvederlagsordningen per 1. oktober 1992. Imidlertid var tilgangen i 4. kvartal 1992 som var det første kvartalet etter at sluttvederlagsordninger ble innført, relativt lav, slik at det ennå ikke er mulig å si noe helt sikkert om effekten av sluttvederlagsordningen.



Figur 3.5.5a Kvartalsvis tilgang av AFP-pensjonister i LO-NHO-området etter kjønn. Antall personer.

Kilde: Rikstrygdeverket.

### 3.5.6 Andre førtidspensjonsordninger

I tillegg til uførepensjon og AFP finnes det en rekke andre førtidspensjonsordninger. De største av disse ordningene er pensjonstrygdene for sjømenn og for fiskere og tidligpensjonsordningene i offentlig sektor, se tabell 3.5.1a.

Per 31.12.1992 var det totalt 5 999 personer mellom 60 og 66 år som var registrerte som alderspensjonister i Pensjonstrygden for sjømenn, og det var nesten bare menn. Av dette var det imidlertid bare 3 354 som ikke også var registrert med annen pensjon. (Gjelder pensjonister som har uføre-, etterlatte- eller AFP-pensjon eller har pensjon fra Statens pensjonskasse, KLP, pensjonstrygden for fiskere eller skogsarbeidere.)

Per 31.12.1992 var det registrert totalt 5 914 pensjonister i Pensjonstrygden for fiskere.

I staten og kommunene er den generelle aldersgrensen 70 år. Det er imidlertid en lang rekke stillinger som har særaldersgrense under 70 år, slik at de som har disse stillingene må gå av før de blir 70 år. Den laveste særaldersgrensen i Staten og kommunene er 57 år. Personer som går av for særaldersgrense får tjenestepensjon etter visse regler, se "[Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 6. Det finnes også en 85-årsregel som tillater ansatte i staten og kommunene å gå av for aldersgrensen opp til 3 år før, hvis summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. En 62-åring, som har særaldersgrense 65 år, må for eksempel ha jobbet 23 år i Staten eller en kommune for å være omfattet av regelen.

Tabell 4.5.1a viser at det ved slutten av 1992 var om lag 10 090 alderspensjonister mellom 60 og 66 år i offentlig sektor. Dette tilsvarer om lag 20 prosent av antall sysselsatte i sektoren. Tall fra Statens Pensjonskasse kan tyde på at det er blitt færre slike alderspensjonister i offentlig sektor i de senere årene. I 1987 kom det til 1 493

nye alderspensjonister i Statens Pensjonskasse, i 1990 var antallet sunket til 1 095 og i 1992 var det 812.

### **3.6 NOEN TREKK VED INNTEKTSFORHOLDENE FOR PERSONER I ALDERSGRUPPEN 60-70 ÅR**

#### **3.6.1 Innledning**

Formålet med dette avsnittet er å gi en kort oversikt over inntektsforholdene for aldersgruppen 60-70 år. Tilgangen til blant annet AFP, uførepensjon, ledighets-trygd, alderspensjon og andre ordninger avhenger blant annet av hvor mange som allerede hovedsakelig lever av pensjon, og i hvor stor grad de som er i arbeid er avhengige av lønnet arbeid. I denne sammenheng er det viktig å se på inntektssammensetningen og hvordan denne har endret seg over tid. Spesielt vil en se på inntektsforholdene for de som kan være aktuelle for førtidspensjonering. I de fleste tabellene i dette avsnittet er derfor gruppen 60-70 år inndelt i 3 aldersgrupper. Dette er gjort for å få et inntrykk av inntektsnivå og utvikling for den gruppen som vil nå pensjonsalderen om noen år (60-63 år), gruppen som kan være aktuelle for AFP-ordningen (64-66 år) og gruppen alderspensjonister (67-70 år).

Inntektsforholdene for aldersgruppen 60-70 år og utviklingen i sammensetningen av disse husholdningenes inntekter, vil blant annet illustrere i hvilken grad denne gruppen skiller seg fra andre deler av befolkningen. Videre vil sammensetningen av inntektene gi et inntrykk av hvilken finansiell frihet disse husholdningene har. I denne sammenheng er spesielt utviklingen i lønnsinntekt, kapitalinntekt og formue av interesse. Høy nettokapitalinntekt i forhold til arbeidsinntekt gjør den enkelte bedre rustet til å møte en eventuell inntektsreduksjon.

Det er vanskelig å gi entydige og objektive mål på inntektsutviklingen. I inntekts- og formuesundersøkelsene benyttes flere inntektsbegrep, blant annet bruttoinntekt, samlet inntekt og disponibel inntekt. I dette avsnittet har en valgt å benytte bruttoinntekt. Ved å benytte bruttoinntekt i motsetning til disponibel inntekt er det mulig å vise utviklingen i og endringer i sammensetningen av husholdningenes inntekter. Bruttoinntekt omfatter blant annet lønn, næringsinntekt, ytelser fra folketrygden, tjenstepensjon og kapitalinntekter, jf. definisjoner i boks 3.6.1a.

Utvalget har ikke vurdert hvordan skattleggingen av lønnstakere og pensjonister påvirker utviklingen i disponibel inntekt. I denne sammenheng vises det til NOU 1993:17 «Levekår i Norge».

Analyseenheten er i hovedsak husholdninger. Husholdninger er først og fremst valgt ut fra en antagelse om at husholdningens totale inntektssituasjon har betydning for den enkeltes valg med hensyn til yrkesdeltaking. Videre vil en ved å benytte husholdninger unngå problemet med at skattereglene fram til 1992 var slik at de påvirket hvilken inntektstaker i husholdningen som ble godskrevet gjeld og fordringer. Svakheten ved å benytte husholdninger er imidlertid at husholdninger består av et ulikt antall personer. For å rette opp noe av denne svakheten, har en sammenlignet enslige og par uten barn både ved sammenligninger innad i gruppen, og ved sammenligninger til befolkningen som helhet. En har også trukket enkelte sammenligninger til persondata i teksten.

Husholdninger med hovedinntektstaker i alderen 60-70 år er en svært uensartet gruppe. De fleste over 67 år vil naturlig nok være alderspensjonister. Blant de mellom 60 og 67 år vil det være ulike typer pensjonister (uføre, etterlatte, AFP med videre), trygdede og lønnstakere. En del pensjonister/trygdede vil i tillegg ha lønnsinntekt, eventuelt næringsinntekt.

I første del av dette avsnittet beskrives inntektsutviklingen for gruppen samlet, der en også vurderer inntektsutvikling fordelt etter alder, kjønn og husholdningstype. I annen del av avsnittet er ansatte i alderen 60-66 år skilt ut.

---

### **Figur 3.6.1a Inntekts- og formuesundersøkelsene**

Inntekts- og formuesundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som Statistisk sentralbyrå foretar årlig. I 1991 bestod utvalget av om lag 24 000 individer. Institusjonsbeboere er ikke representert i utvalget. Det viktigste datagrunnlaget for inntekts- og formuesundersøkelsene er selvangivelsen for personlige skattytere. I tillegg er undersøkelsen basert på en del intervjuopplysninger, blant annet for å kartlegge sammensetningen av husholdningene, og data fra en rekke registre. Enkelte inntekter som ikke er skattbare kommer ikke med. Utvalgsundersøkelser vil være beheftet med en viss usikkerhet. Generelt blir resultatene mer usikre jo færre observasjoner de er basert på. Kriterier for om en person eller hovedinntektstaker i husholdningen er definert som yrkestilknyttet eller som pensjonist i Inntekts- og formuesundersøkelsen, er blant annet: Dersom summen av arbeidsinntekt er større enn minstepensjonens minsteytelser, og arbeidsinntekt er den største inntektskilden, defineres personen som yrkestilknyttet. Dette gjør at mange ansatte i alderen 60-66 år kan ha tildels betydelige inntekter fra folketrygden. Hovedpersonen i husholdningen er den personen som har høyest bruttoinntekt.

Inntektsbegrepene som er benyttet i dette avsnittet er nærmere definert i vedlegg I.

---

### **3.6.2 Inntektsutvikling for aldersgruppen 60-70 år**

Når en sammenligner gjennomsnittlig bruttoinntekt for husholdninger med hovedinntektstaker i aldersgruppen 60-70 år med hushold totalt, viser tallene at gruppen hadde en gunstigere inntektsutvikling enn husholdninger flest på 1980-tallet. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i 1982 var 198 900 1991-kroner for denne gruppen. Gruppen hadde dermed en bruttoinntekt tilsvarende om lag 80 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger. Med en gjennomsnittlig bruttoinntekt på 244 200 kroner i 1990 (1991 kr), hadde gruppens gjennomsnittlige bruttoinntekt i forhold til alle hushold økt til 90 prosent.

Bruttoinntektsnivået innen aldersgruppen 60-70 år varierer imidlertid endel avhengig av alder, kjønn og husholdningstype. Av tabell 3.6.2a ser en at realverdien av bruttoinntekten for aldersgruppen 60-70 år har økt med 23 prosent i perioden 1982 til 1990. Fordelt på alder er det gruppen 64-66 år som har hatt den sterkeste realveksten med en vekst på 29 prosent.



Tabell 3.6.2a: Utviklingen i bruttoinntekt for aldersgruppen 60-70 år. Gjennomsnitt for husholdninger, etter hovedinntektstakers alder/kjønn og husholdningstype. 1000 1991-kroner.

|                 | 1982  | 1988  | 1990  | Realvekst i prosent 1982-90 |
|-----------------|-------|-------|-------|-----------------------------|
| Alle (60-70 år) | 198,9 | 245,2 | 244,2 | 23                          |
| 60-63 år        | 233,1 | 319,4 | 279,5 | 20                          |
| 64-66 år        | 205,5 | 234,4 | 264,4 | 29                          |
| 67-70 år        | 156,6 | 200,0 | 197,7 | 26                          |
| Menn            | 239,1 | 285,0 | 279,2 | 17                          |
| Kvinner         | 124,4 | 171,3 | 174,4 | 40                          |
| Enslige         | 118,2 | 143,4 | 133,4 | 13                          |
| Par             | 226,0 | 304,3 | 285,4 | 26                          |
| Alle hushold    | 247,4 | 291,3 | 270,8 | 9                           |

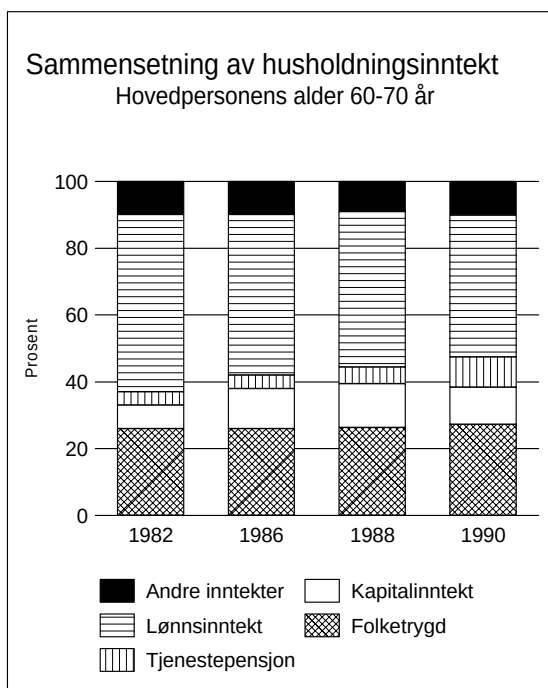
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bruttoinntekten avtar med alderen. Inntektsreduksjonen er, som en kunne vente, størst ved overgangen til pensjonsalderen. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å huske på at vi ser på bruttoinntekt. Nedgangen i inntekt etter skatt (disponibel inntekt), vil være mindre enn nedgangen i bruttoinntekt fordi pensjonister betaler lavere skatt enn yrkesaktive. Når en ser på persondata er inntektsreduksjonen noe lavere ved overgang til pensjonsalder. Ved å se på persondata unngår man blant annet at dødelighet kan være årsak til kraftig inntektsreduksjon for en husholdning. Slike effekter kan ha en viss betydning i såpass høye aldersklasser.

Tallmaterialet viser også at bruttoinntekt er høyere i husholdninger med mannlig enn med kvinnelig hovedinntektstaker. Forskjellen var imidlertid større i 1982 enn i 1990. I 1982 utgjorde den gjennomsnittlige bruttoinntekten i hushold med kvinnelig hovedinntektstaker om lag 52 prosent av gjennomsnittlig bruttoinntekt i hushold med mannlig hovedinntektstaker, mens andelen i 1990 var økt til 62 prosent. Hvis en ser på persontall, istedenfor husholdningstall har det vært en noe svakere tilnærming i bruttoinntektene mellom menn og kvinner. Kvinnenes gjennomsnittlige bruttoinntekt utgjorde også en mindre andel i forhold til mennenes (henholdsvis 43 og 49 prosent).

Fordelt etter husholdningstype har enslige hatt svakere vekst i perioden enn ektepar. Dette har trolig sammenheng med at kvinners økte yrkesdeltaking har bidratt til å øke inntekten i mange husholdninger bestående av par. Både enslige og par i alderen 60-70 år hadde imidlertid en gjennomsnittlig bruttoinntekt på nær 100 prosent av inntekten for enslige og par i alle hushold i 1990. En har da sammenlignet enslige og par uten barn.

Figur 3.6.2a viser at for aldersgruppen 60-70 år har lønnsinntektens andel av bruttoinntekt blitt redusert i løpet av 80-årene. I 1982 utgjorde lønnsinntekten 53 prosent av gruppens samlede husholdningsinntekt, mens den i 1990 var redusert til 42 prosent. Andelen som kommer fra folketrygden har holdt seg relativt stabil på om lag 26 prosent, mens andelen fra tjenestepensjon og kapitalinntekter har økt.



Figur 3.6.2a Sammensetning av husholdningsinntekt. Hovedpersonens alder 60-70. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kapitalinntekter er den av tilleggssinntektene som har størst betydning for gruppen sett under ett. Kapitalinntektenes andel økte raskt fra 1982 til 1986 fra 7 til 11 prosent av husholdningsinntekten for så å holde seg nokså stabil fram til 1990 da andelen gikk ned med et par prosentpoeng. Tjenestepensjonens andel var nokså stabil på om lag 4 prosent fram til 1988 og steg til 9 prosent i 1990. Andre inntekters betydning har ligget fast på om lag 10 prosent gjennom hele perioden.

Endringer i sammensetningen av inntekten må i noen grad sees i sammenheng med endringer i fordelingen av antall personer som defineres som henholdsvis pensjonister eller ansatte. Blant hushold der hovedinntektstaker var 60-70 år var 46 prosent registrert som pensjonister i 1982, mens andelen pensjonister økte til 56 prosent i 1990. Andelen selvstendige var stabil i perioden, mens andelen ansatte ble redusert fra 42 prosent i 1982 til 34 prosent i 1990.

### 3.6.3 Formuesutvikling for aldersgruppen 60-70 år

Som vist foran har kapitalinntektenes andel økt i løpet av 80-tallet. Dette har ikke bare sammenheng med det stigende rentenivået i perioden, men også med utviklingen i formuen. Det er derfor naturlig at grunnlaget for kapitalinntektene – formuen – også har økt i løpet av perioden.

Tabellen nedenfor viser endringer i nivået på formuen for aldersgruppen 60-70 år fordelt på alder, og for alle hushold totalt på 80-tallet. Husholdningenes formue tilsvarende summen av formuen for alle personene som inngår i husholdningen. For husholdninger med negativ nettoformue settes formuen lik null ved statsskatteligningen. Om lag 80 prosent av husholdningene eide sin egen bolig i 1990 ifølge folke- og boligtellingsen. For denne gruppen vil formuen være *undervurdert* fordi ligningsverdien av blant annet egen bolig er langt lavere enn markedsverdien. Det

er videre grunn til å tro at forskjellene mellom markedsverdi og ligningsverdi ikke har vært stabil gjennom 1980-tallet. I perioden fra 1982 til 1990 har ligningsverdiene blitt justert opp med 10 prosent hvert år, mens boligprisene steg sterkt fram til 1987 for deretter å falle.

Tabell 3.6.3a: Gjennomsnittlig formue<sup>1)</sup> for hushold. 60-70 år etter alder og alle hushold. 1982, 1986, 1988 og 1990. 1000 1991-kroner.

|              | 1982  | 1986  | 1988  | 1990  | Realvekst i prosent 1982-90 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------|
| Alle 60-70   | 245,7 | 352,0 | 398,1 | 401,6 | 64                          |
| 60-63        | 261,4 | 383,4 | 401,9 | 353,2 | 35                          |
| 64-66        | 259,9 | 359,5 | 318,4 | 420,2 | 62                          |
| 67-70        | 218,3 | 314,6 | 446,9 | 431,9 | 98                          |
| Alle hushold | 159,4 | 193,0 | 208,6 | 211,7 | 33                          |

1) Formue er nettoformue ved statsskatteligningen og skattefri finanskapital.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Av tabell 3.6.3a ser en at aldersgruppen 60-70 år hadde relativt høy formue i gjennomsnitt, sammenlignet med alle hushold gjennom hele perioden. De hadde også en langt sterkere vekst, henholdsvis 64 prosent for aldersgruppen 60-70 år mot 33 prosent for alle hushold. Tallene bekrefter tidligere undersøkelser som viser at det er klare formuesforskjeller mellom generasjoner. Formuen øker blant annet av årelang sparing. Det er likevel tegn som tyder på at forskjellene i formue mellom eldre og yngre husholdninger har økt i løpet av 1980-årene. I 1982 disponerte husholdninger der hovedpersonen var 67 år og eldre en firedel av all formue. Opp gjennom 1980-tallet har denne andelen blitt stadig større slik at de eldre i 1990 disponerte 37 prosent av all formue. Økningen i antall eldre er ikke nok til at dette kan forklare økningen i denne gruppens andel av formuen. Det har også blitt relativt flere pensjonisthushold som har formue. I 1990 var det bare sju prosent av pensjonisthusholdningene som ikke hadde formue. Tilsvarende andel i 1982 var 28 prosent, jamfør Epland (1992).

Pensjonistenes økte formue skyldes først og fremst økning i finansformuen (bankinnskudd o.l.). Den relativt høye formuen blant eldre representerer derfor en viktig inntektsreserve for mange pensjonister, og kan benyttes til å kompensere for reduserte inntekter ved overgang til pensjonisttilværelsen. Så langt er det likevel ingenting som tyder på at pensjonistene i noen særlig grad tærer på oppspart formue, jamfør Magnussen (1991) som konkluderer med følgende:

«Dette kan imidlertid ha sammenheng med at formue i seg selv er av betydning for velferden og at vi står overfor en generasjonseffekt. Det ser ut til å være forskjell på før- og etterkrigsgenerasjonene når det gjelder holdningen til gjeldsopptak.»

Dersom det gjør seg gjeldende en slik generasjonseffekt, kan vi vente at kommende pensjonister vil være mer tilbøyelig til å bruke av oppsparte midler for å kompensere for reduserte inntekter ved overgang til pensjonisttilværelsen. Dette kan gjøre at flere vil benytte seg av muligheten til overgang til førtidspensjon, for eksempel med AFP.

Tabell 3.6.3a gir imidlertid ingen klare indikasjoner på at nye generasjoner pensjonister så langt er mer tilbøyelig til å bruke av oppsparte midler. Av tabellen ser vi at blant aldersgruppen 60-70 år, hadde den eldste aldersgruppen (67-70 år) lavest formue i 1982. I 1990 var forholdet motsatt. Denne aldersgruppen er også den gruppen som har hatt den sterkeste veksten i formuen på 1980-tallet. De relativt store forskjellene i formuesveksten for de tre aldersgruppene kan forklares med at gjeldsrentene økte fra 1982 til 1990 for alle husholdninger unntatt for de eldste.

### 3.6.4 Inntektsutviklingen for ansatte i alderen 60-66 år

I dette avsnittet vil en se på inntektsforholdene for den gruppen som kan være aktuell for førtidspensjonering. Formålet er å vise om denne aldersgruppen er svært lønnsavhengig (lønn som andel av bruttoinntekt), eller om folketrygd, kapitalinntekt, tjenstepensjon e.l. bidrar til å øke husholdningenes valgfrihet i forhold til fortsatt arbeid. I framstillingen er de ansatte delt i to grupper. Det er i aldersgruppen 64-66 år en finner de som vil være aktuelle for AFP-ordningen, selv om bare en begrenset gruppe har tilgang til ordningen. Aldersgruppen 60-63 år utgjør gruppen som vil nå aldersgrensen for å komme inn under AFP-ordningen de nærmeste årene.

Bruttoinntekten i husholdninger der hovedinntektstakeren er ansatt og i alderen 60-66 år har vokst sterkere enn for alle ansatte i perioden 1982-1990, jf tabell 3.6.4a. Mens den gjennomsnittlige bruttoinntekten for denne aldersgruppen i 1982 var lavere enn for alle ansatte under ett, var den i 1990 høyere.

Tabell 3.6.4a: Utviklingen i bruttoinntekt for ansatte 60-66 år. Gjennomsnitt for husholdninger etter hovedinntektstakers alder og kjønn. 1000 1991-kroner.

|                  | 1982  | 1988  | 1990  | Realvekst i prosent<br>1982-90 |
|------------------|-------|-------|-------|--------------------------------|
| Ansatte 60-66 år | 281,9 | 343,5 | 349,6 | 24                             |
| Ansatte 60-63 år | 283,2 | 356,0 | 354,4 | 25                             |
| Ansatte 64-66 år | 279,5 | 321,7 | 340,7 | 22                             |
| Menn             | 298,8 | 362,3 | 379,5 | 27                             |
| Kvinner          | 223,6 | 285,3 | 277,5 | 24                             |
| Alle ansatte     | 297,3 | 352,2 | 339,1 | 14                             |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tallmaterialet viser videre at bruttoinntekten er betydelig høyere i husholdninger med mannlig enn med kvinnelig hovedinntektstaker også for denne gruppen, men istedenfor tendensen til tilnærming som vist for aldersgruppen 60-70 år, er det en tendens til økt ulikhet i bruttoinntekten mellom ansatte menn og kvinner i alderen 60-66 år.

Husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker består i hovedsak av enslige kvinner, mens husholdninger med mannlig hovedinntektstaker oftere består av to personer. Den sterke økningen i ulikheten i bruttoinntekten mellom kvinnelig og mannlig hovedinntektstaker kan i noen grad forklares med at det på 80-tallet kom inn flere kvinner som arbeider deltid. Disse vil vanligvis inngå i en husholdning med mannlig hovedinntektstaker og bidra til en sterkere inntektsvekst for denne gruppen.

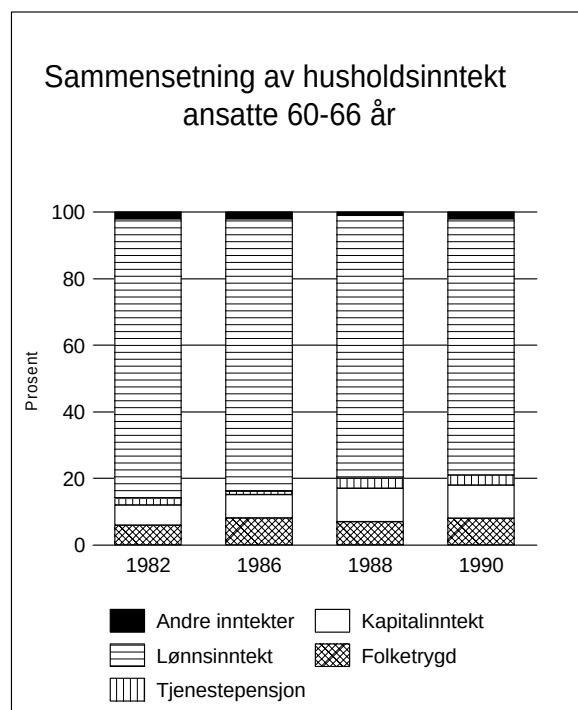
Tabell 3.6.4b viser realveksten i ulike inntektskomponenter for hushold med kvinnelig og mannlig hovedinntektstaker (ansatte).

Tabell 3.6.4b: Nivå på, og utviklingen i ulike inntektskomponenter for ansatte kvinner og menn (60-66 år). Gjennomsnitt for husholdninger etter kjønn. Nivå i 1000 1991-kroner og realvekst 1982-90 i prosent.

|                 | Kvinner   |       |         | Menn      |       |         |
|-----------------|-----------|-------|---------|-----------|-------|---------|
|                 | Realvekst |       |         | Realvekst |       |         |
|                 | 1982      | 1990  | 1982-90 | 1982      | 1990  | 1982-90 |
| Folketrygd      | 25,7      | 48,1  | 87      | 13,5      | 18,6  | 38      |
| Kapitalinntekt  | 17,9      | 22,6  | 26      | 15,9      | 38,1  | 140     |
| Tjenestepensjon | 11,2      | 12,3  | 10      | 5,3       | 12,0  | 126     |
| Lønnsinntekt    | 164,3     | 185,7 | 13      | 258,7     | 304,4 | 18      |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellen viser at den sterkere inntektsveksten for hushold med mannlig hovedinntektstaker gjelder samtlige inntektskomponenter bortsett fra inntekt fra folketrygd. Særlig er forskjellen stor når det gjelder kapitalinntekter og tjenestepensjon. Den sterkere veksten i kapitalinntekter kan ha sammenheng med at ektepar ofte har større formue enn enslige, og at ektemannen som oftest registreres som hovedinntektstaker. Det stigende rentenivået i perioden gjør at de med størst formue får relativt størst vekst i kapitalinntektene.



Figur 3.6.4a Sammensetning av husholdsinntekt ansatte 60-66 år. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I likhet med figur 3.6.2a for aldersgruppen 60-70 år viser figur 3.6.4a samme tendens for ansatte i alderen 60-66 år. Lønnsinntektens andel har sunket med 7 prosentpoeng fra 84 prosent i 1982 til 77 prosent i 1990, mens andelen fra kapitalinntekt, folketrygd og tjenstepensjon har økt. Dette bildet viser at husholdningene i denne aldersgruppen har blitt mindre lønnsavhengig i 1990 enn tidlig på 1980-tallet.

I denne husholdningsgruppen spiller trygd og tjenstepensjon en mindre rolle enn for alle husholdninger i aldersgruppen. Fordelt på kjønn er det imidlertid kun i husholdninger med kvinnelig hovedinntektstaker en har hatt en økning i andelen fra folketrygd. Denne gruppen har samtidig hatt en svak nedgang i andelen fra tjenstepensjon, mens hushold med mannlig hovedinntektstaker har hatt en svak økning i andelen fra tjenstepensjon. Dette kan skyldes at flere kvinnelige hovedinntektstakere kan ha blitt uførepensjonert i perioden. Dette forholdet kan også bidra til å forklare noe av den svakere inntektsutviklingen som er beskrevet for kvinnelige hovedinntektstakere ovenfor.

Mens andelen fra tjenstepensjon hadde den sterkeste økningen for gruppen 60-70 år, er det kapitalinntektene som har økt mest for gruppen ansatte 60-66 år i perioden 1982-90. I denne sammenheng er det viktig å trekke inn betydningen av gjeldsrenter. I NOU 1993:17 «Levekår i Norge» (avsnitt 6.8) er det vist at det særlig var husholdninger hvor hovedinntektstakeren var over 50 år som reduserte utestående gjeld på slutten av 80-tallet, mens gjeldsbelastningen fortsatt var høy for husholdninger med yngre hovedinntektstaker. Fordelt på kjønn hadde mannlige hovedinntektstakere en fordobling av andelen av inntektene fra kapitalinntekter, mens andelen fra kapitalinntekter for kvinnelige hovedinntektstakere var stabil.

Når en skal vurdere betydningen av gjeldsrenter, er det først og fremst fordelingene på husholdningsnivå det må legges vekt på. De registrerte fradragene for gjeldsrenter på personnivå vil i noen grad være påvirket av skattereglene, ved at gifte par hvor ektefellen blir skattlagt særskilt for arbeidsinntekter, også har anledning til å fordele gjeld og rentefradrag mellom seg slik at den samlede skatten blir lavest mulig.

Tabell 3.6.4c: Inntektssammensetning for hushold der hovedinntektstaker er ansatt. Bruttoinntekt og bruttoinntekt fratrasket gjeldsrenter. Prosent. 1990.

| Alder        | Brutto inntekt                         | Folketrygd | Brutto kapitalinntekt | Tjenstepensjon | Lønnsinntekt | Andre inntekter |
|--------------|----------------------------------------|------------|-----------------------|----------------|--------------|-----------------|
| 60-66 år     | 100                                    | 8          | 10                    | 3              | 77           | 2               |
| 60-63 år     | 100                                    | 6          | 9                     | 2              | 80           | 2               |
| 64-66 år     | 100                                    | 11         | 10                    | 6              | 71           | 2               |
| Alle ansatte | 100                                    | 3          | 5                     | 1              | 86           | 5               |
| Alder        | Brutto-inntekt fratrasket gjeldsrenter | Folketrygd | Netto kapitalinntekt  | Tjenstepensjon | Lønnsinntekt | Andre inntekter |
| 60-66 år     | 100                                    | 8          | 3                     | 4              | 83           | 2               |
| 60-63 år     | 100                                    | 7          | 2                     | 2              | 87           | 2               |
| 64-66 år     | 100                                    | 11         | 5                     | 6              | 76           | 2               |
| Alle ansatte | 100                                    | 4          | -11                   | 1              | 100          | 6               |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.6.4c illustrerer betydningen av gjeldsrenter for husholdninger der hovedinntektstaker er ansatt, og i alderen 60-66 år, og for alle ansatte. Første del av tabellen viser inntektssammensetningen for hushold når bruttokapitalinntekt legges til grunn. I den nederste delen av tabellen er gjeldsrenter trukket ut.

Av tabellen ser vi at lønnsinntektens andel øker for alle grupper, men at økningen er størst for gruppen alle ansatte når en tar hensyn til betydningen av gjeldsrenter. Dette illustrerer at alder kan ha betydning for finansiell valgfrihet, og dermed for omfanget av yrkesaktivitet.

Tabell 3.6.4d: Inntektsfordeling for husholdninger der hovedpersonen er ansatt. 60-66 år. Etter kvartilfordelt bruttoinntekt (gjeldsrenter er inkludert). Prosent.

| Kvartil | Samlet | Lønn | Næring | Kapital | Folketrygd | Tilleggs-<br>pensjon |
|---------|--------|------|--------|---------|------------|----------------------|
| 1982    |        |      |        |         |            |                      |
| 1       | 13     | 13   | -2     | 15      | 18         | 17                   |
| 2       | 19     | 19   | 12     | 25      | 25         | 11                   |
| 3       | 25     | 25   | 16     | 11      | 38         | 39                   |
| 4       | 42     | 43   | 74     | 49      | 19         | 33                   |
| Alle    | 100    | 100  | 100    | 100     | 100        | 100                  |
| 1990    |        |      |        |         |            |                      |
| 1       | 13     | 12   | 7      | 12      | 21         | 16                   |
| 2       | 20     | 19   | 10     | 17      | 28         | 23                   |
| 3       | 26     | 26   | 15     | 33      | 31         | 25                   |
| 4       | 42     | 42   | 68     | 39      | 19         | 36                   |
| Alle    | 100    | 100  | 100    | 100     | 100        | 100                  |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.6.4d viser hvordan de ulike inntektskildene fordeler seg mellom de ulike inntektsklassene. En ser for eksempel at kapitalinntekter er ujevnt fordelt og at høye kapitalinntekter følges av høye lønnsinntekter. Den firedelen av husholdningene med høyest inntekt hadde for eksempel 39 prosent av kapitalinntekten i 1990.

Av tabell 3.6.4d ser vi at ytelsen fra folketrygden er den inntektskomponenten som er klart jevnest fordelt. At folketrygden er den av inntektene som er jevnest fordelt mellom pensjonister, er ikke uventet siden det ligger innebygget i folketrygden et utjevnende element ved at for eksempel personer uten tidligere (yrkes)inntekt likevel mottar alderstrygd (minstepensjon), og ved at det er tak på opptjeningen av rettigheter.

### 3.6.5 Lønnsinntekt for ansatte i aldersgruppen 60-66 år

I *"Inntektsutviklingen for ansatte i alderen 60-66 år"* i avsnitt 3.6.4 er det gitt en oversikt over inntektsforholdene for ansatte fordelt på lønnsinntekt, kapitalinntekt, folketrygd og tjenestepensjon. I dette avsnittet vil en gå nærmere inn på fordelingen av lønnsinntekter, blant annet for å kunne si noe om hvor representative de ulike typeeksempelene for beregning av kompensasjonsgrader i *"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* i kapittel 10 er.

*Lønnsforhold for enslige*

Tabell 3.6.5a viser fordelingen av lønnsinntekt i inntektsklasser for enslige ansatte i alderen 60-66 år. En gjør oppmerksom på at tallene er usikre på grunn av få observasjoner.

Tabell 3.6.5a: Fordeling av lønnsinntekter i inntektsklasser for enslige, ansatte i alderen 60-66 år. 1991. Prosent.

| Lønnsinntekt i 1000 kroner | Andel personer |
|----------------------------|----------------|
| -99                        | 28             |
| 100-149                    | 11             |
| 150-199                    | 38             |
| 200-249                    | 12             |
| 250-299                    | 2              |
| 300-                       | 9              |
| Alle                       | 100            |

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1991. Statistisk sentralbyrå.

Tallene tyder på at en relativt stor del av de enslige i denne aldersgruppen har relativt lave lønnsinntekter. 28 prosent hadde i 1991 en lønnsinntekt på under 100 000 kroner, og 77 prosent hadde en lønnsinntekt på under 200 000 kroner. Mange vil dermed kunne få relativt høye kompensasjonsgrader ved overgang til ulike pensjonsordninger, for eksempel AFP.

*Lønnsforhold for ektepar*

Tabell 3.6.5b viser fordeling av lønnsinntekt for ektepar der hovedinntektstaker er ansatt og i aldersgruppen 60-66 år.

Tabell 3.6.5b: Fordeling av lønnsinntekt i inntektsklasser. Ektepar der hovedinntektstaker er ansatt og i aldersgruppen 60-66 år. 1990. Prosent.

| Lønnsinntekt i 1000 kroner | 60-63 år | Alder 64-66 år | 60-66 år |
|----------------------------|----------|----------------|----------|
| -99                        | 0        | 12             | 4        |
| 100-149                    | 8        | 13             | 10       |
| 150-199                    | 8        | 18             | 12       |
| 200-249                    | 14       | 19             | 16       |
| 250-299                    | 21       | 10             | 17       |
| 300-349                    | 16       | 7              | 13       |
| 350-399                    | 11       | 6              | 9        |
| 400-449                    | 10       | 3              | 7        |
| 450-499                    | 2        | 4              | 3        |
| 500-                       | 10       | 8              | 9        |
| Alle                       | 100      | 100            | 100      |

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1990. Statistisk sentralbyrå.



Tabellen viser samlet lønnsinntekt for ektepar, men tar ikke hensyn til hvorvidt hovedinntektstakers ektefelle er lønsmottaker eller ikke. Tallene er dessuten usikre på grunn av få observasjoner.

Tabellen viser at samlet lønnsinntekt for ektepar der hovedinntektstaker er 60-63 år er vesentlig høyere enn for ektepar der hovedinntektstaker er 64-66 år. Dette kan være en følge av at en del trapper ned arbeidsinnsatsen før ordinær pensjonsalder på 67 år, og tallene kan selvsagt også være influert av ektefelles inntekt.

For ektepar med hovedinntektstaker i alderen 60-66 år ser vi at 42 prosent hadde en samlet lønnsinntekt på under 250 000 kroner. Det tilsvarende tallet for ektepar der hovedinntektstaker var 64-66 år var 62 prosent.

Ved tolkningen av tabellene gjøres det oppmerksom på at tallene i tabell 3.6.5a gjelder 1991 og er i 1991-priser, mens tabell 3.6.5b gjelder 1990 og er i 1990-priser. Dette har sammenheng med at Statistisk sentralbyrå ved utkjøring av data fra Inntekts- og formuesundersøkelsen har tatt hensyn til utvalgsstørrelsen i det enkelte år for så langt som mulig å redusere usikkerheten knyttet til små utvalg.

### 3.6.6 Inntektsforhold for ansatte i ulike sektorer

AFP-ordningen gjelder i staten, kommunesektoren og i deler av privat sektor. For å få noe nærmere informasjon om lønnsforholdene til aktuelle brukergrupper vil det være av interesse å se nærmere på lønnsforholdene til arbeidstakere over 60 år i de ulike sektorene.

Tabell 3.6.6a viser gjennomsnittlig årslønn for kvinner og menn i alderen 60-66 år for enkelte grupper. I tabellen er det sett på gjennomsnitt for alle stillingstyper og utdanningstyper under ett, og forskjeller i gjennomsnittlig lønnsnivå mellom grupper kan blant annet skydes variasjoner i slike forhold. Tabellen gjelder heltidsansatte, og sier ikke noe om omfanget av deltid i de ulike sektorene. Tabellen dekker også bare en del av de ansatte i henholdsvis offentlig og privat sektor som har adgang til å gå av med AFP. Av de ulike gruppene i tabellen, omfattes ansatte i skoleverket og statens embets- og tjenestemenn av AFP-ordningen i offentlig sektor. Store deler av funksjonærer i bedrifter tilsluttet NHO og av arbeidere i bedrifter tilsluttet Teknologibedriftenes landsforening omfattes av AFP-ordningen i privat sektor. I varehandel er det bare et mindretall som vil være omfattet av AFP-ordningen.

Tabell 3.6.6a: Gjennomsnittlig årslønn<sup>1)</sup> i 1992 i ulike grupper for personer i alderen 60-66 år. Heltidsansatte. Tusen kroner.

|                                                                     | Tusen kroner |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|
| Varehandel                                                          |              |
| Menn                                                                | 205,6        |
| Kvinner                                                             | 166,4        |
| Funksjonærer i bedrifter tilsluttet NHO <sup>2)</sup>               |              |
| Menn                                                                | 262,4        |
| Kvinner                                                             | 193,0        |
| Arbeidere i bedrifter tilsluttet Teknologibedriftenes landsforening |              |
| Menn                                                                | 182,9        |
| Kvinner                                                             | 168,7        |
| Ansatte i skoleverket <sup>2)</sup>                                 |              |
| Menn                                                                | 242,7        |

Tabell 3.6.6a: Gjennomsnittlig årslønn<sup>1)</sup> i 1992 i ulike grupper for personer i alderen 60-66 år. Heltidsansatte. Tusen kroner.

|                                               | Tusen kroner |
|-----------------------------------------------|--------------|
| Kvinner                                       | 223,0        |
| Statens embets- og tjenestemenn <sup>2)</sup> |              |
| Menn                                          | 220,5        |
| Kvinner                                       | 188,5        |

1) Regnet om til årslønn ved å multiplisere månedslønn per 1.10.92 med 12.

2) Gjelder aldersgruppen 60-64 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.6.6b viser gjennomsnittlig inntektsnivå i kommunesektoren og blant statens embets- og tjenestemenn i 1992 for personer fra 60 år og oppover. Det er i denne tabellen også justert for gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

Tabell 3.6.6b: Gjennomsnittlig regulativlønn per år<sup>1)</sup> for kommuneansatte<sup>2)</sup> og statens embets- og tjenestemenn 60 år og over i 1992. Tusen kroner.

|                                 | Heltid | Gjennomsnittlig<br>stillingsstørrelse i<br>prosent | Lønn justert for<br>stillingsstørrelse |
|---------------------------------|--------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Kommuneansatte                  |        |                                                    |                                        |
| Menn                            | 193,1  | 90,7                                               | 175,1                                  |
| Kvinner                         | 162,1  | 65,2                                               | 105,7                                  |
| Statens embets- og tjenestemenn |        |                                                    |                                        |
| Menn                            | 220,5  | 95,9                                               | 211,5                                  |
| Kvinner                         | 188,5  | 80,1                                               | 151,0                                  |

1) Regnet om til årslønn ved å multiplisere månedslønn per 1.10.1992 med 12.

2) Eksklusiv Oslo og Bærum.

Kilde: Kommunenes Sentralforbund.

Tabellene 3.6.6a og 3.6.6b viser at lønnsnivået i kommunesektoren generelt er lavere enn blant statens embets- og tjenestemenn og blant funksjonærene i NHO-området. Mange i kommunesektoren er videre deltidsansatte, og dette gjelder i særlig grad kvinner. Mange av disse har lav inntekt, og vil med dagens regelverk få en svært høy kompensasjonsgrad etter skatt på over eller nær 100 prosent av inntekten ved å gå over på AFP. Blant statens embets- og tjenestemenn er deltidsarbeid betydelig mindre utbredt. En har ikke tall for gjennomsnittlig stillingsstørrelse for funksjonærene i NHO, men det finnes tall for andelen deltidsarbeidende personer i aldersgruppen 60-66 år. Disse tallene viser at snaut 3 prosent av mennene og vel 40 prosent av kvinnene i denne aldersgruppen arbeidet deltid. Tilsvarende tall for kommunesektoren var at 16 prosent av mennene og 73 prosent av kvinnene i aldersgruppen over 59 år arbeidet deltid. Deltid virker derfor å være mer utbredt blant eldre arbeidstakere som arbeidet i kommunesektoren enn blant funksjonærer i NHO-bedriften. En har ikke fordeling av sysselsettingen på heltid og deltid blant eldre arbeidstakere tilsluttet Teknologibedriftenes landsforening.

Som nevnt over omfatter statistikken over arbeidstakere tilsluttet NHO kun funksjonærer. Disse vil i gjennomsnitt ha vesentlig høyere lønn enn arbeidere i NHO-bedrifter. En har derfor også gitt en oversikt over gjennomsnittlig årslønn blant arbeidere i bedrifter tilsluttet Teknologibedriftenes landsforening. Disse har en årslønn som er mer på linje med gjennomsnittlig årslønn i kommunesektoren, og som er lavere enn blant statens embets- og tjenestemenn. Det er rimelig å anta at gjennomsnittslønnen for arbeidere tilsluttet Teknologibedriftenes landsforening er mer representativ for arbeidere i NHO-bedrifter enn det gjennomsnittslønnen for funksjonærer i NHO-bedrifter er. På den annen side er trolig andelen som arbeider deltid lav blant arbeidere i NHO-bedrifter. Når en justerer for stillingsstørrelsen er det derfor rimelig å anta at i hvert fall blant kvinner er gjennomsnittslønnen blant arbeidere i NHO-bedrifter høyere enn i kommunesektoren.

Den undersøkelsen som Statistisk sentralbyrå har utført for utvalget blant AFP-pensjonister, viser at gjennomsnittlig lønn blant de som var omfattet av undersøkelsen var lavere i kommunesektoren enn i statlig og privat sektor og støtter således i hovedsak resultatene over.

### 3.6.7 Lønnsutvikling for eldre arbeidstakere

Hittil i *"Noen trekk ved inntektsforholdene for personer i aldersgruppen 60-70 år"* i avsnitt 3.6 har en sett på inntektsutviklingen for ulike aldersgrupper, for eksempel gruppen 60-66 år. Over tid vil utvalget av personer i denne aldersgruppen endres, ved at 66-åringer går ut, og nye 60-åringer kommer til. Det er derfor ikke et utvalg personer en har fulgt, men en aldersgruppe. Som et alternativ til å studere inntektsutviklingen til en aldersgruppe kan en følge et utvalg personer over tid. Dette er gjort i tabell 3.6.7a. Ved å følge de samme arbeidstakerene over tid vil en blant annet kunne få en indikasjon på om lønnsutviklingen for eldre arbeidstakere avviker fra lønnsutviklingen for arbeidstakere i alt. Det vil generelt være slik at det vil være mer attraktivt for eldre arbeidstakere å gå av med pensjon hvis de kan forvente en negativ reallønnsutvikling, enn hvis de kan forvente en positiv reallønnsutvikling.

Tabell 3.6.7a: Lønnsutviklingen for eldre arbeidstakere

| Antall observasjoner | Alder i 1991. År | Timelønn i 1987 målt i 1991-kroner <sup>1)</sup> | Timelønn i 1991 Kroner | Realvekst i gjennomsnittlig timelønn. Prosent | Realvekst når alle personer gis samme vekt. Prosent |
|----------------------|------------------|--------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| I alt 599            | 21-66            | 88,10                                            | 91,56                  | 3,9                                           | 9,6                                                 |
| Med reallønnsnedgang |                  |                                                  |                        |                                               |                                                     |
| 239                  | 21-66            | 101,54                                           | 86,39                  | -14,9                                         | -14,4                                               |
| Med reallønnsoppgang |                  |                                                  |                        |                                               |                                                     |
| 360                  | 21-66            | 79,18                                            | 95,00                  | 20,0                                          | 25,6                                                |
| I alt 85             | 57-66            | 93,47                                            | 92,25                  | -1,3                                          | 4,5                                                 |
| Med reallønnsnedgang |                  |                                                  |                        |                                               |                                                     |
| 44                   | 57-66            | 106,54                                           | 93,73                  | -12,0                                         | -12,2                                               |
| Med reallønnsoppgang |                  |                                                  |                        |                                               |                                                     |
| 41                   | 57-66            | 79,45                                            | 90,68                  | 14,1                                          | 22,3                                                |
| I alt 44             | 62-66            | 93,53                                            | 93,40                  | -0,1                                          | 10,2                                                |
| Med reallønnsnedgang |                  |                                                  |                        |                                               |                                                     |

Tabell 3.6.7a: Lønnsutviklingen for eldre arbeidstakere

| Antall observasjoner | Alder i 1991. År | Timelønn i 1987 målt i 1991-kroner <sup>1)</sup> | Timelønn i 1991 Kroner | Realvekst i gjennomsnittlig timelønn. Prosent | Realvekst når alle personer gis samme vekt. Prosent |
|----------------------|------------------|--------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 24                   | 62-66            | 109,38                                           | 97,52                  | -10,8                                         | -10,4                                               |
| Med reallønnsoppgang |                  |                                                  |                        |                                               |                                                     |
| 20                   | 62-66            | 74,52                                            | 88,45                  | 18,7                                          | 34,9                                                |

1) Deflatert med konsumprisindeksen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Beregningene i tabell 3.6.7a er basert på Levekårsundersøkelsene 1987 og 1991. Enheten er personer som er med i begge undersøkelsene, og som en kan beregne timelønn for på begge tidspunktene.

Første kolonne gir antall personer i utvalget totalt for den aktuelle aldersgruppen, og fordelt etter hvor mange personer som har hatt henholdsvis reallønnsnedgang og reallønnsoppgang. Tabellen gir både gjennomsnittlig vekst for alle personer, og gjennomsnittlig vekst for de personene som har hatt henholdsvis reallønnsnedgang og reallønnsoppgang.

Utviklingen i gjennomsnittlig timelønn er i tabellen beregnet på to måter. Vekst i gjennomsnittlig timelønn er beregnet ved å dividere timelønn i 1991 med timelønn i 1987 målt i 1991-priser. Denne metoden brukes blant annet ved beregninger av lønnsvekst i Nasjonalregnskapet, og innebærer at personene i utvalget vektas etter den lønnen de har. Som et alternativ har en beregnet vekstrater når alle personer i utvalget gis samme vekt. Som en ser gir de ulike måtene ganske ulike resultater. Den første metoden viser at lønnsutviklingen har vært svakere blant eldre arbeidstakere enn blant arbeidstakere i alt. Etter den andre metoden gjelder dette resultatet for aldersgruppen 57-66 år totalt, men ikke for aldersgruppen 62-66 år isolert sett.

Uansett metode er imidlertid antall observasjoner såpass få i de eldre aldersgruppene og usikkerheten såpass stor at en på bakgrunn av dette materialet ikke har grunnlag for å hevde at lønnsutviklingen for eldre arbeidstakere i perioden 1987-91 har avvekset fra lønnsutviklingen for arbeidstakere i alt.

### 3.6.8 Tilleggspensjon etter fødselsår og kjønn

Blant annet for å kunne illustrere utviklingen over tid når det gjelder opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden, er det i tabell 3.6.8a gjengitt tall for gjennomsnittlig tilleggspensjon for alderspensjonister ved fylte 70 år etter fødselskull og kjønn. Tabellen inneholder både historisk statistikk (til og med 1922-kullet) og framskrivinger fra Rikstrygdeverkets TRAP-modell. Tilleggspensjonene i tabellen inkluderer ikke opptjent tilleggspensjon som er arvet etter ektefelle. Det er særlig mange kvinner som arver slike rettigheter. For 1922-kullet var det i følge tabellen 62,3 prosent av alle kvinnene som hadde tilleggspensjon som følge av egen opptjening. Totalt sett var det i dette kullet 74 prosent av kvinnene som hadde tilleggspensjon dersom vi regner med pensjonister med arvede rettigheter. Med tiden vil betydningen av arvede rettigheter bli redusert for kvinnene. For menn er det ikke noen arvede tilleggspensjonsrettigheter av betydning på noe tidspunkt. Spalten «andel med tilleggspensjon» inkluderer også minstepensjonister som har tjent opp tilleggspensjon, men som har så liten tilleggspensjon at de likevel blir minstepensjonister.

Den framtidig fordeling mellom kvinner og menn av alderspensjon fra folketrygden vil i stor grad bli bestemt av opptjente tilleggspensjonsrettigheter. Tabell 3.6.8a viser at det gjennomsnittlige sluttpoengtallet og tilleggspensjonen har økt, og forutsier at størrelsen kommer til å øke, for begge kjønn fra 1914-kullet til 1960-kullet, og at denne økningen er sterkest for kvinner. Kvinnene lå imidlertid langt under mennene når det gjelder pensjonsrettigheter i utgangspunktet i 1914-kullet.

Beregningene med TRAP-modellen forutsier at kvinner i senere fødselskull i stadig større grad vil tjene opp tilleggspensjonsrettigheter i forhold til det tidligere fødselskull gjorde. I 1960-kullet vil nesten like mange kvinner som menn ha tjent opp tilleggspensjon. Likevel vil ikke kvinnene i denne beregningen ta igjen mennene når det gjelder størrelsen på de opptjente tilleggspensjonsrettighetene. Dette skyldes blant annet at kvinner hele tiden vil ha lavere inntekter enn menn, og at kvinnes yrkesaktive karriere vil bli kortere enn mennenes.

Tabell 3.6.8a: Gjennomsnittlig tilleggspensjon etter årskull og kjønn<sup>1)</sup>. Tilleggspensjonsrettigheter ved alder 70 år basert på egen opptjening. Andel med tilleggspensjon, gjennomsnittlig sluttpoengtall og gjennomsnittlig tilleggspensjon. Tilleggspensjon målt i antall G.

| Årskull | Menn            |                |                          | Kvinner         |                |                          |
|---------|-----------------|----------------|--------------------------|-----------------|----------------|--------------------------|
|         | Andel i prosent | Sluttpoengtall | Tilleggspensjon målt i G | Andel i prosent | Sluttpoengtall | Tilleggspensjon målt i G |
| 1914    | 94,1            | 3,77           | 1,32                     | 42,6            | 2,25           | 0,73                     |
| 1916    | 95,8            | 3,90           | 1,38                     | 47,8            | 2,25           | 0,73                     |
| 1918    | 96,4            | 4,08           | 1,45                     | 52,3            | 2,08           | 0,70                     |
| 1920    | 96,5            | 4,25           | 1,54                     | 57,6            | 2,10           | 0,71                     |
| 1922    | 97,1            | 4,48           | 1,63                     | 62,3            | 2,14           | 0,72                     |
| 1924    | 97,4            | 4,60           | 1,67                     | 66,3            | 2,14           | 0,71                     |
| 1928    | 98,7            | 4,80           | 1,79                     | 75,0            | 2,28           | 0,75                     |
| 1932    | 99,1            | 5,08           | 1,91                     | 85,5            | 2,53           | 0,84                     |
| 1936    | 99,5            | 5,20           | 2,01                     | 89,0            | 2,79           | 0,92                     |
| 1940    | 99,5            | 5,28           | 2,17                     | 93,0            | 3,08           | 1,07                     |
| 1944    | 99,5            | 5,45           | 2,25                     | 97,0            | 3,33           | 1,23                     |
| 1948    | 99,5            | 5,22           | 2,16                     | 99,0            | 3,39           | 1,32                     |
| 1952    | 99,5            | 5,12           | 2,07                     | 99,0            | 3,62           | 1,43                     |
| 1956    | 99,5            | 5,14           | 2,08                     | 99,0            | 3,76           | 1,49                     |
| 1960    | 99,5            | 5,13           | 2,07                     | 99,0            | 3,96           | 1,59                     |

1) Statistikk for 1914-22-årskullene er basert på faktiske rettigheter. For 1924-60-årskullene er tallene beregnet.

Kilde: Rikstrygdeverket.

### 3.7 OPPSUMMERING

En oversikt over eldre arbeidstakers situasjon sammenlignet med andre grupper og eldres bruk av ulike trygdeordninger, vil være nyttig blant annet som grunnlag for en vurdering av hvordan ulike sider ved pensjons- og trygdesystemet påvirker arbeidsmarkedet og arbeidstakernes holdning til å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder.

Deltakingen av eldre i arbeidsmarkedet avhenger dels av demografiske forhold og dels av yrkesfrekvensen i gruppen. I de senere år har yrkesfrekvensen blant eldre arbeidstakere falt, særlig for menn. Yrkesfrekvensene for kvinner har i de senere år nærmet seg de for menn. Den registrerte arbeidsledigheten blant personer over 60 år var i 1992 noe større enn for befolkningen som helhet.

Studier som er gjort når det gjelder personalpolitikk for eldre i Norge, indikerer at enkelte bedrifter har en formalisert personalpolitikk som tar sikte på å legge forholdene til rette for at eldre ansatte kan fortsette i arbeid fram til, og i noen grad etter, at pensjonsalderen nås. I andre bedrifter blir personalpolitikk i praksis en ekskluderende politikk som av ulike årsaker, tar sikte på å kvitte seg med eldre arbeidstakere.

I tillegg til pensjonsordningene i folketrygden finnes det en rekke pensjonsordninger utenfor folketrygden. Praktisk talt alle arbeidstakere i offentlig sektor er tilknyttet en tjenstepensjonsordning. I offentlig sektor inngår avtalefestet pensjon (AFP) som en del av tjenstepensjonsordningene, og offentlig ansatte kan derfor gå av med AFP fra fylte 64 år fra 1.10.1993. Regelverket for utbetaling av pensjon er imidlertid ulikt for ansatte som går av 64 år gamle, og for de som går av 65 og 66 år gamle. Enkelte offentlige virksomheter, blant annet NSB og Televerket, har i noen grad tatt i bruk særskilte tidsbegrensede førtidspensjonsordninger.

I privat sektor kan pensjonsordninger utenfor folketrygden grovt sett deles i tre typer ordninger: tjenstepensjonsordninger, avtalefestet pensjon og private førtidspensjonsordninger. Om lag 39 prosent av alle lønnstakere i privat sektor er dekket av tjenstepensjonsordninger. AFP-ordningen i privat sektor omfatter alle arbeidstakere i bedrifter i LO-NHO-YS-området, samt enkelte andre grupper. Samlet kan det anslås at om lag 43 prosent av lønnstakerne i privat sektor arbeider i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. En del private bedrifter har også egne førtidspensjonsordninger for sine ansatte.

Når det gjelder utviklingen i bruk av sykepenge, attføring og ulike pensjonsordninger, viser omtalen at:

- Uførepensjonsordningen er den antallsmessig dominerende tidligpensjonsordningen i aldersgruppen 60-66 år i Norge. Dette skyldes for en stor del at den omfatter hele befolkningen, mens de andre tidligpensjonsordninger i Norge, unntatt etterlattepensjon, er yrkesbaserte. Noen andre pensjonsordninger med mange pensjonister er ordningene med tidligpensjon i offentlig sektor, AFP-pensjonsordningene og Pensjonstrygden for sjømenn.
- Bruken av sykepenge utover arbeidsgiverperioden i aldersklassen 60-66 år er på vei ned. Dette gir seg blant annet utslag i at det blir stadig færre sykepengeperioder av maksimal varighet.
- Det er få personer i aldersklassen 60-66 år som får attføringspenge hjemlet som yrkesmessig attføring. Bruken av attføringspenge hjemlet som medisinsk attføring, målt ved løpende tilfeller, har økt noe i perioden 1988-92, og det er tegn på at stadig flere av dem som går ut sykepengeperioden har fortsatt på attføringspenge hjemlet som medisinsk behandling.
- Det har vært en sterk nedgang i tilgangen av nye uførepensjonister i perioden 1988-92, både i antall og i forhold til antall ikke-uførepensjonerte i befolkningen.
- AFP-ordningen som ble startet i 1989, har vært i en oppbyggingsperiode. Ved utgangen av 1992 var det samlet om lag 3 700-3 800 AFP-pensjonister. Av disse var det om lag 1 400 AFP-pensjonister fra LO-NHO-YS-området, om lag 1 300 i Statens Pensjonskasse og anslagsvis vel 1 000 i kommunal sektor samlet.

En oversikt over utviklingen i inntekts- og formuesforholdene for eldre sett i relasjon til hele befolkningen viser blant annet at:

- I perioden 1982-90 har husholdninger som består av personer i alderen 60-70 år i gjennomsnitt hatt en sterkere inntektsvekst enn husholdninger i alt.
- Når det gjelder formue har husholdninger i alderen 60-70 år hatt en sterkere vekst enn husholdninger i alt, og denne gruppen har i gjennomsnitt betydelig større nettoformue enn gjennomsnittet for alle husholdninger. Det er imidlertid betydelige problemer med å måle formue. Verdien av bolig slik den framkommer i selvangivelsen er for eksempel for de fleste langt lavere enn markedsverdien.
- Tall for lønnsinntekten til ansatte i aldersgruppen 60-66 år viser at mange har relativt lav inntekt. Dette kan være en følge av at en del trapper ned arbeidsinnsatsen før ordinær pensjonsalder på 67 år.

Statistikk over inntektsforholdene for ansatte i ulike sektorer kan tyde på at inntektene blant eldre arbeidstakere i kommunesektoren er lavere enn i staten og i de områdene av privat sektor som omfattes av AFP-ordningen. Dette gjelder i særlig grad når en justerer for stillingsstørrelse da særlig eldre kvinnelige kommuneansatte i stor utstrekning arbeider deltid.

En oversikt over opptjening av gjennomsnittlig tilleggspensjon blant menn og kvinner viser at menn har større poengopptjening enn kvinner og vil også ha det framover, men at forskjellen mellom kjønnene vil bli redusert over tid.

## KAPITTEL 4

**Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land****4.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet tar en sikte på å gi en oversikt over norske offentlige utredninger av problemstillinger som er relevante for utvalgets arbeid. En fokuserer på tidligere utredninger som omhandler blant annet de spørsmål en i dag er opptatt av vedrørende eldres stilling i arbeidsmarkedet, og overgangen til pensjon for eldre arbeidstakere. Gjennomgangen vil ikke på noen måte være fullt ut dekkende.

Målet med gjennomgangen er blant annet å plassere temaet for utvalgets arbeid inn i en historisk sammenheng. Dette gir et inntrykk både av den debatt og utredning som tidligere har foregått, hvordan den har utviklet seg over tid, og hvordan de spørsmål en i dag er opptatt av, føyer seg inn i en slik utvikling.

Samtidig vil en gi et bilde av hvordan utviklingen og erfaringene har vært i enkelte av de andre nordiske land med hensyn til spørsmål om yrkesdeltaking blant eldre, pensjoneringsalder, arbeidsmarkedstiltak med videre. Ettersom det er mange likhetstrekk mellom de nordiske landene, kan erfaringer fra de andre landene gi nyttig informasjon til norsk debatt.

Når det gjelder de andre nordiske landene, har en valgt å fokusere på spørsmål knyttet til arbeid og pensjonering, som er det mest sentrale for utvalgets arbeid. Sverige, og erfaringer som der er høstet med arbeidslinjen og den svenske pensjoneringsmodellen, er således viet oppmerksomhet. Det er videre gitt en oversikt over danske og finske erfaringer med førtidspensjonering og virkning på sysselsetting og arbeidsledighet.

For øvrig gis en kort gjennomgang av utviklingen i OECD-området. Studier og pensjonsreformer fra USA og '1992-reformen' i Tyskland er også omtalt. For en nærmere beskrivelse av ulike lands pensjonsordninger vises det til ekspertutvalget som har vurdert den samfunnsmessige rolle for private pensjonsordninger.

**4.2 UTVIKLINGSTREKK I DE NORDISKE LAND**

Et pensjonssystem kan være utformet på ulike måter, selv om formålet er omtrent det samme. Som grunnlag for de videre vurderinger, kan det således være nyttig med en kort oversikt over noen generelle trekk ved sysselsetting og pensjonering i de nordiske land. Omtalen i dette avsnittet bygger i hovedsak på rapportene: Rikstrygdeverket (1992) «Pensjonsøkonomiske utsikter i de nordiske land» og NOSO-SKO (1992) «Sosial trygghet i de nordiske land.»

Pensjonsalderen i alderspensjonen er 65 år i Finland og Sverige og 67 år i Danmark og Norge. På Island er pensjonsalderen 67 år for grunnpensjon og som regel 65-70 år i tilleggspensjonsordningene.

I noen av de nordiske land har man, sett over et noe lengre tidsrom, dessuten senket den alminnelige pensjonsalderen, men det er et fellestrekk ved pensjonssystemene at de har en viss, men varierende fleksibilitet når det gjelder pensjonerings tidspunkt.

Pensjonslovgivningen har i varierende grad åpnet for at arbeidsmarkedsforhold (og andre sosiale forhold) kan gi rett til pensjon. Dette kan ses i sammenheng med at eldre arbeidstakere ofte har støtt på problemer i arbeidsmarkedet.

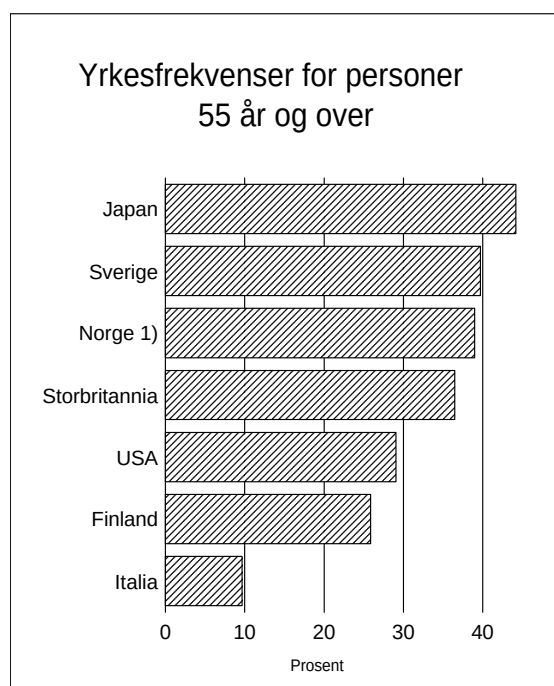
I de senere år har det imidlertid blitt klart at hovedutfordringen for flere av landene er å arbeide for en heving av den gjennomsnittlige pensjoneringsalder. På



grunn av demografiske endringer forventes arbeidsstyrkens andel av befolkningen å bli redusert på sikt. I tillegg har flere av de nordiske land statsfinansielle problemer og søker å redusere de offentlige overføringene.

Andelen pensjonister i befolkningen er relativt høy i alle de nordiske land. Den vil også øke framover. Dette henger sammen med befolkningsutviklingen, med store etterkrigskull som blir alderspensjonister fra om lag 2010 og utover. Flere av landene har en betydelig førtidspensjonering. På den annen side er yrkesdeltakingen blant eldre fortsatt relativt høy i flere av de nordiske land, sammenlignet med resten av Europa, selv om den har falt i de senere år. For Norges del motvirkes dette av å være det OECD-land som en har tall for, som har kortest gjennomsnittlig arbeidstid.

Figur 4.2a viser yrkesfrekvensen for personer over 55 år i Norge og en del andre land. Av landene i figuren hadde bare Japan og Sverige høyere yrkesfrekvens blant personer over 55 år enn Norge. For øvrige OECD-land varierte yrkesfrekvensen for personer over 55 år i hovedsak mellom 20 og 30 prosent.



Figur 4.2.a Yrkesfrekvenser for personer 55 år og over. Prosent.

1) Aldersgruppen 55-74 år.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

I alle de fem nordiske land har personer med helt eller delvis nedsatt arbeids- evne på varig basis tilgang til pensjon før den ordinære pensjonsalderen. Pensjonen heter førtidspensjon i Danmark og Sverige, invalidepensjon i Finland og på Island og uførepensjon i Norge.

Sverige og Finland har den høyeste forekomsten av pensjonister i befolkningen (når en tar hensyn til alle aldersgrupper), Island har den laveste andelen og Danmark og Norge ligger imellom. Dette har sammenheng med forskjeller i pensjonsalder og muligheter for, og omfanget av, førtidspensjonering. I Danmark og Finland er det et stort antall pensjonister som hovedsakelig får pensjon av andre årsaker enn nedsatt funksjonsevne.

### 4.2.1 Førtidspensjoner

I Danmark kan alminnelig førtidspensjon gis til alle personer i alderen 18-66 år hvis ervervsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av uførhet, eller av andre årsaker hvis det går fram at det er et varig behov for underhold. I tillegg kan personer i alderen 50-66 år tilstås alminnelig førtidspensjon hvis sosiale og/eller helsemessige forhold tilsier det. Utenfor det egentlige førtidspensjonssystemet er det dessuten mulig for en person som er blitt 60 år å si opp jobben og gå på etterlønn. Det er også mulig for lønnsinntakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 60-67 år å gå på delpensjon hvis arbeidstiden settes ned etter visse regler.

I *Finland* kan personer som er langtidsledige få arbeidsledighetspensjon når de blir 60 år. Lønnsinntakere og selvstendig næringsdrivende kan også gå over på delpensjon om de er i alderen 60-64 år (i offentlig sektor 58-62 år) og nedsetter arbeidstiden, og det finnes individuell førtidspensjon for eldre med videre.

I det *svenske* pensjonssystemet har man adgang til en aktuarisk forkortet førtidsalderspensjon for personer som er 60 år og eldre. En ordning med fleksibel pensjonsalder som er aktuarisk utformet innebærer at nåverdien av samlede forventede pensjonsutbetalinger vil være uavhengig av når en starter å ta ut pensjon. Det er også en særskilt delpensjon som gjør det mulig å redusere arbeidstiden for personer i alderen 60-64 år. Sverige har i dag også ordninger for førtidspensjon på medisinsk grunnlag.

I *Norge* har personer i alderen 64-67 år anledning til å få pensjon innen rammen av avtalefestet pensjon (AFP). AFP-ordningen omfatter alle arbeidstakere som er medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning og alle arbeidstakere i bedrifter i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er arbeidstakerpart, og i NHO-bedrifter som har AFP-ordninger i sitt avtaleverk med andre organisasjoner, slik som YS. For sjømenn, fiskere og skogsarbeidere finnes lovbestemte førtidspensjonsordninger. Andre ordninger er førtidspensjon «over driften» og livrenter til ansatte betalt av bedriften samt tjenstepensjonsordninger med særaldersgrenser. Ulike førtidspensjonsordninger (i Norge) er nærmere omtalt i "*Førtids alderspensjon*" i kapittel 9. Norge har også ordninger som gir rett til pensjon på andre kriterier enn et alderskriterium alene. Slike førtidspensjoner er folketrygdens uføre- og etterlattepensjon og invalidepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger.

*Island* skiller seg fra flere av de andre nordiske land med få førtidspensjonsordninger; uførepensjon på medisinsk grunnlag og etterlattepensjon.

Nedenfor presenteres to tabeller som gir en oversikt over omfanget av førtidspensjonering og yrkesaktiviteten i de nordiske land.

Tabell 4.2.1a: Befolkningens aktivitet i aldersgruppen 55-64 år fordelt etter kjønn. 1991. Prosent

|                            | Menn     | Kvinner  | Totalt   |
|----------------------------|----------|----------|----------|
|                            | 55-64 år | 55-64 år | 55-64 år |
| <b>Danmark</b>             |          |          |          |
| Sysselsatte                | 60,0     | 41,5     | 50,5     |
| Arbeidsløse                | 5,7      | 5,3      | 5,5      |
| Studenter                  | 0,0      | 0,0      | ..       |
| Pensjonister <sup>1)</sup> | 33,4     | 39,7     | 36,7     |
| Hjemmearbeidende           | 0,8      | 13,0     | 7,1      |
| Øvrige                     | 0,1      | 0,4      | 0,3      |

Tabell 4.2.1a: Befolkningens aktivitet i aldersgruppen 55-64 år fordelt etter kjønn. 1991. Prosent

|                            | Menn     | Kvinner  | Totalt   |
|----------------------------|----------|----------|----------|
|                            | 55-64 år | 55-64 år | 55-64 år |
| Totalt i 1000              | 243      | 256      | 500      |
| <b>Finland</b>             |          |          |          |
| Sysselsatte                | 42,4     | 37,3     | 39,7     |
| Arbeidsløse                | 3,4      | 2,7      | 3,0      |
| Studenter                  | 0,0      | 0,0      | 0,0      |
| Pensjonister <sup>1)</sup> | 53,3     | 52,9     | 53,1     |
| Hjemmearbeidende           | 0,5      | 6,7      | 3,7      |
| Øvrige                     | 0,5      | 0,4      | 0,5      |
| Totalt i 1000              | 240      | 266      | 506      |
| <b>Island</b>              |          |          |          |
| Sysselsatte                | 92,5     | 79,4     | 86,2     |
| Arbeidsløse                | ..       | ..       | ..       |
| Studenter                  | ..       | ..       | ..       |
| Pensjonister <sup>1)</sup> | 6,5      | 6,0      | 6,2      |
| Hjemmearbeidende           | –        | 12,0     | 5,8      |
| Øvrige                     | –        | ..       | ..       |
| Totalt i 1000              | 10       | 11       | 21       |
| <b>Norge</b>               |          |          |          |
| Sysselsatte                | 70,8     | 52,8     | 61,6     |
| Arbeidsløse                | 1,9      | 1,0      | 1,4      |
| Studenter                  | 0,1      | ..       | 0,1      |
| Pensjonister <sup>1)</sup> | 25,2     | 24,1     | 24,6     |
| Hjemmearbeidende           | 0,3      | 20,8     | 10,8     |
| Øvrige                     | 1,7      | 1,4      | 1,5      |
| Totalt i 1000              | 184      | 193      | 378      |
| <b>Sverige</b>             |          |          |          |
| Sysselsatte                | 74,0     | 65,6     | 69,7     |
| Arbeidsløse                | 1,5      | 1,3      | 1,4      |
| Studenter                  | 0,1      | 0,2      | 0,2      |
| Pensjonister <sup>1)</sup> | 22,7     | 22,9     | 22,8     |
| Hjemmearbeidende           | 0,2      | 8,7      | 4,6      |
| Øvrige                     | 1,4      | 1,2      | 1,3      |
| Totalt i 1000              | 410      | 429      | 839      |

1) Inkludert arbeidsudyktige

Kilde: Nordisk statistisk årbok 1993

Tabell 4.2.1a viser at Finland skiller seg ut med en pensjonistandel på 53,1 prosent i aldersgruppen 55-64 år i 1991, mens denne andelen utgjør kun 6,2 prosent på Island. Dette har blant annet sammenheng med tilbudet av førtidspensjonsordninger i de to landene.

På Island er yrkesdeltakingen høy. Arbeidsstyrkens andel av befolkningen i alderen 15-64 år er anslått til å være høyest på Island blant OECD-landene med 86,0 prosent, mens 86,2 prosent i aldersgruppen 55-64 år er sysselsatte.

Tabell 4.2.1b: Personer med pensjon i prosent av befolkningen etter aldersgrupper i de nordiske land. 1990. Prosent

| Alder               | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|---------------------|---------|---------|--------|-------|---------|
| 16-39               | 1,5     | 2,2     | 2,5    | 4,1   | 1,7     |
| 40-49               | 5,5     | 7,2     | 5,5    | 8,1   | 5,8     |
| 50-54               | 11,1    | 17,3    | 9,6    | 16,3  | 12,3    |
| 55-59               | 18,7    | 41,2    | 15,6   | 26,3  | 21,7    |
| 60-64               | 54,0    | 79,7    | 27,4   | 39,3  | 46,0    |
| 65-66 <sup>1)</sup> | 71,0    | 101,8   | 39,9   | 51,0  | 99,7    |
| 67+ <sup>1)</sup>   | 100,2   | 101,8   | 100,2  | 100,2 | 101,2   |
| Totalt              | 25,7    | 28,6    | 19,0   | 27,1  | 29,0    |

1) En del alderspensjonister er bosatt i utlandet.

Kilde: Sosial Trygghet i de Nordiske land 1990.

Tallene i tabell 4.2.1b omfatter alle typer pensjoner eller pensjonsliknende ytelser, uansett årsak, målgruppe og regler. For Norge inngår alders-, uføre- og etterlattepensjon, og attføringspenger. Det framgår at Sverige og Finland har den høyeste andel av pensjonister i befolkningen (om lag 29 prosent). Danmark og Norge har omkring 26-27 prosent, og Island ligger lavest med omlag 19 prosent.

### 4.3 OFFENTLIG UTREDNINGSARBEID I NORGE

#### 4.3.1 Spørsmål om sysselsetting og pensjon i sin alminnelighet

Et utgangspunkt for vurderinger av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon er det sosiale inntektssikringsnett som finnes, der folketrygden inngår som en viktig del. Virkninger for folketrygden i overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon er derfor viktig både av hensyn til utgiftsutviklingen og av hensyn til det finansielle grunnlaget.

Blant hovedmålsettingene i folketrygden er hjelp til selvhjelp og å sikre en forsvarlig inntekt ved bortfall av egen eller forsørgers arbeidsinntekt. I NOU 1984:10 Trygdefinansiering tas spørsmål omkring inntektssikring opp. Der står det blant annet:

«Å sikre en forsvarlig minsteinntekt ved bortfall av egen eller forsørgers arbeidsinntekt var en sosialpolitisk målsetting lenge før folketrygden ble innført. Dette er trolig det mest fundamentale trekk ved velferdsstaten. Å røre ved dette prinsippet ville være å bryte med det solidaritetsprinsipp som er en viktig del av grunnlaget for hele vårt samfunn.»

Videre heter det:

«I forarbeidene til lov om folketrygd ble det lagt stor vekt på at pensjonen burde stå i et rimelig forhold til den arbeidsinntekten som falt vekk. Synet var at pensjonen burde betraktes som en etterlønn som skulle sikre overgangen fra aktivt arbeid til pensjonsalderen».

Gjennom folketrygden ville en lansere et mål om standard trygghet gjennom tilleggspensjonsordningen. Folketrygdens formål om også å sikre alle en minstestandard førte til at det ble lagt vekt på at de med gode inntekter fikk en relativt sterkere nedgang i inntekten som pensjonister enn de med dårlige inntekter. Et av prinsippene som det ble lagt vekt på i NOU 1984:10 Trygdefinansiering var også at en pensjonsordning måtte være stabil over tid. Det heter for eksempel:

«Et annet forhold er at etablerte opparbeidede rettigheter vanskelig kan endres. Slike rettigheter har et relativt godt rettsvern. Dette betyr at endringer i langtidsytelsene stort sett ikke bør gjøres gjeldende for allerede opparbeidede rettigheter».

Dette betyr at folketrygdens langtidsytelser på kort og mellomlang sikt innebærer en stor grad av irreversibilitet. Denne irreversibiliteten må det legges stor vekt på ved vurdering av forslag om nye tiltak.

Syssetning og pensjonering i sin alminnelighet har stått sentralt også i en rekke andre offentlige utredninger. Særlig har disse temaene hatt en sentral plass i ulike langtidsprogram hvor spørsmål av langsiktig karakter, som de økonomiske forpliktelser knyttet til folketrygden, og forsørgelsesbyrden for den framtidige yrkesbefolkningen, har vært sentrale. I St.meld. nr 4 (1988-1989) Langtidsprogrammet 1990-1993 heter det for eksempel:

«Det er en stor oppgave å sikre folketrygdens økonomi og ytelser i framtiden. I St.meld. nr. 12 for 1988-89 Folketrygdens økonomi og pensjonssystem, trygdemeldingen, tas det sikte på å oppnå en rettferdig inntektsfordeling mellom framtidens pensjonister og yrkesaktive, mellom ulike stønadsgupper og mellom kvinner og menn.»

Også i St.meld. nr. 4 (1992-1993) Langtidsprogrammet 1994-1997 behandles spørsmålet om sikring av folketrygdens rolle i velferdsamfunnet:

«Folketrygden skal fortsatt gi den enkelte rettigheter og sikkerhet ved alderdom, sykdom og arbeidsledighet. Utsatte grupper skal spesielt ivaretas. Samtidig skal det innen folketrygden være et rimelig forhold mellom opp-tjening og rett til ytelser. Det er nødvendig for at folketrygden skal kunne ivareta brede gruppers behov for inntektssikring, og samtidig gi grunnlag for en allmenn oppslutning om folketrygden.»

Spørsmålet om den framtidige utgiftsveksten i folketrygden ble også behandlet i St.meld. nr. 2 (1990-1991) Revidert nasjonalbudsjett. Den oppmerksomhet som har vært knyttet til den framtidige utgiftsveksten i folketrygden må ses på bakgrunn av den sterke utgiftsveksten som har vært og som forventes framover, jf. *"Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene"* i kapittel 11.

#### 4.3.2 Spørsmål om pensjoneringsalder og fleksibel pensjonering

Spørsmål som knytter seg til fleksible pensjonsordninger har vært drøftet både i Norge og internasjonalt. Interessen for å sikre eldres rett til arbeid, samt å bedre deres arbeidssituasjon har gått sammen med økt forståelse for at mange eldre ønsker

å forlate arbeidslivet eller redusere arbeidstiden før de har nådd pensjonsalderen. Det har fra flere hold vært argumentert for at de eldre selv skulle kunne få større mulighet til å velge når og på hvilken måte overgangen fra en yrkesaktiv til en yrkespassiv tilværelse skal skje. Samtidig har sterkt fallende yrkesdeltaking blant eldre, og fall i den yrkesaktive befolkningen utover i neste århundre på grunn av den demografiske utviklingen, ført til økt bekymring for utviklingen i arbeidsstyrken.

#### 4.3.2.1 *Danielsen-utvalget*

Regjeringen nedsatte i 1978 et utvalg til å utrede reformer i trygdellovgivningen som kunne gi større mulighet til kombinasjon mellom arbeid og trygd for eldre personer som fortsatt er arbeidsføre, men som føler behov for å redusere sin arbeidsinnsats (Danielsen-utvalget). Utvalget skulle også utrede spørsmålet om førtidspensjon. I NOU 1980:54 Deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden, er det foreslått ordninger som ville gi mulighet til frivillig deltids- og førtidspensjonering fra fylte 64 år.

Et samlet utvalg foreslo den gang innført en ordning med deltidspensjon for arbeidstakere mellom 64 og 67 år som går over til redusert arbeidstid med delvis kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt. I store trekk svarte den foreslåtte ordning til den svenske ordning med deltidspensjon, som fram til 1.1.1980 bare omfattet gruppen arbeidstakere (mellom 60 og 65 år). Etter Danielsen-utvalgets oppfatning burde spørsmålet om å la ordningen omfatte også andre grupper enn arbeidstakere og eventuelt personer noe yngre enn 64 år, tas opp til vurdering først når ordningen hadde virket en tid.

Det var enighet om at det som vilkår for rett til deltidspensjon måtte stilles krav om tilknytning til inntektsgivende arbeid. Dette gjaldt såvel forutgående som fortsatt tilknytning etter deltidspensjonering. Videre var det enighet om at det måtte stilles minstekrav til nedsettelsen av arbeidstiden, og om at deltidspensjon bare skulle ytes til personer som gikk over til redusert arbeidstid hos en og samme arbeidsgiver.

Utvalget la vekt på at mange grupper av arbeidstakere har et klart behov for kortere arbeidstid enn det som tilsvarer vanlig heltidsarbeid. Utvalget påpekte at på grunn av elding kan arbeidstakere få vansker med å følge opp arbeidslivets krav, men også at eldre er en heterogen gruppe med ulike interesser og behov.

En eventuell innføring av en ordning med deltidspensjon for eldre arbeidstakere, ville ifølge Danielsen-utvalget innebære flere fordeler, men det var viktig å være oppmerksom på at deltidspensjon også kunne få visse negative følger. Utvalget påpekte blant annet at:

- En deltidspensjonsordning kan medføre fare for at eldre arbeidstakere i økt grad blir skjøvet ut av arbeidslivet. I tider med ledighet vil en utbygging av alternative muligheter til livsopphold kunne innebære økt fare for at arbeidstakere kan bli skjøvet ut av arbeidslivet mer eller mindre mot sin vilje.
- Retten til arbeid må bevares.
- Arbeidsgivers ansvar etter arbeidsmiljøvernloven kan svekkes. En ordning med deltidspensjon kan forsterke tendensen til at arbeidsgivere ikke føler seg tilstrekkelig forpliktet til å tilrettelegge arbeidsforholdene slik at eldre kan arbeide så lenge de ønsker.

Flertallet i Danielsen-utvalget foreslo også at det skulle innføres en ordning med førtids alderspensjon. Retten til slikt førtidsuttak skulle gjelde alle trygdede og fra 64 års alder. I en slik pensjon forutsatte man et varig pensjonsfradrag, hvilket i prinsippet ville gjøre ordningen kostnadsnøytral for folketrygden. Et flertall av utval-

gets medlemmer gikk inn for at det ble innført en slik ordning. Et mindretall støttet ikke forslaget.

Utvalget mente at etablering av en ordning med deltidspensjon, ville redusere behovet for en ordning med førtidsuttak av alderspensjon. Forslaget om å innføre en ordning med deltidspensjon hadde imidlertid flere begrensninger. Selvstendig næringsdrivende forutsattes i første omgang ikke å skulle omfattes av ordningen. Denne og andre begrensninger gjorde at man foreslo å åpne for føruttak av alderspensjon for personer som nærmet seg pensjonsalderen, slik at ordningen kunne være et alternativ for dem som ikke ville bli omfattet av den foreslåtte deltidspensjonsordningen.

Regjeringen Harlem Brundtland fremmet 5.6.1981 en proposisjon om innføring av deltidspensjon i folketrygden (Ot.prp. nr.87 for 1980-81) for årsklassene 65 og 66 år. Forslag om førtidspensjon ble ikke fremmet. Stortinget fikk ikke behandlet proposisjonen før valget og regjeringsskiftet høsten 1981, og senere regjeringer har ikke fremmet saken påny.

#### 4.3.2.2 *Arbeidstidsutvalget*

Arbeidstidsutvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon 6.4.1984 og hadde som oppgave å analysere konsekvensene av ulike typer arbeidstidsreformer. Som ledd i dette arbeidet ble en foreløpig delutredning om fleksibel/nedsatt pensjonsalder framlagt i mars 1985. Utvalget skriver at fleksibilitet og valgfrihet er et spørsmål om både pensjonsalder og aldersgrense. Dersom nedsatt pensjonsalder skal føre til økt fleksibilitet, er det en forutsetning at arbeidstakere har rett til å fortsette i arbeid en tid ut over denne pensjonsalderen og omvendt. Utvalget gikk ikke nærmere inn på disse spørsmålene og forutsatte at de ville bli utredet særskilt i forbindelse med en eventuell pensjonsalderreform.

Utvalget analyserte ulike arbeidstidsreformer, men kom ikke med noen tilråding. De alternativene som ble vurdert var:

- generell reduksjon av pensjonsalderen for alle
- nedsatt pensjonsalder for yrkesaktive
- førtidspensjon for langtidsledige
- deltidspensjon
- førtidspensjon med varig reduserte ytelser.

Arbeidstidsutvalget (NOU 1987:9A/9B) la fram sin utredning 9.3.1987, der man hadde tilrettelagt et grundig, faglig basert materiale som belyste hvilke valg en ville stå overfor i arbeidstidspolitikken. En viktig del av arbeidet var analysen av hvilke verdier og interesser som var knyttet til ulike typer arbeidstidsendringer.

#### 4.3.2.3 *St.meld nr.12 (1988-89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem*

I St. meld. nr. 12 (1988-89) Folketrygdens økonomi og pensjonssystem tok man blant annet opp spørsmålet om pensjonsalder og fleksibel pensjonering. Det ble pekt på at pensjonsalderen er høy i Norge, og at det er behov for større grad av valgfrihet og fleksibilitet i alderspensjoneringen.

I Innst.S. nr. 200 (1988-89) om folketrygdens økonomi og pensjonssystem, står det at velferdshensyn taler for økt fleksibilitet og valgmuligheter for den enkelte framfor generell nedsettelse av pensjonsalderen. En generell nedsettelse kan dessuten bli for kostbar å bære for den yrkesaktive del av befolkningen, ikke minst på bakgrunn av de demografiske og trygdeøkonomiske utsiktene framover.

Regjeringen Harlem Brundtland gikk i 1989 på grunnlag av disse begrunnelsene ikke inn for en generell nedsettelse av den alminnelige pensjonsalderen i folketrygden. Regjeringen medvirket imidlertid til opprettelsen av fleksible pensjonsordninger i arbeidslivet, jf. den avtalefestede førtidspensjonsordningen (AFP). Det påpekes i innstillingen at gjennom muligheten for å avtalefeste full eller gradert førtidspensjon har eldre yrkesaktive fått en ny mulighet til å velge sin egen pensjonsalder og tilpasse nedtrappingen mot full pensjonering.

Flertallet i Sosialkomiteen var enig med Regjeringen som ikke gikk inn for en generell nedsettelse av den alminnelige pensjonsalderen i folketrygden. De var enige i at gjennom en avtalefestet full eller delvis førtidspensjon, vil mange eldre yrkesaktive få en større adgang til å velge sitt eget pensjoneringstidspunkt og tilpasse nedtrappingen til full pensjonering. Det ble også vist til at Regjeringen ville avvente erfaringene med AFP-ordningen, blant annet hvor stor oppslutningen blir og hvor mange som velger gradert pensjonsuttak, før det tas standpunkt til spørsmålet om å etablere en egen delpensjonsordning under folketrygden. Flertallet var enig i dette, men understreket behovet for å få vurdert også 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, for eksempel fra fylte 65 år.

I lønnsoppgjøret 1988 ble ordningen med avtalefestet pensjon etter avtale mellom Landsorganisasjonen og Næringslivets Hovedorganisasjon innført, jf. omtalen i "[Førtids alderspensjon](#)" i kapittel 9. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund har en tilsvarende avtale. Liknende avtaler ble samtidig inngått mellom partene i kommunal og statlig sektor. Ordningene trådte i kraft fra 1.1.1989.

#### 4.3.2.4 St.meld. nr.4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-1997

Flere offentlige dokumenter har lagt vekt på at muligheter for økt fleksibilitet ikke må få konsekvenser for den generelle pensjonsalderen. I St.meld. nr.4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97 tar Regjeringen opp spørsmålet om overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere, og det heter blant annet:

«Mange har arbeid som gir store fysiske og psykiske belastninger. I slike yrker kan det være tungt å klare en full arbeidsdag fram til alminnelig pensjonsalder. Ordningen med avtalefestet pensjon gir adgang til pensjonering fra og med fylte 65 år. Ved inntektsoppgjøret i 1992 var spørsmålet om endrede vilkår for førtidspensjonering igjen oppe. Ved begge anledninger ble det fra Regjeringens side lagt vekt på at disse endringene ikke skulle få konsekvenser for den generelle pensjonsalderen, og at partene må ta hovedansvaret for ordningene. De utfordringene befolkningsutviklingen og den økonomiske situasjonen reiser, blant annet forhold i folketrygden, vil måtte være viktig ved den framtidige vurdering av slike ordninger. For Regjeringen er et helt sentralt mål å slå ring om folketrygden som vår felles forsikringsordning ved sykdom, uførhet og alderdom. Det må vises stor varsomhet med forslag som kan bidra til ytterligere press på folketrygdens økonomi, særlig sett i lys av utviklingen i forholdet mellom antall pensjonister og yrkesaktive».

#### 4.3.2.5 NOU 1993:11 Mindre til overføringer – mer sysselsetting

Under omtalen av «arbeidslinjens pensjonspolitiske konsekvenser» i Overføringsutvalgets innstilling, NOU 1993:11, påpekes blant annet at det er bred trygdepolitisk enighet om at pensjonsalderen på 67 år i folketrygden og den absolutte aldersgrensen på 70 år ikke skal endres. Om fleksible ordninger heter det:



«... fleksible velferdsmotiverte ordninger for tidlig fratreden skal være fullt ut frivillige og reelt sett utvide valgfriheten. Det er dessuten som ledd i arbeidslinjen et mål å opprettholde arbeidsstyrken, særlig i lys av de langsiktige pensjonsforpliktelser i folketrygden, og dermed unngå at gjennomsnittlig avgangsalder reduseres gjennom pensjonsreformer...».

#### 4.3.3 Om utstøting av eldre arbeidstakere

I forbindelse med en vurdering av spørsmål knyttet til pensjonsalder og fleksible pensjonsordninger er risikoen for økt utstøting av eldre arbeidskraft fra arbeidslivet et sentralt punkt. Strukturendringer i norsk økonomi og arbeidsliv øker behovet for omstillinger, både for bedrifter, yrkesgrupper og enkeltpersoner. Arbeidstakere som blir arbeidsledige i høy alder har ofte små sjanser til å komme i lønnet arbeid igjen. Dette skaper en usikker situasjon for mange eldre i arbeidslivet.

Det er viktig å skille mellom hensynet til næringlivets behov for omstillinger og hensynet til eldres velferd. Permanente ordninger for førtidspensjonering må ha som formål å øke eldres velferd, og en må unngå tiltak som bidrar til at eldres stilling i arbeidsmarkedet svekkes.

Temaet tas blant annet opp i NOU 1990:17 Uførepensjon. Der diskuteres «utstøtingsmodellen», det vil si faktorer som påvirker graden av samsvar mellom jobbenes ytelseskrav og arbeidstakernes egenskaper. I denne utredningen heter det at problemet med utstøting av eldre arbeidstakere synes størst i bedrifter der det ikke finnes «retrettstillinger» – det vil si lette jobber i bedriften som kan forbeholdes de som får redusert sin yteevne. På 1960- og 1970-tallet var det nokså vanlig at bedrifter hadde særordninger for personer med nedsatt yteevne. Ofte dreide det seg om eldre arbeidstakere som hadde tjent bedriften i mange år. Disse ordningene synes ifølge gruppen nå å være sanert. Man mener også å ha registrert en økning i bruken av førtidspensjonsordninger og liknende på den enkelte bedrift som ledd i en nedbemanningssituasjon.

Sykelønnsordningen (NOU 1990:23) går inn på eldre arbeidstakeres bruk av sykepenger. Utvalget gjengir resultater fra en undersøkelse som viser at i bedriftenes oppfølging av sykmeldte lå det i mange tilfeller samtidig en vurdering av arbeidsevnen. Undersøkelsen viste at de store bedriftene oftere bidro til å få arbeidstakere tilbake i jobb. På den annen side bidro de også oftere til at eldre arbeidstakere gikk ut av bedriften via førtidspensjonsordninger. Utvalget mente blant annet at det er viktig at eldre arbeidstakere med tungt fysisk arbeid, tilbys lettere arbeid de siste årene før pensjonsalderen. For en del arbeidstakere vil sannsynligvis en mulighet for å kombinere arbeid/trygd være en god løsning.

I Attføringsmeldinga (St.meld. nr.39 (1991-92)) står det blant annet:

«Utsøting fra arbeidslivet – spesielt av eldre arbeidstakere – foregår i relativt stort omfang. Blant annet brukes uførepensjonsordningen som en førtidspensjonsordning».

Et mindretall i Uførepensjonsutvalget foreslo at arbeidsgiver skulle delfinansiere uførepensjon for sine tidligere ansatte, eventuelt gjennom en forsikringsordning. Regjeringen støttet imidlertid flertallet i dette spørsmålet med begrunnelsen at selv om en slik delfinansiering nok kunne hindre utstøting og gjøre arbeidsgiveren mer motivert for bedriftsintern attføring, vil forslaget kunne oppfattes som urimelig ved uforhet som ikke kan relateres til bedriften.

I Overføringsutvalgets innstilling, NOU 1993:11 Mindre til overføringer – mer sysselsetting, berøres også betydningen av å skille mellom velferds- og omstillings-

/nedbemanningshensyn i spørsmål vedrørende tidlig- og førtidspensjonering. Blant annet står det der:

«Tidlig- og førtidspensjonering framstilles ofte i mediene og i den offentlige debatt som et mulig virkemiddel når det gjelder å begrense ledighetsproblemene. Faglig er det derimot stor grad av enighet om at økt førtidspensjonering reduserer sysselsettingen, men ikke ledigheten, jf. Sysselsettingsutvalgets innstilling. Lettere adgang til førtidspensjonering bør dermed bare vurderes som velferdstiltak, ikke som arbeidsmarkedstiltak, og dessuten kostnadsberegnes fullt ut budsjettmessig og nasjonaløkonomisk som velferdselement.

Klart midlertidige tiltak i form av tidlig pensjonering ved omstilling og nedbemanning som berører eldre arbeidstakere, vil kunne være velbegrunnet i det enkelte tilfelle. Samfunnsøkonomisk og trygdepolitisk er det heller ikke noe å innvende så lenge det ikke skapes presedens eller press på pensjonsalderen i trygden og andre pensjonsordninger – for eksempel de offentlige tjenstepensjonsordninger, kollektiv tjenstepensjon eller Avtalefestet førtidspensjon (AFP).»

#### 4.3.3.1 Uførebegrepet – regelverk og praksis

På slutten av 1980-tallet var det en sterk vekst i antall uførepensjonerte. Denne veksten pågikk også i perioder med lav arbeidsledighet. Argumenter som har vært fremmet om at veksten hadde bakgrunn i arbeidsmarkedssituasjonen kan således ikke være fullt ut dekkende. Et sentralt siktemål for Regjeringen var å vurdere tiltak som kunne dempe tilgangen av uførepensjonister og føre flere tilbake til aktivt arbeid. På denne bakgrunn ble det i 1988 oppnevnt en interdepartemental arbeidsgruppe som avga innstillingen NOU 1990:17 Uførepensjon i juli 1990. Problemene knyttet seg spesielt til menn med rusmiddelproblemer eller sosial mistilpasning, til middelaldrende kvinner med muskel-/skjelettsykdommer eller mentale lidelser, og til utstøting av eldre arbeidstakere fra offentlige eller private virksomheter og bedrifter som ledd i rasjonalisering. Regjeringen var bekymret for denne utviklingen, både fordi den kan føre til uønsket passivisering, og fordi arbeidsstyrken på sikt reduseres.

Det er de medisinske vilkår for uførepensjon som utgjør selve avgrensingen av uførepensjonsordningen. I forbindelse med integreringen av uføretrygden i folkestrygden i 1967 bortfalt i lovteksten den særskilte definisjonen om at uførheten skulle tilskrives «alvorlige og varig, objektivt registrerbare symptomer på sykdom, skade eller lyte». Denne definisjonen hadde ført til at man ved praktiseringen av bestemmelsen stilte strenge krav. Siden hadde man i loven rett til uførepensjon hvis vedkommendes arbeidsevne etter å ha gjennomgått behandling, arbeidstrening, opplæring eller annen form for attføring som anses hensiktsmessig, fortsatt var nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte.

I vedlegg 4 til NOU 1990:17 uttaler trygdedommer Ole-Erik Øye at Trygderetten generelt ikke har stilt store krav til den medisinske uførhets størrelse eller alvor. Det er ikke spesielt undersøkt hvilke krav til årsakssammenheng mellom medisinsk og ervervsmessig uførhet som har vært stilt. Videre heter det at praksis generelt gir inntrykk av at oppmerksomheten har vært konsentrert om hvorvidt ervervsevnen er redusert i tilstrekkelig grad, mens drøfting av det medisinske vilkår er kommet i bakgrunnen. Trygderetten har i enkelte kjennelser direkte gitt uttrykk for at det generelt sett er grunn til å legge hovedvekt på det ervervsmessige vilkår. Dette støtter opp om at tidligere praksis (før 1.7.1991) stilte relativt liberale krav til årsakssammenheng mellom svekket helse og den arbeidsmessige uførhet.

Liberal praksis kan være en årsak til økt uførepensjonering, også blant eldre arbeidstakere. Flertallet i arbeidsgruppen som framla innstillingen NOU 1990:17 kom til at den likevel ikke fant grunn til å foreslå innstramming av vilkåret for rett til uførepensjon ved å stille spesielle krav til lidelsen som for eksempel å kreve at lidelsen skal være av organisk natur, eller at spesielle diagnoser skal utelukkes fra uførepensjonsordningen. Mindretallet gikk inn for at en igjen skulle lovfeste uføretrygdlovens krav om «objektivt registrerbare symptomer» som vilkår for uførepensjon.

For å bremse utviklingen i uførepensjoneringen ble det i perioden 1989 til 1991 gjennomført flere tiltak. For å hindre utstøting av eldre personer ble særordningen med rett til uførepensjon på grunn av alderssvekkelse for personer i aldersgruppen 64-67 år opphevet fra 1.1.1990 (ordningen om alderssvekkelse gjelder ennå i Statens Pensjonskasse). Fra 1.1.1991 ble det innført skjerpede krav til mobilitet, det vil si krav til uførepensjonssøkere om omskolering og eventuell flytting for å få arbeid.

På grunnlag av at det på dette tidspunkt syntes å være en viss usikkerhet når det gjaldt kravet til årsakssammenheng mellom den medisinske og arbeidsmessige uførhet, foreslo Sosialdepartementet en presisering av de medisinske kriterier for rett til uførepensjon, slik at nedsettelsen i arbeidsevnen i vesentlig grad skal skyldes sykdom, skade eller lyte. Endringen trådte i kraft 1.7.1991.

#### 4.3.3.2 Om pensjon ved omstilling i staten

Endringer i arbeidsoppgaver, teknologi, organisasjonsformer og økonomiske rammebetingelser samt det generelle kravet til mer effektiv bruk av offentlige ressurser, medfører betydelige krav om omstilling for statlige virksomheter. Det har vært ønskelig at slike omstillinger kan gjennomføres med minst mulig belastninger for arbeidstakerne. Samtidig har en vært opptatt av å unngå at omstillingsordninger skaper en uheldig presedens.

I enkelte tilfeller har Stortinget gitt tillatelse til å innføre en tidsbegrenset bruk av førtidspensjon i etater som må nedbemanne, for i størst mulig utstrekning å kunne unngå bruk av oppsigelser. Det er Stortinget som avgjør om førtidspensjon skal kunne tas i bruk som et virkemiddel ved omstillinger som medfører nedbemannings.

I Ot.prp. nr. 55 (1992-93) står det:

«I forbindelse med omorganiseringer eller omstillinger kan departementet bestemme at arbeidstakere som fratrer sin stilling med straks løpende alderspensjon eller førtidspensjon, skal kunne få godskrevet hele eller deler av tiden fram til stillingens aldersgrense som pensjonsgivende. Departementet kan bestemme at den enkelte virksomhet skal belastes for kostnadene ved dette gjennom løpende innbetalinger eller ved innbetaling av et engangsbeløp».

Forbruker- og administrasjonskomiteen var enig i at departementet i forbindelse med omorganiseringer eller omstillinger kan tilby arbeidstakere med straks løpende alderspensjon eller førtidspensjon å få godskrevet som pensjonsgivende hele tiden eller deler av tiden fram til stillingens aldersgrense. Loven trådte i kraft 1.7.1993. Godskriving av hele eller deler av tiden fram til aldersgrensen som pensjonsgivende tjenestetid, vil kunne føre til at flere arbeidstakere frivillig går av med rett til pensjon.

Regjeringen ønsket å unngå en ordning som kunne gi inntrykk av en ny fast ordning med førtidspensjon i de berørte etatene. I proposisjonen er det derfor understreket at førtidspensjonering er et midlertidig og begrenset tiltak som kun vil være

aktuelt ved omstilling og nedbemanning som berører eldre arbeidstakere. Det er også lagt vekt på at forslagene ikke må medføre utstøting av eldre arbeidstakere, samtidig som det totale omfanget av førtidspensjonering ikke må gå ut over det strengt nødvendige i forbindelse med omstilling og nedbemanning. Det slås også fast at etaten skal dekke de samlede kostnadene ved førtidspensjonering.

#### 4.4 ERFARINGER MED ARBEIDSLINJEN OG DEN SVENSK PENSJONERINGSMODELLEN

Som omtalt i "*Utviklingstrekk i de nordiske land*" i avsnitt 4.2 har en i de andre nordiske land større erfaring med virkninger av førtidspensjonering enn i Norge. En har derfor gått noe nærmere inn på utviklingen i disse ordningene i Sverige, Finland og Danmark, og de endringer som er gjennomført eller har vært vurdert gjennomført i disse landene.

Sverige har i internasjonal sammenheng hatt relativt høy yrkesdeltaking i eldre aldersklasser, men har på samme måte som Norge i de senere år opplevd fallende yrkesdeltaking, særlig for eldre menn. Det svenske pensjonssystemet atskiller seg fra det norske blant annet ved at en har adgang til en aktuarisk forkortet førtids alderspensjon, og en har adgang til delpensjon. I Sverige spiller også avtalebaserte pensjoner en viktigere rolle enn i de fleste andre land.

Den svenske pensjonsreformen i 1976 innebar at den allmenne pensjonsalderen ble satt ned fra 67 til 65 år. Samtidig ble det innført fleksibel pensjonsalder mellom 60 og 70 år. Hvis en starter med å ta ut pensjon før den alminnelige pensjonsalder på 65 år, blir pensjonen redusert med 0,5 prosent i måneden, mens en ved å vente med å ta ut pensjon til etter 65 år vil få en økning i pensjonen på 0,6 prosent per måned. Dette innebærer at en som går av 60 år gammel vil få 30 prosent lavere pensjon per år enn en som går av 65 år gammel, og en som går av 70 år gammel vil få 36 prosent høyere pensjon per år. En som går av med førtids alderspensjon 60 år gammel får 30 prosent lavere årlig pensjon enn en uførepensjonist med tilsvarende opptjening, og denne forskjellen vil holde seg også etter 65 år.

I Sverige var det inntil 1991 adgang til å få uførepensjon av arbeidsmarkedsårsaker for de som var 60 år og eldre. Dette krevde at en først hadde vært arbeidsledig, og mottatt dagpenger i 1 år og 9 måneder. Det var således mulig for en som hadde blitt arbeidsledig 58 år og 3 måneder gammel å få kompensasjon opp til fylte 65 år. Denne form for uførepensjon var relativt vanlig gjennom 1970- og 1980-årene. Ordningen med å gi uførepensjon av arbeidsmessige årsaker alene opphørte imidlertid fra november 1991.

Sverige har ellers på samme måte som Norge en uførepensjon på medisinsk grunnlag som er en hyppig brukt avgangsårsak i eldre aldersgrupper. Man kan også trekke seg tilbake fra arbeid gjennom delpensjonering.

På 1970-tallet opplevde man i Sverige en kraftig økning i antallet førtidspensjonister. Mellom 1970 og 1974 økte antallet med over 20 000 personer, for så å gå ned mellom 1976 og 1977 på grunn av senkingen av pensjonsalderen. Utviklingen på 1970-tallet sammenfaller med flere forandringer i regelverket for førtidspensjonering. På 1980-tallet fortsatte antallet å stige, men i en svakere takt enn før.

Stigningen i antallet tidlig pensjonerte i 1991 og i 1992 er sammenfallende med problemene på arbeidsmarkedet. I 1992 fikk man en kraftig økning i antallet førtidspensjonister. I desember 1991 var antallet 367 000. Ett år senere hadde antallet steget til 383 000. I 1993 har denne utviklingen fortsatt (Åkeson 1993).

#### 4.4.1 Svenske undersøkelser og utredningsarbeid

I SOU 1983:62 För gammal för arbete, står førtidspensjon og fleksibel pensjonsalder som sentralt tema når det gjelder å beskrive de eldres rolle i arbeidsmarkedet. Utvalget skriver at utviklingen har vist at færre eldre arbeider etter at de har passert den allmenne pensjonsalderen enn før. Spørsmålet er hva som er årsakene til dette. Utgangspunktet burde være at eldre, innenfor rammen av en fleksibel pensjonsalder, selv bestemte når de ville forlate arbeidslivet. Derimot har synet på eldre arbeidstakere endret seg radikalt. Det er ikke lenger en aktuell problemstilling at eldre skal arbeide over den allmenne pensjonsalderen.

En fleksibel pensjonsalder var ment å gi den enkelte valgfrihet med hensyn til når de ønsket å forlate arbeidslivet ut fra helsetilstand med videre. Men i virkeligheten har førtidspensjonsordningen for mange mennesker i Sverige betydd at valgfriheten er borte. De har blitt tvunget til å forlate arbeidslivet. Delpensjonsordningen gir derimot gode muligheter for å velge å redusere/legge om arbeidstiden.

Utvalget kom blant annet med følgende standpunkt:

- de eldre bør likestilles med andre grupper på arbeidsmarkedet
- de eldres stilling på arbeidsmarkedet bør styrkes gjennom at fleksibel pensjonering i perioden 60-70 år blir en realitet
- arbeidslivets parter bør gjennom avtaler gjøre de avveininger som bestemmer spørsmålet om eldres avgang med pensjon
- for yrker med hardt arbeidsmiljø som leder til tidlig utestengning, bør man ha en ordning med planlagt omskolering og omplassering

Et offentlig nedsatt utvalg fikk i oppgave å gjøre en samlet gjennomgang av erfaringene med reglene innen det allmenne pensjonssystemet. Utvalgets arbeid er presentert i SOU 1989:101 Förtidspension och rörlig pensionsålder. Utvalget slo fast at delpensjonsordningen ble brukt i relativt stor grad. I tillegg hadde antallet førtidspensjonister økt betydelig de senere år. I en slik situasjon mente utvalget at det ikke kunne være aktuelt å heve den allmenne pensjonsalderen, men at en burde øke den gjennomsnittlige faktiske pensjonsalderen gjennom en reduksjon i bruken av førtidspensjonering.

Erfaringene med delpensjonssystemet synes ifølge utvalget i hovedsak å være gode. Utvalget la ikke fram forslag om noen gjennomgripende forandringer av delpensjonssystemet. Ønsket om fleksibilitet er godt ivaretatt. Men i ett henseende er fleksibiliteten uteblitt. Valgfriheten innen delpensjonssystemet har stort sett vært begrenset til alderen 60-64 år. Få er lenger i arbeidslivet enn til nådd formell pensjonsalder. For å stimulere til økt fleksibilitet 'oppad', foreslo utvalget blant annet økt pensjonsutbetaling per år for de gjenstående år. Dette ble gjort for å stimulere eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeidslivet.

Erfaringer fra Sverige viser også at bruken av førtidspensjoner/deltidspensjoner påvirkes av endringer i kompensasjonsnivå. For eksempel viste undersøkelser at oppslutningen om deltidspensjonen ved inngangen til 1981 var på om lag 27 prosent, mens kompensasjonsgraden var 65 prosent. Våren 1981 ble kompensasjonsgraden satt ned til 50 prosent, og oppslutningen viste en jevn nedgang. I april 1987 var oppslutningen 10,9 prosent. Svenskene hevet igjen kompensasjonsgraden til 65 prosent (1. juli 1987) og oppslutningen steg til 12,7 prosent (desember 1987) (St.meld. nr.12 (1988-89)).

I «Ett reformerat pensionssystem – bakgrund, principer och skiss. Promemoria av Pensionsarbetsgruppen (1992)» legges det vekt på at pensjonssystemet bør bygges opp rundt fleksibel pensjonsalder og stor valgfrihet når det gjelder overgangen fra arbeidslivet til alderspensjon. Blant annet heter det:

«Pensjonssystemet bør således være fleksibelt og medføre betydelig frihet i valget mellom uttak av alderspensjon og fortsatt arbeid for personer i alderen 60-70 år. Helt til fylte 70 år bør det finnes mulighet for uttak av alderspensjon med forsikringsmessig beregnet forhøyning. Som til i dag bør 65 år være teknisk utgangspunkt for pensjonssystemets regler såsom allmenn pensjonsalder.»

Arbeidsgruppen er opptatt av at forlenget levetid og en senkning av den gjennomsnittlige pensjoneringsalder til sammen vil øke pensjonsutgiftene i framtiden. Det står:

«Dette taler for at man, om nåværende regelsystem skal stå uforandret, nå burde diskutere en heving av den allmenne pensjonsalderen for å kunne møte den demografiske utviklingen og unngå høyere pensjonsutgifter eller lavere pensjoner.»

Med et system som omtalt ovenfor vil man ifølge gruppen ha den fordel at folk ikke lenger ser 65-årsgrensen som et tidspunkt der de må forlate arbeidslivet, det vil si at det skjer en 'avdramatisering' av dette tidspunktet.

I Sverige har man i lang tid vært opptatt av en mer livsløpsbasert pensjonsordning. Der vurderes nå et forslag som blant annet går ut på å oppheve opptjeningsstiden på 30 år. Man ønsker at all pensjongivende inntekt opp til et visst tak skal gi grunnlag for pensjon, det vil si man går over til en mer avgifts- eller innskuddsbasert ordning.

Som følge av den økonomiske krisen, økt forventet levealder og at helsen blant folk forbedres, ble Regjeringen og den sosialdemokratiske opposisjon blant annet enige om å heve pensjonsalderen gradvis med ett år til 66 år. På grunn av den høye arbeidsledigheten gikk ikke Riksdagen inn for dette, men ønsket å utrede dette videre. Pensjonsarbeidsgruppen har fått det som sin oppgave å komme med et nytt forslag. Når gruppens innstilling legges fram er på det nåværende tidspunkt uklart. Delpensjonsordningen fra fylte 60 år har også vært vurdert avviklet, men også dette er frafalt.

## **4.5 FØRTIDSPENSJONERING OG ARBEIDSLEDIGHET – DANSKE OG FINSKE ERFARINGER**

### **4.5.1 Erfaringer fra Finland**

Den lave gjennomsnittlige pensjoneringsalderen har i de senere år vært et av sosialpolitikken sentrale problem i Finland. Dette har blant annet sammenheng med et variert tilbud av førtidspensjonsordninger:

- Medisinsk førtidspensjon (invalidpensjon). Full invalidpensjon har eksistert lenge, men i 1973 ble reglene endret slik at forhold på arbeidsmarkedet kunne tas i betraktning ved innvilgelse av pensjon.
- Delpensjonen, som også ble innført i 1973.
- Individuell førtidspensjon for eldre (55-64 år) med nedsatt arbeidsevne ble innført i 1986.
- Arbeidsledighetspensjon for eldre ved langvarig arbeidsløshet. Både forholdene på arbeidsmarkedet og strukturendringer i samfunnet førte til at arbeidsledighetspensjonen ble innført i 1971. Den laveste pensjonsalderen har variert mellom 55 og 60 år.
- Førtidig uttak av alderspensjon (for eldre med langvarig arbeidsløshet). Den private arbeidspensjonssektoren har aldersgrensen 60 år og den offentlige 58 år.

– Generasjonsvekslingspensjon og avtredelsespensjon for jordbrukere.

Dette mangfoldet har utvilsomt bidratt til en høy førtidspensjonering i Finland. Spesielt har nok tendensen til å forsøke å løse arbeidsledighetsproblemer og strukturendringer i landbruket med pensjonering bidratt til dette.

I 1992 var det 412 600 førtidspensjonister, herav 291 300 i alderen 55-64 år og 121 300 under 55 år, jf. tabell 4.5.1a. I 1970 var det til sammenligning 216 000 førtidspensjonister, det vil si at antallet ble nesten fordoblet mellom 1970 og 1992. I 1991 sank antallet førtidspensjonister for første gang siden 1982. Reduksjonen var på 2 900 personer. I den eldste gruppen gikk antallet ned med 3 900, mens antallet for de under 55 år økte med 1000 personer. Antallet har økt med om lag 550 personer fra 1991 til 1992.

Tabell 4.5.1a: Antallet førtidspensjoner i Finland

|                                   | 1970*)  | 1975*)  | 1981    | 1985    | 1990    | 1991    | 1992    |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ordinære invalidepensjoner        |         |         |         |         |         |         |         |
| - Alle                            | 184 000 | 263 800 | 269 310 | 261 277 | 259 579 | 257 084 | 254 585 |
| - Aldersgruppen 55-64 år          | 105 000 | 153 000 | 153 971 | 150 973 | 141 912 | 138 833 | 136 306 |
| Individuelle førtidspensjoner     |         |         |         |         | 43 287  | 50 398  | 56 200  |
| Alderspensjoner                   |         |         |         |         |         |         |         |
| - Egentlige under 65 år           | 23 000  | 27 000  | 31 444  | 38 593  | 45 900  | 46 552  | 45 710  |
| - Førtidspensjonister             |         |         |         |         | 11 229  | 11 797  | 12 864  |
| Arbeidsløshetspensjoner           |         | 1 300   | 18 724  | 54 033  | 55 486  | 47 764  | 43 719  |
| Frontmanna pensjon                |         | 25 755  | 23 017  | 17 078  | 986     | 332     | 171     |
| Førtidspensjon for frontveteraner |         |         |         | 7 145   | 814     | 264     | 95      |
| Landbrukets spesialpensjoner      |         | 2 730   | 9 788   | 14 905  | 24 865  | 25 756  | 26 410  |
| Alle førtidspensjoner             | 216 000 | 311 000 | 337 130 | 366 480 | 414 970 | 412 074 | 412 622 |
| - Aldersgruppen 16-54 år          | 80 000  | 113 000 | 117 437 | 112 556 | 120 982 | 121 947 | 121 306 |
| - Aldersgruppen 55-64 år          | 136 000 | 198 000 | 219 693 | 253 924 | 293 988 | 290 127 | 291 316 |

\*) Delvis anslåtte tall

Kilde: Statistik över pensionstagarna i Finland 1992, Pensionsskyddscentralen och Folkpensionssanstalten, Helsingfors 1993.

Førtidspensjonistenes tilvekst de siste 20 årene viser to topper. Dels var det en kraftig vekst i begynnelsen av 1970-tallet og dels i årene 1983 til 1987. På 1970-tallet skyldtes tilveksten først og fremst invalidepensjonene og tilveksten kom i alle aldersgrupper. På 1980-tallet kom tilveksten hovedsakelig på grunn av de andre førtidspensjonsordningene, og tilveksten skjedde i aldersgruppen 55-64 år.

Til tross for at arbeidsledigheten i dag er et stort problem i Finland, er det viktigste spørsmålet nå hvordan arbeid kan bli et reelt alternativ til pensjonering. På lang sikt vil nemlig for liten arbeidsstyrke kunne bli flaskehalsen for det finske næringsliv. Utviklingen har dessuten vist at en omfattende førtidspensjonering gjennom lang tid ikke har kunnet hindre dagens høye ledighetsnivå. Tall fra Pensjonsskyddscentralen i Finland viser at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i 1981 var 61,3 år i den private sektorens arbeidspensjonssystem. Denne hadde sun-

ket til 58,8 år i 1990. Om man bare så på lønnstakere var den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen 58 år.

To hovedstrategier for å begrense førtidspensjoneringsalderen er prøvd i Finland. En totalrevisjon av attføringstrakten trådte i kraft høsten 1991. Siktemålet var å sikre rehabilitering av de ansatte på arbeidsmarkedet i stedet for overgang til invalidepensjon. I tillegg har også en pensjonskomité utredet hvordan eldre arbeidstakere i større grad kan fortsette i arbeid. Bakgrunnen er den vurdering at arbeidsmiljøet er blitt hardere og at en forbedring av arbeidsmiljøet er det beste middel til å beholde eldre arbeidstakere i arbeid.

I desember 1989 ble pensjonskomitéen nedsatt, med oppdrag å utrede hvordan eldre arbeidstakere muligheter til å fortsette i arbeid kunne forbedres gjennom å utvikle systemet med førtidspensjoner. Komiteen skulle også gi forslag til hvordan pensjonister kunne oppmuntres til å fortsette å arbeide også etter pensjoneringsalderen eller til å velge arbeid som et alternativ til pensjoneringsalderen, og forslag til hvordan en kan redusere bruken av for tidlig pensjoneringsalderen. Innstillingen kom i november 1991.

Et hovedmål for komitéens arbeid var å fremme forslag som ville heve den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen på 58 år med ett år i 2000, to år i 2010 og om lag tre år i 2020.

På grunnlag av pensjonskomitéens forslag gjøres endringer i individuell førtidspensjon, arbeidsledighetspensjonen og deltidspensjonen. Samtidig endres også reglene for hvordan pensjonen fastsettes og beregnes. Av endringer som innføres fra og med 1.1.1994 kan nevnes:

- Aldersgrensen for individuell førtidspensjon heves fra 55 til 58 år. Endringen vil gjelde for de som er født etter 1939.
- Den som har individuell førtidspensjon kan fra og med 1.1.1994 begynne i inntektsgivende arbeid uten å miste retten til pensjonen. Avhengig av inntektens størrelse halveres pensjonen eller pensjonsutbetalingen stoppes.
- Den nedre aldersgrensen for deltidspensjon – i dag 60 år – justeres slik at den blir 58 år, og pensjonens beløp endres. Etter de nye reglene utgjør pensjonen 50 prosent av inntektsbortfallet, og ny pensjon inntjenes under pensjonstiden.
- Arbeidsledighetspensjonen består som en form for førtidspensjon, men porten blir trangere. Den nedre aldersgrensen er fortsatt 60 år.
- Som en motvekt til disse endringene gis eldre arbeidstakere visse tilleggsgevinster ved å fortsette i arbeidslivet. Ved inngangen av det år en fyller 60 år begynner pensjonen å vokse raskere enn normalt, eller med 2,5 prosent i året. Pensjonen fortsetter å vokse slik helt til pensjonsalderen hvis en fortsetter i arbeidslivet. Samtidig forenkles systemet gjennom at alderspensjonen ikke beregnes ved 63-årsalderen, men med hensyn til den gjenstående tiden med pensjon.

Generelt vil forutsetningene for rehabilitering forbedres og lovforslaget inneholder mange punkter som muliggjør en mer fleksibel tilpasning til systemet.

Generasjonsvekslingspensjon og avtredelsespensjonen for landbrukere skal etter forutsetningene avvikles i 1995.

#### 4.5.2 Erfaringer fra Danmark

Stigningen i arbeidsledigheten og i kvinnes yrkesdeltaking er de mest markante trekk i arbeidsmarkedsutviklingen i Danmark siden 1970. I 1970 ble det gjennomført en utvidelse av dagpengenes personkrets og mindre restriktive tildelingskriterier. Da en rekke personer sto i fare for å overstige varighetsgrensen for rett til ytelsen, ble denne forlenget.



I 1979 ble etterlønnssordningen, hvor personkretsen er avgrenset til medlemmer av arbeidsledighetskassa innført. Utenfor det egentlige førtidspensjonssystemet er det mulig for en person som er blitt 60 år å si opp jobben og gå på etterlønn. Ordningen er frivillig. Den eneste forutsetningen for etterlønn er at personen skal ha vært medlem av en arbeidsledighetskasse i 10 år. Etterlønnsyttelsen er like stor som dagpengene i utgangspunktet, men trappes ned til 80 prosent etter 2 1/2 år. Ordningen er dermed formelt et ledd i arbeidsmarkedspolitikken, men reelt et ledd i alderspensjonssystemet.

Fra 1977 ble det gjennomført særlige regler om tilkjennelse av førtidig folkepensjon til personer i alderen 55-59 år, som hadde blitt arbeidsledige og var uten muligheter til å komme tilbake i jobb.

I Danmark ble det i 1984 gjennomført en pensjonsreform som førte til at alderspensjon, uførepensjon, enkepensjon og førtids alderspensjon ble integrert i et sammenhengende regelsystem. Tildelingskriteriene for uførepensjon ble ikke endret, navnet på ytelsen ble imidlertid endret til høyeste/mellomste førtidspensjon. Enkepensionen ble avskaffet som begrep.

Etter reformen i 1984 kan alminnelig førtidspensjon tilstås personer i alderen 18-66 år hvis ervervsevnen er nedsatt med 50 prosent, eller som følge av en kombinasjon av helsemessige og sosiale kriterier. Personer mellom 50 og 67 år kan få alminnelig førtidspensjon på grunnlag av sosiale forhold og behov for varig underhold. Delpensjonsordningen, som muliggjør en delvis tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet for personer mellom 60 og 67 år, ble innført i 1985 med virkning fra og med 1987.

Antallet førtidspensjonister steg kraftig etter pensjonsreformen i 1984. Reformen innebar utover en pensjonsforhøyelse til enkelte grupper, først og fremst en betydelig utvidelse av personkretsen. Førtidspensjon kunne heretter også tilkjennes på sosiale kriterier.

Tabell 4.5.2a: Tilgang og bestand av mottagere av etterlønn i Danmark

|      | Tilgang | Bestand, utgangen av året | Utgifter millioner kroner <sup>1)</sup> |
|------|---------|---------------------------|-----------------------------------------|
| 1981 | 14 996  | 63 253                    | 6 355                                   |
| 1982 | 22 580  | 78 068                    | 7 844                                   |
| 1983 | 16 779  | 81 635                    | 8 203                                   |
| 1984 | 22 038  | 90 841                    | 9 128                                   |
| 1985 | 21 343  | 96 895                    | 9 736                                   |
| 1986 | 19 335  | 101 818                   | 10 108                                  |
| 1987 | 18 040  | 100 047                   | 9 896                                   |
| 1988 | 18 030  | 99 624                    | 9 979                                   |
| 1989 | 17 719  | 97 567                    | 9 804                                   |
| 1990 | 20 191  | 98 521                    | 9 899                                   |
| 1991 | 23 732  | 102 521                   | 10 300                                  |

1) Beregnet i 1991 pris- og lønnsnivå.

Kilde: Socialkommissionen (1992).

Den årlige tilgangen til etterlønnssordningen har ligget på 15-20 000 personer. Bestanden var i 1991 rundt 102 000 personer. Sett under ett utgjør etterlønnsmotta-

kere 63 prosent av 60-66-årige arbeidsledighetsforsikrede i 1991. Tilsvarende tall for 1981 var 47 prosent. Videre viser nyere tall at en tredel av samtlige 60-66 årige menn og en firedel av kvinnene er på etterlønn (Socialkommisjonen (1992)).

#### 4.5.2.1 *Utredninger og forslag til reformer*

I et arbeid fra Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet og økonomiministeriet, «Gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet (1992)» behandles elementer av et lovforslag fra 1991 om endring i lov om arbeidsformidling og arbeidsledighetsforsikring med videre (etterlønn). Dette lovforslaget inneholdt en rekke elementer som skulle medvirke til å gjøre den gjeldende etterlønnsordning mer fleksibel.

Av særlig interesse var følgende elementer fra lovforslaget:

- den alminnelige etterlønnsalder heves til 62 år
- 55-59 årige medlemmers valgmulighet mellom arbeidstilbud og etterlønn (senere overgangsyttelse) bortfaller ved utgangen av 1995
- etterlønnsmottakere får mulighet til å gjeninntrede i etterlønnsordningen - retten til å arbeide i etterlønnssperioden utvides
- full lønn i hele etterlønnssperioden, hvis overgang til etterlønn skjer etter fylte 63 år.

Regjeringen framsatte lovforslaget 2.10.1991. De viste til at eldre aldersgrupper i arbeidsstyrken i stigende grad både kan og ønsker å ha tilknytning til arbeidsmarkedet, akkurat som en del etterlønnsmottakere ønsker å bevare tilknytningen til sin tidligere arbeidsgiver.

I politiske forhandlinger var dette gjenstand for grundige drøftinger. Av de nevnte elementer bortfalt forhøyelsen av etterlønnsalderen og forslaget om retten til arbeid i etterlønnssperioden i utvidet grad, mens valgmuligheten mellom etterlønn og arbeidstilbud for de mellom 55-59 år ble endret til valget mellom en overgangsyttelse og arbeidstilbud for denne persongruppen.

I tillegg til å arbeide med spørsmål omkring etterlønnsordningen, har en i Danmark satset på videreføring av de såkalte «byrdefordelingsreformene» for å begrense den medisinske og sosiale førtidspensjoneringen. En forsøker å forene forvaltningsansvar og økonomisk ansvar, og å desentralisere dette i størst mulig grad til amtskommuner og kommuner. Formålet er en mer samlet vurdering av helsetjenester, rehabilitering, sosialhjelp og sosialforsikring.

Socialkommisjonen, som har i oppgave å analysere og vurdere systemet med offentlige overføringer, kom nylig med rapporten: De eldre (1993b). Der gis en fylldig dokumentasjon omkring eldres tilbaketrekning fra arbeidslivet og pensjonssystemet i Danmark.

Kommisjonen refererer fra undersøkelser som viser at kun 30 prosent av mennene og 15 prosent av kvinnene venter til de er 67 år før de forlater arbeidsmarkedet. For tyve år siden forlot gjennomsnittsdansken arbeidsmarkedet som 63-åring. I dag ligger gjennomsnittet på 61 år. Etterlønnsordningen som ble innført dels som et arbeidsmarkedspolitisk tiltak, dels som et tilbud om førtidspensjonering for eldre, fysisk slitne arbeidere, sies å være en viktig årsak til dette. 3/4 trekker seg tilbake fra arbeidsmarkedet før de fyller 67 år. Om lag 40 prosent kunne fortsatt i arbeidslivet, men går av etter eget valg. 1/3 ville helst trappe ned til deltid eller fleksitid, men kun 7-8 prosent gjør det.

I 1991 ble et utvalg av 55-66-åringer spurt om den ideelle pensjonsalder. Tilnærmet halvparten svarte 60-63 år, en firedel mente 64-66 år, og en firedel 67 år og

oppover. Det vil si at de fleste ønsker en pensjonsalder som er høyere enn den faktiske gjennomsnittsalderen.

Socialkommisjonen kom i november 1993 med rapporten: «Arbejdsophør og pension» med forslag til reformer av etterlønn og pensjoner, samt en oversikt over kommisjonens forslag. Nedenfor oppsummeres kort hovedelementene i forslagene, som bare er foreslått å gjelde nye tilfeller.

Etterlønnssalderen foreslås hevet fra 60 til 63 år fra 2000. Kommisjonen ønsker å markere at etterlønnssordningen er et arbeidsmarkedstiltak og ikke en pensjonsordning, men så lenge ledigheten er stor er det rimelig å gi eldre mulighet for tidlig tilbaketrekking i et visst omfang. Overgangsyttelsen og delpensjonsordningen ønskes opphevet. Det regnes ikke som en offentlig oppgave å støtte frivillig nedsatt arbeidstid og frivillig tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet for personer som har full arbeidsevne i behold, men det skal i høyere grad være mulig for den enkelte selv å velge pensjoneringstidspunktet (Socialkommisjonen (1993d)).

Førtidspensjonen foreslås endret. Førtidspensjonen skal kun gis personer som ikke er i stand til å arbeide full tid på særlige vilkår. Førtidspensjonen skal etter forslagene ikke lenger avkortes mot hvor mye arbeidsevnen er redusert. Alle som blir tildelt slik pensjon får en basispensjon av samme størrelse uansett årsak til den nedsatte funksjonevne (Socialkommisjonen (1993d)). Disse forslagene kommer som et resultat av ønsket om å stimulere til at eldre arbeidstakere skal stå lenger i arbeidslivet. Dette gjøres for å unngå en sterk økning i utgiftene til pensjoner og andre ytelser til eldre, og Socialkommisjonen viser til at det stadig blir flere eldre og at folk forlater arbeidslivet i stadig yngre aldre.

Den alminnelige pensjonsalderen på 67 år foreslås fjernet. I stedet foreslås et fleksibelt pensjonssystem med en nedre grense på 63 år. Fleksibiliteten oppad skal også være stor. Pensjonen blir større jo lenger en venter med å ta ut denne. Med adgang til å ta ut alderspensjon fra fylte 63 år, vurderes den nåværende delpensjonsordning som overflødig og foreslås derfor opphevet.

Det blir lettere for pensjonister å ha tilleggssinntekter. Folkepensjonens grunnbeløp skal være uavhengig av inntekten og tilleggstrygden skal avkortes i mindre grad enn i dag. Folkepensjonen blir etter forslagene større enn i dag. Til gjengjeld vil kommisjonen kvitte seg med flere av de særfordeler som ligger i pensjonssystemet (for eksempel boligytelser, varmetillegg med videre). Reformen skal etter Socialkommisjonens forslag tre i kraft i 2000, men bør vedtas nå, slik at framtidens pensjonister vet hva de kan vente seg.

Foreløpig har reaksjonene på forslagene vært delte. Regjeringen ønsker for eksempel å gjøre det mulig å gå på etterlønn på deltid med lønnskompensasjon og avviser Socialkommisjonens forslag som blant annet innebærer en forhøyet etterlønnssalder.

#### 4.6 GENERELT OM UTVIKLINGEN I OECD-OMRÅDET

Utvalget har også sett det som hensiktsmessig å se kort på noen trekk ved utviklingen i OECD-området, særlig fordi noen av disse landene gjennom lang tid har hatt omfattende førtidspensjonering. Omtalen i dette avsnittet er i hovedsak bygd på rapportene: «Employment Outlook», OECD (1992), og «The transition from work to retirement», OECD (1992).

I de fleste OECD-land er pensjonsalderen 65 år, mens den er 60 år i Frankrike, Italia (menn), Japan, New Zealand og Storbritannia (kvinner). I flere land er pensjonsalderen lavere for kvinner enn for menn.

Tabell 4.6.a: Allmenn pensjonsalder i en del OECD-land, etter kjønn.

|               | Menn | Kvinner |
|---------------|------|---------|
| Canada        | 65   | 65      |
| Danmark       | 67   | 67      |
| Finland       | 65   | 65      |
| Frankrike     | 60   | 60      |
| Tyskland      | 65   | 65      |
| Island        | 67   | 67      |
| Italia        | 60   | 55      |
| Japan         | 60   | 60      |
| Nederland     | 65   | 65      |
| New Zealand   | 60   | 60      |
| Norge         | 67   | 67      |
| Sverige       | 65   | 65      |
| Storbritannia | 65   | 60      |
| USA           | 65   | 65      |

Kilde: OECD

I 1965 begynte Canada gradvis å redusere pensjonsalderen til 65 år for begge kjønn. Frankrike senket den alminnelige pensjonsalderen fra 65 til 60 år i 1984. Andre land som også har foretatt en reduksjon i pensjonsalderen er blant annet Tyskland, New Zealand, Norge og Sverige.

Ytelsene varierer mellom landene, men valgmulighetene ved å gå av tidligere er vesentlig utvidet i mange land.

Mange av OECD-landene førte på 1970- og 1980-tallet en politikk som har oppfordret eldre arbeidstakere til å ta i mot tilbud om tidlig pensjonering hovedsakelig av to grunner, som et velferdstiltak og for å ivareta individuell frihet og arbeidsmarkedets fleksibilitet. Den allmenne pensjonsalderen som det er tall for i tabell 4.6a, gir således ikke tall for den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i OECD-landene.

I noen av landene kan arbeidstakere ta ut førtidspensjon etter aktuariske prinsipper. Dette gjelder i Belgia, Frankrike, Spania, Sverige og USA. I de fleste tilfellene kan man ta ut en slik pensjon fem år før den formelle pensjonsalderen.

I enkelte land økes utbetalingen for de som ønsker å stå lenger i arbeid enn den formelle pensjonsalderen. Eksempelvis fins den mest generøse ventetilleggsordningen i Finland hvor utbetalingen øker 12 prosent per år for hvert år arbeidstakeren fortsetter i arbeid mellom 65 og 70 år, mens tilsvarende i den svenske ordningen er 0,6 prosent per måned, eller 7,2 prosent per år.

Det første OECD-land som innførte adgang til deltidspensjon var Norge i 1973 (valgfridd pensjonsuttak mellom 67 og 70 år). Danmark, Finland og Sverige innførte deltidspensjon for de som ønsker å kombinere deltidsarbeid med pensjon før den formelle pensjonsalderen. Sverige var tidligst ute og innførte dette i 1976.

Under den tyske pensjonsreformen i 1989 ble det introdusert en deltidspensjon fra og med 63 års alderen (60 år for kvinner og funksjonshemmede) med virkning

fra 1992. Avhengig av hvor stor pensjonsandelen for vedkommende skal være, bestemmes det hvor stor arbeidsinntekt det er anledning å ha.

Yrkesfrekvensen blant eldre og andelen av eldre arbeidere i arbeidsstyrken i OECD-området har vist nedgang i løpet av de siste 20 årene. Denne utviklingen har vært vedvarende. Rundt midten av 70-tallet økte oppmerksomheten i OECD-landene om behovet for å redusere veksten i velferdsprogrammene, som en konsekvens av lav økonomisk vekst, økende ledighet og store statlige budsjettunderskudd.

Den demografiske utviklingen, kombinert med en lengre forventet levetid har ført til at en i mange land har begynt å revurdere bruken av førtidspensjonering. Den teknologiske utviklingen vil etterhvert gjøre de fysiske kravene mindre på arbeidsplassene. Dette taler for at eldre mennesker kan stå lengre i arbeidslivet spesielt hvis det legges opp til muligheter for deltidsarbeid. Erfaringer fra Sverige har også vist at bruk av deltidsarbeid (deltidspensjon) har redusert fraværet som generelt er høyt for heltidsarbeidende eldre.

I flere OECD-land var førtidspensjonering et mye brukt virkemiddel i en periode, men nå synes denne utviklingen å ha snudd. Selv om det er høy arbeidsledighet i mange av de industrialiserte landene, kan det bli mangel på arbeidskraft om noen år. Japan har allerede begynt å føle dette problemet nå. I Japan er andelen av arbeidsstyrken for de som er 65 år og over høyere enn i noe annet industriland. I 1990 var en tredel av mennene og 15 prosent av kvinnene over 65 år aktive, sammenlignet med rundt 10 prosent for begge kjønn sett under ett i de europeiske land. Det er to hovedgrunner til dette: en streng arbeidsmoral/etikk og en pensjon som er lav for deler av befolkningen (Genevieve Reday-Mulvey (1993)).

Generelt kan en si at det i OECD-området har vært en trend mot fallende yrkesdeltakelse og sysselsetting blant menn over 55 år. En av årsakene til dette er at eldre arbeidstakere av ulike årsaker går tidligere ut av arbeidslivet enn før. Endringer i strukturen av offentlige pensjoner, spesielt innføring av aktuarisk nøytralitet, har blitt nevnt som tiltak for å hindre en videre utvikling mot tidlig pensjonering, og på samme tid gi større valgmulighet for arbeiderne. Samtidig har passive pensjonsordninger virket til å erstatte offentlige sysselsettingstiltak i forhold til eldre arbeidere. Det er sjelden forsøkt å integrere eldre arbeidssøkende i arbeidslivet, og eldre arbeidssøkende har tjent lite på attføringsprogrammene med videre. Dette er spørsmål som blant annet er tatt opp til kritisk vurdering av OECD.

#### 4.7 OM STUDIER OG PENSJONSREFORMER I USA

Et utgangspunkt for den amerikanske debatten om spørsmål knyttet til overgang fra yrkesaktivitet til pensjon har vært det sterke fallet i yrkesdeltakingen på 1970- og 1980-tallet, særlig blant amerikanske menn over 50 år. Tidlig amerikansk litteratur om førtidspensjonering hadde en tendens til å fokusere på førtidspensjonering som noe ufrivillig som i hovedsak kunne skyldes helseproblemer, arbeidsledighet eller regler for obligatorisk avgangsalder.

I nyere amerikansk litteratur spiller økonomiske incentiver en langt større rolle, og det er ifølge Quinn og Burkhauser (1990) etablert at slike incentiver har relativt stor betydning for den enkeltes beslutning om å trekke seg tilbake fra arbeidslivet. Amerikanske studier tyder på at for mange som fortsetter i arbeid over en viss alder, vil pensjonsformuen falle i den forstand at den pensjonsutbetalingen en går glipp av, er større enn økningen i framtidige pensjonsutbetalinger, se nærmere omtale av pensjonsformue i *"Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden"* i kapittel 14. Dette kan sees på som om at de som står i arbeid lenge får et lønnskutt, ikke direkte gjennom avlønningen, men indirekte gjennom lavere pensjonsformue.

I USA er den alminnelige pensjonsalderen 65 år, men det er adgang til å gå av fra 62 år mot en reduksjon i årlig pensjon på 6,7 prosent. Dette innebærer en maksimum reduksjon på 20 prosent for de som går av 62 år gamle. Ifølge Hurd (1990) er denne avkortingen om lag aktuarisk nøytral for menn ved en realrente på 4 prosent. At avkortingen er aktuarisk nøytral innebærer at forventede samlede pensjonsutbetalinger i nåverdi er like stor for en som går av 65 år gammel som for en som går av 62 år gammel.

Det er i USA erfart at økonomiske incentiver har betydning for tilbøyeligheten til å velge førtidspensjon. For eksempel er det slik at ansatte i bedrifter med attraktive førtidspensjonsordninger i gjennomsnitt går av tidligere enn ansatte i bedrifter uten slike ordninger. Likevel er det ingen tvil om at også flere andre faktorer spiller en sentral rolle. Blant annet synes det klart at helse spiller en nøkkelrolle, selv om det er problematisk å finne gode mål for helsetilstanden til eldre arbeidstakere.

En annen viktig faktor er problemer i arbeidsmarkedet med å finne en passende jobb. Mange eldre ønsker ifølge spørreundersøkelser en gradvis avgang fra yrkeslivet ved å gå over til deltidsarbeid. Likevel er det slik at de fleste går direkte fra fulltidsjobb til pensjon. Årsaken til dette synes å være at det er liten adgang til deltidsarbeid, og at de som velger deltidsarbeid i amerikansk arbeidsliv ofte får redusert sin timelønn slik at deltidsarbeid dermed blir mindre attraktivt.

Utformingen av regelverket kan ha stor betydning for hvor mange som velger førtidspensjonering. I USA ble det i 1978 foretatt en lovendring slik at det for de fleste yrker ikke ble adgang til å fastsette en lavere aldersgrense enn 70 år. I 1986 gikk en videre og opphevet aldersgrensen helt, med noen få unntak. Ifølge Quinn og Burkhauser (1990) har endringer i disse reglene trolig en relativt beskjeden effekt på de eldres arbeidstilbud fordi de økonomiske incentivene til å slutte ved lavere alder er såpass sterke.

Utgiftspress i folketrygden (Social Security) som følge av demografiske endringer og mulige konsekvenser av økt omfang av førtidspensjonering, førte til at den såkalte Greenspan-kommisjonen ble nedsatt i USA tidlig på 1980-tallet. Kommisjonen's forslag ledet til endringer i trygdelovgivningen (Social Security Act) fra 1983. Alderen hvor en oppnår fulle rettigheter i folketrygden er ifølge den nye loven planlagt å øke fra 65 år i dag til 66 år i 2009 og til 67 år i 2027.

Det vil fremdeles være mulig å ta ut pensjon fra 62 år, men den avkortede pensjonen vil være 70 prosent av full pensjon, og ikke 80 prosent som i dag. Hevingen av pensjonsalderen, samt enkelte andre tiltak, kan bidra til å reversere dagens trend i retning av redusert yrkesaktivitet blant eldre. Det er bred enighet blant amerikanske forskere om i hvilken retning forslagene vil trekke, men uenighet om hvor stor virkningen vil være.

En stor usikkerhetsfaktor er hvordan de arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene vil utvikle seg. Et kjernespørsmål er om de i likhet med reformene i folketrygden vil stimulere til å stå lenger i arbeid, eller om de vil motvirke virkningene av endringene i folketrygden slik at dagens trend i retning av lavere yrkesaktivitet i eldre aldersgrupper vil fortsette.

I USA kan arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger deles inn i henholdsvis innskuddsbaserte ordninger (defined contribution plans) og ytelsesbaserte ordninger (defined benefit plans). I 1985 sto innskuddsbaserte ordninger for nær 30 prosent av alle arbeidsmarkedspensjoner, og denne andelen har steget over tid.

Innskuddsbaserte ordninger innebærer i korthet at en hvert år setter av et beløp til pensjonssparing, ofte en fast andel av utbetalt lønn. Hva en får utbetalt som pensjonist vil avhenge av avkastningen på de oppsparte midlene, og en er ikke sikret noen bestemt andel av sluttlønn eller liknende.

Ytelsesbaserte ordninger innebærer at innbetalingene til pensjonsordningen tilpasses slik at en sikres en pensjon som utgjør en viss andel av sluttlønn eller liknende. Norske tjenestepensjoner er i dag ytelsesbaserte.

#### 4.8 OM 1992-REFORMEN I TYSKLAND

I dette avsnittet gjøres kort rede for den tyske pensjonsreformen vedtatt i 1989, med virkning fra 1.1.1992. Årsaken til reformen er, ifølge Schmahl (1993), hovedsakelig den demografiske utviklingen som ventes å ville gi en sterk økning i de eldres andel av befolkningen, og følgelig de belastninger dette vil gi på de offentlige budsjettene. Spørsmålet om inntektsfordelingen mellom yrkesaktive og yrkespassive (pensjonister) stod således sentralt i debatten.

Tiltakene i reformen kan i hovedsak grupperes slik:

- En omlegging av systemet slik at pensjonsreguleringen ikke beveger seg i takt med utviklingen i gjennomsnittlig bruttoinntekt, men med gjennomsnittlig nettoinntekt. På denne måten vil den finansielle situasjonen bli styrket ved at innbetalingene knyttes til bruttoinntekt, mens pensjonen kun vokser i takt med endringer i nettoinntektene.
- Øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Pensjonsalderen i Tyskland er gjort valgfri, man kan tidligst gå av som 62-åring og senest ved 68 års alder. Pensjonen blir større jo lenger en venter.
- Endre kriteriene for rett til pensjon i situasjoner med arbeidsledighet med videre. En rekke tilbaketrekningsordninger som muliggjør tilbaketrekking fra henholdsvis 60 til 63 år er under avvikling, men man har innført en delpensjonsordning.

Reformforslaget inneholder også tiltak som innebærer økte pensjonsutbetalinger. Her nevnes spesielt:

- En utvidelse av gjeldende regel for krav om minimum pensjon for personer med 25 års opptjening eller mer med lav inntekt
- Økning i antall år som medregnes i pensjonssammenheng ved omsorg for barn.

Fram til 1972 var 'normal' pensjonsalder for menn 65 år og 60 år for kvinner. Etter den tid ble det innført en større grad av valgfrihet. Ved 1992-reformen ønsker man å gjøre det mer kostbart for den enkelte med førtidspensjonering i fremtiden. Justeringer av den årlige pensjonen ved henholdsvis tidlig og sen pensjonering økes, slik at de økonomiske incentiver til førtidspensjonering blir mindre.

De nye vilkårene vil bli gradvis innført fra og med 2001, og fullført i 2012. Arbeidstakere skal fortsatt ha mulighet for førtidspensjonering, men må finne seg i en reduksjon i pensjonen på 0,3 prosent per måned for hver måned pensjonen tas ut tidligere enn den formelle pensjonsalderen (som vil være 65 år). Etter 2012 er 62 år tidligste pensjonsalder for begge kjønn. Pensjonen vil bli redusert med 10,8 prosent i et slikt tilfelle.

#### 4.9 OPPSUMMERING

Andelen pensjonister i befolkningen er relativt høy og stigende i alle de nordiske land, og det forventes en ytterligere økning i fremtiden. Flere av landene har en betydelig førtidspensjonering. På den annen side er yrkesdeltakingen relativt høy sammenlignet med andre europeiske land. For Norges del motvirkes dette av at gjennomsnittlig arbeidstid, blant de OECD-land vi har tall for, er kortest.

I Norden har det vært stor oppmerksomhet rundt spørsmålene om pensjonsalder og fleksibel pensjonering med videre. Denne interessen har ledet til flere offentlige utredninger som omhandler disse temaene, i løpet av de siste tiårene.

Det er et fellestrekk ved pensjonssystemene i de nordiske land at de har en viss, men varierende fleksibilitet når det gjelder pensjoneringstidspunkt. Pensjonslovgivningen har i varierende grad åpnet for at arbeidsmarkedsforhold kan gi rett til pensjon, og i noen av landene har man også senket den alminnelige pensjonsalderen.

I flere av OECD-landene har førtidspensjonering ofte vært brukt som et sysselsettingspolitisk virkemiddel, men nå synes utviklingen å ha snudd. De senere år har hovedutfordringen vært å arbeide for heving av den gjennomsnittlige pensjoneringssalder. På grunn av demografiske endringer, forventes arbeidsstyrkens andel av befolkningen å bli redusert på sikt. I tillegg har flere av landene statsfinansielle problemer og søker å redusere de offentlige overføringene. I denne forbindelse er det vedtatt nye reformer for i eksempel Finland, Tyskland og USA, mens det er fremmet forslag til reformer også i for eksempel Danmark og Sverige.



## KAPITTEL 5

**Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering****5.1 INNLEDNING**

I "*Eldre arbeidstakeres situasjon – viktige utviklingstrekk*" i kapittel 3 er det gitt en oversikt over noen trekk ved arbeidsmarkedet for eldre. Videre er det gitt en omtale av hvordan en del ordninger benyttes som ledd i overgang fra yrkesaktivitet til pensjon før ordinær pensjonsalder. Selv om Norge ikke har noen allmenn trygdeordning med rett til førtidspensjonering på rent aldersgrunnlag, framgår det at mange ulike ordninger i praksis er brukt som veier ut av arbeidsmarkedet for eldre arbeidstakere. Noen av disse er rene førtids alderspensjoner for større eller mindre grupper. Selve folketrygdens alderspensjon inneholder dessuten elementer som tidligere var betraktet som førtidspensjonsordninger: *Pensjonsalderen* på 67 år ble opprinnelig innført som en helt valgfri førtidsordning i forhold til *aldersgrensen* på 70 år, mens nå fungerer dette kun med en viss fleksibilitet oppad. Dette kan illustrere holdningsendringer som har funnet sted de siste 15-20 år.

Dette er et eksempel på den allmenne pensjonspolitiske erfaringen om at det er den tidligst mulige avgangsalderen i alderspensjonsordningene som hyppigst blir benyttet. Dette forholdet er nærmere omtalt i "*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 6 om utviklingen av våre pensjons- og trygdeordninger. I det følgende skisseres enkelte sider ved begrepsbruken i forbindelse med pensjons- og avgangsordninger. Samtidig nevnes noen problemstillinger som berører forholdet mellom avgangspraksis og avgangsordningenes formelle regelverk.

Erfaring har vist at det formelle regelverket har begrenset betydning for hvordan ordninger oppfattes. På den ene siden kan ordninger som brukes i forbindelse med tidligavgang, førtidspensjonering og ordinær alderspensjonering fortone seg som mer eller mindre likeverdige, selv om de hviler på prinsipielt sett helt ulike regelverksgrunnlag. Avtalefestet pensjon i privat sektor sammenlignet med livrente betalt av bedriften for uttak de siste 2-3 årene før oppnådd pensjonsalder i folketrygden er eksempel på dette.

Motsatt kan ordninger med nesten identiske regelverk oppleves som svært forskjellige. Igjen er avtalefestet pensjon i privat sektor et godt eksempel: Selve regelverket er for en stor del det samme som for folketrygdens uførepensjon inkludert vanlig sluttvederlag ved sykdom/uførhet, mens ordningen særlig er et tilbud til eldre arbeidstakere som *ikke* ønsker å gå av med ordninger av typen uførepensjon.

I "*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*" i kapitlene 6-"*Førtids alderspensjon*" i 9 er de ulike ordningenes konkrete regelverk nærmere omtalt. Det er lagt vekt på å få fram hovedtrekk i det presise regelinnhold, sett i lys av ordningenes formål og bakgrunn. Oversikten gir blant annet uttrykk for hva man historisk sett har vurdert som ønskelig og/eller mulig når det gjelder å ivareta overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for de brede arbeidstakergrupper. Analysen i de senere kapitler vil imidlertid være basert på hovedegenskapene i ulike ordninger, ikke detaljer og enkeltheter i regelverket.

I forhold til andre land er det mange grunnleggende likhetstrekk mellom pensjonsordningene, men også betydelige forskjeller. Forskjellene kan bero på økonomiske, politiske og kulturelle forhold i de enkelte land, men de grunnleggende likhetstrekk viser at de moderne industriland har stått overfor likeartede utfordringer og problemer. Noen eksempler på slike felles utfordringer og problemer er gitt i "*Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land*" i kapittel 4.

Den videre regelverksutviklingen i Norge vil kunne dra nytte av både positive og negative erfaringer fra våre egne og andre lands velferdsordninger. Når nye pensjonsordninger gjør det nødvendig med endringer i annet regelverk for at de samlet skal fungere hensiktsmessig, oppstår det lett institusjonelle hindringer. Historisk sett fikk for eksempel folketrygden liten virkning for regelverket i statens pensjonsordninger, selv om begge ordningene var innrettet mot å dekke et pensjonsbehov fullt ut. I stedet ble det utviklet et uoversiktlig og komplisert samordningsregelverk for å kunne la ordningene eksistere samtidig uten å la samlet kompensasjon bli for høy.

## 5.2 OM UTFORDRINGER OG MÅL

Økingen i de ulike former for førtidspensjonering kan være et uttrykk for individuelle behov for fleksibilitet nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder, men gjenspeiler også alminnelige utviklingstrekk innen produksjonsliv og sysselsetting. Selv om dette bildet kan endre seg over tid blant annet som følge av arbeidsmarkedssituasjonen og andre endringer i arbeidslivet, vil det trolig blant brede grupper også i årene framover være et behov for førtids alderspensjonsordninger med avgang flere år tidligere enn pensjonsalderen i folketrygden på 67 år.

Avtalefestet pensjon er sammen med særaldersgrenser i tjenstepensjonene og pensjonstrygdene for sjømenn og enkelte andre grupper, de eneste permanent etablerte systemer for førtids alderspensjonering. Det vises til nærmere omtale i "[Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapitlene 6, 8 og 9.

Utfordringen for det videre arbeid, når det gjelder overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, blir blant annet å få til en best mulig målretting i forhold til arbeidstakernes behov og bygge opp under muligheten til økt yrkesaktivitet blant eldre, for dermed å bidra til å styrke landets økonomiske bærekraft og balansen i de offentlige finanser.

I forhold til denne utfordringen står en nå overfor en situasjon som kan karakteriseres som en tredeling av arbeidsmarkedet:

- I *statlig og kommunal sektor* gir AFP-systemet sammen med særaldersgrenseordninger vid adgang til tidligpensjonering i velordnede former. Det vil samtidig finne sted en del førtidspensjonering etter *midlertidige* ordninger innenfor statlig forretningsdrift.
- I den *organiserte del av arbeidslivet utenfor offentlig sektor* gir AFP nå mulighet til alderspensjonering ved 64 år i de fleste områder. Det finnes ikke i nevneverdig grad særordninger med lavere pensjonsalder for dem som føler behov for uttreden tidligere enn dette, når behovet ikke er relatert til helsetilstand på en slik måte at uførepensjon kan innvilges. Førtids alderspensjon enten over driften eller som livrente blir i et begrenset omfang benyttet for ansatte under 64 år.
- I *de mer uorganiserte delene* av arbeidslivet er det grunn til å tro at tidligavgang i større eller mindre grad fortsatt er basert på et mer uformelt system. Det trekkes da på trygdeordninger med andre primære mål enn førtids alderspensjon, i hovedsak sykelønn, attføringspenger, uførepensjon og dagpenger ved arbeidsledighet. Ren førtids alderspensjon vil forekomme som pensjon over driften og liknende.

AFP, særaldersgrenseordninger og pensjonstrygdene for sjømenn og andre inngår ikke i folketrygdens budsjett, mens de øvrige ordningene belaster dette budsjettet. Med unntak for uførepensjonsordningen dreier det seg heller ikke om pensjoner.

Det er grunnlag for å hevde at de ordinære ordningene for førtids alderspensjonering danner grunnlag for *ordnede veier* ut av arbeidsmarkedet for arbeidstakere, men at de ofte er dyre sett fra arbeidsgivernes side. Tilpasninger innenfor folketrygdens ordninger vil i praksis ofte være *mindre ordnede*, men derimot betydelig billigere i bruk. Mulighetene til å benytte uførepensjon på denne måten er imidlertid nå mindre etter at tildelingskriteriene ble nærmere presisert i 1991.

Dagpenger er etter sitt formål en midlertidig ytelse som gis til ledige mens de søker nytt arbeid. Men for eldre over 64 år er det lempeligere regler ved at tidsbegrensningen ikke gjelder. Dette har klar sammenheng med at det ofte er svært vanskelig å finne nytt arbeid for eldre som blir ledige, selv om det satses sterkt både fra den enkeltes side og fra det lokale arbeidskontor.

## 5.3 OM ORDNINGENE

### 5.3.1 Begreper og betegnelser

Personer kan gå inn og ut av arbeidslivet flere ganger i løpet av sin yrkeskarriere på grunn av utdanning, omsorgsoppgaver, helseproblemer, arbeidsledighet eller lignende. Stønadsordninger som er innrettet på midlertidig inntektsbortfall kan bli en del av overgang til pensjon for dem som går ut av arbeidslivet i slutten av den yrkesaktive perioden. Dette vil kunne gjelde uavhengig av om det foreligger et primært ønske om å gå av, om det oppstår sykdom eller lignende, eller om avgangen er et resultat av at det i praksis er vanskelig for eldre å komme tilbake i arbeidslivet etter noen tids fravær.

Ordningene kan grupperes og systematiseres på ulike måter. I denne utredningen har en valgt å holde seg til veletablerte begreper og inndelingsprinsipper. Vedrørende tidligavgang og førtidspensjonering vil det framgå nedenfor hvilken begrepsbruk som er valgt, jamfør også vedlegg I.

Førtidspensjonering er definert som pensjonering (med opphør av tidligere yrkesaktivitet) før ordinær pensjonsalder. I Norge er normen *folketrygdens pensjonsalder* på 67 år. Når *pensjonsalderen* nås, kan den enkelte selv velge å ta ut pensjon, uavhengig av andre kriterier. For eksempel er 64 år pensjonsalderen for avtalefestet pensjon. Derimot er *aldersgrenser* primært uttrykk for den alder da ansettelsesforhold nærmest automatisk opphører uten vanlig oppsigelsesvern etter arbeidsmiljøloven. Den alminnelige aldersgrense i staten er for eksempel 70 år, og videre er *aldersgrensen i folketrygden* begrepsmessig fastlagt til 70 år. I tillegg finnes en rekke lavere *særaldersgrenser*, hovedsakelig i offentlig sektor.

Som *pensjonert*, eventuelt *førtidspensjonert*, betraktes bare den som mottar pensjon, men ikke kontantytelse som ledd i annen type tidligavgang. En person som mottar en delytelse fra en pensjonsordning, for eksempel 50 prosent uførepensjon sammen med halv lønn, vil betraktes som delvis pensjonert og delvis i arbeid. Det samme gjelder alderspensjonister som kombinerer arbeid og (avkortet) folketrygdpensjon i aldersintervallet 67-70 år.

Personer som har gått av for en *aldersgrense*, for eksempel aldersgrensen på 70 år i folketrygden, vil bli betraktet som fullt ut pensjonert uansett om de mottar arbeidsinntekt eller ikke. Begrunnelsen for dette er at det da ikke lenger tas hensyn til arbeidsinntekt når pensjonsytelsens nivå blir fastsatt. Tilsvarende vil gjelde for særaldersgrenser (og i tillegg avgang med AFP i offentlig sektor for aldersintervallet 65-67 år). I disse tilfellene er det på visse vilkår mulig for en som mottar full pensjon å arbeide uten avkorting i pensjonsytelsen, til og med full dag.

Begrepet *førtids alderspensjon* knyttes her først og fremst til følgende ordninger:

- Tjenestepensjon med særaldersgrenser i offentlig sektor, det vil si ordninger under Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse og øvrige kommunale kasser, samt tjenestepensjon med særaldersgrenser (etter skatteloven) i privat sektor.
- Førtidspensjon over driften eller som livrente i privat sektor
- Førtidspensjon ved omstilling i offentlig forretningsdrift
- Avtalefestet pensjon
- Lovfestede pensjonstrygder (sjømenn, fiskere og skogsarbeidere)

Omfanget av de ulike ordningene er nærmere omtalt i "*Eldre arbeidstakerses situasjon – viktige utviklingstrekk*" i kapittel 3.

Avtalefestet pensjon kan sies å være et typeeksempel på førtids alderspensjon, siden pensjonering på den ene siden ikke er knyttet til helseproblemer eller andre egenskaper enn arbeidstakerens alder, og på den andre siden ikke er knyttet til egenskaper ved arbeidet eller stillingen. Ordningen har, som det blant annet framgår i "*Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid*" i kapitlene 1, 3 og 6, stor betydning når det gjelder pensjonsutviklingen i Norge. Dette er knyttet til prinsipielle spørsmål om pensjonsalder, fleksibilitet og konsekvenser for varig ytelsesnivå når tidligavgang velges frivillig (det vil si uten den tvang som ligger i sykdom, uførhet eller arbeidsledighet). I "*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 6 gjennomgås hovedtrekk i dette regelverket, med redegjørelse for de prosesser som førte fram til ordningen med avtalefestet pensjon. Enkeltbestemmelsene er nærmere beskrevet i "*Førtids alderspensjon*" i kapittel 9.

*Folketrygdens pensjoner* omfatter alders-, uføre- og etterlattepensjon, og kan grupperes sammen med andre ytelser i folketrygden som sikrer den enkelte ved inntektsbortfall som dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger, rehabiliterings- og attføringspenger. For eldre vil disse ytelsene også kunne inngå i et tidligavgangsmønster. Dette er temaet for regelverksbeskrivelsen i "*Folketrygdens pensjoner og stønader til livsopphold – spesielt relatert til eldre*" i kapittel 7. Etterlattepensjon tillegges ingen selvstendig rolle i forbindelse med overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

*Tjenestepensjoner* behandles i "*Tjenestepensjonsordninger og lignende ordninger*" i kapittel 8. Dette er pensjonsordninger med alders- og særaldersgrenser, som tilbys av arbeidsgiveren og tjenes opp i arbeidsforholdet som en rettighet. Tjenestepensjoner i privat og offentlig sektor bygger på helt separate regelverk. Tjenestepensjon i offentlig sektor omfatter alders-, invalide- og etterlattepensjon fra Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og andre kommunale pensjonsordninger. Tjenestepensjon (etter skatteloven) i privat sektor omfatter ordninger med alders- og etterlattepensjon og vanligvis invalidepensjon i forsikringsselskap eller ordninger i bedrifter med egen pensjonskasse.

I "*Førtids alderspensjon*" i kapittel 9 behandles *førtids alderspensjoner* hvor rene alderskriterier er utslagsgivende: pensjonstrygdene (sjømenn, fiskere, skogsarbeidere), AFP, pensjonsordninger finansiert over driften i det enkelte foretak eller som livrente, samt enkelte andre ordninger.

Førtids alderspensjon er den ene hovedgruppen av *førtidspensjoner*: Førtidspensjoner er alle ordninger hvor pensjonering (med opphør av tidligere yrkesaktivitet) finner sted før ordinær pensjonsalder. Førtidspensjonering kalles også tidligpensjonering. Mens førtids alderspensjon er ordninger som utløser rett til førtidspensjon ut fra alderskriterium alene, er gruppen *annen førtidspensjon* ordninger som gir rett til pensjon på andre kriterier, i praksis folketrygdens uførepensjon (evt.

med «gavepensjon») og de supplerende invalideordningene under tjenstepensjon. Førtdispensjon er bare en del av det videre begrepet tidligavgangsordninger.

*Tidligavgangsordninger* omfatter førtdispensjoner og i tillegg andre ordninger for inntektssikring som benyttes uavbrutt fra yrkesaktiviteten opphører til pensjon mottas, enten ordinær alderspensjon eller førtdispensjon.

Som nevnt ovenfor er sykepenger og dagpenger (evt. med «gavepensjon») typiske eksempler på tidligavgangsordninger som benyttes fram til pensjonsalder eller det tidspunkt en uførepensjon begynner å løpe. Tidligavgangsordninger som har annet hovedformål enn førtdispensjon kalles *uformelle avgangsordninger*. Også uførepensjon må betraktes som en uformell avgangsordning når den blir innvilget på et grunnlag som tydelig skiller seg fra ordinær bruk, for eksempel i forbindelse med omfattende tidligpensjonering når bedrifter innskrenker eller legges ned.

### 5.3.2 Tidligavgang: varig inntektssikring etter avsluttet yrkesaktivitet

Skillet mellom permanente og i prinsippet midlertidige ordninger er særlig viktig for trygde- og pensjonspolitikken. Det er for eksempel ved førtdispensjon i offentlig sektor, i form av *AFP* eller tjenstepensjon med *særaldersgrenser*, i selve ordningene ikke tenkt noen vei tilbake til tidligere eller annen yrkesaktivitet, selv om pensjonister stort sett uten avkorting kan ha arbeidsinntekt i tillegg.

*Uførepensjon* kommer i en mellomstilling, fordi det både er mulig og allment ønskelig for alle berørte at den uføre igjen kan få arbeid og fungere i dette. Heller ikke prinsipielt er uførepensjon noen varig ordning, med mindre det helt fram til fylt 67 år foreligger minst 50 prosent uførhet med medisinsk årsak og øvrige betingelser er oppfylt. Virkeligheten er at fullt uførepensjonerte i regelen anser seg som permanent ute av den yrkesmessige sammenheng, uansett hvor sterkt restarbeidsevnen bedrer seg og uavhengig av hvordan den underliggende medisinske tilstanden faktisk utvikler seg.

Selv om *sykelønn* og *dagpenger* er eksempler på ytelser som ikke er utformet som pensjonsordninger, men derimot er definert som ytelser som skal kompensere for en spesifisert type midlertidig inntektsbortfall, er det likevel ikke noe i veien for at både sykdom og ledighet kan inntreffe på et tidspunkt som gjør at ytelsen faktisk utbetales fram til vedkommende får en pensjonsytelse. Ordningene fungerer da etter sin hensikt. Når de bevisst benyttes til tidligavgang, må det settes spørsmålsteget ved dette.

Forut for uførepensjon utbetales som regel sykelønn i ett år for yrkesaktive, og det forekommer i noen grad langtidssykmelding forut for, og i umiddelbar tilknytning til, alderspensjon i folketrygden. Også sykelønn blir dermed en viktig tidligavgangsordning, selv om det ikke er samme fokus på denne ordningen som på dagpenger – trolig på grunn av den mer begrensede varigheten.

Vedrørende dagpenger som mulig tidligavgangsordning helt fra fylte 60,5 år, er det av stor prinsipiell betydning at dagpengemottakeren fortsatt vil være tilmeldt arbeidskontoret, og er pliktig til å ta egnet arbeid dersom slikt tilbys. Dette kan være gunstig for noen, mens andre opplever det negativt. Det egentlige formålet med ledighetstrygden blir i noen grad ivaretatt, så lenge tilmeldingen er reell.

På denne måten har en også fortsatt muligheten til å trappe opp innsatsen for de eldre ledige innenfor dagens regelverk. Dette er viktig når det gjelder hvordan arbeidsmarkedsmyndighetene i Norge ser på eldre arbeidstakere sammenlignet med mange andre land. Der er langvarig ledighet iblant ansett som et tilstrekkelig kriterium for å regne personer som ute av arbeidsstyrken på permanent grunnlag.

### 5.3.3 Om alderskriteriet

En ordning som gir en person rett til periodiske beløp fra en bestemt alder av, er per definisjon en alderspensjonsordning. Det kan være høyst ulike krav for å tilhøre ordningen. I enkelte tilfeller er statsborgerskap nok, i andre tilfeller må en selv ha sørget for omfattende premieinnbetalinger over lang tid. Alderskriteriet bestemmer når de periodiske beløpene begynner å komme til utbetaling for dem som tilhører ordningen, og er det eneste kriterium for denne avgjørende del av pensjonsrettigheten. Slik sett kan alderspensjon karakteriseres som den mest kriteriefattige pensjonstypen. Dette kan ha betydning for hvor selektivt en *førtids* alderspensjon kan utformes.

Gjennom innføringen og utvidelsen av AFP er pensjonsalderen i praksis senket med tre år for brede arbeidstakergrupper. Dette er en utvikling med bakgrunn i et klart uttrykt ønske om at eldre arbeidstakere som synes det er tungt å fortsette fram til ordinær pensjonsalder, skal ha en mulighet til å gå av noe tidligere. Det er dessuten nylig innført ekstraordinære omstillingsordninger med førtidspensjonering helt ned til 60 år innen offentlig forretningsdrift, hovedsakelig samferdselssektoren. Disse er ikke rettighetsbasert, men er likevel uttrykk for at lav avgangsalder brer seg også utenfor det etablerte særaldersgrensesystemet.

Utviklingen i arbeidslivet kan på denne bakgrunn synes å gå i en retning hvor alder alene ikke er et tilstrekkelig kriterium for den enkeltes pensjoneringsbehov og det faktiske pensjoneringstidspunktet. Den internasjonalt sett relativt høye pensjonsalderen i folketrygden tilsier dessuten at behovet for målrettede, fleksible ordninger kan være noe større i Norge enn i andre land.

