

Tone Fløtten

## **Overganger mellom arbeid og pensjon i staten**

© Forskningsstiftelsen Fafo 1996  
ISSN 0804-5135

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Ulike syn på avgang .....	7
1.2 Hva skal vi gjøre i dette notatet? .....	9
<b>2 Avgang før ordinær pensjonsalder</b> .....	<b>10</b>
2.1 Beregninger av avgangsalder i staten .....	10
2.3 Fleksible overganger arbeid/pensjon .....	18
2.4 Aktiv seniorpolitikk .....	20
2.5 Avsluttende kommentarer .....	21
<b>3 Hva styrer avgangsmønstre?</b> .....	<b>23</b>
<b>4 Avslutning</b> .....	<b>27</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>29</b>



# Forord

I likhet med andre vestlige land er Norge i en situasjon der andelen eldre i befolkningen øker, samtidig med en tendens til at sysselsettingen blant eldre synker. Denne utviklingen har betydning både for situasjonen på arbeidsmarkedet og for de offentlige velferdsytelsene, og det er en uttalt politisk målsetting å arbeide for at folk står lenger i jobb. En slik målsetting har konsekvenser både for velferdspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsgivernes seniorpolitikk, i privat så vel som i offentlig sektor.

På oppdrag fra Administrasjonsdepartementet har Fafo gjennomført et forprosjekt om overgang mellom arbeid og pensjon i staten. I dette notatet presenteres en oversikt over de ulike former for avgang før ordinær pensjonsalder. Hensikten med gjennomgangen er å klargjøre hva vi har kunnskap om når det gjelder tidlig avgang, og peke ut områder der kunnskapen er mangelfull. Økt kunnskap om tidlig avgang er nødvendig for å vite hvilke tiltak som bør iverksettes for å nå målet om høyere avgangsalder blant de yrkesaktive.

I forprosjektperioden har jeg hatt stor nytte av innspill og kommentarer fra mine kontaktpersoner i Administrasjonsdepartementet, Finn B. Lund og Asbjørn Nordli. Jeg vil også takke Trond Nystad, Statens Pensjonskasse for beregning av gjennomsnittlig pensjoneringsalder i SPK. Sist, men ikke minst, takk til Espen Dahl og Axel West Pedersen, begge Fafo, for deres kommentarer, og til Fafos publikasjonsavdeling for ferdigstilling av notatet for trykking.

Fafo, juni 1996

Tone Fløtten

# 1 Innledning

Den ordinære pensjonsalder, det vil si den alderen som gir rett til uttak av alderspensjon, er 67 år i Norge. Dette er høyt i forhold til andre land, med unntak av Danmark og Island som også har 67 års pensjonsalder. Norge har fremdeles relativt høy sysselsetting blant eldre, men det er en klar tendens til at yrkesfrekvensen til personer over 60 år har sunket de siste tiårene.<sup>1</sup> Dette skyldes i hovedsak en sterk nedgang i yrkesfrekvens blant menn i alderen 60–66 år, idet denne sank fra 72 prosent i 1980 til 56 prosent i 1992 (NOU 1994:2, s.15). Kvinner i samme alder har nær opprettholdt sin yrkesdeltaking i denne perioden.<sup>2</sup>

En stor del av avgangen blant eldre arbeidstakere skyldes økende uføretrygding og bruk av førtidspensjonering. Det er en uttalt målsetting fra myndighetenes side å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen. I Lund-utvalgets utredning ble den faktiske avgangsalder beregnet til 61 år, og helt konkret formulerte Lund-utvalget at målsettingen bør være å øke avgangsalderen med tre år innen 2015 (NOU 1994:2).

Det er en rekke forhold som har betydning for Eldres valg om og mulighet til å forbli yrkesaktive fram til pensjonsalder. I dette notatet skal vi drøfte noen av disse forholdene. Det offentlige trykkesystemet har betydning, det samme har arbeidsmarkedsrelaterte velferdsordninger. I tillegg vil samspillet mellom Eldres helse og arbeidskapasitet og hvordan forholdene på den enkelte arbeidsplass legges til rette for at den enkelte skal kunne fortsette i bedriften, ha stor betydning. Tidligere studier har vist at i den grad bedrifter har en seniorpolitikk, er denne ofte rettet inn mot å utforme førtidspensjonsordninger heller enn å etablere ordninger som gjør det mulig og attraktivt for eldre arbeidstakere å forbli yrkesaktive (Hippe og Pedersen 1992, Halvorsen og Johannesen 1991, Waldrop 1992). Dahls (1993) studie påpeker imidlertid at dette bildet er i ferd med å endres. Dahl viser til at seniorpolitikk i bredere forstand diskuteres i en rekke land, og at denne diskusjonen har spredt seg også til Norge. Flere offentlige utvalg har fokusert på problemene med tidlig avgang, det er opprettet egne utvalg som engasjerer seg i spørsmålet, og det er blant annet instituert en egen pris for den bedriften som det siste året har markert seg ved å ha en egen politikk for eldre arbeidstakere. Diskusjonene i kjølvannet av Lund-utredningen og velferdsmeldingen viser med all tydelighet at man nå mener noe mer enn førtidspensjonsordninger når man snakker om personalpolitikk for eldre arbeidstakere.

Staten har ambisjoner om å forbedre sin seniorpolitikk. I stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk (St.meld. nr. 35, 1991-92) kommenteres behovet for å etablere en seniorpolitikk som en del av virksomhets- og personalplanleggingen i statlig sektor. Dette behovet er blant annet begrunnet ut fra det faktum at andelen eldre arbeidstakere i staten (det vil si arbeidstakere over

<sup>1</sup> I de fleste europeiske land har den andelen av sysselsettingen som eldre arbeidstakere står for blitt halvert det siste tiåret, men utenfor Europa har andelen eldre arbeidstakere holdt seg relativt stabilt. I Japan har eldre arbeidstakeres bidrag til den totale sysselsettingen til og med økt i denne perioden (OECD 1995a). Den spesielle situasjonen forklares blant annet med Japans tradisjoner med «lifetime employment». Dette systemet gir arbeidstakeren incentiver til å bli i jobb helt fram til pensjonsalder, og det motiverer bedriftene til å gi arbeidstakerne utfordringer, videreutdanning med videre gjennom hele yrkeskarrieren (OECD 1995b). Det har trolig også sammenheng med den demografiske sammensetningen i Japan. I vestlige land har aldringen av befolkningen allerede startet. I Latin-Amerika, Øst-Europa, Sentral-Asia og Kina vil de demografiske endringene skyte fart i løpet av de neste par tiår, og det er bare i Afrika befolkningen fremdeles vil være «ung» (World Bank 1996, s. 30). Det er også verdt å merke seg at aldringen av befolkningen vil skje langt raskere i utviklingsland enn den har gjort i industrilandene (ibid.)

<sup>2</sup> De kjønnsrelaterte forskjellene i yrkesdeltaking skyldes blant annet ulik utvikling i manns- og kvinnedominerte næringer.

55 år) er antatt å øke kraftig, fra cirka 28 000 medarbeidere i 1992 til 38 000 medarbeidere i 2002 (AD Notat 1995).<sup>3</sup>

I forhold til private bedrifter er staten på mange måter i en særstilling når det gjelder muligheten til å eksperimentere med personalpolitiske virkemidler. Dersom staten finner gode modeller, kan disse «eksporteres» til bedrifter i privat sektor. Staten har dessuten et betydelig ansvar for de eldres stilling i arbeidsmarkedet, både som overordnet styringsinstans og som arbeidsgiver (NOU 1994:2). Den statlige innsatsen på området kan sies å ha et todelt mål: For det første ønsker staten, i rollen som arbeidsgiver, å finne løsninger som kan motivere arbeidstakere til lenger yrkesaktivitet slik at staten «holder på» sine arbeidstakere. For det andre har staten en regulativ rolle i det offentlige inntektssikringssystemet, og dermed offentlige pensjoner. En viktig oppgave er å utrede mulighetene for å utvikle nye løsninger slik at arbeid og pensjon lettere kan kombineres.

I dette notatet vil vi foreta en gjennomgang av ulike former for avgang før ordinær pensjonsalder innenfor statlig sektor. Et viktig formål med denne gjennomgangen er å peke på områder der våre kunnskaper er for dårlige, eller der kunnskap mangler fullstendig. For å nå målet om økt pensjoneringsalder, må tiltak iverksettes. For å kunne iverksette relevante tiltak, må man ha utfyllende kunnskap om hvilke forhold som medvirker til at folk blir i jobb, og hvilke som medvirker til at de slutter. Først når denne kunnskapen foreligger kan man vite hvilke tiltak som bør iverksettes for å nå målet om høyere avgangsalder blant de yrksaktive. Vi vil søke å peke ut problemstillinger det er aktuelt å gå videre med for å fylle eventuelle kunnskapshull.

## 1.1 Ulike syn på avgang

Hvis vi ser bort fra den avgang som følger naturlig av oppnådd pensjonsalder, kan førtidspensjonering –i vid forstand– oppfattes både som positivt og negativt for bedriften, så vel som for den enkelte ansatte og samfunnet som helhet. La oss kort kommentere noen ulike argumenter:

### Positive effekter av tidlig avgang

Hvis vi starter med de positive effekter på *bedriftsnivå*, medvirker avgang til en turnover som kan ses som nødvendig for å tilføre bedriften nytenkning og frisk/motivert arbeidskraft. Med yngre arbeidstakere kan det synes lettere å nå produktivitets- og effektivitetsmål. Det faktum at mange bedrifter har benyttet seg av ulike førtidspensjoneringsordninger for å bli kvitt eldre arbeidstakere er et uttrykk for nettopp dette. Dahl (1993) har drøftet noen av de stereotypier som er utbredt i forhold til eldre arbeidstakere, og hans konklusjon er at påstander om eldre arbeidstakeres fysiske yteevne og psykologiske kapasitet bare har begrenset støtte i fysiologisk og psykologisk forskning. Forskningsresultater som viser at fysiske prestasjoner avtar med økende alder. Påstanden om at eldre mennesker på grunn av sin alder er mindre lærenemme og har mindre evne til problemløsning er imidlertid i hovedsak *ikke* bekreftet. Det er heller ikke påstanden om at eldre mangler fleksibilitet og omstillingsevne.

Studier har videre antydnet at de indirekte personalkostnadene er høyere for eldre enn for andre grupper,<sup>4</sup> men denne antakelsen er ikke tilfredsstillende empirisk begrunnet (NOU 1994:2, s.191).

For *den enkelte arbeidstaker* kan også muligheten til å gå av med pensjon før ordinær pensjonsalder ha store fordeler. Dersom den økonomiske kompensasjonen er tilfredsstillende, gir førtidspensjonering en positiv mulighet for mer fritid. Man får også bedre mulighet til å gå ut av arbeidslivet på

<sup>3</sup> Hvor sterk denne økningen vil bli avhenger av en rekke forhold, for eksempel om mange statsbedrifter omdannes til private bedrifter, om eldre arbeidstakere forblir i jobb med videre.

<sup>4</sup> Indirekte personalkostnader av betydning er for eksempel sykepenger, femte ferieuke og pensjonskostnader.

en «verdige» måte, for eksempel dersom jobben har blitt for krevende og/eller dersom helsa skranter. Hvorvidt tidlig avgang er positivt for den enkelte er imidlertid trolig svært tett knyttet til avgangsform. Selv om den økonomiske kompensasjonen er god, kan eldre arbeidstakere oppleve det som uønsket utstøting å være nødt til å gå av før oppnådd pensjonsalder.

Selv om det ofte er de negative *samfunnmessige* konsekvenser som fokuseres i diskusjonen om tidlig avgang, er det også positive sider ved dette. Generelt sett skaper høy turnover fleksibilitet på arbeidsmarkedet. Når eldre arbeidstakere slutter, kan yngre arbeidstakere komme til, forutsatt at de kan fylle de arbeidsplassene som de eldre forlater. Førtidspensjonering kan ses som et sysselsettingspolitisk virkemiddel. Internasjonalt har da førtidspensjonering også vært brukt som virkemiddel for å bekjempe høy og langvarig arbeidsledighet. På den annen side blir nok aldersavgang også benyttet som et påskudd til å legge ned arbeidsplasser, ved hjelp av det man kaller naturlig avgang. Hippe og Pedersen (1991) finner at etablering av førtidspensjonsordninger ikke entydig er knyttet til økonomiske kriser eller situasjoner hvor bedriftene ønsker å redusere arbeidsstokken. Men, *midlertidige* førtidspensjonsordninger blir som hovedregel etablert i bedrifter som reduserer bemanningen, mens permanente ordninger ofte forekommer i bedrifter som er stabile eller ekspanderer.