Behovet for spesielt målrettede pensjonsordninger vil variere over tid. Trolig vil for eksempel omstillingsordningene innen samferdselsbedriftene kunne avvikles etter noen tid. Målretting må også sammenholdes med den demografiske utviklingen og utdannelsesmønsteret. Av dem som i dag er i 60-årene startet mange tidlig i yrkeslivet, og var oftere enn i dag i fysisk slitsomme yrker. Kvinner hadde gjerne både omsorgsoppgaver og arbeid utenfor hjemmet, uten den tilrettelegging gjennom offentlige tilbud som finnes i dag.

Disse årskullene erstattes nå av yngre generasjoner som har hatt en annen utdannings- og yrkesmessig bakgrunn, og med gjennomgående mindre fysisk slitstomt og belastende arbeid. Dette vil kunne trekke i retning av ønske om fortsatt yrkeskarriere rundt folketrygdens pensjonsalder.

Det er imidlertid også grenser for bruken av alder og lengden på yrkesdeltakingen som kriterier for målretting. Når slitasje fører til redusert helse og yrkesmessig uførhet, vil uførepensjon måtte være den normale løsning. Dette vil uansett måtte gjelde høyt opp i aldersgruppene. I denne sammenheng er det også viktig at AFP som førtids alderspensjon virker til at uførepensjon *ikke* blir stigmatiserende, uansett aldersgruppe og uansett om det samtidig også kan foreligge rett til AFP.

### 5.3.4 Om uførekriteriet

For at det samlede trygde- og pensjonssystemet skal fungere godt, er det viktig at uførepensjonen beholder sin sterke og sentrale rolle. Som nevnt er det også i forhold til AFP viktig at uførepensjon *ikke* trenges ut som et implisitt «mindreverdige» tilbud for aldersgruppen 64-67 år.

Presiseringen av kriteriene for å få uførepensjon som ble gjennomført i 1990 og 1991 har redusert muligheten for utilsiktet bruk av denne ordningen. Endringer i selve kriteriene er etter dette ikke noen aktuell problemstilling, men det vil fortsatt være et spørsmål hvordan en best styrker treffsikkerheten i de trygde medisinske utvelgingsprosedyrene. Er disse sikre og faglig ubestridelige, vil dette i seg selv

bety at en styrker verdigheten i bruken av ordningen. Det vil også bidra til større grad av likebehandling og til trygdefaglig legitimitet.

Et viktig hjelpemiddel har blant annet vært å sikre at legenes og trygdeetatens rutiner oppfyller trygdefaglige premisser, og etter hvert innrettes etter mest mulig standardiserte krav og prosedyrer. Dette vil også gjelde sykmelding, siden ett års sykmelding går forut for uførepensjon til yrkesaktive.

Høsten 1990 ble det gitt bestemmelser vedrørende regelstridig sykmeldingspraksis fra attesterende legers side, jamfør Ot.prp. nr. 3 (1990-91), mens det i forbindelse med presiseringen av de egentlige medisinske inngangsvilkår i uføreordningen i 1991, jamfør Ot.prp. nr. 62 (1990-91), ble gitt visse innskjerpende bestemmelser om legers medvirkning i saksbehandlingen av søknad om attføringspenger og uførepensjon. Dette gjaldt både respekt for regelverkets innhold og trygdeetatens frister når det gjelder legers attesteringspraksis. Disse bestemmelsene har i hovedsak form av sanksjoner overfor leger som unnlater å følge opp de til enhver tid gjeldende forutsetninger for benyttelse av folketrygdens stønadsordninger. Ut fra erfaring med tidligere presiseringer med videre, fant man det tidlig på året i 1993 igjen nødvendig med ytterligere klargjøring av attesterende legers ansvar, jamfør Ot.prp. nr. 39 (1992-93), samtidig som trygdeetatens sanksjonsmuligheter ble noe utvidet.

Det er imidlertid begrensede muligheter for å håndheve bestemmelser av denne typen, både fordi det bare vil være aktuelt å følge opp relativt grove brudd på reglene og fordi rett og plikt til trygdemessig attestering følger av selve legeautorisasjonen, eventuelt med godkjent spesialitet. Dette betyr at alle leger uansett innstilling til trygdereglens bindende karakter vil kunne utføre alle typer attesteringsarbeid, og dermed legge betydningsfulle premisser for trygdemessige enkeltavgjørelser. Det er blant annet av Sykelønnsutvalget, jamfør NOU 1990: 23, påpekt at ulik attesteringspraksis trolig kan forklare en stor del av de lokale variasjonene som gjorde – og fortsatt gjør – seg gjeldende når det gjelder uttak av trygdens stønader, herunder også uførepensjon.

Utfordringene framover vil først og fremst måtte ligge i å styrke frivillig tilslutning til premisser og regelverk for attesteringspraksis fra legenes side, eventuelt gjennom avtaler mellom trygdeetaten og attesterende leger.

#### 5.4 FØRTIDSPENSJONERING: NOEN UTVIKLINGSTREKK

Mer fleksibilitet i valg av pensjonsalder må vurderes ut fra blant annet trygdemessige og samfunnsmessige kostnadshensyn. Det er her et mulig synspunkt at ønske om tidligere yrkesavgang bør betraktes på linje med annet frivillig valg mellom arbeid og fritid gjennom livet.

På den annen side kan det hevdes at mulighet til å gå av tidligere er en viktig del av velferdstilbudet for eldre som har vært lenge i arbeidslivet, nærmest som andre tiltak overfor spesielle grupper. Dette er et prinsipielt annet utgangspunkt enn avveining mellom tidsbruk og inntekt over livsløpet.

Førtidspensjonering betraktet som virkemiddel i omstillingsstrategier er en selvstendig, tredje tilnærmingstype. Her er det blant annet et viktig hensyn å unngå at det offentlige overdimensjonerer dette, ettersom forvaltning og offentlig forretningsdrift ikke trenger å forholde seg til de samme fortjeneste- og konkurransehensyn som gjelder i privat sektor.

Selv om ordningene har det til felles at de skal dekke bortfall av inntekt, kan selve utgangspunktet for ordningen, innretningen og virkningen på andre deler av samfunnslivet vise betydelige forskjeller. Dette har betydning for å vurdere både hva som skal komme inn under folketrygdens regelverk, og hvordan ordninger uten-

for folketrygden bør behandles i forhold til trygdesystemet, skattesystemet og eventuelt lovteknisk.

Sammensetningen av en pensjonsytelse vil kunne ha betydning både for arbeidstaker og arbeidsgiver. De regulære ordningene for førtids alderspensjon er som som nevnt normalt i stor grad basert på betalinger fra arbeidsgiver, og kan således i prinsippet ses uavhengig av folketrygdens ytelser. Ytelsene kan imidlertid etter avtaler eller lovbestemmelser stå i et bestemt forhold til tidligere yrkesinntekt eller lignende.

Av like stor betydning som ytelsen som førtidspensjonist, kan det være hva den tidligere avgangen fra yrkeslivet betyr for den ordinære alderspensjonen fra folketrygden senere og eventuelle tjenstepensjonsordninger. Dette kan variere i betydelig grad. De som går av med pensjonsordninger utenfor folketrygden får normalt ikke fortsatt opptjening i folketrygden. Unntaket er AFP-ordningen i privat sektor, hvor regelverket på dette punkt tilsvarer folketrygdens uførepensjon.

Når det gjelder bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger er bildet mer uklart. I de tilfeller ytelsen utgiftsføres i bedriftens regnskap som lønn, vil det også betales arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. I øvrige tilfeller opphører opptjeningen i folketrygden. Om innbetalingen til tjenstepensjonsordninger fortsetter, vil trolig variere, avhengig av avtaler på den enkelte arbeidsplass.

En ser ofte at det gis ulike tillegg ut over selve pensjonsytelsen. Først og fremst dreier dette seg om såkalte gavepensjoner. En gavepensjon har ikke noen veldefinert plass i vårt pensjonssystem. Vanligvis er det en ytelse som gis fra bedriften i forbindelse med en tidligavgangsordning. Den kan gis som eneste ytelse til arbeidstakeren, men en ser også at gavepensjoner ofte gis i tillegg til en annen offentlig eller privat pensjonsytelse som uførepensjon, dagpenger til eldre eller avtalefestet pensjon (AFP). Utbetalingene skjer således normalt over bedriftenes driftsbudsjett eller gjennom et forsikringsselskap (livrente).

Det kan være flere årsaker til at bedriften inngår avtaler om slike gavepensjoner. En som går av før ordinær pensjonsalder vil normalt ikke få tilgang til sin tjenstepensjon. Bedriften kan ønske å kompensere for dette gjennom et slikt gaveelement i tillegg til den ordinære ytelsen, fram til utbetaling i tjenstepensjonen starter. I andre tilfeller kan bedriften finne en slik løsning nødvendig for å få realisert en ønsket avgang av eldre arbeidstakere, for eksempel som ledd i en omstilling eller nedbemanning i bedriften. Nedgang i inntekt ved å gå over på en pensjonsordning gjør at mange eldre foretrekker å fortsette i arbeid når helsen ellers tillater det. Ved å yte et tillegg til offentlige ytelser som uførepensjon eller dagpenger, kan arbeidstakeren få en høy netto kompensasjonsgrad sammenlignet med tidligere inntekt, samtidig som dette fra arbeidsgiverens side kan framstå som en økonomisk sett rimelig løsning i forhold til tungtveiende omtillingsbehov.

Utvikling av nye pensjonsordninger (som for eksempel AFP nå) har i regelen sterk tilknytning til samarbeidet mellom organisasjonene i arbeidslivet, spesielt gjennom inntektsoppgjørene. Dette kan ha flere sider. Det er imidlertid ikke klart hvordan arbeidsmarkedsbaserte ordninger ellers skulle etableres. På den ene side kan det hevdes at en ved inntektsoppgjørene får en avveining mellom arbeidstakernes preferanser og bedriftenes økonomiske muligheter. Når myndighetene medvirker, blir det også mulig i større grad å trekke den generelle økonomiske situasjonen inn i drøftelsene. På den annen side vil utfallet bli preget av omstendigheter omkring den enkelte forhandling, på bekostning av mer langsiktige og bredere forankrede vurderinger. Det er en klar utfordring nettopp å hindre at de langsiktige og prinsipielt viktige perspektivene trenges i bakgrunnen, en utfordring både organisasjoner og myndigheter bør ta stadig mer alvorlig. I Langtidsprogrammet 1994-1997 er det blant annet som et bidrag til en slik utvikling, lagt vekt på at partene må ta hovedansvaret



for AFP-ordningen, selv om staten har medvirket sterkt ved regelutformingene, i tillegg til at den har bistått med finansiering og administrasjon av ordningen i privat sektor.

Når det for eksempel etableres såpass brede ordninger som AFP, kan dette øke interessen for å endre pensjoneringsmulighetene også blant andre grupper. Særlig arbeidsledige oppfatter det som urimelig at de ikke har tilsvarende mulighet.

Flere grupper selvstendig næringsdrivende, blant annet i landbruket og innen apoteketaten, har også fremmet forslag om liknende ordninger. Forslag om å senke den *formelle pensjonsalder* i folketrygden på 67 år har heller ikke vært aktualisert, kanskje fordi den i praksis ikke bestemmer pensjoningstidspunktet for særlig store grupper. Det framgår blant annet av at betydelige deler av alle alderskull er uførepensjonert før denne alderen. Her kommer spørsmålet om *gjennomsnittlig pensjoneringsalder* inn, se vedlegg III.

I forlengelsen av dette kan nevnes noen andre typer spørsmål som vil kunne oppstå etter hvert som en førtidsordning blir innarbeidet og benyttet av stadig flere. Har ordningen lav pensjonsalder og/eller svake kriterier vil det ved økende uttak over tid kunne bli spørsmål om ytelsene bør settes lavere (økonomiske virkemidler), om kriteriene bør innskjerpes (administrative tiltak, regelverkstiltak) eller om det bør gjøres inngrep i forhold til alderskriteriet (delvis rettighetsreversering). Er ordningen offentlig, og blir mye brukt av personer uten sterk arbeidslivtilknytning, vil det kunne bli stilt spørsmål om den bør overtas av arbeidslivets parter, for eksempel for å sikre målrettet bruk og tilpasning til tariffoppgjørenes økonomiske ramme. Er ordningen privat, vil det kunne bli spørsmål om å innlemme den i de offentlige ordninger. Begrunnelser vil da kunne være likhet, budsjettmessig oversiktlighet eller lave administrasjonskostnader.

### *Del III*

*De eldre i arbeidsmarkedet. Regelverk for  
pensjoner og kontantstønader til livsopphold*

## KAPITTEL 6

**Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger****6.1 INNLEDNING**

I 1894 fikk vi vår første trygdelov; loven om ulykkesforsikring for industriarbeidere. Loven etablerte et brudd med forsorgssystemet – en skadet arbeidstaker fikk et rettskrav på penger. Pensjonsordninger var ellers for hundre år siden stort sett et ukjent begrep. Man forsøkte å spare til man ble gammel og arbeidet til man ikke orket mer.

Både i privat og offentlig sektor ble det etterhvert etablert «pensjonskasser». Norges Statsbaner opprettet pensjonskasse allerede i 1884. Staten etablerte en generell pensjonsordning for embetsmenn og tjenestemenn i staten i 1917, og integrerte da en tidligere pensjonskasse for enker, samt tidligere pensjonsutbetalinger direkte over Stortingets budsjett.

Som hovedregel er aldersgrensen for arbeid i staten 70 år. Enkelte yrkesgrupper har imidlertid lovbestemte særaldersgrenser som tilsier at man må slutte i den aktuelle stillingen ved denne aldersgrensen. Dette gjelder blant annet i Politiet og Forsvaret. Gjennom Statens Pensjonskasse sikrer staten disse rett til pensjon fra aldersgrensen. Det er mulig å søke seg over i annen stilling med høyere aldersgrense.

Først i 1936 ble det innført en alminnelig alderstrygd her i landet ved fylte 70 år. Trygden var behovsprøvd slik at den bare kom de 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 ordninger staten sikret sine ansatte var stort sett forbildet for disse. Ordningene som ble etablert tok både sikte på å være 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. Ordningene finansieres av næringen selv, men pensjonen er statsgarantert. Sjømenn fikk innført sin pensjonsordning i 1948, skogsarbeidere i 1951 og fiskere i 1958.

Landsorganisasjonen satte spørsmål om «tilleggspensjon» på dagsorden tidlig på 1950-tallet. Ved tariffoppgjøret i 1958 gikk daværende Norsk Arbeidsgiverforening med på en prinsippavtale om pensjon. Ordningen som fikk navnet Fellesordningen for tariffestet pensjon (FTP) ble nærmere utformet og avtalt i 1960. Ytelsene var forholdsvis beskjedne. Ordningen ble avviklet da det ble innført et tilleggspensjonssystem i folketrygden i 1967.

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 grunnpensjon skulle sikre alle en viss minsteinntekt, som raskt ble vesentlig bedret gjennom særtilleggsordningen. Tilleggspensjonssystemet skulle sikre en standardtrygg-

het 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 sikt regnet man derfor med at behovet for supplerende pensjoner ville bli sterkt redusert. Utviklingen synes å ha gått i annen retning.

Folketrygdens pensjoner gir i dag for midlere inntekter en kompensasjonsgrad på mellom 50 og 60 prosent av inntekten før skatt, og om lag 10 prosent høyere etter skatt. Kompensasjonsgraden er noe høyere for lavere inntekter og lavere for høyere inntekter.

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 såvel lønnsinntekt som næringsinntekt. Fra 1992 opptjenes tilleggspensjon også ved omsorg for små barn og pleietrengende.

I 1967 synes det å ha vært en alminnelig oppfatning at staten som ansvarlig for universelle sosiale trygdeordninger var framme ved det endelige målet. Det skulle imidlertid ganske snart bli et press på ordningen for å kunne ta ut pensjon tidligere enn 70 år, som var pensjonsalderen i 1967.

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 redusert pensjonsalder 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 avviklet i 1984. 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 67 år i folketrygden. For personer over 60,5 år, kan dessuten dagpengeordningen under arbeidsledighet i praksis benyttes som langtidsytelse fram til fylte 67 år. Dagpenger kan som hovedregel ytes i to 80-ukers perioder med 13 ukers opphold. Det kan imidlertid nå dispenseres fra oppholdsperioden for personer som ikke kan skaffes arbeid eller tiltak. For personer over 64 år kan det ytes dagpenger fram til 67 år uten oppholdsperiode.

Uførepensjonen ble integrert i folketrygden i 1967. Uførepensjon, som avløste vanføreloven i 1961, hadde et såkalt ervervsmessig uførebegrep og åpnet for uførepensjonering i langt større grad enn den tidligere vanføreloven, selv om det var forholdsvis strenge krav til medisinsk lidelse. Da uførepensjonen ble innlemmet i folketrygden i 1967, bortfalt den særskilte definisjonen om at uførheten skulle kunne tilskrives «alvorlige og varige, objektivt registrerbare symptomer på sykdom, skade eller lyte».

Uførepensjonsordningen i folketrygden ga 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 aldersvekkelse. (Denne ordningen ble avviklet fra 1990 etter innføringen av ordningen med avtalefestet pensjon.)

De medisinske krav 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 også før fylte 64 år. 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 hadde behov for nedbemanning.

Det oppstod såkalte «grå», uoffisielle førtidspensjonsordninger hvor arbeidsgivere tilbød arbeidstakere som søkte uførepensjon en gavepensjon i tillegg. Tilsva-

rende gavepensjon ble brukt i kombinasjon med dagpenger for eldre arbeidstakere som uten opphold kunne gå på dagpenger etter 64 år.

For personer som blir syke og uføre i den forstand at de ikke lenger er i stand til å fortsette i arbeid, er folketrygdens uførepensjon en god og «verdig» avslutning på yrkeslivet. Brukt som førtidspensjon uten særlig sykdom er det en lite verdig prosess man må igjennom. Først ett års sykmelding hvilket krever jevnlig legebesøk – mulige attføringsforsøk – og så uførepensjon. Dette tilsier at man såvel i forhold til leger, trygdeetat og omgivelser sykeliggjør situasjonen mest mulig.

Det andre alternativet, dagpenger under arbeidsledighet, tilsier at man blir sagt opp av arbeidsgiver eller eventuelt lar seg si opp av arbeidsgiver, slik at man blir «arbeidsløs uten egen skyld». Dette er en lite hyggelig avslutning på en yrkeskarriere etter mange år på arbeidsplassen. Videre kreves at man, som disponibel for arbeidsmarkedet, bekrefter ledighet for arbeidsformidlingen hver annen uke. Muligheten for å bli tilbudt arbeid er også til stede, selv om sannsynligheten for dette er liten for eldre arbeidstakere.

Ved inntektsoppgjøret i 1988 avtalte Landsorganisasjonen og daværende Norsk Arbeidsgiverforening en frivillig førtidspensjonsordning, som Regjeringen medvirket til. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund avtalte det samme. Denne ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) er delvis arbeidsgiverfinansiert og delvis finansiert av det offentlige. Pensjonsalderen i ordningen var 66 år fra 1.1.1989, 65 år fra 1.1.1990 og 64 år fra 1.10.1993. Tilsvarende ordninger ble også etablert i kommunal og offentlig sektor. Se nærmere omtale av etableringen av disse ordningene i "[Pensjoner og inntektsoppgjør de senere årene](#)" i avsnitt 6.2 nedenfor og i "[Førtids alderspensjon](#)" i kapittel 9.

Pensjonsordninger etablert av arbeidsgivere tar vanligvis sikte på å gi et pensjonstilbud til arbeidstakere som må fratre ved en nærmere bestemt aldersgrense. Sett fra denne siden innebærer AFP-ordningen som en frivillig ordning et nytt prinsipp.

Selvstendig næringsdrivende har rett til folketrygdens alderspensjon og uførepensjon på samme måte som lønnstakere. Dagpenger har disse først rett til etter fylte 64 år. For å sikre seg tilleggssytelser til folketrygden – slik arbeidstakere ofte er sikret gjennom arbeidsgiverfinansierte ordninger – kan næringsdrivende tegne individuelle pensjonsforsikringer. Grupper av næringsdrivende får gjerne tilbud om såkalte «foreningspensjoner» fra forsikringsselskapene. For å få skattefordeler etter skatteloven jf. forskrift av 4.12.1993, kan pensjon som hovedregel først tas ut ved fylte 67 år. Se nærmere omtale i "[Private individuelle forsikringsordninger](#)" i avsnitt 9.5.

## 6.2 PENSJONER OG INNTEKTSOPPGJØR DE SENERE ÅRENE

Kollektive tjenestepensjonsordninger som er omtalt i "[Tjenestepensjonsordninger og lignende ordninger](#)" i kapittel 8, inngår som en del av et arbeidsforhold. Kollektive tjenestepensjoner i privat sektor er vanligvis knyttet til den enkelte virksomhet. Slike pensjonsordninger er således ikke en del av de sentrale lønnsforhandlingene i privat sektor. Disse tjenestepensjonene må dessuten utformes i henhold til et gitt, offentlig fastsatt lovverk, de såkalte pensjonsreglene for kollektive tjenestepensjonsordninger dersom arbeidsgiver skal oppnå skattefordeler. Se nærmere omtale i "[Tjenestepensjoner i privat sektor etter skatteloven](#)" i avsnitt 8.5. Tjenestepensjonsordninger som er etablert som egne kasser eller i forsikringsselskap følger vanligvis pensjonsreglene. De fleste private ordninger finansieres fullt ut av arbeidsgiveren. Enkelte arbeidstakere betaler en premie på 2 prosent av lønnen slik det gjøres i de offentlige tjenestepensjonsordninger.

Den kollektive tjenstepensjonsordningen for statens ansatte i Statens Pensjonskasse er lovfestet og finansieres i det vesentlige gjennom offentlige bevilgninger. Medlemmene betaler 2 prosent av innskuddet uansett om de har særaldersgrenser eller ikke.

Tjenstepensjonsordningene i kommunal sektor er rent avtalebaserte. Ordningene finansieres kollektivt av kommunene, og medlemmene betaler en medlemspremie på 2 prosent av lønnen.

Nytt fra 1989 er de avtalefestede pensjonsordningene som ble gjennomført som et ledd i inntektsoppgjørene for 1988 både i privat og offentlig sektor. Ordningene ble utvidet ved inntektsoppgjøret i 1993 – etter trussel om streik. Fra det offentliges side kan det synes lite heldig at pensjonspolitikken for store grupper arbeidstakere gjennomføres som en del av inntektsoppgjørene – ofte under press – og uten forutgående utredning av konsekvensene på sikt.

### 6.2.1 Nærmere om etablering av AFP-ordningen i privat sektor

Ordningene for avtalefestet pensjon, AFP, har kommet i stand etter sentrale forhandlinger mellom LO og NHO. Andre organisasjoner i arbeidslivet har fulgt etter.

Spørsmålet om fleksibel pensjonsalder for yrkesaktive ble tatt opp i forbindelse med lønnsoppgjøret i 1988. I brev av 24.2.1988 til Landsorganisasjonen i Norge og daværende Norsk Arbeidsgiverforening om inntektsoppgjøret for 1988, ga Regjeringen tilsagn om medvirkning i oppgjøret under bestemte forutsetninger. I den delen av brevet som angår avtalefestet førtidspensjonsordning ble det uttalt:

«Hvis organisasjonene inngår avtale om effektive tiltak for at lønnsveksten i 1988 ikke skal overstige 5 prosent og som for 1989 sikter mot lavere prisstigning og en kostnadsvekst som ikke er høyere enn hos våre handelspartnere, vil Regjeringen iverksette tiltak eller fremme forslag for Stortinget om:

- «(. . .)
- b) En pensjonsreform med disse hovedtrekkene:
- En ordning hvor yrkesaktive som fyller 66 år etter eget ønske kan gå av med pensjon fra 1. januar 1989 og en videre senkning til 65 år fra 1. januar 1990. Ordningen gjennomføres som ledd i en avtale.
  - Som yrkesaktiv regnes yrkesutøvere som har hatt 10 års poengopptjening i folketrygden etter fylte 50 år og med pensjonsgivende inntekt på minst 2 G i gjennomsnitt for de 10 beste årene.
  - Ved en avtalebasert ordning kan pensjonsnivået svare til arbeidstakernes alderspensjon i folketrygden ved 67 år. Ordningen forutsettes heller ikke å påvirke pensjonsnivået etter fylte 67 år. Statsansatte som går av med pensjon får tilsvarende rettigheter innenfor Statens Pensjonskasse. Regjeringen er videre innstilt på å drøfte former for deltidspensjon som en del av denne ordningen.
  - Yrkesaktive som pensjoneres etter disse regler, vil ikke ved skattelikningen få særfradrag for alder, men Regjeringen er innstilt på å foreslå regelendringer slik at reglene om særfradrag for liten skatteevne blir anvendt.
  - Utgifter til pensjonsreformen skal sees i sammenheng med rammen for inntektsoppgjørene. Etter nærmere drøftinger fordeles utgiftene mellom det offentlige og arbeidsgiverne. Bidraget fra arbeidsgiverne kan eksempelvis ta form av fellesordninger mellom arbeidsgivere og tilskudd til pensjonsordningen fra de berørte arbeidsgivere.
  - Den detaljerte utforming av ordningen drøftes med partene.»

På denne bakgrunn ble det inngått avtale med følgende protokoll mellom Landsorganisasjonen og Norsk Arbeidsgiverforening hvor det blant annet heter (utdrag):

#### «5. AVTALEFESTET PENSJON (AFP)

- a) Den økonomiske situasjon tillater ikke en alminnelig nedsettelse av pensjonsalderen. Partene mener imidlertid det er nødvendig med et verdig alternativ til de ordninger som i dag praktiseres. Partene er derfor blitt enige om å etablere en avtalefestet pensjon med rett for yrkesaktive omfattet av avtalen til å fratre ved fylte 66 år fra 1. januar 1989 og ved fylte 65 år fra 1. januar 1990.
- b) VILKÅR FOR Å KOMME INN UNDER ORDNINGEN:
  - 1. Arbeidstakeren må ha fylt 66 år etter 1. januar 1989, eventuelt 65 år etter 1. januar 1990, og ha minst 10 års poengopptjening i Folketrygden etter fylte 50 år.
  - 2. Pensjonsgivende inntekt i de 10 beste opptjeningsår etter 1. januar 1967 må være minst 2 G i gjennomsnitt for de samme år.
- c) PENSJONSNIVÅER
  - 1. Arbeidstaker som benytter seg av ordningen skal være sikret et beløp som minst tilsvarer folketrygdens minstepensjon.
  - 2. Tilleggspensjonen beregnes som om arbeidstakeren var fratrådt ved fylte 67 år og var enslig. Regjeringen har imidlertid meddelt partene at arbeidstakere som forsørger hjemmевærende ektefelle som har fylt 60 år og som ikke oppebærer egen pensjon, ytes et ektefelletillegg svarende til 0,5 G som betales av ordningen.
  - 3. Partene forutsetter at arbeidstagerens alderspensjon ved fylte 67 år ikke blir redusert på grunn av manglende opptjeningstid som følge av den avtalebaserte pensjonsordning. Partene forutsetter således at arbeidstakere som benytter seg av ordningen vil få like mye utbetalt fra Folketrygden ved fylte 67 år som om arbeidstakeren hadde fortsatt i stillingen til dette tidspunkt.
- d) Partene er inneforstått med at arbeidstakere som pensjoneres etter disse regler ikke vil få særfradrag for alder ved skatteligningen, men forutsetter at Regjeringen foreslår regelendringer, slik at særfradrag for liten skatteevne blir anvendt.  
Partene forutsetter dessuten at arbeidstakere som benytter seg av ordningen fritas for innbetaling av pensjonsandelen av medlemsavgiften til Folketrygden (6,2 prosent) for 1988.»

AFP i privat sektor omfatter alle arbeidstakere i bedrifter i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er arbeidstakerpart (for eksempel i varehandel), i NHO-bedrifter som har AFP-ordningen i sitt avtaleverk med andre organisasjoner (YS) og i stat- og kommunesektoren. De som ikke er med, er bedrifter uten tariffavtale og bedrifter der avtalepart hverken er LO eller NHO. Totalt antas ordningen å omfatte i underkant av 500 000 lønnstakere i privat sektor.

Ved lønnsoppgjøret i 1992 ble LO og NHO enige om forbedrede ytelser i AFP-ordningen, som følge av at uttaket av AFP i privat sektor til da hadde vært relativt lavt. I den inngåtte tariffavtalens tilleggsprotokoll om avtalefestet pensjon, heter det i punkt 2:

«Ved tarifforhandlingene i 1992 er partene derfor blitt enige om at ytelsene i den nåværende AFP-ordningen bedres ved at AFP-pensjonen økes fra nåværende ca. 52 prosent til ca. 60 prosent av gjennomsnittlig årsinntekt for voksne arbeidere ved full opptjening. Pensjonen utbetales gjennom månedlige beløp fra trygdekontoret. Økningen i AFP-pensjonen skjer ved at nåværende ordning får et tillegg som pr. måned i førtidspensjoneringsperioden fra fylte 65 år til fylte 67 år er lik kr. 950. For at ytelsen skal tilsvare ca. 60 prosent brutto av årsinntekten, forutsettes det at Stortinget vedtar at tillegget blir skattefritt slik det er for sluttvederlag i dag.»

Under tarifforhandlingene hadde finansministeren i brev av 9.4.1992 til LO og NHO varslet at Regjeringen under visse forutsetninger var innstilt på å foreslå for Stortinget at bestemmelsen i Skatteloven ble endret, slik at skattefrihet for tariffestet sluttvederlag også skulle gjelde for dem som fratrer for å bli AFP-pensjonister.

Foran lønnsoppgjøret i 1992 framsatte LO krav om en reduksjon av aldersgrensen i AFP til 62 år. I forhandlingene ble partene enige om å senke aldersgrensen i AFP-ordningen til 64 år med virkning fra 1.10.1993, under forutsetning av at partene i mellomtiden hadde avklart at dette kunne skje uten at det ville føre til en tilsvarende alminnelig senkning av pensjonsalderen i Norge.

#### *Spesielt om ordningen for 64-åringer i privat sektor:*

I lønnsoppgjøret 1993 var spørsmålet om statlig medvirkning i finansiering av en senket aldersgrense i AFP-ordningen et sentralt punkt i forhandlingene, og det foregikk løpende kontakt mellom partene og Regjeringen og mellom Riksmeglingsmannen og Regjeringen. I brev fra finansministeren til Riksmeglingsmannen 14.4.1993 heter det blant annet følgende:

«Dersom det blir anbefalt et meglingsforslag som sikrer et moderat inntektsoppgjør og styrker grunnlaget for økt sysselsetting, er regjeringen innstilt på å foreslå for Stortinget en begrenset utvidelse av statlig medfinansiering av AFP-ordningens fond og de nødvendige lovendringer. Et slikt tilskudd vil styrke AFP-ordningens økonomi, noe som vil bidra til å gjøre bedriftenes kostnader lavere enn hva som ellers ville ha vært tilfelle. Statens bidrag til de løpende pensjoner begrenses til 40 prosent av pensjonsutbetalinger til 65- og 66-åringer, som i dag.»

#### **6.2.2 Nærmere om etablering av AFP-ordninger i offentlig sektor.**

Det ble i 1988 også opprettet en AFP-ordning for ansatte i staten for tilsvarende aldersgrupper som i privat sektor. Denne ordningen ble tatt inn i lov om Statens Pensjonskasse, og AFP-pensjonistene fikk tjenestepensjon. De ansatte i kommunene fikk tilsvarende ordninger som i staten. I avtalen for staten er følgende tatt inn i protokollen:

##### **«VI PENSJONSVILKÅR**

1. Arbeidstakere i staten og undervisningspersonalet har rett til å fratre med straks begynnende pensjon ved fylte 66 år fra 1. januar 1989 og fylte 65 år fra 1. januar 1990.
2. Avtalen gjelder arbeidstakere i staten og undervisningspersonalet i stillinger som går inn under lov om Statens Pensjonskasse og har minst 10 års medlemskap i Pensjonskassen etter fylte 50 år.
3. Alderspensjonen beregnes etter reglene i pensjonslovens *"Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering"* i kapittel 5. Ville arbeidstakere fått en høyere pensjon i ordningen som er avtalt mellom LO og



- NAF, utbetales differansen i tillegg til alderspensjon.
4. Pensjonen etter denne avtale reguleres på samme måte som statspensjonene for øvrig.
  5. Arbeidstakere som benytter seg av ordningen fritas for innbetaling av pensjonsdelen av medlemsavgiften til folketrygden og medlemspremie til Statens Pensjonskasse for den inntekt som avløses av pensjon.
  6. Arbeidstakere i staten som ikke er medlemmer av Statens Pensjonskasse får de samme ytelser som de ville fått i ordningen som er avtalt mellom LO og NAF.
  7. Pensjoner etter denne avtalen administreres av Statens Pensjonskasse og utbetales på samme måte som pensjoner ellers.»

AFP-ordningen i staten omfatter statstilsatte og lærere. For andre medlemmer av Statens Pensjonskasse er det en forutsetning at det er inngått egen tariffavtale om AFP som også er godkjent av Administrasjonsdepartementet.

#### *Spesielt om ordningen for 64-åringer i offentlig sektor:*

Også i lønnsoppgjøret i staten i 1993 var nedsettelsen av pensjonsalderen til 64 år i AFP et sentralt spørsmål. I hovedtariffavtalen som ble inngått i 1992 formulerte partene en merknad vedrørende pensjonsspørsmålet hvor det blant annet heter:

«Partene i statssektoren vil vurdere behovet for ytterligere utredninger vedrørende en pensjonsordning for 64-åringer i staten fra 1. oktober 1993. De nærmere vilkår for en ordning forutsettes avklart ved mellomoppgjøret i 1993 når man har sett utformingen av LO/NHO-opplegget.»

Under forhandlingene ble det fra statens side lagt avgjørende vekt på at daværende AFP-ordning i offentlig sektor hvor tjenestepensjon var fullt innarbeidet, ikke måtte utvides til å omfatte også 64-åringer. I stedet ble det lagt opp til å etablere en AFP-ordning for 64-åringer som er mest mulig lik ordningen i privat sektor. Partene ble i slutfasen av forhandlingene enige om dette prinsippet. Også i kommunesektoren ble dette lagt til grunn.

For å sikre samme ytelsesnivå som for 64-åringer i privat sektor, ga staten til kjenne at Regjeringen ville foreslå for Stortinget at den særlige skattebegrensningsreglen ble gjort gjeldende også for AFP-pensjonister i offentlig sektor. Det ble under forhandlingene åpnet for at også 65- og 66-åringer som mottar AFP i offentlig sektor ville omfattes av den foreslåtte endringen.

Regjeringen foreslo videre et garantitillegg på 1 700 kroner pr måned for 64-åringer som mottar AFP i offentlig sektor for å ta hensyn til at sluttvederlaget på 950 kroner pr måned gis skattefritt til AFP-pensjonister i privat sektor. Også de som er på den tidligere ordning (65- og 66-åringer) og som i henhold til garantibestemmelsen mottar bruttoytelser tilsvarende ytelsene for privat ansatte, gis et garantitillegg. Dette har medvirket til at AFP-ordningen i offentlig sektor har fått en klar lavinntektsprofil.

Partene i kommunal sektor ble enige om samme opplegg som i statlig sektor.

### **6.3 STATENS ULIKE ROLLER**

I pensjonssammenheng påpekes ofte statens ulike roller som ansvarlig for sosialt tilfredsstillende trygdeordninger for hele befolkningen på den ene side, og på den annen side som arbeidsgiver for statsansatte.

Rollefordelingen går forsåvidt fram av den nåværende ansvarsdeling på departementsnivå. Administrasjonsdepartementet har ansvaret for Statens Pensjonskasse og de ulike ordninger for statsråder, stortingsrepresentanter mv, som staten har påtatt seg et visst arbeidsgiveransvar for når det gjelder «sosiale ordninger». Sosial- og helsedepartementet har ansvaret for folketrygden og betegner gjerne disse pensjonsordningene som en del av våre «sosiale trygder». Det samme gjelder de statsgaranterte lovbestemte førtidspensjonsordningene for sjømenn, fiskere og skogsarbeidere.

Hippe og Pedersen (1988) definerer folketrygden som en offentlig universell trygdeordning, mens tjenstepensjoner i offentlig sektor defineres som «arbeidsmarkedspensjoner» på lik linje med private pensjonsordninger og de ulike ordninger med avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig og privat sektor. De lovbestemte førtidspensjonsordningene for henholdsvis sjømenn, fiskere og skogsarbeidere defineres her som «yrkesbaserte» ordninger.

Felles for definisjonen av arbeidsmarkedspensjoner skal være at ordningen er knyttet til et ansettelsesforhold og framstår som en del av arbeidsavtalen. Det heter i rapporten at arbeidsmarkedspensjoner skiller seg fra offentlige pensjonssystemer ved at initiativet til opprettelsen tas av partene i arbeidsmarkedet, enten ensidig av arbeidsgiver eller ved forhandlinger mellom lønnstaker- og arbeidsgiversiden.

Ved denne sontring mellom pensjonsordningene får man også synliggjort statens ulike roller som henholdsvis ansvarlig for et universelt trygdesystem for alle, og som arbeidsgiver for ansatte i staten.

I de siste årene er det blitt spesielt fokusert på statens medvirkning til de ulike ordninger med avtalefestet pensjon som er begrenset til spesielle grupper arbeidstakere.

Som ansvarlig for alminnelige pensjonsordninger, er staten kritisert fordi den medfinansierer ordninger som ikke er tilgjengelige for hele den yrkesaktive del av befolkningen.

Videre er Regjeringen kritisert fordi den som arbeidsgiver har gått med på å gi sine egne ansatte tjenstepensjonsrettigheter i AFP-ordningen for 65- og 66-åringer, mens Regjeringen ikke har villet redusere aldersgrensen i pensjonsreglene for private kollektive tjenstepensjoner og individuelle pensjonsforsikringer. Se nærmere omtale i St. meld. nr. 2 (1992-93), Revidert nasjonalbudsjett 1993, ["Generelt om utviklingen i OECD-området"](#) i punkt 4.6 og Budsjett-innst. S. nr. 2 for 1993-94.

## KAPITTEL 7

**Folketrygdens pensjoner og stønader til livsopphold – spesielt relatert til eldre****7.1 INNLEDNING**

Folketrygdens formål er blant annet å yte stønad ved sykdom, arbeidsledighet, uførhet og alderdom. I folketrygden er tidligste adgang til å ta ut alderspensjon 67 år. Ved alder 67, 68 og 69 år er pensjon fra folketrygden i prinsippet en førtidspensjon, som avkortes mot inntekt. Alternative muligheter for stønad til livsopphold før 67 år, er sykepenger, attføringspenger, uførepensjon, etterlattepensjon eller dagpenger ved arbeidsledighet.

Etterlattepensjon er i hovedsak en støtte til ikke-yrkesaktive når deres forsørger faller fra, noe som anses for å ligge noe på siden av det aktuelle problemområdet, og vil ikke bli nærmere omtalt.

Det vesentlige her er spørsmål om avgang fra arbeidslivet ved «egen pensjon». I dette kapitlet omtales følgelig folketrygdens alderspensjon, medisinsk begrunnet avgang ved sykepenger, attføringspenger og uførepensjon, og framskutt avgang ved bruk av dagpenger.

**7.2 ALDERSPENSJON FRA FOLKETRYGDEN****7.2.1 Regelverket for alderspensjon**

Bestemmelsene om alderspensjon reguleres i folketrygdlovens "*Folketrygdens pensjoner og stønader til livsopphold – spesielt relatert til eldre*" i kapittel 7, og suppleres med bestemmelsene om opptjening av pensjonspoeng for tilleggspensjon i "*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 6. Folketrygdens alderspensjon består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg. Videre ytes forsørgingstillegg som ble inntektsprøvet fra 1.5.1991.

Folketrygdens «minstepensjon» består av grunnpensjon og særtillegg. Særtillegg ytes helt eller delvis til personer som ikke har tjent opp pensjonspoeng for rett til tilleggspensjon som er høyere enn særtillegget.

**7.2.1.1 Alder**

- Ved fylte 67 år kan det tas ut alderspensjon fra folketrygden, men pensjonen vil bli avkortet mot inntekt.
- Ved fylte 70 år foreligger det en ubetinget rett til å ta ut opptjent alderspensjon.

**7.2.1.2 Avkorting mot arbeidsinntekt mellom 67 og 70 år**

- Mellom 67 og 70 år blir alderspensjon avkortet mot arbeidsinntekt.
- Med arbeidsinntekt menes pensjongivende inntekt av arbeid eller virksomhet slik den fastsettes av likningskontoret for det enkelte året.
- Alderspensjonen blir ikke avkortet dersom arbeidsinntekten er under folketrygdens grunnbeløp, det vil si 37 300 kroner per 1.5.1993.
- Er arbeidsinntekten høyere enn grunnbeløpet, blir pensjonen med eventuelt særtillegg, men uten forsørgingstillegg for ektefelle eller barn, satt ned med 50

- prosent av den overskytende inntekt.
- Summen av pensjon og arbeidsinntekt kan likevel ikke være høyere enn tidligere gjennomsnittlig inntekt.
- Disse regler gjelder for personer som er født tidligst 1. januar 1925, det vil si dem som fylte 67 år i 1992. Før dette var ordningen slik at arbeidsinntekt og alderspensjon til sammen ikke måtte utgjøre mer enn 80 prosent av tidligere gjennomsnittlig inntekt.

## 7.2.2 Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden

### 7.2.2.1 Grunnpensjon

For å få full grunnpensjon kreves 40 års trygdetid (som regel botid i Norge) etter fylte 16 år til og med det kalenderåret man fyller 66 år. Som trygdetid regnes også tidsrom fra og med året 1937, se folketrygdloven § 19-3. Minstetid som gir pensjon er tre år, som da vil gi 3/40 pensjon.

Full grunnpensjon utgjør folketrygdens grunnbeløp, det vil si 37 300 kroner pr 1.5.1993.

For pensjonist som er gift med pensjonist i folketrygden, eller pensjonist med avtalefestet pensjon i privat sektor eller med tilsvarende beregnet pensjon i offentlig sektor (se "[Avtalefestet pensjon](#)" i avsnitt 9.3), utgjør grunnpensjonen 3/4 av full pensjon. Fra 1994 vil dette gjelde tilsvarende for samboende pensjonister som tidligere har vært gift med hverandre eller har felles barn.

### 7.2.2.2 Tilleggs pensjon

#### *Opptjening av tilleggs pensjon:*

For å få full tilleggs pensjon kreves 40 poengår. Pensjonspoeng opptjenes i årene mellom 16 og 70 år, det vil si 53 mulige poengår. For å få fastsatt poeng, må man ha en pensjongivende inntekt på minst grunnbeløpet i det aktuelle likningsåret.

Pensjongivende inntekt over 12 ganger grunnbeløpet medregnes ikke. For poengår før 1992 ble inntekt mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet medregnet med 1/3. For poengår etter 1991 er «opptjeningstaket» redusert, slik at inntekten mellom 6 og 12 G medregnes med 1/3.

#### *Omsorgspoeng:*

Fra 1992 er det innført «omsorgspoeng» på opptil 3 poeng pr år på grunnlag av ulønnet omsorgsarbeid, det vil si ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede, og ved omsorg for små barn under 7 år.

#### *Besteårsregelen:*

Tilleggs pensjonen beregnes på grunnlag av et sluttpoengtall, basert på de 20 beste poengårene, eller et gjennomsnitt av alle dersom det er færre enn 20 poengår.

#### *Pensjonsprosentsats:*

For poengår for årene før 1992 er pensjonsprosentsatsen 45 prosent av grunnbeløpet. For poengår fra og med 1992 er den redusert til 42 prosent. Dette innebærer at tilleggs pensjonen blir beregnet separat for år før 1992 og senere.

*Overkompensasjon:*

Folketrygden ble innført i 1967. Det innebærer at bare den som er født i 1940 eller senere vil kunne oppnå 40 poengår innen fylte 67 år. Det er derfor gitt regler om overkompensasjon som begrenser opptjeningstiden for personer som var over 30 år i 1967. Etter hovedregelen i folketrygdloven § 7-2 erstattes tallet 40 med:

- tallet 20 hvis vedkommende var født i årene 1898-1917.
- tallet 20 tillagt 1 år for hvert år vedkommende er født senere enn 1917 hvis vedkommende er født i et av årene 1918-1936.

Disse bestemmelsene om overkompensasjon bygger på at man kan tjene opp poeng til og med det året man fyller 69 år. Dette innebærer at nevnte aldersgrupper som tar ut pensjon ved fylte 67 år vil mangle tre år for full pensjon. En person som er født i 1925 vil for eksempel ha en opptjeningstid på 28 år, og vil ved uttak av alderspensjon ved fylte 67 år få 25/28 av full tilleggspensjon. Full tilleggspensjon ved fylte 67 år kan følgelig først oppnås for personer som er født i 1940 eller senere, det vil si tidligst i år 2007. Reglene om overkompensasjon gjelder ellers bare den del av inntekten som ikke overstiger 5 ganger grunnbeløpet, det vil si en inntekt pr 1.5.1993 på 186 500 kroner.

*7.2.2.3 Særtillegg*

Særtillegg gis til den som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden eller har så lav tilleggspensjon at særtillegget er større enn tilleggspensjonen. Fra 1.1.1994 utgjør særtilleggssatsen 60,5 prosent (ordinær sats) for alle enslige og for minstepensjonistektepar hver. Minstepensjonist som forsørger ektefelle over 60 år får to ganger ordinær sats. Dersom den ene ektefellen har tilleggspensjon som er høyere enn særtillegget etter ordinær sats, skal særtillegget til den andre gis etter en minstesats, det vil si 54,8 prosent av grunnbeløpet. Samlet tilleggspensjon og særtillegg for ektefellen skal likevel minst utgjøre to ganger ordinær sats. Fra 1.1.1994 gjelder tilsvarende bestemmelser for samboerpar som tidligere har vært gift med hverandre eller har felles barn.

*7.2.2.4 Forsørgingstillegg*

Pensjonist som forsørger ektefelle under 67 år eller barn under 18 år kan ytes forsørgingstillegg. Som forsørget anses den som ikke har egen inntekt over grunnbeløpet. Som inntekt regnes også egen pensjon og kapital- og renteinntekter.

Fullt forsørgingstillegg for ektefelle er 50 prosent av grunnpensjonen og fullt forsørgingstillegg for hvert barn er 25 prosent av grunnpensjonen.

Fra 1.5.1991 er forsørgingstillegget inntektsprøvet. Dette innebærer at pensjons- eller arbeidsinntekt over et fastsatt fribeløp, vil redusere forsørgingstillegget. Fribe løpet for ektefelletillegget utgjør minstepensjon for ektefeller pluss 25 prosent av grunnbeløpet.

Forsørgingstillegget for barn reduseres eller faller bort hvis pensjonistens egen inntekt og eventuelt inntekten til den andre av foreldrene overstiger et fastsatt fribe løp.

### 7.3 MEDISINSK BEGRUNNET AVGANG – SYKEPENGER, ATTFØRINGS- PENGER OG UFØREPENSJON

#### 7.3.1 Bakgrunn

Folketrygdens stønad til livsopphold ved sykdom og uførhet er betinget av medisinske vilkår, som innebærer at arbeidsevnen er redusert på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det vil her spesielt bli fokusert på de bestemmelser som er av betydning for bruk av sykepenger, ytelser under attføring og uførepensjonering som utgang fra arbeidslivet før adgang til alderspensjonering ved fylte 67 år.

For noen år tilbake var det vanlig at bedrifter og virksomheter hadde retrettstil-  
linger med lettere arbeid for «slitne» arbeidstakere og andre med helseproblemer.

Dette er fortsatt tilfelle hos en del arbeidsgivere som ser det som en del av anset-  
elses-forholdet og sitt arbeidsgiveransvar etter arbeidsmiljøloven, å tilrettelegge  
arbeidsplassen for de eldre arbeidstakere som kan få problemer med spesielle  
arbeidsoppgaver. På den annen side er det arbeidsgivere som ut fra en bevisst plan-  
lagt personalpolitikk skyver slike problemer over på det offentlige gjennom utilsik-  
tet bruk av folketrygdens stønadsordninger.

Innføringen av uføretrygden i 1961 med et ervervsmessig uførebegrep, hvor det  
ikke bare skulle tas hensyn til en medisinsk funksjonsnedsettelse, men også den fak-  
tiske mulighet for høvelig arbeid med den medisinske lidelse, åpnet veien for ufø-  
repensjonering i langt større grad enn man regnet med. Integreringen av uføretryg-  
den i folketrygden i 1967 med langt bedre ytelser enn tidligere, gjorde også uføre-  
pensjonering til et forholdsvis brukbart alternativ til arbeidsinntekt, særlig for eldre  
personer.

Strukturendringene i næringslivet, med blant annet automatisering og økende  
tempo i de siste tiårene, medvirker til at mange eldre arbeidstakere blir overflødige  
og utstøtt fra arbeidsmarkedet. Allerede i boken «Arbeid eller trygd» (Halvorsen  
1977) – heter det at i årene 1962-1974 ble rundt 125 000 personer berørt av drifts-  
innskrenkninger og omkring 45 000 kollektivt oppsagt. Bare i året 1975 ble 35 000  
personer berørt av driftsinnskrenkninger og nærmere 5 000 personer kollektivt opp-  
sagt på grunn av nedleggelser, konkurser og liknende.

Etter avtale mellom LO og daværende Norsk Arbeidsgiverforening, nå  
Næringslivets Hovedorganisasjon, ble det i 1966 etablert en ordning med sluttve-  
derlag til arbeidstakere som blir sagt opp uten egen skyld etter fylte 50 år. I 1970 ble  
det avtalt at personer som må slutte på grunn av sykdom skal likestilles med  
personer som er blitt oppsagt.

Liberalisering av uførebegrepet i 1970- og 1980-årene, medførte at uførepens-  
jonering i økende grad ble benyttet som et bedriftspolitisk virkemiddel for nedbe-  
manning og effektivisering.

Sykepengereformen i 1978 med mulighet for ett års sykepenger med «full  
lønn» som dessuten ble regnet som pensjonsgivende inntekt og dermed ga poeng-  
opptjening, gjorde overgangen fra yrkesaktivitet til uførepensjonering særlig gun-  
stig økonomisk sett.

Mange permitterte og helt arbeidsledige vil ofte etter en tid bli sykmeldt. Dette  
kan skyldes flere årsaker. Det antas at det ofte er de med svak helse som først blir  
støtt ut. Videre kan langtidsledighet i seg selv være så belastende at sykdom oppstår  
etter en tid. Ved opphør av ledighetsperioden for dagpenger, kan enkelte også søke  
lege for å forsøke å bli sykmeldt.

Selvstendig næringsdrivende har ikke rett til dagpenger ved arbeidsledighet før  
fylte 64 år. For disse vil følgelig den eneste muligheten for stønad fra det offentlige  
før 64 år være sykmelding, attføring og eventuelt uførepensjonering.

Problemstillingene sykmelding/attføring/uførepensjonering ble nærmere utredet i NOU 1990:17 Uførepensjon og NOU 1990:23 Sykelønnsordningen. Utredningene la grunnlag for senere endringer både i vilkårene for rett til sykepenges, attføringspenges og uførepensjon. Se særlig Ot.prp. nr. 19 for 1989-90, Ot.prp. nr. 3 for 1990-91, Ot.prp. nr. 62 for 1990-91, Ot.prp. nr. 6, Ot.prp. nr. 39 og 58 for 1992-93. Nærmere belysning av problemstillingen gis også i St.meld. nr. 39 for 1991-92 (Attføringsmeldingen).

### 7.3.2 Regelverket for sykepenges

#### 7.3.2.1 Hovedtrekkene i sykepengeordningen

Den tidligere sykestrygdloven av 2.3.1956 ble ved lov av 19.6.1970 nr. 67 inkorporert i folketrygdloven. Sykepengeordningen reguleres i dag i folketrygdlovens "[Eldre arbeidstakerses situasjon – viktige utviklingstrekk](#)" i kapittel 3 med forskrifter.

Formålet med sykepengeordningen er å dekke utgifter til livsopphold for yrkesaktive som er midlertidig arbeidsuføre. Sykepenges ytes som hovedregel i ett år.

Ved sykepengereformen i 1978 ble ordningen vesentlig endret og forbedret.

- Reformen medførte blant annet at sykepenges ble regnet som skattepliktig og pensjonsgivende inntekt, det vil si at man opptjener pensjonspoeng i det tidsrom man går på sykepenges.
- Videre ble det innført en arbeidsgiverperiode hvor arbeidsgiver skulle ha ansvaret for sykepenges i de to første ukene, og arbeidstaker fikk rett til å egenmelde/sykmelde seg selv for de tre første dagene.
- Samtidig fikk arbeidstakere rett til «full lønn» under sykdom fra folketrygden. Dette var noe store grupper arbeidstakere, blant annet offentlig ansatte, allerede var sikret fra arbeidsgiver gjennom arbeidsavtaler.

Sykepengeordningen er begrenset til yrkesaktive personer, nærmere bestemt til personer som er i arbeid, oppdrag eller virksomhet med en pensjonsgivende inntekt på minst 1/2 gang folketrygdens grunnbeløp (G) på årsbasis. Pr 1.5.1993 utgjør 1/2 G 18 650 kroner. Opptjeningstiden for sykepenges er to uker, det vil si at man må ha vært i arbeid i minst to uker før arbeidsuførheten oppstår. Det gjelder unntak ved yrkesskade.

Likt med arbeid anses tidsrom man oppebærer dagpenges under arbeidsløshet, sykepenges, fødselspenges eller omsorgspenges ved adopsjon. Disse ytelser er i dag pensjonsgivende inntekt. Øverste grense for inntekt det beregnes sykepenges av er 6 G, det vil si 223 800 kroner pr. 1. mai 1993.

Sykepengeordningen er forskjellig for ulike yrkeskategorier. De viktigste ordningene omtales nedenfor.

Arbeidstaker har rett til sykepenges fra første hele sykefraværslag. Som hovedregel beregnes sykepenges etter inntekten de siste fire uker. Ved varierende og skiftende arbeidsforhold beregnes sykepengesene etter gjennomsnittlig inntekt de siste tre årene, slik som for selvstendig næringsdrivende. Arbeidstakere har en kompensasjonsgrad på 100 prosent, vanligvis vil det si «full lønn» opp til øvre inntektsgrense. Arbeidsgiver betaler sykepenges i de to første ukene av sykefraværet (arbeidsgiverperioden). Arbeidstakere med en langvarig eller kronisk sykdom som innebærer risiko for hyppige sykefravær, kan unntas fra arbeidsgiverperioden. Mange arbeidsgivere utbetaler sykepenges til arbeidstakeren ut over arbeidsgiverperioden, ofte med full lønn også over maksimumsgrensen på 6 ganger grunnbeløpet. Arbeidsgiveren får da refundert sykepenges som arbeidstakeren ville hatt krav på fra trygden.

Statsansatte omfattes også av folketrygdens arbeidstakerbegrep. Den statlige arbeidsgiver utbetaler sykepenger tilsvarende «full lønn» i ett år og to uker. Oppgjøret mellom trygden og staten som arbeidsgiver skjer ved en summarisk oppgjørsordning.

Kommunale arbeidsgivere som også utbetaler «full lønn» får derimot refundert sykepenger for den enkelte.

Store grupper ansatte i privat og offentlig sektor får følgelig utbetalt sykepenger tilsvarende løpende lønn i minst ett år, selv om de har en inntekt som er høyere enn øverste grense det beregnes sykepenger av.

Selvstendig næringsdrivende har rett til sykepenger fra 15. sykedag. Det kan tegnes frivillig tilleggstrygd for de to første ukene. Sykepenger beregnes som hovedregel etter gjennomsnittlig inntekt de siste tre årene. Kompensasjonsgraden er 65 prosent av inntektsgrunnlaget, men kan heves til 100 prosent ved frivillig tilleggstrygd.

Oppdragstaker/frilanser som jevnlig har lønnsinntekt utenfor tjenesteforhold, har rett til sykepenger fra 15. sykedag. Det kan tegnes frivillig tilleggstrygd for de to første ukene. Sykepenger beregnes som hovedregel etter gjennomsnittlig inntekt de siste tre årene. Kompensasjonsgraden er 100 prosent av inntektsgrunnlaget.

Arbeidsledige som mottar dagpenger, har rett til sykepenger fra folketrygden fra første sykedag. Fram til 1991 utgjorde sykepenger 100 prosent av det inntektsgrunnlaget dagpengene ble beregnet etter, og var dermed betydelig gunstigere enn dagpenger som utgjør 60-70 prosent av grunnlaget. Fra 1991 utgjør sykepenger til arbeidsledige samme beløp som dagpenger.

Yrkesaktiv, som er i arbeid uten å fylle vilkåret om to ukers opptjeningstid eller har vært midlertidig ute av arbeid i mindre enn tre måneder, har rett til sykepenger dersom en årlig inntekt minst på folketrygdens grunnbeløp kan godtgjøres. Sykepenger ytes tidligst fra 15. sykedag. Sykepengene beregnes som hovedregel etter gjennomsnittlig inntekt de siste tre årene. Kompensasjonsgraden er 100 prosent for den som er i et arbeidsforhold og 65 prosent for den som ikke er i arbeid.

### 7.3.2.2 De medisinske vilkår for sykepenger – dokumentasjon av arbeidsuførhet

For å få rett til sykepenger kreves som hovedregel at man er helt arbeidsufør på grunn av sykdom, skade eller lyte. Begrepet *helt* arbeidsufør modifiseres noe ved visse bestemte unntak, blant annet under behandling og yrkesmessig attføring. Ved delvis arbeidsuførhet kan det dessuten ytes reduserte sykepenger.

Arbeidstakere som skal ha utbetalt sykepenger av arbeidsgiver i de to første ukene, har rett til å sykmelde seg selv ved egenmelding de tre første kalenderdagene. Slik egenmelding kan nyttes fire ganger i løpet av de siste 12 måneder. For øvrig skal arbeidsuførhet være dokumentert ved legeerklæring. En legeerklæring/sykmelding gir ingen ubetinget rett til sykepenger, men er formelt sett et råd til trygdekontoret. I praksis blir legens råd vanligvis fulgt av trygdekontoret.

Utgiftene til sykepenger økte sterkt i 1980-årene. Spesielt økte sykepenger til langtidssyk-meldte. Stadig flere gikk ut hele stønadstiden for sykepenger og rett over på uførepensjonering. Forholdsvis liberal praktisering av de medisinske vilkår for sykepenger syntes å gjøre muligheten for uførepensjon større. Jo lenger tid på passiv sykmelding, desto vanskeligere ble det å få den sykmeldte tilbake til arbeid igjen. Flere undersøkelser blant langtidssykmeldte i 1980-årene avdekket behov for tidligere intervensjon i sykmeldingsperioden for å hindre en utvikling mot uførepensjonering. Tiltak som er gjennomført for å hindre en slik utvikling er blant annet:

- Det kreves utvidet legeerklæring (sykmelding II) for rett til sykepenger utover 8 uker. Erklæringen skal inneholde en vurdering av mulighetene for at vedkom-



- mende kan bli arbeidsfør igjen.
- Fra og med 1.7.1993 skal trygdekontoret etter 12 ukers sykmelding vurdere særskilt om de medisinske vilkår for sykmelding er oppfylt og treffe særskilt vedtak om dette. Samtidig skal det vurderes tiltak som gjør at den sykmeldte raskere kan komme i arbeid. Trygdekontoret kan også kreve at arbeidsgiveren gir en redegjørelse for muligheten for bedriftsintern attføring og trygdekontoret kan tilstå sykepenger i inntil 12 uker under aktivisering og arbeidstrening på arbeidsplassen.
  - De medisinske vilkår for sykepenger ble samtidig noe innskjerpet fra 1.7.1993. Hensikten var å avgrense sykdomsbegrepet mot sykliggjøring/medikalisering av problematiske livssituasjoner. Departementet uttalte i den forbindelse at det er uklare grenser mellom sykdommer i medisinsk forstand og tilstander mennesker befinner seg i som følge av ulike sosiale forhold, og at en vanskelig livssituasjon kan utvikle seg til sykdom i medisinsk forstand. Likevel er det visse tilstander som klart ligger utenfor et medisinsk sykdomsbegrep. Ved at slike tilstander sykdomsforklares, tilsløres de reelle problemer. (Se Ot.prp. nr. 39 for 1992-93.) Det presiseres etter dette (i lovens § 3-2 nr. 1) at arbeidsuførhet som skyldes sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer, ikke gir rett til sykepenger.

Etter disse tiltak vil det være vanskelig å benytte sykepengeordningen som et bevisst opplegg med sikte på uførepensjonering uten at det foreligger en medisinsk lidelse.

### 7.3.2.3 Stønadstiden for sykepenger

Stønadstiden for sykepenger er som hovedregel 50 uker, enten sammenhengende eller ved sammenlegging av stønadsperioder (innen 6 måneder). Når vedkommende har vært helt arbeidsfør igjen i 26 uker, beregnes en ny stønadsperiode. Det tas ikke hensyn til kortvarig arbeidsuførhet i arbeidsgiverperioden eller i de første to ukene for næringsdrivende og oppdragstakere med tilleggstrygd.

Før 1985 ble uførepensjon utbetalt fra den måned den ble innvilget fra. Dersom løpende sykepenger var høyere enn uførepensjon, ble differansen mellom uførepensjon og sykepenger utbetalt i tillegg til uførepensjon ut sykepengeperioden.

Etter sykepengereformen i 1978 vil sykepenger vanligvis være høyere enn uførepensjon. Som en forenkling – og for å unngå dobbeltdekning i arbeidsgiverperioden – ble utbetalingsordningen for uførepensjon endret ved lov 14.12.1984. (Se Ot.prp. nr. 7 for 1984-85.) Etter dette skal uførepensjon tidligst utbetales for den måned sykepengeperioden utløper, og det blir derved bare behov for «samordning» av sykepenger og uførepensjon i den siste stønads måneden.

Som nevnt innledningsvis er sykepenger etter 1978 pensjonsgivende inntekt, det vil si at sykepenger gir poengopptjening i folketrygden. «Sykepengeåret» benyttes derfor også av en del personer som overgang til alderspensjon i tilfelle der de medisinske vilkår gir grunnlag for det. Man er da sykmeldt det siste året før alderspensjon tas ut. En del benytter ordningen i sitt 66. år, mens andre benytter det 67. år. På denne bakgrunn ble det i 1985 innført en ny bestemmelse (i lovens § 3-3 nr. 4), om at sykepenger ikke ytes ut over det tidspunkt da yrkesaktivitet skulle ha vært avsluttet ved nådd pensjonsalder. Sykepenger skal heller ikke ytes fra det tidspunkt det er godtgjort at yrkesaktivitet skulle vært avsluttet ved selvvalgt tilbaketrekning fra arbeidslivet.

Om lag halvparten av de sykmeldte over 67 år går ut sykepengeåret. Disse tilfellene medfører således en merkbar belastning på sykepengebudsjettet. Både for å

reduere utgiftene til sykepenger og for å unngå en bevisst utnyttelse av sykepengeordningen på denne måten, foreslo Sosialdepartementet i Ot.prp. nr. 5 for 1991-92, at sykepenger etter fylte 67 år skulle begrenses til 90 dager. Forslaget fikk imidlertid ikke Stortingets flertall.

### 7.3.3 Regelverket for ytelser under attføring med videre

#### 7.3.3.1 Hovedtrekk

Bestemmelsene om ytelser under attføring i folketrygdloven bygger på loven om attføringshjelp av 1960, som ble videreført som "[Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering](#)" i kapittel 5 i folketrygdloven i 1967.

Som en oppfølging av forslagene i St.meld. nr. 39 for 1991-92, Attføringsmeldingen, jf. lov av 11.6.1993, overføres ansvaret for deler av folketrygdlovens "[Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering](#)" i kapittel 5 fra trygdeetaten til arbeidsmarkedssetaten fra 1.1.1994. (Se Ot.prp. nr. 58 for 1992-93). Etter 1.1.1994 er tidligere folketrygdlovens "[Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering](#)" i kapittel 5 delt i "[Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering](#)" i kapittel 5A: Ytelser under medisinsk rehabilitering, som trygdeetaten har ansvaret for, og "[Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering](#)" i kapittel 5B ytelser under yrkesrettet attføring, som arbeidsmarkedssetaten har ansvaret for.

Formålet med ytelser under attføring er å dekke utgifter til livsopphold i en overgangsperiode for personer som er langtidssyke, som gjennomgår yrkesrettet attføring, eller som venter på attføring, arbeid eller uførepensjon. Hovedhensikten er å sette i verk tiltak for å hindre den enkelte fra å havne i en permanent rolle som mottaker av uførepensjon. Hensikten er således å gi personer med varig nedsatt arbeidsevne som følge av helsesvikt eller funksjonshemming, et tilbud eller behandling som er nødvendig for å beholde sitt arbeid, tre inn i arbeidslivet eller bedre funksjonsevnen.

Under attføring ytes både kontantstønad til livsopphold i form av attføringspenger, og dessuten utgifter til opplæring, arbeidstilvenning, hjelpemidler med videre.

Før 1994 ble betegnelsen attføringspenger benyttet som et samlebegrep for kontantstønad. Fra 1.1.1994 benyttes følgende betegnelser:

- rehabiliteringspenger, (tidligere attføringspenger under medisinsk behandling)
- attføringspenger (tidligere attføringspenger under yrkesmessig attføring)
- foreløpig uførestønad (tidligere attføringspenger i ventetid på uførepensjon)

De ulike former for kontantstønad gis til personer i alderen 16 – 66 år, og ytelsen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelle forsørgingstillegg. Sært tillegg ytes ikke.

#### 7.3.3.2 Nærmere om rehabiliteringspenger

Ved fortsatt arbeidsuførhet under medisinsk behandling med utsikt til bedring, ytes rehabiliteringspenger etter utløp av stønadstiden for sykepenger på ett år. En uformell betegnelse på rehabiliteringspenger er «forlengede sykepenger». Hvis man begynner å arbeide igjen etter utløp av sykepengeåret og så blir syk igjen før det er gått 26 uker, ytes rehabiliteringspenger. Ved beregning av de 26 ukene tas ikke hensyn til kortvarig sykefravær i arbeidsgiverperioden. Rehabiliteringspenger kan også ytes til personer som ikke har hatt rett til sykepenger, men da først etter ett års sykeperiode.

Fra 1.7.1993 ble de medisinske vilkår for rehabiliteringspenger innskjerpet og nærmere presisert i loven, slik det samtidig ble gjort for sykepenger. Det stilles nå større krav til årsakssammenheng mellom arbeidsuførhet og sykdom, og det presiseres at arbeidsuførhet som skyldes sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer ikke gir rett til rehabiliteringspenger. Samtidig ble stønadstiden for rehabiliteringspenger begrenset til ett år med mulighet for unntak etter nærmere forskrifter fastsatt av departementet.

Idag går en del eldre på rehabiliteringspenger fordi vilkårene for uførepensjon ikke er til stede. De nye bestemmelsene vil gjøre dette vanskeligere.

Et problem med å gå lenge på rehabiliteringspenger er at man etter noen år ikke lenger vil oppfylle kvalifikasjonskravet for dagpenger ved arbeidsledighet. Dette kan spesielt være et problem for eldre arbeidstakere som ikke lenger oppfyller de medisinske vilkårene for rehabiliteringspenger og heller ikke for uførepensjon. Dermed mister de som er over 60,5 år også muligheten for å gå på dagpenger fram til 67 år. Se nærmere omtale i "[Dagpenger](#)" i avsnitt 7.4.

### 7.3.3.3 Nærmere om attføringspenger

Etter 1.1.1994 er som nevnt betegnelsen attføringspenger forbeholdt kontantstønad under yrkesmessig attføring. Attføringspenger blir i liten utstrekning brukt for personer over 60 år.

Vilkårene for å få stønad under yrkesmessig attføring, er at en person på grunn av sykdom, skade eller lyte enten har fått sin arbeidsevne varig nedsatt eller har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. Attføringspenger er ikke direkte tidsmessig begrenset. Tiltaksperioden vil variere avhengig av tidligere utdanning med videre.

Attføringspenger kan ytes i ventetid for tiltak, for eksempel i ventid før skolestart, men er ingen pliktmessig stønad. Attføringspenger i ventetid på arbeid vil bero på mulighetene for arbeid.

### 7.3.3.4 Foreløpig uførestønad

I mange tilfeller, spesielt for eldre uføre personer, er det ofte på det rene at hverken behandling eller attføringstiltak vil kunne gjøre vedkommende i stand til å komme i arbeid igjen. Når de medisinske vilkår for uførepensjon også er tilstede, er uførepensjonering den naturlige utgang av arbeidslivet før fylte 67 år.

Behandlingstiden for innvilgelse av uførepensjon vil imidlertid gjerne ta noe tid. Når det er sannsynlig at uførepensjon vil bli innvilget, kan det ytes foreløpig uførestønad (tidligere betegnet attføringspenger i påvente av uførepensjon). Ytelsen er ingen pliktmessig stønad.

## 7.3.4 Regelverket for uførepensjon

### 7.3.4.1 Hovedtrekk

Inntil 1936 var det bare uføretrygdordninger i de tre ulykkestrygdene for henholdsvis industriarbeidere, fiskere og sjømenn. Det var her et vilkår for rett til ytelser at vedkommende var skadet ved arbeidsulykke på arbeidsstedet.

I 1936 kom midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre, som omfattet de to nevnte persongrupper med alvorlige og varige fysiske funksjonsforstyrrelser. Ytelserne var økonomisk behovsprøvd.

Generell uføretrygd ble innført i 1961. Ordningen omfattet alle i yrkesaktiv alder og var ikke behovsprøvd. Ytelsen tilsvarte alderstrygden. I 1967 ble uføretrygdloven avløst av folketrygdlovens "[Tjenstepensjonsordninger og lignende ordninger](#)" i kapittel 8.

Uførepensjonen i folketrygden er en løpende kontantytelse som har som formål å dekke utgifter til livsopphold. Hensikten er primært å kompensere varig tap av evnen til å skaffe seg arbeidsinntekt på grunn av varig helsesvikt. Uførepensjon skal også kompensere varig tapt arbeidsevne hos uføre hjemmearbeidende til å utføre husarbeid.

Før uførepensjon kan innvilges, skal hensiktsmessig behandling og utføring være forsøkt. Kravene til utføringstiltak er størst for yngre personer. Som nevnt i "[Regelverket for ytelser under utføring med videre](#)" i avsnitt 7.3.3, blir yrkesmessig utføring i liten utstrekning brukt på personer over 60 år.

Uførepensjonsordningen er også en del av folketrygdens pensjonssystem og tilsvarende stort sett alderspensjonen. Det innebærer at alle er sikret en minstandard ved uførhet slik som i den tidligere uføretrygden. Yrkesaktive er dessuten sikret en viss standardtrygghet som står i forhold til tidligere inntekt. I tillegg ytes førsørgingstillegg til forsørget ektefelle og barn under 18 år. Førsørgingstilleggene ble inntektsprøvd fra 1.5.1991. Se nærmere "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2.

For å få rett til full pensjon i folketrygden kreves som regel 40 års trygdetid og 40 poengår for full tilleggspensjon. Dette gjelder i utgangspunktet også for uførepensjonister. Disse får imidlertid på visse vilkår medregnet framtidige år fra og med uføreåret til og med det året de fyller 66 år, både når det gjelder trygdetid og poengår. For å få medregnet framtidige poengår, kreves at vedkommende på pensjone-ringstidspunktet enten:

- hadde en ervervsinntekt som tilsvarende en årlig pensjonsgivende inntekt minst så stor som grunnbeløpet, eller
- var godskrevet pensjonspoeng for det nærmest foregående kalenderår eller i dette kalenderår hadde avtjent militær eller sivil førstegangstjeneste, eller
- var godskrevet pensjonspoeng for minst tre av de nærmest foregående fire kalenderår

De framtidige poengår fastsettes enten ut fra gjennomsnittet av inntekten i de siste tre årene eller ut fra gjennomsnittet av den beste halvdelen av de faktiske inntektsårene dersom dette er gunstigere. Sluttpoengtallet fastsettes som vanlig ved gjennomsnittet av de 20 beste årene. Når det gjelder de nærmere regler for beregning av pensjonen, vises til "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2 foran.

Kompensasjonsgraden for uførepensjon i folketrygden er i dag ca 50-60 prosent for en vanlig gjennomsnittsinntekt før skatt. Etter skatt blir ytelsene noe høyere. Innvilget uførepensjon fra folketrygden utløser gjerne også tilleggssytelse fra tjenstepensjon dersom arbeidstakeren er omfattet av en slik ordning. Uførepensjon faller inn under skattebegrensningsregelen, slik også avtalefestet pensjon gjør. Uførepensjon gir også automatisk særfradrag i skatten. Videre har uførepensjonister visse fordeler, slik som honnørrabatt ved reiser med videre.

Økonomisk vil dagpengeordningen under arbeidsledighet vanligvis gi vel så god bruttodekning før skatt som uførepensjon fra folketrygden alene. Kombinert med tjenstepensjon, blir gjerne uførepensjon bedre, jf. "[Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 10.

#### 7.3.4.2 Nærmere om de medisinske vilkår for rett til uførepensjon

Den tidligere uføretrygdlovens § 2 inneholdt en egen definisjon av uførebegrepet, det vil si det medisinske vilkåret for å kunne få uførepensjon. Etter at hensiktsmessig behandling var gjennomgått, måtte det foreligge alvorlige og varige, objektivt registrerbare symptomer på sykdom, skade eller lyte.

Da uføretrygden ble integrert i folketrygdloven, ble definisjonen utelatt fordi den til dels hadde vært vanskelig å praktisere og kunne medføre urimelige resultater. Vilåret om at ervervsuførheten må skyldes sykdom, skade eller lyte ble beholdt, men det var ingen krav om at tilstanden skal ha objektivt registrerbare symptomer, eller at den skal være av en viss størrelse/alvorlighetsgrad. Sløyfingen av disse krav åpnet for en vesentlig utviding av uførebegrepet. (Se NOU 1990:17 Uførepensjon, side 17.)

Alminnelig alderssvekkelse anses ikke som sykdom, og redusert arbeidsevne på grunn av slik tilstand gir således ikke rett til uførepensjon. Samtidig med at det i 1973 ble innført adgang til å ta ut alderspensjon ved fylte 67 år, ble det innført en særordning med uførepensjonering etter fylte 64 år på grunn av alderssvekkelse. Det var likevel forholdsvis få personer som ble uførepensjonert med begrunnelse alderssvekkelse. I 1988 var det bare registrert 238 personer med en slik diagnose i aldersgruppen 64-67 år. På den annen side ble det etterhvert en alminnelig oppfatning at yrkesaktive over 64 år kunne innvilges uførepensjon uten noe særlig medisinsk vurdering.

Særordningen med uførepensjon på grunn av alderssvekkelse ble avviklet fra 1990. (Se Ot.prp. nr. 19 for 1989-90 punkt 13.) Begrunnelsen var blant annet avgrensingsproblem i forhold til dagpengeordningen. Det ble ansett som vanskelig å skille mellom personer som har redusert arbeidsevne på grunn av alderssvekkelse og de som har fått arbeidsmulighetene redusert på grunn av mangel på arbeid. Videre var det klare tegn på at ordningen i økende grad ble benyttet til å støtte eldre arbeidstakere ut av arbeid. Innføringen av ordningene med avtalefestet pensjon for store grupper arbeidstakere i privat og offentlig sektor i 1989, førte dessuten til at det ble ansett å være mindre påkrevd med en slik særordning innen uførepensjonsordningen. Økningen i antall uførepensjonister også under 64 år ble ansett som problematisk. I alderen 60-64 år er ca 35 prosent av befolkningen uførepensjonert og mellom 65-67 år er ca 45 prosent uførepensjonert. Til sammen ca 100 000 personer mellom 60 og 67 år er uførepensjonert. Til sammenligning er ca 10 000 av dagpengemottakerne mellom 60 og 67 år.

I Revidert nasjonalbudsjett 1991 uttalte Regjeringen at personer med en betydelig arbeidsevne er bedre tjent med dagpenger og særlig med aktive arbeidsmarkedstiltak enn med passivisering ved sykmelding og uførepensjonering.

På denne bakgrunn ble det ved lovendring av 14.6.1991 foretatt en innskjerping av de medisinske vilkår for uførepensjon. Kravene ble nærmere regulert i forskrift av 26.9.1991. Det kreves etter dette at den medisinske lidelse skal være av en slik art og grad at den generelt framstår som en vesentlig grunn til en varig reduksjon i arbeidsevnen på minst 50 prosent. Først når disse vilkår er oppfylt, kan det ved fastsetting av den ervervsmessige uføregraden tas hensyn til individuelle problemer på arbeidsmarkedet.

Spørsmålet om de medisinske vilkår for uførepensjon er oppfylt, avgjøres av trygdekontoret på bakgrunn av legeerklæring fra behandlende lege. Ofte vil trygdeetaten dessuten kreve en vurdering fra en lege som trygdeetaten henviser til. Etter dette er det blitt vanskeligere å benytte uførepensjonering som utgang fra arbeidslivet før 67 år.

I større utstrekning enn tidligere antas det at eldre arbeidstakere som har adgang til det vil fortsette i arbeid. Videre antas at flere enn tidligere må henvises til dag-

pengeordningen, som omtalt i "[Dagpenger](#)" i avsnitt 7.4. Andre igjen benytter adgangen til å ta ut avtalefestet pensjon fra 64 år.

#### 7.3.4.3 *Uførepensjon i kombinasjon med gavepensjon*

Uførepensjon gir som nevnt foran gjerne en dekningsgrad på mellom 50 og 60 prosent av inntekt før skatt. Det er alminnelig kjent at en del arbeidsgivere som ønsker nedbemanning, har tilbudt arbeidstakere en løpende utbetaling «over driften» i tillegg dersom arbeidstakeren søker lege for å bli sykmeldt og senere uførepensjonert. Tilsvarende kombinasjon er ofte brukt ved dagpenger. Se nærmere omtale i "[Dagpenger](#)" i avsnitt 7.4. Omfattes arbeidstakeren av sluttvederlagsordningen, får vedkommende i begge tilfeller et slikt beløp. Ved sykmelding i ett år får arbeidstakeren full lønn i form av sykepenger. Deretter betaler arbeidsgiveren et visst beløp pr år i tillegg til vedkommendes uførepensjon fra trygden. Samlet dekningsgrad fram til 67 år kan da være 80-90 prosent og blir følgelig et attraktivt tilbud.

Det er vanskelig å anslå omfanget av gavepensjoner. Undersøkelser og medieoppslag indikerer at dette gjerne brukes i omstillingsfaser når bedrifter og virksomheter har behov for å nedbemanne. I en undersøkelse ved FAFO i 1990 går det fram at 27 bedrifter i et utvalg av 403 bedrifter ga gavepensjon i forbindelse med uførepensjon. Til sammenligning ga 18 bedrifter gavepensjon sammen med dagpenger.

Etter innstrammingen i de medisinske vilkår for uførepensjon, antas at gavepensjonstilbud vil kanaliseres mot dagpengeordningen. Arbeidsgivere og arbeidstakere kan ikke lenger regne med at et opplegg med ett års sykmelding og deretter uførepensjon vil bli akseptert.

Uførepensjon er ikke pensjongivende inntekt. Etter 1987 skal det betales arbeidsgiveravgift av gavepensjoner. Vanligvis anses likevel ikke gavepensjon som pensjongivende inntekt i kombinasjon med uførepensjon. Dette er i motsetning til kombinasjonen dagpenger og gavepensjon.

## 7.4 DAGPENSJON

### 7.4.1 **Bakgrunn**

Dagpenger ved arbeidsledighet, er ment å være en korttidsstønad under jobbsøking, og forutsetter tilmelding til arbeidsformidlingen som arbeidsledig arbeidssøker hver 14. dag. Likevel kan dagpenger fungere tilnærmet som førtidspensjon for eldre arbeidsledige når arbeid ikke kan skaffes. Dette fordi dagpenger utbetales uten tidsbegrensning for ledige mellom 64 og 67 år og fordi mulig stønadstid før 64 år etter hvert har økt til ca 3,5 år ved kontinuerlig ledighet.

Dessuten gir dagpenger en rimelig kompensasjonsgrad. Inntektsnivået for langtidsledige generelt er blitt skjermet mot store reduksjoner de senere år, og stønadmottakere over 64 år er sikret oppjustering av løpende dagpenger i henhold til endringer i folketrygdens grunnbeløp.

I noen grad er dagpenger blitt benyttet som del av en uformell førtidspensjon for eldre arbeidstakere, særlig ved nedbemanningsbehov. Ofte skjer dette ved at tidligere arbeidsgiver yter en pensjon i tillegg til dagpenger, såkalt gavepensjon.

Nedenfor presenteres hovedreglene for dagpenger, med de særregler som gjelder eldre arbeidstakere og forholdet mellom dagpenger og gavepensjon.

## 7.4.2 Regelverket for dagpenger

### 7.4.2.1 Krav om lønnsinntekt

- For å få dagpenger, må en ha fått utbetalt en lønnsinntekt på minst 75 prosent av folketrygdens grunnbeløp, enten i foregående kalenderår eller i gjennomsnitt for tre foregående år. For tiden er dette 37 300 kroner x 75 prosent = 27 975 kroner.
- Personer over 64 år som har fylt kravet om minsteinntekt (75 prosent av folketrygdens grunnbeløp) én gang ved stønad om dagpenger etter fylte 64 år, behøver ikke fylle kravet ved senere søknader.

### 7.4.2.2 Beregning av dagpenger

- Dagpengers størrelse bestemmes av tidligere års inntekt. Grunnlag for beregningen er lønnsinntekt, sykepenger, fødselspenger, adopsjonspenger, utbetalt enten i foregående kalenderår eller i gjennomsnitt for tre foregående år hvis det gir et høyere grunnlag.
- For personer over 64 år skal selvstendig næringsinntekt likestilles med lønnsinntekt fra arbeid, både med hensyn til kravet om minste lønnsinntekt og ved beregning av dagpenger, når vedkommende har måttet oppgi virksomheten.
- Inntektsgrunnlaget oppjusteres i henhold til endringer i folketrygdens grunnbeløp, G, før stønad beregnes. Dagpengegrunnlaget kan ikke utgjøre mer enn 6 ganger folketrygdens grunnbeløp, for tiden 224 000 kroner (avrundet).
- For personer over 64 år skal løpende stønad justeres etter den første G-endringen i kalenderåret. Som hovedregel justeres ikke løpende dagpenger.
- Personer over 64 år med rett til dagpenger er sikret et minste dagpengegrunnlag på 2,5 G, for tiden 93 250 kroner.

Stønaden utgjør pr dag 2 promille av dagpengegrunnlaget, seks dager i uken. Høyeste dagpengesats (jf. 6 G-taket) er med nåværende G 448 kroner pr dag. Stønaden er skattbar, det svares medlemsavgifter til folketrygden og gis pensjonspoeng.

Det ytes tillegg for ferie og forsørgelse. For hvert forsørget barn under 18 år gis et tillegg på 6 kroner pr dag, som økes til 15 kroner etter 26 uker med stønad.

Ferietillegg på 9,5 prosent av brutto utbetalte dagpenger gis til de som har fått utbetalt mer enn 8 uker med dagpenger i kalenderåret. Dette utbetales ved årsskiftet eller når stønad stanses etter maksimal stønadstid, 80 uker. Det kreves ikke at ferie er avholdt; det vil si at dagpenger kan ha vært utbetalt kontinuerlig i kalenderåret.

Personer som har hatt en periode med dagpenger med maksimal stønadstid (80 uker), skal i en eventuell annen stønadsperiode være sikret en dagsats på minst 90 prosent av satsen i den første perioden. For at denne 90 prosentgarantien skal gjelde, må krav om stønad være fremsatt innen ett år etter at dagpenger ble stanset i første stønadsperiode.

### 7.4.2.3 Kompensasjonsgrad

Kompensasjonsgrad før skatt, målt i forhold til dagpengegrunnlaget, vil vanligvis være 62 prosent, ferie- og forsørgertillegg holdt utenom. Dersom ferie ikke tas og dagpenger utbetales kontinuerlig, vil ferietillegg øke kompensasjonsgraden til 68 prosent før skatt. Netto kompensasjonsgrad etter skatt vil øke noe på grunn av lavere skattbar inntekt. De som har hatt inntekt over 6 G får lavere kompensasjonsgrad enn de med inntekter opp til 6 G.

#### 7.4.2.4 Stønadstid

Dagpenger kan maksimalt ytes i 80 uker. Deretter må det gå minst 13 uker, før dagpenger kan ytes i en ny stønadperiode. Før dagpenger stanses etter 80 uker, skal mottakeren ha et tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak fra arbeidsformidlingen. Dersom slikt tilbud ikke kan gis, skal dagpenger også utbetales i oppholdsperioden på 13 uker, etter søknad om dispensasjon.

De fleste som har vært i fullt arbeid vil ha rett til to perioder av 80 uker, eventuelt med tillegg av to 13 ukers perioder, på grunnlag av en inntekt; det vil si i 186 uker, eller 3,57 år. En inntekt kan imidlertid ikke kvalifisere til mer enn to stønadperioder på 80 uker. Lønnsinntekt fra arbeid eller arbeidsmarkedstiltak inne i ledighetsperioden, vil kunne gi rett til flere stønadperioder.

Fra 64 år kan dagpenger utbetales uten avbrudd fram til 67 år. En person som har vært i fullt arbeid og blir arbeidsledig fra 60,5 år vil som hovedregel være sikret dagpenger fram til alderspensjon, med et stønadsnivå på minst 90 prosent av dagsatsen i første stønadperiode på 80 uker.

### 7.4.3 Samordningsregler – forholdet til gavepensjon

Utviklingen av gavepensjon, det at eldre arbeidstakere kan oppebære en ytelse basert på dagpenger og et tillegg fra arbeidsgiver, har blant annet sin bakgrunn i de særregler i dagpengeregulverket som gjelder for eldre arbeidstakere.

Kravet som stilles til dagpengemottakere om at de skal stå tilmeldt arbeidsformidlingen og ta høvelig arbeid når de får tilbud om det, gjelder også for de såkalte «gavepensjonistene».

Ordningen praktiseres slik at arbeidstakere som sies opp, først må ta ut den lønn de har krav på i oppsigelsestiden. Når lønnen oppheves og arbeidsledighetstrygden kommer inn, kan de i tillegg motta «gavepensjonen» fra arbeidsgiver. Arbeidstaker må ikke i forkant ha rettskrav på denne ytelsen.

Arbeidsmarkedsmyndighetene legger til grunn ved behandlingen av dagpengesøknader der arbeidsgiver gir en tilleggsytelse, at alle ytelser som skattemyndighetene anser som lønn medfører at dagpenger bortfaller. Denne bestemmelsen fastslår at retten til dagpenger faller bort når søkeren har lønn eller krav på lønn.

Videre vil arbeidsmarkedsmyndighetene samordne en ytelse fra arbeidsgiveren med dagpenger i medhold av dagpengeforskriftens regler om samordning, når ytelsen anses som etterlønn eller alderslønn fra privat pensjonsordning. Etterlønn er en ytelse som utbetales etter at selve arbeidsplikten er opphørt, men er en tilleggsytelse arbeidstakeren har rettskrav på i henhold til lov eller avtale.

De ytelser som ikke samordnes er ytelser som avtales og gis i konkrete tilfelle for eksempel i forbindelse med rasjonaliseringer eller andre strukturendringer i en bedrift. Dette vil som oftest være pensjoner som betales direkte over driften eller livrenter som bedriften kjøper i et forsikringsselskap.

Dersom en slik «gavepensjon» blir systematisert slik at alle arbeidstakerne etterhvert som de når en viss alder, kan slutte med gavepensjon, vil vurderingen av dette bli at dette er en ytelse som arbeidstakerne har krav på. Ytelsen vil da bli sett på som en etterlønn eller privat pensjonsforsikring og samordnet. Ytelsen må for å unngå samordning referere seg til en konkret situasjon og være en ad hoc løsning.

### 7.4.4 Nærmere om gavepensjon i tilknytning til dagpenger

Det er lite systematisert kunnskap om praksis og omfang når det gjelder gavepensjon. Opplysningene nedenfor er basert på arbeidsmarkedsetatens erfaringer gjen-



nom flere år, samt på anslag over omfang av personer med dagpenger kombinert med gavepensjon.

Det synes som om at gavepensjon kombinert med dagpenger oftest har vært benyttet når en bedrift har hatt behov for nedbemanning. Eldre arbeidstakere har fått tilbud om å fratre mot at de sikres et visst nivå av tidligere lønn, gjennom at de melder seg arbeidsledige og får dagpenger, samt et tillegg fra tidligere arbeidsgiver, det vil si gavepensjon.

Utformingen av slike pensjoner kan variere mye, både med hensyn til nivå, i hvilken grad det er kompensert for eventuell tap av rett til alderspensjon fra folketrygden eller private tjenestepensjoner, i hvilken grad pensjonen er sikret ved arbeidsgivers konkurs/insolvens med videre.

Gavepensjon har oftest vært utbetalt over bedriftens driftsbudsjett, men det finnes også eksempler på at bedriftene har overlatt utbetalingen til forsikringsselskap, for eksempel ved at bedriften kjøper livrente med engangspremie.

Kostnadene for arbeidsgiver vil variere i forhold til gavepensjonens størrelse og ordningens øvrige utforming. Det samme gjelder kostnadene for den førtidspensjonerte arbeidstakeren i forhold til å fortsette i arbeid.

Det synes rimelig å anta at kombinasjonen av dagpenger og gavepensjon vanligvis er økonomisk gunstigere for arbeidsgiver enn AFP. Arbeidstaker kan også få et økonomisk gunstigere resultat enn ved AFP, avhengig av gavepensjonens størrelse. Halleraker (1993) finner i sin undersøkelse av gavepensjonsordninger eksempler på kompensasjonsgrader før skatt på mellom 70 og 100 prosent. De fleste bedriftene i utvalget garanterer minst 80 prosent av grunnlønnen siste år. Det er imidlertid vanskelig å si noe generelt om dette uten å foreta grundigere beregninger, hvor også skatteeffekter tas med, se typeillustrasjoner i *"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* i kapittel 10.

Elementer som at vedkommende må melde seg til arbeidsformidlingen og framstå som arbeidssøker, ta tilbudt arbeid eller tiltak, risikere å miste pensjonen ved arbeidsgivers konkurs og liknende, vil imidlertid gjøre løsningen mindre akseptabel for arbeidstakerne.

Arbeidsdirektoratet har i april 1993 anslått antallet som kombinerer dagpenger med gavepensjon til mellom 2 500 og 3 000, på basis av anslag fra arbeidskontorene. I april 1993 var antall registrerte ledige over 60 år ved arbeidskontorene 9 277.

## KAPITTEL 8

**Tjenstepensjonsordninger og lignende ordninger****8.1 NÆRMERE OM ULIKE PENSJONSORDNINGER**

Begrepet «tjenstepensjoner» benyttes i dette kapittel om et forholdsvis vidt spekter av pensjonsordninger, og omfatter også grupper som faller noe på siden av det vanlige tjenestebegrep.

Fellestrekk er at pensjonsretten opptjenes i et tjenesteforhold, embede eller som ombud med et bestemt antall opptjeningsår for rett til «full pensjon». Videre er ordningen gjerne tilpasset en bestemt pliktig avgangsalder. Flere tjenstepensjonsordninger har særaldersgrenser for spesielt belastende yrker. Når ordningen først er etablert, er den obligatorisk i den forstand at den omfatter hele gruppen. Disse tjenstepensjonsordningene kan således være førtidspensjoner før 67 år eller supplerende pensjoner til folketrygdens uføre- eller alderspensjon.

Spesielle førtidsalderspensjonsordninger omtales nærmere i "*Førtids alderspensjon*" i kapittel 9.

Betegnelsen «tjenstepensjon i offentlig sektor» brukes om de vanlige ordningene som følger lov av 28.7.1949 om Statens Pensjonskasse (pensjonsloven), og tilsvarende avtalefestede kommunale tjenstepensjonsordninger.

Under «Pensjonsordninger for statlige ombud med videre» omtales de særskilte pensjonsordningene for statsråder, stortingsrepresentanter, andre ombud og åremålsansatte i staten, som staten har påtatt seg et visst «sosialt arbeidsgiveransvar» for, selv om medlemmene faller utenfor det vanlige tjenestebegrepet. I en systematisering av ordningene er dette hensiktsmessig fordi disse ordningene i stor grad er tilpasset tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor ellers. Ordningene er alle bruttoordninger, reguleres av samordningsloven og administreres teknisk av Statens Pensjonskasse.

Andre lignende lovbestemte pensjonsordninger er de to obligatoriske, yrkesbaserte pensjonsordningene for apoteketaten og for sykepleiere. Dette er ordninger som delvis administreres av det offentlige, men som har en selvstendig finansiering og fondsoppbygging. Ordningene omfatter både offentlige og privat ansatte og til dels selvstendig næringsdrivende. Ordningene adskiller seg følgelig noe fra de vanlige offentlige tjenstepensjonsordninger, selv om de er svært likt oppbygd når det gjelder opptjening og ytelser. Pensjonsordningen for apoteketaten administreres av Statens Pensjonskasse og ordningen for sykepleiere administreres av Kommunal Landspensjonskasse. Begge ordningene er bruttoordninger slik som tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor og tar etter 1967 sikte på å være supplerende ordninger til folketrygden. Det er derfor hensiktsmessig også å omtale disse som tjenstepensjonsordninger.

Andre yrkesbaserte lovbestemte ordninger som også tradisjonelt betegnes som tjenstepensjonsordninger, er de tre statsgaranterte pensjonstrygdene for henholdsvis sjømenn, skogsarbeidere og fiskere. Med visse forbehold for opptjent sjømannspensjon før 1967 da folketrygden ble innført, er disse ordninger i dag en ren førtidsalderspensjon fram til fylte 67 år, da pensjon fra folketrygden kan tas ut. I motsetning til tjenstepensjonsordninger ellers, tar disse ordninger således ikke sikte på å utgjøre en supplerende alderspensjon til folketrygden etter 67 år. De adskiller seg også fra andre tjenstepensjonsordninger ved et bestemt pensjonsbeløp uavhengig av individuell lønn, og har dermed en viss karakter av en sosial trygdeordning. På

denne bakgrunn anses det hensiktsmessig å behandle disse tre pensjonstrygdene i *"Førtids alderspensjon"* i kapittel 9, som spesielt omhandler førtidsalderspensjon.

Begrepet «tjenestepensjoner i privat sektor» begrenses her til private tjenestepensjoner etter skatteloven. Det vil si at begrepet omfatter private pensjonskasser og forsikringsbaserte ordninger som følger de såkalte pensjonsreglene gitt i medhold av skattelovens § 44. Dette innebærer blant annet at ordningene må omfatte alle ansatte i virksomheten og at ytelsen er begrenset til et visst samlet pensjonsnivå medregnet en forventet folketrygd. Videre kan etter hovedregelen alderspensjon først tas ut ved fylte 67 år. Unntak gjelder kun for spesielt belastende yrker som Sosialdepartementet har fastsatt særaldersgrenser for.

Andre arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger som ikke regnes som en tjenestepensjon her, omtales nærmere blant førtidsalderspensjonsordningene i *"Førtids alderspensjon"* i kapittel 9. Dette fordi arbeidsgiver har en friere stilling når det blant annet gjelder pensjonsalder når pensjon utbetales over driften. Forsikringer og livrenter omtales også i *"Private individuelle forsikringsordninger"* i avsnitt 9.5.

## 8.2 TJENESTEPENSJONER I OFFENTLIG SEKTOR

### 8.2.1 Bakgrunn

Den viktigste tjenestepensjonsordningen i offentlig sektor er Statens Pensjonskasse. Statens Pensjonskasse ble opprettet 1.7.1917. Ordningen er en videreføring av Den norske Enkekasse, og pensjonsordningene for Statens Tjenestemænd, for statens arbeidere og Statsbanenes Pensjonskasse.

Både loven av 1917 og senere lover, har vært basert på en opptjeningsstid på 30 år for å oppnå full pensjon. Prinsippet om at pensjonen skulle utgjøre 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, ble nedfelt i loven. Ved lovrevisjon i 1949 ble alderspensjonen fastsatt til 66 prosent med et maksimalt pensjonsgrunnlag på 13 000 kroner.

Selv om det i årenes løp har vært en del diskusjoner om nivået på ytelsene i pensjonskassen og om opptjeningsreglene, har det vært bred enighet om at statsansattes pensjonsrettigheter står juridisk sterkt. Rettighetene som er en del av de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, ble belyst i den kjente «Statspensjonistdommen» i 1962 (Rt. 1962, s. 332 flg). Høyesterett uttalte dengang at «statspensjonistene har en økonomisk rett til pensjon.» Professor Asbjørn Kjønstad har kommentert dommen i forbindelse med Trygdefinansieringsutvalgets innstilling (NOU 1984:10).

Når det gjelder forholdet mellom folketrygdens og tjenestepensjonsordningen i Statens Pensjonskasse uttalte Administrasjonsdepartementet i St.meld. nr. 55 (1989-90) Om pensjoner fra Statens Pensjonskasse:

«Vi kan si at de to systemer som regel er fastsatt ut fra to forskjellige hensyn. Pensjonslovens regler forutsetter at det skal være et samsvar mellom det man har innbetalt og det man får tilbake.

Folketrygden har derimot regler basert på hensynet til en rettferdig fordeling av godene, delvis uavhengig av hva den enkelte har skutt inn til ordningen.

For statspensjonistene blir sluttresultatet, etter samordning, at det er en sammenheng mellom lønn og pensjon. De pensjonister som har lavest pensjonsgrunnlag, får en større del av den samlede pensjonen fra folketrygden enn fra Pensjonskassen.»

Mens pensjonsordningen i statlig sektor er lovbestemt, er de kommunale og fylkeskommunale ordningene avtalebestemt. De første kommunale pensjonskasser ble

etablert omkring århundreskiftet, men det var først i etterkrigstiden det ble alminnelig med kommunale pensjonsordninger.

Pensjonsordningene er dels etablert gjennom egne pensjonskasser, dels ved medlemskap i Kommunal Landspensjonskasse (KLP) eller ved etablering av kollektiv pensjonsforsikring i et annet forsikringsselskap.

De fleste tjenestepensjoner i kommunal sektor administreres av KLP. I tillegg er det vel 30 frittstående, kommunale pensjonskasser samt kommuner som lar et annet forsikringsselskap administrere sin tjenestepensjonsordning.

De statlige og mange av de kommunale ordningene ble etablert før det ble innført en alminnelig alderstrygd i 1959. Disse tjenestepensjonsordningene tok følgelig sikte på å dekke inntektsbortfallet ved alderspensjonering fullt ut og ble utformet som bruttoordninger, det vil si at de sikrer en pensjon på en viss prosent av sluttlønnen.

Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser trådte i kraft 1.1.1959 samtidig med at alderstrygden ikke lenger var behovsprøvd og ble utbetalt til alle. Samordningen innebar at trygden skulle komme til utbetaling fullt ut, mens tjenestepensjonen ble redusert. Ved innføringen av den alminnelige alderstrygden og samordningsloven i 1959, ble samtidig medlemspremien til Statens Pensjonskasse redusert fra 10 prosent til 6 prosent av inntekten.

Tjenestepensjonene i offentlig sektor gikk med dette over til å bli en supplerende pensjonsordning for personer som hadde en alminnelig aldersgrense på 70 år da trygden kom til utbetaling. Ordningen var fortsatt svært viktig fordi den som hovedregel sikrer en dekningsgrad på 66 prosent av sluttlønnen med fradrag for andre trygde- og pensjonsytelser, det vil si en bruttoordning.

For arbeidstakere med særaldersgrenser, for eksempel i forsvaret og politiet, dekker pensjonsordningen pensjonsytelsen fullt ut fram til den alminnelige pensjonsalder eller aldersgrense.

Det er valgfritt å ta ut pensjon fra folketrygden mellom 67 og 70 år. Gjennom pensjonskassen er medlemmene vanligvis sikret en bruttopensjon på 66 prosent av sluttlønnen mellom 67 og 70 år, selv om man ikke tar ut pensjon fra folketrygden. Dette vil ofte kunne «lønne» seg for et medlem som er gift med en pensjonist i folketrygden. Dette fordi pensjonistektepar får redusert grunnpensjon og særtillegg i folketrygden. Gevinsten blir da at ektefellen får full grunnpensjon og eventuelt høyere særtillegg fra folketrygden.

Ved innføringen av folketrygden i 1967 og etablering av et tilleggspensjonssystem, ble det drøftet å gjøre tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor om til nettoordninger, noe som kunne ha gitt en enklere ordning. Resultatet ble likevel at bruttoordningen ble beholdt – og vi fikk et samordningssystem som tilsynelatende blir stadig mer komplisert, blant annet på grunn av endringer både i samordningsloven og i folketrygdloven.

Folketrygden ga en betydelig bedre pensjonsdekning enn den tidligere alderstrygden. Dette medførte at medlemspremien til Statens Pensjonskasse i 1967 ble redusert fra 6 prosent til 2 prosent av inntekten. Folketrygdens medlemsavgift (pensjonsdel) utgjorde på dette tidspunkt 4 prosent.

Et gjennomgående prinsipp i samordningsloven er at pensjonene sammenlagt ikke i særlig grad skal overstige den høyeste av pensjonene. Pensjonsgivende tjenestetid godskrevet i forskjellige tjenestepensjonsordninger (offentlige), kan legges sammen for at vedkommende skal kunne fylle minstekravene for rett til pensjon i den enkelte ordning.

Ved lovendring av 16.6.1971 fikk Pensjonskassen adgang til å inngå avtaler med andre pensjonsordninger om overføring av pensjonsrettigheter. Slike avtaler er inngått med de aller fleste kommunale pensjonsordninger og alle de fylkeskommu-

nale, videre med fellesordningene for sykehusleger og Pensjonsordningen for sykepleiere.

Pensjonskassen har fullmakt til å påse at vedtektene og pensjonsytelsene for de pensjonsordningene som er med i avtalen på det nærmeste er identiske med pensjonslovens regler. Blant annet kreves at ordningen er en bruttoordning, det vil si at ordningen sikrer en viss prosent av sluttlønnen. Videre kreves at det er lineær opp-  
tjening av pensjonen, det vil si at antall år/opptjeningsår sikrer en tilsvarende prosentvis andel av full pensjon.

Avtalene fører til at en arbeidstaker kan gå fra stat til kommune eller omvendt uten at det betyr noe for hans/hennes pensjonsrettigheter. Siste ordning utbetaler pensjon for den samlede tjenestetid. Det er etablert et refusjonsoppgjør mellom pensjonsordningene ved at oppsatte pensjoner overføres til den ordning som utbetaler pensjonen.

Bruttosystemet i tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor innebærer at man tar utgangspunkt i hele tjenstepensjonen (brutto) og så reduserer (samordner) denne med folketrygdens ytelser, som hovedregel med hele tilleggspensjonen og 3/4 grunnbeløp. Derved framstår ordningen som en bruttogaranti for en bestemt pensjonsytelse. Dette i motsetning til en nettoordning som utgjør en subsidier nettoytelse i tillegg til en forventet – ikke faktisk – folketrygd.

Fundamentet for den statlige pensjonsordningen er en garanti fra staten, jf. pensjonsloven § 1. Pensjonsordninger i kommunal sektor, i likhet med de i privat sektor, er avhengig av et sikkert fondsopplegg.

## 8.2.2 Tjenstepensjon fra Statens Pensjonskasse

### 8.2.2.1 Generelt

Den någjeldende lov om Statens Pensjonskasse (pensjonsloven) er fra 28.7.1949 med senere endringer og tilleggsløper. Pensjonsordningen administreres av Statens Pensjonskasse, som tilstår og beregner, herunder samordner, pensjonen. Trygdeetten er utbetalingsinstans.

I det følgende omtales egen alders- og invalidepensjon/uførepensjon for ansatte i staten. Tjenstepensjonsordningen omfatter imidlertid også enke/enkemannspensjon og barnepensjon.

### 8.2.2.2 Personkrets

Tjenstepensjonsordningen omfatter alle arbeidstakere som er ansatt i statens tjeneste og arbeider minst 14 timer pr uke.

Med Stortingets samtykke kan Kongen bestemme at andre stillinger skal innlemmes i Pensjonskassen. Dette har skjedd for en rekke stillinger av blandet statlig-kommunal art og stillinger hvor staten yter tilskudd til lønnen. Dette gjelder blant annet de fleste undervisningsstillinger i skoleverket.

Lærere er medlem av Pensjonskassen når de er tilsatt i minst 35 prosent stilling.

### 8.2.2.3 Alderspensjon

#### *Aldersgrenser/pensjonsalder:*

Den alminnelige aldersgrense er 70 år. Et medlem av pensjonskassen kan imidlertid fratre med alderspensjon tre år før aldersgrensen, såfremt summen av tjenestetiden og alder er minst 85 år eller at en har fylt 67 år. Dette regnes som *stillingens pen-*

*sjonsalder*. Ordningen innebærer at man kan velge å gå av med pensjon tre år før det man plikter etter aldersgrensebestemmelsen for den aktuelle stillingen.

Etter lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn av 21.12.1956 er hovedregelen 70 års aldersgrense, slik også arbeidsmiljøloven tilsier. For visse yrker kan det fastsettes særaldersgrenser på 68, 65, 63 og 60 år. Det kreves at tjenesten medfører usedvanlige fysiske eller psykiske belastninger for tjenestemennene eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt blir svekket før fylte 70 år. Polititjenestemenn må for eksempel fratre ved stillingens aldersgrense på 60 år og kan velge å fratre når de er 57 år hvis de har lang nok tjenestetid. Militært yrkesbefal har med få unntak en aldersgrense på 60 år etter lov av 8.6.1973 om aldersgrenser for yrkesbefal.

Ved tariffoppgjøret i 1988 ble det inngått en avtale mellom staten og hovedsammenslutningene i arbeidslivet om en pensjonsordning fra 66 år pr 1.1.1989 og fra 65 år pr 1.1.1990. Ved oppgjøret i 1993 ble det bestemt en pensjonsordning fra 64 år fra 1.10.1993. Se nærmere "[Avtalefestet pensjon](#)" i avsnitt 9.3 om avtalefestet pensjon.

#### *Opptjeningstid:*

Full pensjon ytes dersom tjenestetiden ved aldersgrensen er minst 30 år. Er tjenestetiden kortere, blir pensjonen avkortet forholdsmessig. Som nevnt innledningsvis legges opptjeningstid i de ulike ordninger sammen etter bestemmelser i samordningsloven.

Full opptjeningstid i pensjonskassen på 30 år vil kompensere for manglende opptjeningstid i folketrygden, hvor det kreves 40 år for full pensjon. På den annen side vil mertid i folketrygden ikke gi uttelling på grunn av samordningsbestemmelsene.

#### *Pensjonsytelse – kompensasjonsgrad:*

Alderspensjonen beregnes på basis av medlemmets pensjonsgrunnlag og opptjeningstid. Full alderspensjon er *før samordning* 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Pensjonsgrunnlaget tilsvarende vanligvis sluttlønnen (brutto regulativ lønn med godkjente tillegg). Ekstraarbeid, overtidarbeid med videre medregnes ikke. Hele den pensjongivende inntekt medregnes opp til 8 ganger folketrygdens grunnbeløp (knekkpunktet). Videre er 1/3 av inntekten utover dette beløp som pensjongivende opp til 12 ganger grunnbeløpet (taket).

#### *Forhold til ektefelles pensjon:*

Ektefelles pensjonsforhold har ingen betydning for medlemmets egen pensjon fra pensjonskassen. Ved uttak av pensjon fra folketrygden vil imidlertid grunnpensjonen fra folketrygden bli redusert til 3/4 pensjon dersom man er gift med en pensjonist i folketrygden. Se "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2. Det vil derfor ofte «lønne seg» å ikke ta ut pensjon fra pensjonskassen før 70 år dersom ektefellen er pensjonist i folketrygden eller har tilsvarende ordning med avtalefestet pensjon.

#### *Forsørgingstillegg:*

Det ytes ikke ektefelletillegg. Det ytes barnetillegg som utgjør 10 prosent av alderspensjonen for hvert barn pensjonisten forsørger. Summen av alderspensjon og barnetillegg må likevel ikke utgjøre mer enn 90 prosent av pensjonsgrunnlaget.

*Samordning med folketrygden:*

Bruttopensjonen samordnes med folketrygden ved at det gjøres fradrag i tjenestepensjonen med et beløp som vanligvis tilsvarer folketrygdens tilleggspensjon og 3/4 G. Dette innebærer at enslige og andre som ikke er gift med en pensjonist i folketrygden eller med avtalefestet pensjon, ved full opptjening er sikret et pensjonsnivå på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget + 1/4 G. Den som er gift med en pensjonist er som nevnt sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Dersom tilleggspensjonen i folketrygden gir en høyere pensjonsgivende inntekt enn den pensjonsgrunnlaget i pensjonskassen tilsier, holdes denne differansen utenom samordningen (fiktivfordel). Ca 70 prosent av pensjonistene i Statens Pensjonskasse har en slik fordel, og får dermed en høyere samlet pensjon enn det Pensjonskassen sikrer ved sin bruttogaranti på 66 prosent.

*Forhold 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 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 oppbæres.

Annen pensjonsgivende inntekt i private arbeidsforhold – eller inntekt av ekstraarbeid eller lignende fra det offentlige, har ingen betydning for pensjonen fra den offentlige pensjonskassen.

Dersom vedkommende har tatt ut pensjon også fra folketrygden mellom 66 og 67 år, kan dette medføre redusert pensjon fra folketrygden. I så fall medfører dette redusert samordningsfradrag og dermed høyere pensjon fra pensjonskassen.

*Oppsatt pensjon:*

Det gis oppsatt pensjon til medlemmer som fratrer før pensjonsretten inntreffer. Det kreves 3 års medlemstid i pensjonskassen for rett til pensjon. Det er lineær opptjening, hvilket innebærer at pensjonen står i et visst forhold til opptjeningstiden, men basert på 40 år i utgangspunktet. 3 års arbeid vil således tilsi 3/40 av pensjonen.

*Regulering av pensjon:*

Pensjonsloven bestemmer at når statstjenestemennenes lønninger endres, skal spørsmålet om regulering av pensjonene forelegges for Stortinget.

Fra 1.5.1986 gikk man over til å regulere pensjonene parallelt med folketrygdens grunnbeløp. Dette vil normalt øke om lag med den generelle utviklingen av lønningene i samfunnet. Etter at G-reguleringen ble innført har pensjonsordningen vært kalt en brutto-nettoordning. (Se nærmere omtale i St.meld. nr. 55 for 1989-90.)

Oppsatte pensjonsrettigheter har vært regulert på samme måte som løpende pensjoner i samme tidsrom og er verdisikret.

*Spesielt om invalidepensjon/uførepensjon for offentlig ansatte*

Statens Pensjonskasse sikrer statens ansatte tjenestepensjon ved uførhet på tilsvarende måte som ved alderspensjon. Ordningen innebærer at man som hovedregel er sikret 66 prosent av sluttlønnen etter samordning med eventuell uførepensjon fra folketrygden. Ved samtidig utbetaling av uførepensjon fra folketrygden får man i tillegg 1/4 G dersom man ikke er gift med en pensjonist i folketrygden. Samordnin-

gen tilsier samordning med 3/4 G av grunnpensjon uansett om man får 3/4 G eller 1 G.

Det kreves at det søkes uførepensjon fra folketrygden. Vanligvis vil uføregraden tilsvare den fastsatte uføregrad i folketrygden, men det er adgang til unntak.

Begrepet invalidepensjon brukes for å unngå forveksling med folketrygdens uførepensjon. Invalidepensjon gis til den som helt eller delvis må slutte i arbeid på grunn av sykdom. Invalidepensjon kan tilstås både ved midlertidig og varig uførhet.

Tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor har noe mer liberale inngangsvilkår for invalidepensjon enn folketrygdens uførepensjon. Mens folketrygden krever en uføregrad for uførepensjon på minst 50 prosent, har Statens Pensjonskasse ingen slik grense. For den som er delvis i arbeid med varierende inntekt, er det etablert en ordning med «differansepensjon». Pensjonen blir da til enhver tid regnet i forhold til den del av full stillings lønn som er bortfalt.

Statens Pensjonskasse har også beholdt ordningen med rett til pensjon ved alderssvekkelse fra fylte 64 år. Videre kreves ikke omskolering, og krav om at uførepensjonssøkeren må ta ethvert arbeid han er i stand til å utføre, slik folketrygdens bestemmelser tilsier.

### 8.2.3 Tjenestepensjon for kommunalt ansatte

Tjenestepensjonsordningene i kommunal sektor er avtalefestet og i utgangspunktet frivillig for kommunene. Alle kommuner og fylkeskommuner har imidlertid gjennom tariffavtaler opprettet pensjonsordninger for sine ansatte.

Den viktigste pensjonsordningen i Kommunal Landspensjonskasse (KLP) er Felles Kommunal Pensjonsordning. Denne ordningen omfatter ca 95 prosent av kommunene. Videre samarbeider KLP med ytterligere noen kommuner og fylkeskommuner gjennom Kommunal Finans- og Pensjonsservice. KLP omfatter dessuten en del andre arbeidsgivere i den kommunale sektor, blant annet kommunale og fylkeskommunale helseinstitusjoner, interkommunale energiverk, museer, teatre og kommunale barnehager.

Ordningene administreres av de enkelte pensjonskasser etter nærmere fastsatte vedtekter. For sykehusansatte leger er det etablert særskilte pensjonsordninger i KLP som reguleres gjennom tariffavtale.

Enkelte større kommuner og fylkeskommuner har egne pensjonskasser, blant andre Oslo, Bergen, Trondheim, Drammen og Bærum. De fleste ordninger har vedtekter som er på linje med Felles Kommunal Pensjonsordning i KLP. Noen kommuner har sine medlemmer pensjonsforsikret i andre forsikringsselskaper. Her er det forsikringsavtalen som danner grunnlaget for ordningen.

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 rettigheter.

Sosial- og helsedepartementet har gjennom forskrifter for kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger gitt rammebetingelser for de kommunale ordningene. Etter disse bestemmelser er det ikke adgang til å gi bedre pensjoner enn Statens Pensjonskasse.

Som nevnt har de fleste kommunale pensjonsordninger sluttet seg til avtalen om overføring av pensjonsrettigheter mellom de ulike offentlige ordningene. Forutsetningen er at pensjonsordningen følger reglene i Statens Pensjonskasse. Dette tilsier blant annen en bruttoordning og lineær opptjening.



### *Personkrets/omfang*

De kommunale ordninger omfatter ansatte i kommuner og fylkeskommuner tilsvarende ordningen i statlig sektor.

### *Aldersgrenser*

- Aldersgrensene følger stort sett aldersgrensene i staten.
- Den alminnelige aldersgrensen er 70 år, med adgang til fratredelse og uttak av pensjon ved fylte 67 år, slik som i Statens Pensjonskasse.
- Alderspensjon kan også i de kommunale ordningene tas ut tre år før hvis summen av alder og medlemstid i pensjonsordningen er 85 år eller mer, eller medlemmet har fylt 67 år.
- Store grupper har særaldersgrense på 65 år, blant annet hjelpepleiere, hjemmehjelpere og sjåfører. «85-årsregelen» innebærer at disse kan gå av tre år tidligere. Brannmenn har særaldersgrense på 60 år.
- For øvrig har alle medlemmene etter 1.1.1990 rett til å fratre stillingen med alderspensjon/tjenestepensjon fra fylte 65 år med såkalt AFP-pensjon. Fra 1.10.1993 er det adgang til å ta ut pensjon fra fylte 64 år uten brutto-garanti. Se nærmere omtale i "*Førtids alderspensjon*" i kapittel 9.

Etter dette har de tidligere særaldersgrenser på 65 år sin vesentligste betydning i forbindelse med 85-årsregelen. Den innebærer at en person med 23 års opptjening kan fratre ved fylte 62 år. For å få full pensjon kreves imidlertid 30 års opptjening.

Når det gjelder:

- Opptjeningstid
- Pensjonsytelse – dekningsgrad
- Forhold til ektefelles pensjon
- Forsørgingstillegg
- Samordning
- Oppsatt pensjon
- Regulering av pensjon og
- Invalide/uførepensjon

gjelder tilsvarende ordninger som i Statens Pensjonskasse som nevnt i "*Bakgrunn*" i avsnitt 8.2.1 og "*Tjenestepensjon fra Statens Pensjonskasse*" i 8.2.2 foran.

## **8.3 PENSJONSORDNINGER FOR STATLIGE OMBUD MED VIDERE**

De ordningene som omtales i dette avsnittet, administreres alle teknisk av Statens Pensjonskasse, og er bruttopensjonsordninger som samordnes med folketrygden.

*Pensjonsordningen for stortingsrepresentanter* ble etablert ved lov av 15.12.1950 og trådte i kraft 1.1.1951. Någjeldende lov er av 12.6.1981. Pensjonsordningen administreres teknisk av Statens Pensjonskasse. Ordningen ledes ellers av et styre som består av 5 stortingsrepresentanter.

Aldersgrensen er 65 år. Det kan tilstås pensjon opptil tre år før aldersgrensen hvis summen av alder og medlemstid er 75 år eller mer hvis vedkommende ikke er i arbeid. Med en medlemstid på 12 år kan en stortingsrepresentant således ta ut full pensjon ved fylte 63 år.

Full alderspensjon gis etter 12 ordentlige storting og utgjør til enhver tid 66 prosent av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene. Pensjonen avkortes ved kortere opptjeningstid. Det gis ikke alderspensjon hvis vedkommende har deltatt i mindre enn tre ordentlige storting.

Alderspensjon gis ikke så lenge vedkommende er stortingsrepresentant eller er ansatt i hovedstilling i statlig eller kommunal tjeneste. Det gis barnetillegg tilsvarende ordningen i Statens Pensjonskasse.

Stortingsrepresentantene betaler pensjonsinnskudd med 2 prosent av inntekten, og Stortinget bevilger hvert år de nødvendige midler til å dekke utgiftene.

*Pensjonsordningen for statsråder og statsministre* ble opprettet ved lov av 14.12.1951. Pensjonsordningen administreres av Statens Pensjonskasse, men har eget styre som består av statsminister og to statsråder.

Pensjonsalderen er 65 år. Full alderspensjon gis etter 6 års medlemskap i regjering og utgjør 57 prosent av den til enhver tid årlige godtgjørelsen til statsråder. Alderspensjonen settes ned med 5 prosent for hvert år medlemmet mangler på full opptjeningsstid. Det gis ikke pensjon til de medlemmene som har vært i regjeringen mindre enn tre år. Det gis barnetillegg tilsvarende ordningen i Statens Pensjonskasse.

Alderspensjon gis ikke så lenge vedkommende er regjeringsmedlem, stortingsrepresentant eller er ansatt i hovedstilling i statlig eller kommunal tjeneste. Det gis barnetillegg tilsvarende ordningen i Statens Pensjonskasse, og det foreligger rett til invalidepensjon/uførepensjon også ved invaliditet som oppstår etter fratredelse.

*Pensjonsordningen for åremålstilsatte i staten* ble etablert ved lov av 9.11.1956, som ble opphevet ved lov av 21.5.1982. Loven gjelder fortsatt for personer som har rettigheter etter loven.

Åremålstilsatte i staten får i dag pensjonsvilkårene fastsatt gjennom individuelle avtaler som tar hensyn til faktorer som vedkommendes alder, tidligere arbeidsforhold o.a. Avtalene fastsettes individuelt innenfor rammen av et standard kontraktsformular.

*Pensjonsordningen for Stortingets ombudsmann for forvaltningen* ble etablert ved lov av 6.5.1966. Ombudsmannen er medlem av Statens Pensjonskasse med de samme rettigheter og plikter som åremålstilsatte.

*Høyesterettsdommere* er medlemmer av Statens Pensjonskasse med visse særregler. Full alderspensjon utgjør 57 prosent av den lønnen som til enhver tid er fastsatt for dommere i Høyesterett. Dersom de fratrer sitt embete etter fylte 67 år, får de godskrevet opptil 15 års tjenestetid ved pensjonsberegningen. Formålet med denne ordningen er å øke rekrutteringen av privatpraktiserende jurister til Høyesterett.

*Regjeringsadvokaten og Formannen i Arbeidsretten* er medlemmer i Statens Pensjonskasse. Dersom de fratrer sitt embete etter fylte 67 år får de godskrevet opptil 10 års tjenestetid ved pensjonsberegningen, (se tilleggslov av 9.11.1956 nr. 1 til lov om Statens Pensjonskasse).

*Pensjoner av statskassen* innvilges av Stortinget. Administrasjonsdepartementet tar midlertidige avgjørelser, men alle sakene blir lagt fram for Stortinget som treffer endelig vedtak i disse sakene.

Tilleggspensjon av statskassen innvilges for tidsrom hvor søkeren har vært statsansatt, men av ulike grunner ikke har vært medlem av Statens Pensjonskasse, selv om vilkårene for medlemskap var oppfylt (krav til arbeidstid og lignende).

Slik tilleggspensjon bevilges som et visst antall tjenesteår i tillegg til det som er hjemlet etter pensjonslovens regler. Pensjonskassen får melding om å øke den pensjonsgivende tjenestetid tilsvarende.

Departementet bevilger en del selvstendige pensjoner av statskassen hvor de vanlige pensjonsordninger ikke når fram. Når pensjonen er bevilget, overtar Pensjonskassen den tekniske administrasjon også av disse pensjoner. Av hensyn til samordning mv fastsettes et pensjonsgrunnlag og en tjenestetid slik at pensjonen deretter kan behandles på ordinær måte.

Pensjon av statskassen til stedlig ansatt personale ved norske utenriksstasjoner gis ut fra forholdene på stedet og administreres gjennom utenriktstjenesten.

## **8.4 ANDRE LOVBESTEMTE PENSJONSORDNINGER TILSVARENDE TJENESTEPENSJONSORDNINGER**

### **8.4.1 Pensjonsordningen for apoteketaten**

Ordningen ble opprettet ved lov av 26.6.1953, og trådte i kraft 1.7.1953. Ordningen har eget styre, men administreres av Statens Pensjonskasse. Ordningen omfatter apotekere og deres arbeidstakere.

Aldersgrensen er 70 år for apotekere og provisorer. For arbeidstakere er aldersgrensen 68 år.

Rett til alderspensjon har den som ved nådd pensjonsalder har tre års pensjongsivende tjenestetid eller mer og som har fratrådt sin stilling. Tilsvarende rett til alderspensjon har den som fratrer sin stilling uten å ha nådd pensjonsalderen, men som ved fratreden har fylt 67 år.

Pensjonsordningen gir alderspensjon etter tilsvarende bestemmelser som i Statens Pensjonskasse, det vil si at den er en bruttoordning som sikrer 66 prosent av pensjonsgrunnlaget etter samordning. Pensjonsordningen finansieres ved innskudd fra medlemmene (2 prosent av inntekten) og arbeidsgivertilskudd.

### **8.4.2 Pensjonsordningen for sykepleiere**

Ordningen ble opprettet ved lov av 22.6.1962 og trådte i kraft 1.7.1962. Ordningen omfatter offentlig godkjente sykepleiere som er ansatt i stilling som sykepleier i kommunale, fylkeskommunale eller private helseinstitusjoner. Aldersgrensen er 68 år for overordnede sykepleiere og 65 år for underordnede.

Et medlem får alderspensjon når han fratrer sin stilling ved eller etter den pensjonsalder som gjelder for stillingen. Fratrer et medlem tidligst tre år før pensjonsalderen, får han straks begynnende alderspensjon så fremt summen av hans tjenestetid og alder er minst 85 år eller han ved fratreden har fylt 67 år.

Pensjonsordningen gir alderspensjon etter tilsvarende bestemmelser som i Statens Pensjonskasse, det vil si at den er en bruttoordning som sikrer 66 prosent av pensjonsgrunnlaget etter samordning. Pensjonsordningen er forsikringsmessig bygd opp, og finansieres ved medlemspremie (2 prosent av inntekten) fra sykepleierne og arbeidsgivertilskudd.

Ordningen har eget styre, men administreres av KLP etter avtale med Sosialdepartementet.

## **8.5 TJENESTEPENSJONER I PRIVAT SEKTOR ETTER SKATTELOVEN**

### **8.5.1 Bakgrunn**

Før innføringen av ordningen med avtalefestet pensjon for NHO-LO og YS området, var det ingen landsomfattende privat pensjonsordning. Det er ellers opprettet en rekke kollektive private tjenstepensjonsordninger for arbeidstakere. Dette kan gjøres ved at arbeidsgiver tegner kollektiv pensjonsforsikring eller oppretter egen pensjonskasse. Nær 40 prosent av alle arbeidstakere i privat sektor er dekket av kollektive private tjenstepensjonsordninger. Av disse er ca 15 prosent med i ordninger

som er organisert som private pensjonskasser i bedriftene, mens 85 prosent er med i kollektive ordninger i forsikringsselskaper.

Det vanlige er at ordningene finansieres av arbeidsgiver, men det er også ordninger hvor arbeidstaker betaler en mindre medlemspremie, vanligvis 2 prosent av lønn slik som i Statens Pensjonskasse. For å oppnå skattefradrag, må tjenestepensjonsordningen følge visse regler (pensjonsreglene) gitt i medhold av skatteloven § 44 første ledd bokstav k, fastsatt ved kgl. res. av 28.6.1968 med senere endringer. I følge disse reglene skal ordningen som hovedregel omfatte alle ansatte i bedriften, med unntak blant annet for personer som arbeider mindre enn halv stilling.

Førtidspensjonerte kan bli stående i ordningen forutsatt at dette gjelder *alle* førtidspensjonerte. Den førtidspensjonerte kan da sikres inntil samme pensjon som ved oppnådd pensjonsalder.

### 8.5.2 Nærmere om alderspensjon og særaldersgrenser

Som hovedregel kan ordningen først gi ytelser fra fylte 67 år, og da som en supplerende ytelse til folketrygden. Slik privat tjenestepensjon kan følgelig etter hovedregelen ikke gis som en tilleggsytelse til ordinær AFP-pensjon fra 64 år.

Oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven innebærer at det er frivillig å gå av med pensjon før fylte 70 år. I henhold til gjeldende rett tilsier aldersgrensen i en tjenestepensjonsordning at arbeidstakeren plikter å gå av ved aldersgrensen som bestemt i pensjonsordningen, det vil si at som hovedregel ved fylte 67 år. Pensjonsreglene gir ellers adgang til fastsettelse av særaldersgrense for yrker som medfører uvanlige fysiske og psykiske belastninger, eller stiller krav til fysiske og psykiske egenskaper som normalt svekkes før fylte 67 år. Sosialdepartementet har gjort unntak for følgende grupper:

---

|       |                                                         |
|-------|---------------------------------------------------------|
| 55 år | Flypiloter og dykkere                                   |
| 60 år | Flybesetningsmedlemmer unntatt piloter                  |
| 62 år | Yrkessjåfører                                           |
| 65 år | Sykepleiere,                                            |
|       | Bergverksarbeidere under dagen                          |
|       | Kranførere, førere av gravemaskiner og bulldoserkjørere |
|       | Yrkesakkvisitører i forsikring                          |
|       | Reisende selgere                                        |
|       | Reingjetere                                             |
|       | Ansatte på faste oljeinstallasjoner                     |
|       | Sjåførlærere                                            |

---

I tjenestepensjonsordninger 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.

Ordningene kan sikre *samlede* pensjonsytelser for lønn opp til 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden, medregnet en forventet folketrygdpensjon. Det stilles krav om at de samlede pensjonsytelser ikke skal utgjøre en større prosentvis del av løn-

nen for ansatte med høyere lønn enn for ansatte med lavere lønn. Ordningene må gjelde likt for alle.

Som nevnt foran er de offentlige ordningene bygd opp som et bruttopensjons-system. Man tar utgangspunkt i bruttopensjonen og reduserer så (samordner) denne med det alt vesentligste av vedkommendes faktiske pensjon fra folketrygden, slik at man får igjen en redusert supplerende pensjon fra tjenstepensjonsordningen.

De private ordningene er bygd opp som et nettopensjonssystem hvor man regner med en viss forventet pensjon fra folketrygden etter 67 år eller ved uførepensjonering, og fastsetter tjenstepensjonen som en nettoytelse i tillegg. Den supplerende tjenstepensjonsordningen blir da svært mye enklere – og prosentvis lik for alle arbeidstakere. Noen garanti for eventuelle endringer i folketrygdens pensjonssystem sikrer de private ordninger vanligvis ikke – i motsetning til bruttogarantien i de offentlige ordninger.

En viktig konsekvens av at tjenstepensjonsordningene i privat sektor er bygd opp som nettoordninger, er at de isolert sett ikke gir en fullstendig pensjonsdekning, men er avhengig av at det ligger en pensjon fra folketrygden i bunnen. En nettoytelse er derfor i utgangspunktet en vesentlig lavere ytelse enn en bruttopensjon, men den kommer i tillegg til folketrygdens ytelser uten samordning, slik at det samlede pensjonsresultat kan bli noenlunde likt.

Tilpassingen til folketrygden skjer normalt etter differansemetoden eller tilleggsmetoden.

*Differansemetoden* innebærer at man tar utgangspunkt i en totalpensjon, medregnet folketrygdpensjon. Deretter beregner man størrelsen på folketrygdpensjonen på pensjoneringstidspunktet og gjør fradrag for den. Pensjonen fra tjenstepensjonsordningen framkommer da som en differanse mellom pensjonen fra folketrygden og den avtalte totalpensjon.

Siden folketrygden gir best dekning for de laveste inntekter, vil en slik supplerende tjenstepensjonsordning ha størst betydning for høyere inntekter.

*Tilleggsmetoden* innebærer at pensjonene i utgangspunktet fastsettes som et tillegg til ytelsene fra folketrygden. Tillegget fastsettes gjerne som en viss prosent av pensjonsgrunnlaget med en standardytelse for alderspensjon som gjelder for alle. Forhold som manglende opptjeningstid i folketrygden og inntekt over 6 ganger folketrygdens grunnbeløp kan gis som tillegg til standardtillegget.

Fullte ytelser krever minst 30 års ansiennitet hos vedkommende arbeidsgiver. I forsikringsbaserte ordninger vil premieinnbetalingene knyttet til hver enkelt ansatt gjerne være progressiv, det vil si øke over tid. Mot slutten av den yrkesaktive perioden kan premieinnbetalingen endog overstige arbeidstakerens lønn. Ordningen innebærer at en eventuell fripolise når man slutter kan bli uforholdsmessig lav. Dette i motsetning til de offentlige tjenstepensjonsordningene med lineær opptjening, hvor antall arbeidsår utover 3 år gir rett til pensjon basert på tilsvarende antall/40 deler.

### **8.5.3 Supplerende uførepensjon fra tjenstepensjonsordninger i privat sektor**

De fleste tjenstepensjonsordninger i privat sektor sikrer også supplerende ytelser i tillegg til uførepensjon fra folketrygden. Tjenstepensjonsordninger tar gjerne sikte på å gi en kompensasjon på 60-70 prosent av inntekten, medregnet forventede ytelser fra folketrygden. Ordningene har følgelig størst betydning for høyere inntekter, spesielt over 6 ganger folketrygdens grunnbeløp, hvor folketrygden gir en forholdsvis lav dekningsgrad. Arbeidsgivere kan i slike tilfeller ha spesiell interesse av at arbeidstakeren søker uførepensjon fordi man da vanligvis fritas for premie de siste

årene (dette gjelder så lenge invaliderisikoen – og dermed premien – ikke spesifiseres helt ned på den enkelte kunde). Som nevnt foran er premien progressiv i tjenestepensjonsforsikringer i privat sektor, og kan ofte overstige lønnen de siste årene før 67 år.

## 8.6 ANDRE ARBEIDSMARKEDSBASERTE PENSJONSORDNINGER I PRIVAT SEKTOR

Andre arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger i privat sektor som ikke oppfyller vilkår for tjenestepensjonsordninger i privat sektor, etter skatteloven som nevnt i "[Tjenestepensjoner i privat sektor etter skatteloven](#)" i avsnitt 8.5, omtales i "[Førtids alderspensjon](#)" i kapittel 9 sammen med førtidsalders-pensjonsordninger i "[Private individuelle forsikringsordninger](#)" i avsnitt 9.5.

## 8.7 SAMORDNING AV TJENESTEPENSJONER

### 8.7.1 Samordning av tjenestepensjoner i offentlig sektor

Lov av 6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser, ble som nevnt under "[Bakgrunn](#)" i punkt 8.2.1 foran, innført samtidig med at vi fikk en ikke-behovsprøvet alderstrygd i 1959. Det ble da bestemt at tjenestepensjonen skulle reduseres med et beløp som tilsvarte halvparten av alderstrygden for ektefeller og 3/4 for enslige. Samtidig ble medlemspremien til pensjonskassen redusert fra 10 til 6 prosent.

Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble det bestemt at tjenestepensjonen skulle reduseres med 3/4 av grunnbeløpet og som hovedregel hele tilleggspensjonen og/eller særtillegg. Samtidig ble egenpremien til pensjonskassen ytterligere redusert fra 6 prosent til 2 prosent av lønnen. Medlemspremien (pensjonsdelen) til folketrygden var på dette tidspunkt 4 prosent. Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor og folketrygden har således vært samordnet fra 1967 – både når det gjelder samlet utbetaling av pensjon og premieinnbetaling.

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor garanterer en egenpensjon ved full opptjening på 66 prosent av sluttlønnen opp til et visst inntektsnivå. Folketrygden utbetales i sin helhet, mens tjenestepensjonen som nevnt reduseres med et beløp som svarer til 3/4 grunnbeløp og som hovedregel hele tilleggspensjonen. I en del tilfelle foretas likevel ikke full samordning med folketrygdens tilleggspensjon. Det gjelder blant annet når en del av folketrygdens tilleggspensjon er tjent opp med inntekter som ikke samtidig er pensjonsgivende i pensjonskassen (såkalt fiktivfordel). Besteårsreglene i folketrygden om at tilleggspensjonen beregnes av de 20 beste årene, synes også å medvirke til en høyere tilleggspensjon enn det sluttlønnen/pensjonsgrunnlaget i den offentlige ordningen skulle indikere og gir dermed en fridell som ikke samordnes.

Det gjelder også særbestemmelser når tjenestepensjon og tilleggspensjon fra folketrygden helt eller delvis er tjent opp av to ektefeller. Enke-/enkemannspensjon utgjør før samordning 60 prosent av avdødes opptjente alderspensjon i pensjonskassen. Fra 1.10.1976 er enke-/enkemannspensjonen behovsprøvet mot egen inntekt på samme måte som folketrygdens etterlattepensjon.

I hvilken utstrekning gjenlevendes egen opptjente tilleggspensjon kunne samordnes med etterlattepensjonen fra tjenestepensjonsordning har vært omdiskutert i lang tid. I de senere årene er forholdet avklart ved lovendringer.

- I juni 1989 ble reduksjonen for folketrygdens tilleggspensjon i tjenestepensjonen knyttet til den tilleggspensjon som medlemmet av pensjonskassen selv hadde tjent opp. Ved enkepensjon fra pensjonskassen skal reduksjonen være 55

- prosent av avdødes tilleggspensjon, og ved egen alders- eller uførepensjon hele gjenlevendes egenopptjente tilleggspensjon.
- Ved lovendring våren 1992 fikk enker etter tjenestemenn ansatt før 1. oktober 1976 – og som har rett til ikke behovsprøvd enkepensjon – rett til å få hele sin egenopptjente tilleggspensjon ansett som en fridel som skal holdes utenfor samordning med enkepensjon fra tjenestepensjonsordning.
  - Fra 1. januar 1993 ble samordningsfradraget noe gunstigere for etterlattepensjon fra folketrygden, idet samordningsfradraget ble redusert fra 1 G til 3/4 G, slik som ved alders- og uførepensjon.

Samordningsloven omfatter i dag alle tjenestepensjonsordninger og lignende ordninger i offentlig sektor som omtalt foran i "[Tjenestepensjonsordninger og lignende ordninger](#)" i kapittel 8, herunder også ordningene for stortingsrepresentanter, statsråder med flere. Videre omfatter samordningsloven de tre statsgaranterte førtidspensjonsordningene for sjømenn, fiskere og skogsarbeidere – samt avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor som omtalt i "[Førtids alderspensjon](#)" i kapittel 9.

Videre er Kongen gitt fullmakt til å bestemme at samordningsloven også skal gjelde helt eller delvis for pensjonsordninger i selvstendige statlige eller kommunale foretak og andre institusjoner av offentlig karakter. Som eksempel kan nevnes Norges Banks pensjonskasse.

Samordningsloven sikrer sammenlegging av tjenestetid i de forskjellige tjenestepensjonsordninger som omfattes av loven. Loven bestemmer at opptjeningstiden i ulike ordninger slås sammen hvis tjenestetiden i den enkelte ordningen utgjør minst 1/10 av full tjenestetid i vedkommende ordning og samlet opptjeningstid fyller vilkåret om minste opptjeningstid. Sammenlagt er man likevel ikke sikret særlig bedre pensjon enn det full tjenestetid i den beste av ordningen ville tilsi. Sammenlegging av tjenestetid utover 30 år er således ikke aktuelt i de offentlige ordningene som omfattes av samordningsloven. Resultatet blir stort sett det samme som om man hadde stått i samme pensjonsordning hele tiden.

Hensikten med samordningsloven er å regulere pensjonsforholdene for personer som har rett til pensjon fra to eller flere pensjons- eller trygdeordninger samtidig. Den vanligste kombinasjonen er tjenestepensjon og folketrygdpensjon. Det forekommer også at en person kan ha rett til flere pensjoner samtidig, som f.eks. krigspensjon, tjenestepensjon og folketrygdpensjon. Disse pensjoner er alle hver for seg ment å skulle dekke et rimelig underhold for pensjonisten.

Samordningen tar sikte på å komme fram til en rimelig samlet pensjon som står i forhold til den arbeidsinntekt som er falt bort.

Som nevnt foran har overføringsavtalene mellom tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor forenklet samordning av de ulike tjenestepensjonsordninger som omfattes av disse avtalene.

Samordningsbestemmelsene er ellers etter hvert blitt svært kompliserte. Hovedgrunnen til dette er at regelverket i de forskjellige pensjons- og trygdeordninger er ulikt oppbygd. Flere tjenestepensjoner ble opprettet lenge før folketrygden og med et regelverk som er vanskelig å harmonisere med folketrygdens regelverk. Endringene i pensjonssystemet i folketrygden fra 1992 kompliserte forholdet ytterligere.

Forenkling – som for eksempel overgang til en supplerende tilleggsordning i stedet for en samordningspliktig brutto-ordning – har vært vanskelig av hensyn til juridiske grenser og personalpolitiske omsyn for hvilke endringer som kan gjøres i etablerte pensjonsforhold. Se blant annet NOU 1990:21 Offentlig tjenestepensjon? Et flertall i utvalget fant at det ikke forelå tilstrekkelige grunner for å innføre nettoppensjonssystem i offentlig tjeneste men anbefalte likevel en nettoordning for barnepensjoner.

Både i Sverige og Danmark har man nå gått over til nettoordninger i de offentlige pensjonsordninger – med overgangsordninger. I Innst. S nr. 110 for 1990-91 Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om pensjoner fra Statens Pensjonskasse (side 11), ble det vist til ovennevnte NOU 1990:21 og departementet ble bedt om å vurdere den svenske ordningen. Komiteen gjentok sin henstilling i Innst. S. nr. 126 for 1991-92 (side 7).

Samordningsloven er for tiden under revisjon/forenkling av et utvalg med professor Asbjørn Kjønsstad som leder. Utvalget vurderer blant annet nettosystemer i forbindelse med vurderingen av en forenklet samordning. Utvalget skal avgi sin innstilling i løpet av 1994.

### 8.7.2 Forholdet mellom tjenstepensjonsordninger i privat sektor og folketrygden

Fram til 1979 ble også tjenstepensjoner i privat sektor etter skatteloven samordnet med andre tjenstepensjoner. Ordningen ble opphevet som et forenklingstiltak.

Private tjenstepensjoner og forsikringer har ikke vært samordnet med folketrygden, slik som de offentlige bruttopensjoner. For å komme inn under pensjonsreglene etter skatteloven, må imidlertid størrelsen på den definerte pensjonsytelse fastsettes under hensyn til en forventet folketrygd. Slik sett foretas en forhåndssamordning/eller begrensning i hva en arbeidsgiver kan sikre arbeidstakere gjennom en tjenstepensjon etter skatteloven.

De private ordninger er som nevnt i "[Tjenstepensjoner i privat sektor etter skatteloven](#)" i avsnitt 8.5 bygget opp som netto-, eller differansepensjoner, slik at pensjonen sammen med en generelt beregnet forventet folketrygdpensjon sikrer et visst pensjonsnivå.

Sluttr resultatet blir noenlunde det samme som de offentlige bruttopensjoner etter samordning.

De offentlige ordninger gir en såkalt «bruttogaranti» om en bestemt samlet pensjonsdekning fra folketrygden og tjenstepensjon sammenlagt. Gir folketrygden mindre enn forventet, dekkes differansen av bruttogarantien. Gir folketrygden mer enn forventet blir dette samordningsfritt (fiktivfordel).

## 8.8 NÆRMERE OM INNTEKTSPRØVING AV FORSØRGINGSTILLEGG

Som nevnt foran samordnes ikke private pensjoner med folketrygdens pensjoner.

Fra enkelte hold benyttes begrepet «samordning» imidlertid også om inntektsprøving av forsørgingstillegg fra folketrygden.

Som nevnt under i "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2, kan folketrygden i tillegg til pensjoner gi forsørgingstillegg for forsørget ektefelle og barn under 18 år. For å anses som forsørget må vedkommende selv ikke ha inntekt over 1 ganger grunnbeløpet. Ektefelletillegget utgjør 50 prosent og barnetillegget 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp.

Disse forsørgingstillegg fra folketrygden ble inntektsprøvet fra 1.5.1991 mot annen arbeidsinntekt og pensjonsinntekt som pensjonisten mottar, dvs også private pensjoner. Barnetillegget inntektsprøves også må ektefelles inntekt. Slik inntekt utover et fastsatt fribeløp, skal avkorte forsørgingstilleggene med 50 prosent.

Fra enkelte hold er det uttrykt bekymring for at folketrygdens tilleggspensjon også kan bli inntektsprøvd på tilsvarende måte mot private pensjoner i framtiden.



I mandatet for Pensjonsforsikringsutvalget (Hylland-utvalget), er det nedfelt i mandatet at man skal legge til grunn at folketrygdens tilleggspensjon ikke skal inntektsprøves mot private pensjoner.

## KAPITTEL 9

**Førtids alderspensjon****9.1 NÆRMERE OM FØRTIDSPENSJON**

I *"Folketrygdens pensjoner og stønader til livsopphold – spesielt relatert til eldre"* i kapittel 7 om folketrygdens stønadsordninger går det fram at folketrygdens uførepensjon og også dagpengeordningen for arbeidsløse i betydelig grad brukes som overgangsordninger mellom yrkesliv og alderspensjon. Brukt etter sin hensikt ved faktisk uførhet og reell arbeidsledighet, må dette anses som en verdig utgang fra arbeidslivet.

Utsiktet bruk av ordningene med påvirkning av arbeidsgiver, ofte med en gavepensjon som motivasjon for arbeidstaker, vil for mange anses som en lite verdig utgang fra arbeidslivet.

Utvalget har inkludert uførepensjon som en type førtidspensjon, men dagpenger er ikke inkludert.

I *"Tjenstepensjonsordninger og lignende ordninger"* i kapittel 8 om tjenstepensjonsordninger og liknende ordninger, går det fram at de fleste slike tjenstepensjonsordninger har en todelt funksjon:

- Yrker som er spesielt belastende har særaldersgrenser som gir rett og plikt til å fratre med pensjon fra en bestemt alder. Tjenstepensjon dekker da hele pensjonen fram til 67 år. I offentlig sektor kan den dekke hele pensjonen fram til 70 år.
- Ved fylte 67 år skal tjenstepensjonen være en supplerende pensjon fra folketrygden, som sikrer en viss samlet pensjon fra folketrygd og tjenstepensjon.

Tjenstepensjonsordninger med særaldersgrenser kan naturlig nok også anses som en førtidsalderspensjon.

Førtidsalderspensjon i privat sektor gis ellers i forbindelse med nedbemanning og omstilling i virksomheter. Når slike pensjoner gis «over driften» er arbeidsgiver ikke bundet av bestemmelser om aldersgrenser og likhetshensyn slik reglene for kollektive tjenstepensjoner etter skatteloven krever. Ved utbetaling over driften utgiftsføres pensjonsutbetalingene fullt ut som vanlige lønnsutgifter.

I dette kapitlet omtales spesielt ordninger som primært tar sikte på å være en førtids alderspensjon før uttak av alderspensjon fra folketrygden ved fylte 67 år.

Formålet med de tre pensjonstrygdene for henholdsvis sjømenn, fiskere og skogsarbeidere, er at disse har et fysisk krevende yrke som det er vanskelig å fortsette med fram til fylte 67 år. Pensjonstrygden for sjømenn og fiskere tar dessuten hensyn til at de på fartøy som faller inn under sjømannsloven, vil ha en plikt til å fratre sitt arbeid ombord ved fylte 62 år.

Et vesentlig formål med ordningen med avtalefestet pensjon i privat sektor som ble innført i 1989, var at slitne arbeidstakere skulle ha mulighet til å slutte i arbeid etter eget valg før 67 år. Slik ordningen ble utformet, med ti års opptjeningstid, blir den imidlertid også et tilbud for andre enn for dem som hadde lang tid i yrkeslivet. Ordningen er blant annet et gunstig tilbud for kvinner som var gått sent ut i arbeidslivet på grunn av omsorgsoppgaver.

I motsetning til AFP-ordningen i privat sektor, sikrer AFP-ordningen i offentlig sektor tjenstepensjonsrettigheter fra 65 år for dem som har opptjent rettigheter i ordningen. Dersom AFP-ordningen i privat sektor ville vært bedre, gis denne differanse i tillegg (garantiordningen).

I 1993 gikk staten som arbeidsgiver ikke med på en tilsvarende tjenstepensjonsordning for 64-åringer. Da arbeidstakere i privat sektor hadde fått et skattefritt sluttvederlag på 950 kroner per måned, ble dette senere fulgt opp med et skattepliktig AFP-tillegg på 1 700 kroner per måned for offentlig ansatte. Dette gjør ordningen svært god for deltidsansatte og lavtlønnede i offentlig sektor. Ordningen vil således være spesielt gunstig for mange kvinner.

Resultatet av de ulike ordningene i privat og offentlig sektor som er kommet i stand gjennom inntektsoppgjørene, er at vi har fått et noe uryddig og komplisert førtidspensjoneringsystem, særlig i offentlig sektor. Informasjonsproblemer og vanskelige valgsituasjoner for den enkelte kan ofte være et resultat av dette.

## **9.2 LOVBESTEMTE PENSJONSTRYGDER – FØRTIDSPENSJONS- ORDNINGER FOR SJØMENN, FISKERE OG SKOGSARBEIDERE**

### **9.2.1 Bakgrunn**

Visse yrker er fysisk krevende og er vanskelige å fortsette med fram til ordinær pensjonsalder. For disse grupper har det offentlige medvirket til førtidspensjonsordninger før vanlig pensjonsalder. Ordningene er finansiert i det alt vesentlige av partene, men inneholder en statlig garanti, slik som de offentlige tjenstepensjonsordningene i Statens Pensjonskasse. Det er i dag i alt tre 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. Ordningene faller inn under samordningsloven. Det innebærer fordel ved sammenlegging av tid for rett til pensjon, men også reduserte ytelser.

### **9.2.2 Pensjonstrygden for sjømenn**

Pensjonstrygden for sjømenn ble opprettet ved lov av 3.12.1948, og denne trygdeordningen ligger nær opp til definisjonen av en tjenstepensjon, som nevnt foran. I forhold til reglene for privat pensjonsforsikring (EPES), regnes den som tjenstepensjon. I utgangspunktet finansieres ordningen av arbeidsgivertilskudd og medlemspremie.

Spørsmålet om å etablere en særskilt pensjonsordning for sjøfolk ble tatt opp av sjømennenes og redernes organisasjoner allerede før siste krig, og ble under krigen reist på nytt med den norske regjeringen i London. Ved Nortrashippoppgjøret i juni 1946 ble det avsatt et beløp på 186 millioner kroner til delvis finansiering av en fast varig pensjonsordning for norske sjøfolk. I forarbeidene til ordningen ble det blant annet uttalt:

«Den avgjørende nasjonaløkonomiske og beredskapsmessige betydning som skipsfarten har for vårt land gjør det også rimelig at staten medvirker til å sørge for gode sosiale vilkår for sjømennene og derved søke å sikre stabilitet i sjømannsykket og tilstrekkelig rekruttering av god arbeidskraft.»

Etter innføringen av folketrygden i 1967 har sjømannspensjonen sin vesentligste betydning som førtidspensjonsordning. Pensjon ut over 67 år ytes kun for fartstid før 1967 da folketrygden ble etablert. Denne ordningen er gjort om til en nettopenisjon fra 1.5.1993. Alderspensjon gis fra fylte 60 år. Redusert alderspensjon kan gis opptil fem år før pensjonsalderen når summen av sjømannens alder og fartstid er 80

år eller mer. En sjømann med 25 års fartstid kan således gå av med 25/30 pensjon ved fylte 55 år.

For å få rett til full alderspensjon kreves minst 150 måneder pensjongivende fartstid. For fartstid under 2. verdenskrig gjelder lempeligere vilkår. Pensjonens størrelse fastsettes av Stortinget. I praksis reguleres pensjonene i takt med endringene i folketrygdens grunnbeløp.

Pr 1.5.1993 utgjør alderspensjonen (fra pensjonsalderen på 60 år og fram til fylte 67 år årlig) kr 282,90 pr opptjent farts måned som underordnet. Det gis 40 prosent tillegg pr farts måned som offiser.

Det gis barnetillegg på 10 prosent av alderspensjonen for hvert barn.

Fram til 1.5.1993 var det en ordning med ventetillegg for sjømenn som ventet med å ta ut pensjon til fylte 62 år. Ordningen ble avviklet, vesentlig av hensyn til trygdens økonomi.

Etter uttak av pensjon kan sjømannen ta arbeid i land, men ikke til sjøs.

Det gis ikke godskriving i folketrygden for manglende opptjeningsår under førtidspensjonering før 67 år. Pensjonsordningen sikrer imidlertid selv et tillegg etter 67 år, slik at pensjonisten ikke skal gå ned i ytelse ved overgang til folketrygdpensjon.

Ordningen finansieres i det alt vesentlige av næringen selv ved medlemspremie, arbeidsgivertilskudd og noe statstilskudd. Pensjonen er garantert av staten. Trygden administreres av Pensjonstrygden for sjømenn og har eget styre. Trygdeetaten er utbetalingsinstans og mottar administrasjonsvederlag for dette.

### 9.2.3 Pensjonstrygden for fiskere

Denne ordningen ble etablert ved lov 28.6.1958 og er senere tilpasset folketrygden. Ordningen er i dag en deltidspensjon før fylte 67 år. Pensjonsalderen ble redusert fra 62 til 60 år fra 1.1.1994.

Fra 1994 ble opptjeningstiden for full pensjon økt fra 1 500 uker til 1 560 uker (30 år). Det gis ikke pensjon dersom opptjeningstiden er under 750 uker.

Ektefelletillegget ble avviklet fra 1.1.1994. Samtidig ble egenpensjonen ved full opptjeningstid hevet fra 1 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) til 1,6 G. Barnetillegg utgjør 30 prosent av folketrygdens grunnbeløp ved full opptjening. Det gis ingen kompensasjon for redusert opptjening for pensjon fra folketrygden før 67 år.

Ordningen finansieres av næringen selv gjennom medlemspremie, omsetningsavgift på fisk og avkastning av fond. Fiskerpensjonen er garantert av staten. Trygden administreres av Rikstrygdeverket som mottar administrasjonsvederlag for dette. Norges Bank er regnskapsfører og forvalter fondet.

### 9.2.4 Pensjonstrygden for skogsarbeidere

Denne ble etablert ved lov av 3.12.1951, og er senere tilpasset folketrygden. Ordningen er i dag en førtidspensjonsordning for personer mellom 63 og 67 år. Ytelsen tilsvare folketrygdens grunnbeløp ved full opptjening. Det gis ektefelletillegg og barnetillegg. Det er ingen reduksjon for arbeidsinntekt. Pensjonen samordnes fullt ut med uførepensjon fra folketrygden. Full alderspensjon gis etter 1 500 pensjongivende uker. Det ytes ikke pensjon ved en opptjeningstid under 750 uker. Det gis ingen kompensasjon for redusert opptjening for pensjon fra folketrygden før 67 år. Ordningen finansieres av næringen selv ved medlemspremie og arbeidsgivertilskudd. Pensjonen er garantert av staten.

Trygden administreres av Rikstrygdeverket som mottar administrasjonsvederlag for dette. Norges Bank er regnskapsfører og forvalter fondet.

Norsk Skog- og Landarbeiderforbund og Skogbrukets Arbeidsgiverforening har reist spørsmål om å avvikle ordningen. Man vurderer andre løsninger.

### 9.3 AVTALEFESTET PENSJON

#### 9.3.1 Bakgrunn

Ved lønnsoppgjøret i 1988 ble det, innført en ordning med Avtalefestet pensjon (AFP) etter avtale mellom Landsorganisasjonen og Næringslivets Hovedorganisasjon (daværende Norsk Arbeidsgiverforening). Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund har også avtale om AFP, som administreres av Felleskontoret for LO/NHO-ordningen. Det vises til nærmere omtale i "[Pensjoner og inntektsoppgjør de senere årene](#)" i avsnitt 6.2.

Formålet med ordningen var i denne forbindelse å gi en valgfri alderspensjon til arbeidstakere over 65 år som ønsker det inntil oppfylt ordinær pensjonsalder på 67 år i folketrygden. Lignende avtaler ble samtidig inngått mellom partene i kommunal og offentlig sektor.

Ordningene trådte i kraft fra 1.1.1989. Pensjonsalderen ble gradvis redusert slik at pensjonsalderen fra 1.1.1989 var 66 år og 65 år fra 1.1.1990. I forbindelse med lønnsoppgjøret i 1993 ble det bestemt at det kan tas ut pensjon fra fylte 64 år etter 1.10.1993.

#### 9.3.2 Avtalefestet pensjon med statstilskott i privat sektor

Adgang til statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon er nærmere regulert i lov 23.12.1988. Det spesielle med ordningen, og i forhold til andre avtalebestemte pensjonsordninger, er at staten yter 40 prosent tilskott til løpende pensjon for 65- og 66-åringer, og at det medregnes framtidige poengår i folketrygden etter uttak av pensjon, slik det gjøres for uførepensjonister i folketrygden, se "[Regelverket for uførepensjon](#)" i avsnitt 7.3.4. Også for 64-åringene medregnes framtidige poengår.

Selv om pensjonsordningen både finansielt og administrativt er en avtalebestemt ordning *utenom* folketrygden, beregnes pensjonene på samme måte. Dette innebærer blant annet at pensjonene samordnes etter bestemmelsene i samordningsloven, at grunnpensjon og sært tillegg beregnes som for pensjonistektepar (det vil si at hver av ektefellene blant annet får 3/4 grunnpensjon), og at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt slik som pensjon fra folketrygden mellom 67 og 70 år. Det ytes inntektsprøvet ektefelletillegg til forsørget ektefelle over 60 år.

Den lovregulerte ordningen med avtalefestet pensjon med statstilskott i privat sektor anses administrativt og lovteknisk som én ordning, selv om det ikke ytes statstilskott til løpende pensjoner for 64-åringer slik som for 65- og 66-åringer.

##### 9.3.2.1 Personkrets/omfang

AFP-ordningen med statstilskott er begrenset til pensjonsordninger som er opprettet ved avtale mellom landsomfattende organisasjoner av arbeidstakere og arbeidsgivere.

Slike avtaler er i dag opprettet mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen og dessuten Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Ordningen omfatter alle arbeidstakere i bedrifter i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er arbeidstakerpart (for eksempel varehandel), og i NHO-bedrifter som har AFP-ordningen i sitt avtaleverk med andre organisasjoner, slik som Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Personer som har rett til tjenstepensjon med særaldersgrense har ikke rett til AFP-pensjon.

#### 9.3.2.2 *Vilkår om yrkesaktivitet*

Når det gjelder personkrets er AFP følgelig svært begrenset i forhold til folketrygdens uførepensjonsordning, som ikke har noen krav om et aktuelt arbeidsforhold, tidligere yrkesaktivitet eller inntekt. For å kunne få AFP-pensjon, må arbeidstakeren være ansatt i en bedrift eller virksomhet som er med i AFP-ordningen når vedkommende tar ut pensjon.

Etter vedtektsendring av 1.10.1993 kreves at arbeidstakeren må være reell arbeidstaker i bedriften. Videre kreves at vedkommende har vært ansatt i minst tre år eller vært omfattet av en AFP-ordning i minst 5 år.

Arbeidstakeren må ha en årsinntekt som omregnet til årsinntekt overstiger grunnbeløpet (G) i folketrygden, og må ha hatt en tilsvarende inntekt året før uttak av pensjonen.

Arbeidstakeren må ha hatt minst ti år med opptjening av pensjonspoeng i folketrygden etter fylte 50 år. I de beste ti årene etter at poengopptjeningen i folketrygden startet i 1967, må inntekten minst utgjøre en pensjonsgivende inntekt på 2 G.

#### 9.3.2.3 *Pensjonsalder*

Avtalefestet pensjon med statstilskott kan etter 1.10.1993 tas ut fra fylte 64 år og fram til uttak av alderspensjon ved fylte 67 år. Pensjonsalderen i ordningen er redusert gradvis fra 66 år i 1989, fra 65 år i 1990 og fra 1.10.1993 til 64 år.

#### 9.3.2.4 *Opptjeningstid*

Som nevnt under vilkår om yrkesaktivitet foran, må arbeidstakeren ha hatt minst ti år med opptjening av pensjonspoeng i folketrygden etter fylte 50 år. I de ti beste poengårene må inntekten minst utgjøre en pensjonsgivende inntekt på 2 G. Opptjeningstiden for full alderspensjon i folketrygden er 40 år. Tilsvarende opptjeningstid gjelder for AFP-pensjon, men her medregnes framtidige poengår fra og med pensjonsåret til og med det 66 år, slik som for uførepensjonister.

#### 9.3.2.5 *Pensjonsytelse – kompensasjonsgrad med videre*

Selve pensjonsytelsen tilsvarende den alderspensjon man ville fått som alderspensjonist i folketrygden mellom 67 og 70 år. (Se nærmere "[Alderspensjon fra folketrygden](#)" i punkt 7.2 foran.) Medregning av framtidige poengår for årene 64, 65 og 66 år, sikrer at man ikke taper poengår i folketrygden. (Se nærmere "[Regelverket for uførepensjon](#)" i avsnitt 7.3.4)

Kompensasjonsgraden i folketrygden for alderspensjon utgjør mellom 50 og 60 prosent før skatt for midlere inntekter. Kompensasjonsgraden blir bedre for lavere inntekter og dårligere for høyere inntekter. Til AFP-pensjon gis inntektsprøvet ektefelle tillegg til ektefelle over 60 år, men ikke barnetillegg. (Se "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2) Mottar ektefellen egen pensjon fra folketrygden eller AFP-pensjon, reduseres grunnpensjonen med 1/4 og det ytes sært tillegg som for ektepar. (Se "[Alderspensjon fra folketrygden](#)" i avsnitt 7.2)

#### 9.3.2.6 AFP-tillegg – Sluttvederlag

Ved inntektsoppgjøret våren 1992 ble partene enige om å øke kompensasjonsgraden i AFP-ordningen med virkning fra 1.10.1992. Dette ble gjennomført ved at også AFP-pensjonister fikk rett til vederlag fra Sluttvederlagsordningen gjennom et månedlig AFP-tillegg. Sluttvederlagsordningen var tidligere begrenset til arbeidstakere som enten blir arbeidsledige eller uføre og som da får sluttvederlaget utbetalt som et skattefritt engangsbeløp. Dette AFP-tillegget fra Sluttvederlagsordningen utbetales som et månedlig skattefritt beløp på kr 950 pr måned fram til 67 år.

Etter vedtektsendring fra 1.10.1993 gis ikke AFP-tillegg dersom arbeidstakeren tidligere har fått utbetalt sluttvederlag.

#### 9.3.2.7 Skatt

AFP-pensjonister har ikke rett til skattemessig særfradrag, slik som alders- og uførepensjonister har. De kommer imidlertid under den særlige skattebegrensningsregelen for alders- og uførepensjonister. For nærmere omtale av skatteregler for AFP-pensjonister, se "[Regler for beskatning av lønnstakere og pensjonister](#)" i avsnitt 10.7.

#### 9.3.2.8 Samordning

AFP-ordningen kan ikke kombineres med uførepensjon eller etterlattepensjon fra folketrygden. For øvrig samordnes AFP-pensjon med offentlige tjenestepensjoner, for eksempel enkepensjon, på samme måte som pensjon fra folketrygden. AFP-tillegget samordnes ikke.

#### 9.3.2.9 Avkorting mot arbeidsinntekt

Den som fortsetter i arbeid etter uttak av pensjon skal få pensjonen avkortet etter samme regler som gjelder for alderspensjon. Fra 1.1.1992 vil det si at det gjelder et fribeløp på 1 G og inntekt utover dette avkortes med 50 prosent, se "[Alderspensjon fra folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.

#### 9.3.2.10 Forholdet til eventuell tjenestepensjon

AFP-ordningen og de private avtaler sikrer ikke fortsatt opptjening av tjenestepensjon etter uttak av AFP-pensjon. Privatansatte med tjenestepensjon vil derfor kunne tape betydelig i tjenestepensjon etter 67 år dersom de tar ut AFP-pensjon. Dette skyldes blant annet at i private tjenestepensjonsforsikringer er den premien som arbeidsgiver skal betale, vanligvis svært høy de siste årene før ordinær pensjonsalder fordi forsikringen bygger på progressiv opptjening, i motsetning til lineær opptjening som i de offentlige tjenestepensjonsordningene. Ofte innbetales nær halvparten av premien etter at arbeidstakeren er 60 år. En arbeidstaker som slutter ved fylte 64 år kan tape 15-20 prosent årlig av tjenestepensjon etter fylte 67 år sammenlignet med om vedkommende ble værende i stillingen fram til pensjonsalder. Tapets størrelse avhenger av anslaget på framtidig, nominell lønnsvekst om vedkommende hadde valgt å bli værende i stillingen.

#### 9.3.2.11 Administrasjon

AFP-ordningen ledes av et styre der avtalepartene NHO og LO er representert. Felleskontoret for LO/NHO-ordningene er sekretariat for AFP-ordningen. Felleskon-

toret avgjør krav om pensjon for så vidt gjelder de kollektive vilkår, det vil si om arbeidstakeren er tilsluttet ordningen. Se nærmere under omfang nedenfor. Ankeinstans for de kollektive vilkår er pensjonsordningens styre.

Trygdekontoret er etter vedtektene tillagt avgjørelsesmyndighet vedrørende de individuelle vilkår. Det er

- pensjonsalder
- yrkesaktivitet
- generelle folketrygdvilkår.

Trygdekontoret beregner og utbetaler pensjonen. Det betales ikke administrasjonsvederlag. Rikstrygdeverket/Trygderetten er ankeinstans for trygdekontorets avgjørelser.

#### *9.3.2.12 Finansiering*

Utgiftene til AFP fordeles mellom arbeidsgiver og staten. Staten gir et tilskudd på 40 prosent av pensjonsutgiftene (eksklusive AFP-tillegget) for 65-åringer og 66-åringer. Staten gir ikke løpende tilskudd for 64-åringer. AFP-tillegget finansieres gjennom sluttvederlagsordningen, det vil si arbeidsgiverne.

Arbeidsgivernes andel finansieres ellers ved en fellesavgift til et pensjonsfond. Avgiften er basert på samlet lønnssum (arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget). Arbeidsgiverne som er omfattet av ordningen, betaler en kvartalsvis premie til trygdekontoret beregnet på grunnlag av total lønnssum. Da ordningen ble opprettet, var avgiften på 0,12 prosent av lønnssummen, men ved tariffoppgjøret i 1992 ble den hevet til 0,27 prosent. Avgiften har hittil gitt inntekter som er større enn utgiftene, noe som har medført fondsoppbygging.

Videre betaler arbeidsgiver 10 prosent av løpende pensjon dersom arbeidstaker har vært ansatt i minst 3 år. Denne avgiften kreves inn etterskuddsvis fra Rikstrygdeverket ved årets utløp. Har arbeidstaker ikke vært ansatt hos siste arbeidsgiver i 3 år, men har vært omfattet av AFP-ordningen i 5 år, dekkes denne andelen av fondet.