### **Negative konsekvenser av tidlig avgang**

Man kan imidlertid også finne argumenter for at tidlig avgang er uheldig. For *bedriften* kan nyansetelser være dyre, for eksempel dersom de medfører store opplæringskostnader. Stort gjennomtrekk kan dessuten føre til dårlig arbeidsmiljø og mangel på kontinuitet, både internt i bedriften, og i forholdet mellom bedriften og omverdenen.

For *den ansatte* kan tidlig avgang være et uttrykk for uønsket utstøting. Tallene for langtidsledige i alderen 60–66 år, viser at personer over 60 år møter et vanskeligere arbeidsmarked enn resten av befolkningen i yrkesaktiv alder.<sup>5</sup> Dersom eldre arbeidstakere støtes ut er dette negativt for den enkelte, de får for eksempel ikke utnyttet sin restarbeidsevne, og for mange vil utstøting før oppnådd pensjonsalder medføre at man ikke rekker å opparbeide fulle pensjonsrettigheter. Mange eldre kan dessuten oppleve å måtte gå ut av arbeidslivet til arbeidsledighetstrygd, noe som nok ikke oppleves som en «verdige» avgang (jf ovenfor).

Det er særlig to årsaker til at det oppfattes som *samfunnmessig* uheldig at eldre, men helt eller delvis arbeidsdyktige mennesker forlater arbeidslivet. Oftest framheves argumentet om at stor avskalling av eldre arbeidstakere øker samfunnets pensjonskostnader, og folketrygdens evne til å møte disse kostnadene trekkes i tvil. Brøken som angir forholdet mellom yrkespassive (teller) og yrkesaktive (nevner) – avhengighetsbrøken – vil uansett påvirkes på grunn av befolkningsutviklingen. Det blir stadig færre yrkesaktive per yrkespassiv. Dersom stadig flere går av før normal alder, vil denne brøken «forverres», ikke bare fordi det blir flere personer i telleren, men fordi folk flyttes fra nevner til teller.

Et annet argument mot tidlig avgang er at vi kan komme i en situasjon med mangel på arbeidskraft. De demografiske framskrivingene tyder på at det kan bli stadig vanskeligere å erstatte de eldre arbeidstakerne med yngre arbeidskraft. På grunn av lav dødelighet, lav fruktbarhet og lav befolknings-tilvekst får vi en økning av andelen eldre mennesker i befolkningen. En «skjebne» vi forøvrig deler med hele den vestlige verden. Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) framhevet strukturproblemene i arbeidsmarkedet og utstøting av arbeidskraft til uføretrygding og andre typer førtidspensjon som grunnleggende problemer for å få til en økning i sysselsettingen. Det er imidlertid også grunn til å spørre seg om dette vil komme til å bli et stort problem. I mange sammenhenger framheves ny teknologi, internasjonalisering og økt effektivitet som faktorer som medvirker til at behovet for arbeidskraft vil reduseres, og da er det ikke nødvendigvis noen ulempe at arbeidsstyrken blir mindre.

<sup>5</sup> I 1993 var antall langtidsledige dobbelt så høy for personer over 60 år som for arbeidsledige totalt, og det var relativt få arbeidssøkere over 60 år som deltok på arbeidsmarkedstiltak (NOU 1994:2, s.15).



Det er en uttalt politikk fra norske myndigheters side at tendensene til stadig tidligere avgang må motvirkes. En politikk som har til formål å motvirke førtidspensjonering er foreslått og delvis iverksatt. Politikken kan samles under begrepet *arbeidslinja*, og regjeringen vil «*videreføre og videreutvikle arbeidslinja i velferdspolitikken slik at en i større grad lykkes i å få og beholde personer med helsemessige og/eller sosiale problemer i inntektsgivende arbeid*» (St. meld. nr. 35, 1994-95, s.17). For å realisere arbeidslinja møter man flere viktige utfordringer. For det første må man unngå en situasjon der myndighetene iverksetter en politikk for å heve avgangsalderen, mens arbeidsgivere motvirker denne politikken ved å lage egne ordninger for førtidspensjonering. For det andre skal (trygde)politikken både sørge for at det ikke blir for attraktivt for folk å forlate arbeidet frivillig, og at det ikke blir for dårlige vilkår for de som av ulike årsaker *må* forlate arbeidslivet før ordinær pensjonsalder. For det tredje har tidlig avgang en dobbelthet ved seg. På den ene siden er det gode argumenter for at tidlig avgang er uheldig, på den andre siden kan dette faktisk være ønskelig for det enkelte individ, selv om det samtidig finnes arbeidstakere som ønsker å henge med i arbeidslivet lenger enn de gjør.<sup>6</sup>

Studier av tidlig avgang reiser mange forskningsmessige utfordringer. Man må kunne gi svar på spørsmålet om *hvem* som går av før ordinær pensjonsalder, og man må avdekke *hvorfor* dette skjer. Siden så mange faktorer spiller sammen er nettopp spørsmålet «*hvorfor*» vanskelig å besvare. En alternativ innfallsvinkel kan kanskje være å fokusere på de som *ikke* forlater arbeidslivet tidlig, og spørre seg hva som er suksessfaktorene. Hvorfor blir noen i arbeidslivet fram til ordinær pensjonsalder og vel så det, mens andre går tidlig? Ved å kartlegge suksessfaktorer blir man kanskje i bedre stand til å finne tiltak som er egnet til å hindre tidlig avgang. I tillegg til å fokusere på de forhold som medfører at folk står i arbeidslivet fram til oppnådd pensjonsalder, er det viktig å kartlegge hva folk går til. Hva er alternativene til yrkesaktivitet, det vil si hva slags aktivitet kan erstatte yrkesaktiviteten? Eller hvordan kan yrkesaktiviteten kombineres med annen aktivitet?

## 1.2 Hva skal vi gjøre i dette notatet?

I dette notatet vil vi for det første oppsummere det vi vet om avgang i staten. Ved hjelp av data fra Rikstrygdeverket og Statens Pensjonskasse, vil vi beskrive den gjennomsnittlige avgangsalderen blant statsansatte på ulike trygdeordninger. For det andre vil vi kort oppsummere våre kunnskaper om ulike avgangsformer. Hvilke alternativer har arbeidstaker dersom vedkommende ønsker å gå av før ordinær pensjonsalder, og hva vet vi om avgang til de ulike ordningene? For det tredje vil vi presentere en oversikt over variable som vil være sentrale i en studie av avgang, og diskutere disse. Hvilke elementer er viktige? Hvilke elementer er studerbare? Hvilke er det ikke så lett å få grep om? Hvordan kan man eventuelt gå videre for å øke kunnskapen om tidlig avgang?

Det er ikke et særnorsk fenomen at man forsøker å heve avgangsalderen. I de fleste OECD-land har aldringen i befolkningen skapt bekymringer om hvorvidt det vil være tilstrekkelig med yrkesaktive mennesker til at disse kan forsørge den stadig økende andelen som vil være over pensjonsalder. Vi vil derfor gjennom notatet også kommentere noen av de erfaringer man kjenner fra andre land.

<sup>6</sup> Selv om tidlig avgang kan være ønskelig for den enkelte, er det verdt å huske at mange kan ha individuelle preferanser som peker i retning av å stå lenger i arbeidslivet. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap om hvor vanlig dette er, men i Visher og Midtsundstads (1993) studie oppga om lag 14 prosent av de tidligpensjonerte 65- og 66-åringene at hovedgrunnen til at de ble pensjonert enten var press fra arbeidsgiver/kollegaer, at de ville ha mistet jobben uansett eller at en yngre person trengte jobben mer. Spørsmålet er om de individuelle preferanser i retning av å stå lenger kommer til uttrykk.

## 2 Avgang før ordinær pensjonsalder

Det er i hovedsak to typer avgang fra statlig sektor. En del statsansatte skifter jobb fra stat til kommunal eller privat sektor. Vi er imidlertid primært interessert i de som går fra en stilling i statlig sektor til en posisjon som ikke-yrkesaktiv, eller eventuelt i en situasjon der arbeid og trygd kombineres. Et sentralt spørsmål er hva som er den faktiske avgangsalder i staten. Mål for gjennomsnittlig avgangs- eller pensjoneringsalder er nyttig for å belyse hvordan arbeidsmarkedet fungerer for eldre arbeidstakere, og det sier *blant annet* noe om hvilken effekt de ulike pensjoneringsordningene har.

### 2.1 Beregninger av avgangsalder i staten

Hittil har det ikke vært noen innarbeidet praksis i Norge for måling av faktisk gjennomsnittlig avgangsalder, eller gjennomsnittlig pensjoneringsalder. En database som inneholder en gitt mengde opplysninger om all pensjoning i Norge, og andre former for avgang, vil gjøre det mulig å få fram slik informasjon. Rikstrygdeverket er i ferd med å bygge opp en slik database, som omfatter hele befolkningen i alderen 50 til 70 år. I denne basen blir opplysninger om bruk av dagpenger, attføring, sykepenger, uførepensjon, alderspensjon og AFP registrert. I tillegg inkluderes opplysninger om avgang på offentlige tjenstepensjoner. Basen vil trolig være ferdig til analyser i løpet av sommeren 1996.

Til tross for at en slik database ikke har vært tilgjengelig, har det også tidligere blitt gjort forsøk på å beregne avgangsalderen. I NOU 1994:2 ble det presentert beregninger av gjennomsnittsalderen til nye alders- og uførepensjonister i folketrygden for årene 1984, 1987, 1990 og 1992. Disse beregningene inkluderte ikke andre pensjonister enn folketrygdpensjonistene, det ble heller ikke tatt hensyn til at folk kan være delvis pensjonerte og alle pensjonister ble vektet likt.<sup>7</sup> Hovedinntrykket disse beregningene ga, var at gjennomsnittsalderen blant alle folketrygdens uføre- og alderspensjonister gikk ned mellom 1984 og -87 for deretter å stige igjen. I beregninger av gjennomsnittlig pensjoneringsalder, er det viktig å huske at demografiske endringer har betydning. Øker gjennomsnittsalderen i befolkningen, øker også den gjennomsnittlige pensjonsalderen. NOU 1994:2 fastslo at gjennomsnittsalderen blant alle nye uføre- og alderspensjonister i folketrygden var 61,1 år i 1992 (aldersstandardiserte tall).

For å få et inntrykk av hvordan avgangen i offentlig sektor påvirker den gjennomsnittlige pensjonsalderen, kan man gå til et notat utgitt av RTV i 1995. Her har man foretatt samme type beregninger som i Lund-utredningen for 1993, men i tillegg er alderspensjonister i de offentlige tjenstepensjonsordningene og AFP-pensjonister inkludert. Hvis vi starter med å se på den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for alle de nevnte ordningene samlet, viser beregningene at gjennomsnittsalderen var 60,52 år (60,74 for kvinner og 60,27 for menn) i 1993 (tabell 1). Hvis de offentlige tjenstepensjonistene utelukkes fra beregningene, øker avgangsalderen med om lag et halvt år for kvinner og menn samlet. Denne forskjellen kan tolkes som et uttrykk for hvor mye pensjonistene i de offentlige tjenstepensjonsordningene påvirker den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen, og det kan altså se ut som om alderspensjonistene i de offentlige tjenstepensjonsordningene trekker gjennomsnittsalderen ned. En viktig årsak til dette er trolig det store omfanget av særaldersgrenser i offentlig sektor (jf nedenfor). Som det påpekes i RTV-notatet må man imidlertid være forsiktig med å konkludere med

<sup>7</sup> For en nærmere beskrivelse av hvilke ulemper dette medfører, henvises til NOU 1994:2, s. 302.

at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen ville ha vært høyere dersom man ikke hadde hatt de spesielle alderspensjonene i offentlig sektor. Mange av de pensjonistene som ble pensjonert fra disse ordningene ville kanskje uansett ha blitt pensjonert, men da i en annen pensjonsordning (for eksempel AFP eller uførepensjon).