I forbindelse med inntektsoppgjøret i 1993 bevilget staten et engangsbeløp på 50 millioner kroner for å styrke ordningens fond.

### **9.3.3 Avtalefestet pensjon i statlig sektor**

#### *9.3.3.1 AFP for arbeidstakere som har fylt 65 og 66 år*

Denne ordningen er nærmere regulert i lov 28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse (pensjonsloven).

#### *Personkrets/omfang – pensjonsalder*

Arbeidstakere i staten og undervisningspersonale fikk rett til å fratre med straks løpende alderspensjon ved fylte 66 år fra 1. januar 1989 og fra fylte 65 år fra 1.1.1990. Arbeidstakere i særskilt innlemmede virksomheter i Pensjonskassen har samme rett, hvis det er inngått godkjent tariffavtale om det.

#### *Opptjeningstid*

For å kunne få AFP må arbeidstakeren være yrkesaktiv på fratredelsestidspunktet og ha 10 års medlemskap i Statens Pensjonskasse etter fylte 50 år. For å få full tjenestepensjon kreves 30 års opptjeningstid.



*Pensjonsytelse – kompensasjonsgrad*

Ved utregningen av pensjonen kommer de vanlige reglene om beregning av alderspensjon etter pensjonsloven til anvendelse. Alderspensjonen utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, hvis vedkommende har vært medlem av Pensjonskassen i 30 år. Pensjonen blir forholdsmessig redusert hvis arbeidstakeren ikke har full opptjening eller har arbeidet deltid.

Pensjonsgrunnlaget er normalt den faste lønnen vedkommende har på fratredestidspunktet. Pensjonsgrunnlaget er begrenset oppad til 12 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G). Inntekt mellom 8 og 12 G er pensjongivende for en tredjedel.

Hvis arbeidstakeren ville fått en høyere pensjon i ordningen som er avtalt mellom LO og NHO, utbetales differansen i tillegg til opptjent alderspensjon i tjenstepensjonsordningen (garantiordningen). Trygdeetaten serviceberegner en slik alternativ ytelse. I offentlig sektor er det således arbeidsgiver (stat eller kommune) som gjennom tjenstepensjonsordningen gir kompensasjon for eventuell manglende opptjeningsstid i folketrygden mellom 30 og 40 år.

Arbeidstakere som ikke har rett til AFP som en alderspensjon etter pensjonslovens regler, fordi vilkårene i tariffavtalen ikke er oppfylt, får utbetalt det samme fra Pensjonskassen som de ville ha fått i ordningen som er avtalt mellom LO og NHO, hvis de fyller vilkårene etter den avtalen.

*Forhold til arbeidsinntekt*

Pensjonen reduseres hvis arbeidstakeren utfører arbeid som tilsier fortsatt medlemskap i Pensjonskassen. Annet tilfeldig arbeid i offentlig sektor og alt privat arbeid er uten betydning. I den private ordningen avkortes pensjonen ved pensjongivende inntekt over grunnbeløpet, og tilsvarende gjelder ved garantiordningen.

*Administrasjon*

Ordningen for 65- og 66-åringer administreres av Statens Pensjonskasse.

*Finansiering*

Ordningen finansieres av staten som arbeidsgiver gjennom Statens Pensjonskasse.

Særsilt innlemmede virksomheter hvor det er inngått tariffavtale om AFP, betaler 10 prosent av de løpende pensjonsutgiftene i tillegg til en økt arbeidsgiverandel.

*9.3.3.2 AFP for arbeidstakere som er 64 år*

Ved tariffoppgjøret i statlig sektor i 1992 ble det avtalt at partene ville vurdere behovet for pensjonsordning for 64-åringer fra 1.10.1993. Under tariffoppgjøret 1993 i statlig sektor ble partene, med bakgrunn i resultatet fra privat sektor, enige om å innføre en ordning med avtalefestet pensjon for 64-åringer med virkning fra 1.10.1993.

AFP-ordningen for 65- og 66-åringer er hjemlet i tariffavtale og i lov om Statens Pensjonskasse, og pensjonen blir beregnet etter reglene i lov om Statens Pensjonskasse, dvs. som regel vanlig tjenstepensjon. Ytelsene i den nye AFP-ordningen for 64-åringer skal derimot beregnes og utbetales etter de samme prinsippene som ligger til grunn for ordningen som er avtalt mellom LO og NHO. Denne ordningen er derfor lovfestet i en egen lov om avtalefestet pensjon for offentlige tjenestemenn med flere 11. juni 1993 nr. 64, og som i det vesentlige administreres av trygdekontorene.

Arbeidstakere som går av med en slik AFP-ordning for 64-åringer, vil når de fyller 65 år bli overført til AFP-ordningen i Statens Pensjonskasse. Arbeidstakere som ikke fyller vilkårene i Statens Pensjonskasse, fortsetter imidlertid i ordningen til de fyller 67 år.

#### *Personkrets/omfang*

Loven gjelder for arbeidstakere i stilling som gir rett til medlemskap i Statens Pensjonskasse.

#### *Vilkår om yrkesaktivitet*

Vilkårene for å få avtalefestet pensjon som 64-åring er de samme som for 65- og 66-åringer, dvs. at vedkommende:

- er yrkesaktiv på pensjoneringstidspunktet
- har minst 10 års opptjening av pensjonspoeng i folketrygden fra fylte 50 år til og med året før fratreden
- har gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst 2 G i de 10 beste inntekt-sårene etter 1967 til og med året før fratreden
- på pensjoneringstidspunktet har en inntekt, som omregnet til årsinntekt, overstiger grunnbeløpet i folketrygden, det samme gjelder året før fratreden.

#### *Pensjonsytelse – dekningsgrad*

Den nye AFP-ordningen for 64-åringer i statlig sektor skal som nevnt utbetales og beregnes etter de samme prinsippene som ligger til grunn for ordningen som er avtalt mellom LO og NHO.

Dette innebærer at pensjonsytelsen i utgangspunktet tilsvarer «garantiordningen» for 65- og 66-åringer. For 64-åringer skal imidlertid pensjonen avkortes ved egen inntekt slik som for alderspensjon i folketrygden.

Pensjonen vil normalt tilsvare den pensjonisten ville ha fått i alderspensjon fra folketrygden ved å fortsette i stillingen fram til fylte 67 år. For at AFP-pensjonister i offentlig sektor skal få omleg tilsvarende nettoinntekt etter skatt, som i privat sektor, blir det utbetalt et tillegg på 1 700 kroner pr måned som er skattepliktig. For lønnsinntekter opp til omleg 180 000 er denne ordningen gunstigere enn tjenestepensjon. For høyere inntekter blir den dårligere.

#### *Forhold til arbeidsinntekt*

Pensjonen reduseres på samme måte som i den private ordningen hvis pensjonisten har en pensjonsgivende inntekt over grunnbeløpet. Se "[Regelverket for alderspensjon](#)" i avsnitt 7.2.1.

#### *Administrasjon*

Ordningen med AFP for 64-åringer i statlig sektor administreres av trygdekontorene for såvidt gjelder tilståelse, beregning og utbetaling av pensjonen. Søknad om pensjon stiles til Statens Pensjonskasse. Spørsmål om en arbeidstaker er omfattet av ordningen, avgjøres av Administrasjonsdepartementet.

### *Finansiering*

Den lovbestemte ordningen finansieres av staten som arbeidsgiver gjennom Statens Pensjonskasse, og er statsgarantert.

Særsilt innlemmede virksomheter, hvor det er inngått tariffavtale om AFP, betaler 10 prosent av de løpende pensjonsutgiftene i tillegg til en økt arbeidsgiverandel.

## **9.3.4 Ordningene i kommunal sektor**

### *9.3.4.1 Ordningen for 65- og 66-åringer*

Pensjonsordningen for 65-åringer og 66-åringer i kommunal sektor er identisk med ordningen i statlig sektor. Det vil si at ordningen gir full tjenestepensjon med som hovedregel 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid på 30 år, med NHO-LO ordningen som en garantiordning hvis denne er bedre. Trygdekontorene serviceberegner det alternative garantibeløpet.

Det er full adgang til samtidig arbeidsinntekt under forutsetning av at arbeidet ikke tilsier fortsatt medlemskap i offentlig tjenestepensjonsordning.

Denne ordningen fungerer som en frivillig pensjonsalder på 65 år for alle i kommunesektoren. Ordningen er imidlertid ingen aldersgrense som gjør det nødvendig for arbeidstakeren å fratre med mindre det er bestemt en særaldersgrense.

Ordningen administreres av de enkelte kommunale pensjonskasser og enkelte forsikringsselskaper, hvor den kommunale eller fylkeskommunale arbeidsgiver har dekket sine pensjonsordninger. Ordningene finansieres som pensjonsordningene ellers gjennom medlemspremie og arbeidsgivertilskudd.

### *9.3.4.2 AFP-ordning for 64-åringer i kommunal sektor*

Den tariffbestemte ordningen for 64-åringer i kommunal sektor er også identisk med den statlige, frivillige ordningen for 64-åringer. Pensjonsytelsene skal således tilsvare alderspensjon fra folketrygden, med et skattepliktig tillegg på 1 700 kroner pr måned. For deltidsansatte og lavtlønnede vil ordningen være svært gunstig, jf. omtalen av kompensasjonsgrader i "[Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 10.

Ved fylte 65 år gjelder den forannevnte ordningen for 65 åringer, det vil si man får det som er best av tjenestepensjon og garantiordningen. 64-åringer med særaldersgrenser på 65, eller 68 år må fortsette på AFP fram til 67 år.

### *Administrasjon*

Rikstrygdeverket har ikke kunnet påta seg å administrere ordningen for 64-åringer i kommunal sektor. Dette skyldes blant annet at ordningen ikke er lovbestemt og at ordningen vil medføre en uforholdsmessig belastning for trygdekontorene. Trygdekontorene skal imidlertid serviceberegne pensjonsbeløpene slik som i garantiordningen for 65- og 66-åringer.

### *Finansiering*

Ordningen finansieres kollektivt av de kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere.

## 9.4 PENSJONSORDNINGER FINANSIERT OVER DRIFTEN

En del bedrifter og virksomheter finansierer sine pensjonsordninger «over driften», og er da ikke bundet av pensjonsreglene for private tjenstepensjonsordninger etter skatteloven, som omtalt i *"Tjenstepensjoner i privat sektor etter skatteloven"* i avsnitt 8.5.

Pensjonsutbetaling over driften er fullt ut fradragsberettiget som lønnsutgifter ellers. Slike ordninger er således økonomisk gunstige for arbeidsgiver. Arbeidstaker er imidlertid ikke sikret dersom virksomheten går konkurs.

Det finnes ikke noen samlet oversikt over disse ordningene som ikke er sikret gjennom ordinær forsikring.

Ordningene gir full dekning av førtidspensjon før fylte 67 år, og er supplerende ordninger i tillegg til pensjon fra folketrygden. Ellers er en vesentlig del av ordningene såkalte «gavepensjoner» som gis i kombinasjon med uførepensjon eller dagpenger som omtalt i *"Folketrygdens pensjoner og stønader til livsopphold – spesielt relatert til eldre"* i kapittel 7. Gavepensjon benyttes også i kombinasjon med avtalefestet pensjon.

Strammere vilkår for rett til uførepensjon de siste årene har gjort det mindre vanlig med kombinasjonen uførepensjon/gavepensjon. Arbeidstakere og arbeidsgivere kan ikke lenger regne med at ett års sykmelding og deretter uførepensjon, vil aksepteres av trygdeetaten med mindre de medisinske vilkår er til stede.

## 9.5 PRIVATE INDIVIDUELLE FORSIKRINGSORDNINGER

### 9.5.1 Egen pensjonsforsikring

Arbeidsgiver kan tegne egen pensjonsforsikring for enkelte av sine arbeidstakere, og slik arbeidstakeren også selv har adgang til.

Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES) kan som hovedregel først utbetales etter fylte 67 år. Ordningen følger reglene om privat pensjonsforsikring gitt ved kgl.res. av 4.12.1992.

Det er samme adgang til særaldersgrenser for visse grupper med utsatt arbeid/risiko, tilsvarende som for tjenstepensjoner. Dette er beskrevet i *"Nærmere om alderspensjon og særaldersgrenser"* i avsnitt 8.5.2.

Andre grupper med lovbestemte aldersgrenser, som for eksempel sjømenn, har adgang til å tegne pensjonsforsikring med tilsvarende aldersgrense.

Egen pensjonsforsikring kan bare tegnes i selskap som har tillatelse til å drive livsforsikringsvirksomhet i Norge. Ordningen kan omfatte egen alderspensjon, egen uførepensjon og etterlattepensjon til ektefelle/samboer og barn eller andre livsarvinger. Forsikringsavtalen fastsetter aktuarisk beregnede ytelser etter en fast plan i forhold til de beløpene som er innbetalt.

Organisasjoner kan gjennom avtaler med forsikringsselskap sikre sine medlemmer individuelle forsikringer som blir forholdsvis gunstige, såkalte foreningsforsikringer. Dette er spesielt aktuelt for selvstendig næringsdrivende. Jordbrukere har f.eks. slike «foreningspensjoner.»

### 9.5.2 Andre forsikringsordninger

Arbeidsgiver kan også kjøpe livrente for enkelte av sine arbeidstakere. Her gjelder ingen aldersgrenser. Ved en livrenteforsikring utbetaler forsikringsselskapet terminbeløp så lenge en person lever, eller til personen når en bestemt alder. Forsik-

ringen kan tegnes med rett til tilbakebetaling, det vil si at innbetalte premier kommer til utbetaling ved den forsikredes død.

Det kan også tegnes en individuell kapitalforsikring. Den kan utbetales på et fastsatt framtidig tidspunkt eller ved tidligere død eller uførhet. Forsikringen kan utbetales som et engangsbeløp eller i terminer. For å sikre pensjon for arbeidstakere eller arbeidstakerens etterlatte, kan arbeidsgiver tegne en kollektiv livrenteforsikring. Ordningen sikrer utbetalinger på samme måte som en tjenstepensjonsforsikring etter skatteloven, men uten de gunstige skattereglene som gjelder for slike ordninger. Det er ingen særskilte regler for hvilke pensjonsytelser som kan dekkes ved en kollektiv livrenteforsikring, eller fra hvilken alder ytelsene kan gis.

## 9.6 FØRTIDSPENSJON VED BEHOV FOR NEDBEMANNING I STATEN

### 9.6.1 Vartpenger

Medlemmer i Statens Pensjonskasse som må fratre sin stilling fordi stillingen blir inndratt eller blir sagt opp uten egen skyld, kan tilstås vartpenger dersom det er vanskelig for vedkommende å skaffe seg høvelig arbeid. Som regel gis vartpengene for en kortere periode, men perioden kan forlenges hvis det viser seg umulig å få nytt arbeid. Den som mottar vartpenger, skal stå tilmeldt arbeidsformidlingen som arbeidssøkende.

Vartpenger beregnes på tilsvarende måte som invalidepensjon, det vil si som hovedregel 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Vartpenger gis ikke til medlemmer i pensjonskassen som går inn under lov om statens tjenestemenn av 4.3.1983. Disse har rett til ventelønn som omtalt nedenfor.

### 9.6.2 Ventelønn

Statens Pensjonskasse administrerer for øvrig en spesiell ordning med «ventelønn». Ordningen gjelder den som mister sitt arbeid som «overtallig», og dermed har fortrinnsrett til ny stilling.

Maksimal ventelønn er avhengig av alder:

- Under 35 år kan ventelønn gis i inntil 3 år,
- for aldersintervallene 35-39 i 5 år,
- for aldersintervallene 40-44 i 7 år, og
- for aldersintervallene 45-49 i 9 år.
- Etter fylte 50 år kan det gis ventelønn frem til pensjonsalder i folketrygden, det vil si til 67 år.

Ventelønn kan likevel ikke utbetales i lengre tid enn det antall tjenestear vedkommende har hatt i staten.

Ventelønningen utgjør 66 prosent av lønnen i stillingen under forutsetning av at antall år med medlemsskap i pensjonskassen, medregnet årene fram til aldersgrensen for stillingen utgjør 30 år. Ved kortere tid reduseres ventelønningen forholdsmessig.

### 9.6.3 Førtdispensjon ved omstilling i Staten

Etter at Stortinget har gitt sitt samtykke til det, kan virksomheter der omstillinger medfører behov for nedbemanning, ta førtdispensjon i bruk som et virkemiddel for å unngå oppsigelser. Førtdispensjon blir utbetalt av Statens Pensjonskasse etter reglene om alderspensjon i lov om Statens Pensjonskasse.

Førtidspensjon kan tilbys til arbeidstakere fra fylte 60 år. Ordningen med førtidspensjon skal være tidsbegrenset og skal ikke medføre en generell senkelse av pensjonsalderen. Virksomheten dekker selv fullt ut utgiftene ved en slik førtidspensjon.

Som stimuleringstiltak, kan arbeidsgiver i tilknytning til tilbudet om førtidspensjon eventuelt tilby et månedlig beløp på 777 kroner (1/4 G), for å utjevne differansen mellom førtidspensjon og ordinær alderspensjon fra fylte 67 år, etter å ha innhentet Administrasjonsdepartementets samtykke. Videre kan Administrasjonsdepartementet godskrive tiden fram til aldersgrensen som pensjonsgivende tjenestetid for dem som ikke har full tjenestetid. Utgiftene til stimuleringstiltak ved fratreden med førtidspensjon skal også fullfinansieres av etatene selv.

## KAPITTEL 10

**Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger****10.1 INNLEDNING**

I *"Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger"* i kapitlene 6-*"Førtids alderspensjon"* i 9 er det gitt en oversikt over ulike pensjons- og trygdeordninger for eldre, og regelverket for disse. I tillegg til eksistensen av ulike ordninger og kriteriene for å komme inn under dem, er økonomiske incitamenter et av de forhold som har stor betydning når den enkelte arbeidstaker skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Ytelsen vil også ha betydning for hva slags pensjons- og trygdeordninger som framstår som mest attraktive, i den grad arbeidstakeren har mulighet til å velge mellom ulike ordninger.

I dette kapitlet vil en se nærmere på kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger for arbeidstakere i privat og offentlig sektor. En kompensasjonsgrad uttrykker her hvor mye en person får i pensjon i forhold til hva vedkommende ville fått ved å fortsette i arbeid. I alle eksemplene er kompensasjonsgraden etter skatt beregnet. En har lagt hovedvekten på dette, ettersom hva en sitter igjen med etter skatt vil være det avgjørende når den enkelte skal vurdere økonomiske virkninger av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. I vedlegg II har en imidlertid også gjengitt alle kompensasjonsgradene regnet før skatt. Ved beregningene er det kun tatt hensyn til standard fradrag, det vil si at renteutgifter og renteinntekter med videre er holdt utenfor. Beregningene vedrørende AFP i privat sektor gjelder selvsagt bare for den delen av privat sektor som omfattes av AFP-ordningen.

Kompensasjonsgradene er i hovedsak beregnet for en periode på 1 år. En som skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon vil ofte måtte vurdere de økonomiske virkningene over en lengre periode. I et lengre perspektiv vil blant annet antatt forventet gjenstående levealder, utsiktene til framtidig lønnsutvikling, og regulering av pensjonene i forhold til lønnsutviklingen ha betydning for de samlede økonomiske virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon. I *"Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden"* i kapittel 14 er det laget noen beregninger av hvordan en persons pensjonsformue kan endre seg som følge av endringer i pensjoneringstidspunktet. Pensjonsformuen er definert som forventet verdi av framtidige pensjonsutbetalinger. Mens beregninger av kompensasjonsgrader i hovedsak sier noe om virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon på et bestemt tidspunkt, kan beregninger av pensjonsformue i større grad illustrere langsiktige virkninger.

Beregningene av kompensasjonsgrader viser typisk svært høye verdier, som kan bli over 100 prosent for lave inntektsnivåer, for så å falle gradvis for høyere inntekter. Når det gjelder folketrygdens ordninger, må en være oppmerksom på at disse både har som oppgave å sørge for et akseptabelt minsteinntektsnivå for dem som er avhengig av pensjon, og å gi høyere pensjon i form av tilleggspensjoner til dem som har opptjent pensjonsrettigheter. For personer som har hatt svært lave lønnsinntekter, vil folketrygdens oppgave om å gi alle en minimumssikring føre til høye kompensasjonsgrader. Motsetningen som her kan oppstå mellom hensynet til inntektssikring og motivasjon til arbeidsinnsats, kan en ikke fullt ut fri seg fra, men er avveininger som må tillegges vekt ved endringer i pensjonssystemet.

I *"Kompensasjonsgrader for enslige – privat sektor"* i avsnittene 10.2-*"Kompensasjonsgrader for ektepar – offentlig sektor"* i 10.5 presenteres kompensasjons-

grader for enslige og ektepar i henholdsvis privat og offentlig sektor. Sluttvederlagsordningen i LO-NHO-området omtales i "[Nærmere om sluttvederlagsordningen](#)" i avsnitt 10.6 ettersom hvordan en behandler utbetaling av sluttvederlag påvirker kompensasjonsgraden i ulike ordninger. Regler for beskatning av lønnstakere og pensjonister omtales i "[Regler for beskatning av lønnstakere og pensjonister](#)" i avsnitt 10.7.

## 10.2 KOMPENSASJONGRADER FOR ENSLIGE – PRIVAT SEKTOR

### 10.2.1 Kompensasjonsgrader ved full opptjening

Nedenfor er det gjengitt noen beregninger av kompensasjonsgrader for enslige i privat sektor ved overgang fra sysselsetting til henholdsvis uførepensjon, AFP og dagpenger. I beregningene er det laget eksempler på kompensasjonsgrader ved lønnsinntekter fra 75 000 kroner til 400 000 kroner med intervaller på 25 000 kroner. I vilkårene for å kunne gå over på AFP heter det at:

- Arbeidstakeren må ha en inntekt som omregnet til årsinntekt overstiger grunnbeløpet i folketrygden (G).
- Arbeidstakeren må ha hatt en tilsvarende inntekt året før uttak av pensjonen.
- Arbeidstakeren må ha hatt minst 10 år med opptjening av pensjonspoeng i folketrygden etter fylte 50 år. I de ti beste årene etter at poengopptjeningen startet i folketrygden i 1967, må inntekten minst utgjøre en pensjonsgivende inntekt på 2G.

I 1993 var G 37 033 kroner i gjennomsnitt, og en inntekt på 2G utgjør dermed 74 066 kroner. Regelverket sier altså at en må ha en inntekt på minst 2G i de 10 beste årene etter 1967, men det er mulig for arbeidstakeren i gjennomsnitt å ha hatt en lavere inntekt. For de som har hatt en gjennomsnittsinntekt under 75 000 kroner vil kompensasjonsgradene bli høyere enn ved 75 000 kroner. En har ikke tatt dette med i illustrasjonene, da en antar at relativt få personer som oppfyller kriteriene til ordningen, har hatt så lave inntekter.

Beregningene er basert på trygde- og skattereglene for 1993, og forutsetter hvis ikke annet er presisert, blant annet at:

- Arbeidstakeren har full poengopptjening i folketrygden fra 1967 tilsvarende inntekten på pensjoneringstidspunktet.
- Arbeidstakeren har ikke andre inntekter enn lønnsinntekter, og ikke andre fradrag enn standardfradrag.
- Arbeidstakeren har ikke tjenstepensjonsordning.
- Arbeidstakeren går av ved fylte 65 år i 1993.

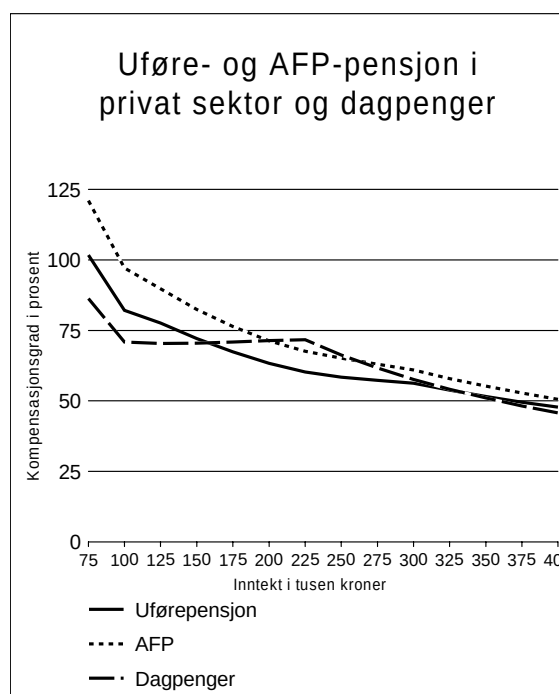
Figur 10.2.1a illustrerer kompensasjonsgraden for en som går over fra lønn til henholdsvis uførepensjon, AFP og dagpenger. Figuren illustrerer at personer med svært lave inntekter vil kunne få en høyere disponibel inntekt som pensjonist enn som arbeidstaker. For høyere inntekter faller kompensasjonsgraden gradvis.

Figuren viser at med de forutsetninger som er lagt til grunn, er kompensasjonsgraden for en AFP-pensjonist høyere enn for en uførepensjonist. En AFP-pensjonist mottar i utgangspunktet samme bruttopensjon som en uførepensjonist, men alle som går av med AFP-pensjon får i tillegg et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner pr år. Dette er regnet med i kompensasjonsgraden. Personer som går over på uførepensjon eller dagpenger kan også under visse forutsetninger få et skattefritt sluttvederlag. Dette er ikke regnet med i kompensasjonsgraden for uførepensjonister og dagpengemottakere, blant annet fordi denne ordningen ikke omfatter alle som får disse



ytelsene. De to sluttvederlagsordningene er nærmere omtalt i "[Nærmere om sluttvederlagsordningen](#)" i avsnitt 10.6. I figur 10.6a har en illustrert et eksempel hvor en som går av med uførepensjon 65 år gammel også mottar sluttvederlag.

En person over 64 år som har rett til dagpenger, er under visse forutsetninger sikret et beregningsgrunnlag på minst 2,5G, som etter 1.5.1993 utgjør 93 000 kroner. For inntekter opp til 6G, eller 223 800 kroner, får dagpengemottakeren en kompensasjon før skatt på 68,3 prosent. Inntekter over 6G er ikke inkludert i beregningsgrunnlaget, og kompensasjonsgraden faller derfor gradvis ved høyere inntekter. Kompensasjonsgraden for en dagpengemottaker er noe høyere etter skatt enn før skatt, men forskjellen er relativt liten i det dagpenger skattlegges som lønnsinntekt. Figuren viser at dagpenger gir lavere kompensasjon enn uførepensjon ved lave inntekter, noe høyere kompensasjon ved midlere inntekter, og om lag samme kompensasjon ved høyere inntekter.



Figur 10.2.1a Kompensasjonsgrad etter skatt for henholdsvis en enslig uførepensjonist i privat sektor, en enslig AFP-pensjonist i privat sektor og en enslig dagpengemottaker.

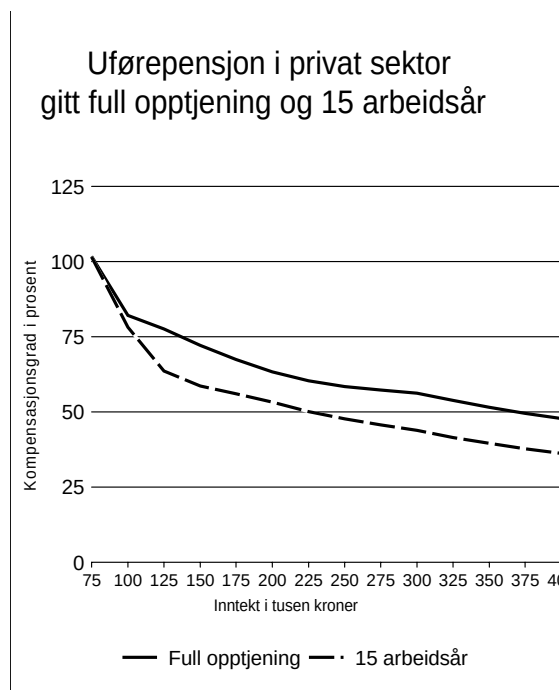
Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

### 10.2.2 Kompensasjonsgrader ved 15 arbeidsår

I eksemplene ovenfor er det forutsatt at arbeidstakeren har full poengopptjening i folketrygden fra 1967 tilsvarende inntekten på pensjoneringstidspunktet. I virkeligheten har mange arbeidstakere mindre enn full opptjening når de går av med pensjon. Nedenfor er det sett på et eksempel der en arbeidstaker går av med uførepensjon 65 år gammel og har 15 arbeidsår bak seg.

I privat sektor får en person godskrevet framtidige poengår både som AFP-pensjonist og uførepensjonist. En som går av med AFP eller uførepensjon 65 år gammel vil derfor få totalt 17 poengår.

Figur 10.2.2a viser at for svært lave inntekter blir kompensasjonsgraden for en uførepensjonist den samme ved 17 poengår som ved full opptjening, fordi arbeidstakeren vil få minstepensjon uansett antall arbeidsår. For høyere inntekter faller kompensasjonsgraden gradvis i forhold til en person som har full opptjening. For en inntekt på 300 000 kroner vil kompensasjonsgraden etter skatt være 44 prosent mot 56 prosent for en som har full opptjening.



Figur 10.2.2a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig uførepensjonist i privat sektor gitt henholdsvis full opptjening og 15 arbeidsår ved fratreden. For å få full opptjening av poengår i folketrygden ved fratreden i 1993, behøves minst 26 arbeidsår.

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

Kompensasjonsgraden for en AFP-pensjonist vil falle tilsvarende, men vil for alle inntektsnivåer ligge noe høyere enn for en uførepensjonist på grunn av det skattefrie sluttvederlaget på 11 400 kroner.

Foruten at mange pensjonister ikke har full opptjening i folketrygden fra 1967 vil mange ha arbeidet deltid i perioder. Regelverket i folketrygden er slik at opptjente pensjonsrettigheter vil være uavhengig av om en person har arbeidet full tid i en stilling for eksempel med årslønn 150 000 kroner, eller halv tid i en stilling med årslønn 300 000 kroner.

Kompensasjonsgraden for en som har arbeidet deltid kan derfor leses ut av figurene, gitt at en forutsetter at personen har hatt en konstant lønnsinntekt tilsvarende inntekten på pensjoneringstidspunktet og en konstant deltidsprosent.

### 10.2.3 Tjenestepensjonsordninger i privat sektor

I eksemplene over er det forutsatt at arbeidstakeren ikke har tjenestepensjonsordning. Om lag 39 prosent av arbeidstakerne i privat sektor er imidlertid omfattet av

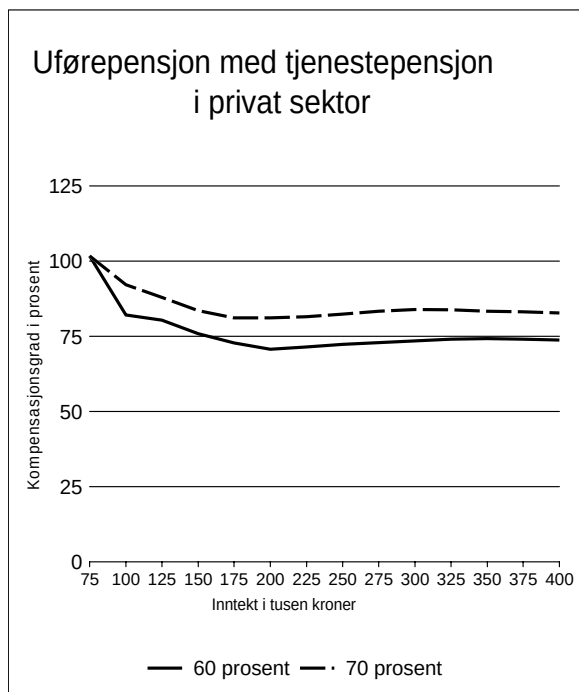
tjenestepensjonsordninger som utbetales i tillegg til folketrygdens alders-, uføre- og etterlattepensjoner.

De fleste tjenestepensjonsordninger i privat sektor gir en ytelse som er differansen mellom en viss prosent av lønn og en beregnet folketrygdytelse. Mange ordninger tar sikte på en brutto kompensasjon på 60-70 prosent av tidligere lønnsinntekt. Ifølge en kartlegging gjennomført av Norges Forsikringsforbund hadde 60 prosent av alle tjenestepensjonsordninger i privat sektor en kompensasjonsgrad før skatt på mellom 60 og 70 prosent per 31.12.1986. Det finnes ikke nyere statistikk over kompensasjonsgrader.

Statens Pensjonskasse gir en pensjon tilsvarende 66 prosent av sluttlønnen opp til et nivå på 8G, eller om lag 296 000 kroner. Mange tjenestepensjonsordninger i privat sektor yter en viss prosent av sluttlønn opp til 12G, eller om lag 444 000 kroner. Det høye taket for opptjening av pensjonspoeng i kombinasjon med at ytelsene er utformet som en nettopensjon i tillegg til folketrygdens ytelser, betyr at tjenestepensjonsordninger i privat sektor særlig vil innebære et vesentlig tillegg i pensjon for lønnstakere med høye inntekter.

For å oppnå skattefradrag må tjenestepensjonsordninger i privat sektor følge forskrifter som er gitt i skatteloven, noe som i dag medfører en aldersgrense på 67 år etter hovedregelen. Det er gjort unntak ved særaldersgrenser for enkelte grupper i privat sektor. Det er således ikke mulig å få utbetalt tjenestepensjon i kombinasjon med AFP i privat sektor, men det er mulig å få utbetalt tjenestepensjon i kombinasjon med uførepensjon.

I figur 10.2.3a er det beregnet kompensasjonsgrader for en arbeidstaker i privat sektor som blir uførepensjonist og har en tjenestepensjonsordning. Det er forutsatt at ordningen sikrer en pensjon før skatt på henholdsvis 60 prosent og 70 prosent av sluttlønnen. Kompensasjonsgraden etter skatt blir for midlere og høyere inntekter om lag 10 prosentpoeng høyere. Som en ser, vil det for arbeidstakere som omfattes av tjenestepensjonsordninger være vesentlig gunstigere å gå over på uførepensjon enn å gå over på AFP. Forskjellen øker med økende inntekt, og øker selvsagt med kompensasjonsgraden i tjenestepensjonsordningen.



Figur 10.2.3a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig uførepensjonist i privat sektor med tjenstepensjon. Tjenstepensjonen er forutsatt utformet slik at den garanterer henholdsvis 60 prosent og 70 prosent kompensasjon før skatt.

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

I enkelte tjenstepensjonsordninger i privat sektor betaler arbeidstakeren selv inn en del av premien til pensjonsordningen. Det er ikke tatt hensyn til slike premieinnbetalinger i eksemplene.

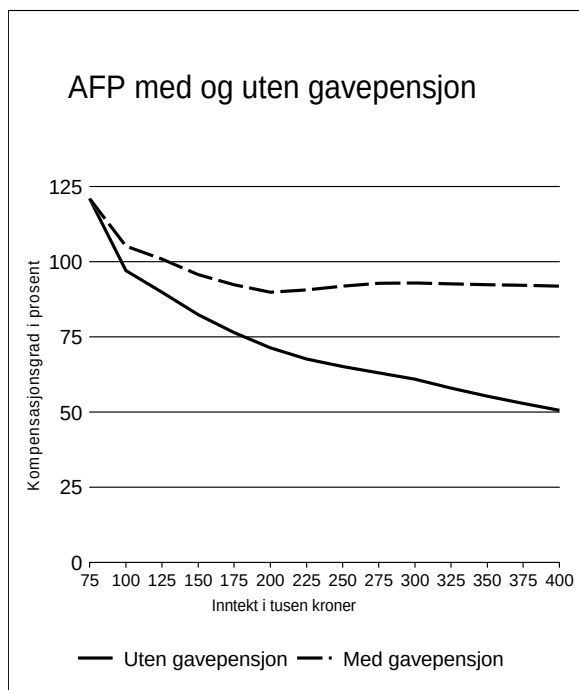
Figuren viser kompensasjonsgraden i en tjenstepensjonsordning første året etter at en har gått av med pensjon. Ytelser fra folketrygden og fra offentlige pensjonsordninger reguleres én gang per år som følge av endringer i folketrygdens grunnbeløp (G). Endringen i G skal normalt ta hensyn til prisveksten og den generelle velstandsutviklingen i samfunnet. I de makroøkonomiske beregningene i "[Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene](#)" i kapittel 11 er det forutsatt at G reguleres i takt med gjennomsnittlig utbetalt lønn per årsverk. I tjenstepensjonsordninger i privat sektor er det normalt ikke lagt inn bestemmelser som sikrer en bestemt regulering av pensjonene, for eksempel i takt med prisstigningen. En del ordninger gir full kompensasjon for prisstigningen, mens andre bare kompenserer for deler av prisstigningen. Noen «tar sikte på» regulering i takt med folketrygdens grunnbeløp. Bortsett fra de sistnevnte kan derfor pensjonen fra en tjenstepensjonsordning i privat sektor over tid vokse svakere enn pensjon fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor.

Tjenstepensjonsordninger i privat sektor er ikke samordnet med tjenstepensjonsordninger i offentlig sektor. Personer som har lang samlet opptjeningsstid, og opptjening i tjenstepensjonsordninger både i privat og offentlig sektor, kan derfor få høyere pensjonsdekning enn det disse ordningene gir hver for seg.

### 10.2.4 Gavepensjoner

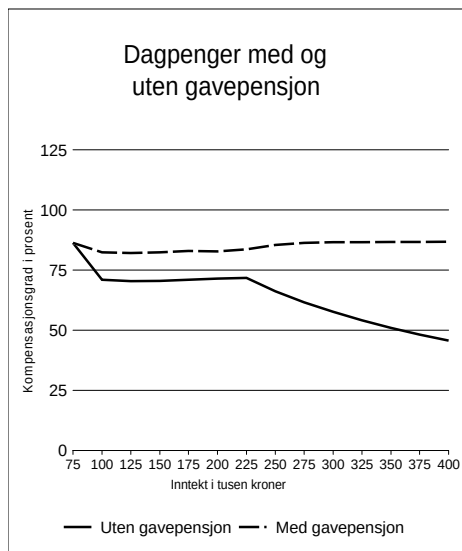
Mange som går av før pensjonsalderen mottar en gavepensjon fra sin tidligere arbeidsgiver. En gavepensjon er en ekstra pensjon som kommer i tillegg til andre ytelser som ofte vil være dagpenger, uførepensjon eller AFP-pensjon. Etter innstrammingen av kriteriene for tildeling av uførepensjon, er kombinasjonen av uførepensjon og gavepensjon blitt mindre vanlig.

En undersøkelse som utvalget har fått utført av 24 bedrifter i Sogn og Fjordane og Hordaland, gav som resultat at ti av de 24 bedriftene har benyttet gavepensjoner de siste tre år, bruker det nå, og/eller kommer til å bruke slike ordninger det neste året (Halleraker 1993). Fire av de ti bedriftene kombinerer gavepensjonen med dagpenger, mens de andre seks kombinerer den med AFP-pensjon. Ved to av de fire bedriftene som kombinerer gavepensjon og dagpenger, er gavepensjonen et fast månedlig beløp, uavhengig av tidligere lønnsinntekt. I prosent av lønnsinntekten betyr gavepensjonen her med andre ord mest for de lavtlønte. I de andre åtte bedriftene garanterer gavepensjonen i kombinasjon med andre ytelser til sammen en konstant brutto kompensasjonsgrad. Hvis de andre ytelsene alene gir en høyere kompensasjon enn den garanterte kompensasjonen, gis ingen gavepensjon. Siden brutto kompensasjonsgrad for disse ytelsene faller med økende lønnsinntekt, vil gavepensjonen i prosent av lønnsinntekten være størst for de høytlønte. I de åtte bedriftene varierer den garanterte brutto kompensasjonsgraden fra 70 til 100 prosent. De fleste av de åtte garanterer 80 prosent. Utvalget av bedrifter er imidlertid for lite til å kunne si noe generelt om bruk av gavepensjoner på landsbasis. Halvorsen og Johannesen (1991) rapporterer at den vanligste bruken av gavepensjon er en kombinasjon av dagpenger og et fast periodisk beløp som er uavhengig av lønnsinntekten. Figur 10.2.4a viser kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig AFP-pensjonist i privat sektor henholdsvis med og uten gavepensjon. Figuren gjelder gitt en gavepensjon med 80 prosent-garanti. En lønnsinntekt på 75 000 kroner gir ingen gavepensjon, siden AFP-pensjonen da alene gir 95 prosent brutto kompensasjon. Ved høye lønnsinntekter øker kompensasjonsgraden som følge av gavepensjoner betydelig, og ved en lønnsinntekt på for eksempel 300 000 kroner øker gavepensjonen netto kompensasjonsgrad fra 61 prosent til 93 prosent. Figur 10.2.4b, med dagpenger og gavepensjon, viser et tilsvarende bilde.



*Fiatur 10.2.4a Kompensasjonsarad etter skatt for en enslia AFP-pensionist i privat sektor henholdsvis med og uten gavepensjon. Gavepensjonen er forutsatt utformet slik at den før skatt garanterer minst 80 prosent kompensasjonsgrad.*

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket



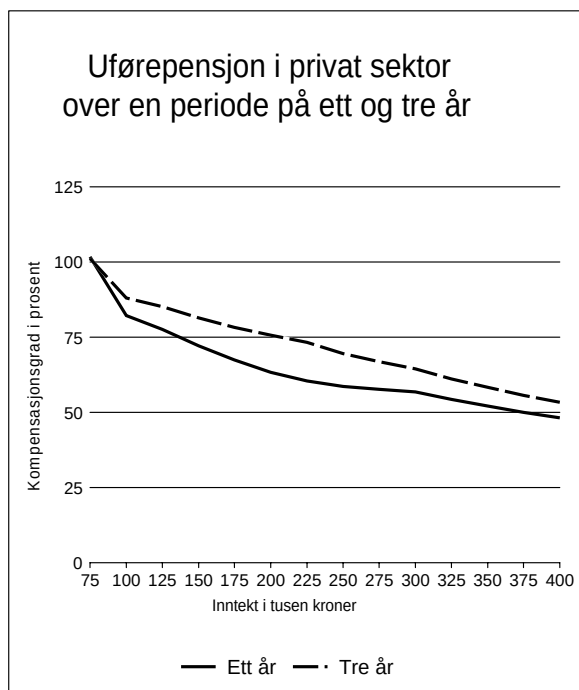
*Fiatur 10.2.4b Kompensasjonsarad etter skatt for en enslia dagpengeremottaker henholdsvis med og uten gavepensjon. Gavepensjonen er forutsatt utformet slik at den før skatt garanterer minst 80 prosent kompensasjonsgrad.*

Kilde: Finansdepartementet

### 10.2.5 Kompensasjonsgrader over en periode på 3 år

Ovenfor er det beregnet en del typeeksempler på kompensasjonsgrader i ulike ordninger for en periode på 1 år. Det er sett på personer som går direkte fra lønnet arbeid til uførepensjon, AFP eller dagpenger. I en del tilfeller vil det også være av interesse å se på kompensasjonsgrader for en lengre periode. En person som blir uførepensjonert vil for eksempel normalt først gå gjennom en sykmeldingsperiode på 1 år.

I figur 10.2.5a er kompensasjonsgraden for en uførepensjonist i privat sektor over en 3-årsperiode beregnet. Det er forutsatt at vedkommende har hatt sykelønn i 1 år og uførepensjon i 2 år. Det er videre forutsatt at sykelønn gir 100 prosent kompensasjon opp til en inntekt tilsvarende 6G, eller om lag 222 000 kroner, og ingen kompensasjon for inntekter over 6G. Alle beløp er regnet i 1993-priser og ut fra 1993-regelverk. Kompensasjonsgraden måler summen av 1 års sykelønn og 2 års uførepensjon i forhold til lønnssummen for disse 3 årene.



Figur 10.2.5a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig uførepensjonist i privat sektor. Den ene kurven viser kompensasjonsgrad ved ett år med uførepensjon, den andre ved ett år med sykelønn og to år med uførepensjon.

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

Figur 10.2.5a viser at for en inntekt på 75 000 kroner vil kompensasjonsgraden over 3 år være om lag den samme som for 1 år fordi kompensasjonsgraden for en uførepensjonist da er om lag 100 prosent. For midlere og høyere inntekter vil kompensasjonsgraden over 3 år være høyere enn over 1 år fordi sykelønn gir en høyere kompensasjonsgrad enn uførepensjon. Om en tar hensyn til at de som blir uføre normalt først har 1 år med sykelønn vil dermed uførepensjon være noe gunstigere i forhold til AFP enn det figur 10.2.1a gir inntrykk av. For en AFP-pensjonist i privat

sektor vil kompensasjonsgraden over 3 år være den samme som over 1 år, og dermed som vist i figur 10.2.1a.

En dagpengemottaker som startet å motta dagpenger som 64-åring, har mulighet til å motta dagpenger som tilsvarer 68,3 prosent av dagpengegrunnlaget uavkortet i 3 år. Kompensasjonsgraden for en dagpengemottaker over en periode på 3 år blir derfor som i figur 10.2.1a.

### 10.3 KOMPENSASJONGRADER FOR ENSLIGE – OFFENTLIG SEKTOR

#### 10.3.1 Kompensasjonsgrader ved full opptjening

Alle ansatte i offentlig sektor omfattes av tjenstepensjonsordninger. Disse ordningene gir adgang til å gå av med AFP fra fylte 64 år fra 1.10.1993. I tillegg inkluderer tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor uførepensjon.

Figur 10.3.1a viser kompensasjonsgraden for en lønnstaker som går over til henholdsvis uførepensjon, AFP og dagpenger i offentlig sektor. Kompensasjonsgraden for uførepensjon er høyere i offentlig sektor enn i privat sektor, da tjenstepensjonen sikrer den uføre 66 prosent av pensjonsgivende inntekt på uføretidspunktet. I tillegg kommer et samordningstillegg på 1/4 G, eller vel 9 000 kroner, når uførepensjonen i tjenstepensjonsordningene samordnes med ytelser fra folketrygden. Kompensasjonsgraden etter skatt for en som blir uførepensjonert i offentlig sektor vil således være på om lag 80 prosent for midlere inntekter. For høyere inntekter faller kompensasjonsgraden fordi en får 66 prosent pensjon bare for inntekter opp til 8 G eller om lag 296 000 kroner. For inntekter mellom 8 G og 12 G får en 1/3 av dette, eller 22 prosent i pensjon. For inntekter utover 12 G gis ingen pensjon.

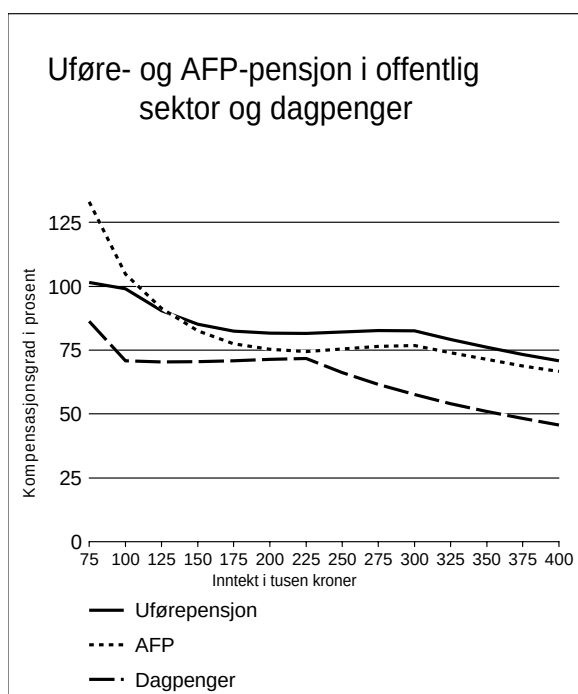
For arbeidstakere i offentlig sektor som går over på AFP eksisterer ulike regler for de som går av 64 år gamle, og for de som går av 65 og 66 år gamle. Figur 10.3.1a viser kompensasjonsgraden for en som går av med AFP i offentlig sektor etter reglene for 65- og 66-åringer. Vedkommende vil da få tjenstepensjon tilsvarende 66 prosent av pensjonsgivende inntekt. En AFP-pensjonist vil ikke få samordningstillegget på 1/4 G som uførepensjonister får, da det ikke er noen folketrygdytelse å samordne AFP-pensjonen mot. Alternativt kan vedkommende få utbetalt ytelser tilsvarende AFP-ordningen i privat sektor, gitt at denne gir høyere bruttoytelse. En som er ansatt i offentlig sektor og får utbetalt ytelser tilsvarende AFP-ordningen i privat sektor vil imidlertid få et skattepliktig sluttvederlag på 20 400 kroner per år, og ikke som i privat sektor et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner per år.

En som går av med AFP i offentlig sektor som 65- eller 66-åring, vil på de fleste inntektsnivåer komme bedre ut enn en AFP-mottaker i privat sektor med tilsvarende lønnsnivå. For lave lønnsinntekter skyldes dette at et skattepliktig sluttvederlag på 20 400 kroner gir høyere pensjon etter skatt enn et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner, da skatten på sluttvederlaget for lave inntekter er mindre enn 44 prosent. For høyere inntektsintervaller vil en AFP-mottaker i offentlig sektor komme bedre ut fordi en brutto kompensasjon på 66 prosent er vesentlig bedre enn kompensasjonen i privat sektor, selv når en tar hensyn til det skattefrie sluttvederlaget på 11 400 kroner i privat sektor.

Sammenlignet med en som går over på uførepensjon i offentlig sektor, kommer en AFP-pensjonist noe bedre ut for lave inntekter fordi AFP-pensjonisten får det skattepliktige sluttvederlaget på 20 400 kroner som en uførepensjonist ikke får. For midlere og høyere inntekter vil en uførepensjonist komme bedre ut, i det denne får samordningstillegget på 1/4 G (vel 9 000 kroner), som AFP-pensjonisten ikke får.



Nivået på dagpengeutbetalinger er uavhengig av om en har arbeidet i offentlig eller i privat sektor. Kompensasjonsgraden i dagpengeordningen blir således som i figur 10.2.1a. De høye kompensasjonsgradene for lønnstakere som går over til uførepensjon og AFP i offentlig sektor bidrar til at dagpengeordningen relativt sett framstår som en mindre gunstig ordning i offentlig sektor enn i privat sektor.

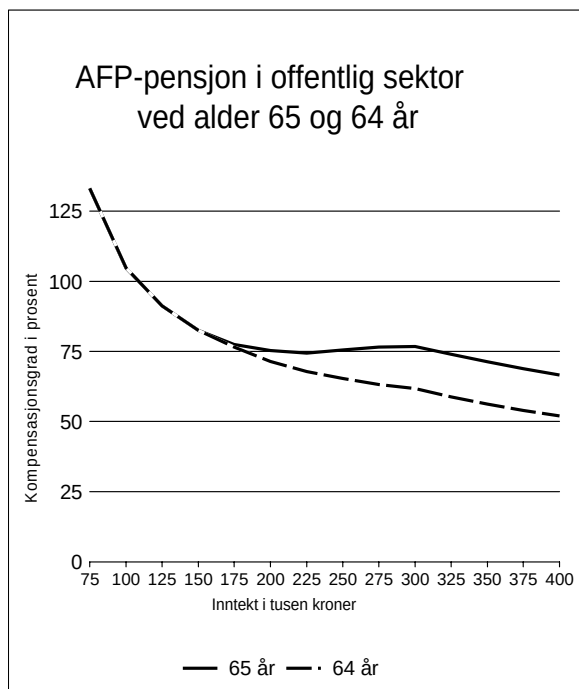


Figur 10.3.1a Kompensasjonsgrad etter skatt for henholdsvis en enslig uførepensjonist i offentlig sektor, en enslig AFP-pensjonist i offentlig sektor og en enslig dagpengemottaker.

Kilde: Finansdepartementet og Statens pensjonskasse

Figur 10.3.1b viser kompensasjonsgraden for en 64-åring i offentlig sektor som går over på AFP sammenlignet med kompensasjonsgraden for en som går av 65 år gammel. Offentlig ansatte som velger å gå over på AFP i en alder av 64 år får ikke utbetalt tjenestepensjon etter reglene i offentlig sektor, men får utmålt ytelsen etter ordningen i privat sektor. De får imidlertid som nevnt over et skattepliktig sluttvederlag på 20 400 kroner, og ikke et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner. For lave inntekter innebærer dette at offentlig ansatte som går av 64 år gamle får en høyere kompensasjonsgrad enn i privat sektor. For midlere og høyere inntekter blir kompensasjonsgraden svært lik. Dette skyldes at AFP-pensjonister over et visst inntektsnivå betaler om lag 44 prosent effektiv marginalsatt på sluttvederlaget.

Av figuren ser en at for offentlig ansatte med lave inntekter vil de som går av med AFP 64 og 65 år gamle komme like godt ut fordi ordningen i privat sektor uansett vil gi høyest pensjon. For høyere inntekter blir AFP-pensjonen vesentlig høyere for en som går av ved 65 år enn for en som går av ved 64 år. Ved en lønnsinntekt på 300 000 kroner blir kompensasjonsgraden etter skatt 77 prosent for en 65-åring og 62 prosent for en 64-åring.



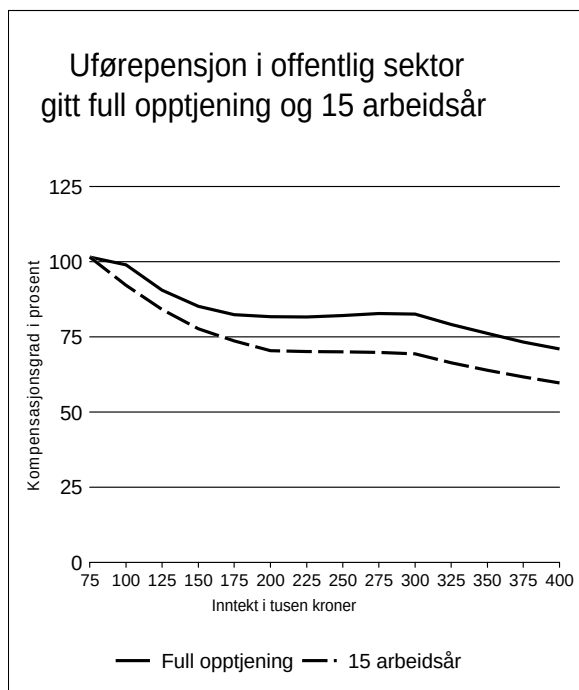
Figur 10.3.1b Kompensasjonsgrad etter skatt for henholdsvis en 64- og 65-årig enslig AFP-pensjonist i offentlig sektor.

Kilde: Finansdepartementet og Statens pensjonskasse

Tjenestepensjonsordninger i offentlig sektor er delvis finansiert av den enkelte arbeidstaker ved at alle arbeidstakere betaler inn en medlemspremie på 2 prosent av inntekten. Det er ikke tatt hensyn til slike medlemspremier i beregningen av kompensasjonsgrader. I privat sektor dekkes normalt premien til tjenestepensjonen av arbeidsgiver. Medlemspremien for lønnstakere i offentlig sektor innebærer at disse får utbetalt en lavere nettolønn enn lønnstakere i privat sektor med tilsvarende bruttolønn.

### 10.3.2 Kompensasjonsgrader ved 15 arbeidsår

Pensjonsordningene i offentlig sektor krever normalt 30 års opptjening for å få full pensjon. Er opptjeningen lavere enn dette, avkortes pensjonen forholdsmessig. Figur 10.3.2a viser kompensasjonsgraden for en uførepensjonist i offentlig sektor ved henholdsvis 15 arbeidsår og full opptjening. En ser at bortsett fra for svært lave inntekter gir full opptjening høyere pensjon, og forskjellen øker med økende inntekt.



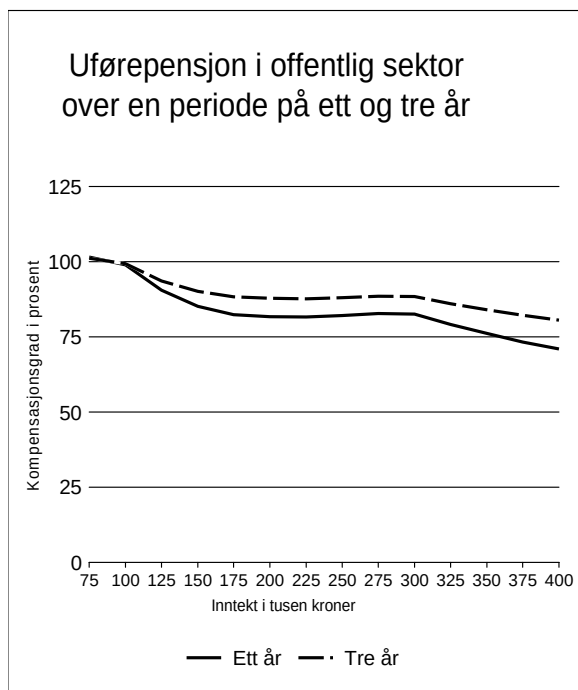
*Figur 10.3.2a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig uførepensjonist i offentlig sektor gitt henholdsvis full opptjening og 15 arbeidsår ved fratreden. For å få full opptjening av poengår i folketrygden (og av medlemsår i en offentlig tjenstepensjonsordning), behøver en uførepensjonist som fyller 65 år og fratrer i 1993, 26 (25) arbeidsår.*

Kilde: Finansdepartementet og Statens pensjonskasse

### 10.3.3 Kompensasjonsgrader over en periode på 3 år

Figur 10.3.3a viser kompensasjonsgraden for en uførepensjonist over en periode på 3 år. Det er forutsatt at vedkommende har 1 år med sykelønn og 2 år med uførepensjon. Ansatte i offentlig sektor får sykelønn med 100 prosent kompensasjon uansett inntekt. På samme måte som i privat sektor vil kompensasjonsgraden for inntekter på 75 000 kroner være om lag den samme over en periode på 3 år som for 1 år. Dette skyldes at uførepensjon da gir om lag 100 prosent kompensasjon. For midlere og høyere inntekter vil kompensasjonsgraden stige fordi sykepengene gir høyere kompensasjon enn uførepensjon. Som i privat sektor vil dermed uførepensjon bli relativt sett gunstigere i forhold til AFP om en tar hensyn til at de som går over på uførepensjon normalt er sykmeldt i ett år først.

Kompensasjonsgraden for en dagpengemottaker over en periode på 3 år blir som i figur 10.2.1a.



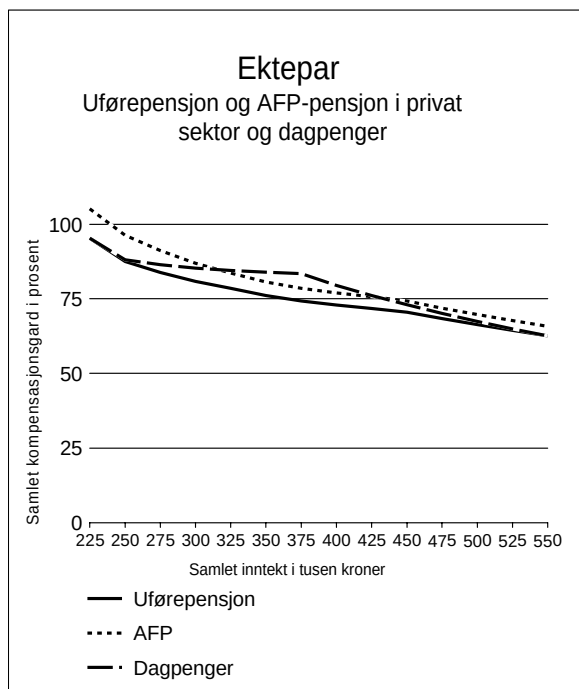
Figur 10.3.3a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig uførepensjonist i offentlig sektor. Den ene kurven viser kompensasjonsgraden ved ett år med uførepensjon, den andre ved ett år med sykelønn og to år med uførepensjon.

Kilde: Finansdepartementet og Statens pensjonskasse

#### 10.4 KOMPENSASJONSGRADER FOR EKTEPAR – PRIVAT SEKTOR

I figur 10.4a er det sett på kompensasjonsgrader for et ektepar samlet når begge i utgangspunktet er lønnstakere, og den ene ektefellen går over til henholdsvis uførepensjon, AFP eller dagpenger. Det er forutsatt at den ene har en lønn på 150 000 kroner, mens den som endrer status har en lønn som varierer fra 75 000 kroner til 400 000 kroner.

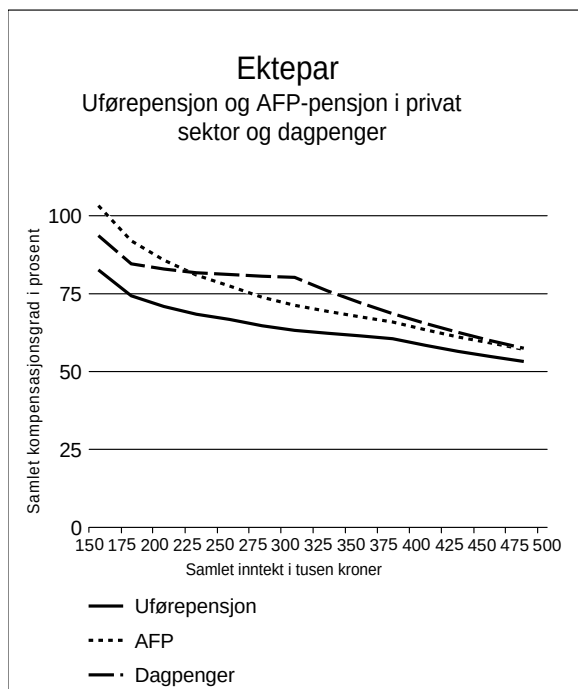
Som for enslige er kompensasjonsgraden høyest for ektepar med lave inntekter, og faller gradvis med økende inntekt. Som for enslige er kompensasjonsgraden noe høyere i det tilfelle der den ene ektefellen blir AFP-pensjonist enn når vedkommende blir uførepensjonist. Som for enslige er sluttvederlaget for AFP-pensjonister inkludert, mens det sluttvederlaget som uførepensjonister og dagpengemottakere under visse forutsetninger kan få, ikke er inkludert.



Figur 10.4.a Kompensasjonsgraden etter skatt for ektepar samlet. Begge ektefellene er i utgangspunktet lønnstakere. Den ene har en lønn på 150 000 kroner, den andres lønn varierer fra 75 000 til 400 000. Ektefellen med varierende lønn blir henholdsvis uførepensjonist eller AFP-pensjonist i privat sektor eller dagpengemottaker.

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Figur 10.4b viser kompensasjonsgrader for et ektepar samlet når den ene i utgangspunktet er uførepensjonert med en uførepensjon på 82 614 kroner. Dette tilsvarer uførepensjonen i folketrygden ved en lønnsinntekt på 150 000 kroner. Den andre har lønnsinntekt som varierer fra 75 000 til 400 000 kroner. Lønnstakeren går så over på henholdsvis uførepensjon, AFP eller dagpenger. Figuren gir omtrent det samme bildet som figuren over. Kompensasjonsgraden faller med stigende inntekt, og den er høyere for AFP enn for uførepensjon.



Figur 10.4.b Kompensasjonsgrad etter skatt for ektepar samlet. I utgangspunktet er den ene uførepensjonist med 82 614 kroner i pensjon, som tilsvarer en lønnsinntekt på 150 000 kroner. Den andre har en lønnsinntekt som varierer fra 75 000 til 400 000 kroner. Lønnstakeren blir så henholdsvis uførepensjonist eller AFP-pensjonist etter reglene for privat sektor eller dagpengemottaker.

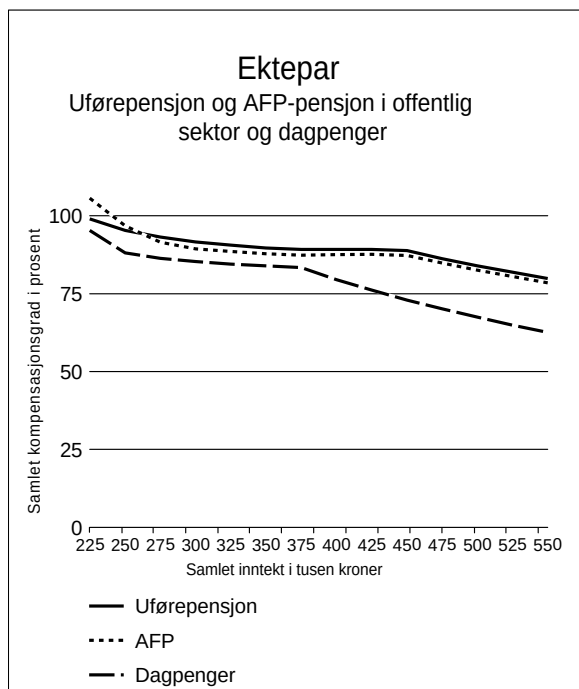
Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

## 10.5 KOMPENSASJONSGRADER FOR EKTEPAR – OFFENTLIG SEKTOR

Figur 10.5a viser kompensasjonsgrader for et ektepar samlet når begge i utgangspunktet er lønnstakere, og den ene ektefellen går over til henholdsvis uførepensjon, AFP eller dagpenger. Det er forutsatt at den ene har en lønn på 150 000 kroner, mens den som endrer status har en lønn som varierer fra 75 000 til 400 000 kroner.

Som i privat sektor er kompensasjonsgraden høyest for lave inntekter, og faller gradvis for høyere inntekter. For en som har hatt en middels lønnsinntekt, og går over på uførepensjon ligger kompensasjonsgraden for ekteparet samlet på 80-90 prosent.

Som for enslige gir AFP en noe bedre kompensasjon enn uførepensjon ved lave lønnsinntekter, mens uførepensjon gir noe bedre dekning ved høyere lønnsinntekter. Dagpenger gir i dette eksemplet lavere dekning enn de to pensjonsordningene.

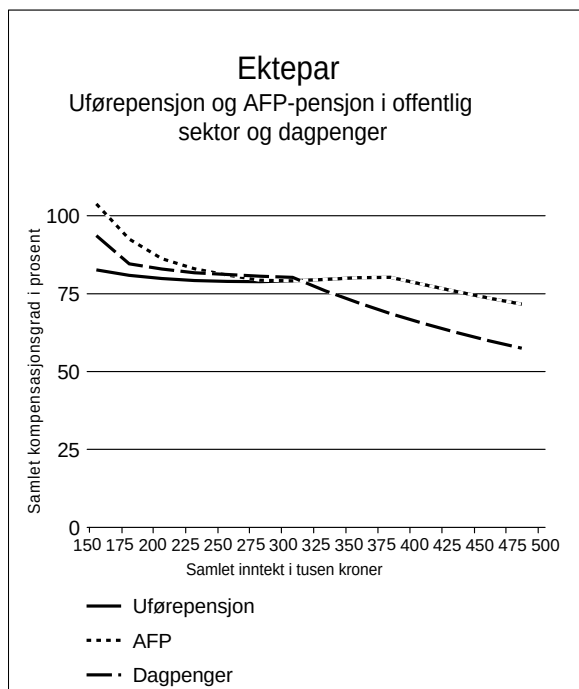


Figur 10.5.0a Kompensasjonsgrad etter skatt for ektepar samlet. Begge ektefellene er i utgangspunktet lønnstakere. Den ene har en lønn på 150 000, den andres lønn varierer fra 75 000 til 400 000 kroner. Ektefellen med varierende lønn blir henholdsvis uførepensjonist eller AFP-pensjonist i offentlig sektor eller dagpengemottaker.

Kilde: Statens pensjonskasse og Finansdepartementet

Figur 10.5b viser kompensasjonsgrader for et ektepar samlet når den ene i utgangspunktet er uførepensjonert med en pensjon på 82 614 kroner som tilsvarer uførepensjon i privat sektor ved en lønnsinntekt på 150 000 kroner. Den andre har lønnsinntekt som varierer fra 75 000 kroner til 400 000 kroner. Lønnstakeren går så over på henholdsvis uførepensjon, AFP eller dagpenger. Kompensasjonsgraden er her høyere for AFP enn for uførepensjon for lave inntekter, mens den er om lag lik for høyere inntekter.

Kompensasjonsgradene er noe lavere, og faller noe raskere med økende inntekt enn i figur 10.5a. Dette har sammenheng med at når ektefellen til den som skifter status er uførepensjonist, har denne en lavere andel av ekteparets samlede inntekt enn når vedkommende er lønnstaker. Det skyldes også at uførepensjonistens pensjon går ned fra 82614 kroner til 73356 kroner når ektefellen blir pensjonert.



Figur 10.5.b Kompensasjonsgrad etter skatt for ektepar samlet. I utgangspunktet er den ene uførepensjonist med 82 614 kroner i pensjon, som tilsvarer en lønnsinntekt på 150 000 kroner. Den andre har en lønnsinntekt som varierer fra 75 000 til 400 000 kroner. Lønnstakeren blir så henholdsvis uførepensjonist eller AFP-pensjonist etter reglene for offentlig sektor eller dagpengemottaker.

Kilde: Statens Pensjonskasse og Finansdepartementet

## 10.6 NÆRMERE OM SLUTTVEDERLAGSORDNINGEN

I 1966 ble det inngått en sluttvederlagsavtale mellom LO og NAF (nå NHO). Avtalen innebærer at det gis et tariffestet sluttvederlag til arbeidstakere som etter fylte 50 år blir sagt opp uten at oppsigelsen skyldes eget forhold, eller når arbeidsforholdet opphører som følge av sykdom.

For å få tariffestet sluttvederlag er det et krav at arbeidstakeren er mellom 50 og 66 år. Det er dessuten krav om tjenestetid/ansiennitet for den enkelte arbeidstaker. Kravene for å kunne få sluttvederlag går i hovedsak ut på at vedkommende på sluttdatoen må ha vært ansatt minst 10 år i sammenheng i bedriften, eller hatt minst 15 års sammenhengende medlemskap i ordningen.

Det tariffestede sluttvederlaget utbetales som et engangsbeløp og er skattefritt. Sluttvederlagssatsene som gjelder i 1993 er 12 000 kroner for en som er 50 år, og stiger deretter gradvis til 28 500 kroner for personer som er 62 år og 63 år. Satsene for 64-åringer er 24 000 kroner, for 65-åringer 22 500 kroner og for 66-åringer 12 000 kroner.

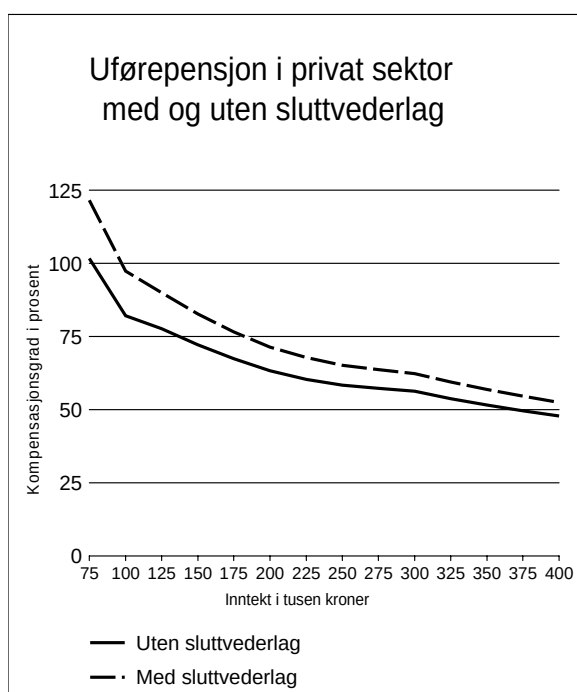
I forbindelse med tariffoppgjøret våren 1992 ble det innført et skattefritt tillegg i AFP-pensjonen på 950 kroner per måned (det vil si 11 400 kroner per år) med virkning fra 1.10.1992. Sluttvederlagsordningen omtalt over finansierer AFP-tillegget.

I eksemplene i "[Kompensasjonsgrader for enslige – privat sektor](#)" i avsnittene 10.2-"[Kompensasjonsgrader for ektepar – offentlig sektor](#)" i 10.5 er sluttvederlag tatt med i beregningen av kompensasjonsgrader for de som går over på AFP, men ikke tatt med i beregningen av kompensasjonsgrader for de som går over på uførepensjon og dagpenger. Grunnen til dette er blant annet at kravene til å få sluttveder-



lag er noe ulik i de to ordningene. Alle som går av med AFP har rett til sluttvederlag, mens ikke alle som blir uføre eller arbeidsledige har rett til dette, jamfør krav om tjenestetid med videre. Dessuten arbeider mange arbeidstakere i privat sektor i virksomheter som ikke omfattes av sluttvederlagsordningen. Disse vil ved arbeidsledighet eller uførhet uansett ikke ha rett til sluttvederlag.

Figur 10.6a viser kompensasjonsgraden for en uførepensjonist i privat sektor henholdsvis med og uten sluttvederlag. Det er forutsatt at personen går av 65 år gammel, og sluttvederlaget er omregnet til et årlig beløp for å gjøre det sammenlignbart med sluttvederlaget i AFP-ordningen. Figuren viser at for en som går av som uførepensjonist 65 år gammel og får sluttvederlaget, blir kompensasjonsgraden om lag nøyaktig like høy som i AFP-ordningen, jamfør figur 10.2.1a.



Figur 10.6.a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig uførepensjonist i privat sektor som går av 65 år gammel, henholdsvis med og uten sluttvederlag.

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

For en som går av med uførepensjon 66 år gammel og får sluttvederlag blir kompensasjonsgraden litt høyere enn i AFP-ordningen, mens en som går av med uførepensjon 64 år gammel og får sluttvederlag, vil få en litt lavere kompensasjonsgrad enn i AFP-ordningen.

## 10.7 REGLER FOR BESKATNING AV LØNNSTAKERE OG PENSJONISTER

Kompensasjonsgrader etter skatt endres fra år til år som følge av endringer i lønn, endringer i beregning av pensjonsytelser og endringer i skattereglene for pensjonister og lønnstakere. Mens utmålte bruttopensjoner i folketrygden og tjenstepensjoner i offentlig sektor over tid stort sett bare forandrer seg gjennom regulering av

grunnbeløpet, eventuelt med oppjustering av særtillegget for minstepensjon, fastsettes i prinsippet nye skatteregler årlig. Dette er et uttrykk for at pensjonsregler og skatteregler fastlegges ut fra ulike hensyn og ulik tidshorisont. Mens den enkeltes pensjon følger av rettigheter som i utgangspunktet ikke kan påvirkes av den statsfinansielle situasjon, fastsettes skattene først og fremst på slikt grunnlag.

Særlige skatteregler medfører at pensjonister betaler betydelig lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Selv om det har skjedd store endringer i skattesystemet i de senere år, har det forhold at pensjonister betaler vesentlig lavere skatt enn lønnstakere i hovedsak vært beholdt. Særreglene for pensjonister innebærer blant annet også at sivilstatus får større betydning for pensjonistbeskatningen enn det som følger av de alminnelige regler. Det er i hovedsak reglene for særfradrag for alder med videre og den særskilte skattereduksjonsregelen for pensjonister som gir ulik beregnet skatt for pensjonistektepar og to enkeltpensjonister, for eksempel et samboende pensjonistpar, med ellers like inntekter.

*Skattereduksjonsregelen* kan benyttes av alle som har fylt 70 år innen utgangen av inntektsåret. Skattytere som mottar uførepensjon/attføringspenger, alderspensjon fra folketrygden, overgangsstønad, etterlattepensjon eller AFP har også rett til å komme inn under skattereduksjonsregelen. Hovedsiktemålet med skattereduksjonsregelen for pensjonister er å sikre at minstepensjonene skal være skattefrie.

For skattytere som har krav på skattebegrensning, skal det ikke beregnes inntektsskatter eller trygdeavgift når beregningsgrunnlaget er lavere enn 60 400 kroner for enslige eller 94 200 kroner for ektefeller i 1993. Når beregningsgrunnlaget overstiger disse inntektsgrensene, skal 55 prosent av det overskytende beløp skattlegges.

Den skattepliktige nettoinntekten skal ved fastsettelsen av beregningsgrunnlaget for skattereduksjonsregelen tillegges et beløp tilsvarende 5 prosent av netto formue over 120 000 kroner. Dette gjelder både for enslige og ektepar. Skattereduksjonsregelen omfatter skatt av alminnelig inntekt og trygdeavgifter. Skattereduksjonsregelen omfatter ikke toppskatt eller formuesskatt.

Et pensjonistektepar må slå sammen sine inntekter (og eventuelle fradrag) for å få glede av skattereduksjonsregelen, fordi de ikke kan velge å bli individuelt skattlagt under denne regelen. Etter de ordinære skattereglene kan de imidlertid på vanlig måte velge å bli beskattet individuelt. Et ektepar der den ene er pensjonist og den andre ikke selv oppfyller kravene for skattereduksjon har også krav på skattereduksjon som for ektepar. Eksempelvis kan en uførepensjonist som er gift med en lønnstaker komme inn under skattereduksjonsregelen.

*Særfradrag for alder med videre* har vært et element i pensjonistbeskatningen siden 1970. Særfradrag for alder og uførhet kunne historisk begrunnes ut fra hensynet til at de fleste eldre og uføre hadde store sykdomsutgifter og lave inntekter fordi trygdesystemet var dårlig utbygget. Av forenklingshensyn fikk alle eldre et slikt særfradrag. Skatteverdien av særfradraget har vært holdt nominelt uendret de siste årene, med unntak for 1993 hvor den nominelle verdien ble økt på linje med inflasjonen. I 1993 var særfradraget for alder med videre 17 280 kroner. Særfradraget gis ved beregning av skatt på alminnelig inntekt. Særfradragene er avhengig av om de gis for alder, uførhet eller forsørgelse. AFP-pensjonister får ikke dette særfradraget. Gifte alderspensjonister får etter hovedregelen til sammen bare ett særfradrag, mens alle enslige pensjonister får ett hver. Ektepar der begge oppfyller kravene for særfradrag for uførhet får to særfradrag. Gifte uførepensjonister som blir alderspensjonister får beholde de to særfradragene.

Nedsettelse av skatt etter skattereduksjonsregelen beregnes av alminnelig inntekt før særfradrag. Det vil si at særfradragets størrelse har skattemessig betydning bare for de pensjonister som har så høye inntekter (og eventuelt formue) at de ikke kommer inn under skattereduksjonsregelen. Det innebærer at alle skattytere som

kommer inn under skattereduksjonsregelen isolert sett ikke vil berøres av endring i særfradraget.

I tillegg til de særlige skattereglene nevnt foran betaler pensjonister lavere trygdeavgift enn lønnstakere. I 1993 var trygdeavgiften på pensjonsinntekt 3,0 prosent, og på lønnsinntekt 7,8 prosent. Trygdeavgiften får kun betydning for pensjonister som ikke beskattes etter skattereduksjonsregelen.

For øvrig får AFP-pensjonister og uførepensjonister i privat sektor som oppfyller visse krav et skattefritt sluttvederlag, jamfør omtalen i "[Nærmere om sluttvederlagsordningen](#)" i avsnitt 10.6. For AFP-pensjonister er sluttvederlaget i privat sektor på 11 400 kroner per år, mens det for uførepensjonister avhenger av alder. For AFP i offentlig sektor gis ikke skattefrihet, men derimot et større garantitillegg på 20 400 kroner per år for de AFP-pensjonister i offentlig sektor som får sin pensjon fastsatt etter regelverket for privat sektor, det vil si alle 64-åringer og AFP-pensjonister med liten opptjening av tjenestepensjon.

Tabell 10.7a viser gjennomsnittsskatt i 1993 for en lønnstaker, en uførepensjonist og en AFP-pensjonist på ulike inntektsnivåer. En har valgt de samme inntektsnivåer som i figurene over kompensasjonsgrader, men stoppet tabellene ved 300 000 kroner, da svært få vil kunne få en pensjonsinntekt som overstiger dette.

Tabell 10.7.0a: Gjennomsnittsskatt i 1993 for en lønnstaker, en uførepensjonist og en AFP-pensjonist. Prosent av lønn/pensjon.

| Inntekt kroner | Lønnstaker | Uførepensjonist | AFP-pensjonist |
|----------------|------------|-----------------|----------------|
| 75 000         | 21,9       | 0,0             | 0,0            |
| 100 000        | 24,0       | 10,8            | 5,8            |
| 125 000        | 25,2       | 16,6            | 13,4           |
| 150 000        | 26,5       | 18,5            | 18,6           |
| 175 000        | 27,8       | 20,3            | 21,0           |
| 200 000        | 28,8       | 21,6            | 22,3           |
| 225 000        | 30,5       | 23,5            | 23,6           |
| 250 000        | 32,3       | 25,6            | 25,5           |
| 275 000        | 33,9       | 27,3            | 27,2           |
| 300 000        | 35,2       | 28,8            | 28,7           |

Kilde: Kilde: Finansdepartementet.

I tabellen forutsettes det at personene ikke har andre inntekter eller fradrag enn standardfradrag. For AFP-pensjonister er det skattefrie sluttvederlaget på 11 400 kroner inkludert. Tabellen viser at for en lønnstaker stiger gjennomsnittsskatten fra om lag 22 prosent ved en inntekt på 75 000 kroner til om lag 35 prosent ved en inntekt på 300 000 kroner.

En uførepensjonist betaler som følge av de spesielle regler for pensjonister med lave inntekter ikke noe skatt på pensjoner under 75 500 kroner. På inntekter fra 75 500 kroner til om lag 119 000 kroner er marginalskatten relativt høy, slik at gjennomsnittsskatten for en uførepensjonist nærmer seg gjennomsnittsskatten for en lønnstaker. For pensjoner i intervallet 150 000-300 000 kroner har uførepensjonister en gjennomsnittsskatt som er om lag 6-8 prosentpoeng lavere enn en lønnstaker med tilsvarende inntekt.

En AFP-pensjonist skattlegges som en uførepensjonist, men med to unntak. AFP-pensjonister får et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner og AFP-pensjonister får ikke særfradrag. Det skattefrie sluttvederlaget innebærer at en AFP-pensjonist kan motta pensjon på opptil 86 900 kroner uten å betale skatt. For pensjoner opp til om lag 150 000 kroner er gjennomsnittsskatten for en AFP-pensjonist noe lavere enn for en uførepensjonist, mens gjennomsnittsskatten for høyere pensjoner er om lag den samme.

Figur 10.7a viser marginals-katten i 1993 for en lønnstaker, en uførepensjonist og en AFP-pensjonist. For en lønnstaker utgjorde marginals-katten i 1993 49,5 prosent på inntekter over 230 000 kroner, og var lavere for lavere inntekter. For en uførepensjonist og en AFP-pensjonist er beregning av marginals-katt som en ser av figuren mer komplisert. Dette skyldes at uførepensjonister og AFP-pensjonister blir skattlagt etter skattereduksjonsregelen for inntekter i et intervall utover det skattefrie beløpet. For inntekter utover dette intervallet skattlegges uførepensjonister og AFP-pensjonister som lønnstakere, men med lavere trygdeavgift slik at de samlet får noe lavere marginals-katt.

*Figur 10.7.a Marginals-katt for en lønnstaker, en uførepensjonist og en AFP-pensjonist i 1993*  
Kilde: Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 10.7b viser gjennomsnittsskatten for ulike typer ektepar.

Tabell 10.7.b: Gjennomsnittsskatt i 1993 for ulike typer ektepar. Prosent av samlet inntekt

| Samlet inntekt | To lønnstakere <sup>1)</sup> | En lønnstaker og en uførepensjonist <sup>2)</sup> | To uførepensjonister <sup>3)</sup> |
|----------------|------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------|
| 150 000        | 22,4                         | 10,3                                              | 10,3                               |
| 175 000        | 23,5                         | 15,2                                              | 13,2                               |
| 200 000        | 24,3                         | 18,3                                              | 14,7                               |
| 225 000        | 25,0                         | 19,6                                              | 15,9                               |
| 250 000        | 25,5                         | 20,7                                              | 16,8                               |
| 275 000        | 25,9                         | 21,5                                              | 17,6                               |
| 300 000        | 26,5                         | 22,5                                              | 18,5                               |
| 325 000        | 27,2                         | 23,5                                              | 19,4                               |
| 350 000        | 27,8                         | 24,4                                              | 20,3                               |
| 375 000        | 28,9                         | 25,7                                              | 21,5                               |
| 400 000        | 30,1                         | 27,1                                              | 22,9                               |
| 425 000        | 31,3                         | 28,4                                              | 24,2                               |
| 450 000        | 32,3                         | 29,6                                              | 25,3                               |

- 1) Det er forutsatt at den ene ektefellen har en lønn på 150 000 kroner, og at den andre ektefellens lønn varierer fra 0 til 300 000 kroner.
- 2) Det er forutsatt at den ene ektefellen har en uførepensjon på 150 000 kroner, og at den andre ektefellen har en lønn som varierer fra 0 til 300 000 kroner.
- 3) Det er forutsatt at den ene ektefellen har en uførepensjon på 150 000 kroner, og at den andre ektefellen har en uførepensjon som varierer fra 0 til 300 000 kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabellen viser at også for ektepar har pensjonister vesentlig lavere gjennomsnittsskatt enn lønnstakere. En uførepensjonist med 150 000 kroner i inntekt, og som forsørger ektefellen, har om lag 12 prosentpoeng lavere skatt enn en lønnstaker med samme inntekt som forsørger ektefellen. Forskjellen i prosentpoeng blir mindre på høyere inntekter, men også på de høyeste inntektsnivåene er skattleggingen av ektepar der én eller begge er uførepensjonister, gunstigere enn for lønnstakerektepar. Forskjellen skyldes blant annet at uførepensjonister får særfradrag, og for ektepar der begge er uførepensjonister får begge særfradrag.

En skal være oppmerksom på at i tabellen sammenlignes lønnstakere og uførepensjonister med samme bruttoinntekt. I gjennomsnitt vil lønnstakere ha høyere bruttoinntekter enn uførepensjonister, og det vil være svært få uførepensjonister i de høyeste inntektsintervallene i tabellen.

Tabell 10.7a viser at beskatningen av enslige AFP-pensjonister på de fleste inntektsnivåer ikke avviker vesentlig fra beskatningen av enslige uførepensjonister. Tallene i tabell 10.7b kan derfor også gi et inntrykk av tilfeller hvor en av eller begge ektefellene er AFP-pensjonister.

## 10.8 OPPSUMMERING

Økonomiske incitamenter er et av de forhold som har stor betydning når den enkelte skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. I dette kapitlet er det derfor

gjennomført en del beregninger av kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger. Beregningene gjelder kompensasjonsgrader etter skatt. En har beregnet virkningene av overgang fra yrkesaktivitet til henholdsvis uførepensjon, AFP og dagpenger for arbeidstakere både i privat og offentlig sektor. I tillegg er det beregnet enkelte eksempler der en har illustrert virkningene av tjenstepensjoner og gavepensjoner. Kompensasjonsgradene er i hovedsak beregnet for en periode på 1 år, og gir derfor først og fremst et bilde av de kortsiktige økonomiske virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon. Noen hovedresultater fra beregningene kan oppsummeres som følger:

- Kompensasjonsgrader viser typisk svært høye verdier som kan bli over 100 prosent for lave inntektsnivåer, for så å falle gradvis for høyere inntekter.
- I privat sektor gir AFP noe høyere kompensasjonsgrad enn uførepensjon. Det er da tatt hensyn til at AFP-pensjonister får et sluttvederlag på 11 400 kroner per år, mens det ikke er inkludert noe sluttvederlag for uførepensjonister. En del som har arbeidet i privat sektor og blir uføre eller arbeidsledige, har imidlertid også krav på sluttvederlag, gitt at de oppfyller visse betingelser. Om en tar hensyn til dette, blir kompensasjonsgraden for en uførepensjonist og en AFP-pensjonist relativt lik. Dagpenger gir noe lavere kompensasjon enn uførepensjon på lave inntekter, men noe høyere kompensasjon for de med om lag gjennomsnittsinntekt.
- For de som blir uførepensjonister i privat sektor og omfattes av tjenstepensjon vil kompensasjonsgraden normalt bli vesentlig høyere, og særlig for høyere inntekter. Utbetaling av tjenstepensjon kan ikke kombineres med AFP eller dagpenger. Også personer som omfattes av gavepensjon som utbetales i tillegg til for eksempel dagpenger vil ofte få økt sin kompensasjonsgrad vesentlig, særlig for høyere inntekter.
- Arbeidstakere i offentlig sektor vil normalt ha høyere kompensasjonsgrader enn i privat sektor i det de alle omfattes av tjenstepensjonsordninger. I offentlig sektor får AFP-pensjonister som går av 65 eller 66 år gamle utbetalt tjenstepensjon, noe som medfører bedre dekning enn i privat sektor for midlere og høyere inntekter. For personer som går av med AFP 64 år gamle gjelder i hovedsak tilsvarende ordning som i privat sektor.
- I offentlig sektor vil en AFP-pensjonist komme noe bedre ut enn en uførepensjonist på svært lave inntekter. For midlere og høyere inntekter vil en uførepensjonist komme noe bedre ut.
- Det er ovenfor sett på kompensasjonsgrader etter skatt. Kompensasjonsgrader før skatt vil normalt være noe lavere enn etter skatt, blant annet fordi pensjonister skattlegges etter gunstigere regler enn lønnstakere.

## *Del IV*

### *Førtidspensjonering: De demografiske og trygdeøkonomiske utfordringene*

## KAPITTEL 11

**Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene****11.1 INNLEDNING**

Både i Norge og mange andre vestlige land har det de senere år vært en tendens til redusert yrkesaktivitet i eldre aldersgrupper, og en øking i antall personer som går over på ulike pensjonsordninger. I et langsiktig perspektiv er utviklingen i verdiskapingen i samfunnet avgjørende for hvordan velferdsoppgavene kan løses. Det er derfor viktig at de som er friske og arbeidsføre i størst mulig grad gis anledning til å skaffe seg inntekter gjennom eget arbeid, og til å bidra til verdiskapingen.

Endringer i pensjonsordninger vil kunne ha en rekke konsekvenser av betydning for landets økonomi. Ved slike endringer er det derfor viktig å foreta en helhetlig vurdering av de økonomiske konsekvensene, blant annet når det gjelder mulighetene for framtidig verdiskaping, offentlige utgifter, skattebyrde for å finansiere pensjonene og fordeling mellom generasjoner. Utvalget har således lagt stor vekt på å få fram langsiktige demografiske og økonomiske utviklingstrekk, og hva disse kan bety for fordelingen av verdiskapingen mellom ulike grupper i framtiden, slik mandatet for utredningen pålegger. Enkelte konsekvenser av endret pensjonsalder/yrkesaktivitet blant eldre vil også bli belyst i dette kapitlet. Framskrivningene som gjøres til 2030 er basert på Langtidsprogrammet 1994-1997. Langsiktighet er særlig viktig i pensjoneringsspørsmål ettersom det tar lang tid før effektene av endringer i regelverket slår fullt ut. Dessuten er det beslutninger som ofte er vanskelig og tidkrevende å reversere.

I "*Den demografiske utviklingen*" i avsnitt 11.2 gis det en oversikt over den demografiske utviklingen etter 1970, og framskrivinger til 2030. En ser blant annet på utviklingen i forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister i befolkningen, og på utviklingen i arbeidsstyrken framover. I "*Utviklingen i offentlige stønader til private husholdninger og i utgifter til ulike pensjonsordninger*" i avsnitt 11.3 gis det en oversikt over den historiske utviklingen i offentlige stønader til private husholdninger og i utgifter til ulike pensjonsordninger utenfor folketrygden. I "*Makroøkonomiske framskrivinger til 2030*" i avsnitt 11.4 presenteres kort de makroøkonomiske framskrivningene til 2030 som ble gjort til Langtidsprogrammet 1994-1997, og som har ligget til grunn for utvalgets vurderinger. I "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5 vurderes noen mulige økonomiske konsekvenser av endret pensjoneringsatferd. "*Førtidspensjonering som et sysselsettingspolitisk virkemiddel*" i Avsnitt 11.6 berører spørsmål i tilknytning til utviklingen i arbeidsledigheten og førtidspensjonering. 11.7 oppsummerer de viktigste resultatene.

**11.2 DEN DEMOGRAFISKE UTVIKLINGEN**

I dette avsnittet gis en oversikt over den forventede utviklingen i antall personer i ulike aldersgrupper, antall yrkesaktive og antall pensjonister fram til 2030 gitt dagens regelverk. Antall pensjonister i dette kapitlet omfatter personer som mottar alders-, etterlatte- eller uførepensjon fra folketrygden. Dette er en noe snevrere avgrensning av pensjonist enn det som er brukt andre steder i utredningen. I tabell 3.5.1a inkluderes pensjonister som får pensjon fra andre kilder, for eksempel AFP-pensjonister og alderspensjonister med særaldersgrense i offentlig sektor.



En kommer deretter inn på hvilke konsekvenser endret atferd blant de eldre med hensyn til overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, kan ha for forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister. Dette forholdet er av stor betydning når det gjelder skattebyrde for å finansiere pensjonene, og fordeling mellom generasjoner, jamfør nærmere omtale i "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5. Noen sentrale begreper er forklart i vedlegg I.

### 11.2.1 Utviklingen i arbeidsstyrken og antall pensjonister

#### 11.2.1.1 Utviklingen i noen viktige demografiske størrelser

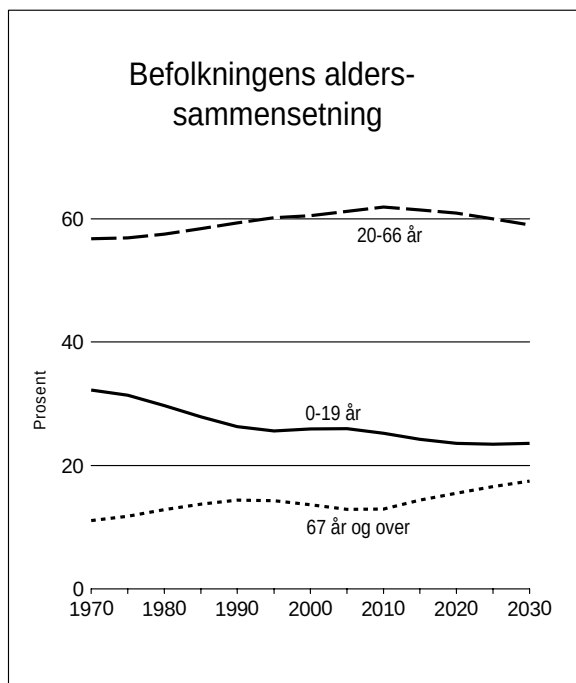
Tabell 11.2.1.1a oppsummerer utviklingen i noen viktige demografiske størrelser fra 1970 til 2030. Den demografiske utviklingen danner utgangspunktet for den framtidige utviklingen i størrelsen på arbeidsstyrken og pensjonistbestanden. Befolkningsframskrivingene til 2030 er de samme som ble brukt i Langtidsprogrammet 1994-1997. Det forutsettes at fruktbarheten vil være som i 1989 i hele framskrivingsperioden (samlet fruktbarhetstall 1,89), og at nettoinnvandringen vil være på 5000 personer per år. Forventet levealder er antatt å øke fram til 2010, for deretter å stabilisere seg. Dette er KM1-90-alternativet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 1990. Yrkesfrekvensene er antatt å være konstante fra og med 2000. Fram til 2000 er de antatt å holde seg omtrent på det gjennomsnittlige nivået i 1990-91, bortsett fra at de forutsettes å øke med mellom 2 og 8 prosentpoeng for menn og kvinner 16-24 år og for kvinner 55-64 år. Det er lagt til grunn tilgangsrater til uførhet som i 1990/91.

Tabell 11.2.1a: Utviklingen i befolkningens alderssammensetning, arbeidsstyrke og antall pensjonister, 1970-2030

|                                                                           | 1970  | 1980  | 1990  | 2010  | 2030  |
|---------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Befolkning. 1000 personer                                                 | 3888  | 4092  | 4250  | 4554  | 4733  |
| Andel av befolkningen 0-19 år. Prosent                                    | 32,2  | 29,7  | 26,3  | 25,2  | 23,6  |
| Andel av befolkningen 20-66 år. Prosent                                   | 56,7  | 57,5  | 59,3  | 61,9  | 59,0  |
| Andel av befolkningen 67 år og over. Prosent                              | 11,1  | 12,8  | 14,4  | 12,9  | 17,5  |
| Antall 20-66 år i forhold til antall 0-19 år eller 67 år og over. Prosent | 131,1 | 135,2 | 145,8 | 162,4 | 143,7 |
| Yrkesaktive i forhold til yrkespassive. Prosent                           | 74,0  | 90,1  | 101,5 | 109,0 | 98,5  |
| Yrkesaktive i forhold til pensjonister. Prosent                           | 316,1 | 263,2 | 232,0 | 236,3 | 186,4 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Befolkningen økte fra 3,9 millioner personer i 1970 til 4,2 millioner i 1990, og antas å øke til 4,7 millioner i 2030. Figur 11.2.1.1a viser utviklingen i andelen av befolkningen som er henholdsvis 0-19 år, 20-66 år og 67 år og over, ut fra data med 5 års intervaller.



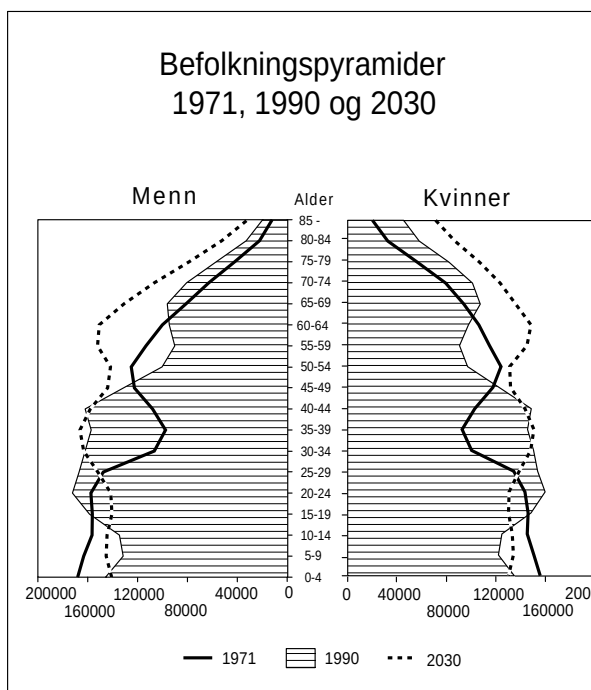
Figur 11.2.1.1.a Befolkningens alderssammensetning. Andel av befolkningen i henholdsvis alderen 0-19 år, 20-66 år og 67 år og over. 1970-2030. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Andelen av befolkningen i aldersgruppen 0-19 år avtok fra 32 prosent i 1970 til 26 prosent i 1990, og ventes å avta ytterligere til 24 prosent i 2030. Aldersgruppen 20-66 år økte sin andel av befolkningen fra 57 prosent i 1970 til 59 prosent i 1990, og ventes å øke ytterligere til 62 prosent i 2010. Deretter ventes andelen å avta til 59 prosent i 2030.

Fra 1970 til 1990 økte aldersgruppen 67 år og over fra 11 prosent til 14 prosent. Framover vil den først avta til 13 prosent i 2010, og så øke betydelig til 17 prosent i 2030. En kan også merke seg at aldersgruppen 60-66 år, som utgjorde 6,5 prosent av befolkningen i 1990, ventes å øke til 8,8 prosent i 2030.

Figur 11.2.1.1b viser befolkningspyramidene i henholdsvis 1971, 1990 og 2030. Slike befolkningspyramider kan være egnet til å belyse ulike strukturelle trekk ved befolkningen. For befolkningen under 50 år er pyramiden i 2030 omtrent lik pyramiden i 1990, men i alle aldersgrupper over 50 år er det flere personer i 2030 enn i 1990. Befolkningen blir med andre ord gradvis eldre.



Figur 11.2.1.1b Befolkningspyramider 1971, 1990 og 2030.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Ved utgangen av 1993 offentliggjorde Statistisk Sentralbyrå nye befolkningsframskrivninger, se boks 11.2.1a. De nye befolkningsframskrivingene indikerer en kraftigere eldrebolge enn befolkningsframskrivingene i denne utredningen gjør.

#### Figur 11.2.1.1a Nye befolkningsframskrivninger

Befolkningsframskrivingene i denne utredningen er KM1-90-alternativet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 1990. Disse ble også brukt i Langtidsprogrammet 1994-1997. Ved utgangen av 1993 offentliggjorde Statistisk sentralbyrå nye befolkningsframskrivninger. M1-93-alternativet fra disse nye framskrivingene, som er et hovedalternativ slik KM1-90 var det, kan oppsummeres på følgende måte:

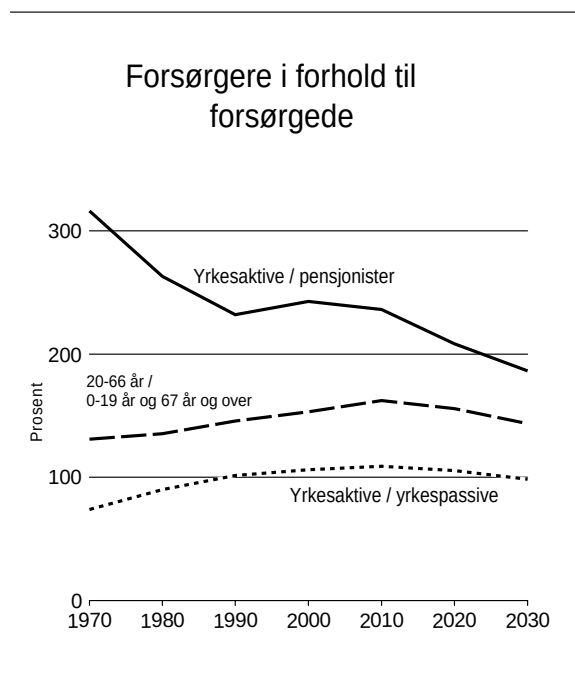
Samlet fruktbarhetstall i M1-93 er forutsatt å være 1,88, mot 1,89 i KM1-90. Nettoinnvandringen per år er 8000 personer, mot 5000 i KM1-90. Forventet levealder for nyfødte øker i hele framskrivingsperioden, mens den i KM1-90 er holdt konstant fra 2010. Fram til 2010 øker den forventede levealderen for nyfødte raskere enn i KM1-90.

Noen resultater fra de to framskrivingene:

|                                              | 2010    |        | 2030    |        |
|----------------------------------------------|---------|--------|---------|--------|
|                                              | KM 1-90 | M 1-93 | KM 1-90 | M 1-93 |
| Andel 0-19 år, prosent                       | 25,2    | 25,6   | 23,6    | 23,4   |
| Andel 20-66 år, prosent                      | 61,9    | 61,2   | 59,0    | 58,2   |
| Andel 67 år og over, prosent                 | 12,9    | 13,2   | 17,5    | 18,4   |
| Totalbefolkning, prosent                     | 100,0   | 100,0  | 100,1   | 100,0  |
| Totalbefolkning, 1000 personer               | 4554    | 4671   | 4733    | 5043   |
| Gjenstående levelalder ved 67, år, antall år |         |        |         |        |
| - Menn                                       | 14,0    | 15,4   | 14,0    | 16,5   |
| - Kvinner                                    | 18,5    | 19,1   | 18,5    | 20,1   |

En ser at andelen av totalbefolkningen som er 67 år eller eldre, er høyere i M1-93 enn i KM1-90 både i 2010 og 2030. Andelen i aldersgruppen 20-66 år er lavere. De nye befolkningsframskrivingene indikerer med andre ord at forsørgelsesbyrden for de yrkesaktive vil bli tyngre enn det befolkningsframskrivingene i denne utredningen indikerer.

Forsørgelsesbyrden for de framtidig yrkesaktive vil avhenge av en rekke forhold. I tillegg til befolkningens fordeling på ulike aldersgrupper, vil også yrkesdeltakingen i de aldersgruppene som utgjør yrkesbefolkningen, være av stor betydning. I figur 11.2.1.1c illustreres ulike sider ved utviklingen i forholdet mellom antall forsørgere og forsørgede personer. Kurven «20-60 år/0-19 år og 67 år og over» viser antall personer i aldersgruppen 20 – 66 år målt i forhold til den øvrige befolkningen. Kurven viser med andre ord antall personer i aldersgrupper med høy yrkesaktivitet i forhold til antall personer i aldersgrupper med lav yrkesaktivitet. Dette forholdstallet økte fra 131 prosent i 1970 til 146 prosent i 1990. Ifølge framskrivingene vil det ytterligere øke til 162 prosent i 2010 for så å falle til 144 prosent i 2030.



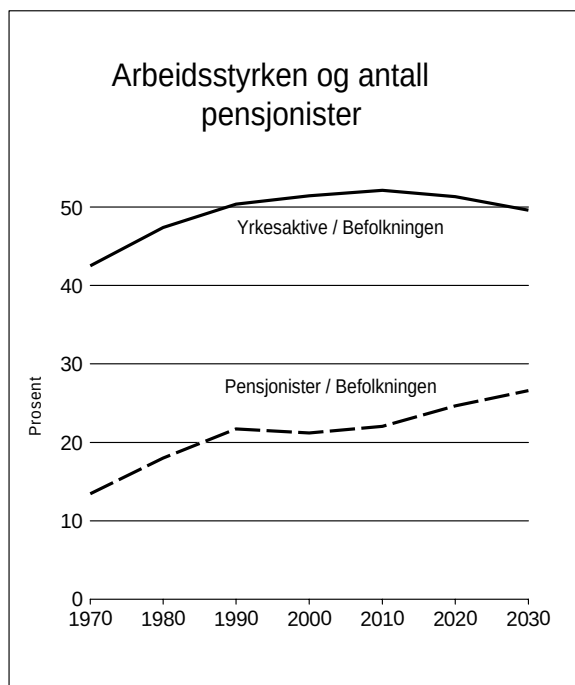
Figur 11.2.1.1.c Forsørgere i forhold til forsørgede. Antall yrkesaktive i forhold til antall pensjonister, antall 20-66 år i forhold til antall 0-19 år eller 67 år og over, antall yrkesaktive i forhold til antall yrkespassive. 1970-2030. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Forsørgelsesandelen, antall yrkesaktive per yrkespassive person, viser tilsvarende utvikling som andelen «20-66 år/0-19 år og 67 år og over». I framskrivingene følger det naturlig av forutsetningen om så å si konstante yrkesfrekvenser. Stigningen i forsørgelsesandelen fra 1990 til 2010 motsvares av et omtrent like sterkt fall fra 2010 til 2030.

Antall yrkesaktive per pensjonist, den tredje kurven i figuren, viser imidlertid et annet bilde. Nedgangen er jevn, bortsett fra en svak oppgang mellom 1990 og 2000. I 1970 var det 3,2 yrkesaktive for hver pensjonist, i 1990 var det 2,3, og i 2030 antas det å bli 1,9 yrkesaktive per pensjonist.

Figur 11.2.1.1d illustrerer hva som ligger bak nedgangen i antall yrkesaktive per pensjonist. Fra 1970 til 1990 økte både arbeidsstyrken og antall pensjonister i prosent av befolkningen, men antall pensjonister økte raskest. Fra 1990 til 2010 holder andelen pensjonister i befolkningen seg på omtrent samme nivå, mens arbeidsstyrkens andel antas å øke svakt, gitt forutsetningene om yrkesdeltakingen. Det er særlig fra rundt 2010 forverringen i forholdet mellom antall yrkesaktive og pensjonister kommer: Andelen av befolkningen i alderen 20-66 år faller, og arbeidsstyrkens andel av befolkningen reduseres fra 52 prosent i 2010 til 50 prosent i 2030. Samtidig øker aldersgruppen 67 år og over sin andel av befolkningen. Andelen pensjonister øker fra 22 til 27 prosent av befolkningen.



Figur 11.2.1.1d Arbeidsstyrken og antall pensjonister. Andel yrkesaktive og andel pensjonister (alders-, uføre- og etterlattepensjonister) i befolkningen. 1970-2030. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

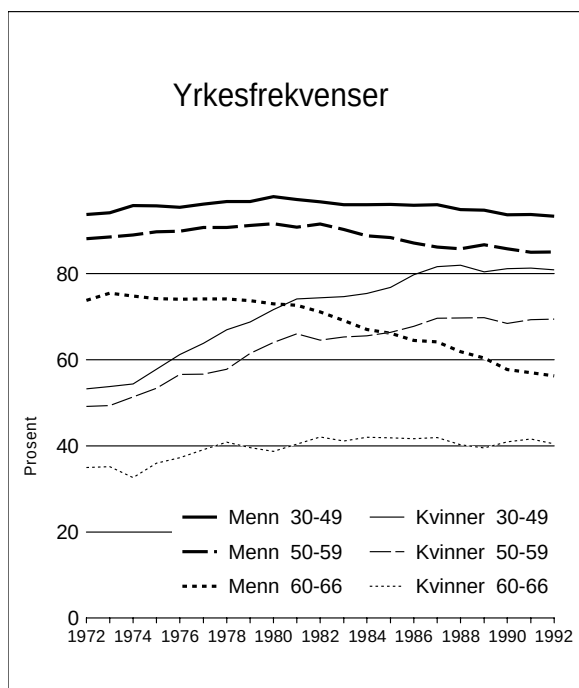
Nedgangen i antall yrkesaktive per pensjonist vil være nesten like sterk fra 2010 til 2030 som fra 1970 til 1990. Dette illustrerer at en i Norge har lagt bak seg én eldre-bølge, men at en ny står for tur etter århundreskiftet.

Utviklingen fra 1990 til 2030 kan oppsummeres på følgende måte: Antall yrkesaktive per yrkespassive person er omtrent det samme i 2030 som i 1990. Imidlertid endrer sammensetningen av den yrkespassive gruppen seg, ved at de unges andel går ned, og de eldres går opp. Mens de unge yrkespassive stort sett forsørges av sine foreldre, forsørges de eldre yrkespassive i hovedsak over de offentlige budsjetter. Utviklingen skissert over innebærer derfor en stor utfordring for det offentlige.

#### 11.2.1.2 Trender i yrkesfrekvenser, andeler pensjonister og levealder

Et av usikkerhetsmomentene i disse framskrivingene er utviklingen i arbeidsstyrken. Den historiske utviklingen i arbeidsstyrken er beskrevet i "[Eldre arbeidstakeres situasjon på arbeidsmarkedet](#)" i avsnitt 3.2. I framskrivingene er det som nevnt lagt til grunn at yrkesfrekvensene vil være konstante fra og med 2000. Fram til 2000 er de antatt å holde seg omtrent på det gjennomsnittlige nivået i 1990-91, bortsett fra at de forutsettes å øke med mellom 2 og 8 prosentpoeng for menn og kvinner 16-24 år og for kvinner 55-64 år.

Figur 11.2.1.2a viser den historiske utviklingen i yrkesfrekvensene for noen aldersgrupper. I perioden 1972-92 økte mennenes yrkesfrekvens først for deretter å falle. Dess eldre mennene har vært, dess raskere har yrkesfrekvensene falt.

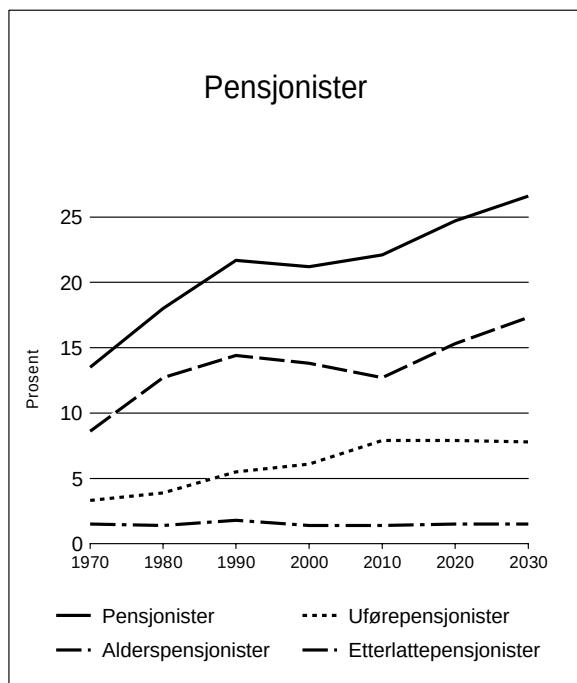


Figur 11.2.1.2a Yrkesfrekvenser. Andel yrkesaktive blant menn og kvinner 30-49 år, 50-59 år, 60-66 år, 1972-92. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Yrkesfrekvensene blant kvinner økte i første fase, og har siden vært forholdsvis stabile. Økt yrkesdeltaking blant kvinner har vært den viktigste årsaken til at arbeidsstyrkens andel av befolkningen økte i perioden 1970-90. Dess yngre kvinnene har vært, dess raskere har stigningen i yrkesfrekvensen vært. Også blant kvinner har yrkesaktiviteten vist et svakt fall de siste årene. Blant kvinner i alderen 30-59 år ble toppen i yrkesdeltakingen så langt nådd på slutten av 1980-tallet. Stabiliteten ved kvinnes yrkesfrekvenser i en periode med en vanskeligere situasjon på arbeidsmarkedet, innebærer imidlertid at kvinnes yrkesfrekvenser kan komme til å øke svakt igjen hvis arbeidsmarkedet bedrer seg i årene framover.

Figur 11.2.1.2b viser antall alders-, uføre- og etterlattepensjonister og antall pensjonister totalt i prosent av befolkningen fra 1970, og framskrivninger til 2030. Andelen etterlattepensjonister er relativt stabil og lav. Mellom 1970 og 1990 økte andelen av både alders- og uførepensjonister i befolkningen. Framover er det ventet at andelen alderspensjonister vil holde seg omtrent uendret fram til rundt 2010, mens andelen uførepensjonister er antatt å øke også fram til 2010. Etter 2010 begynner andelen alderspensjonister å øke, mens andelen uførepensjonister er antatt å stabilisere seg.

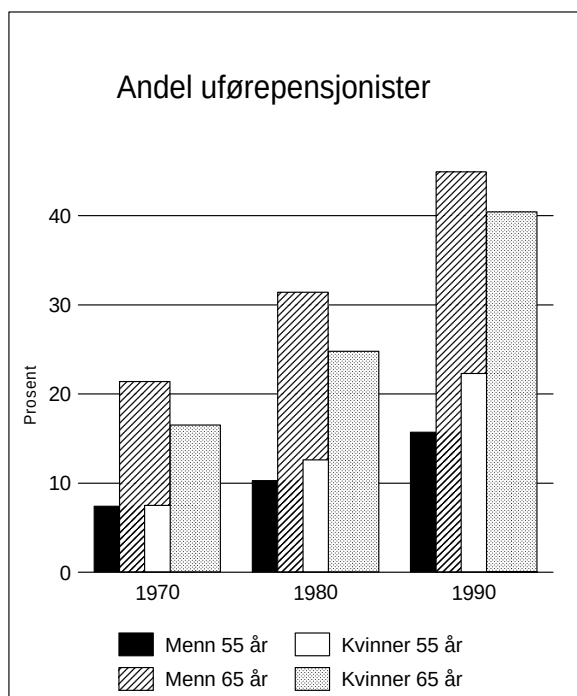


Figur 11.2.1.2b Alders-, uføre- og etterlattepensionister og pensjonister totalt i prosent av befolkningen. 1970-2030.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

Framskrivningene er langt mer usikre for andelen uførepensionister enn for andelen alderspensionister. Som nevnt er framskrivningene basert på at tilgangsratene til uførhet vil være som i 1990/1991 i hele framskrivingsperioden. Figur 11.2.1.2c viser andelen uførepensionister blant henholdsvis 55- og 65-årige menn og kvinner i årene 1970, 1980 og 1990. Andelen uførepensionister har økt både blant menn og kvinner, og både blant 55- og 65-åringer. I de senere år har imidlertid hovedtendensen, på tross av visse variasjoner, vært at tilgangen til uførepensjon går ned, jamfør omtale i "[Utviklingen i bruk av sykepenges, attføring, og ulike pensjonsordninger](#)" i avsnitt 3.5. Denne utviklingen er antakelig delvis et resultat av at kriteriene for tildeling av uførepensjon ble strammet inn i 1991. Hvis utviklingen i tilgangsratene til uførhet i de senere årene holder seg, vil disse ratene bli *lavere* enn forutsatt i framskrivningene. Dette er imidlertid usikkert, blant annet fordi en har observert en økning i antall på attføring. Utviklingen i antall uførepensionister under ulike forutsetninger om tilgangsratene er nærmere omtalt i 11.4.





Figur 11.2.1.2c Andel uførepensjonister blant menn og kvinner, 55 og 65 år. 1970, 1980 og 1990. Prosent.

Kilde: Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå.

Også yrkesfrekvensene ble i framskrivingene forutsatt å holde seg forholdsvis stabile på nivået i 1990-91, bortsett fra visse økninger for menn og kvinner 16-24 år og for kvinner 55-64 år. De ovenstående figurene antyder at hvis den seneste historiske trenden fortsetter, vil yrkesfrekvensene bli lavere enn det som er lagt til grunn.

Tabell 11.2.1.2a viser forventet gjennstående levealder ved alder 67 år for henholdsvis menn og kvinner. Denne økte med 5 prosent for menn og 13 prosent for kvinner fra perioden 1966-70 til 1990. Fra 1990 til 2010 er den gjennstående levealderen for 67-åringene antatt å øke ytterligere med 5 prosent for menn og 9 prosent for kvinner. Fra 2010 til 2030 antas forventet levealder å holde seg konstant. Denne forutsetningen er imidlertid frafalt i de siste befolkningsframskrivingene, jf boks 11.2.1.1a.

Økt levealder bidrar til å forlenge tiden pensjonistene i gjennomsnitt er pensjonerte. Tendensen til at folk pensjonerer seg tidligere forsterker dette. Samtidig virker økt utdanningsnivå blant de yrkesaktive til å redusere dissers periode med full innsats i inntektsgivende arbeid ved at studietiden blir lengre. Alle disse forholdene bidrar til å redusere antall yrkesaktive per pensjonist. I den grad personer med høyt utdanningsnivå er lenger i arbeid enn andre kan dette virke i motsatt retning.

Tabell 11.2.1a: Forventet gjennstående levealder ved alder 67 år 1966-2030

|           | Menn | Kvinner |
|-----------|------|---------|
| 1966-1970 | 12,6 | 15,0    |
| 1979-1980 | 13,0 | 16,3    |

Tabell 11.2.1a: Forventet gjestående levealder ved alder 67 år 1966-2030

|      | Menn | Kvinner |
|------|------|---------|
| 1990 | 13,3 | 17,0    |
| 2000 | 13,6 | 17,9    |
| 2010 | 14,0 | 18,5    |
| 2030 | 14,0 | 18,5    |

Registrerte tall for årene 1966-90 og framskriving KM1-90 for årene 2000-2030.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 11.2.2 Betingelser for å holde antall yrkesaktive per pensjonist konstant

I "*Utviklingen i arbeidsstyrken og antall pensjonister*" i avsnitt 11.2.1 så en at antall pensjonister i befolkningen vil øke vesentlig etter 2010 i forhold til antall yrkesaktive. Nedenfor har en forsøkt å beregne hvor mange år de som er yrkesaktive ved 50 års alder i gjennomsnitt må arbeide i årene framover for at forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister skal holde seg på samme nivå som i 1991.

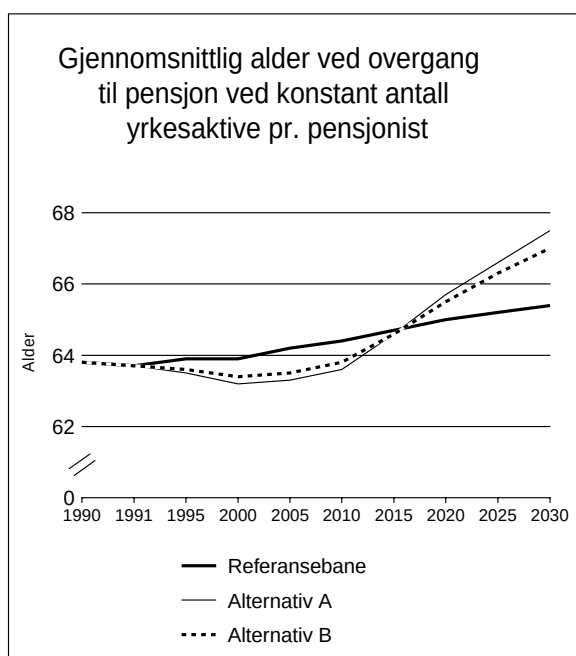
I 1991 var det 2,4 yrkesaktive per pensjonist. Figur 11.2.2a viser hvordan den gjennomsnittlige alderen ved overgang til pensjon for arbeidstakere over 50 år må utvikle seg for at dette forholdet skal holde seg på 2,4, gitt to ulike alternativer. En har definert gjennomsnittlig alder ved overgang til pensjon ved å ta utgangspunkt i de som er yrkesaktive ved 50 år, og lagt til de gjennomsnittlige gjestående yrkesaktive år for de yrkesaktive 50-åringene. Yrkesaktiviteten blant de under 50 år er forutsatt holdt uendret fra referansebanen. Denne metoden avviker fra de målene for gjennomsnittlig pensjoneringsalder som er diskutert i vedlegg III. Metoden avviker også fra de beregningene av økonomiske konsekvenser av endret pensjonering som er gjennomført i 11.5 og 16.3. Figur 11.2.2a er en ren demografisk framskriving, mens det i "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5 og "*Veivalg*" i 16.3 fokuseres på utgiftene til pensjoner som andel av samlede lønnsutbetalinger.

Beregningene er gjort med utgangspunkt i en referansebane i Statistisk sentralbyrås modell MOSART, jamfør boks 11.2.2a. Ut fra yrkesfrekvensene og antall pensjonister i referansebanen beregner modellen antall yrkesaktive per pensjonist. Gjennomsnittlig alder ved overgang til pensjon øker noe i referansebanen uten at det er gjort noen forutsetninger om forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister. Denne utviklingen i referansebanen har blant annet sammenheng med det økende utdanningsnivået i befolkningen.

En har så beregnet to alternative baner til referansebanen. Antall yrkesaktive per pensjonist holdes på 2,4 i alle år i begge disse banene, mens forutsetningene om forholdet mellom endringer i antall yrkesaktive og antall pensjonister varierer.

- Alternativ A: Både antall yrkesaktive og antall pensjonister endres i forhold til referansebanen. De absolutte endringene i henholdsvis antall yrkesaktive og antall pensjonister forutsettes å være like store og å ha motsatte fortegn.
- Alternativ B: Den absolutte endringen i antall yrkesaktive utgjør 70 prosent av endringen i antall pensjonister, og de to endringene har motsatt fortegn. Denne andelen er basert på to beregninger på MOSART-modellen med henholdsvis lave og høye tilgangsrater til uførhet. Differansen mellom antall yrkesaktive i de to beregningene utgjorde om lag 70 prosent av differansen mellom antall pensjonister.

Definert på den ovennevnte måten, var den gjennomsnittlige alderen ved overgang til pensjon 63,7 år i 1991. Hvis antall pensjonister reduseres like mye i forhold til referansebanen som antall yrkesaktive øker (alternativ A), må den gjennomsnittlige alderen ved overgang til pensjon i 2030 øke til 67,5 år. Dette er 3,8 flere yrkesaktive år etter 50 år enn i 1991. Er økningen i antall yrkesaktive på 70 prosent av nedgangen i antall pensjonister (alternativ B), holder det med en gjennomsnittlig alder ved overgang til pensjon på 67,0 år. Dette er 3,3 flere yrkesaktive år enn i 1991.



Figur 11.2.2a Gjennomsnittlig alder ved overgang til pensjon hvis antall yrkesaktive per pensjonist skal holde seg på nivået i 1991, gitt to ulike alternativer. Gjennomsnittlig alder ved overgang til pensjon er her 50 år pluss gjennomsnittlig antall yrkesaktive år etter 50 år. Endringene i alternativene A og B er endringer i forhold til en referansebane i modellen MOSART. Det forutsettes at yrkesaktiviteten for de under 50 år ikke endres.

De to alternativene er:

Alternativ A: Antall yrkesaktive per pensjonist er lik 2,4 i alle år. Like stor absolutt endring i antall yrkesaktive som i antall pensjonister, men med motsatt fortegn.

Alternativ B: Antall yrkesaktive per pensjonist er lik 2,4 i alle år. Den absolutte endringen i antall yrkesaktive er 70 prosent av endringen i antall pensjonister, og med motsatt fortegn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Figur 11.2.2a MOSART-modellen

MOSART var i sin første versjon en mikrosimuleringsmodell for utdanning og arbeidsstyrke. Modellen er senere utvidet til å bli en framskrivingsmodell for alders- og uførepensjon fra folketrygden. Modellen bygger på et 10 prosents utvalg av Norges befolkning i perioden 1967-1989, med individhistorier innen fødsler, utdanning, pensjonsgivende inntekt og tilknytning til trygdesystemet. Som resultat av modellberegningene får en et utvalg som omfatter 1 prosent av befolkningen i Norge i perioden 1990-2050, med livshistorier som dekker ekteskap, fødsler, utdanning, yrkesliv og trygd.

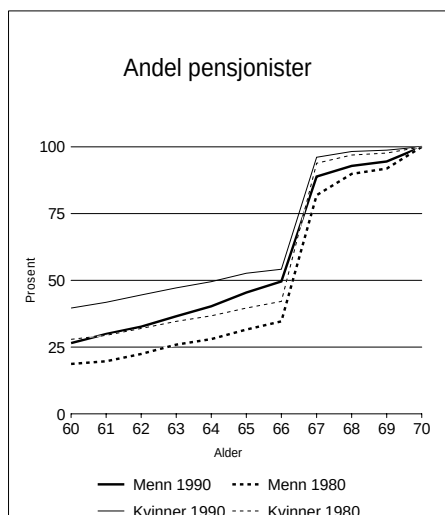
MOSART kan blant annet brukes til framskrivninger av antall personer i arbeidsstyrken og antall pensjonister. En fordel med modellen er at den bygger på en empirisk modellbefolkning som fanger opp hittil opptjente pensjonsrettigheter. Utviklingen i alders- og uførepensjon fra folketrygden kan da settes i sammenheng med demografi og arbeidsmarked. Alders- og uførepensjon kan videre knyttes til individuelle kjennetegn som fødeår, utdanning og yrkeshistorie.

Modellen ble i langtidsprogrammet brukt som et hjelpemiddel for å anslå utviklingen i arbeidsstyrken, og den ble brukt for å beregne utviklingen i antall uførepensjonister under ulike forutsetninger om tilgangsrater til uførepensjon. Den er i dette kapitlet brukt til å beregne hvor stor økning i antall yrkesaktive som følger av høyere yrkesfrekvenser blant personer over 50 år. Dette er så lagt inn i beregningen utført med den makroøkonomiske modellen MSG (se boks 11.4.1a) for å belyse økonomiske konsekvenser av endret pensjonering, jamfør "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5.

Modellen er også blant annet brukt til å beregne hvordan yrkesaktiviteten blant eldre må endres for at forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister skal holdes konstant i årene fram til 2030, jamfør omtalen i dette avsnittet.

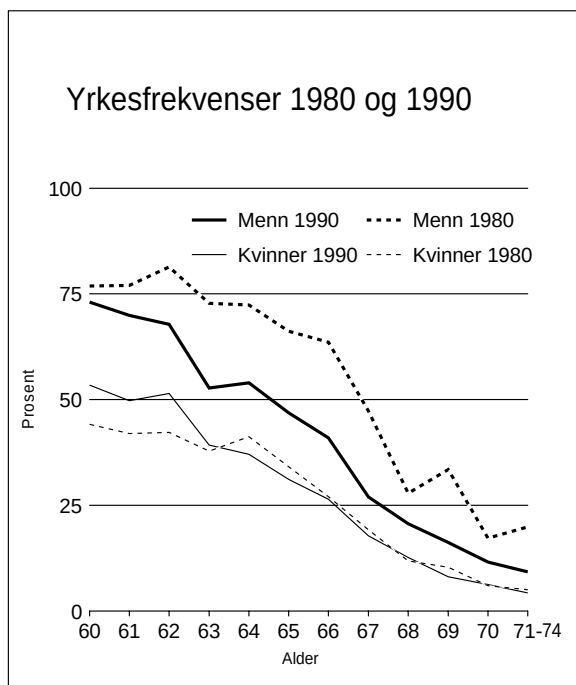
### 11.2.3 Konsekvenser av endrede yrkesfrekvenser og andeler pensjonister

Figur 11.2.3a viser at andelen pensjonister blant personer over 60 år har økt fra 1980 til 1990. For både menn og kvinner er økingen på hvert alderstrinn fra 60 til 66 år om lag 10-15 prosentpoeng. Figur 11.2.3b viser at blant menn over 60 år har yrkesfrekvensene falt sterkt fra 1980 til 1990. Blant kvinner 60-63 år har yrkesfrekvensene økt, mens de blant kvinner over 63 år er omtrent uendret.



Figur 11.2.3a Andel pensjonister blant menn og kvinner 60-70 år, 1980 og 1990. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 11.2.3b Andel yrkesaktive blant menn og kvinner 60-74 år i 1980 og 1990.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

For begge kjønn sett under ett, er utviklingen for personer over 60 år at andelen pensjonister har økt, og andelen yrkesaktive har falt. Hvilke konsekvenser kan det ha for forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister framover, om en greier å reversere denne utviklingen, ved både å øke yrkesfrekvensene og redusere andelen pensjonister? I det følgende presenteres tre regneeksempler som kan illustrere dette. For menn kan de tre eksemplene beskrives på følgende måte:

*Eksempel A:* Andelen pensjonerte blant menn i aldersgruppen 61-69 år synker fra 1990- til 1980-nivå. Yrkesfrekvensene blant menn 61-74 år øker fra 1990- til 1980-nivå.

*Eksempel B:* Menn i alderen 61-74 år blir ett år «yngre» med hensyn til yrkesfrekvens og andel pensjonister. For eksempel går andelen pensjonister blant 61-årige menn fra 1990-nivået til 1990-nivået for 60-årige menn. En forutsetter imidlertid at andelen pensjonister fra og med 70 år holder seg nær 100 prosent.

*Eksempel C* er en kombinasjon av A og B: Mennene når både 1980-nivået og blir ett år «yngre» med hensyn til yrkesfrekvenser og andel pensjonister. For eksempel går andelen pensjonister blant 61-årige menn ned fra 1990-nivået for denne aldersgruppen til 1980-nivået for 60-årige menn.

For kvinner er de tre eksemplene helt tilsvarende som for menn med hensyn til andelen pensjonister. I alle de tre eksemplene er det imidlertid antatt at kvinnes yrkesfrekvenser endrer seg relativt like mye som mennenes. Hvis en hadde benyttet samme type forutsetninger for kvinnes yrkesfrekvenser som for mennenes, ville resultatene bli sterkt påvirket av at yrkesfrekvensene for kvinner 61-63 år økte fra 1980 til 1990.

Eksempel A, «fra 1990- til 1980-nivå», kan tolkes som virkning av at en greier å reversere trenden i retning av lavere yrkesdeltaking blant eldre på ulike alderstrinn. Eksempel B, «ett år yngre», kan beskrive tenkte utslag av ett års øking i fol-

ketrygdens gjennomsnittlige pensjoneringsalder. Eksempel C, «fra 1990- til 1980-nivå og ett år yngre», viser mulige konsekvenser av å gjennomføre begge typer tiltak.

Tabell 11.2.3a og 11.2.3b viser hvilke endringer i yrkesfrekvenser og andeler pensjonister de tre eksemplene gir for noen aldersgrupper. I eksempel A reduseres andelen pensjonister blant personer i alderen 61-66 år med 10-15 prosentpoeng, mens endringene for de over 66 år er mindre. I alternativ B blir det mindre reduksjoner blant 61-66-åringene, men andelen pensjonister blant 67-åringene reduseres med om lag 40 prosentpoeng. Dette følger av at i eksemplet som belyser heving av gjennomsnittlig pensjoneringsalder, vil en heving av folketrygdens pensjonsalder fra 67 år til 68 år slå ut. Reduksjonen for aldersgruppen 67-69 år sett under ett blir om lag 15 prosentpoeng. Alternativ C, som har en kombinasjon av økt pensjoneringsalder og økt yrkesdeltaking i hver aldersgruppe, har selvfølgelig sterkest effekt av de tre alternativene på andelen pensjonister blant både 61-66-åringene og de over 66 år. Yrkesfrekvensene øker mest i eksempel C, minst i eksempel B.

Tabell 11.2.3a: Effekt på andeler pensjonerte

| Andeler pensjonerte |      |         |      |         | Endring i andeler pensjonerte i prosentpoeng |         |              |         |              |         |
|---------------------|------|---------|------|---------|----------------------------------------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|
| 1990                |      | 1980    |      |         | Alternativ A                                 |         | Alternativ B |         | Alternativ C |         |
| Alder               | Menn | Kvinner | Menn | Kvinner | Menn                                         | Kvinner | Menn         | Kvinner | Menn         | Kvinner |
| 61-63               | 33,0 | 44,5    | 22,7 | 32,1    | -10,3                                        | -12,4   | -3,4         | -2,5    | -12,7        | -14,7   |
| 64-66               | 45,1 | 52,2    | 31,4 | 39,4    | -13,7                                        | -12,7   | -4,3         | -2,3    | -16,6        | -15,2   |
| 67-69               | 92,0 | 97,7    | 87,8 | 96,1    | -4,2                                         | -1,6    | -15,3        | -14,8   | -23,8        | -20,0   |
| 70-74               | 100  | 100     | 100  | 100     | 0                                            | 0       | 0            | 0       | 0            | 0       |

Andeler av menn og kvinner i ulike aldersgrupper som er pensjonerte (alders-, uføre- eller etterlattepensjon) i 1990 og 1980, og tre alternative endringer i andelen pensjonerte. Prosent av aldersgruppen, det vil si at endringene måles i prosentpoeng. Endringene for ulike alderstrinn er aggregert til endringer for aldersgrupper ved hjelp av vektorer som følger av aldersfordelingen i 1990.

Alternativ A: 61-åringer fra 1990-nivå til 1980-nivå for 61-åringer og så videre.

Alternativ B: 61-åringer fra 1990-nivå til 1990-nivå for 60-åringer og så videre.

Alternativ C: 61-åringer fra 1990-nivå til 1980-nivå for 60-åringer og så videre.

Tabell 11.2.3b: Effekt på yrkesfrekvenser

| Yrkesfrekvenser |      |         |      |         | Endring i yrkesfrekvenser i prosentpoeng |         |              |         |              |         |
|-----------------|------|---------|------|---------|------------------------------------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|
| 1990            |      | 1980    |      |         | Alternativ A                             |         | Alternativ B |         | Alternativ C |         |
| Alder           | Menn | Kvinner | Menn | Kvinner | Menn                                     | Kvinner | Menn         | Kvinner | Menn         | Kvinner |
| 61-63           | 63,6 | 46,8    | 77,1 | 40,7    | 13,5                                     | 10,1    | 6,7          | 5,0     | 14,8         | 11,1    |
| 64-66           | 47,3 | 31,5    | 67,4 | 34,2    | 20,1                                     | 13,4    | 3,9          | 2,6     | 23,2         | 15,4    |
| 67-69           | 21,4 | 12,8    | 36,4 | 13,9    | 15,0                                     | 8,8     | 8,3          | 5,1     | 25,1         | 15,4    |
| 70-74           | 9,9  | 4,7     | 19,3 | 5,3     | 9,4                                      | 4,4     | 2,9          | 1,4     | 11,4         | 5,5     |

Andeler av menn og kvinner i ulike aldersgrupper som er yrkesaktive i 1990 og 1980, og tre alternative endringer i andelen yrkesaktive. Prosent av aldersgruppen, det vil si at endringene måles i prosentpoeng.

Alternativ A: 61-årige menn fra 1990-nivå til 1980-nivå for 61-årige menn og så videre, kvinner samme relative endring som menn.

Alternativ B: 61-årige menn fra 1990-nivå til 1990-nivå for 60-årige menn og så videre kvinner samme relative endring som menn.

Alternativ C: 61-årige menn fra 1990-nivå til 1980-nivå for 60-årige menn og så videre kvinner samme relative endring som menn.

Tabell 11.2.3c oppsummerer konsekvensene for antall yrkesaktive og antall pensjonister hvis disse endringene hadde skjedd i 1990.

Tabell 11.2.3c: Effekter av økte yrkesfrekvenser og reduserte andeler pensjonister i 1990.

|                                                      | Eksempel A | Eksempel B | Eksempel C |
|------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Endring i antall pensjonister. Prosent               | -3,6       | -2,9       | -6,8       |
| Endring i antall yrkesaktive. Prosent                | 2,8        | 1,1        | 3,7        |
| Endring i antall yrkesaktive per pensjonist. Prosent | 6,6        | 4,0        | 11,2       |

Eksempel A innebærer at om andelen pensjonister blant personer i alderen 61-69 år hadde blitt redusert fra 1990- til 1980-nivået, ville dette ha redusert antall pensjonister med 3,6 prosent. Hvis menn 61-74 år samtidig hadde økt sine yrkesfrekvenser fra 1990- til 1980-nivået, og kvinner i samme aldersgruppe hadde økt sine yrkesfrekvenser relativt sett like mye, ville arbeidsstyrken ha økt med 2,8 prosent. Resultatet ville ha vært en øking i antall yrkesaktive per pensjonist på 6,6 prosent. Det ville dermed ha vært 2,5 yrkesaktive per pensjonist, mens det i 1990 faktisk var 2,3 yrkesaktive per pensjonist.

Eksempel B, som illustrerer virkningen av økt gjennomsnittlig avgangsalder, vil slå svakere ut. Kombinasjonen av de to eksemplene, eksempel C, gir naturlig nok de sterkeste effektene.

Effektene vil gjennomgående bli noe sterkere i 2010 og 2030, enn i 1990, ettersom en da har en eldre befolkning. Forskjellene er imidlertid moderate. I basisalternativet i Langtidsprogrammet 1994-97 (nærmere beskrevet i "[Makroøkonomiske framskrivinger til 2030](#)" i avsnitt 11.4) faller antall yrkesaktive per pensjonist fra 2,36 i 2010 til 1,86 i 2030 – det vil si et fall på 21 prosent. Hvis en gjennomfører et av alternativene A, B eller C i 2030, vil nedgangen fra 2010 til 2030 bli på henholdsvis 15, 18 og 11 prosent. Dette illustrerer hvilke muligheter en har til å begrense fallet fra 2010 til 2030 ved å øke yrkesfrekvensene og redusere andelen pensjonister blant personer over 60 år.

Antall timeverk per pensjonist vil neppe øke like mye som antall yrkesaktive per pensjonist. I 1992 arbeidet alle sysselsatte gjennomsnittlig 35,6 timer per uke. 55-66-åringene av begge kjønn arbeidet gjennomsnittlig 34,3 timer per uke, og 67-74-åringene 25,3 timer per uke. Dette er henholdsvis 96 og 71 prosent av den gjennomsnittlige arbeidstiden for alle sysselsatte.

### 11.3 UTVIKLINGEN I OFFENTLIGE STØNADER TIL PRIVATE HUSHOLDNINGER OG I UTGIFTER TIL ULIKE PENSJONSORDNINGER

#### 11.3.1 Offentlige stønader til private husholdninger

Det har i de siste 20 år vært en sterk vekst i offentlige stønader til private husholdninger. Tabell 11.3.1a viser stønader til private husholdninger fordelt på stønadsarter i 1992, samt gjennomsnittlig prosentvis realvekst for periodene 1973-80, 1980-90 og 1990-92. Samlede offentlige stønader til private husholdninger slik de er beregnet her, er noe høyere enn folketrygdens utgifter. Dette skyldes at en del stønader som inngår her, blant annet barnetrygd, ikke er en del av folketrygden.

Utviklingen i offentlige stønader til husholdningene er en viktig del av utviklingen i totale offentlige utgifter, og illustrerer således de kravene som må settes blant annet til den yrkesaktive befolkningen. Dette er viktig bakgrunnsinformasjon for utvalget. Samtidig går betydelige deler av de offentlige stønadene til personer i yrkesaktiv alder. Utviklingen både i nivå og sammensetning av stønadene er spesielt av betydning for utvalgets analyse av ulike sider ved overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre.

Tabell 11.3.1a: Stønader til private husholdninger etter art. Nivå i 1992 i milliarder kroner og gjennomsnittlig prosentvis realvekst per år<sup>1)</sup>

|                                      | 1973-80 | 1980-90 | 1990-92 | 1992  |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|-------|
| Alderspensjon fra folketrygden       | 6,5     | 3,9     | 2,9     | 42,0  |
| Uførepensjon fra folketrygden        | 4,7     | 5,2     | 3,7     | 20,3  |
| Andre pensjonsstønader <sup>2)</sup> | 1,7     | 0,9     | 1,3     | 13,0  |
| Helsestønader                        | 3,6     | 1,6     | 8,4     | 16,3  |
| Sykepenger                           | 19,1    | 2,7     | 1,8     | 15,1  |
| Dagpenger                            | 18,8    | 19,2    | 13,4    | 10,6  |
| Barnetrygd                           | 2,1     | 4,1     | 9,8     | 11,2  |
| Andre stønader <sup>3)</sup>         | 6,4     | 4,0     | 7,4     | 22,3  |
| Stønader i alt                       | 5,9     | 3,8     | 5,1     | 150,8 |
| Bruttonasjonalprodukt                | 4,8     | 2,5     | 2,4     | 701,7 |

1) Realvekst i stønadene er beregnet ved å deflatere utgiftene i løpende priser med konsumprisindeksen.

2) Andre pensjonsstønader omfatter blant annet Statens Pensjonskasses nettoutgifter og folketrygdens stønader til ugifte forsørgere og etterlatte.

3) Andre stønader omfatter blant annet attføringsstønad, sosialhjelp og bostøtte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utgiftene til pensjoner utgjorde i 1992 om lag halvparten av offentlige stønader til private husholdninger, med folketrygdens utgifter til alderspensjon og uførepensjon som de største postene. Tabellen viser at utgiftene til alderspensjoner har vokst i hele perioden 1973-92, men med avtakende styrke. Utgiftene til uførepensjon har hatt en realvekst på om lag 5 prosent per år i perioden 1973-90, mens veksttakten fra 1990-92 har vært noe lavere. Av andre utgifter er det særlig dagpenger som har



vokst sterkt. En gjør oppmerksom på at det i løpet av perioden 1973-92 har skjedd betydelige endringer i regelverk og nivå på ytelser som har påvirket veksten i de ulike stønadsartene.

Veksten i utgiftene skyldes både at det har blitt flere stønadsmottakere, og at utgiftene per stønadsmottaker har økt. I perioden 1973-92 har for eksempel antall alderspensjonister økt fra vel 440 000 til om lag 618 000, og antall uførepensjonister har økt fra 133 000 til om lag 236 000.

Veksten i stønader har vært langt sterkere enn veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP), og stønader til private husholdninger som andel av BNP har økt fra i underkant av 14 prosent i 1973 til vel 21 prosent i 1992.

Fra 1973 til 1992 har stønader til private husholdninger også økt klart som andel av samlede offentlige utgifter, mens utgiftene til blant annet offentlig konsum og netto realinvesteringer er redusert som andel av samlede offentlige utgifter.

### 11.3.2 Utgifter til ulike tjenstepensjonsordninger

Som omtalt i "[Pensjonsordninger utenfor folketrygden](#)" i avsnitt 3.4 omfattes alle arbeidstakere i offentlig sektor, samt om lag 39 prosent av arbeidstakerne i privat sektor av tjenstepensjonsordninger. En vil her gi en oversikt over utviklingen i utbetalinger fra disse ordningene.

Tabell 11.3.2a: Utbetalinger fra ulike tjenstepensjonsordninger. Nivå i 1992 i millioner kroner og gjennomsnittlig prosentvis realvekst per år<sup>1)</sup>

|                                                | 1970-80 | 1980-90           | 1990-92 | 1992  |
|------------------------------------------------|---------|-------------------|---------|-------|
| Statens Pensjonskasse <sup>2)</sup>            | 4,7     | 1,9               | 3,6     | 5 821 |
| KLP <sup>3)</sup>                              | 16,3    | 12,6              | 9,7     | 1 586 |
| Private tjenstepensjonsordninger <sup>4)</sup> | 7,2     | 6,5 <sup>4)</sup> |         | 3 007 |

1) Realvekst er beregnet ved å deflatere utgiftene i løpende priser med konsumprisindeksen.

2) Tallene omfatter Statens Pensjonskasses nettoutgifter.

3) Tallene omfatter KLPs nettoutgifter.

4) Gjelder perioden 1980-92.

Kilde: Statens Pensjonskasse, KLP og Norges Forsikringsforbund.

Nettoutgiftene til Statens Pensjonskasse og Kommunal Landspensjonskasse (KLP) beregnes ved å ta utgangspunkt i brutto pensjonsutgifter, og så trekke fra samordningsfradraget som utbetales av folketrygden. Nettoutgiftene til Statens Pensjonskasse har vist en relativt moderat vekst i perioden 1970-92.

De fleste kommuner har etablert pensjonsordninger gjennom KLP. I tillegg har en del kommuner egne pensjonskasser og noen har etablert pensjonsordninger gjennom andre forsikringsselskap enn KLP. Tabell 11.3.2a viser at utbetalte nettoppensjoner fra KLP er langt lavere enn fra Statens Pensjonskasse, men at veksten i utbetalingene har vært langt sterkere. Den sterke veksten i utbetalingene har blant annet sammenheng med den sterke veksten i sysselsettingen i kommunesektoren, og med at kommunale pensjonsordninger er blitt bygget ut på et senere tidspunkt enn statlige.

Veksten i utgiftene i tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor har også i noen grad sammenheng med endringer i regelverket for pensjonsordninger. Som eksempler på endringer i regelverket kan kort nevnes:

- Pensjonsordningene i kommunal sektor gjaldt før 1.1.1978 for fast ansatte med minst 18 timer per uke. Grensen ble senket til 15 timer per uke fra 1.1.1978, og videre til 14 timer per uke i forbindelse med arbeidstidsforkortelsen 1.1.1987.
- Innføring av AFP i offentlig sektor fra 1.1.1989 medførte økte kostnader ved at denne ordningen fullfinansieres av tjenstepensjonsordningene.
- Fra 1.5.1991 ble pensjonsgrunnlaget utvidet for store grupper av kommunale arbeidstakere ved at man innførte T-tillegg som skulle være pensjonsgivende. Dette medførte at de tidligere ubekvemstilleggene ble pensjonsgivende.

I 1992 utgjorde antall medlemmer i kommunale pensjonsordninger utenom KLP vel 35 prosent av antall medlemmer i KLP. Om en antar at netto pensjonsutbetalinger fra disse ordningene utgjør vel 35 prosent av netto pensjonsutbetalingene i KLP, kan det anslås at samlede netto utbetalinger fra kommunale pensjonsordninger var vel 2 milliarder kroner i 1992.

Tabell 11.3.2a viser at utbetalinger fra private tjenstepensjonsordninger i 1992 var mindre enn fra Statens Pensjonskasse, men større enn fra KLP. Veksten i perioden 1970-92 har vært sterkere enn for Statens Pensjonskasse, men svakere enn for KLP.

Utbetalinger fra KLP og private tjenstepensjonsordninger omfatter alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og premiefritak. Når en person blir ufør er denne personen/vedkommendes arbeidsgiver ikke lenger forpliktet til å foreta innbetalinger til tjenstepensjonsordningen. Dette premiefritaket regnes som en del av utbetalte pensjoner.

Tabell 11.3.2b viser samlede utbetalinger til alders-, uføre- og etterlattepensjon fordelt på folketrygden, Statens Pensjonskasse, KLP og private tjenstepensjonsordninger. Andre kommunale pensjonsordninger enn KLP er ikke inkludert i denne tabellen. Tabellen viser at folketrygden i 1992 stod for om lag 86 prosent av samlede utbetalinger.

Tabell 11.3.2b: Fordeling av samlede utbetalinger til alders-, uføre- og etterlattepensjon i 1992

|                                  | Alders- og<br>etterlattepe<br>nsjon | Andel av<br>alders- og<br>etterlattepe<br>nsjon i alt | Uføre-<br>pensjon | Andel av<br>uførepensj<br>on i alt | Alders-,<br>etterlatte-<br>og<br>uførepensj<br>on | Andel av<br>alders-,<br>etterlatte-<br>og<br>uførepensj<br>on i alt |
|----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Folketrygden                     | 43 994                              | 84,3                                                  | 20 303            | 90,3                               | 64 297                                            | 86,1                                                                |
| Statens Pensjonskasse            | 4 960                               | 9,5                                                   | 813               | 3,6                                | 5 773                                             | 7,7                                                                 |
| KLP                              | 894                                 | 1,7                                                   | 692               | 3,1                                | 1 586                                             | 2,1                                                                 |
| Private tjenstepensjonsordninger | 2 324                               | 4,5                                                   | 683               | 3,0                                | 3 007                                             | 4,0                                                                 |
| I alt                            | 52 172                              | 100,0                                                 | 22 491            | 100,0                              | 74 663                                            | 100,0                                                               |

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statens Pensjonskasse, KLP og Norges Forsikringsforbund.

Foruten de kollektive tjenstepensjonsordningene finnes det individuelle forsikringsordninger når det gjelder alders-, etterlatte- og uførepensjon. Disse er nær-

mere beskrevet i ekspertutvalget som skal vurdere den samfunnsmessige rolle for privat pensjonsforsikring. I 1992 ble det samlet utbetalt vel 1500 millioner kroner i alders-, etterlatte- og uførepensjon fra individuelle ordninger. Dette er således om lag halvparten av hva som ble utbetalt fra tjenstepensjonsordninger i privat sektor. Utbetalinger fra individuelle pensjonsforsikringer har hatt en relativ sterk vekst i perioden 1980-92, på om lag 15 prosent per år målt i faste priser.

### 11.3.3 Utgifter til ulike førtidspensjonsordninger

Både i offentlig og privat sektor finnes ulike ordninger der det ytes pensjon før ordinær pensjonsalder i folketrygden, jamfør omtale i "[Pensjonsordninger utenfor folketrygden](#)" i avsnitt 3.4. Nedenfor omtales utgiftene til noen av disse ordningene. Det gjelder AFP-ordningen i offentlig og privat sektor og utgifter forbundet med særaldersgrenser og førtidspensjon i staten.

Det gis også en oversikt over utviklingen i utgiftene til sluttvederlagsordningen. Denne ordningen skiller seg ut fra førtidspensjonsordninger ved at det utbetales et engangs sluttvederlag til arbeidstakere i LO-NHO-området som blir arbeidsledige eller går over på uførepensjon.

Blant ordninger en ikke har oversikt over utgiftene til er førtidspensjonsordninger i privat sektor, samt gavepensjoner og utgifter som følge av særaldersgrenser i en del yrker i privat sektor.

#### 11.3.3.1 AFP-ordningen

AFP-ordningen trådte i kraft 1.1.1989 både i privat og offentlig sektor. Tabell 11.3.3.1a gir en oversikt over samlede utbetalinger til AFP-pensjonister fordelt på privat sektor, statlig sektor og kommunal sektor.

Tabell 11.3.3.1a: Totale utbetalinger til AFP-pensjon. Millioner 1992-kroner<sup>1)</sup>

|                                         | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  |
|-----------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Privat sektor                           | 45,0  | 91,2  | 125,3 | 146,3 |
| – Herav bidrag fra staten <sup>2)</sup> | 16,4  | 34,6  | 48,9  | 56,6  |
| Statlig sektor                          | 32,8  | 93,9  | 183,6 | 213,4 |
| Kommunal sektor <sup>3)</sup>           | 28,5  | 78,3  | 66,6  | 98,4  |
| Sum                                     | 106,3 | 263,4 | 375,5 | 458,1 |

1) Utgiftene i løpende priser er deflatert med konsumprisindeksen.

2) Tallene for utgiftene i privat sektor som er finansiert av staten er i tabellen noe under 40 prosent. Dette skyldes at tallene for statlig finansiering registreres 1 måned på etterskudd. For eksempel omfatter tallene for statlig finansiering i 1990 perioden 1.12.1989 til 30.11.1990.

3) Det er en viss usikkerhet knyttet til utbetaling av AFP i kommunal sektor. Anslaget bygger på tall fra KLP. Det er forutsatt at forholdet mellom antall AFP-pensjonister og antall medlemmer er det samme i Samarbeidsordningen for selvstendige pensjonskasser og i kommuner som har ordninger i forsikringsselskaper som i KLP. Det er videre forutsatt at utbetaling per AFP-pensjonist er som i KLP.

Kilde: Rikstrygdeverket, Statens Pensjonskasse, KLP, Samarbeidsordningen for selvstendige pensjonskasser og Norges Forsikringsforbund.

Som en ser, har de totale utgiftene til AFP-ordningen vokst relativt sterkt målt i faste priser fra om lag 106 millioner kroner i 1989 til om lag 458 millioner kroner

i 1992. Tallene viser at utgiftene til AFP-ordningen i de senere år har vært størst i statlig sektor fulgt av privat sektor og kommunal sektor.

Utgiftsveksten kan delvis forklares ved endringer i regelverket. Ordningen fra 1.1.1989 gjaldt fra 66 år og fra 1.1.1990 fra 65 år. Fra 1.10.1992 ble det innført et sluttvederlag som økte utgiftene per AFP-pensjonist, jamfør nærmere omtale av regelverket i "*Utviklingen av pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 6.

### 11.3.3.2 Særaldersgrenser i staten

I staten finnes en rekke særaldersgrenser for ulike yrker, jamfør blant annet "*Tjenestepensjon fra Statens Pensjonskasse*" i avsnitt 8.2.2. Særaldersgrenser gjelder for eksempel for ansatte i politiet og forsvaret. I tabell 11.3.3b er det gitt en oversikt over utgifter som Statens Pensjonskasse har til utbetaling av pensjoner til personer med særaldersgrenser.

Tabell 11.3.3.2a: Utbetalte netto alderspensjoner i desember 1993 til personer med særaldersgrenser. Antall personer og utbetalinger i 1000 kroner.

| Aldersgrense                      | Antall menn | Antall kvinner | Antall totalt | Netto utbetalinger menn | Netto utbetalinger kvinner | Netto utbetalinger totalt |
|-----------------------------------|-------------|----------------|---------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 60                                | 3 408       | 40             | 3 448         | 43 542                  | 254                        | 43 796                    |
| 63                                | 64          | 348            | 412           | 662                     | 1 717                      | 2 379                     |
| 65                                | 1 783       | 610            | 2 393         | 14 537                  | 1 950                      | 16 487                    |
| 68                                | 152         | 19             | 171           | 1 597                   | 127                        | 1 724                     |
| Andre aldersgrenser <sup>1)</sup> | 14          | 4              | 18            | 73                      | 11                         | 84                        |
| Sum                               | 5 421       | 1 021          | 6 442         | 60 411                  | 4 059                      | 64 470                    |

1) Omfatter stillinger med særaldersgrense 52, 55, 66 og 67 år.

Kilde: Statens Pensjonskasse

Tabell 11.3.3.2a gjelder utbetalinger i desember 1993. For hver aldersgrense er det summert utbetalinger til personer som er født i 1927 eller senere, det vil si som er 66 år eller yngre i 1993. Personer som har aldersgrense 68 år har mulighet til å gå av 3 år før aldersgrense som følge av 85-årsregelen. Tallene angir pensjonsutgifter til personer med aldersgrense 68 år som oppstår før de blir 67 år. Tallene omfatter ikke utgifter til AFP og førtidspensjon. Det er noe usikkerhet knyttet til beregningene.

I desember 1993 er Statens Pensjonskasses nettoutgifter til alderspensjon totalt om lag 321 millioner kroner, og nettoutgifter til alle pensjoner er om lag 522 millioner kroner. Nettoutgiftene til personer med særaldersgrenser utgjør dermed om lag 20 prosent av nettoutgiftene til alderspensjon, og om lag 12 prosent av Statens Pensjonskasses samlede nettoutgifter. Andelen av bruttoutgiftene er lavere som følge av at personer med særaldersgrenser i liten grad får sine pensjoner samordnet med folketrygdens pensjoner.

Som et grovt anslag på nettoutgifter i hele 1993 til personer med særaldersgrenser kan nettoutgiftene for desember multipliseres med 12. En får da et anslag på 774 millioner på årsbasis. Dette anslaget er trolig noe høyt som følge av at antall pensjonister og utgiftene per pensjonist øker noe gjennom året. Utgiftene til AFP i stat-

lig sektor var til sammenligning 213 millioner i 1992. Utgiftene til Statens Pensjonskasse som følge av særaldersgrenser kan dermed anslås å være 3-4 ganger så høye som utgiftene til AFP.

#### 11.3.3.3 Før tidspensjon i staten

Etter at Stortinget har gitt sin godkjenning til det, har enkelte statlige virksomheter tatt i bruk førtidspensjonsordninger i forbindelse med effektivisering og omstillinger som medfører nedbemanning. Det er satt krav om at førtidspensjonering ikke må gå utover det som er strengt nødvendig i forbindelse med omstilling og nedbemanning, og at ordningen ikke må medføre generell utstøting av eldre arbeidstakere. Før tidspensjonering som virkemiddel skal også være klart situasjonsbestemt.

I NSB er det etablert en midlertidig ordning med adgang til å ta ut førtidspensjon fra fylte 60 år. I 1992 ble det utbetalt 41,3 millioner kroner i pensjon til disse førtidspensjonistene. Dette omfatter samlede utgifter for førtidspensjonister fra de går av, tidligst ved 60 år, til de oppnår aldersgrensen ved 67 år. For de som har særaldersgrense gjelder utgiftene fram til denne aldersgrensen. For 1993 antas en samlet utbetaling til førtidspensjonister i NSB på om lag 75 millioner kroner.

I Televerket er det anslått at samlet utbetaling til førtidspensjonister vil utgjøre om lag 25 millioner kroner i 1993. For 1994 er samlet utbetaling til førtidspensjonister i Televerket anslått til om lag 75-80 millioner kroner.

Postverket har for deler av sin virksomhet fått adgang til å tilby førtidspensjonering fra fylte 60 år i 1994. Sivilt ansatte i forsvaret og overtallige ved statlige spesialpedagogiske kompetansesenter kan også tilbys førtidspensjon. Kostnadene ved de ulike førtidspensjonsordningene dekkes fullt ut av den enkelte etat.

#### 11.3.3.4 Sluttvederlagsordningen i LO-NHO-området

I LO-NHO-området utbetales det et sluttvederlag til arbeidstakere som etter alder 50 år blir sagt opp uten at oppsigelsen skyldes eget forhold, eller når arbeidsforholdet opphører som følge av sykdom eller svekket helse. Ordningen er nærmere omtalt i "[Nærmere om sluttvederlagsordningen](#)" i avsnitt 10.6. Kostnadene ved ordningen dekkes ved en premie på de enkeltes lønn.

Tabell 11.3.3.4a viser utgiftene til sluttvederlagsordningen i perioden 1982-92.

Tabell 11.3.3.4a: Antall personer innvilget sluttvederlag, og utgifter til ordningen.

|      | Utbetalt sluttvederlag Millioner<br>1992-kroner <sup>1)</sup> | Totalt antall personer innvilget<br>sluttvederlag | Andel som skyldes<br>sykdom |
|------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------|
| 1982 | 60,8                                                          | 3980                                              | 63,2                        |
| 1983 | 94,2                                                          | 6086                                              | 53,1                        |
| 1984 | 101,0                                                         | 5889                                              | 58,9                        |
| 1985 | 85,2                                                          | 4885                                              | 67,8                        |
| 1986 | 106,6                                                         | 5750                                              | 65,3                        |
| 1987 | 114,4                                                         | 6261                                              | 63,5                        |
| 1988 | 99,2                                                          | 5778                                              | 64,2                        |
| 1989 | 120,9                                                         | 7185                                              | 52,3                        |
| 1990 | 89,3                                                          | 5282                                              | 64,9                        |
| 1991 | 121,5                                                         | 5869                                              | 48,2                        |

Tabell 11.3.3.4a: Antall personer innvilget sluttvederlag, og utgifter til ordningen.

|      | Utbetalt sluttvederlag Millioner<br>1992-kroner <sup>1)</sup> | Totalt antall personer innvilget<br>sluttvederlag | Andel som skyldes<br>sykdom |
|------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------|
| 1992 | 130,8                                                         | 6108                                              | 42,9                        |

1) Deflatert med konsumprisindeksen

2) Fra 1.10.1992 ble det innvilget et sluttvederlag ved overgang til AFP på 950 kroner per måned. Dette belastet sluttvederlagsordningen med 4,2 millioner i 1992.

Kilde: Felleskontoret for LO-NHO-ordningene.

Utgiftene til sluttvederlagsordningen har steget noe over tid målt i faste priser, og utgjorde i 1992 vel 130 millioner kroner. Antall personer som er innvilget sluttvederlag har de siste årene vært om lag 6 000. Inntil 1990 ble de fleste sluttvederlagene utbetalt på grunn av sykdom, mens arbeidsledighet har vært viktigste årsak til utbetaling av sluttvederlag i 1991 og 1992.

## 11.4 MAKROØKONOMISKE FRAMSKRIVINGER TIL 2030

### 11.4.1 Innledning

Ovenfor er det gitt en oversikt over en del viktige trekk ved utviklingen i demografiske forhold og i stønader til private husholdninger, både fra det offentlige og fra ulike arbeidsmarkedsrelaterte ordninger. Dette danner viktige bakgrunnsmateriale for de spørsmål utvalget er bedt om å utrede:

«.... utredningen (skal) belyse konsekvensene for arbeidsmarkedet av den utforming trygde- og stønadsordningene har fått. Det legges i analysen vekt på forhold som utviklingen i arbeidsstyrkens størrelse, etterspørselen etter arbeidskraft i årene framover og de økonomiske konsekvenser av endringer i arbeidsstyrken.»

En vurdering av hva endringer i eldres yrkesaktivitet betyr for den totale verdiskaping i samfunnet, utgjør også en svært viktig del av en samlet analyse av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

I utvalgets mandat heter det:

«Analysen av konsekvensene av endret arbeidsstyrke og eldre arbeidstakeres stilling i arbeidsmarkedet skal ha et langsiktig perspektiv med år 2010 og år 2030 som referanseår. Utredningsarbeidet skal bygge på de langsiktige vurderinger av Folketrygdens økonomi og den demografiske og makroøkonomiske utviklingen som ble lagt til grunn i Langtidsprogrammet 1994-1997. Utvalget skal spesielt se på konsekvenser for Folketrygdens økonomi av tilbud om pensjons- og stønadsordninger utenfor Folketrygden.»

De makroøkonomiske framskrivingene til 2030 som er gjengitt nedenfor er de samme som i Langtidsprogrammet 1994-1997. Utvalget har ikke selv vurdert de forutsetningene som legges til grunn.

Formålet med beregningene til 2030 i Langtidsprogrammet var ikke å lage prognoser for framtiden, men å utnytte den informasjonen som foreligger om demografiske og ressursmessige utviklingstrekk på en systematisk måte. Dette kan blant annet gi holdepunkter for politiske beslutninger vedrørende pensjonerings spørsmål på kort og mellomlang sikt.

Beregningene er gjort ved hjelp av MSG-modellen, som er nærmere omtalt i boks 11.4.1a.

---

#### **Figur 11.4.1a MSG-Modellen**

I de langsiktige beregningene til 2030 i Langtidsprogrammet 1994-1997 brukte en MSG-modellen, som er en flersektors likevektsmodell. Denne modellen har i ulike versjoner vært brukt av Finansdepartementet siden slutten av 1960-tallet til analyser av langsiktige utviklingstrekk ved norsk økonomi. Hovedvekten har vært lagt på vurderinger av utviklingen i makroøkonomiske hovedstørrelser, og fordelingen av produksjon og sysselsetting etter næring. Veksten i total produksjon bestemmes i stor grad av teknologisk endring, vekst i realkapital og i arbeidskrafttilgang og tilgang på råvarer og naturressurser.

Tilbud og etterspørsel blir per forutsetning lik i alle markeder, og forbrukere og produsenter utnytter de ressurser som eksisterer. Spesielt betyr dette at all tilbudt arbeidskraft blir utnyttet. Modellen egnar seg derfor ikke til å analysere kortsiktige omstillingsproblemer eller utviklingen i arbeidsledigheten.

En sentral del av modellen er beskrivelsen av produksjonsvirksomhetene i samfunnet. Det er forutsatt muligheter for substitusjon mellom innsatsfaktorene arbeidskraft, realkapital, energi og annen vareinnsats. Det er videre forutsatt at en proporsjonal økning i alle innsatsfaktorene fører til en tilsvarende økning i produksjonen. Det forutsettes at produksjonen i hver sektor øker med en viss prosent per år som følge av teknologiske og organisasjonsmessige forbedringer, uavhengig av nivået på faktorbruken.