For ytterligere å studere hva de offentlige særaldersgrensene betyr for gjennomsnittlig pensjoneringsalder, har man beregnet hva det ville bety dersom ingen hadde kunnet pensjonere seg før 60 og 64 år i de offentlige tjenstepensjonsordningene. Konklusjonen er at det *ikke* ser ut til at gjennomsnittlig alder på nye pensjonister vil endre seg markert om de laveste særaldersgrensene i offentlig sektor ble hevet (RTV 1995, s.3).

Tabell 1 Gjennomsnittlig alder på nye alderspensjonister i folketrygden, og offentlige tjenstepensjonsordninger og AFP, etter om de to sistnevnte grupper er inkludert eller ikke. 1993. Anslag.

	Menn og kvinner	Kvinner	Menn
Alle	60,52	60,74	60,27
Alle, eksklusiv offentlige tjenstepensjonsordninger	60,95	61,03	60,87
Alle, eksklusiv AFP-pensjonister	60,46	60,63	60,26

Kilde: RTV-notat 1995/1

Våre opplysninger om avgangsalder i staten er beregnet for 1995, eksklusivt for hver enkelt pensjonstype. Beregningene viser at den gjennomsnittlige avgangsalderen var høyest blant de nye kvinnelige alderspensjonistene i 1995, og lavest blant de kvinnelige uførepensjonistene (tabell 2). Blant nye kvinnelige alderspensjonister var faktisk avgangsalderen knapt over ordinær pensjonsalder. Det at mannlige alderspensjonister har lavere avgangsalder, henger trolig i hovedsak sammen med at det er flere menn enn kvinner som kan gå av ved lave særaldersgrenser (jf nedenfor).

Tabell 2 Gjennomsnittlig pensjoneringsalder i SPK for registrerte pensjoner med startdato i 1995,<sup>8</sup> fordelt på kjønn og pensjonstype.

	Kvinner	Menn	Totalt
Alderspensjon (eksklusiv AFP, spesiell førtidspensjon og oppsatte pensjoner)	67,3	64,3	65,2
AFP	64,9	64,9	64,9
Uførepensjon	52,6	56,5	54,3

Kilde: Beregninger fra Statens Pensjonskasse

## Kommentarer til beregning av avgangsalder<sup>9</sup>

### Gjennomsnittsalder for nye pensjonister

I beregningen ovenfor har man beregnet den gjennomsnittlige alderen til nye pensjonister. Dette er en lettfattelig beregning, men endringer i den generelle pensjoneringsalderen vil føre til problemer med å sammenlikne ulike år. Denne type beregninger er svært følsomme for demografiske variasjoner og størrelsene på hvert enkelt fødselskull. Alt annet likt vil det være høyere i en befolkning med mange eldre enn i en befolkning med mange yngre. Dersom man er i en situasjon der befolkningen stadig blir eldre, vil den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen øke gradvis selv om pensjoneringshyppigheten er konstant i alle aldersgrupper. Målet gir således ikke opplysninger om forventet pensjoneringsalder. I pensjoneringsalder-sammenheng vil gjennomsnittsalderen ligge *under* den alderen hvor hovedtyngden av

<sup>8</sup> Det er beregnet aritmetiske gjennomsnitt av den beregnede alder (1995 minus fødselsår, det vil si heltall) for hver av de aktuelle gruppene. Dette defineres deretter som gjennomsnittlig pensjoneringsalder for gruppen i 1995.

<sup>9</sup> Kommentarene referer til vedlegget i NOU 1994:2, og vi henviser hit for grundigere diskusjon.

pensjoneringen skjer. Majoriteten av pensjoneringen skjer i høyere alder enn gjennomsnittlig pensjoneringsalder, siden det er en del som blir pensjonister i ung alder, og fordi dette trekker gjennomsnittet uforholdsmessig mye ned (NOU 1994:2, s.303).

### **Medianberegning**

For å møte disse problemene har man i enkelte land forsøkt å beregne gjennomsnittlig pensjoneringsalder ved bruk av andre statistiske mål enn gjennomsnittet. I Finland regner man for eksempel ut median-pensjoneringsalder, det vil si den alderen som deler gruppen av pensjonister i to like store deler. Median-alderen er på sin side ufølsom overfor store spredninger i pensjoneringsalder. La oss ta et eksempel som kan vise forskjeller ved bruk av median- og gjennomsnittsalder:

- a) Tre personer pensjoneres ved henholdsvis 45, 60 og 70 års alder (dvs stor spredning)  
Medianalder=60 år/Gjennomsnittsalder=58 år
- b) Tre personer pensjoneres ved henholdsvis 59, 60 og 65 års alder (dvs liten spredning)  
Medianalder=60 år/Gjennomsnittsalder=61 år

### **Kohortberegning**

Man kan også benytte en kohort-tankegang som i Sverige for å beregne gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Man tar da utgangspunkt i en kohort (det vil si personer født et gitt år), følger alle personene fram til de pensjoneres og registrerer alderen når hver enkelt av disse går av med pensjon. Ulempen med denne metoden er først og fremst at den gir en historisk beskrivelse og ikke er en beskrivelse av dagens situasjon. Metoden stiller også strenge krav til tilgangen på historiske data.

### **Forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder**

Som nevnt kan man også beregne pensjoneringsalder på samme måte som man beregner forventet levealder. Man tar da utgangspunkt i en fiktiv gruppe personer på for eksempel 100 000 16-åringer. Ved hjelp av aldersspesifikke pensjonssannsynligheter, beregner man så hvor mange av disse som vil bli pensjonert før de blir 70 år. Denne metoden vil gi det teoretisk mest korrekte målet, men det er ikke helt lett å forstå, og det vil kreve mye utviklings- og vedlikeholdsarbeid.

Hvilket mål man skal velge er både avhengig av hvilken tilgang man har på data, og hva man skal bruke målene til. Dersom man skal sammenlikne pensjoneringsalder mellom land, sektorer, yrkesgrupper eller liknende er det viktig at man benytter identiske mål. I beregningene over er det gjennomsnittsalderen til nye pensjonister som er benyttet, og det er grunn til å tro at det også er dette målet man i første omgang vil konsentrere seg om i beregningene på grunnlag av den nye pensjoneringsdatabasen i RTV. På sikt er det imidlertid mulig at man vurderer å gå over til å beregne forventet pensjoneringsalder.

## **2.2 Hva går folk til?**

I staten er den ordinære pensjonsalderen 67 år, mens aldersgrensen er 70 år. De aller fleste av de statsansatte er i alderen 25–56 år (81 prosent). Vel 13 prosent er mellom 56 og 66 år, mens under en prosent er 67 år eller mer (Statens sentrale tjenestemannsregister 1993, skoleverket ikke inkludert). Nedfor vil vi kort beskrive de alternativene en statlig arbeidstaker har når vedkommende avslutter eller trapper ned sin yrkesaktivitet.

## Særaldersgrenser

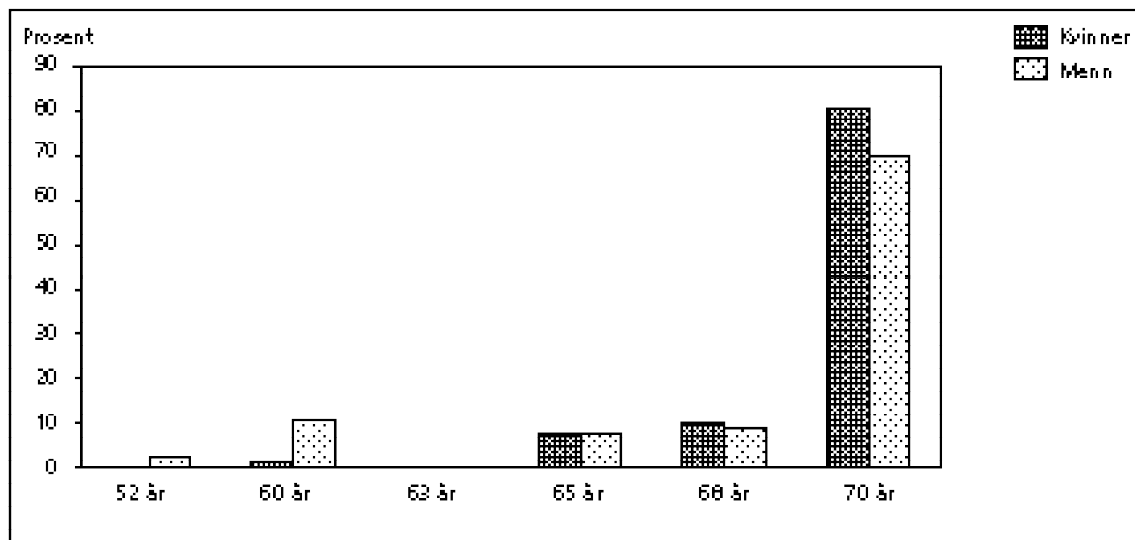
En god del av yrkene i staten har særaldersgrenser. Det vil si at arbeidstakerne har lavere pensjonsalder enn den generelle 70 års-grensen. Årsaken til at så mange yrker har en særaldersgrense, er at de fysiske og/eller psykiske belastningene i yrket er av en slik karakter at det ikke regnes som tilrådelig å fortsette utover særaldersgrensen.

Statens Pensjonskasse har en forholdsvis nøyaktig oversikt over hvor mange av deres aktive medlemmer (det vil si personer som er yrkesaktive) som er ansatt i en stilling med aldersgrense lavere enn 70 år. (Med aldersgrense menes det tidspunkt da stillingen opphører uten oppsigelsesvern, vanligvis kombinert med pensjonsrett. Etter aldersgrense ytes pensjon uten avkorting mot arbeidsinntekt.) I 1993 gjaldt dette 64 882 personer.<sup>10</sup> Menn jobber oftere enn kvinner i yrker med lav særaldersgrense. 13 prosent av de statsansatte mennene kan gå av når de er 60 år eller tidligere, mens det samme gjelder for bare en prosent av de statsansatte kvinnene (figur 1).

En spesialregel, den såkalte 85 års-regelen, åpner for at personer i yrker med særaldersgrenser kan gå av inntil tre år før oppnådd særaldersgrense, dersom summen av tjenestetid og egen alder er minst 85 år.<sup>11</sup> Har man for eksempel en særaldersgrense på 60 år, kan man gå av ved 57 år dersom man har en tjenestetid på minst 28 år. Så langt vi vet finnes det ikke opplysninger om hvor stor andel av de statlige arbeidstakerne som benytter seg av denne 85 års-regelen og går av tre år før særaldersgrensen. For å kunne vurdere særaldersgrensenes funksjonsmåte, må dette avdekkes. Det er for øvrig verdt å kommentere at 85 års-regelen ble foreslått endret i Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35, 1994-95).

Muligheten til å gå av ved særaldersgrense kan ha både positive og negative økonomiske konsekvenser for den enkelte arbeidstaker. Dersom arbeidstaker har opparbeidet seg fulle rettigheter i Statens Pensjonskasse, får vedkommende 66 prosent av sluttlønn i årene mellom særaldersgrensen og den generelle pensjonsalder, selv om man i disse årene ikke får ett øre i folketrygdpensjon. Beregninger viser at medlemsskapet i Statens Pensjonskasse gir store økonomiske fordeler til særaldersgrensepensjonister,

Figur 1 Andel kvinner og menn registrert i SPKs medlemsregister med særaldersgrenser. (N=262641)<sup>12</sup>



Kilde: SPK Bestandstatistikk 1993

<sup>10</sup> For en oversikt over yrker med særaldersgrenser henvises til vedlegg i St. prp. nr. 33 1994-95 «Om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn».

<sup>11</sup> I praksis blir denne regelen mest benyttet av ansatte i politi og militærvesen.