Modellen finnes i flere versjoner med hensyn til hva som regnes ut i modellen og hva som gis som forutsetninger. De sentrale forutsetningene i modellberegningene i Langtidsprogrammet som modellbrukeren ga anslag på var:

- Total vekst i antall utførte timeverk.
- Teknologisk endring i de ulike produksjonssektorene.
- Utviklingen i produksjon og inntekt i petroleumsvirksomheten.
- Utviklingen i internasjonal økonomi.
- Prisene på verdensmarkedet.
- Avkastningskrav til realkapitalinvesteringer.
- Krav til utvikling i driftsbalansen og finansielle balanser for husholdninger og offentlig forvaltning.
- Skatte-, avgifts- og stønadsregler.

På grunnlag av disse forutsetningene beregner modellen blant annet utviklingen i samlet produksjon og realkapitalbeholdning og fordeling av produksjon, sysselsetting og kapitalbeholdning på ulike næringer, privat og offentlig konsum, priser på norskproduserte varer og utviklingen i lønninger.

Modellen er her brukt til å analysere konsekvenser av økt yrkesaktivitet blant eldre arbeidstakere. Det modellen i første rekke kan si noe om er potensialet for økt produksjon i økonomien som følge av at en får en gunstigere utvikling i samlet sysselsetting. Modellen kan også belyse hvordan økt yrkesaktivitet kan styrke det finansielle handlingsrommet for offentlig sektor som kan brukes til å løse andre prioriterte offentlige oppgaver eller til lavere skatter.

---

### 11.4.2 Forutsetninger i Langtidsprogrammets Basisalternativ

Som referansebane for å illustrere virkningene av økt pensjoneringsalder, benyttes Basisalternativet i Langtidsprogrammet. Beregningene, som går fram til 2030, er grundig beskrevet i vedlegg II i Langtidsprogrammet. Her gis det kun en kort beskrivelse av forutsetninger og resultater.

#### 11.4.2.1 Framskriving av folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon.

Framskrivingene av folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon er gjort i faste grunnbeløp (G), og en har forutsatt at G vokser i takt med gjennomsnittlig utbetalt lønn per lønnstaker per år.

På 1980-tallet vokste folketrygdens samlede utgifter til alders- og uførepensjon med gjennomsnittlig 3,9 prosent per år utover årslønnsveksten. Den sterke veksten i utgiftene på 1980-tallet skyldes en vekst i antall pensjonister, særlig antall uførepensjonister. I tillegg har pensjonistene i gjennomsnitt fått høyere poengopptjening. Pensjonistbestanden endres stadig ved at de eldste pensjonistene med kort opptjeningsperiode og dermed lave tilleggspensjoner faller fra, mens nye pensjonistkull med høyere poengopptjening kommer til.

Framskrivinger av folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon til 2030 er vist i tabell 11.4.2.1a. Framskrivingene tar hensyn til befolkningsutviklingen, og til at stønadsnivået påvirkes av at de som pensjoneres får lengre opptjeningsstid og høyere inntektsgrunnlag i perioden fram til 2030. Framskrivingen er basert på at det ikke foretas noen endringer av gjeldende regelverk for stønadsordningene utover det som allerede er vedtatt.

Tabell 11.4.2.1a: Framskriving av folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon.

|                | Milliarder kroner | Årlig prosentvis vekst regnet i faste G |           |
|----------------|-------------------|-----------------------------------------|-----------|
|                | 1990              | 1990-2010                               | 2010-2030 |
| Uførepensjon   | 17,8              | 2,9                                     | 0,4       |
| Alderspensjon  | 37,6              | 1,1                                     | 2,5       |
| Utgifter i alt | 55,4              | 1,7                                     | 1,8       |

Kilde: Langtidsprogrammet 1994-1997

Utgiftene til alderspensjon regnet på denne måten kan framskrives med rimelig grad av sikkerhet, ut fra beregnet utvikling i antall alderspensjonister og dagens regelverk. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til utviklingen i utgiftene til uførepensjoner.

Framskrivingene viser at de samlede utgiftene til alders- og uførepensjon vil kunne stige med i gjennomsnitt 1,7 prosent per år fra 1990 til 2010, og med 1,8 prosent per år fra 2010 til 2030 regnet i faste G.

Anslagene for utviklingen i antall uførepensjonister bygger på gjennomsnittlige kjønns- og aldersspesifikke tilgangs- og avgangsrater for uførepensjon for 1990-91. Antall uførepensjonister er med disse forutsetningene anslått å stige fra 239 000 i 1991 til 360 000 i 2010 og 370 000 i 2030. Utgiftene til uførepensjon er beregnet å øke sterkt til 2010 mens veksten i perioden 2010-2030 blir svakere.

Framskrivinger av antall uførepensjonister er usikre, og vil avhenge sterkt av hvilke tilgangsrater en bruker. Tilgangsratene til uførepensjon økte fra 1986 til



1989, mens de har falt fra 1989 til 1992. Avgangsratene har vært forholdsvis stabile fra 1980 til 1992.

Rikstrygdeverket har høsten 1993 gjort nye anslag på utviklingen i antall uførepensjonister basert på tilgangs- og avgangsrater for henholdsvis 1991 og 1992. Med rater fra 1991 vil antall uførepensjonister øke til om lag 346 000 i 2010 og 359 000 i 2030. Dette er noe lavere enn det anslaget som ble lagt til grunn i Langtidsprogrammet.

Hvis de lave tilgangsratene fra 1992 holder seg, vil økningen i antall uførepensjonister bli langt mindre enn lagt til grunn i Langtidsprogrammet. Beregninger på bakgrunn av 1992-ratene viser at antall uførepensjonister vil øke til 280 000 i 2010 og 282 000 i 2030. Dette illustrerer noe av usikkerheten ved framskrivninger av utgiftene til uførepensjon. Virkningen av denne usikkerheten ble illustrert i Langtidsprogrammet gjennom beregninger med ulike forutsetninger om tilgangen av uførepensjonister.

Utgiftene til alderspensjon er beregnet å stige relativt moderat fram til 2010. Antall pensjonister faller svakt, mens alderspensjonen per pensjonist øker som følge av større gjennomsnittlige tilleggspensjoner. I perioden 2010-2030 ventes utgiftsveksten å bli langt sterkere, som følge av økende antall alderspensjonister.

I 2007 vil det første kull med alderspensjonister ha fått mulighet til full opptjening av tilleggspensjoner. Fram til 2007 vil den andelen bruttopensjonen utgjør av pensjonsgivende inntekt ved pensjoneringstidspunktet øke, men med avtakende styrke. Det er da forutsatt at pensjonsgivende inntekt har vært den samme i forhold til G i alle 40 opptjeningsår. For de som uførepensjoneres brukes framskrevet beregnet pensjonsgivende inntekt.

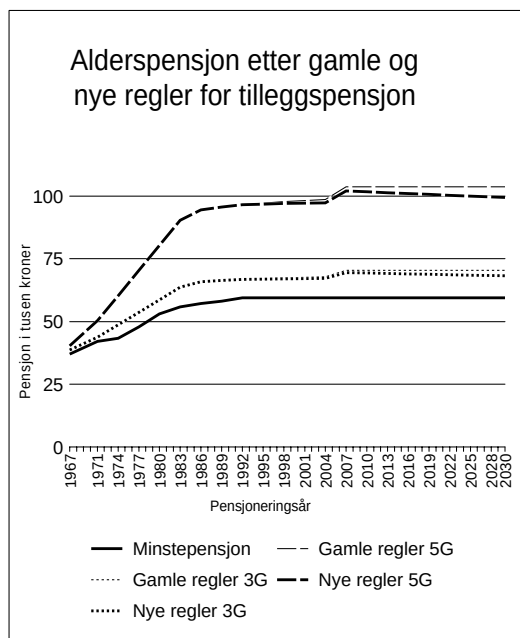
Fra 2007 vil den høyeste maksimale bruttopensjonsdekning gå gradvis ned til om lag dagens dekningsnivå i 2032, da en får full virkning av de nye reglene for beregning av tilleggspensjonen som trådte i kraft i 1992. I 1992 ble grensen der en bare godskrives pensjonspoeng for en tredel av inntekten senket fra 8G til 6G for framtidig pensjonsopptjening. Samtidig ble pensjonsopptjeningen redusert for alle inntektsnivåer ved at pensjonsprosentsatsen ble senket fra 45 til 42 for framtidig opptjening.

De nye opptjeningsreglene demper utgiftsveksten i forhold til det som en stadig høyere pensjonsopptjening i befolkningen ellers ville ha medført. Den gjennomsnittlige alders- og uførepensjonen regnet i faste G er likevel antatt å øke fram til 2030 på grunn av endringer i sammensetningen av pensjonistgruppen. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til utviklingen i gjennomsnittlig pensjon blant annet som følge av usikkerhet knyttet til framtidig yrkesaktivitet og poengopptjening.

Figurene 11.4.2.1a og 11.4.2.1b viser utviklingen i alderspensjon etter pensjoneringsår, og etter gamle og nye regler for tilleggspensjon. Figur 11.4.2.1a viser at minstepensjonen er trappet opp i forhold til G fra 1967 til 1992, mens minstepensjonen er antatt holdt uendret i antall G i perioden 1992-2030. Figurene viser at mye av opptrappingen av pensjonsinntekt for en alderspensjonist med maksimal opptjening allerede er foretatt. Det har vært en sterk vekst i utbetalt pensjon fra 1967 og fram til i dag, mens veksten fram til systemet er fullt utbygd i 2007 vil bli mer moderat. Figurene viser ellers at det særlig er på høye inntektsnivåer innstrammingene som ble gjort fra 1992 vil ha effekt.

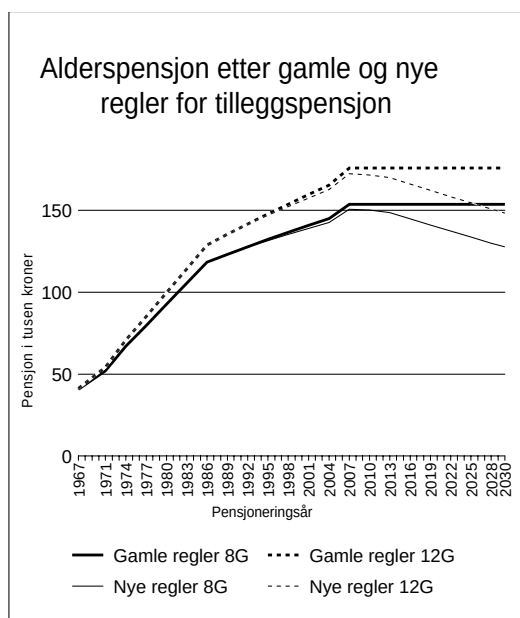
Figurene viser ellers at fram til 2007 vil pensjonen for de som har maksimal opptjening fortsette å stige i forhold til utbetalt lønn. Ordninger som er basert på poengopptjening i folketrygden og som åpner for større fleksibilitet nedover i valg av pensjoneringsalder kan derfor blir mer attraktive over tid. Dette gjelder for eksempel AFP i privat sektor.

En gjør oppmerksom på at figurene belyser pensjoner til en førsteårspensjonist som pensjonerer seg som 67-åring på ulike tidspunkt. Figurene sier således ikke noe om samlede utgifter til alderspensjon.



Figur 11.4.2.1a Alderspensjon etter pensjoneringsår for førsteårspensjonister med maksimal opp-tjening som pensjonerer seg som 67-åring. Gamle og nye regler for tilleggspensjon. Minstepensjon og pensjon etter tidligere yrkesaktiv inntekt, 3 G og 5 G. G = 37 033 kroner.

Kilde: Rikstrygdeverket.



Figur 11.4.2.1b Alderspensjon etter pensjoneringsår for førsteårspensjonister med maksimal opp-tjening som pensjonerer seg som 67-åring. Gamle og nye regler for tilleggspensjon. Minstepen-

sjon og pensjon etter tidligere yrkesaktiv inntekt, 8 G og 12 G. G = 37 033 kroner.

Kilde: Rikstrygdeverket.

#### 11.4.2.2 Befolkningsutvikling, arbeidsstyrke og timeverksinnsats

*Tilgjengelig arbeidskraft* målt i timeverk bestemmes av utviklingen i arbeidsstyrken, som avhenger av befolkningsutviklingen, befolkningens sammensetning, yrkesfrekvensene i ulike aldersgrupper, og av den gjennomsnittlige arbeidstiden blant grupper av yrkesaktive. Sysselsettingen og antall utførte timeverk avhenger i tillegg av etterspørselen etter arbeidskraft. Befolkningsframskrivninger viser at det vil bli *markerte endringer i befolkningssammensetningen* etter århundreskiftet, jamfør "*Den demografiske utviklingen*" i avsnitt 11.2.

Tabell 11.4.2.2a: Antallet pensjonister og arbeidsstyrken. 1000 personer.

|                                          | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2010 | 2030 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Alderspensjonister                       | 335  | 520  | 616  | 610  | 580  | 820  |
| Uførepensjonister                        | 130  | 160  | 239  | 270  | 360  | 370  |
| Etterlattepensjonister                   | 58   | 57   | 50   | 60   | 65   | 70   |
| Sum                                      | 523  | 737  | 932  | 940  | 1005 | 1260 |
| Arbeidsstyrken                           | 1653 | 1940 | 2126 | 2290 | 2380 | 2340 |
| Pensjonister i prosent av arbeidsstyrken | 32   | 38   | 44   | 41   | 42   | 54   |

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

Befolkningsutviklingen og forutsetningene om yrkesfrekvensene innebærer *en sterk økning i antallet pensjonister i forhold til antall yrkesaktive* i perioden fra 2010 til 2030, jamfør tabell 11.4.2.2a. I tabell 11.4.2.2a omfattes kun pensjonister som mottar pensjon fra folketrygden. Hvis en også hadde inkludert pensjonister med særaldersgrenser i offentlig sektor, personer på AFP med videre, ville antall pensjonister som andel av arbeidsstyrken vært noe høyere. Pensjonister som ikke mottar pensjon fra folketrygden utgjør imidlertid bare en liten andel av alle pensjonister slik at forholdstallet ikke blir forrykket vesentlig. Hvis pensjonsordninger utenfor folketrygden blir mer vanlig, kan forskjellen på lengre sikt mellom antall pensjonister i folketrygden og totalt antall pensjonister bli større.

Det er i Langtidsprogrammet forutsatt at den gjennomsnittlige *arbeidstiden* per sysselsatt går ned med totalt 9 prosent fra 1990 til 2010 og deretter holdes konstant. Det innebærer at gjennomsnittlig antall timeverk per sysselsatt reduseres fra om lag 1 400 timer årlig i 1991 til om lag 1 300 timer i 2030. Dette er en langt svakere reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid enn i de foregående tiårene. Det er flere årsaker til at en i beregningene i Langtidsprogrammet har valgt en forutsetning som bryter med den historiske trenden. I de senere årene har den underliggende nedgangen i arbeidstiden blitt dempet noe, og det synes å være en tendens til at kvinner nærmer seg menns atferd når det gjelder arbeidstid. Dessuten kan forutsetningene sees i lys av at blant de OECD-land en har tall for, er Norge det landet som har lavest gjennomsnittlig arbeidstid per år.

Av disse forutsetningene følger en *vekst i timeverkene* fra 1990 til 2010 på om lag 5 prosent. Over perioden fra 2010 til 2030 reduseres timeverkene med om lag 1 prosent, som følge av reduksjonen i arbeidsstyrken.

#### 11.4.2.3 Sparing og finansiell formuestilpasning i husholdningssektoren

Det er antatt at endringer i *befolkningssammensetningen* i retning av større andel pensjonister etter 2010 medfører et ønske om oppbygging av finansformue, og relativt høye sparerater i husholdningene, fram til 2010. Etter 2010 er det forutsatt at de store pensjonistkullene trekker i retning av lavere sparerater og en viss tæring på den reelle netto finansformuen ut framskrivingsperioden. Dette baseres på en antakelse om at framtidens pensjonister i større grad enn dagens vil forbruke oppspart formue fra sin yrkesaktive periode. Det er lagt til grunn en sparerate for husholdningene fram til århundreskiftet på nær 5 prosent, som gradvis reduseres til vel 2 prosent i 2010, og til om lag 1 1/2 prosent ved slutten av beregningsperioden.

#### 11.4.2.4 Offentlig sektor

*I perioden fra 2010 til 2030 vil veksten i offentlige inntekter kunne bli relativt svak på grunn av nedtrapping av petroleumsvirksomheten og stagnasjon i arbeidsstyrken.* Samtidig vil utgiftene til pensjoner kunne øke sterkt på grunn av en aldrende befolkning med store pensjonsrettigheter.

Med en parallell utvikling i grunnbeløpet og årslønningene er det anslått at stønadene til husholdninger som andel av BNP vokser med vel 6 1/2 prosentpoeng fra 2010 til 2030. Totale *stønader* til husholdningene er forutsatt å følge av antatt utvikling i blant annet antallet pensjonister og av den lønnsutviklingen beregningene gir.

For *offentlig forvaltning* har en lagt til grunn et krav om at budsjettet, vurdert over en lengre periode, må gå i balanse. Etter en nedtrapping av den offentlige forvaltnings finansformue fram mot århundreskiftet, er det forutsatt en viss gjenoppbygging i årene før oljeproduksjonen faller sterkt og de store etterkrigskullene blir alderspensjonister. Det er således forutsatt at offentlig forvaltning skal ha et moderat budsjettoverskudd i 2010 og et mindre underskudd i 2030.

Enkelte andre viktige forutsetninger bak beregningene er:

- Gjennomsnittlig *vekst i bruttonasjonalproduktet (BNP) hos handelspartnerne* antas å bli 2 1/2 prosent per år fram til århundreskiftet og om lag 2 prosent videre.
- I beregningene er det forutsatt en *markedsvekst for norske eksportprodukter* på om lag 4 prosent per år i gjennomsnitt fram til århundreskiftet, og at markedsveksten gradvis reduseres utover i beregningsperioden, til om lag 2 1/2 prosent per år.
- Beregningene er basert på en forutsetning om at *realrentenivået internasjonalt og i Norge* vil falle fram mot århundreskiftet. Realrentenivået på langsiktige statsobligasjoner er etter århundreskiftet forutsatt å bli 3 prosent.
- Det er antatt en *konsumprisvekst* på 3 prosent per år hos Norges handelspartnere, og at *prisene på norske importvarer* vil vokse med om lag 2 1/2 prosent per år.
- Det er forutsatt at *lønnskostnadene per produsert enhet (LPE)* i industrien hos handelspartnerne regnet i norske kroner øker med om lag 2 prosent per år i gjennomsnitt over hele beregningsperioden.
- Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på olje- og gassressursene på norsk sokkel og til prisutviklingen på petroleumprodukter. I beregningene er det lagt til grunn at *den internasjonale råoljeprisen* vil ligge stabilt på om lag 130 kroner per fat ut framskrivingsperioden, målt i 1993-kroner.
- Det forutsettes en kraftig økning i *utvinningen av petroleum* fra om lag 132 millioner tonn oljeekvivalenter (mtoe) i 1992 til 165 mtoe i 2000. Beregningsteknisk er det forutsatt at petroleumsutvinningen avtar til 137 mtoe i 2010, og 87 mtoe i 2030.

- I annen halvdel av 1990-årene er det forutsatt at oljeinvesteringene går markert ned. Nivået i 2010 er forutsatt å være under halvparten av dagens nivå. Fram mot 2030 er det antatt en ytterligere nedgang.
- *Statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten* er beregnet å utgjøre 5 prosent av BNP i 2010 og 2 1/2 prosent i 2030, mot 5 1/2 prosent i 1990.
- Vekst i total faktorproduktivitet er den delen av BNP-veksten som ikke kan tilbakeføres til veksten i bruken av arbeidskraft og realkapital. For næringene i Fastlands-Norge sett under ett er det lagt til grunn en årlig *vekst i faktorproduktiviteten på om lag 1 prosent* i gjennomsnitt for perioden fram til 2030. Dette er høyere enn veksten gjennom 1980-årene, men lavere enn i 1970-årene.
- I beregningene er det lagt til grunn en lønnsutvikling som er forenlig med full sysselsetting og en oppbygging av fordringer på utlandet fram mot 2010.

### 11.4.3 Hovedresultater i Langtidsprogrammets Basisalternativ

#### 11.4.3.1 Vekstutsiktene

Beregningene i Langtidsprogrammets Basisalternativ indikerer at *vekstutsiktene for norsk økonomi på lang sikt er forholdsvis moderate*, både sammenlignet med den historiske utviklingen og den forutsatte veksten hos våre handelspartnere. Dette skyldes svakere arbeidskrafttilgang etter 2010, forutsetningen om nedgang i petroleumssaktiviteten, avtagende vekstimpulser fra andre råvarebaserte næringer og forutsetningen om en moderat vekst i samlet faktorproduktivitet framover.

*Bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge* øker med om lag 2 prosent per år fram til 2010, og veksten avtar deretter til om lag 1 1/2 prosent per år fram til 2030. Til sammenligning var den årlige veksten i 1970-årene på 3,7 prosent, og fra 1980 til 1990 på 1,6 prosent. Beregningene tilsier således om lag en fordobling av verdiskapingen på 40 år. Fra 1950 til 1990 ble BNP til sammenligning om lag firedoblet. Den årlige veksten i *privat konsum* er i beregningene 2 1/2 prosent fram til 2010 og 1 3/4 prosent mellom 2010 og 2030, jamfør tabell 11.4.3.1a.

Driftsoverskuddet overfor utlandet som andel av bruttonasjonalproduktet er forutsatt å bli om lag 3 1/2 prosent i 2010, og reduseres så til om lag 1/2 prosent i 2030. Dette innebærer at nettogjelden overfor utlandet snus til *positive nettofordringer*, som øker sterkt til 60-70 prosent av BNP i 2010, og så avtar til vel 40 prosent av BNP i 2030.

Tabell 11.4.3.1a: Utviklingen i noen makroøkonomiske hovedstørrelser. Nivå i 1990 i milliarder kroner og prosentvis årlig realvekst.

|                                                              | 1970-<br>1980 | 1980-<br>1990 | Nivå 1990 | 1990-<br>2010 | 2010-<br>2030 |
|--------------------------------------------------------------|---------------|---------------|-----------|---------------|---------------|
| Disponibel realinntekt for Norge                             | 4,0           | 1,3           | 537,1     | 2,3           | 1,2           |
| Bruttonasjonalprodukt                                        | 4,7           | 2,5           | 661,7     | 1,8           | 1,1           |
| Fastlands-Norge                                              | 3,7           | 1,6           | 548,1     | 2,0           | 1,4           |
| Eksport                                                      | 5,4           | 5,0           | 292,8     | 2,1           | 1,3           |
| Import                                                       | 3,4           | 2,4           | 243,7     | 2,9           | 1,6           |
| Privat konsum                                                | 3,6           | 1,8           | 337,3     | 2,5           | 1,7           |
| Offentlig konsum                                             | 5,3           | 3,2           | 139,1     | 1,6           | 0,4           |
| Bruttoinvesteringer i bedrifter og boliger i Fastlands-Norge | 5,3           | -0,8          | 74,6      | 2,9           | 1,7           |
| Befolkning, 1000 personer                                    | 0,5           | 0,4           | 4250      | 0,3           | 0,2           |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

#### 11.4.3.2 Sysselsetting etter næring

Fordelingen av sysselsetting etter næring framgår av tabell 11.4.3.2a. Slike framskrivinger langt fram i tid vil selvfølgelig være svært usikre, og kan ikke oppfattes som prognoser. Tallene i tabell 11.4.3.2a viser at det historisk har skjedd store endringer i fordelingen av sysselsetting. Dette må sees på bakgrunn av både teknologiske endringer i næringene og endringer i næringenes plass i norsk økonomi. Den næringsvise fordelingen av sysselsettingen vil kunne ha betydning for framtidige pensjoneringsforhold. Som bakgrunn for den videre drøfting vil således en slik framskriving, som er konsistent med de øvrige forutsetninger i Langtidsprogrammet om utviklingen framover, være nyttig.

Tabell 11.4.3.2a: Sysselsetting etter næring. Prosentvis fordeling. Andel av utførte timeverk.

|                                   | 1970  | 1980  | 1990  | 2010  | 2030  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| I alt                             | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Næringsvirksomhet                 | 85,3  | 79,9  | 75,7  | 70,6  | 68,8  |
| Oljeutvinning og utenriks sjøfart | 4,2   | 3,0   | 3,2   | 2,7   | 2,7   |
| Fastlands-Norge                   | 81,1  | 77,0  | 72,6  | 67,9  | 66,1  |
| Primærnæringer                    | 15,5  | 11,2  | 8,7   | 5,0   | 4,9   |
| Industri og bergv.drift           | 24,2  | 20,9  | 16,0  | 12,2  | 10,6  |
| Elektrisitetsforsyning            | 0,8   | 0,9   | 1,0   | 1,2   | 1,3   |
| Bygg- og anleggsvirks.            | 8,7   | 8,5   | 7,9   | 4,7   | 4,4   |
| Annen næringsvirks.               | 31,9  | 35,5  | 39,0  | 44,9  | 45,1  |
| Offentlig forvaltning             | 14,7  | 20,1  | 24,3  | 29,4  | 31,2  |
| Av dette:                         |       |       |       |       |       |
| Fastlands-Norge                   | 95,8  | 97,0  | 96,8  | 97,3  | 97,3  |
| Vareprod.næringer                 | 49,2  | 41,5  | 33,6  | 23,0  | 21,1  |
| Tjenesteytende næringer           | 46,6  | 55,5  | 63,2  | 74,3  | 76,2  |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sysselsettingen er anslått å øke spesielt sterkt i offentlig og privat tjenesteyting. Sysselsettingsandelen i offentlig forvaltning vokser i beregningen fra nær 25 prosent i 1990 til vel 30 prosent i 2030. I privat tjenesteyting vokser andelen fra nær 40 til 45 prosent i samme periode. Dette skyldes både høyere etterspørsel etter tjenester og at produksjonen av tjenester er mer sysselsettingsintensiv enn vareproduksjonen. Primærnæringeres andel av sysselsetting er anslått å gå ned gjennom hele beregningsperioden. Samlet sett gir beregningene en reduksjon i sysselsettingsandelen i de vareproduserende næringene, men nedgangen bremses mot slutten av perioden. I 1990 sto disse næringene for 34 prosent av antall utførte timeverk. I 2030 gir beregningene en andel på vel 20 prosent.

#### 11.4.3.3 Perspektiver for offentlig forvaltning

Framskrivningene innebærer at utgiftene til alders- og uførepensjoner vil stige sterkt i forhold til samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne, jamfør figur 11.5.3a. Utgiftene til alders- og uførepensjoner utgjorde i 1973 snaut 12 prosent av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne. Denne andelen økte til 19 prosent i 1990, og vil med de forutsetninger som er lagt til grunn, øke til vel 23 prosent i 2010, og vel 32 prosent i 2030.

Med begrenset vekst i offentlig sektors inntekter, reallønnsvekst og sterkt økende utgifter til folketrygden, vil *kravet til en rimelig offentlig budsjettbalanse, legge sterke begrensninger på mulighetene for vekst i offentlige investeringer og konsum framover*. I beregningene er offentlig konsum i 2010 og 2030 regnet som andel av BNP om lag som i 1990.

*I Basisalternativet er det beregningsteknisk forutsatt at det finansielle rommet for utgifter til offentlig konsum gir en volumvekst i offentlig konsum på om lag 1 1/2 prosent per år fram til 2010 og deretter 1/2 prosent per år ut beregningsperioden.*

De offentlige stønadene til husholdningene øker sterkt som andel av BNP, fra snaut 20 prosent i 1990 til vel 21 prosent i 2010 og 28 prosent i 2030. For at de økte offentlige stønadsutbetalingene ikke skal føre til en for sterk svekkelse av offentlige finanser, er det i beregningene rent teknisk forutsatt en økning i husholdningenes gjennomsnittsskatt med om lag 4 prosentpoeng fra 2010 til 2030.

Beregningene viser altså at selv uten noen endringer i gjeldende stønadsordninger vil stønadsutbetalingene øke kraftig til 2030, og særlig i perioden 2010-2030. De økte stønadsutbetalingene vil kreve økte skatter og/eller at en mindre andel av de offentlige utgiftene går til offentlig tjenesteproduksjon og investeringer. Et mulig tiltak for å motvirke denne utviklingen vil være å stimulere til økt yrkesaktivitet i eldre aldersgrupper. Mulige økonomiske effekter av å øke yrkesaktiviteten til personer over 50 år er omtalt i "[Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering](#)" i avsnitt 11.5.

## 11.5 ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV ENDRET PENSJONERING

### 11.5.1 Forutsetninger

Virkningene av mindre pensjonering kan illustreres på flere måter. Som det framgår av "[Den demografiske utviklingen](#)" i avsnitt 11.2, faller yrkesfrekvensene, det vil si andelen av en aldersgruppe som er yrkesaktiv, med stigende alder for de som er over 50 år. Dersom yrkesfrekvensen for en aldersgruppe øker, innebærer det isolert sett at arbeidstilbudet øker. Som et stilisert eksempel på økt yrkesaktivitet blant eldre, har en her valgt å ta utgangspunkt i den økningen en får i samlet arbeidstilbud dersom yrkesfrekvensen for alle aldersgrupper over 50 år øker til yrkesfrekvensen til de som er ett år yngre. Dette innebærer at de som er 68 år får yrkesfrekvensene til de som er 67 år og så videre. En slik endring kan komme som følge av at pensjonsalderen i folketrygden og ulike aldersgrenser økes med ett år og/eller andre tiltak som øker de økonomiske incitamentene til å stå lenger i arbeid.

En endret holdning til yrkesaktivitet blant eldre vil selvsagt ikke slå ut i endret yrkesaktivitet for alle aldersgrupper umiddelbart. Ettersom en her skal se på et stilisert eksempel, antas det at endringen i yrkesfrekvensene skjer fra 2000 og i alle etterfølgende år. Statistisk sentralbyrå har benyttet modellen MOSART (nærmere omtalt i boks 11.2.2a) til å beregne virkningen på arbeidsstyrken av en slik økning i yrkesfrekvensene. En har lagt til grunn at nedgangen i antall pensjonister motsvarer av en tilsvarende økning i arbeidsstyrken. Dette er en skissemessig valgt forutsetning. Ut fra formålet med eksemplet, å illustrere virkninger av økt motivasjon til fortsatt yrkesaktivitet, kan det imidlertid være et nærliggende valg.

Det er videre lagt til grunn at totalt antall utførte timeverk øker relativt sett like mye som økingen i arbeidsstyrken ifølge MOSART. Dette innebærer implisitt en litt optimistisk forutsetning om at gjennomsnittlig arbeidstid for de som ellers ville vært pensjonister, er den samme som for resten av de sysselsatte. I "[Konsekvenser av endrede yrkesfrekvenser og andeler pensjonister](#)" i avsnitt 11.2.3 er det vist at eldre arbeidstakere i gjennomsnitt hadde en noe lavere ukentlig arbeidstid enn sysselsatte i alt. Med de forutsetningene som er skissert, vil antall timeverk øke med 1,3 prosent i 2000, med 1,7 prosent i 2010 og med 1,9 prosent i 2030 i forhold til Basisalternativet.

Forutsetningene innebærer at antall pensjonister reduseres med nær 30 000 i 2000, 38 000 i 2010 og 44 000 i 2030. Det antas at hver ekstra person i arbeidsstyrken alternativt ville ha mottatt gjennomsnittspensjon. Dette betyr at utgiftene til pensjoner målt i antall G reduseres med 4,5 prosent i 2000, vel 6 prosent i 2010 og



vel 5 prosent i 2030 i forhold til Basisalternativet. Forutsetningen om at utgiftene til pensjoner reduseres relativt sett like mye som antall pensjonister kan være noe optimistisk. Hvis en tenker seg at pensjonsalderen økes og systemet for pensjonsopp-tjening forøvrig holdes uendret, er det realistisk å regne med at gjennomsnittlig pensjon per pensjonist vil øke noe som følge av økt poengopptjening. Hvis en tenker seg at reduksjonen i antall pensjonister skal skje ved incentiver som gjør det gunstigere å arbeide etter 67 år kan reduksjonen i offentlige utgifter til pensjoner bli enda mindre.

Det er lagt til grunn at driftsbalansen i prosent av BNP, og privat og offentlig sektors balanser (finansinvesteringer), skal være uendret i forhold til Basisalternativet, jamfør *"Forutsetninger i Langtidsprogrammets Basisalternativ"* i avsnitt 11.4.2.

Reduksjonen i utgiftene til pensjoner for offentlig forvaltning, og økte skatteinntekter som følge av økt verdiskaping og sysselsetting, styrker det finanspolitiske handlingsrommet. Dette handlingsrommet kan utnyttes på ulike måter. Her har en sett på to alternativer som kan belyse spørsmålet om økonomiske konsekvenser av endret pensjon. I det ene tilfellet, omtalt i *"Alternativet med økt offentlig konsum"* i avsnitt 11.5.2, benyttes hele det økte finanspolitiske handlingsrommet til å øke offentlig kjøp av varer og tjenester (offentlig konsum). I det andre, omtalt i *"Alternativet med reduserte skatter for husholdningene"* i avsnitt 11.5.3, reduseres skatteinivået for husholdningene.

Styrken i de endelige virkningene av endret pensjonering blir ulik i de to tilfellene, ettersom ressursene i det ene alternativet kanaliseres inn i offentlig konsum, men i det andre tilfellet disponeres av privat sektor. Mekanismene er likevel i hovedsak nokså like. I begge beregningene er det forutsatt at driftsbalansen overfor utlandet og offentlig budsjettbalanse er uendret i forhold til Basisalternativet.

### 11.5.2 Alternativet med økt offentlig konsum

Den økte tilgangen på timeverk som følge av senere avgangsalder fra yrkeslivet, innebærer at det samlede produksjonspotensialet i økonomien øker. For at det skal være lønnsomt for bedriftene å avta det økte arbeidstilbudet, gitt at driftsbalansen skal opprettholdes, må reallønningene per time gå ned. I dette alternativet er imidlertid ikke reallønnsnedgangen per time på mer enn 0,2-0,3 prosent i forhold til Basisalternativet, fordi offentlig sektor avtar en betydelig del av det økte arbeidstilbudet, jamfør tabell 11.5.2a.

Realkapitalmengden øker noe, men langt mindre enn økingen i timeverk, både fordi realkapitalen blir relativt sett dyrere enn arbeidskraften, og fordi en stor del av den økte produksjonen finner sted i offentlig tjenesteproduksjon som per forutsetning ikke er motsvar av økte offentlige investeringer. Videre har en antatt at den totale faktorproduktiviteten innen hver næring ikke endres som følge av økt arbeidskrafttilgang, og at produktivitetsveksten i offentlig sektor er lavere enn i privat virksomhet. Dette innebærer at samlet produksjon øker mindre i forhold til Basisalternativet enn timeverkene. BNP for Fastlands-Norge er anslått å øke med om lag 1,2 prosent i forhold til Basisalternativet. Reduksjonen i reallønn fører også til en viss bedring i den kostnadmessige konkurranseevnen i industrien, noe som kan forklare økningen i bruttoproduktet i denne sektoren på 1,3 og 1,1 prosent i henholdsvis 2010 og 2030.

I dette alternativet er skattesatsene for husholdningene holdt uendret i forhold til Basisalternativet. Som følge av økt produksjon og flere sysselsatte, vil samlet disponibel realinntekt for husholdningene øke noe, til tross for reallønnsnedgangen og

nedgangen i stønadsinntektene. Husholdningene kan dermed øke sitt konsum noe, i størrelsesorden 0,2-0,3 prosent i forhold til Basisalternativet.

De totale stønadene synker reelt sett i forhold til Basisalternativet, og skatteinntektene øker reelt sett som følge av høyere lønnsinntekter og mer indirekte skatter fra et noe høyere privat konsum. Dette skjer uten at skattesatsene øker. Offentlig forvaltning vil kunne kjøpe flere timeverk for samme beløp når timelønningene går ned. De økte skatteinntektene, reduserte utgifter per timeverk og reduserte stønad-utbetalinger gir dermed alt i alt rom for en øking i offentlig konsum på nær 5 prosent i forhold til Basisalternativet i 2030.

Tabell 11.5.2a: Prosentvis endring i nivå i forhold til Basisalternativet i 2010 og 2030. Faste priser.

|                                                        | Økt offentlig konsum |      | Reduserte skatter |      |
|--------------------------------------------------------|----------------------|------|-------------------|------|
|                                                        | 2010                 | 2030 | 2010              | 2030 |
| Privat konsum                                          | 0,2                  | 0,3  | 1,6               | 2,3  |
| Offentlig konsum                                       | 3,6                  | 4,9  | -0,2              | -0,3 |
| Eksport andre varer                                    | 0,8                  | 0,7  | 2,4               | 3,0  |
| Import                                                 | 0,2                  | 0,3  | 0,8               | 1,2  |
| BNP Fastlands-Norge                                    | 1,2                  | 1,2  | 1,6               | 2,2  |
| BNP Industri                                           | 1,3                  | 1,1  | 3,5               | 4,4  |
| Disp. realinntekt for Norge                            | 1,1                  | 1,2  | 1,3               | 1,7  |
| Kapitalbeholdning                                      | 0,2                  | 0,3  | 1,0               | 1,5  |
| Reallønn per time                                      | -0,3                 | -0,2 | -1,0              | -1,0 |
| Sysselsetting i timeverk                               | 1,7                  | 1,9  | 1,7               | 1,9  |
| Gjennomsnittlig skatt for husholdningene <sup>1)</sup> |                      |      | -1,5              | -1,9 |

1) Endring i prosentpoeng.

Kilde: Finansdepartementet

### 11.5.3 Alternativet med reduserte skatter for husholdningene

Som nevnt ovenfor var det i Langtidsprogrammets beregninger nødvendig rent teknisk å legge inn en skatteøking etter 2010 for å sikre en rimelig budsjettutvikling. I dette alternativet er det økte finanspolitiske handlingsrommet i offentlig sektor som følger av reduserte pensjonsutgifter og økte skatteinntekter, motsvart av en reduksjon i beskatningen av husholdningene i forhold til Basisalternativet.

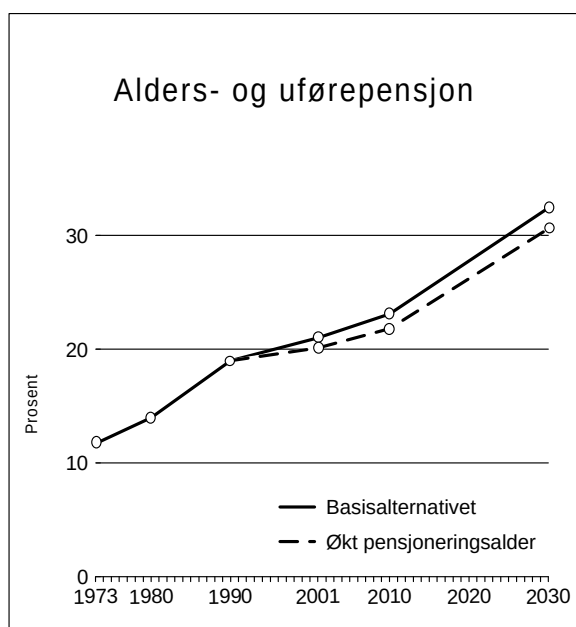
Også i dette tilfellet innebærer den økte tilgangen på arbeidskraft at det samlede produksjonspotensialet øker, men den økte aktiviteten i dette alternativet er forutsatt å foregå i privat sektor. Privat næringsvirksomhet skal avta hele det økte arbeidstilbudet. Reallønningene må derfor falle sterkere i forhold til Basisalternativet enn i tilfellet over, der store deler av det økte arbeidstilbudet ble absorbert av offentlig sektor. Reallønn per time er anslått å måtte reduseres med om lag 1 prosent i forhold til utgangspunktet.

Også realkapitalmengden øker sterkere i dette alternativet enn i alternativet med økt offentlig konsum, ettersom det særlig er kapitalintensiv industri som ekspanderer. Uendrede kapitalkostnader og reduserte arbeidskraftskostnader gjør at kapital blir relativt sett dyrere enn arbeidskraften, slik at kapitalbeholdningen heller ikke i dette alternativet øker like mye som timeverkene. I 2030 er beholdningen av kapital

1 1/2 prosent høyere enn i Basisalternativet, mens nivået for BNP for Fastlands-Norge ligger 2 1/4 prosent høyere. Den relativt sterke reduksjonen i reallønningene gir en større bedring i industriens kostnadsmessige konkurranseevne enn i alternativet med økt offentlig konsum. Dette forklarer økingen i bruttoproduktet i industrien på om lag 4 1/2 prosent i 2030.

Ifølge beregningene kan husholdningenes gjennomsnittlige inntektsskatt som andel av disponibel inntekt reduseres med om lag 1 1/2 – 2 prosentpoeng – fra 28 til om lag 26 prosent av disponibel inntekt. Skattereduksjonen er større enn reduksjonen i stønadsinntektene. Gjennom en slik øking i de eldres yrkesaktivitet, vil behovet for skatteøkninger for framtidige generasjoner bli vesentlig redusert, sammenlignet med Langtidsprogrammets beregninger. Også i dette alternativet er det en viss økning i de samlede lønnsinntektene, som følge av flere sysselsatte. Samlet sett øker husholdningenes disponible realinntekt langt sterkere enn i alternativet med økt offentlig konsum, slik at privat konsum i dette tilfellet anslås å øke med 1,6 og 2,3 prosent i henholdvis 2010 og 2030 i forhold til Basisalternativet. På grunn av at nivået på privat konsum i utgangspunktet er langt høyere enn nivået på offentlig konsum, er den absolutte økingen i samlet forbruk større i dette alternativet enn i alternativet med økt offentlig konsum.

Figur 11.5.3a viser utviklingen i utgiftene til alders- og uførepensjon som andel av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne i de langsiktige beregningene til Langtidsprogrammet, og illustrerer hvordan finansieringen av trygdeytelsene vil bli en stor belastning på de offentlige budsjettene. Som det framgår av "*Makroøkonomiske framskrivninger til 2030*" i avsnitt 11.4, skjer det i en periode der inntektene fra petroleumsvirksomheten er antatt å gå ned. Figuren illustrerer også at den økingen i yrkesaktiviteten blant eldre en her har lagt inn, er langt fra tilstrekkelig til å unngå en sterk vekst i samlede pensjonsutgifter som andel av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne.



Figur 11.5.3a Folketrygdens alders- og uførepensjoner, regnet i prosent av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne. Basisalternativet og alternativet med økt pensjoneringsalder.

Kilde: Rikstrygdeverket, Sosialdepartementet og Finansdepartementet.

Eventuelle tiltak og endringer som fører til ytterligere øking i eldres yrkesaktivitet, ville forsterke de realøkonomiske effektene beskrevet i de to avsnittene over.

### 11.6 FØRTIDSPENSJONERING SOM ET SYSSELSETTINGSPOLITISK VIRKEMIDDEL

I diskusjonen rundt offentlige rammebetingelser for førtidspensjonering, har det vært argumentert med at dette kan være et virkemiddel for å bekjempe arbeidsledigheten. Internasjonalt har førtidspensjonering vært brukt som virkemiddel for å forsøke å bekjempe den høye og langvarige arbeidsledigheten som nesten hele OECD-området har hatt siden 1970-årene.

Som omtalt i "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5 kan ikke MSG-modellen brukes til å si noe om spørsmål knyttet til ledighetsproblemer. Som utgangspunkt for å drøfte førtidspensjonering som sysselsettingspolitisk virkemiddel, kan det derfor være på sin plass å berøre noen sider ved arbeidsmarkedet i dag og utviklingstrekk framover.

Det økende ledighetsnivået i Norge, og frykten for et langvarig høyt ledighetsnivå, var bakgrunnen for at Sysselsettingsutvalget ble nedsatt i 1991. I sin innstilling NOU 1992:26, En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene, ga utvalget en bred drøfting av hva som skal til for å øke sysselsettingen på varig basis i Norge. Utvalget understreket at det ikke finnes enkle og kortsiktige løsninger på de problemene en her står overfor. En helt sentral forutsetning for å få til en tilfredsstillende vekst i sysselsettingen, er etter utvalgets syn at en oppnår en vesentlig bedring i den kostnadmessige konkurranseevnen og vekst i privat næringsvirksomhet. I tillegg til det høye kostnadsnivået og den svake konkurranseevnen, pekte utvalget på strukturproblemer i arbeidsmarkedet og utstøting av arbeidskraft til uførepensjon og andre typer førtidspensjon som de grunnleggende problemene for å få til en øking av sysselsettingen.

Sysselsettingsutvalgets Solidaritetsalternativ var et viktig utgangspunkt da Regjeringen utformet sin sysselsettingstrategi i Langtidsprogrammet 1994-1997. Ut fra de forutsetningene som der er lagt til grunn, vil det være grunnlag for en gradvis nedgang i arbeidsledigheten i årene framover.

Sysselsettingsutvalget drøftet også hva slags konsekvenser endret arbeidstid ville ha. Økt førtidspensjonering er en måte å redusere arbeidstiden på. Utvalget pekte på at en ulempe med et slikt tiltak er svekkelse av det framtidige produksjonspotensialet.

Ifølge Layard, Nickell og Jackman (1991) vil effekten av førtidspensjonering som virkemiddel mot arbeidsledigheten avhenge av hva som skjer med den totale aktiviteten i økonomien. Dersom denne forblir uendret, vil bruk av førtidspensjonering virke til å omfordele arbeidsplassene fra de eldre til yngre arbeidstakere. Ettersom førtidspensjonering vil redusere den samlede arbeidsstyrken, vil dette isolert sett bidra til at arbeidsledigheten reduseres når produksjon og sysselsetting er uendret. Redusert arbeidsledighet vil i sin tur øke lønnspresset og inflasjonen, noe som i neste omgang virker til redusert aktivitet, og sysselsetting, hvis det settes inn tiltak for å redusere inflasjonen. Selv om det på kort sikt kan skje en viss reduksjon i ledigheten, er det således usikkert om det vil være noen virkning på lang sikt.

I sin gjennomgang av konsekvenser av førtidspensjonering beskriver Wadensjö (1991) en liknende sammenheng. Han hevder at økt bruk av førtidspensjonering reduserer arbeidstilbudet, og på helt kort sikt kan dette redusere arbeidsledigheten. I løpet av noen få år vil det imidlertid føre til redusert sysselsetting. Lavere sysselsetting betyr lavere skatteinntekter og høyere offentlige utgifter. I følge Wadensjö bør myndighetenes politikk derfor isteden være at en bedrift som vil nedbemanne

så langt som mulig bør følge ansiennitetsprinsippet og heller si opp yngre ansatte. På den måten kan en lettere hindre at det oppstår stivheter i arbeidsmarkedet, og lettere få fylt ledige stillinger andre steder i økonomien, også i perioder med generell ledighet, samtidig som en unngår å raskt støte på kapasitetsskranker når aktiviteten tar seg opp igjen.

OECD (1993) deler dette synet på hvordan bruk av førtidspensjonering påvirker mekanismene i arbeidsmarkedet. De hevder at den reduserte arbeidsledigheten på kort sikt som følge av førtidspensjonering av eldre arbeidstakere, vil medføre økt lønns- og inflasjonspress. Myndighetenes politikk for å kontrollere inflasjonen vil øke arbeidsledigheten blant den resterende arbeidsstokken.

Empirisk støtte til påstanden om at førtidspensjonering virker inflasjonsdrivende, ga Grubb (1984) i en undersøkelse av de 19 OECD-landene. Han fant at redusert arbeidsstyrke har samme effekt på inflasjonspresset i økonomien som en sysselsettingsøking, og vil dermed øke inflasjonspresset for et gitt produksjons- og sysselsettingsnivå. For at arbeidsledigheten skal kunne reduseres vil derfor myndighetene måtte akseptere den høyere inflasjonen. Hvis det er nødvendig å dempe inflasjonen, for eksempel av konkurranseevnehensyn, vil dette bidra til lavere aktivitet.

Det kan riktignok innvendes at dersom førtidspensjonsordningen er spesielt rettet mot å bringe *langtidsledige* tilbake til sysselsetting, kan inflasjonspresset bli mindre, fordi empiriske analyser tyder på at disse påvirker lønnspresset i mindre grad enn korttidsledige (jamfør blant annet OECD (1993)).

For å kunne vurdere effekten av førtidspensjonering som et virkemiddel mot arbeidsledigheten, har Mirkin (1987) sammenstilt flere ulike arbeider som har beregnet «erstatningsraten», det vil si hvor mange prosent av de førtidspensjonerte som har blitt erstattet med andre arbeidstakere, for ulike land. Resultatene er gjengitt i tabell 11.6a. Det er til dels stor variasjon mellom de enkelte land. Ordningen i Frankrike var utformet slik at de førtidspensjonerte mottok 65 prosent av bruttoinntekten inntil ordinær alderspensjon var tilgjengelig, på den betingelsen at de ble erstattet av ungdom eller arbeidsledige som ble ansatt i minst 2 år. «Erstatningsraten» for Frankrike på 95 prosent kan i utgangspunktet virke høy, men en skal her huske at erstatning var en betingelse for at ytelse ble gitt. En kan videre se av tabell 11.6a at Belgia, som også hadde en ordning med krav til at det *skulle* ansettes personer under 30 år i deres sted for en periode på minst ett år, bare hadde en «erstatningsrate» på 67 prosent, det vil si at 3 eldre måtte gå av for å skaffe plass til 2 yngre. I Tyskland ble det etablert en avtalebasert førtidspensjonsordning som sikret rett til pensjon på 65 prosent av tidligere inntekt fra fylte 58 år. Arbeidsgiver fikk subsidiert 35 prosent av kostnadene dersom en arbeidsledig ble rekruttert til å fylle den ledige plassen. I Tyskland lå «erstatningsraten» på 60 prosent. I Storbritannia var det tilsvarende kravet at de skulle erstattes med noen fra ledighetsregistret, og «erstatningsraten» lå på fra 70-75 prosent.

Et viktig ankepunkt mot disse beregningene er imidlertid at de kun ivaretar korttidseffekten på ledighetsnivået. For eksempel ble studiene av ordningene i Belgia og Frankrike avsluttet før perioden med obligatorisk krav til sysselsetting, som var henholdsvis ett og to år, var avsluttet. Effekten på litt lengre sikt kan således være betydelig lavere enn beregningene i denne analysen indikerer.

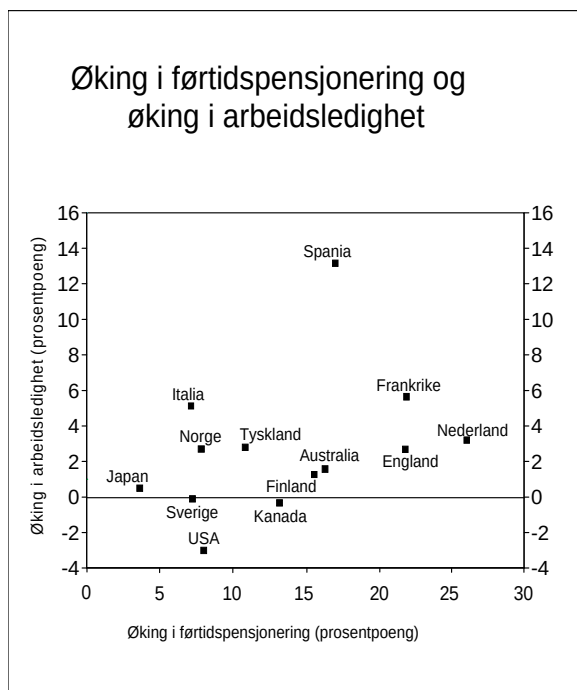
*Tabell 11.6.a: Prosent av de førtidspensjonerte som blir erstattet ved ulike tidligpensjoneringsprogram.*

|               | Prosent som blir erstattet |
|---------------|----------------------------|
| Belgia        | 67                         |
| Danmark       | 70-75                      |
| Finland       | 45                         |
| Frankrike     | 95                         |
| Tyskland      | 60                         |
| Nederland     | 25                         |
| Sverige       | 50                         |
| Storbritannia | 70-75                      |

Kilde: Mirkin, 1987.

Med de «erstatningsratene» en kan observere internasjonalt synes det klart at gevinsten ved slike ordninger ikke kan stå i forhold til kostnadene, og at førtidspensjonering er et kostbart sysselsettingspolitisk virkemiddel. I den forbindelse kan det nevnes at ordningen i Frankrike ble innført i 1982 og avviklet i 1988, ordningen i Belgia ble etablert i 1976 og avviklet i 1983, ordningen i Tyskland ble etablert i 1984 og avviklet i 1988, mens ordningen i Storbritannia ble etablert i 1977 og avviklet i 1988. Dette kan være en indikasjon på at ordningene ikke fungerte etter hensikten.

En annen måte en kan belyse effekten av førtidspensjonering som et virkemiddel til å bekjempe arbeidsledigheten på, er ved en sammenligning mellom land av sammenhengen mellom endring i arbeidsledighetsraten og endring i omfanget av førtidspensjonering over tid. Figur 11.6a viser en slik sammenligning for endring over perioden 1975-89. En ser av figuren at det stort sett er de samme landene: Spania, Frankrike, Storbritannia og Nederland som har hatt høyest vekst både i arbeidsledigheten og omfanget av førtidspensjonering. Som Layard, Nickell og Jackman (1991) påpeker, kan en stille spørsmålstegn ved årsak-virkning sammenhengen, men bevisbyrden ut fra dette må klart ligge på dem som hevder at førtidspensjonering er et egnet virkemiddel mot arbeidsledighet.



Figur 11.6.a Øking i førtidspensjonering og øking i arbeidsledighet for perioden 1975-1989. Øking i førtidspensjonering vil si nedgang i andelen menn i arbeidsstyrken alderen 55-64 år. (For Tyskland gjelder perioden 1975-86 og for Italia menn i alderen 60-64 år).

Kilde: OECD.

OECD har også flere ganger reist tvil om effekten på arbeidsledigheten av de ulike førtidspensjonsordningene. I et arbeidsnotat fra OECD hevder Elmeskov (1993) blant annet at det er svært tvilsomt om førtidspensjonering overhodet har redusert ledigheten unntatt på helt kort sikt, og selv om det eksisterer lite informasjon om effektene av en slik politikk, virker det som om den ikke har betydd mye for arbeidsledigheten.

Et felles trekk ved de fleste førtidspensjonsordningene i OECD-området er at omfanget av førtidspensjonister er blitt større enn intensjonen var da de ble etablert. Dette har medført press på de offentlige finansene i disse landene, som sett i sammenheng med at effekten på arbeidsledigheten har vært beskjeden, nok har vært viktige årsaker til at ordningene ble avsluttet sist på 1980-tallet. I en rapport om arbeidmarkedspolitikk for 1990-årene (OECD:1990), hevdes det blant annet at førtidspensjonsordninger har vist seg å være av tvilsom nytte og noen ganger medført store finansielle belastninger for myndighetene som det ikke finnes noen vei ut av. Videre påpekes det at interessen nå retter seg mer mot å reversere denne politikken og åpne for at eldre kan fortsette å jobbe etter at pensjonsalderen nås, ved å utvide pensjonsrettighetene deres. Enkelte land beholder imidlertid førtidspensjonsordningene som et middel til å slanke arbeidsstyrken i næringer med strukturproblemer (for eksempel stålindustrien i Italia), mer enn for å løse generelle arbeidmarkedsproblemer.

Organisasjonen (OECD, 1993) er da også bekymret for det faktum at politikktiltak som reduserer arbeidsstyrken har en tendens til å være irreversible. Med den demografiske utviklingen de fleste medlemslandene står overfor, vil dette bidra til å forsterke de økonomiske problemene fordi den stadig aldrende befolkningen øker

forsøringsbyrden som legges på de yrkesaktive. I den forbindelse kan det nevnes at myndighetene i Sverige i 1992 foreslo en plan for en gradvis heving av den formelle pensjonsalderen, jamfør "*Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land*" i kapittel 4.

Den danske sosialkommisjonen tar opp spørsmålet om førtidspensjonering som virkemiddel mot arbeidsledigheten. Konklusjonen deres er at det er tvilsomt om den tidlige tilbaketrekkingen har redusert ledigheten blant de øvrige gruppene på arbeidsmarkedet. De hevder at det skyldes at det på lengre sikt ikke er noen en-til-en sammenheng mellom arbeidsstyrken og ledighetsnivået. Modellberegninger de har foretatt viser at på lang sikt vil en femdel av en reduksjon i arbeidstilbudet slå ut i redusert ledighet, mens fire femdelers slår ut i redusert sysselsetting.

Når førtidspensjoneringen, på tross av de erfaringene som er høstet, fortsatt nevnes som et mulig sysselsettingspolitisk virkemiddel i en del sammenhenger, kan det ha sammenheng med vurderinger knyttet til den enkelte bedrift. På bedriftsnivå kan behovet for nedbemanning ofte tallfestes konkret. I den grad behovet for nedbemanning kan dekkes ved førtidspensjonering av bedriftens eldre ansatte, vil en i denne bedriften unngå oppsigelser av andre, og yngre, ansatte.

I enkelte tilfeller vil det også kunne forsvares å bruke førtidspensjonering som ett av flere virkemidler i en situasjonsbestemt omstilling i en bedrift. Både de vurderinger og tilrådinger som Sysselsettingsutvalget kom med, og erfaringer fra andre land, viser imidlertid at førtidspensjonering generelt sett er uegnet som virkemiddel for redusert ledighet.

## 11.7 OPPSUMMERING

Endringer i pensjonsordninger vil kunne ha en rekke konsekvenser av betydning for landets økonomi. Ved endringer i pensjonssystemet er det derfor viktig å foreta en mest mulig helhetlig vurdering av de økonomiske konsekvensene, blant annet når det gjelder mulighetene for framtidig verdiskaping, fordeling mellom generasjoner, offentlige utgifter, og skattebyrde for å finansiere pensjonene.

Fra 1970 til 1990 falt antall yrkesaktive personer per pensjonist fra 3,2 til 2,3. Yrkesaktive personer defineres da som sysselsatte eller arbeidssøkende personer, og pensjonister som alders-, uføre- eller etterlattepensjonister. I 2000 og 2010 antas dette forholdstallet å bli om lag 2,4. Deretter forventes det å falle ytterligere, til 1,9 yrkesaktive per pensjonist i 2030. Framskrivningene over er basert på omtrent uendrede eller økende yrkesfrekvenser fram til år 2000, og konstante yrkesfrekvenser deretter. Yrkesfrekvensene i de senere år har vist en fallende tendens, særlig for eldre menn og ungdom under 25 år.

Befolkningsframskrivingene i denne utredningen er basert på framskrivninger fra Statistisk sentralbyrå fra 1990. Statistisk sentralbyrå publiserte sent i 1993 nye befolkningsframskrivninger. Disse viser at det i 2010 og 2030 vil bli flere pensjonister i forhold til antall yrkesaktive enn det som er forutsatt i denne utredningen.

Det har i de siste 20 år vært en sterk vekst i offentlige stønader til private husholdninger, og disse utgjorde i 1992 totalt 150,8 milliarder kroner. Av dette utgjorde utgiftene til ulike pensjonsordninger om lag halvparten. Veksten i stønader har vært langt sterkere enn veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP), og stønader til private husholdninger som andel av BNP har vokst fra i underkant av 14 prosent i 1973 til vel 21 prosent i 1992.

Når det gjelder utbetalinger av pensjon fra tjenstepensjonsordninger er Statens Pensjonskasse størst, fulgt av private tjenstepensjonsordninger og kommunale tjenstepensjonsordninger. Utbetalingene fra disse ordningene samlet utgjør likevel



bare om lag en sjettedel av Folketrygdens utbetalinger til alders- uføre- og etterlattepensjon.

Det er også gitt en oversikt over utgifter til enkelte førtidspensjonsordninger. Utgiftene til AFP-ordningen har gjennom utviklingen av ordningen fått en relativt sterk vekst siden starten i 1989, og utgiftene til ordningen i privat sektor har kommet opp i om lag 146 millioner kroner i 1992. Av dette står det statlige bidraget for 57 millioner kroner. Utgiftene til AFP i offentlig sektor samlet beløp seg i 1992 til om lag 312 millioner kroner. Utgiftene Statens Pensjonskasse har som følge av særaldersgrenser i staten kan på årsbasis grovt sett anslås til 700-800 millioner kroner.

Det heter i utvalgets mandat at analysen av konsekvensene av endret arbeidsstyrke og eldre arbeidstakers stilling i arbeidsmarkedet skal ha et langsiktig perspektiv, basert på framskrivingene i Langtidsprogrammet 1994-1997. Disse framskrivingene viser at utgiftene til alders- og uførepensjoner er anslått å vokse sterkt som andel av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne, særlig i perioden 2010-2030. Økingen i trygdeutgiftene vil komme i en periode der veksten i offentlige inntekter vil kunne bli relativt svak som følge av en mulig nedtrapping av petroleumsvirksomheten og en stagnasjon i arbeidsstyrkens størrelse. Finansieringen av trygdeytelsene vil med andre ord bli en stor belastning på de offentlige utgiftene. Et mulig tiltak for å motvirke denne utviklingen vil være å stimulere til økt yrkesaktivitet i eldre aldersgrupper.

Som et stilisert eksempel har en valgt å ta utgangspunkt i den økingen en får i samlet arbeidstilbud dersom yrkesfrekvensen for alle aldersgrupper over 50 år øker til yrkesfrekvensen til de som er 1 år yngre. En har lagt til grunn at økingen i yrkesaktiviteten fører til en tilsvarende reduksjon i antall pensjonister. Reduksjonen i utgiftene til alderspensjoner for offentlig forvaltning kan – ved uendret offentlig budsjettbalanse, gi plass til lavere skatter eller høyere offentlige konsum:

- Hvis hele det finanspolitiske handlingsrommet brukes til økt offentlig konsum, viser beregningene med de forutsetninger som er lagt til grunn at offentlig konsum kan økes med nær 5 prosent i 2030 i forhold til Basisalternativet. BNP i Fastlands-Norge øker med vel 1 prosent som følge av den økte yrkesaktiviteten.
- Hvis det finanspolitiske handlingsrommet brukes til reduserte skatter, anslår beregningene at gjennomsnittlig skatt for husholdninger kan reduseres med knapt 2 prosentpoeng, og privat konsum kan øke med vel 2 prosent i 2030. BNP i Fastlands-Norge øker i dette tilfellet med vel 2 prosent.

I diskusjonen rundt offentlige rammebetingelser for førtidspensjonering har det vært argumentert for at dette kan være et virkemiddel for å redusere arbeidsledigheten. I mange land har førtidspensjonering vært brukt som et virkemiddel for å forsøke å bekjempe den høye og langvarige arbeidsledigheten som store deler av OECD-området har hatt siden 1970-årene. Analyser fra en del andre europeiske land kan tyde på at førtidspensjon er et svært kostbart og lite effektivt sysselsettingspolitisk virkemiddel. Det kan også nevnes at en del av de ordningene som ble etablert i ulike land har blitt avvirket i løpet av 1980-tallet.

*Del V*  
*Førtidspensjonering:*  
*Analyse av motivasjon og atferd*

## KAPITTEL 12

**Om pensjoneringsbeslutninger og velferd****12.1 INNLEDNING**

En analyse av motivasjon og adferd bak pensjoneringsbeslutninger vil måtte berøre mange sider ved samfunnslivet. Hvordan en slik analyse legges opp og avgrenses vil ha konsekvenser for hvilke konklusjoner som kan trekkes.

Utvalget har valgt en tilnæringsmåte hvor en unnlater å binde seg til ett enkelt analysekonsept. Dette har flere grunner. Utvalgets mandat dekker såpass mange problemstillinger at det lett blir for snevert å se på spørsmålet om førtidspensjonering bare fra én vinkel. Innenfor den tiden utvalget har hatt til disposisjon har det videre ikke vært mulig å gjennomføre omfattende, nye analyser som kan dekke hele mandatet. Utvalget har forsøkt å utnytte allerede eksisterende analyser, samt at en har fått gjennomført noen nye analyser der det har vært et særlig behov.

Kunnskap om de mekanismene som er vesentlige for å forklare førtidspensjoneringsbeslutninger er viktig for denne utredningen. Slik kunnskap er nødvendig for å vurdere om de ordningene som finnes, og bruken av dem, er i samsvar med viktige arbeidsmarkeds-, velferds- og pensjonspolitiske prinsipper og med trygdeøkonomisk forsvarlighet. En slik vurdering må ta utgangspunkt i en avgrensning av hvilke sammenhenger som skal belyses, hvilke aktører analysen skal konsentrere seg om og hvilke faktorer som er av vesentlig betydning.

Utvalget har sett det som viktig å skille mellom førtidspensjonering som et velferdstilbud overfor eldre arbeidstakere og førtidspensjonering brukt som personalpolitisk virkemiddel ved omstilling eller nedbemanning i næringslivet. Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er derfor behandlet separat, jmfør *"Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden"* i kapittel 13 og *"Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden"* i 14. Sammenhengen mellom de to sidene i arbeidsmarkedet gjør at det ofte kan gi et for snevert bilde å se de to grupper aktører isolert fra hverandre. Der det er behov for det, har en valgt en videre tilnæringsmåte. I *"Om AFP som avlastning for andre ordninger"* i kapittel 15 er det trukket på analysene i *"Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden"* i kapittel 13 og *"Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden"* i 14 for å vurdere i hvilken grad AFP kan sies å fungere som avlastning for andre ordninger. *"Om AFP som avlastning for andre ordninger"* i Kapittel 15 inneholder også en skisse til et opplegg for et videre arbeid for å følge utviklingen i overgangen fra sysselsetting til pensjon over et lengre tidsrom, jf. utvalgets mandat.

**12.2 MOTIVASJON OG ATFERD BAK PENSJONERINGSBESLUTNINGER**

Arbeidstakernes preferanser når det gjelder fortsatt arbeid eller pensjon kan analyseres ved hjelp av tidsnyttingsteori. Hvordan den tiden som er tilgjengelig disponeres, vil ha betydning for den velferd som oppnås. Tidsnyttingsteorien omfatter i utgangspunktet alle former for tidsnytting som for eksempel lønnet arbeid, ulønnet arbeid, utdanning og fritid. En slik generell ramme kan være nyttig for å drøfte de motiver som ligger bak en pensjoneringsbeslutning, ettersom det gir mulighet til å sette beslutningen inn i en livsløpssammenheng. Hvilke avveininger mellom ulike typer tidsbruk som kan være aktuelle, vil variere gjennom livet. Avveiningen mellom arbeid og utdanning er hovedsakelig aktuell blant yngre, avveiningen i forbin-

delse med overgang fra arbeid til pensjon berører vanligvis de eldre. Beslutninger om tidsbruk på ulike tidspunkter i livet kan også påvirke hverandre. De som har tatt en lang utdanning, og har kommet relativt sent ut i arbeidslivet kan for eksempel ønske å gå av med pensjon senere enn en som har gått tidlig ut i inntektsgivende arbeid.

En bred analyse av ulike sider ved fleksibilitet i valg av arbeidstid ble gjort av Arbeidstidsutvalget (NOU 1987:9A/9B). I et samfunn med full valgfrihet vil den enkelte tilpasse arbeid og fritid gjennom livet slik at det gir vedkommende høyest mulig velferd totalt sett. Valg av tidspunktet for tilbaketrekking fra yrkeslivet vil da inngå som ett element i en slik livsløpsplanlegging. Ønskeligheten av fleksibilitet og valgfrihet er blant annet drøftet av Rehn (1985):

«det är självklart önskvärt med individuell frihet vid fördelningen av en människas tid för olika ändamål under livstiden, året, veckan och dagen. Människor är olika och de har olika behov och förmågor under olika perioder i sitt liv. Den variation och differentiering som vi ska tala om är både den som kräver inkomsttäckning genom dragningsrätt (på gitte, opptjente rettigheter i pensjonssystemet) under perioder av ledighet från inkomstgivande arbete (flexliv) och den differentiering under vilken den enskilde accepterar att inkomsten avviker från fulltidsnormalen (deltid) eller der inga inkomstkonsekvenser behöver uppstå (flectid).»

Den enkelte kan selv bare delvis legge opp dette livsløpet, for eksempel når det gjelder avveining mellom utdanning, arbeid og fritid. Det er lovbestemmelser som ivaretar allmenne velferdshensyn, for eksempel når det gjelder skolealder, lengden på den obligatoriske skolegang, innretningen av arbeidstiden og fastsetting av pensjonsalder og så videre. Den faktiske beslutningen kan dessuten avvike fra en ren livsløpsbetraktning av flere grunner, som for eksempel helseforhold eller situasjonen i arbeidsmarkedet og næringslivet. I praksis er det betydelige restriksjoner på den reelle valgfriheten, sammenlignet med den allmenne tidsnyttingsteorien. Mekanismene som denne teorien bygger på, kan likevel danne et nyttig utgangspunkt for den videre drøfting.

Arbeidsgivernes handlinger vil generelt være motivert av lønnsomhetsbetraktninger. Bedriftene kan inkludere en rekke forhold i slike betraktninger, ikke bare direkte inntekter og utgifter. Implisitte kostnader i form av «sosiale kostnader» kan for eksempel være vesentlige. Kostnadsbegrepet, også begrepet sosiale kostnader, er nærmere drøftet i *"Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden"* i kapittel 13. For å forklare dette nærmere er det nødvendig å basere seg på et bredt teoretisk grunnlag. I en del tilfeller er for eksempel kontraktsteori viktig for å forklare bedriftenes tilpasning.

Det kan være vanskelig å få et helhetlig grep på de viktige mekanismene som påvirker utviklingen, og hvordan de ulike mekanismene påvirker hverandre. Ulike angrepsmåter har derfor vært brukt for å analysere disse spørsmålene, jamfør *"Forhold som påvirker beslutninger om førtidspensjonering"* i avsnitt 12.4.

### 12.3 OM BEGREPET PENSJONERINGSBESLUTNING

Selve begrepet pensjoneringsbeslutning krever en redegjørelse. Eldre kan trekke seg tilbake fra arbeidsmarkedet på ulike tidspunkt og via ulike kanaler. De kan fortsette i fullt arbeid fram til ordinær pensjonsalder, og noen fortsetter også etter dette. Ordinær pensjonsalder er i Norge 67 år, men kan variere noe på grunn av særaldersgrenser i en del yrker. Andre trapper yrkesaktiviteten gradvis ned, med eller uten en ytelse fra arbeidsgiver eller fra det offentlige til erstatning for den inntekten som fal-

ler bort. Enkelte vil også trekke seg tilbake fra arbeidslivet fullt ut basert på privat forsørgelse. Selvstendig næringsdrivende og også lønnstakere kan ha oppspart formue å tære på. En kan også forsørges av ektefelle eller andre familiemedlemmer.

For mange blir en eller annen form for pensjonsytelse den viktigste inntektskilden før ordinær pensjonsalder er nådd. Dette kan dreie seg om eldre som uførepensjoneres. For mange eldre som ufrivillig mister arbeidet, og ikke kommer inn i nytt arbeid, fungerer også dagpengeordningen som en tidligavgangsordning. Andre igjen har muligheten til å trekke seg tilbake via AFP-ordningen eller via en førtidspensjoneringsordning i bedriften.

Uførepensjon og dagpenger gis ved tilsiktet bruk av ordningene til de som utsettes for uførhet eller arbeidsledighet. For de fleste opphører yrkesaktiviteten fullstendig. Riktignok er det mulig å bli delvis uførepensjonert, men kun en svært liten del av eldre uførepensjonister er faktisk registrert som delvis uføre. Det er også mulig å være delvis arbeidsledig.

Når en når den maksimale aldersgrensen i et yrke, har en ikke lenger rett til å fortsette i sin stilling. Likevel fortsetter en del i arbeid etter dette, enten i samme eller i en annen bedrift. Særlig i yrker med lave særaldersgrenser går en del av de som pensjoneres over i annet arbeid.

AFP-ordningen er en frivillig ordning, og det er mulighet for brukere av ordningen å fortsette å arbeide etter bestemte regler. Disse bestemmelsene er forskjellige i offentlig og privat sektor. Blant selvstendig næringsdrivende finner en også i mange tilfeller at avgangstidspunktet avviker fra ordinær pensjonsalder. Disse har oftere enn andre mulighet til å påvirke sin egen arbeidssituasjon, for eksempel ved å trappe ned eller avslutte sin yrkeskarriere tidligere, eller velge å fortsette utover pensjonsalderen.

Dette illustrerer at pensjonering ikke alltid fører til tilbaketrekking fra yrkeslivet. Motsatt er det ikke alltid at opphør av yrkesaktivitet fører til pensjonering. Dessuten finnes det mange kombinasjonsmuligheter mellom arbeid og mottak av pensjon. Ut fra sitt mandat har det vært naturlig for utvalget å *avgrense en pensjoneringsbeslutning til å omfatte beslutninger om overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere*. Utvalget har ikke lagt vekt på å studere adferden til arbeidstakere som helt eller delvis trekker seg tilbake til ulike former for privat forsørging, selv om skillet kan være noe uklart i en del tilfeller. En mangler informasjon for å belyse dette. Til en viss grad rettes søkelyset mot dem som fortsetter i arbeid etter pensjoneringstidspunktet, men det blir i liten grad sett på hva som ligger bak deres adferd. Nærmere kunnskap om dette kunne være nyttig for å se hvordan flere eldre kan motiveres til å stå lengre i arbeid.

#### 12.4 FORHOLD SOM PÅVIRKER BESLUTNINGER OM FØRTIDSPENSJONERING

Flere parter kan være involvert i en pensjoneringsbeslutning. Hva som er viktige faktorer, kan være forskjellig for de ulike aktørene. Dette tilsier en bred kartlegging av forhold som er viktige for pensjonsbeslutninger. Det som framstår som gunstig for den enkelte, trenger heller ikke være ønskelig for samfunnet som helhet. Først og fremst er naturligvis arbeidstakeren selv sentral ved en eventuell beslutning om avgang fra yrkeslivet. Den enkelte kan imidlertid ikke fritt velge om og når vedkommende skal pensjoneres, og på hvilken ordning.

Arbeidstakeren må tilpasse seg regler om aldersgrenser, uførepensjon, rett til dagpenger og en rekke regler for arbeidstid osv. Kriteriene for hvem som har adgang til uføretrygd og dagpenger er for eksempel fastsatt i lovverket.

Arbeidstakernes avgjørelse kan videre være påvirket av forholdet til familie og arbeidskolleger. Et ønske om mer tid sammen med familien kan for eksempel stimulere vedkommende til å benytte retten til å gå av med pensjon. Et godt arbeidsmiljø kan motivere vedkommende til fortsatt yrkesaktivitet også etter at rett til pensjon er nådd, mens dårlig arbeidsmiljø eller negative holdninger til eldre arbeidstakere kan virke motsatt.

Videre kan arbeidsgiveren ha betydelig innflytelse på den beslutningen som fattes. Undersøkelser tyder på at i den grad arbeidsgiverne utøver innflytelse, påvirkes arbeidstakerne i all hovedsak i retning av å velge pensjonering. Det kan likevel forekomme at nøkkelpersonell oppfordres til å bli stående i arbeid. Påvirkningen kan skje gjennom generelle holdninger til eldre arbeidskraft, økonomiske incitamenter, tilbud eller mangel på tilbud til eldre om utdanning og opplæring, tilrettelegging eller mangel på tilrettelegging av arbeidsoppgaver for eldre, oppfordring til å søke uførepensjon, trusler om oppsigelser og så videre. På samme måte som arbeidstakerne, vil arbeidsgiverne være påvirket av rammevilkår i form av lov- og regelverk. For eksempel må de tilpasse seg arbeidsmiljølovens regler for oppsigelsesvern, selssetningsloven og så videre.

Andre som kan påvirke beslutninger om pensjonering er fagforeningene på en arbeidsplass, leger og trygdeetat og arbeidsmarkedsetaten. Disse instansene vil i praksis ofte i første rekke komme inn hvis det er behov for omstillinger i, eller reduksjon av, arbeidsstokken i en bedrift.

Utvalget har valgt å konsentrere sin analyse om arbeidstakernes og arbeidsgivernes adferd. Dette er de sentrale aktørene, men deres adferd kan være påvirket av andre deltakere i pensjoneringsbeslutningen. Andre aktører vil en forsøke å trekke inn i analysen der det har særlig stor betydning.

#### **12.4.1 Forhold som påvirker arbeidstakernes holdning til førtidspensjonering**

En del analyser som har vært foretatt fokuserer på prosessen rundt førtidspensjoneringen sett fra den enkelte arbeidstaker. Teori for tilbud om arbeid vil stå sentralt for å forklare dette. I enkel nyklassisk teori er det vanlig å anta at den enkeltes tilbud av arbeid vil være påvirket av mulighetene for arbeidsinntekt og arbeidsfri inntekt. Arbeidstilbudet kan også være påvirket av en rekke andre faktorer som for eksempel organisatoriske, helsemessige og juridiske forhold, tariffavtaler og så videre. Virkningen av skattesystemets innretning er det i prinsippet tatt hensyn til i målingen av inntekt. Innretningen av skattesystemet kan også i seg selv ha virkninger som ikke fullt ut ivaretas gjennom inntektsmålet, for eksempel terskelverdier og avtrappingsregler.

Økt arbeidsfri inntekt, for eksempel i form av gunstigere trygde- og stønadsordninger, vil isolert sett redusere tilbudet av arbeid. I relasjon til en førtidspensjonsordning for eldre arbeidstakere, vil dette føre til at flere helt eller delvis vil gå ut av arbeidsstyrken tidligere enn det som ellers ville ha vært tilfelle.

Økt lønn vil generelt ha to motstridende effekter på arbeidstilbudet. Fritid vil bli dyrere på grunn av den økte arbeidsinntekt en går glipp av. På den annen side vil høyere inntekt føre til økt etterspørsel etter alle goder, også fritid. Som diskutert av Arbeidstidsutvalget er en måte å ta ut mer fritid på, å gå av med pensjon tidligere. Dette illustrerer at økt førtidspensjonering generelt må være en konsekvens av velstandsutviklingen. Hvis vi har innrettet samfunnet slik at lønnsomheten og lønnsnivået er god, er bedre pensjonsordninger en måte å ta ut økt velferd på, hvis vi prioriterer dette. For øvrig kan dette illustrere at en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at fleksible pensjonsordninger skal gi økt velferd totalt sett, er at det

reelt er snakk om økt fleksibilitet. For enkelte vil verdien av å gå tidligere av med pensjon veie tyngre enn muligheten til økt forbruk. For andre kan derimot muligheten til økt forbruk veie tyngst, og bidra til at de kan ønske å fortsette i arbeid lenger enn tidligere. De ytterligere betingelsene for at samfunnets velferd totalt sett skal øke, er omtalt i "[Velferdsmessige virkninger av førtidspensjonering](#)" i avsnitt 12.5.

I "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14 er det gått nærmere inn på analyser som tar for seg ulike forhold som påvirker arbeidstakernes beslutninger.

En rekke forhold vil påvirke hvordan den enkelte vurderer fordeler og ulemper ved arbeid og fritid. Tilgjengelighet til, og ytelsesnivå i ulike ordninger vil for eksempel påvirke valget, i tillegg til varigheten av ytelsen. Ytelsesnivået på pensjoneringstidspunktet sett i forhold til alternativ arbeidsinntekt vil også være av betydning for om arbeidstakeren ønsker å gå av før ordinær pensjonsalder. Det vil også være av betydning om framtidige ytelser blir påvirket, for eksempel ved at tidliguttak vil skje mot avkorting av framtidig pensjon og/eller at framtidig pensjon vil reduseres på grunn av lavere poengopptjening enn om vedkommende hadde fortsatt i arbeid. Tilsvarende vil en avgjørelse om å fortsette i arbeid etter at vedkommende har fått tilgang til en pensjonsordning, være påvirket av hvor mye vedkommende får igjen for det, enten umiddelbart eller senere.

Skattemessige forhold kan også ha betydning for valget av pensjoneringstidspunkt og -måte. Den skattemessige behandlingen kan for eksempel ha betydning for om sparing knyttes til en pensjonsforsikring eller skjer på annen måte. Pensjonsforsikringer kan en normalt utløse ved 67 års alder. Annen sparing kan en normalt tære på når en selv måtte ønske. Innbetalinger til pensjonsforsikringer behandles til gjengjeld gunstigere skattemessig enn annen sparing. Ønsket om en skattefordel som kan oppnås i yngre år, må avveies mot den fleksibilitet som full disposisjonsfrihet i bruk av annen sparing kan gi. Forskjeller i beskatning av pensjon og arbeidsinntekt og beskatning av arbeidsinntekt i kombinasjon med pensjon vil også være av betydning. Dette er nærmere omtalt i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14.

Videre kan arbeidstakerens helsesituasjon være av stor betydning. Arbeidstakere som er uføre vil komme inn under uførepensjonsordningen. Særaldersgrenser i enkelte yrker er begrunnet med at disse medfører særlige fysiske eller psykiske belastninger. Særaldersgrensene gjelder uavhengig av den enkeltes faktiske helse-tilstand. Videre kan mange eldre arbeidstakere, særlig de som har stått lenge i hardt fysisk arbeid, finne det vanskelig å fortsette i full stilling. Dette var en begrunnelse for opprettelsen av AFP-ordningen.

#### 12.4.2 Forhold som påvirker arbeidsgivernes holdning til førtidspensjonering

Andre analyser fokuserer på hvordan forhold i næringslivet kan påvirke pensjoneringsbeslutninger gjennom etterspørsel etter arbeidskraft. I økonomisk teori er det vanlig å anta at bedriftene innretter etterspørselen etter arbeidskraft slik at deres lønnsomhet blir størst mulig. Lønnskostnader i forhold til prisen på de produkter som bedriften framstiller vil være en av faktorene som bestemmer etterspørselen etter arbeidskraft.

Kostnadene vil ofte kunne variere mellom ulike typer arbeidskraft, for eksempel etter alder, utdanning og erfaring. Bedriftene vil kunne ha spesielle preferanser når det gjelder sammensetningen av arbeidskraften. Den ønskede sammensetningen kan endre seg over tid som følge av forhold ved etterspørselen etter produksjonen. Strukturelle forhold på arbeidsplassen som for eksempel nedbemanning, omstil-

linger, rasjonaliseringer og økte kvalifikasjonskrav kan virke til å overflødiggjøre eldre arbeidskraft. Hvis det skjer teknologisk utvikling eller lignende i næringen som gjør eldre arbeidskraft mindre effektiv, vil dette svekke deres posisjon i arbeidsmarkedet gjennom at deres lønnskostnader ikke lenger vil samsvare med deres bidrag til produksjonen. Hvis etterspørselen etter bedriftens produkter reduseres, vil utstøting av eldre i første rekke ha sin årsak i et nedbemanningsbehov, og ikke nødvendigvis i misforhold mellom lønnskostnader og produktivitet.

Eldre arbeidskraft i en bedrift vil ofte ha lengst ansiennitet. I lov- og avtaleverket heter det at under ellers like forhold skal de med kortest ansiennitet gå først ved oppsigelser. Dette vil ofte innebære at de yngste må gå først, noe som kan være i strid med bedriftenes lønnsomhetsvurderinger og framtidige personalbehov. En måte å omgå dette på er å unngå oppsigelser ved å motivere eldre arbeidstakere til å søke seg over på ulike pensjonsordninger. I "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13 er det gått nærmere inn på ulike forhold av betydning for arbeidsgivernes etterspørsel etter eldre arbeidskraft.

### 12.4.3 Offentlige myndigheters rolle

Hva slags valg arbeidstakeren i realiteten står overfor kan også være påvirket av offentlige prioriteringer. Pensjonsalder- og aldersgrensebestemmelser kommer inn her, sammen med andre forhold som kan være av betydning for arbeidstakernes mulighet til å fortsette i arbeid, for eksempel attføringsarbeid. Lov- og regelverket og andre offentlige prioriteringer kan også påvirke arbeidsgivernes holdninger til eldre arbeidstakere.

Offentlige myndigheters holdninger og prioriteringer kan også ha betydning for muligheten for de eldre som mister arbeidet å komme tilbake i nytt arbeid. For eksempel prioriteres eldre arbeidsledige i liten grad på arbeidsmarkedstiltak etc. Det at eldre arbeidstakere er vanskelige å formidle og har lempeligere adgang til dagpengeordningen kan også påvirke både arbeidsmarkedsetatens og den lediges innsats for å finne nytt arbeid. Bedre reell adgang for eldre arbeidskraft til aktive arbeidsmarkedstiltak vil trolig være vesentlig for å holde flere i arbeidsstyrken lengre.

Det er også mange analyser som legger vekt på hvordan ulike sider ved selve pensjonssystemet påvirker pensjoneringsbeslutningene, både for arbeidsgiverne og arbeidstakerne. Viktige faktorer her kan for eksempel være inn- og utbetalingsprofiler, fordelingen av det finansielle ansvaret på arbeidstaker, arbeidsgiver og det offentlige, opptjeningen av rettigheter og så videre.

Dette er forhold som vil inngå for å forklare henholdsvis tilbud av, og etterspørsel etter arbeidskraft. I "[Allment om ordninger for tidligavgang og pensjonering](#)" i kapittel 5 er det gitt en oversikt over noen prinsipielle valg. Betydningen av noen av disse valgene, og den konkrete utformingen av ordningene er omtalt i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13 og "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i 14.

Skattemessige forhold har også vært utgangspunktet for mange analyser. Både bedrifts- og personskattesystemet har en rekke regler som kan ha betydning for husholdninger og bedrifters tilpasning i arbeidsmarkedet. Dette gjelder for eksempel beskatning av sparing i pensjonsforsikringer, annen sparing og annen formue. Det gjelder også beskatning av ulike typer inntekt og hvordan denne avhenger av inntektens sammensetning og fordeling mellom husholdningsmedlemmer. Utvalget har ikke gått nærmere inn på skattespørsmål, men dette behandles av ekspertgruppen som utreder den samfunnsmessige rolle for private pensjonsordninger.



Arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft, og sammensetningen av denne etterspørselen, vil være sterkt påvirket av lønnsomhetsforhold. Hvis kostnadene ved å sysselsette eldre arbeidskraft blir høye sammenliknet med deres bidrag til inntjeningen, vil arbeidsgiverne ha fordel av å kvitte seg med denne typen arbeidskraft. Både lov- og avtaleverket, hensynet til bedriftens anseelse og hensynet til den enkelte arbeidstaker kan legge begrensninger på muligheten til å foreta oppsigelser. Førtdispensjonering kan imidlertid bli oppfattet som akseptabelt av alle involverte parter. For eksempel kan høye innbetalinger til tjenstepensjonsordninger i de siste yrkesaktive årene gjøre at bedriftene vil ha fordel av å få eldre arbeidstakere over på uførepensjon.

I tillegg til den rollen offentlige myndigheter spiller som overordnet styringsinstans, har stat og kommune betydning for eldre arbeidstakers stilling i arbeidsmarkedet som arbeidsgiver. Den politikk som offentlige etater fører overfor eldre arbeidstakere, berører mange direkte. Det kan også legge premisser for andre arbeidsgivers praksis, og også for utviklingen av det offentlige regelverk.

## 12.5 VELFERDSMESSIGE VIRKNINGER AV FØRTIDSPENSJONERING

Den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker vil forsøke å innrette seg på en måte som gir en selv størst velferd eller størst lønnsomhet. En slik adferd som framstår som fordelaktig for den enkelte er ikke nødvendigvis til fordel for samfunnet sett under ett.

Stort omfang av pensjonering av personer som alternativt ville ha vært yrkesaktive, vil føre til at arbeidsstyrken reduseres. Dette innebærer at tilgangen til vår viktigste produksjonsfaktor, arbeidskraft, reduseres, og dermed reduseres også potensialet for økonomisk vekst. Det vil ha betydning for samlet verdiskaping og fordeling av materiell velferd mellom yrkesaktive og yrkespassive. Makroøkonomiske og fordelingsmessige konsekvenser av endret pensjonering er drøftet i *"Førtdispensjonering – de makroøkonomiske utfordringene"* i kapittel 11.

Opprettelsen av førtdispensjonsordninger har i en del land blitt begrunnet ut fra hensynet til ledighetssituasjonen. Både økonomisk teori og faktisk erfaring viser at tiltak for å redusere tilbud av arbeid, som for eksempel programmer for førtdispensjonering, har vist seg uegnet til å løse ledighetsproblemene. Samtidig kan de forsterke de langsiktige problemene, for eksempel gjennom å øke de strukturelle problemer i arbeidsmarkedet, jamfør for eksempel OECD Employment Outlook, juli 1993. En nærmere oversikt over analyser som behandler dette temaet er gitt i *"Førtdispensjonering – de makroøkonomiske utfordringene"* i kapittel 11.

I et vedlegg skrevet av Victor Norman til Arbeidstidsutvalgets innstilling, NOU 1987:9B, gis en bred drøfting av makroøkonomiske virkninger av kortere arbeidstid. Økt førtdispensjonering er en måte å gjennomføre kortere arbeidstid på, gjennom at eldre arbeidstakere som omfattes av en slik ordning, helt eller delvis fritas for arbeid. I Arbeidstidsutvalgets innstilling heter det:

«Kortere arbeidstid er et gode. I likhet med de fleste andre goder har det en pris – vi kan ikke få kortere arbeidstid uten at samlet produksjon og inntekt blir lavere.»

Økt førtdispensjonering vil ha en kostnad i form av lavere verdiskaping i samfunnet. Det er ikke opplagt hvem som vil komme til å bære kostnaden. For eksempel sies det ofte at «den enkelte skal ikke tape på å gå av med pensjon tidligere». Det vil si at kostnadene må bæres av andre grupper av befolkningen i form av høyere skatter eller dårligere tilbud om offentlig service. Hvis bedriftene løser et behov for omstilling eller nedbemanning ved å overføre eldre arbeidskraft på offentlige trygdeord-

ninger, innebærer dette at de skyver sine omstillingskostnader over på andre. Dette kan også bidra til konkurransemessige skjevheter. Kostnadene vil også måtte kunne bæres av kommende generasjoner. Dette kan skje ved at svekkelsen av de offentlige budsjettene gjennom lavere skatteinntang og/eller økte offentlige utgifter, som følger av et økt antall førtidspensjonister, ikke motsvares av andre budsjetttiltak for å bevare balansen. En svekkelse av de offentlige finanser vil bli skjøvet over på senere generasjoner.

Det kan videre oppstå kostnader gjennom virkninger på arbeidsmarkedet. Den enkelte arbeidsgiver kan som drøftet ovenfor, ha fordeler av å støtte ut eldre arbeidskraft som oppfattes å være for kostbar. Redusert arbeidsstyrke vil bidra til dårligere funksjonsmåte i arbeidsmarkedet, og til at det lettere oppstår «flaskehalser» i økonomien, og til økt lønns- og kostnadspress som vil redusere etterspørselen etter arbeidskraft. Hvor mye etterspørselen etter arbeidskraft vil bli redusert, vil avhenge av i hvilken grad førtidspensjonering kan føre til omstillinger i bedriftene som kan gi økt produktivitet. Det vil også avhenge av situasjonen i arbeidsmarkedet i utgangspunktet. En reduksjon av framtidig vekstpotensiale gjennom redusert arbeidsstyrke vil også veltes over på framtidige generasjoner. Det vil ofte kunne gå noe tid før økte strukturelle problemer slår fullt ut.

Det at pensjonering bidrar til lavere verdiskaping innebærer ikke at en nødvendigvis bør tilstrebe minst mulig pensjonering. Som omtalt blant annet i Arbeidstidsutvalget er kortere arbeidstid å betrakte som et gode – men det har en pris. Denne prisen kommer ofte ikke til syne, eller det er mulig å unngå den for den enkelte, gjennom de involverte parters tilpasning til lover og regelverk. Dette understreker betydningen av de rammebetingelsene som regulerer de berørte parters adferd. Mulige motsetninger mellom den enkeltes og samfunnets totale interesser må vurderes nøye ved innretningen av lov- og regelverk på en rekke områder. Dette vil blant annet omfatte arbeidsmarkeds-, skatte- og trygdespørsmål.

Ovenfor ble det gitt en omtale av tilpasninger på individ- og bedriftsnivå, og betydningen for den totale velferden i samfunnet. Det er ingen motsetning mellom disse to angrepsmåtene. Tvert i mot er dette et viktig aspekt for å kunne vurdere virkninger for den totale velferden i samfunnet av endringer i beslutninger om pensjonering, herunder eksistensen av, og eventuelle endringer i ordninger for førtidspensjonering. Den rollen som spørsmålene om førtidspensjonering etter hvert har fått i inntektsoppgjørene, understreker betydningen av kunnskap om mekanismene bak disse beslutningene, og eventuelle motsetninger mellom de ulike partenes handlinger og velferden totalt sett. Det er to grunner til at en beslutning om økt pensjonering ikke kan baseres bare på det som er gunstig for partene. I tillegg til at samfunnets totale interesser i utgangspunktet må ivaretas, er det også nødvendig å ta hensyn til den framtidige reduksjonen i verdiskapingen.

Det vil være en risiko for at hensynet til å komme til enighet i lønnsoppgjøret kan komme til å dominere over langsiktige hensyn. Arbeidslivets parter vil dessuten i første rekke ta hensyn til sine egne medlemmers velferd, det vil si at det som framstår som rasjonelt for den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver blir det sentrale. Forslag om utvidelser av førtidspensjonsordninger vil som et ledd i inntektsoppgjørene bli vurdert opp mot kostnader i form av tapt inntekt for henholdsvis arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Dette er likevel ikke de totale kostnadene samfunnet står overfor, ettersom den enkelte arbeidstakers bidrag til verdiskapningen vanligvis er større enn det som netto legges beslag på av de to partene. Gjennom netto beskatning av den enkelte arbeidstakers verdiskaping, gir vedkommende et bidrag til å løse samfunnets felles oppgaver. Partene vil ved vurderinger av redusert pensjonsalder neppe fullt ut ta hensyn til den delen av den reduserte verdiskapingen som ikke direkte tilkommer dem selv.

Reformer, avtalt mellom arbeidslivets parter, som reduserer arbeidsstyrken, vil således kunne bidra til lavere velferd for andre grupper i samfunnet. Selv om et slikt tiltak kan være rasjonelt ut fra partenes mål om høyest mulig velferd for sine medlemmer, er det usikkert om velferden i samfunnet totalt sett øker eller reduseres. Den statlige medvirkningen i AFP-ordningen kunne være et argument for at de samfunnsmessige hensynene er blitt ivaretatt ved opprettelsen og senere utvidelser av ordningen. Mye kan imidlertid tyde på at hensynet til moderasjon i det årets lønnsoppgjør i stor grad har vært motiverende for statens medvirkning.

Muligheten til å foreta en analyse av de totale samfunnsøkonomiske virkningene er begrensede. Dette gjelder også selv om en skulle greie å skaffe seg kunnskap om individuell adferd. En del forhold er illustrert ved hjelp av det tilgjengelige makroøkonomiske modellapparatet i "*Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene*" i kapittel 11. Ett forhold som en slik beregning kan belyse, er hvordan et ønske om økt valgfrihet og fleksibilitet i form av bedre muligheter til førtidspensjonering må veies opp mot vekst i privat og offentlig forbruk som en i så fall må gi avkall på i framtida. Beregningene kan imidlertid ikke gi noe svar på hva slags beslutning som bør fattes, ettersom vi ikke har noe godt velferdsmål.

Prinsipielt sett kan en slik beslutning fattes på grunnlag av en nåverdibetraktning. Hvis forventet verdi av økt framtidig velferd for samfunnet som helhet, som følge av lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder er høyere enn alternativ forventet verdi av økt framtidig forbruk, burde det være grunnlag for å åpne opp for ordninger som ville kunne føre til lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder.

I tillegg bør en også ta hensyn til at en beslutning som virker til å redusere pensjoneringsalderen vil være vanskelig, og forbundet med sosiale og økonomiske kostnader, å reversere. Virkninger av ulike tiltak som har stor grad av irreversibilitet har i den senere tid fått økt oppmerksomhet i økonomisk teori (Berg, 1993). Ifølge nyere forskning på feltet innebærer usikkerhet med hensyn til framtiden at det å vente med å gjennomføre en slik beslutning som det er vanskelig å reversere, har en verdi som det bør tas hensyn til når beslutningen skal tas.

Når det gjelder beslutninger av betydning for omfanget av pensjonering, er det for eksempel usikkerhet knyttet til utviklingen i arbeidsstyrken på noe sikt. Selv om en i Norge i dag sliter med arbeidsledighetsproblemer, viser arbeidsstyrkeframskrivningene i "*Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene*" i kapittel 11 at en utover i neste århundre kan komme til å få knapphet på arbeidskraft. Dette tilsier at en bør være forsiktig med å gjennomføre tiltak som kan redusere den framtidige arbeidsstyrken. Dette er problemstillinger som er vel kjent, og slike forhold vil dermed måtte tillegges betydelig vekt ved vurdering av annen informasjon.

## 12.6 OPPSUMMERING

En rekke forhold er av betydning for beslutninger om overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. For å foreta en kartlegging og vurdering av slike beslutninger må en blant annet analysere:

- arbeidstakernes holdninger til førtidspensjonering
- arbeidsgivernes holdninger til førtidspensjonering
- offentlige myndigheters rolle i en beslutning om førtidspensjonering
- velferdsmessige konsekvenser for samfunnet som helhet, på kort og lang sikt, av eventuelt økt førtidspensjonering
- betydningen av at tiltak som fører til økt pensjonering som oftest er vanskelige og kostbare, økonomisk og sosialt, å reversere.

## KAPITTEL 13

**Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden****13.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet vil bedriftenes motiver for å benytte seg av førtidspensjonsordninger for sine eldre ansatte drøftes. I "*Om pensjoneringsbeslutninger og velferd*" i kapittel 12 diskuteres noen mulige faktorer bak etterspørselen etter arbeidskraft i sin alminnelighet, og forhold som kan lede mot et ønske fra bedriftens side om å redusere sin etterspørsel etter eldre arbeidstakere. Der pekes det på at faktorer som påvirker forholdet mellom prisen på produksjonsfaktoren, i dette tilfellet totale lønnskostnader for eldre arbeidstakere, og verdien av det arbeidskraften produserer, vil ha betydning for bedriftenes vilje til å ansette eldre arbeidstakere. Produktivitetshensyn som følge av økte kvalifikasjonskrav, eller antagelser om at eldre generelt er mindre produktive enn andre, kan også gjøre eldre arbeidstakere mindre attraktive selv om arbeidsstokken ikke skal reduseres totalt sett.

Samtidig vil strukturelle forhold som behov for nedbemanning, omstilling eller rasjonalisering ofte kunne lede til at det er de eldre ansatte som i praksis må bære byrdene. Her vil eksistensen av ordninger rettet mot eldre arbeidstakere, som førtidspensjonsordninger og offentlige pensjonsordninger brukt som uformelle avgangsordninger, med forholdsvis god økonomisk kompensasjonsgrad, være en selvstendig faktor som kan bidra til å forklare omfanget av førtidspensjonering. Videre kan enkelte institusjonelle faktorer som regelverket for tjenestepensjonsordninger og regelverk for tildeling av uførepensjon og dagpenger ved arbeidsledighet for eldre arbeidstakere, påvirke bedriftenes incentiver med hensyn til førtidspensjonering.

På den annen side, vil ikke høye kostnader og/eller lavere produktivitet knyttet til eldre arbeidstakere føre til at bedriften automatisk reduserer sin sysselsetting av eldre. Det kan være høye ansettelses- og oppsigelseskostnader, det kan eksistere implisitte kontrakter mellom arbeidstakere og arbeidsgivere som bedriften har interesse av å overholde, og det kan være hensynet til bedriftens rykte blant potensielle arbeidstakere, kunder, finansieringsinstitusjoner, lokalmiljøet og så videre, som gjør at bedriften ønsker å unngå oppsigelser.

I litteraturen på feltet eksisterer det litt ulike oppfatninger av hva som bør inkluderes i begrepet førtidspensjon, og dermed hvilke ordninger som bør betraktes som førtidspensjonsordninger. Særlig gjelder dette offentlige ordninger som dagpenger og uførepensjon. Disse har helt andre formål enn å fungere som førtidspensjonsordninger for eldre. Erfaring har imidlertid vist at de ofte utilsiktet er blitt benyttet til dette formål. I Halvorsen og Johannesen (1991) er det foretatt en begrepsdrøfting som leder fram til følgende avgrensning av det de velger å kalle førtidsalderspensjon:

- Tariffestede ordninger (AFP)
- Bedriftsbetalt førtidspensjon
- Offentlig arbeidsledighetstrygd
- Offentlig uførepensjon

De to offentlige ordningene må betraktes som «grå former for tidligavgang». Det viser seg at det i de fleste OECD-land, inkludert Norge, har vært en utvikling i retning av at offentlige ordninger som dagpenger og uførepensjon faktisk benyttes som tidligavgangsordninger, selv om dette ikke er i tråd med forutsetningene. Når en

skal beskrive bedriftenes motiver og atferd når det gjelder bruk av førtidspensjone-  
ring, er det derfor naturlig også å ta i betraktning bruken av de offentlige ordnin-  
gene, selv om disse prinsipielt sett ikke er førtidspensjonsordninger. Hippe og  
Pedersen (1992) har valgt å holde uførepensjon utenfor førtidspensjonsbegrepet,  
men studerer hvordan bedriftsbaserte ordninger samspiller med offentlig uførepens-  
jon. Utvalget mener at det begrepsmessig må skilles klart mellom ordinære førtids-  
pensjoneringsordninger og de ordninger som utilsiktet brukes på denne måten,  
jamfør begrepsdefinisjonene i vedlegg I.

I "*Om kostnadsbegrepet*" i avsnitt 13.2 drøftes forhold av betydning for etter-  
spørselen etter ulike typer arbeidskraft. I "*Arbeidsgiverincitamenter for etablering  
av førtidspensjonsordninger*" i avsnitt 13.3 er det gått nærmere inn på arbeidsgiver-  
incitamenter for etablering av førtidspensjonsordninger, basert på eksisterende nor-  
ske analyser og undersøkelser. I "*Mulige virkninger av redusert arbeidsgiveravgift  
overfor eldre arbeidstakere*" i avsnitt 13.4 drøftes mulige virkninger av redusert  
arbeidsgiveravgift overfor eldre arbeidstakere, mens det i "*Oppsummering*" i avsnitt  
13.5 gis en oppsummering av noen forhold som kan påvirke arbeidsgivernes hold-  
ninger til eldre arbeidskraft.

## 13.2 OM KOSTNADSBEGREPET

### 13.2.1 Innledning

I dette avsnittet belyses nærmere en del faktorer som vil påvirke bedrifters ansettelses- og oppsigelsespolitikk, med en spesiell vinkling mot eldre sysselsatte. Det vil i omtalen bli trukket inn økonomisk teori som er særlig relevant for å forklare etter-  
spørselen etter arbeidskraft med ulike kjennetegn. Drøftingen vil i første rekke fore-  
tas på mer prinsipielt grunnlag, da empirien på dette området er svært mangelfull.

Yrkesdeltakelsen blant eldre er blitt redusert de siste 20 årene, mens den har økt for befolkningen sett under ett. Dette kan dels skyldes at tilbudet av eldre arbeids-  
kraft er redusert, det vil si at en større andel av de eldre har trukket seg ut av arbeids-  
markedet. Arbeidsgivernes etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft vil også  
påvirke yrkesdeltakelsen i de ulike aldersgrupper. I følge tall fra AKU er en vesent-  
lig årsak til yrkespassivitet blant eldre at det ikke finnes passende jobber. Dette kan  
skyldes at faktisk etterspørsel etter arbeidskraft i liten grad retter seg mot eldre  
arbeidssøkere. En undersøkelse av Hardoy (1993) viser at eldre arbeidsledige anses  
som lite attraktiv arbeidskraft blant arbeidsgivere. Et utvalg av arbeidsgivere ble  
stilt overfor en hypotetisk situasjon hvor de skulle ansette en arbeidsledig som ny  
medarbeider med offentlig lønnstilskudd. Valget stod mellom ulike typer arbeids-  
kraft som antas å stå svakt på arbeidsmarkedet: En ungdom under 25 år, en langtids-  
ledig (ledig i mer enn 6 måneder), en flyktning, en som går på attføring og en som  
er over 60 år. Forøvrig ble kandidatene antatt å ha samme utdanning og øvrige kjen-  
netegn. Blant disse ble en eldre arbeidsledig ansett å være den nest minst attraktive  
arbeidssøkeren (etter en flyktning) av arbeidsgiverene. Bare 8 prosent rangerte den  
eldre som mest attraktiv, mens 30 prosent anså den eldre som minst attraktiv. Ung-  
dom under 25 år ble ansett som mest attraktiv – hele 61 prosent rangerte ungdom  
først blant kandidatene.

Eldre arbeidssøkeres problemer med å finne passende arbeid kan dessuten skyl-  
des at de er mer kresne i forhold til tilbudte jobber enn andre grupper. Eldre arbeids-  
kraft vil i tillegg ofte være mindre mobile på arbeidsmarkedet, både med hensyn til  
geografi og yrke.

En bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft vil avhenge av etterspørselen etter de produkter bedriften produserer, den samlede kostnaden på arbeidskraft og kostnader ved å bruke øvrige innsatsfaktorer i produksjonen. I tillegg vil mulighetene til å regulere bruken av arbeidskraft gjennom inn-/utleie av arbeidskraft, tidsbegrensede ansettelser, permitteringer og bruk av overtid påvirke bedriftens bruk av arbeidskraft. Både offentlig regelverk og avtaler mellom partene regulerer disse tilpasningsmulighetene. En nærmere drøfting av hvordan disse forhold påvirker hverandre og den samlede etterspørselen etter arbeidskraft er blant annet gitt i Sysselsetningsutvalgets innstilling (NOU 1992:26) og i innstillingen til utvalget som vurderte erfaringene med lov om lønnsplikt (NOU 1993:19).

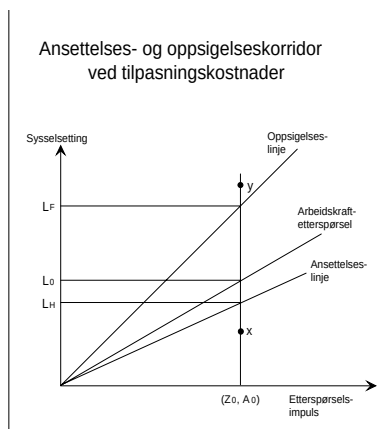
Ut over direkte lønnskostnader er det også en rekke andre kostnader knyttet til bruk av arbeidskraft. I tillegg vil det normalt være ulike former for usikkerhet knyttet til beslutninger om å endre størrelsen på arbeidsstokken. Disse forhold gjør at en bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft prinsipielt kan analyseres som en investeringsbeslutning, analogt med beslutninger om å investere i maskiner og utstyr med videre.

Vi vil dele de forhold som bedriften må ta hensyn til ved tilpasninger av arbeidsstokken opp i fire deler; kostnader ved ansettelse, direkte lønnskostnader og produktivitet, indirekte lønnskostnader og oppsigelseskostnader. Disse forholdene vil igjen kunne påvirke hverandre gjensidig. For eksempel vil en beslutning om å si opp en lavproduktiv person og erstatte denne med en nyansatt, påføre bedriften både oppsigelseskostnader og ansettelseskostnader. En vurdering av hvor lønnsomt det vil være å ansette en ny person vil på samme måte påvirkes av forventede oppsigelses-/ (avslutnings)kostnader knyttet til denne ansettelsen.

Hvordan kostnader knyttet til ansettelse og oppsigelse av arbeidskraft – såkalte tilpasningskostnader – kan påvirke en bedrifts tilpasning av arbeidsstokken, kan illustreres ved hjelp av en figur hentet fra Bentolila og Bertola (1990), og som er gjengitt i Pedersen (1994), se boks 13.2.1a.

### Figur 13.2.1a Virkninger av ansettelses- og oppsigelseskostnader

Bentolila og Bertola antar at tilpasningskostnadene er lineære og asymmetriske, det vil si at oppsigelseskostnader påvirker oppsigelser sterkere enn de påvirker ansettelser, mens ansettelseskostnader påvirker ansettelser mer enn oppsigelser.



Figur 13.2.1a Ansettelses- og oppsigelseskorridor ved tilpasningskostnader

Kilde: Pedersen (1994).

For gitt arbeidsproduktivitet ( $A_0$ ) og forventet etterspørsel ( $Z_0$ ), hadde det vært optimalt for denne bedriften å sysselsette  $L_0$  arbeidere dersom arbeidskraft var en variabel produksjonsfaktor (ingen tilpasningskostnader). I modellen til Bentolila og Bertola koster det imidlertid et fast beløp  $H$  å ansette en ny og  $F$  å si opp en arbeider, mens det ikke er noen oppsigelseskostnader ved frivillig turnover. Det betyr at det ikke er lønnsomt for bedriften å si opp noen før forventet neddiskontert lønnsutbetaling overskrider forventet neddiskontert framtidig produksjonsverdi *pluss* oppsigelseskostnaden  $F$  for den som står i tur for å bli oppsagt. Og omvendt må forventet neddiskontert framtidig produksjonsverdi overskride lønnsutbetaling *pluss* ansettelseskostnaden  $H$  før det er lønnsomt å ansette en ny. Det betyr at dersom antall ansatte i bedriften ligger på et nivå mellom  $L_H$  og  $L_F$ , så lønner det seg ikke for bedriften å endre arbeidsstokken i det hele tatt til tross for at den ikke er optimalt bestemt i snever forstand. Hvis arbeidsstokken i utgangspunktet er  $y$ , så lønner det seg å si opp arbeidere kun til man når nivået  $L_F$ . Og analogt lønner det seg kun å foreta nyansettelser opp til punktet  $L_H$  hvis arbeidsstokken i utgangspunktet er  $x$ . Tilpasningskostnader skaper med andre ord en korridor der det ikke er lønnsomt for bedriften å endre sysselsettingen selv om forventet etterspørselsutvikling etter bedriftens produkter eller arbeidernes produktivitet endres til dels betydelig.

---

I den enkle figuren i boks 13.2.1a er det blant annet ikke tatt hensyn til at både mulighetene til og kostnadene ved å endre arbeidsstokken varierer mellom grupper. Størrelsen på kostnadskomponentene ved å ansette eller si opp en person vil i praksis kunne være annerledes for en eldre enn for en ung eller middelaldrende person. I tillegg vil forholdet mellom lønn og produktivitet kunne være forskjellig mellom aldersgrupper.

Hvis en antar at bedriften kjenner alle kostnadene knyttet til den enkelte, samt vedkommendes produktivitet, vil den i en rasjonell vurdering av eventuelle endringer i arbeidsstokken stille følgende krav:

En økning i arbeidsstokken er bedriftsøkonomisk lønnsom hvis den neddiskonterte verdien av den enkeltes bidrag til produksjonen er høyere enn alle neddiskonterte kostnader knyttet til ansettelsesforholdet. For at et slikt krav skal kunne oppfylles må den enkeltes samlede bidrag i produksjonen under ansettelsesforholdet ligge over de samlede direkte lønnskostnadene, en såkalt «mark-up lønn». Dette skyldes nettopp forekomsten av kostnader knyttet til den enkelte som kommer i tillegg til de direkte lønnskostnadene til produksjonen.

For at det skal være bedriftsøkonomisk lønnsomt å si opp en ansatt må den neddiskonterte verdien av den ansattes bidrag være lavere enn den neddiskonterte kostnaden knyttet til ansettelsesforholdet, *pluss* bedriftens kostnader ved senere nyansettelse. Bedriftens investeringsbeslutning når det gjelder arbeidskraft er mer utførlig beskrevet i boks 13.2.1b.

Denne kalkulasjonsmåten kan utvides ytterligere. Ved å ta hensyn til at bedriftens kostnadsvurdering også kan påvirkes av holdninger hos bedriftsledelsen, vil regnestykket kunne endres noe. For eksempel vil bedriften kunne ha et ønske om at eldre arbeidstakere skal få en verdig avslutning på yrkeslivet, og være villig til å betale noe for dette. Bedriften kan også finne det nødvendig å ta hensyn til «sosiale kostnader» knyttet til forhold som anseelsen i lokalmiljøet og forholdet til arbeidstakernes organisasjoner med videre.

Som nevnt ovenfor vil det også ofte være knyttet ulike former for usikkerhet til verdien av å endre arbeidsstokken. Dette kan blant annet være usikkerhet med hensyn til:

- framtidig etterspørsel etter bedriftens produkter

- arbeidssøkeres produktivitet, helse, med videre
- kostnader ved å lære opp en nyansatt
- hvor lenge en nyansatt vil bli i bedriften.

Hvordan dette påvirker bedriftens beslutninger vil avhenge av graden av usikkerhet, alternative tilpasningsmuligheter, og hvilke holdninger bedriften har til beslutninger under usikkerhet. Antas det at bedriften ønsker å unngå risiko, vil bedriften kunne velge løsninger som gir mest mulig sikker avkastning, framfor løsninger med noe høyere forventet avkastning, men som har større usikkerhet. Usikkerhet kan blant annet medføre at bedriften vil legge mindre vekt på framtidige kostnader og inntekter og mer vekt på dagens kostnader og inntekter. For eksempel vil usikkerhet kunne bidra til at bedriften isolert sett er mer tilbakeholdne med å investere i opplæring av ansatte som kan gi framtidig produktivitets- og inntektsvekst. Senere i avsnittet vil det bli drøftet hvorvidt det er knyttet spesiell usikkerhet til eldre ansatte og hvordan dette i så fall vil kunne påvirke sysselsettingen av eldre.

Generelt kan det vises at ved beslutninger under usikkerhet vil det være av verdi for en bedrift som ønsker å unngå risiko å kunne utsette en beslutning – en såkalt opsjonsverdi. Dette skyldes det enkle faktum at en i framtiden må antas å ha mer informasjon og dermed kan fatte en beslutning med større grad av sikkerhet. En bedrift som opplever økt etterspørsel etter sine produkter vil for eksempel ofte være i tvil om hvorvidt etterspørselsøkningen er av permanent eller midlertidig karakter. Ved å utsette en beslutning om å ansette en ny person vil en kunne følge etterspørselsutviklingen over tid og sikrere kunne vurdere trenden i denne. Motsatt gjelder for tilfeller med reduksjon i etterspørselen. Tilsvarende burde usikkerhet knyttet til nyansatte i en bedrift isolert sett bidra til at bedriften ønsker å utsette personalskifter, ved «å spille lenger med de gamle velprøvde kortene». I boks 13.2.1a kan dette illustreres ved at oppsigelses- og ansettelseslinjene presses ytterligere fra hverandre. Forekomsten av kostnader ut over de direkte lønnskostnadene og av usikkerhet kan således medføre at sysselsettingen blir mer stabil over tid, men samtidig at det blir vanskeligere for arbeidsledige å få seg arbeid.

Hvor lenge den ansatte forventes å være ansatt i bedriften vil påvirke den produktivitet som kreves i forhold til de ansettelses- og opplæringskostnader bedriften påføres. Forventer bedriften en relativt kortvarig ansettelse vil dette øke kravet til produktivitet i den perioden den ansatte effektivt deltar i verdiskapingen. Motsatt vil et forventet langvarig ansettelsesforhold redusere den årlige produktivitet som kreves for å dekke disse kostnadene. Samtidig vil naturlig nok forventet lengde på ansettelsen også påvirke omfanget av bedriftens investeringer i opplæring både for nytilsatte og allerede ansatte.

---

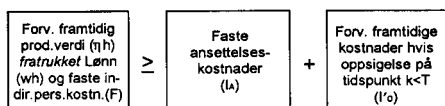
#### **Figur 13.2.1b Ansettelse og oppsigelse som investeringsproblem.**

De ulike kostnadskomponentene knyttet til bruk av arbeidskraft gjør at en bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft kan analyseres som en investeringsbeslutning. Pederesen (1994) illustrerer bedriftens investeringsproblem knyttet til arbeidskraft på følgende måte:



### Ansettelse og oppsigelse som "investerings"-problem

1. Ansettelse av arbeider i på tidspunkt t:



eller matematisk:

$$E\left\{\sum_{t=1}^T \frac{(\eta_t^h - w_t^h)h_t^h - F_t^h}{(1+r_t)^t}\right\} \geq I_A + E\left\{\frac{I_O}{(1+r_t)^k}\right\}$$

2. Oppsigelse av arbeider j på tidspunkt s:



eller matematisk:

$$E\left\{\sum_{t=s}^T \frac{(\eta_t^h - w_t^h)h_t^h - F_t^h}{(1+r_t)^t}\right\} \leq I_O + E\left\{\frac{I_A}{(1+r_t)^m}\right\}$$

Figur 13.2.1b Ansettelse og oppsigelse som «investerings»-problem.

Kilde: Pedersen (1994).

«La oss først se på en ansettelsesbeslutning. I løpet av én arbeidstime forventer bedriften at en ny arbeider vil skape en verdi  $n$ . For det mottar han en timelønn  $w$ , og han jobber  $h$  timer pr år. I tillegg må bedriften betale en rekke indirekte personalkostnader («non-wage labour costs»)  $F$  som her er antatt å være uavhengig av hvor mange timer den ansatte arbeider. Bedriften forventer at vedkommende blir i jobben i  $T$  år. Diskonteringsrenten er  $r$ . Venstresiden i del 1 av (figur 13.2.1b) er da nåverdien av samlet forventet nettobidrag fra arbeider i i løpet av den forventede ansettelsesperioden. I tillegg til dette påløper det en del kostnader i forbindelse med søking etter og utvelgelse av kandidater til jobben, samt til nødvendig opplæring i jobben ( $I_A$ ). Bedriften vet heller ikke med full sikkerhet hvor lenge en arbeider faktisk vil fortsette i jobben, og dette vil også kunne påføre bedriften kostnader ( $I_O$ ). Det kan vise seg at vedkommende er så lite produktiv at bedriften velger å gå til oppsigelse til tross for de kostnader det måtte medføre. Det kan også hende at arbeideren finner seg en ny jobb på egenhånd før tidspunkt  $T$ , og det kan påføre bedriften et tap i form av tapt produksjonsverdi og kostnader ved ytterligere nyansettelser. Bedriften vil derfor ta høyde for slike ekstrakostnader som framkommer på høyresiden i del 1 av figuren før den går til nyansettelser, og det er nettopp dette som gjør at det skal relativt mye til før det lønner seg å ansette nye generelt sett. Det skulle være relativt opplagt at alderen på arbeidssøkeren kan spille en direkte rolle i dette resonnementet: Anta at arbeidsgiveren skal ansette én ny arbeider, og at valget står mellom en arbeidstaker som har 5 år igjen til pensjonsalderen og en like produktiv 40-åring som forventes å bli i 10 år. Hvis alle variable og faste arbeidskraftkostnader er like for de to, foretrekkes trolig 40-åringen av den enkle grunn at arbeidsgiveren tror denne vil skape inntekter over en lengre periode enn den eldre arbeidstakeren.

Tilsvarende vil gjelde ved oppsigelser. Det er ikke lønnsomt å si opp en arbeider før vedkommende gir et så stort negativt nettobidrag at det koster mindre å si ham opp enn å beholde ham. Et negativt nettobidrag fra en ar-

beider kan enten skyldes at den ansatte er lite produktiv eller at arbeidsstokken er for stor, gitt etterspørselen etter bedriftens produkter.

Kostnadene ved å gå til oppsigelser er dels knyttet til de direkte oppsigelseskostnadene ( $I_O$ ) og dels til eventuelt tap av å måtte si opp noen nå for så å måtte gå til nyansettelser igjen på et senere tidspunkt ( $I_A$ ). Oppsigelser av ansatte er imidlertid omgitt av et omfattende lov- og avtalefestet regelverk som kan påvirke ulike arbeidstakergrupper på forskjellig måte. Ansiennitetsprinsippet gir, i hvertfall formelt sett, et bedre stillingsvern for eldre allerede ansatte arbeidstakere enn for andre grupper. Også andre hensyn kan spille en rolle for å forklare hvorfor eldre arbeidstakere ikke sies opp selv om det skulle finnes mange mer produktive arbeidere i arbeidsledighetskøen. På den annen side vet vi at yrkesdeltakelsen blant eldre arbeidstakere er nedadgående som følge av at mange førtids- eller uførepensjoneres. Dette kan, men behøver ikke, være et tegn på lavere reell jobb-beskyttelse for eldre (rett nok med god inntektskompensasjon).»

---

### 13.2.2 Kostnader ved nyansettelser

Når en bedrift vurderer utskifting av eldre med yngre arbeidskraft, må kostnader ved nyansettelser også tas i betraktning.

En bedrifts samlede ansettelseskostnader vil dels avhenge av de direkte rekrutteringskostnadene og dels av kostnadene til opplæring av den nyansatte. En grundig kartlegging av flere søkere til en stilling vil som oftest 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 (potensielt) nyansatt gjerne gjenspeiles i tilsvarende bedring av lønnsbetingelsene, slik at bedriften i en del tilfeller økonomisk sett vil være bedre tjent med å ansette en mindre kompetent person til lavere lønn.

Tall fra Rekrutteringsundersøkelsen 1991 (Arbeidsdirektoratet (1992)) viser at yrkeserfaringen var av stor betydning i 69 prosent av ansettelsene og av stor eller noen betydning i 91 prosent. Gode referanser og fagutdanning var av stor betydning i henholdsvis 49 og 61 prosent av tilfellene og av stor eller noen betydning i henholdsvis 87 og 84 prosent. På spørsmål om alder var av stor betydning, svarte bedriftene at alder bare hadde stor betydning i 19 prosent av tilfellene. Den var av stor eller noen betydning i 58 prosent av ansettelsene.

Hvor store ressurser norske bedrifter bruker til rekruttering av nye ansatte, er bare kartlagt i beskjeden grad. Torp (1991) har gjort en empirisk undersøkelse på bakgrunn av Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989. Hun fant en rekrutteringskostnad på 10 000-15 000 kroner per ansatt. Pedersen (1994) har satt opp et tenkt eksempel på ressursinnsats ved nyansettelser. Samlede rekrutteringskostnader i dette eksempelet er på 51 500 kroner. Rekrutteringskostnadene vil naturlig nok variere mellom yrker og mellom de oppgaver som skal utføres i stillingen. Både Barron og Bishop (1985) og Torp (1991) finner for eksempel at det brukes større ressurser på ansettelse av nøkkelpersonell og til ledende stillinger enn til andre stillinger. Rekrutteringskostnadene vil også påvirkes av i hvilken grad bedriften benytter interne ansettelser eller egne bekjentskaper ved tilsettingen. Boks 13.2.2a viser en del eksempler på rekrutteringskostnader.

---

**Figur 13.2.2c Potensielle rekrutteringskostnader ved nyansettelser**

1. Annonsering i diverse fora
  2. Siling av søknader – arbeidsinnsats
  3. Innkalling til intervju – reisekostnader og lignende
  4. Intervju av hver enkelt – arbeidsinnsats
  5. Sjekking av referanser – arbeidsinnsats
  6. Ranging av kandidater – arbeidsinnsats
  7. Kostnader ved eventuelt andre gangs intervju
  8. Tilbud til én kandidat – dekning av eventuelle flyttekostnader med mer
  9. Informasjon om beslutning til alle søkere – arbeidsinnsats med videre
- 

Arbeidsmarkedsetatens formidlingsarbeid, reise- og flyttetilskudd og informasjon om ledige stillinger vil kunne redusere bedriftenes søkekostnader etter arbeidskraft. For å redusere usikkerheten rundt ansettelse kan bedriftene også tilstå et midlertidig lønnstilskudd ved ansettelse av en arbeidsledig. Under dette tiltaket er blant annet eldre arbeidsledige en prioritert gruppe.

I det tilgjengelige datamaterialet er det ikke mulig å skille omfanget av opplæring ved nyansettelser fra den opplæring som gis til personer som har vært ansatt i bedriften i en periode. Opplæringskostnader overfor sistnevnte gruppe vil i den kostnadsinndeling som er brukt her være en del av de indirekte personalkostnadene. På grunn av manglene i datamaterialet og på grunn av at de momenter som tillegges vekt i en vurdering av avkastningen av å investere i opplæring av eldre, har en valgt å behandle opplæring samlet i dette avsnittet.

Bedriftenes opplæringskostnader vil som nevnt over blant annet være påvirket av den ansattes basiskompetanse. Viktige faktorer som vil påvirke en slik beslutning vil være forventet ansettelsestid og i hvilken grad den opplæring som gis er rettet mot bedriftens spesielle behov. Boks 13.2.2b viser en del eksempler på opplæringskostnader.

---

**Figur 13.2.2d Noen formelle og uformelle opplæringskostnader***Formelle opplæringskostnader:*

1. Direkte kostnader ved å arrangere interne kurs
2. Kursavgifter og lignende ved å sende medarbeidere på eksterne kurs
3. Tapt produksjon, men utbetalt lønn i kursperioden

*Uformelle opplæringskostnader:*

1. Tapt produksjon, men utbetalt lønn til ansatte som må bruke tid på å lære opp nye framfor å produsere
  2. Lønn til den nye i opplæringsperioden, men liten produksjon
  3. Økt feilproduksjon i opplæringsperioden
- 

Hvor lenge bedrifter (i gjennomsnitt) forventer at et ansettelsesforhold vil vare, vet vi lite om. Forventningene 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 ofte tillegges betydelig vekt. 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, foretrekker å ansette en yngre arbeidstaker framfor en eldre. 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.

På den annen side kan det være at yngre arbeidstakere hyppigere skifter jobb enn eldre (OECD 1993). Dette taler for at en eldre arbeidstaker likevel kan oppfattes som en sikrere person å investere opplæring i enn en yngre arbeidstaker. Mellom eldre og middelaldrende er det imidlertid liten grunn til å forvente noen vesentlig forskjell i hyppigheten av jobbskifter.

Hvilke aldersgrupper som får mest opplæring ved ansettelser er usikkert. Blant ansatte generelt viser tall fra OECD at ungdom får relativt mer opplæring enn eldre (OECD 1991). OECD-tallene viser videre at i Norge får ungdom mindre opplæring enn middelaldrende, men mer enn eldre. Dette kan skyldes flere forhold: I en del tilfeller opplever bedriften naturlig nok at eldre arbeidstakere utfører sine arbeidsoppgaver godt og derfor ikke har behov for etterutdanning. På den annen side må forskjellene også antas å ha sammenheng med at eldre som har relativt kort tid igjen til pensjonsalder, opplever at den personlige avkastningen ikke står i forhold til de personlige anstrengelser ved ny- eller etterutdanning. Samtidig er det grunn til å anta at yngre har større vilje til å tilegne seg kunnskap om ny teknologi med videre. I tillegg kan bedriften tro at eldre personer har vanskeligere enn andre for å tilegne seg ny kunnskap. Halleraker (1994) finner at mange bedrifter mener at eldre gjennomgående har problemer med å tilegne seg ny kunnskap. Slike holdninger trenger ikke å avspeile faktiske forskjeller i læringsevne, jamfør "*Om frivillighet og fleksibilitet*" i avsnitt 14.2, men vil kunne forklare at eldre i mindre grad enn andre gis opplæring/etterutdanning, da avkastningen av opplæring antas å være lav.

Yngre arbeidstakere kan på sin side ha et fortrinn i tilfeller der det stilles spesielle krav om oppdatert grunnutdanning innen arbeidsfeltet.

Både tall fra OECD (1991), Kalleberg (1992) og Torp (1990) viser at graden av formell opplæring er høyere jo høyere kompetansekravene er. Dette kan dels ha sammenheng med at det er mindre gjennomstrømning av ansatte i disse stillingene enn andre. Når eldre får mindre opplæring enn yngre kan det således delvis være en generasjonseffekt, ettersom eldre i gjennomsnitt har lavere utdanning enn yngre.

Bedriftens tilpasninger av arbeidsstokken vil videre avhenge av hvor lang tid det tar før en nyansatt er fullstendig operativ i stillingen. Torp (1990) finner at blant personer uten yrkeserfaring tar det om lag dobbelt så lang tid før en arbeidstaker med høyere utdannelse føler at han mestrer jobben i forhold til en arbeidstaker med bare grunnskole som høyeste utdannelse (henholdsvis 12,2 måneder og 7,8 måneder). Nær halvparten av arbeidstakerne føler at det tar over 11 måneder å mestre jobben, mens om lag en tredjedel mener at det tar under 3 måneder.

Tall fra NAF (1985) viser store variasjoner i formelle opplæringskostnader mellom ulike industrinæringer. Opplæringskostnadene utgjorde i 1983 over 4 prosent av gjennomsnittslønnen i oljebransjen (6 600 1983-kroner per ansatt per år), men bare 0,3 prosent i treindustrien (under 3 000 kroner). Gjennomsnittet var på 1,4 prosent (om lag 1 400 kroner). Tall fra Statistisk sentralbyrå (1990) over opplæringskostnader i noen tjenesteytende næringer, viser at i 1988 utgjorde utgifter til yrkesopplæring i varehandelen om lag 1 prosent av lønnen (1 300 1988-kroner per ansatt), mens den var henholdsvis 3,2 prosent i bank (5 400 kroner), 4 prosent i forsikring (7 000 kroner) og 2,7 prosent i annen forretningsmessig tjenesteyting (5 100

kroner). I tallene er det ikke skilt mellom opplæringskostnader i forbindelse med ansettelse og opplæringskostnader forbundet med å ha noen ansatt.

Ved utlysning av en ledig stilling 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 opplæringbehovet i de fleste tilfeller være lavere enn hos en person uten arbeidserfaring. Dette vil redusere både de direkte og indirekte opplæringskostnadene til bedriften, jamfør boks 13.2.2a. I forhold til middelaldrande arbeidssøkere vil imidlertid eldre ikke kunne sies å ha noen generelle fortrinn i henhold til drøftingen over.

### 13.2.3 Indirekte personalkostnader

I tillegg til direkte lønnskostnader må bedriften også betale en rekke indirekte personalkostnader ved å holde en person ansatt. Administrasjonskostnader påløper fast i alle bedrifter og vil tildels være uavhengige av antall ansatte. Andre kostnader vil variere med antall ansatte, men være uavhengige av hvor mye den enkelte jobber (sykekasse, pensjonsordninger, videreopplæring, permisjonsordninger, frynsegoder med videre). Disse ordningene vil dels være regulert gjennom offentlig lovgivning, dels gjennom tariffavtaler. Indirekte personalkostnader i Norge i dag er anslått til å utgjøre mellom 30 og 40 prosent av bedriftens samlede arbeidskraftskostnader (Neubourg 1990). Boks 13.2.3a viser en del eksempler på indirekte personalkostnader.

---

#### Figur 13.2.3e Ulike indirekte personalkostnader

- Administrasjonsutgifter
- Lønn for ikke arbeidet tid
  - feriepenger
  - lønn for ekstra fridager
  - lønn for bevegelige helge- og høytidsdager
  - lønn under sykdom
  - lønn under permisjon
- Avgifter for ansatte til trygder og avtalebestemte ordninger
  - arbeidsgiveravgift
  - ulike opplysningsfond med videre
- Pensjonsordninger, personalforsikring med videre
  - premier og regelmessige tilskudd til pensjonsordninger
  - premier og tilskudd til private sykekasser, andre personalforsikringer
- Helse- og vernetiltak
  - bedriftslegeordning
  - andre helse- og vernetiltak
- Subsidiering av husleie, lån med videre
- Yrkesopplæring og utdanning
  - lønn til kurspersonale
  - lønn til ansatte under opplæringstiden
  - andre opplæringsutgifter

- Fritidsvirksomhet
- Utgifter til barnehageordning med videre

---

Ut fra det eksisterende datamaterialet har vi ikke noe godt empirisk grunnlag for å si at indirekte personalkostnader er høyere for eldre enn for andre grupper, men Pedersen (1994) viser at enkelte forhold taler for at dette er tilfelle. I følge NOU 1990:23 øker både antall sykepengetilfeller og antall dager per tilfelle med alder. Bedriften betaler riktignok bare sykepengene de første to ukene, og eldre er gjennomgående sykmeldt i lengre perioder av gangen enn yngre. Men selv om bedriften ikke faktisk må betale ut lønn i hele sykeperioden, kan den påføres et tap som følge av redusert produksjon eller høyere overtidskostnader når antall ansatte reduseres midlertidig. Det er derfor grunn til å tro at bedriften har høyere kostnader forbundet med sykefravær for eldre enn for yngre arbeidstakere.

I tillegg har eldre arbeidstakere etter ferieloven krav på en uke lenger ferie fra det året de fyller 60. For disse arbeidstakerne betaler bedriften en forhøyet feriepengesats. I de tilfeller hvor bedriften er tilknyttet en kollektiv pensjonsordning, vil en lønnsøkning hos eldre arbeidstakere som omfattes av ordningen medføre til dels store økninger i premieinnbetalingene til pensjonsordningen de siste gjenværende årene som yrkesaktiv, jamfør "*Private tjenstepensjonsordninger*" i avsnitt 13.3.3.6. På den annen side er yngre arbeidstakere i større grad i en situasjon der de bruker rett til permisjon med lønn (svangerskapspermisjon, fravær fordi barna er syke og lignende). Samlet sett virker det imidlertid rimelig å anta at indirekte personalkostnader gjennomsnittlig er noe høyere for eldre arbeidstakere.

#### 13.2.4 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 bedriftenes valg. Arbeidsmiljøloven stiller på flere områder krav til forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Vi vil i dette avsnittet kun omtale forhold som kan ha direkte betydning for eldre arbeidstakere. For grundigere drøfting av loven og dens virkning på arbeidsmarkedet, se for eksempel Arbeidsmiljølovutvalgets innstilling (NOU 1992:20), NOU 1992:26 eller Nesheim og Rasmussen (1993).

De fleste bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er 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 gjelder ingen særregler for eldre arbeidstakere med lang ansiennitet i tilknytning til ansettelse og oppsigelse.

Arbeidsmiljøloven § 60 er den sentrale bestemmelsen i *oppsigelsesvernet*. Loven regulerer ikke uttømmende hva som anses som usaklig oppsigelse. Den regulerer imidlertid hva som helt klart ikke vil være en saklig oppsigelse. Etter § 60 kan ikke arbeidstakeren sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Oppsigelse til fratreden før fylte 70 år som bare skyldes at arbeidstakeren har nådd 67 år 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 den eller de arbeidstakere som skal fratre. Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler om utvelgelse, og det er heller ikke lovfestet noe alminnelig ansiennitetsprinsipp.

Nærmere regler om bruk av ansiennitetsprinsippet er imidlertid fastsatt ved en rekke avtaler i arbeidslivet, blant annet i Hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og i Hovedtariffavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor. I privat sektor har YS tilsvarende hovedavtale med NHO som LO har. I beregningen av ansiennitet regnes arbeidstid i virksomheten. Utenfor avtaleområdene er ansiennitetsprinsippet også lagt til grunn av domstolen som et relevant utvelgelseskriterium. Både når det gjelder tariffavtaler og domstolens praksis på området, er det viktig å merke seg at ansiennitetsprinsippet ikke er det første og eneste utvelgelseskriterium. Hovedavtalen mellom LO og NHO inneholder for eksempel bestemmelser om at ansiennitet under ellers like vilkår skal følges ved oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger/omlegginger. I praksis er det tre kriterier i nevnte rekkefølge som vurderes; kvalifikasjoner, ansiennitet og sosiale behov.

Oppsigelse av arbeidsforhold skal skje med bestemte frister. I henhold til arbeidsmiljøloven § 58 nr 1 er utgangspunktet en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Kortere eller lengre frist kan imidlertid avtales eller fastsettes ved tariffavtale. Loven tar her sikte på forhåndsavtale.

Arbeidstaker med lang tilknytningstid i virksomheten er gitt et sterkere vern i form av lengre oppsigelsesfrister. Etter § 58 nr 2 har arbeidstaker som har vært tilsatt i virksomheten i minst fem år en oppsigelsesfrist på minst 2 måneder. Ved ansettelse i minst 10 år gjelder en oppsigelsesfrist på minst 3 måneder. Dette er minstefrister som ikke kan fravikes ved avtale.

Eldre arbeidstakere som i tillegg har lang tjenestetid, er gitt et ytterligere vern ved forlengede oppsigelsesfrister. Etter § 58 nr 3 har arbeidstakere som har vært tilsatt sammenhengende i virksomheten i minst 10 år, og som har fylt 50 år, 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.

De avtalte reglene for ansiennitet påvirker dermed – alt annet likt – bedriftens muligheter til å si opp eldre arbeidstakere framfor yngre med kortere ansiennitet. Erfaringene viser imidlertid at det finnes muligheter for bedriften å omgå ansiennitetsbestemmelsene. Ved å tilby for eksempel gavepensjon kan bedriften gi en ekstra ytelse til oppsagte eldre arbeidstakere som kompensasjon for at regelverket blir omgått. Omgåelsen av regelverket er i disse tilfeller forbundet med en kostnad for bedriften.

Norsk lovgivning inneholder ingen regler om adgang til å permittere arbeidstakere eller regler for utvelgelse dersom bare deler av arbeidsstokken skal permitteres. (Lov om lønnsplikt under permittering angir kun arbeidsgivers lønnsplikt i forbindelse med permittering). Hovedavtalen mellom LO og NHO og Hovedavtalen mellom YS og NHO inneholder imidlertid regler om dette. Det heter i avtalen; «under ellers like forhold foretas permitteringer etter ansiennitet». Den aktuelle plikten inntrer bare under «ellers like vilkår». Dette vilkåret er vagt formulert.

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 11 800 og 34 200 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 prosent 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.

Lengre oppsigelsesfrister for eldre arbeidstakere med lang ansiennitet bidrar til at oppsigelseskostnadene synes å være høyere for denne gruppen enn for andre ansatte. For eldre ansatte som nylig er ansatt, vil ikke kostnadene være høyere enn for andre nyansatte.

### 13.2.5 Lønn og produktivitet

Arbeidskraftens produktivitet vil avhenge blant annet av individuelle egenskaper hos den enkelte, grad av opplæring/kompetanse, andre innsatsfaktorer og hvilken lønn som betales.

Flere økonomiske teorier omhandler lønnsdannelse og produktivitet. Mange av disse forklarer hvorfor lønnsnivået avviker fra den lønn en ville hatt under et frikonkurranseregime. I de fleste av disse teoriene ser en bort fra faste kostnader ved arbeidskraft og antar at det er et direkte forhold mellom lønn og grenseproduktivitet. Enkelte teorier forklarer den individuelle lønnsdannelsen, mens andre tar høyde for at lønnsdannelsen faktisk er sentralisert gjennom fagforeninger.

I *fagforeningsmodellene* vil ikke lønnen være lavere enn grenseproduktiviteten til den minst produktive ansatte. I såkalte *effektivitetslønnsteorier* vises det at bedriften kan være tjent med å tilby en lønn høyere enn markedslønn ved at produktiviteten blant de ansatte øker.

Hovedidéen i *teori for personkapital* er at individet er et investeringsobjekt som en kan investere utdanning og opplæring i og få økt produktivitet tilbake. Forekomsten av utdanningskostnader forklarer hvorfor lønn og produktivitet avviker over tid. I senere bidrag til teorien vises det at opplæring direkte rettet mot bedriftens interne behov (bedriftsspesifikk opplæring) minst må delfinansieres av bedriften for at slike investeringer skal bli foretatt. Men for at bedriften skal være villig til å betale for investeringene, må den få noe igjen på et senere tidspunkt. Dette kan den bare få ved at grenseproduktiviteten til den ansatte ligger over lønna etter at opplæringen er fullført. Den ansatte vil være villig til å inngå en slik avtale hvis lønna som tilbys er høyere enn alternativlønna. Det vil da være i begge parter interesse å inngå et langvarig ansettelsesforhold. Hvis lønna overstiger grenseproduktiviteten mot slutten av ansettelsesforholdet, vil det bidra til å gi bedriften incentiver til å si opp den ansatte eller til å tilby førtidspensjonsordninger.

Ved å koble teori for personkapital med for eksempel effektivitetslønnsteorier, vil en imidlertid kunne forklare at lønn overstiger grenseproduktivitet også mot slutten av ansettelsesforholdet. I *implisitt kontraktsteori* antas det at det eksisterer en uskreven avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som tillater at lønnen kan variere fra produktiviteten over en periode. Sett over hele ansettelsesperioden forventes imidlertid lønnskostnadene å være lik den enkeltes bidrag i produksjonen. Teoriene som omhandler lønnsdannelsen er sentrale i forklaringen av etterspørselen etter arbeidskraft og hvilke arbeidstakere som blir ansatt når nye stillinger skal besettes. I drøftingen under blir flere av de omtalte teoriene benyttet som et supplement til analysen av ansettelser/oppsigelser som en investeringsbeslutning. En nærmere gjennomgang av disse teoriene er blant annet gitt i NOU 1988:24 og i Pedersen (1994).

Produktivitet hos den enkelte arbeidstaker/arbeidssøker vil i mange tilfeller være vanskelig å måle. Vi har bare begrenset empirisk kunnskap om i hvilken grad og eventuelt hvordan arbeidsgivere faktisk registrerer produktivitetsforskjeller mellom ansatte. Mulighetene til å observere produktiviteten hos den enkelte ansatte vil naturligvis variere mellom næringer og arbeidsoppgaver. Selv om det lett blir teoretisk og forenkende i forhold til virkeligheten, vil likevel resonnementer om lønn og produktivitet ha en verdi når en skal drøfte ulike mekanismer i arbeidsmarkedet.



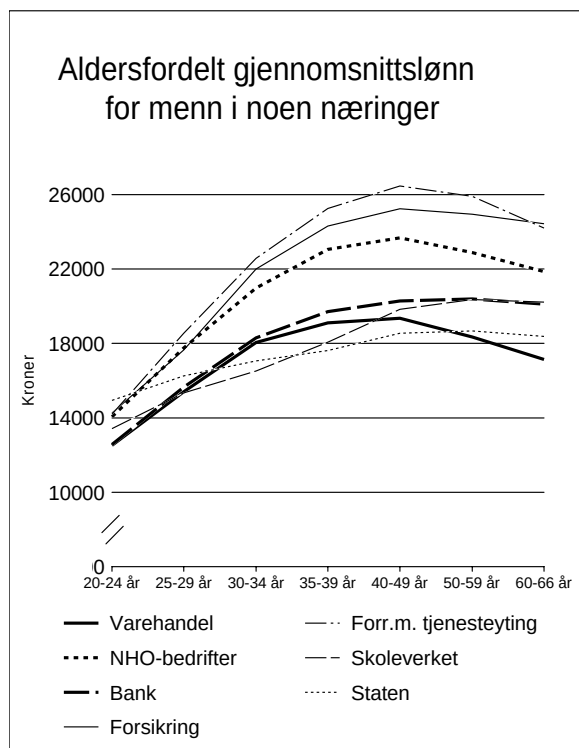
I den grad en bedrift mangler gode måter å måle faktisk produktivitet på, er det grunn til å anta at den vil knytte visse forventninger om sammenhengen mellom produktivitet og enkelte kjennetegn hos arbeidssøkere eller ansatte. For eksempel er det grunn til å tro at forhold som langvarig arbeidsledighet, mangel på yrkeserfaring og lav utdanning ofte antas å henge sammen med lav produktivitet. På samme måte er det også grunn til å tro at høy alder gjerne knyttes sammen med lav produktivitet. Det er viktig å understreke at disse forventningene ikke nødvendigvis er korrekte.

I en del utvalgte bedrifter i Hordaland og Sogn og Fjordane (Halleraker (1994)) mener bedriftsledelsen at effektiviteten i det daglige arbeidet ikke synker med alder så lenge arbeidsprosessen er kjent. I de tilfeller der det innføres ny teknologi i bedriften rapporteres det imidlertid at eldre ansatte i mindre grad enn andre klarer å tilegne seg ny kunnskap og dermed blir mindre produktive. Til tross for at intervjuobjektene ikke vil svartmale produktivitetens utviklingen med alderen, svarer bare én at den optimale alder for en arbeidstaker å forlate bedriften og yrkeslivet er 67 år. Gjennomsnittlig alder er 63,25 år. Noen få bedrifter drar imidlertid ned gjennomsnittet. Halleraker konkluderer med at svarene fra bedriftene viser at det er en viss inkonsistens mellom bedriftenes oppgitte positive holdning til eldre arbeidskraft og disse svarene.

Hvis vi antar at eldre arbeidsledige faktisk er mindre produktive enn andre – eller at arbeidsgiver tror de er det – vil en lavere avlønning bidra til å gjøre aldersgruppen mer konkurransedyktig med andre aldersgrupper. Men som nevnt over, er det en rekke mekanismer som hindrer at lønna er fleksibel nedover. I tillegg til disse mekanismene vil også alternativinntekten til en lavt lønnet jobb kunne påvirke den enkeltes vilje til å ta jobben. Mottar den ledige dagpenger som er høyere, eller om lag lik avlønningen i en tilbudt jobb, vil incentivet til å akseptere jobbtilbudet være svekket.

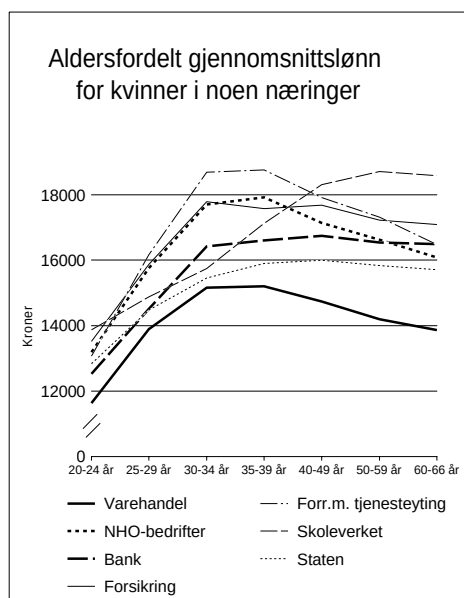
Selv om en bedrift ikke ønsker å ansette eldre arbeidsledige på grunn av en oppfatning om at disse ikke er tilstrekkelig produktive, er det ikke nødvendigvis slik at dette berører bedriftens vilje til fortsatt å sysselsette de eldre som allerede er ansatt i bedriften. Dette kan forklares ved hjelp av flere forhold. I boks 13.2.1b vises det at det ikke vil være lønnsomt å si opp en lavproduktiv person før vedkommende gir et så stort negativt nettobidrag at det koster mindre å si ham opp enn å beholde ham. Det er videre rimelig å anta at bedriftens øvrige ansatte og potensielle søkere til stillinger i bedriften vil oppfatte en personalpolitikk hvor en sier opp eldre lavproduktive ansatte som svært kynisk. Dette kan gi seg utslag i at bedriften oppfattes som en lite attraktiv arbeidsplass. Dette vil igjen bidra til en høy turnover i bedriften og til at bedriften får problemer med å rekruttere den arbeidskraft den ønsker. Begge forhold vil bidra til økte ansettelseskostnader for bedriften.

Figur 13.2.5a og figur 13.2.5b viser at lønna stiger med alder opp til et visst punkt i de fleste næringer både blant menn og kvinner.



Figur 13.2.5a Aldersfordelt gjennomsnittslønn per måned for kvinner i noen næringer, 1992.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 13.2.5b Aldersfordelt gjennomsnittslønn per måned for menn i noen næringer, 1992.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Denne observerte lønnsfordelingen skulle ved en direkte kobling mellom lønn og produktivitet trekke i retning av at arbeidstakere blir mer produktive med alder fram til de er 50-60 år gamle, for så gå noe ned i produktivitet og lønn. Det er imidlertid viktig å presisere at figurene ikke viser lønnsprofiler, men en gjennomsnittslønn på et gitt tidspunkt i forskjellige aldersgrupper.

Utviklingen i lønn kan blant annet skyldes generasjonseffekter med videre. Det virker for eksempel usannsynlig av hovedtyngden av eldre arbeidstakere går reelt ned i lønn i den siste delen av sitt yrkesaktive liv. Dette understøttes av en utvalgsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå (jamfør "[Noen trekk ved inntektsforholdene for personer i aldersgruppen 60-70 år](#)" i avsnitt 3.6) som viser at eldre (62-66 år) hadde en positiv lønnsvekst fra 1987-91. Lønnsveksten i aldersgruppen var bare svakt lavere enn veksten for hele utvalget. Uansett gir figurene en indikasjon på at faktiske lønnsprofiler er stigende med alder og ansiennitet over store deler av yrkeskarrieren. Figurene sier imidlertid ikke noe om hvordan lønnsprofilen forholder seg til produktivitetsprofilen.

Pedersen (1994) drøfter hvorvidt lønnsutviklingen med alder kan forklares ved hjelp av teori for personkapital. Han antar implisitt at en del av opplæringen retter seg mot bedriftens interne behov, og at bedriften helt eller delvis finansierer denne opplæringen. Under disse forutsetningene tilsier teorien at lønna ikke vil overstige produktiviteten mot slutten av arbeidsforholdet (jamfør omtale over). Ved å koble produktivitet til gradvis tilførsel av opplæring/kompetanse søker han å forklare lønnsprofilene etter alder eller ansiennitet. På bakgrunn av teorien er det grunn til å anta at eldre med lang opplæringstid i bedriften vil være mer produktive enn andre, og at bedriften ikke nødvendigvis vil ansette yngre arbeidskraft selv om disse krever mindre lønn. Pedersen finner i sin drøfting at teorien gir en forklaring på hvorfor eldre arbeidssøkere ikke finner seg nytt arbeid, ved at deres kompetanse ofte er tilpasset spesielle arbeidsoppgaver. Ved søking innenfor nye områder vil de ofte ikke ha den kompetansen som etterspørres. Samtidig vil ofte den avlønning som tilbys innenfor jobber hvor de ikke kan bruke faglige kompetanse, gjerne være vesentlig lavere enn tidligere lønn.

Pedersen peker også på en del forhold som reduserer teoriens forklaringskraft overfor lønnsutviklingen etter alder. Den teknologiske utviklingen går raskt framover, slik at kompetanse som er opparbeidet gjennom flere år ikke nødvendigvis gir en høy produktivitet hvis ikke ny kompetanse tilføres kontinuerlig. Tidligere i avsnittet er det vist at eldre i mindre grad enn andre grupper tar etterutdanning – noe som tyder på at de ofte ikke får den nødvendige teknologiske oppdateringen. Videre finner Pedersen at mange bedrifters aktive bruk av førtidspensjonsordninger med videre ikke tyder på at eldre arbeidstakere er spesielt produktive i forhold til den lønnen de får utbetalt. Snarere konkluderer han med at eksistensen av slike ordninger «er et relativt sikkert tegn på at lønnen til mange eldre arbeidstakere overstiger verdien av grenseproduktiviteten.»

Denne konklusjonen underbygges av Medoff og Abraham (1988) som fant at lønn steg med ansiennitet, men ikke med produktivitet, blant undersøkte grupper i to amerikanske bedrifter. Kotlikoff (1988) fant at lønns- og produktivitetsprofilene har en omvendt U-form for ulike undersøkte yrkesgrupper i USA. Med unntak av for salgsmenn som har relativt sammenfallende profiler, finner han at lønn er lavere enn produktivitet for unge og høyere for eldre.

Implisitt kontraktsteori kan forklare en slik lønnsutvikling i forhold til produktivitet. Teorien går ut på at det eksisterer en uformell avtale (implisitt kontrakt) mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om lønns- og sysselsettingsnivået i bedriften under ulike situasjoner. Lazar (1979, 1986) antar for eksempel at bedriften ønsker å premiere lav gjennomstrømming av arbeidskraft i bedriften. Dette kan gjøres ved å

tilby lavere lønn enn faktisk produktivitet ved begynnelsen av ansettelsesforholdet, mot at lønnen øker gradvis selv om produktiviteten faller utover i ansettelsesforholdet. Hvis slike avtaler følges opp, vil bedriftens gjennomsnittlige lønnsutbetaling over ansettelsesforholdet være lik den ansattes gjennomsnittlige produktivitet over perioden.

Faller eldre arbeidstakeres produktivitet raskere enn forventet – slik at avstanden mellom lønn og grenseproduktivitet blir høy – vil bedriften ha et incitament til å tilby ulike førtidspensjonsordninger til arbeidstakerne. Kompensasjonen under disse ordningene må da være så høy at de eldre arbeidstakerne dette gjelder ikke føler at bedriften bryter avtalen. Bedriftens viktigste incitament til å overholde en slik avtale vil være å ikke ødelegge rykte i arbeidsmarkedet. Mot en slik angrepsmåte kan det innvendes at arbeidstakerne ikke alltid vil stole på at bedriften kan eller ønsker å oppfylle sin del av kontrakten. Blant annet kan den gå konkurs eller måtte foreta store innskrekninger.

Carmichael (1983) viser ved å kombinere effektivitetslønnsteori med teori for personkapital at det kan være optimalt for bedriften å tilby en lønnsprofil der lønn er høyere enn verdien av grenseproduktiviteten i slutten av ansettelsesperioden. Lønnen stiger i denne modellen med ansiennitet dels fordi arbeideren blir mer produktiv som følge av opplæring og dels for å fungere som et incentiv til innsats.

På tross av svakheter med datagrunnlaget tyder drøftingen ovenfor på at lønn stiger raskere enn produktivitet, og at mange eldre arbeidstakere har en lønn som er høyere enn verdien av deres grenseproduktivitet. Drøftingen av forholdet mellom lønn og produktivitet sier imidlertid isolert sett ikke noe om hvorvidt det er lønnsomt for en bedrift å si opp denne gruppen ansatte.

### 13.2.6 Hovedpunkter

På bakgrunn av drøftingen i avsnittet kan det være nyttig å illustrere hvordan kostnader ved eldre arbeidskraft kan variere fra kostnader knyttet til henholdsvis nyutdannet og middelaldrende arbeidskraft. Drøftingen gir et visst grunnlag for å trekke noen grove konklusjoner med hensyn til hvorvidt enkelte kostnadskomponenter varierer med alder. De ulike delkonklusjoner er oppsummert i tabell 13.2.6a. Et positivt fortegn i tabellen betyr at det antas å være lavere kostnader knyttet til eldre arbeidskraft enn sammenlikningsgruppen. Et negativt fortegn betyr at det antas å være høyere kostnader knyttet til eldre arbeidskraft, mens null betyr at det ikke antas å være noen forskjell. Det må presiseres av valøren på fortegnet ofte er beheftet med usikkerhet. Der drøftingen gir et svært usikkert resultat er det satt en parentes rundt fortegnet. Fortegnene sier ingenting om hvor store kostnadsforskjellene kan antas å være og kan således bare i begrenset grad brukes til å trekke noen klare konklusjoner med hensyn til de samlede kostnadsforskjellene. I tillegg må det understrekes at fortegnene kan sies å gi uttrykk for gjennomsnittskostnader og at en ved individuelle vurderinger kan få helt andre resultater.

Tabell 13.2.6a: Kostnader ved eldre arbeidskraft sett i forhold til nyutdannet ungdom og middelaldrende.

| Faktorer som tillegges vekt        | Nyutdannet ungdom | Middelaldrende |
|------------------------------------|-------------------|----------------|
| Forventet periode som ansatt       | (-)               | -              |
| Rekrutteringskostnad               | +                 | 0              |
| Opplæringskostnad ved nyansettelse | +                 | 0              |
| Lønn for ekstra ferieuke           | -                 | -              |

Tabell 13.2.6a: Kostnader ved eldre arbeidskraft sett i forhold til nyutdannet ungdom og middelaldrende.

| Faktorer som tillegges vekt                   | Nyutdannet ungdom | Middelaldrende |
|-----------------------------------------------|-------------------|----------------|
| Lønn under sykdom +produksjonstap             | -                 | -              |
| Lønn under permisjon mv.                      | +                 | +              |
| Pensjonspremier til tjenstepensjons-ordninger | -                 | -              |
| Kostnader ved opplæring                       | +                 | -              |
| Effekt av opplæring                           | -                 | -              |
| Oppsigelseskostnader                          | -                 | -              |
| Lønn i forhold til produktivitet              | (-)               | -              |

Av tabell 13.2.6a og av drøftingen over framgår det at det er vanskelig å si hvorvidt det som et typetilfelle vil være lønnsomt for bedriften å ansette en ung arbeidssøker eller en eldre arbeidssøker. Det syntes imidlertid klart at middelaldrende personer med yrkeserfaring kommer best ut av en slik kostnadssammenlikning.

Tabellen sier ikke noe om det vil være lønnsomt for bedriften å si opp en eldre arbeidstaker (eventuelt med tilskudd til pensjon) og erstatte denne med en nyansatt. For å belyse dette er det i boks 13.2.6a under ulike forutsetninger gjort stiliserte beregninger av hvorvidt det vil være lønnsomt for bedriften at en 65 år gammel arbeidstaker går av med AFP og erstattes med en nytilsatt ungdom, framfor å fortsette i arbeid fram til 67-årsdagen.

### Figur 13.2.6a AFP-pensjonisten fra arbeidsgiverens synsvinkel

AFP fører til at noen går av med pensjon tidligere enn de ellers ville ha gjort. Er dette en fordel eller en ulempe for den enkelte arbeidsgiver? Følgende stiliserte regneeksempel kan illustrere dette.

En forutsetter at den eldre arbeidstakeren på 65-årsdagen i 1993 står foran valget å fortsette i arbeid fram til 67-årsdagen eller å fratre med en gang med avtalefestet pensjon (AFP). Enten arbeidstakeren går av med pensjon med en gang eller om to år, blir han/hun erstattet av en yngre arbeidstaker etter pensjoneringsstidspunktet. Det er forutsatt at realrenten er 7 prosent per år, og at alle produktivitets- og kostnadsvariable, målt i faste priser, øker med 1 prosent per år. Om en ser bort fra denne årlige økningen i produktivitets- og kostnadsvariablene, er følgende forutsetninger lagt til grunn: For begge typer arbeidstakere har arbeidsgiveren om lag 5 000 kroner i faste utgifter per år (alle kronebeløp er i 1993-kroner). Ansettelses- og opplæringskostnad for den yngre arbeidstakeren utgjør om lag 17 000 kroner. Den eldre arbeidstakeren har 175 000 kroner per år i lønn. Den yngre har 158 000 kroner i lønn det første arbeidsåret, og 175 000 kroner i lønn i hvert år deretter. Det første året har den yngre 67 prosent av produktiviteten som han/hun har fra og med det andre året. Pensjonspremien til bedriftens tjenstepensjonsordning som arbeidsgiveren betaler for den ansatte, utgjør i dette eksemplet om lag 1,8 prosent av den yngres lønn og om lag 13,1 prosent av den eldres lønn. Hvis den eldre går av med pensjon, må arbeidsgiveren i hvert av de to årene fram til 67-årsdagen betale 10 prosent av AFP-pensjonistens pensjon på 104 000 kroner. Andre variable kostnader enn lønn – pensjonspremie, arbeidsgiveravgift, naturalytelser med mer – utgjør om lag 20 prosent av den yngres lønn og om lag 31 prosent av den eldres lønn. Forskjellen mellom den yngre og den eldre kommer av forskjellen i pensjonspremie.

Anslagene på variable kostnader bortsett fra pensjonspremiene, faste kostnader og opplæringskostnader, bygger på data for varehandelen i en undersøkelse av Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå (1990)). Ansettelseskostnadene er hentet fra en undersøkelse av Torp (1991). Pensjonspremiene er beregnet å gi tjenstepensjon lik 15 prosent av sluttlønn. Forutsetningene om lønn og produktivitet for den unge i det første ansettelsesåret i forhold til i de andre årene, er skjønnsmessig valgt.

*Profitttraten* av å ansette den yngre på et visst tidspunkt beregnes på følgende måte: En antar at den yngre vil være ansatt i foretaket i 5 år. Overskuddet av ansettelsen er nåverdien av den ansattes bidrag til foretakets produksjon minus kostnadene ved den ansatte. Kostnadene er summen av variable og faste kostnader og ansettelses- og opplæringskostnader. Profitttraten er overskuddet i prosent av kostnadene ved den ansatte. Den er her forutsatt å være 5 prosent. Dette er en vilkårlig valgt forutsetning, men profitttraten verdi har forholdsvis liten betydning for resultatet av beregningene.

*Produktivitetsraten* defineres som den eldres produktivitet i prosent av produktiviteten for topp-produktiv arbeidskraft. Som topp produktiv er definert en yngre arbeidstaker som har vært i minst ett år i bedriften.

*Bedriftens gevinst* av at den eldre arbeidstakeren venter med å gå av med pensjon, er økningen i nåverdien av bedriftens framtidige profitt ved at arbeidstakeren fortsetter i stedet for å gå av med pensjon med en gang. Hvis den eldre fortsetter, skyves nyansettelsen ut i tid.

Bedriftens gevinst er beregnet gitt tre ulike sett av forutsetninger:

- A Referanseeksemplet. Dette er forutsetningene beskrevet ovenfor. Eksempelene B og C er som referanseeksemplet, med følgende unntak:
- B Ansettelses- og opplæringskostnaden er om lag 75 000 kroner i stedet for 17 000 kroner.
- C Arbeidsgiveren tilbyr ikke tjenstepensjonsordning.

Hvis en forutsetter at bedriftens gevinst skal være positiv, det vil si at bedriften skal tjene på at arbeidstakeren fortsetter i stillingen sin, behøves minst følgende produktivitetsrater for den eldre i de ulike eksemplene. Produktivitetsratene måles i prosent:

|   |                                       |     |
|---|---------------------------------------|-----|
| A | Referanseeksemplet                    | 103 |
| B | Høy ansettelses- og opplæringskostnad | 101 |
| C | Ingen pensjonspremie                  | 94  |

Hvis den eldre arbeidstakeren fortsetter i bedriften i to år til i stedet for å gå av med AFP, blir også kostnadene ved å ansette og lære opp den yngre arbeidstakeren utsatt i to år. På grunn av diskonteringen fører dette til at nåverdien av disse kostnadene reduseres. Dette innebærer en gevinst for bedriften ved at den eldre fortsetter, en gevinst som er større dess større ansettelses- og opplæringskostnaden er. Effekten er imidlertid ikke sterk: Når ansettelses- og opplæringskostnaden øker fra 17 000 kroner i A til 75 000 kroner i B, reduseres kravet til produktivitetsraten bare fra 103 til 101 prosent.

Følgende oversikt viser noen verdier på bedriftens gevinst gitt ulike verdier på produktivitetsraten. Bedriftens gevinst måles i 1000 kroner og produktivitetsraten i prosent:

| Produktivitetsraten | A     | B     | C     |
|---------------------|-------|-------|-------|
| 67                  | - 166 | - 168 | - 125 |
| 90                  | - 57  | - 53  | - 18  |
| 100                 | - 10  | - 3   | 28    |
| 110                 | 37    | 47    | 75    |

I eksempel C betales det ingen pensjonspremie for noen av arbeidstakerne, og i prosent av lønna betales det samme arbeidsgiveravgift for den yngre og den eldre arbeidstakeren. Ved produktivitetsrate 100 prosent har de også samme produktivitet – om en ser bort fra den yngres lave produktivitet i det første året i bedriften. Årsakene til at bedriften her tjener 28 000 kroner hvis den eldre utsetter pensjonerings-tidspunktet med to år, er de følgende: Bedriften slipper å betale AFP-pensjon, og kostnadene ved ansettelse, opplæring og den nyansattes første lavproduktive år, reduseres ved at de utsettes.

Økningen i ansettelses- og opplæringskostnad fra eksempel A til eksempel B kan virke både positivt og negativt på bedriftens gevinst: Ved produktivitetsrate 110 prosent øker gevinsten fra 37 000 til 47 000 kroner, mens ved produktivitetsrate 67 prosent avtar gevinsten fra – 166 000 til – 168 000 kroner. Effekten av at ansettelses- og opplæringskostnaden øker, er isolert sett positiv for gevinsten: At den eldre fortsetter, innebærer at denne kostnaden utsettes, og dermed reduseres på grunn av diskonteringen. Dess større kostnaden er udiskontert, dess større gevinst vil det med andre ord gi å få den diskontert.

Årsaken til at økt ansettelses- og opplæringskostnad likevel kan redusere gevinsten ved lave produktivitetsrater, er den følgende: Profittraten er antatt å være konstant. Dermed vil en større ansettelses- og opplæringskostnad innebære at både den yngre og den eldre har en høyere produktivitet. At den yngres produktivitet blir høyere, virker negativt inn på gevinsten, mens det virker positivt inn på gevinsten at den eldres produktivitet blir høyere. Ved lave produktivitetsrater vil imidlertid den eldres produktivitet ikke øke så mye absolutt sett. Dermed kan den negative effekten av den yngres økte produktivitet virke sterkere enn både den positive effekten av den eldres økte produktivitet og den ovennevnte positive effekten av at økt ansettelses- og opplæringskostnad. I så fall vil økt ansettelses- og opplæringskostnad totalt sett redusere bedriftens gevinst.

Effekten av konstant profittrate gjør at også følgende endringer øker bedriftens gevinst ved høye produktivitetsrater, og reduserer gevinsten ved lave produktivitetsrater:

1. Samme relative lønnsøkning eller økning i arbeidsgiveravgiften for den eldre, den yngre det første arbeidsåret og den yngre fra og med det andre arbeidsåret
2. Økte faste kostnader
3. Økt lønn for den yngre det første året eller redusert produktivitet for den yngre det første året

Gitt eksempel A øker realrenten gevinsten for alle produktivitetsrater. En av årsakene til at økt realrente øker gevinsten, er at det øker gevinsten av å utsette ansettelses- og opplæringskostnaden.

---

### 13.3 ARBEIDSGIVERINCITAMENTER FOR ETABLERING AV FØRTIDSPENSJONSORDNINGER

I "[Utstøtingsmodellen](#)" i avsnitt 13.3.1 er det foretatt en gjennomgang av en av de historisk sett dominerende teoriene for å forklare utgang fra arbeidslivet, det som ofte kalles utstøtingsmodellen. I "[Om kostnadsbegrepet](#)" i avsnitt 13.2 ser utvalget nærmere på hvorfor bedrifter faktisk etablerer førtidspensjonsordninger, og i 13.3.3 på arbeidsgivernes incentiver til å bruke de ulike ordningene.

#### 13.3.1 Utstøtingsmodellen

I dette avsnittet presenterer vi kort utstøtingsmodellen som et teoretisk utgangspunkt for den videre drøftingen i dette kapitlet. Teorien har historisk sett stått sentralt i forskningen på dette feltet. Attraksjonsmodellen, som også har stått sentralt i litteraturen om tidligpensjonering, blir omtalt i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14 i forbindelse med arbeidstakernes incentiver til førtidspensjonering. Selv om disse modellene er for enkle til å forklare utviklingen på dette området, og mer komplekse modeller nå har fått en mer sentral plass, kan disse tradisjonelle modellene likevel være egnet til å rendyrke mekanismer som er viktige for å forklare tidligutgang fra arbeidslivet.

Utsøttingsmodellen bygger dels på at den sosiale organisering på arbeidsplassen og forhold ved arbeidsmarkedet er vesentlige forklaringer på tilbaketrekking fra arbeidslivet, i motsetning til andre teorier som legger vekt på at tidligere avgang er et resultat av sosialpolitikken som har tilrettelagt attraktive retrettmuligheter ved innføring av nye og bedre pensjonsordninger, lavere pensjoneringsalder med videre. Man tenker da spesielt på den høye ledigheten som har gjort seg gjeldende i de fleste vestlige økonomier siden begynnelsen av 1970-tallet, rasjonaliseringer (teknologisk utvikling) og økt bruk av midlertidig arbeidskraft. I følge denne teorien vil avgang fra arbeidslivet finne sted uavhengig av retrettmulighetene, men hvis det ikke fantes mulige avgangsordninger ville førtidspensjonering sjeldnere finne sted (Kohli, Rein, Guillemard, van Gunsteren (1991)).

Teorien alene er for enkel til å forklare det komplekse samspill av faktorer som ligger bak økt bruk av førtidspensjonering, men setter søkelyset på mulige sammenhenger. Halvorsen (1977) skriver at det er viktig å forstå utstøtningen som en prosess, og ikke som en tilstand. Flere mekanismer kan føre til utstøtning, ofte er det snakk om et komplisert samspill av påvirkninger på arbeidsplassen og i det omgivende miljø, og individuelle egenskaper, i et samspill som kan strekke seg over flere år.

Teorien, som er særlig dominerende innen sosiologisk tradisjon, bygger på at utstøtning av eldre arbeidstakere framkommer som følge av en «mismatch» mellom ytelseskrav og yteevne. Risikoen for utstøtning øker når det oppstår et misforhold mellom arbeidslivets krav og det enkelte individs ressurser i vid forstand. Kolberg (1991) skriver at:

«Utsøttingsmodellen ser førtidspensjonering som resultat av sosiostrukturelle mekanismer som betraktes som en integrert del av logikken i det moderne industrisamfunnet. Markedskonkurransen tvinger fram likeartede krav til yteevne og effektivitet. Jaget etter produktivitet reduserer antall ansatte. Resultatet blir at de svakeste og minst kvalifiserte delene av arbeids-



kraften skyves ut av arbeidsmarkedet....det blir hevdet at de som forlater arbeidslivet for et liv på trygd gjennom førtidspensjonering, både er villig til å arbeide, og at de er i stand til det. Men fordi massearbeidsledigheten er politisk illegitim i et sosialdemokratisk regime som vårt, blir ledigheten oversatt til et medisinsk problem og håndtert innenfor en særskilt sosialpolitisk ordning; uføretrygden.»

Blant annet har ekspansjonen i trydeforbruket blitt forsøkt forklart som et resultat av utstøting. Nedenfor går en mer inn på en drøfting av hva slags incentivvirkninger pensjonssystemet i seg selv gir til henholdsvis arbeidsgivere ("*Motivasjonsstrukturen i ulike ordninger*" i avsnitt 13.3.3) og arbeidstakere ("*Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden*" i kapittel 14).

#### 13.3.1.1 Faktorer som forklarer utstøting

Hovedårsakene til utstøtingsprosessene er ifølge teorien et resultat av strukturelle økonomiske endringer, hvor bedriftsøkonomisk lønnsomhet står sentralt. På den annen side kan man også tenke utstøting som følge av mer individuelle egenskaper, hvor man legger hovedårsaken til avgangen hos egenskaper ved det enkelte individ. Hvem som blir utstøtt kan ikke forklares uten å trekke inn individets ressurser. Selv sagt må utstøting ses som et samspill mellom endringer i arbeidslivets krav og individets evner til å møte disse endringene (Halvorsen (1977)).

Forhold ved arbeidsmiljøet, som økte krav til prestasjoner, ferdigheter og omstillingsevne, kan påføre folk fysiske og psykiske helseproblemer som gjør at de får vansker med å oppfylle kravene til arbeidsytelser. Dette antas særlig å gjelde eldre – dels fordi en del yrkesrelaterte slitasjelidelser og sårbarheten for ulike miljøplager tiltar med alderen, og dels fordi evnen til å bli restituert etter sykdommer, arbeidsulykker og lignende avtar med årene (NOU 1990:17).

Uformelle relasjoner mellom arbeidstakerne er også en viktig forklaringsfaktor som på den ene siden er en buffer som motvirker utstøting, og på den andre siden gjennom opprettelse av minstekrav (for eksempel når det gjelder arbeidstempo) kan fremme utstøting.

#### 13.3.1.2 Modifisering av utstøtingsmodellen

Det er blitt reist kritiske merknader til den fortolkning av utstøtingsmodellen som er gjort i de analysene som vi har sammenfattet ovenfor. Kolberg (1991) foretok en empirisk testing av utstøtingsmodellen med hensyn til bruk av uførepensjon. Resultatene ga en viss støtte til at det eksisterer en sammenheng mellom utviklingen av arbeidsmarkedstrukturen og rekrutteringen til uførepensjon. Førtidspensjoneringen i Norge så imidlertid ut til å være minst like sterkt forbundet med dårlig arbeidsmiljø og med sykkelighet (helse) som med arbeidsmarkedsstrukturen.

Kolberg mener det kan være grunner til å modifisere utstøtingsmodellen. Han mener det er et paradoks at denne modellen har stått sentralt i samfunnsforskningen i en periode hvor sysselsettingen blant kvinner mellom 50 og 64 år har vokst sterkt. Samtidig som eldre kvinners yrkesdeltagelse har vokst sterkt, har også kvinners tilgang til førtidspensjonsordningene økt. Dette kan forklare endel av veksten i kvinners bruk av førtidspensjonsordninger. En annen innvending er at utstøtingsmodellen ikke bidrar til å forklare hvorfor et flertall av de yrkesaktive ikke utstøtes. Den bidrar heller ikke uten videre til å forklare hvorfor mange førtidspensjonister faktisk arbeider, ikke bare i den uformelle delen av økonomien, men også i den ordinære formelle økonomien.

Disse argumentene trekker i retning av at modellen er for enkel og i for stor grad fokuserer på forholdene på arbeidsmarkedet alene. Argumentene motviser imidlertid ikke at utstøtingsmodellen kan forklare elementer av hva som skjer i en førtidspensjoneringsprosess.

Videre viser undersøkelser at yrkesaktivitet blant eldre klart er «klasse-relatert». Her er det imidlertid store forskjeller mellom kjønn. For kvinner er økningen i yrkesaktivitet sterkest i de «høyere» lag av befolkningen, mens for menn er fallet i sysselsettingen klart sterkest i «lavere» lag av befolkningen. Utdanning er en viktig komponent for å forstå en slik utvikling (Kolberg og Hagen (1992)).

### 13.3.2 Årsaker til etablering av førtidspensjonsordninger

Når en bedrift velger å etablere en egen førtidspensjonsordning, kan dette ha mange forskjellige begrunnelser. Bakgrunnen for at ordningen blir etablert vil også påvirke hvilke ordninger bedriften senere velger å bruke ved førtidspensjonering. Omtalen av bedriftenes personalpolitikk for eldre i "[Eldre arbeidstakerses situasjon – viktige utviklingstrekk](#)" i kapittel 3 viste at førtidspensjonsordninger etableres av flere grunner. For det første kan førtidspensjonsordninger opprettes som et velferdsgode for bedriftens ansatte. Dette vil være permanente ordninger med et langsiktig perspektiv. For det andre kan førtidspensjonsordninger etableres mer situasjonsbestemt som en mulighet for å løse et akutt eller eventuelt også et langsiktig nedbemanningsproblem. For det tredje kan det være et situasjonsbestemt ønske om å fornye arbeidsstokken slik at eldre ansatte erstattes med yngre. Hvis bedriften ikke har en permanent ordning som kan brukes for dette behovet, vil det i slike tilfeller ofte opprettes ordninger av midlertidig karakter.

#### 13.3.2.1 Velferdsgode

Etableringen av førtidspensjonsordninger kan være begrunnet i bedriftens personalpolitikk som et velferdsgode for bedriftens ansatte. Begrunnelsen for at bedriften vil påta seg kostnadene ved å etablere en slik ordning kan være at det letter rekrutteringen, og det kan virke motiverende for den eksisterende arbeidsstokken. Det kan også være en del av en langvarig, implisitt kontrakt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidstakere i privat virksomhet vil ofte tape på å skifte pensjonsordning. Dette bidrar til stabilitet i arbeidsstokken. Innbetalingsprofilene i tjenestepensjonsordningene er på den annen side slik at arbeidsgiver påtar seg de største innbetalingene, og som er av mest betydning for den pensjonen som vil bli utbetalt, når den ansatte når slutten av yrkeskarrieren. Slike ordninger må således bygge på en form for tillitsforhold mellom partene i arbeidsmarkedet. Den ansatte må ha rimelig grunn til å tro at arbeidsgiver oppfyller disse forpliktelsene. Hvis ikke, ville det trolig svekke disse bedriftenes rekrutteringsmuligheter. Det ville på sikt trolig også få konsekvenser for bruken av slike ordninger.

#### 13.3.2.2 Nedbemanningsbehov

Internasjonalt har utviklingen siden midt på 1970-tallet gått i retning av at førtidspensjonsordninger i offentlig regi er blitt brukt som et forsøk på å løse problemer i arbeidsmarkedet. Omtalen i "[Førtidspensjonering som et sysselsettingspolitisk virkemiddel](#)" i avsnitt 11.6 indikerer at dette ikke har vært særlig vellykket. Dette gjelder både problemer knyttet til generelle lavkonjunkturer, og problemer knyttet til strukturomstillinger.

Historisk sett har ikke Norge hatt de samme problemene med høy arbeidsledighet som storparten av de andre OECD-landene, samtidig som offentlig sektors sterke finansielle posisjon har gjort det mulig å opprettholde en del virksomheter i næringer som har opplevd strukturproblemer. Samtidig har sysselsettingsveksten i offentlig sektor inntil slutten av 1980-tallet langt på vei oppveid for nedgangen i sysselsettingen i privat sektor. På grunn av mindre omfang av arbeidsmarkedsproblemer har ikke presset for å opprette førtidspensjonsordninger av slike grunner vært særlig sterkt i Norge, slik som i en del av de andre OECD-landene. De siste årene har imidlertid også Norge opplevd både til dels høye ledighetstall og mer konkrete strukturproblemer med påfølgende omstillingsbehov i enkelte næringer.

Fraværet av offentlige førtidspensjonsordninger i Norge har antakelig ført til at slike arbeidsmarkedsproblemer til en viss grad har blitt løst ved bruk av «grå» ordninger som offentlig uførepensjon og dagpenger, og bruk av bedriftsbaserte og avtalebaserte førtidspensjonsordninger.

### 13.3.2.3 Sammensetning av arbeidsstyrken

Selv om det ikke eksisterer noe behov for å redusere bemanningen i bedriften, kan arbeidsgiverne i noen situasjoner likevel ønske å ta i bruk førtidspensjonsordninger for å erstatte eldre med yngre arbeidstakere. Det er to momenter som ofte blir trukket fram i denne forbindelse.

For det første kan strukturomstillinger i bedriften som ikke krever færre, men bedre kvalifiserte, ansatte medføre at eldre arbeidstakere blir førtidspensjonert, enten frivillig eller etter initiativ fra bedriftsledelsen. Økte krav til kompetanse som følge av en teknologisk utvikling kan bidra til dette, ved at de eldre arbeidstakerne som oftest ikke tar del i den nødvendige opplæringen som en slik utvikling krever, jamfør drøftingen av kostnadsbegrepet i "[Om kostnadsbegrepet](#)" i avsnitt 13.2.

For det andre kan det også være slik at eldre arbeidstakere blir utsatt for statistisk diskriminering. I det ligger det at fordi eldre arbeidstakere i gjennomsnitt ofte antas å ha en lavere produktivitet enn yngre arbeidstakere, blir høy alder betraktet som en indikator på lav produktivitet. Eldre arbeidstakere er beheftet med en del myter om nedsatt fysisk yteevne, lavere læreevne, dårligere hukommelse og så videre, som gjør at de antas å ha lavere produktivitet enn yngre ansatte. Dahl (1993) peker i denne forbindelse på at det er svært liten empirisk støtte til disse mytene, jamfør nærmere omtale i "[Om kostnadsbegrepet](#)" i avsnitt 13.2. Den store betydningen som produktiviteten ifølge de stiliserte beregningene i "[Om kostnadsbegrepet](#)" i avsnitt 13.2 synes å ha, kan imidlertid føre til at bedriften tillegger usikkerhet om eldres produktivitet svært stor vekt.

## 13.3.3 Motivasjonsstrukturen i ulike ordninger

### 13.3.3.1 Kostnadsvurderingen

Generell eller næringsspesifikk lavkonjunktur kan føre til at noen bedrifter får et akutt behov for å redusere arbeidsstokken. I en slik situasjon har bedriften valgt mellom oppsigelser, permitteringer eller førtidspensjonering.

Førtidspensjonering vil, med unntak av bruk av rene offentlige ordninger, medføre kostnader for bedriftene. Årsakene til at bedriftene er villige til å ta denne kostnaden kan være flere, selv om de kunne ha muligheter til å skyve den over på andre. Dahl (1991) fant at eksistensen av implisitte kontrakter mellom bedriften og de ansatte om å unngå oppsigelser kan være en forklaring. Bedriftenes motiv for å unngå denne type avtaler var hensynet til dens rykte blant kunder, leverandører,

lokalbefolkningen, politiske myndigheter, finansieringsinstitusjoner osv. Erfaringene de hadde gjort, var at bruk av oppsigelser/mitteringer kunne gi stor pressedekning, og dette var en form for negativ oppmerksomhet en forsøkte å unngå.

Halleraker (1994) finner i sin studie av bruk av gavepensjoner støtte til dette synet, ved at bedriftene, gjennom sine personalledere, ga uttrykk for en utbredt og sterk motvilje mot bruk av oppsigelser. Uro, frykt og misnøye internt i bedriften, og dårlig anseelse utad var noen av begrunnelsene for motviljen. 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. Det er kun dersom omfanget av nedbemanning er for stort, eller at bedriften er i en for trengt økonomisk situasjon, at en tyr til oppsigelser. Halleraker finner imidlertid også at økningen i omfanget av oppsigelser de siste årene har gjort det lettere for bedriftene å gå til dette skrittet. Det synes uansett klart at dette er kostnader som alltid vurderes opp mot hverandre, og at hvilke som til slutt veier tyngst også vil kunne påvirkes av forhold ellers i samfunnet.

Videre påpeker Dahl (1991) at eierforholdene kan ha betydning for tilbudet om førtidspensjonering. For eksempel benytter eldre familiebedrifter seg i langt mindre grad av førtidspensjonsordninger enn andre. Det siste mener han kan ha sammenheng med at ikke-profesjonelle eiere stiller mindre krav til avkastning, og derfor kan være villige til å la eldre fortsette i arbeid, selv om dette ikke er bedriftsøkonomisk rasjonelt.

Hvilken løsning som velges har meget stor betydning for hvor smertefritt en nedbemanning kan gjennomføres, og for hvor store kostnader bedriften må bære. Oppsigelse av arbeidstakere medfører som vist over en implisitt kostnad for bedriften på grunn av den negative oppmerksomheten dette gir blant andre samfunnsaktører. Samtidig er det etter hovedavtalene mellom partene i arbeidslivet slik at ansiennitetsprinsippet under ellers like vilkår følges ved oppsigelser på grunn av driftsinnskrenkninger/omlegginger, jamfør omtalen i "[Om kostnadsbegrepet](#)" i avsnitt 13.2.

Bedriften kan i enkelte tilfeller ha interesse av å fravike dette prinsippet, dersom hensynet til den framtidige sammensetning av den arbeidsstokk bedriften trenger, tilsier at det er eldre arbeidstakere som bør avslutte arbeidsforholdet.

For at bedriften skal få aksept for en slik løsning hos de ansatte og deres representanter, fagforeningene, 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 førtidspensjonsordninger 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.

Bedriftens økonomiske situasjon vil i stor grad påvirke hvorvidt den velger å benytte offentlige ordninger, som etter sitt formål ikke er ordinære førtidspensjonsordninger, eller ikke. Samtidig vil de implisitte kostnadene ved førtidspensjoneringen være større dersom det innebærer at de eldre ansatte ikke føler at de får en verdig avgang. En bedrift med solid økonomi vil ha betydelig større handlefrihet til å finne verdige måter for avgang for eldre som den av ulike årsaker ikke finner å kunne beholde lenger. Problemet med akutte nedbemannings-/omstillingsbehov er at de ofte følges av en presset økonomi. Mulighetene for en ordnet løsning vil være best i tilfeller hvor bedriften er inne i en langsiktig, kontrollert omstrukturering.

Samtidig vil selve eksistensen av offentlige ordninger, som er utformet for å være et sikkerhetsnett ved inntektsbortfall, i seg selv kunne lede til at det er de eldre som må bære omstillingskostnadene. I en situasjon der nedbemanningsbehovet er

klart definert vil det kunne oppstå en konflikt mellom yngre og eldre ansatte, der førtidspensjonering av eldre vil kunne medføre at yngre ansatte unngår oppsigelser. Sikkerhetsnettet i form av offentlige ordninger vil kunne utnyttes, eventuelt sammen med gavepensjon fra bedriften, til uformelt å løse problemet med minst mulige kostnader for bedriftene.

Nedenfor følger en gjennomgang av ulike førtidspensjonsordninger med vekt på å forklare hvordan kostnadmessige forskjeller påvirker bedriftenes bruk av de ulike ordningene. Videre trekkes det på en del undersøkelser som er foretatt i Norge, for å studere om de økonomiske incentivene som ligger i disse kostnadmessige forskjellene, avspeiler seg i bruken av de ulike ordningene.

#### *13.3.3.2 Bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger*

Ved rene bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger dekker bedriften hele kostnaden ved førtidspensjoneringen selv. Dette betinger enten en solid økonomisk stilling, eller at ordningen er selektiv i den forstand at den kun tilbys enkelte ansatte etter behov, slik at omfanget begrenses. Bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger kan derfor etableres både som et velferdstilbud til de ansatte, og som et virkemiddel til å løse omstillings-/rasjonaliseringsproblemer. Bedriften kan uansett påta seg en ikke ubetydelig kostnad ved å løse sitt nedbemanningsproblem ved bruk av bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger. Dette kan ikke sies å være urimelig. Kostnader ved omstrukturering av arbeidsstokken må betraktes på linje med andre omstillingskostnader som det er naturlig at bedriften selv bærer.

Som virkemiddel for å løse omstillingsproblemer betinger det at det er få som skal førtidspensjoneres, enten fordi det er en langsiktig strategi der en førtidspensjonerer i «små steg», eller fordi det kan være spesielle ansatte eller avdelinger som er utsatt. Nødvendige betingelser for at en førtidspensjonsordning skal kunne betraktes som et velferdsgode for bedriftens ansatte, er at de er frivillige, permanente og generelle, slik at de er et stående tilbud til alle bedriftens ansatte om å gå av før ordinær pensjonsalder dersom de selv ønsker det.

I den forbindelse fant Halvorsen og Johannesen (1991) at nær 60 prosent av førtidspensjonsordningene var permanente, om lag 35 prosent var midlertidige, mens resten hadde innslag av begge deler. Hippe og Pedersen (1992) fant at om lag halvparten av de bedriftene i deres utvalgsundersøkelse som oppga at de hadde etablert en førtidspensjonsordning, hadde permanente ordninger. Videre var 40 prosent av disse ordningene generelle ordninger som omfattet alle bedriftens ansatte, mens litt over 20 prosent rettet seg mot spesielle grupper, og over 30 prosent rettet seg mot spesielle personer. Når det gjelder frivillighet, vil dette bli nærmere drøftet i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14, men vi skal kort nevne at undersøkelser, som for eksempel Midtsundstad og Visser (1993), sjelden avdekker at arbeidstakere føler seg presset til å gå av med førtidspensjon. Det kan allikevel ikke utelukkes at en slik utstøting faktisk finner sted, men at de førtidspensjonerte bevisst eller ubevisst nedtoner/avviser at en slik faktor har vært medvirkende årsak til førtidspensjoneringen, for eksempel fordi de vet at de realiteten ikke har hatt noe valg.

#### *13.3.3.3 Avtalefestet pensjon (AFP)*

Avtalefestet pensjon er en avtalebasert arbeidsmarkedspensjon, der pensjonsutbetalingene delvis belastes arbeidsgiverne gjennom løpende pensjonsutbetalinger og gjennom en avgift på total lønnssum. I tillegg er staten med og finansierer ordningen gjennom et tilskudd på 40 prosent av de utbetalte pensjonene, eksklusiv sluttveder-

lag. For bedriftene vil det fra et rent finansielt utgangspunkt være slik at AFP vil komme i en mellomstilling mellom ordninger som i sin helhet er finansiert av det offentlige, som uførepensjon og arbeidsledighetstrygd, og de rene bedriftsbaserte ordningene som er fullfinansiert av bedriftens driftsbudsjett. Den økonomiske rangeringen av kombinasjonsløsninger som uførepensjon og arbeidsledighetstrygd kombinert med gavepensjon fra bedriften, vil avhenge av størrelsen på gavepensjonen.

Fra arbeidstakersiden vil AFP kunne oppfattes som gunstig i forhold til bruk av uførepensjon og dagpenger, selv om gavepensjon på toppen av disse ordningene kan gjøre dem økonomisk attraktive. Årsaken til det er at en avtalefestet førtidspensjonsordning nok betraktes som en mer verdig avslutning på yrkeskarrieren enn offentlig uførepensjon og dagpenger. Bedriften kan dermed også foretrekke AFP-ordningen foran uførepensjon og dagpenger, selv om de direkte økonomiske kostnadene blir høyere, fordi aksepten blant de ansatte og fagforeningen gjør omstillingsarbeidet lettere. I tillegg kommer det faktum at innskjerpingen av praksis i tildeling av uførepensjon som ble gjennomført i 1991, har gjort det vanskeligere å få redusert bemanningen ved bruk av uførepensjon.

#### 13.3.3.4 *Bruk av gavepensjon*

Dersom behovet er stort, eller at bedriften ikke har økonomi til å fullfinansiere førtidspensjoneringen, har en del bedrifter valgt å tilby enkelte eldre ansatte gavepensjon under forutsetning av at de er villige til å avslutte arbeidsforholdet og melde seg arbeidsledig eller søker om uføre- eller AFP-pensjon. En må imidlertid anta at de ansatte ofte vil ha motforestillinger mot å bli klassifisert som uførepensjonist eller arbeidsledig, hvis situasjonen ikke er reell. Halleraker (1994) hevder at en av motivasjonsfaktorene bak bedriftenes beslutning om å tilby gavepensjon, er å sikre at avgangen skjer frivillig, ettersom den økonomiske kompensasjonen da kan bli svært høy. Halvorsen og Johannesen (1991) fant at 23 prosent av førtidspensjonsordningene i deres utvalg var i bedrifter som kun benyttet gavepensjon i forbindelse med dagpenger som førtidspensjonsordning. 16 prosent av ordningene var i bedrifter som både benyttet gavepensjon i forbindelse med dagpenger og ordninger hvor bedriften fullfinansierte pensjonsytelsene som førtidspensjonsordninger. Regelverket for tildeling av dagpenger gir mulighet til å gå kontinuerlig på dagpenger fra før en fyller 61 år og helt til fylte 67 år.

Formelt sett er det ikke noe i veien for å gi en slik gavepensjon i tillegg til dagpenger eller uførepensjon, selv om de regnes som «grå» ordninger. En av ulemper knyttet til disse ordningene er at bedriften velter store deler av kostnadene forbundet med en førtidspensjonering over på de offentlige budsjettene.

En undersøkelse gjort i Nederland tidlig på 80-tallet viste at tilgangsratene til uførepensjon var høyest i de næringene der sysselsettingsnedgangen var størst, det vil si der strukturproblemene var størst. Undersøkelser gjort i Norge kan tyde på at uføretrygd i praksis har fungert som en uformell førtidspensjonsordning også her i landet. Midtsundstad og Visser (1993) viser i den forbindelse til at uføreratene er høyere i aldersgruppen 60-66 år i Norge enn for eksempel i Danmark, som har offentlige førtidspensjonsordninger. En rekke kvalitative undersøkelser (Waldrop (1992), Dahl (1991)) underbygger denne påstanden. Den forholdsvis gode økonomiske kompensasjonsgraden for uførepensjonistene har tydeligvis ført til at denne måten å løse nedbemanningsproblemer på, er blitt ansett som akseptabel også for arbeidstakere og fagbevegelse, særlig hvis bedriften har gitt en tilleggsytelse i form av gavepensjon. Det er mye som tyder på at den til tider forholdsvis liberale praktiseringen av regelverket for tildeling av uførepensjon i Norge har vært en årsak til at

uførepensjon har fungert som en uformell førtidspensjonsordning. Fra og med 1.1.1991 ble kravet til de medisinske kriterier for rett til uførepensjon innskjerpet. Det er også slått ned på bedriftslegenes liberale praktisering av regelverket, og muligheten til å gi uførepensjon til personer over 64 år på grunn av «alderssvekkelse», er fjernet. Etter disse endringene er trolig muligheten til bruk av uførepensjonsordningen som ledd i en nedbemanningsprosess sterkt begrenset.

I AFP-ordningen ble aldersgrensen endret fra 65 år til 64 år fra 1.10.1993 og kompensasjonsgraden ble hevet i 1992. Dette trekker i retning av at AFP-ordningen vil bli mer attraktiv som førtidspensjonsordning.

I en intervjuundersøkelse med personalansvarlige, bedriftsleger og fagforeningsrepresentanter i 23 norske bedrifter fant Dahl (1991) at bedriftslegene ga inntrykk av at det til enhver tid eksisterte et utvalg av ansatte som ville oppfylle kriteriene for tilkjenning av uførepensjon, og at det kunne tæres på disse ved nedbemanningsbehov. Undersøkelsen ble imidlertid gjennomført før innskjerpingen i praktiseringen av regelverket for tildeling av uførepensjon, slik at denne situasjonen kan ha endret seg. Hippe og Pedersen (1992) fant i sin undersøkelse at bruken av uførepensjon kombinert med gavepensjon forekom i 5 prosent av bedriftene. Disse bedriftene sto for 10 prosent av sysselsettingen i utvalget.

For personer under 64 år er ikke AFP noen aktuell tidligavgangsordning. Uførepensjon er heller ikke særlig aktuell nå, med mindre man er reelt ufør. Gjenstående alternative tidligavgangsordninger blir da bedriftsbaserte ordninger eller dagpenger (eventuelt med gavepensjon). Dagpengeordningen alene gir trolig en for lav kompensasjon i forhold til gevinsten ved fortsatt å stå i arbeid til at ordningen alene blir sett på som en attraktiv førtidspensjonsordning. I tillegg må en dagpengemottaker stå tilmeldt arbeidsformidlingen og kan risikere å få avstengt dagpengene hvis han ikke aksepterer et høvelig jobbtilbud. Ved å toppe dagpengene med en gavepensjon kan imidlertid ordningen oppfattes som attraktiv blant arbeidstakerne.

Halleraker (1994) har på oppdrag fra dette utvalget foretatt en undersøkelse med sikte på å kartlegge hvordan gavepensjoner kombinert med offentlige pensjonsordninger benyttes som uformelle førtidspensjonsordninger. Han har også sett på bruk av gavepensjoner i tillegg til en AFP-ytelse. Formålet har i første rekke vært å se på omfanget av bruk av gavepensjoner i tillegg til andre ytelser. Det har gjennom en tid dannet seg et inntrykk av at dette kan ha betydelig utbredelse.

Halleraker har brukt begrepet gavepensjonsordning om en kombinasjon av en ordinær trygde- eller pensjonsordning og en bedriftsbetalt gavepensjon. Utvalget har lagt vekt på å skille mellom bruk av gavepensjon i tillegg til en offentlig ytelse og som tillegg til AFP. Bakgrunnen for dette er blant annet at bruk av gavepensjoner i tillegg til dagpenger eller uførepensjon har blitt begrunnet med at dette er nødvendig for å sikre en frivillig avgang. AFP har som formål å være en frivillig ordning for eldre arbeidstakere.

Høyinntektsgrupper har i utgangspunktet relativt lav kompensasjonsgrad i AFP-ordningen sammenlignet med de med lavere inntekter. For dem som alternativt vil fortsette i arbeid, kan således førtidspensjonering fortone seg lite attraktivt uten at det tilbys gavepensjoner. Med en årsinntekt på 240 000 kroner er kompensasjonsgraden i AFP-ordningen om lag 66 prosent, som er lavere enn for dagpenger hvis det ytes gavepensjon i tillegg. Dersom arbeidstaker tilfredsstiller kravene til AFP, vil det normalt bare være aktuelt med gavepensjoner i tilfeller hvor man trenger høyere kompensasjon for å få arbeidstakeren til å gå av enn det AFP bidrar med (Halleraker (1994)).

I Hallerakers undersøkelse ble personalsjefene i et utvalg av 24 bedrifter fra Hordaland og Sogn og Fjordane intervjuet over telefon. Med et såpass lite utvalg



må vi være forsiktige med å trekke for bastante slutninger om omfanget av gavepensjoner.

Av de 24 bedriftene i utvalget var det 10 som hadde, eller kom til å ha, tilbud om gavepensjon. Fire av disse 10, med 42 prosent av sysselsettingen i hele utvalget, hadde ordninger med arbeidsledighetstrygd som grunntilskudd, mens 6 bedrifter, med 21 prosent av sysselsettingen i utvalget, hadde AFP som grunntilskudd. Resultatene kan tyde på at muligheten til å bruke uførepensjon og gavepensjon som tidlig avgangsordning nå er på vei ut.

Det til dels store omfanget av gavepensjon kombinert med AFP er kanskje litt overraskende. En mulig forklaring på dette som Halleraker peker på er at AFP kombinert med gavepensjon kan være på vei inn som arbeidsgivermotivert førtidspensjonsordning. En annen mulighet er at gavepensjonen gis som en erstatning for redusert framtidig tjenestepensjon i de tilfeller hvor arbeidsgiveren ikke fortsetter premieinnbetalingene. Undersøkelsen er imidlertid ikke klar på dette punktet.

Halleraker finner at de fleste bedriftene ikke har endret sin strategi når det gjelder førtidspensjonering etter at AFP-ordningen er blitt gunstigere både økonomisk og med hensyn til aldersgrensen. Han mener dette kan være et viktig funn ved en vurdering av i hvilken grad AFP fungerer som avlastning for uføre- og arbeidsledighetstrygd.

De fleste bedriftene hevder at AFP-ordningen har for høy aldersgrense til at den muliggjør en tidligavgang med det omfanget som de har behov for i en nedbemanningssituasjon. Det hevdes også fra flere av bedriftene at det er for lavt kompensasjonsnivå til at den er en særlig attraktiv ordning for arbeidstakere som helst vil fortsette i arbeid. Opplysningene må imidlertid vurderes ut fra at det er få bedrifter, hovedsaklig produksjonsbedrifter som er omfattet i denne undersøkelsen. Undersøkelsen blant AFP-pensjonister som er omtalt i *"Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden"* i kapittel 14, viser at 8,5 prosent av AFP-pensjonistene i det utvalget mottar gavepensjon i tillegg til AFP.

Halleraker peker også på at arbeidstakere som før søkte om aldersbetinget uførepensjon i dag trolig vil søke AFP. Han mener dette først og fremst må forklares med innstramningen i uførepensjonsordningen – framfor at AFP oppfattes som en mer attraktiv ordning.

Både arbeidstakers og arbeidsgivers incentiver kan forklare bruken av gavepensjonsordninger. Arbeidstakerne oppnår høy økonomisk kompensasjon, og arbeidsgiverne unngår ubehagelige oppsigelser.

Bedriftenes økonomiske situasjon vil kunne påvirke incentivene til å tilby gavepensjon. Halleraker finner at ingen av de 10 bedriftene som har tilbudt gavepensjon, kombinert med enten dagpenger eller AFP, går med underskudd. Han finner videre at de større bedriftene bruker gavepensjon i større grad enn de mindre, og at industribedrifter bruker gavepensjonsordninger mer enn andre. Han hevder at det siste kan ha sammenheng med at kravene til inntjening er større fordi de er utsatt for sterkere grad av konkurranse. Det er industrien som har vært hardest utsatt for strukturomstillinger, med til dels betydelige sysselsettingsreduksjoner helt siden midt på 1970-tallet. Behovet for nedbemanning er dermed størst nettopp i industrien.

Samtidig er en del av bedriftene i Hallerakers utvalg såkalte hjørnesteinsbedrifter. Et lite omfang av alternative arbeidsplasser i nærmiljøet gjør det ofte vanskelig for hjørnesteinsbedrifter å si opp ansatte. Hensynet til lokalmiljøet kan veie så tungt at de implisitte kostnadene ved oppsigelser oppfattes som svært store. Det siste kan medvirke til at bedriftene ser seg nødt til å yte gavepensjoner på toppen av de offentlige ordningene, ettersom oppsigelser vil kunne skape stor uro og misnøye på arbeidsplassen eller i lokalsamfunnet. Samtidig kan de lokale arbeidsmarkedsmyndighetene på slike steder ha lettere for å stilltiende akseptere slike løsninger som



reelle førtidspensjonsordninger, og de kan ifølge Halleraker lettere bli akseptert blant de ansatte.

Muligheten til å kombinere bruken av ordninger gir seg utslag i det Halvorsen og Johannesen (1991) kaller en «shake-out»-strategi. Bedrifter som velger en slik strategi vil først annonsere nedbemanningsbehovet, og en del arbeidstakere kan da komme til å slutte frivillig uten noen form for kompensasjon fra bedriften. Videre kan bedriften oppfordre eldre arbeidstakere til å ta ut førtidspensjon, enten fullfinansiert av bedriften eller delfinansiert ved bruk av offentlige ordninger. Fagforeningene vil da lettere kunne akseptere at førtidspensjonsordninger for eldre tas i bruk, også når de består i gavepensjon fra bedriften, kombinert med offentlig uføre- eller arbeidsledighetstrygd. Halvorsen og Johannesen fant imidlertid også at mange av de eldre arbeidstakerne følte seg forpliktet til å ta i mot gavepensjonen av hensyn til bedriften og de yngre arbeidstakerne.

Selv om det ikke finnes noen empirisk støtte for at det samlet blir lavere arbeidsledighet av å øke omfanget av førtidspensjonering, jamfør *"Førtidspensjonering som et sysselsettingspolitisk virkemiddel"* i avsnitt 11.6, vil forholdet kunne fortone seg annerledes for de enkelte aktørene på lokalplanet (bedriften og fagforeningen/ansatte). Dersom behovet for nedbemanning i bedriften er presist definert, vil det være nødvendig å si opp færre yngre jo flere eldre som kan bli førtidspensjonert. De uheldige effektene via økt belastning på offentlige budsjetter, redusert arbeidsstyrke, et dårligere fungerende arbeidsmarked og så videre er ikke direkte observerbart for den enkelte aktør. Skjer førtidspensjoneringen helt frivillig, vil denne formen for tilpasning av arbeidsstokken være en rasjonell handling både for bedriften og den enkelte arbeidstaker.

For å redusere utstøtningen av eldre arbeidstakere kan en innføre samordningsregler for bruk av gavepensjon i kombinasjon med arbeidsledighetstrygd eller uførepensjon. Dette vil også ha visse budsjettmessige konsekvenser.

En samordning mellom gavepensjon og arbeidsledighetstrygd vil medføre at bruken av arbeidsledighetstrygden som tidligavgangsordning reduseres. Dette vil medføre at færre eldre ansatte sies opp, eller at disse kommer inn under ordinære førtidspensjonsordninger. Samtidig er det grunn til å tro at en slik samordning vil medføre at endel yngre ansatte sies opp i tilfeller der bedriften har behov for å nedbemanne. Den totale innsparingen på utgiftene til dagpenger vil likevel bli betydelig. Størrelsen på denne er det vanskelig å si noe sikkert om, men den vil trolig være i størrelsesordenen 100 og 150 millioner kroner på helårsbasis. Overgangsordninger medfører at innsparingen de første årene samordningen gjelder vil være lavere.

En samordning mellom gavepensjon og folketrygdens uførepensjon vil medføre at bruken av uførepensjon som tidligavgangsordning reduseres. Konsekvensen av samordningen vil være at en får noe færre uførepensjonister, noen vil fortsette i arbeid i stedet for å bli pensjonister og noen vil velge andre løsninger. Ved behov for nedbemanning i bedriften kan endringen også medføre at enkelte yngre blir sagt opp. Under svært usikre forutsetninger kan den totale innsparingen på utgiftene til uførepensjon anslås til mellom 100 og 150 millioner kroner på helårsbasis. På den annen side kan utgiftene til dagpenger øke noe. Overgangsordninger medfører at innsparing de første årene samordningen gjelder vil være vesentlig lavere enn anslått over.

Administrativt vil en samordning av gavepensjon og arbeidsledighetstrygd/uførepensjon berøre arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. En kan ikke se at endringene i regelverkene som er omtalt vil medføre noen vesentlig endring i arbeidsbelastningen i noen av de to etatene.

#### 13.3.3.5 Førtdispensjonsordninger for offentlig ansatte

I beskrivelsen av arbeidsgivernes incentiver til å benytte førtdispensjonsordninger har vi pekt på at selve eksistensen av ordninger som gjør det mulig for arbeidsgivere å løse et nedbemanningsproblem uten å gå til oppsigelser, vil kunne lede til bruk av dem.

I de sentrale retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten er det lagt opp til at det skal kunne tilbys førtdispensjon fra 60 år for å få til nødvendig omstilling i statlig virksomhet. Omfanget skal imidlertid ikke gå ut over det som strengt er nødvendig i forbindelse med omstilling og nedbemanning. Det er derfor innført klare retningslinjer for å hindre automatikk i bruken av slike ordninger. For at en arbeidsgiver kan ta i bruk en slik ordning, må Stortinget ha gitt sitt samtykke til dette. Det kreves at det foretas en reell vurdering av behovet for førtdispensjonering sett i sammenheng med andre virkemidler for å redusere overtalligheten i virksomheten. Det er også fastlagt som et viktig prinsipp at kostnadene ved slike ordninger belastes den enkelte etat. Nedenfor presenteres noen eksempler på slike ordninger i offentlig sektor.

I St.meld. nr. 35 (1992-93) foreslo Samferdselsdepartementet at NSB i en 5-årsperiode skulle kunne tilby førtdispensjon for medarbeidere over 60 år. I Innst.S. nr. 212 (1992-93) støttet et flertall i samferdselskomiteen forslaget, men avgrenset perioden til 4 år. Televerket har en liknende avtale som også utløper i 1997. Det vil da være mulig å vurdere erfaringene med ordningen forut for en ny jernbaneplassperiode og dessuten sammenligne og evaluere virkningene av førtdispensjon i henholdsvis NSB og Televerket.

Som ledd i et effektiviseringsarbeid legger NSB opp til personalreduksjoner i 1994. Det planlegges å overflytte om lag 400 årsverk til NSBs personalsenter og samtidig tilby om lag 160 personer førtdispensjon. I Samferdselsdepartementets budsjett foreslås at NSB får fullmakt til å tilby førtdispensjon til medarbeidere fra fylte 60 år som et av tiltakene i dette effektiviseringsarbeidet. I tillegg til førtdispensjonering brukes omskolering, intern omplassering og tilnærmet rekrutteringsstopp (St.prp. nr.1 (1993-94) Samferdselsdepartementet). Videre er det i forbindelse med omorganiseringen av Televerket per 1.1.1993 framkommet betydelig overtallighet, anslått til 4 100 årsverk fram mot 1995. Førtdispensjonering er et av de aktuelle tiltakene, men det vil også bli etablert en hjelpedivisjon til å håndtere overkapasiteten i forhold til nedbemanningsbehovet.

I tillegg til ordningene i Televerket og NSB er det nå vedtatt å førtdispensjonere sivilt ansatte i forsvaret fra fylte 60 år etter de sentrale retningslinjer for omstilling i staten. Forslaget hadde bakgrunn i den omstillingsprosess Forsvaret stod overfor for å redusere driftsutgiftene.

I forbindelse med at de statlige spesialskolene ble lagt ned, ble noen av disse omdannet til kompetansesentre. En forutsetning for virksomheten i kompetansesentrene er blant annet at de som er tilsatte har de nødvendige kvalifikasjoner. Tilsatte over 60 år hvor arbeidet er falt bort eller endret karakter, og der det ikke er mulig å gi tilbud om kompetanseheving eller annet arbeid, har fått tilbud om førtdispensjonering (St.prp. nr.1 (1993-94) Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet).

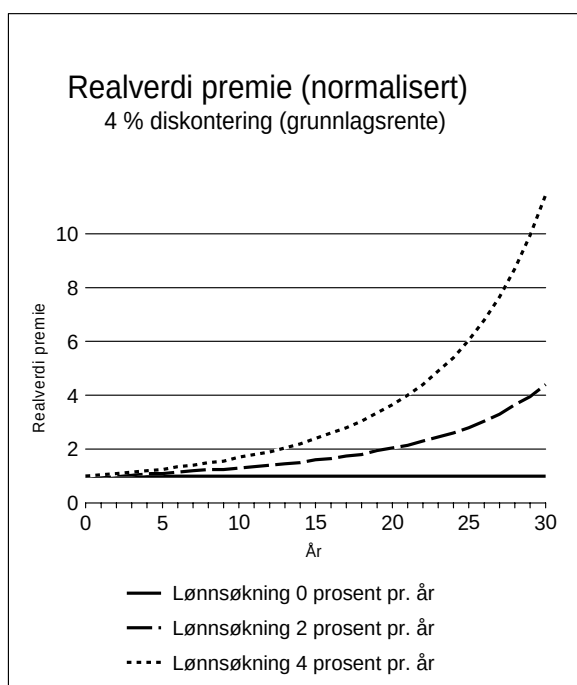
Også andre etater som Vinmonopolet og Postverket har bedt om Stortingets godkjenning til å kunne ta i bruk førtdispensjonering som et tiltak ved omstilling og effektivisering som medfører nedbemanning.

#### 13.3.3.6 Private tjenstepensjonsordninger

De private tjenstepensjonsordningene er bygd opp etter premiereserveprinsippet. Dette innebærer at arbeidsgiver betaler inn en årlig premie etter en pensjonsplan

som er utformet slik at det avtalte pensjonsnivå skal kunne finansieres. Beregningen av denne premien baserer seg på en beregnet folketrygdpensjon, ut fra blant annet regelverk og inntektsdata på beregningstidspunktet.

Den samlede utbetaling for hver enkelt som omfattes av ordningen, bestemmes deretter som differansen mellom avtalt totalpensjon og den beregnede folketrygd-yttelse. 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 (i alle fall den garanterte) avkastningen av midlene utgjør arbeidstakerens opptjente pensjon.



Figur 13.3.3.6a Realverdi av premie (normalisert). 4 prosent diskontering (grunnlagsrente)

Kilde: The Wyatt Company AS.

De årlige premiebetalingene 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 etterhvert som arbeidstakeren nærmer seg pensjonsalderen, vil det bli færre innbetalingsår å fordele den nødvendige premieøkning på (som følge av lønnsøkning). 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 lønna. I en

periode med lønnsvekst vil dette gi en progressiv profil på premieinnbetalingene over tid.

De totale lønnskostnadene vil derfor øke jo eldre arbeidstakerne blir. Dette kan være et betydelig bidrag til å forsterke bedriftens ønske om å la de eldste arbeidstakerne bære hovedbyrden i en nedbemanningssituasjon, særlig dersom bedriftsledelsen også oppfatter at en del, eller alle eldre ansatte er mindre produktive enn yngre, jamfør "[Om kostnadsbegrepet](#)" i avsnitt 13.2.

Et viktig moment når det gjelder private tjenstepensjonsordninger er at de fleste av disse ordningene også inkluderer en uføredel, der kriteriet for å få utbetalt uførepensjon fra den private ordningen er at en har fått tilstått uførepensjon fra folketrygden. Alle ansatte som blir uførepensjonert vil dermed kunne få utbetalt uførepensjon fra den private ordningen på toppen, noe som øker kompensasjonsgraden for den uførepensjonerte. Dette gjør at både den uførepensjonerte selv og de andre ansatte, representert ved fagforeningen, lettere kan akseptere uførepensjon som løsning for enkelte ansatte dersom et nedbemanningsbehov har oppstått. Høy kompensasjon kan bidra til at bedriften fritas for premieinnbetaling for dem som tilstår uførepensjon. Samlet vil derfor bedriften ha sterke økonomiske incentiver til å benytte uførepensjon som en nedbemanningsstrategi når den har en etablert tjenstepensjonsordning for sine ansatte, forutsatt at invaliderisikoen – og med den invalidepremien – ikke er spesifisert helt ned på den enkelte bedrift. Slik spesifisering finner per i dag sted i bedrifter som har opprettet egne frittstående pensjonskasser, men ikke i bedrifter som lar et forsikringsselskap administrere tjenstepensjonsordningen. Dahls (1991) undersøkelse bekrefter at denne effekten er til stede i bedrifter som har etablert kollektive tjenstepensjonsordninger med uføredekning.

Etter gjeldende rett tilsier aldersgrensen i en tjenstepensjonsordning at arbeidsforholdet opphører uten det oppsigelsesvern som arbeidsmiljøloven ellers sikrer. Med plikt til å fratre ved aldersgrensen i de private tjenstepensjonsordningene, slik rettspraksis i dag tilsier, vil utstøtingsmekanismene de eldre står overfor i arbeidsmarkedet forsterkes ved at eksistensen av tjenstepensjonsordninger hindrer eldre i å stå i arbeid ut over pensjonsalderen, jamfør nærmere omtale i "[Før-tidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14.

### 13.4 MULIGE VIRKNINGER AV REDUSERT ARBEIDSGIVERAVGIFT OVERFOR ELDRE ARBEIDSTAKERE

Ut fra et ønske om å styrke posisjonen i arbeidsmarkedet for arbeidstakere i enkelte aldersgrupper, har det vært foreslått å differensiere arbeidsgiveravgiften etter arbeidstakernes alder. Differensiert avgift skal endre de relative kostnadsforhold mellom arbeidstakere i ulike aldersgrupper og stimulere arbeidsgiverne til i større grad å ansette arbeidstakere i aldersgrupper med redusert avgiftssats. I den grad den enkelte bedrifts samlede arbeidskraftskostnader ikke skal påvirkes av tiltaket, vil en økning i antall ansatte i en gruppe med lav avgift, fortrenge ansatte i andre aldersgrupper.

Dersom en differensiering av avgiften innebærer en avgiftslette for enkelte grupper uten at avgiften høynes for andre grupper, kommer i tillegg det forhold at arbeidskraften blir relativt billigere i forhold til kapital, og på lengre sikt forventes det at kapitalinnsats i større grad erstattes med arbeidskraft. Videre kan det oppstå en nivåeffekt som innebærer at arbeidskraft blir absolutt billigere ved en avgiftsreduksjon, som i seg selv kan lede til økt produksjon og sysselsetting.

Effekten av tiltaket henger nært sammen med atferden til lønnstakerne og arbeidsgiverne. To forhold av særlig betydning kan nevnes:

- Tiltaket kan påvirke utviklingen i lønningene. Lønnstakerne som får redusert

avgiften kan gjøre krav på en andel av den reduserte avgiften i form av lønnsøkning, noe som motvirker hensikten med tiltaket. I tilfellet hvor avgiftssatsen øker for noen grupper for å finansiere avgiftsletten for den utvalgte gruppen, kan arbeidsgiverne ved lønnsforhandlingene legge vekt på at lønnstakerne i gruppene med økt avgift skal bære noe av (eller hele) avgiftsøkningen gjennom reduserte lønninger. Dette vil først og fremst gjøre seg gjeldende for bedrifter med skjeve aldersstrukturer. Samtidig vil ofte ønsket om å styrke den relative lønnsposisjonen spille en rolle ved lønnsforhandlingene.

- Dersom avgiften bare reduseres for en gruppe uten at avgiften høynes for andre grupper, kan arbeidsgiverne betrakte reduksjonen i avgiften isolert sett som en gevinst som tilfaller dem, eller som en kostnadsendring som direkte bør gi en endring i produksjon og sysselsetting. I det første tilfellet vil effekten på sysselsettingen være liten på kort sikt, men over tid kan den økte fortjenesten bidra til økte investeringer og dermed økt sysselsetting.

Virkningen på lønnsveksten av endringer i arbeidsgiveravgiften er ikke entydig. Med utgangspunkt i en vanlig (frikonkurranse) markedsmodell for arbeidsmarkedet vil graden av overveltning av avgiftsreduksjonen på lønningene avhenge dels av bedriftenes pris- og kostnadsstruktur, og dels av hvordan tilbudet av arbeidskraft blir påvirket av forhold på arbeidsmarkedet.

De fleste modeller som beskriver lønnsdannelsen ved forhandlinger vil behandle en reduksjon i arbeidsgiveravgiften som et gode som fordeles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ved forhandlinger. Virkningen på lønningene blir da avhengig av partenes relative forhandlingsstyrke og prioriteringer.

En sentral makroøkonomisk modell for lønnsdannelse er hovedkursteorien. I denne modellen vil veksten i lønnskostnader i bedrifter utsatt for konkurranse fra utenlandske bedrifter være lik summen av prisveksten på produktene og produktivitetsveksten i disse sektorene. Det sikrer uendret kostnadmessig konkurranseevne. Veksten i lønnskostnadene i skjermede bedrifter vil vokse i takt med lønnskostnadene i konkurransutsatte bedrifter. I denne modellen vil endringer i arbeidsgiveravgiften slå fullt ut i lønningene. Dette resultatet følger imidlertid direkte av modellens forutsetninger om konstante lønnskostnadsandeler (og eksogen produktivitet og utenlandsk prisvekst). Hovedkursteorien er etter hvert bygd ut til å omfatte tilfeller for lønnsdannelse under mindre rigide forutsetninger, der en tar hensyn til en større grad av samspill mellom de enkelte størrelser. En kan nå oppnå ulike grader av overveltning i modellen.

I tilknytning til produsentatferden vil forhold som medfører rigiditeter i tilpasningen føre til at arbeidsgiverne i mindre grad endrer tilpasning (eller at det vil skje sakte) ved små endringer i avgiftene. Slike rigiditeter kan være knyttet til lov- og regelbestemte rettigheter med videre.

Dersom tiltaket skal være provenynøytralt vil det samlede omfanget av sysselsettingen i liten grad endres, men den aldersmessige sammensetningen av de sysselsatte kan kanskje påvirkes. Dersom tiltaket skal innebære en netto avgiftslette, kan en enten tenke seg at tiltaket finansieres gjennom en svekkelse av budsjettet eller ved at andre deler av budsjettet styrkes.

En nedsettelse av arbeidsgiveravgiften som ikke dekkes ved en økning i andre avgifter eller skatter, eller reduserte utgifter på andre områder, kan føre til økt produksjon og sysselsetting. Dette vil i så fall isolert sett bidra til å øke statens inntekter. Denne inntektsøkningen vil imidlertid ikke være selvfinansierende. Et slikt tiltak vil således svekke offentlige finanser på permanent basis (jamfør NOU 1992:26 side 312). En eventuell reduksjon i arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere må motsvares enten av en økning i andre skatter og avgifter, herunder økt arbeidsgiver-

avgift for andre aldersgrupper av lønnstakere, eller av reduserte utgifter over statsbudsjettet. Virkningen på den samlede sysselsettingen av et slikt balansert opplegg vil trolig bli liten – og den kan bli negativ dersom det oppstår et tilstrekkelig stort effektivitetstap. Generelt vil avgifter (som ikke korrigerer for eksterne virkninger) bidra til et effektivitetstap i økonomien, og dette tapet vil øke mer enn proporsjonalt med avgiften. En provenynøytral ytterligere differensiering av arbeidsgiveravgiften kan derfor lede til et økt effektivitetstap.

Dersom en innføring av redusert arbeidsgiveravgift for eldre arbeidstakere fører til økt sysselsetting av eldre arbeidstakere, vil arbeidstakere som i alder grenser nær opptil aldersgruppen med redusert avgift, få større problemer på arbeidsmarkedet. En slik «terskeeffekt» kan motvirkes ved å innføre detaljerte avtrappingsordninger, men slike ordninger kan lett bli kompliserte.

Som omtalt ovenfor vil en provenynøytral reduksjon i arbeidsgiveravgiften for eldre arbeidstakere i liten grad påvirke den samlede sysselsetting. Imidlertid vil sysselsettingens alderssammensetning kunne endres slik at det blir flere eldre arbeidstakere og færre yngre og middelaldrende. En kan ikke se bort fra faren for at dette kan lede til press for å redusere arbeidsgiveravgiften også for andre aldersgrupper som kan hevde å ha fått sine sysselsettingsmuligheter redusert, og da særlig ungdom.

### 13.5 OPPSUMMERING

Gjennomgangen i "*Om kostnadsbegrepet*" i avsnitt 13.2 viser at en rekke faktorer påvirker kostnadene ved bruk av arbeidskraft. I avsnittet vises det at kostnadene ved arbeidskraft i forhold til produktivitet – som en gjennomsnittsbetraktning – gjerne vil være høyere for eldre arbeidstakere enn for middelaldrende. Når det gjelder nyutdannet ungdom gir ikke analysen noe grunnlag for å trekke noen klare konklusjoner på dette området. De stiliserte regneeksemplene som er gjennomført i avsnittet viser at blant annet produktivitet og innbetaling av premier til private tjenestepensjonsordninger synes å ha stor betydning for lønnsomheten av å sysselsette eldre arbeidstakere.

Arbeidskraftens produktivitet avhenger dels av individuelle egenskaper, men også forhold ved arbeidsmiljøet og opplæring av arbeidskraften har stor betydning. Det er vanskelig å måle produktivitet, og en vet lite om produktivitetens variasjon med alder. Forskning gir imidlertid holdepunkter for at alder i seg selv ikke har vesentlig betydning for arbeidsevnen generelt sett, i mange tilfeller er hovedsaken mangel på læring og trening. Dette understreker at tiltak for å bevare produktiviteten hos eldre arbeidskraft kan ha stor betydning.

Hvis en bedrift er tilknyttet en privat pensjonsordning kan premieinnbetalingene mot slutten av den yrkesaktive perioden bli svært høye. Innbetalingene kan endog overstige arbeidstakernes utbetalte lønn. Dette er forhold som er kjent for partene i utgangspunktet, og kan sies å være basert på en implisitt kontrakt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, der arbeidsgiver sier seg villig til å betale denne kostnaden på slutten av den yrkesaktive perioden. De høye premieinnbetalingene kan imidlertid i situasjoner med behov for nedbemanning eller omstillinger, påvirke bedriftens vilje til å holde på eldre ansatte i negativ retning.

Omtalen i "*Arbeidsgiverincitamenter for etablering av førtidspensjonsordninger*" i avsnitt 13.3 viser videre at også andre elementer i pensjonsordningene kan bidra til å støtte ut eldre arbeidskraft. For eksempel kan mye tyde på at det forekommer en betydelig bruk av gavepensjoner. Det å yte en gavepensjon som tillegg til en offentlig ytelse, kan for bedriften framstå som en rimelig måte å kvitte seg med eldre arbeidskraft på. Det å avkorte den aktuelle folketrygdytelsen mot gavepensjo-

nen vil gjøre det vanskeligere for bedriften å velge den løsningen. En lavere økonomisk ytelse vil gjøre slike løsninger mindre akseptable blant arbeidstakerne og deres organisasjoner.

Arbeidsgiveravgiften er generell og inneholder få unntak, jamfør "*Mulige virkninger av redusert arbeidsgiveravgift overfor eldre arbeidstakere*" i avsnitt 13.4. En nedsettelse av arbeidsgiveravgiften overfor eldre arbeidstakere som ikke dekkes ved økning i avgiften overfor andre grupper, kan isolert sett føre til økt produksjon og økt sysselsetting. Tiltaket vil imidlertid 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 netto-effekten av en reduksjon i arbeidsgiveravgiften trolig blir liten. I tillegg vil endringer i arbeidsgiveravgiften overfor enkeltgrupper medføre effektivitetstap i økonomien samt gjøre regelverket mer komplisert.

## KAPITTEL 14

**Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden****14.1 INNLEDNING**

I Norge finnes det i dag ingen allmenn offentlig førtidspensjonsordning for arbeidstakere under 67 år. De vanligste veiene ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder har vært uførepensjon, særaldersgrenser, dagpenger under arbeidsledighet og etter 1.1.1989 avtalefestet pensjon.

Eldre arbeidstakere har ulike behov når det gjelder overgang til pensjon, for eksempel som følge av ulikheter i arbeidsmiljø, helsesituasjon, familiesituasjon og tidligere yrkesaktivitet. En viss fleksibilitet i valg av pensjonsalder vil derfor generelt være en fordel for den enkelte. Ulike aspekter knyttet til frivillighet og fleksibilitet i valg av pensjonsalder drøftes i *"Om frivillighet og fleksibilitet"* i avsnitt 14.2.

Økonomiske incentiver vil være viktig både når den enkelte skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, og i valg mellom ulike pensjons- og trygdeordninger som kan være aktuelle. I *"Økonomiske incentiver til førtidspensjonering"* i avsnitt 14.3 omtales noen forhold knyttet til økonomiske incentiver ved pensjonering, blant annet ut fra gjennomgangen av kompensasjonsgrader i ulike ordninger i *"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* i kapittel 10.

Gjennomgangen av den demografiske utviklingen og folketrygdens utgiftsperspektiver i *"Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene"* i kapittel 11 viser at pensjons- og trygdeutgiftene vil komme til å utgjøre en økende belastning for offentlige budsjetter. Belastningen kan reduseres, og verdiskapingen økes, ved tiltak som motiverer eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Både budsjett- og fordelingshensyn tilsier dessuten at eventuelt økt fleksibilitet nedad for noen, sett i forhold til ordinær pensjonsalder, må motsvares av at andre faktisk velger å bli værende i arbeid lenger enn nå. I *"Eldre arbeidstakeres motivasjon til å fortsette i arbeid"* i avsnitt 14.4 diskuteres noen muligheter som kan motivere eldre til å stå lenger i arbeid samt noen muligheter som kan øke fleksibiliteten ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

**14.2 OM FRIVILLIGHET OG FLEKSIBILITET**

Fleksibilitet og valgfrihet når det gjelder pensjoneringsalder kan ses fra flere synsvinkler slik det blant annet er drøftet i NOU 1987: 9A og 9B, Arbeidstidsreformer:

- Sosialpolitisk begrunnelse: mange eldre er slitne de siste årene før pensjoneringsalderen. Fleksibilitet når det gjelder valg av pensjoneringsalder kan være en måte å gi eldre, slitne arbeidstakere en mulighet for en verdig uttreden fra arbeidslivet.
- Livsløpsbegrunnelse: Fleksibilitet når det gjelder valg av pensjoneringsalder gir den enkelte mulighet til en tilpasning av arbeid og fritid over livsløpet som gir den enkelte høyest mulig velferd.
- Arbeidsstyrkehensyn: Hvis økt fleksibilitet fører til redusert gjennomsnittlig pensjoneringsalder, vil den totale produksjonskapasiteten i økonomien bli lavere enn den ellers ville ha vært.

Sett fra arbeidstakerens side skulle økt fleksibilitet føre til at noen velger å slutte i arbeid tidligere enn ellers, mens andre velger å arbeide lenger. Undersøkelser som er gjort både i Norge og i andre land kan imidlertid tyde på at tiltak med sikte på økt



fleksibilitet i realiteten fører til et press nedover på den gjennomsnittlige reelle pensjoneringsalderen.

Spørsmålet om frivillighet fra arbeidstakernes side blir av sentral betydning for om økt fleksibilitet i valg av pensjoneringsalder vil kunne ha velferdsgevinster. Det er derfor nødvendig å belyse flere sider ved spørsmålet om frivillighet, blant annet:

- lov- og avtaleverket
- subjektiv opplevelse
- medisinske konsekvenser
- eldres holdning til arbeid
- alders betydning for arbeidsevnen.

Lov- og avtaleverket danner ett utgangspunkt for å drøfte fleksibilitet og frivillighet. Innen aldersgruppen 67-70 år er det i prinsippet fleksibel pensjoneringsalder. Selv om det i Arbeidsmiljølovens § 60, nr. 4 heter seg at:

«Oppsigelse med fratrede før fylte 70 år som alene skyldes at arbeidstakeren har nådd pensjonsalder etter lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, skal ikke anses å ha saklig grunn»,

eksisterer det likevel såpass mange unntak at det ikke uten videre kan sies at 70 år er den faktisk eksisterende aldersgrense ifølge norsk rett. I mange yrker er det særaldersgrenser som er lavere enn 70 år. Men også når det tas hensyn til dette, eksisterer det en rekke begrensninger på muligheten til å fortsette i arbeid fram til den gjeldende aldersgrensen.

Det er blant annet praksis for, alminnelig antatt og dessuten fastslått i norsk rettspraksis at en arbeidstaker plikter å fratre – endog uten oppsigelse – dersom det ved bedriften er innført en forsvarlig tjenstepensjonsordning med lavere uttaksalder enn 70 år, eksempelvis 67 år. En har også eksempler på dommer om oppsigelse ved lavere alder i yrker hvor det er avtaler med slike aldersbestemmelser.

En betingelse for dette, også i følge rettspraksis, er at pensjonsalderen i tjenstepensjonsordningen håndheves overfor alle ansatte i bedriften. Hvis arbeidsgiver tillater enkelte ansatte å fortsette utover denne alderen, mister ordningen rettskraft som aldersgrense og går over til å bli en pensjonsalder. Dette vil i realiteten innebære at arbeidstaker i tilfelle selv har valget mellom å fratre eller å fortsette videre til 70 år. Hvis arbeidsgiverne ikke ønsker at arbeidstakerne generelt sett skal kunne fortsette i stillingen til de er 70 år, må de håndheve den forutsatte aldersgrensen som et absolutt fratredestidspunkt for alle ifølge den rettspraksis som dagens lovverk har etablert. Pensjonsalder og aldersgrense blir dermed i praksis sammenfallende.

En betingelse for frivillighet er at arbeidstakeren har rett til å fortsette i arbeid fram til den gjeldende aldersgrensen i sitt yrke selv om det er mulig å bli pensjonert tidligere. I utredningen om deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden (NOU 1980:54) ble det lagt vekt på at eventuell økt fleksibilitet nedover i alder ikke måtte føre til redusert fleksibilitet oppover i alder. De fleste synes å tro at en senking av pensjonsalderen i private tjenstepensjonsordninger i henhold til skatteloven til for eksempel 65 år, slik Stortinget har bedt Regjeringen vil bidra til økt fleksibilitet. Resultatet ut fra den praksis som gjeldende lovverk har etablert, vil høyst sannsynlig bli det motsatte, at de fleste må fratre og det blir mindre fleksibilitet for dem som ønsker å fortsette.

Videre vil en rekke egenskaper ved den enkelte, og forhold knyttet til vedkommendes omgivelser være av betydning for om førtids- alderspensjonering kan sies å skje ut fra frivillighet, og om den subjektivt oppfattes som frivillig av den det gjelder. Slike faktorer kan være:

- sosial bakgrunn

- økonomisk stilling
- helse
- arbeidssituasjon
- forventninger om framtidig helse og arbeidssituasjon
- forventninger til pensjonisttilværelsen.

Spørsmålet om frivillighet vurderes ofte på grunnlag av intervjuresultater. Svarene ved en slik undersøkelse vil imidlertid ofte være preget av folks livsforhold totalt sett på det tidspunktet intervjuet foretas eller da pensjoneringen skjedde, og ikke nødvendigvis gi uttrykk for de «sanne preferansene». En kan således ofte se at det gis svar som tilsynelatende er motstridende. For eksempel viser Halvorsen og Johannesen (1991) at flere intervjuobjekter som med sikkerhet ville ha mistet jobben, sier at de opplevde førtidspensjoneringen som frivillig. Solem (1993) påpeker i denne forbindelse at ønsker har en tendens til å tilpasse seg den situasjonen vedkommende faktisk befinner seg i, og også holdningene i omgivelsene. Omstendighetene rundt pensjoneringen kan videre ha stor betydning. For eksempel kan gode økonomiske betingelser og et godt tilrettelagt opplegg fra arbeidsgiver for å gjøre overgangen til pensjonist enklest mulig overskygge et opprinnelig ønske om å fortsette i arbeid. Trass i svakheter ved slike undersøkelser danner de likevel et viktig bakgrunnsmateriale for å vurdere om pensjoneringen skjer frivillig sett fra arbeidstakerens side.

De til dels motstridende motiver som kan ligge bak en pensjoneringsbeslutning, og arbeidstakerens holdning til denne, indikerer at en bør skille mellom et «pensjonselement» og et «omstillingselement» ved drøfting av adgangen til tidligere avgang fra yrkeslivet. «Pensjonselementet» gir et uttrykk for den enkeltes preferanser i tilpasning av arbeid og fritid over livsløpet; under gitte økonomiske betingelser. Et «omstillingselement» kan komme inn ved at en bedrift kan ønske å bruke førtidspensjonering som en del av et omstillingsarbeid. I den forbindelse kan det bli brukt personalpolitiske virkemidler som økonomiske ytelser eller andre goder («omstillingskompensasjon»). Hvis det gis en slik kompensasjon fra bedriften, kan avgang bli et attraktivt alternativ også for arbeidstakere som i utgangspunktet ønsket å fortsette i arbeid fram til ordinær pensjonsalder.

I en drøfting av fleksibilitet i valg av pensjoneringsalder må «pensjonselementet» være det sentrale. Behov for omstillinger i næringslivet, måter å gjennomføre dette på og kostnader ved ulike alternativer er også viktig, og det kan i enkelte tilfeller være forsvarlig både ut fra samfunns- og bedriftsøkonomiske forhold at en del eldre arbeidstakere trekker seg tilbake noe tidligere enn de ellers ville ha gjort. Dette må imidlertid ikke utvikle seg til permanente ordninger med lavere pensjonsalder enn det som ellers gjelder, for eksempel i folketrygden eller i AFP, og som kan bidra til å svekke eldres stilling i arbeidsmarkedet.

Halvorsen og Johannesen (1991) konkluderer med at atskillelsen fra arbeidsmarkedet for de fleste, selv om det dreier seg om framskutt pensjonering, forløper uten store problemer. De fleste svarte at de så på tilbudet om førtidspensjon som et gode, eller hadde et ambivalent forhold til dette. De som betraktet situasjonen som uønsket var i klart mindretall, men likevel ikke ubetydelig.

Selv om flertallet synes å greie overgangen til pensjonisttilværelsen bra, er det tankevekkende at undersøkelser tyder på at et klart flertall ønsker å fortsette i arbeid. Halvorsen og Johannesen rapporterer at 81 prosent av de spurte ønsket arbeid på pensjoneringstidspunktet og 70 prosent et år senere. De fleste av disse ønsket former for deltidsarbeid. Innen forskning om eldre, har ønskeligheten av glidende overganger fra yrkesaktivitet til pensjon vært framhevet av sosiale og helsemessige årsaker, se for eksempel Bäcker og Naegle (1989).

De eldres holdning til arbeid kan også gi informasjon om graden av frivillighet ved pensjoneringen. Waldrop (1992) fant i sin undersøkelse at de fleste intervjupersonene ga uttrykk for positive holdninger til arbeid. Det var imidlertid forskjeller i måten slike holdninger ble formulert og begrunnet på, og som kan ha betydning for synet på pensjonering. Dette oppsummerte forfatteren slik:

«Hvis arbeid er meningen med livet, må nødvendigvis pensjonisttilværelsen fortone seg som meningsløs. Hvis arbeid er en samfunnsmessig plikt, blir derimot tilbaketrekking fra arbeidslivet ved vanlig pensjonsalder naturlig og legitim. For de som legger vekt på at arbeid er tilfredsstillende i seg selv, eller at arbeid bidrar til den fysiske og mentale helsen, ligger utfordringen i å utforme pensjonisttilværelsen på måter som fyller behovet for meningsfylt aktivitet og struktur på tilværelsen».

Visher og Midtsundstads undersøkelse fra 1993 synes også å underbygge at eldre har en positiv holdning til arbeid. Bare en ubetydelig andel oppga mistriivsel på jobben som grunn til å gå av. Tilsvarende var trivsel med arbeidet en av hovedgrunnene for de eldre arbeidstakerne som ønsket å fortsette å arbeide. Det at få oppgir mistriivsel som grunn for å avslutte yrkeskarrieren, mens mange oppgir trivsel som grunn til å fortsette, understreker at ordninger som direkte eller indirekte innskrenker muligheten til arbeid for eldre, vil kunne bidra til økt ufrivillig avgang, og til redusert velferd for denne gruppen.

Svekket helse kan videre være en årsak til at mange avslutter sin yrkeskarriere før oppnådd pensjonsalder, men det kan også tenkes at helsetilstanden endres som et resultat av at man trer ut av arbeidslivet. Halvorsen og Johannesen (1991) gir en oversikt over medisinske studier som har fokusert på helsekonsekvensene av førtidspensjonering. De studiene som der er oppsummert, tyder ikke på at det å avslutte arbeidet fører til dårligere helse eller høyere dødelighet. Det finnes imidlertid studier som kan tyde på at ufrivillig pensjonering før oppnådd pensjonsalder kan ha negative helsevirkninger, se for eksempel Solem (1987).

Eventuell sammenheng mellom aldring og arbeidsevne kan også gi indikasjoner på i hvilken grad førtids alderspensjonering er et resultat av frivillighet. Det har vært hevdet at omstilling og innføring av ny teknologi i næringslivet gjør det vanskelig for eldre arbeidskraft å følge med i utviklingen. Selv om en ikke finner holdpunkter for en slik sammenheng, kan myter om eldres svakere arbeidsevne virke til ufrivillig å presse dem ut av arbeidsmarkedet, og hvis det er mulig, få dem til å pensjonere seg før de strengt tatt ønsker det.

Sammenhengen mellom alder og fysisk og psykisk yteevne er drøftet av Dahl (1993). Han har definert fysisk yteevne som kroppens fysiske utholdenhet, muskulære styrke og bevegelighet. Psykisk yteevne har han definert som evnen til læring, hukommelse, intelligens, kreativitet og evne til omstilling. Han har med utgangspunkt i internasjonale studier drøftet følgende påstander:

- Eldres fysiske yteevne er for svak til at de har noe i et krevende arbeidsliv å gjøre.
- Eldre evner ikke å lære noe nytt, de lærer langsomt og har begrensede intellektuelle evner.
- Eldre arbeider langsomt og er trege i oppfattelsen.
- Eldre har dårlig hukommelse og glemmer fort.
- Eldre er lite fleksible og ikke innstilt på forandringer.

Måling av fysiske og psykiske ferdigheter har oftest skjedd i laboratorier. Selv i de tilfellene hvor det i slike forsøk kan påvises svekkelser, gir det ikke automatisk utslag i senket arbeidsproduktivitet. Det har for eksempel vist seg at mange eldre tar

i bruk kompensatoriske ferdigheter som oppveier dette. Dahl finner at påstandene ovenfor har liten støtte i nyere resultater fra fysiologisk og psykologisk forskning. Forskningsresultater fra en rekke land viser at fysiske prestasjoner avtar med økende alder. Det er derimot ikke klart påvist negative virkninger på arbeidsproduktiviteten opp til 65 år, og i noen tilfeller opp til 70 år. I NOU 1992:1 Trygghet-Verdighet-Omsorg, vises det til studier som tyder på at nye generasjoner av 70-åringer har bedre helse, færre alvorlige funksjonshemminger og at de lever lenger enn tidligere. Det sies også at aldriansprosessen er påvirkelig, og er et samspill mellom arv og miljø.

Dahl viser videre til kohortstudier som tyder på at alder i seg selv forklarer en beskjedent del av de forskjeller som er observert i intellektuelle evner blant voksne inntil 60 årsalder eller tidlig 70-årsalder. I NOU 1992:1 vises det til en svensk undersøkelse hvor det framkommer at de intellektuelle funksjonene er godt bevart i det minste opp til 70-75-årsalderen.

Forskningen påviser en tendens til at reaksjonsevnen svekkes med alderen. Hvilke konsekvenser dette har, er det imidlertid ikke enighet om. Noen hevder for eksempel at langsommere tempo kan være en fornuftig strategi for å unngå å gjøre feil. Forskningen synes å støtte påstanden om at eldre glemmer raskere enn yngre når det gjelder sekundærhukommelsen, men ikke primærhukommelsen. Det synes imidlertid som at hukommelsen av begge typer avhenger av hva som læres og hvordan læringsbetingelsene er.

Påstander om eldres rigiditet, manglende omstillingsevne og vegring mot å bruke ny teknologi får liten støtte i nyere forskning. Dessuten er det grunn til å tro at en eventuell teknologifrykt like gjerne kan være en kohorteffekt som en alderseffekt. Framtidas eldre som vil ha vokst opp i et samfunn med raske teknologiske endringer, vil trolig også ha et annet forhold til moderne teknologi enn tidligere generasjoner.

Ønsker og behov knyttet til førtidspensjonering varierer. For mange er førtids alderspensjonering et frivillig standpunkt. Mye kan imidlertid også tyde på at tiltak med sikte på økt fleksibilitet bidrar til å presse den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen nedover, og til å redusere fleksibiliteten oppover. Dette kan illustreres ved at nedsettelsen av folketrygdens pensjonsalder til 67 år hadde som formål å øke fleksibiliteten nedover for aldersgruppen 67-70 år. I dag oppfattes 67 år som den naturlige avgangsalderen i folketrygden. En bør derfor unngå å komme i en situasjon hvor økt fleksibilitet fører til frivillig avgang for de som ønsker å slutte tidlig, og ufrivillig avgang for de som ønsker å fortsette i arbeid. Myter og forenklete holdninger når det gjelder eldre og arbeidsmarkedet kan føre til at de eldres verdighet og frivillighet når det gjelder arbeidslivstilknytning undermineres.

### 14.3 ØKONOMISKE INCENTIVER TIL FØRTIDSPENSJONERING

I *"Om frivillighet og fleksibilitet"* i avsnitt 14.2 er det pekt på en rekke forhold som kan påvirke eldres holdninger til arbeid og pensjon, både knyttet til arbeidsmiljø og private forhold. I dette avsnittet vil en gå nærmere inn på økonomiske forhold som kan ha stor betydning når den enkelte skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Det er relativt komplisert å holde oversikt over økonomiske konsekvenser av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon da det eksisterer ulike ordninger og kombinasjoner av ordninger, og da regelverket for de ulike ordningene varierer over tid. En har i *"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* i kapittel 10 gjennomført en del beregninger av kompensasjonsgrader for ulike ordninger for arbeidstakere både i privat og offentlig sektor. Det er lagt vekt på beregninger som viser de økonomiske konsekvensene av overgang fra yrkesaktivitet til uførepensjon,

AFP og dagpenger, men det er også beregnet noen eksempler som illustrerer hvordan gavepensjoner og private tjenstepensjoner kan virke. Beregningene er basert på trygde- og skattereglene i 1993. Slike beregninger vil dels gi informasjon om hvordan dagens regelverk faktisk fungerer. Dels vil de kunne brukes som grunnlagsmateriale for å vurdere mulige endringer i pensjons- og trygdeordningene.

Kompensasjonsgradene er beregnet etter skatt, og er i hovedsak beregnet for en periode på 1 år. De gir derfor først og fremst et bilde av de kortsiktige økonomiske virkningene av å gå fra yrkesaktivitet til pensjon. I vurderinger av de økonomiske virkningene over en lengre tidsperiode må en blant annet ta hensyn til utsiktene til framtidig lønnsutvikling, regulering av pensjoner i forhold til lønninger og forventninger om gjenstående levealder. Det er uklart hvor rasjonelt den enkelte tilpasser seg, og det vil trolig også variere. Noen vil fatte beslutninger bygd på langsiktige avveininger mellom arbeid og pensjon, mens andre vil fatte sine beslutninger ut fra situasjonen på et gitt tidspunkt. I "[Eldre arbeidstakers motivasjon til å fortsette i arbeid](#)" i avsnitt 14.4 om tiltak som kan øke eldres motivasjon til å fortsette i arbeid er det gjort noen beregninger av samlet pensjonsformue. Slike beregninger kan gi et inntrykk av hvordan samlede forventede pensjonsutbetalinger i løpet av levetiden påvirkes av valg av pensjoneringstidspunkt.

Beregningene av kompensasjonsgrader viser typisk svært høye verdier som kan bli over 100 prosent for lave lønnsinntekter, for så å falle gradvis for høyere inntekter. Når det gjelder folketrygdens ytelser må en være oppmerksom på at folketrygden både skal sørge for et akseptabelt minsteinntektsnivå for de som er avhengig av pensjon, og at den skal gi høyere pensjon i form av tilleggspensjoner til de som har opptjent pensjonsrettigheter. For personer som har hatt svært lave lønnsinntekter vil folketrygdens oppgave om å gi alle en minimumssikring føre til høye kompensasjonsgrader.

En kan ikke fri seg for at det i utformingen av pensjonssystemet kan være en konflikt mellom hensynet til å stimulere til økt arbeidsinnsats og fordelingshensyn. Særlig ved frivillige førtidspensjonsordninger bør en imidlertid være oppmerksom på hvordan utformingen av disse kan påvirke arbeidstilbudet til eldre arbeidstakere.

Beregningene i "[Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 10 viser at kompensasjonsgraden for en uførepensjonist og en AFP-pensjonist i privat sektor blir relativt lik når en inkluderer sluttvederlag i begge ytelsene. Alle som har rett til AFP får et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner per år, mens personer som arbeider i privat sektor og blir uføre eller arbeidsledige har rett til sluttvederlag på visse betingelser som er nærmere omtalt i "[Nærmere om sluttvederlagsordningen](#)" i avsnitt 10.6. Hvis en ikke inkluderer sluttvederlag til uførepensjonister, gir AFP en noe høyere kompensasjon enn uførepensjon.

Dagpenger gir noe lavere kompensasjon enn uførepensjon på lave inntekter, men noe høyere kompensasjon for de med om lag gjennomsnittsinntekt.

I eksemplene ovenfor er det forutsatt at de som går over på pensjon ikke mottar tjenstepensjon. For de som blir uførepensjonister og omfattes av tjenstepensjon vil kompensasjonsgraden normalt bli vesentlig høyere, og særlig for høye inntekter. Kompensasjonsgraden i tjenstepensjonsordninger i privat sektor varierer imidlertid mye. Utbetaling av tjenstepensjon kan ikke kombineres med AFP eller dagpenger.

I eksemplene ovenfor er det forutsatt at de som går over på pensjon ikke mottar gavepensjon. For de som mottar gavepensjon på toppen av for eksempel AFP eller dagpenger, vil kompensasjonsgraden bli vesentlig høyere. Ofte er bruken av gavepensjoner utformet slik at de sikrer en visst minimum kompensasjonsgrad før skatt, for eksempel 80 prosent. Ordninger utformet på denne måten vil øke kompensasjonsgraden mest for de med midlere og høyere inntekter.

Arbeidstakere i *offentlig sektor* vil normalt ha høyere kompensasjonsgrader enn arbeidstakere i privat sektor i det de omfattes av tjenestepensjonsordninger. I offentlig sektor får AFP-pensjonister som går av 65 eller 66 år gamle utbetalt tjenestepensjon, noe som medfører bedre dekning enn i privat sektor for midlere og høyere inntekter. For personer som går av med AFP 64 år gamle gjelder i hovedsak tilsvarende ordning som i privat sektor.

I offentlig sektor vil en AFP-pensjonist komme noe bedre ut enn en uførepensjonist på lave inntekter. For midlere og høyere inntekter vil en uførepensjonist komme noe bedre ut.

En gjennomgang av fordelingen av lønnsinntekter for personer i alderen 60-66 år i *"Noen trekk ved inntektsforholdene for personer i aldersgruppen 60-70 år"* i avsnitt 3.6 tyder på at relativt mange personer i denne aldersgruppen har lav lønnsinntekt, og at kompensasjonsgraden ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon derfor kan bli relativt høy. De økonomiske incentivene til å fortsette i arbeid for personer som har tilgang til en pensjonsordning kan derfor for mange være små.

## 14.4 ELDRE ARBEIDSTAKERES MOTIVASJON TIL Å FORTSETTE I ARBEID

### 14.4.1 Fleksibilitet og fortsatt yrkesdeltaking

I de senere år har yrkesdeltakingen i de eldste aldersgruppene falt betydelig, særlig blant menn, jamfør *"Den demografiske utviklingen"* i avsnitt 11.2. Denne utviklingen er påvirket av flere forhold. Problemer i arbeidsmarkedet i de senere årene med behov for nedbemanning, strukturelle endringer med behov for omstillinger i bedriftene, og generelle holdninger til eldre arbeidstakere har bidratt til utstøting av eldre arbeidskraft. Eldre arbeidstakere kan selv også ønske å gå av før ordinær pensjonsalder av velferdsmessige årsaker. AFP-ordningen har for eksempel gitt mange økt mulighet til et tidligere pensjoneringsstidspunkt. En del av den økte pensjoneringsalderen har således vært ønsket fra arbeidstakernes side, men mange har også ufrivillig eller motvillig forlatt arbeidslivet. Flere forhold tyder således på at det er potensiale for økt yrkesdeltaking blant eldre. Statistikk over helseutviklingen gir ikke holdepunkter for at redusert yrkesaktivitet kan skyldes endringer i helsemessige forhold blant eldre arbeidstakere.

Det kan for en del arbeidstakere være ønskelig med økt fleksibilitet og valgfrihet med hensyn til pensjoneringsalder. Dette har vært tema for flere tidligere norske utredninger, og en har også en betydelig internasjonal utredningsvirksomhet og erfaring å trekke på. Gitt de utfordringer en står overfor innenfor en tidshorisont som er kort, sett i et makroøkonomisk perspektiv, bør en imidlertid unngå at mer fleksibilitet fører til lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder. For at noen skal kunne gå av tidligere er det nødvendig at andre velger å fortsette i arbeid utover ordinær pensjonsalder. Effektive tiltak som kan gi eldre arbeidstakere motivasjon til å fortsette i arbeid vil også være viktig som en del av en strategi for å hindre utstøting av eldre fra arbeidsmarkedet. Styrking av frivilligheten ved avgang er nødvendig for å sikre at mulighet til økt fleksibilitet blir et reelt valg for de eldre og et bidrag til å øke deres velferd.

Mange andre land står overfor tilsvarende demografiske utfordringer som Norge. I flere land har en også gjennomført og/eller har under planlegging reformer som kan øke yrkesaktiviteten i eldre aldersgrupper og redusere pensjonsutbetalingene fra offentlig sektor, jamfør omtale i *"Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land"* i kapittel 4.

I dette avsnittet vil en se nærmere på tiltak som kan stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre arbeidstakere. De budsjettmessige utfordringer en står overfor, tilsier at eventuelle tiltak bør utformes slik at de ikke virker til å svekke den offentlige budsjettbalanse. Tiltak for å øke yrkesaktiviteten blant eldre er grovt sett inndelt i følgende grupper:

- Tiltak som stimulerer til å arbeide utover ordinær pensjonsalder.
- Tiltak for å begrense avgangen før ordinær pensjonsalder.
- Andre tiltak for å øke gjennomsnittlig pensjoneringsalder.

Samtidig som det på sikt ut fra makroøkonomiske hensyn er ønskelig å heve gjennomsnittlig pensjoneringsalder, kan det også være ønskelig å innføre ordninger som gir større fleksibilitet i valg av pensjoneringsalder. Tiltak for økt fleksibilitet er drøftet i *"Tiltak for økt fleksibilitet ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon"* i avsnitt 14.4.5.

#### 14.4.2 Tiltak som stimulerer til å arbeide utover ordinær pensjonsalder

Pensjonsalderen i folketrygden er i dag 67 år, men Folketrygdloven inneholder bestemmelser som gjør det mulig å kombinere arbeidsinntekt og pensjon, jamfør *"Alderspensjon fra folketrygden"* i avsnitt 7.2. Personer som fortsetter i arbeid etter fylte 67 år, vil fortsatt kunne tjene opp pensjonspoeng og får dermed økt pensjon senere. Utover muligheten til økt poengopptjening, gis det ingen kompensasjon til de som fortsetter å arbeide. Hvis en har en yrkesinntekt som er høyere enn den alternative pensjonen, kan en likevel ha økonomiske fordeler av å fortsette i arbeid.

De som fortsetter i arbeid etter 67 år kan etter dagens regelverk tape betydelige beløp i samlede pensjonsutbetalinger. Tapet av pensjon ved fortsatt yrkesaktivitet vil redusere motivasjonen til å fortsette i arbeid, og kan føre til at flere enn ønskelig, ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger, trekker seg ut av yrkeslivet. Nedenfor er det drøftet noen forslag som kan føre til større nøytralitet mellom arbeid og fritid for de som fortsetter i arbeid over 67 år. Disse forslagene går i ulike former ut på å øke den samlede pensjonen for de som arbeider utover 67 år i forhold til dagens system.

Det kan tenkes flere måter å innrette pensjonssystemet på som gir sterkere incentiver til å arbeide lenger enn dagens system. I dette avsnittet har en konsentrert oppmerksomheten om tiltak som gjør at flere eldre selv vil ha ønske om å stå lenger i arbeid. Samtidig er det mange trekk ved norsk arbeidsliv som gjør at dette neppe er tilstrekkelig for å oppnå ønsket effekt. Dette gjelder holdninger til eldre, både blant arbeidsgiverne, i arbeidslivets organisasjoner og blant andre arbeidstakere.

Når en har lagt vekt på hvordan en kan øke de eldres motivasjon til arbeid, har dette sammenheng med at en nødvendig forutsetning for å lykkes i å øke yrkesdeltakingen, er at de eldre selv ser seg tjent med å arbeide lenger. På denne måten kan en også få økt oppmerksomhet om ulike stengsler som de møter i arbeidsmarkedet. Dette vil igjen gjøre det lettere å snu den trenden vi nå har i retning av stadig lavere yrkesaktivitet blant eldre.

Som eksempler på mulige tiltak som kan virke i retning av økt yrkesdeltaking blant eldre har en sett på:

- ventetillegg
- lønnsplåsar fra trygden
- økt poengopptjening for eldre
- økt tilleggspensjon
- regler for avkorting arbeid/pensjon



Nedenfor er det gitt en nærmere omtale av hvordan slike tiltak kan tenkes utformet. Det er videre gitt tallmessige illustrasjoner av hvordan tiltakene, under bestemte forutsetninger, vil slå ut på pensjonen for ulike inntektsnivåer. Alle disse tiltakene vil isolert sett innebære forbedringer i pensjonssystemet for den enkelte pensjonist. Alle kan velge å slutte i arbeid som i dag, og få samme pensjon som i dag, men en del kan velge å arbeide utover 67 år, og få høyere samlet pensjon enn i dag.

Slike tiltak som består i å gi høyere pensjon enn det en gjør i dag til personer som står i arbeid utover 67 år kan i hvert fall på kort sikt føre til økte pensjonsutbetalinger over offentlige budsjetter. Den netto virkningen på budsjettbalansen vil avhenge av hvor sterke incitamentene er, hvor mange som benytter seg av dem, og hvor stor gevinst den økte sysselsettingen gir. Det vil også avhenge av om dette inngår som de eneste tiltak, eller eventuelt i kombinasjon med andre tiltak med motsatt budsjettvirkning som kan få flere til å arbeide fram til de fyller 67 år, jamfør omtalen i *"Tiltak for å begrense avgangen før ordinær pensjonsalder"* i avsnitt 14.4.3.

Et utgangspunkt for å belyse mulige budsjettvirkninger er å se på sysselsetting blant de over 67 år i dag. Ifølge tall fra AKU var det i 1992 i alt 27 000 sysselsatte i alderen 67-74 år. 17 000 av disse var lønnstakere og 10 000 selvstendige. Av lønnstakerne arbeidet 8 000 i offentlig sektor og 9 000 i privat sektor. Ved tiltak for å gjøre det mer lønnsomt å arbeide utover 67 år vil en måtte betale økt pensjon også til disse. Hvis få nye personer begynner å arbeide lenger, som følge av nye økonomiske incentiver, vil konsekvensene av slike virkemidler i stor grad kunne bli at en betaler høyere pensjoner til de som ville arbeide utover 67 år uansett. Hvis derimot arbeidstilbudet øker mye ved moderate økonomiske incentiver, kan offentlig sektor få en netto innsparing som følge av økt arbeidstilbud og økte skatteinntekter. Det kan være rimelig å anta at budsjettvirkningene på kort sikt vil være mindre gunstige enn på lang sikt, da det kan ta noe tid før incentivene begynner å virke. Ved utformingen av tiltakene er det viktig at gevinsten for samfunnet i form av økt yrkesaktivitet er store i forhold til kostnadene ved dem. Hvis ikke kan tiltakene bidra til at de fordelingsmessige skjevhetene mellom yngre og eldre forsterkes.

#### 14.4.2.1 Ventetillegg

Et tiltak for å øke yrkesaktiviteten blant eldre kan være å gi personer som arbeider utover 67 år et aktuarisk bestemt ventetillegg. Et pensjonsbeløp som vedkommende i første omgang går glipp av ved å vente med å ta ut full alderspensjon, kan da vinnes tilbake ved at den årlige pensjonen senere økes med et ventetillegg.

Norge hadde tidligere en ordning med ventetillegg i folketrygden for de som fortsatte i arbeid mellom 67 og 70 år. Ordningen ble opphevet i 1984. Beregningsmetoden er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 67 (1971-72). Satsen for ventetillegg var fastsatt til 0,75 prosent per måned (9 prosent per år) en utsatte pensjoneringstidspunktet med. Det maksimale ventetillegget kunne da bli 27 prosent av den årlige pensjonen uten ventetillegg, og dette ble gitt som et tillegg i ytelsen til den som ventet med å ta ut pensjonen til fylte 70 år. For de som tok ut gradert pensjon, ble det foretatt en tilsvarende avkorting av ventetillegget.

En av begrunnelsene som ble brukt for å oppheve ordningen var at den ble lite brukt, jamfør Ot.prp. nr. 11 (1983-84). Ved utgangen av 1981 hadde 80 prosent av 67 år gamle menn og 91 prosent av 67 år gamle kvinner full alderspensjon. Ved utgangen av 1992 hadde disse andelene økt til 87 prosent blant menn og 94 prosent blant kvinner.

Pensjonssystemet i mange vestlige land gir mulighet til å vente med å ta ut pensjonen til en senere alder enn den allmenne pensjonsalderen, mot at det gis et ventetillegg. I for eksempel Sverige er pensjonsalderen 65 år, men det er mulig å vente



med å ta ut pensjon til fylte 70 år. De som venter med å ta ut pensjonen til etter 65 år, får en økning i pensjonen på 0,6 prosent per måned. Beregningen av ventet tillegg begrenses normalt til et visst antall år etter den allmenne pensjonsalderen. Mens en i Norge kan fortsette poengopptjening fram til 70 år synes regelen i de fleste andre land å være at grensen for opptjening av inntektsrelatert pensjon er satt ved den allmenne pensjonsalderen.

Spørsmålet om hvilke ytelser det skal beregnes ventet tillegg av ble også drøftet i Ot.prp.nr. 67 (1971-72). Ut fra en samlet vurdering kom en den gangen fram til at ventet tillegg skulle beregnes av grunnpensjon og tilleggspensjon, men ikke av sært tillegg og forsørgingstillegg til ektefelle og barn.

For å kunne beregne størrelsen på en eventuell gjeninnføring av et ventet tillegg er en avhengig av å bruke en rentesats for å beregne nåverdien av framtidige pensjonsytelser. Det er ikke opplagt hvilken rentesats som det vil være riktig å bruke i en slik beregning.

Ved beregninger av lønnsomheten ved statlige investeringer brukes en realrente på 7 prosent. Dette er imidlertid investeringer med usikker avkastning, og det kan virke høyt å bruke denne rentesatsen ved beregning av ventet tillegg i folketrygden gitt at målet er at pensjonister med lik opptjening, men med ulik pensjoneringsalder, skal sitte igjen med like stor forventet pensjonsformue.

I dagens folketrygdsystem er det behov for å bruke en rentesats ved kapitalisering av visse ytelser. Dette gjelder for eksempel yrkesskadeerstatning som enten kan gis som et engangsbetrag, eller som løpende utbetalinger. En kongelig resolusjon fra 1980 slår fast at det ved beregninger av kapitalverdien av ytelser fra folketrygden skal brukes en realrente på 6 prosent. Et nærliggende alternativ ved beregning av ventet tillegg vil derfor være å bruke en realrente på 6 prosent.

Et tredje alternativ kan være å ta utgangspunkt i realrenten på sikre plasseringer som langsiktige statsobligasjoner. Realrenten på langsiktige statsobligasjoner har de siste 40 år vært om lag 2-2,5 prosent. Gitt at en ikke ser grunn til at denne skulle endre seg vesentlig på lang sikt, vil et slikt utgangspunkt altså gi en vesentlig lavere rentesats enn alternativene ovenfor. Tabell 14.4.2a viser ventet tillegget i prosent av pensjon ved ulike forutsetninger for realrenten.

Tabell 14.4.2.1a: Ventet tillegg i prosent av pensjon ved ulike forutsetninger for realrenten

| Realrente i prosent | Ventet tillegg i prosent av pensjon |
|---------------------|-------------------------------------|
| 0                   | 18,2                                |
| 2                   | 22,4                                |
| 4                   | 27,1                                |
| 6                   | 32,2                                |
| 7                   | 34,9                                |

Kilde: Finansdepartementet.

I eksemplet er det sett på en person som har hatt en lønn på 150 000 kroner og har full opptjening i folketrygden ved fylte 67 år i 1993. Ved beregning av ventet tillegget er verdien av økt poengopptjening mellom 67 og 70 år ikke inkludert. Tabellen viser ventet tillegg gitt at en person arbeider til fylte 70 år i stedet for å gå av ved fylte 67 år. Et ventet tillegg på 32,2 prosent ved 6 prosent realrente innebærer at den årlige pensjonen vil øke med dette beløpet. For en som arbeider til 68 år vil den årlige pensjonen øke med om lag 1/3 av dette. Som en ser av tabellen øker ven-

tetillegget jo høyere realrente som brukes. Dette skyldes at med høyere realrente blir nåverdien av inntekter mottatt langt fram i tid lavere, og for å kompensere for denne effekten må ventetillegget i prosent av pensjon øke.

Kostnadene for folketrygden av å gjeninnføre et ventetillegg vil blant annet avhenge av hvor mange som kommer til å arbeide utover 67 år, og av hvilken realrentesats som brukes. Hvor mange som vil benytte ordningen vil være svært usikkert. Nedenfor er kostnadene derfor illustrert gitt at antall personer som benytter seg av ordningen er lik antall personer som var 70 år per 30.6.1993, og faktisk hadde arbeidet utover 67 år.

Det er i beregningene nedenfor forutsatt et ventetillegg på 9 prosent per år eller 27 prosent på 3 år slik det var i den gamle ordningen i Norge. Som beregningsgrunnlag er brukt sum av grunnpensjon, tilleggspensjon og sært tillegg ved fylte 70 år. Av beregningstekniske grunner er ventetillegget regnet også av den del av tilleggspensjonen som er opptjent mellom 67 og 69 år. Som omtalt ovenfor kan det også diskuteres om det skal beregnes ventetillegg av sært tillegg.

Beregningene viser at hvis dagens 70-åringer hadde fått ventetillegg, ville det øke deres samlede pensjon med om lag 1,5 prosent eller 48 millioner kroner. Av dette ville menn ha mottatt 38 millioner kroner og kvinner 10 millioner kroner. Beregningene illustrerer kostnaden for ett årskull og kostnadene vil selvsagt øke etter hvert som flere årskull får utbetalt ventetillegg. Gitt at alle alderspensjonister per 30.6.1993 hadde vært omfattet av ordningen med ventetillegg, kunne utgiftene til ordningen som et svært grovt anslag ha utgjort 1-1,5 prosent av folketrygdens utgifter til alderspensjoner, eller 400-600 millioner kroner.

Tabell 14.4.2.1b: Virkninger for ett årskull på folketrygdens utgifter av å innføre et ventetillegg

|         | Antall personer som var 70<br>år per 30.6.1993 | Antall med<br>ventetillegg | Gjennomsnittlig<br>ventetillegg | Utgift i 1 000<br>kroner |
|---------|------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Menn    | 18 252                                         | 2 454                      | 15 395                          | 37 778                   |
| Kvinner | 21 753                                         | 1 100                      | 9 227                           | 10 150                   |
| I alt   | 40 005                                         | 3 554                      | 13 486                          | 47 929                   |

Kilde: Rikstrygdeverket.

Av de som var 70 år per 30.6.1993 hadde 13,4 prosent av mennene ikke tatt ut alderspensjon en måned etter at de fylte 67 år. For kvinner var andelen 5,1 prosent. 12 måneder etter at de fylte 67 år var andelen som ikke hadde tatt ut pensjon sunket til 8,0 prosent for menn og 2,5 prosent for kvinner.

De som ventet med å ta ut pensjon til etter 67 år hadde gjennomsnittlig høyere pensjon enn de som ikke ventet. Tallene i tabell 14.4.2c er oppgitt eksklusive forsørgingstillegg og beregnet ventetillegg.

Tabell 14.4.2.1c: Gjennomsnittlig pensjon for henholdsvis de som venter og ikke venter med å ta ut pensjon. Kroner.

|              | Menn    | Kvinner |
|--------------|---------|---------|
| Ventere      | 104 124 | 74 151  |
| Ikke-ventere | 92 439  | 64 023  |
| I alt        | 94 011  | 64 535  |

Kilde: Rikstrygdeverket.

Med de forutsetninger som er lagt til grunn, får menn som har ventet 36 måneder med å ta ut pensjon, et beregnet gjennomsnittlig ventetillegg per år på vel 28 000 kroner, mens kvinner får vel 22 000 kroner.

Hensikten med å innføre et ventetillegg ville være å påvirke atferden til de som er mellom 67 og 70 år slik at flere venter med å ta ut pensjon. I beregningene ovenfor er det ikke tatt hensyn til dette. Innføring av et aktuarisk ventetillegg vil ikke i særlig grad påvirke folketrygdens samlede pensjonsutgifter til de som velger å arbeide lenger, men medføre at disse får en høyere årlig pensjon i færre år. I en vurdering av de samlede budsjettvirkningene for offentlig sektor av å innføre ventetillegg må en blant annet ta hensyn til at økt yrkesaktivitet blant eldre vil innebære økt produksjon og høyere skatteinntekter. De samlede budsjettvirkningene for offentlig sektor vil således bli gunstigere enn de isolerte virkningene for folketrygden.

Som nevnt ovenfor var bruken av den tidligere ordningen med ventetillegg begrenset. Dette kan skyldes flere forhold, men mye kan tyde på at folketrygdens pensjonsalder har vært normskapende for regler, rutiner og holdninger i forhold til eldre i arbeidslivet, slik at de over 67 år i praksis har små muligheter til å fortsette. Eksempelvis økte bruken av den tidligere ventetilleggsordningen midlertidig noe i en periode etter nedsettelsen av pensjonsalderen til 67 år. En grunn til dette kan være at det tok noe tid før de ekskluderende mekanismene i forhold til eldre hadde slått gjennom ned til den nye pensjonsalderen. Det viste seg også at den tidligere ordningen i hovedsak ble benyttet av sysselsatte i selvstendig virksomhet, som for eksempel leger, tannleger og advokater. Disse vil i mindre grad enn ansatte være påvirket av press om å gå av med pensjon.

Et annet argument kan være at den enkeltes subjektive diskonteringsrate kan være høyere enn de diskonteringsratene som ble drøftet ovenfor. For den enkelte kan det være usikkerhet knyttet til å bli stående i arbeid, for eksempel ved at vedkommende ikke vet hvor lenge helsen holder. Mange ønsker noen års pensjonisttilværelse med relativt god helse. Særlig arbeidstakere som etter mange års belastende arbeid begynner å føle at den fysiske helsen ikke er så god som tidligere, kan anse at risikoen ved å fortsette i arbeid er for stor. For disse vil det trolig ikke være lønnsomt å gi stimulans til ekstra arbeidsinnsats. En må anta at kostnadene for samfunnet av å gi et svært høyt ventetillegg vil være høyere enn gevinsten dette kan gi i form av økt produksjon.

#### 14.4.2.2 Lønnpåslag fra trygden

Et alternativ til ventetillegg kan være å gi et lønnpåslag fra trygden til de som blir stående i arbeid utover en viss alder. Dette kan tolkes som at det innføres en ordning med et ventetillegg som utbetales umiddelbart. Selv om mange i den aktuelle aldersgruppen har mange år igjen å leve, kan det for en del 67-åringer framstå som lite

fristende å fortsette i arbeid fram til 70 år for da å få tilgang til en høyere pensjon enn ellers, jamfør diskusjonen ovenfor om den subjektive diskonteringsraten. Hvis de umiddelbart får utbetalt et tillegg til lønnen, kan det gjøre alternativet mer attraktivt. Det kan også gjøre den valgsituasjonen den enkelte faktisk står overfor mer synlig. Dette ville være en løsning som likner på et forslag om en «honnørytelse» for eldre arbeidstakere som er beskrevet av Vidar Christiansen i vedlegg 6 i NOU 1987:9B. Erfaringer fra ordningen med yrkesskadeerstatning tyder på at en ordning med lønnspåslag kan være et alternativ med visse gunstige trekk. Yrkesskadeerstatning kan tas ut som et engangsbeløp eller som årlige ytelser. Det har vist seg at engangsyttelsen foretrekkes av de fleste.

Om en tenker seg at lønnspåslaget skal være lik den neddiskonterte verdien av pensjonen en mister, vil lønnspåslaget være lik pensjonen en ville fått ved å gå av. En person på 67 år med 150 000 kroner i inntekt og full opptjening har krav på en alderspensjon på vel 82 000 kroner brutto. Om vedkommende skulle ha fått dette som lønnspåslag, ville det ha utgjort om lag 55 prosent av bruttoinntekten. Det prosentvise lønnspåslaget ville bli større ved lavere lønnsinntekter og mindre ved høyere inntekter som følge av at kompensasjonsgraden i folketrygden faller med økende inntekter. Et lønnspåslag som kompenserer fullt ut for bortfall av pensjon vil altså gi en svært stor lønnsøkning i de årene en arbeider fra 67 til 70 år.

#### *14.4.2.3 Bedre poengopptjening for eldre*

Ventetillegg og lønnspåslag drøftet foran, er tiltak som kan tenkes satt inn for personer som arbeider utover 67 år. Et annet alternativ for å stimulere eldre til å fortsette i arbeid, kan være økt poengopptjening etter en viss alder. Et spørsmål som måtte vurderes nærmere i en slik sammenheng er fra hvilken alder det skal gis økt poengopptjening. I utgangspunktet vil 67 år være den naturlige alderen å sette i verk slike tiltak på ettersom dette er folketrygdens ordinære pensjonsalder. Ettersom en stor andel av årskullet er ute av yrkeslivet før dette tidspunktet, er det imidlertid mye som taler for at et slikt tiltak vil ha større effekt om det settes i verk på et tidligere alderstrinn.

Bedre poengopptjening for eldre kan innrettes på flere måter. En måte er økt poengopptjening for en gitt inntekt. Dette ville føre til at flere kan få noen av sine beste poengår på slutten av yrkeskarrieren i tillegg til at vedkommende får flere poengår ved å fortsette lenger. Hvor sterke incentivvirkningene vil bli, vil avhenge av hvordan en utformer en slik ordning mer i detalj. I det eksemplet som her er presentert, har en som en teknisk illustrasjon valgt å øke sluttpoengtallet med 0,1 poeng for hvert år vedkommende arbeider etter fylte 60 år, uavhengig av inntekt, gitt at den overstiger et visst nivå.

Eksemplet, illustrert ved alternativ A i boks 14.4.2.3a, og i tabellene 14.4.2.4c-d viser at det særlig er de med midlere inntekter og lang opptjening som vil få fordel av dette alternativet. De med de høyeste inntektene og høy opptjening vil i liten eller ingen grad få noen økt motivasjon til arbeid.

Det er også regnet på økonomiske konsekvenser for folketrygden av en slik bedre poengopptjening for eldre. En har sett på økningen i utbetalt alderspensjon i 1992 for 1922-kullet, gitt et forslag om økt poengopptjening for de som arbeider etter 60 år. Det er ikke tatt hensyn til at reformen kan føre til at flere vil arbeide lenger.

Det er tatt utgangspunkt i antall personer som har tjent opp pensjonspoeng hvert år mellom 1982 og 1991 av dem som ble 70 år i 1992. Det er tatt hensyn til at en del av dem som tjener opp pensjonspoeng dør før de blir 70 år. Det er også tatt hensyn til at en del vil bli uførepensjonister før de blir 67 år. Det er videre forutsatt at det

ikke gis ekstra poengopptjening til personer med sluttpoengtall større enn 7. Dette er maksimal poengopptjening etter endringene i reglene for pensjonsopptjening som ble gjennomført fra 1.1.1992.

Et tiltak som gir bedre poengopptjening for eldre ville, gitt forutsetningene over, medført økte utgifter for folketrygden på 90 millioner kroner i 1992 for 1922-kullet. Tiltaket ville dermed, gitt de forutsetningene som er lagt inn, være mer kostnadskrevende enn gjeninnføring av et ventetillegg i folketrygden. En viktig forskjell mellom de to forslagene er at ventetillegget vil gi økte kostnader til pensjoner for de som arbeider utover 67 år, mens økt poengopptjening slik det er beregnet her, vil gi stimulanser fra fylte 60 år og vil øke pensjonen både til de som går av ved 67-årsalderen og senere. I anslaget over er det ikke tatt hensyn til AFP-ordningen. Om en tar hensyn til at en del av 1922-kullet ville benyttet AFP-ordningen, ville utgiftsøkningen blitt noe mindre.

Dersom alle alderspensjonister i 1992 hadde vært omfattet av en ordning med bedre poengopptjening for eldre, ville utgiftene til alderspensjon blitt langt høyere, og kunne som et svært grovt anslag økt med om lag 2,9 prosent eller vel 1 milliard kroner.

#### 14.4.2.4 Økt tilleggspensjon

Ytterligere et alternativ som vil ha mange likhetstrekk med bedre poengopptjening ville være å øke tilleggspensjonen med et visst beløp for hvert år en arbeider utover en viss alder. Et eksempel som ville tilsvare et tiltak med økt poengopptjening for en med full opptjening, slik det er skissert ovenfor, ville være å øke tilleggspensjonen med et beløp svarende til 0,04 G for hvert år en arbeider etter fylte 60 år. Dette er illustrert ved alternativ B i boks 14.4.2.3a og i tabellene 14.4.2.4a-d.

Både alternativ A og alternativ B vil gi sterkest motivasjon til fortsatt arbeid for de med midlere inntekt. Dette følger av at en har valgt et inntektsuavhengig tillegg. En kunne også tenke seg ordninger hvor opptjeningen av stimulans var knyttet til inntekt. Alternativ B vil være gunstigere for de med kort opptjening.

---

### Figur 14.4.2.3a Illustrasjon av tiltakene med bedre poengopptjening for eldre og økt tilleggspensjon

#### Alternativ A

Bedre poengopptjening etter 60 år. Sluttpoengtallet blir økt med 0,1 poeng for hvert år en jobber etter fylte 60 år. Tiltaket er beregnet for personer som har inntekt over 2 G og blir pensjonert ved 70 år. Øvre grense: ikke flere poeng om sluttpoengtallet allerede er over 7.

#### Alternativ B

Tilleggspensjonen økes med 0,04 G for hvert år en jobber over en viss grense etter fylte 60 år. 0,04 G er valgt fordi det tilsvarer ovennevnte tiltak for økt poengopptjening for en person som har full opptjening. Øvre grense: ikke høyere pensjon enn det vedkommende har fått med sluttpoengtall 7.

I tabell 14.4.2.4a og 14.4.2.4b er det gjort beregninger for medlemmer av 1930-kullet. Det er personer som teoretisk kan gå av med AFP-pensjon som 64-åringer i 1994 og som alderspensjonister i 1997. I beregningene er det tatt utgangspunkt i at alderspensjonistene går av som 70-åringer, og AFP-pensjonistene går av som 64-åringer. Det er gjort beregninger for to opptjeningsalternativer:

1. full opptjening fra og med 1967
2. full opptjening fra og med 1977.

I tabell 14.4.2.4c og 14.4.2.4d er det gjort beregninger for medlemmer av 1950-kullet. Dette er personer som etter dagens regelverk kan gå av med AFP-pensjon som 64-åringer i 2014 og som alderspensjonister i 2017. I beregningene er det tatt utgangspunkt i at alderspensjonistene går av som 70-åringer, og AFP-pensjonistene går av som 64-åringer. Det er gjort beregninger for to opptjeningsalternativer:

1. 40 års opptjening, og at opptjeningen startet i 1977.
2. 20 års opptjening, og at 15 år av denne opptjeningen var etter 1992.

I beregningene er det brukt en G på 37 033 kroner, som er gjennomsnittlig G for 1993.

*Tabell 14.4.2.4a: Beregninger av alderspensjon for personer fra 1930-kullet som har vært yrkesaktive fra og med 1977. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Alternativ A | Alternativ B |
|-------------------|------------------|--------------|--------------|
| 100000            | 59440            | 67666        | 71133        |
| 150000            | 71637            | 82883        | 86450        |
| 200000            | 86159            | 95519        | 100972       |
| 300000            | 107688           | 110496       | 110496       |
| 400000            | 116112           | 116112       | 116112       |

Kilde: Rikstrygdeverket

*Tabell 14.4.2.4b: Beregninger av alderspensjon for personer fra 1930-kullet som har vært yrkesaktive fra og med 1967. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Alternativ A | Alternativ B |
|-------------------|------------------|--------------|--------------|
| 100000            | 76382            | 81301        | 79719        |
| 150000            | 87039            | 102230       | 101853       |
| 200000            | 107534           | 119830       | 122347       |
| 300000            | 139874           | 139874       | 139874       |
| 400000            | 150491           | 150941       | 150941       |

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket

*Tabell 14.4.2.4c: Beregninger av alderspensjon for personer fra 1950-kullet som har vært yrkesaktive i 20 år etter 1992. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Alternativ A | Alternativ B |
|-------------------|------------------|--------------|--------------|
| 100000            | 59440            | 61180        | 67050        |
| 150000            | 64331            | 73254        | 79124        |
| 200000            | 76384            | 85328        | 91197        |
| 300000            | 88011            | 96954        | 99637        |
| 400000            | 96060            | 99637        | 99637        |

Kilde: Rikstrygdeverket.

*Tabell 14.4.2.4d: Beregninger av alderspensjon for personer fra 1950-kullet som har vært yrkesaktive fra og med 1977. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Alternativ A | Alternativ B |
|-------------------|------------------|--------------|--------------|
| 100000            | 64655            | 76029        | 75024        |
| 150000            | 86590            | 97964        | 96959        |
| 200000            | 108525           | 119899       | 118894       |
| 300000            | 124151           | 132802       | 134520       |
| 400000            | 135274           | 135274       | 135274       |

Kilde: Rikstrygdeverket.

#### 14.4.2.5 Ekstra opptjeningsår

En kan også tenke seg å gi ekstra opptjeningsår til de som står lenge i arbeid. Dette vil gi flere muligheter til å få full opptjening. En slik ordning kunne trappes ned etter 2007 da folketrygden tilleggspensjonssystem er fullt utbygget. Det vil i så fall være en kortsiktig ordning ut fra behovet for å motivere til økt yrkesdeltaking på lang sikt. En har derfor ikke gått nærmere inn på utformingen av en slik ordning.

#### 14.4.2.6 Endret besteårsregel for eldre

Ytterligere et tiltak for å stimulere til økt yrkesaktivitet kan være justeringer av besteårsregelen. I dag bestemmes tilleggspensjonen på grunnlag av et sluttpoengtall basert på de 20 beste poengårene, eller et gjennomsnitt av alle dersom en har færre enn 20 poengår. En endring av besteårsregelen kan gjøres på flere måter. Et alternativ kan være å redusere antall «besteår» for de som fortsetter å arbeide etter en viss alder, for eksempel etter fylte 64 år. For eksempel kunne antall «besteår» reduseres med 1 år for hvert års yrkesaktivitet etter denne alderen, men maksimalt ned til 15 år sammenlignet med dagens 20-årsregel. En slik ordning ville imidlertid i liten grad oppmuntre de med mange gode poengår til å bli stående i arbeid. For eksempel vil de i yrker hvor mange begynner å arbeide i ung alder bli lite begunstiget. Det vil heller ikke gi noe incentiv til de som har hatt for lite opptjening til å få tilleggspensjon. En slik endring vil særlig være til fordel for de som har hatt variabel inntekt.

#### 14.4.2.7 Avkorting arbeid/pensjon

Ut fra dagens regelverk er det fullt mulig å kombinere arbeid og pensjon for de over 67 år. Hvis arbeidsinntekten overstiger 1 G eller 37 300 kroner, skjer det en avkorting av folketrygdens ytelser for aldersgruppen 67-70 år, jamfør "[Folketrygdens pensjoner og stønader til livsopphold – spesielt relatert til eldre](#)" i kapittel 7. Avkortingssatsen er 50 prosent. Hvis en ønsker å legge forholdene bedre til rette for en kombinasjon av arbeid og pensjon, kunne et alternativ være å se på om det bør gjøres endringer i dagens avkortingsregler som kan gjøre det mer lønnsomt å arbeide ut over 67 år.

Avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt innebærer i realiteten at arbeidsinntekt over et visst nivå for de i aldersgruppen 67-70 år beskattes svært hardt. De betaler skatt på sin arbeidsinntekt. I tillegg fører arbeidsinntekten til en avkorting av pensjonen. Maksimalregelen om at summen av pensjon og arbeidsinntekt ikke kan overstige 100 prosent av tidligere arbeidsinntekt, innebærer i realiteten at arbeidsinntekt utover denne grensen beskattes 100 prosent.

Fortsatt poengopptjening modifierer utslaget noe ettersom framtidig pensjon vil øke. Avkortingsreglene etter endringen fra 1992 gjør arbeid noe gunstigere enn tidligere, men tapet for de som fortsetter i arbeid er fortsatt svært høyt. Et tiltak som kan redusere denne effekten, vil være en ytterligere reduksjon i avkorting av arbeidsinntekt mot pensjon. Endringer i avkortingsreglene kunne gjennomføres isolert, eller også i kombinasjon med et ventetillegg eller lønnsplåslag.

#### 14.4.2.8 Skattemessige forhold

Alternativt til å bruke pensjonssystemet for å stimulere flere til å utsette avgangen fra arbeidslivet, kunne en bruke skattemessige tiltak. Som omtalt i "[Regler for beskatning av lønnstakere og pensjonister](#)" i avsnitt 10.7 beskattes pensjonister etter gunstigere regler enn yrkesaktive. Det kan på mange måter synes vanskelig å forsvare at en pensjonist skal betale lavere skatt enn en yrkesaktiv med samme inntekt. Ut fra dette kan en argumentere for en videre tilnærming av skattereglene for pensjonister og yrkesaktive, men hvor en fortsatt skjermer de med bare minstepensjon og de som har så lav tilleggspensjon at de kommer inn under skattereduksjonsregelen.

Pensjonistbeskatningen er imidlertid komplisert, slik det framkommer av omtalen i "[Regler for beskatning av lønnstakere og pensjonister](#)" i avsnitt 10.7. Dette er en følge av at en har ønsket å sikre skattefritak for de med lave pensjoner. Dette kan rent praktisk gjøre det vanskelig å gå langt i å bruke skattesystemet for å øke yrkesdeltakingen blant eldre.

#### 14.4.2.9 Forholdet til tjenstepensjonsordninger

Når en skal vurdere incentivvirkninger av ulike reformer i folketrygden er det viktig å ta hensyn til effektene av tjenstepensjonsordningene i privat og offentlig sektor.

Tjenstepensjonsordninger i privat sektor er vanligvis utformet som nettoordninger, det vil si at endringer i folketrygden også vil få konsekvenser for de som har tjenstepensjonsordninger. Fra 1.1.1992 ble det foretatt endringer i folketrygden med å senke tilleggspensjonsprosenten fra 45 til 42, og å senke taket for full poengopptjening fra 8G til 6G. Disse endringene vil føre til lavere pensjonsdekning også for personer med tjenstepensjonsordninger i privat sektor, gitt at ikke arbeidsgiver velger å kompensere for dette. Tilsvarende vil for eksempel innføring av et ventetillegg i folketrygden føre til høyere årlig pensjon, og dermed gi incentiver til å



arbeide lenger også for personer som omfattes av tjenstepensjonsordninger i privat sektor.

Tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor bruttosamordnes med folketrygden. Dette innebærer at tjenstepensjonsordningen sikrer den ansatte en viss prosent av sluttlønn, og dekker de utgiftene som skal til som ikke dekkes av folketrygden, det vil si at de indirekte lønnskostnadene i offentlig sektor automatisk øker om folketrygdens ytelser reduseres. Endringer i folketrygden vil derfor gitt dagens regelverk for mange med tjenstepensjonsordning i offentlig sektor ikke føre til noen endring i utbetalt pensjon. Reduksjonen i tilleggspensjonsprosenten fra 45 til 42 blir for eksempel dekket opp gjennom økte ytelser fra tjenstepensjonsordningen. På samme måte vil for eksempel innføring av et ventetillegg ikke få noen virkning i offentlig sektor, gitt at ordningen ikke utformes slik at ventetillegget utbetales i tillegg til, og ikke istedenfor tjenstepensjonen.

#### *14.4.2.10 Sammenfatning*

Administrativt kan trolig alle forslagene skissert ovenfor, eventuelt bortsett fra endringer i avkortingsreglene, skape visse komplikasjoner, ved at de vil medføre ytterligere varianter innenfor et pensjonssystem som allerede er komplisert.

Ordningene med ventetillegg og lønnspåslag er trolig enklest å administrere, og enklest å forstå for den enkelte pensjonist. En ulempe med bedre poengopptjening eller økt tilleggspensjon kan være at det er vanskeligere å se sammenhengen mellom ekstra arbeidsinnsats og økt pensjon for ulike grupper. Ventetillegget og lønnspåslaget kan gis utforminger med utgangspunkt i at den enkeltes pensjonsformue som hovedprinsipp skal holdes uendret, uavhengig av pensjoneringstidspunkt, noe som ikke vil bli resultatet av de andre ordningene. Ventetillegget og lønnspåslaget er dessuten mer fleksible med hensyn til å finne utforminger som gir en nøytral stimulans for ulike inntektsgrupper. Incentivvirkningen av økt tilleggspensjon og økt poengopptjening vil være svært avhengig av den konkrete utformingen av forslagene.

#### **14.4.3 Tiltak for å begrense avgangen før ordinær pensjonsalder**

Det eksisterer ikke noen generell førtidspensjonsordning i Norge i dag, men AFP-ordningen er et alternativ for alle ansatte i offentlig sektor, samt for om lag 43 prosent av alle lønnstakere i privat sektor. I tillegg omfattes en del grupper av særaldersgrenser med videre.

Nedenfor er det omtalt hvordan enkelte justeringer av dagens AFP-ordning kunne gjøre ordningen mer nøytral i valget mellom arbeid og pensjon. I tillegg finnes det en rekke andre tiltak som kan bidra til å begrense avgangen før ordinær pensjonsalder. Et eksempel kan være avkorting av dagpenger og uførepensjon mot gavepensjon for å gjøre bruk av disse ordningene som uformelle tidligavgangsordninger mindre gunstig.

AFP-ordningen synes å være relativt gunstig sammenlignet med frivillige førtidspensjonsordninger i andre land. Mens frivillige førtidspensjonsordninger i andre land ofte er bygget opp slik at uttak av pensjon før normal pensjonsalder motsvares av lavere årlig pensjon, er dette prinsippet ikke innebygget i AFP-ordningen. Tvert i mot får personer som går av med AFP et sluttvederlag som i privat sektor er skattefritt og på 11 400 kroner per år. Mange AFP-pensjonister som går over på alderspensjon vil dermed få en nedgang i årlig pensjon. Det er også slik at en som går over på AFP fortsetter å tjene opp poeng i folketrygden mens vedkommende er pensjonist.

En som velger å gå av med AFP får dermed utbetalt vesentlig høyere samlet pensjon enn en som velger å fortsette i arbeid. Et par stiliserte eksempler kan illustrere dette. En som har tjent 150 000 kroner per år, har full opptjening og går av med AFP 64 år gammel, kan samlet forvente å få utbetalt om lag 267 000 kroner mer i pensjon brutto enn en som venter med å gå av med pensjon til 67 år. Beløpet er da neddiskontert med 6 prosent realrente og regnet i 1993-kroner. For to som har tjent 300 000 kroner vil forskjellen i samlet pensjonsutbetaling være om lag 410 000 kroner i favør av den som går av 64 år gammel.

Utgifter til AFP har gjennom utviklingen av ordningen økt relativt sterkt og var i 1992 i offentlig og privat sektor samlet på om lag 458 millioner kroner. Utgiftene i privat sektor til AFP var på om lag 146 millioner, og av dette dekket staten om lag 57 millioner.

Det at AFP-pensjonister får godskrevet framtidige poengår i folketrygden kan bidra til redusert arbeidstilbud i denne gruppen. At uførepensjonister gis en slik rettighet kan begrunnes med at disse normalt ikke har mulighet til å fortsette å tjene opp pensjonspoeng. Det å fjerne denne regelen ville innebære at de som går av med AFP likebehandles med andre ikke-yrkesaktive (unntatt uførepensjonister). Virkninger av dette er illustrert i eksemplene i tabellene 14.4.3a-d.

En reduksjon i opptjeningstiden med 3 år for en som går av som 64-åring vil redusere ytelsen både som AFP-pensjonist og som alderspensjonist, gitt at vedkommende ikke har full opptjening som 64-åring. Det vil ikke være mulig å få full opptjening i folketrygden som 64-åring før i 2007. Reduksjonen i pensjon blir allikevel vesentlig mindre enn det en aktuarisk avkorting i ytelsene ville ha medført.

Utover minstepensjonen vil pensjonsytelsen bli redusert på alle inntektsnivåer. Reduksjonen vil bli minst merkbar for de som allerede har lang opptjening. Begge disse effektene kan sies å være gunstige ut fra et mål om å motivere til økt yrkesdeltaking blant eldre, samtidig som hensynet til dem som har stått lenge i arbeid ivaretas. For å illustrere den isolerte effekten av en slik omlegging har en ikke tatt hensyn til at det kan være ønskelig å skjerme de med lave tilleggspensjoner.

Tabell 14.4.3a: Beregninger for personer fra 1930-kullet som har vært yrkesaktive fra og med 1977. 1993-kroner.

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Ingen poengopptjening de årene en mottar AFP | Dagens regelverk | Ingen poengopptjening de årene en mottar AFP |
|-------------------|------------------|----------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------|
|                   | Alderspensjon    |                                              | AFP              |                                              |
| 100 000           | 59 440           | 59 440                                       | 70 840           | 70 840                                       |
| 150 000           | 67 324           | 63 016                                       | 78 724           | 74 416                                       |
| 200 000           | 80 037           | 73 914                                       | 91 437           | 85 314                                       |
| 300 000           | 98 882           | 91 275                                       | 110 282          | 102 675                                      |
| 400 000           | 106 256          | 97 595                                       | 117 656          | 108 995                                      |

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket.

*Tabell 14.4.3b: Beregninger for personer fra 1930-kullet som har vært yrkesaktive fra og med 1967. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Ingen opptjening de årene en mottar AFP | Dagens regelverk | Ingen opptjening de årene en mottar AFP |
|-------------------|------------------|-----------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|
| Alderspensjon     |                  |                                         | AFP              |                                         |
| 100 000           | 64 655           | 60 749                                  | 76 055           | 72 149                                  |
| 150 000           | 86 590           | 79 582                                  | 97 990           | 90 982                                  |
| 200 000           | 108 525          | 98 415                                  | 119 925          | 109 815                                 |
| 300 000           | 124 251          | 118 989                                 | 135 551          | 130 389                                 |
| 400 000           | 135 274          | 130 113                                 | 146 674          | 141 513                                 |

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket.

*Tabell 14.4.3c: Beregninger for personer fra 1950-kullet som har vært yrkesaktive 20 år etter 1992. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Ingen opptjening de årene en mottar AFP | Dagens regelverk | Ingen opptjening de årene en mottar AFP |
|-------------------|------------------|-----------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|
| Alderspensjon     |                  |                                         | AFP              |                                         |
| 100 000           | 59 440           | 59 440                                  | 70 840           | 70 840                                  |
| 150 000           | 60 753           | 59 440                                  | 72 153           | 70 840                                  |
| 200 000           | 71 251           | 66 119                                  | 82 651           | 77 519                                  |
| 300 000           | 81 362           | 74 712                                  | 92 762           | 86 112                                  |
| 400 000           | 88 361           | 86 611                                  | 99 761           | 98 011                                  |

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket.

*Tabell 14.4.3d: Beregninger for personer fra 1950-kullet som har vært yrkesaktive 20 år etter 1977. 1993-kroner.*

| Tidligere inntekt | Dagens regelverk | Ingen opptjening de årene en mottar AFP | Dagens regelverk | Ingen opptjening de årene en mottar AFP |
|-------------------|------------------|-----------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|
| Alderspensjon     |                  |                                         | AFP              |                                         |
| 100 000           | 64 655           | 60 749                                  | 76 055           | 72 149                                  |
| 150 000           | 86 590           | 79 582                                  | 97 990           | 90 982                                  |
| 200 000           | 108 525          | 98 415                                  | 119 925          | 109 815                                 |
| 300 000           | 124 151          | 118 989                                 | 135 551          | 130 389                                 |
| 400 000           | 135 274          | 130 113                                 | 146 674          | 141 513                                 |

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket.

En har også sett på økonomiske virkninger av å ikke gi poengopptjening de årene en mottar AFP for utgiftene til alderspensjon i folketrygden og for utgifter til AFP-pensjoner i LO-NHO-YS-området.

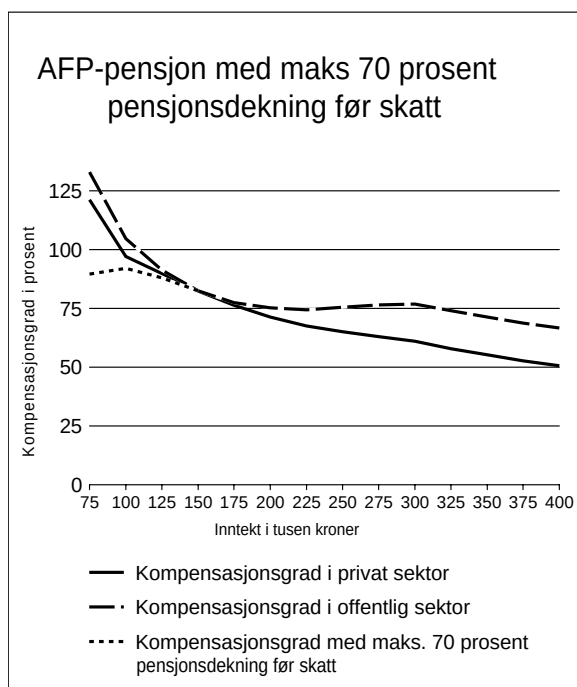
For å illustrere økonomiske virkninger er det forutsatt at bestanden av AFP-pensjonister øker med 1/3 med innføringen av AFP-ordningen for 64-åringer. Det er tatt utgangspunkt i et anslag på totalt 3 800 AFP-pensjonister per 12.11.1992.

Ut fra dette, og andre forutsetninger, for eksempel når det gjelder kjønns- og aldersfordeling, er innsparingen i alderspensjon for 1993, beregnet til om lag 12 millioner kroner om en slik omlegging hadde hatt virkning for de AFP-pensjonistene som blir alderspensjonister i løpet av 1993, og bare disse. Det tilsvarer om lag 0,4 prosent av utgiftene til alderspensjon til kullet før reformen. Innsparingene vil øke etter hvert som nye kull AFP-pensjonister blir alderspensjonister. For AFP-pensjonister i offentlig sektor vil imidlertid innsparingene i folketrygden i stor grad bli motsvart av økte utbetalinger fra tjenestepensjonene, som følge av at tjenestepensjonene og folketrygden bruttosamordnes i offentlig sektor.

Innsparingsvirkningen for utbetaling av AFP-pensjoner i LO-NHO-YS-området isolert sett vil være på om lag 8,1 millioner kroner om alle AFP-pensjonister i 1992 hadde vært omfattet av endringen. Det er den fulle helårsvirkningen av en slik reform. Anslaget omfatter totale innsparinger i utbetalinger til AFP-pensjonister i aldersgruppen 64-66 år, og tar hensyn til 64-åringer i den forstand at det regnes som om ordningen med AFP-pensjon for 64-åringer var gjennomført i 1992. I tillegg vil dette føre til lavere utbetalinger av AFP-pensjon i statlig og kommunal sektor for de som har AFP-pensjon etter ordningen i privat sektor.

I dag er regelverket for AFP utformet slik at en del personer med lave lønnsinntekter kan sitte igjen med større utbetaling etter skatt som AFP-pensjonist enn som lønnstaker. Gjennomgangen av eldre arbeidstakers inntektsforhold i *"Noen trekk ved inntektsforholdene for personer i aldersgruppen 60-70 år"* i avsnitt 3.6 og av kompensasjonsgrader i AFP-ordningen i *"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* i kapittel 10, viser at dette kan gjelde ikke helt ubetydelige grupper av lønnstakere. For å stimulere disse til arbeidsinnsats i større grad enn i dag, kunne en for eksempel, gitt dagens regelverk for øvrig, innføre en ny regel som sier at ingen får utbetalt større AFP-pensjon brutto enn en viss andel av tidligere lønnsinntekt. Figur 14.4.3a viser at ved en slik regelendring, i et eksempel med maksimal kompensasjonsgrad før skatt på 70 prosent, ville personer med lave inntekter få en kompensasjonsgrad etter skatt på om lag 90 prosent. Høyere inntektsgrupper ville ikke bli berørt. En slik regelendring ville i 1993 fått effekt for AFP-pensjonister i privat sektor med lønnsinntekter opp til om lag 113 000 kroner, og for AFP-pensjonister i offentlig sektor med lønnsinntekter opp til om lag 143 000 kroner.

En slik endring vil trolig ha relativt små økonomiske og administrative konsekvenser, men kan føre til at utgiftene til AFP-ordningen blir noe lavere enn i dag, og til at noen flere velger å fortsette i arbeid.



Figur 14.4.3a Kompensasjonsgrad etter skatt for en enslig AFP-pensjonist i privat og offentlig sektor, samt konsekvensen av å innføre en regel som sier at pensjonsdekning før skatt maksimum skal være 70 prosent av tidligere lønnsinntekt.

Kilde: Finansdepartementet.

#### 14.4.4 Andre tiltak for økt gjennomsnittlig pensjoneringsalder

I 14.4.2 og 14.4.3 drøftet en økonomiske virkemidler som kunne bidra til økt yrkesaktivitet for personer over 67 år, og til å begrense avgangen før ordinær pensjonsalder. En mulighet for å oppnå økt yrkesaktivitet blant eldre kan også være å gjennomføre endringer i folketrygdens pensjonsalder eller en øking av ulike særaldersgrenser.

##### 14.4.4.1 Økt pensjonsalder

Et tiltak som vil bidra til økt sysselsetting blant eldre og høyere gjennomsnittlig pensjoneringsalder i folketrygden ville være å heve pensjonsalderen i folketrygden. I USA er det besluttet å heve pensjonsalderen. Også i Sverige er det fattet en prinsippbeslutning om å heve pensjonsalderen, men den konkrete gjennomføringen er foreløpig utsatt i påvente av nærmere utredninger, jamfør omtale i *"Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land"* i kapittel 4.

En heving av pensjonsalderen i folketrygden vil øke yrkesaktiviteten blant eldre og redusere folketrygdens utgifter. Hvor mye yrkesaktiviteten vil øke vil blant annet avhenge av tilgangen til, og kompensasjonsgraden i, ulike førtidspensjonsordninger. Det vil være en risiko for at en øking av pensjonsalderen i folketrygden for store grupper vil kunne oppveies av en utvidelse av avtalebaserte ordninger. En eventuell øking av folketrygdens pensjonsalder ville således sannsynligvis måtte få konsekvenser også for lov- og regelverk vedrørende andre pensjonsordninger for å kunne bidra effektivt til å øke gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Beregningseksempelene knyttet til demografiske endringer i *"Den demografiske utviklingen"* i avsnitt 11.2

og de makroøkonomiske beregningene i "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5 kan illustrere noen effekter av økt pensjoneringsalder. Beregningene i "*Økonomiske konsekvenser av endret pensjonering*" i avsnitt 11.5 er kanskje noe optimistiske som en illustrasjon av den isolerte effekten av økt pensjoneringsalder ved at yrkesaktiviteten i alle aldersgrupper over 50 år er forutsatt å øke, og ved at gjennomsnittlig pensjon ikke er forutsatt å øke. Gitt dagens regelverk, vil trolig gjennomsnittlig pensjon øke noe ved økt pensjonsalder som følge av økt poengopptjening.

#### 14.4.4.2 Økte særaldersgrenser

Et alternativ og/eller supplement til å heve folketrygdens pensjonsalder, kunne være å gjennomgå på nytt hensiktsmessigheten av ulike særaldersgrenser. Arbeidsmarkedet og mange arbeidsoppgaver er betydelig endret siden de fleste særaldersgrensene er innført. I en del tilfeller kan derfor behovet for en særaldersgrense begrunnet ut fra psykiske og fysiske belastninger i yrket, være sterkt redusert. Da mange har mulighet til å gå av før 67 år særlig i offentlig sektor, er dette trolig av vesentlig betydning. En beregning som er omtalt i "*Utviklingen i offentlige stønader til private husholdninger og i utgifter til ulike pensjonsordninger*" i avsnitt 11.3 viser at særaldersgrenser i staten alene medførte utgifter for Statens Pensjonskasse på anslagsvis 700-800 millioner kroner i 1993.

### 14.4.5 Tiltak for økt fleksibilitet ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon

En har nedenfor gitt en kort omtale av to forslag som vil kunne bidra til økt fleksibilitet ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Et tiltak som kan øke fleksibiliteten i valg av pensjonsalder kan være å innføre elementer av mer *livsløpsbasert opptjening i folketrygden*. Foruten tiltak som kan bidra til økt fleksibilitet i valg av pensjonsalder vil det for mange eldre være ønskelig med en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. En ordning med *deltidspensjon* kan bidra til dette.

#### 14.4.5.1 Livsløpsbasert opptjening i folketrygden

Det kan hevdes at dagens folketrygdsystem i for liten grad ivaretar hensynet til fleksibilitet. Eventuelle justeringer av folketrygdens regelverk for å oppnå økt fleksibilitet bør kunne gjøres innenfor gjeldende ordning, slik at

- grunntrygghet for alle sikres ved en minstepensjon
- tilleggspensjon til yrkesaktive sikres i forhold til inntekt opp til et visst nivå (tak).

En eventuell justering av systemet for poengopptjening bør gjennomføres uten merutgifter for folketrygden, og begrenses til å gjelde yrkesaktive. Videre kan en tenke seg at justeringene foretas slik at de med lang opptjening får en kompensasjonsgrad omtrent som i dag, og at en legger inn fordelingselementer som tar hensyn til fødte/unge uføre og yrkesavbrudd på grunn av omsorgsoppgaver.

Pensjonsopptjeningen kan tenkes i større grad enn i dag basert på hele livsløpsinntekten til en person. Et viktig poeng vil være å legge inn mulighet til større valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunktet for personer med lang opptjenings-tid. En slik eventuell justering bør trolig bygge på tidligere opptjeningsår/poengtall, slik at en unngår kompliserte overgangsordninger. Overgangsordninger må dessuten vurderes i lys av antatt grunnlovsværn for opparbeidede rettigheter.

Et eksempel på en mer fleksibel ordning – spesielt relatert til personer som begynte tidlig i arbeidslivet – kan være å gi en bestemmelse om at den som med

alder og poengår til sammen hadde mer enn et visst antall år, gis adgang til å gå av ved fylte 65 år. Lignende ordninger har man i dag blant annet i Statens Pensjonskasse og Pensjonstrygden for sjømenn. Et eksempel på en slik ordning kunne være:

- En person med 38 opptjeningsår kan gå av ved fylte 65 år med 38/40 pensjon.
- For å få full pensjon med fylte 65 år må vedkommende ha 40 opptjeningsår.
- Hvis vedkommende venter med uttak til for eksempel 69 år, vil han/hun få 44/40 pensjon.

Antall opptjeningsår blir således av stor betydning.

For personer født før 1937 gjelder i dag kortere opptjeningstid enn 40 år. En eventuell endring måtte følgelig fortsatt bygge på overkompensasjonsregler i en del år framover. Spørsmål knyttet til hvordan en kan utforme et system med elementer av mer livsløpsbasert opptjening i de offentlige pensjonssystemene har for øvrig vært utredet både i Sverige og Danmark.

#### 14.4.5.2 Deltidspensjon

For en del eldre kan full arbeidsdag være tungt. Det har derfor vært argumentert for at en ordning med deltidspensjon ville kunne gi eldre bedre muligheter til å kombinere deltidsarbeid og pensjon. Sverige har et system med delpensjon, og spørsmålet om deltidspensjon i Norge har tidligere vært utredet av Danielsen-utvalget, jmfør "*Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land*" i kapittel 4. Omtalen her bygger på beregninger som ble gjort av dem.

Sentrale spørsmål i denne sammenheng blir hvilke krav som skal stilles til arbeidstid, og kompensasjonsgraden for bortfalt inntekt. Bortfallet må være av en viss lengde for at det skal framstå som pensjon, og ikke som ordinær fritid.

Tabell 14.4.5.2a: Bruttoinntekt ved delpensjon som andel av tidligere arbeidsinntekt. Prosent

| Arbeidstimer per uke<br>nedsatt til <sup>1)</sup> | Relativ samlet bruttoinntekt |    | Deltidspensjon alene i prosent av tidligere arbeidsinntekt |    |
|---------------------------------------------------|------------------------------|----|------------------------------------------------------------|----|
|                                                   | A                            | B  | A                                                          | B  |
| 34                                                | 90                           | 90 | -                                                          | -  |
| 33                                                | 94                           | 88 | 6                                                          | -  |
| 30                                                | 90                           | 80 | 10                                                         | -  |
| 29                                                | 89                           | 79 | 11                                                         | 2  |
| 28                                                | 88                           | 78 | 13                                                         | 3  |
| 23                                                | 81                           | 73 | 19                                                         | 11 |
| 18                                                | 75                           | 68 | 25                                                         | 18 |
| 13                                                | 69                           | 63 | 31                                                         | 26 |

1) Forutsatt tidligere 37,5 timers uke.

Alternativ A:

- krav om nedsettelse av arbeidstiden med minst 4,5 timer per uke.
- kompensasjon for alle bortfalte timer.
- kompensasjonsgrad for bortfalt arbeid 50 prosent.

Alternativ B:

- krav om nedsettelse av arbeidstiden med minst 8,5 timer per uke.
- kompensasjon for bortfalte timer ut over 7,5 timer.

- kompensasjonsgrad for bortfalt arbeid 60 prosent.

Kilde: NOU 1980: 54

Disse to alternativene tilsvarende forslagene fra henholdsvis flertallet og mindretallet i Danielsen-utvalget. Timegrensene er justert for senere reduksjon av normalarbeidstiden. I alternativ A gis det pensjon ved nedsettelse av arbeidstiden med minst 4,5 timer. Dette fører til at den relative inntekten på dette trinnet blir høyere enn for de som velger en mindre nedsettelse, og ikke får deltidspensjon. Alternativ B er innrettet for å unngå slike terskelvirkninger. Ettersom ulike sider ved ordningen er nærmere beskrevet i NOU 1980:54, har en ikke gått nærmere inn på dette her.

Deltidspensjon har ofte vært nevnt som et tilbud for å øke valgfriheten og fleksibiliteten før en når den ordinære pensjonsalderen. Det er imidlertid ikke noe prinsipielt i veien for at en slik ordning kan innrettes for å stimulere flere til å fortsette etter 67 år. Dette er avhengig av at det faktisk er betydelig uoppfylte ønsker om kombinasjon mellom arbeid og pensjon.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved i hvilken grad en deltidspensjonsordning vil bli brukt. Kombinasjon av delvis uførepensjon og arbeid er for eksempel lite benyttet. Det samme gjelder muligheten til kombinasjonsløsninger innenfor AFP-ordningen. Forslagene til Danielsen-utvalget illustrerer også enkelte problemer ved utformingen av en ordning med deltidspensjon som det må finnes en løsning på. Et annet forhold som er av stor betydning for eldres incentiv til å kombinere arbeid og pensjon er avkortingsreglene, jmfør omtale i "[Avkorting arbeid/pensjon](#)" i avsnitt 14.4.2.7. Endringer i disse kan på mange måter være et alternativ til en formalisert deltidspensjonsordning.

## 14.5 OPPSUMMERING

I Norge finnes det i dag ingen allmenn offentlig førtidspensjonering for arbeidstakere under 67 år. De vanligste veiene ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder har vært uførepensjon, særaldersgrenser, dagpenger og etter 1.1.1989 avtalefestet pensjon (AFP).

Spørsmål knyttet til frivillighet og fleksibilitet i valg av pensjonsalder kan ses ut fra flere synsvinkler. Fleksibilitet kan ha en sosialpolitisk begrunnelse ved at det gir eldre slitne arbeidstakere mulighet til en verdig uttrekken fra arbeidslivet. Fleksibilitet kan også gis en livsløpsbegrunnelse ved at valg av pensjonsalder gir den enkelte større mulighet til tilpasning av arbeid og fritid over livsløpet. Av hensyn til arbeidsstyrken og produksjonskapasiteten i økonomien er det imidlertid ønskelig å gjøre fleksibiliteten for den enkelte mest mulig reell slik at tidlig avgang for enkelte oppveies av at andre velger å arbeide lenger.

Sammenhengen mellom alder, fysisk yteevne og psykologisk kapasitet er drøftet av Dahl (1993). Han finner at nyere forskning gir svakt grunnlag for å hevde at arbeidsproduktiviteten til eldre reduseres før fylte 65 år, og i noen tilfeller opp til 70 år.

Økonomiske incitamenter er et av de forhold som har stor betydning når den enkelte skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Beregninger utvalget har fått utført indikerer at kompensasjonsgradene i ulike ordninger ved overgang til pensjon kan bli relativt høye, særlig for de med lave inntekter. Også personer med høye inntekter kan få relativt høye kompensasjonsgrader hvis de har tjenestepensjon, eller hvis de får pensjon fra flere ordninger, for eksempel AFP og gavepensjon.

Mange eldre arbeidstakere har relativt lav inntekt, og kompensasjonsgraden ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon kan bli relativt høy. De økonomiske incenti-



vene til fortsatt arbeidsinnsats for de som har tilgang til en pensjonsordning kan derfor være små.

Utsiktene framover mot 2030 viser at det kan være behov for tiltak som vil øke yrkesaktiviteten blant eldre. Dagens regelverk vil for de fleste gi incitamenter til å ikke arbeide lenger enn til fylte 67 år, i den forstand at det en vinner i framtidig årlig pensjon ved å arbeide lenger er langt mindre enn det en taper ved ikke å få utbetalt pensjon i de årene en fortsetter å arbeide.

En mulighet for å stimulere til økt yrkesaktivitet for eldre er å innføre et aktuarisk ventetillegg som vil innebære at det en taper i pensjon ved å utsette uttak av pensjon vil en få igjen i form av økt pensjon senere. Det var tidligere en slik ordning i Norge. Selv om ventetillettet tidligere ble lite brukt, kan en gjeninnføring av et slikt ventetillegg trolig stimulere en del til å arbeide lenger, særlig hvis det kombineres med andre tiltak som tilrettelegger forholdene for eldre arbeidstakere. Andre muligheter for å stimulere eldre til å fortsette i arbeid kan være lønnspåslag fra trygden for de som fortsetter å arbeide utover 67 år, økt poengopptjening over en viss alder eller endringer i avkortingsreglene mellom pensjon og yrkesinntekt.

Ordninger som stimulerer til økt yrkesaktivitet over 67 år bør suppleres med tiltak som kan redusere avgangen fra yrkeslivet før ordinær pensjonsalder.

Et alternativ til å bruke økonomiske stimulanser for å øke den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen kan være økt pensjonsalder i folketrygden. Hvor mye yrkesaktiviteten vil øke som følge av slike tiltak vil blant annet avhenge av tilgangen til, og kompensasjonsgraden i, ulike førtidspensjonsordninger. Også en øking av ulike særaldersgrenser kan bidra til økt yrkesaktivitet.

Det kan hevdes at dagens folketrygdsystem i for liten grad ivaretar hensynet til fleksibilitet. En mulig løsning for å oppnå økt fleksibilitet kan være å innføre elementer av mer livsløpsbasert opptjening i folketrygden. Et siktemål med slike endringer ville være å innføre mer fleksibilitet i valg av pensjoningstidspunkt for arbeidstakere med lang opptjening, uten at folketrygdens samlede utgifter øker.

For å øke de eldres mulighet til å foreta en gradvis overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, vil en mulighet være å innføre en deltidspensjonsordning. Ulike alternativer for utformingen av en slik ordning er omtalt med bakgrunn i en utredning fra Danielsen-utvalget i 1980.

## KAPITTEL 15

**Om AFP som avlastning for andre ordninger****15.1 INNLEDNING**

I utvalgets mandat heter det:

«... utvalget (skal) spesielt se om AFP-ordningen etter regelverket som gjelder fra 1.10.92 benyttes av de personer som etter dagens regler ellers ville ha vært uførepensjonister eller arbeidsledige, og hvor mange dette gjelder.»

Som utgangspunkt for å besvare denne delen av mandatet, er det i *"Førtidspensjoning sett fra arbeidsgiversiden"* i kapittel 13 og *"Førtidspensjoning sett fra arbeidstakersiden"* i 14 gjennomgått en del forhold ved arbeidstakernes og arbeidsgivernes bruk av tidligavgangsordninger som kan belyse dette.

Spørsmålet om AFP-ordningen avlaster andre ordninger har stått sentralt helt siden ordningen ble etablert med utgangspunkt i avtale mellom LO og NHO ved lønnsoppgjøret i 1988. Dette kom for eksempel til uttrykk ved utvidelsen av ordningen til å omfatte 64-åringer fra 1.10.1993. Dette er oppsummert på følgende måte av Visser og Midtsundstad (1993):

«Diskusjonen mellom partene i arbeidslivet og staten med hensyn til finansieringen av ordningen har blant annet bakgrunn i uenighet om virkningene av en senkning av aldersgrensen. Fra LO/NHOs side ble det hevdet at staten vil spare utgifter til dagpenger og uføretrygd når AFP også omfatter 64-åringene. Derfor er det rimelig at staten betaler en større del av ordningen. Staten mener at de ikke nødvendigvis sparer noe på AFP-ordningen. Det legges vekt på at AFP-ordningen er en frivillig ordning. Dermed sparer ikke staten noe ved at folk benytter sin rett til førtidspensjon fra 64 år. Alternativet for 64-åringene er at de står i jobb ett år til.»

I dette kapitlet vil det først bli foretatt en drøfting av hva en skal legge i begrepet avlastning i *"Om begrepet avlastning"* i avsnitt 15.2. Deretter gis det i *"Om analyser av AFP-ordningens avlastende funksjon"* i avsnitt 15.3 en vurdering av noen forhold knyttet til analyser av spørsmålet. I *"Spørreundersøkelsen blant AFP-pensjonister"* i avsnitt 15.4 er det gitt en omtale av en spørreundersøkelse blant AFP-pensjonister, mens det i *"Om AFP-ordningens avlastende funksjon"* i avsnitt 15.5 gis en oppsummering og vurdering av tilgjengelig materiale som kan belyse spørsmålet om avlastning. I *"Langsiktig kartlegging"* i avsnitt 15.6 skisseres, slik utvalget er bedt om i sitt mandat, et opplegg til videre empirisk kartlegging av eldres overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

**15.2 OM BEGREPET AVLASTNING**

Det kan formuleres to motsatte hovedhypoteser om forholdet mellom AFP og uførepensjon og arbeidsledighet. De kan kalles:

1. suppleringshypotesen og
2. avlastningshypotesen.

Suppleringshypotesen hevder at AFP kommer i tillegg til uførepensjon/dagpenger. Den uttrykker generelt at flere pensjonsordninger fører til flere pensjonister. En del eldre arbeidstakere som tidligere ikke ville ha forlatt arbeidslivet før ordinær pen-

sjonsalder, vil

nå velge AFP. Resultatet blir at stadig flere eldre går ut av arbeidslivet. I avlastningshypotesen ligger derimot at AFP velges av eldre arbeidstakere som ellers ville ha søkt og fått uførepensjon, eller gått over på dagpenger. Antallet eldre som forlater arbeidslivet vil da ikke øke som følge av AFP alene.

Disse to hypotesene i sin rendyrkede form utgjør to ytterpunkter. En kan ikke gi prinsipielt fullgyldige svar på hva nåværende AFP-pensjonister ville ha gjort dersom AFP ikke hadde eksistert, av den enkle grunn at en ikke med sikkerhet kan si hvorledes historien da ville ha artet seg.

For bruk i utvalgets arbeid er begrepet avlastning definert i mandatet ved at det er regelverket for AFP-ordningen fra 1.10.1992 og de gjeldende regler for uførepensjon og dagpenger som skal legges til grunn.

En bør være oppmerksom på at endringene i ordningene gjennom de siste årene har betydning for vurderinger av spørsmålet om avlastning. Endringer først og fremst i regelverket, for eksempel knyttet til AFP, uførepensjon og dagpenger, har ført til atferdsendringer. Uformelle endringer knyttet til praktiseringen av ordningene kan ha bidratt i samme retning. Videre kan endringer ellers i samfunnet føre til endringer i bruk av ulike ordninger, og til endringer i samspillet mellom dem. Endringer i andre ordninger kan gjøre AFP-ordningen mer attraktiv. For eksempel kan presiseringen av uførekriteriene fra 1991 ha ført til at en del som, gitt de uførekriteriene som gjaldt i perioden før den regelverkstatus som utvalget skal forholde seg til, ville ha gått av med uførepensjon, nå isteden vil benytte seg av muligheten til å gå av med AFP. Dette ville eventuelt gjelde et spørsmål som utvalget ikke er bedt om å belyse spesielt.

Det har videre forekommet en utstrakt bruk av uførepensjon og dagpenger som uformelle tidligavgangsordninger. Dette må en også i noen grad ta hensyn til. Hvis uførepensjon og dagpenger har vært brukt i strid med intensjonene bak regelverket for disse ordningene, foreligger det et behov for å bringe slik bruk til opphør, uavhengig av hvilke andre ordninger som tidligere har eksistert eller eventuelt har blitt opprettet.

Det vil oftest være problemer forbundet med å fastslå omfanget av utilsiktet og/eller liberal praksis. I de analyser som gjøres i det følgende, er det sett bort fra eventuell praksis i strid med intensjonene bak regelverket for ordningene.

### **15.3 OM ANALYSER AV AFP-ORDNINGENS AVLASTENDE FUNKSJON**

Som omtalen i foregående avsnitt illustrerer, er det flere problemer knyttet til analysen av AFP-ordningens avlastende funksjon. I tillegg til de momentene som er nevnt, innebærer både størrelsen på, og sammensetningen av, de gruppene vi sammenligner problemer for analysen. Gruppen av AFP-pensjonister er liten både i forhold til gruppen tidligpensjonister totalt sett og i forhold til hele befolkningen i aldersgruppen. Variasjoner i sammensetningen av ulike årskull, for eksempel med hensyn til yrkesbakgrunn eller geografisk tilhørighet, kan bidra til svingninger i aldersbestemte uførerater, ledighet med videre uten at dette skyldes bakenforliggende atferdsendringer.

Sett i forhold til et helt årskull er det dessuten relativt få på de fleste alderstrinn hvert år som går av, eller vurderer å gå av med pensjon. Sett sammen med andre tilfeldige forhold som påvirker tilgangstall, tilsier dette at vurderinger basert på observasjoner fra ett eller to år må bli usikre.

I "*Langsiktig kartlegging*" i avsnitt 15.6 gis derfor et forslag til et opplegg for kartlegging av overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon over tid som også vil bidra til å styrke vurderingsgrunnlaget.

Selv med et bedre statistikkssystem, vil endringer i pensjonsordninger og i stønadsformer ellers påvirke folks atferd, og dermed utviklingen i de tilgjengelige data. Dette illustrerer det hensyn som er framholdt ovenfor, nemlig at en så langt som mulig bør basere vurderinger på informasjon fra flere kilder, og at en må gå inn på en konkret kartlegging av alle dem som faktisk har valgt AFP. Det er for denne gruppen – og bare for denne – at alternative valg er av interesse for problemstillingen her.

#### 15.4 SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT AFP-PENSJONISTER

På oppdrag fra utvalget har Statistisk sentralbyrå gjennomført en spørreundersøkelse blant AFP-pensjonister. Målgruppen var de AFP-pensjonistene som hadde søkt om, og fått innvilget, AFP i henhold til endringen i regelverket fra 1.10.1992, og som var blitt registrert som AFP-pensjonister innen 30.6.1993.

En av hovedintensjonene bak spørreundersøkelsen er å kartlegge i hvilken grad AFP-ordningen fungerer som en avlastning for andre offentlige ordninger som uførepensjon og dagpenger, jamfør utvalgets mandat som er omtalt i "*Innledning*" i avsnitt 15.1.

Statistisk sentralbyrå fikk etter søknad tilgang til registrene i Rikstrygdeverket, Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og Oslo Kommunale Pensjonskasse. I alt ble 1166 personer intervjuet over telefon. De tekniske sider ved undersøkelsen er dokumentert i Opdahl (1993).

Dahl og Midtsundstad (1994) har på oppdrag fra utvalget foretatt en faglig gjennomgang av undersøkelsen.

Innledningsvis presenteres en del bakgrunnstabeller som belyser hvilke grupper som faktisk har tatt ut AFP. N = antall personer i gruppen, er oppgitt i tabellene. Tabell 15.4a viser fordelingen på sektor og kjønn.

Tabell 15.4.a: Fordeling av AFP-pensjonister på sektor og kjønn. Prosent.

| Sektor                          | Totalt | Menn | Kvinner |
|---------------------------------|--------|------|---------|
| Privat (N=537)                  | 46     | 75   | 25      |
| Kommunal/fylkeskommunal (N=332) | 29     | 43   | 57      |
| Statlig (N=290)                 | 25     | 67   | 33      |
| I alt (N=1166)                  | 100    | 64   | 36      |

N= Antall personer i gruppen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

En ser at snaut 2/3 av AFP-pensjonistene i utvalget er menn, og vel 1/3 er kvinner. En ser også at det er en større kvinneandel i kommunal sektor enn i statlig og privat sektor. Dette har delvis bakgrunn i forskjeller i kvinner og menns næringstilknnytning. Hvor stor andel av de sysselsatte som er dekket av ordningen varierer mellom næringene. Delvis kan det også ha sammenheng med at ordningene i de tre sektorene er ulikt utformet, og at forskjeller i incentivstrukturen kan gi til dels store forskjeller mellom sektorer i bruken av AFP-ordningen.

Utvalget har konsentrert seg om å belyse mandatets spørsmål om AFP-ordningens avlastende funksjon. Materialet viser imidlertid at det også er en rekke andre trekk ved ordningen som det kan være av interesse å studere nærmere, for eksempel menns og kvinners bruk, kombinasjon arbeid og AFP-pensjon i ulike sektorer, tidligere yrke og yrkesaktivitetens varighet, omfang av utstøting og så videre. I flere henseende kan de ulike sektorene være forskjellige. For å belyse i hvilken grad dette gjelder AFP-ordningen, har en gjennomgående sett på de sektorvise forskjellene i kjennetegnene. I en vurdering av ordningens avlastende funksjon har dette betydning ettersom dette har vært brukt som begrunnelse for det statlige bidraget til AFP-ordningen i privat sektor.

Mange spørsmålsformuleringer setter krav til at intervjuobjektene er i stand til å sette seg inn i hypotetiske situasjoner og gi en vurdering av hva de ville gjort dersom en hypotetisk situasjon skulle oppstå. Konsekvensen av dette er at det er større usikkerhet knyttet til tolkningen av slike data, enn av data som gjenspeiler faktiske handlinger.

Som en innledning til arbeidet med å kartlegge kjennetegn ved AFP-pensjonistene, ble intervjuobjektene spurt om årsaken til at de hadde avsluttet yrkeskarrieren. Tabell 15.4b viser fordelingen av svarene på dette spørsmålet.

Tabell 15.4.b: Selvoppgitt årsak til at AFP-pensjonistene har avsluttet yrkeskarrieren. Prosent. (N=1160).

|                                    | Totalt | Privat | Kommunal | Stat |
|------------------------------------|--------|--------|----------|------|
| Egen helse                         | 15     | 17     | 14       | 12   |
| Ektefelle/samboers helse           | 3      | 4      | 4        | 2    |
| Sliten, lyst til å hvile           | 27     | 25     | 32       | 23   |
| Ville ha mer fritid                | 27     | 22     | 25       | 37   |
| Trivdes ikke i jobben              | 2      | 2      | 1        | 3    |
| Følte press om å gå av             | 7      | 10     | 8        | 2    |
| En yngre person trengte jobben mer | 6      | 8      | 4        | 4    |
| Hadde mistet jobben likevel        | 5      | 5      | 4        | 4    |
| Omorganisering/økte kompetansekrav | 3      | 2      | 1        | 7    |
| Andre årsaker                      | 6      | 5      | 7        | 6    |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Av tabell 15.4b ser vi at om lag 15 prosent av AFP-pensjonistene oppga egen helse som den viktigste årsaken til at de avsluttet yrkeskarrieren. Videre ser vi at 27 prosent oppga som årsak at de var slitne, mens 27 prosent oppga at de ville ha mer fritid. 5 prosent av de spurte oppga at de hadde benyttet seg av AFP fordi de hadde kommet til å miste jobben likevel, mens 7 prosent gikk av fordi de følte press om å gå av.

Når vi splitter tallene opp på sektorer, kan vi se en tendens til at AFP-pensjonistene i privat sektor i større grad enn de i offentlig sektor oppgir helseproblemer som årsaken til at de har valgt å gå av. Det er også færre i privat sektor som har gått av fordi de ønsket mer fritid, og det er flere som oppgir at de følte seg presset til å gå av. Det er også flere som samlet sett har gått av enten fordi de mener at en yngre person trenger jobben mer enn dem, eller at de ville ha mistet jobben likevel. Jamt over er imidlertid sektorforskjellene små.

Tabell 15.4.c: Selvoppgitt årsak fordelt på kjønn. Prosent. (N = 1160)

|                                    | Menn | Kvinner |
|------------------------------------|------|---------|
| Egen helse                         | 15   | 15      |
| Ektefelle/samboers helse           | 3    | 5       |
| Sliten, lyst til å hvile           | 24   | 31      |
| Ville ha mer fritid                | 28   | 24      |
| Trivdes ikke i jobben              | 2    | 1       |
| Følte press om å gå av             | 8    | 7       |
| En yngre person trengte jobben mer | 7    | 3       |
| Hadde mistet jobben likevel        | 4    | 6       |
| Omorganisering/økte kompetansekrav | 2    | 3       |
| Andre årsaker                      | 7    | 5       |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tabell 15.4c viser at kvinner i større grad enn menn oppgir at de er slitne som hovedårsak til at de har valgt å gå av med AFP. Andelen som oppgir egen helse som viktigste grunn til å gå av, er imidlertid den samme for menn og kvinner. Det er flere kvinner enn menn som oppgir at de ville ha mistet jobben likevel, og derfor har valgt førtidspensjon. Det er også flere kvinner enn menn som har valgt AFP på grunn av ektefelle/samboers helsetilstand. En ser videre at det er færre kvinner enn menn som har valgt AFP fordi de ville ha mer fritid, og likedan færre kvinner enn menn som oppga at de hadde gått av fordi de mente at en yngre person trengte jobben mer enn dem. Til tross for en del forskjeller når det gjelder menn og kvinners selvoppgitte årsak til avgangen, er hovedinntrykket at kjønnsforskjellene er moderate.

Videre spurte en AFP-pensjonistene om hva de selv trodde hadde vært situasjonen for dem, dersom AFP ikke hadde eksistert.

Tabell 15.4.d: Selvoppgitt antakelse om hva situasjonen ville vært hvis AFP ikke hadde vært tilgjengelig. Prosent. (N=1158)

|                                                | Totalt | Privat | Kommunal | Statlig |
|------------------------------------------------|--------|--------|----------|---------|
| Jeg ville fortsatt vært i jobb                 | 74     | 72     | 73       | 79      |
| Jeg ville vært på uførepensjon eller dagpenger | 14     | 17     | 11       | 11      |
| Jeg ville fått annen pensjon fra bedriften     | 4      | 3      | 3        | 2       |
| Andre svar                                     | 6      | 6      | 8        | 5       |
| Vet ikke                                       | 4      | 2      | 6        | 3       |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Av tabell 15.4d ser en at nesten tre av fire selv tror at de fortsatt hadde vært i jobb dersom AFP ikke hadde eksistert. Det er noe færre i privat sektor, 72 prosent mot 74 prosent totalt, som selv mener de fortsatt ville vært i jobb. Andelen som selv

tror de ville vært på uførepensjon/dagpenger er tilsvarende noe større i privat sektor, 17 prosent mot 14 prosent i alle sektorer.

For å få uførepensjon eller dagpenger, må vedkommende oppfylle bestemte kriterier. For å kunne vurdere nærmere mandatets spørsmål vedrørende AFP-ordningens avlastende funksjon i forhold til uførepensjon og dagpenger, har en således sett nærmere på ulike kjennetegn ved disse pensjonistene for å utfylle de subjektive opplysningene som er gitt i tabell 15.4b og 15.4d. Denne undersøkelsen inneholder bare opplysninger om de som har tatt ut AFP. En kan derfor ikke undersøke AFP-ordningens avlastningsgrad i forhold til uførepensjon og dagpenger ved å gjøre sammenligninger av AFP-pensjonistene og uførepensjonister og arbeidsledige i de samme årsklasser.

#### *Kartlegging av potensielle uførepensjonister*

Dersom AFP skal fungere som avlastning for uførepensjonen, må AFP-pensjonistene som gruppe ha en del kjennetegn som gjør uførepensjon til et realistisk alternativ. Sentralt her står helsetilstanden, som er et obligatorisk kriterium for at en skal kunne tilstå uførepensjon. Dersom AFP i stor grad har virket som en avlastning for uførepensjonen, vil en vente at de indikatorene som peker i retning av at helsetilstanden er dårlig, får stor uttelling i gruppen av AFP-pensjonister. En vil derfor i det følgende undersøke omfanget av noen helsemessige kriterier.

Som vi så i tabell 15.4b var det 15 prosent av de spurte som oppga egen helse som årsak til at de hadde valgt å gå av med AFP. Andelen i privat sektor var 17 prosent.

En oppsplitting av svarene i tabell 15.4d på uførepensjon og dagpenger, viser at 9 prosent av de spurte mente at de ville vært på uførepensjon dersom AFP ikke hadde eksistert. I privat sektor var det tilsvarende 10 prosent som mente at de ellers ville vært på uførepensjon.