<sup>12</sup> Vi har her beregnet ut fra en total som består av de personene man vet aldersgrensene for. For knapt 17 000 menn og knapt 10 000 kvinner er aldersgrensen usikker.

sammenliknet med personer som er yrkesaktive fram til 67 år (Fløtten m.fl. 1996). Hvis arbeidstakeren derimot *ikke* har full opptjening, vil vedkommende få et pensjonsmessig tap ved å måtte gå av ved særaldersgrense, sett i forhold til personer som kan stå i jobb fram til ordinær aldersgrense.

Det er en del diskusjon om særaldersgrensene i staten. For det første har det blitt hevdet at de forutsetninger som lå til grunn for å etablere særaldersgrenser ikke lenger er til stede. Yrkene er ikke lenger så belastende som de var tidligere. Det blir derfor diskutert om en del av særaldersgrensene skal heves eller fjernes helt. For det andre er det uklart i hvilken grad personer som går av ved særaldersgrenser fortsetter å arbeide i yrker utenfor statlig sektor etter pensjonering. Personer i yrker med særaldersgrenser har mulighet til å søke seg over i yrker med høyere aldersgrenser, men man vet heller ikke hvor vanlig dette er. Dette er forhold som med fordel kan undersøkes nærmere i videre studier av avgang i staten, og noe arbeid er allerede iverksatt på dette området.

### Uførepensjon

I mangel av en allmenn førtidspensjonsordning vil uføretrygd ofte framstå som en mulig tidligpensjoneringsstrategi. Halvorsen og Johannesen (1991) har sammenliknet uføreratene blant 60–64 åringer og 65–66 åringer i Norge og Danmark, og finner at uføreraten er langt høyere blant disse aldersgruppene i Norge enn i Danmark. Dette kan muligens henge sammen med at Danmark har en generell førtidspensjonsordning. Sammen med andre studier (for eksempel Dahl 1991, Seip 1990, Hippe og Pedersen 1992) bekrefter dette antakelsen om at uførepensjonering i en viss utstrekning benyttes som førtidspensjonsordning.

I forbindelse med innføringen av AFP (se nedenfor) var det et mål at andelen uføretrygdede skulle reduseres. Siden 1989 har da også andelen uførepensjonister gått ned, men det er vanskelig å fastslå hvilken virkning AFP-ordningen, isolert sett, har hatt for bruken av uføretrygd. En reduksjon i tilgangsraten til uførepensjon blant de over 64 år kan dels ha sammenheng med den kraftige opphopningen i attføringssystemet, dels med innskjerpingen i de medisinske kriteriene for rett til uførepensjon i 1991 og dels innføringen av AFP (Visher og Midtsundstad 1993, s.38). Reduksjonen i søkning om uføretrygd var imidlertid også stor blant 64-åringene fram til 1993, selv om disse først har hatt rett til AFP fra 1993. Dette kan indikere at AFP ikke har hatt avgjørende betydning for uførenivået (Visher og Midtsundstad 1993, Dahl og Midtsundstad 1994).

Visher og Midtsundstad finner interessante forskjeller i søkningen til uførepensjon mellom offentlig og privat sektor. Til tross for AFP har ikke tilgangen til uførepensjon blitt redusert i offentlig sektor. Dette kan muligens ha sammenheng med ulikheter i reglene for tilståelse av uførepensjon i folketrygden og i SPK. Mens man i folketrygden stiller krav om minst 50 prosent uføregrad, er det ingen krav til laveste uføregrad i offentlig sektor. I offentlig sektor har man dessuten fremdeles mulighet til å gå av etter flytte 64 år på grunn av generell «alderssvekkelse». I privat sektor har antallet uføretrygdede blitt redusert de siste år, men i offentlig sektor har antallet økt (Stokke 1993). Det kan være økonomisk lønnsomt å gå av ved uførepensjon framfor AFP i offentlig sektor, blant annet fordi uførepensjon gir rett til særfradrag og forsørgertillegg for barn og ektefelle. Videre vil man ved uførepensjonering framskrive yrkeskarrieren fram til 70 år, noe som er en klar fordel dersom arbeidstakeren ikke har rukket 30 års opptjening i SPK ved pensjoneringstidspunktet. For 64-åringer vil derfor uføretrygd klart være å foretrekke, med unntak for de med kortere opptjeningstid og deltidsarbeid, som med utgangspunkt i garantiordningen<sup>13</sup> vil kunne få høyeste ytelse når pensjonen beregnes som i privat sektor.

<sup>13</sup> Garantiordning for 65- og 66-åringer som sikrer medlemmene i de offentlige pensjonskassene på deltid eller med mangelfull opptjening i pensjonskassene rett til en pensjon som er minst like stor som det de ville ha fått om de hadde arbeidet i privat sektor og benyttet AFP. Arbeidstakerne får det som utgjør det høyeste beløp av ordinær tjenestepensjon (66 prosent) og pensjon fra folketrygden inkludert 20 400 kroner. Ordningen blir flittigst benyttet i kommunal sektor, der det er flest kvinner og dermed er flere på deltid eller med kort opptjening (Visher og Midtsundstad 1993, s.22).

## AFP

Avtalefestet pensjon (AFP), ble innført i 1988 etter avtale mellom LO og NHO, og ordningen omfatter også offentlig sektor. Formålet med ordningen var å gi en valgfri alderspensjon til arbeidstakere over 65 år, og fra LOs side har ønsket om at flest mulig skulle få en verdig avgang fra yrkeslivet blitt vektlagt. Fra arbeidsgivernes side har interessen for ordningen bunnet i ønsket om å rydde opp i de ulike tidligpensjoneringsordningene. Staten har fryktet at ordningen skal utvikle seg til en allmenn reduksjon av pensjonsalderen, og dermed forårsake et ytterligere press på folketrygden. (Staten betaler 40 prosent tilskudd til løpende pensjoner for 65- og 66-åringer i privat sektor. I staten finansieres ordningen av staten som arbeidsgiver gjennom Statens Pensjonskasse (NOU 1994:2).) Statens tilskudd ble forøvrig eksplisitt begrunnet ut fra en antakelse om at ordningen skulle føre til redusert tilgang til uførepensjon, og dermed lavere utgifter til folketrygden. I diskusjonene om en ytterligere utvidelse av AFP, har regjeringen gjort det klart at partene i arbeidslivet må stå ansvarlige for eventuelle utvidelser av ordningen. Det er ikke aktuelt for myndighetene å bidra med finansiering til utvidet AFP.

I lønnsoppgjøret i 1993 ble det vedtatt at aldersgrensen i AFP skulle reduseres til 64 år, og et av LOs hovedkrav i lønnsoppgjøret 1996 er at aldersgrensen skal senkes til 62 år. Dette som et ledd i LOs langsiktige målsetting om å senke aldersgrensen i AFP til 60 år. Etter den første streiken i verkstedsindustrien på over 70 år, forhandlet Fellesforbundet seg fram til en ytterligere reduksjon av avgangsalderen for personer med særlig lang yrkesaktivitet i lønnsoppgjøret 1996. I skrivende stund er ikke uravstemming over dette forhandlingsresultatet avholdt, men dersom forhandlingsresultatet godkjennes vil aldersgrensen i løpet av et par år senkes til 62 år for enkelte arbeidstakere innenfor dette forhandlingsområdet.

AFP-ordningen for 65- og 66-åringer i staten blir beregnet etter reglene i Lov om pensjon fra Statens Pensjonskasse. Ytelsene for 64-åringer følger derimot prinsippene som ligger til grunn for ordningen i privat sektor og beregnes i tråd med folketrygden. Dette betyr at pensjonen avkortes ved egen inntekt slik som for alderspensjon i folketrygden, og pensjonen vil normalt tilsvare det pensjonisten ville ha fått i alderspensjon fra folketrygden ved å fortsette i stillingen fram til 67 år. I tillegg utbetales et skattepliktig månedlig tillegg for at AFP-pensjonister i offentlig sektor skal få om lag samme nettoinntekt etter skatt som AFP-pensjonister i privat sektor (NOU 1994:2, s. 131).

For å bli AFP-pensjonist, må vedkommende:

- være yrkesaktiv på pensjoneringstidspunktet
- ha minst 10 års opptjening av pensjonspoeng i folketrygden fra fylte 50 år til og med året før fratreden
- ha gjennomsnittlig pensjongivende inntekt på minst 2G de beste 10 inntektsårene fra og med 1967 til og med året før fratreden
- på pensjoneringstidspunktet ha en inntekt som, omregnet til årsinntekt, overstiger grunnbeløpet i folketrygden, det samme gjelder året før fratreden.

Det er mulig å kombinere AFP med arbeid, men pensjonen reduseres mot arbeidsinntekt hvis pensjonisten har en inntekt over grunnbeløpet. Dersom vedkommende arbeider i det 64. året, avkortes inntekten i tråd med regelverket i folketrygden. Er vedkommende i arbeid det 65. og/eller det 66. året, avkortes pensjonen hvis det dreier seg om en ordinær innskuddspliktig stilling. Hvis vedkommende derimot går på pensjonistavlønning, skjer det ingen avkorting. Det er også mulig å kombinere full AFP-pensjon i offentlig sektor med full lønn i privat sektor (kilde: SPK).

Ifølge kilder i SPK har man ikke opplysninger om hvor stor andel av AFP-pensjonistene i staten som praktiserer kombinasjon av arbeid og pensjon, så dette kan være et interessant spørsmål for senere studier. I en nyere undersøkelse av inntektsforholdene til pensjonister i offentlig sektor (både stat og kommune), kommer det riktignok fram at AFP-pensjonistene er den pensjonistgruppen blant

de offentlige tjenstepensjonistene som har de høyeste samlede inntektene, noe som skulle tilsi at det var forholdsvis vanlig å kombinere AFP og arbeid. På den annen side har AFP-pensjonistene i gjennomsnitt lavere lønnsutbetalinger enn uførepensjonistene i de to offentlige pensjonskassene, og deres høye samlede inntekter skyldes i første rekke inntekter fra tjenstepensjonsordning/private forsikringer (Fløtten m.fl. 1996, s.120ff). Det faktum at ytelsesnivået for 65- og 66-åringer er høyere i offentlig enn privat sektor kan forøvrig tilsi at tilbøyeligheten til å kombinere AFP og yrkesaktivitet er lavere i offentlig enn privat sektor.<sup>14</sup> Dette er imidlertid en hypotese som må diskuteres nærmere i en empirisk studie. Et interessant spørsmål er om offentlig AFP-pensjonister gjennomgående har lavere tilbøyelighet til å kombinere AFP/arbeid enn privat ansatte, et annet spørsmål er hva som eventuelt er årsakene til dette. Er det rene økonomiske årsaker som styrer dette, eller er det også påvirket av andre forhold som egen helse, arbeidstilbud med videre. I denne sammenheng er det særlig viktig å ta rede på om AFP-pensjonistene har tilstrekkelig kunnskaper om avkortingsregler med videre til å forholde seg økonomisk rasjonelt til valget om eventuelle kombinasjoner av arbeid/trygd.

I absolutte tall har den avtalefestede førtidspensjonsordningen vært relativt lite brukt, men i absolutte tall er det flere offentlig enn privat ansatte som har gått av. Det er da også flere offentlig enn privat ansatte som er dekket av ordningen. Tidligere undersøkelser har vist at de først og fremst er personer med lang yrkesaktivitet bak seg som tar ut avtalefestet pensjon. Uttaket er også høyest i områder der man kan forvente at arbeidet er mer belastende enn i arbeidslivet for øvrig (LO 1996a). Videre har en høy andel av de som går av med AFP oppgitt at årsaken til tidlig pensjonering er at «de er slitne» (NOU 1994:2). Det faktum at AFP er forholdsvis lite brukt, leder vår oppmerksomhet hen til spørsmålet om folks individuelle preferanser med hensyn til valget mellom yrkesaktivitet og arbeid. Kanskje er AFP lite brukt fordi mange eldre arbeidstakere har et ønske om å stå i jobb lenger enn til 64 år.

Det foreligger ikke større undersøkelser av AFP-avgang de siste år (det vil si etter det materialet SSB samlet inn i forbindelse med Lund-utvalgets utredning), men SSB tilrettelegger nå en større analyse av dagens AFP-pensjonister. I Samfunnsnotat 9/96 (LO 1996b), kan vi imidlertid finne følgende fakta om dagens AFP-pensjonister:

- Antallet AFP-pensjonister øker, men de er fortsatt forholdsvis få. Fra 1994 til 1995 økte antallet AFP pensjonister fra 3100 til 3884 i privat sektor, og fra 4290 til 5403 i offentlig sektor (herav 2708 i staten).
- Det er fremdeles flest 65 -åringer som tar ut AFP-pensjon. I offentlig sektor (stat og kommune samlet) var det i 1995 1044 64-åringer, 1985 65-åringer og 2197 66-åringer.
- I privat sektor er det flere menn enn kvinner som tar ut AFP (LO 1996b), det samme er tilfelle i staten (SPKs bestandstatistikk 1993). I kommunal sektor er derimot kvinnene i flertall blant AFP-pensjonistene (Visher og Midtsundstad 1993). Dette henger naturligvis sammen med arbeidsstokkens sammensetning i de ulike sektorene.
- Mye tyder på at antallet AFP-pensjonister er i ferd med å stabilisere seg i privat sektor, i det antallet nye pensjonister er stabilt fra 1994 til 1995.

Det foreligger ikke spesifikke studier av AFP-pensjonistene i offentlig sektor, det vil si hvem de er, og hvor de kommer fra. Visher og Midtsundstads studie fra 1993 inneholder opplysninger om sektor-tilknytning, så noen opplysninger burde være mulig å hente ut fra dette datamaterialet. For å skaffe en

<sup>14</sup> Ytelsesnivået er høyere i offentlig sektor fordi pensjonen her utregnes i tråd med reglene i Statens Pensjonskasse, det vil si 66 prosent av sluttlønn dersom vedkommende har vært medlem av pensjonskassen i 30 år. I privat sektor tilsvarende pensjonsytelsen derimot den alderspensjon man hadde fått i folketrygden mellom 67 og 70 år. Dette utgjør mellom 50 og 60 prosent før skatt for midlere inntekter, og i tillegg ytes et sluttvederlag i form av et månedlig skattefritt beløp fram til 67 år.



fullstendig oversikt over AFP-pensjonister i staten, vil det imidlertid være nødvendig med en separat kartlegging.

### Arbeidsledighetstrygd

I mange land finnes det særskilte regler for å forsterke jobbsikkerheten til eldre arbeidstakere. I USA skal for eksempel «the Age Discrimination in Employment Act» gjøre det umulig for arbeidsgivere å si opp arbeidstakere utelukkende på grunn av deres alder. Canada og Frankrike har nylig vedtatt liknende bestemmelser. I andre land finnes det bestemmelser som pålegger myndighetene å se til at ikke eldre arbeidstakere kommer dårligere ut enn andre ved masseoppsigelser/innskrenkninger (OECD 1995a).

Paragraf 60 i den norske arbeidsmiljøloven avskjærer muligheten til å si opp arbeidstakere på grunnlag av alder alene før arbeidstakeren har fylt 70 år. Rettspraksis har imidlertid vært at slik oppsigelse kan finne sted, dersom arbeidstaker er økonomisk sikret via en tjenestepensjonsordning. I Velferdsmeldingen ble det fremmet forslag om at rettspraksis skal skjerpes på dette området.

Dersom eldre arbeidstakere først har blitt arbeidsledige, kan ledighetstrygden fungere som en form for tidligavgang. Her i landet har personer som er 64 år eller over rett til ledighetstrygd fram til pensjonsalder. Dette er for øvrig en praksis som er vanlig i mange OECD-land, men med ulik aldersgrense. I Nederland er for eksempel aldersgrensen så lav som 57,5 år. Eldre arbeidsledige er dessuten ofte unntatt fra kravet om at de må søke aktivt etter jobb for å motta ledighetstrygd (OECD 1995a, s. 84). Den reelle aldersgrensen blir også lavere i Norge, i det man kan være arbeidsledig i 80 uker før man fyller 64 år, og deretter motta arbeidsledighetstrygd fram til 67 år. Det vil si at den nedre aldersgrensen i praksis er omlag 62,5 år. Dersom man innvilges stønad også i oppholdsperioden på 13 uker mellom de to stønadsperiodene på 80 uker, kan denne nedre aldersgrensen forskyves nesten helt ned til 60,5 år.

En overgang fra yrkesaktiv til langtidsledig til alderspensjonist vil nok for de fleste lønntakere stå i motsetning til det de vil kalle «en verdig avgang». Det finnes ikke registerdata som kan si oss hvor mange som årlig benytter såkalt «framskutt avgang». Den vanligste utgangen fra arbeidslivet blant de tidligpensjonerte som ikke går av på medisinsk grunnlag, er imidlertid overgang til arbeidsledighetstrygd. I følge Visher og Midtsundstads undersøkelse tar 15 prosent av de som kategoriseres som tidligpensjonister imot arbeidsledighetstrygd. Det er likevel bare 4 prosent av utvalget som selv betrakter seg som hovedsakelig arbeidsledige (s.63). En av seks tidligpensjonister forteller da også at hovedårsaken til at de sluttet var at «de ville ha mistet jobben likevel» (ibid.).

Tabell 3 Andel pensjonerte 65- og 66-åringer på ulike ordninger, fordelt på sektor.<sup>15</sup>

	AFP-pensjonister	Uføretrygdet	Arbeidsledig	Andre førtidspensjonsordninger	Gjennomsnitt for alle pensjonister
Offentlig	63,2	29,5	0,0	39,6	42,7
Privat	36,8	70,5	100,0	60,9	57,3

Kilde: Visher og Midtsundstad 1993

Det er langt mindre vanlig i offentlig enn i privat sektor at eldre arbeidstakere tidligpensjoneres til en arbeidsledighetstrygd. Resultater fra Visher og Midtsundstads studie, viser at framskutt avgang generelt er mindre vanlig blant ansatte i offentlig sektor (stat og kommune) enn privat ansatte, med unntak av AFP-pensjonistene (jf tabell 3). Alle tidligpensjonerte 65- og 66-åringer som var arbeidsledige på undersøkelsestidspunktet, hadde bakgrunn i privat sektor. Dette skyldes nok både at en stilling i

<sup>15</sup> Tabellen er ikke vektet i forhold til antall arbeidstakere innenfor hver sektor. Det tas altså ikke hensyn til at privat sektor er større enn offentlig sektor, og at det derfor er rimelig at det er flere tidligpensjonister her.

offentlig sektor er «tryggere» enn en stilling i privat sektor, og at man i staten har en ordning med ventelønn som overflødiggjør arbeidsledighetstrygden.

Det er imidlertid verdt å merke seg de analysene Dahl og Midtsundstad (1994) gjennomførte for å se om det var sektorforskjeller når det gjaldt AFP-pensjonistenes alternative muligheter. I disse analysene kommer det for eksempel fram at 28 prosent av de offentlige AFP-pensjonistene oppgir at det nå jobber færre på deres arbeidsplass enn det gjorde da de sluttet. Likeledes oppgir ni prosent av de statsansatte at bedriften ikke lenger eksisterer. To prosent av de statsansatte oppgir videre at den viktigste årsaken til at de gikk av på AFP var at de ville ha mistet jobben likevel.

### **Overtallighet (ventelønn)**

Ansatte i offentlig sektor kan gå av med pensjon før fylte 67 år, selv om de ikke tilhører et yrke med særaldersgrense eller benytter AFP. Statsansatte som mister sitt arbeid på grunn av overtallighet kan få ventelønn fra fylte 50 år fram til pensjonsalderen i folketrygden. Ventelønnen utgjør 66 prosent av sluttlønn dersom vedkommende ville ha oppnådd full opptjening i pensjonskassen ved å stå i stilling fram til pensjonsalder. Det er forholdsvis få som mottar ventelønn, det er først og fremst etater med stor nedbemanning som har behov for å benytte seg av ordningen. I 1993 var det 378 personer som mottok ventelønn fra SPK. 112 av disse var mellom 50 og 60 år, og 128 var over 60 år. I tillegg kom 30–40 stykker som fikk vartpenger (ordningen for statlig ansatte som ikke er offentlige embets- eller tjenestemenn, for eksempel ansatte i forskingssektoren og til en viss grad forretningsdrivende virksomheter som Vinmonopolet) (Visher og Midtsundstad 1993).

### **«Ulønnet» avgang/familieforsørgelse**

En del personer kan gå fra en status som yrkesaktiv i statlig sektor til en status som forsørgt. Vi har ikke tall på hvor mange dette kan gjelde. I den grad dette skjer, er det grunn til å tro at det gjelder flere kvinner enn menn. Dette kan for eksempel være tilfelle for kvinner som ikke får innvilget uførepensjon, men som ikke går tilbake til arbeidslivet. En studie av hva som skjer med de som får avslag på uførepensjon, tyder på at en god del av disse blir forsørgt privat etter avslaget (St.meld. nr. 35, 1995-96).

## **2.3 Fleksible overganger arbeid/pensjon**

Den vanligste formen for overgang mellom arbeid og pensjon, er at arbeidstaker går fra å være hundre prosent yrkesaktiv til å være hundre prosent pensjonist. I de senere års diskusjoner om pensjonering og arbeidslinja, blir det framhevet at større bruk av fleksible overganger er å foretrekke, og det er mange studier som viser at deltidsarbeid er vanlig i årene før pensjonsalder, særlig for kvinner. I en studie av kvinners yrkesaktivitet i 15 land, konkluderes det med at deltidsarbeid ser ut til å være en bro til fulltidsarbeid i overgangsfasen mellom utdanning og arbeid, og at det også er en bro i overgangsfasen mellom yrkesaktivitet og pensjonisttilværelse (Blossfeld 1994, s. 39).

Norge var faktisk det første landet i verden som innførte en ordning med delvis pensjon. Alle-rede i 1973 ble det åpnet for å kombinere deltidsarbeid og alderspensjon. Denne ordningen er imidlertid begrenset til personer mellom 67 og 70 år. Det er altså ikke en ordning som trer i kraft før ordinær pensjonsalder. Dette sto i motsetning til den svenske ordningen som kom i 1976. Danmark og Finland har også etablert denne typen ordninger.

Det er først og fremst i Sverige ordningen har vært mye brukt. På begynnelsen av 1980-tallet, var så mange som 25 prosent av befolkningen mellom 60 og 64 år inkludert i ordningen. For å begrense

bruken av ordningen, innførte man begrensninger på kompensasjonsraten mellom 1981 og 1987. Det antas at dette kuttet bidro til den sterke reduksjonen i antall personer som søkte en slik pensjonsordning fram til 1987 (OECD 1995).

Det finnes så langt oss bekjent ikke sammenfattende studier av ulike ordninger med fleksible overganger mellom arbeid og pensjon i Norge. For offentlig ansatte er det fullt mulig å kombinere både uførepensjon, alderspensjon og AFP-pensjon med yrkesaktivitet, men ifølge SPK har man ikke oversikter over hvor vanlig dette er. Dersom man skal gå videre med studier av tidligpensjonering, må omfanget av slike kombi-ordninger studeres. Videre må det kartlegges hvilken interesse folk har for å kombinere arbeid/pensjon, og hvem som eventuelt er interessert i dette. I og med at det er en uttalt politisk målsetting å stimulere til slike kombinasjoner, er dette et viktig og høyst relevant forsknings-tema. Barrierene mot ulike kombinasjonsløsninger må identifiseres.

Når det gjelder muligheten til å kombinere arbeid og trygd, må det forøvrig kommenteres at en utvidelse av denne muligheten kan slå to veier. På den ene siden kan man håpe at dette vil medføre at mange av de som ellers ville ha forlatt arbeidslivet fullstendig finner det interessant å utnytte sin restarbeidsevne. På den andre siden kan dette medføre at folk som ellers ville ha jobbet full tid, finner det mer lukrativt å kombinere deltidsarbeid med trygd.

Allerede i 1980 drøftet NOU 1980:54 – *Deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden* – ordninger som ville gi mulighet til frivillig deltids- og førtidspensjonering fra fylte 64 år, med delvis kompensasjon for bortfalt arbeidsinntekt. Forslaget ble fulgt opp i 1981 da regjeringen Harlem Brundtland foreslo å innføre deltidspensjon i folketrygden for årsklassene 66 og 65 år (Ot. prp. nr. 87 (1980-81)). Stortinget behandlet ikke dette forslaget før valget, og etter regjeringsskiftet den høsten har ikke forslaget blitt fremmet igjen. Neste gang temaet kommer opp, er i NOU 1994:2 – *Fra arbeid til pensjon* - da Lund-utvalget drøfter behovet for mer fleksible pensjonsordninger. Utvalget påpeker at det er både viktig og vanskelig å innrette pensjonssystemet slik at det imøtekommer den enkeltes behov for fleksibilitet, samtidig som de statsfinansielle interesser ivaretas. Det drøftes to ulike innspill til videre arbeid med dette:

- a) å innføre en allmenn ordning som eventuelt består av en justering innenfor folketrygdens system. En mulig vei å gå er for eksempel å la antall yrkesaktive år bestemme avgangsmulighet. Personer med 40 års yrkesaktivitet bak seg kan ved 65 års alder. Har man færre år i jobb, avkortes pensjonen, velger man å stå lenger, og dermed får mer enn 40 års opptjening, økes pensjonen. En slik mer livsløpsbasert opptjening er i retning av den omleggingen av pensjonssystemet som er vedtatt i Sverige.
- b) å videreutvikle tidligpensjoneringen som er etablert med basis i arbeidslivet (jf AFP).

I velferdsmeldingen diskuteres også mulighetene for større fleksibilitet i pensjoneringsalder. Regjeringen åpner ikke for generelle ordninger under folketrygden, men sier følgende:

Regjeringen legger til grunn at fleksibilitet i pensjoneringsalder under 67 år, skal ivaretas gjennom de eksisterende avtalefestede ordninger som er etablert for brede lønnskategorier. (...) En understreker at fleksibilitet nedover gjelder folk med et langt arbeidsliv bak seg, og en unngår lavere allmenn pensjoneringsalder» (St.meld. nr. 35, 1994-95, s. 200).

Når det gjelder fleksibilitet i pensjoneringsalder for personer over 67 år, foreslår regjeringen å justere reglene om avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt mellom fylte 67 og 70 år. Konkret sier velferdsmeldingen at: «*Friinntektsgrensen på ett grunnbeløp bør opprettholdes, men avkortingen av pensjon mot overskytende arbeidsinntekt bør settes lavere enn 50 prosent. Samtidig tar en sikte på å oppheve regelen om at summen av arbeidsinntekt og pensjon ikke bør overstige tidligere arbeidsinntekt for pensjonering*» (s. 201).

Forøvrig avviser regjeringen andre forslag til ordninger som kan bidra til økt fleksibilitet (som gjennomføring av ventetillegg, tidskontoordning for eldre arbeidstakere og livsløpsbasert opptjening kombinert med fleksibelt pensjonsuttak i folketrygden for yrkesaktive. Diskusjonen i velferdsmeldinga avsluttes med følgende: «Regjeringen viser til den fleksibilitet som ligger i den eksisterende AFP-ordningen og de foreslåtte lempingene i avkortingsreglene for alderspensjon. En er redd at en ytterligere utvidelse av adgangen til tidlig pensjonering vil kunne bidra til å svekke aldersnormen i folketrygdens alderspensjon» (s. 203).

Vi vil forøvrig også nevne det hittil siste forslaget som angår fleksibilitet i pensjoneringsalder, som kommer fra et utvalg i Kommunesektoren (Pensjonistutvalgets pensjonsutredning 1996). Dette forslaget er i tråd med Lund-utvalgets forslag om å la alder og poengår sammen bestemme avgangsalder. Konkret går forslaget ut på at man fjerner særaldersgrensene i kommunal sektor, men gir alle mulighet til å gå av med pensjon fra fylte 60 år. Kompensasjonsgraden skal imidlertid graderes, slik at man først ved 70 års-alder får 70 prosents kompensasjon. Går man av ved 60 år får man 60 prosent kompensasjon, og deretter øker dette med en prosent per år til 70 år. En slik reform ville øke arbeidstakers fleksibilitet, men kan også medføre visse ulemper. For eksempel vil personer uten 30 års opptjening ved 60 års alder tape pensjon ved å gå av på dette tidspunkt. Vi vet at dette er noe som vil være tilfelle for langt flere kvinner enn menn. For det andre vil personer med lave inntekter sannsynligvis ha større problemer med å gå av med pensjon ved lav lønnskompensasjon enn personer med høyere lønninger (i hvert fall hvis størrelsen på pensjonen er avgjørende for pensjoneringsvalget). For det tredje kan en slik ordning ha uheldige virkninger i forhold til arbeidslinja. Dersom de fleste arbeidstakere priser sin egen fritid høyere enn muligheten til å oppnå full pensjon, vil de fleste arbeidstakere i kommunal sektor gå av med pensjon ved 60 års-alderen. Et slikt scenario vil bidra til å *senke* faktisk avgangsalder heller enn å heve den.

## 2.4 Aktiv seniorpolitikk

Sannsynligheten for å bli i arbeidslivet etter fylte 64 år, avhenger ikke bare av hva slags trygde-/pensjonsordninger som er tilgjengelig, eller av hvilke muligheter man har til å kombinere arbeid og pensjon. En aktiv seniorpolitikk innebærer også å gjøre situasjonen i arbeidslivet så attraktiv som mulig for den enkelte arbeidstaker. Samtidig kan en aktiv seniorpolitikk også innebære elementer av tvang. En eventuell fjerning av særaldersgrenser kan ses som eksempel på dette.

I stortingsmeldingen om statens personalpolitikk ble flere mulige elementer i en seniorpolitikk skissert. Det ble satt ned en intern arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak og prosjekter for en aktiv seniorpolitikk, og flere tiltak har blitt iverksatt, blant annet ved Universitetet i Oslo, Justisdepartementet, Miljøverndepartementet, Postverket og Telenor Nett. I mange tilfeller har tiltakene vært arbeidstakerorientert, der fokus har vært på å kartlegge seniore arbeidstakers behov og ønsker. I oppsummeringen fra et seminar der det ble foretatt en foreløpig oppsummering av seniorarbeidet, påpekte ADs representant at det også er viktig å få klargjort arbeidsgivers interesse i en aktiv seniorpolitikk. Det vil være vanskelig å vedlikeholde seniortiltak på lang sikt dersom ikke lederne/arbeidsgiveren har interesse for det. (Notat AD 1995).

Som tidligere nevnt utdeles det hvert år en pris for den bedriften som har den beste seniorpolitikken. I fjor ble denne prisen tildelt Miljøverndepartementet. Satsningen på seniorpolitikken her har blant annet bestått i å gjennomføre midtlivsseminarer, arbeide for å bevisstgjøre både ledelse og medarbeidere om eldre arbeidstakere som ressurs, skape fornyet interesse for livslang læring med videre. Vi kjenner ikke til publiserte studier som systematiserer erfaringene med denne type tiltak i andre statlige etater, men på sikt må denne informasjonen skaffes. Man kan også vurdere om man skal gå

systematisk til verks og iverksette tiltak i tråd med et eksperimentelt forskningsdesign, for deretter å kunne vurdere hvilke tiltak som fungerer på hvilke måter.

## 2.5 Avsluttende kommentarer

Denne gjennomgangen av ulike former for tidligavgang, har vist at ansatte i både privat og offentlig sektor har mange muligheter dersom de av ulike årsaker skulle ha behov for å gå ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder. Vi har videre sett at privat ansatte er overrepresentert i alle de ulike formene for tidlig avgang, med unntak av AFP der de offentlig ansatte er i overvekt (jf tabell 2).

Som vi nevnte innledningsvis er utstøting-/incentivproblematikk ofte drøftet i forbindelse med tidlig avgang. Går folk av før ordinær pensjonsalder fordi de utstøtes fra arbeidslivet, eller er det inntektssikringsordningene som lokker folk til et liv som pensjonister. Det er gjennomført en god del forskning for å «avklare» hvilke av disse mekanismer som er mest sentrale for å forklare bruk av trygdeordninger. Så langt har denne forskningen pekt i flere retninger. Noen studier konkluderer med at trygdeordningenes generøsitet til en viss grad påvirker avgangssannsynlighetene (dette gjelder særlig arbeidsledighets- og uføretrygd) (Risa 1990), mens andre studier finner lite hold for denne påstanden. Dahl og Midstundstad (1994) hevder for eksempel at norske og utenlandske studier av førtidspensjon ikke har påvist at incentivene i trygdesystemet har noen særlig effekt på hvor lenge eldre arbeidstakere fortsetter i yrkeslivet. Vi skal ikke ta for oss denne debatten i detalj her, men kort kommentere spørsmålet om statsansatte er i en særstilling når det gjelder incentiv- eller utstøtingsproblematikk.

### Utsøting

Vi vet ikke om statsansatte oftere eller sjeldnere enn andre arbeidstakere føler seg presset ut av arbeidslivet. Hvis vi skal driste oss til å komme med en påstand, må det være at statsansatte trolig i mindre grad enn andre opplever utstøting. Dette kan begrunnes med blant annet følgende forhold:

- a) Staten er ikke konkurranseutsatt på samme måte som privat sektor, og det er derfor mindre sannsynlig at statsansatte utstøtes. Denne påstanden forutsetter at manglende evne til å møte effektivitets- og produktivitetskrav er en viktig årsak til at eldre arbeidstakere støtes ut fra arbeidslivet.
- b) Staten som arbeidsgiver har en særlig rolle som forbilde i sin personalpolitikk, og det er derfor sannsynlig at statssektoren strekker seg lenger med hensyn til å beholde eldre arbeidstakere enn privat sektor. Det faktum at arbeidstakerne i offentlig sektor gjennomgående er eldre enn arbeidstakerne i privat sektor bekrefter dette inntrykket.<sup>16</sup>

### Incentiv

Det foreligger ikke studier som sammenlikner inntektssikringsordningene til privat og offentlig ansatte langs alle dimensjoner. Den kunnskapen vi har om inntektssikring gir imidlertid grunn til å tro at de offentlige ordningene på mange områder er gunstigere enn de private. For det første er alle statsansatte omfattet av en tjenstepensjonsordning, mens det samme gjelder om lag 50 prosent av ansatte

<sup>16</sup> I 1991 var for eksempel hver femte privat ansatte kvinne under 25 år, mens det samme var tilfelle for bare sju prosent av de offentlig ansatte, likeledes var ni prosent av de privat ansatte kvinnene mellom 56 og 69 år, mens det samme var tilfelle for 16 prosent av de offentlig ansatte (Fløtten 1991).

i privat sektor. Som hovedregel utløses ikke denne tjenstepensjonen før 67 år, men gitt full opptjening er denne såpass gunstig i forhold til bare å ha en folketrygdpensjon, at behovet for yrkesaktivitet utover 67 år trolig er mindre. For det andre er kriteriene for å få tilstått uførepensjon i Folketrygden strengere enn i Statens Pensjonskasse. I folketrygden er det krav om minst 50 prosents uføregrad, i Statens Pensjonskasse stilles ikke krav til laveste uføregrad (men pensjonen avkortes naturligvis ved lavere uføregrad enn 100 prosent). For det tredje har mange statsansatte rett (og plikt) til å gå av ved særaldersgrenser. Vi vet ikke hvor mange av særalderspensjonistene som etter avgang fortsetter sin yrkesaktivitet i privat sektor. For det fjerde kan ordningen med ventelønn medvirke til at statsansatte som mister jobben på grunn av omstillinger/omorganisering ikke søker like aktivt etter nytt arbeid som en privat ansatt i samme situasjon.

Disse forholdene kan tilsi at incentivene til å forbli yrkesaktiv er noe svakere i offentlig enn i privat sektor. Før vi kan konkludere med at dette er tilfelle må vi imidlertid ta stilling til hva som styrer folks valg mellom arbeid og pensjon. Incentivhypotesen forutsetter at de økonomiske incentiver langt på vei styrer dette valget. Mange vil hevde at det er en rekke andre forhold som spiller inn når folk skal avgjøre om de skal bli i arbeidslivet eller ikke. Valget mellom arbeid og pensjon har trolig vel så mye å gjøre med arbeidsmarkedet og muligheten til et variert og tilpasset arbeid. Gitt det vi ovenfor antok om situasjonen i statlig sektor, skulle dette bety at sannsynligheten for å stå lenger i jobb, til tross for forholdsvis generøse trygdeordninger, absolutt er til stede.

I videre studier av tidligpensjonering i staten, vil det være viktig å diskutere utstøtings- og incentivhypoteser ved å se på forskjeller mellom privat og offentlig sektor både når det gjelder arbeidsforhold, arbeidsmiljø og trygdeordninger. Videre vil det være viktig å se forholdene i norsk statssektor i sammenheng med forholdene i statssektoren i andre land. Er det forskjeller i førtidspensjonering mellom offentlig og privat sektor? I hvilken grad kan i tilfelle slike forskjeller forklares med utstøtings- eller incentivhypotesen?

## 3 Hva styrer avgangsmønstre?

En rekke forhold har betydning for om en eldre arbeidstaker blir i jobb eller ikke. Noen forhold styres av arbeidstakeren selv, andre ligger utenfor arbeidstakerens herredømme. I figur 2 har vi skissert en oversikt over faktorer det er viktig å inkludere i en studie av avgangsmønstre i staten. Hvis vi for eksempel tenker oss en studie av personer over 55 år, angir figuren elementer det er aktuelt å se nærmere på. Nedenfor vil vi kort kommentere de ulike elementene i figuren. Vi vil imidlertid presisere at denne figuren ikke er tenkt som en ferdigkonstruert analysemodell for en gitt studie. Selv om alle disse elementene bør belyses for at man skal kunne få et fyllestgjørende bilde av årsaker til tidligavgang, er det neppe gjennomførbart å inkludere alle elementer i en og samme studie. For det andre vil det i en slik studie forekomme en rekke samspillseffekter som ikke er spesifisert.

### **Avhengig variabel**

Får å få bedre forståelse av valget mellom avgang og fortsatt yrkesaktivitet, må man forsåvidt ta hensyn til to avhengige variabler: a) avgangsform og b) aktivitet etter avgang. For det første må man avklare hvilke forhold som har betydning for om en person velger hel eller delvis avgang eller fortsatt yrkesaktivitet. Tidligere i notatet har vi nevnt begrepet «suksessfaktorer». I denne sammenheng vil suksess være operasjonalisert ved at førtidspensjonering ikke finner sted (ikke-avgang), og jakten på suksessfaktorer er jakten på de variable som kan forklare hvorfor noen velger å bli i arbeidslivet mens andre velger å førtidspensjonere seg. I stedet for å fokusere på de som går av tidlig og finne forklaringer på dette, fokuserer man da på de som forblir i arbeidslivet og forsøker å forklare denne atferden.

Vi har også satt opp aktivitet etter avgang som en avhengig variabel. Det er grunn til å anta at folk bruker sin pensjonisttilværelse forskjellig, avhengig av både individuelle og strukturelle faktorer og avhengig av hva slags ordning de har gått av på.

### **Uavhengige variable på strukturnivå**

#### **Lovverk og trygdeordninger**

I en diskusjon om incentiver/utstøting, er utformingen av trygdellovgivning og annet regelverk som har betydning for tidlig avgang (stillingsvern, antidiskriminering med videre) av stor betydning. Ulike land har ulike ordninger. For å få klarlagt incentiveffekter, må man se ulike ordninger komparativt, men problemene er alle de andre elementene som må holdes konstante. Dersom man skal studere sammenhengen mellom trygdenes utforming og incentivene til tidlig avgang er det heller ikke nok å vite hvordan ordningene er utformet. Man må i tillegg ha kunnskap om hver enkelts rettigheter, for å kunne gi et realistisk bilde av om ordningene virker som incentiver.

#### **Organisatoriske forhold på arbeidsplassen**

En av de bærende ideer i diskusjonen om førtidspensjonering er at en aktiv seniorpolitikk er noe som i stor grad påvirker tilbøyeligheten til å bli i jobb. For å kunne studere hva som påvirker tidlig avgang, må vi derfor ha opplysninger om den enkeltes arbeidsplass. Har arbeidsplassen en aktiv seniorpolitikk? Er det et aktivt HMS-arbeid? Er det en bedriftshelsetjeneste som arbeider særlig med situasjonen til eldre arbeidstakere? Har arbeidsgiver lagt til rette for fleksible løsninger? Hva kjennetegner bedriftens

belønningsstruktur (er man ute når man er 50)? Har bedriften et aktivt forhold til attføring av eldre arbeidstakere?

## **Uavhengige variable på aktørnivå**

### **Bakgrunnsvariable**

Bakgrunnsvariable som kjønn, alder, inntekt og ekteskapelig status vil trolig ha betydning for avgang. Tidligere studier har vist at slike bakgrunnsvariable har signifikant betydning for sannsynligheten til å gå av med uførepensjon eller AFP (Dahl og Midtsundstad 1994). Det er viktig å klargjøre hvilken effekt de kan ha på andre former for avgang. Det er heller ikke gjennomført studier av sammenhengen mellom bakgrunnsvariable og avgang i staten eksklusivt.<sup>17</sup> Ulike bakgrunnsvariable kan for øvrig tenkes å virke både for og imot tendens til førtidspensjonering. Det foreligger for eksempel funn som viser at ikke-gifte har høyere uføresannsynlighet enn gifte (Kolberg 1991). Dette kan forstås ut fra at det å være gift er en sosial ressurs, og at det derfor skulle motvirke utstøting, alt annet likt. På den annen side kan man tenke seg at ekteskap har ulik effekt på menns og kvinners førtidspensjoneringsmønster. Kanskje har gifte kvinner høyere generell sannsynlighet for å gå av tidlig dersom deres partner allerede er pensjonert? Når det gjelder tidligere studier av tidlig avgang, gir da disse også motstridende resultater med hensyn til hvilken betydning ekteskapelig status har (Dahl og Midtsundstad 1994, Kolberg og Hagen 1992). Siden det fremdeles er uklart hvilken betydning sentrale faktorer som utdanning, kjønn og ekteskapelig status har for tidlig avgang, er det god grunn til å gå videre med studier av dette, for å komme nærmere forståelsene av de prosesser som leder til at personer i ulik livssituasjon forholder seg ulikt til tidlig avgang.

### **Kjennskap til lover og regelverk**

Et annet element som er viktig i tillegg til utformingen av det formelle lov og regelverk, er i hvilken grad folk har kjennskap til dette regelverket. Dersom folk ikke kjenner sine rettigheter i tilstrekkelig grad, vil ikke utformingen av regelverkene ha samme effekt på førtidspensjonering som hvis folk kjenner dette regelverket. I hvilken retning større kjennskap vil slå ut, kan imidlertid variere. Et eksempel som kan illustrere dette er følgende: Pensjonsordningene skal i første rekke ivareta folks behov for økonomisk sikkerhet ved uttrede fra arbeidslivet. I tillegg skal ordningene bidra til at viktige prinsipper i arbeidslivet ivaretas, de bør for eksempel ikke virke mobilitetshemmende. Enkelte særtrekk ved utformingen av tjenstepensjonsordninger kan sies å virke mobilitetshemmende, for eksempel fordi folk som er ansatt i korte perioder ofte faller utenfor tjenstepensjonsordningen (jf Fløtten m.fl. 1996). Det er imidlertid ikke gitt at arbeidstakeren selv kjenner til de ulempene det kan ha å bytte jobb ofte, og at ordningene derfor ikke virker mobilitetshemmende selv om de strengt tatt «burde» gjøre det.

### **Jobsituasjon**

En hypotese er at personer som har ansvarsfulle og utfordrende jobber, i mindre grad enn andre førtidspensjonerer seg (jf Dahl og Midtsundstad 1994). Det er også lagt vekt på at arbeidsmiljø og videre karrieremuligheter spiller en rolle for tilbøyelighetene til å bli i jobb. For å kunne studere dette nærmere, må vi ha opplysninger om hva slags jobsituasjon den enkelte er i. Hvordan kan arbeidsmiljøet karakteriseres (fysisk så vel som psykisk), hva slags posisjon er vedkommende i, og hvor lenge har vedkommende vært i denne posisjonen? Hvordan er utsiktene til forfremmelser, opprykk, nye oppgaver med videre? Dahl (1993) antydte at det kanskje ikke er så ille å være eldre arbeidstaker likevel. Hans analyser på grunnlag av Levekårsundersøkelsen i 1991 tydet på at eldre arbeidstakere på mange områder har

<sup>17</sup> Det vil si avgang i betydningen pensjonering. Modesta Olsen (1995) har som tidligere nevnt gjennomført en studie av generell avgang i staten.



en lettere arbeidssituasjon enn yngre. Dette kan skyldes at det bare er kjernearbeidskraften blant de eldre arbeidstakerne som er igjen, slik at disse kan stille krav om lettere arbeidssituasjon. Alternativt at det faktisk drives en aktiv personalpolitikk i form av å tilrettelegge for yrkesaktivitet blant eldre arbeidstakere, selv om dette ikke blant arbeidsgivere og arbeidstakere blir oppfattet som personalpolitiske tiltak for eldre.

Arbeidstid er også et element som må med. Her kan man formulere to motstridende hypoteser.

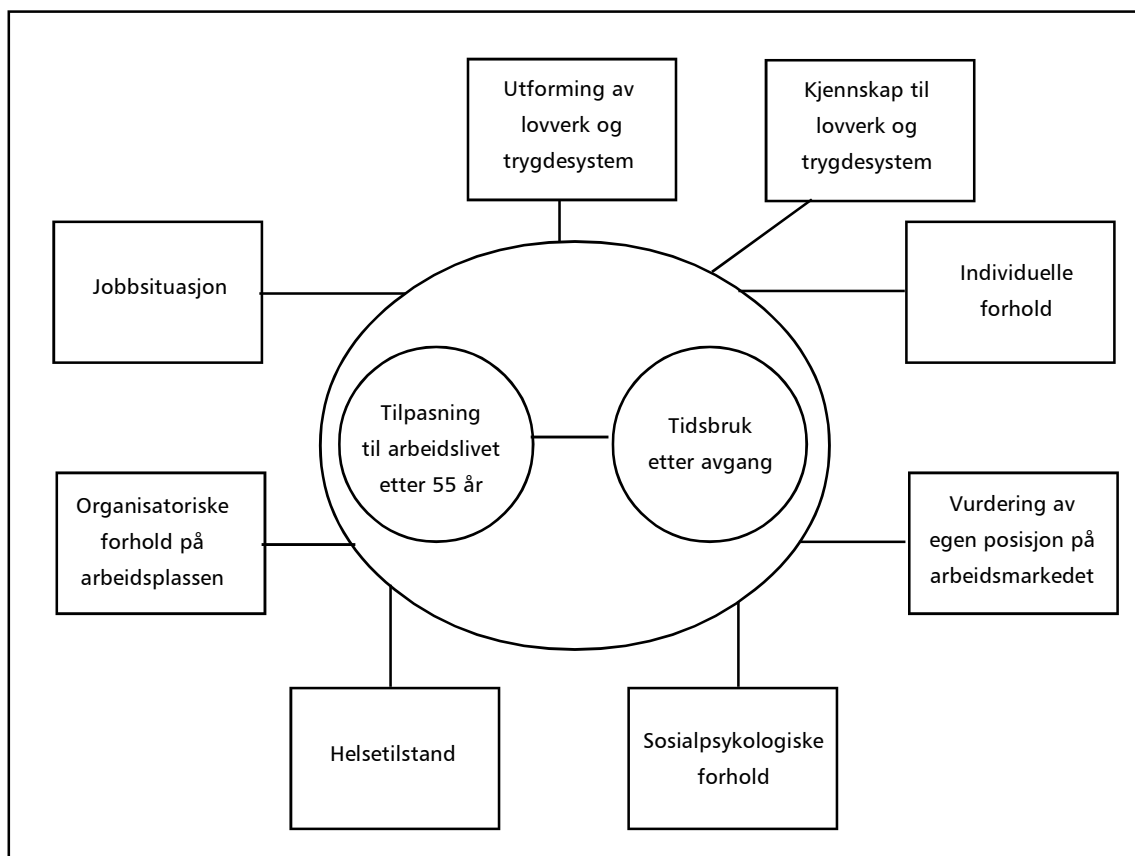
- A: Personer med kort arbeidstid har «trappet ned» slik at de lettere kan orke å stå i jobb fram til ordinær pensjonsalder.
- B: Kort arbeidstid kan være et uttrykk for lav arbeidsintegrasjon, og det er derfor sannsynlig at disse personene pensjonerer seg før ordinær pensjonsalder.

Ideelt sett burde man ha tilgang på longitudinelle data for å få fyllestgjørende opplysninger om jobbsituasjon. Det samme gjelder for øvrig for flere av de andre faktorene som er viktige for å forstå førtidspensjonering.

### Helsetilstand

Den viktigste årsaken til førtidspensjonering er dårlig helse (Visher og Midtsundstad 1993). Det ideelle hadde vært å inkludere objektive fakta om den enkeltes helsetilstand i en studie av førtidspensjonering, men dette er det ikke realistisk å få til. Man må derfor satse på egenrapportert helse, med de begrensninger det gir. (Det kan for eksempel være vanskelig å få reliabel informasjon om psykisk helse, videre er ikke individuelle mål på helsetilstand så lett sammenliknbare mellom individer.) I tillegg til

Figur 4 Oversikt av variable som har betydning i studie av avgangsmønstre



faktisk helsetilstand på et gitt øyeblikk, er det relevant med informasjon om «helsehistorie». Dette er også en variabeltype der paneldata absolutt er å foretrekke.

### **Sosialpsykologiske forhold**

Til tross for at en rekke objektivt målbare faktorer vil være viktige i studiet av førtidspensjonering, kan man ikke utelate sosialpsykologiske forhold helt. Selv om for eksempel arbeidsgiver tilrettelegger for karrieremuligheter for eldre arbeidstakere, er det ikke gitt at den enkelte velger å stå i jobb. Dette vil blant annet avhenge av om arbeidstakeren selv oppfatter karrieremulighetene som attraktive, hvilke holdninger vedkommende har til å bli pensjonert, om vedkommende er i en livssituasjon der mange av de nærmeste er pensjonert, om vedkommende har fritidsinteresser som trekker i retning av tidligpensjonering osv. I en studie av tidlig avgang må derfor slike forhold inkluderes.

### **Samspill mellom ulike faktorer**

Det kan tenkes å foreligge samspillseffekter mellom ulike faktorer som har betydning for tidlig avgang, det vil si at effekten av én uavhengig variabel er betinget av hvilken verdi enhetene har på de øvrige variablene. Et nærliggende eksempel er en mulig samspillseffekt mellom trygdesystemets utforming og egen yrkesstatus. For en person med lav yrkesstatus (og lønn) har sannsynligvis trygdesystemets generøsitet større betydning for sannsynligheten til tidligpensjonering enn for en person med høy yrkesstatus (og lønn).

## 4 Avslutning

Statssektoren er i en særstilling når det gjelder tidlig avgang. De fakta som foreligger per i dag kan ikke gi oss sikre svar på om statsansatte står lenger, eller går tidligere av enn ansatte i andre sektorer. Årsaken til at statssektoren er i en særstilling er heller at det er mange mulige veier ut av arbeidslivet for statsansatte (alle har rett til AFP, mange har særaldersgrenser, ventelønn med videre), samtidig er det muligens lettere å stå i jobb fram til oppnådd pensjonsalder i en statlig stilling enn i andre stillinger (privat sektor er mer konkurranseutsatt, staten har et større ansvar som «forbilde» i personalpolitiske saker med videre). Disse forholdene trekker i retning av at særskilte studier av førtidspensjonering i staten er interessant, og vi vil kort kommentere *noen* mulige veier å gå videre for å studere dette fenomenet.

### Avgangsalder i staten

For det første er det behov for beregninger av hva avgangsalderen på de ulike ordningene i staten faktisk er (jf metodekommentareren i 2.1) og hvordan dette har endret seg over tid. Ved hjelp av den nye databasen som bygges opp i RTV burde slike analyser være mulige, og man bør da tilstrebe en beregning av avgangsalder som konsentreres om forventet gjennomsnittlig pensjoneringsalder. Avgangsalderen i staten bør videre sammenliknes med avgangsalderen i kommunal og privat sektor, dersom dette lar seg gjøre.

### Kombinasjonsløsninger

For det andre bør det skaffes en oversikt over hvor mange statlige arbeidstakere som kombinerer arbeid og trygd. Vi tenker her både på uføre-, AFP- og alderspensjonister. Man må finne svar på hvor mange som kombinerer, hvem dette er og hvorfor de gjør det. Også her er det interessant å kartlegge om det er forskjeller mellom statlig, kommunal og privat sektor, og man må finne forklaringer på eventuelle forskjeller. Videre bør det kartlegges hvem det er som kunne tenke seg større fleksibilitet med hensyn til å kombinere arbeid og pensjon, og hva som må til for at dette fleksibilitetsbehovet skal kunne oppfylles.

### Særaldersgrenser

Dersom ikke arbeidet til særaldersgrenseutvalget gir svar på de nedenfor nevnte spørsmålene, kan det for det tredje være aktuelt å se på hvor mange av de statsansatte som går over til stillinger med høyere aldersgrenser. Det er også interessant å få kunnskap om hva personer som går av ved særaldersgrenser faktisk gjør etter at de har gått av. Hvor mange går for eksempel over til en stilling i privat sektor. Kanskje er det behov for større fleksibilitet når det gjelder forhold mellom særaldersgrense og fortsatt yrkesaktivitet?

## **Seniorpolitikk**

Det er et klart behov for kunnskap om hvilken effekt ulike seniorpolitiske tiltak kan ha på sysselsettingen blant eldre arbeidstakere. Norsk Gerontologisk Institutt er da også i gang med et forskningsprogram, «Yrkesliv, aldring og livsløp. Arbeidsmiljø og personalpolitikk» der seniorpolitikk er et aktuelt tema. Det kan imidlertid også være behov for flere studier av seniorpolitikkenes effekter, og en egnet metode er trolig studier i tråd med et eksperimentelt design. (Man velger ut noen aktuelle tiltak, iverksetter disse på noen arbeidsplasser, men ikke på andre. Arbeidsplassene følges en viss tid, og etter noen år vurderes effekten av tiltakene (sett i forhold til andre særtrekk ved arbeidsplassene som kan ha påvirket avgangsmønstre)).

## **Modell for analyse av tidlig avgang**

Med utgangspunkt i den ovenforstående figuren kan det for det femte utvikles en analysemodell, og ut fra denne formuleres en rekke større og mindre prosjekter. Det kan både være aktuelt å anlegge betraktningene på ansatte i offentlig og privat sektor for å studere eventuelle sektorforskjeller. Videre kan det være aktuelt å lage separate analyser for kvinner og menn, for å komme nærmere en forståelse av hvilken betydning kjønn har for tilbøyelighet til ulike former for tidlig avgang. Vår oppfatning er at vi har behov for mer utfyllende kunnskap om avgang i staten før vi kan konkludere i forhold til hvilke fleksible løsninger som vil fungere i overgangen mellom lønnsarbeid og pensjon.

## **Komparative studier**

Endelig er komparative studier absolutt påkrevet for å få større forståelse av førtidspensjonering, for eksempel for å studere incentiv- og utstøtingshypoteser (for å studere trygdesystemets attraksjon bør en ha mulighet til å sammenlikne ulike lands trygdesystemer). Mange andre temaer kan også være aktuelle i komparative studier, for eksempel: a) Er mønsteret for førtidspensjonering det samme i statssektoren i alle land? b) Er det iverksatt seniorpolitiske tiltak i statssektoren i andre land, hva er eventuelt effekten av disse og kunne disse tiltakene «oversettes» til norske forhold og «importeres»? c) Hvilke kombinasjonsløsninger finnes i andre land, og hvordan fungerer de? d) Hvordan er forholdet mellom aktive seniorpolitiske tiltak og trygdesystemenes utforming? Er det slik at innsatsen har vært konsentrert om hvordan man skal sikre folk inntekt som tidligpensjonister, framfor å sikre dem forhold i arbeidslivet som medfører at de ønsker å være der?

## Litteratur

Blossfeld, Hans-Peter (1994), *Family cycle and Growth in Women's Part-time Employment in Western Europe*. Final Project Report.

Dahl, Espen (1993), *Bedre føre var... Personalpolitikk for livsløpsplanlegging*. Rapport nr. 150. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Dahl, Espen og Tove Midtsundstad (1994), *AFP-pensjonistenes alternative muligheter: Er det forskjeller mellom sektorene?* Fafo-notat 1994:2 Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Fløtten, Tone (1991), *Mot økonomisk likestilling? Kvinners økonomiske posisjon i arbeidsliv og familie*. Fafo-notat: Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Fløtten Tone, Heidi Gautun og Jon M. Hippe (1996), *Som du sår skal du høste. Om tjenestepensjoner i offentlig sektor*. Rapport nr. 192. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Halvorsen, Knut og Asbjørn Johannesen (1991), *Når bedriften ikke har bruk for deg lenger*. NKSH-rapport 91:2. Oslo: Norges Kommunal- og sosialhøgskole.

Hippe, Jon M. og Axel W. Pedersen (1991), *Førtidspensjon i private bedrifter*. Notat, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

Hippe, Jon M. og Axel W. Pedersen (1992), *Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet*. Rapport nr. 136. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

Kolberg, Jon Eivind (1991), «Empirisk prøving av utstøtingsmodellen», I: Aksel Hatland (red.): *Trygd som fortjent? En antologi om trygd og velferdsstat*. Oslo: Ad Notam

Kolberg, Jon Eivind og Kåre Hagen (1992), «The rise of disemployment» I: Kolberg, red.: *Between work and citizenship*. New York: Sharpe Inc.

Landsorganisasjonen i Norge (1996a), *Avtalefestet pensjon. Om utviklingen i AFP*. Samfunnsnotat nr. 4/96. Oslo: Landsorganisasjonen i Norge

Landsorganisasjonen i Norge (1996b), *Hvem tar ut avtalefestet pensjon (AFP)?* Samfunnsnotat nr. 9/96. Oslo: Landsorganisasjonen i Norge

NOU 1980:54 *Deltidspensjon og førtidspensjon fra folketrygden*

NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 90-årene*

NOU 1994:2 *Fra arbeid til pensjon*

OECD (1995a), *The Transition from Work to Retirement*, Social Policy Studies No. 16, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development

OECD (1995b), *The Labour Market and Older Workers*, Social Policy Studies No. 17, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development

Olsen, Karen Modesta (1995), *Avgang blant ansatte i staten - virkninger av belønningssystemer og sosialpsykologiske prosesser*. Rapport 95:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Ot. prp. nr. 87 (1980-81), *Om lov om endring i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygden (deltidspensjon)*

Pensjonsutvalgets pensjonsutredning (1996), *Kommunal pensjon – din trygghet for framtiden*. Oslo.

Risa, Alf E. (1990), *Utsikta aktørrespons på trygdeordningar. Eit oversyn over over internasjonal empirisk litteratur*. SEFOs notat nr 47. Bergen:SEFOS.

RTV (1995), *Gjennomsnittlig pensjoneringsalder for alders-, uføre- og AFP-pensjonister: Oppdaterte 1990-tall*. RTV-notat 1/95. Oslo Rikstrykdeverket.

Seip, Åsmund (1990), *Personalpolitikk for eldre arbeidstakere. Utviklingstrekk og muligheter*. Fafo-notat: Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Stokke, Liv Jorunn (1993), *Uførepensjonistar i offentlig sektor*. Fafo-rapport nr. 153. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

St.meld. nr. 35 (1991-92), *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, fundament for fellesskap*

St.meld. nr. 35 (1994-95), *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet

Visher, Mary og Tove Midtsundstad (1993), *Utgang fra arbeidslivet. En studie av eldre arbeidstakere, førtidspensjoning og AFP*. Fafo-rapport nr. 154, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Waldrop, Anne (1991), *Før vi vet ordet av det. En analyse av personalpolitiske tiltak for eldre arbeidstakere*. Fafo-rapport nr. 133. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

World Bank (1996), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press