En nødvendig, men langt fra tilstrekkelig, betingelse for at en skal kunne få uførepensjon, er at en selv søker om det. Som oftest innebærer det at en føler at ens helsemessige situasjon er slik at en ikke lenger anser seg i stand til å arbeide. På direkte spørsmål om de trodde de ville ha oppfylt kravene til uførepensjon, svarte totalt sett 13 prosent bekreftende, mens den tilsvarende andelen i privat sektor var 15 prosent.

Uførepensjonering er ofte det siste stadiet i en vei ut av arbeidslivet som etterfølger sykmelding, som i sin tur i en del tilfeller etterfølges av attføring. En vil derfor vente å finne et forholdsvis lite omfang av sykmelding blant AFP-pensjonistene dersom suppleringshypotese skal få støtte. Tabell 15.4e viser en oversikt over omfanget av syketilfeller det siste året AFP-pensjonistene var i arbeid. En ser av tabellen at det var om lag 28 prosent som hadde vært sykmeldt det siste året, og at det var om lag 3 prosent som hadde vært sykmeldt mer enn tre ganger.

Tabell 15.4.e: Antall ganger sykmeldt det siste året før pensjonering (N = 1158)

| Antall ganger | Prosent |               |
|---------------|---------|---------------|
|               | Totalt  | Privat sektor |
| 0             | 72      | 72            |
| 1             | 22      | 23            |
| 2             | 4       | 3             |
| 3+            | 3       | 3             |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tilsvarende viser tabell 15.4f det totale antall dager AFP-pensjonistene var sykmeldt det siste året før de gikk av med pensjon.

Tabell 15.4.f: Totalt antall dager sykmeldt det siste året før pensjonering<sup>1)</sup> (N=336)

| Antall dager | Prosent av sykmeldte |               |
|--------------|----------------------|---------------|
|              | Totalt               | Privat sektor |
| 1- 10        | 26                   | 22            |
| 11- 130      | 54                   | 58            |
| 131+         | 16                   | 15            |
| Uoppgitt     | 4                    | 6             |

1) Antall dager er her antall arbeidsdager, slik at 10 dager tilsvarer 14-dagersperioden med arbeidsgiveransvar, og 130 dager tilsvarer et halvt år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Av tabellen ser en at 16 prosent av dem som har vært sykmeldt, har vært sykmeldt i mer enn 6 måneder det siste året. Det utgjør om lag 5 prosent av hele utvalget.

Tabell 15.4.g: Om mulighetene for uførepensjon ble drøftet med arbeidsgiver og/eller bedriftslege, fordelt på sektor. Prosent (N=1160)

|     | Totalt | Privat | Kommune | Stat |
|-----|--------|--------|---------|------|
| Ja  | 9      | 10     | 10      | 7    |
| Nei | 91     | 90     | 90      | 93   |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Av hele utvalget var det 9 prosent som hadde drøftet mulighetene for uførepensjon med arbeidsgiver, bedriftslegen, eller begge. Fordelingen på sektor viste at hyppigheten var omtrent den samme i privat sektor som i kommunal sektor, mens den var lavere i statlig sektor. De sektorvise forskjellene er ikke statistisk signifikante.



Av alle som hadde drøftet uførepensjon med arbeidsgiver og/eller bedriftslegen var det 16 prosent som faktisk søkte om uførepensjon, noe som tilsvarer om lag 1 prosent av det totale utvalget. Av de som søkte om uførepensjon hadde om lag 35 prosent, som tilsvarer 0,5 prosent av hele utvalget, fått søknaden godtatt.

De AFP-pensjonistene som hadde drøftet uførepensjon med bedriftslege og/eller arbeidsgiver, men ikke søkt om uførepensjon, ble også spurt om innstrammingen av regelverket for tildeling av uførepensjon hadde vært en medvirkende årsak. Hver femte av de som ble spurt om dette svarte bekreftende. De som svarte bekreftende, utgjør om lag 1,5 prosent av undersøkelsens totale utvalg.

En skal imidlertid være klar over at selve eksistensen av AFP-ordningen i seg selv gjør uførepensjon mindre aktuelt for en del, og at dette kan gjenspeile seg i svarprosentene. Blant annet vil andelen som har diskutert uførepensjonering med arbeidsgiver/bedriftslege antakelig underestimeres, fordi slike samtaler vil for noen være unødvendige når et mindre brysomt og verdigere alternativ som AFP foreligger.

Som en test på i hvilken grad de subjektive oppfatningene trekker i samme retning som de objektive, har en i tabell 15.4h sammenlignet omfanget av sykedager for de som selv mente de hadde oppfylt kravene til uførepensjon, med de som mente de ikke hadde oppfylt kravene.

Tabell 15.4.h: Mener å oppfylle kravene til uførepensjon mot antall sykedager. Prosent. (N=1084)

| Sykedager | Totalt          |                      | Privat         |                      |
|-----------|-----------------|----------------------|----------------|----------------------|
|           | Oppfylt (N=150) | Ikke oppfylt (N=934) | Oppfylt (N=79) | Ikke oppfylt (N=422) |
| Ingen     | 53              | 77                   | 57             | 75                   |
| 1-10      | 5               | 8                    | 4              | 7                    |
| 11-130    | 25              | 13                   | 23             | 15                   |
| 131-      | 13              | 2                    | 13             | 2                    |
| Uoppgitt  | 3               | 1                    | 4              | 1                    |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Av tabell 15.4h ser en at over halvparten av de som selv mener de ville oppfylt kravene til uførepensjon, ikke har vært sykmeldt i det hele tatt det siste yrkesaktive året. I privat sektor er bildet omtrent tilsvarende. Det var en større andel av de som mente at de hadde oppfylt kravene til uførepensjon som ikke hadde vært sykmeldt overhodet, i privat sektor enn for utvalget totalt.

Når det gjelder privat sektor var det om lag 17 prosent som oppga å ha gått av med AFP på grunn av egen helse. Ut fra en gjennomgang av de øvrige indikatorene kan dette synes å være et maksimumsanslag for privat sektor. For eksempel mente i underkant av 15 prosent at de ville oppfylt kravene til uførepensjon, og under halvparten av disse mente selv at de ville vært på uførepensjon dersom AFP ikke hadde eksistert. Samtidig er det i privat sektor 10 prosent totalt som oppgir at de tror alternativet for dem ville vært uførepensjon, dersom AFP ikke hadde eksistert.

Dahl og Midtsundstad (1994) har i sin gjennomgang av undersøkelsen undersøkt i hvilken grad det finnes signifikante forskjeller mellom sektorene i de indikatorene som kan belyse uførepensjon som mulig alternativ. De finner ingen signifikante forskjeller.

*Kartlegging av potensielle arbeidsledige*

Dersom AFP fungerer som en avlastning for dagpengeordningen, må en analogt med avsnittet over, vente å finne et visst omfang av indikatorer som peker i retning av at AFP-pensjonistene kunne vært aktuelle for dagpenger.

En indikasjon på at AFP-pensjonisten ellers kunne ha blitt ledig, er at bedriften vedkommende arbeidet i, i ettertid er blitt nedlagt. I denne undersøkelsen svarte 6 prosent av hele utvalget, og 5 prosent av de i privat sektor, at bedriften ikke lenger eksisterte.

Av tabell 15.4b ser en videre at 5 prosent av hele utvalget, og 5 prosent av de i privat sektor, oppga at de hadde gått av med AFP fordi de mente de hadde mistet jobben likevel.

Av hele utvalget er det 4 prosent som mener at de ville ha vært arbeidsledige dersom AFP ikke hadde eksistert. Den tilsvarende andelen for privat sektor er 7 prosent.

Om lag hver fjerde av de spurte oppga at det arbeidet færre ved bedriften på intervjuutidspunktet enn da de selv var yrkesaktive ved den samme bedriften. I privat sektor var den tilsvarende andelen 29 prosent.

En annen indikasjon på at en står i fare for å bli arbeidsledig er permitteringer. Bedrifter som opplever etterspørselssvikt og nedbemanningsbehov vil kunne benytte seg av permitteringer i en periode i håp om at situasjonen er av midlertidig karakter, eller til de får redusert arbeidsstokken på annen måte. Av de spurte var det 9 prosent som i det hele tatt hadde vært permittert etter at de fylte 60 år, og bare vel 4 prosent hadde vært permittert mer enn en gang.

I privat sektor var det 29 prosent av de spurte som oppga at bemanningen ved deres tidligere arbeidssted er redusert etter at de gikk av med AFP. Dette må tolkes med en viss forsiktighet da det er usikkert hvor god kjennskap intervjuobjektene har til denne typen informasjon. Årsakene til en slik bemanningsreduksjon kan være flere, slik at det allikevel kan være av interesse å se nærmere på denne gruppen, for å se om disse peker seg ut på noen av de subjektive indikatorene. I tabell 15.4i og 15.4j er denne gruppen sammenlignet med de som svarte benektende på spørsmålet om nedbemanning i bedriften, når det gjelder henholdsvis egen årsak til avgang, og hva de selv mener ville vært situasjonen uten AFP. Hvis avlastningen i den gruppen som kommer fra bedrifter hvor det har foregått en nedbemanning er vesentlig større enn i de bedrifter hvor det ikke har foregått noen nedbemanning, vil en forvente at andelen som oppgir at de tror de ville mistet jobben likevel som årsak til å gå av, eller andelen som oppgir at de ville ha mistet arbeidet dersom AFP ikke hadde vært tilgjengelig, er vesentlig høyere i den første gruppen.

Tabell 15.4.i: *Selvoppgitte årsaker til AFP-pensjonering, fordelt på svaralternativene vedrørende redusert bemanning. Prosent.*

|                                    | Totalt     |             | Privat     |             |
|------------------------------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                                    | Ja (N=295) | Nei (N=740) | Ja (N=158) | Nei (N=326) |
| Egen helse                         | 14         | 16          | 15         | 18          |
| Ektefelle/samboers helse           | 3          | 4           | 3          | 3           |
| Sliten, lyst til å hvile           | 24         | 28          | 24         | 26          |
| Ville ha mer fritid                | 21         | 30          | 13         | 27          |
| Trivdes ikke i jobben              | 2          | 1           | 3          | 1           |
| Følte press om å gå av             | 14         | 5           | 19         | 6           |
| En yngre person trengte jobben mer | 7          | 5           | 8          | 7           |
| Hadde mistet jobben likevel        | 6          | 2           | 7          | 3           |
| Omorganisering/økte kompetansekrav | 4          | 2           | 1          | 3           |
| Andre årsaker                      | 6          | 6           | 5          | 6           |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

En ser av tabell 15.4.i at JA-gruppen, de som rapporterte redusert bemanning, i mindre grad oppga at de var slitne og at de ville ha mer fritid, som årsak til førtidspensjoneringen. De oppga i større grad at de følte et press om å gå av, og at de hadde mistet jobben likevel, som årsak til at de hadde valgt AFP. Det er imidlertid ikke mer enn 6 prosent som oppgir at de gikk av fordi de tror de ville mistet jobben likevel. Dette kan ha to tolkninger. For det første kan det være slik at ansiennitetsprinsippet ville blitt fulgt i bedriften ved nedbemanningen, slik at de eldre ansatte, deriblant AFP-pensjonistene, hadde beholdt jobben, mens yngre ansatte hadde blitt oppsagt/permittert. For det andre kan det tenkes at eksistensen av AFP-ordningen i seg selv har medvirket til at bedriften valgte å nedbemanne, eller at AFP-ordningen er benyttet som nedbemanningsstrategi, og at dersom AFP ikke hadde eksistert hadde naturlig avgang blitt benyttet som nedbemanningsstrategi.

De sektorvise forskjellene er forholdsvis moderate. Den mest markerte forskjellen mellom JA-gruppen totalt og JA-gruppen i privat sektor, er at det er færre i privat sektor som oppgir at de ville ha mer fritid, mens det er flere som oppgir at de følte press om å gå av. I privat sektor oppgir 19 prosent av de som kommer fra bedrifter som hadde nedbemannet, at press var årsaken til at de gikk av.

I tabell 15.4j nedenfor er de to gruppene som kom fra bedrifter som svarte henholdsvis bekreftende og benektende på spørsmålet om redusert bemanning, sammenlignet med hensyn til hva de trodde ville ha vært situasjonen for dem dersom AFP ikke hadde eksistert, jamfør tabell 15.4e.

Tabell 15.4.j: Selvoppgitt antagelse om hva situasjonen ville vært hvis AFP ikke hadde vært tilgjengelig, fordelt på svaralternativene om redusert bemanning. Prosent.

|                                            | Totalt        |                | Privat        |                | Offentlig     |                |
|--------------------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
|                                            | Ja<br>(N=295) | Nei<br>(N=739) | Ja<br>(N=158) | Nei<br>(N=327) | Ja<br>(N=137) | Nei<br>(N=410) |
| Jeg ville fortsatt vært i jobb             | 73            | 77             | 71            | 76             | 75            | 78             |
| Jeg ville vært på uførepensjon             | 9             | 9              | 9             | 10             | 10            | 8              |
| Jeg ville vært på dagpenger                | 8             | 2              | 11            | 4              | 4             | 0              |
| Jeg ville fått annen pensjon fra bedriften | 2             | 3              | 2             | 2              | 2             | 3              |
| Andre svar                                 | 4             | 7              | 4             | 5              | 5             | 7              |
| Vet ikke                                   | 4             | 2              | 4             | 5              | 5             | 3              |

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tabell 15.4j viser at det er en tendens til at de som rapporterte at bemanningen var redusert ved deres tidligere arbeidssted etter at de gikk av med AFP, i større grad tror at alternativet for dem ville vært dagpenger, og det er færre som tror at de fortsatt ville vært i jobb. Likevel er det også i denne gruppen 73 prosent som oppgir at de tror de fortsatt ville vært i arbeid, mens 8 prosent oppgir at de tror de ville vært på dagpenger.

Når det gjelder privat sektor er fordelingen mellom de to gruppene omtrent som for hele utvalget, men det er for begge gruppene noen færre som tror de ville vært i jobb, og noen flere som tror de ville vært på dagpenger. I privat sektor er det 11 prosent i gruppen som svarte bekreftende på spørsmålet om nedbemanning, mot 4 prosent i gruppen som svarte benektende, som selv tror alternativet ville vært dagpenger. Likevel er det over 70 prosent av de som svarte bekreftende i privat sektor, som tror at de fortsatt ville vært i jobb dersom AFP ikke hadde eksistert.

Det at det i «risiko-gruppen» i privat sektor på om lag 30 prosent, som utgjøres av de som kommer fra bedrifter som har redusert bemanningen, er 11 prosent som tror at de ville vært arbeidsledig, bekrefter inntrykket av at det neppe er over 10 prosent av AFP-pensjonistene som ville vært aktuelle for dagpenger.

FAFO kommer i sin gjennomgang av undersøkelsen til at spørsmålet om det er sektorvis forskjeller når det gjelder hvor mange som kan være «aktuelle for arbeidsledighet», ikke er entydig på samme måte som for uførepensjon. Hovedinntrykket er at det prosentvis er noen flere som kan være «aktuelle for ledighet» i privat enn i offentlig sektor. Det pekes imidlertid på at forskjellene er små, og at andelen av AFP-pensjonistene som kunne ha vært arbeidsledige i privat sektor er liten, selv om den er noe større enn i offentlig sektor.

### Oppsummering

Innledningsvis forsøkte en å skissere hvordan spørsmålet om AFP-ordningens avlastende funksjon overfor uførepensjon og dagpenger kunne belyses ut fra denne undersøkelsen.

Opplysningene i tabell 15.4b og 15.4d virker til å sannsynliggjøre at avlastningsgraden er i størrelsesorden 15 prosent. Det var om lag 17 prosent i privat sektor som oppga at deres egen helsesituasjon var hovedårsaken til at de hadde gått av med AFP, og det var om lag 5 prosent i privat sektor som hadde gått av fordi de trodde de hadde mistet jobben likevel. Samtidig viste tabell 15.4d at det var 17 prosent av de i privat sektor som mente at de ville vært uføre eller arbeidsledige dersom AFP ikke hadde eksistert.

Når det gjelder avlastningen for dagpenger bekreftes inntrykket fra gjennomgangen av de subjektive oppfatningen når en ser på spørsmål om permitteringer og omfanget av nedlagte bedrifter etter at intervjuobjektet gikk av med AFP. Derimot er det nær 30 prosent i privat sektor som oppgir at bedriften de jobbet ved har redusert bemanningen etter at de gikk av med AFP. En direkte krysskobling av denne gruppen mot deres subjektive oppfatninger viste at disse bare i begrenset grad skilte seg fra resten av utvalget.

FAFO har på bakgrunn av sin gjennomgang av undersøkelsen, anslått at maksimalt 20 prosent, sannsynligvis færre, ville ha blitt uførepensjonister dersom AFP ikke hadde eksistert. De finner ikke signifikante forskjeller mellom sektorene.

FAFO anslår videre at maksimalt 11 prosent ville ha gått på dagpenger dersom AFP ikke hadde eksistert. De finner ikke signifikante forskjeller mellom sektorene. De sektorvise maksimumsanslagene er 13 prosent i privat sektor, 9 prosent i kommunal/fylkeskommunal sektor og 11 prosent i statlig sektor.

En annen måte å konstruere et mål for avlastningsgraden er å ta utgangspunkt i hvor mange som oppgir at alternativet til AFP hadde vært uførepensjon eller dagpenger, samtidig som de oppfyller noen av de objektive kriteriene som sannsynliggjør at disse ordningene kunne ha vært et alternativ. Som et forsøk på å *tallfeste mer nøyaktig* omfanget av den samlede avlastningsgraden har en stilt opp et krav til at AFP-pensjonistene selv mener de ville mottatt uførepensjon eller dagpenger dersom AFP ikke hadde eksistert, samtidig som de oppfyller minst ett objektivt kriterium for å være aktuelle for disse ordningene. De objektive kriteriene som gjorde AFP-pensjonistene aktuelle var at

- hovedårsaken til at de gikk av med AFP, var enten dårlig helse eller at de mente de hadde mistet jobben likevel
- bedriften de jobbet ved ikke lenger eksisterer
- de hadde vært sykmeldt mer enn 6 måneder det siste året før pensjonering
- de tror de ville oppfylt kravene til uførepensjon
- de var permittert på pensjoneringstidspunktet

Ut fra denne framgangsmåten blir avlastningsgraden henholdsvis 15 prosent i privat sektor, 9 prosent i kommunal sektor og 9 prosent i statlig sektor.

## 15.5 OM AFP-ORDNINGENS AVLASTENDE FUNKSJON

Den undersøkelsen som Statistisk sentralbyrå har gjennomført for utvalget, og som er beskrevet i "[Spørreundersøkelsen blant AFP-pensjonister](#)" i avsnitt 15.4, tyder på at om lag 15 prosent av AFP-pensjonistene i privat sektor ville vært aktuelle for uførepensjon eller dagpenger. Som drøftet i "[Om begrepet avlastning](#)" i avsnittene 15.2 og "[Om analyser av AFP-ordningens avlastende funksjon](#)" i 15.3 er det flere forhold både av metode- og datamessig art som gjør at vurderinger av overganger fra yrkesaktivitet til pensjon vil styrkes ved å bruke flere ulike informasjonskilder. I dette avsnittet er det derfor foretatt en oppsummerende drøfting av analysene i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13 og "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i 14, som bygger på en rekke andre undersøkelser

på feltet, og i "*Spørreundersøkelsen blant AFP-pensjonister*" i avsnitt 15.4, for å se om en samlet vurdering kan ytterligere belyse i hvilken grad AFP fungerer til å avlaste uførepensjon og dagpenger.

En rekke karakteristika både ved arbeidsgiveren og arbeidstakeren kan være av betydning ved vurdering av graden av avlastning. Her har en lagt vekt på noen forhold som kan supplere den tidligere omtalen:

- kommer AFP- og uførepensjonister og dagpengemottakere fra samme type bedrifter?
- har AFP- og uførepensjonister og dagpengemottakere samme yrkesmessige bakgrunn?
- har AFP- og uførepensjonister samme helsesituasjon?
- har arbeidstakere som står foran en førtidspensjonering, økonomisk sett noen grunn til å foretrekke AFP framfor uførepensjon eller dagpenger?
- har bedriftene fordel av at arbeidstakerne går av med AFP framfor uførepensjon eller dagpenger?
- er det de grupper hvor den enkelte selv eller arbeidsgiveren økonomisk sett ville ha fordel av det, som faktisk går av med AFP?

#### **15.5.1 Kommer AFP- og uførepensjonister og dagpengemottakere fra samme type bedrifter?**

Den undersøkelsen som ble foretatt for utvalget av Statistisk sentralbyrå viser at 46 prosent av de som ble AFP-pensjonister mellom 1.10.1992 og 30.6.1993 kom fra privat sektor, 29 prosent fra kommunal og fylkeskommunal sektor og 25 prosent fra statlig sektor. I privat sektor har om lag 43 prosent tilgang til AFP-ordningen, mens alle i offentlig sektor som oppfyller kravet til yrkesdeltaking er omfattet. Ulikhet i tilgangen til AFP-ordningen, ulik aldersfordeling av de ansatte og lignende, gjør at direkte sammenligning av bruk av AFP, uførepensjonering og dagpenger i de tre hovedsektorene er dårlig egnet som indikator alene, men bør ses sammen med andre forhold.

Visher og Midtsundstad (1993) finner at uførepensjonerte 65- og 66-åringer oftere har bakgrunn i privat sektor enn pensjonerte 65- og 66-åringer totalt, mens andelen med bakgrunn i offentlig sektor er lavere enn blant totalen. Dette stemmer godt overens med de resultatene som Rødseth og Bjørsvik kom fram til, se vedlegg VI.

Dahl og Midtsundstad (1994) fant at det gjennomgående ikke var statistisk signifikante forskjeller mellom sektorene i indikatorene på hvem som kunne være «aktuell for uførepensjon». Det var relativt få av de som faktisk gikk av med AFP, som svarte at de hadde drøftet mulighetene for uførepensjon med arbeidsgiver og/eller bedriftslege. Andelen var høyest i privat sektor med knapt 10 prosent og lavest i statlig sektor med knapt 7 prosent. Omtrent tilsvarende mønster fant en på spørsmålet om AFP-pensjonistene selv trodde at de ville ha oppfylt kravene til uførepensjon.

Rødseth og Bjørsvik finner også, ved bruk av de samme data som Visher og Midtsundstad, at det var færre blant AFP-pensjonistene enn blant det totale antall pensjonister i aldersgruppen 65-66 år som oppgir at de ville ha mistet jobben likevel, henholdsvis 5 og 9 prosent. Statistisk sett er riktignok forskjellen svak. Inntrykket av at en beskjeden andel av AFP-pensjonistene selv føler at de sto i fare for å miste jobben bekreftes i Statistisk sentralbyrås undersøkelse, jamfør tabell 15.4c. 5 prosent oppga at de hadde mistet jobben likevel. Forskjellene mellom sektorene er moderate.

Inntrykket av at AFP neppe i noen vesentlig grad virker til å avlaste dagpengeordningen understøttes av de undersøkelser som er gjort av arbeidsgiveres bruk av ulike ordninger som tidligavgangsordninger i forbindelse med nedbemanning og omstilling, se "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13. Halleraker (1994) rapporterer at bedrifter som har et nedbemannings- eller omstillingsbehov av noe omfang, i utstrakt grad benytter dagpengeordningen som uformell tidligavgangsordning, ofte med gavepensjon fra bedriften i tillegg. Denne analysen, som riktignok bygger på et lite utvalg, særlig av produksjonsbedrifter, kan faktisk tyde på at bedrifter med behov for en avgang av en viss størrelse ofte ikke benytter muligheten til å få arbeidstakere til å benytte AFP-ordningen. Dette er forsøkt forklart ved at for å få aksept for den planlagte nedbemanningen blant de ansatte og deres organisasjoner, er det av betydning at alle behandles likt. Bedriftene uttrykte i undersøkelsen også at aldersgrensen i AFP er såpass høy, at de ikke kunne få tilstrekkelig avgang kun fra denne gruppen. Det opplyses også at ytelsen i AFP er for lav til at den uten en gavepensjon på toppen er attraktiv for eldre som selv primært ønsker å fortsette i arbeid. Den løsningen som ofte velges synes derfor å være å gå ut med et standardtilbud som er likt for hele målgruppen, bygd på dagpengeordningen.

De undersøkelsene som er gjennomført av FAFO og Statistisk sentralbyrå, inneholder også spørsmål om vedkommende følte press om å gå av, eller om vedkommende gikk av fordi en yngre person trengte jobben mer. Rødseth og Bjørsvik rapporterer på grunnlag av FAFO-materialet at andelen av AFP-pensjonistene som følte press fra kolleger om å gå av eller uttrykte at en yngre trengte jobben bedre, var noe høyere enn blant de pensjonerte 65- og 66-åringene totalt. Statistisk sett er imidlertid forskjellen svak.

Det var litt færre i Statistisk sentralbyrås undersøkelse som oppga at en yngre trengte jobben som årsak til avgangen enn i FAFOs undersøkelse, henholdsvis 6 prosent mot 7 prosent i undersøkelsen. Det var flest i privat sektor som oppga dette som grunn (7 prosent i SSB-undersøkelsen). I undersøkelsen som Statistisk sentralbyrå gjennomførte, er andelen som følte press om å gå av vesentlig høyere enn i FAFO-materialet, 7 prosent mot 2 prosent. Det er flest i privat sektor, 9 prosent i SSB-undersøkelsen, som følte et slikt press. Den andelen som oppga dette som årsak i SSB-undersøkelsen var betydelig større i bedrifter hvor det hadde skjedd en nedbemanning etter at vedkommende hadde gått av, særlig i privat sektor hvor 19 prosent oppga dette som årsak. Det er grunn til å merke seg at det i den undersøkelse som Statistisk sentralbyrå gjennomførte, var flere som følte press om å gå av enn som oppga at de ellers ville ha mistet jobben, også i de bedrifter som hadde nedbemannet.

### 15.5.2 Har de ulike gruppene samme yrkesmessige og sosiale bakgrunn?

Visher og Midtsundstad (1993) og Rødseth og Bjørsvik finner at det blant uførepensjonistene er en høy andel med lav utdanning og lav inntekt sammenlignet med andre pensjonister i denne aldersgruppen. Resultatene for AFP-pensjonistene er motsatt.

Dette stemmer godt overens med opplysningene om de som ble AFP-pensjonister i perioden fra 1.10.1992 til 30.6.1993, jamfør "[Spørreundersøkelsen blant AFP-pensjonister](#)" i avsnitt 15.4. Gjennomsnittsinntekten blant de som går av varierer naturlig nok, avhengig av blant annet næringstilknytningen. Det kan likevel være grunn til å rette oppmerksomheten mot forskjeller i gjennomsnittlig inntekt avhengig av hva som oppgis som årsak til avgangen.

Gjennomsnittsinntekten blant dem som oppgir helse som avgangsårsak er vel 171 000 kroner, det vil si noe lavere enn totalgjennomsnittet, men vesentlig høyere enn gjennomsnittsinntekten blant nye uføre.

Rødseth og Bjørsvik finner også at mens AFP-pensjonistene har flere med mange yrkesaktive år bak seg enn gjennomsnittet, er det motsatt for uførepensjonistene. Mens det blant AFP-pensjonistene er signifikant flere som kommer fra offentlig enn fra privat sektor, er det motsatt blant uførepensjonistene. Dahl og Midtsundstad har testet effekten av ulike sosiale og demografiske forhold for henholdsvis uførepensjonister og AFP-pensjonister. De finner liten effekt av slike forhold, jamfør vedlegg V.

De studier som er foretatt, tyder på at uførepensjonister og AFP-pensjonister har ulik yrkesmessig bakgrunn. Når det gjelder arbeidslediges bakgrunn sammenlignet med AFP-pensjonistene, er dette mindre studert.

### **15.5.3 Har AFP-pensjonister og uførepensjonister samme helsemessige bakgrunn?**

Visher og Midtsundstad (1993) og Rødseth og Bjørsvik finner alle at AFP- og uførepensjonistene skiller seg fra gjennomsnittet av pensjonister i gruppen 65-66 år i hver sin retning. Uførepensjonistene har naturlig nok dårligere helse enn gjennomsnittet, mens det motsatte er tilfelle for AFP-pensjonistene.

De senere år har de aldersfordelte tilgangsratene til uførepensjon falt både for menn og kvinner (fallet begynte rundt 1988). Med unntak av de aller yngste aldersklassene hvor fødte uføre utgjør en stor del, har tilgangsratene falt sterkere for yngre enn for eldre. Særlig er dette markert for kvinner. For menn er den aldersmessige variasjonen mindre. I 1991 falt tilgangsratene for menn i alderen 65-67 år sterkere enn i de fleste andre aldersgrupper. Dette ble motvirket av et svakere fall i 1992. Tilgangsraten har en tendens til å svinge noe, slik at det er nødvendig med observasjoner for en lengre periode for eventuelt å knytte dette opp mot tilgangen til andre pensjonsordninger, som for eksempel AFP.

I den undersøkelsen som Statistisk sentralbyrå utførte for utvalget, var det nær 15 prosent av AFP-pensjonistene som oppga helse som den viktigste årsaken til avgangen. I privat sektor var andelen vel 17 prosent. Disse tallene er betydelig lavere enn den tredjedelen som oppga helseproblemer som avgangsårsak hos Midtsundstad og Visher. En del av de som gikk av i det materialet de samlet inn, gikk av før innstramningen av uførekriteriene. Hvis AFP faktisk virker til å avlaste uførepensjonen, skulle en vente at andelen som gikk av med AFP med en helsemessig begrunnelse, skulle ha økt i det nye materialet. I tillegg til de som måtte ha avlastet uførepensjonen etter den gamle ordningen, må en anta at en del av de som ikke lenger oppfylte uførekriteriene, ville gå av med AFP, hvis de hadde mulighet til dette. Den lavere andelen i Statistisk sentralbyrås undersøkelse som har oppgitt helsemessige årsaker som avgangsgrunn, taler imot at det er en slik avlastningseffekt i bunnen.

En samlet vurdering av de analysene som er gjennomført, trekker altså i retning av at AFP-pensjonister neppe er i samme helsemessige situasjon som uførepensjonister.

### **15.5.4 Økonomiske incentiver sett fra arbeidstakerens side**

Hvis arbeidstakeren har mulighet til å påvirke hvilken tidligavgangsordning vedkommende skal komme inn under, vil det isolert sett motivere vedkommende til å søke seg til den ordning som gir størst økonomisk utbytte.



Det er blitt argumentert med at AFP-ordningen i privat sektor tidligere ble relativt lite benyttet på grunn av at kompensasjonsgraden var for lav. Fra 1.10.1992 ytes det et skattefritt sluttvederlag i privat sektor. Beregninger av kompensasjonsgrader i "[Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 10 viser at med et skattefritt sluttvederlag, er kompensasjonsgraden i privat sektor gunstigere enn uførepensjon og dagpenger for lave og middels inntektsgrupper. Med de forutsetningene som er lagt til grunn i "[Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger](#)" i kapittel 10, vil AFP i privat sektor for enslige gi høyest kompensasjonsgrad etter skatt opp til inntekter på vel 200 000 kroner. Gjennomsnittsinntekten blant de i privat sektor i vårt utvalg som gikk av med AFP var vel 187 000 kroner.

Inntrykket av at AFP-pensjon er gunstigst vil modifieres noe av at mange har invalidedel i sin tjenstepensjon, som de vil få tilgang til ved eventuell uførepensjonering. Mange, særlig de med lave og middels inntekter i privat sektor vil imidlertid ikke være dekket av slike ordninger.

Beregninger gjort av Rødseth og Bjørsvik på grunnlag av materialet fra Midt-sundstad og Visser viser at sannsynligheten for å bli AFP-pensjonist i forhold til sannsynligheten for å bli uførepensjonist økte i 1992, når en holdt andre faktorer konstante. Denne økningen var ikke statistisk signifikant etter strenge krav. Dette resultatet kan tolkes i flere retninger: som et resultat av at AFP-ordningen ble mer gunstig økonomisk, at AFP-ordningen ble mer kjent og av presiseringen av kriteriene i uførepensjonen i 1991.

#### 15.5.5 Økonomiske incentiver sett fra arbeidsgiversiden

Hvis arbeidstakeren førtidspensjoneres ved hjelp av dagpenger eller uførepensjon, skyves utgiftene i utgangspunktet over på det offentlige. Ved å bruke AFP-ordningen er den direkte kostnaden for bedriften 10 prosent av pensjonene (eksklusive sluttvederlaget i AFP-ordningen) for de av bedriftens ansatte som har tatt ut AFP-pensjon.

Dagpenger og uførepensjon framstår således i utgangspunktet som mest gunstig for arbeidsgiveren. Særlig gjelder dette hvis bedriften har en tjenstepensjonsordning. Hvis ansatte uførepensjoneres, gis bedriften fritak for videre premieinnbetalinger. De stiliserte eksemplene i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13 tyder på at premieinnbetalingene for eldre arbeidstakere kan være en kostnadskomponent som er viktig for hvordan bedriften vurderer bruk av henholdsvis yngre og eldre arbeidskraft.

Det har lenge vært kjent at mange arbeidsgivere betaler en gavepensjon i tillegg til dagpenger brukt ved tidligavgang. Et slikt påslag kan være nødvendig for at arbeidsgiveren skal få aksept fra den aktuelle arbeidstakergruppen og fra de ansattes organisasjoner for en slik form for nedbemanning. En kan snakke om en «sosial kostnadskomponent». I praksis er derfor heller ikke utilsiktet bruk av dagpenger alltid helt kostnadsfritt for arbeidsgiverne.

En kjenner lite til omfanget av bruk av gavepensjoner. Halleraker (1994) fant i sin undersøkelse en omfattende bruk av dagpenger og gavepensjoner, jamfør "[Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden](#)" i kapittel 13. Dette utvalget er imidlertid for begrenset til å kunne trekke noen vidtgående konklusjoner. Arbeidsdirektoratet anslo i april 1993 at 2 500-3 000 personer kombinerte dagpenger og gavepensjon. I den undersøkelsen som Statistisk sentralbyrå har utført, oppga 2 prosent av AFP-pensjonistene i privat sektor at dagpenger kombinert med gavepensjon var brukt i bedriften hvor vedkommende hadde vært ansatt. Videre opplyste 9 prosent av utvalget at de mottok gavepensjon i tillegg til AFP.

De kompensasjonsgradene som er beregnet i "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 10, kan indikere at i en del tilfeller vil det ikke være mer kostbart for bedriften å benytte AFP-ordningen, hvis de først er tilknyttet den, enn å bruke dagpenger kombinert med gavepensjon som en uformell ordning. Det vil likevel neppe her kunne være snakk om avlastning av noe omfang. Til en viss grad kan det skje et opphør av tidligere utilsiktet bruk, noe som vil føre til at dagpengeordningen fungerer mer etter intensjonen. Blant annet vil det gjøre det enklere å gjøre en målrettet innsats for å styrke de eldres mulighet til å komme tilbake i arbeid, hvis de faktisk er reelle arbeidssøkere.

Samtidig vil det kunne være slik at bedriftens «implisitte» kostnader forbundet med førtidspensjonering som nedbemanningsstrategi, jamfør diskusjonen i "*Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden*" i kapittel 13, kan være lavere ved bruk av AFP enn ved bruk av dagpenger, selv med moderate gavepensjoner på toppen av dagpenger. Det kan dermed tenkes at eksistensen av AFP gjør at bedriften, ut fra en helhetsvurdering, velger å løse sine nedbemanningsproblemer ved hjelp av AFP i stedet for ved hjelp av for eksempel naturlig avgang, som tidligere ville ha vært alternativet. AFP vil i så fall virke som et supplement til, og ikke erstatte, uførepensjon og dagpenger. Det at de bedrifter som er i en tvangssituasjon sjelden vil være i stand til å yte noen gavepensjon på toppen av dagpenger eller uførepensjon, trekker i samme retning. Alle bedriftene i Hallerakers undersøkelse som betalte gavepensjoner gikk med overskudd.

#### 15.5.6 Om faktisk bruk av ordningene sett i forhold til de økonomiske incitamentene

Omtalen i "*Økonomiske incentiver sett fra arbeidstakerens side*" i avsnitt 15.5.4 og "*Økonomiske incentiver sett fra arbeidsgiversiden*" i 15.5.5 viser at for arbeidstakere med relativt lav inntekt, og uten eller med lav tjenstepensjon, vil både arbeidstaker og arbeidsgiver kunne ha økonomisk fordel av tidligavgang med AFP-ordningen istedenfor et alternativ med dagpenger og gavepensjon på toppen. For arbeidstakere med høye inntekter kan derimot kompensasjonsgraden i AFP-ordningen bli lavere enn i andre ordninger brukt ved uformell tidligavgang.

Ut fra dette kan det virke overraskende når Halleraker (1994) rapporterer at dagpenger med påslag av gavepensjon synes særlig å være utbredt ved middels og noe under middels inntekter. For høye inntekter synes derimot innslaget av AFP, ikke sjelden med påslag av gavepensjon, å være mer utbredt. Tolkningen av denne bruken av gavepensjoner kan være noe usikker. Det kan skyldes at AFP er tatt i bruk ved omstillinger og nedbemanning, og at bedriften i den forbindelse ser seg nødt til å betale et påslag for å få aksept for løsningen i de mest aktuelle gruppene. Et annet alternativ er at de aktuelle arbeidstakerne vil få redusert sine framtidige tjenstepensjoner som følge av at arbeidsgiverens premieinnbetaling opphører ved avgangen, men at arbeidstakeren får en kompensasjon i form av en gavepensjon. Et tredje alternativ kan være at de implisitte kostnadene forbundet med å tilby «funksjonær-gruppen» dagpenger samt gavepensjon, er høyere enn den tilsvarende kostnaden ved å tilby «arbeider-gruppen» den samme ordningen.

Selv om en skal være forsiktig med tolkningen av resultatet, er det i denne forbindelse verdt å merke seg at Dahl og Midtsundstad fant at verken klassiske utstøtingsfaktorer knyttet til arbeidslivet eller klassiske attraksjoner knyttet til for eksempel ytelsesnivå, hadde forventet effekt på valget mellom AFP og fortsatt yrkesaktivitet, jamfør vedlegg V. Dette trekker klart i retning av at eksistensen av en ny ordning fører til at flere går av, jamfør diskusjonen i "*Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden*" i kapittel 13. Grunnen kan være at AFP-pensjonistene ikke fylte

kriteriene til tidligere eksisterende ordning, eller at det kan være mer sosialt akseptert å gå av med AFP, slik at flere bedrifter velger å nedbemanne.

Fra resultatene hos Halleraker synes det ikke som om det har vært noen nedgang i bruken av dagpenger og gavepensjon som uformell avgangsordning, noe som taler mot avlastning av noe omfang. Utvalget av bedrifter er imidlertid lite, slik at resultatene bør suppleres med annen informasjon.

## 15.6 LANGSIKTIG KARTLEGGING

Utvalget har i sitt arbeid trukket på ulike kilder for å vurdere de ulike sider ved AFP-ordningen og tidligavgang generelt. Partielle analyser, ofte bygd på små datamengder, setter grenser for hvor langt en har kunnet gå i å vurdere ordningen.

Den store andel av arbeidsstyrken som går av før folketrygdens pensjonsalder er nådd, og den økende interesse som det de siste årene har blitt om førtidspensjoneringsordninger har økt behovet for et tilfredsstillende kartleggingssystem. Utvalget fikk således som en del av sitt mandat i oppdrag å komme med forslag til et opplegg for løpende rapportering om bruk av førtidspensjoneringsordninger blant eldre arbeidstakere.

Utvalget har ut fra tolkningen av mandatet, og de erfaringer som er gjort i arbeidet, skissert et opplegg med sikte på å dekke et flersidig formål. En har lagt til grunn at det er ønskelig å:

- Gi en generell beskrivelse av utviklingen for eldre arbeidstakere i arbeidslivet sett i sammenheng med pensjonering av eldre arbeidstakere.
- Kartlegge hvordan endringer i ulike ordninger fører til «overveltning» av pensjonister mellom ordninger og å kartlegge om og i så fall hvordan endringer påvirker den totale tilgang av førtidspensjonister.
- Så langt som mulig gi et mål på om bruken av AFP øker på bekostning av øvrige førtidspensjoneringsordninger og av dagpenger.

En skisse til en database og et rapporteringssystem er beskrevet i vedlegg IV.

For å studere overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon, vil ulike tilnærminger være mulig. I den skissen som er beskrevet i vedlegg IV er det lagt opp til å observere de sysselsattes bevegelser mellom arbeid og pensjon, både i og utenfor AFP-området.

En har lagt opp til å registrere følgende overganger:

- fra arbeid til AFP-pensjon
- fra arbeid til uførepensjon
- fra arbeid til oppsigelse (mottak av dagpenger)
- fra arbeid til permittering
- fra arbeid til død
- fra arbeid til alderspensjon i folketrygden ved fylte 67 år
- fra dagpenger til uførepensjon
- eventuelt andre overganger.

En har lagt vekt på først å etablere et forholdsvis enkelt rapporteringssystem, slik at etableringsfasen ikke blir for lang. Etter å ha vunnet noe erfaring kan en eventuelt justere og utvide opplegget. For å kunne komme i gang med prøvedriften snarest mulig, har Rikstrygdeverket startet planleggingen med et slikt system som er ventet å komme i drift i løpet av 1994.

## 15.7 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

I diskusjonen rundt AFP-ordningens avlastende effekt i forhold til uførepensjon og dagpenger, vil en legge til grunn at avlastningen må være mest mulig reell. I dette ligger at AFP-pensjonistene ellers ville blitt tilstått uførepensjon på ordinært grunnlag, etter regelverket for tildeling av uførepensjon som gjelder etter regelpresiseringen i 1991. Likeledes vil det innebære at AFP-pensjonisten ellers ville vært reelt arbeidsledig.

På oppdrag fra utvalget har Statistisk sentralbyrå foretatt en spørreundersøkelse blant AFP-pensjonister som gikk av i tidsrommet 1.10.1992-30.6.1993, med sikte på å kartlegge AFP-ordningens avlastningsgrad i forhold til uførepensjon og dagpenger. Den konklusjonen som kan trekkes ut fra dette materialet er at om lag 15 prosent av AFP-pensjonistene i privat sektor kunne vært aktuelle for uførepensjon eller dagpenger. Konklusjonene bygger på AFP-pensjonistenes subjektive oppfatninger om årsaker til at de hadde gått av med AFP, og hva de selv trodde situasjonen ville vært dersom AFP ikke hadde eksistert, sammen med objektive opplysninger som kan tolkes som indikatorer på om alternativet hadde vært uførepensjon og/eller dagpenger.

Det samlede materialet en har gjennomgått viser til dels klare forskjeller på AFP-pensjonistene og uførepensjonistene når det gjelder helsetilstand, utdanning, inntekt og sektortilhørighet. Videre er det lite som tyder på at AFP-pensjonistene ville vært aktuelle for dagpenger.

De mange ulike forhold som påvirker overgang fra yrkesaktivitet til pensjon gir inntrykk av at det eksisterer en «gråsonegruppe», og at det er krevende å trekke klare konklusjoner. Både for uførepensjon og dagpenger eksisterer imidlertid presise kriterier som er nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser for å få tilkjent ytelsen. Dette kan være en indikasjon på hva som kan være den maksimale andelen i utvalget som alternativt hadde vært på disse ordningene.

FAFO har på bakgrunn av sin gjennomgang av undersøkelsen anslått at maksimalt 20 prosent, sannsynligvis færre, ville ha blitt uførepensjonister dersom AFP ikke hadde eksistert. De finner ikke signifikante forskjeller mellom sektorene.

FAFO anslår videre at maksimalt 11 prosent ville ha gått på dagpenger dersom AFP ikke hadde eksistert. De finner ikke signifikante forskjeller mellom sektorene. De sektorvise maksimumsanslagene er 13 prosent i privat sektor, 9 prosent i kommunal/fylkeskommunal sektor og 11 prosent i statlig sektor.

Avlastningsgraden kan også vurderes med utgangspunkt i hvor mange som selv oppgir at alternativet til AFP hadde vært uførepensjon eller dagpenger, samtidig som de oppfyller noen av de objektive kriteriene som sannsynliggjør at disse ordningene kunne ha vært et alternativ. Under forutsetning av at minst ett kriterium er oppfylt, er disse andelene henholdsvis 15 prosent i privat sektor, 9 prosent i kommunal sektor og 9 prosent i statlig sektor.

*Del VI*  
*Vurderinger og tilrådninger*

## KAPITTEL 16

**Vurderinger og tilrådinger****16.1 BAKGRUNN FOR UTVALGETS ARBEID**

Et pensjons- og trygdesystem som gir hele befolkningen en rimelig inntektssikring ved alderdom, uførhet, arbeidsledighet med videre, inngår som en vesentlig del av de norske velferdsordningene. Folketrygden er hovedelementet i pensjonssystemet, men også arbeidsmarkedsbaserte pensjoner og ulike typer individuelle pensjonsordninger har viktige funksjoner på sine respektive områder.

Samtidig viser perspektiver for utviklingen framover, slik de er beskrevet i Langtidsprogrammet 1994-1997 og i "[Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene](#)" i kapittel 11 i denne utredningen, at det vil innebære store utfordringer å forsvare våre sentrale velferdsordninger i framtiden. Dette har sammenheng blant annet med befolkningsutviklingen utover i neste århundre og med økonomiske forhold knyttet til fortsatt sterk vekst i folketrygdens utgifter samtidig som inntektene fra petroleumsvirksomheten er antatt å falle. Dette retter blant annet oppmerksomheten mot utviklingen i retning av lavere yrkesdeltaking blant eldre. Dette er sentrale problemstillinger i det mandatet som utvalget har fått seg forelagt, og hvor det blant annet heter:

«Utredningen skal belyse de pensjonspolitiske og arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger som er knyttet til overgang fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Utgangspunktet er de målsetninger og perspektiver som Regjeringen har trukket opp i Langtidsprogrammet 1994-1997. Her heter det blant annet:

«... For Regjeringen er det et helt sentralt mål å slå ring om Folketrygden som vår felles forsikringsordning ved sykdom, uførhet og alderdom. Det må vises stor varsomhet med forslag som kan bidra til ytterligere press på Folketrygdens økonomi, særlig sett i lys av utviklingen i forholdet mellom antall pensjonister og yrkesaktive.»

I mandatet heter det også:

«Videre skal utredningen belyse konsekvensene for arbeidsmarkedet av den utformingen trygde- og stønadsordningene har fått. Det legges i analysen vekt på forhold som utviklingen i arbeidsstyrkens størrelse, etterspørsel etter arbeidskraft i årene framover og de økonomiske konsekvensene av endringer i arbeidsstyrken.»

Med utgangspunkt i utvalgets mandat har en søkt å analysere i hvilken grad frivillighet eller mer eller mindre påtvungne beslutninger er utslagsgivende for eldres avgang før ordinær pensjonsalder. Dette vil være av betydning både for hva slags holdning en bør ha til slike ordninger, og hvordan de eventuelt bør innrettes for best mulig å kunne ivareta de samlede velferdsbehov både på kort og lang sikt, samtidig som de eldres frivillighet og verdighet i arbeidsmarkedet styrkes.

**16.2 MÅL OG UTFORDRINGER**

Et sentralt punkt i utvalgets arbeid har vært spørsmålet om hvordan en kan opprettholde et pensjonssystem av omtrent den form og det omfang som vi i dag har i Norge, samtidig som en ivaretar hensynet til en rimelig fordeling av goder og byrder

## mellom yrkes-

aktive og yrkespassive. Dette må skje på en slik måte at en ikke skyver byrdene over på framtidige generasjoner. For å sikre et obligatorisk sosialt pensjonssystem med inngangskriterier, ytelser og varighet som oppfyller våre velferdskrav, må en sørge for at det til enhver tid er rimelig balanse mellom den yrkesaktive og yrkespassive delen av befolkningen.

Utvalget har gjennom sin utredning kommet fram til at viktige *mål for overgang fra arbeid til pensjon for eldre* i Norge bør være:

- å styrke hensynet til fleksibilitet i eldre arbeidstakers avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder,
- å sikre reell valgfrihet for den enkelte når det gjelder å stå i arbeid utover pensjonsalderen i førtidspensjonsordningene,
- å finne en balanse mellom hensynet til eldres behov for og ønsker om tidligpensjonering og samfunnets totale velferd, både på kort og lang sikt.

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 lenger. Andre kan være utslitt før dette. Mange av disse har startet i arbeidslivet tidlig, og vil få minst like mange yrkesaktive år som andre arbeidstakere, selv om de går av noe tidligere.

Den formelle pensjonsalderen i Norge er forholdsvis høy. Mange forlater imidlertid arbeidslivet før denne alderen. Muligheten for tidligpensjonering varierer mellom ulike grupper av arbeidstakere. Situasjonen kan karakteriseres som en tredeling av arbeidslivet:

- I *statlig og kommunal sektor* gir AFP-systemet sammen med særaldersgrenseordningene vid adgang til tidligpensjonering i velordnede former. Det finner samtidig sted en del førtidspensjonering etter *midlertidige* ordninger innenfor statlig forretningsdrift.
- I den *organiserte del av arbeidslivet utenfor offentlig sektor* gir AFP nå mulighet til alderspensjonering ved 64 år i de fleste områder. Det finnes ikke i nevneverdig grad særordninger med lavere pensjonsalder for dem som føler behov for uttreden tidligere enn dette, når behovet ikke er relatert til helsetilstand på en slik måte at uførepensjon kan innvilges. Førtids alderspensjon enten over driften eller som livrente blir i et begrenset omfang benyttet for ansatte under 64 år.
- I *de mer uorganiserte delene* av arbeidslivet er det grunn til å tro at tidligavgang i større eller mindre grad fortsatt er basert på et mer uformelt system. Det trekkes da på trygdeordninger med andre primære mål enn førtids alderspensjon, i hovedsak sykelønn, attføringspenger, uførepensjon og dagpenger ved arbeidsledighet. Ren førtids alderspensjon kan forekomme som pensjon over driften eller liknende.

Eldre arbeidstakere beholder fotfestet i arbeidslivet lenger i Norge enn i de fleste andre land. Det kan likevel være et spørsmål om vi har funnet en god balanse mellom den enkeltes og arbeidslivets behov for muligheter for førtidspensjonering og fortsatt yrkesaktivitet. Yrkesdeltakelsen blant personer over 60 år har i de senere årene falt betydelig. 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 særalders-

grenser, mens grupper utenfor AFP-området i privat sektor er uten mulighet til førtidspensjon. Videre foregår det en utstrakt bruk av tidligavgang gjennom ordninger med andre hovedformål.

Variasjonen i tidspunktet for avgang fra yrkeslivet vil måtte ses i sammenheng med flere forhold:

- *Arbeidsoppgavenes karakter kan variere betydelig.* Noen kan uten problemer mestres av eldre arbeidstakere, mens andre stiller krav som eldre i en del tilfeller kan ha vanskelig for å fylle. Slike variasjoner kan ha økt over tid på grunn av teknologisk utvikling, økte kompetansekrav og så videre.
- *Yrkeskarrieren kan være høyst variabel.* Mange, særlig av de som i dag er i pensjonsalderen, startet i yrkeslivet allerede i 16-årsalderen og kan ha mer enn 50 års jobb bak seg ved passering av folketrygdens aldersgrense. Andre, som for eksempel har lengre utdanning bak seg, vil kanskje bare ha 40 år i yrkeslivet ved fylte 67 år.
- *Helsetilstanden kan variere* blant arbeidstakere av samme årskull, blant annet som følge av at ulike typer arbeid kan være svært forskjellig når det gjelder fysiske belastninger.

En del eldre ønsker selv av ulike årsaker å forlate arbeidsmarkedet før ordinær pensjonsalder. Andre ønsker primært å fortsette i arbeid lenger enn det de faktisk har mulighet til i dag. For noen kan den tidligere overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon ha bakgrunn i mer eller mindre alvorlige helseproblemer. Andre må slutte fordi de når en lovbestemt særaldersgrense for stillingen. I ytterligere andre tilfeller kan årsaken være problemer i forhold til arbeidsmarkedet. For noen kan det være direkte eller indirekte press om å gå av tidligere, mens andre blir arbeidsledige, og kommer ikke tilbake til arbeidslivet.

Utvalget mener derfor at det videre arbeidet når det gjelder overgang fra yrkesaktivitet til pensjon i første rekke må ha som mål å styrke de eldres frivillighet i tilknytningen til arbeidsmarkedet. En slik innsats må ta mest mulig hensyn til arbeidstakerens behov, og bygge opp under muligheten til økt yrkesaktivitet blant eldre. Dermed vil også landets økonomiske bærekraft og balansen i de offentlige finanser styrkes.

Flere forhold kan bidra til at de eldres posisjon har en tendens til å svekkes sammenlignet med andre grupper i en periode med en generelt vanskelig situasjon i arbeidsmarkedet. Førtidspensjonering kan framstå som gunstig for den enkelte bedrift. Bedrifter vil ofte ønske å beholde yngre, og ofte mer omstillingsdyktig, arbeidskraft. Dette kan forsterkes av kostnadmessige forhold. Lavere mobilitet, høyere kostnader og større usikkerhet, for eksempel risiko for langvarig sykefravær og lignende, kan også bidra til at få eldre får nytt arbeid hvis de blir ledige.

*Førtidspensjonering kan imidlertid ikke løse ledighetsproblemer* i samfunnet. På lang sikt virker det tvert imot negativt på arbeidsmarkedets funksjonsmåte og på aktiviteten i økonomien gjennom reduksjon av arbeidsstyrken. Byrdene for de som blir igjen i arbeidsstyrken vil øke.

*Den beste måte for å bedre de eldres muligheter i arbeidsmarkedet er å legge et grunnlag for økt verdiskaping i hele økonomien og til økt sysselsetting.* Utvalget viser her til den strategi som ble lagt fram av sysselsettingsutvalget, og som dannet et viktig grunnlag for den strategi som ble lagt fram av Regjeringen i Langtidsprogrammet 1994-1997. Denne umiddelbare utfordringen som består i å styrke sysselsettingen, også blant eldre, gjennom å legge grunnlaget for en varig styrking av økonomien, må også ses i nær sammenheng med de mer langsiktige utfordringer en står overfor i norsk samfunnsliv.

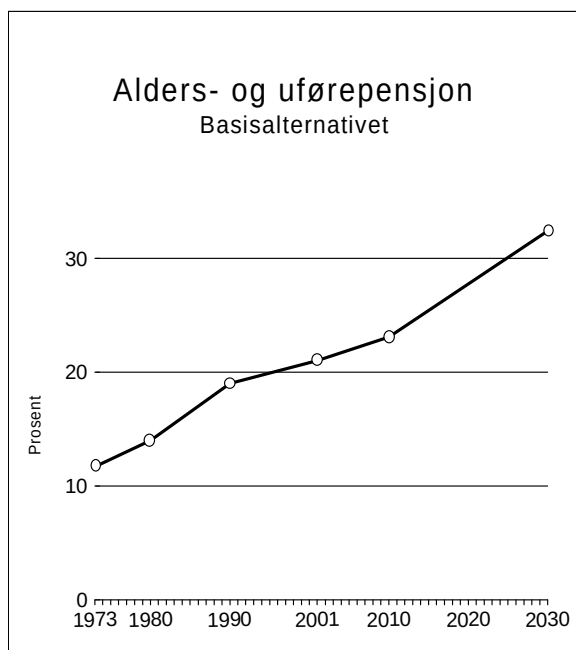


Den demografiske utviklingen viser at antall yrkesaktive per pensjonist vil gå betydelig ned utover i neste århundre. Ettersom det tar lang tid før endringer i befolkningens sammensetning og forholdet mellom ulike befolkningsgrupper får sin fulle virkning, er det nødvendig allerede nå å ta de skritt som kan motvirke dette. Dette har vært en rettesnor for utvalgets arbeid, og de tilrådinger og forslag som her fremmes. Samtidig må hensynet til fleksibilitet og valgfrihet ivaretas i rimelig grad, særlig for de med lang belastende yrkeskarriere bak seg. Ofte kan det gis inntrykk av at det er et motsetningsforhold mellom disse to hensynene. Det er derfor viktig å understreke at *både for å sikre velferden i dag og i framtiden, og for å sikre eldres frivillighet når det gjelder overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, er det viktig å bevare de eldres plass i arbeidsstyrken*. Hvis de eldres plass i arbeidsstyrken undermineres, vil deres valgfrihet innskrenkes, både *oppover* og *nedover* i forhold til folketrygdens pensjonsalder. Resultatet kan være at de ikke får noe valg. De må gå av tidlig.

Ordninger for førtids alderspensjon kan være en måte å ta ut økt velferd i samfunnet på. For at ordningene skal fungere på denne måten er det nødvendig at pensjoneringsbeslutningen er basert på full valgfrihet og frivillighet fra arbeidstakerens side, og at det er mulighet for fleksibilitet oppover i alder med mulighet til å utsette pensjonsuttaket, i tillegg til fleksibilitet nedover.

Den fallende yrkesdeltakelsen i de eldste aldersgruppene i de senere år bidrar i betydelig grad til å redusere arbeidsstyrken. Hvis en ikke greier å snu denne trenden, vil virkningen av dette særlig bli merkbar på noe sikt etter hvert som befolkningen stadig blir eldre. Den gjennomsnittlige levealderen er i den befolkningsframskrivningen som Statistisk sentralbyrå nylig la fram, antatt å øke også i perioden 2010-2030. Forventet gjenstående levealder ved alder 67 år er i denne framskrivningen beregnet å øke med vel 2 år både for menn og kvinner fra 1990 til 2010.

Selv med uendret pensjoneringsalder vil pensjonistene i framtiden heve pensjon lenger enn dagens pensjonister. De vil dessuten ha krav på en større gjennomsnittlig pensjon på grunn av økende opptjening av rettigheter. Figur 16.2a illustrerer de fordelingsmessige utfordringene dette innebærer. Ifølge det basisalternativet som ble benyttet i de langsiktige framskrivningene i Langtidsprogrammet 1994-1997, *kan folketrygdens alders- og uførepensjoner, regnet i prosent av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne, øke fra om lag 19 prosent i 1990 til om lag 23 prosent i 2010 og til vel 32 prosent i 2030*.



Figur 16.2.a Folketrygdens alders- og uførepensjoner, regnet i prosent av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne. Basisalternativet.

Kilde: Rikstrygdeverket, Sosialdepartementet og Finansdepartementet.

Utvalget mener derfor at en, for å bidra til at en også i framtida kan opprettholde et sosialt sikkerhetsnett av samme kvalitet som i dag, og med en rimelig fordeling av goder og byrder mellom generasjonene blant annet bør endre innretningen av pensjoneringsordningene i Norge, slik at det stimuleres til økt yrkesdeltaking blant eldre. For mange eldre som i dag må gå ut av arbeidslivet før de selv ønsker, kan økt mulighet til å fortsette lenger i seg selv være en velferdsmessig gevinst. Dette må gå sammen med en innretning av arbeidsmarkedet og øvrige deler av økonomien som gir grunnlag for å utnytte de muligheter som en økt tilgang på arbeidskraft gir.

### 16.3 VEIVALG

De utfordringer en står overfor, både på kort og lang sikt, har betydning for hva slags veivalg som bør gjøres. En bør forsøke å innrette samfunnet slik at viktige mål kan nås, både for samfunnsutviklingen generelt, og for å ivareta hensynet til fleksibilitet for eldre i overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon. Disse veivalgene må gjøres slik at en ivaretar hensynet til velferd både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Pensjonssystemet må derfor styrke den enkeltes frivillighet i forhold til arbeidsmarkedet, skjerme vedkommende mot utstøting og gis en utforming slik at det ikke motvirker verdiskapingen i samfunnet.

Dette understreker at det ligger en viktig og vanskelig oppgave i å innrette det framtidige pensjonssystem slik at en best mulig imøtekommer den enkeltes behov for fleksibilitet i forhold til et pensjoneringsstidspunkt som er tidligere eller senere enn pensjonsalderen i folketrygden, samtidig som en av hensyn til landets økonomiske bærekraft og balansen i offentlig økonomi legger forholdene til rette for at flere eldre kan fortsette sin yrkesdeltaking lengre. Det synes i dag å foreligge to hovedskisser for hvordan en kan ivareta dette hensynet:

- En *allmenn ordning*, som eventuelt kan bestå i en justering innenfor folketryg-

- dens system.
- Å videreutvikle systemet med tidligpensjoneringsordninger som er etablert med basis i arbeidslivet.

*Utvalget holder fast ved at folketrygden fortsatt skal være bærebjelken i vårt pensjonssystem.* Det er imidlertid ulike oppfatninger i utvalget når det gjelder spørsmålet om en kan oppnå den ønskede fleksibilitet og valgfrihet med hensyn til tidspunktet for pensjonering gjennom endringer i folketrygden. Arbeidsmarkedsbaserte ordninger har i dag en viktig utfyllende funksjon for de som omfattes, og kan også på sikt vise seg å være hensiktsmessige kompletteringer til folketrygden.

Gjeldende ordning for alderspensjon i folketrygden krever som hovedregel 40 poengår for full tilleggspensjon, det vil si 40 år med pensjonsgivende inntekt over folketrygdens grunnbeløp i løpet av de 53 årene mellom 16 år og 70 år. Sykepenger, fødselspenger og dagpenger medregnes som pensjonsgivende inntekt og gir således også poengopptjening. Fra 1992 får personer som er hjemmearbeidende med omsorg for små barn, syke eller eldre inntil 3 pensjonspoeng per omsorgsår. Bare de 20 beste år er tellende for sluttpoengtallet. Ordningen medfører at arbeid utover 40 år ikke får betydning, utover en eventuell mulighet for noe forbedring av sluttpoengtallet gjennom bestårsregelen.

Systemet innebærer at slitne arbeidstakere med lang yrkeskarriere som regel må fortsette i arbeid fram til 67 år dersom de ikke har adgang til førtidspensjon, i hovedsak AFP. Personer med helsemessige problemer har adgang til uførepensjon, og andre benytter uformelle avgangsordninger, for eksempel dagpenger. Når folketrygden er utbygd i år 2007, vil en person som begynner å arbeide for eksempel som 20-åring, kunne være i arbeid i 47 år før han/hun kan ta ut alderspensjon fra folketrygden.

Det kan hevdes at folketrygdens pensjonsordninger ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til fleksibilitet og heller ikke ellers gir motivasjon til å arbeide utover pensjonsalderen. I Sverige har man utredet en mer livsløpsbasert pensjonsordning. Det vurderes nå et forslag som blant annet går ut på å oppheve bestemmelsen om et bestemt antall års opptjeningstid for å få full pensjon, som der er på 30 år. Man ønsker at all pensjonsgivende inntekt opp til et visst tak skal gi grunnlag for pensjon, det vil si at man går over til en mer avgifts- eller innskuddsbasert ordning i det svenske tilleggspensjonssystemet. I Danmark har den regjeringsoppnevnte Socialkommissionen nylig lagt fram lignende forslag.

For bedre å ivareta hensynet til fleksibilitet i folketrygdens pensjonsordninger, og for å motivere eldre til å fortsette i arbeid etter pensjonsalderen er nådd, mener utvalgets flertall at det kan vurderes å *legge inn elementer av en mer livsløpsbasert opptjening* i folketrygden, herunder økt fleksibilitet når det gjelder pensjoneringsalder.

En slik eventuell justering bør kunne gjøres innenfor gjeldende ordning, slik at:

- grunnleggende trygghet for alle sikres ved en minstepensjon
- tilleggspensjon til yrkesaktive sikres i forhold til inntekt opp til et visst nivå (tak).

Videre bør en eventuell justering av opptjeningssystemet gi en kompensasjonsgrad omtrent som i dag for yrkesaktive med lang opptjening og med fordelingselementer som tar hensyn til fødte/unge uføre og yrkesavbrudd på grunn av omsorgsoppgaver. For øvrig kan pensjonsopptjeningen i større grad tenkes basert på hele livsløpsinntekten.

En slik ordning er bare ment å gjelde yrkesaktive med en viss lengde på yrkesaktiviteten. De som bare har rett til minstepensjon vil ikke i et slikt system kunne ta

ut pensjon før den ordinære pensjonsalderen er nådd. Hovedpoenget er blant annet å legge inn mulighet til større fleksibilitet og valgfrihet med hensyn til pensjone-ringstidspunktet for dem med lang opptjeningsstid. Dette vil også kunne forenkle opptjeningssystemet.

En mulighet kan være å gi en bestemmelse om at den som med alder og poengår tilsammen har mer enn et visst antall år, gis adgang til å gå av noe tidligere etter mønster fra de ordninger man har i dag blant annet i Statens Pensjonskasse og Pensjonstrygden for sjømenn. Eksempler på mer fleksible ordninger spesielt relatert til personer som begynte tidlig i arbeidslivet kunne være:

- Hvis en person har 40 opptjeningsår bak seg ved fylte 65 år, kunne det gis anledning til å gå av med full pensjon.
- Hvis vedkommende har 38 opptjeningsår bak seg ved fylte 65 år, kunne det gis anledning til å gå av med 38/40 pensjon.
- Hvis en person med 40 års opptjeningsstid ved fylte 65 år fortsetter i arbeid, for eksempel til fylte 69 år, ville det kunne gis en 44/40 pensjon.

En eventuell justering bør kunne bygge på tidligere opptjeningsår/poengtall, slik at man unngår kompliserte overgangsordninger. Overgangsordninger må dessuten vurderes i lys av antatt grunnlovsværn for allerede opptjente rettigheter. En slik justering vil også kunne ha konsekvenser for utformingen av AFP og andre arbeidsmarkedsbaserte ordninger som da kan få mer supplerende karakter.

Disse spørsmålene må vurderes nærmere før en kan si om det lar seg gjøre å finne fram til en fleksibel, hensiktsmessig og enkel ordning uten merutgifter for folketrygden.

#### *Om å endre folketrygden: Særmerknad*

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Etter medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia sitt syn er det ikke heldig på dette grunnlag å reise forslag om vidtgående endringer i Folketrygden.

*Dette mindretallet* mener det må være bedre å bygge videre på den prosessen som er startet opp med AFP, hvor fleksibiliteten nedover ivaretas gjennom ordninger basert på avtaler i arbeidslivet. De viktigste begrunnelsene for dette er:

- En kan da basere seg på et etablert system og ikke etablere et nytt komplisert element i folketrygden.
- Det blir en billigere løsning for staten ved et gitt ytelsesnivå, fordi partene bærer hovedtyngden av utgiftene.
- Det vil gjøre det lettere å rydde opp i de uryddige og ofte uverdige grå ordninger som nå finnes i en kombinasjon av arbeidsledighetstrygd, uførepensjon og gavepensjoner fra bedriftene.
- Det vil klarere markere at fleksibiliteten skal gjelde folk med et langt arbeidsliv bak seg og ikke reise en diskusjon om tidligere pensjon for ikke yrkesaktive.

For å få til et system med den nødvendige fleksibilitet, er det etter medlemmenes syn lite realistisk å basere det på det pensjonssystem som tar sikte på å favne alle landets innbyggere. Folketrygdens alderspensjon som skal omfatte ikke-yrkesaktive i tillegg til alle de ulike typer lønnstakere kan aldri på en rimelig måte dekke opp det mangfoldet av behov og ønsker som foreligger. Det kan vise seg svært vanskelig å få til et slikt system for lønnstakergruppene, enda vanskeligere blir det når en samtidig skal ta vare på ikke-yrkesaktive.

De innslag av fleksibilitet en har hatt i folketrygden og blant annet i Sverige med å differensiere pensjonsnivået etter tidspunkt for uttak, har i praksis fått liten

betydning. Det kan også reise praktiseringsmessige problemer i et system som allerede i utgangspunktet er svært komplisert.

Mye taler således for at det mangfoldet av hensyn som skal ivaretas, best imøtekommes ved at en i arbeidslivet etablerer supplerende ordninger til folketrygdens system. Det er dette system som dominerer i andre land, men det er også langt på vei det som har vokst fram, om enn på en lite systematisk måte i Norge.

#### *Videreutvikling av AFP med videre*

Avtalefestet pensjon er sammen med ordningene med pensjonering etter særaldersgrenser i det offentlige og i det private, og de lovfestede førtidspensjonsordningene som finnes, blant annet for fiskere, skogsarbeidere og sjømenn, de eneste etablerte systemer for regulær tidligpensjonering.

Et alternativ til å gjøre endringer innenfor folketrygden slik at den bedre kan ivareta behovet for fleksibilitet i avgangstidspunktet for eldre som har en yrkesaktivitet av lang varighet bak seg, kan være å *innrette de arbeidsmarkedsbaserte ordningene slik at de får en best mulig målretting i forhold til behov blant arbeidstakerne for tidligavgang*, samtidig som de får en innretting som styrker muligheten til økt yrkesaktivitet, og legge forholdene til rette for øking av den gjennomsnittlige avgangsalderen. Noen spørsmål som bør vurderes i denne sammenheng vil være:

- Lar det seg gjøre på en hensiktsmessig måte å redusere pensjonsalderen i AFP, samtidig som denne ordningen gis en best mulig målretting overfor slitne, eldre arbeidstakere med lang yrkeskarriere?
- Vil et system av AFP-type lettere kunne benyttes for å ivareta behovet for mer fleksibel avgang også i bedrifter og for arbeidstakere utenfor de store avtalesystemene?
- Vil dette i så fall nærme seg en universell ordning for lønnstakere og kan da andre grupper holdes utenfor?
- Hvordan kan særaldersgrensesystemet i lys av blant annet nåværende regler for AFP bedre tilpasses dagens arbeidsmarked, og med mindre forskjell mellom privat og offentlig sektor?

#### *Økt yrkesdeltaking blant eldre*

Det sterke fallet i yrkesdeltakelse blant eldre tilsier at det kan være rom for at en del eldre fortsetter lengre i arbeid enn i dag. De valg som gjøres for å ivareta hensynet til fleksibilitet når det gjelder avgangstidspunkt må derfor ses i sammenheng med dette.

En økt yrkesdeltaking, og dermed en heving av den gjennomsnittlige, faktiske avgangsalderen kan oppnås på flere måter. Høyere gjennomsnittsalder for de som går ut av arbeidslivet i framtiden, kan blant annet begrunnes ut fra at de framtidige pensjonistene vil ha stadig flere års utdannelse, og dermed også færre år i yrkeslivet bak seg ved for eksempel 67 års alder.

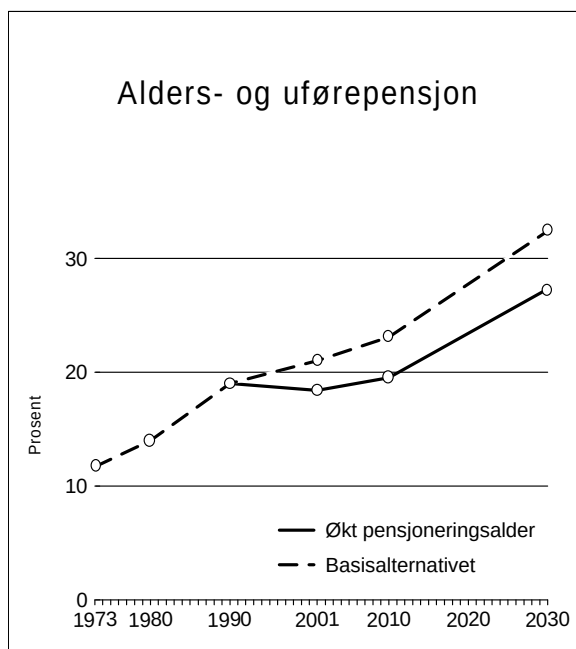
En kan tenke seg *ulike ambisjonsnivåer* når det gjelder mål for utviklingen i den faktiske avgangsalderen:

- unngå reduksjon i pensjonsalderen og i aldersgrensene
- unngå reduksjon i gjennomsnittlig pensjoneringsalder
- unngå reduksjon i gjennomsnittlig avgangsalder
- øke gjennomsnittlig pensjoneringsalder
- øke gjennomsnittlig avgangsalder
- øke pensjonsalder og aldersgrenser.

Gjennomsnittlig pensjoneringsalder har etter hvert kommet inn som et sentralt tema i den pensjonspolitiske debatten, jamfør "*Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land*" i kapittel 4. For regjeringene både i Sverige og Finland står det som et sentralt mål å få til en gradvis økning av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Fallende avgangsalder fra yrkeslivet er et problem som har stått sentralt også i den danske Socialkommisjonens arbeid.

Behovet for best mulig informasjon om den faktiske utviklingen i eldres avgang fra yrkeslivet i Norge, tilsier at mål som er egnet til å belyse «gjennomsnittlig avgangs- og pensjoneringsalder» kommer inn som en ny sentral tilnærmingssåte i tillegg til begrepet «alminnelig pensjonsalder» i folketrygden, jamfør vedlegg III. Oppmerksomheten rundt dette spørsmålet er stor i alle de nordiske land nå. Dette tilsier at slike beregninger koordineres på nordisk plan, slik at en kan få et mest mulig felles analyse- og diskusjonsgrunnlag.

Betydningen av slikt samarbeid på nordisk plan understrekes blant annet av metodemessige sider ved slike mål, og som en har vært opptatt av også i våre naboland. Med den tid utvalget har hatt til rådighet har det ikke latt seg gjøre å operasjonalisere et begreps- og analyseapparat som på en fullt ut tilfredsstillende måte kan belyse utviklingen i gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder. Det sterke fallet i yrkesdeltakingen blant eldre de senere årene har derfor vært den mest sentrale indikatoren på at eldres stilling i arbeidsmarkedet er svekket. Samtidig er også den demografiske utviklingen en sentral indikator på de utfordringer en står foran.



Figur 16.3.a Folketrygdens alders- og uførepensjoner, regnet i prosent av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne. Basisalternativet og alternativet med økt pensjoneringsalder. Fra 2000 i det siste alternativet har 50- og 51-åringene fått yrkesfrekvensene til 49-åringene, og 52-74-åringene har fått yrkesfrekvensene til de som er tre år yngre. Økningen i arbeidsstyrken på grunn av dette motsvares av en tilsvarende reduksjon i antall pensjonister. Skattesatser er uendret, offentlig konsum er økt.

Kilde: Rikstrygdeverket, Sosialdepartementet og Finansdepartementet.

Det sterke fallet i yrkesdeltakingen blant eldre tilsier at de fordelingsmessige utfordringene kan dempes blant annet ved å øke yrkesaktiviteten blant eldre. Figur 16.3a illustrerer at folketrygdens alders- og uførepensjoner, regnet i prosent av samlede lønnsutbetalinger til lønnstakerne, kan dempes gjennom en økning i alder for overgang til pensjon. Hvis denne alderen i gjennomsnitt øker med 3 år, vil fordelingen mellom yrkesaktive og yrkespassive kunne holdes relativt stabil fram til rundt 2010-2015.

Dette kan likevel ikke hindre at folketrygdens alders- og uførepensjoner som andel av lønnsutbetalingene vil øke sterkt fram mot 2030 selv om virkningen dempes i forhold til basisalternativet. Andelen i basisalternativet er da omtrent 5 prosentpoeng høyere enn i framskrivingene med 3 års høyere gjennomsnittsalder ved overgang til pensjon.

En øking av den gjennomsnittlige avgangsalderen kan skje ved at noen grupper som følge av stimulanseiltak ønsker å stå lenger i arbeid. Det kan også skje ved at flere fortsetter å arbeide utover den generelle pensjonalderen, for eksempel i en kombinasjon mellom arbeid og pensjon. Dette kan eventuelt kombineres med at en del ordninger målrettes på en bedre måte mot de gruppene de spesielt er siktet mot. For eksempel stammer mange særaldersgrenser fra en tid da de arbeidsoppgavene som yrkesutøverne utførte, ofte var av en annen karakter enn de etter hvert har utviklet seg til. Det kan derfor være argumenter for en ny vurdering av særaldersgrenser for å sikre at de blir satt slik at de fortsatt fyller sin opprinnelige begrunnelse. Å øke gjennomsnittlig avgangsalder ved eventuelt å endre noen av disse, hvis en vurdering viser at de ikke lenger har den tiltenkte funksjon, kan bidra til et bedre fungerende pensjonssystem. Det vil samtidig styrke eldres mulighet til å bli værende i arbeid lenger enn i dag.

Den demografiske utviklingen og sammensetningen av arbeidsstyrken, omtalt i *"Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene"* i kapittel 11, gjør at utvalget mener en *økning av den gjennomsnittlige avgangs-/pensjoneringsalderen framover er ønskelig ut fra det overordnede målet om å bevare våre velferdsordninger*, også for framtidige generasjoner. Ut fra dette hensynet mener utvalgets flertall at en bør ta sikte på å nå en gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder i 2015 om lag 3 år høyere enn i dag. Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for nye alders- og uførepensjonerte i folketrygden er i dag om lag 61 år. Den gjennomsnittlige reelle avgangsalderen er noe lavere.

Som virkemidler kan det i første omgang settes i verk en *kombinasjon av tiltak som kan stimulere flere til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og bedre målrettingen av ulike ordninger*. Tiltak som får arbeidsmarkedet til å fungere bedre overfor eldre yrkesaktive vil her være sentrale. Virkemiddelbruken bør evalueres som en del av den løpende overvåkingen av arbeidsmarkedet og pensjonssystemet. Dette vil være vesentlig for å kunne foreta justeringer av eller eventuelt større endringer i virkemiddelbruken, hvis det viser seg at en ikke observerer økning i den gjennomsnittlige avgangs-/pensjoneringsalder. Hvis en forventet økning observeres, vil det videre arbeidet kunne fortsette på samme måte for å få til en samlet økning av gjennomsnittsnivået med rundt tre år.

Hvis det viser seg at en ikke får til den ønskede utvikling når det gjelder den gjennomsnittlige avgangsalderen, mener utvalgets flertall at det vil være aktuelt å vurdere mer direkte og sterkere virkemidler. *Utvalgets flertall mener at et aktuelt tiltak i så fall kan være å vurdere en viss heving av folketrygdens pensjonsalder og visse aldersgrenser i ordninger utenfor folketrygden*. Et alternativ kan være å se på en gradvis heving av pensjonsalderen i folketrygden og noen særaldersgrenser med 1-2 år, som et ledd i arbeidet med å heve den gjennomsnittlige avgangs-/pensjoneringsalderen med om lag 3 år. En mulig måte å gjennomføre dette på kan være at

pensjonsalderen i folketrygden og utvalgte lovfestede særaldersgrenser heves for bestemte årskull fra og med et bestemt år, for eksempel fra og med 2005. Økningen bør i så fall gjennomføres trinnvis.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Ellingsæter, Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Om å heve den generelle pensjonsalder](#)" i avsnitt 16.6.1, side 265.

Utvalget har valgt å foreslå en strategi med sikte på at flere eldre skal fortsette å arbeide lengre ut fra at det sterke fallet i yrkesdeltaking i gruppene under 67 år. Dette tilsier at bidraget til økning i gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder først og fremst må komme ved at flere i disse aldersgruppene står i arbeid lenger. Det vil imidlertid også være viktig å redusere annen tidligavgang fra arbeidslivet i form av redusert sykefravær, redusert arbeidsledighet osv. Dette innebærer blant annet at omfanget av reell førtidspensjonering ved uførepensjon søkes redusert ved en videre vektlegging av attføring med videre, slik at uførepensjonering avgrenses til tilfeller hvor avgangen er medisinsk begrunnet.

Utviklingen i de ulike systemer for *førtids alderspensjonering* vil likevel trolig i den aller første tiden bidra i retning av *lavere* gjennomsnittlig pensjoneringssalder, blant annet med økende uttak av AFP i aldersgruppen på 64 år og førtidspensjon ved omstilling i offentlig sektor.

Den forholdsvis omfattende bruk av sykepenges, uførepensjon og dagpenger i forbindelse med tidligavgang fra yrkeslivet, og utvidelsen på tre år i adgangen til førtidspensjon via AFP, samt omfattende omstilling på de fleste samfunnsområder, tilsier at de *allmenne forventninger* når det gjelder adgang til førtidspensjonering fortsatt er i bevegelse *i motsatt retning* av det utvalget ønsker å oppnå på noe lengre sikt.

Noen oppfatninger kan forsterke denne utviklingen. En oppfatning kan her for eksempel være at førtidspensjonering er et godt virkemiddel mot den fortsatt høye arbeidsledigheten. Dette er det lite grunnlag for å hevde, se "[Førtidspensjonering som et sysselsettingspolitisk virkemiddel](#)" i avsnitt 11.6.

Redusert pensjonsalder eller forbedrede ytelser i AFP har ved flere anledninger de senere år inngått i lønnsoppgjørene. Disse tiltakene er oppfattet som modererende, og er blitt positivt mottatt på mange hold. Tiltakene er imidlertid ikke nødvendigvis blitt satt inn i en helhetlig pensjonspolitisk sammenheng hvor de trygdeøkonomiske utfordringene er grundig nok belyst. Videre er det svært usikkert om lønnsmoderasjonen det enkelte år er tilstrekkelig som motstykke til redusert pensjonsalder i det langsiktige trygdeøkonomiske perspektiv.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Pensjon og lønnsoppgjør](#)" i avsnitt 16.6.3, side 266.

Det er videre kjent at Norge har en høy formell pensjonsalder, noe som vil kunne bli brukt som argument for å senke pensjonsalderen. Her kan det på den ene side innvendes at de mange tidligavgangsordningene har redusert betydningen av den formelle pensjonsalderen i folketrygden. På den annen side kan den tilsvarende pensjonsalderen i andre land være satt for lavt, både ut fra hva arbeidstakerne selv ønsker og ut fra økonomiens bæreevne, siden flere land enten har økt eller står i ferd med å øke pensjonsalderen, jamfør "[Erfaringer og utredningsarbeid i Norge og andre land](#)" i kapittel 4.

I tillegg kommer at *nedsettelse* av pensjonsalderen har vært den type pensjonsaldersreform som har vært aktuell i etterkrigstiden, helt fram til slutten av 1980-tallet. I tider med en gunstig økonomisk utvikling vil mange kunne støtte reformer som på kort sikt har begrenset omfang og kostnad, men som kan ha betydlige følger på lang sikt. Reversering kan i mellomtiden bli svært vanskelig, blant annet fordi det automatisk også vil ramme grupper man i utgangspunktet ønsket å hjelpe.



En selvforsterkende mekanisme med bakgrunn i flere av de ovenstående momenter kan sammenfattes i et *pensjonsalderparadoks*: I gode tider kan det være naturlig å ta ut noe av velstandssøkningen i form av redusert pensjonsalder. I dårlige tider kan det oppleves som naturlig å redusere pensjonsalderen i et forsøk på å forbedre de yngre og middelaldrendes sjanser på arbeidsmarkedet.

Slik utredningsarbeidet har vist, vil det i begynnelsen av neste århundre ligge betydelige utfordringer i å opprettholde en god balanse mellom inntekter, ytelser og byrder fordelt på de yrkesaktive og de ikke yrkesaktive slik at det sosiale sikkerhetsnettet i bred forstand kan opprettholdes. Dette gjelder både kortidsstønadene og pensjonsytelsene, og det gjelder regelverksutformingen, ytelsesnivåene og inngangskriterier. Selv om vi underveis kan få til justeringer som gjør at ordningene fungerer noe bedre enn i dag, blant annet ved å dempe eller fjerne de mer passiviserende innslag i regelverket, vil det bli krevende å sikre hovedinnholdet og helheten i det system vi ønsker å opprettholde.

Det vil være en fordel om de tiltak som iverksettes for å sikre trygdens ordninger har en mest mulig generell karakter, og at byrdene fordeles på en akseptabel måte blant dem som har mulighet til å bidra. Det bør her kunne nevnes at en økning av den alminnelige pensjonsalder i folketrygden og enkelte av særaldersgrensene har denne egenskap. En slik endring kan ha som hovedkriterium at en person bidrar når vedkommende har god helse, uansett aldersgruppe (men opp til en felles øvre aldersgrense). Dette kan i seg selv understreke at de øvre aldersgrupper regnes fullverdig med når det gjelder å bidra til opprettholdelsen av velferdsordningene og samfunnets omsorgsfunksjoner – så lenge ikke egen sykdom kommer i veien. Dette vil også kunne styrke både verdighet, aktivitet og allmenn samfunnsdeltaking blant eldre.

Utvalget har her stått overfor et dilemma som vil komme til å stå sentralt i årene som kommer. På den ene siden er det nødvendig at flere utsetter sin avgang fra arbeidslivet for å opprettholde arbeidsstyrken, særlig på lang sikt. På den annen side er det et klart uttrykt ønske om at eldre arbeidstakere som har stått lenge i arbeid og synes det er tungt å fortsette fram til ordinær pensjonsalder, skal ha mulighet til å gå av noe tidligere.

Yrkesgrupper som er omfattet av særaldersgrenser har gjennom lengre tid hatt mulighet til å gå av før folketrygdens pensjonsalder. Situasjonen i Norge nå er at den alderen hvor en har anledning til å velge å gå av med pensjon er senket også for andre store lønnsstakergrupper de siste årene. Pensjonsalderen i AFP-ordningen er senket med tre år i løpet av perioden 1.1.1989–1.10.1993. Ekstraordinær førtidspensjonering, for eksempel i forbindelse med omstillingsarbeid i offentlige virksomheter, kan også trekke i retning av økt tidligavgang. Erfaring fra tidligere pensjonsalderreduksjoner i Norge og andre land tilsier at det nå er viktig å finne tilnærmingsmåter og tiltak som kan motvirke at uheldige effekter av den økende tidligavgang svekker arbeidsmarkedssituasjonen for eldre i form av økt utstøting.

Etter hvert som folketrygdens pensjonsalder på 67 år har blitt effektiv for stadig færre, fordi stadig flere har fått tilgang til førtidspensjoneringsordninger, vil pensjonsalderen for den gruppen som fortsatt har en effektiv pensjonsalder på 67 år, også bli en del av diskusjonen rundt pensjonering av eldre. Dette kan være uheldig, særlig på bakgrunn av at den demografiske utviklingen tilsier en gradvis økning i gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder.

Utviklingen i arbeidslivet synes å gå i en retning hvor en oppsummeringsvis kan si at alder alene blir et dårligere kriterium for den enkeltes pensjoneringsbehov. Selv om dette bildet kan endre seg over tid, blant annet som følge av endringer i befolkningen og i arbeidslivet, vil det alltid være variasjoner i yrkeslivet som gjør at noen kan føle behov for muligheter til tidligere avgang enn den generelle pensjonsalderen

i folketrygden. En relativt høy formell pensjonsalder i Norge tilsier at behovet for målrettede, fleksible ordninger kan være noe større enn i andre land.

Målretting må blant annet sees sammen med at behov for og ønsker om muligheter for tidligavgangsordninger kan variere over tid. Mange av de som i dag er i 60-årene startet i arbeid tidlig, og mange har hatt et fysisk og psykisk hardt arbeid. Mange kvinner har hatt både omsorgsoppgaver og arbeid utenfor hjemmet i tider hvor forholdene var dårligere tilrettelagt for å kombinere slike oppgaver enn i dag.

Dette er årskull som etter hvert erstattes av yngre generasjoner som har hatt en annen utdannings- og yrkesmessig bakgrunn. Nye generasjoner kvinner har dessuten hatt langt bedre muligheter enn sine mødre når det gjelder tilpasning mellom omsorgsoppgaver og arbeid utenfor hjemmet. For å få like mange yrkesår som de som i dag er i pensjonsalderen og noe yngre, vil nye årskull i gjennomsnitt måtte fortsette lenger i arbeid. Mange vil trolig være mindre utsatt for yrkesslitasje, noe som isolert sett trekker i retning av en lengre yrkeskarriere. Slike variasjoner i arbeidsstyrken setter imidlertid også grenser for bruken av alder og lengden på yrkesdeltakingen som kriterier for målretting.

Målretting av AFP mot gruppen slitne arbeidstakere vil kunne gi mer presise kriterier i AFP utover alderskriteriet, knyttet til arbeidets karakter og antall yrkesaktive år.

#### 16.4 MULIGE VIRKEMIDLER FOR Å OPPNÅ LENGRE DELTAKING OG MINDRE UTSTØTING

Utalgetts arbeid har vist at det i dagens arbeidsmarked og pensjonssystem er en rekke forhold som gjør det vanskelig eller lite attraktivt for eldre å fortsette å arbeide. Den økning av gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder som det vil være mulig å få til innen en viss tidshorisont, vil i stor grad være avhengig av hvilke virkemidler som velges, hvor raskt tiltakene iverksettes og hvordan disse blir utformet. Virkemidlene vil trolig særlig måtte være innrettet mot at gjennomsnittsalderen for *førtidspensjonering* øker, samtidig som en legger vekt på tiltak som kan *redusere annen tidligavgang* blant eldre, samt tiltak som gjør det *lettere for de som ønsker det å fortsette i yrkeslivet* etter 67 år.

Folketrygden spiller en viktig rolle som et *sosialt sikkerhetsnett* for hele befolkningen. Inntektssikring i alderdommen er en vesentlig oppgave for folketrygden. Inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder som av ulike grunner mister sitt forsørgelsesgrunnlag, for eksempel ved uførhet eller arbeidsledighet, har også en sentral plass.

Sosiale ordninger for de som trenger slik inntektssikring, er noe som prioriteres høyt. Budsjettmessige forhold setter imidlertid klare grenser for hvor langt en kan gå. Utviklingen i folketrygden framover, som er omtalt i "[Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene](#)" i kapittel 11, vil bli en tung byrde for de offentlige budsjetter, og dermed på de yrkesaktive og bedriftene. Spørsmålet om fordeling mellom yrkesaktive og yrkespassive vil imidlertid ikke endres ved for eksempel å gi arbeidsmarkedsbaserte ordninger en større plass. Det grunnleggende spørsmålet vedrører fordelingen av verdiskapingen i samfunnet.

Ved utformingen av ordninger for de som er i yrkesaktiv alder, oppstår en vanskelig balansegang mellom å gi et sikkerhetsnett for de som trenger det mest, og faren for at det benyttes av flere, eller i større omfang enn tiltenkt. Strengt kriterier vil redusere faren for overforbruk. På den annen side kan en også risikere at en del av de som ordningen primært er rettet mot, heller ikke slipper gjennom nåløyet. Lave ytelser er også en måte å redusere faren for overforbruk ved at ordningene vil framstå som mindre attraktive. På den annen side ville dette kunne føre til en leve-

standard under det som oppfattes som en akseptabel levestandard for de som er avhengige av ordningene for sin forsørgelse.

For å unngå at «for mange» i forhold til det samfunnsmessig ønskelige går av på tidligpensjoneringsordningene, bør en således tilstrebe større grad av *nøytralitet i valget mellom arbeid og pensjon* i ordninger som er basert på frivillighet. Et utgangspunkt for å belyse hvordan ulike pensjonsordninger påvirker valget mellom arbeid og pensjon er etter utvalgsflertallets oppfatning å se på hvordan samlet pensjonsformue påvirkes av valg av pensjoneringstidspunkt. Dette vil ha betydning for hva slags virkemidler som bør velges for å stimulere flere eldre til å arbeide lengre. *Samlet pensjonsformue* er i denne utredningen definert som nåverdien av det en arbeidstaker kan forvente å få utbetalt som pensjonist, gitt opptjening og gitt forventet levealder. Det dreier seg således ikke om en formue for den enkelte i vanlig forstand, men om summen av opptjente pensjonsrettigheter for den enkelte. På pensjoneringstidspunktet vil de som har hatt pensjonsgivende inntekt av et visst omfang ha opptjent rettigheter til tilleggspensjon. Tilleggspensjonen vil inntil vedkommende har full opptjening, som hovedregel øke jo lenger vedkommende venter med å slutte å arbeide.

Økt fleksibilitet i valg av pensjoneringstidspunkt kan oppnås ved å åpne for at en gitt opptjent pensjonsformue kan fordeles over en lengre periode, gjennom lavere årlige ytelser for de som ønsker å gå av tidlig, enn for de som fortsetter fram til ordinær pensjonsalder. Tilsvarende kan den enkelte velge å gå av senere, og dermed få den opptjente pensjonsformue fordelt på et færre antall år. Tilleggspensjonen øker inntil full opptjening med økt antall år i arbeidslivet bak seg og økt inntekt per år. Det kan ut fra dette virke uheldig at de som arbeider ut over en viss alder får sine samlede pensjonsutbetalinger redusert, og at de som velger å gå av tidligere enn denne alderen får økt sine samlede pensjonsutbetalinger.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia i "*Om fordeling av «pensjonsformue»*" i avsnitt 16.6.11, side 267.

Det kan være mange årsaker til at en har valgt å avvike fra et slikt prinsipp som ville bidra til nøytralitet i valget mellom arbeid og pensjon. Mange står for eksempel i realiteten ikke overfor noe fritt valg når det gjelder valg av pensjoneringstidspunkt. Det er likevel viktig å ta utgangspunkt i at pensjonering har en pris i form av lavere verdiskaping, så lenge arbeidstakerens bidrag til verdiskapingen er større enn den netto lønn vedkommende mottar. Hvis flere ønsker å gå av tidligere, vil arbeidsstyrken på sikt reduseres, og dermed også verdiskapingen. Et lands pensjonssystem må innrettes med sikte på best mulig balanse mellom eldre arbeidstakers behov for og ønske om førtidspensjonering, og hensynet til den totale velferden i samfunnet. Denne balansen må ivaretas også mellom generasjoner. I tillegg til de økonomiske virkningene, kan dessuten mulighet til å fortsette i arbeid lenger i seg selv være en velferdgevinst for mange.

Dette kan belyse noen av de avveininger en kan stå overfor i valg av virkemidler. På den ene side er det ønskelig med størst mulig grad av nøytralitet i valget mellom arbeid og pensjon. På den annen side kan en ønske å ivareta hensyn som vanskelig lar seg forene med dette, for eksempel å sikre et visst inntektsnivå for de som forlater yrkeslivet. Tilsvarende gjelder virkemidler rettet mot arbeidsgiverne. Ønsket om å hindre utstøting kan i en del tilfeller støte mot ønsket om å unngå at mobiliteten i arbeidsmarkedet for eldre reduseres.

Nedenfor følger en oversikt over en rekke virkemidler som kan bidra til å øke eldres yrkesdeltakelse, og til å hindre utstøting. Med den tid som har vært til rådighet, har det ikke vært mulig å utrede i detalj alle de virkemidler utvalget har drøftet. *Utvalget har derfor ikke sett det som hensiktsmessig å spesifisere en komplett til-*

*takspakke, men flertallet antar at det i oppfølgingen foretas en samlet vurdering av de tiltakene som er skissert i flertallsinnstillingen.*

En rekke av de forhold som påvirker overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon avtales mellom arbeidslivets parter, eller har sitt utspring i drøftinger staten har hatt med partene før lovforslag fremmes. I en del tilfeller har staten også vært part der hvor avtaler mellom arbeidslivets parter danner basis, jf. AFP-ordningen. Utvalgets flertall har i en del tilfeller derfor funnet å ville foreslå for berørte parter å ta noen slike forhold opp til nærmere vurdering.

Utvalget har også drøftet en del muligheter for å styrke eldres posisjon i arbeidsmarkedet og deres reelle valgfrihet, men som det ikke har latt seg gjøre å utrede tilstrekkelig til å fremme som konkrete forslag med den tiden som har vært til rådighet. Utvalgets flertall mener likevel at en del av disse spørsmålene kan følges opp videre for å se om de kan gis en formålstjenlig utforming.

### *Data og metode*

For å kunne vurdere om utviklingen i gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder er i samsvar med det som er ansett som ønskelig, kreves et metodeapparat og et datagrunnlag for å tallfeste den faktiske utviklingen. For å forbedre det metodemessige grunnlaget foreslår utvalget at en starter *regelmessig beregning av mål knyttet til gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder*. Utvalget foreslår også at Sosial- og helsedepartementet tar initiativ til koordinering og harmonisering av slike beregninger mellom de nordiske land.

Utvalget foreslår videre at det legges opp til gode rutiner og *tilfredsstillende datainnsamling* for grundige beregninger av kort- og langsiktige virkninger av eventuelle endringer i alle typer regler for førtidspensjonering o.l. Utvalget har i tråd med sitt mandat lagt fram et forslag til et opplegg for langsiktig kartlegging av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. I tillegg til å danne et grunnlag for virkningsberegninger, vil et slikt opplegg også gjøre det mulig å vurdere hvordan ulike ordninger fungerer i forhold til sitt formål.

### *Arbeidsmiljøarbeid*

Eldres mulighet til å fortsette i arbeid vil ikke bare være knyttet til økonomiske forhold, men i stor grad også til forhold knyttet til arbeidsmiljøet etc. Et godt tilrettelagt arbeidsmiljø vil redusere faren for skader, sykdom og slitasje, og bedre eldres mulighet til å fortsette i arbeid lenger. Ved å legge vekt på opplæring og videreutdanning av de ansatte, reduserer en også faren for at de eldre kan bli for lite produktive på grunn av foreldet kompetanse. Dette er eksempler på at bedriftenes generelle personalpolitikk overfor de ansatte kan ha mye å si for arbeidstakernes stilling i arbeidsmarkedet når de når opp i høyere alder.

Flere forhold kan bidra til at arbeidsgiverne investerer mindre i arbeidsmiljø- og personalmessige forhold enn det som ville vært ønskelig ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Arbeidsgiverne i Norge har generelt lite finansielt ansvar for tidligere ansatte i forbindelse med tidligavgang og omstilling sammenlignet med andre land. Dette gjør at de økonomisk sett har liten fordel av å unngå utstøting, og til å forsøke å minimere tidligavgang på grunn av slitasje og helseproblemer eller redusert yteevne på grunn av foreldet kompetanse eller lignende.

*Generell bedring av arbeidsmiljøet vil komme eldre arbeidstakere til gode. Utvalget foreslår derfor styrking av arbeidsmiljøarbeidet.* Dette arbeidet må ta sikte på å bedre mulighetene for at eldre skal kunne fortsette å være en verdifull ressurs innenfor bedriftens vanlige virksomhet.

Tiltak kan ta form av å *organisere arbeidet* slik at det er bedre tilpasset de eldres erfaring og arbeidsrytme, og på denne måten utnytter deres sterke sider. Slik vil de også kunne yte størst innsats. Tiltakene kan videre ta form av opplæringstiltak for å forhindre at eldres kunnskap og kompetanse foreldes. Videre kan bedring av arbeidsmiljøet generelt styrke eldres posisjon i arbeidsmarkedet gjennom at de blir *mindre utsatt for skader og slitasje*.

Ansvar må i første rekke hvile på den enkelte arbeidstaker og bedrift. Utvalget understreker dessuten betydningen av at *myndighetenes bidrag til å støtte opp under arbeidslivets egeninnsats i form av støtte og rådgivning*, blant annet bedriftsintern attføring, må utformes slik at det også treffer eldre arbeidstakere. Det kan også være behov for rådgivning og en viss oppfølging av eldre som formidles til nye arbeidsgivere, for eksempel i form av rådgivning til arbeidsgiverne om hvordan de kan innrette produksjonsoppgaver slik at de eldres ressurser utnyttes best mulig.

Som et ledd i arbeidsmiljøarbeidet foreslår utvalgets flertall at det gjennomføres en *særlig kartlegging av årsaker til sykefravær blant eldre med sikte på forebygging og bedre tilrettelegging av arbeidet*. Dette vil ha betydning både for å kunne bedømme i hvilken grad slik innsats faktisk påvirker fraværet, og hvor hovedvekten av slike tiltak bør legges. Samtidig vil det være mulig over tid å fastslå om tidligavgang i vesentlig grad er relatert til helseproblemer eller først og fremst utløses av andre forhold. Uten slik grunnlagsinformasjon vil det være vanskelig å bedømme utviklingen i tidligpensjoneringen. Ved gradvis øking av gjennomsnittlig pensjonsalder må det likeledes være av stor betydning å kunne kontrollere for helsemessig belastning med videre.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i *"Sykefravær"* i avsnitt 16.6.6, side 266.

Presiseringen av kriteriene for å få uførepensjon som ble gjennomført i 1991 har redusert muligheten til bruk av denne ordningen som ledd i en uformell tidligavgang. For å unngå utilsiktet bruk av ordningen, eventuelt sammen med invalidedelen av en tjenstepensjon, er det viktig at denne presiseringen av inngangskriteriene opprettholdes. Videre bør det overveies om det kan være behov for styrking av treffsikkerheten til de medisinske utvalgsprosedyrene, i forhold til regelverket. Dette kan i seg selv bety at en styrker verdigheten i bruken av ordningen. Det vil også bidra til større grad av likebehandling og til trygdefaglig legitimitet.

Det er av denne grunn viktig at *regelverkspraksis i denne ordningen følges nøye*. Dette er nødvendig for å sikre fortsatt legitimitet i ordningen. Utvalget er av den oppfatning at dette i første omgang bør følges opp med at *legenes og trygdeetatens rutiner* innrettes etter mest mulig standardiserte krav og prosedyrer. Treffsikkerheten vil da indirekte styrkes gjennom kollegialt innsyn og evt. styrket etterkontroll av trygdeetatens egne rådgivende leger.

Utvalget ser behandlende legers problem i rollen som henholdsvis pasientens «advokat» og «portvakt» for trygdeytelsen. Det foreligger opplysninger om at en del leger gir uttrykk for at de finner en slik dobbeltrolle vanskelig. På denne bakgrunn vil *utvalgets flertall foreslå at det gjennom regelverket finner sted en avklaring av legens rolle ved utstedelse av legeerklæring, eventuelt gjennom avtaler mellom den enkelte lege og trygdeetaten*. Slik avtalebasert attesteringsrett vil innebære at leger kan velge seg bort fra attesteringsansvaret, dersom de ikke ønsker å ha byrden ved den kontrollfunksjon som er innebygget i trygdens stønadsprogram.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Reegård, Stølen og Sveia i *"Begrensninger i legers alminnelige rett til å attestere for trygdens regning"* i avsnitt 16.6.7, side 267.

*Eldre i arbeidslivet*

Eldre som mister arbeidet har generelt større problemer enn andre med å finne nytt arbeid. Eldre arbeidskraft er omfattet av den offentlige arbeidsmarkedspolitikken på linje med andre grupper av arbeidssøkere. Erfaring viser imidlertid at den aktive innsatsen som rettes mot eldre er relativt liten. Dette kan ha flere årsaker. For eksempel kan lempeligere dagpengevilkår og det at de eldre har en relativt kort gjensstående yrkesperiode sammenlignet med andre grupper, påvirke holdningene både til arbeidstakerne selv, arbeidsgiverne og arbeidsmarkedsetaten.

Utvalget vil derfor be *arbeidsmarkedsmyndighetene å vurdere nærmere hvordan innsatsen overfor eldre kan styrkes*. Det bør både vurderes 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.

Oppsigelser er underlagt både lov- og avtalemessige restriksjoner, og bedriftene kan ikke fritt redusere arbeidsstokken i perioder med lav etterspørsel eller hvis den av andre grunner ønsker å kvitte seg med noen ansatte.

Avtaleverket forsterker beskyttelsen av eldre i forhold til andre grupper av arbeidstakere. I Hovedavtalen mellom LO og NHO § 9-9 heter det:

«Ved oppsigelse på grunn av innskrenkninger/omlegginger skal ansienniteten, under eller like vilkår, følges.»

Det er i utgangspunktet ikke klart hva som skal legges i begrepet «under ellers like vilkår», og det er uklart i hvor stor grad ansiennitetsprinsippet faktisk benyttes når bedriften må gå til oppsigelser. Bedriften vil imidlertid kunne ønske å unngå å bruke omstridte kriterier som kan skape konflikter eller påføre bedriften kostnader i form av rettstvister. Ulike former for førtidspensjon, eventuelt med tillegg av gavepensjon fra bedriftens side, kan være en måte å omgå ansiennitetsprinsippet på.

Ansiennitetsreglene i forbindelse med oppsigelse vil normalt gi eldre arbeidstakere bedre beskyttelse enn yngre. Ved nyansettelser nullstilles ansienniteten, og eldre arbeidstakere vil ha dårligere mulighet til å etablere lang ansiennitet enn yngre. *Oppfølging av ansiennitetsprinsippet kan derfor i mange tilfeller gjøre at eldre beholder en noe sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet.*

*Staten som arbeidsgiver*

Staten har et betydelig ansvar for de eldres stilling i arbeidsmarkedet, både som overordnet styringsinstans og som arbeidsgiver. Statens personalpolitikk overfor egne ansatte vil direkte ha betydning for mange eldres posisjon i arbeidsmarkedet, samtidig som statens personalpolitikk på mange områder vil være premissgivende for andre arbeidsgivere. De økte kravene til omstilling i offentlig sektor har de siste årene ført til økt tidligavgang fra enkelte offentlige virksomheter. Den måten dette løses på, vil også legge viktige premisser for omstillingsarbeid i privat sektor.

Staten har som en separat ordning utarbeidet retningslinjer for bruk av tidligpensjonering ved omstilling i offentlig virksomhet, hvor det på visse vilkår kan gis pensjon fra fylte 60 år. Det er lagt opp til en forholdsvis restriktiv praksis med søknader til Stortinget om å godkjenne midlertidig bruk av førtidspensjonering, slik at en unngår at det etableres de facto nye førtidspensjonsordninger.

Utvalgets flertall vil foreslå at det i framtiden legges opp til *en praksis i offentlig sektor som i enda større grad understreker at midlertidig førtidspensjonering under omstilling bare skal kunne benyttes som omstillingstiltak* når det overhodet ikke foreligger andre muligheter for å oppnå et hensiktsmessig bemanningsnivå i virksomheten. I samsvar med dette bør førtidspensjonering bare benyttes der omfanget av problemet er særlig stort, eller der konkurransehensyn gjør det nødvendig med

en snarlig tilpasning til lavere bemanning. I virksomheter der problemomfanget er mindre, og hvor en eventuell nedtrapping kan skje over lengre tid, bør i stedet andre omstillingstiltak benyttes. Det bør dessuten skje en overvåking av hvordan retningslinjene fungerer.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Reegård, Stølen og Sveia i "[Om tiltak rettet mot offentlig sektor](#)" i avsnitt 16.6.10, side 267.

*Utvalget er videre av den oppfatning at en i størst mulig grad må skille mellom statens rolle når det gjelder utforming og forvaltning av det alminnelige regelverk for trygd og pensjon og de pensjonsspørsmål som hører inn under statens arbeidsgiverrolle.* Det må også i nødvendig utstrekning tas hensyn til at statens faktiske utøvelse av arbeidsgiveransvaret, herunder i personal- og pensjonsspørsmål, i noen grad kan sies å være normgivende for kommunal sektor og i stor grad påvirker forventninger og avtaleutforming i privat sektor. Staten er en toneangivende arbeidsgiver, og statens ordninger utgjør dermed et naturlig sammenligningsgrunnlag for andre.

Staten har omfattende tjenstepensjonsordninger for sine ansatte i Statens Pensjonskasse. Kommunene har tilsvarende ordninger for sine ansatte. Mens alle arbeidstakere i offentlig sektor er omfattet av tjenstepensjonsordninger, gjelder dette om lag 39 prosent av arbeidstakerne i privat sektor. Ordningene i privat sektor kan variere mye, og mange arbeidstakere i offentlig virksomhet har bedre ordninger enn arbeidstakere i privat sektor, mens en del ordninger er bedre i privat sektor. Mens arbeidstakerne i offentlig sektor selv betaler inn premie til ordningen, betaler arbeidsgiver i privat sektor oftest hele premien.

Det er viktig at staten som pensjonspolitisk aktør overfor egne ansatte ikke lar det bli for stor avstand til de overordnede pensjonspolitiske prinsipper som staten ellers må legge til grunn overfor alle sektorer, arbeidstakergrupper og virksomheter.

Det at pensjonsordningene i offentlig sektor er utformet som bruttoordninger innebærer for eksempel at innstramminger som gjøres i folketrygdens ytelser ikke automatisk får samme effekt for offentlig som for privat ansatte. Ettersom de offentlige ansatte gjennom sin tjenstepensjonsordning er garantert en viss andel av sin sluttlønn, får en reduksjon i ytelsene fra folketrygden sitt motstykke i økte ytelser fra pensjonsordningen. De indirekte lønnskostnadene øker derfor automatisk ved en reduksjon i ytelsene fra folketrygden. I privat sektor er tjenstepensjonene vanligvis nettoordninger der tjenstepensjonen blir en supplerende ytelse til folketrygden.

Spørsmålet om en nettoordning i pensjonsordningene også i offentlig sektor har tidligere vært utredet blant annet i NOU 1990:21 Offentlig nettopensjon. Et flertall i utvalget gikk da imot å innføre en nettoordning. Blant annet dette spørsmålet vil bli vurdert i en utredning om samordningsloven som skal være ferdig i løpet av 1994.

Uførekriteriene for invalidepensjon i tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor er noe lempeligere enn kriteriene i folketrygden og som også praktiseres i pensjonsordningene i privat sektor. Utvalget vil i denne forbindelse vise til at det er en historisk bakgrunn for den forskjellen som i dag eksisterer, og at staten kan ha særskilte hensyn å ivareta som arbeidsgiver, og som må holdes adskilt fra statens rolle som ansvarlig for et nasjonalt pensjonssystem. Dette framgår blant annet fra Innstilling 1 om Revisjon av gjeldende regler om Statens Pensjonskasse, Statsbanens pensjonskasse og Pensjonsordningen for statens arbeidere og om tilpasning av de statlige pensjonsordningene til folketrygden (avgitt 30. mars 1968), der det heter:

«Etter utvalgets mening er det i de statlige pensjonsordninger nødvendig å operere med et videre uførebegrep enn det Lov om folketrygd bygger på i dag. En tjenstepensjonsordning må på dette punkt søke å dekke de særlige pensjoneringsbehov tjenesten skaper. Det er her formodentlig tilstrekkelig



å peke på at våre aldersgrensebestemmelser bygger på den forutsetning at en tjenestemanns ervedsevne eller skikkethet for stillingen ofte vil ha avtatt så meget at han bør fratre når aldersgrensen nås. Selv om mange har sin arbeidsevne i behold også etter dette tidspunkt, er det like klart at mange vil ha tapt den før aldersgrensen nås. Aldersgrensen representerer i denne relasjon en gjennomsnittsvurdering. Hvis man, i de tilfelle hvor arbeidsevnen er tapt før aldersgrensen, måtte la vedkommende fortsette i stillingen fordi han ikke kunne gis uførepensjon av medisinske grunner, ville såvel tjenestens tarv som den enkelte tjenestemann være dårlig tilgodesett. Uførhet som ikke har medisinske årsaker, er dog uførhet, og det må være en naturlig oppgave for en tjenstepensjonsordning å yte pensjon i et slikt tilfelle.»

For å sikre større grad av likebehandling av ansatte i privat og offentlig virksomhet, og for å sikre ansatte i offentlig sektor mot utstøting, mener utvalgets flertall at det likevel er ønskelig at bestemmelsene for pensjoner i privat og offentlig virksomhet tilsvare hverandre mest mulig. Flertallet foreslår derfor at *lov om Statens Pensjonskasse endres slik at muligheten til å få invalidepensjonen i tjenstepensjonen i statlig sektor på grunn av alderssvekkelse* faller bort på samme måte som det har gjort i folketrygden og dermed i praksis i tjenstepensjoner i privat sektor. Flertallet vil mene at det bør gjøres tilsvarende endringer også i forskriftene for tjenstepensjonsordningene i kommunal sektor og presiseres i reglene for tjenstepensjoner i privat sektor etter skatteloven.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia i "[Om tiltak rettet mot offentlig sektor](#)" i avsnitt 16.6.10, side 267.

Samlet lønnskompensasjon i offentlig såvel som i privat sektor består av en rekke direkte og indirekte lønns- og personalkostnader. Det er stor usikkerhet om utviklingen i en del av kostnadskomponentene. Utvalgets flertall vil derfor foreslå at det foretas *en studie av utviklingen over tid av direkte og indirekte lønns- og personalkostnader for offentlig ansatte, sammenlignet med andre grupper*. Bakgrunnen for dette vil være å danne et bedre grunnlag for framtidige drøftinger av i hvilken grad tilsvarende avtaler bør gjøres gjeldende i privat og i offentlig sektor.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia i "[Om tiltak rettet mot offentlig sektor](#)" i avsnitt 16.6.10, side 267.

### *Uførepensjon og dagpenger*

Både uførepensjon og dagpengeordningen har vært brukt som uformelle avgangsordninger, dvs. at ordningene er blitt benyttet på et videre grunnlag enn det regelverket har vært innrettet mot. Dette har vært mulig både gjennom tilpasninger innenfor gjeldende regelverk, og gjennom liberalisering av regelverkspraksis. Samtidig gir ytelsene i ordningene en relativt høy kompensasjonsgrad som kan gjøre de attraktive for mange.

Vi står her overfor et dilemma. På den ene siden ønsker en gode ordninger for de som rammes av uførhet og arbeidsledighet. På den annen side må en unngå at ordningene blir så gunstige og praktiseres så lempelig at de benyttes som ledd i en uformell avgang fram til pensjonsalderen i folketrygden.

I enkelte land har langvarig ledighet i seg selv vært pensjoneringsgrunnlag. Blant annet erfaringer fra disse landene tilsier at det er grunn til å advare mot en slik praksis. Mange land har avvirket, eller har som mål å avvike slike ordninger. Det å åpne for denne type ordninger gir økte muligheter til å skyve omstillingskostnader over på det offentlige og til å svekke de eldres posisjon i arbeidsmarkedet.

Dagpenger med gavepensjon fra bedriften har ført til at den økonomiske kompensasjonen til eldre som går av har blitt god og av lang varighet, noe som har ført



til at utstøting av eldre arbeidskraft i stor grad aksepteres. Lempeligere adgang til dagpengeordningen har trolig også bidratt til mindre bistand fra arbeidsmarkedsetaten for å finne nytt arbeid, og trolig også til svakere innsats fra den enkelte selv. For å sikre de eldre en fortsatt reell plass i arbeidsstyrken, er det etter utvalgets oppfatning nødvendig at de omfattes av en ledighetsordning. En bør imidlertid etter flertallets oppfatning vurdere hvordan den kan gjøres mer reell, og i størst mulig grad unngå at den utilsiktet brukes som førtidspensjon.

Det er viktig at det finnes tilfredsstillende ordninger for eldre arbeidstakere som sies opp og reelt sett ikke har sysselsettingsmuligheter lenger. Dagpengeordningen i seg selv, med de særregler som finnes for eldre, fyller en slik funksjon. En måte for å forhindre at ordningen brukes til å støte ut eldre arbeidskraft er at *gavepensjoner samordnes med dagpengene*. Folketrygdloven gir mulighet til dette. *Utvalgets flertall foreslår at det utarbeides forskrifter til Folketrygdloven om slik samordning*. En slik samordning bør gjelde for nye tilfeller, og således ikke ha tilbakevirkende kraft. Tidligere ble også uførepensjon brukt som uformell tidligavgangsordning, ofte med tillegg av gavepensjon. Mye kan tyde på at denne bruken er noe redusert etter presiseringen av inngangskriteriene i 1991. En samordning av dagpenger og gavepensjoner kan føre til at det igjen rettes søkelys mot uførepensjonen i forsøk på å benytte den som uformell tidligavgangsordning, og kan tale for at gavepensjoner bør behandles på samme måte i forhold til uførepensjon som til dagpenger. *Utvalgets flertall foreslår derfor at det innføres hjemmel for forskrifter i Folketrygdloven også for å samordne gavepensjoner og uførepensjon, slik som for dagpenger*.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Avkorting mot gavepensjon](#)" i avsnitt 16.6.4, side 266.

#### AFP i privat sektor

AFP-ordningen har gitt mange eldre i privat og offentlig virksomhet større fleksibilitet og valgfrihet. Ordningen har nå vært i kraft noen år, og en har etter hvert fått erfaringer med hvilke virkninger den kan ha. Mange eldre, som ellers ville ha hatt problemer med å stå i fullt arbeid fram til ordinær pensjonsalder, har fått en mulighet til en verdig og ordnet utgang fra arbeidslivet. Men ut fra den erfaring en nå har fått, kan det også være argumenter for å vurdere om enkelte sider ved ordningen kunne vært utformet på en annen og bedre måte.

Ordningen er opprettet etter initiativ av, og med utgangspunkt i avtale mellom arbeidslivets parter. Regjeringen medvirket ved etablering av AFP-ordningen for 65- og 66-åringene ved å bidra med 40 prosent av utbetalingene av løpende pensjoner, eksklusiv det skattefrie sluttvederlaget, men har understreket at hovedansvaret for ordningen må ligge hos partene. Medvirkningen ble blant annet begrunnet med at staten har båret hovedtyngden av utgiftene ved ulike former for uformell tidligpensjonering. Ved nedsettelsen av pensjonsalderen i AFP-ordningen til 64 år, ga staten et engangsbidrag på 50 millioner kroner til AFP-ordningens fond.

Ved vurdering av den statlige medfinansieringen kan flere forhold trekkes inn. Forhold som vil kunne tale for en statlig medvirkning i en slik ordning kan blant annet være:

- AFP-ordningen i privat sektor kan i noen grad avlaste offentlige ordninger som uførepensjon og dagpenger, jamfør "[Om AFP som avlastning for andre ordninger](#)" i kapittel 15.
- 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 bidragsyttere. Et generelt tilskudd kan være nødvendig for at hele NHO-området

skal være villig til å delta i ordningen.

Forhold som vil kunne tale mot en statlig medvirkning kan blant annet være:

- Tilskudd til en ordning for særskilte grupper kan framstå som urimelig for dem som ikke omfattes av ordningen.
- Medvirkning i ordningen vil innebære økte utgifter i en allerede anstrengt statsfinansiell situasjon.
- Et statlig medansvar kan over tid føre til utvikling i retning av lavere pensjonsalder også for andre, særlig i folketrygden.

Utvalget slår fast at partene har hovedansvaret for AFP-ordningen. *Utvalgets flertall mener at Staten som medfinansierende part til enhver tid må vurdere om de hensyn som har vært motiverende for den statlige medvirkningen fortsatt taler for en slik medvirkning, eller om det er andre måter å nå de samme målene på.*

Det vises til særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i ["Angrepene på AFP"](#) i avsnitt 16.6.2, side 265.

AFP-ordningen ble opprettet med det formål å være et tilbud for de som har stått lenge i arbeid. Alderen for yrkesstart kan variere betydelig. Av denne grunn kan det også variere når en føler behov for å trekke seg ut av arbeidslivet. Varighetskravet for yrkesdeltakelse for å få tilgang til AFP, det vil si 10 år, kan neppe være adekvat ut fra dette formålet. For å målrette ordningen bedre mot dem som har en yrkesdeltaking av lang varighet bak seg, vil utvalgets flertall anmode om *at varighetskravet vedrørende deltaking i arbeidslivet blir styrket*. Målletting av førtidspensjonsordninger rettet mot arbeidstakere som har en belastende yrkeskarriere bak seg, må knyttes til arbeidets karakter i tillegg til yrkesdeltakingens varighet. Det kan argumenteres mot skjerpning av varighetskravene for å få tilgang til ulike pensjons- og trygdeordninger at det særlig rammer kvinner. Dette var et hovedhensyn i forbindelse med at varighetskravet ble satt så lavt ved opprettelsen av ordningen. Utvalgets flertall vil likevel stille spørsmål ved om varighetskravet ikke kan skjeppes på en slik måte at det ikke rammer kvinner urimelig hardt. En kan for eksempel utforme regler om *tellende omsorgsår* når det gjelder å oppfylle varighetskravet i AFP, men ikke for poengopptjeningen slik som i folketrygden.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i ["Angrepene på AFP"](#) i avsnitt 16.6.2, side 265.

Folketrygdens formål om å være et sikkerhetsnett for alle, innebærer at de som ikke har opptjent rettigheter eller bare svært lave rettigheter, kan få forholdsvis høye kompensasjonsgrader målt i forhold til tidligere inntekt. Det kan stilles spørsmål ved om tilsvarende er rimelig i frivillige ordninger på rent alderskriterium. De som har hatt et nivå på yrkesaktiviteten som oppfyller et slikt krav, må sikres en rimelig ytelse, selv om de har hatt lav inntekt, og vil således få høye kompensasjonsgrader. De beregninger som er omtalt i ["Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"](#) i kapittel 10, viser imidlertid at kompensasjonsgraden på de laveste inntektene kan bli over 100 prosent.

*Utvalgets flertall mener det er uheldig at det skal være mulig å komme bedre ut som AFP-pensjonist enn som fortsatt yrkesaktiv. Særlig kan det framstå som uheldig at pensjonistene i disse tilfellene ofte heller ikke har spesielt omfattende yrkesaktivitet bak seg. Etter flertallets oppfatning er dette ytterligere et argument for å se nærmere på behovet for å styrke kravet til yrkesdeltaking for å bli omfattet av AFP-ordningen. Videre kan en vurdere om det skulle settes et høyere krav til yrkesaktivitet for å få sluttvederlaget. En kan også vurdere å innføre en maksimal brutto kompensasjonsgrad som forhindrer at noen får utbetalt mer enn 100 prosent av sin tidligere arbeidsinntekt i en frivillig førtidspensjonsordning.*

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Angrepene på AFP](#)" i avsnitt 16.6.2, side 265.

Et annet spørsmål er om en valgfri ordning som AFP bør ha regelverk for framtidig poeng- eller rettighetsopptjening i den framtidige ordinære alderspensjonen i folketrygden tilsvarende den modell som legges til grunn for invalide- eller uførepensjonene. Utvalgets flertall foreslår at *alternativer vurderes, 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. Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Angrepene på AFP](#)" i avsnitt 16.6.2, side 265.

Trygdeetaten har i dag et visst *administrativt ansvar* for AFP-ordningen. Utvalgets flertall mener at de kostnadmessige sidene ved dette bør tillegges vekt, og at en bør være klar over at en nær administrativ tilknytning mellom folketrygdens ordninger og AFP-ordningen kan oppfattes som urimelig for de gruppene som står utenfor ordningen.

Det vises her til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Angrepene på AFP](#)" i avsnitt 16.6.2, side 265.

Et bedre skille mellom «pensjonselementet» og «omstillingselementet» i førtidspensjoneringsbeslutninger ville etter oppfatningen til utvalgets flertall virke til å klargjøre de målkonflikter en står overfor og tydeliggjøre kostnadene. Tidligpensjonering som ledd i midlertidige omstillinger og nedbemanninger i virksomheter og bedrifter kan være forsvarlig, under forutsetning av at dette ikke utvikler seg til permanente ordninger med lavere pensjonsalder enn det som gjelder, for eksempel i folketrygden eller i AFP, og som bidrar til å svekke eldres stilling i arbeidsmarkedet. Det vil permanent redusere arbeidsstyrken, selv om det i bestemte situasjoner kan virke hensiktsmessig sett fra bedriftenes side. Dette hensynet innebærer at førtids alderspensjonering begrunnet ut fra omstillingsbehov så langt som mulig bør belastes den enkelte bedrift på linje med andre omstillingskostnader, og ikke veltes over på det offentlige eller på andre bedrifter. I internasjonal sammenheng har norske arbeidsgivere i liten grad finansielt ansvar i forbindelse med omstilling og tidligpensjonering.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "[Omstillingselement](#)" i avsnitt 16.6.8, side 267.

Dette retter også oppmerksomheten mot arbeidsgivers ulike incentiver. Hvis for eksempel arbeidsgiver betaler hele eller deler av kostnadene ved pensjonering innenfor en permanent førtidspensjonsordning, vil det kunne bidra til å holde lengre på den eksisterende arbeidsstokken. På den annen side vil det svekke incentivet til å nyansette eldre. Hvis arbeidsgiverne derimot ikke har noe eget ansvar, styrker det motivasjonen til å nytilsette eldre, men kan samtidig tenkes å bidra til økt utstøting. Dette er motstridende hensyn som vanskelig kan forenes. Hva slags løsninger som skal velges må bygge på en helhetsvurdering av den aktuelle problemstillingen, og hvilke momenter som veier tyngst. Rene omstillingshensyn må imidlertid ikke føre til at det utvikles nye permanente ordninger med førtidspensjon til personer med lavere alder enn gjeldende pensjonsalder, for eksempel i AFP-ordningen.

Ut fra hensynet til eldres stilling i arbeidsmarkedet, kan det for eksempel stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av at arbeidsgiver betaler 10 prosent av løpende AFP-pensjon for tidligere ansatte med ansettelse utover 3 år. Hensikten med arbeidsgivers medfinansiering, som er å hindre utstøting av de som allerede er ansatt, må veies opp mot den hindring dette kan legge på nyansettelser av eldre.

Det viser seg at mange bedrifter er villige til å yte en gavepensjon i tillegg til AFP-ytelsen. Dette kan være en indikasjon på at bidraget på 10 prosent ikke er til-

strekkelig til å hindre utstøting. Illustrasjonene i *"Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden"* i kapittel 13 viser samtidig at kostnadene ved å ansette en som bare har noen år igjen til pensjonsalderen er relativt høye. Den risikoen som en aktuell arbeidsgiver vil utsettes for ved at en mulig nyansatt eldre vil kunne velge å gå av med AFP 64 år gammel, vil ytterligere svekke den eldres muligheter til å finne et nytt arbeid. Utvalgets flertall vil i den forbindelse foreslå at det vurderes om det er bedre måter å utforme denne delen på. *Denne delen av ytelsen kunne eventuelt gjøres til en del av fellesfinansieringen* hvis en finner at medfinansieringen bidrar lite til å dempe utstøting, men fungerer som et sysselsettingshinder. Det kan være spesielt grunnlag for å vurdere om fritaksperioden på 3 år bør økes.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i *"Angrepene på AFP"* i avsnitt 16.6.2, side 265.

### *AFP i offentlig sektor*

De 65- og 66-årige AFP-pensjonistene i offentlig virksomhet har rett til å få sin tjenstepensjon utbetalt. I praksis vil AFP-pensjonister i offentlig sektor få utbetalt en pensjon som er tilnærmet opp mot det vedkommende vil få ved 67 års alder, hvis vedkommende har full opptjening når AFP-pensjonen tas ut. For disse utviskes således forskjellen mellom den arbeidsmarkedsbaserte AFP-pensjonen og alderspensjonen i tjenstepensjonen fra 67 år.

Dagens ordninger medfører forskjell i tilgangen til tjenstepensjonene i privat og offentlig sektor. En 65-åring i offentlig sektor som går av med AFP vil for eksempel få tilgang til sin tjenstepensjon, mens dette ikke er tilfelle for en 65-åring i privat sektor. Dette reduserer sterkt incentivet for de i offentlig sektor til å fortsette i sin stilling etter fylte 65 år. Et annet forhold er at ansatte i offentlig sektor kan fortsette å arbeide i privat sektor eller ta ekstraarbeid og lignende i offentlig sektor uten avkorting av pensjonen.

AFP-ordningen for 65- og 66-åringene i offentlig sektor er i dag forskjellig fra den som gjelder i privat sektor, og for 64-åringene i offentlig sektor. Utvalgets flertall vil foreslå at det i samråd med arbeidslivets parter vurderes en omlegging til en mer *enhetlig utforming av den samlede AFP-ordningen*, med sikte på større grad av likebehandling av ulike grupper ansatte som omfattes av ordningen.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i *"Angrepene på AFP"* i avsnitt 16.6.2, side 265.

### *Økonomiske incitament*

De som fortsetter i arbeid vil vanligvis ikke få utbetalt pensjon, eller pensjonen avkortes i forhold til yrkesinntekten for de som trapper ned arbeidsinnsatsen. Et slikt pensjonssystem kan medføre at «for mange» ønsker å gå av med pensjon «for tidlig» i forhold til det som er ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Større grad av nøytralitet vil innebære at en som velger å gå av tidlig, får en lavere årlig ytelse som pensjonist. Denne blir til gjengjeld utbetalt over en lengre periode enn for en som fortsetter å arbeide lenger. I tillegg vil de som fortsetter i arbeid kunne opparbeide større rettigheter.

Alderspensjonistene får alderspensjon fra folketrygden og eventuelt tjenstepensjon. Normalt får en ikke tilgang til en tjenstepensjon før ordinær pensjonsalder i stillingen nås. Unntatt er uførepensjonister som har en invalidedel i sin tjenstepensjon. Beregninger i *"Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger"* i kapittel 10 av kompensasjonsgrader i ulike ordninger som mange eldre arbeidstakere kommer inn under, viser at ytelsesnivået også for mange av de som

går av før ordinær pensjonsalder kan bli forholdsvis høyt, særlig hvis det gis en gavepensjon fra bedriften i tillegg til den ordinære ytelsen.

En yrkesaktiv kan fortsette å tjene opp pensjonspoeng i folketrygden fram til fylte 70 år. Normalt vil opptjening av pensjonsrettigheter stanse når yrkesaktiviteten opphører. Det er gjort unntak for uførepensjonister og for AFP-pensjonister som får medregnet framtidige poengår i folketrygden fram til fylte 67 år. Muligheten til økt opptjening av pensjonsrettigheter vil isolert sett virke til å motivere til å fortsette i arbeid.

Økonomiske incitamenter kan gjøre at utsettelse av overgang fra yrkesaktivitet til pensjon betraktes som mer interessant. I tillegg til slike tiltak vil andre forhold som kan gjøre yrkesdeltaking attraktiv, slik som fellesskap blant kolleger, stimulanter fra et godt arbeidsmiljø, fortsatt aktivitet og delaktighet i samfunnslivet være viktige.

Det vil være betydelig usikkerhet ved vurderinger av virkningen av ulike tiltak som kan øke den framtidige pensjonen for eldre som fortsetter i arbeid, og det vil være vanskelig å anslå effekten av eventuelle økte ytelser. Eldre møter i praksis mange stengsler i arbeidsmarkedet. Dette kan være en av årsakene til at yrkesdeltakingen blant eldre er så lav, til tross for de muligheter som finnes til å øke den framtidige pensjonen. Først i år 2007 vil personer som går av ved fylte 67 år kunne ha 40 opptjeningsår.

For å snu denne utviklingen er det etter utvalgets mening trolig nødvendig å følge opp med tiltak som kan fjerne slike stengsler, både i lovverk og i form av holdninger til yrkesaktivitet blant eldre. Det vil være nødvendig med endringer i holdningene til eldre arbeidstakere både hos arbeidsgivere, arbeidstakernes organisasjoner og andre arbeidstakere.

For å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre kan et alternativ eventuelt være også å gi en form for merytelse til de som fortsetter i arbeid utover en viss alder. Slike merytelser kan utformes på ulike måter. Ved slike tiltak må en legge stor vekt på utforminger som har høy motivasjonsvirkning, og samtidig er budsjettmessig forsvarlige. Formålet med å gi økonomiske stimulanter til eldre for å få flere til å arbeide lenger, er at vedkommendes innsats netto skal gi et bidrag til økt verdiskaping i samfunnet.

Utvalgets flertall vil ut fra dette foreslå at det vurderes å gjeninnføre en ordning med *ventetillegg i folketrygden* for de som fortsetter å arbeide etter fylte 67 år, eller at en alternativt utformer dette som et *lønnspåslag fra trygden* som utbetales i tillegg til lønnen for de over 67 år. Disse tiltakene er tidligere utredet og delvis utprøvet. Norge har tidligere hatt en ordning med ventetillegg, og et mulig forslag om en lønnspåslagsordning er omtalt i "[Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden](#)" i kapittel 14.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia i "[Om fordeling av «pensjonsformue»](#)" i avsnitt 16.6.11, side 267.

En annen måte for å stimulere flere eldre til å stå lenger i arbeid kan være å modifisere bestårsregelen i det gjeldende regelverket for eldre arbeidstakere. En mulighet som kan vurderes nærmere, kan for eksempel være, som en prøveordning, å la pensjonspoengene for en som arbeider utover fylte 67 år, bli beregnet utfra et *antall «består» redusert med antall år arbeidet etter 67 år*. Dette ville med utgangspunkt i dagens bestårsregel for eksempel medføre at en som arbeider til fylte 68 år, vil få beregnet sine pensjonspoeng som et gjennomsnitt av de 19 beste poengårene istedenfor ut fra de 20 beste.

Dette er tiltak som umiddelbart vil føre til økte utgifter for folketrygden. Siktemålet er imidlertid å bidra til økt yrkesdeltaking i denne gruppen, og til høyere samlet verdiskaping. De totale virkningene for samfunnet og for de offentlige finanser



av slike ordninger vil avhenge både av hvor mange som benytter seg av dem, og hvor store ytelsene er. Jo sterkere stimulans, jo flere må en anta vil benytte seg av dem. Hvis stimulansen er høy i forhold til de eldres bidrag til verdiskapingen, vil imidlertid den samfunnsmessige avkastningen av deres økte yrkesdeltaking i stor grad komme til å tilfalle denne gruppen selv. Den totale velferden i samfunnet vil øke, men de fordelingsmessige skjevheter mellom yngre og eldre vil isolert sett kunne komme til å øke, ettersom velferdsøkningen i hovedsak vil kunne komme de eldre til gode. Dette er forhold som må overveies nøye ved utformingen av slike eventuelle tiltak.

En eventuell ordning med mer livsløpsbasert og fleksibel opptjening i folketrygden, som omtalt foran, kan trolig ivareta intensjonen med ventetillegg og en bestårsregel for eldre på en enklere måte.

#### *Avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt*

Et annet forhold som har betydning, særlig for motivasjonen til å kombinere arbeid og pensjon, er reglene for avkorting av pensjonsytelsene for de som har yrkesinntekt i tillegg. Flere forhold, både ved AFP-ordningen og folketrygdens ordninger, gjør at eldre som fortsetter å arbeide etter pensjonsalderen, implisitt er utsatt for en kraftig «beskatning» av sin arbeidsinntekt. Pensjon fra folketrygden mellom 67 og 70 år, og AFP-pensjon i privat sektor, avkortes mot arbeidsinntekt (pensjongivende inntekt). Ved inntekt over grunnbeløpet avkortes pensjonen med 50 prosent av den overskytende inntekten. Summen av pensjon og arbeidsinntekt kan likevel ikke være høyere enn tidligere arbeidsinntekt. Tilsvarende avkortingsregler gjelder ikke for tjenestepensjon i offentlig sektor. Alt arbeid i privat sektor, samt ekstraarbeid og lignende i offentlig sektor, vil ikke være av betydning for pensjonens størrelse.

Hvis en som et eksempel antar at de som går av tidligere, får samme årlige ytelse som de som fortsetter i arbeid, vil de som fortsetter ett år etter det tidspunktet hvor de kunne gå av med førtidspensjon, få redusert sin samlede pensjonsformue med ett års pensjon. Nettoinntekten ved å arbeide et år til vil da utgjøre yrkesinntekten fratrullet skatt og den pensjonsytelsen vedkommende gir avkall på.

Hvis for eksempel vedkommende ved pensjonering ville ha fått en pensjon netto svarende til 65 prosent av tidligere netto yrkesinntekt, vil gevinsten ved å arbeide et år til bare være 35 prosent av yrkesinntekten. Dette kan tolkes som en implisitt beskatning på 65 prosent av netto yrkesinntekt, og vil selvfølgelig sterkt redusere motivasjonen til fortsatt arbeid.

Arbeidsinnsats i aldersgruppen 67-70 år reduserer følgelig etter dagens regler den enkeltes pensjonsformue. De som går av før fylte 67 år får derimot etter dagens regler økt sin samlede pensjonsformue sammenlignet med om de hadde arbeidet til 67 år.

For de som kombinerer arbeid og pensjon, kan avkortingen av pensjon mot arbeidsinntekt og høyere beskatning av arbeidsinntekt enn av pensjon være av stor betydning. Samlet marginal beskatning på yrkesinntekt for denne gruppen kan bli svært høy, ikke sjelden opp mot 100 prosent. Dette illustrerer at vårt pensjonssystem ikke er bygd opp med henblikk på førtids aldersordninger, men bygger på at hovedregelen i folketrygden for alderspensjon uten vilkår er 70 år.

Utvalgets flertall foreslår derfor at en vurderer om det kan være aktuelt å gjøre ytterligere *modifikasjoner av avkortingsreglene* utover de endringene som trådte i kraft i 1992, med sikte på å øke motivasjonen til å bli stående i arbeid også etter at en har fått tilgang til alderspensjon fra folketrygden.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia i "*Om fordeling av «pensjonsformue»*" i avsnitt 16.6.11, side 267.

### Beskatning

Skattereglene vil ha betydning for valg mellom arbeid og pensjon også ved at:

- premier til pensjonsordninger ofte er skattemessig gunstig behandlet
- pensjonister beskattes etter andre og lempeligere skatteregler enn lønnstakere.

Skattemessig gunstig behandling av premiebetalingen drøftes nærmere av ekspertgruppen som vurderer den samfunnsøkonomiske rolle for pensjonsordninger i privat sektor. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på dette.

De særskilte reglene for pensjonistbeskatning innebærer at en pensjonist beskattes lempeligere enn en lønnstaker med tilsvarende inntekt. At pensjonsinntekt framstår som gunstigere enn yrkesinntekt, kan også bidra til å redusere eldres yrkesdeltaking.

Disse forskjellene i skatteregler er en konsekvens av at minstepensjonister og de med lave pensjoner ikke skal betale skatt. *Utvalgets flertall ser det som ønskelig å få til større tilnærming i beskatning av lønnstakere og pensjonister, men har valgt ikke å gå inn på å drøfte konkrete regelverksløsninger.*

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Nyberg, Reegård, Stølen og Sveia i "[Pensjonistbeskatning](#)" i avsnitt 16.6.5, side 266.

### Særaldersgrenser

I offentlig sektor omfattes en del yrkesgrupper av lovbestemte særaldersgrenser. Det samme gjelder for enkelte yrker i privat virksomhet. Disse særaldersgrensene er begrunnet ut fra fysiske og psykiske belastninger i yrket. Arbeidslivet har imidlertid endret seg betydelig siden mange av disse ble innført. I dag kan derfor særaldersgrensene i flere tilfeller oppfattes som en ordinær førtidspensjoneringsordning, og som gjelder eksklusivt for den aktuelle yrkesgruppen. De ansatte blir dessuten som regel pålagt av arbeidsgiver å forlate stillingen når de når aldersgrensen for stillingen. Dette kan føre til en uheldig passivisering av arbeidstakere, jamfør påfølgende avsnitt om tjenstepensjoner.

Utvalget støtter at det iverksettes en *gjennomgang av særaldersgrensene i offentlig og privat sektor*. I den forbindelse viser utvalget til blant annet St.meld.nr.70 (91-92) «Likestillingspolitikk i 90-årene.»

Et argument som har vært brukt for større mulighet til å bli pensjonert tidligere har vært at mange som har stått lenge i arbeid kan være utslitt, og kan ha problemer med å stå i fullt arbeid fram til ordinær pensjonsalder selv om de ikke oppfyller kriteriene for uførepensjon.

85-årsregelen tillater ansatte i staten og i kommunene å gå av opptil 3 år før aldersgrensen hvis summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. 85-årsregelen er først og fremst aktuell i forbindelse med særaldersgrenser i tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor, og har for mange gitt en mulighet til å gå av noe tidligere innenfor offentlig virksomhet. En som har 60 års særaldersgrense, kan gå av 57 år gammel hvis vedkommende har 28 års tjeneste, og får i tillegg full pensjon hvis tjenestetiden er 30 år, det vil si ansettelse fra 27 års alder. Innføringen av AFP-ordningen har ført til at 85-årsregelen i dag vesentlig har betydning for dem med relativt lave særaldersgrenser. De store gruppene som i dag omfattes av slike aldersgrenser er innen politi og forsvar.

Utvalgets flertall vil tilrå at *mer målrettede løsninger enn dagens 85-årsregel utredes* for å fylle et eventuelt behov for tidligpensjonering i forhold til allerede lave særaldersgrenser.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Reegård, Stølen og Sveia i "[Om tiltak rettet mot offentlig sektor](#)" i avsnitt 16.6.10, side 267.

### *Tjenestepensjoner*

Det har vært foreslått å redusere aldersgrensen i private tjenestepensjonsordninger etter skatteloven slik at det skal være mulig å ta ut tjenestepensjon fra for eksempel fylte 65 år. Motivet bak disse forslagene har blant annet vært å øke fleksibiliteten for eldre i forhold til avgang ved ordinær pensjonsalder. Flere forhold trekker i retning av at dette ikke vil være tilfelle.

I "*Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden*" i kapittel 14 er omtalt at lovgivningen på dette feltet har ført til at hvis bedriften har en forsvarlig pensjonsordning, er arbeidstaker pliktig til å gå av ved ordningens pensjonsalder. Arbeidsgiver må håndheve denne pensjonsalderen likt for alle ansatte for at den skal ha rettskraft, slik at den i praksis også blir ordningens aldersgrense. Dette bidrar til å redusere valgfriheten for de som ønsker å fortsette. En reduksjon i aldersgrensen for å kunne ta ut tjenestepensjon vil således etter gjeldende lovgivning føre til at det blir mindre fleksibilitet – mange vil måtte gå av tidligere enn ønsket.

Utvalget mener at dette forholdet er svært uheldig ut fra hensynet til eldres valgfrihet med hensyn til å fortsette i arbeid. Utvalget har likevel ikke gått nærmere inn på dette spørsmålet, siden det er hovedtema for ekspertgruppen som skal vurdere den samfunnsøkonomiske rolle for pensjonsordninger i privat sektor. Regelverket for tildeling av uførepensjon ble nærmere presisert i 1991, og den senere tids utvikling kan tyde på at bruken av uførepensjon som uformell tidligavgangsordning er merkbart redusert. Det er imidlertid trekk ved ordningen som gjør den såpass gunstig både for arbeidstaker og arbeidsgiver at en bør være oppmerksom på forhold som kan stimulere til nye måter å tilpasse seg regelverket på.

Fritak for videre innbetaling av premie til tjenestepensjonsordninger i privat sektor kan ha vært en faktor som har bidratt til økt uførepensjonering blant eldre, siden premieinnbetalingene til tjenestepensjonene de siste årene av en persons yrkesaktive liv kan være svært høye.

Invalidedelen i tjenestepensjonsordningene i privat sektor var tidligere så sterkt krysssubsidert fra aldersdelen at invalidedelen av forsikringspremien nylig måtte fordobles. Det er ennå for tidlig å si om presiseringen av uførekriteriene og økningen av forsikringspremiene på varig basis har påvirket bruken av ordningen som tidligavgangsordning. Hvis det over tid fortsatt er problemer på dette området, mener flertallet i utvalget at et tiltak kunne være å gi de arbeidsgivere som har tjenestepensjon med invalidedel et visst medfinansieringsansvar ved uførepensjonering av egne ansatte, eksempelvis *en form for egenandeler for arbeidsgiverne, betalt inn til folketrygden*. Dette forholdet berører også offentlige virksomheter. Offentlig ansatte har invalidepensjoner som del av sine tjenestepensjoner, og som framstår som relativt gunstige. Kostnadene til tjenestepensjonene framkommer over Statens Pensjonskasses budsjett, og ikke på den enkelte virksomheten. Inntektsfinansierte virksomheter belastes kostnadene ved innbetaling av arbeidsgiverandel i tillegg til arbeidstakernes innskudd.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen, Sveia og Øverbye i "*Privat tjenestepensjon*" i avsnitt 16.6.9, side 267.

Sett i sammenheng med oppfølgingen av arbeidet til ekspertgruppen som utreder den samfunnsøkonomiske rollen for pensjonsordninger i privat sektor, mener utvalget videre at en bør kunne se på en del andre forhold ved tjenestepensjonsordningene i privat sektor.

Utvalget har i sitt utredningsarbeid pekt på flere mekanismer ved tjenestepensjonsordningene som kan bidra til å skyve eldre arbeidstakere ut av arbeidslivet. Dagens tjenestepensjonsordning i Norge med pensjonsytelser relatert til sluttlønn kan bidra til lav mobilitet for middelaldrende og eldre arbeidskraft og innskrenker



sysselsettingsmulighetene for personer med tjenstepensjon. Det kan derfor være behov for endringer i tjenstepensjonsordningene.

Men siden den enkelte bedrift nå er forpliktet til å la alle arbeidstakere være omfattet av *den samme* ordningen, er endringer bare mulig dersom bedrifter og institusjoner tillates å ha ulike pensjonsordninger parallelt. Utvalget vil derfor foreslå at det *blir adgang for bedrifter og virksomheter å ha ulike pensjonsordninger for dem som er ansatt før og etter et visst tidspunkt, uten i denne forbindelse å ta stilling til spørsmål om skatteregler for eventuelle nye typer ordninger.*

Det vil her være naturlig å *vurdere innskuddsbaserte ordninger.* Slike innskuddsordninger kan bygges opp på forskjellige måter, for eksempel flat sats på den ansattes lønn over et gulv, eller en sats på lønn under en viss grense og en annen sats over denne grensen.

Videre kan en se på muligheten av å *tillate at en arbeidstaker som går av med avtalefestet pensjon og samtidig er medlem i en kollektiv tjenstepensjonsordning* kan få utbetalt fripolisen fra avgangstidspunktet. Videre vil en peke på at det kan finnes andre tiltak som kan bidra til å redusere de samlede lønnskostnader for eldre arbeidskraft, og dermed bidra til å dempe økonomisk basert utstøtingsmotiv. Ett slikt tiltak kan være overgang til *lineær opptjening av pensjonsrettigheter i private og kollektive pensjonsordninger.*

De som arbeider med rådgivning i pensjonsspørsmål har et stort ansvar for kunnskap og holdninger, både hos arbeidsgivere og arbeidstakere. *Utvalget mener det er behov for å klargjøre hvilket ansvar forsikringsselskaper og arbeidsgivere har når det gjelder bruk av ulike pensjons- og stønadsordninger sett i forhold til lov og regelverk,* med henblikk på regelendringer og sanksjonsmuligheter i tilfeller hvor pensjonsplaner er bygd på utilsiktet bruk av ordningene.

## 16.5 OPPSUMMERING

### *Mål og utfordringer*

Utvalget har gjennom sin utredning kommet fram til at viktige mål for utformingen av tidligpensjoneringen i Norge bør være:

- å styrke hensynet til fleksibilitet i eldre arbeidstakeres avgangsalder, både oppad og nedad i forhold til folketrygdens pensjonsalder,
- å sikre reell valgfrihet for den enkelte når det gjelder å stå i arbeid utover pensjonsalderen i førtidsordningene,
- å finne en balanse mellom hensynet til eldres behov for og ønsker om tidligpensjonering og samfunnets totale velferd, både på kort og lang sikt.

Utfordringen ligger på kort sikt særlig i å forhindre at muligheter for tidligpensjonering brukes til å støte ut eldre arbeidskraft. Dette kan være en risiko i en situasjon med problemer i arbeidsmarkedet. Selv om førtidspensjonering ikke kan løse ledighetsproblemene, kan forholdet framstå anderledes for den enkelte bedrift som ofte vil ønske å beholde yngre, og iblant noe mer omstillingsdyktig arbeidskraft.

Den utfordring som på kort sikt ligger i å styrke de eldres stilling i arbeidslivet ut fra frivillighetshensyn samsvarer også med den langsiktige utfordring som ligger i den demografiske utviklingen. Antall yrkesaktive per pensjonist vil gå betydelig ned utover i neste århundre. Ettersom det tar lang tid før endringer i befolkningens sammensetning og forholdet mellom ulike befolkningsgrupper får sin fulle virkning, er det nødvendig allerede nå å ta de skritt som kan motvirke dette.

### *Veivalg*

De utfordringer en står overfor både på kort og lang sikt har betydning for hva slags veivalg som bør gjøres, slik at viktige mål kan nås, både for samfunnsutviklingen generelt og for å ivareta hensynet til fleksibilitet for eldre når det gjelder overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

Pensjonssystemet må derfor styrke den enkeltes muligheter i forhold til arbeidsmarkedet, og skjerme vedkommende mot utstøting. Samtidig må pensjonssystemet gis en utforming slik at det ikke motvirker verdiskapingen i samfunnet.

Det synes i dag å foreligge to hovedskisser for hvordan en kan ivareta dette hensynet til fleksibilitet:

- En *allmenn ordning*, som eventuelt kan bestå i en justering innenfor folketrygdens system.
- Å videreutvikle systemet med tidligpensjoneringsordninger som er etablert med *basis i arbeidslivet*.

*Utvalget holder fast ved at folketrygden fortsatt skal være bærebjelken i vårt pensjonssystem.* Det er imidlertid ulike oppfatninger i utvalget når det gjelder spørsmålet om en kan oppnå den ønskede fleksibilitet med hensyn til tidspunktet for pensjonerings gjennom endringer i folketrygden. Arbeidsmarkedsbaserte ordninger har i dag en utfyllende funksjon for dem som omfattes, og kan være hensiktsmessig som komplettering til folketrygden.

Det vises til særmerknad fra utvalgets medlemmer Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "*Veivalg*" i avsnitt 16.3.

Det sterke fallet i yrkesdeltakelse blant eldre tilsier at det kan være rom for at en del eldre fortsetter lengre i arbeid enn i dag. De valg som gjøres for å ivareta hensynet til fleksibilitet i avgangstidspunktet må derfor ses i sammenheng med dette.

For å øke yrkesdeltakingen, mener utvalgets flertall at det er nødvendig i første omgang å legge opp til en *strategi som vil gjøre det mulig å få til en økning av yrkesdeltakingen slik at gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder kan økes om lag med tre år innen 2015*. Som virkemidler vil det i første omgang settes i verk en *kombinasjon av tiltak som kan stimulere flere til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og bedre målrettingen av ulike ordninger*. Tiltak som får arbeidsmarkedet til å fungere bedre overfor eldre yrkesaktive vil her være sentrale.

Hvis det viser seg at en ikke observerer den ønskede utvikling når det gjelder den gjennomsnittlige avgangsalderen, mener utvalgets flertall at det vil være aktuelt å vurdere mer direkte og sterkere virkemidler, og mener at et aktuelt tiltak i så fall kan være å vurdere en viss økning av folketrygdens pensjonsalder og visse bestemmelser om pensjonsalder og aldersgrenser i ordninger utenfor folketrygden.

Det vises til særmerknad fra medlemmene Ellingsæter, Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia i "*Om å heve den generelle pensjonsalder*" i avsnitt 16.6.1, side 265.

### *Mulige virkemidler for å oppnå lengre deltakelse og mindre utstøting*

Med den tid som har vært til rådighet, har det ikke vært mulig å utrede i detalj alle de virkemidler utvalget har drøftet. Utvalget har derfor ikke sett det som hensiktsmessig å spesifisere en komplett tiltakspakke, men flertallet antar at det i oppfølgingen foretas en samlet vurdering av de tiltakene som er skissert. Nedenfor følger en oversikt over en del virkemidler som kan bidra til å øke eldres yrkesdeltakelse, og til å hindre utstøting. Denne oversikten gir uttrykk for flertallets innstilling. Mindretallets særmerknader er omtalt i avsnittet nedenfor, "*Særmerknader*" i avsnitt 16.6.

- *Utvalget står samlet om at generell bedring av arbeidsmiljøet vil komme eldre*

*arbeidstakere til gode gjennom styrking av arbeidsmiljøarbeidet. Dette arbeidet må ta sikte på å bedre mulighetene for at eldre skal kunne fortsette å være en verdifull ressurs innenfor bedriftens vanlige virksomhet.*

- *Utvalget står samlet om at arbeidsmarkedsmyndighetene bør vurdere nærmere hvordan innsatsen overfor eldre kan styrkes. Det bør både vurderes 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.*
- *En måte for å forhindre at dagpengeordningen brukes til å støtte ut eldre arbeidskraft, er at gavepensjoner samordnes med dagpengene. En foreslår at det utarbeides forskrifter til Folketrygdloven om slik samordning. Utvalgets flertall foreslår også at det innføres hjemmel for forskrifter i Folketrygdloven for å samordne gavepensjoner og uførepensjon, slik som for dagpenger. Samordning bør gjelde for nye tilfeller.*
- *Det er lagt opp til en forholdsvis restriktiv praksis for bruk av tidligpensjonering ved omstilling i offentlig virksomhet. I framtiden bør det legges opp til en praksis i offentlig sektor som i enda større grad understreker at ordningen med midlertidig førtidspensjonering ned til 60 år under omstilling bare skal kunne benyttes som omstillingstiltak når det overhodet ikke foreligger andre muligheter for å oppnå et hensiktsmessig bemanningsnivå i virksomheten.*
- *Lov om Statens Pensjonskasse kan endres slik at muligheten til å få invalidepensjonen i tjenstepensjonen i statlig sektor på grunn av alderssvekkelse faller bort på samme måte som det har gjort i folketrygden og dermed i praksis i tjenstepensjoner i privat sektor. Det bør kunne gjøres tilsvarende endringer også i forskriftene for tjenstepensjonsordningene i kommunal sektor og presiseres i reglene for tjenstepensjoner i privat sektor i skatteloven.*
- *For å målrette AFP-ordningen bedre mot de som har en yrkesdeltakelse av lang varighet bak seg, kan en vurdere å styrke varighetskravet i arbeidslivet for førtidspensjonsordninger. Videre kan en vurdere om det skulle settes et høyere krav til yrkesaktivitet for å få sluttvederlaget. En kan også vurdere å innføre en maksimal brutto kompensasjonsgrad som forhindrer at noen får utbetalt mer enn 100 prosent av sin tidligere arbeidsinntekt i en frivillig førtidspensjonsordning.*
- *Regelverket for framtidig poeng- og rettighetsopptjening i folketrygden gjennom AFP bør vurderes, for eksempel at en ved avgang med AFP beregner et tillegg i framtidig alderspensjon fra folketrygden ut fra tjenestetid, eventuelt at det legges inn et sjablonpåslag i AFP som videreføres som ledd i AFP-ordningen når ordinær pensjonsalder er oppnådd.*
- *I samråd med arbeidslivets parter bør det vurderes en omlegging til en mer enhetlig utforming av den samlede AFP-ordningen, med sikte på større grad av likebehandling av ulike grupper ansatte som omfattes av ordningen i privat og offentlig sektor.*
- *Det kan vurderes å gjeninnføre en ordning med ventetillegg i folketrygden for de som fortsetter å arbeide etter fylte 67 år eller at en alternativt utformer dette som et lønnpåslag fra trygden som utbetales i tillegg til lønna for dem over 67 år.*
- *Det kan være aktuelt å gjøre ytterligere modifikasjoner av avkortingsreglene vedrørende folketrygdens alderspensjon utover de endringene som trådte i kraft i 1992, med sikte på å øke motivasjonen til å bli stående i arbeid også etter at en har fått tilgang til en pensjonsytelse.*
- *En gjennomgang av særaldersgrensene i offentlig og privat sektor gjennomføres. Samtidig bør det vurderes hvordan mer målrettede løsninger enn dagens*

- 85-årsregel kan utformes.*
- Utvalget foreslår å vurdere *adgang for bedrifter og virksomheter til å ha ulike pensjonsordninger for dem som er ansatt før og etter et visst tidspunkt*, uten i den forbindelse å ta stilling til skatteregler for eventuelle nye typer ordninger. Videre kan en se på muligheten av å tillate at en arbeidstaker som går av med avtalefestet pensjon og samtidig er medlem i en kollektiv tjenestepensjonsordning, kan få utbetalt fripolisen fra avgangstidspunktet.

## 16.6 SÆRMERKNADER

Alle særmerknader til flertallets innstilling er gjengitt i dette avsnittet, bortsett fra en særmerknad som er gjengitt i "*Veivalg*" i avsnitt 16.3.

### 16.6.1 Om å heve den generelle pensjonsalder

Særmerknad fra medlemmene Ellingsæter, Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Av hensyn til de sterkt økende utgiftsforpliktelser i folketrygden, den samlede verdiskapning og den enkeltes reelle valgmuligheter er det ønskelig å legge forholdene bedre til rette for lengre yrkesdeltakelse og mindre utstøting enn i dagens arbeidsmarked. Dette kan også begrunnes med at økende lengde på utdanning gjør at den enkelte vil ha stadig færre yrkesår bak seg ved en gitt aldersgrense.

Når den faktiske avgangsalder antas å være 60-61 år i gjennomsnitt, vil et forslag om å heve den generelle pensjonsalder fra 67 til 68, 69 eller 70 år ikke ha noen reell virkning. Den effekt dette i beste fall kan ha er å bidra til økt oppmerksomhet omkring pensjonsutfordringene.

Det er misvisende å trekke inn ulike forslag fra Sverige og Danmark om hevet pensjonsalder i en strategi for å øke eldres deltakelse i arbeidsmarkedet. For det første er ikke disse tiltakene vedtatt. For det andre har alle disse landene hatt betydelig tidligere pensjoneringsalder enn i Norge. For det tredje kommer de i en situasjon hvor mulighetene til å øke de eldres sysselsetting er dårligere enn noen gang og viser dermed at hensikten primært er budsjettinnsparinger og ikke økt yrkesaktivitet.

### 16.6.2 Angrepene på AFP

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

For å ivareta den fleksibilitet nedover som mandatet tilsier burde en basere videreutviklingen av pensjonssystemet i Norge på dagens AFP. Da kunne en rydde opp i dagens rotete system av tidligordninger og få statlig medvirkning til å målrette AFP best mulig.

Disse medlemmer vil gå imot alle de forslag som er nevnt med sikte på å svekke AFP-ordningens posisjon og tilbud til eldre arbeidstakere. Disse forslagene om å svekke den eneste regulære førtidspensjoneringsordningen i arbeidslivet, samtidig som en lanserer forslag om å heve den generelle pensjonsalder savner enhver forankring til det praktiske arbeidsliv i Norge i 90-åra. Den praktiske virkelighet er at den faktiske avgangsalder har gått stadig nedover helt uavhengig av AFP og er ellers preget av et arbeidsmarked for eldre som blir stadig vanskeligere. Sysselsettingen avtar, ledigheten øker og presset for, som nødløsninger, å benytte mindre regulære ordninger er fortsatt betydelig. Tilstrammingen av uførepensjon har foreløpig i stor grad ført enda flere over i en sykepenge/attføringssituasjon. Endringer i AFP-ordningen virker også nokså meningsløse, blant annet på bakgrunn av:

- Ordningen har et beskjedent omfang, om lag 1/10 del av det uføretrygden har

for tilsvarende grupper.

- Arbeidslivet bærer hovedtyngden av utgiftene.
- Staten avlastes utgifter i ikke ubetydelig grad gjennom mindre utgifter til uførepensjon, dagpenger med videre.

AFP er således utviklet som et svar på arbeidsmarkedets problemer og det at det offentlige system ikke har sett seg i stand til å ha et verdig tilbud. Det virker også velbegrunnet at det må være gjennom ordninger i arbeidslivet at en kan fange opp det mangfoldet av behov som her fortsatt vil foreligge.

Tallene fra privat sektor viser også at ordningen i utpreget grad har truffet de viktige målgrupper. Det er de med lang yrkesdeltakelse som tar ut AFP. Det er i yrker og bransjer hvor man har flere år i yrkeslivet bak seg, for eksempel når man passerer 60 år, enn andre steder. Og det er områder der jobbene må antas å være mer fysisk belastende enn i arbeidslivet for øvrig.

Ved å legge hovedvekten på å svekke AFP-ordningen mister en også muligheten til å innrette denne best mulig, men også få til en opprydding i forhold til de mindre regulære ordninger. Ved en videreutvikling av AFP, kunne en rydde opp i forhold mellom dagpenger og gavepensjoner, uførepensjon kombinert med gavepensjon og den store runddans som foregår i sykelønns-, attførings- og uførepensjonssystemet.

### 16.6.3 Pensjon og lønnsoppgjør

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke være med på flertallets kritikk av regjeringens medvirkning i inntektspolitikken de senere årene. Påstanden om at det her ikke foreligger tilskyndelse til å ivareta samfunnsøkonomiske hensyn, framstår som nokså uforståelig for alle som har fulgt litt med i den økonomiske politikk. Den måte inntektsoppgjørene har blitt gjennomført på har ifølge både regjering og stortingsflertall vært avgjørende for den gjenoppretting av balansen i norsk økonomi som har funnet sted de siste årene.

Disse medlemmene kan ikke dele den sterke, om enn nokså uklart formulerte kritikk av regjering og stortingsflertall, som flertallet gjør på dette punkt. Det foreligger da heller ikke noe forsøk på å dokumentere påstanden.

### 16.6.4 Avkorting mot gavepensjon

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Etter disse medlemmers oppfatning er det helt urealistisk å bygge ned den nødløsning en i dag har med uførepensjon eller utvidete dagpengerettigheter (for de over 60 år) kombinert med gavepensjon uten at AFP dekker opp denne funksjonen.

### 16.6.5 Pensjonistbeskatning

Særmerknad fra medlemmene Nyberg, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke på dette grunnlag støtte forslaget om å øke beskatningen av pensjonister. Utvalget har ikke utredet konsekvensene av slike forslag, enda mindre sett dem i sammenheng med tiltakene for å øke pensjonsalderen. Endringer i pensjonistbeskatningen bør skje innenfor et mer samlet skattepolitisk opplegg der alle konsekvenser er skikkelig utredet.

#### 16.6.6 Sykefravær

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke støtte et forslag om en særlig kartlegging av årsaker til sykefravær blant eldre. Disse medlemmer viser til det meget vellykkede sykefraværsprosjektet som er i gang blant partene i arbeidslivet og et lite gjennomarbeidet nytt forslag her, kan lett virke hemmende på denne prosessen.

#### 16.6.7 Begrensninger i legers alminnelige rett til å attestere for trygdens regning

Særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia:

For di Stortinget gjennom Ot.prp.nr. 39 (1992-93) nylig har innskjerpet trygde-reglene og de sanksjonsmulighetene som gjelder overfor leger som ikke følger opp trygdens attestasjonsregler, finner mindretallet på det nåværende tidspunkt ikke å kunne støtte forslaget om innføring av en begrensning i legers alminnelige rett til å attestere for trygdens regning ved at legene skal måtte inngå spesielle avtaler med Rikstrygdeverket for å ha attestasjonsadgang.

#### 16.6.8 Omstillingselement

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke støtte idéen om et klarere skille mellom pensjonselement og omstillingselement i førtidspensjoneringen uten at det er klarere formulert og utredet.

#### 16.6.9 Privat tjenstepensjon

Særmerknad fra medlemmene Magnussen, Reegård, Stølen, Sveia og Øverbye:

Disse medlemmer kan ikke støtte en idé om å innføre egenandeler for arbeidsgivere som har tjenstepensjon med invalidedel. Dette forslag er ikke konkretisert og analysert. Etter disse medlemmenes syn er tjenstepensjonens virkemåte svært viktig med tanke på eldre arbeidstakers situasjon. Utvalget har ikke prioritert noen grundig behandling av dette og det foreslås at dette gjøres til gjenstand for en snarlig egen utredning.

Forslag fra utvalgets medlem Magnussen:

Endel bedrifter har betydelige bundne midler i form av overkapitaliserte premiefond. Disse burde kunne frigjøres for å møte utgifter til førtidspensjon i forbindelse med omstilling. Dermed ville slike bundne midler bli benyttet til formål som er beslektet med det opprinnelige, eller finansiering av pensjoner.

#### 16.6.10 Om tiltak rettet mot offentlig sektor

Særmerknad fra medlemmene Reegård, Stølen og Sveia:

Disse medlemmer kan ikke støtte et forslag om å endre retningslinjene for *omstillingstiltak i staten* når disse nettopp har vært gjenstand for behandling i Stortinget.

Disse medlemmene vil gå mot en løsrevet *tilstramming av tjenstepensjoner i offentlig sektor* og viser til den historiske bakgrunn for at uførekriteriene er noe lempeligere i offentlig sektor. Jamfør Innstilling 1 om Revisjon av gjeldene regler for SPK (avgitt 30. april 1968) og sitat fra meldingen gjengitt i "[Mulige virkemidler for å oppnå lengre deltaking og mindre utstøting](#)" i avsnitt 16.4.

Disse medlemmer kan ikke se hva som ligger i flertallets forslag om å utrede 85-årsregelen og kan følgelig ikke støtte den.

Disse medlemmer finner ingen grunn til å blande seg bort i på hvilken måte statlige og kommunale virksomheter holder orden på sine *lønns- og personalkostnader*. De behov for endringer som finnes, står disse virksomhetene fritt til å iverksette når de så måtte ønske.

#### **16.6.11 Om fordeling av «pensjonsformue»**

Særmerknad fra medlemmene Reegård, Sveia og Stølen:

Tanken bak et system med fordeling av pensjonsformue (avkorting/tillegg i folketrygden) er ment å gi den enkelte muligheten til å disponere en bestemt pensjonsformue over flere eller færre år. Denne betraktningsmåten kan muligens ha noe for seg ved analyser for et pensjonssystem som helhet, men blir lett nokså meningsløs sett fra den enkelte pensjonists ståsted. Den person som vurderer tidspunktet for uttak av pensjon har ingen oversikt over den pensjonsformue han eller hun faktisk har rett til. Pensjonsformuen består jo av summen av årlige pensjonsbeløp til personens død, og det hører som kjent med til unntakene at folk på forhånd kjenner sin egen levealder. Det å gå ut fra at den mulige pensjonist står overfor et spørsmål om periodisering av inntektsstrøm mangler således helt grunnlag.

Prinsippet om merytelser ved fortsatt arbeid utover for eksempel 67-årsalderen har vært prøvd både i Norge og i andre land. Erfaringene tyder på at slike ordninger har liten effekt. Et system med en slik merytelse vil heller ikke innebære noen budsjettmessig økonomisk besparelse for folketrygden. De fordelingsmessige virkningene av dette er heller ikke vurdert.

## Referanser

- Arbeidsdirektoratet* (1992): Rekrutteringsundersøkelsen 1991. Rapport 1992:3.
- Atkinson, A. B. and M. Rein* (1993): Age, Work and Social Security. St Martin Press.
- Barron J.M. og J.H. Bishop* (1985): Extensive search, intensive search, and hiring costs – New evidence on employer hiring activity. *Economic Inquiry*, 23.
- Bentolila S. og G. Bertola* (1990): Firing costs and labour demand – How bad is Euroscerosis? *Review of Economic Studies*, 57.
- Berg, C.* (1993): Værdet i att vänta vid irreversibla processar. *Ekonomisk debatt* 5/1993.
- Bowitz, E.* (1992): Offentlige stønader til husholdninger – En økonometrisk undersøkelse og modellanalyse. *Sosiale og økonomiske studier* 80, Statistisk sentralbyrå.
- Bäcker, G. og G. Naeyele* (1989): Gleitender Ruhestand, Altersteilzeitarbeit und Teilrente. Problemen und Chancen einer alternativen Form des Ausscheidens aus dem Arbeitsleben. *Zeitschrift für Gerontologie* 22 (1989)
- Carmichael H.L.* (1983): Firm specific human capital and promotion ladders. *Bell Journal of Economics*, 4.
- Dahl, E.* (1993): Bedre føre var .... Personalpolitikk for livsløpsplanlegging. FAFO-rapport nr. 150.
- Dahl, E. og T. Midtsundstad* (1994): Kommer avtalefestet pensjon i stedet for uførepensjon og ledighetstrygd? Arbeidsnotat fra FAFO.
- Dahl, S.Å.* (1991): Dekruttering og trygd. SNF-rapport 13/1991.
- Elmeskov, J.* (1993): High and persistent unemployment: Assessment of the problem and its causes. OECD. Economics Department. Working paper no. 132. Paris.
- Dahl, S. Å. og T. Colbjørnsen* (1991): Trygdens virkning på bedriftenes nedbemanning, i. A. Halland (1991) red. «Trygd som fortjent». Ad Notam.
- Epland, J.* (1992): Alderspensionistenes inntekter – ikke bare alderstrygd. Samfunnsspeilet nr. 3. Statistisk sentralbyrå.
- Genevieve Reday-Mulvey* (1993): The Fourth pillar. Notat. OECD. Paris.
- Gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet* (1992): Rapport fra Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet og Økonomiministeriet. København.
- Halleraker, M.* (1994): Bruk av gavepensjoner ved førtidspensjonering. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Arbeidsnotat nr. 1/1994
- Halvorsen, K.* (1977): Arbeid eller trygd. Pax forlag.
- Halvorsen, K. og A. Johannesen* (1991): Når bedriften ikke har bruk for deg lenger NKSH-rapport nr. 91:2, Norges kommunal- og sosialhøgskole.
- Hardoy, I.* (1993): Hvem foretrekker arbeidsgiverne å rekruttere? Søkelys på arbeidsmarkedet 2/1993. Institutt for samfunnsforskning.
- Hippe, J. M. og A. W. Pedersen* (1988): For lang og tro tjeneste ? – Pensjoner i arbeidsmarkedet. FAFO-Rapport nr. 084.
- Hippe, J. M. og A. W. Pedersen* (1991): Førtidspensjon i private bedrifter. Arbeidsnotat, FAFO.
- Hippe, J. M. og A. W. Pedersen* (1992): Når jobben betaler – En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet. FAFO-rapport nr. 136.
- Hoel, M. og K. Moene* (1987): Produksjonsteori. Universitetsforlaget.
- Hurd, M. D.* (1990): Research on the Elderly: Economic Status, Retirement and Consumption and Saving. *Journal of Economic Literature*. Vol XXVIII.
- Innst.S. nr. 200* (1988-89) Om folketrygdens økonomi og pensjonssystem.



- Innst. S. nr. 241* (1992-93): Innstilling fra forsvarskomiteen og visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret.
- Kalleberg A.L.* (1992): Job training in Norway – Organizational and individual differences. Bergen: SNF Working Paper, nr. 29/192
- Kohli, M., M. Rein, A.M. Guillemard and H. van Gunsteren (eds)* (1991): Time for retirement – Comparative studies of early exit from the labor force. Cambridge University Press.
- Kolberg, J.E.* (1991): En empirisk prøving av utstøtingsmodellen i A. Hatland (1991) red.: «Trygd som fortjent». Ad Notam.
- Kolberg, J. E. og K. Hagen* (1992): The rise of disemployment. Kolberg J.E. og N.E. Sharpe (ed) Between work and social citizenship.
- Kommunenes Sentralforbund* (1993): Lønns- og personalstatistikk kommunale arbeidstakere. Statistikk basert på PAI-registeret. Hovedoversikt. Oslo. August.
- Kotlikoff, L. J.* (1988): Estimating the age-productivity profil using lifetime earnings. NBER Working paper, No. 2788. Washington.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman* (1991): Unemployment, macroeconomic performance and the labour market. Oxford University Press.
- Lazear, E.* (1986): Retirement from the labour force. I Ashenfelder og Layard (red); Handbook of Labour Economics, Vol. I, Amsterdam.
- Magnussen, K. A.* (1991): Formue og sparing over livsløpet i K. Moum (red): Husholdningenes sparing – Begrepsavklaring, dataproblemer og analyse. Rapporter 91/16. Statistisk sentralbyrå.
- Medoff og Abraham* (1980): Experience, performance and earnings. Quarterly Journal of Economics, 95.
- Mirkin, B.* (1987): Early retirement as a labour force policy: an international overview. Monthly Labour Review, March.
- NAF* (1985): Bedriftenes indirekte («sosiale») personalkostnader – Utvikling og sammensetning. Norsk Arbeidsgiverforening.
- Nesheim, I. og P.H. Rasmussen* (1993): Virkninger av stillingsvern. SNF-rapport 63/93.
- Neuborg* (1990): Unemployment and labour market flexibility – The Netherlands. Geneva: International Labour Office.
- Nordisk Sosialstatistisk komite (NOSOSKO)* (1992): Sosial trygghet i de nordiske land – Omfang, utgifter og finansiering 1990.
- NOU 1980:54* Deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden. Norges offentlige utredninger. Sosialdepartementet.
- NOU 1984:10* Trygdefinansiering. Norges offentlige utredninger. Finans- og tolldepartementet.
- NOU 1985:8* Reguleringsprinsipper i offentlige tjenstepensjonsordninger. Norges offentlige utredninger. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1987:9A* Arbeidstidsreformer. Norges offentlige utredninger. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1987:9B* Vedlegg til arbeidstidsutvalgets utredning. Norges offentlige utredninger. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1988:23* Sykelønnsordningen. Norges offentlige utredninger. Sosialdepartementet.
- NOU 1990:8* Regulering av Folketrygdens grunnbeløp. Norges offentlige utredninger. Sosialdepartementet.
- NOU 1990:17* Uførepensjon. Norges offentlige utredninger. Sosialdepartementet.
- NOU 1990:21* Offentlig nettoppensjon? Norges offentlige utredninger. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1990:23* Sykelønnsordningen. Norges offentlige utredninger. Sosialdepartementet.

mentet.

*NOU 1992:1* Trygghet – Verdighet – Omsorg. Norges offentlige utredninger. Sosialdepartementet.

*NOU 1992:20* Det gode arbeidsmiljø er lønnsom for alle. Norges offentlige utredninger. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

*NOU 1992:26* En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene. Norges offentlige utredninger. Finans- og tolldepartementet.

*NOU 1993:11* Mindre til overføringer – mer sysselsetting. Norges offentlige utredninger. Finans- og tolldepartementet.

*NOU 1993:17* Levekår i Norge. Er graset grønt for alle? Norges offentlige utredninger. Finans- og tolldepartementet.

*NOU 1993:19* Erfaringer med bruk av lønnsplikt. Norges offentlige utredninger. Finans- og tolldepartementet.

*OECD (1990)*: Labour Market Policies for the 1990s. Paris.

*OECD (1991)*: Employment Outlook, July. Paris.

*OECD (1992a)*: Employment Outlook. Paris.

*OECD (1992b)*: The Transition from Work to Retirement. Paris.

*OECD (1993)*: Employment Outlook. July, Paris.

*Opdahl, S. (1993)*: Undersøkelse blant AFP-pensjonister. Statistisk sentralbyrå.

*Ot.prp. nr. 67 (1971-72)*: Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og andre lover.

*Ot.prp. nr. 87 (1980-81)*: Om lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygden (deltidspensjon).

*Ot.prp. nr. 11 (1983-84)*: Om lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover.

*Ot.prp. nr. 7 (1984-85)*: Om lov om endring i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og i visse andre lover. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 19 (1989-90)*: Om lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 3 (1990-91)*: Om endringer av lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 62 (1990-91)*: Om midlertidig lov om kompensasjonstillegg til ytelser fra folketrygden og om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 5 (1991-92)*: Om endringer av lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 6 (1992-93)*: Om endringer av lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 39 (1992-93)*: Om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd. Sosialdepartementet.

*Ot.prp. nr. 55 (1992-93)* Om lov om endring i lov av 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse.

*Ot.prp. nr. 58 (1992-93)*: Om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover (Yrkesrettet attføring.) Kommunal- og arbeidsdepartementet.

*Pedersen, U. (1994)* Ansettelse som investering – spesielt om eldre arbeidstakere. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforsikring. SNF-Rapport nr. 1/1994.

*Quinn, J. F. and R. V. Burkhauser (1990)*: Work and Retirement. Chapter 16 in Binstock, R. A. and L. K. George (Eds) Handbook of Aging and the Social Sciences. Third Edition.

*Rehn, G. (1985)*: På väg mot valfrihetens samhälle. DELFA. Stockholm 1985.

*Rikstrygdeverket (1992)* Pensjonsøkonomiske utsikter i de nordiske land. RTV rapport 8/92.

- Rikstrygdeverket* (1993) Trygdestatistisk årbok 1993. Juni.
- Risa, A. E.* (1990): Utilsikta aktørrespons på trygdeordninger. Eit oversyn over internasjonal empirisk litteratur. SEFOS. Notat 47.
- Schmähl, W.* (1993): The «1992 reform» of public pensions in Germany: Main elements and some effects. *Journal of European Social Policy* 1993.
- Socialdepartementet* (1992): Ett reformerat pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss. En promenoria av Pensionsarbetsgruppen. Ds 1992:89. Stockholm. August.
- Socialkommisjonen* (1992): Overførselsindkomst til midtergruppen. København.
- Socialkommisjonen* (1993a): Arbejde og velfærd – Forslag til en ytelses- og aktiviseringsreform for midtergruppen. København
- Socialkommisjonen* (1993b): De ældre – en belysning av ældregenerationens forsørgelse. København.
- Socialkommisjonen* (1993c): Reformer. Socialkommisjonens samlede forslag. København.
- Socialkommisjonen* (1993d): Arbejdophør og pension. København.
- Socialkommisjonen* (1993e): 60 – og hvad så? Debatoplæg om tilbagetrækning og pension.
- Socialkommisjonens sekretariat* (1993): Analyser vedrørende ældre. Dokumentation 9. København. September.
- Solem, P. E.* (1989): Enighet og tvisyn. Om yrkesaktives holdninger til øvre aldersgrenser i arbeidslivet. NGI-rapport nr. 3-1989.
- Solem, P. E.* (1993): Attitudes and policies as regards elderly workers. Notat presentert på Nordic seminar on elderly workers, København, 1993.
- SOU 1981:70* Arbete eller pensionering. Stockholm.
- SOU 1983:62* For gammel for arbete. Stockholm.
- SOU 1989:101* Förtidspension och rörlig pensionsålder. Socialdepartementet. Stockholm.
- SOU 1990:76* Allmenn pension. Stockholm.
- SOU 1993:16* Nya vilkor for ekonomi och politik – Ekonomikommisjonens forslag. Finansdepartementet. Stockholm.
- Statistisk sentralbyrå* (1990): Indirekte personalkostnader i enkelte tjenesteytende næringer 1988. Norges Offisielle Statistikk B 922.
- Statistisk sentralbyrå* (1993): Lønnsstatistikk 1992.
- St.meld. nr. 1* (1988-89): Nasjonalbudsjettet 1989. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 4* (1988-89): Langtidsprogrammet 1990-1993. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 12* (1988-89): Folketrygdens økonomi og pensjonssystem. Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 55* (1989-90): Pensjoner fra Statens Pensjonskasse. Administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 2* (1990-91) Revidert nasjonalbudsjett 1991. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 2* (1991-92): Revidert nasjonalbudsjett 1992. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 35* (1991-92): Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.
- St.meld. nr. 39* (1991-92): Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon (Attføringsmeldingen). Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 2* (1992-93): Revidert nasjonalbudsjett 1993. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 4* (1992-93): Langtidsprogrammet 1994-1997. Finans- og tolldepartementet.

mentet.

*St.prp. nr. 69* (1987-88) Om gjennomføringen av det inntektspolitiske opplegget for 1988.

*St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3* (1992-93): Om diverse endringer i samferdselsdepartementets budsjettforslag m.v. for 1993.

*St.prp. nr. 1* (1993-94): Samferdselsdepartementet.

*St.prp. nr. 1* (1993-94): Sosial- og helsedepartementet.

*St.prp. nr. 1* (1993-94): Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet.

*Ståhlberg, A.-C.* (1993): Pension Reforms in Sweden. Benefits, A Journal of Social Security Research, Policy and Practice. Issue 6, January/February.

*Torp, H.* (1990): Opplæring i arbeidslivet – Hvem får mest? Søkelys på arbeidsmarkedet 2/90. Institutt for samfunnsforskning.

*Torp, H.* (1991): Ekstensiv og intensiv søking – En empirisk analyse av norske virksomheters rekrutteringsstrategi. ISF-Rapport nr. 91:10. Institutt for samfunnsforskning.

*U.S. Department of Health and Human Services* (1992): Retirement. Social Security Administration. SSA Publication No. 05-10035. July.

*Visser, M. og T. Midtsundstad* (1993): Utgang fra arbeidslivet: En studie av eldre arbeidstakere, førtidspensjonering og AFP. FAFO-rapport nr. 154.

*Wadensjø, E.* (1993): Socialförsäkringssystemets okända delar. Bilaga 26 i SOU 1993:16.

*Wadensjø, E.* (1991): Sweden: Partial exit. Chapter 9 in M. Kohli, M. Rein, A.-M. Guillemard and H. van Gunsteren (eds) (1991).

*Waldrop, A. K.* (1992): Før vi vet ordet av det – En analyse av personalpolitiske tiltak for eldre arbeidstakere. FAFO-rapport nr. 133.

*Øverbye, E.* (1993): Arbeidsmarkedspensjoner – En studie av norsk og amerikansk litteratur. Notat 1993:3.

*Øverbye, E.* (1993): Tjenestepensjoner og gavepensjoner – Noen forslag til policy-endringer. Notat 1993:5.

*Åkeson, P.* (1993): Førtidspensjonering i et lengre perspektiv. Upublisert notat. Sosialdepartementet. Stockholm.

## **Vedlegg I**

### **Forklaringer av en del begreper benyttet i utredningen**

#### *Aktuarisk*

En ordning med fleksibel pensjonsalder som er aktuarisk utformet innebærer at nåverdien av samlede forventede pensjonsutbetalinger vil være uavhengig av når en starter å ta ut pensjon. Konsekvensen av et aktuarisk utformet pensjonssystem vil være at de som tar ut pensjon før ordinær pensjonsalder får lavere årlige ytelser, og de som venter med å ta ut pensjon til etter ordinær pensjonsalder får høyere årlige ytelser.

#### *Aldersgrense*

Tidspunkt da ansettelsesforholdet opphører uten oppsigelsesvern, vanligvis kombinert med pensjonsrett. For at arbeidstakeren skal fortsette i stillingen må arbeidsgiveren ta initiativ til ny ansettelse. *Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven* er 70 år – mens *folketrygdens pensjonsalder* er 67 år. Dette har betydning blant annet ved at det etter oppnådd aldersgrense ytes alderspensjon uten avkorting mot arbeidsinntekt. I intervallet 67-70 år skjer det en avkorting etter bestemte regler. I *offentlige tjenstepensjonsordninger* er aldersgrensen og pensjonsalderen i utgangspunktet som i folketrygden. I *private tjenstepensjonsordninger* er både aldersgrensen og pensjonsalderen 67 år. Tjenstepensjonsordningene har dessuten ulike *særaldersgrenser* for bestemte yrkesgrupper.

#### *Annen førtidspensjon*

Se førtidspensjon

#### *Ansettelseskostnader*

Arbeidsgivers kostnader knyttet direkte til ansettelse av en ny person. Samlede ansettelseskostnader vil dels avhenge av rekrutteringskostnadene og dels av kostnadene knyttet til opplæring av den nyansatte. Eksempler på henholdsvis *rekrutteringskostnader* og *opplæringskostnader* er gitt i boks 13.2.2a og boks 13.2.2b.

#### *Arbeidsledighet*

Arbeidsledighetstall kan variere noe avhengig av hvilken kilde som benyttes. De vanligste kildene er Arbeidsdirektoratets registerstatistikk og Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU).

Ledighetsstatistikken fra *Arbeidsdirektoratet* bygger på totaltelling av alle personer som er registrert som arbeidssøkende ved arbeidskontorene.

*AKU*-tallene bygger på utvalgsundersøkelser med et utvalg på om lag 24 000 personer i året. Som sysselsatte regnes i AKU personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst en times varighet i undersøkelsesuken, eller var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie eller liknende.

Ledighetstallene fra AKU har normalt vært noe høyere enn de registrerte ledighetstallene fra Arbeidsdirektoratet. Årsaken til dette er at mange personer som ønsker arbeid ikke melder seg som ledige ved arbeidskontorene.

### *Arbeidsstyrken*

Antall yrkesaktive personer; det vil si antall sysselsatte og antall ledige.

### *Attføringspenger*

Betegnelsen ble før 1994 benyttet som et samlebegrep for kontantstønader for personer i alderen 16-66 år med formål å dekke utgifter til livsopphold i en overgangsperiode for personer som er langtidssyke, som gjennomgår yrkesrettet attføring, eller som venter på attføring, arbeid eller uførepensjon. Fra 1.1.1994 benyttes betegnelse *rehabiliteringspenger* eller *forlengede sykepenger* (tidligere attføringspenger under medisinsk behandling), *attføringspenger* (tidligere attføringspenger under yrkesrettet attføring) og *foreløpig uførestønad* (tidligere attføringspenger i ventetid på uførepensjon). Ytelsen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelle forsørgertillegg. Ordningene er nærmere forklart i "[Regelverket for ytelser under attføring med videre](#)" i avsnitt 7.3.3.

### *Attraksjonsmodellen*

Attraksjonsmodellen er en modell som, i tillegg til *utstøtingsmodellen* (se utstøting), historisk har stått sentralt i litteraturen om tidligpensjonering. Attraksjonsmodellen ser pensjoneringsmønsteret som individuelle valg, hvor den enkelte arbeidstaker avveier fordeler og ulemper knyttet til arbeid og fritid. Her vil tilgjengelighet og ytelsesnivå for de ulike ordningene være avgjørende faktorer.

### *Avgangsalder*

Alder ved opphør av yrkesaktivitet grunnet pensjonering eller andre årsaker.

### *Avgangsrate fra uførhet*

Andelen av de uføre som går ut av uførepensjon i løpet av et år

### *Avtalefestet pensjon (AFP)*

Ordningen med AFP ble innført etter avtale mellom LO og NHO (dengang NAF) ved lønnsoppgjøret i 1988. YS og partene i offentlig sektor har også avtale om AFP, slik at ordningen omfatter alle som er medlem av en offentlig tjenstepensjonsordning, og alle arbeidstakere i bedrifter i LO/NHO-området, i bedrifter utenfor NHO hvor LO er arbeidstakerpart, og i NHO-bedrifter som har AFP-ordningen i sitt avtaleverk med andre organisasjoner, slik som YS. Ordningen trådte i kraft fra 1.1.1989. Ordningen tillater arbeidstakere som har nådd gjeldende pensjonsalder i ordningen å gå av med pensjon før ordinær pensjonsalder på 67 år. Pensjonsalder i ordningen var 66 år fra 1.1.1989, 65 år fra 1.1.1990 og er nå 64 år fra 1.10.1993. AFP-ordningen i privat sektor finansieres delvis av staten. For en nærmere beskrivelse av ordningen vises blant annet til "[Pensjoner og inntektsoppgjør de senere årene](#)" i avsnitt 6.2, og 9.3.

### *Avkorting*

Begrepet brukes ofte ved beregning av pensjonsytelser, når ulike inntekter/ytelser veies opp mot hverandre. For eksempel avkortes alderspensjon fra folketrygden mot arbeidsinntekt for pensjonister mellom 67 og 70 år.

### *Besteårsregelen*

Tilleggspensjonen i folketrygden beregnes på grunnlag av et sluttpoengtall basert på de 20 beste årene for opptjening av poeng, eller et gjennomsnitt av alle år dersom det er færre enn 20 poengår. Se "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2 for en omtale opptjening av tilleggspensjon i folketrygden.

### *Egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES)*

EPES kan omfatte egen alderspensjon, egen uførepensjon og etterlattepensjon til ektefelle/samboer og barn eller andre livsarvinger. Det kan også avtales premiefri-tak ved uførhet. Pensjonsforsikringen må være tegnet i samsvar med regler gitt i kongelig resolusjon av 4.12.1992. Ytelsene beregnes aktuarisk etter en fast plan i forhold til de beløpene som er innbetalt.

### *Folketrygdens pensjoner*

Omfatter alders-, uføre- og etterlattepensjon.

### *Forsørgelsesandelen*

Antall yrkesaktive personer i forhold til antall yrkespassive personer.

### *Forsørgingstillegg*

En person som mottar pensjon fra folketrygden og forsørger ektefelle under 67 år eller barn under 18 år, kan ytes forsørgingstillegg under bestemte forutsetninger, se "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2.

### *Førtids alderspensjon*

Se førtidspensjon

### *Førtidspensjon*

Ordninger hvor pensjonering (med opphør av tidligere yrkesaktivitet) finner sted før ordinær pensjonsalder. Førtidspensjonering kalles også *tidligpensjonering*.

### *Førtids alderspensjon*

Ordninger som utløser rett til førtidspensjon på et alderskriterium alene. Ulike ordninger eksisterer for sjøfolk, skogsarbeidere og fiskere. I tillegg omfattes tjenestepensjonsordninger med særaldersgrenser og AFP i offentlig og privat sektor. Her kommer også førtidspensjon over driften, herunder «gavepensjon» i forbindelse med AFP, og livrenter betalt av bedriften.

*Annen førtidspensjon*

Ordninger som gir rett til pensjon på andre kriterier enn et alderskriterium, i praksis folketrygdens uførepensjon (eventuelt med «gavepensjon») og invalideordningene under tjenstepensjon.

*Gavepensjon*

Løpende utbetaling «over driften» fra arbeidsgivere til arbeidstakere som slutter før ordinær pensjonsalder ved å bli sykmeldt (for siden å gå over på uførepensjon), blir arbeidsledige eller går av på AFP-ordning. Gavepensjonen er en ekstra ytelse som kommer i tillegg til ytelser fra folketrygden med videre.

*Gjennomsnittlig avgangsalder*

Gjennomsnittsalder for alle pensjonsordninger samt dagpenger, sykepenger og attføringspenger brukt som overgang til pensjon.

*Gjennomsnittlig pensjoneringsalder*

Gjennomsnittsalder ved pensjonering for alle pensjonsordninger, det vil si folketrygdens uføre- og alderspensjonsordninger, de ulike private og offentlige pensjonsordninger, og alle ordninger for førtids alderspensjon. Målet for gjennomsnittlig pensjoneringsalder kan utformes på ulike måter. Det kan for eksempel tas utgangspunkt i den pensjonering som skjer et bestemt år og deretter følge utviklingen år etter år. Alternativt kan en ta utgangspunkt i et bestemt årskull og sammenligne årskullene. Et godt mål bør imidlertid sammenfalle med forventet pensjoneringsalder for yrkesaktive, og dette krever en spesielt utviklet indikator. Se for øvrig en diskusjon av problemer knyttet til dette i avsnitt III.2.

*Indirekte personalkostnader*

Arbeidsgivers kostnader, med unntak av direkte lønnskostnader, ved å ha en person ansatt. Eksempler på indirekte personalkostnader er gitt i boks 13.2.5.3a.

*Innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger*

En innskuddsbasert tjenstepensjonsordning er karakterisert ved at det er gitt eksplisitte bestemmelser om at det skal foretas pensjonsinnskudd for hver enkelt arbeidstaker og om fastsettelse av størrelsen på disse innskuddene. Pensjonsretten blir da bestemt på en implisitt måte, ut fra innskuddenes størrelse, den avkastning som tjenes opp og eventuelle belastninger som er foretatt for administrasjon og dekning av risiko i forbindelse med uførhet og død. I praksis vil innskuddene for den enkelte arbeidstaker typisk fastsettes i forhold til arbeidstakerens lønn.

*Inntekts- og formuesundersøkelser*

Inntekts- og formuesundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå er en utvalgsundersøkelse som foretas årlig. Det viktigste datagrunnlaget for inntekts- og formuesundersøkelsene er selvangivelsen for personlige skatteyttere, en del intervjuopplysninger og data fra en rekke registre. Inntekts- og formuesundersøkelsen er nærmere omtalt i boks 3.6.1a. Inntektsbegrepene som benyttes i denne undersøkelsen er:

- *Bruttoinntekt* er summen av ytelser fra folketrygden, kapitalinntekt, lønnsinntekt og andre inntekter.



- *Lønnsinntekt* omfatter lønn, honorarer, dagpenger og sykepenger, og verdi av fri bil.
- *Kapitalinntekter* er summen av renteinntekter, aksjeutbytte, inntekt av egen bolig og inntekt av andre eiendommer.
- *Tjenestepensjon* er tjenestepensjon i arbeidsforhold, ytelser fra egen pensjonsforsikring og føderåd i jord- og skogbruk.
- *Ytelser fra folketrygden* omfatter alders-, uføre, og etterlattepensjoner, overgangsstønad, barnpensjon og attføringspenger.
- *Andre inntekter* er differansen mellom bruttoinntekt og de spesifiserte inntektene. (De største postene vil være næringsinntekt og en del skattefrie overføringer, som for eksempel bostøtte.)
- *Formue* er nettoformue ved statsskattelikningen samt skattefri finanskapital.

### *Invalidepensjon*

Uførepensjon for offentlig ansatte fra tjenestepensjonsordninger. Begrepet invalidepensjon brukes for å unngå forveksling med folketrygdens uførepensjon. Invalidepensjon gis til den som helt eller delvis må slutte i arbeid på grunn av sykdom og kan tilstås både ved midlertidig og varig uførhet. Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor har noe mer liberale inngangsvilkår for invalidepensjon enn folketrygdens uførepensjon.

### *Kompensasjonsgrad*

Størrelse på pensjon/trygd sammenlignet i prosent med lønnsinntekt som yrkesaktiv.

### *Livrenter*

Arbeidsgivere kan tegne en kollektiv livrenteforsikring for å sikre pensjon for arbeidstakere eller arbeidstakernes etterlatte. En kollektiv livrenteforsikring vil i praksis benyttes for å gi ytelser utover det som kan omfattes av en kollektiv tjenestepensjon etter skatteloven siden kollektive livrenter ikke er bundet opp av særlige aldersgrenser, ytelsesnivå med mer, som tjenestepensjoner etter skatteloven er. Ved en individuell livrenteforsikring utbetaler forsikringsselskapet terminbeløp så lenge en person lever, eller til personen når en bestemt alder. Det er ingen begrensninger med hensyn til hvilke pensjonsytelser som kan dekkes og fra hvilken alder ytelsene kan gis.

### *MOSART*

Mikrosimuleringsmodell som kan benyttes til framskrivinger av antall pensjonister og personer i arbeidsstyrken, utbetalinger av alders- og uførepensjon fra folketrygden med videre. En nærmere omtale av modellen er gitt i boks 11.2.2a.

### *MSG*

En flersektors vekstmodell som benyttes av Finansdepartementet til å foreta analyser av viktige langsiktige utviklingstrekk ved norsk økonomi. Modellen er nærmere beskrevet i boks 11.4.1a.

### *Ordinær pensjonsalder*

Se pensjonsalder

### *Overkompensasjon*

Siden folketrygden ble innført i 1967, vil bare personer født i 1940 eller senere kunne oppnå 40 poengår innen fylte 67 år. (Det kreves 40 poengår for å få full tilleggspensjon.) Derfor er det gitt regler om overkompensasjon som begrenser opp-tjeningstiden for personer som var over 30 år i 1967. Reglene for overkompensasjon er nærmere omtalt i "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2.

### *Pensjonist*

Mottaker av pensjon fra folketrygden eller andre pensjonsordninger i offentlig eller privat sektor. I "[Førtidspensjonering – de makroøkonomiske utfordringene](#)" i kapittel 11 omfatter pensjonister personer som mottar alders-, uføre- eller etterlattepensjon fra folketrygden.

### *Pensjonsalder*

I ordinære alderspensjonsordninger er dette den alderen som gir rett til uttak av alderspensjon. Pensjonsalderen i folketrygden er 67 år. Pensjonsalderen i ordninger for førtids alderspensjon gir rett til pensjon ved lavere alder, for eksempel 64 år i AFP.

### *Pensjoneringsbeslutning*

Beslutning om overgang fra yrkesaktivitet til pensjon

### *Pensjonsformue*

En persons pensjonsformue er i denne utredningen definert som nåverdien av det en arbeidstaker samlet kan forvente å få utbetalt som pensjonist, gitt pensjonsopptjening og gitt forventet levealder.

### *Samordning*

Lov om samordning trådte i kraft 1.1.1959. Et gjennomgående prinsipp i samordningsloven er at pensjonene sammenlagt ikke i særlig grad skal overstige den høyeste av pensjonene, når hver av pensjonene er utformet for å fylle et pensjonsbehov i sin helhet (bruttopensjoner). Offentlige tjenestepensjonsordninger samordnes mot utbetalinger fra folketrygden.

### *Sluttvederlag ved oppsigelse eller sykdom*

Avtale om sluttvederlag ble inngått mellom LO og NAF i 1966. Ordningen innebærer at arbeidstakere fra fylte 50 år (og som ikke har fylt 67 år) skal få utbetalt et tariffestet, skattefritt *engangsbeløp* ved oppsigelse som ikke skyldes eget forhold eller når arbeidsforholdet opphører grunnet sykdom.

### *Sluttvederlag i AFP-ordningen*

En arbeidstaker som går av med AFP-pensjon vil *hvert år* fram til ordinær pensjonsalder få utbetalt et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner i privat sektor og et skattepliktig sluttvederlag på 20 400 kroner i offentlig sektor. Denne ordningen trådte i kraft fra 1.10.1992.

### *Sysselsetting*

Tall for antall sysselsatte/utførte timeverk kan variere noe avhengig av hvilken kilde som benyttes. De vanligste kildene er Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) og nasjonalregnskapet (NR).

*AKU-tallene* bygger på utvalgsundersøkelser med et utvalg på om lag 24 000 personer i året. Som sysselsatte regnes i AKU personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst en times varighet i undersøkelsesuken, eller var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie eller lignende.

*Nasjonalregnskapstallene* er basert på AKU-tall og annen tilgjengelig primærstatistikk om arbeidsmarkedet, som lønnsutbetalinger og arbeidstakerregisteret. Antall sysselsatte personer i NR er gjennomsnittlig antall heltids- og deltidsansatte over året.

Tall for antall sysselsatte i nasjonalregnskapet ligger stort sett nær opp til sysselsetningstallet fra AKU. (En systematisk forskjell skyldes at personer i utenriks sjøfart er utelatt i AKU). Men det kan til dels være store forskjeller mellom anslaget på utførte timeverk/ukeverk mellom AKU og NR, fordi ukeverkstallene i AKU er påvirket av tilfeldige svingninger i aktivitetsnivå og arbeidstid i undersøkelsesuken.

For analyser av produksjonsutvikling på lang sikt er det mer relevant å se på samlet arbeidstilbud målt i timeverk (eventuelt omregnet til ukeverk eller normalårsverk) enn samlet arbeidstilbud målt i antall personer. Utviklingen i arbeidstilbudet målt i timeverk, avhenger av utviklingen i yrkesfrekvenser for ulike alders-/yrkesgrupper og av gjennomsnittlig arbeidstid for ulike aldersgrupper.

### *Særaldersgrenser*

For en del yrker der tjenesten medfører «usedvanlige fysiske eller psykiske belastninger» er det fastsatt særaldersgrenser lavere enn 70 år. I offentlige sektor gjelder dette for eksempel for yrkesgruppene politi og militært yrkesbefal (med en aldersgrense på 60 år), fengsels- og lennsmannsetaten (med aldersgrense 63 år) og hjelpepleiere, sjåfører med videre (med aldersgrense 65 år). I privat sektor har flypiloter og dykkere lavest aldersgrense med 55 år. Særaldersgrenser for andre yrkesgrupper i det private er nevnt i "[Nærmere om alderspensjon og særaldersgrenser](#)" i avsnitt 8.5.2. Se også 85-årsregelen.

### *Særtilllegg*

Ved utbetaling av pensjon fra folketrygden gis et særtilllegg til den som ikke har opptjening av tilleggspensjon i folketrygden, eller har så lav tilleggspensjon at særtillegget er større. For særtillleggssatser, se "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2.

### *Tidligavgangsordninger*

Førtidspensjoner og i tillegg *andre ordninger for inntektssikring som benyttes uavbrutt fra yrkesaktiviteten opphører* til ordinær alderspensjon eller førtidspensjon

mottas er tidligavgangsordninger. Typiske eksempler er sykepenger og dagpenger (eventuelt med «gavepensjon») som benyttes fram til alderspensjon eller uførepensjon begynner å løpe. Tidligavgangsordninger som har annet hovedformål enn førtidspensjon kalles *uformelle avgangsordninger*. Også uførepensjon kan være en uformell avgangsordning når den benyttes på annen måte enn regelverket strengt tatt tilsier, for eksempel ved omfattende tidligpensjonering i forbindelse med bedriftsnedleggelse.

### *Tidligpensjon*

Se førtidspensjon

### *Tilgangsrate til uførhet*

Andelen av den ikke-uføre delen av befolkningen ved inngangen av et år som blir uførepensjonert i løpet av året. Begrepet kan også brukes for deler av befolkningen, for eksempel definert etter kjønn og alder.

### *Tilleggspensjon i folketrygden*

Pensjon utover grunnpensjon i folketrygden beregnet ut fra poengopptjening. For opptjening av poeng i folketrygden, se "[Nærmere om beregning av pensjon i folketrygden](#)" i avsnitt 7.2.2.

### *Tjenestepensjon*

Tjenestepensjoner er pensjonsordninger med alders- og særaldersgrenser, som tilbys av arbeidsgiveren og tjenes opp i arbeidsforholdet som en rettighet. Tjenestepensjonsordninger i henholdsvis offentlig og privat sektor bygger på helt separate regelverk.

### *Tjenestepensjon i offentlig sektor*

Omfatter alders-, invalide- og etterlattepensjon fra Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og andre kommunale pensjonsordninger.

### *Tjenestepensjon i privat sektor*

Tjenestepensjon i privat sektor etter skatteloven er ordninger med alders- og etterlattepensjon og vanligvis invalidepensjon for ansatte i privat sektor. Ordningene kan være etablert i forsikringsselskap eller i egen pensjonskasse i bedriftene.

### *Trygdet*

Medlem av folketrygden, det vil si alle som er bosatt her i landet samt nordmenn som er bosatt i utlandet og er medlem av folketrygden.

### *Utstøtingsmodellen*

*Utsøttingsmodellen* er en teori som bygger på at den sosiale organiseringen på arbeidsplassen og forhold ved arbeidsmarkedet er en vesentlig forklaring på tilbakeføring fra arbeidslivet. I utstøtingsmodellen forstås avgang fra yrkeslivet som en ufrivillig og «tvungen» situasjon for den enkelte arbeidstaker.

*Ventetillegg*

Norge hadde tidligere en ordning med ventetillegg for de som fortsatte i arbeid mellom 67 og 70 år. Adgangen til å opptjene ventetillegg ble opphevet 1.4.1985. Et aktuarisk bestemt ventetillegg innebærer at det pensjonsbeløp en i første omgang går glipp av med å vente med å ta ut alderspensjon, kan vinnes tilbake ved at den årlige pensjonen senere økes med et ventetillegg.

*Yrkesaktiv person*

Person som har inntektsgivende arbeid eller er arbeidssøkende.

*Yrkesfrekvens*

Andelen av befolkningen som er yrkesaktiv. Begrepet kan også brukes for deler av befolkningen, for eksempel definert etter kjønn og alder.

*Yrkespassiv person*

Ikke yrkesaktiv person

*Ytelsesbasert tjenstepensjonsordning*

En ytelsesbasert tjenstepensjonsordning er karakterisert ved at pensjonsretten er definert på en eksplisitt måte. I praksis vil dette typisk innebære at pensjonen fastsettes i forhold til arbeidstakerens lønn når (eller like før) pensjonsutbetalingen skal starte og i forhold til tjenestetid i bedriften.

*Ytelser fra folketrygden*

Omfatter alders-, uføre-, og etterlattepensjoner, sykepenger, dagpenger ved arbeidsløshet, overgangsstønad, barnpensjon, rehabiliterings- og attføringspenger, samt en del andre ordninger.

*85-årsregelen*

Regel som tillater ansatte i staten og i kommunene å gå av opptil 3 år før aldersgrensen hvis summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. 85-årsregelen er først og fremst aktuell i forbindelse med særaldersgrensene i de offentlige tjenstepensjonsordningene.

*Forkortelser*

|      |                                                                             |
|------|-----------------------------------------------------------------------------|
| AFP  | Avtalefestet pensjon                                                        |
| AKU  | Arbeidskraftundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå                       |
| BNP  | Bruttonasjonalprodukt                                                       |
| EPES | Egen pensjonsforsikring etter skatteloven                                   |
| G    | Grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet er på 37 300 kroner per 1.5.1993. |
| KLP  | Kommunal Landspensjonskasse                                                 |

## Vedlegg II

### Tabellvedlegg

Vedleggstabeller til "*Eldre arbeidstakeres situasjon – viktige utviklingstrekk*" i kapittel 3 og "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" i 10

#### II.1 VEDLEGGSTABELLER TIL "*Eldre arbeidstakeres situasjon – viktige utviklingstrekk*" I KAPITTEL 3

Tabell II.1a: Sysselsatte lønnstakere etter alder og næring, 1992. Tall i 1000 personer og i prosent.<sup>1)</sup>

|                                                                                                           | 1000 personer |          |          |          | Prosent av i alt |          |          |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------|----------|----------|------------------|----------|----------|--|
|                                                                                                           | I alt         |          |          |          |                  |          |          |  |
|                                                                                                           | 16-74 år      | 50-59 år | 60-66 år | 67-74 år | 50-59 år         | 60-66 år | 67-74 år |  |
| Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst                                                                       | 29            | 3        | 2        | 1        | 9                | 8        | 3        |  |
| Oljeutvinning og bergverksdrift                                                                           | 25            | 3        | 1        | 0        | 12               | 2        | 0        |  |
| Industri                                                                                                  | 286           | 44       | 19       | 2        | 15               | 7        | 1        |  |
| Kraft- og vannforsyning                                                                                   | 20            | 4        | 3        | 0        | 19               | 12       | 2        |  |
| Bygge- og anleggsvirksomhet                                                                               | 99            | 12       | 5        | 0        | 12               | 5        | 0        |  |
| Engros- og agenturhandel og detaljhandel                                                                  | 270           | 35       | 16       | 2        | 13               | 6        | 1        |  |
| Hotell- og restaurantdrift                                                                                | 55            | 4        | 1        | 0        | 8                | 3        | 1        |  |
| Transport, lagring, post og telekommunikasjoner                                                           | 143           | 24       | 7        | 1        | 17               | 5        | 1        |  |
| Bank- og finansieringsvirksomhet, forsikringsvirksomhet, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting | 139           | 16       | 6        | 1        | 12               | 4        | 1        |  |
| Offentlig administrasjon, forsvar, politi og rettsvesen                                                   | 145           | 21       | 9        | 2        | 14               | 6        | 1        |  |
| Renovasjon og rengjøring                                                                                  | 14            | 2        | 0        | 0        | 11               | 2        | 1        |  |
| Undervisning og forskning                                                                                 | 168           | 33       | 14       | 2        | 20               | 8        | 1        |  |
| Helse- og veterinærtjenester, sosial omsorg og velferdsarbeid                                             | 317           | 45       | 19       | 4        | 14               | 6        | 1        |  |
| Interesseorganisasjoner og ideologiske og kulturelle organisasjoner                                       | 17            | 3        | 1        | 1        | 17               | 5        | 3        |  |
| Kulturell tjenesteyting, underholdning og sport                                                           | 31            | 5        | 2        | 1        | 15               | 6        | 2        |  |
| Personlig tjenesteyting og internasjonale organisasjoner                                                  | 37            | 3        | 2        | 0        | 8                | 5        | 1        |  |
| Uoppgitt                                                                                                  | 1             | 0        | 0        | 0        | 22               | 0        | 0        |  |
| I alt                                                                                                     | 1796          | 255      | 106      | 17       | 14               | 6        | 1        |  |

1) Tallene er usikre, særlig for de eldste aldersgruppene, på grunn av få observasjoner. Tallene er

derfor oppgitt i hele tusen og i hele prosent, men prosentandelene er regnet på bakgrunn av mer nøyaktige tall.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Tabell II.1b: Sysselsatte lønnstakere i privat og offentlig sektor etter alder og næring, 1992.<sup>1)</sup>

|                                                                                                           | Privat<br>sektor i<br>prosent<br>av i alt <sup>2)</sup> | 60-66 år<br>i privat<br>sektor i<br>prosent<br>av privat<br>sektor i<br>alt | 67-74 år<br>i privat<br>sektor i<br>prosent<br>av privat<br>sektor i<br>alt | Offentlig<br>sektor i<br>prosent<br>av i alt <sup>2)</sup> | 60-66 år<br>i<br>offentlig<br>sektor i<br>prosent<br>av<br>offentlig<br>sektor i<br>alt | 67-74 år<br>i<br>offentlig<br>sektor i<br>prosent<br>av<br>offentlig<br>sektor i<br>alt |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst                                                                       | 87                                                      | 8                                                                           | 4                                                                           | 13                                                         | 8                                                                                       | 0                                                                                       |
| Oljeutvinning og bergverksdrift                                                                           | 99                                                      | 2                                                                           | 0                                                                           | 1                                                          | 0                                                                                       | 0                                                                                       |
| Industri                                                                                                  | 99                                                      | 7                                                                           | 1                                                                           | 1                                                          | 16                                                                                      | 0                                                                                       |
| Kraft- og vannforsyning                                                                                   | 32                                                      | 9                                                                           | 3                                                                           | 68                                                         | 14                                                                                      | 1                                                                                       |
| Bygge- og anleggsvirksomhet                                                                               | 82                                                      | 4                                                                           | 0                                                                           | 18                                                         | 11                                                                                      | 1                                                                                       |
| Engros- og agenturhandel og detaljhandel                                                                  | 99                                                      | 6                                                                           | 1                                                                           | 1                                                          | 10                                                                                      | 0                                                                                       |
| Hotell- og restaurantdrift                                                                                | 97                                                      | 2                                                                           | 1                                                                           | 3                                                          | 21                                                                                      | 0                                                                                       |
| Transport, lagring, post og telekommunikasjoner                                                           | 55                                                      | 4                                                                           | 1                                                                           | 44                                                         | 6                                                                                       | 0                                                                                       |
| Bank- og finansieringsvirksomhet, forsikringsvirksomhet, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting | 96                                                      | 4                                                                           | 1                                                                           | 4                                                          | 10                                                                                      | 2                                                                                       |
| Offentlig administrasjon, forsvar, politi og rettsvesen                                                   | 0                                                       | -                                                                           | -                                                                           | 100                                                        | 6                                                                                       | 1                                                                                       |
| Renovasjon og rengjøring                                                                                  | 77                                                      | 2                                                                           | 1                                                                           | 23                                                         | 6                                                                                       | 0                                                                                       |
| Undervisning og forskning                                                                                 | 11                                                      | 4                                                                           | 2                                                                           | 89                                                         | 9                                                                                       | 1                                                                                       |
| Helse- og veterinærtjenester, sosial omsorg og velferdsarbeid                                             | 15                                                      | 4                                                                           | 2                                                                           | 86                                                         | 6                                                                                       | 1                                                                                       |
| Interesseorganisasjoner og ideologiske og kulturelle organisasjoner                                       | 73                                                      | 5                                                                           | 2                                                                           | 27                                                         | 4                                                                                       | 1                                                                                       |
| Kulturell tjenesteyting, underholdning og sport                                                           | 55                                                      | 4                                                                           | 2                                                                           | 45                                                         | 7                                                                                       | 3                                                                                       |
| Personlig tjenesteyting og internasjonale organisasjoner                                                  | 94                                                      | 4                                                                           | 1                                                                           | 6                                                          | 13                                                                                      | 4                                                                                       |
| Uoppgitt                                                                                                  | 89                                                      | 0                                                                           | 0                                                                           | 11                                                         | 0                                                                                       | 0                                                                                       |
| I alt                                                                                                     | 61                                                      | 5                                                                           | 1                                                                           | 39                                                         | 7                                                                                       | 1                                                                                       |

- 1) Tallene er usikre, særlig for de eldste aldersgruppene, på grunn av få observasjoner. Tallene er derfor oppgitt i hele prosent.
- 2) Skillet mellom privat og offentlig sektor i AKU avviker fra Nasjonalregnskapet. I AKU stilles spørsmål om virksomhetens eierform, og skillet mellom privat og offentlig virksomhet baserer seg på juridisk eierform. I Nasjonalbudsjettet foretas en overordnet inndeling mellom forvaltningsvirksomhet og næringsvirksomhet. Nasjonalregnskapet gir dermed ikke data for sysselsetting fordelt på offentlig/privat i betydningen offentlig/privat eierskap. Forøvrig er AKU en

utvalgsundersøkelse og tallene er således mer usikre enn Nasjonalregnskapets tall.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Tabell II.1c: Sysselsetting etter næring i 1992<sup>1</sup> . 1000 personer.

|                                                     | Personer i alt | Lønnstakere | Selvstendige |
|-----------------------------------------------------|----------------|-------------|--------------|
| Alle næringer                                       | 2004,9         | 1800,3      | 204,6        |
| Næringsvirksomhet                                   | 1428,8         | 1224,2      | 204,6        |
| Primærnæringer                                      | 118,0          | 30,5        | 87,5         |
| Jordbruk                                            | 92,6           | 15,3        | 77,3         |
| Skogbruk                                            | 6,8            | 4,1         | 2,7          |
| Fiske og fangst, fiskeoppdrett                      | 18,6           | 11,1        | 7,5          |
| Oljevirksomhet                                      | 17,4           | 17,4        | 0,0          |
| Industri og bergverksdrift                          | 295,5          | 285,3       | 10,2         |
| Bergverksdrift                                      | 5,2            | 4,9         | 0,3          |
| Skjermet industri                                   | 88,0           | 85,8        | 2,2          |
| Utekonkurrerende industri                           | 39,7           | 39,7        | 0,0          |
| Hjemmekonkurrerende industri                        | 162,6          | 154,9       | 7,7          |
| Elektrisitetsforsyning                              | 19,7           | 19,7        | 0,0          |
| Bygge- og anleggsvirksomhet                         | 129,1          | 108,5       | 20,6         |
| Varehandel                                          | 276,7          | 248,9       | 27,8         |
| Utenriks sjøfart og oljeboring                      | 37,0           | 36,9        | 0,1          |
| Samferdsel ellers                                   | 142,5          | 127,7       | 14,8         |
| Boligtjenester                                      | 1,4            | 1,3         | 0,1          |
| Finansiell tjenesteyting                            | 54,0           | 53,8        | 0,2          |
| Annen næringsvirksomhet                             | 337,5          | 294,2       | 43,3         |
| Hotell- og restaurantvirksomhet                     | 55,4           | 50,7        | 4,7          |
| Forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet | 91,2           | 80,7        | 10,5         |
| Tjenesteyting ellers                                | 190,9          | 162,8       | 28,1         |
| Offentlig forvaltning                               | 576,2          | 576,2       | 0,0          |
| Statlig forvaltning                                 | 127,3          | 127,3       | 0,0          |
| Forsvar <sup>2)</sup>                               | 30,5           | 30,5        | 0,0          |
| Undervisning                                        | 26,8           | 26,8        | 0,0          |
| Helse- og sosialtjenester                           | 7,0            | 7,0         | 0,0          |
| Annen tjenesteproduksjon                            | 62,9           | 62,9        | 0,0          |
| Kommunal forvaltning                                | 448,8          | 448,8       | 0,0          |
| Undervisning                                        | 110,2          | 110,2       | 0,0          |
| Helse- og sosialtjenester                           | 265,0          | 265,0       | 0,0          |



Tabell II.1c: Sysselsetting etter næring i 1992<sup>1</sup> . 1000 personer.

|                          | Personer i alt | Lønnstakere | Selvstendige |
|--------------------------|----------------|-------------|--------------|
| Annen tjenesteproduksjon | 73,6           | 73,6        | 0,0          |

1) Foreløpige tall

2) Tallene for sysselsetting i forsvaret omfatter ikke vernepliktige.

Kilde: Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Tabell II.1d: Lønnstakere i bedrifter i privat sektor som er tilsluttet AFP-ordningen etter næring i 1992. 1000 personer.

|                                                      | Lønnstakere i alt <sup>1)</sup> | NHO-bedrifter med tariffavtale <sup>2)</sup> | Andre <sup>3)</sup> | Sum tilsluttet AFP-ordningen | Andel av lønnstakere tilsluttet AFP-ordningen. Prosent |
|------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------|---------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Primærnæringer                                       | 30,5                            | 0,0                                          |                     | 0,0                          | 0,0                                                    |
| Oljevirkksomhet                                      | 17,4                            | 12,3                                         |                     | 12,3                         | 70,7                                                   |
| Industri og bergverksdrift                           | 285,3                           | 187,7                                        |                     | 187,7                        | 65,8                                                   |
| Bergverksdrift                                       | 4,9                             | 2,5                                          |                     | 2,5                          | 51,0                                                   |
| Skjermet industri                                    | 85,8                            | 43,2                                         |                     | 43,2                         | 50,4                                                   |
| Utekonkurrerende industri                            | 39,7                            | 31,4                                         |                     | 31,4                         | 79,1                                                   |
| Hjemmekonkurrerende industri                         | 154,9                           | 110,4                                        |                     | 110,4                        | 51,6                                                   |
| Elektrisitetsforsyning <sup>4)</sup>                 | 18,7                            | 0,5                                          |                     | 0,5                          | 2,7                                                    |
| Bygge- og anleggsvirkksomhet <sup>4)</sup>           | 97,0                            | 37,9                                         |                     | 37,9                         | 39,1                                                   |
| Varehandel <sup>4)</sup>                             | 247,1                           | 5,4                                          |                     | 5,4                          | 2,2                                                    |
| Utenriks sjøfart og oljeboring                       | 36,9                            | 0,0                                          |                     | 0,0                          | 0,0                                                    |
| Samferdsel ellers <sup>4)</sup>                      | 69,7                            | 0,0                                          |                     | 0,0                          | 0,0                                                    |
| Boligtjenester                                       | 1,3                             | 0,0                                          |                     | 0,0                          | 0,0                                                    |
| Finansiell tjenesteyting                             | 53,8                            | 0,0                                          |                     | 0,0                          | 0,0                                                    |
| Annen næringsvirkksomhet                             | 294,2                           | 13,1                                         |                     | 13,1                         | 4,5                                                    |
| Hotell- og restaurantvirkksomhet                     | 50,7                            | 12,9                                         |                     | 12,9                         | 25,4                                                   |
| Forretningsmessig tjenesteyting og utleievirkksomhet | 80,7                            | 0,0                                          |                     | 0,0                          | 0,0                                                    |
| Tjenesteyting ellers                                 | 162,8                           | 0,2                                          |                     | 0,2                          | 0,1                                                    |
| Ikke fordelt                                         | 0,0                             | 37,4                                         | 202,1               | 239,5                        | -                                                      |
| Sum                                                  | 1151,9                          | 294,3                                        | 202,1               | 496,4                        | 43,1                                                   |

1) Foreløpige tall

2) Bedrifter med totalt om lag 400 000 ansatte er medlemmer av NHO. Av disse har bedrifter med 294 300 ansatte tariffavtale, og bedrifter med 51 000 ansatte er uten tariffavtale. De resterende bedriftene har en ikke full oversikt over avtaleforholdene for. Anslaget på antall ansatte i NHO-bedrifter med tariffavtale kan derfor være noe for lavt.

3) Omfatter andre arbeidsgiverorganisasjoner og forbund med direkteavtale, jamfør tabell II.1e.

- Disse er ikke forsøkt fordelt på næring.
- 4) Tallene framkommer ved å ta antall lønnstakere i næringsvirksomhet fra tabell II.1c fratrasket lønnstakere i næringsvirksomhet som er medlem av Statens Pensjonskasse, jmfør tabell 3.4.2a.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Næringslivets Hovedorganisasjon og Felleskontoret for LO-NHO-ordningene.

*Tabell II.1e: Lønnstakere i bedrifter i privat sektor utenom NHO-bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. 1000 personer.*

|                                                          | Arbeidsgiver-<br>organisasjoner<br>utenom NHO <sup>1)</sup> | Forbund med<br>direkteavtale <sup>2)</sup> |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon           | 21,5                                                        |                                            |
| Landbrukets Arbeidsgiverforening                         | 2,3                                                         |                                            |
| Skogbrukets Arbeidsgiverforening                         | 4,5                                                         |                                            |
| Forbundet for Overnatting- og servicenæringen            | 7,3                                                         |                                            |
| Den Kooperative Tarifforening                            | 20,0                                                        |                                            |
| Glassbransjeforbundet i Norge                            | 0,8                                                         |                                            |
| Maskinentreprenørenes forbund                            | 2,6                                                         |                                            |
| Arbeidsmarkedsbedriftenes landsforening                  | 4,1                                                         |                                            |
| Arbeidssamvirkenes landsforening                         | 0,1                                                         |                                            |
| Trelast- og byggevarehandelens fellesorganisasjon        | 0,3                                                         |                                            |
| Fellesforbundet                                          |                                                             | 21,0                                       |
| Norsk Arbeidsmandsforbund                                |                                                             | 2,5                                        |
| Handel og kontor                                         |                                                             | 10,1                                       |
| Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet                   |                                                             | 6,9                                        |
| Norsk Grafisk Forbund                                    |                                                             | 1,8                                        |
| Norsk Transportarbeiderforbund                           |                                                             | 6,1                                        |
| Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund                |                                                             | 2,3                                        |
| Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund                    |                                                             | 0,6                                        |
| Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund          |                                                             | 81,9                                       |
| Norsk Treindustriarbeiderforbund                         |                                                             | 0,9                                        |
| Norsk forbund for arbeidsledere og tekniske funksjonærer |                                                             | 4,5                                        |
| Sum                                                      | 63,5                                                        | 138,6                                      |

- 1) Anslag fra NHO og Felleskontoret for LO-NHO-ordningene.
- 2) Omfatter bedrifter der arbeidsgiver har direkteavtale med forbund innenfor LO. Anslagene er basert på telefonforespørsler fra Felleskontoret for LO-NHO-ordningene til de enkelte forbund, og er usikre. Anslagene bygger på tall for organiserte arbeidstakere i det enkelte forbund, og anslag for organisasjonsprosjekter innen de aktuelle tariffområder. Regelverket er slik at hvis minst en person er organisert innenfor et tariffområde, vil alle arbeidstakere innenfor dette tariffområdet ha rett til AFP.

Kilde: Næringslivets Hovedorganisasjon og Felleskontoret for LO-NHO-ordningene.

Tabell II.1f: Sykepengetilfeller og sykepengedager per tilfelle for arbeidstakere etter alder og kjønn. 1988(89)-1992. Sykepengetilfeller avsluttet i løpet av året.

| Alder           | Antall sykepengetilfeller <sup>1)</sup> |         |         | Antall sykepengedager per sykepengetilfelle <sup>1)</sup> |       |         |
|-----------------|-----------------------------------------|---------|---------|-----------------------------------------------------------|-------|---------|
| År              | Alle                                    | Menn    | Kvinner | Alle                                                      | Menn  | Kvinner |
| Alle (16-70 år) |                                         |         |         |                                                           |       |         |
| 1988            | 347 158                                 | 157 533 | 189 605 | 49,5                                                      | 49,0  | 49,9    |
| 1989            | 327 434                                 | 147 677 | 179 757 | 53,5                                                      | 55,0  | 52,2    |
| 1990            | 326 144                                 | 143 761 | 182 383 | 51,6                                                      | 53,3  | 50,3    |
| 1991            | 313 859                                 | 134 289 | 179 570 | 54,0                                                      | 56,6  | 52,1    |
| 1992            | 288 203                                 | 120 847 | 167 356 | 52,0                                                      | 54,5  | 50,2    |
| 60-66 år        |                                         |         |         |                                                           |       |         |
| 1988            | 34 224                                  | 18 222  | 16 022  | 88,6                                                      | 91,0  | 85,2    |
| 1989            | 32 367                                  | 17 241  | 15 126  | 95,5                                                      | 100,0 | 90,4    |
| 1990            | 30 124                                  | 15 683  | 14 441  | 94,3                                                      | 101,5 | 86,5    |
| 1991            | 28 447                                  | 14 371  | 14 076  | 95,6                                                      | 103,2 | 87,8    |
| 1992            | 26 648                                  | 13 144  | 13 504  | 93,2                                                      | 101,5 | 85,0    |
| 60-64 år        |                                         |         |         |                                                           |       |         |
| 1988            | -                                       | -       | -       | -                                                         | -     | -       |
| 1989            | 24 203                                  | 12 677  | 11 526  | 87,4                                                      | 90,6  | 83,8    |
| 1990            | 22 772                                  | 11 641  | 11 131  | 85,5                                                      | 90,8  | 79,9    |
| 1991            | 21 805                                  | 10 850  | 10 955  | 88,8                                                      | 95,8  | 81,9    |
| 1992            | 20 742                                  | 10 165  | 10 577  | 86,1                                                      | 94,5  | 78,1    |
| 65-66 år        |                                         |         |         |                                                           |       |         |
| 1988            | -                                       | -       | -       | -                                                         | -     | -       |
| 1989            | 8 164                                   | 4 564   | 3 600   | 119,5                                                     | 125,9 | 111,3   |
| 1990            | 7 352                                   | 4 042   | 3 310   | 121,6                                                     | 132,3 | 108,5   |
| 1991            | 6 642                                   | 3 521   | 3 121   | 117,8                                                     | 126,1 | 108,4   |
| 1992            | 5 906                                   | 2 979   | 2 927   | 118,0                                                     | 125,7 | 110,2   |

- 1) Sykepengetilfeller og sykepengedager for statsansatte som omfattes av summarisk oppgjør blir ikke registrert i statistikken. I denne tabellen er heller ikke tilfeller for sjømenn med utbetaling av sykepenger direkte fra trygdekontor og tilfeller med sykepenger under barns sykdom med. Tabellen gjelder tilfeller av varighet utover arbeidsgiverperioden, det vil si i hovedsak sykdomstilfeller av varighet utover 14 dager, og sykepengedager etter arbeidsgiverperioden – det vil si i hovedsak sykepengedager fra og med 15. sykedag. Imidlertid inngår også sykepengetilfeller og sykepengedager for mottakere av dagpenger, som har rett til sykepenger fra og med 1. sykedag.

Kilde: Rikstrygdeverket

## II.2 VEDLEGGSTABELLER TIL "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" I KAPITTEL 10

Avsnitt II.2 inneholder kompensasjonsgradene i figurene i "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 10 og noen andre kompensasjonsgrader, se nedenfor. Figurene i "*Kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger*" i kapittel 10 viste kompensasjonsgrader bare etter skatt. Tabellene her gir kompensasjonsgrader både før og etter skatt. Det gis også en nærmere forklaring av forutsetningene bak kompensasjonsgradene.

For en enslig person angir kompensasjonsgraden ved en pensjon det følgende: Hvor mye utgjør pensjonen i prosent av den lønnsinntekt den enslige ville ha hatt, hvis han/hun ikke hadde blitt pensjonert? For ektepar er det her skilt mellom to typer kompensasjonsgrader: I det ene tilfellet forutsetter en at begge ektefeller i utgangspunktet er lønnstakere, og at den ene så blir pensjonert. Kompensasjonsgraden blir i så fall en lønnsinntekt pluss en pensjon i prosent av summen av to lønnsinntekter. I det andre tilfellet forutsetter en at i utgangspunktet er den ene ektefellen lønnstaker og den andre pensjonist, og at lønnstakeren så blir pensjonert. Kompensasjonsgraden blir nå summen av to pensjoner i prosent av en lønnsinntekt pluss en pensjon.

Pensjonene og lønnsinntektene kan være beregnet før eller etter skatt. Ved «før skatt» kalles kompensasjonsgraden brutto pensjonsdekning, ved «etter skatt» netto pensjonsdekning.

Både lønnsinntekt og pensjon omfatter her en nærmere bestemt tidshorisont som varer i ett eller tre år, jamfør punkt 7 nedenfor. Uansett lengden på tidshorison-ten, er den forutsatt å starte 1.1.1993, det vil si at pensjonisten fratrer sin stilling 1.1.1993.

Brutto og netto pensjonsdekning er beregnet gitt ulike kombinasjoner av de følgende forutsetninger:

1. Som nevnt gjelder kompensasjonsgraden en enslig person eller et ektepar. Den enslige har vært enslig hele livet. Med hensyn til ektepar forutsetter en at ektefelle A er lønnstaker, og så blir pensjonert. For ektefelle B gjelder to alternative forutsetninger L og P. Den valgte av disse to forutsetningene gjelder både før og etter at ektefelle A pensjonerer seg:
  - L Ektefelle B har lønnsinntekt på 150 000 kroner før skatt.
  - P Ektefelle B har uførepensjon tilsvarende en lønnsinntekt på 150 000 kroner før skatt. Uførepensjonen utgjør 82 614 kroner så lenge ektefelle A er lønnstaker, men reduseres til 73 356 kroner når ektefelle A pensjoneres. En forutsetter at ektefelle B har arbeidet i 100 prosent stilling i privat sektor uten tjenestepensjonsordning i minst 30 år, og fyller 65 år i 1993.

Resten av forutsetningene gjelder hva som er forutsatt for den enslige eller ektefelle A.

2. Pensjonen er uførepensjon eller avtalefestet pensjon (AFP). En har også beregnet kompensasjonsgrader for dagpenger.
3. Personen er født 1.1.1928 (og påbegynner pensjonen når personen fyller 65 år 1.1.1993) eller 1.1.1929 (og påbegynner pensjonen når personen fyller 64 år 1.1.1993).
4. Lønnsinntekten før skatt ved fratreden i 1993 er 75 000, 100 000, ... , eller 400 000 kroner. En antar at i alle de år personen har arbeidet, har lønnsinntekten vært den samme – målt i antall grunnbeløp. Personen har ingen andre inntekter, og ingen fradrag utover minstefradrag.
5. Personen har ved fratreden i 1993 enten «halv» eller «hel» opptjening. Dette forklares nedenfor.
6. Personen har arbeidet i 50 eller 100 prosent stilling. Uførepensjon i privat sek-

- tor, AFP og dagpenger er uavhengig av om en gitt inntekt er opptjent i hel- eller deltidstilling. Det gjelder ikke for uførepensjon i offentlig sektor. Her gjelder kompensasjonsgradene bare for heltidstillinger, hvis ikke annet er nevnt.
7. Tidshorisonen for beregningen er ett eller tre år. Ved ett års tidshorison er alternativene ett år uførepensjon kontra ett år AFP-pensjon. Ved tre års tidshorison er alternativene ett år sykepenger og to år uførepensjon kontra tre år AFP-pensjon. Hvis tidshorisonen er tre år, forutsetter en at personen fyller 64 år i 1993. Kompensasjonsgradene gjelder gitt regelverket i 1993 (med gjennomsnittlig grunnbeløp lik 37 033 kroner), og gitt at en fortsettelse som lønnstaker etter 1.1.1993 ville ha gitt personen konstant lønnsinntekt målt i 1993-kroner (ikke nødvendigvis målt i antall grunnbeløp).
  8. Personen arbeider i offentlig eller privat sektor. Dagpengene er de samme i offentlig og privat sektor, men det gjelder ikke nødvendigvis AFP- og uførepensjonen: Hvis personen arbeider i offentlig sektor, er personen medlem i en offentlig tjenstepensjonsordning. Hvis personen arbeider i privat sektor, skilles det mellom fire ulike tilfeller:
    - a) Personen får bare pensjon/dagpenger fra folketrygden. Dette gjelder i privat sektor hvis ikke annet er sagt.
    - b) Personen får i tillegg tjenstepensjon.
    - c) Personen får i tillegg gavepensjon.
    - d) Personen får i tillegg et sluttvederlag.

Ytelsene i tilfellene b)-d) er nærmere beskrevet i tabellene.

9. I tillegg til kompensasjonsgradene gitt reglene i 1993, er det også beregnet kompensasjonsgrader gitt en hypotetisk regel om at AFP-pensjonen ikke skal gi større brutto pensjonsdekning enn 70 prosent.

Som lønnstaker opptjener personen poengår i folketrygden, og, hvis personen har en tjenstepensjonsordning, medlemsår i tjenstepensjonsordningen. Tabellene i dette vedlegget forutsetter enten «halv» opptjening av både poeng- og medlemsår eller «hel» opptjening av både poeng- og medlemsår, jamfør punkt 5 ovenfor. «Halv» opptjening er definert som det antall poeng- og medlemsår som følger av å ha 15 arbeidsår bak seg ved fratreden. «Hel» opptjening er definert som maksimal opptjening av antall tellende poeng- og medlemsår. Den følgende oppsummeringen viser sammenhengen mellom antall arbeidsår og antall poeng- og medlemsår for en person som enten fyller 64 eller 65 år ved fratreden i 1993. Antall medlemsår gjelder tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor:

Med hensyn til antall poengår gjelder det følgende både for AFP- og uførepensjon: 15 arbeidsår gir 17 (18) poengår for en 65-åring (64-åring). Maksimal poengår-opptjening, som gir 28 (29) poengår for en 65-åring (64-åring), krever minst 26 arbeidsår for både en 65- og en 64-åring.

Ved AFP-pensjon gir 15 arbeidsår 15 medlemsår for både 64- og 65-åringer. Maksimal medlemsår-opptjening, 30 medlemsår for både 64- og 65-åringer, krever 30 arbeidsår for både 64- og 65-åringer. Ved uførepensjon gir 15 arbeidsår en 65-åring (64-åring) 20 (21) medlemsår. Maksimal medlemsår-opptjening for en 65-åring (64-åring), 30 medlemsår, krever 25 (24) arbeidsår.

Det følgende er en oversikt over kompensasjonsgradene i dette vedlegget. Oversikten er delt i fire kolonner. Første kolonne fra venstre viser tabellnummeret. Andre kolonne viser nummeret på typen kompensasjonsgrad i hver enkelt tabell. Den typen kompensasjonsgrad som står lengst til venstre i tabellen har nummer 1, den neste fra venstre har nummer 2, og så videre. Tredje kolonne i oversikten gir noen stikkord for hvilken type kompensasjonsgrad som har vedkommende nummer.

Fjerde kolonne angir hvilke(n) figur(er) som viser vedkommende kompensasjonsgrad. «Ingen» innebærer at vedkommende type kompensasjonsgrad ikke er vist i noen figur.

| <i>Tabell</i> | <i>Kompensasjonsgrad – nummer og stikkord</i> |                                                                           | <i>Figur(er)</i>    |
|---------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| II.2a         | 1                                             | Enslig, ufør, privat sektor, full opptjening                              | 10.2a, 10.2b, 10.6a |
|               | 2                                             | Enslig, ufør, privat sektor, delvis opptjening                            | 10.2b               |
|               | 3                                             | Enslig, AFP, privat sektor, full opptjening                               | 10.2a, 10.2d        |
|               | 4                                             | Enslig, AFP, privat sektor, delvis opptjening                             | Ingen               |
| II.2b         | 1                                             | Enslig, ufør, privat sektor, tjeneste-pensjon med 60 prosent kompensasjon | 10.2c               |
|               | 2                                             | Enslig, ufør, privat sektor, tjeneste-pensjon med 70 prosent kompensasjon | 10.2c               |
|               | 3                                             | Enslig, AFP, privat sektor, gavepensjon                                   | 10.2d               |
|               | 4                                             | Enslig, dagpenger, gavepensjon                                            | 10.2e               |
| II.2c         | 1                                             | Enslig, ufør, privat sektor, over tre år                                  | 10.2f               |
|               | 2                                             | Enslig, AFP, privat sektor, over tre år                                   | Ingen               |
|               | 3                                             | Enslig, ufør, offentlig sektor, over tre år                               | 10.3d               |
|               | 4                                             | Enslig, AFP, offentlig sektor, over tre år                                | Ingen               |
| II.2d         | 1                                             | Enslig, ufør, privat sektor, 64 år                                        | 10.2f               |
|               | 2                                             | Enslig, ufør, offentlig sektor, 64 år                                     | 10.3d               |
| II.2e         | 1                                             | Enslig, ufør, privat sektor, sluttvederlag                                | 10.6a               |
|               | 2                                             | Enslig, ufør, dagpenger                                                   | 10.2a, 10.2e, 10.3a |
| II.2f         | 1                                             | Enslig, AFP, privat sektor, maksimalt 70 prosent kompensasjon             | 14.4.3a             |
|               | 2                                             | Enslig, AFP, offentlig sektor, maksimalt 70 prosent kompensasjon          | 14.4.3a             |
| II.2g         | 1                                             | Enslig, ufør, offentlig sektor, full opptjening, 100 prosent stilling     | 10.3a, 10.3c        |
|               | 2                                             | Enslig, ufør, offentlig sektor, full opptjening, 50 prosent stilling      | Ingen               |
|               | 3                                             | Enslig, AFP, offentlig sektor, full opptjening, 65 år                     | 10.3a, 10.3b        |
|               | 4                                             | Enslig, AFP, offentlig sektor, full opptjening, 64 år                     | 10.3b               |
| II.2h         | 1                                             | Enslig, ufør, offentlig sektor, delvis opptjening, 100 prosent stilling   | 10.3c               |
|               | 2                                             | Enslig, ufør, offentlig sektor, delvis opptjening, 50 prosent stilling    | Ingen               |
|               | 3                                             | Enslig, AFP, offentlig sektor, delvis opptjening, 65 år                   | Ingen               |
|               | 4                                             | Enslig, AFP, offentlig sektor, delvis opptjening, 64 år                   | Ingen               |
| II.2i         | 1                                             | Ektepar, ufør, privat sektor, den andre sysselsatt, full opptjening       | 10.4a               |
|               | 2                                             | Ektepar, AFP, privat sektor, den andre sysselsatt, full opptjening        | 10.4a               |

| <i>Tabell</i> | <i>Kompensasjonsgrad – nummer og stikkord</i> |                                                                         | <i>Figur(er)</i> |
|---------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------|
| II.2j         | 3                                             | Ektepar, AFP, privat sektor, den andre sysselsatt, delvis opptjening    | Ingen            |
|               | 4                                             | Ektepar, dagpenger, den andre sysselsatt                                | 10.4a, 10.5a     |
|               | 1                                             | Ektepar, ufør, privat sektor, den andre ufør, full opptjening           | 10.4b            |
|               | 2                                             | Ektepar, AFP, privat sektor, den andre ufør, full opptjening            | 10.4b            |
|               | 3                                             | Ektepar, AFP, privat sektor, den andre ufør, delvis opptjening          | Ingen            |
| II.2k         | 4                                             | Ektepar, dagpenger, den andre ufør                                      | 10.4b, 10.5b     |
|               | 1                                             | Ektepar, ufør, offentlig sektor, den andre sysselsatt, full opptjening  | 10.5a            |
|               | 2                                             | Ektepar, AFP, offentlig sektor, den andre sysselsatt, full opptjening   | 10.5a            |
|               | 3                                             | Ektepar, AFP, offentlig sektor, den andre sysselsatt, delvis opptjening | Ingen            |
| II.2l         | 1                                             | Ektepar, ufør, offentlig sektor, den andre ufør, full opptjening        | 10.5b            |
|               | 2                                             | Ektepar, AFP, offentlig sektor, den andre ufør, full opptjening         | 10.5b            |
|               | 3                                             | Ektepar, AFP, offentlig sektor, den andre ufør, delvis opptjening       | Ingen            |

Kompensasjonsgradene i tabell II.2c har tidshorisont tre år, og forutsetter at pensjonisten fyller 64 år i 1993. De tilsvarende kompensasjonsgradene ved tidshorisont ett år er i tabell II.2d for uførepensjonister og i tabell II.2g (kompensasjonsgrad nummer 4) for AFP-pensjonister i offentlig sektor. For AFP-pensjonister i privat sektor er kompensasjonsgraden den samme ved ett års som ved tre års tidshorisont.

Forspaltevariabel i tabellene er nevneren i brutto pensjonsdekning (det vil si lønn før skatt for enslige og samlet inntekt før pensjoneringstidspunktet før skatt for ektepar).

*Tabell II.2a: Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i privat sektor uten tjenstepensjon. 1993. Prosent.*

| Lønn    | Uførepensjon |             |              |             | AFP          |             |              |             |
|---------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|         | 26 arbeidsår |             | 15 arbeidsår |             | 26 arbeidsår |             | 15 arbeidsår |             |
|         | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt |
| 75 000  | 79,3         | 101,7       | 79,3         | 101,5       | 94,5         | 121,0       | 94,5         | 121,0       |
| 100 000 | 62,4         | 82,1        | 59,4         | 78,2        | 73,8         | 97,1        | 70,8         | 93,2        |
| 125 000 | 58,1         | 77,6        | 47,6         | 63,6        | 67,2         | 89,8        | 56,7         | 75,8        |
| 150 000 | 55,1         | 72,1        | 43,1         | 58,6        | 62,7         | 82,4        | 50,7         | 68,9        |
| 175 000 | 53,0         | 67,4        | 40,4         | 56,0        | 59,5         | 76,4        | 46,9         | 65,0        |
| 200 000 | 50,7         | 63,3        | 38,0         | 53,2        | 56,4         | 71,3        | 43,7         | 61,2        |

Tabell II.2a: Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i privat sektor uten tjenstepensjon. 1993. Prosent.

| Lønn    | Uførepensjon |             |              |             | AFP          |             |              |             |
|---------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|         | 26 arbeidsår |             | 15 arbeidsår |             | 26 arbeidsår |             | 15 arbeidsår |             |
|         | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt |
| 225 000 | 48,6         | 60,3        | 35,8         | 50,1        | 53,7         | 67,6        | 40,9         | 57,4        |
| 250 000 | 46,8         | 58,4        | 33,9         | 47,7        | 51,4         | 65,1        | 38,4         | 54,4        |
| 275 000 | 45,4         | 57,3        | 32,3         | 45,7        | 49,6         | 63,0        | 36,4         | 51,9        |
| 300 000 | 44,0         | 56,3        | 30,8         | 43,8        | 47,8         | 61,0        | 34,6         | 49,7        |
| 325 000 | 41,4         | 53,8        | 28,9         | 41,5        | 44,9         | 57,9        | 32,5         | 47,0        |
| 350 000 | 39,2         | 51,6        | 27,3         | 39,6        | 42,4         | 55,3        | 30,6         | 44,7        |
| 375 000 | 37,3         | 49,6        | 25,9         | 37,8        | 40,3         | 52,8        | 29,0         | 42,7        |
| 400 000 | 35,6         | 47,8        | 24,7         | 36,2        | 38,4         | 50,6        | 27,5         | 40,9        |

Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i privat sektor uten tjenstepensjon, gitt minst 26 arbeidsår (det vil si full opptjening av poengår) eller 15 arbeidsår ved fratrede ved fylte 65 år i 1993.

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Tabell II.2b: Kompensasjonsgrader for enslige i privat sektor med tjenstepensjon eller gavepensjon. 1993. Prosent.

| Lønn    | Tjenstepensjon ved uførepensjon 60 prosent |             | Tjenstepensjon ved uførepensjon 70 prosent |             | Gavepensjon ved AFP 80 prosent |             | Gavepensjon ved dagpenger 80 prosent |             |
|---------|--------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------------|-------------|
|         | Før skatt                                  | Etter skatt | Før skatt                                  | Etter skatt | Før skatt                      | Etter skatt | Før skatt                            | Etter skatt |
| 75 000  | 79,5                                       | 101,7       | 79,5                                       | 101,7       | 94,5                           | 121,0       | 84,7                                 | 86,3        |
| 100 000 | 62,4                                       | 82,1        | 70,0                                       | 92,1        | 80,0                           | 105,2       | 80,0                                 | 82,4        |
| 125 000 | 60,0                                       | 80,3        | 70,0                                       | 87,9        | 80,0                           | 100,8       | 80,0                                 | 82,1        |
| 150 000 | 60,0                                       | 75,9        | 70,0                                       | 83,5        | 80,0                           | 95,6        | 80,0                                 | 82,4        |
| 175 000 | 60,0                                       | 72,8        | 70,0                                       | 81,1        | 80,0                           | 92,4        | 80,0                                 | 83,0        |
| 200 000 | 60,0                                       | 70,7        | 70,0                                       | 81,1        | 80,0                           | 89,8        | 80,0                                 | 82,7        |
| 225 000 | 60,0                                       | 71,5        | 70,0                                       | 81,5        | 80,0                           | 90,6        | 80,0                                 | 83,6        |
| 250 000 | 60,0                                       | 72,3        | 70,0                                       | 82,4        | 80,0                           | 91,9        | 80,0                                 | 85,4        |
| 275 000 | 60,0                                       | 72,9        | 70,0                                       | 83,4        | 80,0                           | 92,8        | 80,0                                 | 86,3        |
| 300 000 | 60,0                                       | 73,5        | 70,0                                       | 83,9        | 80,0                           | 92,9        | 80,0                                 | 86,6        |
| 325 000 | 60,0                                       | 74,0        | 70,0                                       | 83,8        | 80,0                           | 92,6        | 80,0                                 | 86,6        |
| 350 000 | 60,0                                       | 74,2        | 70,0                                       | 83,4        | 80,0                           | 92,3        | 80,0                                 | 86,7        |
| 375 000 | 60,0                                       | 74,0        | 70,0                                       | 83,1        | 80,0                           | 92,1        | 80,0                                 | 86,7        |
| 400 000 | 60,0                                       | 73,7        | 70,0                                       | 82,7        | 80,0                           | 91,9        | 80,0                                 | 86,8        |



Kompensasjonsgrader for enslige i privat sektor. Tjenstepensjonen kommer i tillegg til uførepensjon, og garanterer henholdsvis 60 eller 70 prosent kompensasjon før skatt. Gavepensjonen kommer i tillegg til henholdsvis AFP eller dagpenger, og garanterer 80 prosent kompensasjon før skatt. Kompensasjonsgradene som overgår garantiene, det vil si kompensasjonsgradene for de laveste inntektene, forutsetter full opptjening av poengår i folketrygden, og at personen går av med pensjon ved fylte 65 år i 1993.

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

Tabell II.2c: Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister over en tidshorisont på tre år. 1993. Prosent.

| Lønn    | Privat sektor |             |           |             | Offentlig sektor |             |           |             |
|---------|---------------|-------------|-----------|-------------|------------------|-------------|-----------|-------------|
|         | Uførepensjon  |             | AFP       |             | Uførepensjon     |             | AFP       |             |
|         | Før skatt     | Etter skatt | Før skatt | Etter skatt | Før skatt        | Etter skatt | Før skatt | Etter skatt |
| 75 000  | 86,3          | 101,1       | 94,7      | 121,2       | 86,3             | 101,1       | 106,7     | 133,4       |
| 100 000 | 75,0          | 88,1        | 73,9      | 97,2        | 83,5             | 99,3        | 82,9      | 104,8       |
| 125 000 | 72,0          | 85,1        | 67,1      | 89,8        | 82,3             | 93,6        | 74,3      | 91,2        |
| 150 000 | 70,1          | 81,4        | 62,7      | 82,5        | 81,4             | 90,1        | 68,7      | 82,5        |
| 175 000 | 68,7          | 78,3        | 59,5      | 76,4        | 80,9             | 88,3        | 65,6      | 77,2        |
| 200 000 | 67,2          | 75,6        | 56,5      | 71,4        | 80,4             | 87,8        | 64,3      | 74,0        |
| 225 000 | 65,4          | 73,3        | 53,8      | 67,8        | 80,1             | 87,7        | 63,3      | 72,2        |
| 250 000 | 61,1          | 69,6        | 51,7      | 65,4        | 79,8             | 88,1        | 62,4      | 72,1        |
| 275 000 | 57,4          | 66,9        | 49,9      | 63,3        | 79,6             | 88,5        | 61,7      | 72,1        |
| 300 000 | 54,4          | 64,5        | 48,3      | 61,3        | 79,1             | 88,4        | 60,8      | 71,8        |
| 325 000 | 50,6          | 61,1        | 45,3      | 58,3        | 76,6             | 86,0        | 57,4      | 68,9        |
| 350 000 | 47,6          | 58,3        | 42,9      | 55,6        | 74,6             | 84,0        | 54,7      | 66,3        |
| 375 000 | 44,9          | 55,6        | 40,7      | 53,1        | 72,8             | 82,2        | 52,2      | 63,9        |
| 400 000 | 42,5          | 53,3        | 38,9      | 50,9        | 71,3             | 80,6        | 50,1      | 61,8        |

Kompensasjonsgrader over en tidshorisont på tre år for enslige uføre- og AFP-pensjonister i privat sektor uten tjenstepensjon og i offentlig sektor, gitt full opptjening av poengår, det vil si minst 26 arbeidsår ved fratreden ved fylte 64 år i 1993. Uførepensjon består her av ett år som sykmeldt og to år som uførepensjonert.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell II.2d: Kompensasjonsgrader for enslige uførepensjonister som fyller 64 år i 1993. Prosent.

| Lønn    | Privat sektor |             | Offentlig sektor |             |
|---------|---------------|-------------|------------------|-------------|
|         | Før skatt     | Etter skatt | Før skatt        | Etter skatt |
| 75 000  | 79,5          | 101,7       | 79,3             | 101,5       |
| 100 000 | 62,5          | 82,2        | 75,3             | 99,0        |
| 125 000 | 58,0          | 77,6        | 73,4             | 90,5        |
| 150 000 | 55,1          | 72,1        | 72,2             | 85,1        |

Tabell II.2d: Kompensasjonsgrader for enslige uførepensjonister som fyller 64 år i 1993. Prosent.

| Lønn    | Privat sektor |             | Offentlig sektor |             |
|---------|---------------|-------------|------------------|-------------|
|         | Før skatt     | Etter skatt | Før skatt        | Etter skatt |
| 175 000 | 53,0          | 67,4        | 71,3             | 82,4        |
| 200 000 | 50,8          | 63,3        | 70,6             | 81,7        |
| 225 000 | 48,8          | 60,5        | 70,1             | 81,6        |
| 250 000 | 47,1          | 58,6        | 69,7             | 82,1        |
| 275 000 | 45,8          | 57,7        | 69,4             | 82,7        |
| 300 000 | 44,4          | 56,8        | 68,6             | 82,6        |
| 325 000 | 41,8          | 54,3        | 64,9             | 79,1        |
| 350 000 | 39,6          | 52,4        | 61,9             | 76,1        |
| 375 000 | 37,7          | 50,0        | 59,2             | 73,3        |
| 400 000 | 36,0          | 48,2        | 56,9             | 70,9        |

Kompensasjonsgrader for enslige uførepensjonister, gitt minst 26 arbeidsår (det vil si full opptjening av poengår) ved fratreden ved fylte 64 år i 1993.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell II.2e: Kompensasjonsgrader for enslige uførepensjonister i privat sektor med sluttvederlag og for enslige med dagpenger. 1993. Prosent.

| Lønn    | Ufør med sluttvederlag |             | Dagpenger |             |
|---------|------------------------|-------------|-----------|-------------|
|         | Før skatt              | Etter skatt | Før skatt | Etter skatt |
| 75 000  | 94,8                   | 121,6       | 84,7      | 86,3        |
| 100 000 | 74,1                   | 97,4        | 68,3      | 70,9        |
| 125 000 | 67,4                   | 90,0        | 68,3      | 70,4        |
| 150 000 | 62,8                   | 82,7        | 68,3      | 70,5        |
| 175 000 | 59,7                   | 76,6        | 68,3      | 70,9        |
| 200 000 | 56,5                   | 71,4        | 68,3      | 71,4        |
| 225 000 | 53,8                   | 67,8        | 67,9      | 71,7        |
| 250 000 | 51,5                   | 65,2        | 61,1      | 66,2        |
| 275 000 | 49,7                   | 63,7        | 55,6      | 61,6        |
| 300 000 | 47,8                   | 62,3        | 51,0      | 57,6        |
| 325 000 | 45,0                   | 59,4        | 47,0      | 54,1        |
| 350 000 | 42,5                   | 56,9        | 43,7      | 51,0        |
| 375 000 | 40,4                   | 54,6        | 40,8      | 48,2        |
| 400 000 | 38,5                   | 52,5        | 38,2      | 45,7        |

Kompensasjonsgrader for enslige uførepensjonister i privat sektor med sluttvederlag og for enslige med dagpenger. Uførepensjonen er uten tjenstepensjon. Den gjelder gitt full opptjening av poengår i folketrygden, og at personen går av ved fylte 65 år i 1993. Sluttvederlaget er egentlig et skattefritt engangsbeløp på 22500 kroner ved fratreden. Her er sluttvederlaget omregnet til et ekvivalent årlig

skattefritt beløp som gis når personen er henholdsvis 65 og 66 år gammel. Omregningen forutsetter 7 prosent realrente, og gir at det årlige beløpet blir 11 630 kroner.

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

Tabell II.2f: Kompensasjonsgrader for enslige AFP-pensjonister gitt en hypotetisk regel om at AFP maksimalt kan gi 70 prosent kompensasjon før skatt. 1993. Prosent.

| Lønn    | Privat sektor |             | Offentlig sektor |             |
|---------|---------------|-------------|------------------|-------------|
|         | Før skatt     | Etter skatt | Før skatt        | Etter skatt |
| 75 000  | 70,0          | 89,6        | 70,0             | 89,6        |
| 100 000 | 70,0          | 92,1        | 70,0             | 92,1        |
| 125 000 | 67,2          | 89,8        | 70,0             | 88,0        |
| 150 000 | 62,7          | 82,4        | 68,7             | 82,5        |
| 175 000 | 59,5          | 76,4        | 66,0             | 77,5        |
| 200 000 | 56,4          | 71,3        | 66,0             | 75,3        |
| 225 000 | 53,7          | 67,6        | 66,0             | 74,4        |
| 250 000 | 51,4          | 65,1        | 66,0             | 75,5        |
| 275 000 | 49,6          | 63,0        | 66,0             | 76,5        |
| 300 000 | 47,8          | 61,0        | 65,5             | 76,8        |
| 325 000 | 44,9          | 57,9        | 62,1             | 74,0        |
| 350 000 | 42,4          | 55,3        | 59,2             | 71,3        |
| 375 000 | 40,3          | 52,8        | 56,8             | 68,8        |
| 400 000 | 38,4          | 50,6        | 54,6             | 66,6        |

Kompensasjonsgrader for enslige AFP-pensjonister gitt en hypotetisk regel om at AFP maksimalt kan gi 70 prosent kompensasjon før skatt. Kompensasjonsgradene forutsetter at personen går av med full opptjening av poengår i folketrygden ved fylte 65 år i 1993, og i privat sektor er uten tjenestepensjon.

Kilde: Statens Pensjonskasse, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Tabell II.2g: Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i offentlig sektor gitt full opptjening. 1993. Prosent.

| Lønn    | Uførepensjon |             |            |             | AFP          |             |              |             |
|---------|--------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|         | 100 prosent  |             | 50 prosent |             | 65 år i 1993 |             | 64 år i 1993 |             |
|         | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt  | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt |
| 75 000  | 79,3         | 101,5       | 96,9       | 124,1       | 106,5        | 133,1       | 106,5        | 133,1       |
| 100 000 | 75,3         | 99,0        | 89,1       | 109,4       | 82,8         | 104,7       | 82,9         | 104,8       |
| 125 000 | 73,4         | 90,5        | 84,5       | 98,8        | 74,4         | 91,3        | 74,4         | 91,3        |
| 150 000 | 72,2         | 85,1        | 81,4       | 92,7        | 68,7         | 82,5        | 68,7         | 82,5        |
| 175 000 | 71,3         | 82,4        | 79,2       | 90,6        | 66,0         | 77,5        | 64,7         | 76,5        |
| 200 000 | 70,6         | 81,7        | 77,6       | 88,4        | 66,0         | 75,3        | 61,0         | 71,4        |

Tabell II.2g: Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i offentlig sektor gitt full opptjening. 1993. Prosent.

| Lønn    | Uførepensjon |             |            |             | AFP          |             |              |             |
|---------|--------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|         | 100 prosent  |             | 50 prosent |             | 65 år i 1993 |             | 64 år i 1993 |             |
|         | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt  | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt |
| 225 000 | 70,1         | 81,6        | 76,3       | 87,7        | 66,0         | 74,4        | 57,9         | 67,9        |
| 250 000 | 69,7         | 82,1        | 75,3       | 87,8        | 66,0         | 75,5        | 55,3         | 65,4        |
| 275 000 | 69,4         | 82,7        | 74,4       | 87,9        | 66,0         | 76,5        | 53,2         | 63,2        |
| 300 000 | 68,5         | 82,6        | 73,2       | 86,8        | 65,5         | 76,8        | 51,2         | 61,7        |
| 325 000 | 65,0         | 79,1        | 69,2       | 83,1        | 62,1         | 74,0        | 48,1         | 58,8        |
| 350 000 | 61,9         | 76,1        | 65,9       | 79,8        | 59,2         | 71,3        | 45,4         | 56,3        |
| 375 000 | 59,2         | 73,3        | 62,9       | 76,7        | 56,8         | 68,8        | 43,1         | 54,0        |
| 400 000 | 56,9         | 70,9        | 60,4       | 74,0        | 54,6         | 66,6        | 41,1         | 52,0        |

Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i offentlig sektor, gitt full opptjening av poengår i folketrygden og medlemsår i Statens Pensjonskasse. For uførepensjon, hvor pensjonisten går av som 65-åring i 1993, er det skilt mellom om personen har arbeidet i 100 eller 50 prosent stilling. For AFP, hvor heltid eller deltid er uten betydning for pensjonen, er det skilt mellom om personen går av som 64- eller 65-åring i 1993.

Kilde: Statens Pensjonskasse og Finansdepartementet

Tabell II.2h: Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i offentlig sektor gitt delvis opptjening. 1993. Prosent.

| Lønn    | Uførepensjon |             |            |             | AFP          |             |              |             |
|---------|--------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|         | 100 prosent  |             | 50 prosent |             | 65 år i 1993 |             | 64 år i 1993 |             |
|         | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt  | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt | Før skatt    | Etter skatt |
| 75 000  | 79,3         | 101,5       | 91,0       | 116,5       | 106,5        | 133,1       | 106,5        | 133,1       |
| 100 000 | 70,0         | 92,1        | 79,2       | 102,1       | 79,8         | 102,5       | 79,8         | 102,5       |
| 125 000 | 64,8         | 84,1        | 72,2       | 89,5        | 63,9         | 83,4        | 63,9         | 83,4        |
| 150 000 | 62,5         | 77,7        | 68,6       | 82,4        | 56,7         | 73,3        | 57,1         | 73,6        |
| 175 000 | 61,0         | 73,6        | 66,3       | 77,7        | 52,1         | 66,7        | 52,5         | 67,0        |
| 200 000 | 59,7         | 70,4        | 64,4       | 75,2        | 48,2         | 61,2        | 48,7         | 61,6        |
| 225 000 | 58,7         | 70,1        | 62,8       | 74,4        | 44,9         | 57,4        | 45,4         | 57,8        |
| 250 000 | 57,8         | 70,0        | 61,5       | 73,8        | 42,1         | 54,4        | 42,6         | 54,9        |
| 275 000 | 57,0         | 69,8        | 60,4       | 73,3        | 39,8         | 51,9        | 40,3         | 52,4        |
| 300 000 | 56,0         | 69,3        | 59,1       | 72,6        | 37,7         | 49,7        | 38,2         | 50,1        |
| 325 000 | 53,0         | 66,4        | 55,8       | 69,5        | 35,3         | 47,1        | 35,8         | 47,5        |
| 350 000 | 50,4         | 63,9        | 53,1       | 66,9        | 33,2         | 44,8        | 33,7         | 45,2        |
| 375 000 | 48,1         | 61,7        | 50,6       | 64,4        | 31,4         | 42,7        | 31,9         | 43,1        |
| 400 000 | 46,2         | 59,7        | 48,5       | 62,3        | 29,9         | 40,9        | 30,3         | 41,3        |

Kompensasjonsgrader for enslige uføre- og AFP-pensjonister i offentlig sektor, gitt 15 arbeidsår ved fratreden. For uførepensjon, hvor pensjonisten går av som 65-åring i 1993, er det skilt mellom om personen har arbeidet i 100 eller 50 prosent stilling. For AFP, hvor heltid eller deltid er uten betydning for pensjonen, er det skilt mellom om personen går av som 64- eller 65-åring i 1993.

Kilde: Statens Pensjonskasse og Finansdepartementet.

Tabell II.2i: Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er uføre- eller AFP-pensjonist i privat sektor eller dagpengemottaker, og den andre er sysselsatt. 1993. Prosent.

| Samlet inntekt | Uførepensjon ved full opptjening |             | AFP ved full opptjening |             | AFP ved delvis opptjening |             | Dagpenger |             |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|-----------|-------------|
|                | Før skatt                        | Etter skatt | Før skatt               | Etter skatt | Før skatt                 | Etter skatt | Før skatt | Etter skatt |
| 225 000        | 93,1                             | 95,3        | 98,2                    | 105,1       | 98,2                      | 105,1       | 94,9      | 95,3        |
| 250 000        | 85,0                             | 87,5        | 89,5                    | 96,3        | 88,3                      | 95,3        | 87,3      | 88,1        |
| 275 000        | 80,9                             | 83,8        | 85,1                    | 91,1        | 80,3                      | 87,1        | 85,6      | 86,4        |
| 300 000        | 77,5                             | 80,8        | 81,3                    | 86,9        | 75,3                      | 81,9        | 84,2      | 85,3        |
| 325 000        | 74,7                             | 78,5        | 78,2                    | 83,6        | 71,4                      | 78,0        | 82,9      | 84,5        |
| 350 000        | 71,8                             | 76,1        | 75,1                    | 80,6        | 67,8                      | 74,3        | 81,9      | 83,9        |
| 375 000        | 69,2                             | 74,3        | 72,2                    | 78,5        | 64,5                      | 71,4        | 80,8      | 83,4        |
| 400 000        | 66,8                             | 72,9        | 69,6                    | 77,0        | 61,5                      | 69,0        | 75,7      | 79,5        |
| 425 000        | 64,7                             | 71,8        | 67,4                    | 75,7        | 58,9                      | 66,9        | 71,3      | 76,1        |
| 450 000        | 62,6                             | 70,5        | 65,2                    | 74,3        | 56,4                      | 64,8        | 67,3      | 73,0        |
| 475 000        | 59,9                             | 68,3        | 62,3                    | 71,9        | 53,8                      | 62,5        | 63,8      | 70,1        |
| 500 000        | 57,4                             | 66,3        | 59,7                    | 69,7        | 51,4                      | 60,4        | 60,6      | 67,4        |
| 525 000        | 55,2                             | 64,4        | 57,4                    | 67,7        | 49,3                      | 58,5        | 57,7      | 64,9        |
| 550 000        | 53,2                             | 62,6        | 55,2                    | 65,8        | 47,3                      | 56,7        | 55,1      | 62,6        |

Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er sysselsatt med lønnsinntekt 150 000 kroner, og den andre går fra lønnsinntekt i privat sektor til uførepensjon, AFP eller dagpenger. Den siste ektefellens lønnsinntekt varierer mellom 75 000 og 400 000 kroner. Forspalten viser summen av de to lønnsinntektene. Kompensasjonsgradene for uførepensjon og AFP forutsetter at den siste ektefellen er uten tjenestepensjonsordning, og går av ved fylte 65 år i 1993. Ved uførepensjon forutsettes at den siste ektefellen har full opptjening av poengår i folketrygden. Ved AFP skilles det mellom full opptjening og delvis opptjening (det vil si 15 år ved fratreden). Kompensasjonsgraden er ektefellenes samlede inntekt etter den siste ektefellens fratreden i prosent av ektefellenes samlede inntekt før dette.

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Tabell II.2j: Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er uføre- eller AFP-pensjonist i privat sektor eller dagpengemottaker, og den andre er uførepensjonist i privat sektor. 1993. Prosent.

| Samlet inntekt | Uførepensjon ved full opptjening |             | AFP ved full opptjening |             | AFP ved delvis opptjening |             | Dagpenger |             |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|-----------|-------------|
|                | Før skatt                        | Etter skatt | Før skatt               | Etter skatt | Før skatt                 | Etter skatt | Før skatt | Etter skatt |
| 157 614        | 78,4                             | 82,7        | 85,6                    | 103,2       | 85,6                      | 103,2       | 92,7      | 93,7        |
| 182 614        | 69,3                             | 74,3        | 75,5                    | 92,0        | 73,9                      | 90,7        | 82,6      | 84,6        |
| 207 614        | 65,8                             | 70,9        | 71,3                    | 85,8        | 65,0                      | 80,9        | 80,9      | 82,9        |
| 232 614        | 63,1                             | 68,4        | 68,0                    | 81,0        | 60,2                      | 75,0        | 79,6      | 81,7        |
| 257 614        | 60,9                             | 66,7        | 65,3                    | 77,4        | 56,8                      | 70,7        | 78,5      | 81,1        |
| 282 614        | 58,6                             | 64,7        | 62,6                    | 73,9        | 53,6                      | 66,8        | 77,6      | 80,6        |
| 307 614        | 56,4                             | 63,2        | 60,1                    | 71,3        | 50,8                      | 63,8        | 76,5      | 80,2        |
| 332 614        | 54,5                             | 62,3        | 57,9                    | 69,3        | 48,2                      | 61,4        | 70,8      | 75,9        |
| 357 614        | 52,9                             | 61,5        | 56,1                    | 67,6        | 46,0                      | 59,2        | 65,8      | 72,1        |
| 382 614        | 51,2                             | 60,5        | 54,2                    | 65,9        | 43,9                      | 57,2        | 61,5      | 68,6        |
| 407 614        | 48,7                             | 58,4        | 51,5                    | 63,4        | 41,6                      | 54,9        | 57,8      | 65,4        |
| 432 614        | 46,5                             | 56,5        | 49,1                    | 61,1        | 39,6                      | 52,8        | 54,4      | 62,6        |
| 457 614        | 44,6                             | 54,8        | 47,0                    | 59,1        | 37,7                      | 50,9        | 51,5      | 59,9        |
| 482 614        | 42,8                             | 53,2        | 45,1                    | 57,1        | 36,1                      | 49,1        | 48,8      | 57,5        |

Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen har uførepensjon uten tjenstepensjon i privat sektor tilsvarende en lønnsinntekt på 150 000 kroner og full opptjening av poengår i folketrygden. Den andre ektefellen går fra lønnsinntekt i privat sektor til uførepensjon, AFP eller dagpenger. Denne ektefellens lønnsinntekt varierer mellom 75 000 og 400 000 kroner. Kompensasjonsgradene for uførepensjon og AFP forutsetter at den siste ektefellen er uten tjenstepensjonsordning, og går av ved fylte 65 år i 1993 med full opptjening av poengår i folketrygden, ved AFP skilles det mellom full opptjening og delvis opptjening (det vil si 15 arbeidsår ved fratredden). Kompensasjonsgraden er ektefellenes samlede inntekt etter den andre ektefellens fratredden i prosent av ektefellenes samlede inntekt før dette. Forspalten viser ektefellenes samlede inntekt før den andre ektefellens fratredden, det vil si uførepensjonen for den første ektefellen pluss lønnsinntekten for den andre.

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

Tabell II.2k: Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er uføre- eller AFP-pensjonist i offentlig sektor, og den andre er sysselsatt. 1993. Prosent.

| Samlet inntekt | Uførepensjon ved full opptjening |             | AFP ved full opptjening |             | AFP ved delvis opptjening |             |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
|                | Før skatt                        | Etter skatt | Før skatt               | Etter skatt | Før skatt                 | Etter skatt |
| 225 000        | 93,1                             | 99,0        | 102,2                   | 105,7       | 102,2                     | 105,7       |
| 250 000        | 90,1                             | 95,3        | 93,1                    | 96,8        | 91,9                      | 95,8        |
| 275 000        | 87,9                             | 93,1        | 88,4                    | 91,5        | 83,6                      | 87,6        |

*Tabell II.2k: Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er uføre- eller AFP-pensjonist i offentlig sektor, og den andre er sysselsatt. 1993. Prosent.*

| Samlet inntekt | Uførepensjon ved full opptjening |             | AFP ved full opptjening |             | AFP ved delvis opptjening |             |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
|                | Før skatt                        | Etter skatt | Før skatt               | Etter skatt | Før skatt                 | Etter skatt |
| 300 000        | 86,1                             | 91,6        | 86,1                    | 89,4        | 78,3                      | 82,4        |
| 325 000        | 84,5                             | 90,6        | 84,5                    | 88,6        | 74,2                      | 78,3        |
| 350 000        | 83,2                             | 89,7        | 83,2                    | 87,8        | 70,4                      | 74,6        |
| 375 000        | 82,1                             | 89,2        | 82,1                    | 87,4        | 66,9                      | 72,0        |
| 400 000        | 81,1                             | 89,2        | 81,1                    | 87,5        | 63,8                      | 69,8        |
| 425 000        | 80,2                             | 89,2        | 80,2                    | 87,6        | 61,0                      | 67,8        |
| 450 000        | 79,0                             | 88,8        | 79,0                    | 87,3        | 58,5                      | 65,9        |
| 475 000        | 76,0                             | 86,3        | 76,0                    | 84,8        | 55,8                      | 63,7        |
| 500 000        | 73,3                             | 84,0        | 73,3                    | 82,6        | 53,3                      | 61,6        |
| 525 000        | 70,9                             | 81,9        | 70,9                    | 80,5        | 51,0                      | 59,7        |
| 550 000        | 68,7                             | 79,9        | 68,7                    | 78,5        | 49,0                      | 57,9        |

Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er sysselsatt med lønnsinntekt 150 000 kroner, og den andre går fra lønnsinntekt i offentlig sektor til uførepensjon eller AFP. Den siste ektefellens lønnsinntekt varierer mellom 75 000 og 400 000 kroner. Forspalten viser summen av de to lønnsinntektene. Kompensasjonsgradene forutsetter at den siste ektefellen går av ved fylte 65 år i 1993. Ved uførepensjon forutsettes at den siste ektefellen har full opptjening av poengår i folketrygden og av medlemsår i Statens Pensjonskasse. Ved AFP skilles det mellom full opptjening og delvis opptjening (det vil si 15 arbeidsår ved fratreden). Kompensasjonsgraden er ektefellenes samlede inntekt etter den siste ektefellens fratreden i prosent av ektefellenes samlede inntekt før dette.

Kilde: Statens Pensjonskasse og Finansdepartementet

*Tabell II.2l: Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er uføre- eller AFP-pensjonist i offentlig sektor, og den andre er uførepensjonist i privat sektor. 1993. Prosent.*

| Samlet inntekt | Uførepensjon ved full opptjening |             | AFP ved full opptjening |             | AFP ved delvis opptjening |             |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
|                | Før skatt                        | Etter skatt | Før skatt               | Etter skatt | Før skatt                 | Etter skatt |
| 157 614        | 78,4                             | 82,7        | 91,3                    | 103,8       | 91,3                      | 103,8       |
| 182 614        | 76,3                             | 80,9        | 80,5                    | 92,5        | 78,8                      | 91,2        |
| 207 614        | 75,1                             | 79,8        | 75,7                    | 86,2        | 69,3                      | 81,4        |
| 232 614        | 74,1                             | 79,2        | 74,1                    | 83,0        | 64,1                      | 75,4        |
| 257 614        | 73,3                             | 79,0        | 73,3                    | 81,0        | 60,3                      | 71,0        |
| 282 614        | 72,7                             | 78,8        | 72,7                    | 79,3        | 56,8                      | 67,0        |
| 307 614        | 72,1                             | 79,1        | 72,1                    | 79,1        | 53,7                      | 64,1        |
| 332 614        | 71,7                             | 79,6        | 71,7                    | 79,6        | 50,9                      | 61,6        |
| 357 614        | 71,3                             | 80,1        | 71,3                    | 80,1        | 48,5                      | 59,5        |
| 382 614        | 70,5                             | 80,2        | 70,5                    | 80,2        | 46,3                      | 57,4        |

*Tabell II.21: Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen er uføre- eller AFP-pensjonist i offentlig sektor, og den andre er uførepensjonist i privat sektor. 1993. Prosent.*

| Samlet inntekt | Uførepensjon ved full opptjening |             | AFP ved full opptjening |             | AFP ved delvis opptjening |             |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
|                | Før skatt                        | Etter skatt | Før skatt               | Etter skatt | Før skatt                 | Etter skatt |
| 407 614        | 67,5                             | 77,9        | 67,5                    | 77,9        | 43,9                      | 55,1        |
| 432 614        | 64,9                             | 75,7        | 64,9                    | 75,7        | 41,7                      | 53,0        |
| 457 614        | 62,5                             | 73,6        | 62,5                    | 73,6        | 39,8                      | 51,1        |
| 482 614        | 60,4                             | 71,7        | 60,4                    | 71,7        | 38,0                      | 49,3        |

Kompensasjonsgrader for ektepar hvor den ene ektefellen har uførepensjon uten tjenstepensjon i privat sektor tilsvarende en lønnsinntekt på 150 000 kroner og full opptjening av poengår i folketrygden. Den andre ektefellen går fra lønnsinntekt i offentlig sektor til uførepensjon eller AFP. Denne ektefellens lønnsinntekt varierer mellom 75 000 og 400 000 kroner. Kompensasjonsgradene for uførepensjon og AFP forutsetter at den siste ektefellen går av ved fylte 65 år i 1993. Ved uførepensjon forutsettes at den siste ektefellen har full opptjening av poengår i folketrygden og av medlemsår i Statens Pensjonskasse. Ved AFP skilles det mellom full opptjening og delvis opptjening (det vil si 15 arbeidsår ved fratreden). Kompensasjonsgraden er ektefellenes samlede inntekt etter den andre ektefellens fratreden i prosent av ektefellenes samlede inntekt før dette. Forspalten viser ektefellenes samlede inntekt før den andre ektefellens fratreden, det vil si uførepensjonen for den første ektefellen pluss lønnsinntekten for den andre.

Kilde: Statens Pensjonskasse og Finansdepartementet



### **Vedlegg III**

## **Om mål for gjennomsnittlig pensjoneringsalder**

### **III.1 INNLEDNING**

Hittil har det ikke vært noen innarbeidet praksis for måling av gjennomsnittlig faktisk avgangsalder i Norge. Det har heller ikke vært noen innarbeidet praksis for måling av gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Tidligere beregninger har vært utført ad hoc i forbindelse med ulike utredninger. For eksempel har Arbeidstidsutvalget presentert tall for effektiv pensjonsalder i en rekke land, jf. NOU 1987:9A. Ved beregningene tok man utgangspunkt i de formelle aldersgrenser og utviklingen i sysselsetting etter 50-årsalderen. Disse beregningene var imidlertid ikke tilstrekkelige for en tilfredsstillende tallfesting av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Det samme gjelder beregninger av gjennomsnittsalderen til nye uføre- og alderspensjonister i folketrygden, som er gjort sporadisk. I dette vedlegget vil det likevel bli presentert beregninger av gjennomsnittsalderen til nye alders- og uførepensjonister i folketrygden for årene 1984, 1987, 1990 og 1992. Det har i denne omgang ikke latt seg gjøre å få fram mer omfattende beregninger.

Mål for gjennomsnittlig avgangs- og/eller pensjoneringsalder vil kunne tjene flere formål. Det vil være nyttig for å belyse hvordan arbeidsmarkedet og de ulike pensjonsordningene fungerer for eldre arbeidskraft. Hvis en har som mål å få til en heving av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen vil et slikt mål være et nyttig hjelpemiddel for å kunne tallfeste den faktiske utviklingen. Hvilke mål som kan beregnes for gjennomsnittlig avgangs-/pensioneringsalder avhenger av hvilken informasjon man har til rådighet. Med en database som inneholder tilstrekkelig med opplysninger om all pensjonering i Norge, og om andre former for avgang, vil man i prinsippet kunne få fram et hvilket som helst mål for gjennomsnittlig avgangs-/pensioneringsalder. Pr. idag finnes det imidlertid ikke en slik database, slikt at de reelle beregningsmulighetene er begrensede.

En rekke forhold både av data- og metodemessig karakter vil være av betydning ved etablering av begreper for å måle gjennomsnittlig avgangs-/pensionersalder. Som utgangspunkt for videre avklaring av disse spørsmålene, er det i dette vedlegget foretatt en drøfting av noen sentrale spørsmål knyttet til etablering av et mål for gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Spesielt er det lagt vekt på de vurderinger som er gjort i andre nordiske land av slike forhold. Hensiktsmessigheten av forskjellige metoder for tallfesting av når den norske befolkningen blir pensjonert, avhenger av formålet. Man kan for det første ønske å sammenligne pensjoneringsalderen i Norge med andre land, og/eller man kan ønske å skaffe seg et redskap for å følge utviklingen i den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i Norge over tid. Ønsker man å sammenligne den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i Norge med andre land, legges det en del bindinger på hvilke mål på pensjoneringsalder man kan benytte. Det dreier seg her både om hva en skal mene med pensjon og i forhold til beregningsmetoder. Det er her i utgangspunktet sett bort fra slike forhold.

### III.2 MÅL FOR NÅR DEN YRKESAKTIVE BEFOLKNING ELLER NÅR BEFOLKNINGEN GENERELT BLIR PENSJONERT?

Ut fra det siktemålet å belyse overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, vil det være av spesiell interesse å tallfeste når personer som har vært yrkesaktive blir pensjonerte. Det vil imidlertid være et åpent spørsmål hvem som skal defineres som yrkesaktive. Én mulighet er å definere personer som i minst ett år siden folketrygdens start i 1967 har tjent opp pensjonspoeng som tidligere yrkesaktive. Dette er imidlertid en ganske vid definisjon av hva det vil si å ha vært yrkesaktiv, og spørsmålet er hvor hensiktsmessig den er. En kan lage snevrere definisjoner, men disse vil ikke alltid være like praktisk håndterbare.

Ulempen ved å lage et mål som omfatter hele befolkningen, er at en ikke uten videre kan si om endringer i gjennomsnittsalderen skyldes endringer i overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon eller andre forhold. Som utgangspunkt kan det likevel være mye som taler for et mål som omfatter hele befolkningen (yrkesaktive og yrkespassive). Et slikt mål kan så suppleres med mål som for eksempel illustrerer utviklingen i andelen av yrkesaktive og andelen pensjonerte i ulike aldersgrupper. Eventuelt kunne det beregnes ett mål som omfatter hele befolkningen, og ett som omfatter den yrkesaktive befolkning.

### III.3 HVA SKAL MENES MED PENSJONERING?

Med pensjonering menes her at en person begynner å få utbetalt pensjon gjennom AFP, uførepensjon, alderspensjon eller går av for særaldersgrenser i det offentlige. Det vil være snakk om pensjonerte i folketrygden, LO-NHO-YS-området, Statens Pensjonskasse, de kommunale pensjonskassene og pensjonsordningen for apotekeretaten, sykepleiere, sjømenn, fiskere og skogsarbeidere.

Det finnes en rekke forskjellige pensjonsordninger i tillegg til de ovennevnte, for eksempel pensjonsordninger i privat sektor. Disse private ordninger reiser spesielle spørsmål. Det er for eksempel ikke uten videre gitt hvor man skal sette grensen mellom pensjonering og sparing. For eksempel innebærer det ikke nødvendigvis at man går ut av de yrkesaktives rekke om man tar ut en privat pensjonsforsikring. Dessuten er det neppe realistisk å få samlet inn gode og fullstendige data om tidligpensjonerte personer i ordningene i privat sektor til et mål for gjennomsnittlig pensjoneringsalder. En har således valgt å se bort fra disse.

En del sykepenge- og attføringstilfeller er i realiteten knyttet til personer som har gått ut av yrkeslivet på varig basis. Det vil imidlertid være vanskelig å skille slike sykepenge- og attføringstilfeller fra andre tilfeller. Unntaket her er personer som får attføringspenger i påvente av uførepensjon. Disse personene vil gå naturlig inn i grunnlaget for beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder.

En del bedrifter tilbyr gavepensjoner til eldre arbeidstakere som går ut av arbeidsforholdet og melder seg arbeidsledige. I dag kan man bli arbeidsledig som 60,5-åring, og få dagpenger helt til man blir 67 år og går over på alderspensjon. Dagpenger kan altså for noen arbeidstakere fungere som en uformell tidligpensjoneringsordning, noe som man kanskje burde forsøke å fange opp i et mål for pensjoneringsalder. Det er imidlertid ikke uten videre gitt hvem blant de arbeidsledige man eventuelt skal definere som pensjonerte. En mulighet er å definere arbeidsledige over 60 år som har vært arbeidsledige mer enn f.eks. to år som pensjonerte, men det vil være vanskelig å gi en god teoretisk begrunnelse for at denne eller lignende definisjoner er valgt.

Offentlige ordninger ved overtallighet (ventelønn og vartpenger) er også problematiske i denne sammenheng. I prinsippet er det snakk om en overgangsordning inntil ny stilling kan skaffes. Dette er et argument for at en i denne sammenheng

ser bort fra disse ordningene. Imidlertid kan det etter fylte 50 år gis ventelønn fram til ordinær pensjonsalder i folketrygden, slik at ventelønn og vartpenger i praksis kan brukes som førtidspensjoneringsordninger. Dermed vil det sannsynligvis være naturlig å behandle ventelønn og vartpenger på samme måte som dagpenger ved beregning av gjennomsnittlig pensjoneringsalder.

Det må videre vurderes om etterlattepensjon skal inkluderes i pensjoneringsbegrepet. Etterlattepensjonen skal erstatte annen forsørging i den ekstraordinære situasjonen som oppstår når ektefellen dør, og innebærer at privat forsørging erstattes av offentlig forsørging. Dette trekker i retning av at etterlattepensjon utelates. Hvis en ønsker å sammenligne med andre land, kan det likevel være argumenter for å inkludere denne ordningen ettersom etterlatte i en del andre land omfattes av uførepensjonsordninger. Dessuten vil mange etterlattepensjoner være gitt som delpensjoner, hvor etterlattepensjonen blir kombinert med arbeid.

Delpensjoner reiser spesielle spørsmål i forbindelse med et gjennomsnittlig pensjoneringsalderbegrep. Skal man registrere folk som pensjonerte når de blir pensjonerte første gang, selv om det er en delpensjon, eller skal man vente til vedkommende for eksempel får full pensjon. Ut fra en problemstilling om å kartlegge overgang fra yrkesaktivitet til pensjon, kan det være argumenter for å registrere delpensjonister som pensjonerte i beregningene, fordi delpensjonen er et uttrykk for at vedkommende kan ha startet sin vei ut av yrkeslivet. Imidlertid vil overgangen fra yrkesaktivitet til full pensjonering ennå ikke være avsluttet. Problemet kan tenkes løst ved at en pensjonist blir tatt med i beregningene av gjennomsnittlig pensjoneringsalder i forhold til endring i pensjonsgrad. En ny uførepensjonist med uføregrad 50 skal etter dette bli regnet som halvt pensjonert. Øker uføregraden senere med 30, skal vedkommende så registreres som 30 prosent pensjonert. Når pensjonisten får alderspensjon skal så pensjonisten regnes som 20 prosent pensjonert.

En forutsetning for å kunne gjennomføre denne metoden er naturligvis at man har de nødvendige data. I det svenske Socialdepartementet er problemet med delpensjoner vurdert i forbindelse med deres arbeid med å etablere et mål for gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Man har der funnet det problematisk fordi man ikke har et datagrunnlag som tillater registrering av om pensjonister skifter pensjonsgrad. I Norge har man når det gjelder folketrygdens ytelser, en viss mulighet til å registrere endringer i pensjonsgrad. Imidlertid vil det være vanskelig å få til noe tilsvarende for andre ytelser enn folketrygdens uten å opprette et sentralt periodisk register over all pensjonering i Norge. Uten et slikt register vil det pr. i dag være mest naturlig la alle nye pensjonister telle like mye i beregninger av gjennomsnittlig pensjonering, uansett om de er delpensjonister eller ikke, så lenge beregninger omfatter andre pensjoner enn folketrygdens. Eventuelt kan man la pensjonistene telle med en vekt som tilsvarende deres pensjonsgrad når de blir pensjonerte første gang.

Noen pensjonerte opphører med å være pensjonister og blir yrkesaktive igjen, eller går eventuelt ned i pensjonsgrad. Når formålet med tall for gjennomsnittlig pensjonering er å belyse overgang mellom yrkesaktivitet og pensjonering, er det naturlig at slik avgang registreres som negativ pensjonering i beregningene dersom datagrunnlaget er godt nok. Imidlertid er det et forholdsvis begrenset antall pensjoner som stopper av andre årsaker enn død eller overgang til alderspensjon, og dette antallet har vært ganske stabilt over tid. Dersom dette forhold ikke endrer seg, vil det uansett ikke være avgjørende å ta med avgang og nedsettelse av pensjonsgrad i beregningene av gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Imidlertid skal Rikstrygdeverket i større grad enn før kontrollere om vilkårene for uførepensjon er til stede hos yngre uførepensjonister. Med intensivering av denne innsatsen vil avgangen fra uførepensjonen kunne øke, og gjøre at det kan bli viktigere å ha tatt klart stilling til

spørsmålet om avgang og gjennomsnittlig pensjoneringsalder. En må således ha dette forholdet til nøye observasjon framover.

### III.4 DATAKILDER

Et arbeid med å tallfeste gjennomsnittlig pensjoneringsalder må følges opp gjennom løpende årlig rapportering. Dette tilsier at datakildene for beregningen bør være eksisterende datakilder som Rikstrygdeverkets, Statens Pensjonskasses og de kommunale pensjonskassers registre med videre eller et nytt sentralt register over pensjonering som bygger på opplysninger fra de enkelte pensjonskassene. Som det ble nevnt i innledningen, finnes det i dag ikke noe samlet periodisk register med opplysninger om alle personer som i løpet av et år blir pensjonert i folketrygden, Statens Pensjonskasse og de kommunale pensjonskassene og eventuelt langtidsledige. Et slikt register ville gi det beste grunnlaget for rapportering om pensjonering i Norge, spesielt vil det være mulig å unngå at pensjonister blir registrert som pensjonerte flere ganger; for eksempel både når de går av for en særaldersgrense og når de får alderspensjon fra folketrygden.

Hvis det skal opprettes et register slik det er skissert ovenfor, må en rekke forhold av praktisk og kostnadmessig art avklares. Blant annet må Datatilsynet gi tillatelse til at registret opprettes, fordi det vil komme til å inneholde personopplysninger. Imidlertid finnes det andre alternative måter å få fram mål for gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Det mest omfattende av disse alternativene baserer seg på innsamling av ferdiglaget statistikk fra de ulike pensjonskassene. Alternativet i sin reneste form gjør det umulig å inkludere langtidsledige i målet, og det blir også vanskeligere å håndtere delpensjonering.

Alternativet baserer seg på ferdiglaget statistikk fra ulike datakilder, men har statistikk fra Rikstrygdeverkets dataregister som grunnlag. Her finnes data for alle folketrygdens pensjonister, herunder også pensjonister fra Statens Pensjonskasse, KLP med videre, som får sine pensjoner samordnet med folketrygden. Dessuten har Rikstrygdeverket opplysninger om AFP-pensjonister i LO-NHO-YS-området og pensjonister i pensjonskassene for fiskere og skogsarbeidere. For å regne ut gjennomsnittlig pensjoneringsalder, gitt det pensjoneringsbegrepet som er definert ovenfor, trenger en i tillegg opplysninger om pensjonister i Statens Pensjonskasse, de kommunale pensjonskassene og Pensjonstrygden for sjømenn som ikke får sine pensjoner samordnet med folketrygden. Med andre ord opplysninger om personer som får pensjon fra en av de nevnte kildene, men ikke fra folketrygden. Nærmere bestemt trengs opplysninger om det årlige antall nye pensjonister i disse ordningene med ikke-samordnete pensjoner etter alder (og kjønn). For å unngå dobbelttelling trenger vi også opplysninger om antall pensjonister i ordningene som har hatt ikke-samordnete pensjoner, men som i løpet av året har fått for eksempel alderspensjon fra folketrygden og dermed har fått sin pensjon samordnet med folketrygden. Det er et åpent spørsmål om det lar seg gjøre å få fram slike opplysninger fra alle kommunale pensjonskasser. Uansett vil sannsynligvis ikke målet for gjennomsnittlig pensjoneringsalder bli vesentlig påvirket av at det mangler data fra enkelte mindre pensjonskasser.

Det aller enkleste alternativet ville være bare å inkludere folketrygdens ytelser ved beregning av gjennomsnittlig pensjoneringsalder, men dette ville være ganske utilfredstillende, gitt den omfattende pensjoneringen som foregår utenfor folketrygden. Beregninger av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen blant folketrygdens pensjonister vil således måtte være et minimumsalternativ.

### III.5 BEREGNINGSMETODER

#### *Medianalderen*

Gjennomsnittet har sine begrensninger som mål på pensjoneringsalder. Gjennomsnittet er et estimat på den typiske verdi i et datamateriale. Gjennomsnittet trenger imidlertid ikke være likt noen av verdiene i datamaterialet, eller alene å gi tilstrekkelig informasjon om det. (Se sluttnote A.)

I Finland regner man ut median-pensjoneringsalder i stedet for gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Medianen er et statistisk mål som ofte brukes som et alternativ til gjennomsnittet. (Se sluttnote B). I Finland viste test-beregninger imidlertid at det ikke var stor forskjell på om man brukte median eller gjennomsnitt ved beregning av gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Spørsmålet om man skal velge å beregne gjennomsnitt eller median er derfor kanskje ikke så viktig, selv om det i utgangspunktet kanskje er grunn til å foretrekke gjennomsnittet fordi det oftere er i bruk i andre sammenhenger, slik at flere har et familiært forhold til dette målet.

#### *Aldersklassemetoden*

I Sverige har Riksförsäkringverket forsøksvis regnet ut tall for gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Man tok utgangspunkt i personer som var født i 1926, og registrerte når disse hadde gått av med pensjon. Man kom fram til at disse i gjennomsnitt var 61,7 år da de gikk av med pensjon. Beregningene var altså basert på en kohort-tankegang. Tilsvarende for norske forhold ville være å se på når nye 70-åringer hadde gått av med pensjon.

En svensk arbeidsgruppe under Socialdepartementet har skissert fordelene og ulempene ved metoden slik<sup>1</sup> :

Fordeler:

- Teoretisk ganske korrekt
- Lite vedlikeholdsarbeid
- Gir en historisk beskrivelse
- Målet blir ikke påvirket av demografiske forhold.<sup>2</sup>

Ulemper:

- Krever stort arbeid initialt
- Krever mange data fra langt tilbake
- Måtte eventuelt kombineres med stiliserte framskrivninger av den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for de aldersklasser som ennå ikke er fylt 70 år. Sikre framskrivninger kan gjøres bare for ett til to år framover
- Tidligpensjonister som dør før de blir alderspensjonister påvirker målet på en uheldig måte
- Ufølsom for plutselige endringer i pensjonering på kort sikt
- Gir en historisk beskrivelse, og ikke en beskrivelse av dagens situasjon
- Kan ikke brytes ned på regionalt nivå

Alternativet er ikke særlig brukbart til å studere om tiltak for heving av pensjoneringsalderen er effektive, fordi det gir en historisk beskrivelse, og ikke en beskrivelse av dagens situasjon.

Alternativet er også vanskelig å håndtere rent praktisk, fordi å regne ut den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen til et kull krever pensjoneringsdata for et

1. Rapporten er tilpasset norske forhold.

2. Svenskene nevnte dette punktet som en ulempe.

langt tidsrom. Har man som mål også å fange opp pensjonering utenfor folketrygden, blir det derfor vanskelig å bruke dette målet.

#### *Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister*

Et annet alternativ er å beregne den gjennomsnittlige alderen til nye pensjonister (tilgangen) som ikke vært pensjonister tidligere. Den svenske arbeidsgruppen oppsummerte fordelene og ulempene ved denne metoden slik<sup>3</sup> :

Fordeler:

- Enkelt å beregne. Intuitivt lettfattelig
- Man kan velge om man vil la endringer i aldersklassenes størrelse påvirke målet eller ikke. Man kan altså få fram demografiens betydning.

Ulemper:

- Målet er ikke teoretisk problemfritt. For eksempel vil endringer i den generelle pensjoneringsalderen føre med seg at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for det året endringen kom, ikke kan sammenlignes med andre år. Målet må kompletteres med andre mål for at man skal kunne gjøre kvalitative slutninger, ettersom det ikke uten videre er klart ut fra målet hvordan en eventuell økning i den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen skal tolkes.
- Vanskelig å ta hensyn til dødsfall

Beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder etter dette alternativet vil påvirkes av demografiske endringer. Gjennomsnittlig pensjoneringsalder vil, alt annet likt, være høyere i en befolkning med mange eldre enn i en befolkning med mange yngre. Om befolkningen gradvis blir eldre, vil gjennomsnittlig pensjoneringsalder gradvis øke selv om pensjoneringshyppigheten er konstant i alle aldersgrupper.

Om en ønsker å studere endringer i pensjoneringsadferd må det vurderes om man eventuelt i tillegg til det vanlige gjennomsnittet skal regne ut et standardisert gjennomsnitt, der den demografiske faktoren blir holdt konstant. Det standardiserte pensjoneringsalder-gjennomsnittet for et år beregnes med utgangspunkt i pensjoneringshyppighetene i de ulike aldersgruppene i dette året og en fast referansebefolkning. Denne referansebefolkningen kan for eksempel være den faktiske befolkningen i 1993 eller en konstruert befolkning.

#### *Forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder*

Et alternativ til dette målet er å beregne forventet pensjoneringsalder på samme måte som for eksempel gjennomsnittlig pensjoneringsalder beregnes. Denne metoden tar utgangspunkt i en fiktiv gruppe på for eksempel 100 000 16-åringer, og beregner hvor mange av disse som vil bli pensjonerte før de blir 70 år ved hjelp av aldersspesifikke pensjoneringssannsynligheter. Dersom man bruker de faktiske overgangshyppigheter for et år som grunnlag for beregningene, blir denne metoden ganske parallell med den forrige (for det tilfelle hvor man har justert for demografiske faktorer). Imidlertid kan man bruke gjennomsnittet av de faktiske overgangshyppighetene for for eksempel 5 år. Dette gjør at målet blir mer stabilt overfor tilfeldige svingninger i pensjonering, men det gjør at målet heller ikke fanger opp endringer i pensjoneringsmønsteret fullt ut før etter en tid. Den svenske arbeidsgruppen satte fordelene og ulempene ved metoden opp slik:

Fordeler:

- Teoretisk det mest korrekte målet

3. Noen punkter som er irrelevante for norske forhold er utelatt

**Ulemper:**

- Ikke helt lett å forstå
- Krever mye utviklingsarbeid
- Stort vedlikeholdsarbeid
- Det er ikke mulig å velge om variasjoner i aldersklassenes sammensetning skal påvirke målet. Den forventede pensjoneringsalder er ufølsom for slike variasjoner.
- Det går ikke an å bryte målet ned på regionalt nivå.

**Totalvurdering**

Den svenske arbeidsgruppen konkluderte med å gå inn for at metoden med gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister ble brukt i utgangspunktet, fordi det er relativt enkelt å beregne den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen med denne metoden. Gruppen anså imidlertid at man etterhvert burde gå mer og mer over til å beregne forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder, fordi den mente at denne metoden var den beste. En del av de problemene svenskene så med bruk av beregnet gjennomsnittlig pensjoneringsalder for nye pensjonister, gjelder imidlertid neppe i samme grad for Norge som for Sverige.

Tallet for gjennomsnittlig pensjoneringsalder kan bli trukket ned av unge uførepensjonister. (Se sluttnote A.) Dette problemet kan for eksempel løses ved at man også utarbeider tall for gjennomsnittlig pensjoneringsalder for dem som ikke allerede er pensjonerte ved fylte 50 år. Dette gjennomsnittlige pensjoneringsalderbegrepet vil gi en bedre pekepinn på pensjoneringsprosessene i høyere aldersgrupper enn det generelle for alle aldersgrupper. Når man bruker metoden for forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder, kan man vekte anslagene på aldersspesifikke overgangssannsynligheter, slik at man får tatt hensyn til dette problemet.

**III.6 SAMMENLIGNING INTERNASJONALT**

Dersom et av formålene med beregningen er å sammenligne med andre land, må en velge et mål tilpasset det som gjøres andre steder. Et mål for den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen i Norge vil det først og fremst være aktuelt å sammenligne med pensjoneringsalderen i de andre nordiske land. Det kan uansett være nyttig å se på hva slags løsninger som er valgt i andre land, og da spesielt i de andre nordiske landene som har mange likhetstrekk med Norge, både når det gjelder sysselsetting og pensjonering.

I *Finland* måler man medianalderen på personer som blir alderspensjonerte, uførepensjonerte og begynner å motta ulike særlige førtidspensjoner. Dette målet er godt innarbeidet som et redskap for vurdering av den finske trygdepolitikken. Man valgte å bruke medianalderen etter også å ha vurdert en rekke forskjellige metoder for beregning av gjennomsnitt, og etter å ha konstatert at det aritmetiske gjennomsnitt og medianen var ganske like – medianen var bare noen desimaler høyere enn gjennomsnittet.

I *Sverige* har man fra tid til annen regnet ut gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Det har imidlertid ikke vært noen kontinuitet i arbeidet, og det finnes ingen tidsserier. Det er formulert ganske klare politiske mål om å få pensjoneringsalderen opp i Sverige. I det svenske Socialdepartementet er det som nevnt derfor nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med spørsmålet. Det er imidlertid ennå ikke klart hva som vil bli resultatet av gruppens arbeid.

Fra *Danmark* kjenner en ikke til beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Man har konsentrert seg om å få fram tall for hvor stor del av befolkningen

i ulike aldre som er pensjonert. Rapporten fra Sosialkommisjonen (1993) inneholder imidlertid beregninger av hva som er «tilbaketrekningstidspunkt» i Danmark. Det er tall som det danske Socialforskningsinstituttet har beregnet ad hoc i en forskningsrapport. Med «tilbaketrekningstidspunkt» menes tidspunktet en yrkesaktiv over 50 år forsvinner ut av arbeidsmarkedet. Det gjennomsnittlige «tilbaketrekningstidspunktet» i Danmark er etter disse beregningene 61,2 år.

Konklusjonen på dette avsnittet må være at det i Norden ikke er noen enhetlig bruk av metoder for vurdering av gjennomsnittlig pensjoneringsalder. I Nordisk Sosialstatistisk Komité har man imidlertid laget sammenlignende statistikk over andel pensjonister i ulike aldre som det kan dras nytte av, om en ønsker å sammenligne de nordiske land.

### III.7 OPPSUMMERING

Et begrep for gjennomsnittlig pensjoneringsalder i Norge vil gi bedre grunnlag for å vurdere endringer i pensjoneringsmønstre i Norge. En bør ta utgangspunkt i en drøfting av formålet med å etablere begrepet, og hva som ville være det «riktige» begrepet ut fra dette. Gjennomgangen ovenfor viser at det vil være en rekke forhold som må avklares nærmere for å tallfeste slike begrep. En bør imidlertid ta sikte på å starte med å tallfeste et enkelt begrep, og deretter vurdere om dette er tilfredsstillende, og mulige nødvendige utvidelser.

For å få fram et best mulig mål for gjennomsnittlig pensjoneringsalder, vil det være fordelaktig å etablere en periodisk database med samlet informasjon om personer med pensjon i Norge. Dermed vil man få presist og fleksibelt grunnlag for å tallfeste pensjoning. Det er imidlertid mindre kostnadskrevende alternativer til denne tilnærmingen, som selv om de er mindre tilfredsstillende, vil kunne produsere anslag på gjennomsnittlig pensjoneringsalder i Norge.

En bør således begynne med å beregne den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen til nye pensjonister i Norge, og etterhvert vurdere om man for eksempel skal gå over til å beregne den forventede pensjoneringsalder. Beregningene bør omfatte flest mulig pensjonsordninger utenfor folketrygden, men det vil i praksis trolig være vanskelig å få med pensjonsordninger i privat sektor i beregningsgrunnlaget. Det er argumenter for å inkludere personer med ventelønn, vartpenger og dagpenger i grunnlaget for beregning av gjennomsnittlig pensjoneringsalder, at man tar hensyn til at en del pensjoner gis som delpensjoner, og at folk kan skifte pensjonsstatus ved at de blir yrkesaktive igjen eller ved at pensjonsgraden øker.

Samtidig med at det startes beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder bør man legge vekt på å få fram bedre statistikk over antall pensjonerte i forhold til antall yrkesaktive i ulike aldersgrupper.

### OM GJENNOMSNITTSALDER TIL NYE PENSJONISTER I FOLKETRYGDEN

Dette avsnittet presenterer anslag på den gjennomsnittlige alder på nye uføre- og alderspensjonister i folketrygden for 1984, 1987, 1990 og 1992. Tallene kan derfor ikke tas som et uttrykk for den gjennomsnittlige pensjoneringsalder i Norge, eller utviklingen i denne, fordi beregningene ikke inkluderer andre pensjonsordninger enn folketrygdens. I beregningene under har man heller ikke tatt hensyn til at folk kan være delvis pensjonerte – alle nye pensjonister er vektet likt, uansett pensjonsgrad. Beregningsgrunnlaget er usikkert, slik at mindre endringer i de beregnede tallene neppe er utsagnskraftige.



Hovedinntrykket i disse beregningene er at gjennomsnittsalderen blant alle folketrygdens uføre- og alderspensjonister gikk ned mellom 1984 og 1987, for deretter å stige igjen. Dersom vi ikke korrigerer for demografiske forhold, gikk gjennomsnittsalderen blant alle folketrygdens uføre- og alderspensjonister ned mellom 1984 og 1990, for deretter å stige igjen. Gjennomsnittlig pensjoneringsalder blant dem som ble pensjonert i folketrygden etter fylte 60 år har imidlertid vært ganske stabil gjennom denne perioden.

Det må bemerkes at utviklingen i gjennomsnittsalderen fra 1984 til 1992, slik den er beregnet her, også er en funksjon av demografiske endringer. Øker gjennomsnittsalderen i befolkningen, vil også den gjennomsnittlige pensjonsalderen øke. I tabell III.1 er det bare delvis tatt hensyn til dette gjennom å presentere tall for gjennomsnittlig pensjoneringsalder for personer som ikke er pensjonerte når de fyller 60 år. I tabell III.2 er det tatt hensyn til demografiske endringer gjennom å holde risikobefolkningen (personer som ikke er alders- eller uførepensjonerte ved årets begynnelse) for overgang til alders- og uførepensjon konstant lik risikobefolkningen i 1992, og kombinere denne risikobefolkningen med tilgangsratene til alders- og uførepensjon for de enkelte årene og dermed komme fram til en beregnet tilgang til alders- og uførepensjon. Tabell III.2 inneholder beregninger av gjennomsnittsalderen til denne tilgangen.

I disse beregninger tar en hensyn til at en del nye alderspensjonister har vært uførepensjonister. Dermed unngår en å medregne disse pensjonistene som pensjonerte to ganger.

Det må bemerkes at den generelle pensjonsalder i realitetet økte fra 67 år til 67 år og en måned pr. 1.1 1991 som følge av en praksisendring i trygdetaten. Denne praksisendringen danner en del av bakgrunnen for økningen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder for alders- og uførepensjonister mellom 1990 og 1992.

Tabell III.1: Gjennomsnittlig pensjoneringsalder blant folketrygdens nye alders- og uførepensjonister. 1984-1992. Ikke-aldersstandardiserte tall.

|                                                                                  | Menn og kvinner | Kvinner | Menn |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------|------|
| Gjennomsnittsalder blant alle nye <i>uførepensjonister</i>                       |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 54,8            | 53,8    | 55,8 |
| 1987                                                                             | 54,3            | 53,3    | 55,4 |
| 1990                                                                             | 53,6            | 52,4    | 54,9 |
| 1992                                                                             | 54,2            | 53,3    | 55,0 |
| Gjennomsnittsalder blant nye <i>uførepensjonister</i> over 60 år                 |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 63,2            | 63,1    | 63,2 |
| 1987                                                                             | 63,3            | 63,2    | 63,3 |
| 1990                                                                             | 63,2            | 63,1    | 63,3 |
| 1992                                                                             | 63,2            | 63,2    | 63,2 |
| Gjennomsnittsalder blant alle nye <i>uføre- og alderspensjonister</i>            |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 61,0            | 60,8    | 61,1 |
| 1987                                                                             | 60,1            | 59,7    | 60,6 |
| 1990                                                                             | 59,9            | 59,5    | 60,3 |
| 1992                                                                             | 61,0            | 61,2    | 61,1 |
| Gjennomsnittsalder blant alle nye <i>uføre- og alderspensjonister</i> over 60 år |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 66,0            | 66,1    | 65,9 |
| 1987                                                                             | 65,9            | 66,0    | 65,8 |
| 1990                                                                             | 66,0            | 66,1    | 65,9 |
| 1992                                                                             | 66,2            | 66,4    | 66,1 |

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell III.2: Gjennomsnittlig pensjoneringsalder blant folketrygdens nye alders- og uførepensjonister. 1984-1992. Alderstandardiserte tall

|                                                                                  | Menn og kvinner | Kvinner | Menn |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------|------|
| Gjennomsnittsalder blant alle nye <i>uførepensjonister</i>                       |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 53,1            | 52,0    | 54,2 |
| 1987                                                                             | 53,0            | 51,9    | 54,1 |
| 1990                                                                             | 53,3            | 52,0    | 54,6 |
| 1992                                                                             | 54,2            | 53,3    | 55,0 |
| Gjennomsnittsalder blant nye <i>uførepensjonister</i> over 60 år                 |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 63,1            | 63,1    | 63,2 |
| 1987                                                                             | 63,1            | 63,1    | 63,2 |
| 1990                                                                             | 63,2            | 63,1    | 63,3 |
| 1992                                                                             | 63,2            | 63,2    | 63,2 |
| Gjennomsnittsalder blant alle nye <i>uføre- og alderspensjonister</i>            |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 59,5            | 59,1    | 59,9 |
| 1987                                                                             | 58,7            | 58,2    | 59,4 |
| 1990                                                                             | 59,3            | 58,9    | 59,8 |
| 1992                                                                             | 61,0            | 61,2    | 61,1 |
| Gjennomsnittsalder blant alle nye <i>uføre- og alderspensjonister</i> over 60 år |                 |         |      |
| 1984                                                                             | 66,1            | 66,1    | 66,0 |
| 1987                                                                             | 65,9            | 65,9    | 65,8 |
| 1990                                                                             | 66,0            | 66,1    | 65,8 |
| 1992                                                                             | 66,2            | 66,4    | 66,1 |

Kilde: Rikstrygdeverket

*Sluttnoter*

- A. Gjennomsnittet for datasettet 1, 9, 10 er for eksempel 6,67. Tallet 6,67 er ikke representativt for noen av verdiene 1, 9 eller 10, men er en slags «gylden middelvei». I pensjoneringsalder-sammenheng vil gjennomsnittsalderen ligge under den alderen hvor hovedtyngden av pensjoneringsalderen skjer. Majoriteten av pensjoneringsalderen skjer i høyere alder enn gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Dette på grunn av at det er en del som blir pensjonister i ung alder, og fordi disse vil trekke gjennomsnittet uforholdsmessig mye ned.
- B. Medianalderen i en gruppe er grovt sagt alderen på den personen i gruppen som har like mange personer i gruppen som henholdsvis er eldre og yngre enn ham selv. For eksempel er medianalderen i en gruppe på tre i alderen 1, 9 og 10 år, 9 år. Medianalderen 9 år kan sies å være mer typisk for dette datamaterialet enn gjennomsnittsalderen 6,67 år, men den er upåvirket av at den første personen ikke er særlig gammel. Medianen ville vært den samme om den første personen hadde vært 8 år i stedet for 1 år. Medianen er altså ganske ufølsom overfor at det er stor spredning i pensjoneringsalder når det gjelder alder. Overført til problemstillingen her betyr dette at medianen er ganske ufølsom overfor at det er stor spredning i pensjoneringsalder i Norge, og at det også finnes 16-åringer som blir pensjonerte.

## **Vedlegg IV**

# **Skisse til løpende rapportering om utviklingen i bruk av førtidspensjonering for eldre arbeidstakere**

## **IV.1 FORMÅL MED KARTLEGGINGEN**

I henhold til utvalgets mandat skal det kartlegges om gjeldende trygde- og pensjonsordninger kan virke inn på arbeidstakernes forhold til spørsmålet om å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder.

Som en del av denne kartleggingen er utvalget spesielt bedt om å vurdere om AFP-ordningen etter regelverket som gjelder fra 1.10.1992, benyttes av de personer som etter dagens regler ellers ville ha vært uførepensjonister eller arbeidsledige, og hvor mange dette gjelder. Det skal også gjennomføres et empirisk arbeid som skal følge utviklingen over et lengre tidsrom.

I dette vedlegget framlegges en skisse til løpende rapportering om utviklingen i bruk av førtidspensjonering for eldre arbeidstakere. Slik utvalget har tolket mandatet, er formålet med det empiriske arbeidet flersidig. Ved utarbeidelsen har en således lagt følgende forhold til grunn:

- Det er ønskelig å gi en generell beskrivelse av utviklingen for eldre arbeidstakere i arbeidslivet sett i sammenheng med pensjonering av eldre arbeidstakere.
- Det er også ønskelig å kartlegge hvordan endringer i ordninger fører til «overveltning» av pensjonister mellom ordninger og å kartlegge om, og i så fall hvordan, endringer i ordninger påvirker den totale tilgang av førtidspensjonister.
- Det er ønskelig å «måle» om bruken av AFP avlaster øvrige førtidspensjoneringsordninger og dagpenger.

For å besvare det konkrete spørsmålet som stilles i utvalgets mandat, er skisse til rapporteringssystem bygd opp rundt følgende hovedspørsmål:

- *I hvilken grad kommer AFP-ordningen i tillegg til eller istedenfor andre førtidspensjonsordninger?*
- *I hvor stor grad kommer AFP-ordningen i tillegg til eller istedenfor andre førtidspensjonsordninger?*

Som et ledd i arbeidet med den empiriske delen som skal følge utviklingen over et lengre tidsrom, er det trolig mest hensiktsmessig at det etableres en egen database for formålet. En slik etablering er ønskelig og nødvendig for på en tilfredsstillende måte å få belyst de spørsmål som er reist. I dette vedlegget legger derfor utvalget fram en skisse både til en database for dette formålet og til et rapporteringssystem for løpende kartlegging.

Databasen tenkes etablert slik at den eventuelt med visse «påbygginger» – også kan danne grunnlag for mer spesielle analyser, så som analyser av ulike bedriftskategori/arbeidstakeres pensjoneringsatferd, i og utenfor AFP-området.

Et sentralt tilleggsspørsmål i forbindelse med rapporteringen vil være å få klarlagt om det er store strukturelle forskjeller mellom AFP-bedriftene og de øvrige bedriftene. For å belyse dette spørsmålet bør det foretas helt atskilt rapportering i og utenfor AFP-området.

Problemstillingene som man her står overfor har mange likhetspunkter med de spørsmål som man stiller seg i klientstrømsammenheng:

- hvem er det som forlater arbeidslivet før fylte 67 år?
- hvor kommer de fra (hvilke bedriftskategorier med videre)?
- hvor går de (til hvilken pensjonerings-/forsørgelsesordning)?
- med hvilken intensitet er det de beveger seg mellom ulike tilstander?
- kan vi observere endringer i overgangsintensitetene (før og etter innstramningene i uførepensjonsordningen og eventuelt før og etter 1.10.1993)?

## IV.2 NÆRMERE OM RAPPORTERINGSSYSTEMET

For å studere overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon vil ulike tilnærminger være mulig, og flere metoder har vært vurdert. Den metoden som beskrives her tar utgangspunkt i at man observerer de sysselsattes bevegelser mellom arbeid og trygd. Observasjonene foretas separat i og utenfor AFP-området. En observasjonsperiode kan eksempelvis strekke seg over ett år, men observasjonsperiodens varighet vil bli drøftet noe nærmere.

Et utgangspunkt kan være å telle opp de sysselsattes status i bedriftene på starttidspunktet for kartleggingsperioden, for eksempel per 1.1. Videre følger man disse personene i observasjonsperioden og registrerer hvilke overganger de foretar.

For å forenkle registreringen noe kan man velge å «fryse» bedriftenes og de ansattes status i bedriften per 1.1. Med dette menes at man ser bort fra at *de ansatte kan bevege seg mellom bedrifter*, (både mellom, i, og utenfor AFP-området).

Denne frys-metoden innebærer en forenkling i forhold til å registrere *alle overganger* mellom bedrifter og trygdeytelser i observasjonsperioden. Spørsmålet om man kan foreta en slik forenkling, i motsetning til å registrere alle overganger, vil bli drøftet noe nærmere. Dette spørsmålet henger nokså nøye sammen med avgjørelsen om hvor lang observasjonsperioden skal være. Som et første utgangspunkt er det nærliggende å la observasjonsperioden være ett år.

I observasjonsperioden skal all *avgang* fra arbeidslivet registreres. (De tilstandene man unnlater å spesifisere, havner i en samlekategori «annet».) Det forutsettes at «dekrutteringen» fra arbeidslivet kan rapporteres som to helt uavhengige prosesser for de to kategoriene av bedrifter, innenfor og utenfor AFP-området.

Den modellskissen som beskrives her vil heretter bli kalt AFP-modellen. I AFP-modellen er antallet tilstander som det er mulig å gå til, fra AFP-området og fra de øvrige bedriftene, det samme og like stort, bortsett fra at man fra AFP-området har en tilleggsutvei, man kan «gå over på» en AFP-pensjon – en overgang som det ikke er mulig å foreta fra bedrifter utenfor AFP-området.

De mulige overgangene eller tilstandsrommet i AFP-modellen vil bestå av følgende overganger:

- \* fra arbeid til AFP-pensjon,
- fra arbeid til uførepensjon,
- fra arbeid til oppsigelse (mottak av dagpenger),
- fra arbeid til permittering (dette er egentlig ikke en slutttilstand og må behandles særskilt),
- fra arbeid til død,
- fra arbeid til vanlig alderspensjon (personen fyller 67 år),
- \* fra dagpenger til AFP-pensjon,
- fra dagpenger til uførepensjon
- annet

(Overganger merket med \* kan bare finne sted innenfor AFP-området.)

Alle overgangene er til en «absorberende» tilstand, bortsett fra ett unntak, overgang til permittering. At en tilstand er absorberende betyr at personen forblir i tilstanden.

Personer som uførepensjoneres vil bruke noe lengre tid på overgangen fra arbeid til trygd, sammenlignet med de som går over på AFP. Personer som uførepensjoneres vil, som et minimum, gå på sykepenger i ett år før uførepensjon tilstås. Med mindre en person som går på sykepenger blir arbeidsledig i sykepengeperioden og dermed mister sitt arbeidsforhold, vil overgang fra sykepenger til pensjon greit bli fanget opp, fordi sykmeldte arbeidstakere i utgangspunktet vil telle med blant de sysselsatte. Overgangen til uførepensjon fanges derfor opp som overgang fra arbeid til uførepensjon.

Det er mulig å la sykepenger representere en egen tilstand og derigjennom registrere hvorledes personene beveger seg fra sykepenger til uførepensjon. Det er ikke lagt opp til en slik rapportering i denne skissen, og det er neppe nødvendig. Vi vet at en arbeidstaker som mottar uførepensjon, etter regelverket skal motta sykepenger i ett år.

Personer som går veien om attføring eller av andre grunner går ut av arbeid uten å motta trygdeytelser, og som forblir i en slik tilstand i over ett år, kan komme til å falle ut av en rapporteringsrutine hvis observasjonsperioden er ett år. Det er imidlertid ingen automatikk i at en arbeidstaker som går over på attføring, slutter å arbeide i bedriften. Personer som ikke er friske etter ett år vil motta attføringspenger (forlengete sykepenger). Så lenge et attføringsforhold finner sted innenfor et arbeidsforhold, vil rapportering i AFP-modellen være uproblematisk.

Det er trolig de færreste av de eldre arbeidstakere som går veien om attføring når de søker om førtidspensjonering. Dette bildet kan imidlertid komme til å endre seg. Det er mulig å ta stikkprøver for å kontrollere hvor mange personer som vil høre inn under denne kategorien. Dersom det viser seg å være et marginalt antall personer, vil det være hensiktsmessig at man for å forenkle rutinen, unngår å registrere disse overganger til attføring ved å la «attføring» være en egen tilstand. Det vil imidlertid komplisere oppbyggingen av databasen, og det vil komplisere rapporteringen. Dersom det skulle vise seg at man mister et betydelig antall personer om man unnlater å ta denne registreringen med, er det fullt mulig å foreta en slik utvidelse i etterhånd.

Dersom man velger en lang observasjonsperiode (lengre enn ett år), vil flere problemer kunne oppstå. Ett helt sentralt problem er at sannsynligheten for at sysselsatte vil bevege seg mellom bedrifter, øker. Dette betyr samtidig at sannsynligheten for at sysselsatte kan komme til å bevege seg mellom bedrifter som tilhører AFP-området og som ikke tilhører området, også øker.

For at man skal ha full kontroll over denne typen overganger, må alle endringer av arbeidsforhold i observasjonsperioden, (dvs. alle bevegelser mellom bedrifter), registreres inn i databasen. Det er fullt mulig å foreta slike registreringer, men det vil være krevende. Det kan føre til forsinkelser sett i forhold til behovet for å ha tall raskest mulig etter at observasjonsperioden er avsluttet.

Å registrere endringer i arbeidsforhold vil også øke databasens volum, spesielt om *alle endringer i ansettelsesforhold* skal med og ikke bare bevegelser mellom bedrifter i og utenfor AFP-området. Dersom man i det hele tatt skal ta hensyn til overganger mellom arbeidsforhold, bør man, ikke minst av volummessige hensyn og med tanke på å få etablert en database relativt raskt, begrense registreringen til å omfatte *overganger mellom bedrifter innenfor og utenfor AFP-området*.

For om mulig å forenkle registreringen ytterligere, i stedet kan man nøye seg med å kontrollere hvor ofte denne type overganger finner sted. Dersom dette antallet er marginalt, kan man velge å se bort fra slike overganger, men periodisk ta stikk-

prøver som sikrer at antallet overganger holder seg under en fastsatt minimumsgrense.

Disse avveininger må ses i forhold til kostnad og forsinkelser det vil være å registrere alle overganger mellom arbeidsforhold, henholdsvis overganger mellom AFP-området og øvrige bedrifter.

Det vil innebære en forenkling å basere registreringen på ettårige overgangsintensiteter, (det vil si sannsynligheten for at en arbeidstaker i en gitt alder skal gå ut av arbeidslivet i løpet av den samme gitte alder). Man ser i så fall bort fra problemene med at det oppstår ventetider mellom arbeid og trygd. Ved å se bort fra ventetider, vil en observasjonsperiode på ett år være tilstrekkelig. Skal vi ta hensyn til at det kan oppstå ventetider i overgangen mellom arbeid og trygd, vil det være aktuelt å følge personer over en lengre periode. Dette innebærer en langt mer komplisert prosess, og en langt mer komplisert database vil måtte bygges opp.

I tillegg til å analysere arbeidstakernes «dekruttering» fra arbeidslivet, kan det, for visse formål, være aktuelt å inkludere personer som allerede er arbeidsledige idet observasjonen starter. Dersom det er behov for en bred analyse av «alle eldre arbeidstakernes dekruttering fra arbeidslivet», vil det være nødvendig å registrere hele denne gruppen. Dette krever i så fall at man også registrerer de selvstendig næringsdrivende. (Dette er en gruppe som det er tungt å skaffe data for.)

Rapporteringen er valgt begrenset til å omfatte dekruttering av personer som er arbeidstakere idet observasjonen starter. (De permitterte vil telle med blant de sysselsatte personene i arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret.)

### **IV.3 FORSLAG TIL HVORDAN AFP-MODELLENS DATABASE KAN BYGGES OPP**

#### *Registreringen av bedrifter og sysselsatte*

Som hoveddatakilde for databasen, foreslås det at man benytter det sentrale arbeidsgiver-/arbeidstakerregister. I dette registeret er alle landets bedrifter registrert, samtidig som alle landets arbeidstakere også finnes i dette registeret. Arbeidstakerne er registrert i tilknytning til sine ansettelsesforhold i de ulike bedrifter. Ansettelsesforholdene er registrert med tilsettsdato- og eventuell sluttdato og med en kode for antall timer i arbeid i det enkelte arbeidsforhold.

Med noe ekstra ressursinnsats vil det bli mulig å etablere rutiner for å skille fra hverandre, i alle fall bedrifter i AFP-området og bedrifter utenfor AFP-området. Denne «bedriftsmerkingen» registreres inn i arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret.

#### *Registrering av pensjoner med mer*

De øvrige kilderegistre som er nødvendige for å få registrert de ulike overganger (tilstandsrommet) er følgende:

- nye uførepensjonister i året
- nye AFP-pensjonister i året (her bør man i tillegg til AFP-pensjonister fra LO/NHO-området, tilstrebe å få med AFP-pensjonister fra Statens Pensjonskasse og fra KLP.)
- personer som mottar dagpenger (man må skille helt ledige fra permitterte)
- det kan etterhvert også være ønskelig å legge inn informasjon om andre tidlig-avgangsordninger
- folkeregisteret/registrering av dødsfall

Overgang til alderspensjon kan foretas automatisk ved å søke på alder. Data fra disse kilderegistrene registreres inn i databasen.

*Registrering av spesielle kjennetegn ved bedrifter, arbeidstakere og pensjonister*

Videre vil sentrale kjennetegn ved *bedriften* og ved *de ansatte* som det er ønskelig at skal inngå i et rapporteringssystem, registreres inn i databasen. De viktigste er:

- næringskode
- hvilken kommune bedriften ligger i
- sentralitetskode for den enkelte kommune (Statistisk sentralbyrås kode for kommuneklassifisering som «forteller» om kommunenes næringsstruktur, befolkningstetthet og sentralitet, det vil si avstand til større tettsteder).

For hver enkelt bedrift vil også følgende kjennetegn være sentrale og bør derfor inngå i en database som skal danne grunnlag for analyse av eldre arbeidstakers overgang fra arbeid til trygd:

- antall ansatte,
- de ansattes alderssammensetning,
- kjønnsfordelingen blant de ansatte,
- forholdet mellom arbeidere/funksjonærer – hvem/hvor mange er funksjonærer og hvor mange er arbeidere
- de ansattes lønnsnivå
- de ansattes utdanningsnivå
- gjennomsnittlig tid i arbeid i bedriften
- de ansattes helsetilstand – målt ved antall fraværsdager siste år
- de ansattes tidligere trygdemottak, som for eksempel dagpenger, avslag på søknad om uførepensjon (her vil man muligens få beskrankninger i form av manglende datagrunnlag – i alle fall tilbake i tid).

I den rapporteringsrutinen som skisseres her, vil, i alle fall i første omgang, *alle* bedriftene i AFP-området bli sammenliknet med *alle* bedriftene utenfor AFP-området.

Listen med variable er satt opp med tanke på at databasen også skal være et grunnlag for å foreta mer spesielle analyser av mindre grupper av bedrifter og ansatte. De fleste variablene vil imidlertid stå sentralt i den løpende rapporteringsrutinen og i forbindelse med utprøvingen av utvalgets hovedhypotese.

Det vil videre være aktuelt å registrere visse kjennetegn ved den pensjonen/de dagpengene som oppnås. De mest sentrale kjennetegn vil være:

- uttaksgrad
- stønadsbeløp
- antall poengår
- eventuelt diagnose

*Generelle spørsmål i forbindelse med etablering av databasen*

Det foreslås at basen baseres på en 100 prosent «telling». Dette fordi enkelte av de gruppene som det er aktuelt å analysere er små, samtidig som de kilderegistrene som tenkes benyttet, er 100 prosent registre. Skulle det underveis vise seg at basen blir for stor, kan man på dette grunnlag vurderes å redusere basen til et utvalg av mengden.

Et annet spørsmål i forbindelse med baseetableringen, er hvilke aldersgrupper som bør inngå i en database som skal brukes som grunnlag for kartlegging av overgang fra arbeid til førtidspensjon. Det må være ønskelig å ta med alle arbeidstakere som er 55 år og over. Allerede blant arbeidstakere i aldersgrupper ned mot 55 år har uførehypigheten vært betydelig.



#### IV.4 LIKHETSTREKK MED KIRUT-RAPPORTERINGEN

Den måten AFP-modellens database er etablert på, og det rapporteringssystemet som i grove trekk skisseres på grunnlag av dette datamaterialet, har mange likhetstrekk med KIRUT-basen og KIRUT-rapporteringen. (KIRUT er den store trygdeklientstrøm-databasen som er under etablering av Sosialdepartementet.) I begge systemene følges en mengde av personer over et visst tidsrom og overgangene fra en tilstand (også kalt stasjon) til en annen registreres, og intensiteter måles.

Det har tatt lang tid å etablere KIRUT-basen. Det er ønskelig å få etablert denne databasen i et rimelig tidsperspektiv. For å korte ned den tiden det vil ta å etablere en base som her er foreslått, bør man senke ambisjonsnivået med hensyn til datatilfang og søke, i alle fall i første omgang, og trekke inn færrest mulig dataregistre og dataleverandører.

Det er et enklere tilstandsrom i AFP-modellen enn i trygdemodellen TRYGD. TRYGD baserer seg på rapportering av data fra KIRUT-basen og beskriver prosesser som kan gå over flere år. I KIRUT-basen registreres trygdehistorier over en femårs-periode. TRYGD er bygget opp rundt ventetidsproblematikk (forløpsanalyse).

I AFP-modellen registreres to parallelle prosesser i form av overganger fra to separate tilstandsrom, henholdsvis overganger fra arbeid til trygd for bedrifter i AFP-området, og overgang fra arbeid til trygd for bedrifter utenfor AFP-området. De fleste overganger i AFP-modellen refererer seg til overganger som i hovedsak inntreffer i løpet av ett år. Det to-sporete systemet kan ved første øyekast virke komplisert, men AFP-modellen beskriver likevel et enklere system enn TRYGD-modellen. Det er kortere tidsperioder og det er færre mulige overganger.

##### *Hvorfor har man valgt å etablere et nytt grunnlag utenfor KIRUT*

Årsakene til at KIRUT-basen ikke foreslås benyttet i utvalgets arbeid er flere, men det viktigste argumentet er at KIRUT-basen ikke omfatter AFP-pensjonistene. KIRUT-basen omfatter dessuten kun 10 prosent av befolkningen mellom 16-66 år, og antallet AFP-pensjonister blir svært lite. KIRUT-utvalget er heller ikke stratifisert med tanke på at bedriftene skal deles i to separate grupper. Videre vil andre problemstillinger bli vektlagt i denne undersøkelsen enn de problemstillingene som er rettet mot KIRUT-grunnlaget.

## Vedlegg V

# **Hvorfor går eldre arbeidstakere av før ordinær pensjonsalder: vil de, eller må de?**

Resultater fra en retrospektiv kohortundersøkelse.  
*Av Espen Dahl og Tove Midtsundstad, FAFO*

## **V.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING**

I løpet av de siste ti årene har de vestlige industriland hatt en kraftig reduksjon i andelen yrkesaktive mellom 55 og 66 år, spesielt i den mannlige delen av arbeidsstyrken (OECD (1992)). Sammen med Sverige og Japan er Norge et av de land i verden med høyest sysselsetting i befolkningen over 60 år. Likevel, også i Norge henter stadig flere eldre sin inntekt fra ulike tidligpensjonsordninger (Waldrop (1992)), og det til tross for at vi her i landet ikke har noen offisell og allmenn førtidspensjonsordning. Hva er årsakene til denne nedgangen i sysselsettingen blant eldre arbeidstakere? Hvordan kan denne tendensen til økt førtidspensjonering blant eldre arbeidstakere forklares?

Hovedformålet med dette arbeidet er å belyse eldre arbeidstakeres overgang fra arbeid til tidligpensjon. Det vil si enten uførepensjon eller ulike typer ikke-medikaliserede førtidspensjonsordninger. Dette gjøres ved å etterprøve et sett av hypoteser utledet av to sentrale forklaringsmodeller for avgang fra yrkeslivet: utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen. Utsøttingsmodellen fokuserer på forholdet mellom strukturelle faktorer på arbeidsmarkedet og arbeidstakernes ressurser, mens attraksjonsperspektivet betoner egenskaper ved pensjonssystemene så som tilgjengelighet og sjenerøsitet.

Med utgangspunkt i disse to modellene reiser vi følgende hovedspørsmål:

*Hvordan påvirkes arbeidstakeres sannsynlighet for å gå over på henholdsvis uførepensjon og på avtalefestet pensjon (AFP) av utstøttings- og attraksjonsfaktorer?*

Vi vil belyse denne problemstillingen med et datamateriale som ble samlet inn til et tidligere FAFO-prosjekt om tidligpensjonering (Visser og Midtsundstad (1993)). Datasettet er et representativt utvalg av 1 254 eldre (59-63 år) yrkesaktive personer trukket fra utvalget til Arbeidskraftundersøkelsen i 1990. Disse ble på nytt intervjuet i 1993 om sine «valg» mellom fortsatt arbeid og tidligpensjon. Av de mange metodiske tilnærminger som er mulig til temaet tidligpensjonering, anlegger vi således et individuelt perspektiv. Vi analyserer enkeltindividers overganger fra yrkesaktivitet til nærmere spesifiserte tidligpensjonsordninger innenfor en periode avgrenset til om lag tre år.

## **V.2 TEORETISKE PERSPEKTIVER – UTSTØTING ELLER ATTRAKSJON?**

I den teoretiske litteraturen om tidligpensjonering har to forklaringsmodeller stått sentralt; utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen. I det etterfølgende vil vi kort gjennomgå disse to hovedforklaringene på tidlig avgang fra yrkeslivet, og sammenfatte hvilken empirisk støtte som finnes for hver av dem.

### V.2.1 Utstøtingsmodellen

Den første omfattende drøftingen av utstøtingsideen på norsk finner vi i Halvorsen (1977), som igjen bygger på svensk og dansk litteratur fra første halvdel av 1970-tallet.

Utsøtting henspiller på en prosess, et samvirke mellom faktorer på arbeidsplassen, det omkringliggende miljø og individuelle egenskaper (Halvorsen 1977:21). Utsøttingsprosessen, som kan strekke seg over mange år, viser til at det utvikles et misforhold mellom arbeidslivets krav og det enkelte individs ressurser i vid forstand. Kjernebegrepene i utstøtingsmodellen er arbeidslivets ytelseskrav og individets ressurser. Modellen har dermed både en *strukturell* og en *individuell* komponent. Halvorsen påpekte allerede i 1977 at for å forklare *hvem* som blir utstøtt må vi trekke inn individuelle egenskaper («ressurser») i analysen. Som eksempler på viktige ressurser nevnes formell utdanning og ferdigheter, og stabilitet og disiplin (Colbjørnsen (1982)).

Hovedårsakene til utstøtingsprosessene må, i følge teorien, relateres til strukturelle endringer på makroøkonomisk nivå, endringer som er styrt av markedssøkonomiens utviklingslogikk. I denne logikken står kravet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet, «profittjaget», sentralt. Lønnsomhetsimperativet ligger til grunn for en kontinuerlig endring av teknologi, produksjonsprosesser og jobbinnhold, og bak kravet om økt effektivitet og produktivitet. Mer spesifikt kan utstøtingen skje gjennom fire hovedmekanismer (Halvorsen (1977), Colbjørnsen (1982)):

1. Endringer i næringsstruktur, lokalisering, sysselsettingstilbud, bedriftsnedleggelser og driftsinnskrenkninger. Endringer i næringsstruktur medfører at gamle næringer og yrker forsvinner mens nye vokser fram. Nedgang i sysselsetting og arbeidsledighet i bestemte næringer og yrker kan tenkes å skape sysselsettingsproblemer spesielt for eldre arbeidstakere i ufaglærte og manuelle yrker. Det er nå akkumulert betydelig empirisk belegg for utstøtingseffekten av denne typen strukturelle endringer både med individdata (Hagen (1989), Kolberg (1991), Kolberg, (udatert), Kolberg og Hagen (1992), Hedstrøm (1980), og med aggregerte data på kommunenivå (Berglind (1977), Bogen (1981), Kolberg (1974)).
2. Økte krav til prestasjon, ferdigheter og omstillingsevne. Kravene til arbeidstakerne vil skjerpes som en følge av næringsmessige omstillinger, innføring av ny teknologi i eksisterende næringer og bransjer, og av høyere krav om større produktivitet og effektivitet. Denne «oppgraderingstesene» er omstridt, og vi skal komme tilbake til den nedenfor i diskusjonen om arbeidstakernes individuelle ressurser.
3. Arbeidsmiljøforhold som innebærer risiko for fysiske og psykiske yrkesrelaterte sykdommer, yrkesskader og yrkesulykker.
4. Kollektivdannelser blant de ansatte som avgrenser og formidler kravene fra det teknisk-økonomiske systemet (Lysgaard (1961)). Dels legger arbeiderkollektivet et tak på arbeidssytelsene, det vil si at det fungerer som en «buffer» overfor det teknisk-økonomiske systemets «umettelige» krav. Dels fastsetter kollektivet minstenormer, og dels er det med på å tildele retrettjobbene til dem som ansees som «verdige trengende». Arbeiderkollektivet, og fagorganisering mer generelt, vil derfor ha en tvetydig karakter. På den ene side vil arbeiderkollektivet gjennom buffermekanismen forhindre utstøting. På den annen side vil det, gjennom håndhevingen av en minstestandard og tildeling av knappe retrettstillinger, kunne fremme utstøting. Effekten av LO-organisering kan dessuten formidles via tilgang på førtidspensjonsordningen AFP. Som kjent innebærer LO-medlemskap for arbeidstakere over 65 år rett til AFP. Fra 1.10.1993 ble ordningen gjort gjeldende også for 64-åringene. Bare respondenter som var fylt 65

år var aktuelle for AFP i vår undersøkelse siden intervjuene ble gjennomført i første halvdel av 1993. Dersom tilgjengeligheten til AFP er avgjørende, skulle fagforeningsmedlemsskap tilsi større sjanse for å gå av.

En rimelig oppfatning av utstøtingsmodellen er at det er medlemmer av arbeiderklassens kjernetropper som er eksponert for størst risiko for utstøting, det vil si den mannlige 60-årige industriarbeideren som hadde vært yrkesaktiv siden han ble konfirmert (Kolberg (udatert:14)). Det er blitt satt spørsmålstegn ved denne forutsetningen. En nyere ansats er opptatt av betydningen av sporadisk og løs arbeidsmarkeds-tilknytning, spesielt blant middelaldrende kvinner. En antakelse er at kvinnelige arbeidstakere med løs og *sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet* har høy sannsynlighet for å havne på uførepensjon. Det viser seg imidlertid at resultatene på dette punkt er sprikende (Kjeldstad (1990), Kolberg (udatert)).

Det hevdes undertiden at utstøtingsmodellen er for enkel og for ensidig opptatt av forhold i yrkeslivet og på arbeidsmarkedet. Den overser sosiale relasjoner utenfor yrkeslivet som feks. *ekteskapelig status* (Kolberg (1991), Kolberg, (udatert)). Til grunn for denne innvendingen ligger robuste og bestandige funn som viser at ikke-gifte har høyere uføresannsynligheter enn gifte (Kolberg (udatert), Amundsen (1988)). Tolkningen av slike funn kan med fordel informeres av den klassiske sosiologen Durkheims innsikter om den sosiale integrasjonens betydning for selvmordstilbøyeligheten. Durkheims generelle idé var at sosial integrasjon, i denne sammenheng å være gift, beskytter individet mot sosial, psykologisk og helsemessig misère. Idéen er også kalt for bufferhypotesen og har fått betydelig støtte i sosiologisk inspirert forskning om sosiale årsaker («social support») til somatisk og psykisk uhelse (Cohen og Syme (1985)). Etter vårt syn er det imidlertid en feilaktig oppfatning at ekteskapelig status skulle være et fremmedelement i utstøtingsmodellen. Innenfor utstøtingsmodellens «paradigme» kan status som gift oppfattes som en sosial ressurs, og skulle som sådan motvirke utstøting, alt annet likt<sup>4</sup>.

En annen viktig, individuell ressurskomponent, *helse*, kan tilskrives omlag samme teoretiske status som ekteskapsinstitusjonen. I følge en klassisk sosiologisk utarbeiding av helsebegrepet er helse å forstå som handlingskapasitet (Parsons (1958)), det vil si evne til å innfri de forventinger som er rettet mot en rolle, i dette tilfellet arbeidsrollen. Handlingskapasitet er uten tvil en kritisk ressurs i et samfunn som stiller rigorøse og muligens økende krav til ytelse. Helse hører dermed logisk hjemme blant individets ressurser. Nærmest uten unntak viser norske og utenlandske studier at helse i høy grad predikerer tilbøyeligheten til førtidspensjonering, også for ikke-medikaliserte former: Arbeidstakere med helseproblemer har signifikant høyere sannsynlighet for å gå av før ordinær pensjonsalder enn andre (Parker (1980), Burkhauser (1979), Bazzoli (1985), Breslaw og Stelcner (1987)).

Colbjørnsen (1982) har reist flere innvendinger mot utstøtingsmodellen. Han mener blant annet at det er vanskelig å påvise at det har foregått en generell skjerping av ytelses- og ferdighetskravene i arbeidslivet. Det synes ikke å være snakk om en ensidig og alminnelig oppgradering av arbeidskraften. Det er samtidig en tendens til degradering av enkelte typer av arbeidskraft. Begge prosesser, «bipolarisering», kan pågå innen samme bransje og også innen samme bedrift. Vi går med andre ord, mot et segmentert arbeidsmarked der *utdanning* vil være et sentralt sorteringskriterium. Arbeidstakere med høy utdanning vil sirkulere innen A-laget, mens arbeidstakere med liten utdanning vil måtte ta til takke med plass på B-laget. I dette per-

4. Som vi skal komme tilbake til, vil et attraksjonsteoretisk resonnement føre til en hypotese om en motsatt effekt av ekteskapelig status, nemlig at det å ha en ektefelle vil trekke i retning av førtidspensjonering.

spektivet speiler utdanning plasseringen på et segmentert arbeidsmarked. Like viktig er imidlertid utdanning som indikator på en individuell ressurs. God utdanning letter omstilling, fremmer mestringsevnen, og gjør innehaveren mer etterspurt på arbeidsmarkedet. Samfunnsteoretikere har lenge erkjent utdanningens betydningen for folks «livssjanser», men har begrepsfestet den på forskjellige måter; som formell kompetanse «credentials» (Wright (1985)), som human capital (Becker (1964)), som symbolsk kapital (Bourdieu (1979)), og som markedspotensiale (Giddens (1973)).

Videre hevder Colbjørnsen (1982) at postulatet om at konkurranse og lønnsomhet er drivkraften bak utstøtingen, er tvilsomt i en situasjon der en stor og voksende del av sysselsettingen er i *offentlig sektor*. Denne innvendingen kan dels undersøkes ved å undersøke om utstøtingen i større grad finner sted i privat enn i offentlig sektor. Det kan imidlertid diskuteres hvor alvorlig denne innvendingen er. Dersom avgangsratene er like høye i privat som i offentlig sektor, er det en indikasjon på at markedøkonomiens konkurranselogikk ikke er den eneste som rå, men at det må tas høyde for at tidligpensjonering også kan være politisk motivert og generert. Fortsatt kan utstøtingsmodellens grunnidé om misforholdet mellom krav og yteevne fortsatt være fruktbar.

Talsmenn for utstøtingsteorien har gjort eksplisitt rede for sine aktørforutsetninger. Aksiomet er at folk ønsker å jobbe, men på grunn uheldige ytre omstendigheter makter de det ikke (Halvorsen (1977)). Attraksjonsmodellen har det stikk motsatte utgangspunktet; folk ønsker ikke å jobbe dersom de ikke må. La oss se nærmere på innholdet av og konsekvensene av dette synet.

### V.2.2 Attraksjonsperspektivene

Attraksjonsperspektivet er i første rekke knyttet til nyklassiske mikroøkonomiske valgmodeller hvor den enkelte forutsettes å være nyttemaksimerende og den enkeltes arbeidskrafttilbud forutsettes bestemt av aktørens vurdering av nytten ved henholdsvis arbeid og fritid. (Kohli og Rein (1991)). I motsetning til utstøtingsmodellen ser attraksjonsmodellen avgang fra yrkeslivet som en frivillig beslutning basert på individets egne preferanser. Det forutsettes også at den enkelte kjenner sine preferanser, kan skille dem fra hverandre og er i stand til å rangere dem. Ut fra en slik modell blir tidlig avgang fra yrkeslivet å forstå som et resultatet av et fritt og uavhengig valg hvor den enkelte utfra en økonomisk-rasjonell kalkyle av nytten ved arbeid og fritid velger det han/hun anser som optimalt. Nyten blir vanligvis definert som en funksjon av inntekt og antall timer fritid, hvor prisen på fritida implisitt blir gitt ved lønna. Er den forventede nytten av fritid høyere enn den forventede nytten av arbeid og inntekt vil den enkelte velge å gå av. Alt annet likt vil tilbøyeligheten til å pensjoneres være høyere desto lavere lønn en kan forvente å oppnå i arbeidsmarkedet, desto høyere inntekt en har utenom arbeidsinntekt, desto høyere stønadsnivået i trygden er, og desto sterkere preferansene er for fritid i forhold til inntekt (Dahl og Hansen (1993)).

Mye av den empiriske forskningen innenfor denne tradisjonen har vært opptatt av stønadsnivået, som ofte målt som *pensjonens verdi i forhold til arbeidsinntekten, det vil si kompensasjonsraten* (blant annet Burkhauser (1980), Merrilliees (1983), Parsons (1980), for en oversikt se også Hurd (1990)). Attraksjonsperspektivet kan imidlertid også oppfattes litt videre og har da vært knyttet til alle de incentivene som følger av pensjonspolitikken, ikke bare stønadsnivået. Tidlig avgang fra yrkeslivet forstås da som et resultat av sosialpolitikken, som har skapt attraktive muligheter, for eksempel ved å redusere aldersgrensen og åpne opp for nye institusjonelle pensjonsmuligheter (Kohli og Rein 1991).

Få norske samfunnsforskere har forsøkt å sette attraksjonshypotesen på empirisk prøve med data på individnivå<sup>5</sup>. Det gjelder både den snevre og den utvidede versjonen. Likevel har diskusjonen om veksten i uførepensjonering de siste åra vært tydelig inspirert av attraksjonsteoretiske resonnementer. For eksempel har Noreik, Grünfeld og Sundby (NOU 1990:17) forklart den økte uførepensjoneringen blant kvinner på 1980-tallet med henvisning til hvor god økonomisk kompensasjon den gir. Deres resonnement er at relativt god pensjonsdekning for lave inntektsnivåer bidrar til at kvinner i lavtlønns- og lavstatusyrker bevisst velger uførepensjonering som en mestringsstrategi i forhold til belastende og lite givende yrker eller sosial motgang i privatlivet<sup>6</sup>. Videre synes attraksjonsteoretiske perspektiv å ligge til grunn for innføringen av sluttvederlaget til AFP fra 1.10.1992, hvor tankegangen var å gjøre AFP mer attraktiv ved å øke kompensasjonsnivået. Typiske attraksjonsteoretiske resonnementer finner en også igjen i attføringsmeldinga (St.meld. nr. 39 (1991-92)) og i Regjeringens Langtidsprogram 1994-97, (St.meld. nr. 4 (1992-93)). Vi vil likevel fastholde at adekvat empirisk analyse av trygde- og pensjonssystemets attraksjonseffekter mangler i Norge.

Det finnes imidlertid en rekke utenlandske studier av førtidspensjonering, i første rekke amerikanske, som har tatt utgangspunkt i et attraksjonsperspektiv (Bound (1991), Kahn (1987), Burkhauser (1979), Ippolito (1990), Hogarth (1988), Bazzoli (1985)), men også australske (Merrilees (1983)) og danske (Pedersen og Smith (1992)). Studiene er høyst forskjellige hva gjelder modellering, aldersgruppe en har sett på og definisjon av avgang (retirement), med videre. Flertallet av disse studiene, både de amerikanske<sup>7</sup> og de øvrige, viser at pensjonssystemets grad av tilgjengelighet og ytelsesnivået har betydning for tidligpensjonsadferden. Alt annet likt øker tidligavgang fra yrkeslivet og tilbøyeligheten til å la være å arbeide etter avgang med økende kompensasjonsrate og økt tilgjengelighet. Kompensasjonsratens betydning for adferd i forhold til trygdeordninger har også vært vist ved studier av uførepensjon (for en oppsummering, Dahl og Hansen (1993) og Dahl (1991)).

Resultater fra flere av de amerikanske studiene viser imidlertid at effekten av endringer i pensjonsytelse er relativt marginale (Burkhauser og Quinn (1983), Burtless (1986), Burtless and Mofitt (1984), Diamond and Hausmann (1984), Fields and Mitchell (1984) og Hausmann og Wise (1985), Mutschler og Schultz (1987)). Burtless og Mofitt (1984) finner for eksempel at 20 prosent reduksjon i ytelsene bare vil øke pensjoneringsalderen med én til to måneder.

Enkelte studier innen denne tradisjonen viser også at effekten av økonomiske incentiver og ytelsesnivå varierer med helsetilstand og arbeidsforhold. Mutschler og Schultz (1987) refererer flere studier som viser at arbeidstakere med en kombinasjon av dårlig helse og dårlig arbeidsmiljøforhold har større sannsynlighet for å tidligpensjoneres enn andre, hvis ytelsen er tilstrekkelig (blant annet Palmore (1982), Sheppard (1976), Hayward and Hardy (1985)). Et slikt samspill bekreftes også i andre analyser, for eksempel Kahn (1988) som finner at effekten av pensjons-

5. Problemtillingen har imidlertid vært studert med andre metodiske tilnærminger. Rødseth (1990) beregnet tap av årsverk som følge av at uførepensjon og dagpenger er såpass gunstige i forhold til inntektsgivende arbeid, og Dahl (1991), og Dahl og Colbjørnsen (1991) har sett på hvilke motivasjonsvirkninger trygdesystemet har på bedrifters beslutninger om nedbemanning.
6. Dette står i en viss motsetning til utstøtningsteorien, hvor opprettelsen og endringen av ulike tidligpensjonsordninger mer oppfattes som et virkemiddel fra bedriftenes side for å «kvitte seg med» uproduktiv arbeidskraft (Halvorsen (1977), Colbjørnsen og Dahl (1991)) og fra statens side til å «skjule» reell arbeidsledighet (Kolberg (1992), Olsen (1985)).
7. De fleste av de amerikanske studiene har imidlertid tatt utgangspunkt i ett og samme datamateriale, The Retirement History Study, hvor en kohort av eldre arbeidstakere (52-63 år) er intervjuet 6 ganger i løpet av en ti-årsperiode fra 1969 til 1979.

systemet (ytelse og tilgjengelighet) på tidligpensjonsadferd avhenger av faktorer som finansiell situasjon, helse og jobbkjennetegn, og Quinn (1977), som viser at økonomiske forholds effekt på tidligpensjonsadferd er åtte ganger så stor blant dem med dårlig helse. Det vil si at de har åtte ganger så stor sannsynlighet for å tidligpensjoneres, gitt samme endring i ytelsesnivå.

Det har vært reist forskjellige typer kritikk mot den økonomiske attraksjonsmodellen og mot hvordan modellen er blitt anvendt. Vi skal ta for oss noen viktige innvendinger.

Kolberg (1991) mener at den økonomiske tilnærmingen har lagt for ensidig vekt på kompensasjonsnivået til fortrengsel for tilgjengelighet og tildelingskriterier ved forklaringen av utviklingen i antall tidligpensjonerte over tid. Kolberg legger også vekt på at folks adferd er påvirket av hvorvidt de har kjennskap til ordningene, deres holdning og dermed innstilling til bruk av ordningene og sist men ikke minst adferden til førstelinjetjenesten, det vil si leger og trygdefunksjonærer. Kolberg ønsker med andre ord å favne totaliteten ved pensjonssystemet og ikke bare ytelsesnivået.

En allmenn kritikk av attraksjonsperspektivet er at det tar for lite hensyn til sosiologiske faktorer som både påvirker individets preferanser og setter rammer for de individuelle valgene (for eksempel England (1984), Granovetter (1988)). Denne kritikken treffer bare delvis. Flere av studiene (Smith og Pedersen (1992), Hogarth (1988)) har faktisk trukket inn sosiologiske forklaringsvariable som sivil status, formuessituasjon, utdanning, kjønn, alder, helse og lignende. Enkelte studier har også vært opptatt av pensjonsytelsene i relasjon til den samlede *familieøkonomi og forsørgelsesbyrde*, knyttet til blant annet formuessituasjon, gjeld, ektefelles inntekt og eventuelle barn å forsørge (f.eks Boskin og Hurd (1978)). Andre igjen har trukket inn såkalte strukturelle forhold på arbeidsmarkedet (Wadensjö (1985)) og kjennetegn ved yrke og arbeidsforhold (Quinn (1988), Kahn (1988), Mutschler og Schultz (1987)). De sosiologiske variable opptre imidlertid ofte som rene kontrollvariable og ses ikke i en bredere teoretisk sammenheng, slik som i utstøtingsteorien.

Flertallet av studiene som bygger på det vi kaller attraksjonsperspektivet og som finner en sammenheng mellom ytelsesnivå og pensjonsadferd, fokuserer også ensidig på menns pensjoneringsatferd. Resultatene er derfor i første rekke representative for den mannlige del av yrkesbefolkningen. Menns rolle som hovedforsørger vil ofte bidra til at de økonomiske incentivene i pensjonssystemet får noe forskjellig effekt for gifte menn og gifte kvinner, ettersom kvinnens inntekt som regel vil være mindre vesentlig for familiens totaløkonomi enn mannens. En fransk surveyundersøkelse (Cribier (1981)) viste at en betydelig del av de kvinnene som valgte å tidligpensjonere seg gjorde dette så snart mannens inntekt dekket familiebehovet. De økonomiske incentivene i pensjonssystemet antas å ha mindre effekt på gifte kvinners pensjonsadferd enn på menns, mens de utenom-økonomiske får en mer dominerende plass for kvinner. Flere forskere har også hevdet at de faktorene som påvirker kvinners pensjonsbeslutning er andre enn de som påvirker menns (Georg et al (1984), Pozzebon and Mitchell (1989), McCarty (1990)). Endringer i familiesfæren anses blant annet å være en langt viktigere faktor enn endringer i arbeidslivet og ytelsesnivå (Wærness (1982), Solheim (1989)). Cribiers studie (1981) viste for eksempel at kvinner som oppga å forlate yrkeslivet frivillig, i hovedsak gjorde dette på grunn av familieforpliktelser; for å ta seg av ektemann, syke slektninger eller barnebarn. Også innenfor et økonomisk «paradigme» kan en ensidig fokusering på det økonomisk nyttige kritiseres for å være for snever. Nytte kan også omfatte materielle goder utenom de rent økonomiske som pensjonsytelser representerer, goder som vil øke verdien av fritida, for eksempel tilgang på ulike fritidsgoder, at ektefellen er pensjonert og at en har barn og barnebarn.

Det kan ofte synes som om utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen er to komplett uforenlige og skarpt konkurrerende forklaringsalternativer. Vi tror kanskje det er fruktbart å se på samspillet mellom modellene. En attraksjonsfaktor som kompensasjonsraten kan for eksempel være utslagsgivende i situasjoner arbeidstakerne er under sterkt utstøtingspress.

### V.2.3 Veier ut av arbeidslivet

I Norge i dag har vi ingen allmenn offentlig førtidspensjonsordning, men ulike muligheter står åpne for dem som ønsker å gå av før ordinær pensjonsalder (67 år). Hovedskillet går mellom de ordningene som fordrer medisinsk diagnose, som uførepensjon, og såkalte ikke-medisinske tidligpensjonsordninger. De viktigste ikke-medisinske ordningene er tjenstepensjonsordninger med særaldersgrense, den avtalefestede førtidspensjonsordningen – AFP, bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger finansiert over driften, ventelønn og vartpenger, samt sluttvederlag og gavepensjon – ofte i kombinasjon med dagpenger og uførepensjon. AFP, som kom i 1989, er den mest omfattende ordningen. Den dekker hele offentlig sektor og hele LO/NHO-området.

Ordningene skiller seg fra hverandre både når det gjelder nedre aldersgrense, ytelsesnivå og finansiering (se Visser og Midtsundstad (1993)). De fleste ordningene sikter imidlertid mot en ytelse på rundt 66 prosent av bruttoinntekten, tilsvarende nivået i statens tjenstepensjon.

I løpet av de senere år har distinksjonen mellom medikalisert tidligpensjonering (uførepensjonering), og ikke-medikalisert tidligpensjonering blitt utfordret fra flere hold. For eksempel tolker Kolberg (1991:92) utstøtingstesens dithen at uførepensjonering ikke er annet enn skjult arbeidsledighet; uførepensjonen er en spesiell variant av arbeidsledighetstrygd. Gjennom uførepensjonsordningen blir arbeidsledighet offentlig definert og autorisert som et medisinsk problem. Fra sosialmedisinsk hold har det vært hevdet at mange uførepensjonister ikke er syke, i hvert fall ikke så syke at de ikke kan arbeide. Økt uførepensjonering er et uttrykk for det blir mer alminnelig at dagligdagse sosiale og private problemer får et autoritativt medisinsk stempel ved å bli diagnostisert, og ikke at den faktiske sykdommen og arbeidsuførheten vokser (Grünfeld (1991a), (1991b), (1993)). I en spissformulert sats omtaler Grünfeld (1991b) dette som «selvbestemt uførepensjon».

Med vårt datamateriale har vi muligheten til å undersøke hvorvidt medikalisert og ikke-medikalisert tidligpensjon er styrt av de samme eller av forskjellige faktorer.

### V.2.4 Hvem velger og i hvilke situasjoner?

Tradisjonelt har utstøtingmodellen og attraksjonsmodellen ulik oppfatning av de mekanismene som ligger bak førtidspensjonering (Elster (1979)). Forenklet kan vi si at utstøtingsmodellen legger hovedvekten på *årsaksforklaringer*: Det er de sosiale og økonomiske makrostrukturene som forårsaker økende utstøting og førtidspensjonering av eldre arbeidstakere. Attraksjonsmodellen betoner *intensjonale forklaringer*: Det er arbeidstakernes egne preferanser, motiver og grunner som danner grunnlaget for valget mellom pensjon fortsatt arbeid.

Framstilt på denne måten, synes det å være en uforsonlig motsetning mellom de to forklaringstypene. De lar seg imidlertid integrere. Vi kan, med Elster (1979), forestille oss at strukturene legger føringer på hvilke valg som er mulige og realistiske. Innenfor dette handlingsrommet, som kan være mer eller mindre snevert, avgjøres det valg som treffes av arbeidstakerens preferanser. Et rasjonelt valg inne-



bærer at han/hun velger den beste av de muligheter som foreligger. Så sant de strukturelle føringene ikke avgrenser arbeidstakerens valgalternativer til kun ett, vil vi definere valget av det beste alternativet som «fritt».

Spørsmålet er nå i hvilken utstrekning den enkelte arbeidstaker fritt kan velge mellom førtidspensjon og fortsatt yrkesaktivitet.

Tar vi utgangspunkt i det norske pensjonssystemet, dannes ytterpunktene av de medisinske ordningene, det vil i praksis si uførepensjonen, og de ikke-medisinske tidligpensjonsordningene. Det er opplagt at alvorlig helsesvikt begrenser muligheten for en 60-årig arbeidstaker til å velge om han/hun skal gå av eller fortsette i yrkeslivet. Uførepensjonen stiller i dag temmelig strenge krav til at arbeidsuførheten skal ha en medisinsk årsak etter at vilkårene ble strammet inn i 1991 (Stokke (1993a), (1993b)). De føringer alvorlige helseproblemer legger på valgfriheten innsnevrer handlingsrommet kraftig, men i prinsippet antakelig sjelden så mye at valgalternativet kan reduseres til ett, og det blir meningsløst å snakke om valg.

I de fleste ikke-medikaliserte pensjonsordningene er trolig elementet av valgfrihet større enn for uførepensjonen. En av hovedbegrunnelsene for å opprette den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) var nettopp å få større fleksibilitet ved overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Slitne arbeidstakere, enten de oppfylte kravene til å få uførepensjon eller ei, skulle likevel ha en mulighet til å gå av før ordinær pensjonsalder på en verdig måte.

Dette til tross, det er eksempler på at beslutningen om å gå av på en del førtidspensjonsordninger som i prinsippet er fleksible, som AFP, også kan være underlagt sterke føringer (Dahl (1993)). Fare for tap av arbeid enten dette er diktert av arbeidsgivers ønske om nedbemanning, eller fagforeningens ønske om «å slippe yngre til» gjøre at valgfriheten langt på vei kan være illusorisk. Den blotte eksistensen av en førtidspensjonsordning med en aldersgrense under 67 år kan også av enkelte oppleves som en uuttalt forventning om å gå av før tida på tvers av egne preferanser. Enkelte av tjenestepensjonsordningene med særaldersgrense gir dessuten ingen handlefrihet: Yrket må forlates ved oppnådd aldersgrense.

Spørsmålet om friheten til å velge fortsatt arbeid eller tidligpensjonering er således et spørsmål om gradsforskjeller som vil variere med individuelle egenskaper, plass i sosial struktur og tilgjengelighet til ulike typer tidligpensjonsordninger, og ikke et spørsmål om enten-eller. Valgfriheten er trolig minst når det gjelder uførepensjonering, og større for AFP og de andre ikke-medikaliserte ordningene, selv om føringene også for disse kan være bydende.

Selv om avgang langt på vei er den eneste realistiske muligheten, kan den enkelte likevel ha et valg – ikke mellom arbeid og pensjon – men mellom ulike pensjonsordninger. Hvilken ordning som endelig velges vil influeres av hvilke ordninger som er tilgjengelige, hvor tilgjengelige de er, og hvilken som er mest sjenerøs og akseptabel. Valg mellom uførepensjon og AFP er kun mulig for en person med rett til AFP og som samtidig fyller alle formelle vilkår for å få innvilget uførepensjon. Men siden terskelen for å få uførepensjon trolig er høyere enn for å få AFP, er de to ordningene neppe likestilte.

### V.2.5 AFP eller uførepensjon?

Om forholdet mellom AFP og uførepensjonsordningen er minst to teser i omløp: *Suppleringstesen* som sier at AFP kommer i tillegg til uførepensjon, og *avlastningstesen* som sier at AFP er et alternativ til uførepensjon; de som tidligere gikk over på uførepensjon vil nå gå over på AFP. En empirisk utledning av avlastningstesen er at mange (potensielle) uførepensjonister også har rett til AFP, og vil velge AFP

framfor uførepensjon. En annen er at helse også vil forklare overgang til AFP, ikke bare til uførepensjon.

Ettersom AFP-ordningen i høy grad bygger på (formell) frivillighet, forventer vi at attraksjonsfaktorene vil ha større betydning for beslutningen om å gå av med AFP enn ved uførepensjonering. Generelt vil vi forvente at det er andre forhold som har betydning ved AFP-pensjonering enn ved uførepensjonering. De foreløpige analysene av det datamaterialet vi skal analysere her, «EXIT-materialet», viste klare forskjeller mellom dem som går av med uførepensjon og dem som velger AFP. AFP-pensjonistene hadde blant annet høyere gjennomsnittsinntekt og et bedre utdannelsesnivå (Visher og Midtsundstad 1993).

På bakgrunn av det vi nå har sagt kan vi formulere en serie hypoteser om «valget» mellom tidligpensjonering og fortsatt yrkesaktivitet og «valget» mellom ulike tidligpensjonsordninger. Der fortegnet er uvisst av teoretiske og/eller empiriske grunner nøyer vi oss med å stille spørsmål.

### **V.2.6 Hypoteser om overgang fra yrkesaktivitet og tidligpensjon.**

På bakgrunn av det vi til nå har sagt, skal vi formulere en serie hypoteser sortert under følgende fem overskrifter.

#### *Demografisk bakgrunn*

Vår teoretiske forventning er at de direkte effekter alder og kjønn måtte ha på de avhengige variablene blir formidlet gjennom en eller flere av de mellomliggende variablene som er ment å måle mekanismene, f.eks. alder -> helse -> uførepensjon, kjønn -> sektor -> AFP.

#### *Individuelle og sosiale ressurser*

Vi antar at arbeidstakere med nedsatt helse har større sannsynlighet for å forlate yrkeslivet enn andre, at arbeidstakere med lav utdanning har større sannsynlighet for å forlate yrkeslivet enn arbeidstakere med høyere utdanning, at sannsynligheten for tidligpensjonering øker med fallende inntekt, og at ikke-gifte arbeidstakere har større sannsynlighet for å forlate yrkeslivet enn gifte eller samboende.

#### *Yrkes- og arbeidsliv*

Vi antar at arbeidstakere med følgende «ugunstige» egenskaper har høyere risiko for å gå av enn arbeidstakere som er gunstigere stilt: arbeidstakere i krympende yrker og i yrker med stor ledighet, fortrinnsvis ufaglærte arbeideryrker, arbeidstakere i næringer med helserisiko, arbeidstakere i privat sektor, arbeidstakere som ikke trives i jobben, og arbeidstakere som opplever press fra bedriftsledelsen om å gå av.

I tillegg spør vi om det er arbeidstakere med løs eller tett tilknytning til arbeidslivet som har størst sannsynlighet for å forlate yrkeslivet, og om LO-organiserte har høyere sannsynlighet for å forlate yrkeslivet enn andre?

Det kan også tenkes å foreligge et samspill mellom bestemte utstøtings- og attraksjonsfaktorer. Vi antar at effekten av førtidspensjonsordningens sjenerøsitet vil avhenge av yrkesstatus. Et eksempel: For arbeidstakere i lavstatusyrker vil kompensasjonsraten ha sterkere effekt på sannsynligheten for tidligpensjonering enn for arbeidstakere i høystatusyrker.

*Egenskaper ved pensjonssystemene*

Vår antakelse er at arbeidstakere med rett til en tidligpensjon har større sannsynlighet for å gå av før ordinær pensjonsalder enn andre, og at jo høyere pensjonsytelsesnivået er i forhold til yrkesinntektsnivået (kompensasjonsraten) dessto større er sannsynligheten for avgang før ordinær pensjonsalder. Muligheten for tilleggsetelser, feks. gavepensjon til uføretrygden, vil også øke sannsynligheten for å forlate arbeidslivet.

Ett hett tema i den norske debatten har vært effekten av innføringen av AFP-pensjonen og bedringer i denne ordningen, spesielt i forhold til bruk av uførepensjon. På bakgrunn av denne debatten setter vi fram følgende hypotese:

Rett til annen førtidspensjon, som i praksis og i første rekke er AFP-pensjon, vil redusere sannsynligheten for å gå av med uførepensjon, og arbeidstakere som kan velge mellom uførepensjon og AFP vil velge den ordningen som gir størst økonomisk utbytte, det vil si den ordningen som gir høyest kompensasjonsrate.

*Familieforhold*

Vi antar at det å ha barnebarn kan øke verdisettingen av fritida og dermed øke sannsynligheten for at en går av før ordinær pensjonsalder. Videre vil vi anta at materielle goder som forekomsten av hytte og båt, vil bidra til at en prefererer mer fritid og dermed avgang framfor fortsatt yrkesaktivitet. Vi har også forsøkt å ta hensyn til den totale økonomiske situasjonen for den enkelte ved å trekke inn gjeldssituasjonen. Vi antar at sannsynligheten for tidligpensjonering avtar når gjeldsbyrden øker.

**V.3 MATERIALE, VARIABLE OG METODE.****V.3.1 Materiale**

Utvalget til den foreliggende undersøkelsen, heretter kalt EXIT-undersøkelsen, er trukket fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) i 1990. AKU gjennomføres hver måned blant personer i alderen 16-74 år. AKU-respondenter som var ansatte yrkesaktive og født i tidsrommet 1926-31 i 1990 ble selektert for EXIT-utvalget, i alt 1576 personer. Det ble oppnådd telefonintervju med 1255 respondenter, hvilket gir en svarprosent på snaut 80. Dette nettoutvalget avviker fint lite fra bruttoutvalget på standard demografiske kjennetegn. De tekniske detaljene om EXIT-undersøkelsen er dokumentert i en rapport utgitt av Statistisk sentralbyrå (SSB (1993)).

EXIT-undersøkelsen kan karakteriseres som en retrospektiv kohortundersøkelse, «kohort» fordi 6 fødselskohorter er valgt ut og følges over tid, og «retrospektiv» fordi eventuelle bevegelser ut av arbeidslivet er rapportert etter at de har funnet sted.

**V.3.2 Operasjonalisering av variablene****5.3.2.1 Avhengige variable.**

I litteraturen om tidligpensjonering finnes det mange ulike definisjoner av avgang fra yrkeslivet og pensjonering. En person kan defineres som pensjonert i det øyeblikk han selv oppfatter seg som pensjonist, når han mottar en pensjon fra en offentlig eller privat pensjonsordning, eller når han/hun ikke lenger har eller søker om inntektsgivende arbeid (Fields og Mitchell (1984)). Mange «pensjonister» vil kunne

tilfredstille flere av disse kriteriene samtidig, men bare den sistnevnte definisjonen vil bety at en helt og fullt har forlatt yrkeslivet.

I flere utenlandske studier (blant annet Gustman og Steinmeier (1984), Honach og Honig (1985)) har en innført begrepet *delvis pensjonering* (partial retirement) for å dekke situasjoner mellom full yrkesaktivitet og permanent avgang. Begrepet omfatter alt fra redusert arbeid i hovedyrket (enten i form av færre timer per uke, færre uker per år, eller endret skiftordning), skifte av jobb (og med det ofte også redusert inntekt og arbeidstid) eller overgang fra lønnsarbeid til selvstendig virksomhet.

I dagligtalen omtaler vi ofte en person som pensjonist når han/hun mottar en offentlig pensjon, og denne er hans/hennes viktigste inntektskilde. En person vil dermed oppfattes som pensjonist selv om han/hun måtte ha et begrenset antall timer inntektsgivende arbeid.

I vår undersøkelse har vi definert en person som pensjonist når vedkommende *selv i hovedsak oppfatter seg som pensjonert og når han/hun har mindre enn halv stilling*.

Vi skal som antydnet se nærmere på to typer av tidligpensjonering, medikalisert førtidspensjonering, det vil si uførepensjonering, og avtalefestet pensjon (AFP).

I analysene er det yrkesaktive som er sammenligningskategorien, og ikke «alle andre». Dette følger av hovedproblemstillingen som er «valget» mellom ulike former for førtidspensjon og fortsatt yrkesaktivitet.

### 5.3.2.2 Uavhengige variable.

De uavhengige variablene er gruppert i «blokker». Disse blokkene er motivert av teorijennomgåelse foran. Variabelbenevnelsene i parentes er de som brukes i tabellene.

#### Demografi

1. Kjønn (KJØNN) er kodet slik: 1 = mann, 2 = kvinne.
2. Fødselsår (FØDSÅR) er en kontinuerlig variabel med 6 verdier. 1 = 1926, 6 = 1931.

#### Individuelle og sosiale ressurser

3. Respondentens egen helsetilstand behandles som en kontinuerlig variabel med 5 verdier (EGHELSE). Til yrkesaktive respondenter lød spørsmålet: Hvordan er helsen din sammenlignet med andre i din alder? Til førtidspensjonerte respondenter var spørsmålsformuleringen noe annerledes: «Hvordan var helsen din året før du sluttet å arbeide, sammenlignet med andre i din alder». I begge tilfelle gikk svaralternativene fra 1 = «mye verre» til 5 = «mye bedre».

4. Utdanningsnivå er definert som respondentens høyeste formelle utdanning (UTDANN). Variabelen er slått sammen til 4 verdier og behandles som kontinuerlig.

5. Ekteskapelig status har to verdier, 1 = gift/samboer, 2 = ugift, og behandles som en kategorisk variabel (EKTSTAT).

6. Inntektsvariabelen (INNTEKT) måler brutto personlig inntekt og var opprinnelig i hele tusen kroner. I analysene er den entret som kategorisk og har fire kategorier, 1 = 0-99 000, 2 = 100 000-149 000, 3 = 150 000-199 000, 4 = 200 000 og over.

*Yrkes- og arbeidsliv*

7. Vi har kodet om yrke på tre-siffernivå til sosioøkonomisk status etter Statistisk sentralbyrås standard for sosioøkonomisk klassifisering (Album (1984)). Variabelen er kategorisk og har fem verdier: 1 = ufaglært arbeider, 2 = faglært arbeider, 3 = funksjonær på lavere nivå, 4 = funksjonær på mellomnivå, 5 = funksjonær på høyere nivå (YRKSTAT).

8. Sektortilhørighet (SEKTOR) bygger på et spørsmål om eierforhold i bedriften respondenten arbeider/arbeidet i. Variabelen er dikotom: 1 = privat, 2 = offentlig.

9. Helserisiko (HRISK) er en kontinuerlig variabel. Den er rangert etter hvordan næring på to-siffernivå skårer på en indeks for helserisiko. Indeksen bygger på 24 spørsmål om risikofylt arbeidsmiljø stilt i Levekårsundersøkelsen 1982 (se Hagen 1989). Variabelen er kodet slik at jo høyere verdien er, jo mindre er helserisikoen i næringen respondenten jobber/jobbet i.

10. Hvorvidt tilknytningen til yrkeslivet er løs eller sterk er basert på et spørsmål om hvor mange timer respondenten arbeider/arbeider i uka (TILKNYT). Variabelen har tre kategorier 1 = 1-29 timer, 2 = 30-36 timer, 3 = 37 timer eller mer.

11. Trivsel (TRIVSEL) er en kategorisk variabel basert på et spørsmål om hvorvidt respondenten trives/trivdes på arbeidsplassen. Opprinnelig hadde den fem verdier. Fordi svært få oppga at de trivdes «svært dårlig» eller «dårlig», ble disse kategoriene slått sammen med «passe». Den operative trivselsvariabelen har tre verdier: 1 = lav, 2 = middels, 3 = høy.

12. Som indikator på det vi kan kalle for subjektiv utstøting har vi brukt et spørsmål om hvorvidt respondenten har opplevd at arbeidsgiver har ønsket vedkommendes avgang (PRESS). Svarkategoriene er 1 = nei, 2 = ja.

13. Fagorganisering bygger på et spørsmål om respondenten er organisert i fagforening i LO (LO-ORG). Svarkategoriene er 1 = nei, 2 = ja.

*Pensjonssystemet*

14. Tidligpensjonsordningens sjenerøsitet er målt med en variabel som beskriver kompensasjonsraten (KOMPRATE). Kompensasjonsraten måler nettoytelse av pensjonsordning i forhold til nettoarbeidsinntekt. Kompensasjonsraten har fire verdier avhengig av nivå på kompensasjonsraten. 1 = ( $< 0.70$ ), 2 = ( $0.70$  til  $0.75$ ), 3 = ( $0.75$  til  $0.80$ ), 4 = ( $> 0.80$ ). Variabelen er entret som kontinuerlig variabel. Se undervedlegg for en nærmere redegjørelse for beregningsmåten.

15. Rett til en annen førtidspensjonsordning (ANNEN ORDNING) utenom AFP er basert på en rekke spørsmål om respondenten har/hadde tilgang til et utvalg førtidspensjonsordninger som gjør/gjorde det mulig for vedkommende å slutte før ordinær pensjonsalder, aldersgrense for ordningen, og om de var i det aktuelle aldersintervallet i undersøkelsesperioden (1990 til april 1993). Kategoriene er 1 = nei, 2 = ja.

16. For uføreanalysen har vi konstruert en variabel som måler om respondentene hadde rett til AFP i undersøkelsesperioden, og i så fall om kompensasjonsraten i uførepensjonen eller i AFP er høyest (BESTORDN). Variabelen er kategorisk med tre verdier 1 = uførepensjon best, 2 = AFP best, 3 = ikke rett til AFP. En tilsvarende variabel er konstruert for analysene av avgang til AFP. I AFP-analysen har (BESTORDN) to verdier, 1 = AFP best, 2 = Uførepensjon best.

17. For uføreanalysen har vi definert en kategorisk variabel som indikerer om respondentene hadde mulighet for gavepensjon i tillegg til uførepensjonen (GAVEPENSJ). Variabelen har to verdier: 1 = nei, 2 = ja.

*Familieforhold*

18. Nyttan av fritid kan også avhenge av ikke-materielle verdier som f.eks. barnebarn. Variabelen måler hvorvidt respondenten har barnebarn (BARNEBARN). Spørsmålet har to svarkategorier: 1 = ja, 2 = nei.

19. Nyttan av den fritid som følger med førtidspensjonering vil ikke bare avhenge av penger, men også av andre materielle goder, for eksempel hytte (HYTTE). Variabelen er dikotom med verdiene: 1 = ja, 2 = nei.

20. Av samme grunn som ovenfor har vi inkludert en variabel basert på et spørsmål om respondenten har båt (BÅT). Variabelen har to verdier: 1 = ja, 2 = nei.

21. Endelig har vi en variabel som måler husholdets samlede gjeld (GJELD). Denne er kontinuerlig og bygger på et spørsmål om hva din/deres samlede gjeld er. Beløpet er oppgitt i hele tusen kroner.

**V.3.3 Metode**

I data-analysen skal vi gjøre bruk av multippel logistisk regresjon. Logistisk regresjon er en teknikk velegnet til å analysere dikotome avhengige variable, som for eksempel førtidspensjonert i forhold til ikke-førtidspensjonert (Hosmer og Lemeshow (1989)). Dette forholdet kalles odds, og betegner altså forholdet mellom sannsynligheten ( $p$ ) for eksempel å bli førtidspensjonert og sannsynligheten for å ikke bli det ( $1-p$ ), altså:  $p/1-p$ .

Den avhengige variabelen logit-transformeres hvilket innebærer at man tar logaritmen til den avhengige variabelen, log oddsen. Logit-transformasjonen er matematisk begrunnet. Logitmodellen gir lineære parametre som kan være kontinuerlige og som kan variere mellom pluss og minus uendelig. Sannsynligheten,  $p$ , er definert til alltid å variere mellom 0 og 1. Den logistiske modellen beskriver en S-formet («sigmoid») sammenheng mellom logiten og de uavhengige variablene.

En logistisk modell for sammenhengen mellom sannsynligheten for å førtidspensjonering og kjønn ( $X_1$ ) og sosioøkonomisk status ( $X_2$ ) kan dermed skrives slik:

$$\ln(p/1-p) = B_0 + B_1 X_1 + B_2 X_2$$

Logaritmen til oddsen for å være førtidspensjonert, logiten, er en funksjon av de ukjente parametrene,  $B$ -ene. For kontinuerlige variable har koeffisientene,  $B$ -ene, en tolkning analog til koeffisientene i ordinær lineær regresjon.  $B$ -en representerer (tilnærmet) endringen i log oddsen, eller logiten, når den uavhengige variabelen endres med en enhet. For kategoriske uavhengige variable er det flere muligheter. Vi kan, slik vi har gjort her, la  $B$ -en representere avviket fra en spesifisert referansekategori, såkalt indikatorcoding.

Den ikke-lineære sammenhengen mellom sannsynligheten for tidligpensjonering og de uavhengige variablene gjør tolkningen av parameterverdiene litt mer besværlig enn tilfellet er for ordinære lineære regresjonskoeffisienter. Spesielt i halene på sannsynlighetsfordelingen – ved svært høye eller svært lave sannsynligheter – beskriver ikke de estimerte logistiske regresjonskoeffisientene den nøyaktige økningen i logiten når koeffisienten øker med én enhet. Når logiten og koeffisientene antar ekstremverdier, har koeffisientene dermed ordinale, ikke kardinale, egenskaper (Aldrich og Nelson (1984)). For å framstille nøyaktige parameterverdier må det omregning til (Petersen (1985), Sørensen (1989)). For vårt formål skulle det imidlertid være tilstrekkelig å presentere og tolke de konvensjonelle oddsratioene som statistikkprogrammet SPSS regner ut for oss.

Ved å eksponere log oddsen får vi oddsratioen, en størrelse som i mange tilfelle er tilnærmet lik relativ risiko (Hosmer og Lemeshow (1989)). Et eksempel: dersom kvinner har en oddsratio på 2.0 for uførepensjonering sammenlignet med

menn, kan dette, med de forbehold som er tatt foran, tolkes dithen at kvinner har en dobbelt så stor sannsynlighet, eller risiko, for uførepensjonering som menn, alt annet likt.

En logistisk regresjonsmodell estimeres ved hjelp av en metode som kalles maximum likelihood. Denne metoden går ut på å beregne verdier for de ukjente parametrene som maksimerer sannsynligheten for å reprodusere de observerte dataene<sup>8</sup>.

### *Analytisk tilnærming*

Vår primære problemstilling er å belyse «valg» mellom fortsatt yrkesaktivitet og tidligpensjonering. Dette innebærer at yrkesaktive er sammenligningskategori, og ikke «alle andre».

Våre uavhengige variable entres i fem blokker i denne rekkefølgen:

1. Demografi
2. Sosiale og individuelle ressurser
3. Yrkes- og arbeidsliv
4. Pensjonssystem
5. Familieforhold

Begrunnelse for å inkludere variabelsettene i denne rekkefølgen er dels gitt av kronologien, kjønn kommer for eksempel nødvendigvis før yrke, og dels av de årsaksrelasjoner som er spesifisert i vårt teoriavsnitt. 1) Demografien (kjønn og alder) er standard bakgrunnsvariable, og kommer først i tid. Effekten av disse antar vi formidles gjennom de etterfølgende variablene i hierarkiet, og antas å ha liten forklaringsverdi i seg selv. 2) Sosiale og individuelle ressurser, spesielt utdanning, inntekt og ekteskapelig status, representerer ulike sider ved arbeidstakerens ressurstilfang og posisjon i den sosiale lagdelingen. Tilfang til materielle og immaterielle ressurser og plassering i sosiale posisjoner avspeiler dels behov for tidligpensjonering, dels mestringssevne, dels tilgang til ulike førtidspensjonsordninger, og dels deres sjenerøsitet. 3) Yrkes- og arbeidslivsvariable blir representert ved næringens helse-risiko, yrkesstatus, subjektivt opplevd press, trivsel og fagorganisering. Disse faktorene reflekterer plassering i yrkes- og næringsstrukturen og erfaringer i denne. Variablene speiler dels objektiv og subjektiv risiko for utstøting, og dels muligheten for førtidspensjon. 4) Variable som beskriver tidligpensjonsordningenes attraktivitet, herunder mulighet til alternative ordninger og deres sjenerøsitet (kompensasjonsraten), entres i fjerde trinn. Attraksjonsfaktorene kommer etter sosioøkonomisk posisjon fordi denne langt på vei bestemmer tilgjengeligheten til en eller flere førtidspensjonsordninger og hvor tillokkende de er, og ikke omvendt<sup>9</sup>. 5) I femte og siste trinn entres faktorer som beskriver utvalgte sosiale, materielle og økonomiske trekk ved familielivet. Deres plassering sist i hierarkiet er motivert ut fra et ønske om å undersøke hva disse eventuelt forklarer i tillegg til de økonomiske attraksjonsfaktorene som til nå har vært dominerende.

Denne framgangsmåten er inspirert av såkalt hierarkisk analyse i ordinær lineær regresjon. Hierarkisk regresjonsanalyse er anbefalt som et alternativ til andre og

- 
8. Modellen tilpasses ved å teste om variablene gir signifikante endringer i log-likelihood estimatene. Log-likelihood verdien (egentlig  $-2$  log-likelihood av matematiske grunner) er tilnærmet  $\chi^2$ -kvadratfordelt med  $r$  frihetsgrader, der  $r$  er differansen mellom antall parametre i modellene med og uten den variabelen, eller det variabelsettet, som blir testet.
9. En årsakspil i motsatt retning kan ikke utelukkes, men er mindre sannsynlig. Det er for eksempel lite rimelig å anta at en høy kompensasjonsrate kan ha forårsaket eller ledet til en bestemt posisjon i det sosioøkonomiske hierarkiet.

mer mekaniske prosedyrer som feks. «forward seleksjon» (Cohen og Cohen (1983)). Det som skiller de to er at i det førstnevnte tilfellet er variabelrekkefølgen teoretisk motivert; i det andre tilfellet er kriteriet ene og alene statistisk signifikans (Cohen og Cohen (1983:120, 137)). Vår prosedyre medfører at for hvert nye variabelsett som entres, får vi et mål på den tilleggsforbedringen i modelltilpasningen (målt med log likelihood) det gir opphav til, utover bidraget fra det foregående variabelsettet (Cohen og Cohen (1983:138)). Et vesentlig fortrinn ved hierarkisk analyse er at den reduserer faren for kausal fortolkning av spuriøse sammenhenger, altså en sammenheng mellom to variable som er påvirket av en felles bakenforliggende årsak. En styrke, men også en svakhet, ved hierarkisk analyse er at bidraget fra hvert variabelsett kan være avhengig av hvor i hierarkiet variabelsettet er plassert. Dersom spesifikasjonen av rekkefølgen er gal, vil resultatet bli deretter.

Siden enkelhet er en vitenskapelig dyd, skal vi ved hjelp «backward elimination» prosedyren i SPSS fjerne de variable i de komplette modellene som ikke er signifikante på 5 prosentnivå. På hvert trinn i denne prosedyren fjernes den variabelen som har det høyeste signifikansnivået. Samtidig testes de variable som allerede er utelukket for inkludering. Kriteriet for eliminering og inkludering er en signifikanssannsynlighet på 0.05. Prosessen stopper når ingen variable kan fjernes og ingen kan legges til.

## V.4 RESULTATER

### V.4.1 Uførepensjon

Tabell V.4.1a viser de bivariate sammenhengene, med tilhørende statistikk, mellom de uavhengige variablene og sannsynligheten for uførepensjon, estimert ved hjelp av logistisk regresjon<sup>10</sup>.

Tabell V.4.1a: Bivariate sammenhenger mellom sannsynlighet for uførepensjonering og de enkelte uavhengige variablene estimert med logistisk regresjon. Oddsratioer, modellforbedring (G), frihetsgrader og signifikanssannsynlighet (N=994).

|                  | Oddsratio | G (Wald) | df | p-verdi |
|------------------|-----------|----------|----|---------|
| 1 Demografi      |           |          |    |         |
| KJØNN (mann=1)   | 1.79      | 0.88     | 1  | .3458   |
| FØDSAR           | 0.77      | 21.06    | 1  | .0000   |
| 2 Ressurser      |           |          |    |         |
| EGHELSE          | .23       | 193.01   | 1  | .0000   |
| EKTSTAT (gift=1) | 1.55      | 3.54     | 1  | .0598   |
| UTDANN           | .78       | 10.68    | 1  | .0011   |
| INNTEKT          | -         | 23.19    | 3  | .0000   |
| 1 Lav            | 1.00      |          |    |         |
| 2                | 1.76      | 3.92     | 1  | .0476   |

10. Wald-statistikken er koeffisienten delt på standardfeilen opphøyd i annen. Wald-statistikken danner grunnlaget for signifikanstesting kun for koeffisientene for kategoriene på de kategoriske variablene. Ellers er log likelihood estimatene brukt.



Tabell V.4.1a: Bivariate sammenhenger mellom sannsynlighet for uførepensjonering og de enkelte uavhengige variablene estimert med logistisk regresjon. Oddsratioer, modellforbedring (G), frihetsgrader og signifikanssannsynlighet (N=994).

|                       | Oddsratio | G (Wald) | df | p-verdi |
|-----------------------|-----------|----------|----|---------|
| 3                     | 1.06      | .04      | 1  | .8329   |
| 4 Høy                 | .51       | 5.24     | 1  | .0220   |
| 3 Yrke- og arbeidsliv |           |          |    |         |
| YRKSTAT               | .80       | 11.27    | 1  | .0008   |
| SEKTOR (privat=1)     | 1.56      | 6.37     | 1  | .0116   |
| HRISK                 | .90       | 5.83     | 1  | .0157   |
| TILKNYT               | -         | 1.46     | 2  | .4821   |
| 1 Lav                 | 1.53      | .52      | 1  | .4717   |
| 2                     | .78       | .61      | 1  | .4333   |
| 3 Høy                 | 1.00      |          |    |         |
| TRIVSEL               | 3.27      |          | 2  | .1949   |
| 1 Lav                 | 1.26      | .38      | 1  | .5354   |
| 2                     | .73       | 2.11     | 1  | .1463   |
| 3 Høy                 | 1.00      |          |    |         |
| PRESS (nei=1)         | .84       | .22      | 1  | .6374   |
| LO-ORG (nei=1)        | .48       | 16.39    | 1  | .0001   |
| 4 Pensjonssystem      |           |          |    |         |
| KOMPRATE              | 1.14      | 6.91     | 1  | .0086   |
| BESTORDN              |           | 16.03    | 2  | .0003   |
| 1 Uførbest            | 1.00      |          |    |         |
| 2 AFPbest             | .13       | 13.47    | 1  | .0002   |
| 3 IkkeAFP             | .42       | 6.78     | 1  | .0092   |
| ANNEN ORDNING (nei=1) | .70       | .77      | 1  | .3806   |
| GAVEPENSJ. (nei=1)    | .92       | .02      | 1  | .8844   |
| 5 Familieforhold      |           |          |    |         |
| BARNEBARN (Ja=1)      | 1.82      | 6.44     | 1  | .0111   |
| BÅT (Ja=1)            | .83       | .95      | 1  | .3298   |
| HYTTE (Ja=1)          | .89       | .4       | 1  | .5110   |
| GJELD                 | .99       | 10.0     | 1  | .0010   |

Vi ser av Tabell V.4.1a at følgende uavhengige variable har signifikante ( $p < 0.05$ ) effekter på sannsynligheten for uførepensjonering: Alder, egen helse, utdanning, inntekt, yrkesstatus, sektor, næring utsatt for helserisiko, LO-organisering, om uførepensjon eller AFP er beste ordning, kompensasjonsraten i uførepensjonen, barnebarn og gjeld. Effektenes fortegn er som forventet. Offentlig ansatte

har lavere uføresannsynlighet enn ansatte i privat sektor, og de som ikke er LO-organisert har lavere uføresannsynlighet enn LO-organiserte.

Følgende uavhengige variable har ikke signifikante bivariate effekter: Kjønn, yrkestilknytning, trivsel, press, tilgang til annen førtidspensjonsordning (eksklusive AFP), mulighet for gavepensjon i tillegg til uførepensjonen, samt båt og hytte.

Ekteskapeleg status er helt på grensa statistisk sett ( $p=.0598$ ). Effekten er imidlertid motsatt av den forventede; gifte har større uføresannsynlighet enn ugifte.

I tabell V.4.1b presenteres den modellforbedringen som hvert variabelsett bidrar med utover det foregående.

Tabell V.4.1b: Sannsynlighet for uførepensjonering. Hierarkisk forbedring av modelltilpasning målt med log likelihood (G), antall frihetsgrader (df) og signifikanssannsynlighet (p-verdi). O-modellen inneholder kun konstantleddet ( $N=850$ ).

|   |                      | G      | df | p-verdi |
|---|----------------------|--------|----|---------|
| 1 | Demografi            | 25.86  | 2  | .0000   |
| 2 | Ressurser            | 197.00 | 6  | .0000   |
| 3 | Yrkes- og arbeidsliv | 15.18  | 9  | .0862   |
| 4 | Pensjonssystem       | 32.45  | 5  | .0000   |
| 5 | Familieforhold       | 8.45   | 4  | .0766   |

Tabell V.4.1b viser at de tre variabelsettene demografiske kjennetegn, individuelle ressurser og faktorer knyttet til pensjonssystemene alle gir hvert sitt unike og signifikante bidrag til forbedring av den logistiske modellen. Derimot oppnår verken yrkes- og arbeidslivsfaktorene eller settet som karakteriserer familieforholdene statistisk signifikans vurdert på konvensjonell måte ( $p<0.05$ ).

Tabell V.4.1c viser de eksponensierte logistiske koeffisientene, oddsratioene, samt tilhørende statistikk for hver uavhengige variabel innen hvert variabelsett i den komplette, multiple modellen som nå er bygd.

Tabell V.4.1c: Sannsynlighet for uførepensjonering. Resultater fra logistisk regresjon, komplett modell. Oddsratioer, frihetsgrader, Wald-statistikk og signifikanssannsynlighet for de uavhengige variablene i hvert sett ( $N=850$ ).

|                  | Oddsratio | df | Wald   | p-verdi |
|------------------|-----------|----|--------|---------|
| 1 Demografi      |           |    |        |         |
| KJØNN (mann=1)   | .50       | 1  | 2.33   | .1264   |
| FØDSÅR           | .60       | 1  | 30.32  | .0000   |
| 2 Ressurser      |           |    |        |         |
| EKTSTAT (gift=1) | 3.38      | 1  | 9.60   | .0019   |
| EGHELSE          | .17       | 1  | 101.39 | .0000   |
| UTDANN           | 0.97      | 1  | 0.04   | .8384   |
| INNTEKT          | -         | 3  | 14.54  | .0023   |
| 1=lav            | 1.00      |    |        |         |
| 2                | 4.83      | 1  | 9.93   | .0016   |

Tabell V.4.1c: Sannsynlighet for uførepensjonering. Resultater fra logistisk regresjon, komplett modell. Oddsratioer, frihetsgrader, Wald-statistikk og signifikanssannsynlighet for de uavhengige variablene i hvert sett (N=850).

|                     | Oddsratio | df | Wald  | p-verdi |
|---------------------|-----------|----|-------|---------|
| 3                   | 2.55      | 1  | 2.48  | .1150   |
| 4=Høy               | 1.71      | 1  | .60   | .4355   |
| 3. Yrke/arbeidsliv  |           |    |       |         |
| YRKSTAT             | 1.05      | 1  | .16   | .6833   |
| SEKTOR (privat=1)   | 1.26      | 1  | .58   | .4452   |
| HRISK               | .86       | 1  | 3.57  | .0585   |
| TILKNYT             | -         | 2  | .27   | .8703   |
| 1=Lav               | .88       | 1  | .09   | .7654   |
| 2                   | .78       | 1  | .27   | .6053   |
| 3=Høy               | 1.00      | -  | -     | -       |
| TRIVSEL             |           | 2  | 5.53  | .0627   |
| 1=Lav               | .56       | 1  | 2.24  | .5688   |
| 2                   | .53       | 1  | 4.60  | .0319   |
| 3=Høy               | 1.00      |    |       |         |
| PRESS (Nei=1)       | .65       | 1  | .70   | .4027   |
| ORG (Ikke LO=1)     | 0.53      | 1  | 4.57  | .0325   |
| 4. Pensjonssystemet |           |    |       |         |
| KOMPRATE            | 1.24      | 1  | 5.26  | .0219   |
| BESTORDN            | -         | 2  | 15.87 | .0004   |
| 1=Uførbest          | 1.00      | -  | -     | -       |
| 2=AFPbest           | .10       | 1  | 10.13 | .0015   |
| 3=IkkeAFP           | 1.53      | 1  | .09   | .7648   |
| ANNEN ORD (nei=1)   | .72       | 1  | .38   | .5358   |
| GAVEPENSJ. (nei=1)  | .35       | 1  | 1.96  | .1609   |
| 5 Familieforhold    |           |    |       |         |
| BARNEBARN (Ja=1)    | 1.65      | 1  | 2.12  | .1446   |
| BÅT (Ja=1)          | 0.99      | 1  | .00   | .9885   |
| HYTTE (Ja=1)        | 1.39      | 1  | 1.47  | .2255   |
| GJELD               | .99       | 1  | 3.24  | .0721   |

Tabell V.4.1c demonstrerer at følgende variable er signifikante på 5-prosentnivå eller rett over grensa: Fødselsår, ekteskapelig status, egen helse, inntekt, helse-risiko, trivsel, LO-organisering, uførepensjonens kompensasjonsrate, om uførepensjonen eller AFP har høyest kompensasjonsrate, og gjeldsbelastning. Oddsratioene viser at retningen stort sett er som antatt, slik den også var i tabell V.4.1a.

Som vi kunne vente ut fra resultatene i tabell V.4.1b, er det flere variable som her er uten signifikant betydning. Vi merker oss særlig at utdanning og de fleste av de variablene som beskriver yrkes- og arbeidslivsforholdene mister betydning når vi kontrollerer for de andre uavhengige variablene, selv om flere av disse, f.eks. yrkesstatus og sektor, var klart signifikante i de bivariate analysene.

Den fullstendige modellen er unødvendig kompleks siden den inneholder så mange variable som det hefter stor statistisk usikkerhet ved. Vi skal derfor eliminere de variablene som ikke gir noen vesentlige bidrag til modelltilpasningen. Med så mange variable er det imidlertid en omstendelig prosess å redusere antallet manuelt. Derfor har vi valgt å kjøre «backward elimination»-prosedyren i SPSS på den komplette modellen. Tabell V.4.1d viser hvilke variable vi sitter igjen med etter denne elimineringsprosessen.

*Tabell V.4.1d: Sannsynlighet for uførepensjonering. Resultater fra logistisk regresjon, redusert modell. Oddsratioer, Wald statistikk og signifikanssannsynlighet for de enkelte uavhengige variablene (N=850).*

|                   | Oddsratio | df | Wald   | p-verdi |
|-------------------|-----------|----|--------|---------|
| 1 Demografi       |           |    |        |         |
| FØDSÅR            | .61       | 1  | 32.63  | .0000   |
| 2 Ressurser       |           |    |        |         |
| EKTSTAT (gift=1)  | 2.84      | 1  | 9.12   | .0025   |
| EGHELSE           | .20       | 1  | 105.40 | .0000   |
| INNTEKT           | -         | 3  | 12.54  | .0057   |
| 1 Lav             | 1.00      | -  | -      | -       |
| 2                 | 2.74      | 1  | 6.95   | .0084   |
| 3                 | 1.19      | 1  | .23    | .6288   |
| 4 Høy             | .88       | 1  | .09    | .7635   |
| 3 Yrke/arbeidsliv |           |    |        |         |
| HRISK             | .86       | 1  | 6.40   | .0114   |
| ORG (Ikke LO=1)   | .50       | 1  | 7.34   | .0067   |
| 4 Pensjonssystem  |           |    |        |         |
| BESTORDN          | -         | 2  | 17.10  | .0002   |
| 1 Uførbest        | 1.00      |    |        |         |
| 2 AFPbest         | .09       | 1  | 12.75  | .0004   |
| 3 IkkeAFP         | 0.94      | 1  | .01    | .9041   |
| 5 Familieforhold  |           |    |        |         |
|                   | -         | -  | -      | -       |

Tabell V.4.1d viser hvilke variable som gir en effektiv representasjon av de observerte dataene. Med unntak av inntekt og ekteskapelig status er retningen for alle variablene i overensstemmelse med våre hypoteser.

Oddsratioene viser at sannsynligheten for uførepensjonering øker med alderen, den avtar jo bedre helse er, og jo mindre helserisikoen i næringen er. Sannsynligheten er større for de LO-organiserte enn for andre. For eldre arbeidstakere som har rett til AFP og for hvem AFP er mer sjenerøs enn uførepensjonen, er sannsynligheten for uførepensjon lav sammenlignet med dem som har rett til AFP, men for hvem AFP er mindre sjenerøs enn uførepensjonen.

I den endelige modellen har vi testet en del interaksjonsledd som antydnet i våre hypoteser. Imidlertid var ingen av interaksjonseffektene signifikante på 5-prosent-nivå.

At risikoen for uførepensjonering øker med alderen, er ved første øyekast ikke så overraskende. Ved nærmere ettertanke er det likevel en smule forbausende at alderseffekten holder seg under kontroll for det vi har oppfattet som mellomliggende mekanismer mellom alder og uførepensjonering, spesielt helse og helserisiko. Alder har imidlertid en tydelig egeneffekt ut over den som formidles gjennom helsevariabelen. En nærliggende mulighet er at helsevariabelen ikke måler arbeidsuførhet entydig nok. En annen mulighet er at det er andre og uobserverte egenskaper relatert til alder som øker risikoen for uførepensjonering, for eksempel alderssvekkelse, andre mer subtile helseforhold, eller risiko for strukturell utstøting fra yrker og næringer med dalende sysselsetting. En tredje tolkning er at det ikke er alderseffekten, men kohorteffekten, som øver sin langsiktige innflytelse. Oppvekstvilkårene kan ha vært spesielt dårlige for bestemte fødselskohorter og kan dermed ha skapt en sårbarhet for seinere helsesvekkelse med nedsatt yteevne som resultat. En slik kohorteffekt er en langsiktig virkning som stammer fra ugunstige omstendigheter som rådde i tida omkring fødselsåret. Kohorten født i depresjonsåret 1930 kunne ha vært i en slik deprivert situasjon. Det viser seg imidlertid at uførepensjonstilbøyeligheten for 1930-kohorten ikke avviker vesentlig fra hovedmønsteret.

Stikk i strid med tidligere funn (Kolberg (udatert), Amundsen (1988)) finner vi at uføresannsynligheten er større for gifte enn for ugifte. En grunn til denne diskrepansen kan være at våre respondenter er eldre (over 59 år) enn i andre studier. Durkheims tese om den sosiale integrasjonens buffervirkning synes således malplassert i denne forbindelse. Én tolkning er at det å ha en ektefelle gjør fritida mer attraktiv og ansporer til å «velge» uførepensjonsalternativet enn om man er enslig. Men funnet kan også gis en tolkning som er sterkere inspirert av utstøtingstankegangen. Det kan tenkes at ektefellen øver press på sin partner for å få ham/henne til å trekke seg tilbake for at de skal få mer fritid sammen på sine eldre dager.

Også effekten av inntekt er noe annerledes enn forventet. Vi har betraktet brutto lønnsinntekt som en ressurs- eller statusindikator, og antok derfor at sannsynligheten for uførepensjonering skulle øke med fallende inntekt. Sammenhengen mellom inntekt og uførepensjonering er imidlertid ikke lineær. Det er nest laveste inntektsgruppe (100 000-150 000 kroner) som har høyest sannsynlighet, ikke den laveste (<100 000). Siden nesten alle i laveste inntektsgruppe er kvinner, er det mulig at mange av disse har hatt en så løs eller sporadisk yrkestilknytning at de vil ha problemer med å bli vurdert som yrkesaktive, og at en vurdering mot husmorrollen gjør det vanskelig å få innvilget uførepensjon.

Ett funn er spesielt iøyenfallende, nemlig effekten av egenrapportert helse. Dette er den ubestridt sterkeste faktoren i den endelige modellen. Det er neppe overraskende at uførepensjonistene faktisk har dårlig (egenrapportert) helse. På en måte er dette funnet trivielt. På den annen side er det ikke allment godtatt at uførepensjonistene har svekket helse og varig nedsatt arbeidsførhet. Det er hevdet at uførepensjonering egentlig er kamuflert arbeidsledighet (Kolberg (1991)), og at uførepensjonering er et uttrykk for alminnelige sosial motgang og mindre psykososiale problemer (Grünfeld, (1991a) Grünfeld, (1991b)). Blant annet fordi vårt helsemål er

selvrapportert, gjendriver ikke vårt funn her disse argumentene. Effekten av helsevariabelen skal vi drøfte grundigere i diskusjonsavsnittet.

Effekten av helserisiko i næringen er som forventet og setter seg gjennom uavhengig av selvrapportert helse. Dette tyder på at helseskadelig arbeidsmiljø i seg selv og «alt annet likt» utgjør en risiko for uførepensjonering. Dette er ett av kjernepunktene i utstøtingsmodellen og er også påvist i andre undersøkelser (Hagen (1989), Kolberg (1991), Kolberg (udatert), Kolberg og Hagen (1992)).

LO-organiserte har større uføresannsynlighet enn de som står utenfor LO. Som vi har vært inne på innledningsvis, er det flere tolkninger av dette funnet. En mulighet er at arbeiderkollektivet har bidratt til å støtte disse ut hvis de ikke har klart å leve opp til produksjonsnormene. En annen mulighet er at LO-organisering reflekterer tungindustri og belastende industriarbeideryrker som ikke fanges opp av andre variable. Muligens har vi også å gjøre med utdøende yrker eller næringer og derav følgende sterk sysselsettingsnedgang og tap av arbeidsplasser (Hagen (1989)).

Kompensasjonsraten i uførepensjonen har signifikant effekt på uførepensjoneringen bivariat og i den fullstendige multiple modellen, men ikke i den reduserte multiple modellen. Siden det er den reduserte modellen som reproducerer dataene mest effektivt, fester vi størst tillit til denne. Denne analysen gir dermed en liten støtte til én sentral påstand i attraksjonsteorien; at uførepensjonen er mer attraktiv jo høyere kompensasjonsraten er. Muligheten for gavepensjon i kombinasjon med uførepensjon synes ikke å ha den forventete effekten på uføresannsynligheten. Ei heller ser det ut til at tilgang til en annen førtidspensjonsordning, i tillegg til AFP, influerer på sannsynligheten for uførepensjonering. Derimot synes rett til AFP å påvirke uførepensjoneringstilbøyeligheten klart. Blant dem som har rett til AFP er sannsynligheten for uførepensjonering mindre når kompensasjonsraten i AFP er høyere enn kompensasjonsraten i uførepensjonen, mens sannsynligheten ikke er signifikant når det omvendte er tilfellet. En tolkning i tråd med incentivlogikk er selvsagt at disse individene bevisst har vraket uførepensjon fordi de, «når de vil», kan gå av på en mer sjenerøs og fleksibel avtalefestet pensjon.

Kvinneres sannsynlighet for å gå over på uførepensjon er ikke signifikant forskjellig fra menns. Det er mulig vi med vårt utvalg står overfor resultatet av en seleksjonsprosess som har strukket seg over flere år av disse alderskohortenes voksne liv. Våre respondenter fra fødselskohortene 1926-31 utgjør et positivt selektert utvalg av individer, sosialt, utdanningsmessig, yrkesmessig, og helsemessig fordi vi har tatt utgangspunkt kun i yrkesaktive. Avskallingen blant kvinnene har trolig foregått i større omfang enn blant menn, i og med at yrkesdeltakelse blant denne generasjonens kvinner langt fra er noen selvsagt arbeidsmarkedstilpasning.

Ingen av variablene som karakteriserer «attraktive» sider ved familielivet og som kunne indikere større nytte av mer fritid, har signifikante effekter på uførepensjoneringen. De signifikante bivariante effektene av barnebarn og gjeldsbyrde synes derfor å være spuriøse, det vil si influert av en eller flere av de bakenforliggende variablene i modellen.

Av de 11 variablene som kan avledes av utstøtingshypotesen er det kun 5 som er nødvendige (i statistisk forstand) for å predikere uførepensjonering. To av disse, ekteskapelig status og LO-organisering, kan ikke entydig tolkes som utstøtingsmekanismer. Dermed står utstøtingsmodellen igjen med tre variable; helse, helserisiko i næringen, og inntekt. Av disse tre er helse den desidert viktigste, noe som ikke er oppsiktsvekkende sett i lys av at sykdom er et avgjørende vilkår for å få uførepensjon. De øvrige strukturelle komponentene i utstøtingsmodellen synes imidlertid å være av underordnet betydning.

Prøvingen av de variable som er avledet av attraksjonsmodellen, både den klassiske og den som innbefatter familieforhold, det vil si barnebarn, hytte og båt, gir

heller ikke særlig overbevisende resultater. Kompensasjonsraten og tilleggssytelser som gavepensjon er ikke av sikker betydning for å predikere uførepensjonering. Kun i ett tilfelle synes et attraksjonsteoretisk resonnement å holde stikk: De som har rett til AFP og som kan vente høyere kompensasjonsrate som AFP-pensjonist enn som uførepensjonist, har lav uføresannsynlighet. Dette kan tolkes som strategisk atferd i forhold til ulike pensjonssystemers sjenerøsitet. Alt annet likt, så vrakes uførepensjonen til fordel for en framtidig overgang til AFP når AFP er gunstigere.

#### V.4.2 Avtalefestet pensjon (AFP)

Den avhengige variabelen i analysen er sannsynligheten for å gå av på AFP i forhold til å fortsette som yrkesaktiv. Analysen omfatter alle som har rett til avtalefestet pensjon og som samtidig oppfyller kravene for å motta slik pensjon, det vil si er over 65 år, har inntekt over 1G og har arbeidet mer enn 10 år etter fylte femti år. Analyseopplegget er i hovedsak som foran<sup>11</sup>.

I tabell V.4.2a gjengis de bivariate sammenhengene mellom sannsynligheten for å gå av med AFP kontra fortsatt yrkesaktivitet, og våre utvalgte uavhengige variable. Av de bivariate sammenhengene er det kjønn, alder, om en er LO-medlem, hvorvidt en har rett til en annen ordning og beste ordning av AFP og uførepensjon som er signifikante ( $p < 0.05$ ).

Effektene av de signifikante variablene knyttet til pensjonssystemet har imidlertid ikke den forventede retning. Tilgang til annen førtidspensjonsordning øker sannsynligheten for å gå av med AFP. Det er også slik at AFP foretrekkes selv om uførepensjon gir best kompensasjon, stikk i strid med en ren incentivlogikk. Den attraksjonsfaktoren som har fått størst oppmerksomhet, kompensasjonsraten, er heller ikke signifikant. Det vil si at de med høyest netto ytelsesnivå (i første rekke de med lav inntekt) ikke har noen større sannsynlighet for å gå av med AFP enn de med lavere kompensasjonsrater.

Ser vi på de individuelle bakgrunnsvariablenes betydning er det slik at å være mann øker sannsynligheten for å gå av. Sannsynligheten for å velge AFP framfor fortsatt yrkesaktivitet, øker også med økende alder. Det er også slik at LO-medlemskap gir økt sjanse for AFP-pensjonering.

Utstøtingsindikatorer, det vil si sektortilhørighet, yrkesstatus, næringens helserisiko, grad av tilknytning til arbeidsplassen og trivsel på arbeidsplassen er ikke signifikante. Det samme gjelder faktorer knyttet til familiesituasjon; ekteskapelig status, forekomsten av båt, hytte og barnebarn, samt gjeldssituasjonen. Vi antok for øvrig at forhold knyttet til familie ville kunne slå ut noe sterkere for kvinner enn for menn hvis vi kjørte separate analyser. Den begrensede utvalgsstørrelsen umuliggjør imidlertid en slik stratifisert analyse. Noe overraskende synes heller ikke ellers så viktige ressursvariable som utdanningsnivå, inntekt eller helse å ha noen signifikant effekt.

---

11. Vi benytter det samme variabelsettet som ved analyse av uførepensjonering. Fordi utvalget er noe mindre har vi imidlertid måtte sløyfe den variabelen som måler hvorvidt respondenten har vært utsatt for press fra arbeidsgiver om å gå av. For å unngå tomme celler i krystabuleringen mellom de uavhengige variablene og den avhengige har vi også måttet slå sammen en del variabelverdier.

Tabell V.4.2a: Bivariate sammenhenger mellom sannsynlighet for å gå av med AFP og de enkelte uavhengige variablene estimert med logistisk regresjon. Oddsratioer, modellforbedring (G), antall frihetsgrader (df) og signifikanssannsynlighet (p-verdi). (N=191).

|                     | Oddsratio | G/Wald | df | p-verdi |
|---------------------|-----------|--------|----|---------|
| 1. Demografi        |           |        |    |         |
| KJØNN (mann=1)      | 2.4285    | 6.85   | 1  | .0088   |
| FØDESELSÅR          | .4956     | 9.49   | 1  | .0021   |
| 2. Ressurser        |           |        |    |         |
| EKSTAT (ugift=1)    | .6605     | 1.18   | 1  | .2770   |
| UTDANN              | .9415     | .26    | 1  | .6279   |
| EGHELSE             | .8741     | 1.06   | 1  | .3028   |
| INNTEKT             |           | 5.33   | 1  | .1491   |
| 1 Lav               | 1.0000    | -      | -  |         |
| 2                   | .4288     | 1.46   | 1  | .2264   |
| 3                   | 1.2857    | .23    | 1  | .6285   |
| 4 Høy               | 1.4464    | .53    | 1  | .4659   |
| 3. Yrke/arbeidsliv  |           |        |    |         |
| YRKESTAT            | .9174     | .61    | 1  | .4346   |
| SEKTOR (privat=1)   | 1.1246    | .13    | 1  | .7141   |
| HRISK               | .8906     | 1.48   | 1  | .2243   |
| TILKNYT             |           | .98    | 1  | .6135   |
| 1 Lav               | .7228     | .66    | 1  | .4170   |
| 2                   | 1.1827    | .13    | 1  | .7152   |
| 3 Høy               | 1.0000    | -      | -  | -       |
| TRIVSEL             | -         | 3.97   | 2  | .1373   |
| 1 Lav               | 2.5000    | 3.02   | 1  | .0825   |
| 2                   | 1.6193    | 1.85   | 1  | .1733   |
| 3 Høy               | 1.0000    | -      | -  | -       |
| LO-ORG (ja=1)       | 1.7869    | 3.34   | 1  | .0675   |
| 4. Pensjonssystemet |           |        |    |         |
| KOMPARATE           | 1.0965    | .40    | 1  | .5273   |
| BESTORDN (ufør=1)   | 4.6111    | 20.27  | 1  | .0000   |
| ANNEN ORDN (nei=1)  | .4069     | 7.88   | 1  | .0050   |
| 5. Familieforhold   |           |        |    |         |
| BARNEBARN (ja=1)    | .7195     | .77    | 1  | .3783   |
| BÅT (ja=1)          | 1.0469    | .02    | 1  | .8932   |
| HYTTE (ja=1)        | 1.0839    | .07    | 1  | .7976   |



Tabell V.4.2a: Bivariate sammenhenger mellom sannsynlighet for å gå av med AFP og de enkelte uavhengige variablene estimert med logistisk regresjon. Oddsratioer, modellforbedring (G), antall frihetsgrader (df) og signifikanssannsynlighet (p-verdi). (N=191).

|       | Oddsratio | G/Wald | df | p-verdi |
|-------|-----------|--------|----|---------|
| GJELD | .8340     | 2.18   | 1  | .1397   |

Tabell V.4.2b viser resultatene av den trinnvise modelleringen, hvor variablene er entret i blokker etter antatt kausal- eller tidsrekkefølge. G (log likelihood) viser den modellforbedring som hver nye variabelblokk gir opphav til.

Tabell V.4.2b: Sannsynlighet for å gå av med avtalefestet pensjon (AFP). Hierarkisk forbedring av modelltilpasning målt med log likelihood (G), antall frihetsgrader (df) og signifikanssannsynlighet (p-verdi). O-modellen inneholder kun konstantleddet (AFP) (N=179).

|                     | G      | df | p-verdi |
|---------------------|--------|----|---------|
| 1. Demografi        | 14.756 | 1  | .0006   |
| 2. Ressurser        | 15.341 | 6  | .5105   |
| 3. Yrkes/arbeidsliv | 10.080 | 6  | .2183   |
| 4. Pensjonssystem   | 22.337 | 3  | .0000   |
| 5. Familieforhold   | 1.389  | 4  | .9012   |

Vi ser av Tabell V.4.2b at det bare er de demografiske variablene (kjønn og alder) og variabelsettet knyttet til pensjonssystemet (rett til annen førtidspensjon, beste ordning og kompensasjonsrate) som har betydning for å AFP-pensjonering. De øvrige variabelblokkene gir ingen signifikante bidrag til modellen.

Kjønn mister betydning i den hierarkiske modellen, mens sektortilhørighet får økt vekt. At kjønns effekten blir borte skyldes trolig at kjønnsforskjeller i opptjening og ytelsesnivå delvis er reflektert i kompensasjonsraten ved at vi forutsetter ulikt opptjeningsgrunnlag mellom menn og kvinner (se undervedlegget). Det er også store forskjeller mellom menn og kvinner når det gjelder rett til ulike bedriftsbaserte pensjonsordninger (Hippe og Pedersen (1988), Hippe og Pedersen (1992)). Dette kontrolleres det delvis for ved introduksjon av variabelsettet knyttet til pensjonssystemet. Når det gjelder sektortilhørighet, vil trolig kompensasjonsraten bidra til å framheve forskjellene mellom offentlig og privat pensjonsadferd ved at det kontrolleres for ulikheter kompensasjonsnivå mellom de to sektorene. Offentlig sektor har som kjent et generelt sett høyere kompensasjonsnivå enn privat sektor.

Tabell V.4.2c viser oddsratioene og tilhørende statistikk for hver variabel i den fullstendige modellen hvor alle variablene inngår. Ingen av utstøtingsfaktorene har noen effekt på AFP-pensjonering. Heller ikke kompensasjonsraten eller inntektsnivå og utdanning har noen betydning slik vi forventet. Det er kun fire variable som er signifikante ( $p < 0.05$ ); alder, sektor, rett til annen førtidspensjonsordning og hvorvidt AFP eller uførepensjon er beste ordning. Det er imidlertid bare alder og sektor som har effekt i den forventede retning.

Tabell V.4.2c: Sannsynlighet for å gå av med avtalefestet pensjon (AFP). Resultater fra logistisk regresjon, full modell: Oddsratioer, frihetsgrader (df), Wald-statistikk og signifikanssannsynlighet (p-verdi) for de uavhengige variablene i hvert sett (N=179).

|                     | Oddsratio | Wald  | df | p-verdi |
|---------------------|-----------|-------|----|---------|
| 1. Demografi        |           |       |    |         |
| KJØNN (mann=1)      | .6264     | .29   | 1  | .5923   |
| FØDSELSÅR           | .5061     | 4.65  | 1  | .0311   |
| 2. Ressurser        |           |       |    |         |
| EKTSTAT (ugift=1)   | 1.414     | .35   | 1  | .5534   |
| EGHELSE             | .888      | .42   | 1  | .5158   |
| UTDANNING           | .7617     | 1.55  | 1  | .2129   |
| INNTEKT             |           | 3.09  | 3  | .3772   |
| 1 Lav               | 1.0000    |       |    |         |
| 2                   | .3661     | 1.25  | 1  | .2630   |
| 3                   | 1.4913    | .15   | 1  | .7015   |
| 4 Høy               | 1.2163    | .03   | 1  | .8679   |
| 3. Yrke/arbeidsliv  |           |       |    |         |
| YRKESSTAT           | 1.1010    | .22   | 1  | .6362   |
| SEKTOR (privat=1)   | 4.9467    | 6.36  | 1  | .0117   |
| HRISK               | 1.0294    | .04   | 1  | .8474   |
| TILKNYTN            |           | 2.75  | 2  | .2534   |
| 1 Lav               | 1.0000    | -     | -  | -       |
| 2                   | 2.8060    | 1.75  | 1  | .1863   |
| 3 Høy               | 2.5382    | 1.93  | 1  | .1646   |
| TRIVSEL             |           | 2.54  | 1  | .2824   |
| 1 Lav               | 3.5165    | 2.50  | 1  | .1137   |
| 2                   | 1.2970    | .31   | 1  | .5777   |
| 3 Høy               | 1.0000    | -     | -  | -       |
| ORG-LO (nei=1)      | .5019     | 1.77  | 1  | .1840   |
| 4. Pensjonssystemet |           |       |    |         |
| ANNEN ORDN (nei=1)  | .2684     | 6.48  | 1  | .0109   |
| KOMPRATE            | .8855     | .16   | 1  | .6853   |
| BESTORDN (Ufør=1)   | 12.8460   | 14.21 | 1  | .0002   |
| 5. Familieforhold   |           |       |    |         |
| BARNEBARN (ja=1)    | .9427     | .01   | 1  | .9102   |
| BÅT (ja=1)          | 1.3119    | .36   | 1  | .5459   |
| HYTTE (ja=1)        | 1.1839    | .12   | 1  | .7242   |

Tabell V.4.2c: Sannsynlighet for å gå av med avtalefestet pensjon (AFP). Resultater fra logistisk regresjon, full modell: Oddsratioer, frihetsgrader (df), Wald-statistikk og signifikanssannsynlighet (p-verdi) for de uavhengige variablene i hvert sett (N=179).

|       | Oddsratio | Wald | df | p-verdi |
|-------|-----------|------|----|---------|
| GJELD | .8970     | .42  | 1  | .5161   |

Tabell V.4.2d viser den reduserte modellen etter en trinnvis reduksjon ved hjelp av baklengs eliminering.

Tabell V.4.2d: Sannsynlighet for å gå av med avtalefestet pensjon (AFP). Resultater fra logistisk regresjon, redusert modell: Oddsratioer, Wald-statistikk og signifikanssannsynlighet (p-verdi) for de enkelte uavhengige variablene (N=179).

|                     | Oddsratio | df | Wald    | p-verdi |
|---------------------|-----------|----|---------|---------|
| 1. Demografi        |           |    |         |         |
| FØDSELSÅR           | .3875     | 1  | 8.4899. | .0389   |
| 2. Ressurser        | -         | -  | -       | -       |
| 3. Yrke/arbeidsliv  |           |    |         |         |
| SEKTOR (privat=1)   | 3.6605    | 1  | 7.6449  | .0057   |
| ORG-LO (nei=1)      | .4253     | 1  | 4.7431  | .0294   |
| 4. Pensjonssystemet |           |    |         |         |
| ANNEN ORDN (nei=1)  | .3156     | 1  | 6.7126  | .0096   |
| BESTORDN (Ufør=1)   | 6.2988    | 1  | 20.1965 | .0000   |
| 5. Familieforhold   | -         | -  | -       | -       |

Vi ser av Tabell V.4.2d at de viktige variablene i den reduserte modellen stort sett er identiske med de som var signifikante i den bivariate analysen. Modellen synes også å gi en relativt god tilpasning til dataene ( $p=.6250$ ).

Dess eldre en er, jo større sannsynlighet er det for at en går av med AFP. Alder samvarierer ofte med en rekke individuelle og sosiale kjennetegn som i seg sjøl kan påvirke avgangsmønsteret, som for eksempel helse, arbeidsevne og grad av utslittethet. I tillegg vil ofte høy alder gjøre den enkelte mer utsatt for bedrifters og arbeidsgiveres tilpasninger av arbeidsstokk gjennom nedbemanning, omorganisering og lignende. Det er også mer sosialt akseptabelt å gå av jo eldre en er. Enkelte av disse forholdene har vi forsøkt å kontrollere for i den fullstendige modellen, blant annet helse. Helse hadde imidlertid ingen selvstendig betydning for AFP-pensjoneringen, og alderseffekten besto selv etter kontroll for helse. Alderseffekt på AFP-pensjonering må derfor skyldes andre forhold, som for eksempel grad av slitenhet, bedriftens vurdering av eldres arbeidskapasitet og produktivitet, den økte ledigheten med derav økende press fra arbeidsgiver og kanskje også arbeidskolleger om å gå.

To av variablene knyttet til yrkes- og arbeidsliv er signifikante; sektor og organisasjonstilhørighet. Ansatte i privat sektor har større sannsynlighet enn offentlig ansatte for å gå av med AFP framfor å fortsette som yrkesaktive. Dette kan skyldes at offentlig ansatte har langt flere alternative veier ut av yrkeslivet før fylte 65 år og

ved fylte 65 år<sup>12</sup>. Valgfriheten blant privat ansatte er atskillig mindre. Tjenestepensjon med særaldersgrense er for eksempel langt mer utbredt i offentlig enn i privat sektor. Blant offentlig ansatte har det derfor allerede skjedd en seleksjon ved at mange som ønsker å gå av allerede har gått av. Muligheten for uførepensjonering er også langt bedre blant offentlig ansatte enn privat ansatte (Stokke (1993a)). Dette kan ha ført til en viss seleksjon før fylte 65 år, slik at antallet potensielle AFP-brukere er lavere. Forskjellene mellom ansatte i privat og offentlig sektor kan også skyldes variasjoner i sysselsettingsnedgang, bedriftsnedleggelse og omstillinger, forhold vi har kontrollert ufullkomment for i modellen.

LO-medlemmer har større sannsynlighet for å gå av med AFP enn ikke-LO-organiserte. Dette kan ha flere forklaringer. LO-medlemmer kan gjennom sitt fagforeningsmedlemskap ha fått mer informasjon om AFP-ordningen, slik at de i større grad kjenner sine rettigheter. AFP-ordningen har også generelt fått stor oppmerksomhet i tilknytning til LO/NHO-oppgjørene. Det kan også være slik at LO-medlemskap samvarierer med visse ugunstige arbeidsmiljøfaktorer eller bransjekjenntegn som fremmer avgang, og som ikke fanges godt nok opp av våre øvrige utstøtingsvariable.

Rett til annen førtidspensjonsordning enn AFP øker sjansen for å gå av med AFP. En grunn kan være at rett til annen førtidspensjonsordning gir rett til tilleggssytelser, for eksempel sluttvederlag (ut over sluttvederlaget i tilknytning til AFP), noe vi ikke har kunnet inkludere i kompensasjonsraten.

Stikk i strid med hva en skulle forvente ut fra ren incentivlogikk øker sannsynligheten for å gå av med AFP når uførepensjon gir høyere kompensasjonsrate enn avtalefestet pensjon. Dette kan bety at den enkelte velger AFP uansett, fordi uførepensjon kan være forbundet med stigmatisering og det er mer kostnadskrevende, i vid forstand, å oppnå den. At AFP foretrekkes uansett har også sammenheng med at AFP og uførepensjon ikke er likestilte alternativer. Terskelen inn til uførepensjonen er høyere enn terskelen inn til AFP på grunn av sykdomsvilkåret i uførepensjonen. De som har hatt mulighet til å gå av med avtalefestet pensjon, har ikke nødvendigvis så dårlig helse at de like gjerne kunne fått innvilget uførepensjon. Og selv om de kunne fått en uføresøknad igjennom, kan de vurdere det slik at det likevel ikke er bryet verdt å gå gjennom en tid- og ressurskrevende søknadsprosedyre når et fullt akseptabelt alternativ foreligger.

Vi må imidlertid føye til at ettersom utvalget er ganske lite i AFP-analysen (N=179), og signifikansnivået er satt til 0.05, har analysen forholdsvis liten evne («power») til å avvise en nullhypotese om ingen effekt.

Oppsummeringsvis kan vi si at verken de klassiske «utstøtingsfaktorene» (forhold i yrkes- og arbeidsliv) eller de klassiske «attraksjonsfaktorene» (spesielt kompensasjonsraten), slik de her er definert, har den forventede effekt på valget mellom AFP og fortsatt yrkesaktivitet.

## V.5 DISKUSJON

### V.5.1 Problemer og begrensninger

Det kan innvendes at alt annet likt, så har de variable som først entres i en regresjonsmodell størst sjanse for å oppnå stor forklaringskraft og høy statistisk signifikans. Entring av de uavhengige variablene i en annen rekkefølge kunne derfor gi andre resultater. Til en slik innvending har vi to kommentarer. For det første har vi

12. I tillegg til dem som har gått av før fylte 65 år vil de som går av på andre ordninger, for eksempel tjenestepensjon med særaldersgrense 65 år, heller ikke være med i utvalget.

gjennomgående gode teoretiske grunner for å velge den rekkefølgen vi har valgt. For det andre gir andre prosedyrer for entring av variable, det vil si «forward selection» i det vesentlige samme resultat.

Det er problemer med validiteten til flere av de uavhengige variablene, for eksempel press, trivsel og helse, siden de er basert på retrospektive spørsmål for dem som ble tidligpensjonert i undersøkelsesperioden. Det er muligheter for erindringsforskyvning, psykologisk rasjonalisering, og forsøk på å dempe kognitiv dissonans som kan gi systematiske skjevheter i svarfordelingen.

Først og fremst er det fare for at de som er blitt uførepensjonister framstiller seg som sykere enn de «egentlig» var da de gikk av. Det er også andre svakheter ved helsespørsmålet. Helse er egenrapportert. Derfor kan svarene farges av ulike forståelser og fortolkninger som vil variere systematisk mellom individer og sosiale grupper. Videre er det stilt et såkalt globalt helsespørsmål: «hvordan er helsa di?». Spørsmålet er ikke, som det kanskje burde være, innrettet mot å tappe arbeidsuførhet på grunn av sykdom. Studier av effektene av forskjellige typer helsemål, både subjektive og objektive (dødelighet), på sannsynligheten for føtidspensjonering gir støtte til en tese om at selvrapportert helse bidrar til å overdrive helsas betydning, for eksempel på bekostning av kompensasjonsraten. Et objektivt helsemål som dødelighet er derfor anbefalt (Bazzoli (1985)). Men et alternativt, objektivt helsemål som dødelighet er heller ikke uten validitetsproblemer. Det er for eksempel langt fra noe én til én-forhold mellom dødelighet og sykdom som nedsetter arbeidsevnen<sup>13</sup>. Derfor kan det også være misvisende å bruke seinere dødelighet som tilnærming til helsestatus på pensjoneringstidspunktet (Bound (1991)).

En del utstøtingsfaktorer er forholdsvis grovt operasjonalisert, i første rekke arbeidsledighet og sysselsettingsendringer. Vi har forsøkt å tilnærme oss slike strukturelle trekk gjennom yrkesstatusvariabelen. Vår forventning var at folk i ufaglærte yrker ville ha høy sannsynlighet for tidligpensjonering fordi slike yrker har gått kraftig tilbake i løpet av 80-tallet, og, blant annet av denne grunn, fordi innehaverne av slike yrker er utsatt for større arbeidsledighetsrisiko enn andre. Yrkesstatus gir imidlertid ikke signifikante effekter. Likevel, fordi vi kan sette spørsmålstegn ved operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene, kan vi ikke utelukke at mer valide empiriske mål ville gitt andre resultater.

Det er også visse problemer forbundet med tolkningen av helserisiko i næringen, idet vi trekker slutninger om prosesser på individnivå med data på et aggregert nivå. Som kjent er ikke slike slutninger fra høyere til lavere aggregatnivå uten videre gyldig. Selv om et flertall i en bestemt næring har et arbeidsmiljø med en bestemt helserisiko, kan vi ikke med sikkerhet si at individer med høy sannsynlighet for uførepensjonering med bakgrunn i næringer med høy helserisiko selv har vært eksponert for slik risiko.

Kolberg ((1991), (udatert)) er kanskje den som har utført de empiriske prøvinger av utstøtingsmodellen som ligger nærmest opp til de analyser vi har presentert her. En av hans viktige konklusjoner er at «*utstøtingsmodellens eksklusive pretenasjon som forklaringen på uførepensjonen ikke er holdbar,.... men... analysen...frakjenner den på ingen måte enhver verdi*» (Kolberg (1991:108)). Vi kan slutte oss til første ledd i denne konklusjonen, men må i sterkere grad få fram at de fleste av forklaringskomponentene i utstøtingsmodellen er «verdiløse» ved at de ikke bidrar til signifikante modellforbedringer. En grunn til denne diskrepansen er nok at vårt

13. De sykdommer folk dør av er forskjellig fra de sykdommer folk lever med. Til «the killer diseases» hører kreft, hjerte og karsykdommer, og ulykker. Til sykdommer som folk lever med hører muskel-skjelettlidelser og nervøse plager. Disse kan nok begrense arbeidsevnen, og av og til så mye at føtidspensjonering er aktuelt, men man kan leve i mange år med dem. Man dør med slik sykdommer, ikke av dem.

materiale kun omfatter personer over 59 år, mens Kolbergs analyser omfatter individer over langt videre aldersspenn fra henholdsvis 20 år (Kolberg (udatert)) og 50 år (Kolberg (1991)). Vi må dessuten regne med at vårt materiale er sterkt positivt selektert ved at respondentene var yrkesaktive i 1990. Bare de «vellykkede» 59-63-åringene inngår i vårt materiale. Spesielt er det grunn til å tro at kvinner i aldersgruppa 59-63 år er et positivt selektert utvalg av sin generasjon siden de var yrkesaktive i «høy» alder.

Den beregnede kompensasjonsraten og bruttoinntektsvariabelen har visse svakheter. For det første er utregningene av kompensasjonsratene basert på den bruttoinntekt respondentene har oppgitt uten nærmere presisering av hvilke inntekter denne bør omfatte. Videre har vi ikke fullgode opplysninger om den enkeltes formuessituasjon, individuelle pensjonsforsikringer, tilleggssytelser fra tjenestepensjonsordninger eller eventuelle samordningstillegg<sup>14</sup>. Dette kan ha ført til at en del personer får beregnet et for lavt kompensasjonsnivå. Manglende data om tjenestepensjon i privat sektor bidrar også til at vi ikke får kontrollert for den negative effekten rett til tjenestepensjon antas å ha for uttak av AFP blant ansatte i privat sektor<sup>15</sup>. Fordi dataene refererer til en tidsperiode med varierende regelverk (se undervedlegget) og vår analyse er statisk, har vi heller ikke fullt ut kunnet ta hensyn til regelendringene i perioden 1990-1993. Dette har medført at spesielt privat ansatte får beregnet et litt for lavt pensjonsnivå. Disse unøyaktighetene har imidlertid mindre betydning fordi vi har slått sammen verdiene på kompensasjonsrate-variablene til forholdsvis få kategorier.

Hvor realistisk er forutsetningen om at arbeidstakerne har full informasjon om sin kompensasjonsrate? Skattereglene og reglene for beregning av tilleggspensjoner, samordning av offentlige tjenestepensjoner med folketrygdens utbetalinger er svært uoversiktlige og kompliserte. Dette betyr at en nøyaktig utregnet kompensasjonsrate ikke gir noen realistisk representasjon av incentivstrukturen slik aktørene selv opplever den. Det er imidlertid grunn til å anta at en inndeling i grovere kategorier slik vi har gjort, overensstemmer bedre med den kunnskap arbeidstakerne selv besitter om incentivstrukturen. Våre kompensasjonsrater refererer til antatt inntekt kun første året som pensjonist. Vi trekker med andre ord ikke inn forventet inntekt for hele pensjonistperioden. Vi mener dette er forsvarlig. En tidshorisont som strekker seg langt inn i framtida ville ha skapt enda større problemer for våre antakelser om den enkeltes kunnskap om og forventinger til framtidige pensjonsinntekter.

Vi mangler opplysninger om antall år i yrkeslivet etter at tilleggspensjonene ble innført i 1967. Dette er spesielt uheldig for kvinnene i vårt utvalg, fordi det trolig er store variasjoner i antall yrkesaktive år kvinnene imellom. Vi har forutsatt at ugifte kvinner har hatt full opptjening, mens gifte kvinner har hatt redusert opptjening. For å kontrollere betydning av disse forutsetningene, har vi imidlertid kjørt separate analyser hvor vi både har forutsatt full opptjening for alle kvinner og redusert opptjening for alle kvinner. De alternative forutsetningene ga enkelte avvik<sup>16</sup>. Uansett

14. Når det gjelder uførepensjonene i offentlig sektor vil vi heller ikke få med et samordningstillegg som omfatter om lag 70 prosent av ansatte i offentlig sektor. Samordningstillegget er i gjennomsnitt på 10 000 kroner og kommer som følge av forskjeller i pensjonsgrunnlag i folketrygd og tjenestepensjon. De beregnede uførepensjonene i offentlig sektor vil derfor i gjennomsnitt være noe lavere enn de reelle.

15. Fordi de med tjenestepensjon i privat sektor ikke har mulighet til å ta med seg tjenestepensjon når en går av med AFP, og i tillegg kan få lavere alderspensjon som følge av manglende opptjening av rettigheter de to siste årene før fylte 67 år antas de å ha redusert tilbøyelighet til AFP-pensjonering. Hvis arbeidsgiver slutter å betale inn premien ved avgang med AFP, kan pensjonen reduseres med inntil 25 prosent, fordi slike pensjoner har en ikke-lineær opptjening.

anser vi forutsetningen om ulik opptjening for henholdvis ugifte og gifte (eller før gifte) som mer realistisk.

Det er også en svakhet at vi ikke kontrollerer for den totale familieøkonomien og ektefelles yrkesstatus. Vi trekker imidlertid inn gjeldssituasjonen. Vi har også kjørt separate analyser hvor vi har trukket inn ektefelles inntekt, om ektefelle er pensjonist eller yrkesaktiv, uten at dette har endret resultatene nevneverdig. Vår teoretiske antakelse var imidlertid at de familieøkonomiske faktorene ville ha størst betydning for kvinner. I denne omgang har vi ikke gjort separate analyser for menn og kvinner. For AFP-utvalget ville dette heller ikke vært mulig.

Flere av de utenlandske studiene som har funnet en sammenheng mellom økonomiske incentiver og tidligpensjonering blant eldre arbeidstakere har studert effekten av *endringer* i ytelsenivå for enkeltindivider (Smith og Pedersen 1991). For å modellere slike sammenhenger statistisk, må man gjøre bruk av forløpsanalyse. Vår metodiske tilnærming tillater oss ikke å ta hensyn til tidsdimensjonen. Dermed får vi heller ikke sett på eventuelle virkninger av de regelendringene som har funnet sted i perioden og som har kunnet influere på overgangssannsynligheten. Vi tenker i første rekke på innstrammingene i uførepensjonen i 1991<sup>17</sup>.

### V.5.2 Noen teoretiske implikasjoner.

Verken den uførepensjonering eller overgang til avtalefestet pensjon (AFP) lar seg overbevisende forklare med elementer fra noen av våre forklaringsmodeller, utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen. De to formene for tidligpensjonering vi har studert er likevel ganske forskjellig når det gjelder de prosessene som fører fram til deres bruk.

For uførepensjonering spiller, ikke uventet, nedsatt helse den dominerende rollen. På bakgrunn av funn fra 70- og 80-tallet som påviste viktigheten av en rekke ikke-medisinske forhold er helsas nesten eksklusive betydning i vår analyse likevel bemerkelsesverdig. En mulig forklaring kan imidlertid være at uførepensjonen på 90-tallet igjen er blitt genuint medikalisert, jfr. innskjerpingen av tildelingskriteriene. Det kan og være at næringslivets prosjekt med å tidligpensjonere eldre arbeidstakere gjennom uførepensjonsordningen langt på vei ble sluttført ved inngangen til 90-tallet. I løpet av 80-tallet fant det trolig sted en betydelig sanering av eldre arbeidstakere samtidig som bestemte typer jobber og næringer forsvant med dem. Når det gjelder tilstrømmingen til uførepensjonsordningen nå i første halvdel av 90-tallet, er det derfor mulig vi nå nærmer oss grunnfjellet av sykdomsrelatert arbeidsuførhet. En slik tolking er også i samsvar med Rikstrygdeverkets uførestatistikk som viser at tempoet i nyrekrutteringen har avtatt. Skjerpingen av sykdomsvilkåret i uførepensjonsordningen i 1991 kan også ha hatt sin tilsiktede virkning.

I den norske incentivdebatten knyttet til trygdesystemet har kompensasjonsnivåets betydning for pensjonsadferden vært framhevet (Grünfeld og Noreik, Dahl (1991), Risa (1990) og Rødseth (1990)). Resonnementet er at lavinntektsgruppene har de sterkeste incentivene til å velge trygd eller pensjon fordi de har forholdsvis mest å vinne på det økonomisk; de har de høyeste kompensasjonsratene. Utenland-

16. Avvikene er ikke store i forhold til hovedresultatet her. Når vi forutsatte full opptjening for alle kvinner mistet alder så vidt sin signifikante effekt og effekten av antall arbeidede timer ble signifikant i tillegg til LO-medlemskap, beste ordning, sektor og alternative ordninger. Ved forutsetning om begrenset opptjening for alle kvinner (antall år etter fylte 50 år) ble effektene av kjønn og helse signifikante i tillegg til variablene i hovedmodellen, mens sektor mistet sin effekt.

17. Dette gjelder blant annet innstrammingene av sykdomsbegrepet, kontroll av legers diagnoser m.v. (Stokke 1993a, 1993b).

ske studier har også demonstrert visse effekter av kompensasjonsnivået på pensjonsadferden, selv om de kan være marginale (jamfør "*Teoretiske perspektiver – utstøting eller attraksjon?*" i avsnitt V.2). I vårt materiale finner vi imidlertid ikke sikre effekter av tidligpensjonenes relative ytelsesnivå. En forklaring på dette kan være at spredningen i kompensasjonsnivåene til de ytelsene vi har sett på er ganske liten sammenlignet med andre land. Det er en konsentrasjon mellom 60 prosent og 80 prosent. En annen tolkning er at det er ytelsenes absolutte størrelse, ikke deres relative, som er utslagsgivende. I Norge har vi en relativ høy dekningsgrad generelt sett, og få arbeidstakere har en kompensasjon under 60 prosent, og de som har en så lav kompensasjon har samtidig det høyeste inntektsnivået. Hvis man har høy inntekt i utgangspunktet, synes man har nok materielle goder, og samtidig er gjeldfri, kan 60 prosent av arbeidsinntekten oppfattes å være tilfredsstillende. Hvis vi forlater det neoklassiske paradigmet, og skifter ut den maksimerende aktør med en tilfredsstillende aktør, kan dermed høyinntektsgruppene ha like sterke incentiver til å gå av tidligere som lavinntektsgruppene.

Det synspunkt at kompensasjonsnivået har en selvstendig effekt på tidligpensjonssannsynligheten, forutsetter at den enkelte selv kan bestemme om og når han/hun vil gå av. Siden vi ikke finner sikre effekter av kompensasjonsratene verken for overgang til uførepensjonering eller AFP, kan det bety at forutsetningen om fritt valg, slik vi har definert det i "*Teoretiske perspektiver – utstøting eller attraksjon?*" i avsnitt V.2, bygger på sviktende grunnlag. For personer med dårlig helse er friheten til å velge, som tidligere nevnt, begrenset, uavhengig av om en synes kompensasjonsnivået er tilstrekkelig eller ikke. Valgfriheten knyttet til AFP kan også være begrenset som følge av strukturelle føringer og uuttalte forventninger om avgang når aldersgrensen er oppnådd.

Selv om vår hovedinteresse er rettet mot valget mellom pensjon og arbeid, og ikke mellom alternative førtidspensjonsordninger, sier analysene også noe om hvorvidt AFP fungerer som en avlastning for uførepensjon. Vi antok at dersom denne avlastningstesen var holdbar, skulle a) arbeidstakere med rett til AFP velge AFP framfor uførepensjon, og dessuten skulle b) helse også forklare overgang til AFP, ikke bare overgang til uførepensjon. Den første tesen får støtte av våre analyser ved at sannsynligheten for uførepensjonering er lav for dem med rett til AFP og for hvem AFP er mer sjenerøs enn uførepensjonen. Derimot synes ikke resultatene å bekrefte den andre antakelsen: Helse bidrar ikke signifikant til å forklare overgang til AFP. Det er heller ikke slik at disse to ordningene er fullstendig substituerbare. Det illustreres av at arbeidstakere med rett til AFP har høy sannsynlighet for å gå av med AFP selv om uførepensjonen gir høyere kompensasjonsrate. Det kan dermed se ut til at for en del personer kommer AFP i tillegg til, og ikke istedenfor uførepensjonen. Eldre arbeidstakere som ellers ikke ville gått av før tida, gjør det nå fordi de har muligheten til AFP.

## V.6 KONKLUSJON: TIDLIGPENSJONERING – UTSTØTING ELLER ATTRAKSJON?

Våre resultater gir ingen overbevisende og entydig støtte verken til utstøtingsmodellen eller attraksjonsmodellen. Når det gjelder utstøtingsmodellens meritter, er dette for så vidt i samsvar med tidligere funn (Kolberg (1991), Kolberg (udatert)). Så vidt vi vet, finnes ikke sammenlignbare norske analyser av attraksjonsmodellens forklaringspotensiale. Utenlandske studier har imidlertid påvist signifikante, men sjelden sterke effekter av kompensasjonsraten på tilbøyeligheten til tidligpensjonering. Av grunner vi har diskutert foran, er ikke disse studiene uten videre relevante for norske forhold



Utstøtings- og attraksjonsfaktorenes manglende forklaringskraft kan skyldes en rekke uavklarte metodologiske problemer som vi har tatt opp foran; svakheter ved variabeldefinisjoner, lite utvalg (spesielt for AFP-analysen), avgrenset aldersspenn, og metodisk tilnærming, men også substansielle forhold som egenskaper ved norsk arbeidsliv ved begynnelsen av 90-tallet, trekk ved førtidspensjonsordningene og endringer i disse, ytelsesnivåer med god minstedekning, samt forholdsvis egalitær fordeling av inntekter og pensjoner.

Likevel tyder resultatene på at det er ulike prosesser som leder til uførepensjonering og AFP-pensjonering, og det er helsefaktoren som skaper det vesentlige skillet. Helse framstår som den desidert viktigste forklaringsfaktoren for overgang til uførepensjon, mens den er uvesentlig for å forklare AFP-pensjonering. For uførepensjoneringens del kan vi dermed si at det foregår helsemessig utstøting, mens verken helsevariabelen eller andre utstøtings- eller attraksjonsfaktorer er viktige for å forklare AFP-pensjonering.

## Litteratur

- Album, D.* (1984): Standard for inndeling etter sosioøkonomisk status. Standard for norsk statistikk 5, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Aldrich, J. H. og Forrest D. Nelson* (1984): Linear probability, logit, and probit models. Beverly Hills: Sage Publications Inc.
- Amundsen, E.* (1988): Individuelle faktorer ved rekruttering til uførepensjonsordningen- en empirisk studie 1977-1983. Rapporter 88/16. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Bazzoli, G. J.* (1985): «The early retirement decision: New empirical evidence on the influence of health». *Journal of Human Resources*, 20: 214-234.
- Becker, G. S.* (1975): Human Capital. Chicago: University of Chicago Press.
- Berglind, H.* (1977): Förtidspension eller arbete? En studie av utveckling och regionala variationer. Stockholm: Gotab.
- Bogen, I.* (1981): «Ikke-medisinske årsaker til uførhet». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 22:309-330.
- Boskin, M. J. og M. D. Hurd* (1978): «The effect of social security on early retirement». *Journal of Public Economics*, 10: 361-177.
- Bound, J.* (1991): «Self-reported versus Objective Measure of Health in Retirement Models». *The Journal of Human Resources*, Vol. 26: 106-138.
- Bourdieu, P.* (1979): Distinction. A social critique of the judgement of taste. London: Routledge and Kegan Paul.
- Breslaw, J. A. og M. Stelcner* (1987): «The Effect of Health on the Labour Force Behavior of Elderly Men i Canada». *The Journal of Human Resources*, Vol. 22: 490-517.
- Burkhauser, R.* (1979): «The pension acceptance decision of older workers», *Journal of Human Resources*, 14:63-75.
- Burkhauser, R.* (1980): «The Early Acceptance of Social Security: An Asset-Maximization Approach.» *Industrial and Labour Relations Review* 33:484-492.
- Burkhauser, R. and J. Quinn* (1983): «Is Mandatory Retirement Overrated? Evidence from the 1970s», *Journal of Human Resources*, 18:337-358.
- Burtless G. S.* (1986): «Social Security, Unanticipated Benefit Increases, and the Timing of Retirement». *Review of Economic Studies*, LIII:781-805.
- Burtless G. and R. Mofitt* (1984): «The Effect of Social Security Benefits on the Labor Supply of the Aged», in Aron H. and G. Burtless eds. *Retirement and Economic behavior*. Washington, D.C. Brookings Institute, pp. 97-134.
- Cohen J og Cohen P* (1983): Applied multiple regression/correlation analysis for

- the behavioral sciences, Hillsdale: Lawrence Erlbaum.
- Cohen, S og Syme, SL red (1985): Social support and health. Orlando: Academic Press.
- Colbjørnsen, T. (1982): Sysselsettingsproblemer – påtvunget eller selvvalgt? Oslo: Universitetsforlaget.
- Cribier, F. (1981): «Changing Retirement Patterns: The Experience of a Cohort of Parisian Salaried Workers», Ageing and Society, 1:57-71.
- Dahl, E. (1993): Bedre føre var... Personalpolitikk for livsløpsplanlegging. FAFO-rapport nr.150. Oslo: FAFO.
- Dahl, S. Å. (1991): Dekruttering og trygd. Bergen: SNF, Norges Handelshøyskole.
- Dahl, S. Å. og T. Colbjørnsen (1991): «Trygdens virkninger på bedriftens nedbemanning». I: Aksel Hatland red. Trygd som fortjent? En antologi om trygd og velferdsstat. Oslo: Ad Notam.
- Dahl, S. Å. og H. T. Hansen (1993): Klientkarrierer i trygdesystemet. En forprosjektstudie. Arbeidsnotat nr. 90/1993. Bergen: SNF, NHH og Sosialøkonomisk institutt UiO og Bergen.
- Diamond og Hausmann (1984): «The Retirement and Unemployment behavior of Older Men». in H. Aaron and G. Burtless red., Retirement and Economic Behavior, Washington, DC: Brookings Institution.
- Elster, J. (1979): Forklaring og dialektikk. Noen grunnbegreper i vitenskapsteorien. Oslo: Pax Forlag.
- England, P. (1984): «Socioeconomic Explanations of Job Segregations.» I: Remick, H (red.): Comparative Worth and Wage Discrimination. Philadelphia: Temple University Press.
- Fields, G. S. og O. S. Mitchell (1982): «The Effects of Pensions and Earning on Retirement: A Review Essay», in Ehrenberg, R.ed. Research in Labor Economics, Vol. 5, Greenwich, CT.: JAI Press, pp. 115-156.
- Fields, G. S. and O. S. Mitchell (1984): Retirement, Pensions, and Social Security. Massachusetts: The MIT Press.
- Granovetter, M. (1981): «The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: A Social Structural View.» I: England, Paula og George Farakas (red.), Industries, Firms, and Jobs. Sociological and Economic Approaches. New York: Plenum Press.
- Giddens, A. (1973): The class structure of the advanced societies. London: Hutchinson.
- George, L.K., G. Fillenbaum og E. Palmore (1984): «Sex Differences in the Antecedents and Consequences of Retirement.» Journal of Gerontology 39: 364-371.
- Grünfeld, B. (1991a): «Uførepensjoneringens problematiske situasjon – en meningsytring». Tidsskr Nor Lægeforen, 111:1151-1152.
- Grünfeld, B. (1991b): «Innstramming i vilkårene for rett til uførepensjon». Tidsskr Nor Lægeforen, 111:3426-3427.
- Grünfeld, B. (1993): «Sykdomsbegrepet i lys av de økonomiske og politiske realiteter». Tidsskr Nor Lægeforen, 113:375-376.
- Gustman og Steinmeier (1984): «Modeling the Retirement Process for Policy Evaluation and Research.» Monthly Labor Review. 107: 26-33.
- Hagen, K. (1989): Rekruttering til uførepensjon. Den sosiale og økonomiske bakgrunn til norske uførepensjonister. Stensil, Oslo: FAFO.
- Halvorsen, K. (1977): Arbeid eller trygd? Pax forlag, Oslo.
- Hausmann og Wise (1985): «Social Security, Health Status and Retirement», In D. Wise red. Pensions, Labor and Individual Choice, Chicago:University of Chicago Press.

- Hayward, Mark D. og Melissa A. Hardy (1985): «Early Retirement processes Among Older Men: Occupational Differences.» *Research on Aging* 7: 491-515.
- Hedström, P. (1980): *Förtidspension – välfärd eller ofärd?* Stockholm: Institutet för social forskning.
- Hippe, J. og A. West Pedersen (1988): *For lang og tro tjeneste? Pensjoner i arbeidsmarkedet.* FAFO-rapport nr. 84, Oslo: FAFO.
- Hippe, J. og A. West Pedersen (1992): *Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet.* FAFO-rapport nr. 136, Oslo: FAFO.
- Hogarth, J. M. (1988): «Accepting an Early Retirement Bonus. An Empirical Study». *The Journal of Human Resources*, 23:21-33.
- Honach, G. and M. Honig (1983): «Retirement, Wages and Labor Supply of the Elderly,» *Journal of Labor Economics*, Vol. 1:131-151.
- Hosmer, D. W. og S. Lemeshow (1989): *Applied logistic regression.* New York: John Wiley & Sons.
- Hurd, M. D. (1990): «Research on the Elderly: Economic Status, Retirement and Consumption and Saving.» *Journal of Economic Literature* 28: 565-637.
- Ippolito, R. A. (1990): «Towards explaining earlier retirement after 1970». *Industrial and Labour Relations Review*, 43: 556-569.
- Kahn, J. A. (1988): «Social security, liquidity, and early retirement», *Journal of Public Economics*, 35: 33-117.
- Kohli, M. and M. Rein (1991): *The Changing balance of work and retirement*, I Martin Kohli, Martin Rein, Anne-Marie Guilmard og Hermann van Gunsteren, red., *Time for retirement: Comparative studies of early exit from the labor force.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kolberg, J. E. (1974): *Trygde-Norge.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kolberg, J. E. (1991): «Empirisk prøving av utstøtingsmodellen», I: Aksel Hatland red., *Trygd som fortjent? En antologi om trygd og velferdsstat.* Oslo: Ad Notam.
- Kolberg, J. E. (udatert): *Kvinnene og uførepensjonen.* Upublisert stensil. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Kolberg, J. E. og K. Hagen (1992): «The rise of disemployment». I J.E. Kolberg, red., *Between work and social citizenship.* New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Kjeldstad, R. (1990): *Yrkesdeltaking, yrkesinntekt og uførepensjonering.* Rapport 3. Oslo: INAS.
- Lysgaard, S. (1961): *Arbeiderkollektivet.* Oslo: Universitetsforlaget.
- McCarty, T. A. (1990): «The Effect of Social Security on Married Women's Labor Force Participation,» *National Tax Journal* Vol. 43: 95-110.
- Merrilees, W. J. (1983): «Pension Benefits and the Decline in Elderly Male Labour Force Participation». *Economic Record*, 59:260-270.
- Mutschler, P. H. og J. H. Schultz (1987): *Factors in the Retirement Decision.* Massachusetts: The Policy Center on Aging, Brandeis University.
- Noreik, K., B. Grünfeld, og P. Sundby (1990): *Notat om uførepensjon.* Vedlegg 2 til NOU 1990: 17 *Uførepensjon.*
- OECD (1992): «Labour market participation and retirement of older workers», *Employment Outlook*, July 1992, Paris: OECD.
- Olsen, H. (1985): *Om efterløn.* pjece 16, København: Socialforskningsinstituttet.
- Parker, S. (1982): «Work and Retirement», London:George Allen & Unwin.
- Palmore, E., L. George og G. Fillenbaum (1982): «Predictors of Retirement.» *Journal of Gerontology*. 37:733-842.
- Parson, D. (1980): «The Decline in Male Labour Force Participation», *Journal of Political Economy*, 88: 117-134.
- Parsons, T. (1958): «Definitions of health and illness in the light of American

- values and social structure». I: Jaco EG red., *Patients, physicians and illness: A sourcebook in behavioural science and health*, New York: Free Press.
- Pedersen, P. J. og N. Smith* (1992): A duration analysis of the decision to retire early. Working paper 1992:2. Aarhus: Centre for labour economics. University of Aarhus and Aarhus School of Business.
- Petersen, T.* (1985): «A comment on presenting results from logit and probit models». *American Sociological Review*, 50:130-131.
- Pozzebón, Ss. og O. S. Mitchell* (1989): «Married Women's Retirement Behavior». *Journal of Population Economics* 2: 39-53.
- Quinn, J. R.* (1977): «Microeconomic Determinants of Early Retirement: A Cross-section View of White Married Men.» *Journal of Human Resources* 12: 329-345.
- Quinn, J. R.* (1988): «Job Characteristic and Early Retirement.» *Industrial Relations* 17: 315-323.
- Rødseth, T.* (1990): Trygd og effektivitet. Notat nr.46. Bergen: SEFOS.
- Sheppard, H. L.* (1991): The United States: The privatization of exit, I Martin Kohli, Martin Rein, Anne-Marie Guilmard og Hermann van Gunsteren, red., *Time for retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solheim, L. J.* (1989): Uføretrygda kvinner – vegen fram og livet etterpå. Rapport. Bodø: Høgskolesenteret i Nordland.
- Statistisk Sentralbyrå* (1993): Dokumentasjonsrapport. Eldre arbeidstakeres utgang av arbeidslivet. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- St.meld. nr. 39* (1991-92): Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon (Attføringsmeldinga).
- St.meld. nr. 4* (1992-93): Langtidsprogrammet 1994-1997.
- Stokke, L. J.* (1993a): Uførepensjonistar i offentlig sektor. FAFO-rapport nr.153. Oslo: FAFO.
- Stokke, L. J.* (1993b): Endringar i offentlege velferdsordningar 1990-1993. Positivt eller negativt for yrkeskvinner? FAFO-notat. Oslo: FAFO.
- Sørensen, R.* (1989): «Logitmodellen: Analyse av diskret avhengig variabel». *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 30: 61-86.
- Visher, M. og T. Midtsundstad* (1993): Utgang fra arbeidslivet. En studie av eldre arbeidstakere, førtidspensjon og AFP. FAFO-rapport nr. 154, Oslo: FAFO.
- Waldrop, A.* (1992): Før vi vet ordet av det. En analyse av personalpolitiske tiltak for eldre arbeidstakere. FAFO-rapport nr. 133. Oslo: FAFO.
- Wadensjö, E.* (1985): Disability pensioning of older workers in Sweden. A comparison of studies based on time-series and cross-section data. Meddelande 15/1985, Stockholm: Institutet för social forskning.
- Wadensjö, E.* (1990): Early exit from the labor force in Sweden. Meddelande 1/1990, Stockholm: Institutet för social forskning.
- Wright, E. O.* (1985): *Classes*. London: Verso.
- Wærness, K.* (1982): *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.

**OM BEREKNING AV KOMPENSASJONS RATENE**

Ved operasjonaliseringen av variablene definerte vi kompensjonsrate som:

Tabell V.6a:

$$\text{Kompensasjonsrate} = \frac{\text{netto pensjonsinntekt i år t}}{\text{netto arbeidsinntekt i år t}}$$

hvor netto pensjonsinntekt er lik brutto pensjonsinntekt minus utliknet skatt, og netto arbeidsinntekt er lik brutto arbeidsinntekt minus utliknet skatt.

Datamaterialet gir bare opplysninger om bruttoinntekt. Vi har derfor beregnet netto pensjonsinntekt og netto arbeidsinntekt med utgangspunkt i regelverket for de ulike pensjonsordningene og skattereglene for perioden, samt de opplysningene datamaterialet gir om bruttoinntekt, gjeld, sektor, avgangstidspunkt, sivilstand, ektefelles yrkesstatus, ektefelles inntekt med videre.

Kort om regelverket i den perioden vi ser på:

*Avtalefestet pensjon (privat sektor)* tilsvarte fram til 1.10.1992 utbetalt alderspensjon ved fylte 67 år. Etter 1.10.1992 gis det i tillegg et skattefritt sluttvederlag på 11 400 kroner. Alderspensjon består av grunnpensjon (G) pluss tilleggspensjon. Tilleggspensjonen er lik (Pensjonspoeng x grunnbeløpet x tilleggspensjonsprosenten x antall år/40). Tilleggspensjonsprosenten var 45 prosent fram til 1.1.1992. Hvis tilleggspensjonen pluss grunnpensjon er mindre enn minstepensjon utbetales det særtillegg.

*Uførepensjon (privat sektor)* består også av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Det medregnes framtidig trygdetid og framtidig pensjonspoeng fram til og med det år vedkommende fyller 66 år. Framtidig pensjonspoeng fastsettes på grunnlag av inntekt før uførheten inntrådte. For øvrig beregnes grunnpensjon og tilleggspensjon som ved alderspensjon. Det tilstår særtillegg som ved alderspensjon.

*Avtalefestet pensjon (offentlig sektor)* er i prinsippet en ordning som gjør det mulig å gå av med ordinær tjenestepensjon fra fylte 65 år i stedet for 67 år (og fra 64 år etter 1.10.1993). Ved avgang etter AFP utbetales bruttopensjonen, som beregnes på samme måte som ordinær tjenestepensjon. Bruttopensjonen utgjør 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjening (30 år). Ut over et beløp som tilsvarer 8 G blir det bare beregnet 1/3. Lønn som overstiger 12 G blir ikke regnet med i pensjonsgrunnlaget. Den avtalefestede pensjonsordningen i offentlig sektor omfatter også en garantiordning. Garantiordningen innebærer at den enkelte pensjonist kan velge det som er best av 66 prosent av egen inntekt eller pensjon ifølge folketrygden inkludert et tillegg som i offentlig sektor er 20 400 kr etter 1.10.1993, og som skattlegges.

*Invalidepensjon (offentlig sektor)*. Ved full uførhet (100 prosent uføregrad), og full opptjeningstid (30 år) er pensjonen 66 prosent av lønn i tjenesten (pensjonsgrunnlaget) (pluss 1/4 grunnbeløp for enslig etter samordning). Ved beregning av invalidepensjon regner en de år en har vært medlem som den tid arbeidstakeren kunne ha tjenestegjort fram til stillingens aldersgrense om vedkommende ikke hadde blitt ufør, normalt 70 år.

*Spesielle skatteregler for pensjonister*. Skatteyttere som har mottatt pensjon eller attføringspenger fordi arbeidsevnen er nedsatt med minst to tredeler, skal ha særfradrag ved beregning av skatt. Særfradraget kommer til fradrag i inntekten ved beregning av felles-, kommune- og fylkeskommuneskatt. Det gis imidlertid ikke særfradrag for alder ved utbetaling av AFP.

Det ble innført særskilt skattebegrensningsregel for alders- og uførepensjonister med virkning fra og med inntektsåret 1989. I 1993 skal det for eksempel ikke

beregnes skatt når nettoinntekten (før særfradrag for alder og uførhet) ikke overstiger 60 400 kroner for enslige og 94 200 kroner for ektepar. Ved høyere inntekter skal kommune- og fylkesskatt, fellesskatt og trygdeavgift ikke overstige 55 prosent av inntekten over beløpsgrensen. Reglene for alders- og uførepensjoner gjelder også for skatteyttere som mottar avtalefestet pensjon. Den særskilte skattebegrensningsregel kommer til anvendelse ved beregning av kommune- og fylkesskatten, fellesskatten til Skattefordelingsfondet og ved beregning av trygdeavgiften. Derimot kommer den ikke til anvendelse ved fastsettelse av toppskatten eller av formuesskatten.

Trygdeavgiftssatsen er også noe lavere for pensjonister.

Vi har gjort følgende forutsetninger ved beregning av pensjonsinntektene:

1. Ved beregning av uførepensjon og AFP i privat sektor har vi tatt utgangspunkt i grunnbeløpet, særtilleggsopplysninger med videre for det år vi har bruttoinntektsopplysninger. De grunnbeløpene som benyttes i beregningene vil tilsvare gjennomsnittlig grunnbeløp i det år vedkommende valgte å gå av for dem som er pensjonister, og grunnbeløp på intervjudtidspunktet for dem som ennå er yrkesaktive, ettersom bruttoinntektsopplysningene for disse også relaterer seg til dette tidspunktet. Dette vil ikke gi store skjevheter ettersom det er det relative forholdet mellom pensjonsinntekt og arbeidsinntekt som her er viktigst.
2. Selv om tilleggspensjonsprosenten ble endret fra 45 til 42 prosent for pensjonsgrunnlag tjent opp etter 1.1.1992 i privat sektor, forutsetter vi 45 prosent for alle. Dette vil ut fra våre beregninger innebære en overvurdering av inntektene på inntil 500 kroner per år. Vi beregner også full opptjening av pensjonspoeng for inntekt opp til 8 G i privat sektor som i offentlig sektor, selv om inntekt utover 6 G tjent opp etter 1.1.1992 bare teller en tredjedel. For inntekt mellom 8 og 12 G forutsetter vi 1/3 opptjening. Vi har beregnet at denne forenklingen høyst vil innebære en overvurdering av pensjonsinntektene i privat sektor på om lag 1000 kroner årlig for våre alderskategorier.
3. Alderspensjon beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlig pensjonspoeng for de tyve beste opptjeningsårene. Poengtall for de tyve beste opptjeningsårene forutsettes å være likt antall pensjonspoeng for det året hvor vi har inntektsopplysninger.
4. For å få full pensjon fra folketrygden må en ha 40 år opptjeningstid. Kortere opptjeningstid avkortes forholdsmessig. Det er imidlertid en overgangsordning for de som er født mellom 1918 til og med 1936. De må ha sammenhengende opptjening fra 1969 og fram til de er 67 år gamle for å få full pensjon. Pensjonen forkortes forholdsmessig avhengig av opptjeningstid. For personene i vårt utvalg som er født fra 1926 til 1931 vil full opptjening si fra 29 til 35 år. Datamaterialet gir bare opplysninger om antall yrkesaktive år etter fylte 50 år og ikke det totale antall år den enkelte har vært yrkesaktiv. I offentlig sektor har en full opptjening etter 30 år.  
I beregningene har vi forutsatt at alle mennene har full opptjening. For kvinnene forutsetter vi i utgangspunktet at de som er ugifte har full opptjening. For de øvrige (det vil si gifte og før gifte) har vi forutsatt en opptjeningstid lik antall år de har arbeidet etter fylte 50 år fram til aldersgrensen (67 år i privat sektor, og 70 år for uføre i offentlig sektor). Begrunnelsen for å gi gifte (før gifte) kvinner redusert opptjening er at mange kvinner i denne generasjonen har vært hjemme når barna var små. De fleste gikk ikke ut i arbeidslivet før etter at barna var flyttet hjemmefra. For ugifte vil situasjonen, slik vi vurderer det, være noe annerledes idet de har vært hovedforsørgere.
5. Ved beregning av avtalefestet pensjon har vi lagt til et sluttvederlag på 11.400 kroner for de som har gått av etter 1.10.1992, samt for alle som fortsatt er yrkes-

aktive. Flere av de yrkesaktive har i prinsippet også vært eksponert for AFP uten sluttvederlag. De yrkesaktive har imidlertid alle hatt mulighet til å gå av med AFP pluss sluttvederlag i løpet av den perioden vi ser på.

6. Ettersom vi mangler opplysninger om barnas alder, forutsetter vi at ingen har rett til forsørgertillegg for barn.
7. Vi forutsetter imidlertid at alle gifte med ektefelle uten arbeidsinntekt får forsørgertillegg for ektefellen. Pensjonist som forsørger ektefelle som ikke selv er pensjonist, er berettiget til et ektefelletillegg som tilsvarer 50 prosent av pensjonistens grunnpensjon, såfremt vedkommendes samlede pensjon/arbeidsinntekt ikke overstiger minstepensjonsnivået for ektepar tillagt 25 prosent av G. I så fall reduseres forsørgertillegget med 50 prosent av overskytende inntekt. Forsørgertillegget var i 1990 33 575 kroner i inntektsintervallet 95 046-128 620 kroner, i 1991 35 033 kroner i intervallet 99 598-134 631 kroner, i 1992 36 167 kroner i intervallet 102 930-139 097 kroner og i 1993 36 500 kroner i intervallet 105 253-141 753 kroner.
8. Ved delvis uførhet blir pensjonen redusert forholdsmessig. Noe forenklet forutsetter vi full uførhet ved beregning av uførepensjon.

Ved beregning av skatt på pensjon og arbeidsinntekt har vi:

1. Beregnet skatt med utgangspunkt i de skattesatsene som gjaldt det året vi har bruttoinntektsopplysninger for.
2. Forutsatt at ingen har inntekt ut over arbeidsinntekt, dvs. inntekter fra formue, livrenter fra individuelle pensjonsforsikringer med videre.
3. Noe forenklet satt fradrag ut over minstefradrag og klassefradrag (beregnet rentefradrag) til ti prosent av den totale gjelden i tusen kroner.
4. Forutsatt at de ikke betaler formuesskatt, da vi ikke har opplysninger om den enkeltes formuesforhold.
5. Tatt hensyn til ektefelles skatt ved fastsettelse av klassefradrag og vurdering av hvorvidt man kommer inn under skattebegrensningsregelen.

## **Vedlegg VI**

# **Uførepensjonering og AFP-pensjonering**

*Av Tor Rødseth og Geir Bjørsvik, Universitetet i Bergen*

## **VI.1 FORKLARINGSFAKTORER TIL UFØREPENSJONERING OG AFP-PENSJONERING**

### **VI.1.1 Innledning**

Dette notatet er skrevet i tilknytning til arbeidet i Utvalget for å utrede overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Selve notatet er skrevet av Tor Rødseth, mens beregningsarbeidet er gjort av Geir Bjørsvik. Arbeidet er gjort under et sterkt tidspress, slik at det ikke fremstår som gjennomarbeidet. Men siden resultater fra notatet er brukt i utvalget, har vi funnet det riktig å dokumentere disse.

Notatet bygger i sin helhet på data fra FAFOs undersøkelse av utganger fra arbeidslivet (EXIT-undersøkelsen 1994). De beregningene som er gjort i dette prosjektet vil bli sammenholdt med beregninger som skal foretas på grunnlag av en database over førtidspensjonister som er under utvikling ved Rikstrygdeverket.

Vi er FAFO stor takk skyldig fordi de har gitt oss adgang til å bruke hele materialet fra sin undersøkelse over førtidspensjonering. FAFO har også gjort omfattende beregninger over disse dataene. FAFOs analyser er nærmere omtalt i vedlegg V (og i Dahl og Midtsundstad (1994)). FAFOs beregninger er på mange måter parallelle til våre beregninger, men ulike variable er tatt med i analysene, variabeldefinisjonene er forskjellige, beregningsopplegget er forskjellig med videre. Vårt arbeid supplerer derfor FAFOs analyser. Hovedinntrykket av våre beregninger samsvarer med inntrykket av FAFOs analyser. Vi har også gjort beregninger som er sammenfallende med FAFOs, men i dette vedlegget er det bare tatt med beregninger som ikke er det.

### **VI.1.2 Teori og metode**

Utgangspunktet for denne analysen er at omfang av førtidspensjonering og valg av førtidspensjoneringsmetode er et resultat av ønsker og beslutninger fra arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter. For arbeidstakerne antar vi at økonomiske vilkår ved pensjonering vurdert i forhold til velferden ved fortsatt arbeid er avgjørende for både ønske om pensjonering, og hva slags pensjoneringsordning som fortoner seg som mest attraktiv. Dessuten kan selve pensjoneringsformen inngå i arbeidstakernes vurdering. Fra arbeidsgiversiden vil vurdering av produktivitet og kostnader ved arbeidstakere i ulike aldre kunne medføre ønsker om å førtidspensjonere eldre arbeidstakere, spesielt i perioder med rask teknologisk utvikling og i perioder med nedbemanning. Også myndighetene kan ha interesse av førtidspensjonering, for eksempel ut fra hensynet til økonomisk aktivitet, fordeling og statsfinansene.

FAFOs undersøkelse tok utgangspunkt i et utvalg arbeidstakere som var yrkesaktive i 1990 og fastslo deres situasjon i april 1993. Undersøkelsen var basert på telefonintervjuer. De fleste i utvalget var fortsatt yrkesaktive, men et betydelig antall var gått over i ulike pensjonsordninger. Intervjupersonene ble stilt et stort antall spørsmål som angikk både deres personlige forhold og forhold i omgivelsene, først og fremst bedriftstilknytningen i utgangssituasjonen.



Det teoretiske utgangspunktet er følgende: En som er yrkesaktiv på starttidspunktet (1990), vil i april 1993 kunne være i en rekke mulige tilstander: fortsatt yrkesaktiv, uførepensjonert, AFP-pensjonert og så videre. Ved hjelp av de opplysningene vi har om individene søker vi å forklare hvordan et individ havner i de ulike tilstandene – hva forklarer at vedkommende blir uførepensjonert, førtidspensjonert på annen måte og så videre?

En metode som kan brukes til dette formålet er *binomisk logistisk multippel regresjonsanalyse*. En holder da opp to tilstander mot hverandre og stiller spørsmålet: hvordan påvirker ulike faktorer sannsynligheten for å havne i den ene av de to tilstandene i forhold til sannsynligheten for å havne i den andre tilstanden. Denne metoden er brukt både i FAFOs og vår bearbeiding.

I de beregningene som gjengis her ser vi på to slutttilstander, nemlig uførepensjonering og AFP-pensjonering. Vårt materiale bygger på om lag 90 observasjoner, avhengig av hvilke forklaringsfaktorer som inkluderes i analysen.

### VI.1.3 Variable

Variablene som er brukt som forklaringsfaktorer er følgende:

1. HELSE
2. HOV.GR.(Hovedgrunn til overgang til pensjonering)
  - egen helse
  - andre grunner
3. SEKTOR (i yrkesaktiv periode)
  - privat
  - offentlig
4. SIV.STAT
  - ugift eller før gift
  - gift eller samboer
5. KJØNN
  - kvinne
  - mann
6. TIMER (Antall arbeidstimer per uke som yrkesaktiv)
  - 1-29 timer
  - over 30 timer
7. BR.LØNN
8. DEKNING (Pensjon i forhold til tidligere inntekt)
9. DEKGRAD (Samme som DEKNING, i tre intervaller):
  - mindre enn 60 prosent
  - 61-70 prosent
  - over 70 prosent
10. PEN.ÅR (Første år med pensjonsutbetaling)
  - 1989, 1990 eller 1991
  - 1992 eller 1993

Variablene DEKNING og DEKGRAD indikerer to måter å behandle dette på i beregningene. Andre forskjeller mellom beregningene som omtales, er at i noen av disse er bruttolønn (BR.LØNN) tatt med og ikke noe uttrykk for dekningsgrad

(DEKNING eller DEKGRAD), og i enkelte beregninger er pensjoneringsår (PEN.ÅR) tatt med. Her kommenteres tall fra fire ulike beregninger.

- Beregning 1 inkluderer variabelen bruttolønn.
- Beregning 2 inkluderer bruttolønn og pensjoneringsår.
- Beregning 3 inkluderer dekningsgrad ved variabelen DEKGRAD og pensjoneringsår.
- Beregning 4 inkluderer dekningsgrad ved variabelen DEKNING og pensjoneringsår.

#### VI.1.4 Resultater

Tabell VI.1a gjengir sammenhengen mellom yrkesaktiviteten i 1990, målt i arbeidstimer, og status i april 1993.

Tabell VI.1a: Arbeidstid i 1990 og status i 1993.

| Arbeidstid 1990 | Status 1993 |               |                 |
|-----------------|-------------|---------------|-----------------|
|                 | Yrkesaktiv  | Førtidspensj. | Uførepensjonert |
| 1-29 timer      | 185         | 24            | 47              |
| 30-36 timer     | 94          | 13            | 9               |
| Over 37 timer   | 557         | 142           | 99              |

Tallene i tabell VI.1a gir en indikasjon på hovedstrukturen i førtidspensjoneringsen. Det mest karakteristiske inntrykket er at, mens førtidspensjonistene i stor grad går fra full yrkesaktivitet til pensjonering, går uførepensjonerte først og fremst fra liten yrkesaktivitet til pensjonering. Dette indikerer at en har med to ulike grupper å gjøre.

#### Beregning 1. Bruttolønn.

Resultatene i beregning 1 er gjengitt i tabell VI.1b.

Tabell VI.1b: Beregningsresultater med bruttolønn.

| Variable     | B    | S.E. | Wald  | Sig  |
|--------------|------|------|-------|------|
| BR.LØNN      | 0,02 | 0,01 | 5,07  | 0,02 |
| HELSE (1)    | 0,36 | 0,72 | 0,25  | 0,61 |
| HOV.GR. (1)  | 4,37 | 0,92 | 22,35 | 0,00 |
| SEKTOR (1)   | 0,33 | 0,76 | 0,19  | 0,66 |
| SIV.STAT (1) | 0,15 | 0,88 | 0,03  | 0,87 |
| KJØNN (1)    | 0,21 | 1,03 | 0,04  | 0,84 |
| TIMER (1)    | 0,90 | 0,90 | 1,00  | 0,32 |
| Konstant     | 4,60 | 1,49 | 9,60  | 0,00 |

De tre første kolonnene i tabell VI.1b angir regresjonskoeffisienter, standardavviket til koeffisientene samt Wald-statistikken som er kvadratet av t-verdien. De to sistnevnte sier noe om signifikansen av regresjonskoeffisientene. Dette er også opp-

summert i Sig-kolonnen som gir signifikansnivået, hvor 0.05 er den vanlige signifikansgrensen.

En måte å vurdere treffsikkerheten i modellen på, er ved å sammenholde hvilken kategori beregningene tilsier at vedkommende ville havne i med hvilken kategori han faktisk havnet i. Dette er gjort i tabell VI.1c. Tabellen viser at i 44 tilfeller hvor modellen predikerte at vedkommende vil bli uførepensjonist, så ble vedkommende faktisk uførepensjonist. I 4 tilfeller ble vedkommende istedet AFP-pensjonist. Videre ga predikeringen av at vedkommende ville bli AFP-pensjonist riktig resultat i 36 tilfeller, mens vedkommende faktisk ble uførepensjonert i 7 tilfeller.

Tabell VI.1c: Predikert og observert status, beregning 1.

| Predikert       | Observert       |                |
|-----------------|-----------------|----------------|
|                 | Uførepensjonist | AFP-pensjonist |
| Uførepensjonist | 44              | 4              |
| AFP-pensjonist  | 7               | 36             |

### Beregning 2. Bruttolønn og pensjoneringsår.

Resultatene av beregning 2 er gjengitt i tabell VI.1d og VI.1e.

Tabell VI.1d: Beregningsresultater med bruttolønn og pensjoneringsår.

| Variable      | B     | S.E  | Wald  | Sig  |
|---------------|-------|------|-------|------|
| BR.LØNN       | 0.03  | 0.01 | 6.01  | 0.01 |
| HELSE (1)     | 0.33  | 0.76 | 0.19  | 0.66 |
| HOV.GR. (1)   | 4,35  | 0.94 | 21.64 | 0.00 |
| SEKTOR (1)    | ÷0,68 | 0.85 | 0.64  | 0.42 |
| SIV. STAT (1) | 0.41  | 0.92 | 0.20  | 0.65 |
| KJØNN (1)     | ÷0.83 | 1.22 | 0.46  | 0.50 |
| TIMER (1)     | ÷1.32 | 1.02 | 1.66  | 0.20 |
| PEN AAR (1)   | 1.38  | 0.78 | 3.17  | 0.08 |
| Konstant      | ÷5.80 | 1.70 | 11.70 | 0.00 |

Tabell VI.1e: Predikert og observert status, beregning 2.

| Predikert       | Observert       |                |
|-----------------|-----------------|----------------|
|                 | Uførepensjonist | AFP-pensjonist |
| Uførepensjonist | 42              | 5              |
| AFP-pensjonist  | 6               | 37             |

### Beregning 3. Dekningsgrad og pensjoneringsår.

Resultatene er gjengitt i tabell VI.1f og VI.1g.

Tabell VI.1f: Beregningsresultater med pensjoneringsår og dekningsgrad målt med variabelen DEK-GRAD.

| Variable     | B     | S.E  | Wald  | Sig  |
|--------------|-------|------|-------|------|
| HELSE (1)    | 0,97  | 0,88 | 1,20  | 0,27 |
| HOV.GR.(1)   | 5,57  | 1,40 | 15,82 | 0,00 |
| SEKTOR (1)   | 0,63  | 0,85 | 0,54  | 0,46 |
| SIV.STAT (1) | ÷0,82 | 1,06 | 0,60  | 0,44 |
| KJØNN (1)    | 0,32  | 1,14 | 0,08  | 0,77 |
| TIMER (1)    | 2,30  | 1,49 | 2,39  | 0,12 |
| PEN.AAR (1)  | 0,18  | 0,88 | 0,04  | 0,83 |
| DEK.GRAD     |       |      | 2,07  | 0,36 |
| DEKGRAD (1)  | 0,45  | 0,93 | 0,24  | 0,63 |
| DEKGRAD (2)  | ÷1,31 | 1,28 | 1,05  | 0,30 |
| Konstant     | ÷3,47 | 1,63 | 4,51  | 0,03 |

Tabell VI.1g: Predikert og observert status, beregning 3.

| Predikert       | Observed        |                |
|-----------------|-----------------|----------------|
|                 | Uførepensjonist | AFP-pensjonist |
| Uførepensjonist | 41              | 1              |
| AFP-pensjonist  | 8               | 35             |

**Beregning 4. Dekningsgrad og pensjoneringsår.**

Resultatene av beregningen er gjengitt i tabell VI.1h og VI.1i.

Tabell VI.1h: Beregningsresultater med pensjoneringsår og dekningsgrad målt med variabelen DEK-NING.

| Variable     | B     | S.E  | Wald  | Sig  |
|--------------|-------|------|-------|------|
| HELSE (1)    | 0,94  | 0,85 | 1,22  | 0,27 |
| HOV.GR.(1)   | 5,16  | 1,21 | 18,33 | 0,00 |
| SEKTOR (1)   | 0,69  | 0,82 | 0,71  | 0,40 |
| SIV.STAT (1) | ÷0,76 | 1,00 | 0,59  | 0,44 |
| KJØNN (1)    | ÷0,21 | 1,12 | 0,04  | 0,85 |
| TIMER (1)    | 2,30  | 1,44 | 2,56  | 0,11 |
| PEN.AAR (1)  | 0,45  | 0,83 | 0,30  | 0,59 |
| DEKNING      | ÷0,02 | 0,02 | 0,80  | 0,37 |
| Constant     | ÷2,33 | 2,18 | 1,14  | 0,29 |

Tabell VI.1i: Predikert og observert status, beregning 4.

| Predikert       | Observed        |                |
|-----------------|-----------------|----------------|
|                 | Uførepensjonist | AFP-pensjonist |
| Uførepensjonist | 39              | 3              |

Tabell VI.1i: Predikert og observert status, beregning 4.

| Predikert      | Observert       |                |
|----------------|-----------------|----------------|
|                | Uførepensjonist | AFP-pensjonist |
| AFP-pensjonist | 7               | 36             |

### VI.1.5 Kommentar

De viktigste inntrykkene av disse beregningene kan oppsummeres slik:

- Beregningene gir generelt lite signifikante resultater. Egen helse som hovedgrunn til pensjonering er den faktor som desidert gir sterkest utslag i retning av uførepensjonering i stedet for AFP-pensjonering. Dette går igjen i alle beregningene, og er selvsagt lite overraskende.
- Dekningsgraden gir ikke signifikante utslag i sammenheng med de øvrige variable, enten en bruker en finere eller grovere spesifisering.
- Bruttolønn gir derimot signifikant utslag i retning av AFP-pensjonering. Dette kan muligens tolkes som at det absolutte pensjonsnivået, som avhenger av inntekten, er viktigere enn dekningsgraden.
- I beregningene med bruttolønn som variabel i stedet for dekningsgrad, slår pensjoneringsåret ut i retning av mer AFP-pensjonering etter 1992. Dette kan tolkes på flere måter – at AFP-ordningen er blitt mer kjent, at adgangen til uførepensjon var mer restriktiv i 1991 og at AFP-ordningen ble mer gunstig økonomisk. Utslaget som pensjoneringsår gir, er nesten signifikant etter vanlige kriterier.
- Treffsikkerheten i modellene kan måles ved å se på sammenhengen mellom predikert og observert status. Av tabellene fremgår det at treffsikkerheten er meget stor. En måte å oppsummere treffsikkerheten på er den såkalte *assosiasjonskoeffisienten*, som kan variere mellom -1 og +1. I de fire beregningene som er presentert her varierer assosiasjons-koeffisienten mellom 0.96 og 0.98.

## VI.2 FORSKJELLER MELLOM AFP-PENSJONERTE OG UFØREPENSJONERTE 65-66- ÅRINGER. TESTING BASERT PÅ EN SPØRRE-UNDERSØKELSE VED FAFO

I en rapport fra FAFO (Mary Visher og Tove Midtsundstad (1993) «Utgang fra arbeidslivet») er det gjengitt en del resultater fra en spørreundersøkelse blant ulike grupper av pensjonerte 65- og 66-åringer. Tor Rødseth har utført en test på bakgrunn av resultater fra denne rapporten. For en rekke kriterier oppgis det hvor stor prosent av alle intervjuede og hvor stor prosent innenfor grupper som uføre- og AFP-pensjonister som oppfyller kriteriet<sup>18</sup>.

Anta at vi har observert en prosentandel  $p$  for alle grupper under ett, som oppfyller et gitt kriterium. Så tar vi ut en gruppe, for eksempel uførepensjonerte, og stiller spørsmålet: kan denne gruppen betraktes som et tilfeldig utvalg av alle? Da ville forventet andel av uførepensjonerte som oppfylte kriteriet også være  $p$  prosent. Men slike tilfeldige utvalg vil vanligvis ikke gi prosentandelen  $p$ . I stedet ville vi få en fordeling av de observerte prosentandelene rundt  $p$  på grunn av tilfeldige utslag. Variansen i denne fordelingen av prosentandeler er:

$$V(p) = p(1-p)n, \quad s = \sqrt{V(p)}$$

18. Visher og Midtsundstad (1993), Tabell 6, side 92

hvor  $V(p)$  er variansen i fordelingen,  $n$  er størrelsen på utvalget som er tatt fra hele gruppen.<sup>19</sup> Standardavviket  $s$  er kvadratroten av  $V(p)$ . For eksempel er antall uførepensjonerte 45 og antall AFP-pensjonerte 57. Dersom vi tar et tilfeldig utvalg fra totalpopulasjonen (her: alle pensjonerte 65- og 66-åringer i spørreundersøkelsen) så vil sannsynligheten for at den observerte andel skal ligge innenfor  $p$  pluss/minus  $s$  være om lag 0.67 og for at den skal ligge innenfor  $p$  pluss/minus  $2s$  være om lag 0.95.

I tabell VI.2a og tabell VI.2b nedenfor er resultatene av testingen gjengitt. For de enkelte kriterier er andelen for alle pensjonister,  $p$ , angitt i første kolonne. Andre kolonne gir andelen i gruppen;  $f$ . De to neste kolonnene angir intervallene som svarer til henholdsvis  $p$  pluss/minus  $s$  og  $p$  pluss/minus  $2s$ . Når vedkommende gruppes andel har en sannsynlighet på mindre enn 0.33 er det angitt ved \*, og når den har en sannsynlighet på mindre enn 0.05 angis dette ved \*\*. Det er det siste sannsynlighetsnivået som vanligvis brukes ved vitenskapelige undersøkelser, i noen tilfeller supplert med  $p$  pluss minus  $3s$  som gir et sannsynlighetsnivå mindre enn 0,01.

---

19. H.Arking og R.R.Colton: «Statistical methods.» Barnes & Noble, New York 1955

Tabell VI.2a: Testing av uførepensjonister mot alle pensjonerte 65- og 66-åringer

|                                              | Alle     | Uførepensjonerte |                       |                        |
|----------------------------------------------|----------|------------------|-----------------------|------------------------|
|                                              | <i>p</i> | <i>f</i>         | <i>p</i> +/- <i>s</i> | <i>p</i> +/-2 <i>s</i> |
| Kvinner                                      | 39,8     | 44,4             | 32,5 – 47,1           | 25,2 – 54,4            |
| 7-årig folkeskole                            | 48,1     | 55,6*            | 40,7 – 55,5           | 33,3 – 62,9            |
| Artium                                       | 18,8     | 11,1*            | 13,0 – 24,6           | 7,2 – 30,4             |
| Helse sammenlignet med andre på samme alder: |          |                  |                       |                        |
| Mye/litt verre                               | 40,4     | 72,7**           | 33,1 – 47,7           | 25,8 – 55,0            |
| Det samme                                    | 31,4     | 22,7*            | 24,5 – 38,3           | 17,6 – 45,2            |
| Litt/mye bedre                               | 28,2     | 4,6*             | 21,5 – 34,9           | 14,8 – 48,5            |
| Hovedgrunnen til at en ble pensjonert:       |          |                  |                       |                        |
| Egen helse                                   | 46,5     | 93,2**           | 39,1 – 53,9           | 31,7 – 61,3            |
| Trivsel på siste arbeidsplass:               |          |                  |                       |                        |
| Ikke/svært dårlig                            | 1,9      | 4,6*             | -0,1 – 3,9            | -2,1 – 5,9             |
| Sånn passe                                   | 14,0     | 13,6             | 8,8 – 19,2            | 3,6 – 24,4             |
| Ganske/svært godt                            | 84,1     | 81,8             | 78,6 – 89,6           | 73,1 – 95,1            |
| Sivilstand:                                  |          |                  |                       |                        |
| Gift/samboende                               | 78,3     | 77,3             | 72,2 – 84,4           | 66,1 – 90,5            |
| Ugift                                        | 5,7      | 4,5              | 2,2 – 9,2             | -1,3 – 12,7            |
| Før gift                                     | 15,9     | 18,2             | 10,4 – 21,4           | 4,9 – 26,9             |
| Sektor                                       |          |                  |                       |                        |
| Offentlig                                    | 42,7     | 29,5*            | 35,3 – 50,1           | 27,9 – 57,5            |
| Privat                                       | 57,3     | 70,5*            | 49,9 – 64,7           | 42,5 – 72,1            |
| Årsinntekt siste arbeidsplass                |          |                  |                       |                        |
| Under 111 000                                | 18,1     | 25,6*            | 12,4 – 23,8           | 6,7 – 29,5             |
| 111 000-158 000                              | 22,1     | 32,6*            | 15,9 – 28,3           | 9,7 – 34,3             |
| 160 000-190 000                              | 26,8     | 20,9*            | 20,2 – 33,4           | 13,6 – 40,0            |
| Over 190 000                                 | 32,9     | 20,9*            | 25,9 – 39,9           | 18,9 – 46,1            |
| Organisert i LO                              | 56,7     | 60,0             | 49,3 – 64,1           | 41,9 – 71,5            |
| Antall yrkesaktive år etter fylte 50:        |          |                  |                       |                        |
| 10-14 år                                     | 42,0     | 63,6**           | 34,6 – 49,4           | 27,2 – 56,8            |
| 15-17 år                                     | 58,0     | 36,4**           | 50,6 – 65,4           | 43,2 – 72,8            |

Kilde: Visser og Midtsundstad (1993), tabell 6, side 92

Tabell VI.2b: Testing av AFP-pensjonister mot alle pensjonerte 65- og 66-åringer.

|                                              | Alle     | AFPpensjo<br>nerte |                       |                        |
|----------------------------------------------|----------|--------------------|-----------------------|------------------------|
|                                              | <i>p</i> | <i>f</i>           | <i>p</i> +/- <i>s</i> | <i>p</i> +/-2 <i>s</i> |
| Kvinner                                      | 39,8     | 36,8               | 33,3 – 46,3           | 26,8 – 52,8            |
| 7 årig folkeskole                            | 48,1     | 47,7               | 41,5 – 54,7           | 34,6 – 61,3            |
| Artium                                       |          |                    |                       |                        |
| Helse sammenlignet med andre på samme alder: |          |                    |                       |                        |
| Mye/litt verre                               | 40,4     | 28,1*              | 33,9 – 46,9           | 27,4 – 53,4            |
| Det samme                                    | 31,4     | 36,8               | 25,3 – 37,5           | 19,2 – 43,8            |
| Litt/mye bedre                               | 28,2     | 35,1*              | 22,2 – 34,2           | 16,2 – 40,2            |
| Hovedgrunnen til at en ble pensjonert        |          |                    |                       |                        |
| Egen helse                                   | 46,5     | 31,6*              | 39,9 – 53,1           | 33,9 – 59,2            |
| Sliten                                       | 12,1     | 17,5*              | 7,8 – 16,4            | 3,5 – 20,7             |
| Trivsel på siste arbeidsplass                |          |                    |                       |                        |
| Ikke/svært dårlig                            | 1,9      | 1,8                | -0,1 – 3,7            | -1,9 – 5,5             |
| Sånn passe                                   | 14,0     | 10,5               | 9,4 – 18,6            | 4,8 – 23,2             |
| Ganske/svært godt                            | 84,1     | 87,7               | 79,3 – 88,9           | 74,5 – 93,4            |
| Sivilstand:                                  |          |                    |                       |                        |
| Gift/samboende                               | 78,3     | 80,7               | 72,8 – 83,8           | 67,3 – 89,3            |
| Ugift                                        | 5,7      | 8,8                | 2,6 – 8,8             | -0,5 – 11,9            |
| Før gift                                     | 15,9     | 10,5*              | 11,1 – 20,7           | 6,3 – 25,5             |
| Sektor:                                      |          |                    |                       |                        |
| Offentlig                                    | 42,7     | 63,2**             | 36,1 – 49,3           | 29,5 – 55,9            |
| Privat                                       | 57,3     | 36,8**             | 50,7 – 63,9           | 44,1 – 70,5            |
| Årsinntekt siste arbeidsplass:               |          |                    |                       |                        |
| Under 111 000                                | 18,1     | 17,0               | 13,0 – 23,2           | 7,9 – 28,3             |
| 111 000 – 158 000                            | 22,1     | 15,1               | 16,6 – 27,6           | 11,1 – 33,1            |
| 160 000 – 190 000                            | 26,8     | 28,3               | 20,9 – 32,7           | 15,0 – 38,6            |
| Over 190 000                                 | 32,9     | 39,6               | 26,7 – 39,1           | 20,5 – 45,3            |
| Organisert i LO                              | 56,7     | 66,7*              | 50,1 – 63,3           | 43,5 – 69,9            |
| Antall yrkesaktive år etter fylte 50:        |          |                    |                       |                        |
| 10 – 14 år                                   | 42,0     | 24,6**             | 35,5 – 48,5           | 29,9 – 37,1            |
| 15 – 17 år                                   | 58,0     | 75,5**             | 51,5 – 64,5           | 45,0 – 71,0            |

Kilde: Visser og Midtsundstad (1993), tabell 6, side 92

Når vi baserer oss på sannsynlighetsnivået 0,05 kan vi oppsummere resultatene slik:

*Uførepensjonerte* oppgir (som rimelig er) en signifikant høyere andel som har dårligere helse sammenlignet med andre på samme alder. Tilsvarende oppgir de en



signifikant lavere andel som har bedre helse sammenlignet med andre på samme alder. Av de uførepensjonerte oppgir også en signifikant høyere andel at egen helse var hovedgrunnen til at en ble pensjonert.

De uførepensjonerte har en signifikant høyere andel enn gjennomsnittet som har 10-14 yrkesaktive år etter fylte 50 år, mens andelen som har 15-17 yrkesaktive år etter 50 års alder er signifikant lavere enn gjennomsnittet.

*AFP-pensjonerte* oppgir egen helse signifikant lavere andel enn gjennomsnittet som hovedgrunn til at de ble pensjonert. Disse pensjonistene hadde en signifikant høyere andel arbeidstakere i offentlig sektor og en signifikant lavere andel i privat sektor enn gjennomsnittet. Og når det gjaldt antall yrkesaktive år etter 50-årsalder var resultatet motsatt av det for uførepensjonerte: AFP-pensjonistene hadde en signifikant høyere andel enn gjennomsnittet som hadde 15-17 år og en signifikant lavere andel som hadde 10-14 år.

Dersom vi holder oss til det lavere signifikanskravet (pluss/minus s) finner vi, i tillegg til det foregående, at uførepensjonerte har:

- høy andel med grunnskole
- høy andel med mistrivsel på siste arbeidsplass
- høy andel i privat sektor
- høy andel i lavere inntektsgrupper
- lav andel med artium
- lav andel som oppgir at de var slitne som hovedgrunn til pensjonering,
- lav andel i offentlig sektor
- lav andel arbeidstakere med siste inntekt over 190 000 kroner.

Med det tilsvarende lave signifikanskravet finner vi at AFP-pensjonister har:

- lav andel som oppgir dårlig helse og høy andel som gir god helse i forhold til andre på samme alder
- høy andel som oppgir at de var slitne som hovedårsak til pensjonering,
- lav andel av før gifte
- høy andel LO-medlemmer.

Faktorer som ikke gir signifikans for noen grupper i begge disse signifikansnivåene er:

- kjønn
- bra eller god trivsel på arbeidsplassen
- gift/samboende og ugifte
- midlere inntekt.

For AFP-pensjonister inneholder spørreundersøkelsen også svar på spørsmål som kan belyse om arbeidstakerne følte seg presset til å pensjonere seg. En oppsummering av en test på resultatene av dette er gitt i tabell VI.2c.

Tabell VI.2c: Testing av AFP-pensjonister mot alle pensjonerte 65- og 66-åringer. Spørsmål om press til å pensjonere seg.

|                                        | Alle | AFP-<br>pensjonister |            |            |
|----------------------------------------|------|----------------------|------------|------------|
|                                        | p    | f                    | p+/-s      | p+/-2s     |
| Hovedgrunnen til at en ble pensjonert: |      |                      |            |            |
| Følte press fra kolleger til å gå av   | 0,6  | 1,8                  | -0,4 – 1,6 | -1,4 – 2,6 |
| En yngre person trengte jobben mer     | 3,2  | 7,0                  | 0,9 – 5,5  | -1,4 – 7,8 |
| Ville ha mistet jobben likevel         | 9,2  | 5,3                  | 5,4 – 13,0 | 1,6 – 16,8 |

Kilde: Visser og Midtsundstad (1993)

Tabell VI.2c viser at når det gjelder press fra kolleger og følelsen av at en yngre person trengte jobben mer, er andelen for AFP-pensjonister høyere enn for alle pensjonerte 65- og 66-åringer, men sannsynlighetsnivået ligger mellom de to signifikansnivåene. Overhyppigheten blant AFP-pensjonister er med andre ord ikke signifikant for AFP-pensjonister etter det sterkeste signifikanskravet. Når det gjelder følelsen av at en ville mistet jobben likevel, er prosentandelen lavere for AFP-pensjonister enn for alle pensjonerte 65- og 66-åringer. Også i dette tilfellet ligger sannsynlighetsnivået mellom de to signifikanskravene, slik at underhyppigheten med andre ord ikke er signifikant etter det strengeste kravet.

Som en oppsummering kan en, ut fra FAFOs spørreundersøkelse, neppe betrakte uførepensjonerte og AFP-pensjonister som to tilfeldige utvalg av alle pensjonerte 65- og 66-åringer. Der hvor en finner signifikante avvik fra gjennomsnittet for alle, skiller de to gruppene seg ut i hver sin retning. De uførepensjonerte skiller seg ut ved lav utdanning, dårlig helse, arbeid i privat sektor og lav inntekt i forhold til gjennomsnittet. Motsatt skiller AFP-pensjonistene seg ut ved høy utdanning, god helse, arbeid i offentlig sektor og høy inntekt i forhold til gjennomsnittet. Skulle en slutte ut fra disse opplysningene synes det a priori lite sannsynlig at uførepensjonering i dag er et alternativ til AFP-pensjonering. Men for AFP-pensjonistene finner en en svak tendens til at de føler seg presset ut av arbeidslivet. Det er derfor et åpent spørsmål hva som ville være alternativet dersom AFP-ordningen ikke fantes – fortsatt yrkesaktivitet eller andre private eller offentlige former for pensjonering.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

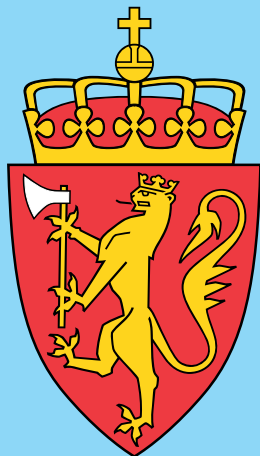
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

|                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                    |
| NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER<br>NOU 1994:4                                                                                                         |
| <b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>                                                                                                      |
| Samstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993<br>Avgitt 7. februar 1994                                          |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Overordningsplan</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>                    |
| Utgiver:<br>STATENS FORVALTNINGSTJENESTE<br>SENKRON STATENS TRYKKNING                                                                               |
| Trykt utgave:<br>ISSN: 0333-2306<br>ISBN: 82-583-0279-5<br>Trykk: Falch Hartgergrykk as, Oslo<br>OSLO 1994                                          |
| Elektronisk utgave:<br>ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile)<br>= ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO<br>HTML-versjon: Falch Inform as, Oslo |

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

|                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|
|  |
| <b>NOU</b><br>NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER                                       |
| <b>TITTEL</b>                                                                     |
| <b>INNLEDNING</b>                                                                 |
| <b>KAPITLER</b>                                                                   |
| <b>VEDLEGG</b>                                                                    |



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU  
HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON

