

NOU

Norges offentlige utredninger **2007:4**

Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. august 2005.
Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. mai 2007.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-0915-1

Lobo Media AS

Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Uførepensjonsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 5. august 2005. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo 16. mai 2007

Oluf Arntzen
leder

Erling Berg	Dagfinn Bjørgen	Anette Fosse
Astrid N. Heiberg	Gudrun Holgersen	Arnt Holte
Olav Magnussen	Liv Overaae	Stein Reegård
Alf Erling Risa	Knut Røed	Merethe Storødegård
Ann Viljugrein		

Roar Bergan
(Sekretariatsleder)
Grethe Hammarqvist
Hanne Haugen
Ingrid Kobbenes
Nina Lysø
Lars Wahl

Innhold

1	Sammendrag og tilrådinger	9	4.2.5	Oppsummering	33
1.1	Bakgrunn og problemstillinger	9	4.3	Rettferdighetsbegrunnelser for velferdsstaten	33
1.2	Ny uførestønad i folketrygden	10	4.4	Det motivasjonsmessige grunnlaget for fellesskapsløsninger	37
1.2.1	Valg av modell	10	4.5	Avslutning	39
1.2.2	Reglene for uførestønad	10			
1.2.3	Virkninger av forslaget	11			
1.3	En bedre uføreordning – tildelingsregler	12	5	Folketrygdens uføreytelser	40
1.4	Forholdet mellom uføreordningen og frivillig tidligpensjon	13	5.1	Innledning	40
1.5	Alderspensjon til uføre	14	5.2	Oversikt over ordninger som skal sikre inntekt ved sykdom og uførhet	41
1.5.1	Utgangspunkt	14	5.3	Uføreordningene i folketrygden	41
1.5.2	Opptjening av pensjonsrettigheter ...	14	5.4	Uføredekning i tjenstepensjonsordningene	43
1.5.3	Overgang til alderspensjon	15	5.5	Skatteregler	44
1.5.4	Levealdersjustering	15	5.6	Kort historikk	45
1.5.5	Virkninger av forslagene	16	5.7	De viktigste endringene i folketrygdens inntektssikringsytelser ved uførhet og tilgrensende ytelser etter 1990	46
2	Mandat, sammensetning og arbeid 17		5.7.1	Innstramminger i de medisinske inngangsvilkårene	46
2.1	Utvalgets mandat	17	5.7.2	Strengere krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet, innskjerping av attføringskravet	47
2.2	Utvalgets sammensetning	19	5.7.3	Endringer i regelverket som har hatt betydning for nivået på ytelsen	47
2.3	Utvalgets arbeid	19	5.7.4	Regelendringer med formål å få uførepensjonister tilbake i arbeid	48
2.4	Oversikt over utredningen	20	5.7.5	Tiltak for å få uførepensjonister tilbake i arbeid	48
3	Uførepensjon som ledd i pensjonsreformen	21	5.7.6	Innføring av tidsbegrenset uførestønad og innstramming i perioden som det er mulig å motta rehabiliteringspenger	48
3.1	Innledning	21	5.7.7	Endringer i sykepengeregelverket ...	49
3.2	Langsiktige økonomiske utfordringer	21	5.7.8	St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering – foreslåtte endringer og tiltak	49
3.2.1	Aldringen av befolkningen	21			
3.2.2	Konsekvenser for de offentlige finansene	22			
3.3	Pensjonsreformen	24			
3.3.1	Hovedelementer i pensjonsreformen	24			
3.3.2	Konsekvenser av pensjonsreformen	26			
3.4	Uførepensjon som del av pensjonsreformen	27			
3.4.1	NOU 2004: 1 Pensjonskommisjonens innstilling	27			
3.4.2	St.meld. nr. 12 (2004–2005)	28			
3.4.3	Stortingets pensjonsforlik	29			
3.4.4	St.meld. nr. 5 (2006–2007)	29			
3.5	Utvalgets mandat i lys av pensjonsreformen	29			
4	Utfordringer for velferdsstaten	30	6	Utviklingen på uføreområdet	51
4.1	Innledning	30	6.1	Innledning	51
4.2	Pragmatiske begrunnelser for velferdsstaten	32	6.2	Folketrygdens utgifter til uføreytelser	51
4.2.1	Innledning	32	6.3	Utvikling på uføreområdet	52
4.2.2	Ugunstig utvalg	32	6.3.1	Mottakere av uføreytelser 1980–2006	52
4.2.3	Atferdsrisiko	33	6.3.2	Utvikling i andre helserelevante ytelser	55
4.2.4	Rapporteringsrisiko	33	6.3.3	Geografiske variasjoner	56
			6.4	Kjennetegn ved personer på uføreytelser	57
			6.4.1	Kjønnsforskjeller og uføreytelser	57

6.4.2	Alder og uføreytelser	59	8.2	Statistisk sammenlikning av noen land	118
6.4.3	Sivilstand og antall barn under 18 år	62	8.3	Uføreordningen i åtte europeiske land	124
6.4.4	Diagnoser	62	8.3.1	Innledning	124
6.4.5	Unge uføre	64	8.3.2	Uføreordningen i Sverige	125
6.4.6	Uførepensjon for hjemmearbeidende	65	8.3.3	Uføreordningen i Danmark	126
6.4.7	Innvandrere og uføreytelser	65	8.3.4	Uføreordningen i Finland	127
6.4.8	Utdanning, yrkesbakgrunn og tidligere arbeidstilknytning/inntekt	68	8.3.5	Uføreordningen i Island	128
6.4.9	Økonomi og levekår	75	8.3.6	Uføreordningen i Nederland	128
6.5	Forløp fram til uføreytelse	80	8.3.7	Uføreordningen i Storbritannia	129
6.5.1	Overgangsrate mellom ulike helse-relaterte ytelser	80	8.3.8	Uføreordningen i Frankrike	130
6.5.2	Status før tilgang til uføreytelse	82	8.3.9	Uføreordningen i Tyskland	131
6.5.3	Samlet tid på stønad fra sykepenge-periodens start til vedtak om uføreytelse	84	8.3.10	Forskjeller og likheter mellom de åtte landene	132
6.6	Framskrivninger av antall uføre	85	8.3.11	Nærmere om tilpasning av uføreordningen til alderspensjonssystemet i Sverige	133
6.6.1	Innledning	85	8.4	Erfaringer og anbefalinger fra OECD	133
6.6.2	Befolkningsutvikling	85	8.4.1	Innledning	133
6.6.3	Framskrivninger av antall uføre	87	8.4.2	Revidert sysselsettingsstrategi	134
7	Årsaker til uførepensjonering	90	8.4.3	Retningslinjer for politikken overfor uføre	135
7.1	Innledning og sammendrag	90	8.4.4	OECDs anbefalinger til Norge	138
7.2	Befolkningens størrelse og sammensetning	91	9	Økonomiske virkninger av overgang mellom arbeid og uføreytelse	142
7.2.1	Endringer i befolkningen og i uførerater	92	9.1	Innledning	142
7.2.2	Modellberegninger av demografiens betydning	93	9.2	Faktorer som påvirker den disponible inntekten	143
7.2.3	Hva innebærer konstante uførerater?	94	9.3	Overgang fra arbeid til uføreytelse ..	145
7.2.4	AFP, attføring og rehabilitering	95	9.3.1	Om beregningene	145
7.3	Befolkningens helsetilstand	97	9.3.2	Kompensasjonsgrader i folketrygden	145
7.3.1	Objektive helseindikatorer	97	9.3.3	Betydningen av friinntekt i uføreordningene	147
7.3.2	Egenrapportert helse	98	9.3.4	Betydningen av bostøtte	148
7.3.3	Legens portvaktrolle	100	9.3.5	Betydningen av tjenstepensjon	150
7.3.4	Holdninger til helse og sykdom	100	9.3.6	Kombinasjonen av friinntekt, barne-tillegg og tjenstepensjon	151
7.4	Forholdene i arbeidsmarkedet og arbeidslivet	101	9.4	Overgang fra uføreytelse til arbeid ..	152
7.4.1	Forholdene i arbeidsmarkedet	101	9.5	Fordeling av tidligere inntekt blant stønadsmottakerne – Hvor representative er typeeksemplene?	154
7.4.2	Arbeidsmiljøet	104	9.5.1	Datagrunnlaget	154
7.4.3	Nye trender i arbeidslivet	107	9.5.2	Fordeling etter alder og inntekt	155
7.5	Holdninger til arbeid og trygd	108	9.5.3	Fordeling etter alder og antall barn ..	156
7.5.1	Debatt og studier	108	9.5.4	Fordeling av inntekt og antall barn etter sivilstand	157
7.6	Endringer i levevilkår og familie-mønstre	111	9.5.5	Forskjeller mellom kvinner og menn	158
7.6.1	Samlivsformer og skilsmisser	111	9.6	Oppsummering av resultatene	158
7.6.2	Endringer i tidsbruk – yrkesaktivitet, husarbeid og fritid	113	9.7	Målkonflikter ved stønadsordningene	159
7.7	Endringer i regelverket	114			
7.8	Økonomiske insentiver	114			
8	Erfaringer fra andre land	118			
8.1	Innledning og oppsummering	118			

10	Ny modell for alderspensjon i folketrygden – utfordringer for uføreordningen	162	11.4.5	Inngangsvilkårene til garantiordningen for unge uføre	189
10.1	Innledning	162	11.4.6	Utvalgets vurderinger	190
10.2	Alderspensjon i dagens folketrygd ...	162	11.5	Roller og ansvarsfordeling	192
10.3	Ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden	163	11.5.1	Innledning	192
10.3.1	Ny opptjeningsmodell i folketrygden	163	11.5.2	Roller og ansvarsfordeling mellom aktørene i tidlige faser	192
10.3.2	Uttak av alderspensjon fra folketrygden	165	11.5.3	Roller og ansvarsfordeling mellom leger og Arbeids- og velferdsetaten i uføresaker	193
10.3.3	Levealdersjustering av pensjonene ..	167	11.5.4	Verktøy og retningslinjer i uføresaker	195
10.3.4	Regulering av pensjonene	168	11.5.5	Utvalgets vurderinger	195
10.4	Dagens uføreordning med ny modell for alderspensjon	168	11.6	Attføringskravet	196
10.4.1	Dagens uføreordning	168	11.6.1	Utviklingen i attføringskravet	196
10.4.2	Tilpasning av uføreordningen til ny modell for alderspensjon	169	11.6.2	Utvalgets vurderinger	197
10.5	Utfordringer for uføreordningen som følge av ny modell for alderspensjon i folketrygden	171	11.7	Krav til omfang av nedsatt inntekts- evne (uføregrad)	198
10.6	Virkninger av en tilpasset AFP	173	11.7.1	Situasjonen i dag	198
10.6.1	Dagens AFP-ordninger	173	11.7.2	Utvalgets vurderinger	198
10.6.2	Omtalen av AFP i St.meld. nr. 5 (2006–2007)	173	11.8	Obligatorisk revurdering av uføreytelser	199
10.6.3	Forholdet mellom AFP og uførepensjonen	173	11.8.1	Situasjonen i dag	199
10.6.4	Pensjonsgapet og størrelsen på AFP	175	11.8.2	Utvalgets vurderinger	200
10.7	Endringer i tjenestepensjonsordningene	175	12	Modell for uføreytelse	202
10.8	Hvor problematisk er pensjonsgapet?	176	12.1	Innledning og hovedkonklusjon	202
11	En bedre uføreordning	178	12.2	Formålet med uføreordningen	203
11.1	Innledning og sammendrag	178	12.3	Utforming av de to hovedmodellene	203
11.2	Utfordringen og hovedtrekk ved løsningene	180	12.3.1	Innledning	203
11.2.1	Utfordringen	180	12.3.2	Beregning etter en pensjonsmodell .	203
11.2.2	Helhet og samspill	181	12.3.3	Beregning etter en inntektserstatningsmodell	204
11.2.3	Krav til en god uføreordning	181	12.4	Forskjeller mellom de to hovedmodellene	204
11.3	Vedtatte endringer	182	12.4.1	Innledning	204
11.3.1	Innledning	182	12.4.2	Forskjeller mellom dagens ordninger	205
11.3.2	Fornytt avtale om et inkluderende arbeidsliv	182	12.4.3	Betydningen av inntektsgrunnlaget .	207
11.3.3	Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning	183	12.4.4	Fordelingsegenskaper	207
11.3.4	Ny stønadsordning i folketrygden ...	184	12.4.5	Nærmere om medlemskap i trygden og eksport av ytelser	208
11.3.5	Utvalgets vurderinger	185	12.4.6	Overgang fra uføreytelse til alderspensjon	209
11.4	Det medisinske inngangsvilkåret	185	12.4.7	Enkelhet	209
11.4.1	Innledning	185	12.4.8	Konklusjon	210
11.4.2	Nærmere om det medisinske inngangsvilkåret	186	12.5	Ny uføreytelse i folketrygden	210
11.4.3	Funksjonsvurderinger og arbeidsevnevurderinger	187	12.5.1	Hovedtrekk	210
11.4.4	Inngangsvilkårene for eldre	188	12.5.2	Inntektsgrunnlag	210
			12.5.3	Øvre grense for inntektsgrunnlaget .	214
			12.5.4	Grunnsikring	214
			12.5.5	Utmålingsprosent	217
			12.5.6	Forsørgingstillegg	219
			12.5.7	Avkorting av stønad ved endringer i arbeidsinntekt	220

12.5.8	Virkninger for den enkelte av ny modell for uføreytelse	224	14	Overgangsregler	252
12.6	Navn på uføreytelsen	227	14.1	Ulike problemstillinger og tidligere praksis	252
13	Alderspensjon til uføre	228	14.1.1	Innledning	252
13.1	Innledning og utvalgets forslag	228	14.1.2	Overgangsregler ved endringene i rehabiliteringspenger og attføringspenger, og ved innføringen av tidsbegrenset uførestønad	252
13.2	Nærmere om problemstillingen	229	14.1.3	Vern av opptjente rettigheter	253
13.3	Opptjening av alderspensjon i perioden på uførestønad	230	14.2	Overgangsregler for den nye uførestønaden	254
13.4	Tre alternative modeller for alderspensjon	231	14.2.1	Ny uførestønad til alle etter 2010	254
13.4.1	Innledning	231	14.2.2	Ny uførestønad kun til personer som blir uføre etter 2010	256
13.4.2	Hovedelementene i de tre modellene	233	14.2.3	Ny uførestønad for personer født etter et bestemt år	256
13.4.3	Uførhet etter fylte 62 år	234	14.2.4	Konklusjon	257
13.4.4	Muligheten til å kombinere arbeid og pensjon	236	14.3	Overgangsregler for alderspensjon til uføre	257
13.4.5	Avkorting mot AFP	237	14.3.1	Innledning	257
13.4.6	Hensynet til enkelhet	238	14.3.2	Overgangsregler for alderspensjon ..	257
13.4.7	Arbeidsinsentiver	238	14.3.3	Innfasing av nytt system for alderspensjon til uføre	259
13.4.8	Pensjoneringsnormene	239	14.3.4	Regulering av alderspensjon til uføre	261
13.4.9	Foreløpig vurdering	239			
13.5	Nærmere om modell 67 og modell 62	239	Vedlegg		
13.5.1	Innledning	239	1	Uføreordningen i åtte europeiske land	262
13.5.2	Modell 67	240			
13.5.3	Modell 62	242	Referanser		293
13.5.4	Utvalgets vurdering	246			
13.6	Alderspensjon til unge uføre	247			
13.7	Levealdersjustering	248			
13.7.1	Problemstilling	248			
13.7.2	Behandlingen av levealdersjustering	249			
13.7.3	Utvalgets vurderinger	249			
13.8	Kostnadene ved utvalgets forslag	251			

Kapittel 1

Sammendrag og tilrådinger

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

I St.meld. nr.12 (2004-2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene* varslet regjeringen Bondevik II at den ville sette ned et offentlig utvalg for å vurdere framtidens uføreordninger. I meldingen heter det blant annet:

«Utvalget skal kartlegge problemområder og gi forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden. Videre skal utvalget gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.»

Uførepensjonsutvalget, som ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 5. august 2005, legger med dette fram sin innstilling. Utvalget foreslår en ny modell for beregning av ytelser til uføre og en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon for personer som har mottatt uføreytelse. Utvalget mener denne rapporten også kan bidra til en bedre forståelse av de prosessene som ligger bak at så mange blir uføre i Norge og av hvilke tiltak som kan bidra til at alle med redusert arbeidsevne får hjelp til å bedre og utnytte denne, i stedet for å ende opp som passive stønadsmottakere.

Pensjonsreformen er utgangspunktet for at utvalget er nedsatt. Både de nye opptjeningsreglene og innføring av fleksibel pensjoneringssalder i folketrygden gjør det nødvendig å vurdere uføreordningen. Fleksibel pensjonssalder innebærer at den enkelte kan velge pensjoneringstidspunkt. En kan gå av tidlig, eller en kan utsette pensjoneringen og få høyere alderspensjon. Pensjonsnivået ved fylte 62 år vil med den nye modellen for alderspensjon i folketrygden, i regelen være en del lavere enn det dagens folketrygd gir ved 67 år. Dersom uføre skal opprettholde det nivået på alderspensjonen som dagens folketrygd gir, vil de få en klart høyere alderspensjon enn yrkesaktive med samme inntektshistorie som tar ut alderspensjon i folketrygden ved 62 år. Denne forskjellen – eller «pensjonsgapet» som utvalget har kalt det – kan gjøre

det økonomisk attraktivt å bli uførepensjonert når en nærmer seg 62 år. En sentral problemstilling for utvalget har vært om reglene for opptjening og uttak av alderspensjon for personer som har vært uførepensjonister bør utformes slik at pensjonsgapet reduseres.

Innføring av ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden innebærer at en må fastsette hvilke regler som skal gjelde for uføre. Utvalget har vurdert hvordan uføre skal tjene opp rett i alderspensjon og hvordan reglene for overgang til alderspensjon skal være for uføre, når det ikke lenger finnes en veldefinert pensjoneringsalder i folketrygden.

Levealdersjustering er et hovedelement i pensjonsreformen og innebærer at dersom forventet levealder øker, så må yrkesaktive arbeide noe lenger enn tidligere årskull for å få det samme relative pensjonsnivået. Eller de kan gå av tidligere og få noe lavere pensjon. Personer som ikke kan arbeide på grunn av helseproblemer, kan ikke velge å arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen av alderspensjonen, slik yrkesaktive kan. Det er derfor et spørsmål om alderspensjonen deres bør unntas fra levealdersjustering.

Dagens uførepensjon er nært knyttet til alderspensjonssystemet. Uførepensjonen beregnes som hovedregel som den alderspensjonen en ville fått dersom en sto i arbeid til fylte 67 år. Det er derfor nødvendig å vurdere om pensjonsreformen bør ha konsekvenser for måten uføreytelsen beregnes på. Utvalget er bedt om å ta stilling til om beregningsreglene for uførepensjon fortsatt skal være knyttet til alderspensjonen, eller om uføreytelsen for eksempel bør beregnes etter samme prinsipper som tidsbegrenset uførestønad og andre korttidstelser i folketrygden.

Den spenningen mellom uføreordningen og frivillig tidligpensjonering som et pensjonsgap skaper, kan møtes med ulike tiltak. Ett mulig tiltak er å redusere pensjonsgapet gjennom å redusere alderspensjonen til uføre. Et annet mulig tiltak er å endre vilkårene for å få en uføreytelse. Vurdering av om vilkårene er oppfylt er i stor grad basert på skjønn. Vilkaene kan derfor ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng med rutinene for saks-

behandling og innvilgelse. Utvalget har sett nærmere på om vilkårene og kvaliteten på den forutgående prosessen som leder fram til vedtak i uføresaker er god nok.

1.2 Ny uførestønad i folketrygden

1.2.1 Valg av modell

Utvalget mener reglene for beregning av uføreytelse fra folketrygden bør legges om, slik at beregningen ikke lenger knyttes til beregningen av alderspensjon, men i stedet beregnes som en prosentandel av inntekten før uførhet. Ytelsen bør skattlegges som andre trygdeytelser, men dette må kombineres med at bruttoytelsen øker. For å markere at uføreytelsen ikke alltid er en varig ytelse, bør navnet endres fra uførepensjon til uførestønad.

Uføreordningen skal sikre personer med omfattende helseproblemer en rimelig inntekt dersom de ikke kan arbeide. Det må tas en rekke hensyn ved utformingen av ordningen:

- Mange skal ha uførestønaden som hovedinntektskilde i lang tid, de fleste fram til de får alderspensjon.
- Det må lønne seg å arbeide framfor å motta uførestønad, og endringen i inntekt ved overgang til/fra arbeid må være rimelig.
- Uføreordningen må gi gode insentiver til å utnytte den arbeidsevnen en til enhver tid har, og til å vende tilbake til arbeidslivet for fullt dersom dette blir mulig.
- Endringene i inntekt ved overgang til eller fra andre ytelser, må være rimelig. Dette gjelder særlig overgangen fra den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen til uførestønad og fra uførestønad tilbake til yrkesrettede ordninger. Det må også gjelde ved overgang fra uførestønad til alderspensjon.
- Uføreordningen bør bygge på prinsipper som er enkle å forstå for den enkelte, og den bør gi forutsigbare endringer i inntekt ved overgang fra eller til andre stønadsordninger og arbeid. Ordningen bør videre være enkel å administrere for Arbeids- og velferdsetaten, blant annet ved overgang fra uføreytelse til alderspensjon.

Utvalget har vurdert to modeller for uføreytelsen: En «pensjonsmodell», der reglene i dagens uførepensjonsordning tilpasses de nye reglene for oppføring og uttak av alderspensjon i folketrygden, og en «inntektserstatningsmodell», der uføreytelsen utmåles som en prosentandel av tidligere inn-

tekt, etter modell av korttidsytelsene i folketrygden.

Utvalget har tatt utgangspunkt i at uføreordningen skal kompensere for manglende arbeidsinntekt på grunn av omfattende helseproblemer. «Manglende arbeidsinntekt» kan ikke observeres, den må fastsettes administrativt. I en pensjonsmodell blir beregningen av manglende arbeidsinntekt påvirket av all tidligere inntekt, mens i en inntektserstatningsmodell blir inntektsgrunnlaget fastsatt ut fra inntekten i en relativt kort periode før en blir ufør. Utvalget mener inntekten i en relativt kort periode normalt vil gi best uttrykk for inntektstapet til personer som blir uføre.

Felles beregningsmodell for stønad til personer som er i yrkesaktiv alder vil gi oversiktlige konsekvenser av å bevege seg mellom ulike ordninger. Når ordningene skattlegges som lønn, vil også konsekvensene av overganger mellom arbeid og stønad være forutsigbare. Dersom uførestønaden skattlegges som lønn, vil det bare vært ett skatteregime for personer i yrkesaktiv alder.

Ved å frikoble beregningen av uføreytelsen fra beregningen av alderspensjonen, vil systemet bli vesentlig enklere, og uføreordningen kan rendyrkes som en ordning som skal erstatte tapt arbeidsinntekt i perioden fram til overgangen til alderspensjon.

1.2.2 Reglene for uførestønad

Hovedelementer i utvalgets forslag er:

- Uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt og skattlegges som lønn. Beregninger viser at dette kan gi noe høyere ytelse etter skatt enn dagens ordning, og et mindretall anbefaler derfor en noe lavere utmålingsprosent (64).
- Det settes et tak på inntektsgrunnlaget for beregning av uføreytelsen på 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).
- Brutto minsteytelse økes i forhold til dagens uførepensjon, for å kompensere for økt skatt.
- Den garanterte minsteytelsen til unge uføre økes også for å kompensere for økt skatt.
- Tidligere inntekt, grunnlaget for beregningen av uførestønaden, fastsettes som gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet.
- Uføreytelsen graderes ikke etter sivilstand.
- Det skal gis tillegg til uføreytelsen til personer med forsørgingsansvar for barn under 18 år. Utvalget er delt i synet på hvordan barnetillegget bør utformes. Flertallet går inn for at det gis et barnetillegg som ikke er behovsprøvd og som

er på samme nivå som barnetillegget i den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Mindretallet mener det bør gis et høyere, behovsprøvd barnetillegg på samme nivå som barnetillegget i dagens uførepensjon. Et samlet utvalg mener at det bør vurderes å innføre en øvre grense for hvor stor samlet ytelse kan være, i forhold til mulig arbeidsinntekt.

- Utvalget er også delt i synet på hvordan reglene for avkorting av uførestønaden mot arbeidsinntekt bør være. Flertallet mener det bør innføres en gradvis avkorting av uførestønaden over et lite toleransebeløp. Ett mindretall går inn for et høyere toleranse-/fribeholdning. Et annet mindretall mener dagens avkortingsregler og friinntekt på 1 G bør videreføres.

Utvalgets forslag innebærer at beregningsreglene for uføreytelsen er lagt nært opp mot beregningsreglene for den nye tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden, slik de er beskrevet i St.meld. nr. 9 (2006–2007). Hensikten er å gi små og forutsigbare endringer i inntekt ved overgang fra den nye tidsbegrensede ordningen til uførestønaden. På noen områder vil det trolig likevel bli en forskjell. Den viktigste forskjellen er trolig at beregningsgrunnlaget for ytelsene blir ulikt. Utvalget foreslår at beregningsgrunnlaget («tidligere inntekt») for uførestønaden fastsettes til gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Dette vil i gjennomsnitt gi et noe høyere beregningsgrunnlag enn i den nye tidsbegrensede inntektssikringen, der det vurderes å ta utgangspunkt i inntekten i en kortere periode. Dersom utmålingsprosenten er den samme, vil dermed den gjennomsnittlige uførestønaden bli noe høyere enn dersom beregningsgrunnlaget hadde vært det samme som i den tidsbegrensede ordningen.

1.2.3 Virkninger av forslaget

Utvalgets forslag innebærer en vesentlig omlegging av uførepensjonsordningen. Ny beregningsmodell kombinert med at ytelsen skal skattelegges som lønn, fører til at den gjennomsnittlige uføreytelsen øker vesentlig før skatt, sammenliknet med en videreføring av dagens uførepensjonsordning. Omfanget av endringene innebærer at anslag på virkningene blir usikre. Basert på beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, anslår utvalget at den gjennomsnittlige uføreytelsen til nye mottakere av uførestønaden vil øke med rundt 17 prosent før skatt, sammenliknet med en videreføring av dagens uføreordning. Basert på skattereglene for

2006 anslår utvalget at ytelsen etter skatt vil øke med 2–2,5 prosent.

Beregningsgrunnlaget for uførestønaden skal fastsettes på en annen måte enn i dagens uførepensjonsordning. Dette vil påvirke hvor høy ytelse den enkelte vil få. I dagens uføreordning kan uførepensjonen bli påvirket av all tidligere inntekt, mens utvalget foreslår at uførestønaden skal beregnes med utgangspunkt i inntekten i en relativt kort periode. Dette vil særlig slå ut for de som blir uføre i relativt høy alder og som har relativt høy inntekt i den perioden uførestønaden beregnes med utgangspunkt i, men lav eller ingen inntekt før denne perioden. Disse vil få en høyere ytelse med utvalgets forslag. Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at kvinner i gjennomsnitt vil få en noe større økning i brutto ytelse enn menn, og at veksten sammenliknet med dagens system avtar med alder.

Med en utmålingsprosent på 66, vil kompensasjonsgraden etter skatt bli rundt 70 prosent for inntekter fra om lag 200 000 kroner til om lag 375 000 kroner. Det betyr at ordningen vil sikre den enkelte en nettoinntekt som tilsvarer 70 prosent av det vedkommende tidligere hadde. De fleste innteksgruppene vil få en ytelse etter skatt som er noe høyere eller på linje med det dagens system gir. Personer med deltidsinntekter vil kunne komme ut noe lavere enn i dag, fordi disse har en svært høy kompensasjonsgrad i dagens system. Det har neppe vært tilsiktet at personer som frivillig arbeider deltid får kompensert en større del av inntektsbortfallet enn heltidsarbeidende, dersom de blir uføre.

Utvalget foreslår at de nye reglene bare skal gjelde for personer som blir uføre fra 2010. De som har uførepensjon ved utgangen av 2009 bør beholde den ytelsen de da har. For at Arbeids- og velferdsforvaltningen skal slippe å operere med to parallelle beregningssystemer, bør eksisterende uførepensjonister overføres til det nye systemet ved at det for hver enkelt fastsettes et beregningsgrunnlag som gir dem om lag samme ytelse etter skatt med de nye beregningsreglene som de har med dagens uførepensjonsordning.

På oppdrag fra utvalget har Arbeids- og velferdsdirektoratet regnet på de økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag. Beregningene er nødvendigvis svært usikre, men de indikerer at dersom uførestønaden utmåles med en kompensasjonsgrad på 66 prosent, så vil nettoutgiftene til uførestønaden i 2050 øke med rundt 1 ½ mrd. kroner. Beløpet er målt i faste lønnskroner med utgangspunkt i et grunnbeløp på 62 892 kroner. Dersom en i det videre arbeidet finner det ønskelig å redusere

uførestønaden, peker utvalget på at redusert utmålingsprosent er å foretrekke.

Fordi utvalgets forslag innebærer endret skattlegging av uføre, blir økningen i statens brutto utgifter til uføreytelser relativt stor. Den årlige økningen er i 2050 anslått til om lag 18 prosent, eller 13 mrd. kroner.

1.3 En bedre uføreordning – tildelingsregler

Innføringen av en fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden kan medføre at det vil være personer som både har rett til alderspensjon og til uføreytelse. Med dagens regelverk vil det være økonomisk fordelaktig å motta en uføreytelse framfor å velge alderspensjon, og det har blitt pekt på at dette vil kunne føre til et betydelig press på uføreordningen.

For de fleste er uføreordningen endestasjonen på en relativt lang prosess, der det går flere år fra en har vært i ordinært arbeid til søknad om uføreytelse innvilges. Erfaring viser at jo lenger tid denne prosessen tar, desto mindre er sannsynligheten for å komme tilbake til arbeid. Innsatsen overfor personer som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet, eller som allerede er utenfor, bør derfor settes inn så tidlig som mulig. Dette betyr ikke at det er uten betydning hvordan uføreordningen er utformet. Hvor «attraktivt» det er å motta uførestønad for den enkelte, kan ha betydning for hva som skjer tidlig i prosessen.

Ved vurdering av om vilkårene for uføreytelse er oppfylt, er det nødvendig å bruke skjønn. En god uføreordning forutsetter høy kvalitet på den forutgående prosessen og høy kvalitet på det skjønnet som må gjøres ved vurdering av om inngangsvilkårene er oppfylt eller ikke. Det er derfor nødvendig med en relativt bred tilnærming når tildelingsreglene skal vurderes. Utviklingen med en stadig økende andel uføre, spesielt i de yngste aldersgruppene, tilsier også en bred gjennomgang av de utfordringene vi står overfor.

Det er ingen enkel oppgave å sikre arbeid til personer som er utenfor eller i utkanten av arbeidsmarkedet. Det skyldes blant annet at årsakene til problemene varierer og at det er store individuelle forskjeller i behovet for oppfølging. Samtidig er det mange aktører som har innvirkning på prosessen som fører fram til en uføreytelse. Det gjør det krevende å få til en helhetlig og målrettet prosess, der det vurderes løpende hva som er hensiktsmessige virkemidler og tiltak.

Det pågår flere reformprosesser som kan få betydning for tilgangen til uføreordningen, blant annet etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen og innføringen av en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning i folketrygden. Disse prosessene kan være viktige for å inkludere flere i arbeidslivet og begrense antall personer med uføreytelse. For å lykkes, er det imidlertid avgjørende at de ulike aktørene ivaretar det ansvaret de har.

I dag er det et medisinsk inngangsvilkår til uføreytelsene. Vilkåret innebærer at en skal ha omfattende helseproblemer for å få en uføreytelse, og at helseproblemene skal være hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen. Mange forhold påvirker en persons mulighet til å delta i arbeidslivet, og sykdom er alene utilstrekkelig som grunnlag for å vurdere arbeidsevnen. Å oppfylle det medisinske vilkåret bør fortsatt være en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig, betingelse for å få uførestønad.

Utvalget ser flere fordeler med å flytte oppmerksomheten fra begrensninger på grunn av sykdom til de mulighetene som finnes til tross for sykdommen. Spesielt er dette viktig tidlig i sykdomsforløpet, blant annet ved utprøving av arbeidsevne. Vurderingen av om vilkårene for uføreytelse er oppfylt eller ikke må baseres på en grundig vurdering av søkers arbeids- og inntektsevne. Utvalget mener arbeidsevnevurdering er et hensiktsmessig verktøy for Arbeids- og velferdsetaten i arbeidet med å identifisere relevante tiltak for å hjelpe personer med langvarige problemer på arbeidsmarkedet tilbake til arbeid. Forvaltningen må videreutvikle de metodene og verktøyene som allerede finnes, og må kunne bruke disse på en god måte. Dette er også avgjørende for å kunne vurdere om arbeids- og inntektsevnen er nedsatt i et slikt omfang at det kvalifiserer til en uføreytelse.

Aktørene i de ulike fasene av prosessen fra arbeid til uførestønad må ha klart definerte roller og et klart avgrenset ansvar. Fastlegenes hovedoppgaver skal være å stille diagnoser, behandle pasientene og gjøre enkle funksjonsvurderinger tidlig i sykepengeforløpet. Hovedansvaret for den systematiske arbeidsevnevurderingen må ligge i Arbeids- og velferdsetaten, som også skal behandle og avgjøre søknader om uføreytelse.

Attføringsvilkåret er i dag et sentralt inngangsvilkår. Attføring skal være forsøkt før det kan innvilges uføreytelse, med mindre det er åpenbart at dette ikke er hensiktsmessig. Det er viktig at yrkesrettede tiltak og arbeidsutprøving iverksettes så tidlig som mulig i stønadsforløpet. Både arbeidsgivere og den enkelte må ta et større ansvar for at

tilrettelegging og utprøving av arbeidsevne skjer på en tilfredsstillende måte.

Det er i dag et vilkår for å få uføreytelse at arbeidsevnen/inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten. En generell reduksjon i kravet til omfanget av arbeidsuførheten vil kunne bidra til å legge til rette for at flere utnytter arbeidsevnen fullt ut. Med en kompensasjonsgrad i uføreordningen på 66 prosent, vil den enkelte som har en uføregrad på minst 50 prosent måtte bære 1/3 av inntektstapet selv. I samsvar med dette mener utvalgets flertall at det bør vurderes om den nedre grensen for å komme inn i uføreordningen skal reduseres til 1/3 (33,3 prosent). Et mindretall fraråder dette, fordi det vil øke antall «gråsonetiltfeller» og redusere vesentlighetskravet for å komme inn i ordningen.

Utvalget er bedt om å vurdere om alle som får innvilget en uføreytelse etter en tid bør få en ny vurdering av arbeidsevnen. Selv om det er krav om varig nedsatt arbeidsevne for å kunne motta en uføreytelse, vil den enkeltes situasjon kunne endre seg over tid, og det kan være usikkerhet om den framtidige arbeidsevnen. Etter utvalgets vurdering er det derfor åpenbart at noen av uføresakene bør revurderes. Når det fattes vedtak om uførestønad bør Arbeids- og velferdsetaten samtidig ta stilling til om det er hensiktsmessig med en revurdering av saken etter en tid. Det bør framgå av vedtaket at en slik vurdering er foretatt, og det bør gis en begrunnelse for vedtaket. Hvem og/eller hvor mange som i praksis bør vurderes på nytt, må avgjøres ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig bruk av ressurser. Etter utvalgets vurdering bør hovedinnsatsen settes inn mens sannsynligheten for tilbakegang til arbeid er størst, altså før uføreytelse er en aktuell problemstilling. Utvalget mener derfor at en revurdering av alle uføresaker ikke er hensiktsmessig.

Behovet for revurdering vil også avhenge av utformingen av den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Dersom det settes en relativt stram tidsramme for hvor lenge en skal kunne motta den nye inntektssikringen, kan det bety et økt press på uføreordningen. Utvalget forutsetter at en i den tidsbegrensede ordningen bruker tilstrekkelig tid til å avklare om den enkeltes arbeids- og inntektsevne er varig nedsatt eller ikke. I tilfeller der det er usikkerhet om framtidig arbeidsevne, bør uførestønad kunne innvilges dersom inngangsvilkårene for øvrig er oppfylt. I disse tilfellene bør det legges inn i vedtaket at uførestønaden skal revurderes etter en gitt periode.

1.4 Forholdet mellom uføreordningen og frivillig tidligpensjon

Flere har uttrykt bekymring for konsekvensene dersom uføreordningen i folketrygden utformes slik at det blir et stort pensjonsgap, i betydningen at personer som får uførestønad får en vesentlig høyere alderspensjon enn personer med lik tidligere inntekt som tar ut alderspensjon ved 62 år. Bekymringen er at dette vil føre til økt tilgang til uføreordningen.

Størrelsen på pensjonsgapet avhenger av ved hvilken alder uførepensjonister skal gå over på alderspensjon. Dersom denne aldersgrensen settes til 67 år og uføre også tjener opp rett til alderspensjon til fylte 67 år, så vil pensjonsgapet i folketrygden bli betydelig. Ett mulig tiltak for å redusere pensjonsgapet er å senke alderen for opptjening av rett til, og overgang til, alderspensjon.

For personer med alvorlige helseproblemer har størrelsen på pensjonsgapet liten eller ingen betydning for om de blir uførepensjonert eller ikke; helseproblemene gir dem ikke mulighet til å velge å arbeide. I prinsippet skal alle som får uførestønad være i denne situasjonen, siden det er et krav for å motta uførestønad at arbeidsevnen er varig nedsatt. Det er imidlertid i praksis vanskelig å vurdere om dette kravet er oppfylt, blant annet fordi skillet mellom syk og frisk er mindre klart enn tidligere og fordi sykdomsbegrepet er utvidet. Fra et ideal om at sykdom er noe en lege kan konstatere gjennom målinger som kan etterprøves av andre, har utviklingen gått i retning av at også subjektiv opplevelse av sykdom som ikke kan konstateres ved objektive funn godtas som grunnlag for uførepensjonering. Den subjektive opplevelsen av sykdom kan, bevisst eller ubevisst, være påvirket av «utenforliggende forhold», som familiesituasjon og venners og medias meninger og råd. Portvaktene stilles overfor vanskelige skjønnsvurderinger.

Det synes godt dokumentert empirisk at økonomi har betydning for tilstrømmingen til ordninger der helseproblemer i prinsippet skulle være et absolutt kvalifiseringskrav. Årsaken kan være at det er vanskelig å sjekke i praksis om kravene er oppfylt. Dersom ordningene ikke skal ekskludere for mange som *bør* ha tilgang, må de utformes slik at noen får tilgang som *ikke* skulle hatt det. Det må derfor vurderes nøye hvor stort pensjonsgap uføreordningen tåler. Dersom uføreytelsen ikke skal kunne mottas samtidig med AFP, vil det kunne lette de potensielle problemene med å ha et pensjonsgap i folketrygden, og redusere behovet for reduksjon i nivået på alderspensjonen til personer

som har vært uføre – som er en alternativ måte å redusere pensjonsgapet på.

Regjeringen har, i St.meld. nr. 5 (2006–2007), forutsatt at AFP skal tilpasses det nye pensjonssystemet og bli et (lang)varig påslag til alderspensjonen fra folketrygden. En tilpasset AFP-ordning kan bidra til å redusere de potensielle problemene med å ha et pensjonsgap i folketrygden. Utvalget mener at AFP ikke må komme i tillegg til uføreytelsen etter 62 år, og at det fortsatt må være slik at en ikke skal kunne motta begge ytelser samtidig. Beregninger viser at dette kan bidra til å fylle en stor del av pensjonsgapet, og dermed gjøre det mer attraktivt å fortsette i arbeid. Det vil imidlertid ikke redusere pensjonsgapet for de som ikke har rett til AFP.

Fleksibel alderspensjon i folketrygden innebærer at det skal bli mulig å kombinere arbeid og alderspensjon fra 62 år, uten at pensjonen avkortes. Dette er en mulighet som personer som mottar uførestønad ikke vil ha; for uføre vil ytelsen bli avkortet dersom arbeidsinntekten blir for høy. Dette gjør det mindre attraktivt for personer som har en viss arbeidsevne å gå over på uførestønad, og tilsier at det er mulig å ha et visst pensjonsgap uten at presset på uføreordningen øker vesentlig. Også erfaringene fra Sverige, som innførte en ny uføreordning med et visst pensjonsgap i 2003, tyder på dette. Sverige har fleksibel pensjonsalder fra 61 år, men uføre går først over på alderspensjon når de fyller 65 år. Siden 2003 har likevel andelen i alderen 62–64 år som mottar såkalt sjukersättning gått ned.

Utvalgets forslag til modell for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad, innebærer at alderspensjonen til uføre blir noe lavere enn det pensjonsnivået dagens system vil gi. Det bidrar til å redusere pensjonsgapet. Et system der AFP og uførestønad ikke kan mottas samtidig vil redusere pensjonsgapet ytterligere. At uføre ikke vil ha de samme mulighetene til å kombinere arbeid og pensjon fra 62 år som andre, gjør det økonomisk attraktivt å ikke bli ufør. Erfaringene fra Sverige tyder på at det er mulig å ha et visst pensjonsgap. Utvalget mener dette samlet tilsier at faren for at tilstrømmingen til uføreordningen skal øke vesentlig, er begrenset.

1.5 Alderspensjon til uføre

1.5.1 Utgangspunkt

Systemet for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad skal sikre uføre en rimelig inntekt i alderdommen. Pensjonsnivået må være rime-

lig, både i forhold til den inntekten uførepensjonistene tidligere har hatt og i forhold til alderspensjonen til yrkesaktive. Dersom den gjennomsnittlige alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad skal være om lag som ved en videreføring av dagens modell for alderspensjon til uføre, vil mange uføre få en del høyere alderspensjon enn yrkesaktive som frivillig tar ut alderspensjon tidlig. Det vil være et pensjonsgap. Som nevnt, mener utvalget det bør være mulig å ha et visst pensjonsgap i folketrygden, men utvalget mener likevel den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre bør reduseres noe, sammenliknet med hva en videreføring av dagens regelverk vil gi. Utvalget har ikke tatt stilling til det nøyaktige omfanget av reduksjonen, men beskriver alternative modeller som kan innebære en viss reduksjon sammenliknet med en videreføring av dagens regelverk.

Et gitt nivå på alderspensjonen kan teknisk sett oppnås på ulike måter. Utvalget har vurdert ulike modeller, som har til felles at de bygger videre på Stortingets vedtak 23. april 2007 om ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Det innebærer at uføre kan bygge opp rettigheter til alderspensjon dels som yrkesaktive og dels som mottakere av uførestønad. Utvalget har lagt til grunn at oppbyggingen av rettigheter til alderspensjon i perioden som mottaker av uførestønad skal følge den samme logikken som i perioden som yrkesaktiv. Det må da fastsettes regler for hvor stor den årlige opptjeningen av rettigheter til alderspensjon skal være. Videre må det administrativt fastsettes en alder for når personer som mottar uførestønad skal gå over på alderspensjon, og regler for hvordan de opparbeidede rettighetene til alderspensjon skal «oversettes» til et årlig nivå på alderspensjonen.

1.5.2 Opptjening av pensjonsrettigheter

Utvalget foreslår at personer som mottar uførestønad skal tjene opp rett til alderspensjon på grunnlagt av 1,35 prosent av pensjonsgivende inntekt, på samme måte som yrkesaktive. Utvalget mener tidligere inntekt, altså det inntektsgrunnlaget som ligger til grunn for utmålingen av uførestønaden, bør være pensjonsgivende inntekt for personer som mottar uførestønad. Utvalget har vurdert om utbetalt uførestønad bør være pensjonsgivende, slik det er foreslått for den nye tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden, men fraråder dette, fordi alderspensjonen til mange uføre da kan bli svært lav, særlig alderspensjonen til de som mottar uførestønad lenge.

Ved utmålingen av den nye uførestønaden foreslår utvalget en øvre grense for den inntekten som legges til grunn ved utmålingen på 6 G (377 400 kroner). Utvalget mener likevel at den øvre grensen for opptjening av rett til alderspensjon for mottakere av uførestønad bør settes til 7,1 G (446 500 kroner), slik at grensen blir den samme som for yrkesaktive.

Ifølge St.meld. nr. 5 (2006–2007) skal minstestytelsen i alderspensjonssystemet – uavkortet garantipensjon – først utbetales fra fylte 67 år. Utvalget legger til grunn at personer som blir uføre før fylte 67 år, skal sikres en minstestytelse fram til 67 år, uansett valg av modell for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad.

1.5.3 Overgang til alderspensjon

Utvalget er delt i synet på hvilken modell som bør velges for overgang til alderspensjon for personer som har mottatt uførestønad. Flertallet foreslår at personer som mottar uførestønad skal gå over på alderspensjon når de fyller 62 år, mens mindretallet foreslår at overgangen skal skje ved fylte 67 år. Et samlet utvalg mener begge modeller bør kunne nyttes som modell for alderspensjon til uføre, men utvalget har delt seg i synet på hvilke egenskaper ved de to modellene som bør tillegges størst vekt. Uenigheten gjelder ikke det gjennomsnittlige nivået på alderspensjonen til uføre.

Flertallet i utvalget mener at personer som har mottatt uførestønad bør gå over på alderspensjon når de fyller 62 år. Med de ordinære reglene for beregning av alderspensjon, vil mange uføre få lav alderspensjon dersom pensjonsrettighetene skal tas ut ved 62 år. For å kompensere for dette, foreslår flertallet at personer som har mottatt uførestønad skal få et livsvarig uføretillegg til alderspensjonen. Uføretillegget skal kompensere, både for manglende opptjening av rettigheter til alderspensjon etter fylte 62 år og for at pensjonsrettighetene tas ut fra fylte 62 år. Uføretillegget utformes slik at den enkelte får en samlet alderspensjon fra 62 år som om han eller hun hadde fått medregnet opptjening til, og gått over på alderspensjon ved, vel 66 år. Flertallet legger vekt på at denne modellen er godt tilpasset logikken i det nye alderspensjonssystemet, og mener grensen på 62 år blir den sentrale aldersgrensen i det nye pensjonssystemet. Uføretillegget gir et tydelig signal om at det er «normalt» å arbeide også etter fylte 62 år, og at de som er forhindret fra å arbeide av helsemessige årsaker skal kompenseres for dette.

En forskjell mellom de to alternative modellene er at en i perioden 62–66 år får alderspensjon med flertallets forslag og uførestønad med mindretallets forslag. Dersom uføre i gjennomsnitt skal få noe lavere alderspensjon enn uførestønad etter skatt, betyr det at inntekten i perioden fram til fylte 67 år vil være lavere med flertallets enn med mindretallets forslag. Det vil gjøre det mer attraktivt å fortsette i arbeid etter fylte 62 år.

Hvis inntekten er lavere fram til fylte 67 år, betyr det også at uføre vil få en mindre nedgang i inntekten ved fylte 62 år med flertallets forslag, enn det de vil få ved 67 år med mindretallets forslag, dersom de samlede utgiftene til alderspensjon og uførestønad skal være like. Flertallet mener dette er en fordel ved å velge 62 år som grense for når uføre skal gå over på alderspensjon.

Mindretallet mener at personer som har mottatt uførestønad bør gå over på alderspensjon når de fyller 67 år. Opptjeningen av pensjonsrettigheter bør imidlertid stoppe ved fylte 62 år. Mindretallet mener dette vil gi et vesentlig enklere system, blant annet fordi alle etter overgang til alderspensjon vil stå overfor det samme alderspensjonsregelverket, og en unngår å måtte innføre regler for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt i alderspensjonssystemet, som flertallets forslag vil kreve.

Dersom uføre stopper opptjeningen av pensjonsrettigheter ved 62 år, vil det stimulere til arbeid etter 62 år, fordi en vil få økt pensjonsopptjening dersom en arbeider. Med flertallets forslag vil en uansett få medregnet pensjonsopptjening fram til vel 66 år. Mindretallet kan ikke se at en overgang til alderspensjon ved 62 år kombinert med et uføretillegg, vil redusere utfordringene knyttet til pensjonsgapet i vesentlig grad.

Overgangsreglene for alderspensjon til uføre bør i utgangspunktet være de samme som overgangsreglene for personer som er yrkesaktive. Overgangsreglene vil bli enklere dersom uføre går over på alderspensjon ved 67 år, enn de blir dersom aldersgrensen settes til 62 år. Med overgang ved 67 år blir det trolig ikke behov for særskilte overgangsregler for alderspensjonen til uføre.

1.5.4 Levealdersjustering

Levealdersjustering er et hovedelement i pensjonsreformen og innebærer at dersom forventet levealder øker, så må yrkesaktive arbeide noe lenger enn tidligere årskull for å få det samme relative pensjonsnivået. Eller de kan gå av tidligere og få noe lavere pensjon. Personer som ikke kan arbeide på grunn av helseproblemer, kan ikke velge å arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen

av alderspensjonen, slik yrkesaktive kan. En kan derfor spørre om ikke uføre, helt eller delvis, bør skjermes for virkningene av levealdersjusteringen.

Siden nær halvparten av nye alderspensjonister trolig vil komme fra uføreordningen, er det ikke rimelig at uføre ubetinget skal skjermes for virkningen av levealdersjustering. Utvalget mener imidlertid at dersom yrkesaktive i praksis velger å kompensere for levealdersjusteringen gjennom å arbeide lenger, så synes det rimelig at også alderspensjonen til uføre øker noe. Hvis yrkesaktive velger å akseptere en nedgang i alderspensjonen, er det ikke urimelig at også uføre får en tilsvarende nedgang.

En bør avvente utviklingen noen år etter 2010 før det spesifiseres en konkret mekanisme for hvordan en eventuell skjerming skal utformes. Utvalget foreslår derfor at alderspensjonen til uføre, de første årene etter 2010, omfattes av levealdersjusteringen i likhet med yrkesaktive. På bakgrunn av utviklingen i yrkesaktiviteten for ikke-uføre over 62 år, bør det etter en tid vurderes tilpasninger som gir uføre, helt eller delvis, en betinget skjerming fra virkningene av levealdersjusteringen.

1.5.5 Virkninger av forslagene

Utvalgets forslag innebærer at uføre skal tjene opp alderspensjon etter tilsvarende modell som yrkesaktive. Virkningene for den enkelte av den nye modellen for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden er beskrevet i St.meld. nr. 5 (2006–2007).

Flertallets forslag innebærer at alderspensjonen beregnes som om uføre går over på alderspensjon ved vel 66 år, mens mindretallets forslag innebærer overgang til alderspensjon ved fylte 67 år, men med stopp i opptjeningen av pensjonsrettigheter ved fylte 62 år. Det er ingen forskjell mellom flertallets og mindretallets forslag på det gjennomsnittlige nivået på alderspensjonen, og begge

modellene kan fleksibelt tilpasses slik at en oppnår et ønsket nivå på alderspensjonen.

Utvalget mener en bør legge opp til at den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre blir noe lavere enn den ville blitt ved en videreføring av dagens folketrygd. På samme måte som yrkesaktive, bør uføre kunne akseptere en viss nedgang i inntekten ved overgang til alderspensjon. Utvalget har ikke tatt klart stilling til hvor stor reduksjonen bør være. I beregninger gjort for utvalget er nedgangen i størrelsesorden 1,5–2 prosent, i forhold til en videreføring av dagens folketrygd.

Forslaget innebærer, før effekten av levealdersjustering, en besparelse for folketrygden sammenliknet med det som beregningsteknisk er lagt til grunn i arbeidet med St.meld. nr. 5 (2006–2007). Beregninger som Arbeids- og velferdsdirektoratet har foretatt, viser at ved en videreføring av dagens alderspensjonssystem kan utgiftene til alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon bli om lag 82 mrd. kroner i 2050. Beløpet er målt i faste lønnskroner med utgangspunkt i et grunnbeløp på 62 892 kroner, og det er tatt hensyn til virkningen av levealdersjustering og endrede regler for regulering av alderspensjonen. En reduksjon i størrelsesorden 1,5–2 prosent, innebærer dermed en besparelse i størrelsesorden 1,5 mrd. kroner.

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) er det lagt til grunn at uføre fullt ut skal omfattes av levealdersjusteringen. Det vil bidra til en innsparing i 2050 på om lag 15 mrd. kroner, sammenliknet med om uføre blir helt skjermet fra levealdersjusteringen. De økonomiske konsekvensene av en eventuell skjerming kan derfor bli betydelige. Utvalget foreslår at det skal vurderes en hel eller delvis skjerming dersom yrkesaktive velger å jobbe lenger for å kompensere for levealdersjusteringen. Økt yrkesdeltaking vil gi staten økte inntekter. Denne inntektsveksten blir imidlertid ikke stor nok til å finansiere en full skjerming av uføre fra virkningene av levealdersjusteringen.

Kapittel 2

Mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat

I St.meld. nr.12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene* varslet regjeringen Bondevik II at den ville sette ned et offentlig utvalg for å vurdere framtidens uføreordninger. I meldingen heter det blant annet:

«Utvalget skal kartlegge problemområder og gi forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden. Videre skal utvalget gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.»

Regjeringen nedsatte Uførepensjonsutvalget ved kongelig resolusjon av 5. august 2005. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Med utgangspunkt i Pensjonskomisjonens rapport NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd, la Regjeringen 10. desember 2004 fram St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Stortinget behandlet meldingen 26. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005). Stortinget vedtok da hovedprinsipper for en pensjonsreform.

Utgiftene under folketrygdens uføreordninger anslås for 2005 til om lag 44,5 mrd kroner. Det har vært en sterk vekst i antallet uføre de siste 10 årene. Ved utgangen av 1995 var det om lag 236 000 uførepensjonister. Ved utgangen av 2005 vil det anslagsvis være 320 000 personer på varig og tidsbegrenset uførepensjon. Fram mot 2025 viser framskrivninger at antallet uførepensjonister kan stige til mer enn 400 000.

Det er avgjørende for bærekraften i et framtidig pensjonssystem at det lønner seg å stå i arbeid for personer i yrkesaktiv alder og som har arbeidsevne. Utformingen av uføreordningen må ta hensyn til dette. Det er samtidig en forutsetning at uførepensjonsordningen skal sikre inntekt og et verdig livsopphold til personer som har varig nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, og som av den grunn må slutte i arbeid før de kan gå av med alderspensjon. Ordningen skal også sikre

et verdig livsopphold for personer som er født uføre eller som blir uføre i ung alder.

Med bakgrunn i dette skal utvalget analysere og komme med tilrådinger innen følgende problemområder:

1. Forholdet mellom uføreordningen og frivillig tidligpensjonering er en grunnleggende utfordring for bærekraften i det framtidige pensjonssystemet. Utvalget skal vurdere hvordan alternative allmenne tidligpensjonsordninger, herunder en tilnærmet aktuariell tidligpensjonsordning som foreslått i Pensjonsmeldingen, vil påvirke tilgangen til uførepensjon.
2. Ifølge Stortingets vedtak skal det tas stilling til utformingen av en allmenn tidligpensjonsordning først etter at uføreordningen er utredet. Utvalget skal gjennomgå og vurdere tildelingsreglene for uførepensjon basert på en forutsetning om at det vil bli etablert en allmenn tidligpensjonsordning, men uten at den konkrete utformingen er bestemt.
3. Utvalget skal vurdere og foreslå tiltak for å hindre at uføreordningen motvirker insentivene til arbeid i en allmenn fleksibel pensjonsordning.
4. Folketrygdens varige uførepensjon beregnes i dag etter samme prinsipper som dagens alderspensjon med framtidig opptjening av rettigheter fra uføretidspunktet til 67 år. Utvalget skal vurdere og ta stilling til om beregningsreglene for uførepensjon fortsatt skal følge systemet for alderspensjon, eller løsrives fra dette systemet og i stedet følge for eksempel prinsippene for tidsbegrenset uførestønad og andre korttidsytelser i folketrygden. Stortingets vedtak om hovedprinsipper for en pensjonsreform innebærer at Regjeringen skal komme tilbake med forslag til opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden. Utvalget vil få et tilleggsmandat når forslag til ny opptjeningsmodell er fremmet.
5. Utvalget skal med utgangspunkt i forslag til opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden, vurdere og foreslå hvordan alderspensjonen for personer som har mottatt uførepensjon skal beregnes, herunder hvordan delingstallet skal innarbeides.

6. I henhold til Stortingets vedtak skal det etableres et allment tidligpensjonssystem med mulighet for pensjonering fra 62 år og uten øvre aldersgrense for pensjonsopptjening. Utvalget skal vurdere og foreslå fra hvilket alderstrinn uførepensjonister skal gå over på alderspensjon, og den øvre aldersgrensen for å kunne bli tilstått uførepensjon.
7. Utvalget skal vurdere og foreslå overgangsordninger for de foreslåtte tiltakene.
8. Utvalget skal beskrive systemene for uførepensjonering og frivillig tidligpensjonering i andre land, herunder de nordiske. Det skal også gis en oversikt og vurdering over relevante erfaringer fra disse landene. Utvalget skal i denne sammenheng også gi en oversikt og vurdering over mulige årsaker til endringene i uførepensjoneringen i de senere årene.
9. Utvalget skal gjennomgå og presentere utredningsarbeid og tilrådinger i regi av OECD og eventuelt andre internasjonale organisasjoner.

Som bakgrunn for sine tilrådinger skal utvalget gi en oppdatert oversikt over utviklingen i antall uførepensjonister i Norge sammenliknet med andre land, og presentere framskrivninger av antall mottakere av uføreytelser fram mot 2050.

Utvalget skal legge fram sin utredning med tilrådinger for Arbeids- og sosialdepartementet innen 1. november 2006.»

I mandatet til Uførepensjonsutvalget heter det i punkt 4 at «Utvalget vil få et tilleggsmandat når forslag til ny opptjeningsmodell er fremmet». På bakgrunn av St.meld. nr. 5 (2006–2007) ble utvalget i brev av 2. november 2006 gitt følgende tilleggsmandat:

«Regjeringen la 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. I meldingen foreslår Regjeringen en ny opptjeningsmodell for alderspensjon med følgende egenskaper:

- En inntektpensjon som innebærer at en hvert år tjener opp pensjonsrettigheter tilsvarende 1,35 pst. av inntekten for en person som tar ut pensjon fra 67 år gitt levealderen i 2010.
- All inntekt mellom 0 G og 7 G (435 000 kroner) skal være pensjongivende.
- En garantipensjon på nivå med dagens minstepensjon.
- Garantipensjonen avkortes med 80 pst. mot opptjent inntektpensjon.

Regjeringen foreslår videre en modell for fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden som innebærer at:

- Det åpnes for uttak av alderspensjon i folketrygden fra fylte 62 år.
- Den fleksible alderspensjonen utformes slik at årlig pensjon reflekterer forventet antall år som pensjonist.
- Det åpnes for uttak av hel eller delvis alderspensjon så lenge pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.
- Det åpnes for å kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

I tillegg til pensjon fra folketrygden har mange i dag adgang til avtalefestet pensjon (AFP). Stortingsmeldingen inneholder ikke konkrete forslag til endringer i AFP-ordningen, men det understrekes at AFP må tilpasses endringene i folketrygden. Regjeringen vil invitere partene i arbeidslivet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for avtalefestet pensjon. I dette arbeidet vil Regjeringen legge vekt på:

- AFP-ordningen skal også i fremtiden bidra til et godt tidligpensjonssystem fra 62 år. En tilpasset ordning skal understøtte målene for et nytt pensjonssystem, slik disse er trukket opp i Stortingets vedtak våren 2005.
- Staten viderefører sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det økonomiske bidraget beregnes ut fra dagens uttaksrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen. Staten bidrar med samme andel av den totale finansieringen som i dag.
- AFP skal fortsatt sikre at de som ønsker det, kan gå av ved 62 år på en verdig måte. Dette sikres ved at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden og AFP skal kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Det gis pensjonsopptjening i folketrygden for eventuell arbeidsinntekt, men ikke for pensjonen.
- Overgangen til en tilpasset AFP-ordning vurderes i lys av Regjeringens forslag til innfasing av den nye alderspensjonen i folketrygden. Et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

I mandatet til Uførepensjonsutvalget heter det i punkt 4 at «Utvalget vil få et tilleggsmandat når forslag til ny opptjeningsmodell er fremmet». På bakgrunn av St.meld. nr. 5 (2006–2007) bes utvalget om følgende:

- a) Utvalget bes legge Regjeringens forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden til grunn for arbeidet.
- b) Det skal settes i gang en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for

AFP. Utvalget bes legge til grunn Regjeringens utgangspunkt for denne prosessen jf. de fire punktene over slik at en tilpasset AFP dermed vil innebære at pensjonssystemet samlet vil være tilnærmet nøytralt.

- c) I stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering foreslås det endringer i de midlertidige inntektssikringsordningene. Utvalget bes legge dette forslaget til grunn for sitt videre arbeid. I tilknytning til dette ber Regjeringen Uførepensjonsutvalget vurdere om det bør innføres en obligatorisk revidering av innvilget uførepensjon etter en tid.»

I brev av 8. juni 2006 utsettes utvalgets frist til 15. mars 2007 på grunn av at framleggelsen av St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden* var utsatt til september. I brev av 23. februar 2007 ble fristen ytterligere forlenget, til 1. mai 2007.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget hadde ved oppnevningen følgende sammensetning:

Oluf Arntsen, leder, Kristiansand
 Alf Erling Risa, professor, Bergen
 Knut Røed, seniorforsker, Kolbotn
 Gudrun Hølgersen, professor, Nesttun
 Astrid N. Heiberg, professor, Oslo
 Merethe Storødegård, regiondirektør, Stjørdal
 Dagfinn Bjørgen, fylkesleder, Trondheim
 Anette Fosse, allmennlege, Mo i Rana
 Arnt Holte, assisterende generalsekretær, Oslo
 Ann Viljugrein, seniorrådgiver, Oslo
 Erling Berg, underdirektør, Nittedal

Fra 1. januar 2006 ble utvalget supplert med:

Olav Magnussen, spesialrådgiver, Oslo
 Liv Overaae, spesialrådgiver, Oppegård
 Stein Reegård, sjeføkonom, Oslo

Astrid Nøklebye Heiberg har ikke deltatt i utvalgets arbeide etter påske på grunn av andre oppgaver.

Utvalget har hatt en referansegruppe med representanter fra organisasjoner i arbeidslivet, finansnæringen og for brukerorganisasjonene. Referansegruppen har hatt tre møter, og har hatt følgende sammensetning:

Advokat Marit Gjerdalen, Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede.
 Direktør Kåte Grøholt, Finansnæringens Hovedorganisasjon.

Spesialrådgiver Peter Hjort/Rådgiver Stian Oen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.

Seksjonssjef Harald Jachwitz Andersen, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon.

Fagsjef Anders Kleppe, Akademikerne.

Nestleder Stine Strømsø Larsen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon Ungdom.

Direktør Bjørn Myhre, Arbeidsgiverforeningen NAVO.

Styreleder Evy Boverud Pedersen, Senter for seniorpolitikk.

Forbundsleder Eilin Reinaas, Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner.

Sjeføkonom Bjørn Tore Stølen, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Torolf Støyva, Norges Pensjonistforbund.

Utvalget har hatt et sekretariat med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere Rikstrygdeverket). Fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har følgende deltatt: seniorrådgiver Roar Bergan, seniorrådgiver Grethe Hammarqvist, førstekonsulent Ingrid Kobbenes og rådgiver Hanne Haugen (fra 8. november 2006). Finansdepartementet har vært representert ved underdirektør Are Forbord (til 30. juni 2006), seniorrådgiver Lars Fjell Hansson (til 30. juni 2006) og seniorrådgiver Lars Wahl (fra 1. august 2006). Rikstrygdeverket/Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært representert ved assisterende fylkestrygdedirektør Grethe Børsheim (til 19. september 2005), rådgiver Ole Alexander Opdalshei (fra 19. september 2005 til 31. desember 2005) og rådgiver Nina Lysø (fra 1. januar 2006). Roar Bergan har ledet arbeidet i sekretariatet.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt i alt 16 møter i perioden fra september 2005 til april 2007, hvorav fire møter har vært over to dager.

En rekke forskere, etater og institusjoner har vært invitert til å holde innlegg på utvalgsmøtene. Følgende temaer er tatt opp:

- «Uførepensjonsordningen og pensjonsreformen», ved forsker Axel W. Pedersen, NOVA.
- «Lov om obligatorisk tjenstepensjon», ved avdelingsdirektør Erling Rikheim, Finansdepartementet.
- «Innledning om uførepensjon i Danmark», ved professor Einar Øverbye, Høgskolen i Oslo.
- «Årsaker til uførepensjon», ved seniorøkonom Einar Bowitz, ECON Analyse.

- «Disability pension: Experiences from OECD-countries», ved prosjektleder Christopher Prinz, OECD.
- «Forskjeller i pensjoneringsmønstre», ved forsker Tove Midtsundstad, Fafo.
- «Erfaringer fra omstillingene ved Aker Verdal», ved direktør Bjørnar Skjevick, Aker Kværner.
- «Den skjøre solidariteten», ved førsteamanuensis Kåre Hagen, Handelshøyskolen BI.
- «Den nye staten: Konsekvenser av store omstillinger og nedbemanninger», ved forsker Espen Løken, FAFO.
- «Uførepensjon: KLPs erfaringer og idéer», ved direktør Knut Bratland og direktør Roy Halvorsen, KLP.
- «Uførepensjon, psykiske lidelser og egen oppfatning av funksjonsevne», ved dr. psychol. Arnstein Mykletun, Universitetet i Bergen.

På et todagersmøte i Mo i Rana i mai 2006 var det følgende innledninger:

- «Avindustrialisering og omstilling, institusjonelle føringer og tiltaksarbeid: Erfaringer fra Ranas arbeidsmarked i tida etter nedbyggingen av Jernverket og Koksverket», ved professor Ståle Seierstad, Høgskolen i Bodø.
- «Trygdeetatens erfaringer med omstillingen – noe å lære?», ved rådgiver Liv Hauknes, Rana trygdekontor.
- «Sosiologiske refleksjoner og erfaringer om prosesser som leder til yrkespassivering», ved professor Ståle Seierstad, Høgskolen i Bodø.

Utvalget har fått bistand fra Einar Bowitz ved ECON Analyse i arbeidet med kapittel 7 *Årsaker til*

uførepensjonering. Bowitz har foretatt en gjennomgang av eksisterende litteratur på området, som danner grunnlaget for kapitlet. I tillegg har Arbeids- og velferdsdirektoratet bistått utvalget med beregninger og analyser, og Statistisk sentralbyrå har gjort spesialkjøringer for utvalget.

Sekretariatet har besøkt departementene og aktuelle institusjoner i Danmark og Sverige for å få kunnskap om disse landenes uføreordninger, utviklingstrekk og erfaringer fra reformer av pensjonssystemer og uføreordninger det siste tiåret.

2.4 Oversikt over utredningen

Kapittel 3 beskriver bakgrunnen for at utvalget er satt ned og gir en kort oppsummering av hvordan utvalget forstår mandatet i lys av dette.

I kapittel 4 diskuteres begrunnelser for velferdsstaten og velferdsstatens utfordringer. Kapitlene 5–9 beskriver det faktagrunnlaget som utvalget er bedt om å etablere som grunnlag for utvalgets vurderinger og forslag.

Kapittel 10 beskriver Regjeringens forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, slik det er presentert i St.meld. nr. 5 (2006–2007). Videre diskuteres hvilket behov for tilpasninger i uføreordningen som forslagene skaper.

Kapitlene 11–14 inneholder utvalgets vurderinger av, og forslag til endringer i, uføreordningen, blant annet forslag til ny modell for beregning av uføreytelser (kapittel 12), forslag til ny modell for alderspensjon til personer som har motatt uføreytelse (kapittel 13) og forslag til overgangsregler (kapittel 14).

Kapittel 3

Uførepensjon som ledd i pensjonsreformen

3.1 Innledning

Norge gjennomfører nå en pensjonsreform. Et viktig utgangspunkt for reformen er de økonomiske utfordringene som dagens folketrygd vil stå overfor som følge av demografiske endringer. Endringene i befolkningssammensetningen vil medføre at en økende andel av befolkningen vil være i aldersgrupper som normalt ikke er yrkesaktive. De økonomiske utfordringene som Norge står overfor beskrives nærmere i avsnitt 3.2.

Videre i dette kapitlet beskrives kort i avsnitt 3.3 de viktigste delene av arbeidet med pensjonsreformen så langt. Et sentralt element i reformen er innføringen av en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Endringene i reglene for opptjening og uttak av alderspensjon gjør det nødvendig også å vurdere uføreordningen i folketrygden. Omtalen av uføreordningen i tidligere dokumenter er beskrevet i avsnitt 3.4. Til slutt i dette kapitlet, i avsnitt 3.5, oppsummeres mandatet i lys av at uførereformen er en del pensjonsreformen.

3.2 Langsiktige økonomiske utfordringer

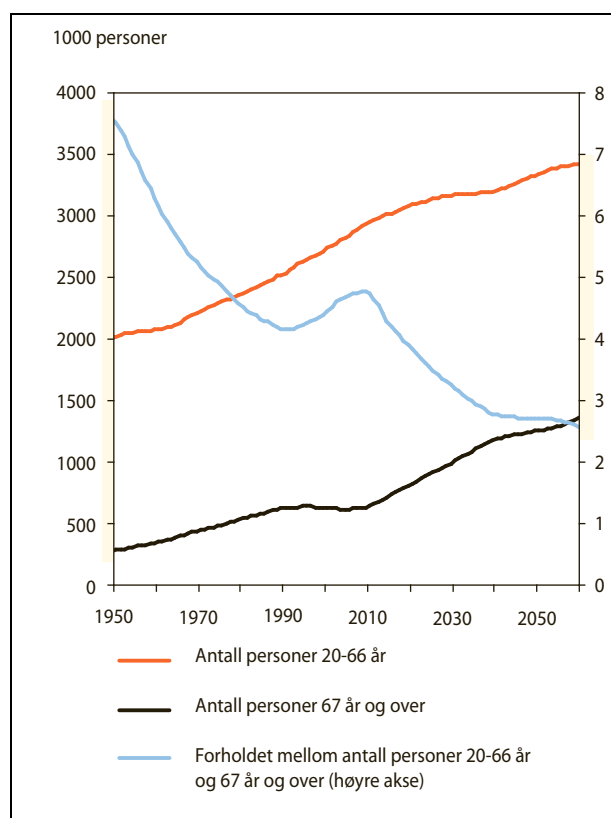
3.2.1 Aldringen av befolkningen

Utfordringene på uføresiden må ses i sammenheng med de utfordringene Norge står overfor knyttet til aldringen av befolkningen. De store etterkrigskullene er nå i ferd med å nærme seg pensjonsalderen, etter en tiårsperiode med svak nedgang i antall alderspensjonister som følge av lave fødselstall på 1920- og 1930-tallet. Denne utviklingen vil bli forsterket av fortsatt økning i levealderen til pensjonistene. Samtidig vil veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder avta markert som følge av fallet i fødselstallene fra midten av 1970-tallet.

Utviklingen er illustrert i figur 3.1, som bygger på middelalternativet i de nyeste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå fra 2005. Av figuren ser en at befolkningen over 67 år har avtatt siden 1995, slik at antallet nå er tilbake på samme nivå som ved inngangen til 1990-tallet. Dette har

isolert sett bidratt til en styrking av handlefriheten i den økonomiske politikken i denne perioden. De nærmeste årene vil antallet eldre, etter middelalternativets forutsetninger, igjen begynne å ta seg opp, før antallet over 67 år for alvor begynner å øke etter 2010. Befolkningen over 67 år anslås å øke fra knapt 605 000 personer i 2005 til over 1,3 millioner personer i 2060. Veksten i antallet personer mellom 20 og 66 år beregnes derimot å avta markert, med en gjennomsnittlig årlig vekst på bare 0,3 prosent fra 2010 fram til 2060.

Kombinasjonen av svært sterk økning i befolkningen over 67 år og bare svak vekst i befolkningen



Figur 3.1 Demografiske utviklingstrekk. Antall personer i alderen 20–66 år, antall personer i alderen 67 år og over og forholdet mellom antall personer 20–66 år og antall personer 67 år og over (høyre akse). Middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i yrkesaktiv alder vil bidra til at forholdstallet mellom antallet personer i yrkesaktiv alder og antallet over 67 år vil reduseres markert, fra om lag 4,7 i dag til 2,6 i 2060. Til sammenlikning var dette forholdet 5,0 da pensjonsalderen i folketrygden ble satt ned til 67 år i 1973.

Figur 3.1 undervurderer i noen grad belastningen på de yrkesaktive, siden en betydelig del av de som er i yrkesaktiv alder enten er under utdanning, arbeider mindre enn full tid eller er på ulike trygdeordninger eller står utenfor arbeidslivet av andre grunner. Samlet bidro disse forholdene til at antall «normalårsverk» i 2005, dvs. sysselsettingen omregnet til fulltids årsverk, bare tilsvarte vel 70 prosent av antallet personer mellom 20 og 66 år. Dette forholdstallet har avtatt siden slutten av 1980-tallet, etter en periode med markert økning blant annet som følge av økt yrkesdeltaking blant kvinner. Hvis forholdet fra 2005 skulle holde seg framover, vil antallet normalårsverk pr. person over 67 år kunne avta fra 3,3 i dag til om lag 1,8 i 2060.

Antall personer i aldersgruppen under 20 år vil samtidig avta noe relativt til antallet i yrkesaktiv alder. I middelalternativet er imidlertid denne endringen liten sammenliknet med økningen i andelen eldre. Samlet trekker derfor befolkningsutviklingen i retning av en markert økning i forsøringsbyrden for de yrkesaktive. De unge påvirker dessuten de offentlige budsjettene i vesentlig mindre grad enn eldre.

De demografiske utfordringene er et viktig utgangspunkt for de politiske målsettingene om å redusere avgangen fra arbeidsmarkedet til uførepensjon og andre trygdeordninger, og om å stimulere flere til å stå lenger i arbeid, etter hvert som levealderen øker.

3.2.2 Konsekvenser for de offentlige finansene

Økt forsøringsbyrde innebærer at en mindre del av befolkningen skal skape de verdiene som hele befolkningen skal leve av. Dette er en utfordring for ethvert samfunn, uavhengig av hvilke offentlige velferdsordninger som finnes. For land der det offentlige har tatt et betydelig ansvar både for å sikre inntektene til personer utenfor arbeidstyrken og for å sikre disse et godt og skattefinansiert tjenestetilbud innenfor utdanning, helse og omsorg, vil det i tillegg bli statsfinansielle utfordringer fordi det offentliges utgifter vokser raskere enn inntektene dersom skattenivået er konstant.

Den sterke økningen i antallet eldre framover vil isolert sett bidra til tilsvarende vekst i folketrygdens utgifter til alderspensjon. Samtidig vil den

gjennomsnittlige alderspensjonen fortsette å øke i forhold til det alminnelige lønnsnivået, forutsatt at grunnbeløpet fortsatt reguleres i takt med lønnsutviklingen. Dette skyldes at folketrygden ennå ikke er fullt innfasnet og at den økte yrkesdeltakingen blant kvinner vil slå ut i høyere pensjoner. Disse forholdene motvirkes bare delvis av de innstramminger som ble gjort i folketrygden i 1992. Med dagens alderspensjon ville dette kunne bidra til en økning i folketrygdens utgifter til alderspensjon fra 6 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2005 til om lag 15 prosent i 2050, ifølge beregningene i St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*.

Økningen i antall personer over 67 år trekker også i retning av betydelig vekst i andre aldersrelaterede utgifter for det offentlige knyttet til helse og omsorg og økte utgifter til tjenstepensjoner for offentlig ansatte. Samtidig vil en viss økning i gjennomsnittsalderen til de som er i yrkesaktiv alder, med særlig sterk vekst i antallet som er i aldersgruppen mellom 55 og 66 år, isolert sett trekke i retning av fortsatt stor avgang fra yrkeslivet til ulike trygdeordninger.

Aldringen av befolkningen vil derfor stille velferdsstaten og de offentlige finansene mer generelt overfor store utfordringer. Størrelsen på disse utfordringene – og vår evne til å løse dem – vil imidlertid også avhenge av en rekke andre forhold, blant annet størrelsen på petroleumsinntektene framover og hvordan yrkesdeltakingen og gjennomsnittlig arbeidstid utvikler seg.

For å gi et samlet bilde av de utfordringene Norge står overfor, la Regjeringen i Nasjonalbudsjettet 2007 fram nye langsiktige framskrivninger av de offentlige finansene. Disse ligger til grunn for omtalen av de økonomiske utfordringene i Pensjonsmeldingen og St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Framskrivningene, som tok utgangspunkt i dagens alderspensjon i folketrygden, var blant annet basert på følgende forutsetninger:

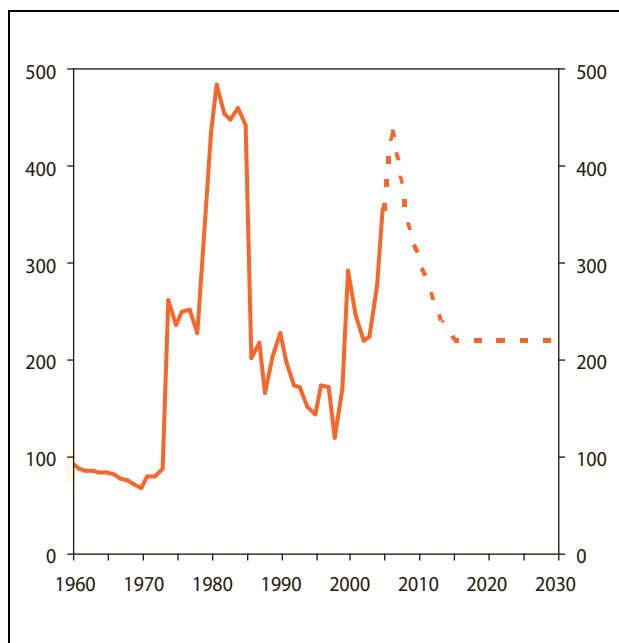
- Folketrygdens alderspensjon skal bestå av en grunnsikring (minstepensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon.
- Et gradvis fall i råoljeprisen til 220 2007-kroner pr. fat fra og med 2015. Dette tilsvarer om lag 35 dollar pr. fat med dagens valutakurs.
- En videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk pr. bruker i det offentlig finansierte tilbudet av helse-, omsorgs- og utdanningstjenester for hver enkelt aldersgruppe.
- Nullvekst reelt i de kollektive delene av offentlige utgifter.

- En økning i antall uførepensjonister med 95 000 til vel 420 000 i 2050 basert på dagens sannsynligheter for å bli ufør, og inklusive de som i dag får tidsbegrenset uførestønad.
- Samme yrkesfrekvenser og gjennomsnittlig arbeidstid som i dag innenfor ulike grupper av befolkningen.

De langsiktige budsjettutfordringene for det offentlige ble i framskrivningene illustrert ved å se på hvordan det samlede skattenivået må utvikle seg over tid for å holde de offentlige budsjettene i balanse, dersom bruken av oljeinntekter skal følge handlingsregelen for budsjettpolitikken. De langsiktige budsjettframskrivningene er ikke en prognose for utviklingen i budsjettbalansen på lang sikt, men gir tallmessige illustrasjoner av hvordan forholdet mellom utgifter og inntekter kan utvikle seg, gitt de forutsetningene som er valgt.

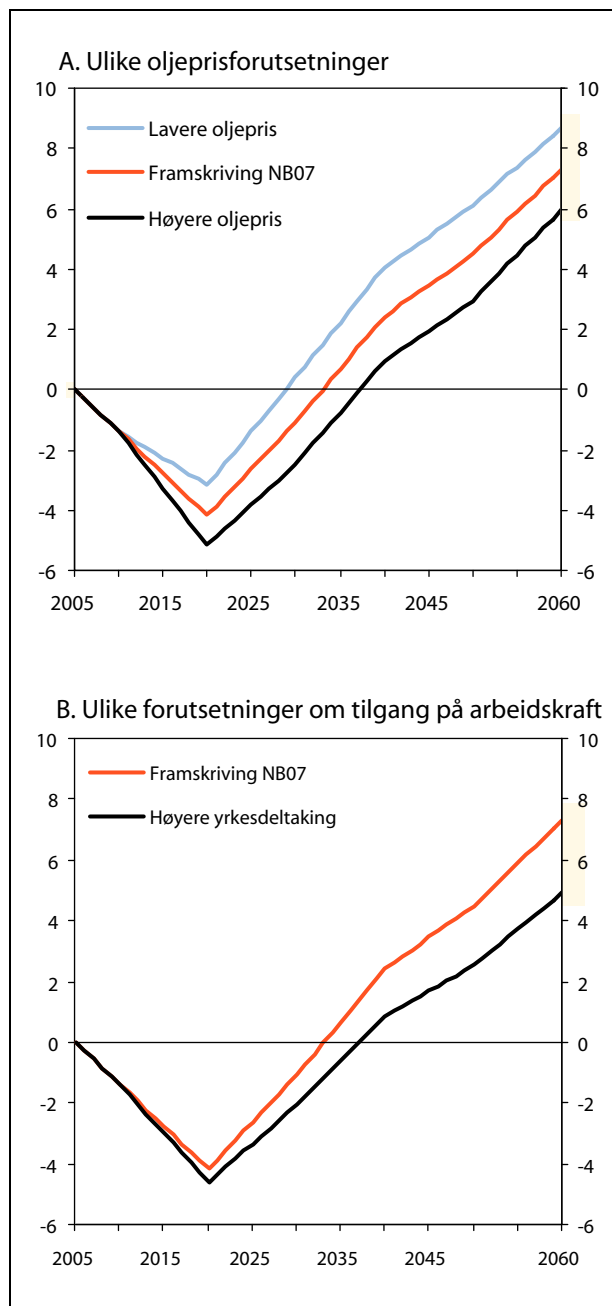
Framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2007 viser at, sammenliknet med 2005, anslås det samlede skattenivået – regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge – å måtte øke med 4 ½ prosentpoeng fram til 2050 og 7 ¼ prosentpoeng fram til 2060 for å skape balanse mellom offentlige inntekter og utgifter.

Det anslåtte inndeckningsbehovet avhenger av de forutsetningene som er lagt til grunn. Inndeckningsbehovet vil avta hvis oljeprisen blir høyere enn forutsatt eller hvis produksjonen blir høyere. I framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2007 er det



Figur 3.2 Råoljepris. 2007-kroner pr. fat

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.3 Det udekkede finansieringsbehovet i offentlige finanser ved ulike forutsetninger. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

lagt til grunn en langsiktig oljepris på om lag 35 dollar pr. fat. Dette tilsvarer omtrent den gjennomsnittlige realprisen de siste 20 årene, men er klart lavere enn nivået de siste årene, jf. figur 3.2. Nasjonalbudsjettet 2007 viser også virkningen dersom den langsiktige oljeprisen blir henholdsvis 50 kroner pr. fat høyere eller lavere enn i hovedalternativet, jf. figur 3.3 A. Forskjellen mellom kurvene for høy og lav oljepris innebærer at inndeckningsbehovet fram til 2060 vil bli redusert med om lag 3 pro-

sentpoeng hvis den langsiktige oljeprisen blir 100 2007-kroner – dvs. vel 15 dollar – høyere enn lagt til grunn. Dette tilsvarer litt under halvparten av det anslåtte inndekningsbehovet fram til 2060.

I Nasjonalbudsjettet 2007 er det lagt til grunn en relativt kraftig nedgang i petroleumsproduksjonen framover. Fra 2006 til 2030 er produksjonen i volum antatt å reduseres med 36 prosent. Erfaringsmessig har det vært en relativt systematisk undervurdering av produksjonsutviklingen på lang sikt. Dersom dette også nå er tilfellet, vil det redusere de finansieringsutfordringene som er beskrevet i Nasjonalbudsjettet 2007.

Usikkerheten på enkelte andre områder trekker klart i retning av et større utgiftspress enn anslått. Dette gjelder særlig det offentlige tilbudet av helse-, omsorgs- og utdanningstjenester, der en har forutsatt en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk pr. bruker for hver enkelt aldersgruppe. I tillegg gjelder det forutsetningen om null realvekst i de kollektive delene av offentlige utgifter. Forutsetningene på begge disse områdene bryter klart med den sterke veksten vi har sett fram til nå.

Beregningene i Nasjonalbudsjettet 2007 illustrerer også sammenhengen mellom de offentlige finansene, og dermed også velferdsstaten, og utviklingen i yrkesdeltakingen. I nasjonalbudsjettet er det anslått at en økning i arbeidsstyrken på 4 prosent i 2050 isolert sett vil bedre budsjettbalansen tilsvarende 2 prosentpoeng av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.3 B. Nivået på produktivitsveksten i privat sektor har derimot liten betydning for finansieringsbehovet i offentlig sektor. Sterk produktivitsvekst vil gi høy vekst i skattegrunnlagene, og dermed i de offentlige skatteinntektene. Selv om evnen til å finansiere offentlige utgifter dermed styrkes, vil disse også øke som følge av at lønnsveksten må antas å følge produktivitsveksten, og dermed gi økte lønnskostnader i offentlig sektor og økning i lønnsindekserte overføringer som alderspensjoner. I tillegg reduseres petroleumsinntektenes relative betydning i økonomien. Den samlede effekten på finansieringsbehovet for offentlig sektor blir derfor relativt liten.

Utvalget vil peke på at det er betydelig usikkerhet knyttet til de langsiktige framskrivningene av finansieringsbehovet for offentlig sektor, og at denne usikkerheten går begge veier. Alt i alt tyder likevel de langsiktige framskrivningene på at vi vil stå overfor store økonomiske utfordringer etter hvert som petroleumsinntektene begynner å avta og de aldersrelaterte utgiftene begynner å øke.

Utvalgsmedlem Reegård vil peke på at Finansdepartementet tidligere nokså systematisk har

undervurdert de framtidige inntektene fra petroleumsvirksomheten. Den forutsetningen som har vist seg mest problematisk ved tidligere framskrivninger av offentlige finanser er den snarlige nedgangen i selve produksjonen av olje og gass. Om vi går tilbake til 1975 var anslaget for produksjonstoppen lenge rundt 100 mill. Sm³ o.e. I de senere år har vi nærmet oss 300, uten at toppen er passert.

En har også konsekvent hvert år antatt at produksjonen vil passere toppen noen få år fram i tid. Nedturen ble først anslått å starte rundt 1995. Siden har en løpende utsatt tidspunktet for passering av toppunktet, nå sist til 2011 (St.meld. nr. 1 (2006–2007)).

Undervurderingen har vært konsekvent og svært stor. Det har sammenheng med hvordan en forstår oljevirkosomhetens karakter. Forestillingen har vært at oljeproduksjon bare er tapping og omplassering av en gitt mengde ressurser. Det faktiske forhold er at oljeproduksjonen er mye mer som andre næringer. Når teknikken forbedres og kostnadene synker, kan vi produsere mer. Når oljeprisen stiger, blir flere prosjekter lønnsomme.

Om vi ser på produksjonsanslaget (gjort 10 år før) for de siste 15 årene, har en i 15 av 15 mulige tilfeller anslått utfallet til ned mot halvparten av det realiserte. Gjennomsnittlig årlig «feil» har vært om lag 70 prosent i forhold til anslaget gitt ti år tidligere.

Undervurderingen av produksjonsutviklingen kan ikke forklares ved at oljeproduksjonen har kommet tidligere enn antatt. Reserveanslagene heves tvert i mot stadig og er nå omtrent dobbelt så høye som for 25 år siden, til tross for at produksjonen har vært flere ganger så stor som antatt.

Da også oljeprisen i beregningene er forutsatt vesentlig lavere enn i dag, illustrerer det at den type tall som vises i figur 3.3 ikke er særlig egnet til å gi veiledning om hva slags trygdesystem vi bør ha i framtida. Slik fungerer da heller ikke beregningene her, siden en i tallfestingen av det nye systemet har lagt til grunn en utgiftsøkning som i all hovedsak følger av den demografiske utviklingen.

3.3 Pensjonsreformen

3.3.1 Hovedelementer i pensjonsreformen

Pensjonskommissjonen ble nedsatt i mars 2001 av Regjeringen Stoltenberg I. Kommisjonen, som besto av uavhengige eksperter og representanter fra partiene på Stortinget, la fram rapporten *Moderisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida* (NOU 2004: 1) i januar 2004. Et bredt flertall i kom-

misjonen gikk inn for en ny modell for alderspensjon i folketrygden, kalt «Modernisert folketrygd».

På grunnlag av Pensjonskommisjonens rapport la Regjeringen Bondevik II fram St.meld. nr. 12. (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Ved stortingsbehandlingen av meldingen ble det 26. mai 2005 inngått et forlik om hovedprinsippene for pensjonsreformen, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005). Forliket innebar blant annet følgende:

- Folketrygdens alderspensjon skal bestå av en grunnsikring (garantipensjon) og en inntektsavhengig tilleggspensjon.
- Det skal være en sammenheng mellom pensjonsytelsen og arbeidsinnsatsen gjennom hele livet; alle år skal telle med (alleårsregel).
- Grunnsikringen til personer med liten eller ingen tidligere inntekt skal være på nivå med minstepensjonen i dagens folketrygd.
- Det skal være en tidligpensjonsordning for alle arbeidstakere fra 62 år som skal bygge videre på AFP-ordningen. I tillegg skal det arbeides videre med en allmenn fleksibel tidligpensjonsordning i folketrygden.
- Det skal innføres levealdersjustering av pensjonene, slik at den enkelte må arbeide noe lenger for å oppnå et gitt pensjonsnivå dersom forventet levealder øker.
- Opparbeidede pensjonsrettigheter skal reguleres i takt med lønnsveksten, mens løpende pensjoner fra folketrygden skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Garantipensjonen skal reguleres i takt med lønnsveksten korrigert for utviklingen i forventet levealder.
- Uførepensjon skal reguleres i takt med lønnsveksten.

Med utgangspunkt i Stortingets forlik av 26. mai 2005 la Regjeringen Stoltenberg II 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*. Meldingen inneholder et forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, samt et utgangspunkt for tilpasning av AFP-ordningene. Sentrale elementer i forslaget til opptjeningsmodell er:

- Alderspensjonen fra folketrygden skal bestå av en inntektspensjon og en garantipensjon. Rett til inntektspensjon opptjenes hvert år proporsjonalt fra første krone opp til en øvre grense på sju ganger grunnbeløpet (G) i folketrygden (440 200 kroner fra 1. mai 2006) med en sats på 1,35 prosent dersom pensjonen tas ut ved 67 år gitt forventet levealder i 2010.

- Det gis pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 4,5 G (283 000 kroner) for omsorgsarbeid fram til det året barnet fyller fire år. Vernepliktige gis en opptjening tilsvarende 2,5 G på årsbasis (157 200 kroner).
- Garantipensjon gis til personer med liten eller ingen opptjening av inntektspensjon. Maksimal garantipensjon skal tilsvare dagens minstepensjon, som for enslige utgjør 1,7933 G (112 800 kroner). Garantipensjonen avkortes 80 prosent mot opptjent inntektspensjon.
- Garantipensjonen skal differensieres etter sivilstand «på samme måte som i dagens folketrygd», mens inntektspensjonen ikke skal differensieres etter sivilstand.

Sentrale punkter i modellen for uttak av alderspensjon fra folketrygden er:

- Det innføres fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år.
- Den fleksible alderspensjonen skal utformes slik at årlig pensjon reflekterer antall år som alderspensjonist.
- Det åpnes for uttak av hel eller delvis alderspensjon så lenge pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.
- Det åpnes for å kombinere uttak av alderspensjon og arbeid uten avkorting av pensjonen.

Regjeringen foreslår at fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden gjennomføres fra 2010, slik at personer i alderen 62–66 år kan gå av med alderspensjon fra dette tidspunktet. Noen egenskaper ved den foreslåtte modellen for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden diskuteres nærmere i kapittel 10.

St.meld. nr. 5 (2006–2007) omhandler alderspensjonen i folketrygden. Det går imidlertid fram at behovet for endringer i regelverket for både offentlige og private tjenstepensjoner skal vurderes i lys av endringene i folketrygden. Et sentralt punkt blir hvordan en eventuell fleksibel pensjonsalder i tjenstepensjonsordningene skal utformes.

St.meld. nr. 5 inneholder ikke noe konkret forslag til tidligpensjonsordning utenom folketrygden. Regjeringen inviterer imidlertid partene i arbeidslivet til «en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for avtalefestet pensjon (AFP)». Regjeringens utgangspunkt for denne prosessen presenteres i kapittel 10. Det går der fram at Regjeringen går inn for at AFP skal videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen fra folketrygden. Dette vil innebære at pensjonssystemet samlet vil bli tilnærmet nøytralt i forhold til avgangstidspunktet, i betydingen at samlet utbe-

talt alderspensjon ikke vil påvirkes av fra hvilken alder pensjonen tas ut.

Stortingsmeldingen ble behandlet i Stortinget 23. april 2007. Alle partiene unntatt Fremskrittspartiet inngikk da et forlik som innebar noen endringer i forhold til Regjeringens forslag. Blant annet ble grensen for årlig opptjening økt fra 7,0 til 7,1 G, og perioden det kan gis omsorgsopptjening for barn ble økt fra inntil 4 år til inntil 6 år.

Det gjenstår en rekke uavklarte detaljer i modellen for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, blant annet operasjonaliseringen av levealdersjusteringen og fastsetting av overgangsregler fra gammel til ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden. Disse spørsmålene skal behandles i den kommende lovproposisjonen om ny alderspensjon i folketrygden. I tillegg gjenstår vurderinger av en rekke andre temaer, blant annet uførepensjon, ytelser til etterlatte, spørsmålet om innføring av egen pensjonspremie i skattesystemet, regler for private tjenstepensjoner, regler for offentlige tjenstepensjoner og særaldersgrenser.

3.3.2 Konsekvenser av pensjonsreformen

Arbeidet med en reform av alderspensjonen i folketrygden må ses på bakgrunn av de langsiktige utfordringene knyttet til aldringen av befolkningen som er omtalt i avsnitt 3.2. Målet med forslagene i St.meld. nr. 5 (2006–2007) er å oppnå en reduksjon i folketrygdens pensjonsutgifter som andel av samlet verdiskaping, og at dette blant annet skal oppnås ved at den enkelte står lenger i arbeid etter hvert som levealderen øker.

Det viktigste tiltaket for å dempe utgiftsveksten er forslaget om å innføre levealdersjustering. Det vil si at de årlige pensjonsytelsene til nye pensjonistkull skal justeres ned hvis levealderen øker, slik at de samlede ytelsene gjennom pensjonistperioden blir uavhengig av levealderen. Dette vil gi en økende innsparing over tid sammenliknet med en videreføring av dagens system dersom levealderen fortsetter å øke. I tillegg foreslås det å gå over til å regulere alderspensjonen med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten i utbetalingsperioden. Innsparingsforslagene på disse punktene motvirkes i noen grad av at selve opptjeningsmodellen er noe dyrere enn i dag.

I tillegg foreslås det innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden fra 62 år basert på de samme prinsippene som for levealdersjusteringen. Sammen med en omlegging av AFP kan dette bidra til en vesentlig styrking av de økonomiske insentivene til å stå i arbeid etter 62 år sammenliknet med i dag.

Basert på beregninger i Statistisk sentralbyrå anslås forslagene i pensjonsmeldingen å dempe veksten i alderspensjonsutgiftene i folketrygden, slik at de i 2050 utgjør om lag 12 prosent av BNP for Fastlands-Norge, mot om lag 15 prosent hvis en hadde videreført dagens system. Dette tilsvarer en reduksjon i utgiftsandelen på om lag 20 prosent. Reduksjonen skyldes både at det blir færre alderspensjonister, noe lavere årlige ytelser og høyere verdiskaping. Nettoinnsparingen for det offentlige vil være noe mindre som følge av at også skatteinntektene fra pensjonistene reduseres.

I beregningene fra Statistisk sentralbyrå er pensjonsreformen isolert sett anslått å øke sysselsettingen regnet i timeverk med vel ni prosent i 2050 sammenliknet med en videreføring av dagens system. Dette ville bidra til en betydelig økning i skatteinntektene for det offentlige, som bare delvis ville motsvares av at også pensjonsopptjeningen ville bli høyere. En sysselsettingsøkning i denne størrelsesorden ville dermed gi en betydelig styrking av de offentlige budsjettene, som kommer i tillegg til den anslåtte nedgangen i pensjonsutgiftene. Virkningen av pensjonsreformen på sysselsettingen er meget usikker, jf. Stensnes m.fl. (2007). Beregningene illustrerer imidlertid betydningen av at pensjonsreformen gjennomføres på en slik måte at den stimulerer til økt sysselsetting.

Anslagene for de økonomiske virkningene av pensjonsreformen må også vurderes på bakgrunn av de forutsetningene som er lagt til grunn om uførepensjon. Statistisk sentralbyrå har i sine beregninger lagt til grunn at de gjennomsnittlige uføreytelsene vil være om lag som ved en videreføring av dagens system. Uføreytelsen og alderspensjonen til de som har vært uføre skal beregnes på grunnlag av den nye opptjeningsmodellen, såfremt de er i aldersgruppen som helt eller delvis omfattes av den nye opptjeningsmodellen med Pensjonskommisjonens forslag til overgangsregler. Opptjeningen skal baseres på faktisk og framskrevet opptjening som i dag. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at pensjonsopptjeningen bare skjer fram til og med 63 år, for å unngå at ytelsene til uførepensjonistene skal bli høyere enn ved en videreføring av dagens system, jf. Stensnes m.fl. (2007). En viktig forskjell sammenliknet med i dag er imidlertid at de som har mottatt uføreytelse er forutsatt å bli omfattet av levealdersjusteringen når de går over på alderspensjon ved 67 år. Beregningene bygger dermed på at det over tid skal skje en gradvis nedgang i alderspensjonen til de som kommer fra uføreytelse, både sammenliknet med det alminnelige lønnsnivået i samfunnet og sammenliknet med den uføreytelsen den enkelte har mottatt fram til 67 år.

3.4 Uførepensjon som del av pensjonsreformen

3.4.1 NOU 2004: 1 Pensjonskommisjonens innstilling

Pensjonskommisjonen diskuterte hvilke konsekvenser kommisjonens forslag til modernisert folketrygd burde få for utformingen av uførepensjonssystemet. Kommisjonen foreslo imidlertid ingen konkret modell for uførepensjon, og anbefalte å utrede folketrygdens uførepensjonsordning nærmere.

Kommisjonen mente det ville være problematisk å videreføre at uførepensjonen skulle beregnes etter de samme prinsippene som alderspensjonen, selv om det teknisk sett er mulig. En viktig grunn til dette er at modernisert folketrygd ikke har noen nærmere definert aldersgrense for overgang til alderspensjon, og dermed blir det heller ingen fast alder for beregning av framtidig opptjening av pensjonsrettigheter som uførepensjonist. I NOU 2004: 1 heter det videre:

«De demografiske og pensjonsøkonomiske perspektiver en i dag står overfor, er svært krevende både i forhold til alderspensjon og uførepensjon. Mens det primære formålet med uførepensjon er inntektssikring ved uførhet i yrkesaktiv alder, forutsetter alderspensjonsordningen normal opptjening hele tiden frem til alderspensjon tas ut. For alderspensjon vil pensjonsuttak være valgfritt fra et bestemt alderstrinn, samtidig som den enkelte skal kunne se seg tjent med å fortsette i arbeid etter dette. Innen uførepensjon er det tilsvarende et sentralt hensyn at den som av helsemessige grunner ikke lenger fungerer fullt ut som før, likevel skal kunne fortsette sin yrkesaktivitet så lenge som mulig. Dette kan skje i en kombinasjon av noe arbeid og gradert pensjon, og det er viktig at dette skal lønne seg for den enkelte. Med andre ord en klar parallell til at utsatt uttak av alderspensjon må svare seg.

Gruppen av personer som kan tenkes å ha rett til både uførepensjon og alderspensjon utgjør en ny utfordring når det innføres fleksibel alderspensjon. Det er i begge ordninger et mål å oppmuntre til sent uttak av pensjon, og med hensyn til folketrygdens bærekraft kan dette hensynet vise seg å være vel så viktig for uførepensjon som for alderspensjon. Men det er også en betydelig utfordring å sikre at de to ordningene på hensiktsmessig måte kan virke parallelt uten at det oppstår ugunstige vekselvirkninger. Problemstillingen er særlig tydelig i årene opp mot laveste uttaksalder for alderspensjon og i intervallet for valgfritt uttak.

Den nærmere utformingen av uførepensjonssystemet vil i noen grad også være avhengig av hvilke vilkår som legges til grunn for å få rett til slik stønad. Pensjonskommisjonen har i sitt arbeid ikke gått inn på inngangsvilkårene for uførepensjon. Pensjonskommisjonens forslag til modernisert folketrygd dreier alderspensjonen noe mer i retning av en kollektiv spareordning. Uførepensjonen er en risikoordning. I Sverige har en tatt konsekvensen av dette og vedtatt å legge uførepensjonen (førtdispensjonen) inn som en del av sykeforsikringen. I Norge er rehabiliteringspenger og attføringspenger forenklet og løsrevet fra pensjonssystemet, og det er innført mer tidsbegrenset uførepensjon. Pensjonskommisjonen tilrår derfor at den nærmere utformingen av folketrygdens fremtidige uførepensjonssystem bør utredes videre i lys av kommisjonens forslag til et nytt alderspensjonssystem, og oppfølgingen av dette.

Personer som blir uføre i relativt ung alder kan ha uførestønad som hovedinntektskilde i store deler av sitt voksne liv, og vil i likhet med yrkesaktive ha etableringskostnader og utgifter til forsørgelse av familie. Etter Pensjonskommisjonens oppfatning taler dette for at varig uførepensjon bør lønnsindekseres. Det er imidlertid et spørsmål om hvor lenge lønnsindekseringen skal gjelde. Det kan vurderes å gå over til samme indeksering fra fylte 62 år som uførepensjonist, som det som vil gjelde for alderspensjon fra fylte 62 år.

Ved beregning av alderspensjon for personer som har mottatt uførepensjon legges det i Sverige til grunn den inntekten som vedkommende hadde før uføretidspunktet. Dette bygger på det samme prinsipp som dagens uførepensjon i Norge, der en godskriver fremtidige pensjonspoeng frem til ordinær pensjonsalder. Ved varig uførepensjon synes det etter Pensjonskommisjonens oppfatning rimelig å videreføre prinsippet med at pensjonsgrunnlaget for beregning av alderspensjon tar utgangspunkt i den inntekten man hadde før uføretidspunktet. Det må imidlertid sikres at den økonomiske motivasjonen ved uførepensjonering og alderspensjonering ikke kommer i konflikt med hverandre. Det kan også være grunn til å se nærmere på forholdet mellom pensjonene til de som blir uføre i ung alder og de som blir uføre senere i livet.

Yrkesaktive som velger å ta ut pensjon fra fylte 62 år eller senere, vil i hovedsak gjøre dette etter en nærmere overveielse der pensjonsnivået vil inngå i en helhetsvurdering. Personer som av helsemessige årsaker har falt helt eller delvis ut av arbeidslivet, står imidlertid ikke overfor de samme valgmulighetene som

yrkesaktive. Det synes derfor rimelig at automatisk overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon skjer fra et senere tidspunkt enn tidligste mulige uttak av alderspensjon. Pensjonskommisjonen legger til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år, slik som i dag. Dette er imidlertid et spørsmål som bør vurderes nærmere i forbindelse med videre utredning av folketrygdens fremtidige uførepensjonssystem.

På grunn av at personer som av helsemessige årsaker mer eller mindre er forhindret fra å fortsette i arbeid, og dermed ikke står overfor de samme valgmuligheter som arbeidsføre, mener Pensjonskommisjonen at uførepensjon skal kunne innvilges også mellom fylte 62 og 67 år. Med en fleksibel pensjonsalder i folketrygden som gir lavere årlig pensjon ved tidlig pensjonering, kan det oppstå økt press mot uførepensjonen i de eldre aldersgruppene. De nærmere vilkårene for rett til uførepensjon når det samtidig foreligger rett til alderspensjon bør vurderes i forbindelse med det videre arbeidet med å utforme folketrygdens uførestønad i lys av modernisert folketrygd.»

3.4.2 St.meld. nr. 12 (2004–2005)

Pensjonskommisjonens omtale av uføreordningen ble vurdert i St.meld. nr. 12 (2004–2005). Finansdepartementet skriver her at de grunnleggende utfordringene er knyttet til forholdet mellom uførepensjon og forslaget om fleksibel alderspensjon. I meldingen beskrives tre alternative modeller for beregning av framtidig uføreytelse, men uten at departementet anbefaler noen av modellene.

Den *første* modellen, kalt «Pensjonsmodellen», innebærer en teknisk tilpasning av dagens modell for (varig) uførepensjon til ny modell for opptjening av rett til alderspensjon fra folketrygden. Modellen innebærer at uførepensjonen fastsettes ved å anslå hvilken alderspensjon den enkelte ville fått ved å stå i arbeid til pensjonsalderen. Pensjonsrettighetene blir i denne modellen summen av faktisk opparbeidede pensjonsrettigheter og beregnede, framtidige pensjonsrettigheter. Modellen krever at det fastsettes en øvre aldersgrense for hvor lenge en skal framskrive pensjonsopptjening og en bestemt alder for overgang til alderspensjon. Departementet mener de to aldersgrensene ikke nødvendigvis trenger å være like.

Den *andre* modellen, kalt «Beregning som folketrygdens korttidsytelser», innebærer at uførepensjonen fastsettes med utgangspunkt i den modellen som i dag anvendes for utmåling av tidsbegrenset uførestønad, altså som en prosentandel

av inntekten på – eller i en relativt kort periode før – uføretidspunktet. Mens pensjonsmodellen innebærer at uførepensjonen fastsettes med utgangspunkt i faktisk og framskrevet inntekt i hele den yrkesaktive perioden, innebærer den andre modellen at uførepensjonen fastsettes med utgangspunkt i inntekten i en relativt kort tidsperiode. Problemstillingene knyttet til opptjening av rettigheter til alderspensjon i perioden som uførepensjonist blir relativt like i de to modellene. Det må fastsettes et inntektsgrunnlag for den årlige opptjeningen og det må fastsettes aldersgrenser for hvor lenge en skal tjene opp rett til alderspensjon og for overgang fra uføre- til alderspensjon. Dersom uførepensjonen beregnes som folketrygdens korttidsytelser, betyr det at pensjonsnivået kan endres ved overgang fra uføre- til alderspensjon.

Den *tredje* modellen, kalt «Kombinasjonsmodellen», innebærer en videreføring av dagens system med en tidsbegrenset ytelse som beregnes som folketrygden korttidsytelser og en varig pensjonsytelse som tilpasses forslaget til ny alderspensjon i folketrygden. I denne modellen blir det en viktig problemstilling hvem som skal få de to ytelsene.

I St.meld. nr. 12 (2004–2005) diskuteres også problemstillinger knyttet til innføring av fleksibel pensjonering. Det pekes på at i den grad den enkelte har mulighet til å velge mellom en alderspensjon og en uføreytelse, vil nivået på ytelsen være avgjørende. Departementet mener at dersom uføreytelsen er høyest, så vil personer som har (eller føler at de har) behov for å forlate arbeidslivet tidlig, forsøke å få en slik ytelse framfor en fleksibel alderspensjon, og dette vil kunne øke presset på uførepensjonsordningen. Departementet mener videre at dersom en ikke lykkes med å etablere gode mekanismer som begrenser uføreordningen til de som er reelt uføre, vil det svekke insentivene i den fleksible alderspensjonen.

Ett tiltak for å redusere de potensielle insentivproblemene er å fjerne muligheten til å få uføreytelse etter 62 år, slik at alderspensjon blir den eneste muligheten. Departementet peker på at dette kan føre til at mange får en alderspensjon som vil framstå som svært lav. Et alternativ er å vurdere om vilkårene bør være forskjellige for personer som blir uføre i ung alder og må leve mange år som uførepensjonister, og for andre som av helsemessige årsaker ikke arbeider fram til tidspunktet for alderspensjonering.

Departementet gir ingen anbefaling om utformingen av uføreordningen, men konkluderer med at:

«Det legges til grunn at stønadsordningene ved uførhet bør utredes i det videre arbeidet. Regjeringen vil sette ned et utvalg for å utrede framtidens uføreordninger. Utvalget nedsettes etter at Stortinget har behandlet endringene i folketrygdens alderspensjon. Utvalget skal kartlegge problemområder og gi forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt framtidig alderspensjonsystem i folketrygden. Videre skal utvalget gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.»

3.4.3 Stortingets pensjonsforlik

Utformingen av uføreordningen omtales kort i innstillingen fra finanskomiteen til St.meld. nr. 12 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005). Komiteen var enig i at uføreordningen skal videreføres for personer som ikke kan arbeide pga. uførhet, slik at de sikres et verdig livsopphold. Flertallet viste til at det er grunnleggende utfordringer i skjæringspunktet mellom uførepensjon og fleksibel alderspensjon, og var enig i at det skulle settes ned et utvalg for å utrede framtidens uføreordninger.

I punkt 6 i vedtaket heter det at:

«En ny uføreordning utredes nærmere av et eget utvalg, og må ses i sammenheng med tidligpensjonsordningene.

Uføretrygden skal også i den nye ordningen justeres i takt med lønnsveksten.»

3.4.4 St.meld. nr. 5 (2006–2007)

I stortingsmeldingen fra Regjeringen Stoltenberg II om modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, drøftes ikke hvordan forslagene i meldingen bør påvirke utformingen av den framtidige uføreordningen. Meldingen viser til Uførepensjonsutvalgets arbeid, og varsler at den vil komme tilbake til Stortinget med vurdering og forslag til hvordan uføreordningen bør tilpasses pensjonsreformen etter at innstillingen fra utvalget foreligger.

I meldingen understrekes det imidlertid at den fleksible alderspensjonen i folketrygden er utformet for at arbeidsføre skal kunne velge mellom arbeid og pensjon fra fylte 62 år. Regjeringen legger samtidig vekt på at personer med svekket

helse og personer som blir arbeidsledige fortsatt skal ha tilgang til gode trygdeordninger.

Stortingsvedtaket om meldingen inneholder ingen nye vurderinger av uføreordningen.

3.5 Utvalgets mandat i lys av pensjonsreformen

Mandatet og tilleggsmandatet til Uførepensjonsutvalget er gjengitt i sin helhet i avsnitt 2.1. Det går fram at utvalget har fått en omfattende oppgave. Oppgaven består dels i å etablere et kunnskaps- og faktagrunnlag, dels i å vurdere og foreslå endringer i uføreordningen. Utvalget har identifisert fire områder der det skal fremmes konkrete forslag.

1. Pensjonsreformen er utgangspunktet for at utvalget er satt ned. Reformen gjør det nødvendig å vurdere hvordan personer som mottar uføreytelser bør tjene opp rett til alderspensjon. Utvalgets vurderinger og forslag presenteres i kapittel 13.
2. Beregningen av uførepensjon er i dag nært knyttet til beregningen av alderspensjon. Reformen gjør det derfor nødvendig å vurdere hvordan uføreytelsene bør beregnes. Utvalgets vurderinger av og forslag om dette presenteres i kapittel 12.
3. Både i rapporten fra Pensjonskommisjonen, i St.meld. nr. 12 (2004–2005), i stortingsvedtaket om pensjonsreform og i mandatet framholdes det at innføring av fleksibel pensjonsalder i folketrygden kan skape spenninger mellom uføreordningen og systemet for alderspensjon. Spenningen kan oppstå dersom en gruppe personer både får rett til uførepensjon og til alderspensjon fra folketrygden og nivået på uføreytelsen er klart høyere enn nivået på alderspensjonen. Utvalgets vurderinger av forholdet mellom uføreordningen og frivillig tidligpensjonering står i kapittel 10. Utvalget oppfatter at dette forholdet er utgangspunktet for den tredje sentrale oppgaven i mandatet, å vurdere tildelingsreglene for uførepensjon. Utvalgets vurderinger av tildelingsreglene presenteres i kapittel 11.
4. Det fjerde området der utvalget er bedt om å fremme konkrete forslag gjelder overgangsregler. Utvalgets forslag til overgangsregler er samlet i kapittel 14.

Kapittel 4

Utfordringer for velferdsstaten

4.1 Innledning

Alle samfunn har behov for å fordele risiko og omfordele ressurser blant samfunnsmedlemmene. I de fleste samfunn foregår risikodelingen og ressursfordelingen i privat regi i familien, frivillige organisasjoner, gjennom forsikringsmarkeder og veldedighet. En velferdsstat av norsk type supplerer privat omfordeling gjennom å tilby alle borgere inntektssikring gjennom trygdesystemet og tjenesteyting i utdannings- og helsevesenet. Velferdsstaten kan betraktes som en samfunnskontrakt, der borgerne gjennom politiske prosesser blir enige om for eksempel hvor stor inntektsoverføring ulike personer skal få fra samfunnet dersom de mister evnen til å skaffe seg egen inntekt.

Dette risikodelingssystemet har to viktige fordele i forhold til privat risikodeling. Systemet er universelt og gir alle borgere rett til å motta ressurser fra samfunnet ved behov. Risikodelingen blir derfor mer omfattende enn i private systemer der enkelte ikke har familie som en kan dele ressurser med, og andre kan ha medfødte eller ervervede egenskaper som gjør det vanskelig å få privat forsikring. De fleste vil også oppfatte velferdsstatens omfordelingssystem som fordelaktig nettopp fordi det er basert på rettigheter. Det betyr at en person som kommer i en vanskelig livssituasjon som omfattes av trygdesystemet, har rett til å få hjelp og samfunnet har plikt til å hjelpe.

Rettighetsaspektet er en viktig forskjell mellom private og offentlige omfordelingssystemer. Privat omfordeling er basert på frivillighet, mens velferdsstatens omfordeling er basert på plikt. Når noen borgere skal ha rett til å få ressurser, må andre borgere ha plikt til å yte, enten de ønsker det eller ikke. Dette viser at omfordeling i velferdsstaten ikke kan baseres på den enkeltes private valg. Derfor er det nødvendig å ha portvaktfunksjoner som sikrer at det er kollektivets vurderinger som ligger til grunn for hvem som skal motta overføringer og hvem som skal overføre til andre.

Vi ser likevel at tilstrømmingen til helserelaterede trygdeordninger øker over tid. Dette er ikke overraskende. Meningen med trygdeutbetalinger er jo å gjøre livet lettere for personer som har pro-

blemer med å opprettholde inntektsgivende aktivitet. Når den økonomiske situasjonen som trygdemottaker bedres, vil alternativene til trygdemottak kunne oppfattes som relativt mindre økonomisk attraktive. Trygdeordninger gir et økonomisk incentiv til å oppsøke trygdetilstanden for dem som har lite attraktive alternativer. Stor tilstrømming til trygdeordningene representerer derfor ikke bare et statsfinansielt problem, men det kan også være problematisk i forhold til å opprettholde et strengt system med plikt til å hjelpe for at andre skal ha rett til å få.

Det norske systemet for inntektssikring ved inntektsbortfall utviklet seg gradvis gjennom det 20. århundre. Med en sped begynnelse i 1894 (ulykkestrygd for industriarbeidere mv.), ble stønadssystemet utbygd først med syketrygd for lavere inntektsgrupper i 1909. I 1937 ble en behovsprøvd alderstrygd innført for alle.¹ Inntektsprøvingen for alderspensjonen ble opphevet i 1957. Den allmenne uføretrygden ble vedtatt i 1960. Første del av samlingen av de ulike trygdeordningene fant sted da folketrygden ble innført i 1967. En samlet da de sentrale langtidsytelsene samtidig som strukturen og regelverket fikk den utforming som i hovedsak fortsatt gjelder. I 1971 ble andre ytelser, blant annet dagpengeordningen og sykepengeordningen, inkludert i folketrygden.

Den skandinaviske inntektssikringsmodellen, særlig de norske og svenske systemene, kjennetegnes ved at ytelsene i stor grad gis i offentlig regi, og at de offentlige ordningene i tillegg til å garantere et minstenivå, også har elementer av standardsikring, det vil si at ytelsene avhenger av tidligere inntektsnivå.² Minstenivået er såpass betydelig at det skjer en betydelig omfordeling i ordningene.

Systemene for inntektssikring står overfor store utfordringer i alle vestlige land, også i Norge. Den demografiske utviklingen med lavere fødselstall og lengre levealder medfører, med en videre-

¹ Det ble fastsatt ulike satser for minsteytelsen på landsbygda og i byene. Ifølge St.meld. nr. 12 (1988-1989) *Folketrygdens økonomi og pensjonssystem*, tilsvarte minsteytelsen for ektepar i byene en femtedel av lønnen for industriarbeidere.

føring av dagens regelverk og aldersgrenser, at færre i yrkesaktiv alder må finansiere ytelser til et økende antall eldre. I Pensjonsmeldingen som Regjeringen Bondevik II la fram (St.meld. nr. 12 (2004-2005)), ble det anslått at antallet alderspensjonister om lag ville dobles fram mot 2050, forutsatt en økning i forventet gjenstående levetid for 67-åringer på rundt fem år. Samtidig er det en økning i antallet mottakere av stønader i yrkesaktiv alder. Mens antallet uførepensjonerte ved utgangen av 1967 var knapt 100 000, var antallet ved utgangen av 2006 knapt 328 000 (inkludert personer med tidsbegrenset stønad). Antallet mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspengemottakere var nesten 111 000. Ifølge den sentrale sykefraværstatistikken var sykefraværet i 2005 nesten sju prosent av mulige dagsverk. Med 2,4 millioner sysselsatte i 2006, betyr det at vel 160 000 personer var borte fra arbeid på grunn av sykdom til enhver tid.

Dette illustrerer at det vil bli store utfordringer knyttet til finansieringen av velferdsstaten i framtiden, som følge av både demografiske utviklingstrekk og endringer i bruk av helserelevante stønadsordninger.

Ved omlegginger av eller innstramminger i velferdsordningene vil det normalt være både vinnere og tapere. I samfunnsdebatten blir ofte oppmerksomheten konsentrert om de gruppene som taper på endringene. Gevinstene er gjerne fordelt på flere, som ikke er organiserte eller har noen talsperson. Særlig kan denne ubalansen bli tydelig når gevinstene av endringene tilfaller kommende generasjoner eller er vanskelige å identifisere fordi de for eksempel kommer i form av bedre insentiver til å stå i arbeid og dermed bidrar til en større samlet produksjon i samfunnet. Denne asymmetrien bidrar til at det kan være vanskelig å gjøre endringer i velferdsordningene.

Et moment når pensjonsordninger endres er at de gruppene som umiddelbart tjener på fortsatt sjenerøse pensjonsordninger – de som er kommet

i en alder der de snart selv kan komme til å motta pensjonsytelser – vil kunne motsette seg endringer som først og fremst gagnar yngre yrkesaktive og letter deres framtidige forsørgelsesbyrde. En økning i antallet alders- og uførepensjonister vil gjøre det vanskelig å gjennomføre endringer som påvirker denne store velgergruppen. Det har vært en betydelig økning i antallet unge hjemmesittere ved valg. Det kan også øke faren for at yngres interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i pensjonsreformer.

Gode offentlige tjenester er det andre hovedelementet i en velfungerende velferdsstat. Utviklingen av det medisinske behandlingstilbudet og den framtidige økningen i antall eldre vil medføre økte behov innen helsetjenesten og pleie- og omsorgssektoren. Veksten i de offentlige overføringene gjør det samtidig vanskelig å sette av tilstrekkelige ressurser til å sikre et godt offentlig tjenestetilbud. De store inntektene fra petroleumsvirksomheten gir Norge et godt utgangspunkt for å håndtere framtidens velferdsutfordringer. Men det er hovedsakelig verdien av det arbeidet som utføres som vil være grunnlaget for framtidens velferd.

Utfordringene for velferdsstaten har medført ulike initiativ for å gjøre inntektsoverføringsordningene bærekraftige både på kort og lengre sikt. Utviklingen i sykefraværet har ført til at partene i arbeidslivet og regjeringen har inngått et samarbeid om tiltak for gjøre arbeidslivet mer inkluderende. St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* inneholder en rekke forslag til å styrke arbeidslinjen. En stor utfordring er knyttet til reformeringen av pensjonssystemet. Etter Stortingets vedtak om en pensjonsreform våren 2005 og våren 2007, arbeides det nå med gjennomføringen av denne. Tilpasningen av uføreordningen til pensjonsreformen er svært viktig for å sikre en velfungerende velferdsstat i framtiden; en velferdsstat som gir god inntektssikring ved inntektsbortfall og sikrer at det er tilstrekkelige ressurser til velferdsstatens tjenestetilbud.

Velferdsstaten kan i noen grad begrunnes ut fra hensynet til effektiv risikodeling. Men det grunnleggende utgangspunktet for helheten i velferdsstaten er moralfilosofiske rettferdighetsvurderinger. I det følgende gjøres det først rede for de økonomiske insentivene i velferdsstaten som forsikringssystem. Videre refereres noen sentrale synspunkter på rettferdige samfunnskontrakter og på spørsmålet om i hvilken grad en kan vente politisk oppslutning om stor omfordeling gjennom velferdsstaten også i framtiden.

² Sverige utformet en tilleggspensjonsordning med standardsikring etter en langvarig politisk strid på 1950-tallet. Konflikten dreiet seg om det offentlige først og fremst skulle gi en grunntrygghet (det vil si like ytelser til alle) eller om den også skulle sikre standardtrygghet. Striden splittet det politiske Sverige. Liberale, konservative og kommunister som ville gi like ytelser, stod mot sosialdemokratene som ville ha standardsikring. Men også internt blant sosialdemokratene var det stor debatt og den som er blitt betegnet som den svenske velferdsstatens far, Gustav Møller, gikk inn for grunntrygghetslinjen. Etter svensk forbilde ble også den norsk folketrygden bygget opp som et standardsikringssystem. For en grundigere gjennomgang av utviklingen i Norge og Sverige, se kapittel 8 i Sejersted (2005).

4.2 Pragmatiske begrunnelser for velferdsstaten

4.2.1 Innledning

Thomas Hobbes (1588-1679) beskriver et samfunn uten en statsmakt og der menneskene er drevet av egeninteresse som en alles kamp mot alle og livet som «solitary, poore, nasty, brutish and short». For å unngå et slikt samfunn, trengs det en sterk statsmakt (som gjerne kan ha diktatorisk makt) for å sikre de felles beste løsningene, hevder han. En kunne videreutvikle dette resonnementet og begrunne velferdsstaten med at det vil være i alles interesse å innføre og å beholde den.

Den tradisjonelle staten («nattvekkerstaten») skulle sikre lov og orden. I moderne språkbruk produserte den kollektive goder. Disse karakteriseres ved at det ikke er rivalisering i forbruket, altså at en persons forbruk av godet ikke hindrer andre å nyte godt av det.³ Typiske eksempler på kollektive goder er fyrlykter, fritt tilgjengelige radio- og fjernsynssignaler og smitteverntiltak. Samfunnets nytte av et kollektivt gode er større jo flere som får benytte godet. Nytteverdien blir derfor størst dersom de blir tilbudt gratis til den enkelte bruker. En slik løsning som er samfunnsøkonomisk fornuftig, blir ikke realisert gjennom privat tilbud og etterspørsel i et marked. Private løsninger frambringer for lite tilbud av kollektive goder. Dette er et argument for at staten bør tilby kollektive goder som er offentlig finansiert. Ikke alle goder staten tilbyr borgerne er imidlertid kollektive. Helsetjenester og trygdeytelser kan for eksempel ikke begrunnes på denne måten, fordi det er individuelle goder. Skillet mellom offentlige og individuelle goder er sjelden helt skarpt; offentlige goder kan ha betydelige innslag av individuelle goder og omvendt.

Sentrale elementer i velferdsstaten, tilbudet av helsetjenester og inntektssikringsordningene, kan betraktes som forsikringsordninger. Konsekvensene av helsesvikt og inntektsbortfall kan være meget store, og det er en klar gevinst å spre denne risikoen på flere gjennom en forsikringsordning.⁴ Slike ordninger kan etableres som markedsordninger med frivillig tegning av forsikring. Men frivillige ordninger har ofte store administrative kostnader sammenliknet med en obligatorisk ordning med stordriftsfordeler og uten kostnader til markedsføring. Kostnadsfordelene ved obligatoriske ordninger må imidlertid avveies mot de fordelene som individuelle valg kan gi ved at forsikringen

kan bli tilpasset hva som er god risikofordeling for den enkelte.⁵

Det er imidlertid flere forhold som kan gi behov for å regulere forsikringsordningene for å unngå markedssvikt, også ut fra rene vurderinger av egeninteresse. Det grunnleggende problemet som kan føre til markedssvikt, er at den enkelte kan påføre ordningen kostnader som ikke er ivare tatt gjennom forsikringskontraktene. Nå er det selvsagt slik at en forsikringsordning fører til at de heldige som ikke har fått et inntektstap, bidrar til at de uheldige får utbetalt midler fra forsikringsordningen. Problemet oppstår når noen har kjennskap til at de tilhører en annen risikokategori enn andre på forhånd, eller at noen kan påvirke sin egen sannsynlighet for å bli et forsikringstilfelle. Vi kan skille mellom tre forhold: Ugunstig utvalg, atferdsrisiko og rapporteringsrisiko.

4.2.2 Ugunstig utvalg

Et grunnleggende problem med frivillige forsikringsordninger er at forsikringstakerne kan ha ulik risiko for at et forsikringstilfelle skal oppstå. Dersom de forsikrede kjenner til disse forskjellene, mens forsikringsselskapet ikke gjør det, kan det oppstå et fenomen som kalles ugunstig utvalg («adverse selection»): Det er de med høyest risiko som velger å forsikre seg. Når forsikringsselskapet ikke kjenner risikofordelingen, må det basere seg på gjennomsnittsriskoen. Personer med lav risiko vil da ha motivasjon for å trekke seg ut av ordningen fordi forsikringspremien blir for høy i forhold til den beskjedne risikoen disse har. Det vil medføre at gjennomsnittsriskoen blant gjenværende medlemmer stiger. Premien må da heves og enda flere lavrisikopersoner kan trekke seg ut av ordningen. Under visse betingelser kan forsikringsmarkedet bryte sammen. Dette vil kunne være tilfellet for en forsikringsordning knyttet til uførhet, og faren for ugunstig utvalg er et argument for at uføreforsikring bør være obligatorisk.

For å forhindre at markedet bryter sammen, må en innrette de frivillige forsikringsordningene slik at forsikringsbehovet for de som tegner forsikring ikke avviker for mye fra det gjennomsnittlige behovet. Det vil begrense faren for at det settes i

³ Se for eksempel Hagen og Kjerstad (2001) s 182f.

⁴ Drøftingen følger i stor grad Bratberg og Risa (2000) s 11ff.

⁵ I et vedlegg til NOU 2004: 1 drøfter Rødseth (2004) blant annet spørsmålet om administrative kostnader ved obligatoriske ordninger for alderspensjon i forhold til individuelle ordninger. Han argumenterer for at obligatorisk pensjon kan, om den blir gjennomført på en god måte, redusere administrasjonskostnadene i det samlede pensjonssystemet uten at avkastingen på sparekapitalen går ned. Rødseth antar at mange av de samme argumentene som gjør seg gjeldende for alderspensjon også gjelder for uførepensjon.

gang en prosess med ugunstig utvalg. I praksis gjøres dette ved at forsikringsselskapene prøver å gruppere forsikringstakerne etter objektive kjennetegn som kan si noe om forskjeller i risiko, og differensierer premien etter dette. For eksempel er premien i private uføreforsikringer differensiert etter alder. En mulighet for samfunnet er å satse på arbeidsmarkedsbaserte forsikringsordninger, som gjelder for alle personer på en arbeidsplass. Men en vil da ikke ha en forsikring for alle: Personer utenfor arbeidsmarkedet, for eksempel mange som er født uføre, vil ikke være forsikret. Et arbeidsmarkedsbasert system representerer derfor en mindre omfattende risikodeling i samfunnet enn den som oppnås når alle som har mistet inntektsevnen har rett på kompensasjon.

4.2.3 Atferdsrisiko

Et annet mulig problem ved forsikringsordninger er at forsikringstakerne kan handle på en måte som øker sannsynligheten for at et forsikringstilfelle inntreffer uten at forsikringsselskapet kan avdekke dette. Et ekstremt tilfelle er når en person setter fyr på sitt eget hus for å utløse forsikringsutbetalinger. Mer relevant kan det være med forsømler av vedlikehold, for eksempel av det elektriske anlegget, som øker risikoen for at forsikringsbehovet blir utløst. For å motvirke dette, vil forsikringsselskapet forsøke å sikre seg at relevante forebyggings tiltak er iverksatt.

Utbetaling av uføreforsikring skal forutsette et stort helsetap. Den enkelte vil ha meget stor egeninteresse av å unngå et slikt helsetap, og en økonomisk erstatning vil ikke i seg selv kunne kompensere fullt ut for helsetapet, jf. Bratberg og Risa (2000). Det kan derfor argumenteres for at atferdsrisiko hos den enkelte ikke er av stor betydning for uføreordninger. Imidlertid kan arbeidsgiveres manglende ivaretagelse av arbeidsmiljøet medføre mer arbeidslivsrelatert uførepensjonering. Det er et argument for at arbeidsgivere bør ha et økonomisk medansvar for finansieringen av uføreordningene.

4.2.4 Rapporteringsrisiko

Selv om den enkelte kan ha tilstrekkelig motivasjon for å forebygge store helsetap, kan likevel han/hun rapportere sin situasjon på en slik måte at forsikring utløses. Det er ofte ikke lett å avdekke om arbeidsevnen er svekket i et slikt omfang at det gir rett til en ytelse. I mange tilfeller kan det være vanskelig å avdekke om den enkelte har for eksempel muskel-/skjelettplager eller psy-

kiske problemer som tilsier at et forsikringstilfelle har oppstått.

Forsikringsordninger knyttet til manglende arbeidsevne må, på grunn av rapporteringsrisikoen, ha krav om at den manglende arbeidsevnen skal kunne dokumenteres. Det medisinske inngangsvilkåret i den norske uføreordningen er et slikt dokumentasjonskrav.

Problemet med rapporteringsrisiko opptrer både i private forsikringsordninger og i offentlige ordninger, og vil måtte håndteres på prinsipielt samme måte. Antakelig har private ordninger større muligheter til å gjennomføre sterkere kontrolltiltak, og eventuelt mulighet til å ekskludere visse grupper fra forsikringsordningen, enn det en offentlig ordning kan gjøre.

4.2.5 Oppsummering

Det er store utfordringer knyttet til å etablere en god forsikringsordning mot manglende arbeidsevne. Problemet med rapporteringsrisiko er prinsipielt det samme i offentlige og i private ordninger. Problemet med ugunstig utvalg kan gjøre det problematisk å etablere gode markedsbaserte ordninger for manglende arbeidsevne.

En mulig løsning på disse problemene er å etablere en markedsbasert gruppeforsikring med utgangspunkt i arbeidstilknytning. Men da vil personer utenfor arbeidsmarkedet falle utenfor. Gode markedsbaserte forsikringsordninger på dette området blir vanskelig gjort av at aktørene har ulik informasjon om sin egen situasjon. Moralfilosofier har foreslått at effektive og gode risikodelingsordninger som tar utgangspunkt i alle samfunnsmedlemmers ve og vel, kan begrunnes ut fra en mer overordnet tanke om rettferdig ressursfordeling.

4.3 Rettferdighetsbegrunnelser for velferdsstaten

De viktigste normative argumentene for velferdsstaten er basert på rettferdighetsvurderinger. I de siste 40 årene har analyser av rettferdighetsargumenter stått sentralt i politisk filosofi. I det følgende tar vi utgangspunkt i John Rawls teori om det rettferdige samfunnet og gir et lite utsnitt av debatten som fulgte hans verk. Framstillingen er i stor grad basert på Kymlicka (2002).

John Rawls bok *A Theory of Justice* ble publisert i 1971.⁶ Han foreslo i denne boka som prinsipper for et rettferdig samfunn at: 1) Alle skulle ha lik rett til grunnleggende friheter så som yringsfrihet og politisk frihet, og 2) sosiale og økonomiske ulikhe-

ter må være slik at de fremmer de dårligst stiltes kår i samfunnet (forskjellsprinsippet) og være knyttet til posisjoner i samfunnet som alle har like muligheter til å oppnå. Det første prinsippet er prioritert foran det andre, og siste del av det andre prinsippet (om like muligheter) har prioritet foran forskjellsprinsippet.

Rawls er kjent for sin metode for å begrunne disse prinsippene. I den daglige politiske konflikten vet en hvem som taper og hvem som tjener på ulike forslag. Organisasjoners og enkeltpersoners standpunkter er gjerne preget av dette. For å bli kvitt slike «partiske» vurderinger, ber Rawls oss tenke oss selv bak et «slør av uvitenhet», der vi ikke vet hva slags livssituasjon vi vil havne i. Hvorvidt en blir født av rike foreldre eller i en familie med lav inntekt, skal en ikke vite. Velg så – gitt usikkerheten om hvor en selv vil havne – den samfunnsstrukturen som en foretrekker. For å dra resonnetet videre kan vi stille spørsmålet: Hvilken byrdefordeling mellom generasjonene og mellom ulike personer ønsker vi å legge til grunn for pensjonssystemet når vi ikke skal vite hvilken gruppe/generasjon vi selv vil komme til å tilhøre. Rawls tankekonstruksjon med informasjonsbegrensninger er en innretning for at den etiske refleksjonen skal sikre upartiske vurderinger.

Tradisjonelt har en i vår politiske tradisjon lagt vekt på at alle skal ha like muligheter, og en har søkt å fjerne formelle hindringer for at mennesker fra alle sosiale lag skal kunne komme seg fram og få viktige stillinger i samfunnet. Fjerning av diskriminering på bakgrunn av etnisk bakgrunn, kjønn eller familiebakgrunn blir viktige mål. Sikring av gratis utdanning ligger i forlengelsen av denne politiske tradisjonen. Målet er at alle skal få like sjanser.

Rawls går lenger enn dette i forhold til å utjevne forskjeller. Forskjeller i økonomiske kår må ha en begrunnelse, nemlig den at den skal gagne de dårligst stilte. Rawls tenker seg imidlertid at full utjevning av økonomiske forskjeller vil medføre at insentivene til å gjøre en innsats blir redusert. Samfunnskaken kan bli redusert slik at alle taper, også

de dårligst stilte. I Rawls teori fungerer folks evner og ferdigheter som samfunnets felles aktiva som bør nyttes slik at de dårligst stilte får det best mulig.

I lys av tradisjonell tenkning rundt velferdsstatens grunnlag vil vi trekke fram tre forhold der Rawls teori⁷ kan sies å avvike/ha mangler:

- Rawls teori tilrår et minimumsmaksimeringsprinsipp. Ofte vil en oppfatte det som tilstrekkelig med en «sikkerhetsnett-tilnærming» der de dårligst stilte får et «tilstrekkelig» levekårsnivå.
- Egen innsats og konsekvenser av egne valg forsvinner i Rawls teori.
- Håndteringen av helseproblemer og funksjonshemminger.

I tillegg kan en si at Rawls er historieløs. Hans teori legger ingen vekt på historien bak et resultat, bare hvordan dette ser ut. Tilegning ved tvang er for eksempel ikke vurdert som et moralsk problem.

Rawls antar at en, bak et slør av uvitenhet, ville valgt en risikominimerende strategi: Velg slik at du får best resultat gitt at alt går verst mulig. En vanligere tilnærming er å maksimere forventet utfall, altså å gjøre gjennomsnittvilkårene best mulige. Men da kan en risikere (når en ikke kjenner sin egen skjebne bak sløret av uvitenhet) å ha maksimal uflaks og få dårlige levekår. En velferdsstat vil ha som mål at ingen skal ha det for ille, og at alle skal ha rimelig gode levekår. Da vil det naturlige være å tenke at velferdsstatens ordninger skal fungere som et sikkerhetsnett, og ikke ha omfattende inntektsutjevning som ambisjon. Diskusjonen om velferdsstaten i Norge har endret seg over tid. Mens en for noen år siden i Norge fokuserte på inntektsutjevning, jf. den såkalte utjammingsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-1999)), er det i debatten nå større vektlegging av fattigdomsbekjempelse. Koblingen til velferdsstaten som et sikkerhetsnett blir da tydeligere.

Rawls' teori om rettferdighet er en illustrasjon av en moderne begrunnelse for å etablere en samfunnskontrakt som spesifiserer et sett av gjensidige rettigheter og plikter som regulerer posisjoner og ressurser mellom samfunnsmedlemmene. Den norske velferdsstaten kan betraktes som en variant av en slik samfunnskontrakt. Det er imid-

⁶ John Rawls arbeidet resten av sitt liv med å svare på kritikk av teori og modifisere og utvikle teorien blant annet i lys av kritikken. Hans endelige versjon av sin teori er gitt i *Rettferdighet som rimelighet* (2003, opprinnelig 2001) som svarer på noe av den kritikken som drøftes nedenfor. Men den ender likevel opp med å erkjenne at hans teori ikke i utgangspunktet kan inkorporere hensynet til fødte funksjonshemmede. Teorien er best egnet til å spesifisere rimelige samarbeidsbetingelser når samfunnet ses på som et system for samarbeid mellom borgere som «frie og likeverdige personer og som normalt og fullt ut samarbeidende samfunnsmedlemmer gjennom et helt liv». (Rawls 2003 s 268)

⁷ Det er fristende å sette anførselstegn rundt Rawls teori, det vil si at framstillingen bygger på den forståelsen en får av Rawls uten at en studerer de finere detaljene satt inn i en større filosofisk kontekst. Framstillingen av hvem de dårligst stilte er og hvilke goder som fordeles, og forholdet mellom Rawls' prinsipper (som er beskrevet som idealer for en konstitusjon) og konkrete samfunnsutforminger er framstilt noe forenklet her.

lertid ikke ukontroversielt å begrunne tvungne overføringer mellom samfunnsmedlemmer med utgangspunkt i rettferdighetsbetraktninger av Rawls' type. En sterk kritikk av Rawls' syn ble fremmet i Nozick (1974). Han hevder at eiendomsrett til egne ressurser er en moralsk verdi i seg selv. På den bakgrunnen konkluderer han at bare frivillige ressuroverføringer mellom borgere kan betraktes som moralske. Tvungne overføringer er å regne som tyveri, selv om formålet med overføringen er godt.

Nozicks kritikk ville også gjelde den norske velferdsstaten. Når velferdsstaten står så sterkt i norsk politisk offentlighet, kunne dette lede oss til å tenke at Nozicks tanker om fordeling og samfunnsmoral er fjernt fra norsk tenkemåte. Det er ikke nødvendigvis tilfellet. I spørsmål om fordeling mellom Norge og andre land er den norske posisjonen nokså lik Nozicks. Vi motsetter oss alle krav på våre naturressurser som settes fram fra andre. Det er nok også stor enighet om at fattige mennesker andre steder i verden ikke har krav på våre ressurser i noen juridisk forstand. Det forhindrer ikke at det norske samfunnet er villig til å gi frivillige bidrag til andre, så lenge vi selv kan bestemme omfang og vilkår for slike gaver. Dette er også i tråd med Nozicks syn på frivillige gaver som grunnlag for å oppfylle det den enkelte kan oppfatte som en moralsk forpliktelse til å hjelpe andre. Også Rawls ser det som problematisk å tenke seg en samfunnskontrakt som skulle gjelde for hele verden. Det er lettere å tenke seg at en samfunnskontrakt kan opprettes i et samfunn som har et minstemål av felles erfaringsgrunnlag og normer.

Den amerikanske rettsfilosofen Ronald Dworkin utviklet for om lag 25 år siden en alternativ teori for fordeling av samfunns-goder som også tar utgangspunkt i ideen om en samfunnskontrakt. Et problem i Rawls' teori er, ifølge Dworkin, at den kan sies å overse at en del av den fordelingen av goder som finnes, skyldes ulikheter i folks innsats. Noen kan foretrekke fritid framfor hardt arbeid og på grunn av dette havne blant de «dårligst stilte». Andre kan vise stor innsatsvilje og oppofrelse og av den grunn tilegne seg store økonomiske ressurser. Er det da riktig å ta ressurser fra den innsatsvillige for å begunstige den personen som foretrekker fritid framfor arbeid? Ut fra dette resonnementet kan det altså synes som Rawls i en viss forstand vektlegger den enkeltes eget ansvar for lite.

Dworkin ber oss tenke oss at samfunnets ressurser er til salgs i en auksjon der alle deltar og alle har lik kjøpekraft. Hvis auksjonen fungerer, vil hvert enkelt menneske foretrekke den delen av samfunnets ressurser som vedkommende har sik-

ret seg på auksjonen framfor de andre deltakernes andeler. Dworkin kalles denne testen for «the envy test» – det vil si at ingen misunner hverandres del av ressursene. Med de opprinnelige ressurstildelingene kan den enkelte få det bedre ved å utnytte de ressursene som en har skaffet seg. Den personen som foretrekker fritid, vil ikke akkumulere mer ressurser, men har heller ikke grunn til å være misunnelig på andres inntektsutvikling.

Et særlig problem gjenstår for Dworkin; hvordan bør en håndtere funksjonshemmedes kår. En enkel tilnærming kunne være å tenke seg at funksjonshemmede først fikk kompensert for sine ekstra kostnader og ulemper før auksjonen startet. Men dette svaret holder ikke, ifølge Dworkin. Riktignok kan en ved hjelp av ekstra penger kompensere delvis for en del ulemper. Spesialbygd bil kan i noen grad bidra til å utjevne transportmulighetene. Men uansett nivå på den ekstra tilførselen av ressurser kan en ikke utlikne livsmulighetene helt. Uansett tilførsel av hjelp vil en alvorlig psykisk lidende, for eksempel en person med schizofreni, ikke kunne bringes i en situasjon der en utenforstående ville være indifferent mellom å være psykisk syk med hjelp og kompenserende tiltak og å være en frisk person. Når det er umulig å utjevne forskjeller som den enkelte ikke selv er ansvarlig for, hvor mye skal en da forsøke å utjevne? Hvis svaret er mest mulig, vil velferdsstatens ordninger kunne bryte sammen. Den syke vil alltid kunne hjelpes litt til, hvis ressursinnsatsen fordobles. En vil aldri kunne oppnå likhet i livssjanser. Dworkin tenker seg at en skal forestille seg et hypotetisk forsikringsmarked. Den enkelte blir bedt om å vurdere hvor mye en ønsker å bruke i en forsikringsordning for å sikre seg hjelp hvis en blir funksjonshemmet eller ufør. Svaret på dette gir en indikasjon på hvordan en i den virkelige verden bør dimensjonere forsikringsnivået for funksjonshemmede/uføre ved hjelp av skattesystemet.

Denne teoretiske redegjørelsen kan bidra til å forstå et viktig dilemma i den moderne velferdsstaten: Kan vi tenke oss en fordeling av ressurser som (i Dworkins ordbruk) er «innsatsavhengig» (ambition sensitive), men «talentuavhengig» (endowment insensitive), altså der alle legitime forskjeller skyldes forskjeller i innsats, og ingen forskjeller i utrustning. En kunne tenke seg et system som utjevner inntektsforskjeller som skyldes forskjeller i naturlige evner og sosial plassering, men som tillater inntektsforskjeller som er resultatet av forskjeller i innsats og forskjeller i prioritering mellom fritid og arbeid. Det er imidlertid som oftest umulig å skjelne mellom hva som skyldes talent og hva som skyldes innsats. Ofte er talent en forutset-

ning for innsats. Å utvikle et skattesystem som systematisk vektlegger forskjeller mellom talent og innsats er derfor åpenbart svært vanskelig.

Som en praktisk tilnærming kunne en tenke seg en progressiv skattlegging der en legger til grunn at en forholdsvis stor andel av den inntekten som personer med høy inntekt har, skyldes forskjeller i utrustning, det vil si flaks i det naturlige og sosiale lotteriet, mens en forholdsvis stor andel av årsaken til lav inntekt skyldes forhold den enkelte ikke kunne noe for. Men det ligger begrensninger i denne tilnærmingen. Hvis belønningen for å yte er liten, og tapet ved å ikke gjøre en innsats er lite, kan insentivene til å arbeide bli svake. Det finnes derfor en grense for hvor progressiv skattleggingen kan være.

For mange av velferdsstatens inntektssikringsordninger, er det en forutsetning at de ikke skal være selvvalgte. Vi ønsker å bygge et sikkerhetsnett for dem som ikke kan forsørge seg selv og eventuelt også trenger annen assistanse. Men samtidig ønsker vi at de personene som ikke ønsker å arbeide mye i markedet og som foretrekker fritid, ikke skal kunne benytte de samme ordningene. Vi ønsker å minimere rapporteringsrisikoen ved å hindre personer som fortsatt har arbeidsevne tilgang til velferdsordningene. Det skal være visse kriterier for å få tilgang til ordningene, og det skal kunne dokumenteres at personene ikke (lenger) kan forsørge seg selv. De helserelaterte stønadsordningene er basert på at manglende evne til forsørgelse har medisinske årsaker, og bruker leger som portvakter i systemet. Samtidig er det ingen en-til-en sammenheng mellom diagnoser og arbeidsevne. Det finnes mange med alvorlige diagnoser og sterke funksjonshemminger som likevel arbeider, mens andre uten slike diagnoser ikke arbeider. Det kan også være vanskelig å skille mellom manglende mestring og manglende motivasjon eller vilje. Og om den enkelte på et gitt tidspunkt ikke har evne til å forsørge seg selv, kunne personen på et tidligere tidspunkt kanskje ha gjort valg som hadde redusert risikoen for å miste arbeidsevnen. Det vanskelige spørsmålet er i hvilken grad den enkelte delvis skal holdes ansvarlig for dette.

Mulighetene for å skille mellom vilje og skjebne er bedre for velferdsordningene enn for skattleggingen. Samtidig vil det også for velferdsordninger være slik at en gjør avveininger. I tillegg til vektleggingen av arbeidets egenverdi, ligger det også til grunn for den såkalte arbeidslinja at «det skal lønne seg å arbeide». Det innebærer blant annet at personer som mottar stønader ikke må tape penger på å arbeide. Men hva om en med sik-

kerhet kunne si at en person som mottok en inntektssikringsstønad ikke kunne arbeide uansett motivasjon. Hvilket kompensasjonsnivå ville da være rimelig? Kompensasjonsnivået ville da ikke påvirke det faktiske arbeidstilbudet, og det kunne være gode grunner til å legge opp til et høyt kompensasjonsnivå, for eksempel en gjennomsnittslønn for en person uten noen inntektshistorie. Men vil det bli oppfattet som rettferdig, for eksempel av personer som kan arbeide, men som tjener en del mindre enn gjennomsnittet? Rettferdighetsvurderinger mellom yrkesaktive og yrkespassive kan være en grunn til at enkelte land har valgt å knytte ytelsesnivået i stønadsordningene til minimumslønningene. Dworkins hypotetiske forsikrings situasjon kan kanskje gi et perspektiv for hvordan avveiningen kunne gjøres.

I resonnementene bak arbeidslinja ligger det imidlertid til grunn at det finnes en arbeidsevne hos en del av dem som mottar stønader. Det har da en hensikt å ha forskjeller i samlet inntekt for dem som mottar stønader i forhold til det de ville fått i en hypotetisk (lønns)inntektssituasjon. Jo større muligheten er for at det er en betydelig arbeidsevne blant mottakere av stønadene, desto lavere bør kompensasjonsnivået ut fra dette resonnetet settes.

Danmark hadde tidligere et system som systematisk synes å ha variert med om bakgrunnen for ytelsen var sosialt betinget eller medisinsk. Ifølge Sandmanutvalget (NOU 2000: 27) ble høyeste førtidspensjon gitt til personer mellom 18 og 60 år som på grunn av fysisk eller psykisk uførhet hadde ubetydelig eller ingen arbeidsevne, mens en lavere førtidspensjon ble gitt til personer mellom 50 og 67 år med nedsatt arbeidsevne på grunn av sosiale forhold eller sosiale forhold i kombinasjon med helsemessige problemer og varig forsørgelsesbehov. Størrelsen på stønaden var avhengig av grad av arbeidsuførhet og var høyest når det kunne dokumenteres medisinsk uførhet og lavest i de behovsprøvde ordningene.

Vi har over gitt noen vurderinger av normative resonnementer om hvordan velferdsstatens ordninger bør utformes. Det er viktig å sikre inntekter og tjenester ved behov, samtidig som den enkelte også må forventes å ta ansvar for eget liv. En offentlig uførepensjon kan begrunnes ut fra rettferdighetsbetraktninger og i noen grad ut fra vurderinger av effektiv risikodeling i samfunnet. I praksis kan problemer oppstå når det er vanskelig for kollektivet å observere den enkeltes helsetilstand, arbeidsevne og motivasjon for å ta eget ansvar. Manglende informasjon kan derfor føre til at for få får trygdeutbetalinger, eller at for mange får det. I

begge disse tilfellene blir kravene til både effektivitet og rettferdighet brutt. Praktiseringen av ordningene påvirker derfor også i hvilken grad de har legitimitet hos den enkelte medborger i fellesskapet.

4.4 Det motivasjonsmessige grunnlaget for fellesskapsløsninger

Moderne velferdsstater er omfattende samarbeidsløsninger som er basert på at det er en betydelig vilje til å innordne seg felles regler. Det uttrykkes blant annet ved at det offentliges utgifter målt som andel av bruttonasjonalproduktet gjerne er opp mot 50 prosent, og i noen land betydelig over dette.

De skattene som kreves inn for å finansiere disse utgiftene er tilsvarende høye. Hvorfor godtar befolkningen så høye skatter?

Et synspunkt som ofte blir tillagt økonomer, er at mennesker i siste instans er motivert av egeninteresse. Handlinger gjøres for å maksimere egen tilfredsstillelse. Men å klare seg alene trenger ikke være i den enkeltes interesse. Det kan begrunne en statsmakt, jf. over. Et annet synspunkt som ofte blir forbundet med sosialantropologer og sosiologer, er at det å innordne seg fellesskapets normer og ordninger er en del av den menneskelige natur, og noe vi gjør selv når det kan være i strid med den snevert definert egeninteressen.

I den senere tid har forskere fra ulike fagfelt sammen (samfunnsvitere, sosialpsykologer, øko-

Boks 4.1 To motivasjonseksperimenter

Ultimatuspillet

I dette spillet skal to personer (som er anonyme for hverandre) dele en sum penger, for eksempel 10 kroner. Den ene spilleren skal foreslå en deling av pengene mellom de to, ved å tilby fra 1 til 10 kroner til den andre spilleren. Mottakeren kan velge enten å akseptere eller avvise tilbudet. Hvis mottakeren aksepterer tilbudet, blir delingen som foreslått. Hvis tilbudet avvises, får ingen av deltakerne noen penger.

Den spilleren som tenker kun ut fra egne interesser vil tilby 1 krone. Mottakeren vil, ut fra en ren vurdering av egne interesser, godta tilbudet slik at fordelingen blir 9 og 1. Å avvise tilbudet, selv om det er lite, vil medføre at personen mister 1 krone. Dette vil bli resultatet hvis de som deltar lever opp til standard økonomisk motivasjon. Men i faktiske eksperimenter opptrer ikke deltakerne slik. Det typiske er at det blir gitt et tilbud på fem kroner, og det er ofte slik at hvis en blir tilbudt mindre enn 3 kroner, blir tilbudet avvist. Eksperimentet er blitt gjennomført blant studenter i flere land, og resultatene skal være overraskende like. Det finnes imidlertid en del som opptrer «økonomisk rasjonelt», gjerne om lag en fjerdedel.

Det konkluderes med at spillerne oppfører seg ut fra hva som oppfattes som rimelig (fair). I dette spillet vil en 50/50-fordeling bli vurdert som rimelig. Og folk er villige til å straffe spillere som avviker fra normen, ved å avslå tilbud som er mye under 50 prosent selv om de også selv da får et tap. Folk ser altså ut til å opptre ut fra en norm om gjensidighet. Det kan skyldes at de faktisk har denne normen eller frykt for at de vil bli straffet for atferd som ikke viser denne normen. Som

en kuriositet kan nevnes at lave tilbud som er gitt av en computer, sjelden blir avvist.

Fellesgodespillet

Et spill som i større grad likner våre menneskelige samhandlingsprosjekter, viser også en mye større grad av samarbeid enn det som følger av standardmodellen for rasjonell samhandling.

I et fellesgodespill kan en ha flere runder, for eksempel 10. Alle deltakerne kjenner antall runder og får til slutt utdelt gevinsten i spillet i virkelige penger. Deltakerne kan for eksempel settes sammen i grupper på fire og få utdelt startpoeng i spillet, for eksempel 20. Hver person setter en del av disse startpoengene i en felleskonto og resten i en i privat konto. Eksperimentet innebærer at den enkelte får en fastsatt andel av det som i hver runde til sammen avsettes i felleskontoen, for eksempel 40 prosent. Så hvis en person setter alle poengene i felleskontoen, vil alle deltakerne få $(20 * 0,4 =)$ 8 poeng fra denne. Hvis det bare er en spiller som gjør dette, taper denne 12 poeng mens de tre andre til sammen tjener 24 poeng.

En rent egoistisk spiller vil ikke legge noen poeng i felleskontoen. Men i faktiske spill anvender få denne tilnærmingen. Det typiske er å avsette halvparten av midlene i felleskontoen. I løpet av spillet avtar imidlertid omfanget av avsetninger til fellesskapet, og på slutten opptrer de fleste ut fra ren egeninteresse. Spillernes egen forklaring på denne utviklingen var at de ble irriterte på de som gav mindre til fellesskapet enn dem selv og svarte ved i neste runde selv å gi mindre. I løpet av spillrundene ble dermed bidragene til felleskontoen redusert.

nomer og biologer) samlet inn data for å kunne studere menneskelig motivasjon. I det følgende oppsummeres kort noen resultater fra denne forskningen med utgangspunkt i boka *Moral Sentiments and Material Interests* fra 2005.⁸

En del av denne forskningen studerer hvordan studenter velger i eksperimentelle situasjoner. Det er ikke uproblematisk å trekke slutninger fra slike eksperimenter til faktisk atferd i det virkelige samfunnet, men forfatterne argumenterer for at resultatene gjenfinnes i ikke-eksperimentelle situasjoner.

Eksperimentene tyder på at folk ikke bare handler ut fra snever egeninteresse, men ut fra en norm om gjensidighet. Det vil si at folk i utgangspunktet ønsker å samarbeide med andre og vil straffe atferd som bryter med samarbeidsnormene, selv om det koster noe.

Fellesgodespillet tyder på at både kalkulasjon og emosjon er viktige drivkrefter i samhandling. Forvitringen av avsetningen til fellesgodet kommer av irritasjonen over at andre spilleres atferd blir sett på som urettferdig.

Denne forskningen peker også på at tiltak som har til hensikt å bedre oppslutningen om et fellesprosjekt kan bidra til å ødelegge oppslutningen om det. Økt bruk av økonomiske insentiver for å fremme en ønsket atferd kan i noen tilfeller ha motsatt virkning. Det mest kjente eksemplet fra litteraturen er den britiske sosialforskeren Titmuss' (1970) oppfatning av at betaling til blodgivere kunne føre til større vanskeligheter med å rekruttere blodgivere. Det ville bli vanskeligere å få dem som ønsket å bidra ut fra altruistiske motiver til å gi blod, hvis det ble gitt penger for å gi. Titmuss gjorde denne vurderingen ut fra en sammenlikning mellom det britiske og det amerikanske systemet. Ifølge Titmuss fungerte det britiske systemet bedre fordi det i større grad bygde opp under fellesskapsnormer. Også i arbeidsgiver-/arbeidstakerrelasjoner tyder eksperimenter på at hvis en arbeidsgiver truer med bøter for tillitsbrudd, kan arbeidstakerens vilje til å samarbeide frivillig bli betydelig redusert.

Studiene tyder på at det er forskjellige motivasjonstyper blant folk. Noen vil alltid opptre som kalkulerende egoister, mens andre alltid vil følge samarbeidsnormer uavhengig av hva andre gjør. Kanskje den største gruppen er en mellomgruppe der atferden er avhengig av hva andre gjør. I en slik

situasjon der det finnes egoister som vil utnytte fellesordninger, er det behov for at deltakernes motivasjon støttes opp av «institusjoner som beskytter personer som er motivert til å bidra til fellesordningene og beskytter ordningene fra gratispassasjerer og upålitelige personer.» (oversatt fra Ostrom, 2005 s. 260).

En generell konklusjon som kan trekkes fra forskningen om menneskelig samhandling, er at offentlig politikk må utformes slik at den støtter opp om og utvikler fellesskapsorientert motivasjon. For utviklingen av fellesordninger er det svært viktig hvilke oppfatninger som finnes om bruken av disse. Dette gjelder også velferdsstatsordninger. I en artikkel om gjensidighet og velferdsstaten, beskrives velferdsstaten som det viktigste tilfellet av frivillig egalitær omfordeling av inntekt blant fremmede i menneskets historie, jf. Fong m.fl. (2005). En vanlig oppfatning er at folks oppslutning om velferdsordninger er basert på at de selv vil tjene på ordningene. En implikasjon av dette er at oppslutningen om inntektsomfordeling skulle synke med økende inntekt. Men ifølge artikkelen er sammenhengen mellom inntekt og støtte til omfordelingsordninger overraskende svak. Mange fattige er mot omfordelingsordninger og mange rike er for dem. Det som i hovedsak bestemmer folks holdninger til tiltak for fattige er hvorvidt de oppfatter fattige som skyld i sin egen fattigdom eller ei. Sjenerøsitet mot fattige er betinget av at en tror på at den fattige arbeider hardt, det vil si gjør så godt han/hun kan. *World Values Survey* viser at det er store forskjeller i oppfatning mellom amerikanere og europeere om årsakene til fattigdom. Mens 60 prosent av amerikanere mener fattige er dovne, er det bare 27 prosent av europeere som mener det samme, jf. Alesina m.fl. (2001) referert av Fong m.fl. (2005). Dette kan være en forklaring på hvorfor den amerikanske velferdsstaten er lite utbygd i forhold til den typisk europeiske velferdsstaten.

Sentralt i det norske velferdssystemet er at store deler av inntektssikringsordningene har et medisinsk inngangsvilkår. Hvis dette vilkåret er tilfredsstillt, kan en regne med høye ytelser. Det tydeligste eksemplet på dette er sykelønnsordningen, som sikrer 100 prosent lønnskompensasjon opp til 6 G. Reformen av pensjonssystemet krever vurderinger av i hvilken grad nivået på alderspensjonen skal avhenge av om en selv velger å gå av tidlig eller om en går av tidlig av medisinske grunner. Dette er viktig spørsmål i utvalgets arbeid og blir drøftet i kapittel 13. Spørsmålet må også vurderes ut fra hva som kan få stabil oppslutning over tid.

⁸ Tittelen henspiller på Adam Smiths bok *The Theory of Moral Sentiments*. I tillegg til å være betraktet som grunnleggeren av moderne markedsøkonomisk teori, var Smith også professor i moralfilosofi og drøftet betydningen av sympati for menneskelig motivasjon.

Drøftingen av det normative grunnlaget for velferdsstaten og drøftingen her tilsier at det er viktig med ordninger som gir gode levekår for dem som ikke kan forsørge seg selv. Samtidig er det ikke ønskelig, verken ut fra normative resonneringer eller ut fra motivasjonsbetraktninger, å ha velferdsordninger som gjør det mulig å utnytte fellesordningene. Oppslutningen om ordningene kan svekkes over tid dersom stadig flere ikke lenger ønsker å bidra til fellesskapet. Det kan skje hvis mange mener at ordninger som i utgangspunktet er gode for dem som ikke selv kan ta ansvar for egen inntekt og forsørgelse, også benyttes av mange som ikke tilfredsstillter kravene.

4.5 Avslutning

I Norge har det vært stor politisk enighet om grunnprinsippene for en omfattende velferdsstat. Det er viktig å sikre inntekt ved inntektsbortfall og det er viktig å sikre helse- og omsorgstjenester for alle. Norsk økonomi gir store muligheter til å sikre velferd for alle. Samtidig er det, som vist i kapittel 3, utfordringer knyttet til finansieringen av framtidens velferdsstat.

Grunnlaget for velferdsstaten synes å være en samfunnskontrakt basert på rettigheter og plikter. Utgangspunktet er en samfunnsmoral som oppfatter det som rettferdig å omfordele ressurser fra de ressurssterke til de som trenger hjelp, selv om enkelte av de sterke ikke ønsker å bidra. I prinsippet vil et slikt omfordelingssystem samtidig kunne

realisere en rettferdig ressursfordeling og i stor grad gi en effektiv risikodeling. En offentlig uførepensjon vil være en viktig del av dette systemet. Tilhengerne av en slik samfunnskontrakt vil også vurdere det slik at det er en fordel i seg selv at de som trenger hjelp har krav på å få, mens andre har plikt til å yte. Det er avgjørende at folk oppfatter at velferdsstatens ordninger kommer dem til gode som virkelig trenger det, og ikke misbrukes av personer som fortsatt kan klare seg selv. Hvis ordningene oppfattes som selvvalgte i praksis, vil det være vanskelig å sikre oppslutningen om ordningene.

I praksis står velferdsstaten overfor en rekke utfordringer som også er relatert til de problemene som oppstår i markedsbasert forsikring, på grunn av at det ikke alltid er enkelt å avgjøre for kollektivet hvem som er hjelpetrengende og hvem som har plikt til å hjelpe. Den demografiske utviklingen vil innebære at det blir flere alderspensjonister og flere personer som mottar helserelaterte stønader. Tilstrømmingen til helserelaterte stønader synes også å øke som følge av andre utviklingstrekk i samfunnet. Dersom veksten i antall stønadmottakere fortsetter å være stor, vil dette ikke bare føre til statsfinansielle utfordringer, men kan også motivere til en reforhandling av samfunnskontrakten. Velferdsstatens legitimitet og oppslutning er derfor avhengig av at en i praksis har ordninger som sikrer at fordelingen av rettigheter og plikter virkelig oppfyller samfunnskontraktens mål om effektiv risikodeling og rettferdig ressursfordeling.

Kapittel 5

Folketrygdens uføreytelser

5.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over folketrygdens inntektssikringsordninger ved uførhet, ytelser fra private og offentlige tjenstepensjonsordninger og gjeldende skatteregler for uføre med ytelse fra folketrygden. Avslutningsvis gis en kort oversikt over utviklingen fra de første trygdeordningene til dagens folketrygdytelser, med særlig vekt på utviklingen i det medisinske inngangsvilkåret. De viktigste endringene i uføreregelverket og tilstøtende ordninger etter 1990 og forslagene i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* omtales mer detaljert.

Et hovedelement i det norske velferdssamfunnet er at den enkelte skal forsørge seg selv gjennom arbeid. Personer som av helsemessige årsaker ikke kan delta i arbeidslivet skal sikres inntekt enten midlertidig eller på varig basis. Sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbe-

grenset uførestønad og uførepensjon er alle ordninger som skal sikre inntekt ved helsesvikt.

Sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger defineres vanligvis som korttidstyelser. Målet er at stønadsmottakerne skal tilbake i arbeid. Uførepensjon er i utgangspunktet en varig trygdeytelse fram til overgang til alderspensjon, mens tidsbegrenset uførestønad, som ble innført i 2004, befinner seg i en mellomstilling. Fra 2004 brukes fellesbetegnelsen *uføreytelse* om tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon.

Mange stønadsmottakere har løpende ytelser fra tjenstepensjonsordninger (uførerente) i tillegg til folketrygdytelsen. For å få et fullstendig bilde av ytelsesnivået i ordningene, er det nødvendig å se regler for trygd, skatt og ytelser fra offentlige og private tjenstepensjonsordninger i sammenheng.

Tabell 5.1 Stønadsordninger fra folketrygden for sikring av inntekt ved sykdom og uførhet

	Varighet	Brutto kompensasjonsgrad ¹	Forsørgings-tillegg	Tjenstepensjon	Skatt
Sykepenger	Ett år	100 pst. opp til 6 G ²	Nei	Nei	Som arbeidsinntekt
Rehabiliteringspenger	Maks. to år med visse unntak	66 pst. opp til 6 G	Barn	Ja	Som arbeidsinntekt
Attføringspenger	Ingen tidsbegrensning ³	66 pst. opp til 6 G	Barn	Nei i private, ja i offentlige	Som arbeidsinntekt
Tidsbegrenset uførestønad	1–4 år ⁴	66 pst. opp til 6 G	Barn Behovsprøvd	Ja	Trygdeavgift 7,8 pst. (som lønn), særfradrag
Uførepensjon	Ingen begrensning	Gjennomsnittlig 50–60 pst.	Barn, ektefelle Behovsprøvd	Ja	Trygdeavgift 3,0 pst., særfradrag, skattebegrensningsregel

¹ Kompensasjonsgrad (stønad som andel av tidligere inntekt) ekskl. forsørgingstillegg, tjenstepensjon mv.

² 6 G tilsvarer 377 400 kroner fra 1. mai 2006.

³ Attføringstiltakene har varighetsbegrensning.

⁴ Ny periode med tidsbegrenset uførestønad kan innvilges etter revurdering.

5.2 Oversikt over ordninger som skal sikre inntekt ved sykdom og uførhet

De fleste stønadsforløp starter med sykefravær. Sykmeldte som ikke kommer tilbake i arbeid innen ett år går som regel over på rehabiliteringspenger eller på attføringspenger. Dersom behandlings- og attføringstiltak ikke fører til at personen kommer i arbeid, kan det innvilges tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon. Tabell 5.1 gir en skjematisk oversikt over de ulike inntektssikringsordningene knyttet til sykdom og uførhet.

Korttidssytelsene og langtidssytelsene i folketrygden er bygd opp etter ulike prinsipper. Ved beregning av korttidssytelsene og tidsbegrenset uførestønad legges inntekten på det tidspunktet arbeidsevnen ble nedsatt eller like før arbeidsevnen ble nedsatt til grunn, mens uførepensjon beregnes på grunnlag av opptjente og framskrevne pensjonspoeng etter samme prinsipp som alderspensjon. Bortsett fra sykepenger gir de helserelaterte folketrygdytelsene minsteytelser til personer som ikke har vært i arbeid eller som har hatt lav inntekt, og tillegg for forsørgede barn. Uførepensjonister kan også få forsørgingstillegg for ektefelle.

Mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og uføreytelser som samtidig omfattes av folketrygdens regler om yrkesskade har særfordeler.

Korttidssytelsene (sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger) skattlegges som arbeidsinntekt, mens mottakere av uføreytelser har skattefordeler.

Det kan utbetales ytelse fra offentlige tjenestepensjoner både til mottakere av korttidssytelser (med unntak av sykepenger) og til mottakere av langtidssytelser. Tjenestepensjoner i privat sektor gis ikke til mottakere av attføringspenger. Som hovedregel sikrer tjenestepensjonene en samlet ytelse fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen som er lik den alderspensjonen en ville fått dersom en fortsatte å arbeide fram til pensjonsalderen.

5.3 Uføreordningene i folketrygden

To ulike uføreytelser

Fra 2004 er tidligere uførepensjon delt i en tidsbegrenset og en varig ytelse.

Tidsbegrenset uførestønad er en midlertidig ytelse som skal gis når det er mulighet for at stø-

nadmottakeren kan komme tilbake i arbeid på heltid eller deltid. Tidsbegrenset uførestønad kan innvilges for en periode på fra ett til fire år. Stønaden skal deretter revurderes. Dersom stønadsmottakeren ikke kan gå tilbake i arbeid, kan det innvilges tidsbegrenset uførestønad for en ny periode eller stønadsmottakeren kan gå over på varig uførepensjon.

Varig uførepensjon skal gis når stønadsmottakeren ikke antas å ha mulighet til å komme tilbake i arbeid eller til å kunne øke arbeidsinnsatsen vesentlig. Uførepensjon er i utgangspunktet en varig ytelse fram til overgang til alderspensjon, men skal revurderes dersom det skjer vesentlig endring i forhold som har betydning for inntekts-/arbeidsevnen.

Inngangsvilkårene og kravene til dokumentasjon av arbeidsuførheten er felles for tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon, men stønadene beregnes etter forskjellige regler.

Felles inngangsvilkår

For begge ytelsene er det krav om at arbeids-/inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte.¹ Kravet til uførhetens varighet praktiseres imidlertid mindre strengt ved innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad. Ved tildeling av tidsbegrenset uførestønad praktiseres et vilkår om uførhetens varighet på minst 4–5 år regnet fra sykmeldingstidspunktet. For uførepensjon er praksis minst sju års varighet.

Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen. Det er presisert i loven at sosiale og økonomiske problemer ikke gir rett til uføreytelse. Arbeidsuførheten skal dokumenteres gjennom erklæring fra lege. Det skal dokumenteres at funksjonsevnen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell.

Det er videre krav om at søkeren skal ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og at yrkesrettet attføring skal være forsøkt med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig. Med behandling menes medisinske tiltak som har til formål å bedre personens helsetilstand, mens attføring henspeiler på yrkesrettede tiltak som har til hensikt å bedre arbeidsevnen.

Nedre aldersgrense for å få uføreytelse er 18 år. Uføreytelser kan innvilges fram til fylte 67 år.

¹ Det ble i 2004 igangsatt forsøk i seks fylker med mulighet til å innvilge tidsbegrenset uførestønad ved lavere uføregrad enn 50 prosent.

Hovedregelen er at en må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene før uføretidspunktet. I de fleste tilfeller innebærer dette at en skal ha vært bosatt i Norge.

Fastsetting av uføregrad

Uføregraden angir i hvilken grad arbeidsevnen/inntektsevnen er nedsatt. Ved fastsetting av uføregrad skal en ta hensyn til personens reelle inntektsmuligheter etter uførhet sammenliknet med vedkommendes inntektsmuligheter før uførheten oppsto. Ved vurderingen av den reelle inntektsmuligheten skal det tas utgangspunkt i inntektsevnen i ethvert arbeid som personen eventuelt kan utføre. Det skal legges vekt på alder, utdanning, evner, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemsted og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Særregler for hjemmearbeidende

Hjemmearbeidende kan innvilges uførepensjon etter spesielle regler. Det er et vilkår at evnen til å utføre arbeid i hjemmet er varig nedsatt med minst 50 prosent. Ved fastsetting av uføregrad skal evnen til å utføre arbeid i hjemmet sammenliknes med tilsvarende evne før uførheten oppsto. Særbestemmelsen gjelder bare for gifte og samboende. Enslige blir alltid vurdert i forhold til yrkeslivets krav. Gifte eller samboende som er hjemmearbeidende, men hvor det anses som sannsynlig at de ville ha begynt i arbeid dersom uførheten ikke hadde inntruffet, skal alltid vurderes i forhold til yrkeslivet. Det gjelder også dersom ektefellen/samboeren har inntekt som er lavere enn to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Det er ingen tilsvarende bestemmelse om ytelse til hjemmearbeidende i ordningen med tidsbegrenset uførestønad.

Ulike beregningsregler

Tidsbegrenset uførestønad beregnes etter tilsvarende regler som rehabiliteringspenger og attføringspenger. Ved beregningen av stønaden benyttes inntekten det siste året eller et gjennomsnitt av inntekten i de siste tre årene før arbeidsevnen ble nedsatt. Beregningsgrunnlaget er begrenset oppad til seks ganger grunnbeløpet (377 400 kroner fra 1. mai 2006).

Kompensasjonsgraden før skatt er på 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Personer som ikke har vært i arbeid eller som har hatt lav inntekt, får en minsteytelse på 1,8 G (113 200 kroner).

Varig uførepensjon beregnes etter samme prinsipper som alderspensjon på grunnlag av opptjente og framskrevne pensjonspoeng til og med det året personen fyller 66 år. Ved fastsetting av årlige pensjonspoeng ses det bort fra inntekt over tolv ganger grunnbeløpet, og bare 1/3 av inntekt mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet tas med. Det er spesielle regler for framskriving av pensjonspoeng.

Uførepensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg. Gjennomsnittlig kompensasjonsgrad er mellom 50 og 60 prosent før skatt. Kompensasjonsgraden er høyere for lave inntekter enn for høye inntekter.

Uføreytelsene graderes i intervaller på fem prosent. Ved opptrapping av arbeidsinnsatsen kan uførepensjonen graderes ned til 20 prosent.

Det er et øvre tak for inntekt/stønad som innebærer at summen av uføreytelse og arbeidsinntekt (inkludert friinntekt) til sammen ikke kan overstige inntektsnivået før uførheten. Eventuelle forsørgingstillegg holdes utenfor denne beregningen.

Garantiordningen for unge uføre

Personer som er født uføre eller er blitt uføre før fylte 26 år er sikret en høyere uføreytelse enn minstepensjonen. Unge uføre får tilleggspensjonen beregnet på grunnlag av medregnede pensjonspoeng på 3,3 årlig fra uføretidspunktet og fram til 67 år. Dette tilsvarer en årlig inntekt på 4,3 G eller 270 400 kroner. Med full opptjeningsstid gir dette en minsteytelse på om lag 2,4 G. Personer som mottar tidsbegrenset uførestønad og som ville ha fylt vilkårene for å få uførepensjon beregnet etter reglene for unge uføre, har en minsteytelse på 2,4 G (150 900 kroner).

Det er et vilkår for å komme inn under ordningen for unge uføre at arbeidsuførheten skyldes en varig og alvorlig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert. Det medisinske inngangsvilkåret er dermed strengere enn det som gjelder generelt.

Målet med ordningen er å unngå at personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder og ikke har hatt mulighet til å opptjene pensjonspoeng, skal bli minstepensjonister. For å omfattes av garantiordningen, må vilkårene være oppfylt før fylte 26 år. Personer som har vært mer enn 50 prosent yrkesaktive etter fylte 26 år, kan likevel omfattes av ordningen dersom det er klart dokumentert at vilkårene var oppfylt før fylte 26 år. Det er da en forutsetning at det settes fram krav før fylte 36 år.

Forsørgingstillegg

Uførepensjonister med forsørgingsansvar for ektefelle og barn kan ha krav på ektefelle- og barnetillegg. Barnetillegget og ektefelle- og barnetillegget er behovsprøvd mot stønadmottakers og ektefelle/samboers inntekt. Fullt barnetillegg utgjør 40 prosent av grunnbeløpet (25 157 kroner fra 1. mai 2006) pr. barn pr. år, mens fullt ektefelle- og barnetillegg utgjør 50 prosent av grunnbeløpet (31 446 kroner) pr. år.

Mottakere av tidsbegrenset uførestønad fikk fram til 1. juni 2006 et ikke-behovsprøvd barnetillegg på 17 kroner pr. barn pr. dag. Fra 1. juni 2006 har disse stønadmottakerne fått barnetillegg etter samme regler som uførepensjonister. Overgangsregler sikrer at løpende stønadstilfeller som ikke har krav på behovsprøvd barnetillegg ikke skal gå ned i inntekt.

Friinntekt og avkorting

Når det har gått ett år etter innvilgelse, kan mottakere av tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon ha en arbeidsinntekt på ett grunnbeløp (62 892 kroner) uten at uføreytelsen reduseres. Denne såkalte friinntekten er uavhengig av tidligere inntekt og uavhengig av uføregrad, men summen av arbeidsinntekt og uføreytelse kan ikke være høyere enn inntekten før uførhet. Dersom friinntektsgrensen overskrides, skal uføregraden revurderes.

Stønadmottakere som prøver seg i arbeid har en «hvilende pensjonsrett», som innebærer en rett til å få tilbake stønaden dersom arbeidsforsøket mislykkes. For uførepensjonister gjelder den hvilende pensjonsretten i fem år, mens mottakere av tidsbegrenset uførestønad har en hvilende pensjonsrett i stønadsperioden. Uførepensjonister som har meldt fra om inntektsøkning og har hvilende pensjonsrett får avkortet stønaden etter spesielt gunstige regler («reaktiveringforskriften»), som gjør at det alltid vil lønne seg å øke arbeidsinntekten.²

Pensjonsopptjening

Tidsbegrenset uførestønad regnes i likhet med sykepenger, dagpenger, rehabiliteringspenger og atfføringspenger, som pensjongivende inntekt. Uførepensjonister får godskrevet pensjonspoeng på grunnlag av den inntekten som ble lagt til grunn ved beregning av uførepensjonen. For mottakere

av tidsbegrenset uførestønad som går over på uførepensjon, blir uføretidspunktet fastsatt til tidspunktet for sykmelding. De får dermed godskrevet pensjonspoeng på grunnlag av den inntekten som legges til grunn for beregningen av uførepensjonen, også i den perioden de mottok tidsbegrenset uførestønad.

5.4 Uføredekning i tjenstepensjonsordningene

Mange uføre har ytelser fra private eller offentlige tjenstepensjonsordninger i tillegg til folketrygden. Fra 1. juli 2006 er tjenstepensjon for alderspensjon obligatorisk i Norge.

Tjenstepensjon i privat sektor

Bedriftene står i prinsippet fritt i utformingen av pensjons- og forsikringsordninger for sine ansatte. I praksis velger de aller fleste å utforme ordningene slik at premien gir rett til fradrag etter skatteloven. De sentrale reglene for tjenstepensjon i privat sektor går fram av lov om foretakspensjon (LOF), lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold (LOI) og lov om obligatorisk tjenstepensjon.

Det er bare én ytelser som er obligatorisk ved uførhet, såkalt *premiefritak ved uførhet*. Dette er en forsikringsordning som innebærer at den enkelte fortsetter å opparbeide rett til alderspensjon dersom vedkommende blir ufør.

Reglene åpner i tillegg for at tjenstepensjonsordningene kan ha en uføreytelse i form av en såkalt *uførerente*. Det er en løpende ytelser i perioden som ufør, og uførerente er den viktigste ytelsen fra supplerende ordninger ved uførhet. De fleste eksisterende tjenstepensjonsordninger inkluderer uførerente; de offentlige tjenstepensjonene og om lag 80 prosent av tjenstepensjonene i privat sektor før innføringen av obligatorisk tjenstepensjon. Andelen med uførerente i de nye avtalene som er inngått etter innføringen av obligatorisk tjenstepensjon er trolig en god del lavere.

Enkelte bedrifter har også *uførekapitalforsikring*. Uførekapital er et engangsbeløp som kommer til utbetaling når uførheten oppstår. Uførekapitalforsikringen er ikke en del av tjenstepensjonsordningen, og er vesentlig mindre utbredt enn uførerente.

Reglene for uførerente går fram av kapittel 6 i lov om foretakspensjon. Noen sentrale punkter er:

- Det kan bestemmes at det kan ytes uførerente til medlemmer med en uføregrad ned til 20 pro-

² For personer som har overskredet friinntektsgrensen, inngår ikke et fribeløp på ett grunnbeløp i den inntekten som legges til grunn ved revurdering.

- sent. Det kan ikke settes som vilkår at uføregraden er mer enn 50 prosent.
- Uførerenten begynner å løpe ett år etter at ervervsevnen ble redusert, men det utbetales ikke uførente dersom en mottar attføringspenger.
 - Dersom uføregraden er 50 prosent eller mer, skal uføregraden i folketrygden legges til grunn for pensjonsberegningen, og dersom uføregraden er lavere skal den fastsettes «etter folketrygdens regler».
 - Uførerenten «skal svare til den alderspensjon medlemmet ville ha rett til etter regelverket», og «skal ytes i forhold til uføregraden til enhver tid».

Det betales uførerente fra tjenstepensjonsordningen til personer som mottar uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger. Mottakere av attføringspenger har imidlertid ikke rett til ytelse fra de private tjenstepensjonsordningene.

Uførepensjon (uførerente) fra private tjenstepensjonsordninger beregnes som hovedregel etter samme prinsipper som uførepensjonen fra folketrygden, og skal tilsvare den alderspensjonen vedkommende ville fått rett til ved pensjonsalderen. Uførepensjonen beregnes ved at en tar utgangspunkt i ytelsesnivået i ordningen – for eksempel 66 prosent – og gjør et fratrekk for en såkalt «beregnet folketrygd». Dette er en standardberegning som er uavhengig av hva som faktisk utbetales fra folketrygden. Det gjøres også fradrag for beregnet folketrygd dersom uføregraden er lavere enn 50 prosent og det ikke utbetales ytelse fra folketrygden. Fradraget for beregnet folketrygd gjøres på samme måte, uavhengig av om en mottar uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad eller rehabiliteringspenger.

I ytelsesordningene var det tidligere vanlig at uføreordningene også ga rett til fripolise dersom en gikk ut av ordningen. Fripolisen ga rett til uførepensjon fra ordningen dersom en senere ble ufør. Flere bedrifter har imidlertid valgt ordninger uten fripolise for å redusere kostnadene.

Tjenstepensjon i offentlig sektor

Omtrent 1/3 av alle arbeidstakere i Norge omfattes av en offentlig tjenstepensjonsordning. Dette er arbeidstakere i stat, kommune, fylkeskommune og noen virksomheter med offentlig tilknytning. Medlemskapet i offentlige tjenstepensjonsordninger

er kollektivt. Alle arbeidstakere skal være omfattet dersom de oppfyller minstekravet til medlemskap.

Ytelsene fra de offentlige pensjonsordningene er forholdsvis like, men ordningene skiller seg når det gjelder hjemmel og finansiering. Den statlige ordningen er lovfestet og er finansiert løpende over statsbudsjettet, mens den kommunale ordningen er tariffestet og forskuddsfinansiert (fondert) gjennom premier betalt av de enkelte medlemsvirksomhetene. Rettighetene i Statens Pensjonskasse er garantert av staten, jf. § 1 i lov om Statens Pensjonskasse. Av forskrift av 22. april 1997 nr. 374 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte, går det fram at ordningene ikke skal gi høyere ytelse enn etter lov om Statens Pensjonskasse. Dette betyr i praksis at pensjonsytelsene fra kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger i hovedsak er lik ytelsene fra Statens Pensjonskasse.

Uførepensjon (uførerente) fra de offentlige tjenstepensjonsordningene utmåles i prinsippet som den alderspensjonen personen ville fått ved å stå i arbeid til aldersgrensen på 70 år. Ordningene skal sikre en samlet ytelse fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen på 66 prosent av sluttlønn etter en opptjeningstid på 30 år. I praksis får de fleste med full opptjeningstid en høyere ytelse enn dette som følge av reglene for samordning med ytelsen fra folketrygden.

Det er i prinsippet ingen minstekrav til grad av arbeidsuførhet i de offentlige tjenstepensjonsordningene. I praksis innvilges uførepensjon ned til en uføregrad på 5 prosent.

Uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning utbetales når en mottar varig uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger. For attføringspenger er det altså en forskjell mellom de offentlige og private tjenstepensjonsordningene.

5.5 Skatteregler

Personer som mottar pensjonsytelser betaler lavere skatt enn lønnstakere med samme inntekt. Alderspensjon, avtalefestet pensjon (AFP) og varig uførepensjon regnes som pensjonsinntekt. Dersom en har rett til uførepensjon fra en tjenstepensjonsordning blir en beskattet etter reglene for uførepensjon, uavhengig av om en mottar uførepensjon fra folketrygden. Dette gjelder ikke skatteyter som samtidig mottar attføringspenger eller rehabiliteringspenger fra folketrygden.³

Trygdeavgift

Det betales trygdeavgift etter en sats på 3,0 prosent av uførepensjon, alderspensjon og AFP. Av midlertidige ytelser som tidsbegrenset uførestønad og rehabiliterings- og attføringspenger beregnes det 7,8 prosent trygdeavgift, altså etter samme sats som for yrkesaktive.

Skattebegrensningsregelen

Personer som har varig uførepensjon og nedsatt ervervsevne med minst 2/3 omfattes av skattebegrensningsregelen, som sikrer at pensjonister med lave og midlere inntekter betaler lavere skatt enn etter ordinære regler for pensjonsinntekt. Regelen er tilpasset slik at pensjonister som kun mottar minstepensjon fra folketrygden, ikke betaler skatt. Fordelen av skattebegrensningsregelen avtrappes mot høyere inntekter. Inntekter fra midlertidige trygdeytelser som tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger gir ikke rett til skattebegrensning.

Særfradrag

Skattyter som har varig nedsatt ervervsevne med minst 2/3 og mottar foreløpig uførepensjon,⁴ tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon, har rett til særfradrag for uførhet (særfradrag for sterkt nedsatt ervervsevne), som i 2007 utgjør 1614 kroner pr. måned fra den måneden skatteyter har rett til ytelsene. Det vil si 19 368 kroner pr. år. Skatteyter kan gis 1/2 særfradrag dersom ervervsevnen er redusert mindre enn 2/3. Ektefeller hvor den ene er ufør og den andre er alderspensjonist kan til sammen normalt bare motta ett fullt særfradrag for alder og uførhet. Særfradraget for uførhet bortfaller dersom den ene ektefellen gis særfradrag for alder, bortsett fra i de tilfellene hvor begge ektefellene har hatt rett til særfradrag for uførhet før fylte 67 år.

³ Dette gjelder fra og med inntektsåret 2007, men for skatteytere som ved utgangen av 2006 allerede mottar rehabiliteringspenger eller attføringspenger fra folketrygden i kombinasjon med uførepensjon, har endringen virkning fra og med inntektsåret 2010.

⁴ Når en person har satt fram krav om uføreytelse og det er sannsynlig at vedkommende vil få innvilget uførepensjon, kan det ytes en foreløpig uførepensjon i ventetiden. Ordningen gjelder ikke for de som vil få innvilget tidsbegrenset uførestønad.

5.6 Kort historikk

Fram til 1936 var ulykkestrygden eneste form for uførepensjonering. Ordningen var begrenset til spesielle yrkesgrupper med stor ulykkesrisiko. Det var et vilkår at stønadmottakeren var blitt skadet i arbeidsulykke. I 1936 kom midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre som omfattet personer med alvorlige og varige funksjonshemninger. Trygdeordningen for blinde og vanføre ble avløst av en generell lov om uføretrygd i 1961.

Av forarbeidene til uføretrygdloven går det fram at lovens sykdomsbegrep skulle være avhengig av hvordan den medisinske vitenskap til enhver tid utformer dette begrepet. For å ha rett til uføretrygd etter uføretrygdloven måtte det imidlertid foreligge alvorlige og varige, objektivt registrerbare symptomer på sykdom, skade eller lyte. Dette innebar at personens subjektive angivelse av symptomer måtte kunne påvises gjennom medisinske undersøkelser. I forarbeidene ble det foretatt en avgrensning mot bestemte tilstander i grenselandet mellom psykiske lidelser og sosiale problemer (rusavhengighet, atferdsforstyrrelser). Alvorlige og varige psykiske og somatiske følgetilstander av rusmiddelbruk ble godtatt som grunnlag for uførepensjon. Avhengighet av rusmidler ble videre godtatt hvis avhengigheten var oppstått som en følge av andre sykdommer.

Vilkåret om alvorlig og objektivt registrerbar sykdom ble praktisert strengt den første tiden. Mange fikk avslag fordi de medisinske inngangsvilkårene ikke var oppfylt. Uførebegrepet i lov om uføretrygd ble kritisert av fagmiljøer. Dette gjaldt både kravet til sykdommens ytringsform, kravet til den medisinske uførhetens størrelse/alvorlighetsgrad og utestengingen av enkeltdiagnoser av psykisk karakter. Etter hvert skjedde det en viss liberalisering av praksis der en i større grad tok hensyn til individuelle forhold.

Uføretrygden av 1961 omfattet alle i yrkesaktiv alder og var ikke økonomisk behovsprøvd. Ytelsen var på samme nivå som alderstrygden og var uavhengig av tidligere inntekt.

I 1967 ble lov om uføretrygd avløst av lov om folketrygd. Hovedtrekkene i det regelverket som da ble fastlagt gjelder fortsatt. Med folketrygdloven ble uførepensjonen gjort inntektsavhengig, mens personer uten tidligere inntekt ble sikret minstepensjon.

Uførebegrepet ble vurdert på nytt. Forarbeidene diskuterte om en skulle beholde en egen definisjon av medisinsk uførhet. Det ble pekt på at uttrykket «objektivt registrerbare symptomer» hadde skapt tolkingsproblemer. Konklusjonen ble at en sløyfet vilkårene om objektivt registrerbare

symptomer og at lidelsen skulle være av en viss størrelse/alvorlighetsgrad, mens vilkåret om at uførheten må skyldes sykdom, skade eller lyte ble beholdt.

Sløyfing av kravet om «objektiv registrerbarhet» og «alvorlighet» førte til en vesentlig utvidelse av uførebegrepet. Blant annet ble lettere psykiske problemer omfattet av den nye loven. Tilstander som alkoholisme og narkomani var derimot fortsatt ikke godkjent som uførhetsårsak. Utover på 1970- og 1980-tallet skjedde det en gradvis utvidelse av det medisinske sykdomsbegrepet, og den sterke veksten i antallet nye uførepensjonister hadde trolig sammenheng med en mer liberal praktisering av det medisinske inngangsvilkåret.

I 1975 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som fikk som mandat å utrede folketrygdens uførebegrep. I NOU 1977: 14 *Folketrygdens uførebegrep* foreslo arbeidsgruppen primært at kravet om at det skal foreligge sykdom, skade eller lyte skulle sløyfes, og at retten til uførepensjon skulle knyttes til to betingelser: «1) Trygdede må ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring. 2) Trygdede må være minst 50 pst. varig ervervsmessig ufør.» Forslaget ble begrunnet med at: «Ved en slik omlegging vil oppmerksomheten bli rettet mot trygdedes funksjonsevne og om tilstanden er varig. Slik uførepensjonsordningen i dag fungerer, blir oppmerksomheten i for stor grad rettet mot trygdedes sykdom.» Subsidiært foreslo arbeidsgruppen at alvorlige sosiale problemer ble akseptert som uføreårsak. Dersom en valgte å beholde kravet om sykdom, skade eller lyte, foreslo arbeidsgruppen at alkoholisme, narkomani og psykopati skulle kunne gi grunnlag for uførepensjon.

Forslaget i NOU 1977: 14 om å sløyfe sykdomsvilkåret ble ikke fulgt opp. Etter en trygderettskjennelse i 1976 ble imidlertid alkoholisme likestilt med sykdom og kan gi rett til uførepensjon.

I 1988 ble det nedsatt en ny arbeidsgruppe som skulle utrede visse sider ved uførepensjonsordningen, blant annet om det var grunn til å gjeninnføre kravet om at lidelsen skal være objektivt registrerbar. Arbeidsgruppens flertall kom til at det ikke var grunnlag for å foreslå innstramming i det medisinske vilkåret for rett til uførepensjon (NOU 1990: 17 *Uførepensjon*). Flertallet mente at det heller ikke burde foretas noen innstramming i form av å kreve en mer tydelig årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og den nedsatte ervervsevnen. Arbeidsgruppen mente videre at en i større grad burde involvere trygdeetatens rådgivende leger i saksbehandlingen. Antallet rådgivende legestillinger i trygdeetaten ble foreslått økt

og attføringskravet for personer under 35 år ble foreslått skjerpet. Disse forslagene ble fulgt opp.

5.7 De viktigste endringene i folketrygdens inntektssikringsytelser ved uførhet og tilgrensende ytelser etter 1990

Det er i de senere årene gjort flere endringer i uføreregelverket med sikte på å begrense tilgangen til uføreordningen og å motivere til arbeidsdeltakelse blant uførepensjonister.

5.7.1 Innstramminger i de medisinske inngangsvilkårene

De medisinske vilkårene for å få trygdeytelser (sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon) ble innskjerpet på begynnelsen av 1990-tallet. Bakgrunnen for innstrammingen var blant annet den sterke veksten i uføretilgangen på 1980-tallet, som en mente hadde sammenheng med en utvidelse av sykdomsbegrepet. Den medisinske og rettslige avgrensningen mellom sykdom og tilstander som følger av en vanskelig livssituasjon ble ansett som problematisk. På denne bakgrunnen mente en at det var behov for en nærmere regulering av de medisinske vilkårene for trygdeytelsene.

I Ot.prp. nr. 62 (1990–91) ble liberal praksis i Trygderetten pekt på som en årsak til økt uførepensjonering, særlig praktiseringen av kravet om at det skal være sammenheng mellom medisinsk tilstand og arbeidsevne. En antok at oppfatningen av hva som lå i kravet om årsakssammenheng i en del tilfeller kunne være uklar. Når den medisinske uførheten er liten og/eller vanskelig å påvise ved objektive funn, antok en at det ville kunne være tvil om det er søkerens sykdom eller andre forhold som har medvirket til at vedkommende har falt ut av arbeidslivet.

Lovendringen i 1991 førte til en innskjerping av kravet om årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og nedsatt arbeids-/inntektsevne. Det ble lovfestet hvilke krav som skulle stilles til sykdom, skade eller lyte for å få uførepensjon. Ingen diagnoser ble utelatt, men for lidelser uten objektive diagnostiske funn, var de medisinske vilkårene for uførepensjon bare oppfylt dersom det forelå en bred medisinsk faglig enighet i det enkelte tilfellet.

En prinsippkjennelse i Trygderetten i 1994 førte til ny lovendring i 1995. Forskriften fra 1991 ble opphevet, og lidelser uten objektive funn ble igjen akseptert som grunnlag for innvilgelse av

uførepensjon uten noe tilleggskrav om at det måtte foreligge bred medisinskfaglig enighet. Det ble presisert i loven at sosiale og økonomiske problemer ikke gir rett til uførepensjon. I Ot.prp. nr. 42 (1994–95) ble det presisert at hensikten med lovendringen på uføreområdet var å få et mer entydig og oversiktlig regelverk. I 1993 var det blitt tatt inn tilsvarende formuleringer i regelverket for sykepenger og attføringspenger.

Fra 1998 ble de medisinske vilkårene for å få garantipensjon som ung ufør strammet inn. Det ble stilt vilkår om at det skal foreligge en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert for å bli omfattet av ordningen. Lovendringen har ført til at blant andre rusmiddelmisbrukere og personer med uklare sykdomstilstander ikke får rett til garantert minste tilleggspensjon, selv om de fyller alderskravet og de generelle vilkårene for uførepensjon. Tidligere fikk alle som ble innvilget uførepensjon under en viss alder (i dag 26 år) beregnet tilleggspensjonen etter reglene for ung ufør. Dette gjaldt også for unge med rehabiliteringspenger og attføringspenger. Etter innstramningen er det ikke lenger en slik automatikk.

Etter inngåelsen av IA-avtalen i 2001 har funksjonsbegrepet stått sentralt. I sykepengereguleringen er det tatt inn bestemmelser om at vurderingen av arbeidsuførheten skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering. Funksjonsvurdering er både et virkemiddel for å vurdere i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt og et grunnlag for iverksetting av tiltak. I 2005 ble det presisert i uføregelverket at det ved behandling av krav om uføreytelse skal foreligge dokumentasjon som viser at funksjonsevnen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell.

5.7.2 Strengere krav til geografisk og yrkesmessig mobilitet, innskjerping av attføringskravet

Det er siden slutten av 1980-tallet iverksatt flere tiltak for å få flere uførepensjonssøkere til å forsøke attføring. I 1989 ble attføringskravet for unge rusmisbrukere som søkte om uførepensjon innskjerpet. To år senere ble det presisert at det ved vurdering av om attføring er hensiktsmessig skal legges vekt på om vedkommende kan få arbeid ved å pendle/flytte. I St.meld. nr. 39 (1991–92) *Attføringsmeldinga* ble begrepet «arbeidslinja» introdusert. Det ble pekt på behovet for en aktiv og samordnet attføringsinnsats. Virkemidlene ble samlet i Aetat, mens vedtaksmyndigheten ble delt mellom trygde-etaten og Aetat.

I Revidert nasjonalbudsjett 2000 ble det foreslått å skjerpe kravet om at attføring skal være forsøkt for store grupper uførepensjonssøkere. Alle søkere under 35 år og alle søkere under 45 år med muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser skulle prøves på attføringstiltak. Personer under 60 år skulle tilbys attføringsbistand i de fleste tilfellene. Dette var et administrativt tiltak (ikke nedfelt i lov).

Skjerpningen av attføringskravet i 2000 førte til en økning i andelen avslag på søknad om uførepensjon med begrunnelse at attføring ikke er forsøkt fra 21,7 prosent av søknadene i 1999 til 37,5 prosent i 2001. Samtidig økte omgjøringsprosenten i Trygderetten, og en del saker gikk videre til Lagmannsretten og ble omgjort der. En vanlig begrunnelse for omgjøring var at det ikke gikk fram av lov eller forskrift at attføringsvilkåret skulle være strengere for personer med muskel- og skjelettlidelser eller psykiske lidelser.

I 2005 ble attføringskravet i uføreordningene skjerpet ytterligere gjennom lovfesting av at yrkesrettet attføring alltid skal forsøkes med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig. Innskjerpningen i attføringsvilkåret var generell, dvs. at den omfattet alle alders- og diagnosegrupper.

For å sikre at behovet for yrkesrettet attføring blir vurdert så tidlig som mulig i et stønadsforløp, ble det med virkning fra 2004 tatt inn bestemmelser i regelverket om at yrkesrettet attføring skal vurderes senest ved utløpet av sykepengeperioden, og at det skal foretas ny vurdering etter seks måneder med rehabiliteringspenger.

All vedtaksmyndighet som gjelder yrkesrettet attføring ble fra 1. juli 2004 samlet i Aetat. Dette gjaldt også vurderingen av om det medisinske inngangsvilkåret for attføring er oppfylt.

5.7.3 Endringer i regelverket som har hatt betydning for nivået på ytelsen

Med virkning fra 1. januar 1992 ble reglene for opptjening av pensjon (inkludert uførepensjon) endret. Pensjonsprosenten, som benyttes ved beregning av tilleggspensjonen, ble redusert fra 45 til 42, og den nedre grensen for redusert opptjening av pensjon ble senket fra 8 G til 6 G. Fra samme tidspunkt ble det innført behovsprøving av forsørgingstilleggene (ektefelle tillegg og barnetillegg).

I 1998 ble minstepensjonen økt med 1000 kroner pr. måned gjennom en økning i særtillegget. Dette førte til en økning i antallet minstepensjonister.

Barnetilleggene til alders- og uførepensjonister er økt flere ganger de senere årene, som et ledd i satsingen på å redusere fattigdommen blant lavinntektsgrupper med barn. Barnetillegget var opprinnelig på 25 prosent av grunnbeløpet pr. barn. Siden 2002 har barnetillegget vært på 40 prosent av grunnbeløpet pr. barn. Stønadmottakere med tidsbegrenset uførestønad har fra 1. juni 2006 fått barnetillegg etter samme beregningsregler som for uførepensjonister.

Beregningsreglene for rehabiliteringspenger og attføringspenger ble endret med virkning fra 1. januar 2002. Formålet med endringen var å markere et skille mellom korttidsytelser og pensjonsytelser. Rehabiliteringspenger og attføringspenger ble tidligere beregnet på samme måte som uførepensjon. I dagens beregningsmodell for rehabiliteringspenger og attføringspenger tas det ikke hensyn til tidligere pensjonsopptjening. De nye beregningsreglene førte til at mange fikk en høyere ytelse enn de ville ha fått med pensjonsberegning. Tidsbegrenset uførestønad, som ble innført i 2004, beregnes etter samme prinsipper.

5.7.4 Regelendringer med formål å få uførepensjonister tilbake i arbeid

Fra midten av 1990-tallet ble det gjort flere endringer i uførepensjonsregelverket med formål å motivere personer som allerede er innvilget uførepensjon til å prøve seg i arbeid. Mange av tiltakene var en oppfølging av forslag i St.meld. nr. 35 (1994–95) *Velferdsmeldinga*.

I 1994 ble det innført ett års « hvilende pensjonsrett » i forbindelse med arbeidsforsøk. Lovendringen innebar at uførepensjonister som prøver seg i arbeid kan få tilbake uførepensjonen uten ny vurdering dersom arbeidsforsøket ikke lykkes. « Frysperioden » er senere utvidet til tre år i 1997 og til fem år fra 2006.

Friinntektsgrensen ble hevet fra ½ G til 1 G i 1997. For å stimulere til økt arbeidsinnsats, ble det samme år innført en forsøksordning med mulighet til å gradere uførepensjonen ned til en uføregrad på 20 prosent i forbindelse med opptrapping av arbeidsinnsatsen. Ordningen, som senere er blitt permanent, gjelder etter arbeidsforsøk med hvilende pensjonsrett.

En lovendring fra 1998 om mulighet for å « fryse » retten til garantert minste tilleggspensjon, skal sikre at unge uføre ikke senere taper pensjon ved å prøve seg i arbeid. Personer som fyller vilkårene for garantert tilleggspensjon, det vil si er blitt uføre før fylte 26 år, får mulighet til å prøve seg i

arbeid og likevel beholde retten til minstegarantien i 10 år.

5.7.5 Tiltak for å få uførepensjonister tilbake i arbeid

Fra 2001 har trygdeetaten og Aetat samarbeidet om å få uførepensjonister tilbake i arbeid. For å motivere uførepensjonister til å øke arbeidsinnsatsen utover friinntektsgrensen på 1 G, ble det forskriftsfestet spesielle avkortingsregler for uførepensjonister som er på reaktiviseringstiltak som gjør at det alltid lønner seg å øke arbeidsinnsatsen.

Arbeidsgivere som er villig til å ta inn uførepensjonister for å prøve ut arbeidsevnen med tanke på ansettelse i bedriften, kan få støtte i form av lønnstilskudd. Det ble i 2002 etablert en lønnstilskuddsordning som var spesielt forbeholdt uførepensjonister.

Fra 2005 kan den enkeltes uførepensjon betales direkte til arbeidsgiveren. Uførepensjonistene som deltar på tiltaket er sikret tariffønn. Dette er en forsøksordning begrenset til fem fylker. I de resterende fylkene kan arbeidsgivere som ansetter uførepensjonister få lønnstilskudd gjennom Arbeids- og velferdsetaten. Målet med tiltakene er permanent ansettelse på deltid eller heltid.

Satsingen på å bistå uføre tilbake til arbeid har så langt gitt beskjedne resultater. Svært få har kommet tilbake i fulltidsarbeid, og det er få arbeidsgivere/uføre som har benyttet lønnstilskuddsordningene.

5.7.6 Innføring av tidsbegrenset uførestønad og innstramming i perioden som det er mulig å motta rehabiliteringspenger

Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 hadde som mål å redusere tilstrømmingen til uførepensjon. En antok at en del uføre ville kunne komme tilbake til arbeid etter noen år, og at det gir feil signaler å alltid innvilge en varig ytelse. Vel 40 prosent av de nye uføre får nå tidsbegrenset uførestønad.

Mottakere av tidsbegrenset uførestønad har i utgangspunktet ingen aktivitetsplikt. Trygdekontoret skal imidlertid, i samarbeid med stønadsmottakeren, lage en oppfølgingsplan. Av planen skal det gå fram hvilke tiltak som vil kunne bringe personen tilbake i arbeid. Arbeidet med planen skal starte opp innen tre måneder etter innvilgelse av stønaden.

Med innføringen av tidsbegrenset uførestønad ble det i 2004 iverksatt et forsøk med mulighet til å

innvilge tidsbegrenset uførestønad til personer som har nedsatt arbeidsevne med mindre enn 50 prosent. Seks fylker deltar i forsøket som opprinnelig gikk ut 2006, men som er forlenget ut 2008. I tre av fylkene kan stønaden graderes ned til 30 prosent. I de resterende tre fylkene må arbeidsevnen være nedsatt med minst 40 prosent. Målgruppen for forsøket er personer under 55 år som har en klar medisinsk diagnose. Målet med forsøket har vært å legge til rette for at stønadsmottakerne skal kunne utnytte eventuell arbeidsevne fullt ut.

Med virkning fra 1. januar 2004 ble den såkalte kombinerte vurderingen av deltidsarbeidende kvinner opphevet. Dette gjelder både ved søknad om tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Etter denne regelendringen blir personer som har hatt deltidsarbeid alltid vurdert fullt ut mot yrkeslivets krav.

Samtidig ble lengden på den perioden som det er mulig å motta rehabiliteringspenger begrenset. Tidligere kunne en motta rehabiliteringspenger i mange år etter unntaksbestemmelser, men etter 1. januar 2004 skal rehabiliteringspenger bare helt unntaksvis kunne gis i mer enn to år. Endringen hadde betydning for tilgangen til uføreytelsene i 2004.

Agderforskning har evaluert endringen i rehabiliteringspengeordningen, jf. Olsen m.fl. (2006). Evalueringen viser at noen flere er blitt aktivisert etter regelendringen, det vil si er kommet i delvis jobb, har startet yrkesrettet attføring, er studenter eller arbeidssøkere. Det synes ikke som om flere mottar økonomisk sosialhjelp. Agderforskning mener likevel at reformen ikke har vært særlig vellykket. Det konkluderes med at det er behov for en mer helhetlig tilnærming. Mangelfulle behandlingstilbud, spesielt innenfor rus/psykiatri, hindrer framdriften for en del brukere. I tillegg opplever en del at arbeidstreningstilbud kommer for sent i rehabiliteringsprosessen. Det etterlyses også bedre kompetanse på vurdering av funksjons- og arbeidsevne.

5.7.7 Endringer i sykepengeregelverket

I tilknytning til inngåelsen av intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i 2001 ble det gjort flere endringer i sykepengeregelverket. Det ble presisert i loven at vurderingen av arbeidsuførheten skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering og at legen og annet helsepersonell plikter å gi en vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne. Den sykmeldte fikk en tilsvarende plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiver og trygdeetat om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmes-

sige tiltak blir iverksatt. Arbeidsgivere fikk fritak for arbeidsgiveransvar for gravide arbeidstakere når omplassering ikke er mulig.

Fra 1. juli 2004 er det innført aktivitetskrav for å få sykepenger. Legen skal alltid vurdere om det er tungtveiende medisinske grunner til at en person skal være borte fra arbeid. Arbeids- og velferdsetaten skal senest etter tolv ukers fravær (når arbeidstakeren ikke har vært i aktivitet) innhente en oppfølgingsplan fra arbeidsgiver. Det er en tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven om arbeidsgivers plikt til å lage oppfølgingsplan for sykmeldte arbeidstakere.

Etter forslag fra Sykefraværsutvalget (Stoltenbergutvalget), som avga sin innstilling 6. november 2006, er det gjort endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven. Arbeidsgivers frist til å utarbeide oppfølgingsplan er redusert fra åtte uker til seks uker. For å forsterke samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver er det videre lovfestet en plikt for arbeidsgiver til å innkalle til dialogmøte, med mindre slikt møte er åpenbart uhen-siktsmessig. Når virksomheten har bedriftshelse-tjeneste skal denne delta på dialogmøtene. Behandlende lege skal delta når arbeidstaker/ arbeidsgiver eller arbeidstaker alene ønsker det. Dialogmøtet skal avholdes senest innen tolv ukers fravær. Arbeids- og velferdsetaten skal, når det er hensiktsmessig, avholde et nytt dialogmøte mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og eventuelt behandlende lege, senest etter seks måneders sykefravær. Lovendringene trådte i kraft 1. mars 2007.

5.7.8 St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering – foreslåtte endringer og tiltak

I stortingsmeldingen om Arbeid, velferd og inkludering foreslås det å slå sammen rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad til en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning. De tre eksisterende ordningene forvaltes fra 1. juli 2006 av Arbeids- og velferdsetaten. Sammen-slåingen skal bidra til å vri ressursbruken i etaten fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og opp-følgning. Målet er å få til en bedre og mer samordnet yrkesrettet oppfølging av stønadsmottakere som har en uavklart arbeidsevne. Utgangspunktet skal være den enkeltes behov for tiltak for å komme i arbeid.

Det presiseres i meldingen at det skal være en tydelig kobling mellom mottak av livsoppholdsytelsen og individuelt tilpassede, rimelige krav til egenaktivitet med sikte på å komme tilbake til

arbeid. Det legges til grunn at den nye ytelsen skal beregnes som dagens rehabiliteringspenger og attføringspenger. Det legges videre opp til at den nye ytelsen skal ha et standardisert barnetillegg, at mottakerne ikke skal ha rett til friinntekt, og at ytelsen skal skattlegges som arbeidsinntekt. Dette skal bidra til gode insentiver til arbeid. Nærmere utforming av ytelsen, herunder nivået på barnetillegget, forutsettes avklart i forbindelse med den påfølgende lovproposisjonen. Det skal arbeides videre med å finne fram til gode oppfølgingsrutiner for mottakerne av den nye ytelsen med klare stoppunkter underveis. I meldingen tas det ikke stilling til hvor lenge det skal være mulig å motta den nye ytelsen. Departementet legger opp til at den nye tidsbegrensede inntektssikringen skal innføres fra 1. januar 2009.

I stortingsmeldingen foreslås det også å sette i gang forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd for personer med varig nedsatt arbeidsevne. Tidsubestemt lønnstilskudd skal vurderes før en behandler søknad om uførepensjon, men kan også være aktuelt i forbindelse med tilbakeføring til arbeid for personer som allerede er innvilget uførepensjon. Tilskuddets størrelse og varighet skal vurderes regelmessig av Arbeids- og velferdsetaten, første gang etter et halvt år og deretter minst en gang i året. Det tas sikte på iverksetting i fem fylker i 2007.

Uførepensjonsutvalget bes i meldingen om å vurdere om det bør innføres obligatorisk revurdering av innvilget uførepensjon etter en tid, jf. utvalgets tilleggsmandat.

Kapittel 6 Utviklingen på uføreområdet

6.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over noen hovedtrekk ved utviklingen på uføreområdet og beskrive kjennetegn ved dagens mottakere av uføreytelser. Kapitlet er i all hovedsak en deskriptiv analyse basert på registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet), supplert med data fra Statistisk sentralbyrå.

I avsnittene 6.2–6.3 redegjøres det for utviklingen på uføreområdet i perioden 1980–2006 med utgangspunkt i utviklingen i utgifter og antall stønadsmottakere, samt utviklingen i antall stønadsmottakere på andre helserelaterte ytelser. I avsnitt 6.4 gis en nærmere beskrivelse av stønadsmottakernes kjønn og alder. Avsnittet belyser også andre kjennetegn ved stønadsmottakerne, som sivilstand, antall barn, diagnoser, utdanning og tidligere arbeidstilknytning/-inntekt. I avsnitt 6.5 belyses prosessen fram til en uføreytelse nærmere, blant annet gjennom å se på overganger mellom de ulike helserelaterte ytelsene. Avslutningsvis, i avsnitt 6.6, presenteres framskrivinger av antall mottakere av uføreytelser basert på befolkningsframskrivinger og forutsetninger om framtidige uførerater.

I de fleste avsnittene er det benyttet data for *alle* stønadsmottakerne («bestanden»). I tilfeller der det er hensiktsmessig – eller der det ikke finnes gode data for hele bestanden – er det benyttet data for *nye* stønadsmottakere («tilgangen»). Ofte gir data for tilgangen et bedre bilde av dagens situasjon enn data for bestanden. Så langt som mulig er det brukt data for 2006, men på enkelte områder finnes det ikke tilgjengelige data for det siste eller de to siste årene. Det gjelder for eksempel tall som viser overganger mellom ulike stønadsordninger, diagnoser og inntektsdata.

6.2 Folketrygdens utgifter til uføreytelser

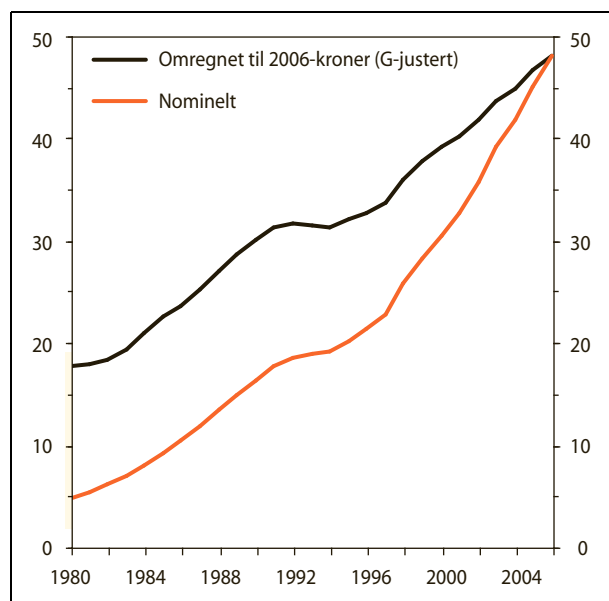
Figur 6.1 viser utviklingen i folketrygdens utgifter til uføreytelser i perioden 1980–2006, i nominelle

kroner og omregnet til 2006-kroner når det korrigeres for veksten i grunnbeløpet i folketrygden (G). Utgiftene omfatter både tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. I 2006 ble det til sammen utbetalt 48,0 mrd. kroner til uføreytelser, mot 17,6 mrd. kroner i 1980 (G-justert). Dette innebærer en økning på 174 prosent i perioden.

I 2006 utgjorde utgiftene til uføreytelser 21,8 prosent av folketrygdens totale utgifter. Tilsvarende tall for 1980 var 12,6 prosent. Til sammenlikning utgjorde utgiftene til alderspensjon 41,2 prosent av folketrygdens utgifter i 2006 (90,7 mrd. kroner).

Ser vi perioden under ett var økningen i utgiftene spesielt stor i perioden 1984–1992 og fra 1997 og utover. I perioden 1992–1994 var det en nedgang i utgiftene målt i faste kroner.

Vel 60 prosent av veksten i utgiftene i perioden kan forklares med et økt antall stønadsmottakere, mens i underkant av 40 prosent kan forklares med en økning i den gjennomsnittlige ytelsen. Forsørgingstillegg (barnetillegg og ektefelle tillegg) er



Figur 6.1 Utgifter til uføreytelser. Nominelt og omregnet til 2006-kroner (G-justert). 1980–2006. Mrd. kroner

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

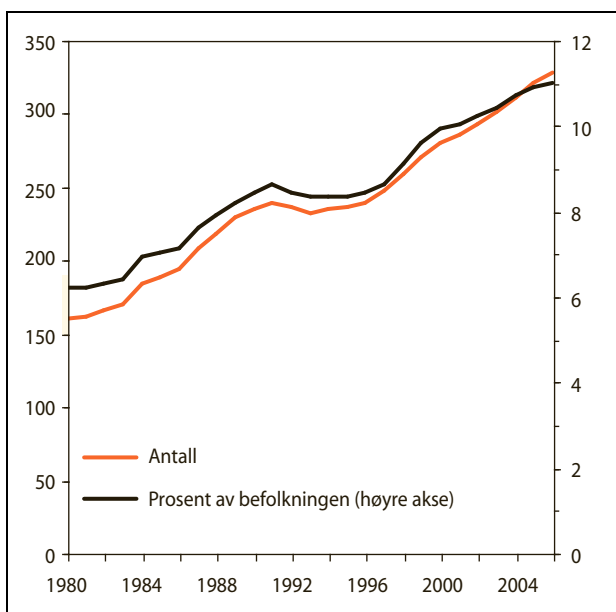
inkludert i utgiftstallene, og i 2006 utgjør disse utgiftene i underkant av 2 prosent av de totale utgiftene.

6.3 Utvikling på uføreområdet

6.3.1 Mottakere av uføreytelser 1980–2006

Det har vært en betydelig vekst i antall mottakere av uføreytelser de siste 25 årene. I 1980 var det i underkant av 160 000 stønadmottakere, mens antallet var økt til 328 000 i 2006. Det har altså vært mer enn en dobling i antall stønadmottakere i perioden 1980–2006. Målt som andel av befolkningen i alderen 18–67 år har det i samme periode vært en økning fra 6,2 prosent til 11,0 prosent. Dette betyr at 11 prosent av den norske befolkningen i yrkesaktiv alder i dag mottar en uføreytelse.

Figur 6.2 viser at veksten i antall mottakere av uføreytelser varierer over tid. Med unntak av på begynnelsen av 1990-tallet øker antall mottakere av uføreytelser gjennom hele perioden 1980–2006. Økningen var sterkest i årene 1986–1989 og 1997–2000 med en vekst på henholdsvis 17,5 prosent og



Figur 6.2 Antall mottakere av uføreytelser (venstre akse) og andel uføre i prosent av befolkningen 18–67 år (høyre akse). 1980–2006.¹
Antall i tusen

¹ Aldersgrensen for uførepensjon er endret i perioden. Før 1991 ble uførepensjon utbetalt i alderen 16–66 år, dvs. t.o.m. måneden før personen fyller 67 år. Etter 1991 skjer overgangen fra uførepensjon til alderspensjon måneden etter at en fyller 67 år, dvs. uførepensjon utbetales t.o.m. den måneden personen fyller 67 år. I 1998 ble den nedre aldersgrensen hevet fra 16 til 18 år. Det er tatt hensyn til dette når andelen av befolkningen er beregnet.

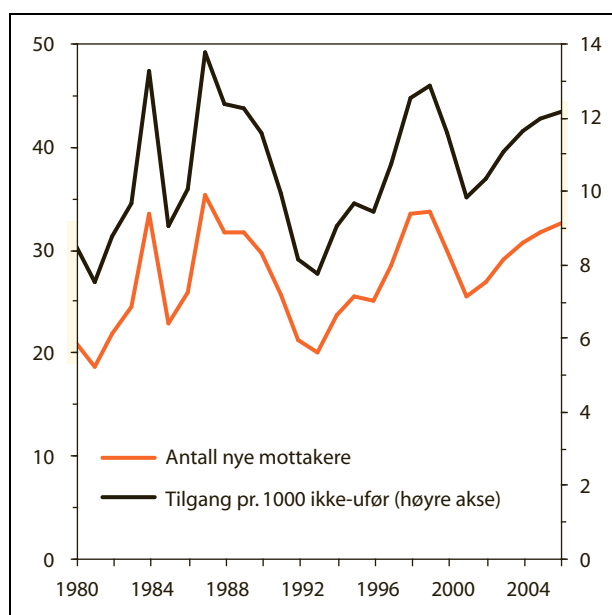
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

13,4 prosent. I 1991 og 1992 var det en nedgang i antall mottakere på til sammen 2,6 prosent.

Utviklingen i antall personer på uføreytelser påvirkes av antall nye uføre («tilgang»), og antall personer som går ut av ordningene («avgang»). Mens avgangen fra uføreordningene i perioden har vært relativt stabil på rundt 20 000–22 000 personer pr. år,¹ har det vært store svingninger i antall nye mottakere. Figur 6.3 viser at det i toppårene 1984, 1987 og 1998–1999 var rundt 33 000–35 000 nye uføre årlig, mens det på begynnelsen av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var rundt 20 000 nye uføre.

Måler vi antall nye uføre i forhold til antall ikke-uføre i den yrkesaktive befolkningen, ser vi at antall nye mottakere pr. 1000 ikke-ufør i alderen 18–67 år varierer fra 7,5 i 1981 til 13,7 i 1987. De siste årene har det vært en avtakende vekst i antall nye mottakere, fra 2001 til 2006 har tilgangen pr. 1000 ikke-ufør økt fra 9,8 til 12,1.

Det er flere årsaker til variasjonene i tilgangen over tid, blant annet har endringer i regelverk og



Figur 6.3 Antall nye mottakere av uføreytelser (venstre akse) og tilgang pr. 1000 ikke-ufør¹ i alderen 18–67 år (høyre akse). 1980–2006.²
Antall nye mottakere i tusen

¹ «Ikke-uføre» er befolkningen (personer i folkeregisteret) fratrukket antall personer på uføreytelser ved inngangen til året.
² Det er et brudd i tallserien mellom 1991 og 1992. Fra 1992 inngår også personer som ikke hadde uføreytelse ved utgangen av året.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

¹ De fleste som har avgang fra uføreordningene går over på alderspensjon; blant personer med avgang de siste årene har om lag 75 prosent overgang til alderspensjon, mens i underkant av 20 prosent er registrert som døde.

administrativ praksis innenfor uføreområdet betydning. Endringer i regelverk og praksis innenfor tilstøtende ordninger bidrar også til å forklare variasjonene. Kapittel 5 *Folketrygdens ytelser* gir en oversikt over endringer på området. For eksempel må nedgangen i antall nye uføre på begynnelsen av 1990-tallet ses i sammenheng med innstramningen i de medisinske vilkårene for uførepensjon i 1991. Veksten fra midten av 1990-tallet må ses i lys av nye lovendringer fra 1995 som innebar en liberalisering, samtidig som det i 1994 ble innført en tidsbegrensning i perioden med rehabiliteringspenger.² I 2000 ble kravet om at yrkesrettet attføring skal være forsøkt før en uføreytelse kan innvilges skjerpet. Dette forklarer nok mye av nedgangen i 2000–2002 og bidrar trolig også til økningen i de påfølgende år gjennom at flere attføringsforsøk nå avsluttes. Se punktene 6.3.2 og 6.5.1 for en nærmere beskrivelse av sammenhengene mellom de ulike ordningene.

I tillegg til variasjon i antall søknader om uføreytelser, vil også *restansesituasjonen* (saksbehandlingstiden) i trygdeetaten påvirke variasjonene i antall nye mottakere av uføreytelser. I perioder hvor restansene øker, vil veksten i antall nye uføre «forsinkes» og være svakere enn antall søknader skulle tilsi. Det motsatte skjer i perioder hvor restansene bygges ned. De store svingningene i antall nye mottakere på slutten av 1980-tallet kan delvis forklares av endringer i restansesituasjonen.

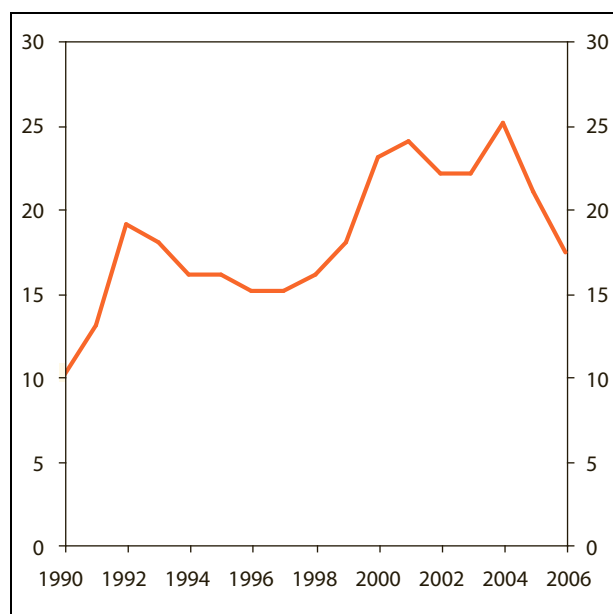
Avslag på søknad om uføreytelse

Endringer i andelen som får avslag på søknad om uføreytelse vil også ha betydning for utviklingen i antall nye mottakere av uføreytelser over tid. I omtale av figur 6.4 viser utviklingen i avslagsprosenten fra 1990 til 2006. Avslagsprosenten har blitt beregnet på ulike måter gjennom perioden (det er gått fra manuell til elektronisk beregning), slik at tallene ikke er direkte sammenliknbare over tid, men de gir likevel et bilde av utviklingen.

Avslagsprosenten økte etter innstramningen i de medisinske vilkårene på begynnelsen av 1990-tallet, før den stabiliserte seg på et litt lavere nivå. Etter en innskjerping av attføringskravet og skjerpet kvalitetssikring ved behandling av uføresaker i 2000, økte avslagsprosenten igjen. I årene 2000–

2004 var avslagsprosenten mellom 22 og 25 prosent. Etter dette har det vært en betydelig nedgang i avslagsprosenten; i 2005 og 2006 var det en reduksjon på henholdsvis 3,5 og 3,9 prosentpoeng. Den høye avslagsprosenten i 2004 kan blant annet ha sammenheng med innstramningen i muligheten til å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser, hvor det var en «ekstraordinær» avgang fra ordningen på om lag 10 000 personer. Mange av disse søkte trolig om en uføreytelse, og en del fikk sannsynligvis avslag på grunn av at attføring ikke var forsøkt. Nedgangen i avslagsprosenten i 2005 og 2006 kan ha sammenheng med at en større andel av de som nå søker har forsøkt attføring. Det kan heller ikke utelukkes at presiseringen høsten 2004 av at varighetskravet må praktiseres mindre strengt for tidsbegrenset uførestønad enn for uførepensjon (fire-fem år mot syv år), bidrar til nedgangen.

Nedenfor er det sett nærmere på personer som fikk avslag på søknad om uførepensjon i perioden 1999–2003 og deres status i de påfølgende år. Mens søkertilbøyeligheten øker med alderen fram til fylte 64 år, er avslagsprosenten høyest i aldersgruppen 30–39 år og avtar deretter med alderen. I 1999 fikk om lag 6000 personer avslag på søknaden om uførepensjon, mens tilsvarende antall i årene 2000–2003 var mellom 7500 og 8000 personer. Tabell 6.1 viser at gruppen som får avslag i hovedsak er i alderen 30–59 år; disse aldersgruppene utgjør over 80 prosent. Aldersgruppen over 60 år



Figur 6.4 Avslagsprosent (søknad om uføreytelse). 1990–2006

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

² I 1994 ble stønadsperioden for rehabiliteringspenger som hovedregel begrenset til 52 uker, med mulighet for forlengelse i visse tilfeller. Denne innstramningen ble senere justert, blant annet gjennom en utvidelse av unntaksbestemmelsene i 2001 (vedlikeholdsbehandling og egentrening ble likestilt med aktiv behandling). Fra 2004 er det på nytt strammet inn på muligheten for å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser.

Tabell 6.1 Status innen ett, to og fem år etter avslag på søknad om uføreytelse i 1999–2003 etter alder

	Antall	Innvilget ytelse innen 1 år	Innvilget ytelse innen 2 år	Innvilget ytelse innen 5 år ¹	Ikke registrert med ytelse pr. 31.12.2006
I alt	36 565	21,3	37,5	58,2	38,8
Under 30 år	2 106	13,8	25,6	47,1	48,5
30–39 år	7 291	16,0	29,2	50,8	45,3
40–49 år	10 648	18,4	33,7	57,0	39,5
50–59 år	12 404	25,4	45,1	67,5	30,1
60 år	855	32,9	49,5	64,0	34,0
61 år	752	32,7	50,1	61,0	38,4
62 år	714	30,3	48,5	57,3	42,7
63 år	645	28,4	44,0	50,7	49,3
64 år	539	27,1	42,1	45,8	-
65 år	379	28,5	36,4	37,7	-
66 år	232	21,6	25,0	-	-

¹ For personer som fikk avslag i 2001 og senere vil det være mindre enn fem år siden avslaget.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

utgjør vel 10 prosent. Av personer som fikk avslag i perioden 1999–2003 ble 21 prosent innvilget en uføreytelse innen ett år og 38 prosent innen to år. Andelen som er innvilget uføreytelse innen to år er høyest for søkere over 50 år (alder ved avslag) – i aldersgruppen 50–59 år gjelder dette 45 prosent og i aldersgruppene 60 år, 61 år og 62 år mellom 48 og 50 prosent. Fem år etter vedtaksdato er 58 prosent av alle som fikk avslag i perioden innvilget en uføreytelse – i aldersgruppen 50–59 år er andelen 68 prosent, og i gruppene 60 år og 61 år har andelen økt til henholdsvis 64 og 61 prosent.

I femårsperioden 1999–2003 er det flere kvinner enn menn som får avslag på søknad om uføreytelse.³ Av de som får avslag er det ingen vesentlig forskjell mellom kjønnene med hensyn til hvorvidt de senere innvilges uføreytelse.

Fra 2004 har saksinngangen til Trygderetten på uføreområdet avtatt betydelig; fra 2003 til 2005 ble antallet redusert fra 3050 til 1400 saker. Tabell 6.2 viser at dette ga en betydelig nedgang i antall «produserte uføresaker» fra 2004 til 2005. Nedgangen i antall saker de siste årene, kan i tillegg til årsakene som er nevnt ovenfor i forbindelse med utviklingen i avslagsprosenten, trolig delvis forklares med innføringen av tidsbegrenset uførestønad fra 2004 som ga mulighet til å klage en gang innenfor Arbeids- og velferdsetaten før en eventuell anke til Trygderetten.⁴

Andelen omgjorte uføresaker i Trygderetten har vært relativt stabil de siste årene, men andelen økte i 2005. Som følge av at det er en markant nedgang i antall produserte saker fra 2004 til 2005 og 2006, er det likevel ikke en økning i antall omgjorte saker. Antallet omgjorte saker er derimot redusert de to siste årene.

Todeling av uføreordningen fra 1. januar 2004

Uføreordningen ble med virkning fra 1. januar 2004, delt i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Tre år etter denne delingen mottar vel 30 000 personer tidsbegrenset uførestønad, og disse utgjør om lag ni prosent av alle uføre ved utgangen av 2006. Andelen som innvilges tidsbegrenset uførestønad er økende, og i 2006 utgjorde gruppen med tidsbegrenset uførestønad over 40 prosent av alle nye mottakere av uføreytelser.

Tidsbegrenset uførestønad skal innvilges når det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme helt eller delvis tilbake i arbeid. Ytelsen gis i en periode på inntil fire år, og revurderes etter dette. Gjennom god, individuell oppfølging i stønadsperioden, er målet at flest mulig skal komme tilbake i arbeid. Selv om et økende antall er innvilget en stønadsperiode på 1–2 år de siste årene, er mottakerne av tidsbegrenset uførestønad hittil i all hovedsak innvilget en stønadsperiode på

³ Av de som får avslag utgjør kvinner 57 prosent, mens kvinneandelen blant nye stønadsmottakere i perioden er på om lag på 54 prosent.

⁴ Vedtak om tidsbegrenset uførestønad avgjøres lokalt (tidligere trygdekontornivå), og dette vedtaket kan ankes til fylkeskontor.

Tabell 6.2 Omgjøring i Trygderetten i uføresaker 1998–2006. Antall og prosent

År	Produserte uføresaker ¹	Omgjorte saker ²		Opphevede og hjemsendte saker ³	
		Antall	Prosent	Antall	Prosent
1998 ⁴	1 615	340	21,1	49	3,0
1999	2 851	441	15,5	125	4,4
2000	2 859	300	10,5	151	5,3
2001	3 005	353	11,7	193	6,4
2002	2 694	436	16,2	236	8,8
2003	2 811	371	13,2	272	9,7
2004	2 735	431	15,8	310	11,3
2005	1 516	324	21,4	202	13,3
2006	1 369	291	21,3	136	9,9

¹ Antall saker hvor det foreligger en kjennelse.

² Både hele og delvise omgjøring.

³ Saker som er tilbakesendt for ny behandling i forvaltningen, oftest på grunn av manglende opplysninger.

⁴ Antall saker fra 1998 er fra perioden 15. mars – 31. desember.

Kilde: Trygderetten.

3–4 år. Det er derfor for tidlig å si hvorvidt en lykkes med intensjonen om å forhindre varig utstøting fra arbeidslivet.

6.3.2 Utvikling i andre helse relaterte ytelser

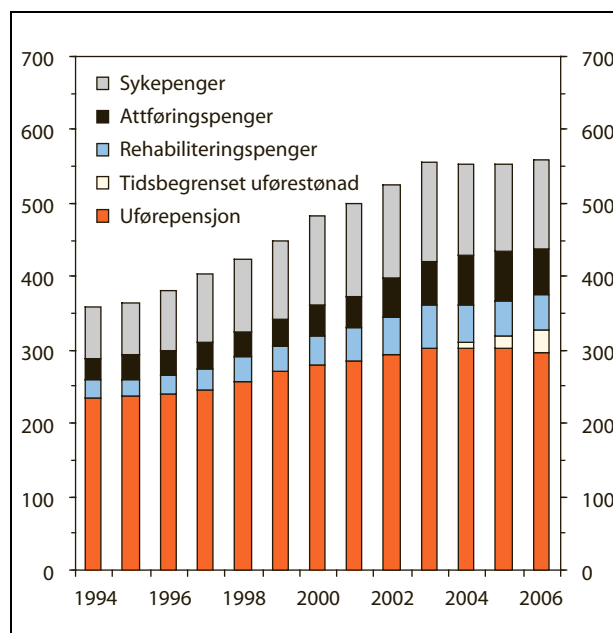
Utviklingen på uføreområdet er i stor grad påvirket av utviklingen innenfor andre ytelser på tilstøtende stønadsområder, som sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger.

Utviklingen i sykefraværet har vist seg å være en relativt god indikator på utviklingen i antall personer på rehabiliteringspenger og uføreytelser. Dette skyldes at en stor andel av mottakerne av disse ytelsene kommer, direkte eller indirekte (via andre ordninger), fra en sykmeldingsperiode. I hovedsak er dette personer som har vært syke i ett år og som har brukt opp sykepengerrettighetene sine. I avsnitt 6.5 beskrives disse sammenhengene mellom de ulike ytelsene nærmere.

Figur 6.5 viser at det har vært en vekst i antall personer på alle de helse relaterte ytelsene i årene før 2004. Etter en reduksjon i 2004 som følge av en nedgang i antall personer på sykepenger og rehabiliteringspenger, har det igjen vært en økning i antallet. I 2006 var antall personer som mottar en helse relatert ytelse igjen på om lag samme nivå som i 2003.

Ved utgangen av 2006 var om lag 560 000 personer i yrkesaktiv alder helt eller delvis ute av arbeidslivet av helsemessige årsaker.⁵ Disse utgjorde i underkant av 20 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år. I tillegg kommer personer som

er sykmeldte i arbeidsgiverperioden og personer som ikke har rett til ytelse fra folketrygden, samt personer som har forlatt arbeidsstyrken som følge av tidligpensjonering gjennom AFP.



Figur 6.5 Antall personer med helse relaterte ytelser. Pr 31.12.1994–2006.¹ Tusen

¹ Sykepenger er pr. 30. juni.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁵ Enkelte mottar flere ytelser samtidig, slik at det kan forekomme en viss dobbelttelling.

Siden midten av 1990-tallet har det vært en betydelig vekst i sykefraværet. Dette har gitt en økning i antallet som har brukt opp sykepengertighetene sine, noe som har bidratt til den betydelige økningen i antall personer som mottar rehabiliterings- og attføringspenger. Den sterke økningen i antall mottakere av rehabiliteringspenger fram til 2003 var en følge av en økende tilgang, samtidig som den gjennomsnittlige stønadsperioden ble stadig lenger, blant annet som følge av en utvidelse av unntaksbestemmelsene i 2001. I 2004 var det en nedgang i sykefraværet og en nedgang i antall personer på rehabiliteringspenger, mens veksten i antall personer på yrkesrettet attføring økte vesentlig fram til og med 2005. Denne utviklingen kan i stor grad forklares med regelverksendringer, blant annet innstramningen i muligheten for å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser (fra 1. januar 2004) og endringene i sykmeldingsreglene (fra 1. juni 2004). Etter 1. halvår 2005 har det igjen vært en økning i sykefraværet. Selv om det til dels er relativt tydelige sammenhenger på flere områder, er det vanskelig å isolere effektene av de ulike regelverksendringene.

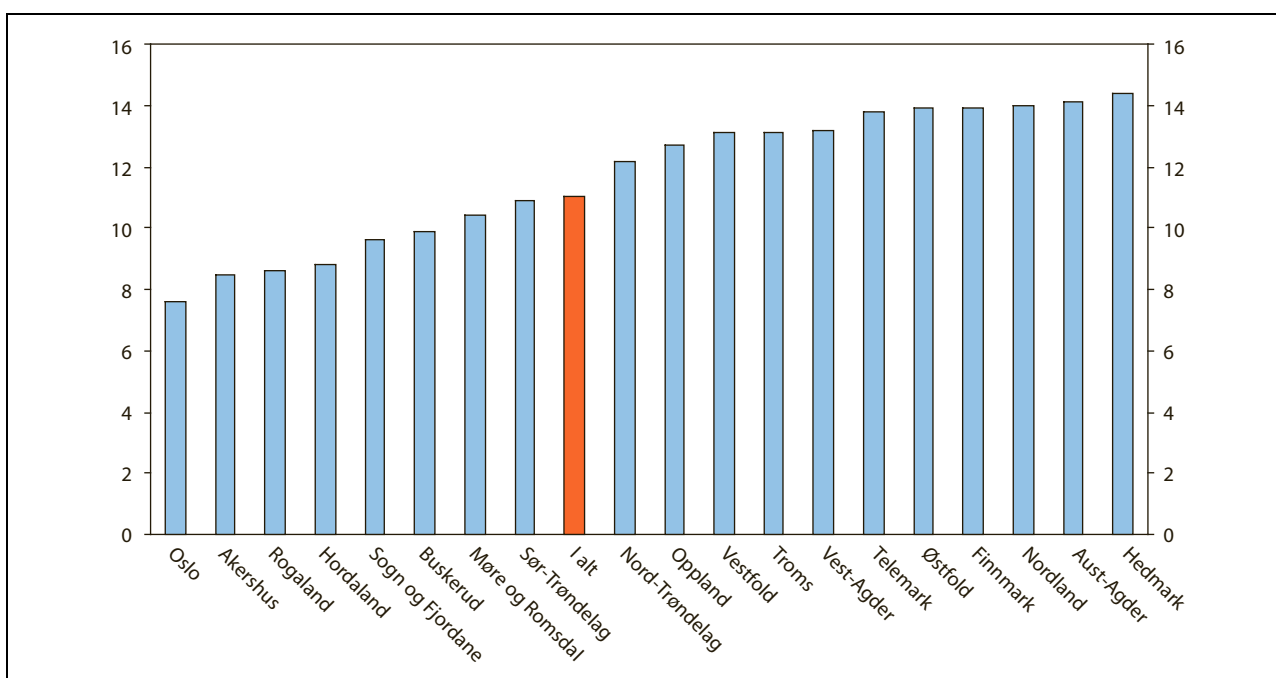
Figur 6.5 viser at den store majoriteten av de som ikke deltar i arbeidslivet har uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad. Det relativt høye samlede antallet som mottar rehabiliteringspenger eller attføringspenger i 2006 tilsier at det vil bli et fortsatt press på uføreytelsene i årene framover.

6.3.3 Geografiske variasjoner

Det er til dels store geografiske forskjeller i bruk av trygdeytelser i Norge. Figur 6.6 viser forskjellene i andelen uføre mellom fylkene. I 2006 varierte andelen i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder fra 7,6 prosent i Oslo til 14,4 prosent i Hedmark. Forskjellen utgjør nærmere 90 prosent. I tillegg til Oslo, skiller Akershus og Rogaland seg ut med en relativt lav uføreandel. Hedmark, Aust-Agder, Østfold, Telemark og de to nordligste fylkene har en relativt høy uføreandel.

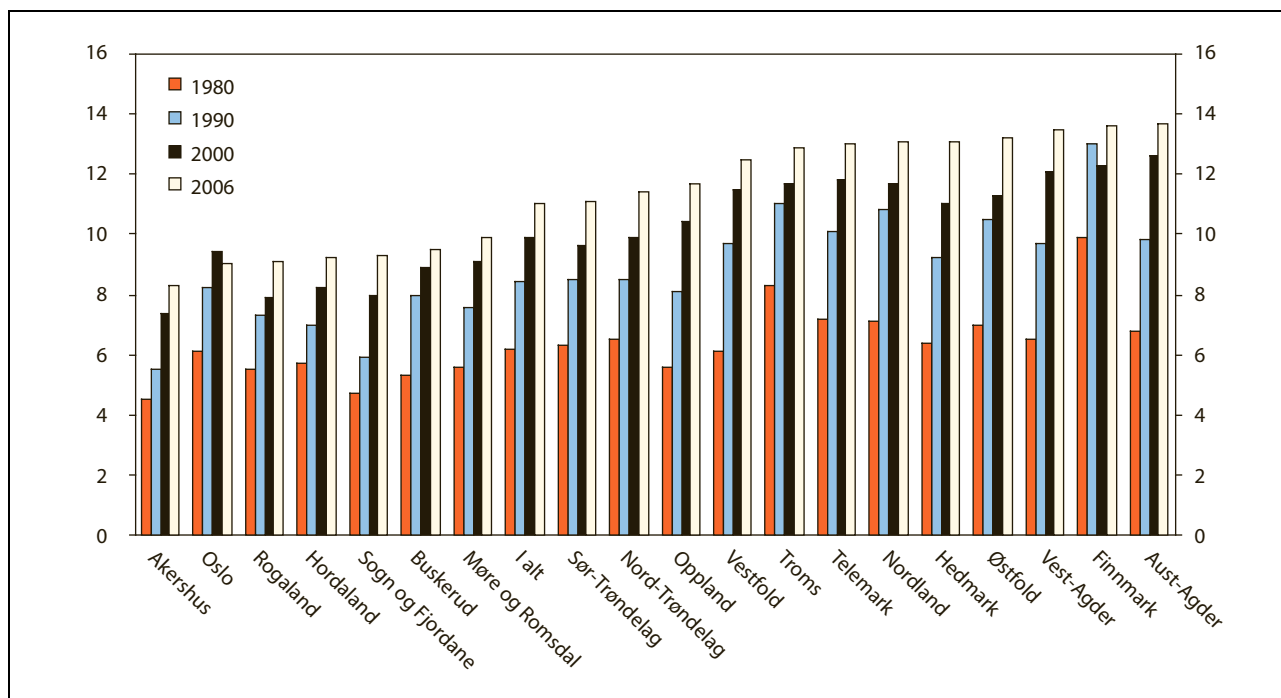
Demografi forklarer noe av variasjonene mellom fylkene. Figur 6.7 viser hvilken uføreandel fylket ville hatt dersom befolkningen i fylket hadde samme fordeling etter alder og kjønn som befolkningen i landet («aldersstandardiserte tall»). Med utgangspunkt i aldersstandardiserte tall har Akershus den laveste uføreandelen med 8,3 prosent uføre i 2006, deretter følger Oslo, Rogaland og Hordaland. I den andre enden finner vi Agderfylkene og Finnmark, med en uføreandel mellom 13,5 og 13,7 prosent. Dette viser at det er betydelige fylkesvise forskjeller selv om det tas hensyn til demografi; forskjellen mellom fylket med lavest og fylket med høyest uføreandel – henholdsvis Akershus og Aust-Agder – er 65 prosent.

Utviklingen i uføreandelen i de enkelte fylkene er ulik over tid, men det er likevel slik at forskjellene mellom fylkene til en viss grad opprettholdes i perioden siden 1980. Veksten var gjennomgående spesielt sterk fra 1980 til 1990.



Figur 6.6 Andel uføre i prosent av befolkningen 18–67 år etter fylke. 2006

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 6.7 Andel uføre i prosent av befolkningen 18–67 år etter fylke. 1980, 1990, 2000 og 2006. Aldersstandardiserte tall

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Flere forhold forklarer forskjellene mellom fylkene i uføretilbøyeligheten. En undersøkelse gjennomført av Rikstrygdeverket i 2000 av tilgangen av nye uførepensjonister i perioden 1980–1997, indikerer at noe av forskjellene i tilgangen er strukturelt betinget.⁶ Forhold knyttet til det lokale arbeidsmarkedet synes å være en viktig forklaringsfaktor, men også sosiodemografiske forhold og utdanningsnivå har en viss betydning. Videre kan en del av forskjellene forklares med ulik kultur, normer og administrativ praksis, men dette er forhold det er vanskelig å tallfeste betydningen av. I kapittel 7 diskuteres årsaker til uførepensjonering.

Figur 6.8 viser antall nye mottakere av uføreytelser i 2006 som andel av den ikke-uføre befolkningen i fylket. Vi ser at det også er store fylkesvise variasjoner i tilgangen. Tilgangsraten i Finnmark (17,6 prosent), er mer enn dobbelt så høy som tilgangsraten i Oslo (8,0 prosent).

Også når det korrigeres for demografi er det store fylkesvise forskjeller i uføretilgangen. Figur 6.9 viser den fylkesvise tilgangen i et utvalg år. Vi ser at det over tid også er store variasjoner innenfor det enkelte fylket, men at det har vært en økning i tilgangsraten innenfor de fleste fylkene i perioden. På grunn av restanseoppbygging/ ned-

bygging o.l., bør ikke tilgangen i det enkelte år tillegges for stor vekt.

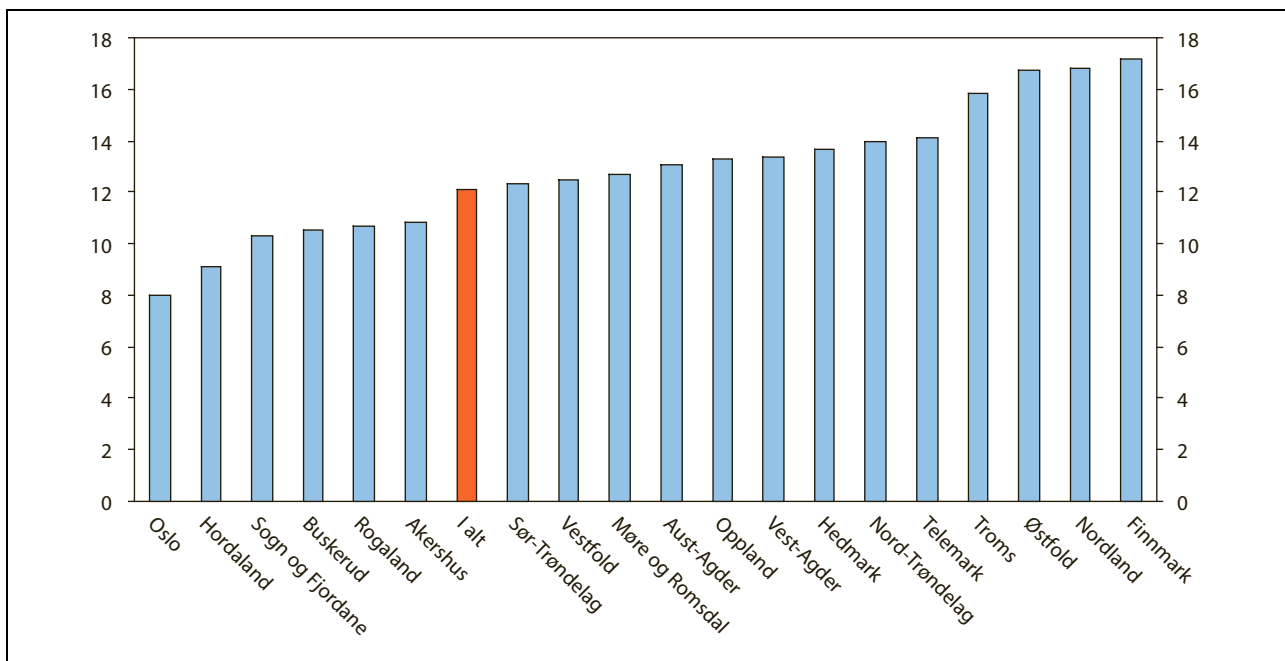
6.4 Kjennetegn ved personer på uføreytelser

6.4.1 Kjønnforskjeller og uføreytelser

Figur 6.10 viser andelen kvinner blant alle mottakere av uføreytelser og blant nye mottakere av uføreytelser siden 1980. Gjennom hele perioden har det vært en overvekt av kvinner som mottar uføreytelser. Med unntak av på midten av 1980-tallet, har det vært en kontinuerlig vekst i kvinneandelen, og fra 1980 til 2006 har andelen økt fra 51,6 prosent til 57,6 prosent. Etter 2000 synes det imidlertid å være en tendens til at fordelingen mellom kvinner og menn stabiliseres.

Bildet er mer sammensatt når vi ser på fordelingen blant nye mottakere av uføreytelser. Andelen menn blant nye uføre var høyere i en periode på midten av 1980-tallet og i en periode på begynnelsen av 1990-tallet. Etter 1994 har kvinner imidlertid utgjort en større andel enn menn. Den relative nedgangen blant nye kvinnelige stønadmottakere på begynnelsen av 1990-tallet må ses i lys av innstramningen i de medisinske vilkårene i 1991. Endringen medførte en innskjerping av praksis, blant annet i forhold til såkalte «diffuse» lidelser – lidelser hvor

⁶ Geografiske variasjoner i tilgang til uførepensjon 1980–1997, RTV-rapport 06/2000.

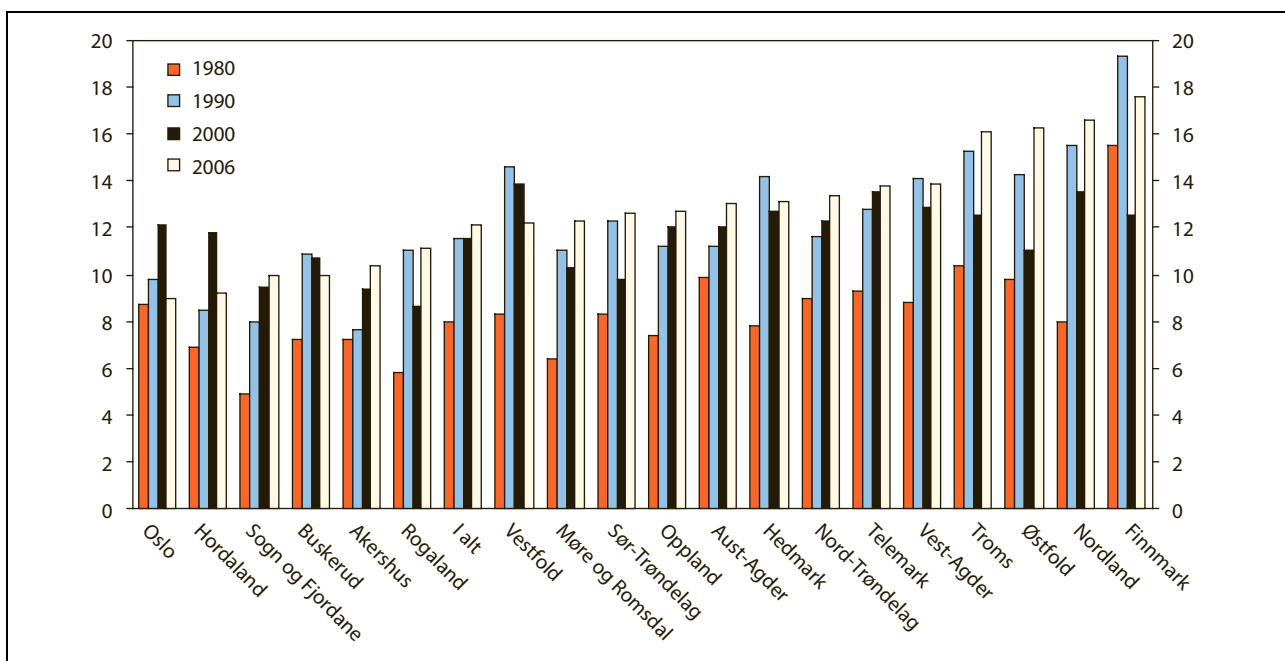


Figur 6.8 Nye mottakere av uføreytelser pr. 1000 ikke-ufør i alderen 18–67 år etter fylke. 2006

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

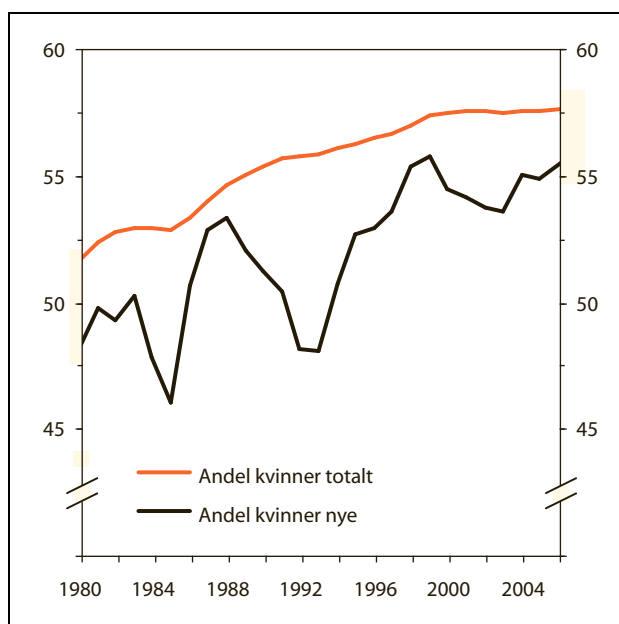
kvinner er overrepresentert. At andelen kvinner øker igjen blant nye mottakere i 2004 kan blant annet ha sammenheng med innstramningen i muligheten for å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser (hvor to av tre som ble «direkte berørt» av innstramningen var kvinner).

Med unntak av aldersgruppene under 30 år, er uføreandelen blant menn lavere enn blant kvinner i alle aldersgrupper, jf. figur 6.11. Ved utgangen av 2006 mottok 11,0 prosent av befolkningen en uføreytelse. Andelen blant kvinner og menn var henholdsvis 12,9 prosent og 9,2 prosent.



Figur 6.9 Nye mottakere av uføreytelser pr. 1000 ikke-ufør i alderen 18–67 år etter fylke. 1980, 1990, 2000 og 2006. Aldersstandardiserte tall

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 6.10 Andelen kvinner blant alle mottakere av uføreytelser og blant nye mottakere av uføreytelser. 1980–2006

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Dersom vi ser på gruppen med personer som har *direkte* overgang til uføreytelser etter å ha brukt opp sykepengerrettighetene sine i 2005 (i alt 8400 personer), er også kvinneandelen høyest. Fordelingen mellom kvinner og menn var henholdsvis 59 prosent og 41 prosent, men forskjellen mellom kjønnene avtar med alderen. I aldersgruppene under 50 år (utgjør 15 prosent av gruppen med direkte overgang) er kvinneandelen 67 prosent, i aldersgruppen 50–59 år (39 prosent) er kvinneandelen 60 prosent og i aldersgruppen over 60 år (48 prosent) er kvinneandelen 56 prosent.

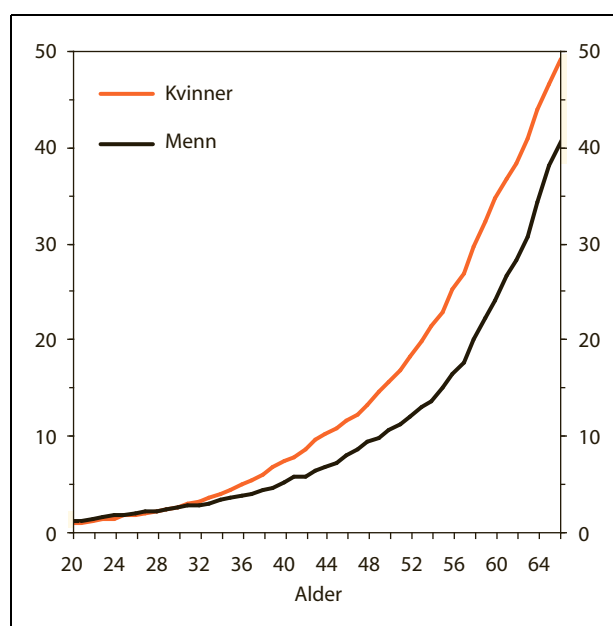
Det finnes flere forklaringer på at det er en høyere andel kvinner enn menn på uføreytelser. At kvinner i større grad mottar uføreytelser, er kanskje ikke unaturlig sett i lys av at kvinner også har et høyere sykefravær. En lengre fraværperiode er utgangspunktet for de fleste uføre. Som for sykefraværet, er årsakene til uførhet mange og sammensatte. En forklaring på forskjellen mellom kjønnene er trolig at kvinner og menn jobber i ulike yrker og næringer, og at de dermed utsettes for ulike belastninger og krav på arbeidsplassen. Blant annet er det langt flere kvinner i yrker innenfor helse- og sosialsektoren, en sektor som skiller seg ut med et langt høyere sykefravær enn øvrige sektorer (i punkt 6.4.8 ses det nærmere på nærings- og yrkesbakgrunnen til nye stønadmottakere av uføreytelser). Videre er kvinner i større grad dobbeltarbeidende, det vil

si at de tar større ansvar for husarbeid og omsorgsoppgaver enn menn. Andre forklaringer er knyttet til biologiske forskjeller og ulik sykdomsattferd. Det at kvinner blir tidligere uføre (i aldersgruppene over 30 år) og har lavere dødelighet i alle årsklasser, bidrar til en høyere kvinneandel. Se for øvrig kapittel 7 om årsaker til vekst i antall uføre.

6.4.2 Alder og uføreytelser

Uføreandelen er langt høyere blant eldre enn blant yngre, noe som i stor grad kan forklares med at helsen svekkes med alderen. I 2006 mottok om lag 33 prosent i aldersgruppen 60–64 år og om lag 43 prosent i aldersgruppen 65–67 år en uføreytelse. Uføreandelen er også relativt høy i lavere aldersklasser, og i aldersgruppen 45–49 år mottar vel 10 prosent en uføreytelse. Figur 6.11 viser uføreandelene for kvinner og menn etter ettårige aldersgrupper i 2006.

Figur 6.12 viser de aldersspesifikke uføreandelene i 1980, 1990 og 2006. Både for kvinner og menn har uføreandelen økt betydelig i alle aldersklasser siden 1980. Økningen var særlig sterk blant kvinner fra 1980 til 1990. Etter 1990 økte uføreandelene ytterligere for både kvinner og menn i aldersgruppene under 55 år. I aldersgruppene over 55 år var utviklingen for kvinner og menn imidlertid forskjellig. I disse aldersgruppene økte uføreandelen betydelig blant kvinner fra 1990



Figur 6.11 Mottakere av uføreytelser i prosent av befolkningen 18–67 år etter alder og kjønn. 2006

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

til 2006, mens uføreandelen blant menn var lavere i 2006 enn i 1990.

Over tid har det vært en reduksjon i den gjennomsnittlige alderen til mottakere av uføreytelser. Fra 1980 til 2006 er gjennomsnittsalderen redusert fra 55,8 år til 53,8 år. Etter 2000 har det imidlertid vært en viss økning i gjennomsnittsalderen (fra 53,3 år i 2000 til 53,8 år i 2006). I lys av de store etterkrigskullene, er det grunn til å tro at denne tendensen vil fortsette ennå noen år. Hvordan



Figur 6.12 Mottakere av uføreytelser i prosent av befolkningen etter alder og kjønn. 1980, 1990 og 2006

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

alderssammensetningen blant personer på uføreytelser vil se ut når store alderskull går over til alderspensjon, vil blant annet avhenge av utviklingen i tilgangen, og hvor mange i gruppen med tidsbegrenset uførestønad som kommer tilbake til arbeid.

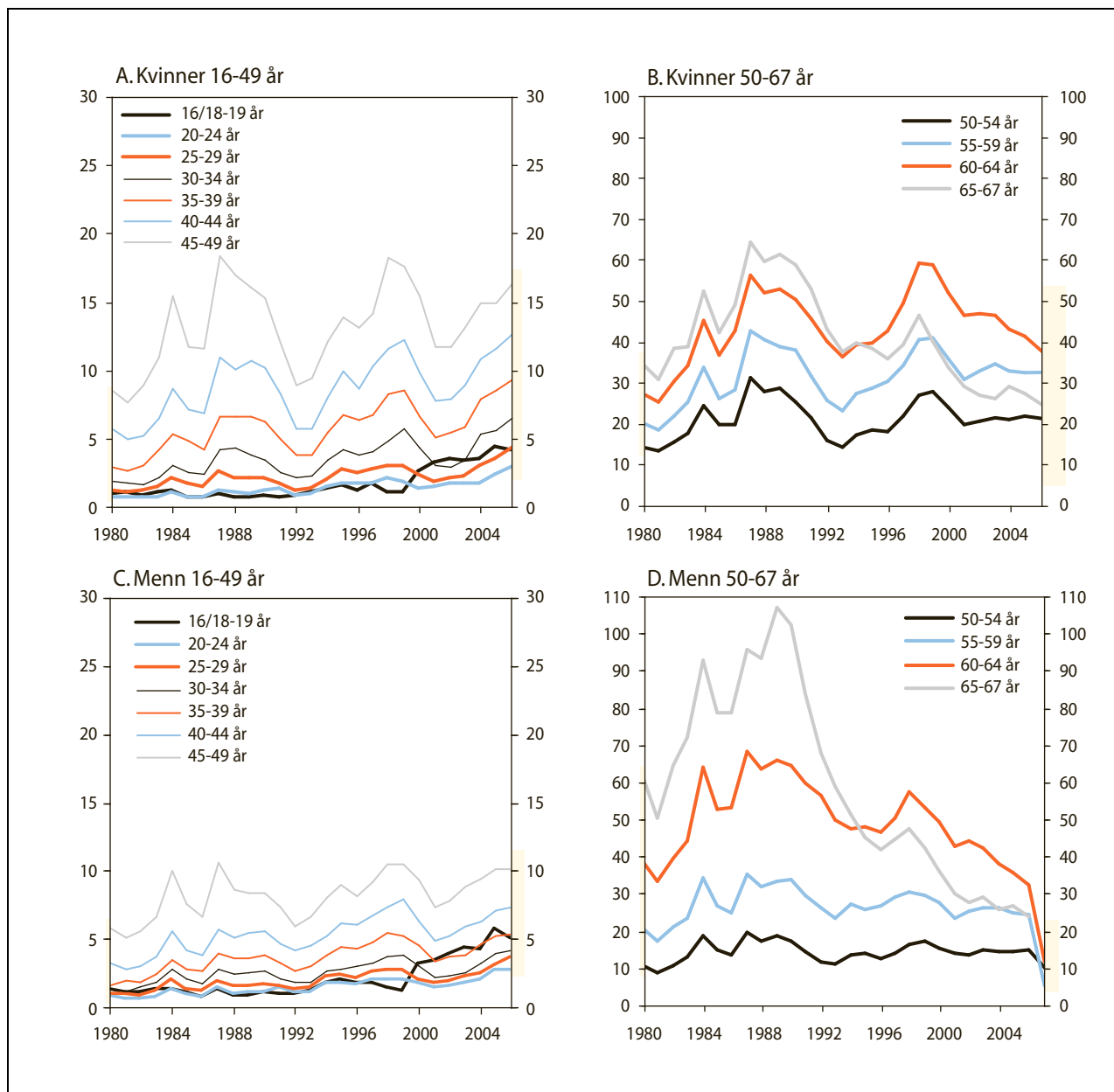
Figur 6.13 viser nye mottakere av uføreytelser etter alder og kjønn fra 1980 til 2006. Selv om utviklingen i de ulike gruppene i stor grad gjenspeiler utviklingen i figur 6.3 (samlet tilgang), ser vi at det er en noe forskjellig utvikling for kvinner og menn i de ulike aldersgruppene. Tilgangsraten for kvinner er høyest for aldersgruppen 65–67 år fram til 1994 (jf. figur 6.13 B). Fra 1995 er tilgangen høyest for aldersgruppen 60–64 år. Fra 1999 er også tilgangsratene høyere i gruppen 55–59 år, enn i den eldste aldersgruppen. En tilsvarende utvikling ser vi også blant menn, men her er tilgangen i den eldste aldersgruppen betydelig mye høyere enn i de andre aldersgruppene rundt 1990 (jf. figur 6.13 D). Etter 1994 er tilgangsraten i aldersgruppen 65–67 år lavere enn i aldersgruppen 60–64 år. Litt forenklet kan det sies at forskjellene mellom kvinner og menns tilgangsrater etter alder er blitt mindre de siste årene. Nedgangen for de eldste aldersgruppene må både ses i lys av økningen i antall personer med AFP og tidligere rekruttering til uføreordningene, dvs. høyere tilgangsrater i de yngste aldersgruppene.

I motsetning til tilgangsratene i de eldste aldersgruppene, som har avtatt eller vært relativt stabile de siste årene, har det gjennomgående vært en betydelig økning i tilgangsraten i aldersgruppene under 50 år etter 2000. Eksempelvis har det for kvinner i aldersgruppen 20–24 år vært en økning i tilgangsraten på 115 prosent i perioden 2000–2006, og i aldersgruppene 25–29 år og 30–35 år en økning på henholdsvis 83 og 51 prosent (figur 6.13 A). For menn er økningen i tilsvarende aldersgrupper på henholdsvis 59, 80 og 40 prosent (figur 6.13 C).

Den markante økningen i den yngste aldersgruppen fra 1999 til 2000, har sammenheng med at nedre aldersgrense for uføreytelser ble økt fra 16 til 18 år i 1998.

Utviklingen i de yngste aldersgruppene gjenspeiler seg også i utviklingen i den gjennomsnittlige alderen for nye stønadmottakere, som er redusert fra 51,4 år i 2000 til 49,7 år i 2006. I de senere årene har altså utviklingen i gjennomsnittsalderen til nye stønadmottakere gått i motsatt retning av utviklingen i gjennomsnittsalderen til bestanden.

Tilgangstallene for perioden 2004–2006 viser at aldersfordelingen mellom personer med tids-



Figur 6.13 Nye mottakere av uføreytelser etter alder og kjønn. 1980–2006. Tilgangsrate pr. 1000 ikke-ufør i befolkningen. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

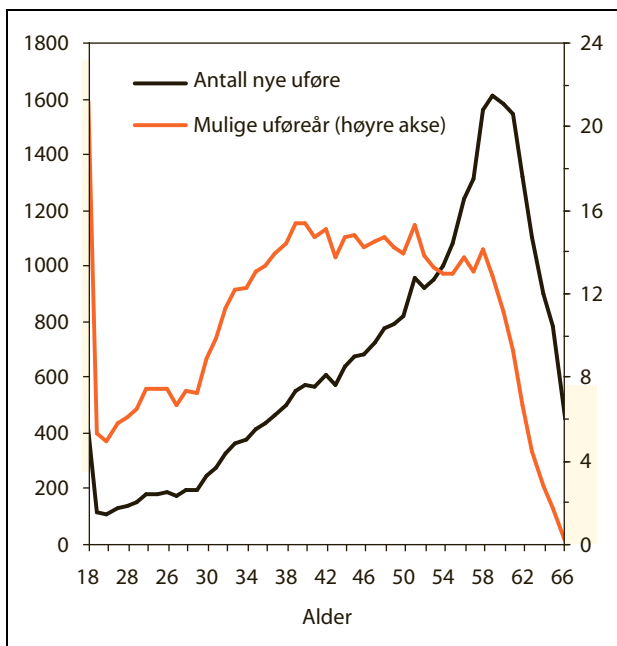
begrenset uførestønad og personer med varig uførepensjon er svært ulike. Det er få over 55 år som er innvilget tidsbegrenset uførestønad, mens denne aldersgruppen utgjør hovedtyngden av de som er tilstått (varig) uførepensjon.

Selv om tilgangsratene har økt en del for de yngste aldersgruppene, er uføreratene fortsatt lavere enn for eldre aldersgrupper. For å få en indikasjon på betydningen av tilgangen på ulike aldersstrinn, er antall nye stønadmottakere på hvert aldersstrinn multiplisert med antall «mulige uføreår», der «mulige uføreår» er det maksimale antall år som nye stønadmottakere kan motta en uføre-

ytelse. Eksempelvis vil gruppen som har tilgang ved fylte 64 år, ha tre mulige uføreår etter denne beregningen.

De absolutte tallene for antall nye mottakere av uføreytelser har de siste årene vært høyest rundt fylte 60 år. Dette går fram av den svarte linjen i figur 6.14, som viser at det i 2006 var rundt 1600 nye mottakere av uføreytelse i aldersgruppene 59 og 60 år. Figuren viser at antall nye uføre øker betydelig fram til fylte 59 år, for deretter å falle markant etter fylte 60 år.

Den oransje linjen i figur 6.14 viser antall «mulige uføreår» på hvert aldersstrinn. Bortsett fra



Figur 6.14 Nye mottakere av uføreytelser i 2006 etter alder og antall «mulige uføreår». Antall mottakere (venstre akse) og antall «mulige uføreår» (høyre akse) i tusen

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

for aldersgruppen 18 år, som er laveste mulige uførealder, når denne kurven en topp allerede for aldersklassene 39 og 40 år. Deretter synker kurven moderat fram til rundt 60 år, før den deretter faller markant. Vurdert ut fra denne kurven, er det minst like viktig å redusere tilgangen av nye mottakere av uføreytelser i aldersgruppene rundt 40 år som å redusere tilgangen i aldersgruppene rundt 60 år.

Beregningen av antall mulige uføreår kan også benyttes til å vurdere utviklingen i tilgangen av nye mottakere av uføreytelser over tid. Den oransje kurven i figur 6.15 viser utviklingen i antall mulige uføreår i perioden 1980–2006, hvor hvert år er antall mulige uføreår for alle aldersgruppene summert. Vi ser at det er stor variasjon i antall nye, mulige uføreår gjennom perioden, men at trenden er stigende. Den svarte kurven viser at utviklingen i antall nye mottakere også har variert en del fra år til år, men rundt om lag det samme nivået siden midten av 1980-tallet.

6.4.3 Sivilstand og antall barn under 18 år

Vel halvparten av alle mottakerne av uføreytelser er registrert som gift eller samboer ved utgangen av 2006, jf. tabell 6.3. Det er en relativt større andel ugifte blant mannlige stønadmottakere, mens

kvinner følgelig i større grad er gift/samboende eller skilt/separert.

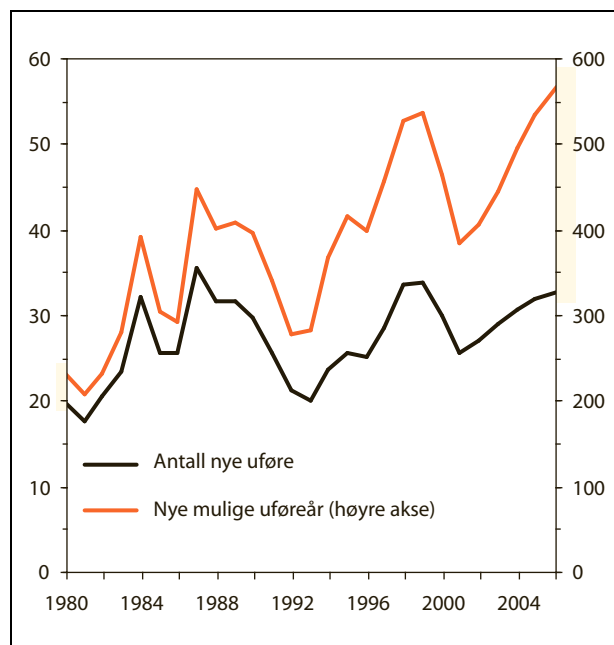
I underkant av 13 prosent av mottakerne av uføreytelser har barn under 18 år, jf. tabell 6.4. Andelen med barn er klart høyere for gruppen med tidsbegrenset uførestønad enn for de som mottar uførepensjon. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad har i gjennomsnitt også flere barn. Ulik alderssammensetning i de to gruppene forklarer nok i stor grad disse forskjellene.

Av stønadmottakerne som har barn har om lag 86 prosent ett eller to barn, mens om lag 10 prosent har tre barn. Det betyr at om lag 4 prosent av gruppen med barn har fire barn eller flere. Det er ingen store forskjeller mellom kjønnene når det gjelder antall barn.

Av gruppen med uførepensjon som hadde barn i 2006, mottok 59 prosent barnetillegg. Dette utgjør 6 prosent av mottakerne av uførepensjon. Vel en prosent av mottakerne av uførepensjon, eller i underkant av 4000 personer, mottok ektefelle-tillegg.

6.4.4 Diagnoser

Det er en viss usikkerhet knyttet til angitte diagnosekoder. Blant annet vil det være innslag av skjønnsmessig fastsetting på grunn av sammen-



Figur 6.15 Ulike mål på tilgangen på nye mottakere av uføreytelser. Antall nye uføre (venstre akse) og antall nye mulige uføreår (høyre akse) i tusen

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 6.3 Mottakere av uføreytelser etter sivilstand og kjønn. 2006. Antall og andeler i prosent

	I alt	Ugift ¹	Gift/samboer ¹	Etterlatt	Skilt/separert
I alt	327 818	22,8	55,1	4,4	17,6
Kvinner	188 925	16,8	58,1	6,1	18,9
Menn	138 893	31,1	50,9	2,0	15,9

¹ Opplysninger om hvorvidt mottakere av tidsbegrenset uførestønad er samboere finnes ikke, og disse inngår derfor i kategorien «ugift» (data om sivilstand for denne gruppen er hentet fra folkeregisteret, mens opplysninger om sivilstand til mottakere av (varig) uførepensjon er hentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratets registre).

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 6.4 Mottakere av uføreytelser og barn under 18 år. 2006. Andeler i prosent

	I alt	Uførepensjon	Tidsbegrenset uførestønad
Antall mottakere	327 818	297 485	30 333
Andel med barn under 18 år	12,8	10,2	38,5
- Gjennomsnittlig antall barn	1,2	1,0	1,8
Andel mottakere med barnetillegg (av gruppen med barn)	70,0	59,0	100,0
- Gjennomsnittlig antall barn (av gruppen med barnetillegg)	1,8	1,8	1,8

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

satte og/eller uklare lidelser og ut fra pasientens egen rapportering.

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) vises det blant annet til at rusmiddelproblemer, og særlig alkoholproblemer, er underrapportert som årsak til sykefravær og uførepensjonering. Arbeidslivs- og rusforskere antar at de reelle tallene er relativt høye, men at rusmiddelproblemer ofte skjules bak mer sosialt aksepterte diagnoser. Det er få undersøkelser på dette området i Norge, men svenske undersøkelser anslår at om lag 15 prosent av langtidsfraværet er alkoholrelatert. Alkoholmisbruk kan i tillegg gi leverlidelser og sosiale og psykiske problemer, samtidig som sosiale og psykiske problemer kan gi alkohol- og andre rusmiddelproblemer. Det kan derfor i en del tilfeller være vanskelig å fastslå årsakssammenhenger mellom sykefravær, uførhet og rus.

Diagnoser i uføresaker er klassifisert etter ICD-10.⁷ «Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» og «muskel-/skjelettlidelser og bindevev» er de største diagnosegruppene blant mottakere av uføreytelser. Figur 6.16 viser at vi i 2005 finner om lag to av tre uføre innenfor disse diagnosegruppene. Diagnosesammensetningen har vært relativt stabil over tid.

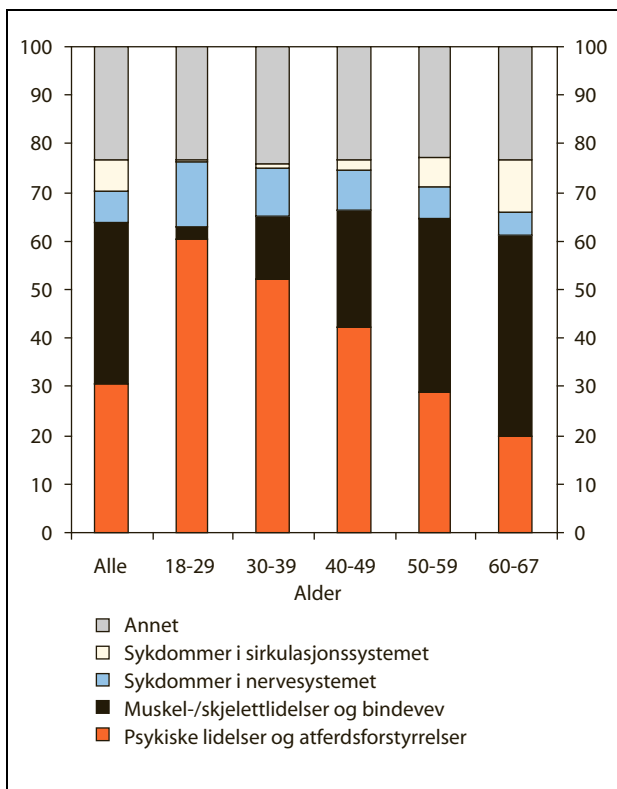
Diagnosegruppen psykiske lidelser utgjør 31 prosent. Innenfor denne diagnosegruppen er «nevrososer og atferds- og personlighetsforstyrrelser» den største undergruppen; gruppen utgjør 15 prosent av alle mottakerne av uføreytelser. Muskel-/skjelettlidelser utgjør 33 prosent, hvor undergruppen «rygg sykdommer» utgjør 14 prosent (andel av alle). Det er tydelige kjønnsforskjeller i diagnosesammensetningen. Kvinner har en høyere andel med muskel-/skjelettlidelser, mens menn har en høyere andel med diagnoser innen sirkulasjonssystemet, som for eksempel hjerte-/karlidelser.

I tillegg til kjønnsforskjeller i diagnosesammensetningen, er det store forskjeller mellom de ulike aldersgruppene. Grovt sett er det slik at andelen med muskel-/skjelettlidelser og diagnoser innen sirkulasjonssystemet øker med alderen, mens andelen med psykiske lidelser og lidelser i nervesystemet reduseres med økt alder. Dette gjelder både for kvinner og for menn.

Diagnosesammensetningen blant nye mottakere i 2005 er i hovedtrekk lik diagnosesammensetningen blant alle mottakerne ved utgangen av 2005, jf. figur 6.17.⁸ Tas det utgangspunkt i de ulike aldersgruppene, ser vi imidlertid at det er relativt flere med muskel-/skjelettlidelser og relativt færre

⁷ «Den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sykdommer og beslektede helseproblemer». 10. revisjon. Statens helsetilsyn 2000.

⁸ For nye mottakere i 2005 er foreløpig om lag seks prosent uten diagnose i statistikken.



Figur 6.16 Mottakere av uføreytelser etter diagnose og alder. 2005

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

med psykiske lidelser blant nye mottakere sammenliknet med bestanden generelt.

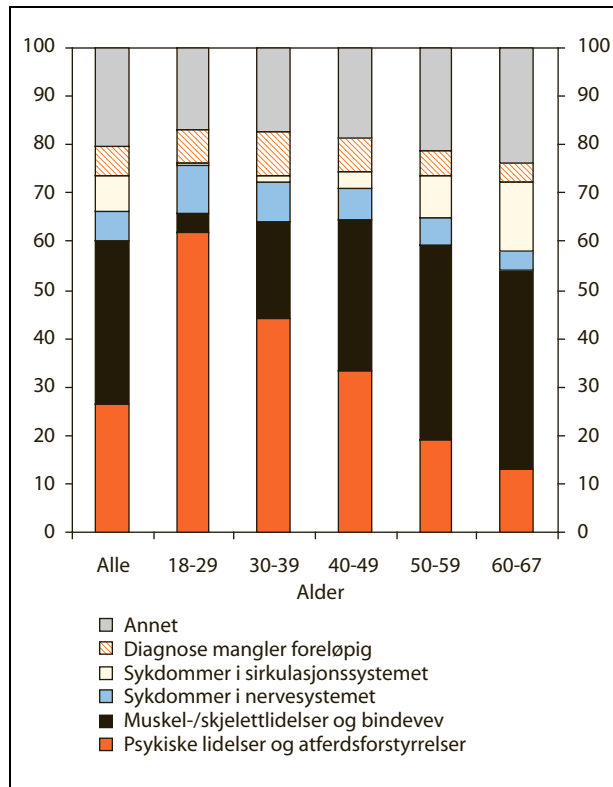
6.4.5 Unge uføre

Personer som er født uføre og personer som er blitt uføre i så ung alder at de ikke har mulighet til å opptjene tilleggspensjonsrettigheter, kan få garantert minste tilleggspensjon for unge uføre. Det garanterte tillegget kan gis tidligst fra og med den måneden personen fyller 20 år.

Fra 1992 til 2006 økte antall stønadsmottakere med «ung ufør»-garanti fra 25 600 til 47 600 personer, en vekst på 86 prosent. Gruppen utgjør vel 14 prosent av alle stønadsmottakerne. Det er noe flere kvinner enn menn som har denne garantien.

I 1998 ble aldersgrensen for garantert tilleggspensjon for unge uføre hevet fra 24 år til 26 år.⁹ Samtidig ble det stilt krav til alvorlig sykdomstilstand som er klart dokumentert. Denne regelverksendringen har hatt betydning for utviklingen. Figur 6.18 viser at målt som andel av befolkningen

⁹ Dersom det kan dokumenteres at uføretidspunktet inntrådte før fylte 26 år, kan garantert minsteytelser for unge uføre med visse begrensninger innvilges uavhengig av alder på søknadstidspunktet.



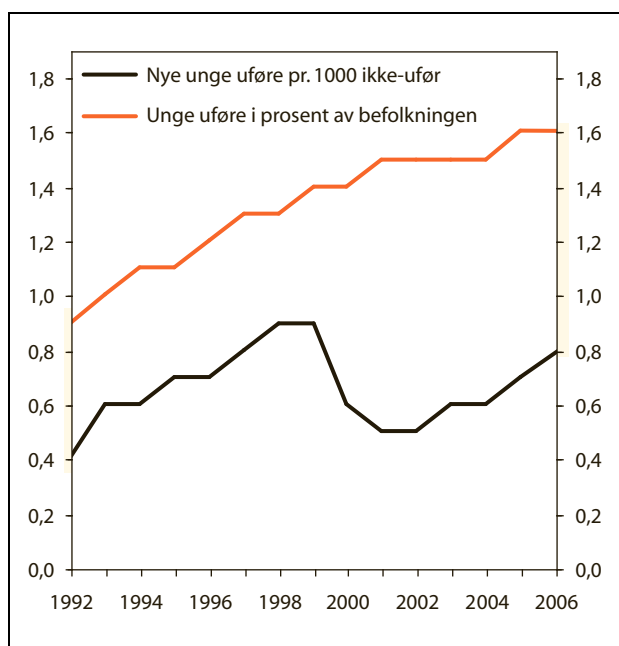
Figur 6.17 Nye mottakere av uføreytelser etter diagnose og alder. 2005

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

har gruppen økt gjennom hele perioden 1992–2006, men at veksten har avtatt etter 1999. I perioden har veksten i unge uføre som andel av befolkningen til sammen vært på 75 prosent. Tilgangen av nye mottakere av garantert tilleggspensjon ble betydelig redusert i årene etter innstramningen. I 1999 var det en tilgang på om lag 2300 «unge uføre», mens antallet var redusert til om lag 1300 i 2001 (disse tallene går ikke fram av figur 6.18). I de to siste årene har det imidlertid igjen vært en vekst både i antallet og målt pr. 1000 ikke-ufør i befolkningen.

En stor andel av stønadsmottakerne med «ung ufør»-garanti har psykiske lidelser. Om lag 62 prosent har en diagnose innenfor gruppen «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser», hvor gruppen «psykisk utviklingshemming» utgjør 23 prosent og gruppen «nevrososer og atferds- og personlighetsforstyrrelser» utgjør 22 prosent (andel av alle). I underkant av to prosent er registrert med diagnosen «psykiske lidelser på grunn av rusmiddel- eller tablettbruk».¹⁰ Videre har om lag elleve prosent «sykdommer i nervesystemet» og åtte prosent «medfødte misdannelser og kromosomavvik».

Hovedtyngden av gruppen av nye stønadsmottakere i 2006 med garantert minstetillegg for unge



Figur 6.18 Antall stønadsmottakere og antall nye stønadsmottakere med garantert tilleggspensjon for unge uføre. I prosent av befolkningen i alderen 18–67 år og pr. 1000 ikke-ufør. 1992–2006

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

uføre er under 30 år ved tilgang. Denne gruppen utgjør 66 prosent, mens aldersgruppene 30–39 år og 40–49 år utgjør henholdsvis 29 prosent og fem prosent.

Sett i forhold til alle stønadsmottakerne med tilgang i 2006, utgjør gruppen med «ung ufør»-garanti seks prosent. Gruppen utgjør 56 prosent i aldersgruppen under 30 år og 14 prosent i aldersgruppen 30–39 år.

Diagnosebildet for gruppen med tilgang i 2005 er i grove trekk nokså likt diagnosebildet for alle med «ung ufør»-garanti. Det kan likevel være verdt å merke seg enkelte forskjeller. En større andel av de nye stønadsmottakerne med tilleggsgaranti har diagnoser innenfor gruppen «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser». Om lag 68 prosent har denne diagnosen, hvor 18 prosent har «organiske psykiske lidelser/ schizofrene og paranoide lidelser»

¹⁰ Bjerkedal og Gogstad (2000) er en gjennomgang av saksdokumenter for 239 personer i alderen 16–34 år som ble uførepensjonert i 1992 og 1997. Saker der personene hadde psykiske forstyrrelser som årsak til uføretrygd var i større grad enn øvrige saker utilstrekkelig behandlet. Spesielt syntes saksbehandlingen å være mangelfull i saker der det forelå alkoholmisbruk/narkomani. Diagnosebetegnelsene var ofte lite eksakte og kunne i mange tilfeller mer ha preg av «karakteristikk» enn medisinske diagnoser. Ut fra saksdokumentene syntes i noen kommuner alkohol- og narkotikaproblemer å foreligge som kompliserende faktorer, men det ble sjelden presentert som hoveddiagnose alene.

og 33 prosent har «nevrosor og atferds- og personlighetsforstyrrelser». Derimot har en lavere andel diagnosen «psykisk utviklingshemming»; om lag ti prosent, mot 23 prosent blant bestanden. Videre har en lavere andel diagnosen «medfødte misdannelser og kromosomavvik»; om lag tre prosent, mot åtte prosent blant bestanden.

6.4.6 Uførepensjon for hjemmearbeidende

Hjemmearbeidende ektefeller har etter dagens regler rett til uførepensjon når evnen til å utføre arbeid i hjemmet er varig nedsatt med minst halvparten. I 2006 var det om lag 2300 personer som mottok en uføreytelse etter denne bestemmelsen, det vil si i underkant av en prosent av alle stønadsmottakerne. Videre var det om lag 50 personer som fikk innvilget en uføreytelse etter bestemmelsen i 2006

6.4.7 Innvandrere og uføreytelser

I dette avsnittet belyses uføreandelen blant innvandrerbefolkningen nærmere. Arbeids- og velferdsdirektoratets registre har ikke opplysninger om landbakgrunn, og teksten nedenfor baserer seg i stor grad på statistikk og rapporter/notater fra Statistisk sentralbyrå (SSB) (først og fremst Dahl og Lien (2006)).

SSBs befolkningsstatistikk viser at det ved utgangen av 2005 var om lag 387 000 personer med innvandrerbakgrunn i Norge. Det tilsvarte 8,3 prosent av befolkningen. «Personer med innvandrerbakgrunn» refererer seg her til innvandrerbefolkningen, som omfatter førstegenerasjonsinnvandrere og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre uten norsk bakgrunn. I 2005 utgjorde disse to gruppene henholdsvis 319 000 personer og 68 000 personer. Innvandrerbefolkningen økte med 6,0 prosent i 2005, mens hele befolkningen til sammenlikning økte med 0,7 prosent. Det er først og fremst innvandrere med ikke-vestlig¹¹ landbakgrunn som bidrar til økningen. I underkant av 50 prosent av innvandrerbefolkningen har norsk statsborgerskap.

I 2004 mottok 5,8 prosent av innvandrerbefolkningen i alderen 18–67 år uførepensjon, mens tilsvarende andel for hele befolkningen var på 10,0 prosent.¹² Dette er uførepensjonister som er bosatt i Norge.¹³ Det er imidlertid store forskjeller i uføreandelene mellom personer fra ulike land, og for

¹¹ Ikke-vestlige land omfatter Øst-Europa, Asia med Tyrkia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika.

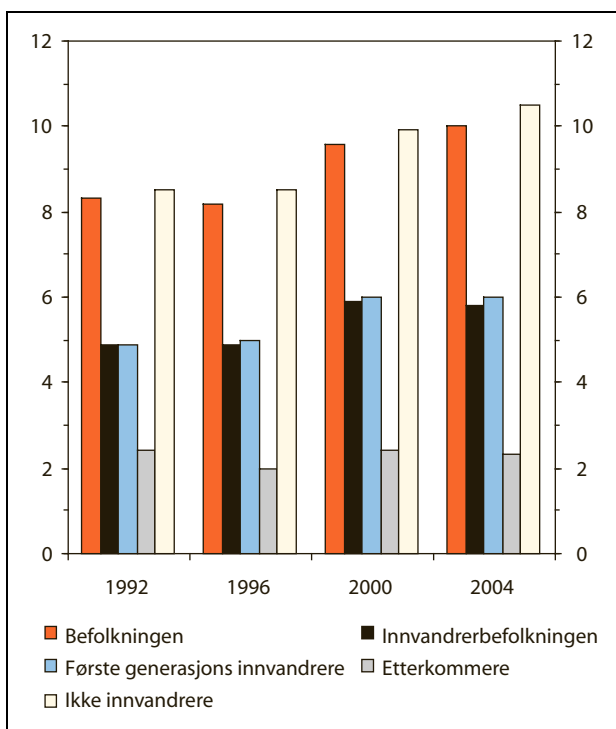
¹² Innvandrere med tidsbegrenset uførestønning er ikke inkludert.

enkelte grupper øker uføreandelen sterkt med alder og botid. Korrigeres det for alder, dvs. dersom det antas at innvandrerbefolkningen har samme aldersfordeling som befolkningen under ett, er uføreandelen blant innvandrere på 8,4 prosent.

Utvikling i uføreandelen blant innvandrere

Figur 6.19 viser utviklingen i andel personer med uførepensjon blant bosatte personer i Norge fra 1992 til 2004. Det er skilt mellom førstegenerasjonsinnvandrere (bosatte personer som er født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre) og etterkommere (bosatte personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre).

Figuren viser at utviklingen blant innvandrere i hovedtrekk er lik utviklingen i befolkningen gene-



Figur 6.19 Andel med uførepensjon i alderen 16/18-67 år (personer bosatt i Norge). Befolkningen, førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere. 1992, 1996, 2000 og 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

¹³ I 2006 var det i alt 8300 mottakere av uføreytelser som ikke var bosatt i Norge. Gruppen utgjør 2,5 prosent av alle stønadsmottakerne. Av disse var 86 prosent bosatt i Norden eller i EØS-land utenom Norden (henholdsvis 5100 og 2000 personer) (Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Utland). Uførepensjon fra folketrygden kan som hovedregel eksporteres fritt innenfor EU/EØS eller andre land som Norge har trygdeavtaler med. Som hovedregel gjelder dette også personer utenfor EU/EØS som har over 20 års botid i Norge etter fylte 16 år.

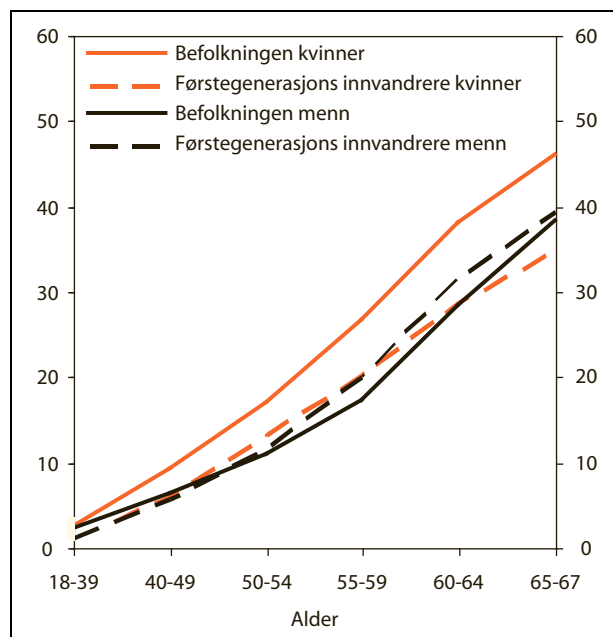
relt. Etter en svak økning i uføreandelen blant førstegenerasjonsinnvandrere på 1990-tallet, hadde 6,0 prosent av denne gruppen uførepensjon både i 2000 og 2004. Etterkommere er en liten og svært ung befolkningsgruppe, og bare i overkant av to prosent av disse har uførepensjon i perioden.

Nedenfor ser vi i all hovedsak på førstegenerasjonsinnvandrere, og disse omtales delvis også som innvandrere.

Uføreandel blant innvandrere etter alder, kjønn og botid

Vi har tidligere sett at uføretilbøyeligheten øker med alderen, jf. figur 6.11. Sammenliknet med befolkningen totalt er det færre førstegenerasjonsinnvandrere i de eldste aldersgruppene. Dette forklarer en del av den forholdsvis lave uføreandelen blant innvandrere. Dersom det korrigeres for ulik alderssammensetning blant førstegenerasjonsinnvandrere og i befolkningen, er uføreandelen blant innvandrere på 8,4 prosent, mot faktisk registrert 6,0 prosent. Uføreandelen er lavere blant førstegenerasjonsinnvandrere enn i befolkningen i alle aldersgrupper.

Skilles det mellom kvinner og menn, ser vi imidlertid at uføreandelen blant mannlige førstegenerasjonsinnvandrere er høyere enn blant menn i befolkningen i aldersgruppene over 50 år, jf. figur 6.20. For kvinner er uføreandelen lavere blant



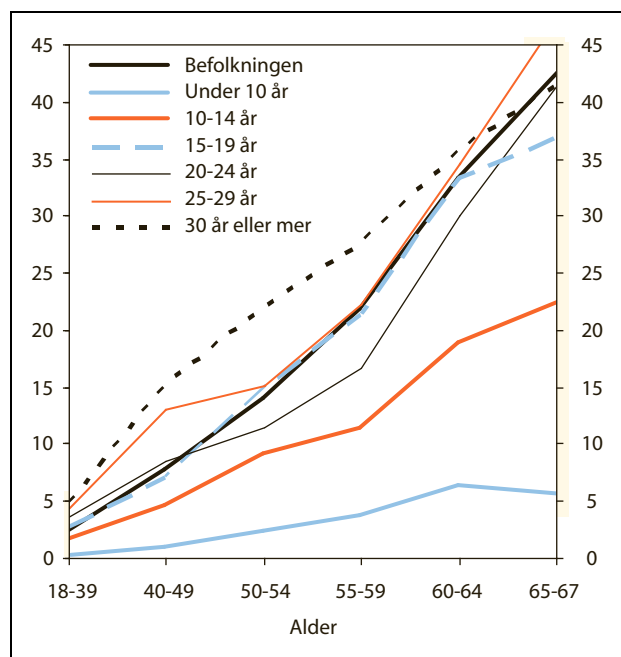
Figur 6.20 Andel med uførepensjon etter alder og kjønn (personer bosatt i Norge). Befolkningen og førstegenerasjonsinnvandrere. 2004. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

førstegenerasjonsinnvandrere enn i befolkningen i alle aldersgruppene.

I 2004 var uføreandelen blant mannlige og kvinnelige innvandrere henholdsvis 6,4 og 5,6 prosent, mens andelene i befolkningen var henholdsvis 8,4 og 11,7 prosent. Forskjellen i uføreandel mellom kvinner og menn blant innvandrere sammenliknet med befolkningen sett under ett, har trolig sammenheng med forskjeller i aldersfordelingen for menn og kvinner. I aldersgruppen 40–59 år, hvor uføretilbøyeligheten er relativt høy, er det klart flere menn enn kvinner blant innvandrerne, noe som bidrar til en høyere uføreandel blant menn enn blant kvinner. Videre kan den relativt lave uføreandelen blant innvandrerkvinner trolig i stor grad forklares med en lavere arbeidsdeltakelse enn mannlige innvandrere og i befolkningen samlet.

Det er en positiv sammenheng mellom botid og uføreandel. Det er naturlig nok en sammenheng mellom alder og botid, men innenfor de aller fleste aldersgruppene er det slik at uføreandelen er høyere for personer som har lang botid enn for personer som har kortere botid. Korrigeres det for botid, øker uføreandelen nesten uten unntak med alder. For innvandrere med uførepensjon i 2004 var gjennomsnittlig botid i Norge 26 år, mot 13 år for alle bosatte innvandrere i alderen 18–67 år. Figur 6.21 viser at uføreandelen er relativt lav blant før-



Figur 6.21 Andel med uførepensjon etter alder og botid (personer bosatt i Norge). Befolkningen og førstegenerasjonsinnvandrere. 2004. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

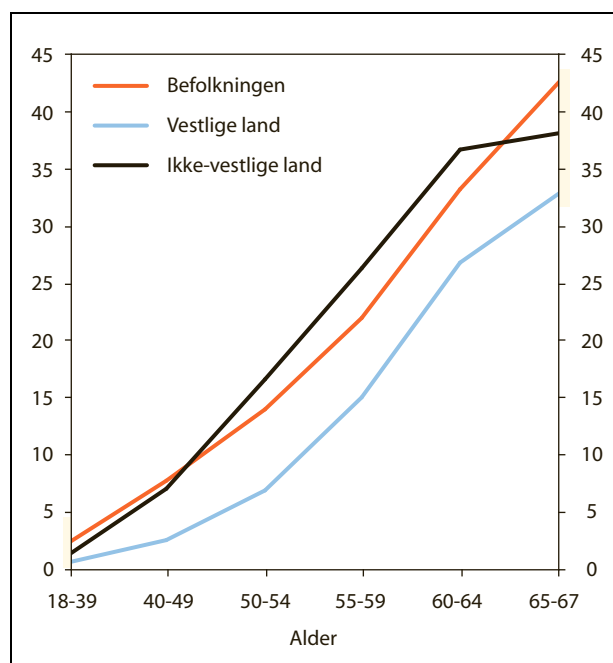
stegenerasjonsinnvandrere som har bodd i Norge under 10 år, uansett alder. For innvandrergruppene med botid over 25 år, er uføreandelen høyere enn i befolkningen i alle aldersgrupper.

Uføreandel og landbakgrunn

Innvandrerbefolkningen er ingen homogen gruppe, og det er store forskjeller i uføreandelen etter landbakgrunn. Spesielt gjelder dette for innvandrere fra ikke-vestlige land.

I 2004 var om lag to av tre av alle førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 18–67 år ikke-vestlige innvandrere. I gruppen med ikke-vestlige innvandrere og gruppen med vestlige innvandrere mottok henholdsvis 5,9 og 6,3 prosent uførepensjon i 2004. Personer fra Asia (med Tyrkia), Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjør de klart største gruppene blant ikke-vestlige uførepensjonister. Personer fra Norden utgjør den største gruppen blant uførepensjonister fra vestlige land. Denne gruppen har også størst uføreandel, med en andel på 6,6 prosent, mens grupper fra Øst-Europa, Nord-Amerika og Oseania har lavest uføreandel, med en uføreandel på om lag 4,5 prosent.

I alle aldersgrupper er imidlertid uføreandelene høyere for innvandrere fra ikke-vestlige land enn for innvandrere fra vestlige land. Figur 6.22



Figur 6.22 Andel med uførepensjon etter alder og landbakgrunn (personer bosatt i Norge). Befolkningen og førstegenerasjonsinnvandrere. 2004. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

viser uføreandelen etter alder i 2004 for vestlige og ikke-vestlige innvandrere. I alle grupper for botid er uføreandelen en god del høyere for innvandrere fra ikke-vestlige land enn for innvandrere fra vestlige land. Forskjellen er størst for gruppen som har en botid på 30 år eller mer. For disse var uføreandelen i 2004 henholdsvis 38,8 prosent og 22,8 prosent (disse tallene går ikke fram av figur 6.21).

Tallene fra Statistisk sentralbyrå viser at det er store forskjeller i uføreandelen mellom førstegenerasjonsinnvandrere fra ulike land, spesielt for innvandrere fra ikke-vestlige land. Samvariasjonen mellom botid/alder og uføreandel er svært tydelig for en del innvandrere som har lang botid i Norge. Eksempelvis har personer fra Marokko og Pakistan, med en gjennomsnittlig botid i Norge på henholdsvis 15 år og 18 år, en uføreandel på 13–14 prosent i 2004, det vil si en dobbel så høy uføreandel som alle innvandrere. Uføreandelen er spesielt høy i de eldste aldersgruppene i disse to landene; henholdsvis 67,7 prosent og 57,4 prosent i aldersgruppen 60–64 år og henholdsvis 72,7 prosent og 61,9 prosent i aldersgruppen 65–67 år. I de eldste aldersgruppene har også personer fra Chile, Tyrkia og India klart høyere uføreandeler enn gjennomsnittet av befolkningen. Det er også grupper av førstegenerasjonsinnvandrere som har forholdsvis lang botid i Norge, men hvor uføreandelen er lav. Eksempler på dette er innvandrere fra Sri-Lanka og Filippinene, som i gjennomsnitt har en botid på 12–13 år, men hvor uføreandelen er på 3–4 prosent. I disse gruppene er uføreandelen henholdsvis 11,0 prosent og 34,4 prosent i aldersgruppen 60–64 år og henholdsvis 21,7 prosent og 37,5 prosent i aldersgruppen 65–67 år.

Fevang og Røed (2006) har sett på hvilke grupper som har høyest risiko for å bli uførepensjonert ut fra kjennetegn som alder, kjønn, utdanning, yrkesbakgrunn og landbakgrunn. Rapporten viser at om lag 14 prosent av den ikke-uføre befolkningen mellom 30 og 55 år i 1992, ble uføre i løpet av den neste tiårsperioden. Enkelte innvandrergupper skiller seg ut med svært høy uføreandel. Blant annet ble om lag 25 prosent av innvandrerne fra Nord-Afrika og Midt-Østen uføre i den aktuelle perioden. Det er først og fremst i perioden 1994–2000 at forskjellen i tilgangsratene for nye uføre i disse innvandrerguppene og de øvrige innvandrerguppene er størst. Andre innvandrergupper, som personer fra Afrika (unntatt Nord-Afrika og Midt-Østen), Sørøst-Asia, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania, har på sin side en lavere tilgang til uførepensjon enn nordmenn.

I denne rapporten undersøkes det også i hvilken grad de ulike variablene påvirker sann-

synligheten for å bli ufør. Alt annet likt, har alle innvandrergupper større sannsynlighet for å bli ufør enn nordmenn. Innvandrere fra Nord-Afrika og Midt-Østen skiller seg ut med en meget høy sannsynlighet. Mens nordmenn har en uføresannsynlighet på om lag 12 prosent, anslås uføresannsynligheten for disse gruppene til å være henholdsvis 35 og 27 prosentpoeng høyere, alt annet likt. Forskjellene mellom disse uføresannsynlighetene og observerte uførerater forklares med at de aktuelle innvandrerguppene har kjennetegn som bidrar til å trekke ned uføresannsynligheten, spesielt gjelder dette alder.

Innvandrerens arbeidstilknytning

SSBs sysselsettingsstatistikk viser at en større andel av innvandrerbefolkningen står utenfor arbeidsstyrken enn andelen i befolkningen totalt. I 4. kvartal 2005 var sysselsettingen blant innvandrerne på 57,5 prosent, mens tilsvarende andel blant befolkningen var på 69,4 prosent. Det er store forskjeller mellom de ulike innvandrerguppene. Selv om sysselsettingen øker med botid i Norge, er det likevel enkelte innvandrergupper som skiller seg ut med relativt lav sysselsettingsprosent.

Helse- og sosialsektoren sysselsetter flest innvandrere; 21,9 prosent arbeidet innenfor denne sektoren. Det en høy andel ikke-vestlige lønnstakere i yrker uten krav til utdanning, blant annet er det en overvekt av innvandrere innenfor hotell- og restaurantvirksomhet og rengjøringsvirksomhet. 4,3 prosent av de sysselsatte innvandrerne arbeidet innenfor rengjøringsvirksomhet, mens det tilsvarende tallet for hele befolkningen var 0,8 prosent. Dette er sektorer/yrker som har relativt høy uføretilgang, jf. punkt 6.4.8.

Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere var 6,1 prosent i 4. kvartal 2006, mens tilsvarende andel i befolkningen var på 1,8 prosent.

6.4.8 Utdanning, yrkesbakgrunn og tidligere arbeidstilknytning/inntekt

I dette avsnittet belyses de uføres utdannings- og yrkesbakgrunn og tidligere tilknytning til arbeidslivet. Da opplysninger om utdanning, yrke og arbeidstilknytning er ufullstendige eller ikke tilgjengelige for hele bestanden, er det tatt utgangspunkt i nye mottakere av uføreytelser i 2005 og 2006.

Nye mottakere av uføreytelser har gjennomgående lavere utdanning enn befolkningen generelt i alle aldersgrupper. Videre har gruppen et lavere inntektsnivå og gjennomgående noen færre år i arbeidslivet enn befolkningen i tilsvarende alders-

grupper. En relativt stor andel av de nye stønads-mottakerne har arbeidet innenfor «helse og sosiale tjenester». Videre har mange bakgrunn innenfor næringsgruppene «varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet» og «industri og bergverksdrift».

Utdanning

Flere undersøkelser viser at sannsynligheten for å bli ufør avtar med utdanningsnivået (se blant annet Dahl (2007) og Fevang og Røed (2006)). Da det er mangelfulle opplysninger om utdanningsnivået til alle stønadmottakerne i Arbeids- og velferdsdirektoratets registre, har vi her valgt å se på utdanningsnivået til nye mottakere av *uførepensjon* i 2005. Nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad er altså ikke inkludert.¹⁴ Statistikken viser at personer som mottar uføreytelser har lavere utdanning enn personer i yrkesaktiv alder generelt.

Tabell 6.5 viser at i alle aldersgruppene er andelen nye uførepensjonister høyest blant personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Med unntak av i den eldste aldersgruppen, er andelen også høyere blant personer med videregående skole enn blant personer med universitet/høgskole i alle aldersgrupper. Oversikten inkluderer ikke nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad, og da disse gjennomgående er yngre enn

mottakere av uførepensjon, vil spesielt andelen i aldersgruppene under 50 år være «undervurdert». Forholdet mellom andelene etter høyeste fullførte utdanning innenfor de ulike aldersgruppene, antas likevel å gi et forholdsvis godt bilde av utdanningsnivået til nye stønadmottakere, også i aldersgruppene under 50 år.

Næringsbakgrunn

I det følgende gis en oversikt over hvilke næringer nye mottakere av uføreytelser i 2006 kommer fra, og hvor stor andel disse utgjør i forhold til antall sysselsatte i de respektive næringene. Opplysningene om næring er hentet fra Aa-registeret (arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret). På grunn av mangelfull statistikk for tidligere år, er det ikke mulig å si noe om bestandens næringsbakgrunn og/eller utviklingen i denne. Det er verdt å merke seg at utgangspunktet for næringsklassifiseringen er det siste registrerte arbeidsforholdet. Dette gir ikke nødvendigvis et godt bilde av bakgrunnen til alle stønadmottakerne. Det er for eksempel mulig at sykdommen som forårsaket uførheten inntrådte i en tidligere stilling/annen næring eller at arbeidsforholdet ligger en del år tilbake i tid, slik at det er lenge siden vedkommende har vært i jobb/hatt kontakt med arbeidsgiver.

Figur 6.23 viser at en stor andel av de nye stønadmottakerne i 2006 har arbeidet innenfor «helse og sosiale tjenester». Videre har mange bakgrunn innenfor næringsgruppene «varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet» og «industri og bergverksdrift». Skilles det mellom kvinner og menn, ser vi at det er nettopp «helse og sosiale tjenester» og «varehandel» hvor de fleste kvinnene kommer fra – disse næringene utgjør henholdsvis 35 prosent og 16 prosent. De fleste menn kommer

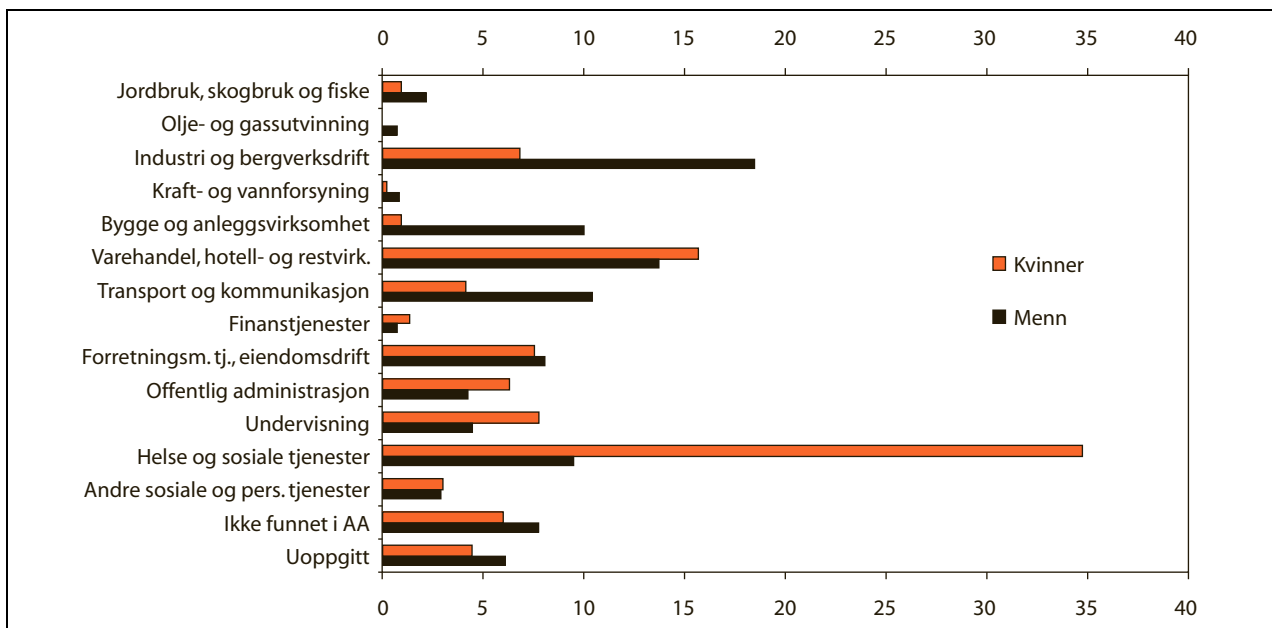
¹⁴ For personer med tidsbegrenset uførestønad er det ikke registrert opplysninger om utdanning; tallene omfatter derfor kun nye mottakere av uførepensjon, som utgjør om lag 60 prosent av alle nye mottakere i 2005. Andelen uoppgitt blant alle stønadmottakerne (bestanden) er på 20 prosent. Med forbehold om at fordelingen i denne gruppen ikke avviker fra den generelle fordelingen i betydelig grad, gir en sammenlikning av utdanningsnivået til bestanden og nye uførepensjonister i 2005 om lag det samme bildet. Uførepensjonister med tilgang i 2005 hvor utdanning ikke er oppgitt (utgjør 0,2 prosent), er inkludert i gruppen «grunnskole».

Tabell 6.5 Nye mottakere av uførepensjon i 2005 som andel av befolkningen etter alder og høyeste fullførte utdanning.¹ Pr. tusen

	I alt	Grunnskole	Videregående skole	Universitet/høgskole
I alt	6,9	15,4	4,3	3,6
20–24 år	1,2	2,9	0,7	0,1
25–29 år	0,8	2,3	0,8	0,1
30–39 år	1,3	3,5	1,0	0,6
40–49 år	3,3	6,7	2,4	1,6
50–59 år	14,2	32,1	8,4	7,8
60–66 år	20,2	35,7	11,5	16,4

¹ Kategoriene i Arbeids- og velferdsdirektoratets register er henholdsvis 7–9 år, 10–12 år, 13 år eller mer, mens Statistisk sentralbyrå opererer med kategoriene grunnskole, videregående skole og universitets- og høyskole.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.



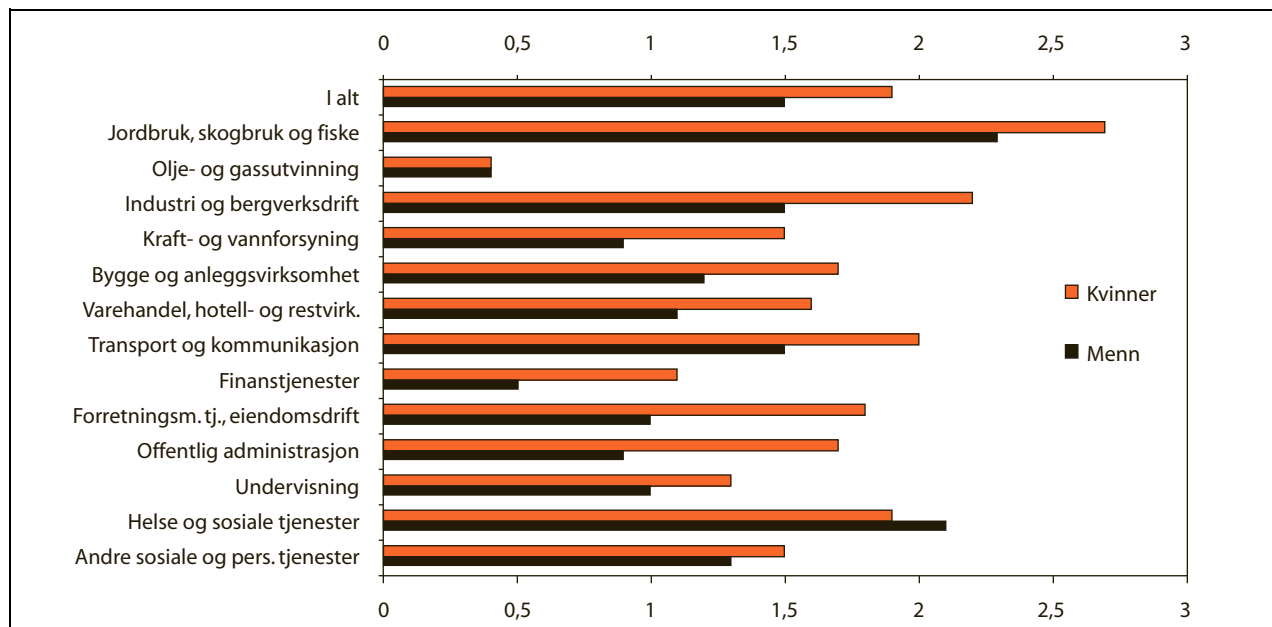
Figur 6.23 Fordeling nye mottakere av uføreytelser etter næring og kjønn (siste registrerte arbeidsforhold). 2006. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

fra «industri og bergverksdrift», hvor gruppen utgjør 19 prosent.

Uføreandelen øker med alderen innenfor alle næringsgrupper. Om lag 71 prosent av de nye mottakerne under 25 år gjenfinnes ikke i Aa-registeret, noe som indikerer at mange i denne aldersgruppen

aldri har vært i arbeid. I all hovedsak er dette personer som er innvilget uførepensjon (det vil si en liten andel av denne gruppen er innvilget tidsbegrenset uførestønad). I aldersgruppen 25–34 år er det 12 prosent som ikke gjenfinnes i registeret, mens dette i liten grad gjelder de øvrige aldersgruppene.



Figur 6.24 Nye mottakere av uføreytelser i 2006 etter næring og kjønn i forhold til antall sysselsatte¹ i respektive næring. Prosent

¹ Sysselsatte er arbeidstakere (eksklusive selvstendige næringsdrivende) 18–66 år ved inngangen av tilgangsåret (2006). Innenfor enkelte næringer er det betydelige sesongvariasjoner i antall sysselsatte, for eksempel innenfor «Jordbruk, skogbruk og fiske». Videre er det næringer som i større grad enn andre er preget av kortere engasjementer, og dette vil også kunne påvirke tallene

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Figur 6.24 viser antall nye mottakere i 2006 i forhold til antall sysselsatte innenfor de ulike næringene. Uføreandelen er høyest innenfor næringsgruppen «jordbruk, skogbruk og fiske», hvor tilgangen utgjør 2,4 prosent av de sysselsatte. Siden næringen er liten, utgjør disse imidlertid en svært liten andel av nye stønadmottakere i 2006. Det er også relativt stor tilgang av personer med bakgrunn innenfor «helse og sosiale tjenester», «transport og kommunikasjon» og «industri og bergverksdrift», som alle er store næringsgrupper. Nye mottakere av uføreytelser i 2006 utgjør henholdsvis 2,0, 1,7 og 1,6 prosent av de sysselsatte innenfor disse næringene.

Yrkesbakgrunn

Det finnes ingen god oversikt over yrkesbakgrunnen til personer som mottar uføreytelser. En relativt stor andel av gruppen som bruker opp sykepenge rettighetene sine har overgang til uføreordningene, direkte eller via rehabiliteringspenger og/eller attføringspenger, jf. avsnitt 6.5. Yrkesbakgrunnen til personer som har opphør på grunn av oppbrukte sykepenge rettigheter vurderes derfor å kunne gi et relativt godt bilde av de uføres yrkesbakgrunn. Opplysninger om yrke («Standard

for yrkesklassifisering» (STYRK)) er hentet fra sykefraværstatistikken til Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.¹⁵ Denne statistikken har i dag akseptabel kvalitet, men opplysninger om yrke er blant annet mangelfulle for personer som arbeider innenfor kommunesektoren; disse inngår i kategorien «uoppgitt», som i alt utgjør vel 11 prosent av gruppen som har brukt opp sykepenge rettighetene sine i 2005.

I 2005 var det til sammen i underkant av 40 000 personer som brukte opp sykepenge rettighetene sine. Om lag 57 prosent av disse var kvinner. Tabell 6.6 viser status seks måneder etter opphør av sykepenge. Av gruppen som har brukt opp sykepenge rettighetene i løpet av 2005 har 86 prosent overgang til andre helserelevante ytelse. Om lag tolv prosent er tilbake i arbeid, mens en relativt liten andel ikke gjenfinnes i registrene. Etter seks måneder har 21 prosent gått over på uføreytelser, 48 prosent er på rehabiliteringspenger og 17 prosent er på yrkesrettet attføring.

¹⁵ Av gruppen av personer som har tilgang til en uføreytelse i 2005 er det om lag seks prosent som ikke gjenfinnes i sykepengeregisteret siste fem år før tilgang; disse har trolig ikke vært i arbeid (i all hovedsak «unge uføre» eller hjemmeverende).

Tabell 6.6 Arbeidstakere¹ som har brukt opp sykepenge rettighetene i 2005 etter yrke. Status seks måneder etter opphør

	Antall	Andel	I arbeid	Attføringspenger	Rehabilitering	Tidsbegr. uførestønad	Uførepensjon	Ikke gjenfunnet
I alt	39 549	100,0	12,1	16,9	48,1	1,8	19,5	1,6
Pleie- og omsorgspersonale	5 046	12,8	11,6	11,4	51,9	2,0	22,2	0,9
Ukjent kode, uoppgitt	4 509	11,4	6,6	23,4	47,2	1,9	15,9	5,0
Butikkmedarbeidere, selgere mv.	3 268	8,3	10,5	18,5	50,7	1,5	17,4	1,4
Rengjøring/husholdning bedrift/priv.	2 307	5,8	11,5	20,6	47,1	1,2	17,8	1,8
Transportarb, operatører mobile mask. o.l.	1 847	4,7	11,1	25,1	48,3	1,4	12,6	1,5
Maskinoperatører	1 636	4,1	7,8	24,9	46,8	1,3	18,0	1,2
Håndverkere steinfag, bygg/anlegg	1 576	4,0	11,0	27,0	45,3	0,8	14,4	1,5
Sekretærer og tastaturoperatører	1 572	4,0	11,8	10,3	45,2	2,6	28,6	1,5
Håndverkere, metall-/maskinarb., elektr o.l.	1 449	3,7	10,5	23,2	46,5	1,7	16,9	1,2
Grunnskolelærere	1 298	3,3	20,2	4,5	40,4	2,4	32,3	0,2
Ledere store/mellomstore bedr./off. adm.	1 068	2,7	17,2	7,0	51,2	2,6	21,0	0,9
Funksjonærer innen finansvesen og salg	1 048	2,6	14,0	12,2	50,8	2,4	19,4	1,2
Sykepleiere, vernepleiere	888	2,2	14,9	13,9	52,1	1,9	16,2	1,0
Husholdnings- og restaurantpersonale	813	2,1	13,0	25,3	48,6	0,4	10,7	2,0
Ingeniører, teknikere m.fl.	701	1,8	14,4	10,0	45,9	1,7	26,8	1,1

Tabell 6.6 Arbeidstakere¹ som har brukt opp sykepengerettighetene i 2005 etter yrke. Status seks måneder etter opphør

	Antall	Andel	I arbeid	Att-føring	Rehabili-tering	Tids-begr. uføre-stønad	Uføre-pensjon	Ikke gjen-funnet
Lager og transportfunksjonærer	650	1,6	10,8	22,0	43,8	0,9	20,3	2,2
Rednings- og vaktstyrker	645	1,6	10,5	13,0	47,9	2,6	25,3	0,6
Prosessoperatører	644	1,6	8,9	21,0	42,1	2,0	24,5	1,6
Hjelpearb. i bygg/anlegg, industri osv.	594	1,5	8,1	29,1	41,2	1,7	17,5	2,4
Andre håndverkere	583	1,5	11,1	22,6	46,8	1,9	15,6	1,9
Lavere saksbehandlere innen off. adm.	507	1,3	19,1	5,5	40,2	3,0	32,1	0,0
Andre akademiske yrker	496	1,3	19,4	4,8	52,2	1,2	21,4	1,0
Andre yrker uten krav til utdanning	479	1,2	13,4	25,7	44,5	1,0	13,6	1,9
Undervisningsyrker minst 4 års høysk. utd.	477	1,2	26,8	3,1	37,3	2,9	29,1	0,6
Bibliotek og postmedarbeidere	469	1,2	13,0	19,8	43,5	3,0	20,0	0,6
Ledere av små bedrifter	456	1,2	16,9	12,5	52,6	1,8	15,4	0,9
Funksjonærer innen økonomi og adm.	455	1,2	15,4	5,5	49,9	2,4	25,7	1,1
Biologiske og medisinske yrker	447	1,1	20,6	4,0	50,8	3,1	20,8	0,7
Andre yrker med kort høyskole-/ univ. utd.	445	1,1	16,9	14,2	48,8	2,7	16,6	0,9
Kundeservice yrker	414	1,0	6,0	14,3	52,4	1,2	23,4	2,7
Yrkesfaglærere med mer	344	0,9	16,9	6,7	43,9	1,5	30,5	0,6
Realister, siv.ing. m.fl.	329	0,8	18,2	4,9	56,2	1,5	18,5	0,6
Økonomimedarbeidere o.l.	323	0,8	12,4	6,8	55,4	3,1	21,1	1,2
Frisør, slankeverter, krematoriearb. m.m.	295	0,7	8,5	36,9	48,1	0,7	4,7	1,0
Høyere saksbeh. innen off. adm.	280	0,7	24,3	3,2	43,9	1,4	27,1	0,0
Øvrige yrker	1 191	3,0						

¹ Arbeidstakere utgjør over 85 prosent av alle som har opphør (på grunn av oppbrukt sykepengerett), de øvrige er i all hovedsak selvstendige næringsdrivende.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

De største yrkesgruppene som har opphør på grunn av maksimal sykepengeperiode er «pleie- og omsorgspersonale» (13 prosent av alle arbeidstakere som har opphør i 2005), «butikkmedarbeidere, selgere mv.» (8 prosent) og «rengjøring/husholdning bedrift privat» (6 prosent). Andre relativt store yrkesgrupper er «transportarbeidere o.l.», «sekretærer m.m.», «maskinoperatører», «håndverkere steinfag, bygg og anlegg», «håndverkere, metall- og maskinarbeidere, elektrikere o.l.».

Yrker hvor en relativt stor andel er tilbake i arbeid etter seks måneder, er «undervisningsyrker med minst 4 års høyskoleutdanning», «andre innen kontor og kundeservice», «høyere saksbehandling innen offentlig administrasjon», «biologiske og medisinske yrker» og «grunnskolelærere». Yrker

der andelen tilbake i arbeid er relativt liten, er «kundeservice-yrker», «maskinoperatører», «hjelpearbeidere innen bygg og anlegg, industri etc.» og «frisør m.m.».

Med enkelte unntak har personer i yrker som ikke krever lengre utdanning og yrker med fagutdanning, i større grad overgang til yrkesrettet attføring og i mindre grad overgang til uføreytelser. Unntakene er for eksempel «sekretærer m.m.», «rednings- og vaktstyrker» og «pleie- og omsorgspersonale», hvor en relativ stor andel etter seks måneder har overgang til uføreytelser (henholdsvis 31, 24 og 24 prosent) og relativt få har overgang til attføringspenger. Andre yrkesgrupper hvor en høy andel har overgang til uføreytelser er «lavere saksbehandlere innen offentlig sektor» (35 prosent), «grunnskolelærere» (35 prosent), «andre

administrative ledere og politikere» (33 prosent), «undervisningsyrker med minst fire års høyskoleutdanning» (32 prosent) og «yrkesfaglærere m.m.» (32 prosent).

I grove trekk kan det synes som om personer med høyere utdanning i større grad kommer tilbake i arbeid, samtidig som relativt flere i disse gruppene har direkte overgang til uføreytelser. Disse gruppene har i liten grad direkte overgang til yrkesrettet attføring.

Ser vi gruppen arbeidstakere som har brukt opp sykepengere rettighetene sine i 2005 i forhold til antall sysselsatte i de ulike yrkene, er andelen størst i yrkesgruppene «administrative ledere og politikere», «rengjøring/husholdning bedrifter privat», «frisører m.m.», «bibliotek og postmedarbeidere» og «transportarbeidere o.l.» (tallene går ikke fram av tabell 6.6). «Administrative ledere og politikere» er en relativt liten yrkesgruppe, hvor arbeidstakere med oppbrukt sykepengere rettigheter i 2005 utgjør 5,5 prosent. De øvrige gruppene utgjør mellom 3,5–3,8 prosent av alle sysselsatte i de respektive yrkeskategoriene. Gjennomsnittet for alle grupper er 1,9 prosent. Yrkeskategorier med et stort antall sysselsatte, som for eksempel «pleie- og omsorgspersonale» og «butikkmedarbeidere, selgere m.m.» utgjør henholdsvis 2,9 og 2,2 prosent. Det understrekes at statistikken kun er basert på tall for 2005, og at den er beheftet med en del usikkerhet, blant annet ved at ansatte innenfor kommunal sektor ikke inngår under de enkelte yrkeskategoriene.

Tidligere tilknytning til arbeidslivet

Med utgangspunkt i registerdata over pensjonsgivende inntekter fra Skatteetaten, beskrives i det følgende tidligere arbeidstilknytning for personer med tilgang til en uføreytelse i 2005. Opplysninger om inntekt er mer pålitelige enn opplysninger om arbeid og arbeidsforhold i Aa-registeret, og vurderes derfor til å gi det beste bildet av tidligere tilknytning til arbeidslivet. Pensjonsgivende inntekt er definert som personinntekt etter skatteloven, med visse unntak. Pensjonsgivende inntekt omfatter arbeidsinntekt og næringsinntekt, og dessuten enkelte ytelser fra folketrygden (herunder sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, men ikke alders- og uførepensjon).

Tabell 6.7 og tabell 6.8 viser henholdsvis gjennomsnittlig pensjonspoeng og antall år med pensjonspoeng etter alder (for alle år) hittil. Opp-tjente pensjonspoeng ett år er lik pensjonsgivende inntekt målt i G minus 1.

For nye mottakere av uføreytelser i 2005 øker både gjennomsnittlig opptjente pensjonspoeng og antall år med pensjonspoeng med alderen. Sammenliknet med befolkningen i samme aldersgruppe, har nye mottakere av uføreytelser i 2005 færre *opptjente pensjonspoeng*. Forskjellene er størst i aldersgruppene 30–49 år. En relativt stor andel av de uføre har under to pensjonspoeng i gjennomsnitt, dvs. at de hittil har hatt en årsinntekt på om lag 180 000 kroner (målt i 2005-kroner). Blant annet gjelder dette over halvparten i alderen 30–39 år og en av tre i alderen 40–49 år. Tabell 6.7 viser at en relativt liten andel av nye mottakere av uføreytelser har mer enn fire pensjonspoeng i gjennomsnitt (tilsvarer en årsinntekt på om lag 300 000 kroner). Her er forskjellene mellom nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen totalt størst i aldersgruppene 30–59 år, mens det ikke er betydelige forskjeller i den eldste aldersgruppen.

Menn har i gjennomsnitt flere opptjente pensjonspoeng enn kvinner i alle aldersgrupper. Det er svært få kvinner med tilgang til en uføreytelse i 2005 som har opptjent mer enn fire pensjonspoeng, mens det er relativt mange som har under to pensjonspoeng. For kvinner utgjør disse gruppene henholdsvis seks prosent og 42 prosent, mens tilsvarende tall for menn med tilgang til en uføreytelse i 2005 er henholdsvis 38 prosent og 19 prosent.

Mulige forklaringer på forskjellene mellom nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen generelt, er at uføre i større grad arbeider i lavinntektsjobber og i større grad har deltidsstillinger, og at dette spesielt gjelder for kvinner. Videre vet vi at de fleste som innvilges en uføreytelse har en kortere eller lengre periode med helserelevante ytelse bak seg ved tilgang (jf. avsnitt 6.4). Dette bidrar til et lavere gjennomsnitt for opptjente pensjonspoeng. De relativt små forskjellene i de eldste aldersgruppene indikerer at uføre i disse aldersgruppene i større grad har en «normal» arbeidstilknytning/karriere før overgang til uføreytelsen.

Ser vi på *antall år med pensjonspoeng*, er forskjellene mellom nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen samlet mindre. Det er likevel slik at en god del av uføregruppen har en relativt kort periode i arbeidslivet bak seg, målt i antall år med pensjonspoeng. For eksempel har i underkant av 40 prosent av aldersgruppen 30–39 år med tilgang til en uføreytelse i 2005 færre enn ti år med pensjonspoeng, mens dette gjelder i underkant av 30 prosent av befolkningen i samme aldersgruppe. I aldersgruppene over 40 år er forskjellen i andelen som har færre enn ti år med pensjonspoeng relativt liten mellom nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen. Menn har en sterkere arbeidstil-

Tabell 6.7 Fordelingen av gjennomsnittlige pensjonspoeng (hittil) etter alder. Inntektsdata pr. 2004. Nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen. Prosent

	I alt	18–29 år	30–39 år	40–49 år	50–59 år	60–67 år
<i>Nye mottakere i 2005</i>						
Antall	31 584	2 115	3 892	6 536	11 389	7 653
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0	3,7	27,0	1,6	1,4	2,0	2,7
0,1–0,9	7,2	30,9	14,5	6,5	3,3	3,2
1,0–1,9	21,0	30,4	35,7	26,3	16,8	12,6
2,0–2,9	25,4	9,6	29,0	31,2	27,4	20,1
3,0–3,9	22,2	1,7	14,5	23,3	26,3	24,8
4,0–4,9	13,9	0,4	4,4	9,5	16,8	21,9
5,0–5,9	5,1	-	0,3	1,6	5,8	10,7
6,0–6,9	1,4	-	0,0	0,2	1,5	3,5
7 G eller mer	0,2	-	-	-	0,1	0,6
<i>Befolkningen</i>						
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0	9,5	28,8	4,5	3,0	2,0	3,5
0,1–0,9	9,7	23,2	5,9	4,2	4,7	7,5
1,0–1,9	15,4	20,3	14,6	13,0	13,2	14,8
2,0–2,9	20,4	15,6	25,4	22,0	20,5	17,5
3,0–3,9	20,8	8,9	28,5	25,2	22,8	19,7
4,0–4,9	15,1	2,7	16,8	21,2	20,7	17,5
5,0–5,9	6,3	0,4	3,8	8,9	10,9	11,4
6,0–6,9	2,3	0,0	0,4	2,3	4,6	6,2
7 G eller mer	0,4	0,0	0,0	0,1	0,6	1,9

Kilder: Skatteetaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

knytning enn kvinner også når vi ser på antall år med pensjonspoeng. Forskjellene er størst i aldersgruppene over 40 år.

En stor andel i aldersgruppene over 50 år har over 25 år med pensjonspoeng. Dette gjelder både blant nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen generelt. I aldersgruppen 60–67 år er denne andelen 80 prosent av de uføre og 70 prosent i befolkningen. Forskjellen i denne aldersgruppen er størst blant kvinner, men også blant menn er andelen større i gruppen uføre.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at med unntak av de yngste aldersgruppene, har nye mottakere av (varig) uførepensjon i 2005 i gjennomsnitt flere pensjonspoeng og flere år med pensjonspoeng bak seg før tilgang enn nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Forskjellen mellom ytelsene tilter i de eldste aldersgruppene.

Arbeidstilknytning året før uføretidspunktet

Størrelsen på pensjonsgivende inntekt året før uføretidspunktet¹⁶ tyder på at arbeidstilknytningen

gjennomgående er relativt god før sykdommen/skaden inntreffer. Tas det utgangspunkt i nye uføremottakere i 2005, viser tall fra Skatteetaten/Arbeids- og velferdsdirektoratet at aldersgruppene over 30 år i gjennomsnitt har mellom 2,8 og 3,8 pensjonspoeng året før uføretidspunktet (målt i 2005-kroner tilsvarer dette en inntekt på om lag 230 000–290 000 kroner). Gruppen som har tilgang til en uføreytelse samme året som uføretidspunktet, har i gjennomsnitt færre pensjonspoeng året før uføretidspunktet enn grupper hvor det går ett til tre år fra uføretidspunktet til tilgang (en forskjell på om lag 0,7–1,0 pensjonspoeng innenfor de ulike aldersgruppene).

I aldersgruppen 30–39 år har de som har uføretidspunkt ett til tre år før tilgang, i gjennomsnitt om lag 3,0 pensjonspoeng året før uføretidspunktet (tilsvarende en inntekt på om lag 240 000 kroner). Tilsvarende tall for aldersgruppene 40–49 år og 50–67 år er henholdsvis 3,0–3,3 og 3,5–3,6 pensjonspoeng

¹⁶ Uføretidspunktet er det tidspunktet da en person får inntekts-
evnen/arbeidsevnen varig nedsatt med minst halvparten.

Tabell 6.8 Fordelingen av antall år med pensjonspoeng (hittil) etter alder. Inntektsdata pr. 2004. Nye mottakere av uføreytelser i 2005 og befolkningen. Prosent

	I alt	18–29 år	30–39 år	40–49 år	50–59 år	60–67 år
<i>Nye mottakere i 2005</i>						
Antall	31 584	2 115	3 892	6 536	11 389	(7 653)
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 år	3,7	27,0	1,6	1,4	2,0	2,7
1–4 år	6,0	46,8	13,1	3,3	1,1	0,7
5–9 år	7,8	24,2	24,6	8,4	2,7	1,7
10–14 år	8,0	2,0	29,6	11,9	3,6	1,9
15–19 år	10,5	-	25,3	19,3	6,7	3,9
20–24 år	13,0	-	5,8	27,5	12,1	9,1
25–29 år	15,6	-	-	22,8	20,0	15,2
30–34 år	14,1	-	-	5,4	25,0	16,2
35 år eller mer	21,5	-	-	-	26,9	48,6
<i>Befolkningen</i>						
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 år	9,5	28,8	4,5	3,0	2,0	3,5
1–4 år	12,2	36,3	7,5	3,8	2,5	2,8
5–9 år	13,4	30,2	17,1	5,1	3,1	3,3
10–14 år	11,2	4,7	32,4	6,8	3,6	4,2
15–19 år	11,8	0,0	30,1	14,2	5,9	6,3
20–24 år	11,8	0,0	8,4	31,9	10,3	9,8
25–29 år	11,2	0,0	-	28,1	18,3	13,9
30–34 år	9,4	0,0	-	7,1	28,7	19,3
35 år eller mer	9,5	0,0	-	-	25,4	36,9

Kilder: Skatteetaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

(tilsvarer inntekter på henholdsvis 240 000–260 000 kroner og 270 000–280 000 kroner). Det kan synes som om at inntekten året før uføretidspunktet avtar noe når antall år mellom uføretidspunkt og tilgang øker utover dette.

I likhet med gjennomsnittlig opptjente pensjonspoeng og år med pensjonspoeng, viser pensjonsgivende inntekt året før uføretidspunktet at personer under 30 år i liten grad har vært i arbeid. Mottakere av uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad i denne aldersgruppen har i gjennomsnitt henholdsvis 0,7 og 1,6 pensjonspoeng eller mindre året før uføretidspunktet (tilsvarer henholdsvis om lag under 100 000 kroner og om lag 155 000 kroner). Det betyr at i denne aldersgruppen har personer som er innvilget uførepensjon i mindre grad vært i jobb enn personer som er innvilget tidsbegrenset uførestønad.

6.4.9 Økonomi og levekår

I dette avsnittet beskrives den økonomiske situasjonen og levekårene til personer som mottar

uføreytelser. Det er ikke uten videre enkelt å avgjøre hvorvidt en person eller en gruppe har tilfredsstillende levekår, men et naturlig utgangspunkt er å se på inntektsnivået. Vi vil her se på opplysninger om ytelsesnivå, arbeidsinntekt og såkalte inntektsregnskap, herunder informasjon om bostøtte og sosialhjelp. Dette er supplert med andre indikatorer som kan ha betydning for levekårene, blant annet opplysninger om utgifter til sykdom og oppfatninger om egen økonomi.

Ytelsesnivå

Tabellene nedenfor viser ytelsesnivået for mottakere av uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad etter uføregrad. I 2005 var minstepensjonen for enslige uførepensjonister (dersom trygdetiden er 40 år) og for personer med tidsbegrenset uførestønad på om lag 108 000 kroner. I tillegg til uføreytelsen, kan personer med uførepensjon ha barnetillegg og/eller ektefelle tillegg, og personer med tidsbegrenset uførestønad kan motta barnetillegg. Videre kan mottakerne ha grunn- og hjelpestønad.

Det vises til kapittel 5 for en redegjørelse for beregningsreglene for de ulike ytelsene.

Tabell 6.9 viser at fire av fem mottakere av uførepensjon har full uføreytelse, og at kvinner i større grad enn menn har en gradert ytelse.

Blant alle uførepensjonistene mottok 21,9 prosent en pensjon på under 100 000 kroner i 2005. Av gruppen med en uføregrad på 100 prosent, gjelder dette om lag ni prosent. Kvinner har i større grad enn menn en lavere ytelse, uavhengig av uføregrad. Det er først og fremst kvinner som har full ytelse og en pensjon på under 100 000 kroner. Det er også en stor andel av kvinnene som har en ytelse mellom 100 000 og 120 000 kroner. Menn har på sin side i stor grad ytelser i de høyeste kategoriene; om lag halvparten har en ytelse på over 160 000 kroner.

Personer med tidsbegrenset uførestønad har i større grad enn personer med uførepensjon en gradert ytelse. I gruppen med tidsbegrenset ufør-

stønad har to av tre full uføreytelse. I likhet med gruppen med uførepensjon, har kvinner i større grad enn menn en gradert ytelse.

Tabell 6.10 viser at 17 prosent av mottakerne av tidsbegrenset uførestønad har en ytelse på under 100 000 kroner. Av mottakerne med 100 prosent uføregrad har 27 prosent en stønad mellom 100 000 og 120 000 kroner. Som for uførepensjon, er det også blant personer med tidsbegrenset uførestønad slik at kvinner i større grad har en lavere ytelse enn menn uavhengig av uføregrad. Det er relativt mange menn som har en ytelse på over 200 000 kroner.

Barnetillegg og ektefelle tillegg

Personer med tidsbegrenset uførestønad med barn under 18 år, hadde i 2005 et standardisert barnetillegg på 17 kroner pr. barn pr. dag. Det utgjør 4420 kroner pr. barn på årsbasis. Personer med

Tabell 6.9 Mottakere av uførepensjon etter uføregrad¹ og pensjonsutbetaling.² 2005

Uføregrad. Pst.	Antall	Pensjonsutbetaling i tusen kroner						
		Under 100	100– 120	120– 140	140– 160	160– 180	180– 200	Over 200
<i>I alt</i>								
Alle	300 877	21,9	16,2	9,4	24,5	10,6	8,8	8,5
Under 50	852	95,7	2,9	0,5	0,5	0,1	0,1	0,2
50	34 005	87,5	9,1	2,2	0,7	0,3	0,1	0,1
51–69	6 835	61,3	23,6	11,0	3,1	0,8	0,1	0,1
70–99	16 836	51,1	15,2	13,5	9,5	5,8	2,9	2,0
100	242 349	9,3	17,2	10,2	29,6	12,7	10,7	10,5
<i>Kvinner</i>								
Alle	171 690	31,1	21,2	11,8	23,1	7,2	3,8	1,8
Under 50	492	98,6	0,6	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
50	24 570	93,0	4,3	1,4	0,8	0,3	0,1	0,0
51–69	4 383	77,5	16,5	4,2	1,3	0,5	0,1	0,0
70–99	11 510	70,7	14,0	8,8	4,1	1,7	0,5	0,2
100	130 735	14,1	25,2	14,3	29,8	9,2	5,0	2,3
<i>Menn</i>								
Alle	129 187	9,7	9,7	6,3	26,4	15,1	15,4	17,5
Under 50	360	91,7	6,1	0,6	0,6	0,3	0,3	0,6
50	9 435	73,1	21,5	4,5	0,3	0,2	0,1	0,2
51–69	2 452	32,3	36,3	23,3	6,2	1,5	0,2	0,2
70–99	5 326	8,8	17,7	23,7	21,2	14,7	7,9	5,9
100	111 614	3,6	7,7	5,3	29,3	16,7	17,4	20,0

¹ Uføregrad pr. 31.12.2005.

² Pensjonsutbetalingen inkluderer grunnpensjon, tilleggspensjon og sært tillegg.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 6.10 Mottakere av tidsbegrenset uførestønad etter uføregrad¹ og stønadsbeløp. 2005

Uføregrad. Pst.	Antall	Stønadsbeløp i tusen kroner						
		Under 100	100–120	120–140	140–160	160–180	180–200	Over 200
<i>I alt</i>								
Alle	18 814	16,6	24,8	9,7	14,5	7,0	7,0	20,5
Under 50	290	95,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50	3 309	62,9	23,5	13,5	0,0	0,0	0,0	0,0
51–69	1 581	33,0	22,6	25,4	19,0	0,0	0,0	0,0
70–99	1 049	23,1	12,7	14,0	12,8	17,3	14,1	6,0
100	12 585	0,0	26,8	6,6	18,2	9,0	9,3	30,1
<i>Kvinner</i>								
Alle	12 195	21,6	29,2	10,3	13,6	7,1	6,0	12,3
Under 50	216	95,8	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50	2 533	69,5	21,2	9,2	0,0	0,0	0,0	0,0
51–69	1 113	41,6	24,6	22,8	11,0	0,0	0,0	0,0
70–99	652	31,3	15,8	16,3	13,8	11,7	8,4	2,8
100	7 681	0,0	34,3	8,6	18,8	10,3	8,7	19,3
<i>Menn</i>								
Alle	6 619	7,4	16,6	8,5	16,2	6,8	8,9	35,5
Under 50	74	94,6	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50	776	41,4	31,1	27,6	0,0	0,0	0,0	0,0
51–69	468	12,4	17,9	31,4	38,2	0,0	0,0	0,0
70–99	397	9,6	7,6	10,3	11,1	26,7	23,4	11,3
100	4 904	0,0	15,2	3,3	17,4	7,0	10,1	47,1

¹ Uføregrad pr. 31.12.2005.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

uførepensjon har forsørgertillegg – barnetillegg og/eller ektefelle tillegg – som er behovsprøvd. Barnetillegget pr. barn er på maksimalt 0,4 G pr. år, mens ektefelle tillegg, som kan gis for ektefelle/samboer dersom han/hun ikke kan forsørge seg selv, er på maksimalt 0,5 G pr. år. Satsene tilsvarte henholdsvis 24 000 og 30 000 kroner i 2005.¹⁷ Fra 1. juni 2006 gjelder reglene om behovsprøvd barnetillegg også for mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Tabell 6.4 gir en oversikt over hvor stor andel av stønadmottakerne som har barn under 18 år og hvor mange av disse som mottar barnetillegg. Vel en prosent av mottakerne av uførepensjon, eller i underkant av 4000 personer, har ektefelle tillegg.

Arbeidsinntekt

En del har arbeidsinntekt ved siden av uføreytelsen. Uføreytelsen graderes når inntektsevnen/arbeidsevnen er delvis nedsatt. Etter 1. januar 2004 skal ytelse og arbeidsinntekt til sammen ikke overstige det inntektsnivået personen hadde før uføret. Regelen gjelder kun nye mottakere.

Tabell 6.11 viser at nærmere en av fire av de som har full uførepensjon også har arbeidsinntekt. De fleste av disse har en inntekt under 0,5 G. Kun fem prosent har en inntekt over 0,8 G, altså oppunder inntektsgrensen på 1 G. Menn har i noe større grad enn kvinner arbeidsinntekt ved siden av uføreytelsen. Andelen blant gruppen med full uførepensjon som har arbeidsinntekt, har vært relativt stabil de siste årene.

Tabell 6.12 viser at fire av fem i gruppen med gradert ytelse har arbeidsinntekt ved siden av. Dette gjelder i større grad menn enn kvinner, og menn har et høyere inntektsnivå.

¹⁷ Dersom grunnpensjonen er redusert pga. manglende trykdetid, blir barnetillegget og ektefelle tillegg tilsvarende mindre. Barnetillegget er behovsprøvd mot begge foreldrenes inntekt dersom de bor sammen med barnet.

Tabell 6.11 Personer med full uførepensjon¹ hele året og arbeidsinntekt i samme år. 2004. Fordeling på arbeidsinntektsintervaller. Prosent

	Antall	Arbeidsinntekt målt i grunnbeløp			
		0	< 0,5 G	0,5 – 0,8 G	> 0,8 G
I alt	221 280	76,9	14,7	3,5	4,9
Kvinner	119 529	78,7	13,9	3,1	4,4
Menn	101 751	74,8	15,7	4,0	5,5

¹ Oversikten omfatter ikke personer med tidsbegrenset uførestønad (utgjør kun om lag 1 prosent i 2004).

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Inntektssammensetning

Inntektsregnskap basert på inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger fra Statistisk sentralbyrå, kan gi et mer nyansert bilde av den økonomiske situasjonen til personer på uføreytelser. Tabell 6.13 viser inntektssammensetningen for ulike uføregupper i 2004.¹⁸ I gjennomsnitt utgjør ytelse fra folketrygden over halvparten (54 prosent) av den samlede inntekten i husholdninger hvor hovedinntektstakeren er uførepensjonist, mens inntekter fra tjenstepensjoner utgjør i underkant av åtte prosent. Blant enslige uførepensjonister, utgjør ytelse fra folketrygden 70 prosent av den samlede inntekten.

Selv om inntektsregnskapet viser at det er relativt store ulikheter i inntektsnivå innenfor de ulike gruppene, er hovedinntrykket at uførepensjonister ikke er en spesielt utsatt gruppe økonomisk sett. Tas det hensyn til husholdningsstørrelse, har husholdninger der hovedinntektstaker er uførepensjonist i gjennomsnitt en inntekt etter skatt pr. forbruksenhet på 200 000 kroner. Enslige uførepensjonister er den gruppen som har lavest inntekt, med en gjennomsnittlig inntekt pr. forbruksenhet på 172 000 kroner. Til sammenlikning har husholdninger i hele befolkningen i gjennomsnitt en inntekt på 234 000 kroner.

¹⁸ Opplysninger om andre grupper trygdemottakere og langtidsledige finnes i «Økonomi og levekår for ulike grupper», Rapport 2006/3 (tall for 2003), Statistisk sentralbyrå.

Lavinntektsgrupper

Tabell 6.14 viser inntektsregnskap for lavinntekts-husholdninger.¹⁹ I husholdninger der hovedinntektstaker er uførepensjonist, er den gjennomsnittlige inntekten etter skatt pr. forbruksenhet i lavinntektsgruppen på 105 000 kroner. Inntekten til denne gruppen består i all hovedsak av ytelse fra folketrygden. I lavinntektsgruppen i befolkningen er den gjennomsnittlige inntekten pr. forbruksenhet på 90 000 kroner. Det betyr at uførepensjonister har en noe lavere inntekt enn befolkningen generelt, men at gruppen kommer bedre ut når vi ser på personer med inntekt innenfor definisjonen på lavinntekt.

Uførepensjonister i lavinntektsgruppen har en svak arbeidstilknytning; bare en liten andel av inntekten er yrkesinntekt. Vi ser at det er en sammenheng mellom lave inntekter og supplerende stønad. Personer i lavinntektsgruppen er overrepresenterte som mottakere av bostøtte og sosialhjelp. Disse to støtteordningene utgjør en begrenset andel av inntekten i de øvrige gruppene. Forskjel-

¹⁹ Lavinntekt refereres til som en «fattigdomsgrense», og kan defineres på ulike måter. For å kunne sammenlikne den økonomiske velferden til husholdninger av ulik type og størrelse er det vanlig å justere inntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer (OECD- eller EU-skala). Her er lavinntekt definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten for alle etter EU-skala (som er det «strengeste» målet for lavinntekt). For en enslig person uten barn tilsvarer dette en årsinntekt på 131 500 kroner etter skatt i 2004. Minsteytelsene for uføre er betydelig lavere enn dette.

Tabell 6.12 Personer med gradert uførepensjon¹ og arbeidsinntekt i samme år. 2004. Fordeling på arbeidsinntektsintervaller. Prosent

	Antall	Arbeidsinntekt målt i grunnbeløp					
		0	0–1 G	1–2 G	2–3 G	3–4 G	Over 4 G
I alt	54 323	20,8	11,0	17,2	33,8	12,9	4,4
Kvinner	39 089	24,1	9,9	16,9	35,1	11,7	2,4
Menn	15 234	12,3	13,7	18,1	30,5	15,9	9,4

¹ Oversikten omfatter ikke personer med tidsbegrenset uførestønad.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 6.13 Inntektsregnskap for husholdninger med uførepensjonister.¹ Andel av samlet inntekt og gjennomsnittsbetrag. 2004. Prosent og kroner

	Hele befolkningen	Hovedinntektstaker er uførepensjonist	Minst en uførepensjonist i husholdningen	Enslige uførepensjonister
Yrkesinntekt	69	22	42	11
Kapitalinntekter ²	9	10	8	6
Overføringer	22	68	51	82
<i>Herav:</i>				
Ytelser fra folketrygden	13	54	39	70
Tjenestepensjon	4	8	7	7
Bostøtte	0	1	0	2
Sosialhjelp	1	1	0	1
Grunn- og hjelpestønad	0	1	1	2
Annet	4	3	4	0
Samlet inntekt	100	100	100	100
Samlet inntekt	480 000	321 000	432 000	202 000
Inntekt etter skatt	362 000	266 000	341 000	172 000
Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet	234 000	200 000	224 000	172 000
Antall personer i husholdningen	2,1	1,6	2,0	1,0
Antall observasjoner	13 131	810	1 681	296

¹ Mottakere av tidsbegrenset uførestønad er ikke inkludert, men utgjør en svært liten andel.

² Negative kapitalinntekter er satt lik 0.

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.14 Inntektsregnskap for lavinntektshusholdninger med uførepensjonister.¹ Andel av samlet inntekt og gjennomsnittsbetrag. 2004. Prosent og kroner

	Hele befolkningen	Hovedinntektstaker er uførepensjonist
Yrkesinntekt	35	4
Kapitalinntekter ²	2	2
Overføringer	63	94
<i>Herav:</i>		
Ytelser fra folketrygden	40	79
Tjenestepensjon	2	3
Bostøtte	1	4
Sosialhjelp	5	3
Grunn- og hjelpestønad	0	1
Annet	15	4
Samlet inntekt	100	100
Samlet inntekt	130 000	153 000
Inntekt etter skatt	115 000	144 000
Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet	90 000	105 000
Antall personer i husholdningen	1,4	1,7
Antall observasjoner	1 553	93

¹ Mottakere av tidsbegrenset uførestønad er ikke inkludert, men utgjør en svært liten andel.

² Negative kapitalinntekter er satt lik 0.

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

len mellom de to lavinntektsgruppene kan sannsynligvis forklares med alderssammensetningen; uførepensjonister er gjennomgående eldre og mottar derfor i større grad bostøtte og i mindre grad sosialhjelp.

Andelen med lavinntekt er lavere blant uføre enn befolkningen generelt. Ser vi på andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. en gjennomsnittsinntekt i en treårsperiode under 60 prosent av medianinntekten (etter EUs definisjon), er denne blant uføre redusert fra ti prosent til seks prosent fra 1997–1999 til 2002–2004. I befolkningen har andelen med vedvarende lavinntekt vært relativt stabil i perioden, og i årene 2002–2004 var andelen på ti prosent. Gruppen med vedvarende lavinntekt domineres av enslige eldre og enslige under 45 år (Rapporter 2006/3, Statistisk sentralbyrå).

Sosialhjelp og bostøtte

Om lag tre prosent av befolkningen mottok sosialhjelp i 2005, mens i underkant av fem prosent av hele befolkningen bor i husholdninger som mottok sosialhjelp. Disse andelene har vært relativt stabile siden 1998. Personer i husholdninger hvor hovedinntektstaker er enten uføretrygdet, mottar rehabiliterings- eller attføringspenger eller er langtidsledig er mest overrepresentert som sosialhjelpsmottakere. I 2005 mottok i underkant av fem prosent av uførepensjonistene sosialhjelp. Andelen mottakere av sosialhjelp blant uføre og langtidssyke har vært relativt stabil siden midten av 1990-tallet.

Trygdemottakere er overrepresenterte som mottakere av bostøtte. Mens hver tiende person i husholdninger hvor hovedinntektstaker var langtidssyk mottar bostøtte, gjelder dette for dobbelt så mange blant uførepensjonistene. I hele befolkningen er det til sammenlikning en stabil andel på 4–5 prosent som bor i husholdninger som mottar bostøtte (Statistisk sentralbyrå).

Store sykdomsutgifter, boforhold og økonomiske vansker²⁰

For gruppen av trygdemottakere er det særlig i husholdninger hvor hovedinntektstaker er uførepensjonist at mange mottar grunnstønad;²¹ i denne gruppen gjelder dette nesten en fjerdedel. I hele befolkningen er andelen som mottar grunnstønad på sju prosent. Boligstandarden til uførepensjonister avvi-

ker stort sett lite fra den en finner i befolkningen 16–66 år generelt. Levekårsundersøkelsen viser at uførepensjonister vurderer sin egen økonomi som relativt dårlig; 15 prosent av uførepensjonistene mener at det er vanskelig eller svært vanskelig «å få endene til å møtes», mens 27 prosent mener dette er lett eller svært lett. I den voksne befolkningen er tallene henholdsvis 9 og 38 prosent. Det er likevel svært få uførepensjonister som oppgir at de har betalingsproblemer. Uførepensjonistene skiller seg videre fra befolkningen når det gjelder dekningen av en del grunnleggende behov. I underkant av hver fjerde uførepensjonist har ikke råd til å dekke ett eller flere av behovene for varm bolig, kjøtt-/fiskemiddager eller ferie. Til sammenlikning gjelder dette 12 prosent av alle husholdninger (Rapporter 2006/3, Statistisk sentralbyrå).

Tjenestepensjon

I 2004 hadde om lag 45 prosent av alle med uføreytelser også tjenestepensjon. Blant disse var den gjennomsnittlige tjenestepensjonen på 39 100 kroner (2004-kroner), mens median tjenestepensjon var på 33 000 kroner. Inntektsregnskapet i tabell 6.13 viser at tjenestepensjonen utgjør åtte prosent av inntekten i husholdninger der hovedinntektstaker er uførepensjonist, mens den utgjør sju prosent av inntekten til enslige uførepensjonister. I tabell 6.15 skiller det mellom uførepensjonister med og uten tjenestepensjon.

Uførepensjonister med tjenestepensjon har i gjennomsnitt et høyere inntektsnivå enn uførepensjonister uten tjenestepensjon; inntekt etter skatt pr. forbruksenhet i disse to gruppene er i 2004 henholdsvis 247 700 kroner og 210 900 kroner. Det betyr at inntektsnivået for uførepensjonister med tjenestepensjon ligger over befolkningens inntekt.

6.5 Forløp fram til uføreytelse

I dette avsnittet studeres forløpet fram til en uføreytelse blir innvilget, blant annet gjennom å se på hvilke ytelser stønadmottakerne har vært på tidligere og varigheten av stønadsperiodene. Det er tatt utgangspunkt i nye mottakere av uføreytelser i 2005. Først gis en oversikt over overgangsrateer mellom ulike helserelevante ytelser.

6.5.1 Overgangsrateer mellom ulike helse-relaterte ytelser

Et typisk trygdeforløp for en uføremottaker starter ofte med en periode med sykepenger. Dersom per-

²⁰ Opplysninger om oppfatninger om egen helse, boligsituasjon og egen økonomi er hentet fra Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

²¹ Grunnstønad kan gis personer som har ekstrautgifter på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.

Tabell 6.15 Inntektsregnskap for husholdninger med uførepensjonister med og uten tjenstepensjon. Andel av samlet inntekt og gjennomsnittsbeløp. 2004. Prosent og kroner

	Alle uføre- pensjonister	Med tjeneste- pensjon	Uten tjeneste- pensjon ¹
Yrkesinntekt	42	30	49
Kapitalinntekter ²	8	12	5
Overføringer	51	58	46
<i>Herav:</i>			
Ytelser fra folketrygden	39	42	38
Tjenstepensjon	7	14	3
Bostøtte	0	0	1
Sosialhjelp	0	0	1
Grunn- og hjelpestønad	1	1	1
Annet	4	1	2
Samlet inntekt	100	100	100
Samlet inntekt	432 000	451 000	421 000
Inntekt etter skatt	341 000	353 000	334 000
Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet	224 000	248 000	211 000
Antall personer i husholdningen	2,0	1,8	2,1
Antall observasjoner	1 681	580	1 101

¹ Andre husholdningsmedlemmer som ikke er uførepensjonister kan ha mottatt tjenstepensjon i løpet av året.

² Negative kapitalinntekter er satt lik 0.

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

sonen ikke har kommet tilbake i arbeid innen ett år, er sykepengerrettighetene brukt opp. Mange går da over på rehabiliteringspenger og/eller forsøker yrkesrettet attføring. Det er også en del som har direkte overgang fra sykepenger til uføreytelse. Videre er det en del som aldri kommer inn i arbeidslivet, men som er arbeidsledig og/eller mottar sosialhjelp i relativt lange perioder før overgang til uføreytelse. Se for eksempel Fevang og Røed (2006) *Veier til uføretrygding i Norge* og Fevang m.fl. (2004) *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet* for analyser av ulike forløp og kjennetegn ved stønadmottakerne.

Antallet som har opphør fra sykepenger på grunn av oppbrukte sykepengerrettigheter har vært relativt stabilt de siste årene. Nedgangen i sykefraværet fra 2. halvår 2004 førte imidlertid til at færre personer brukte opp sykepengerrettighetene sine i 2005. Fra 2004 til 2005 ble antallet redusert fra i underkant av 60 000 til om lag 48 000 personer, en nedgang på nærmere 20 prosent. Dette har videre gitt en nedgang i antall personer med overgang til andre ytelser på helseaksen, men overgangsratene har likevel vært relativt stabile de siste årene. Siden høsten 2005 har det vært en økning i sykefraværet, noe som har gitt en økning i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene.

Nærmere 40 000 arbeidstakere brukte opp sykepengerrettighetene sine i løpet av 2005. Tabell 6.16 viser at av disse har 17 prosent overgang til yrkesrettet attføring og 48 prosent overgang til rehabiliteringspenger seks måneder etter opphør av sykepengene. Om lag 21 prosent har overgang til uføreytelser, hvor i underkant av to prosent har overgang til tidsbegrenset uførestønad. Om lag tolv prosent er tilbake i arbeid, mens de øvrige («ikke gjenfunnet») er under utdanning, arbeidsledig eller mottar sosialhjelp/blir forsørget privat, mv.

Oversikten viser at overgang til attføring og rehabilitering avtar med alder, mens overgang til uføreytelser på sin side øker med alder. Det er ingen store forskjeller mellom kvinner og menn, men menn har i noe større grad overgang til attføring og i noe mindre grad overgang til rehabiliteringspenger.

Sammenliknet med alle som har et avsluttet sykepengetilfelle i 2005 og alle som har opphør på grunn av oppbrukt sykepengerrettighet i 2005, skiller gruppen som har direkte overgang fra sykepenger til uføreytelser seg ut med en mindre andel under 50 år og en større andel med hjerte-/karsykdom. Gruppen med hjerte-/karsykdommer utgjør tolv prosent av alle med direkte overgang. Perso-

Tabell 6.16 Arbeidstakere som har opphør av sykepenger på grunn av oppbrukt sykepengerrett i 2005. Status seks måneder etter¹

Alder	Antall	I arbeid ²	Attføring	Overgang til:			
				Rehabilitering	Tidsbegrenset uførestønad	Uførepensjon	Ikke gjenfunnet
I alt	39 549	12,1	16,9	48,1	1,8	19,5	1,6
18–29 år	3 617	12,0	35,6	47,4	0,4	1,0	3,6
30–39 år	8 298	12,2	28,9	52,5	1,4	2,3	2,6
40–49 år	9 427	12,2	19,1	56,6	2,7	7,7	1,6
50–59 år	11 273	11,8	9,5	51,4	2,7	23,9	0,7
60–64 år	5 713	11,9	2,2	28,3	0,4	56,4	0,8
65–66 år	1 221	14,7	0,5	16,1	0,0	67,5	1,2

¹ Tallene er basert på arbeidstakere, som utgjør vel 85 prosent av alle med opphør på grunn av oppbrukt sykepengerrett; i tillegg kommer selvstendige næringsdrivende (og enkelte arbeidsledige).

² Kategorien «I arbeid» omfatter personer som gjenfinnes i Aa-registeret (arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret) og som ikke mottar en helse-relatert ytelse samtidig. Det betyr at flere kan være delvis i arbeid.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

ner med muskel-/skjelettlidelser utgjør med en andel på 43 prosent den største diagnosegruppen, mens personer med psykiske lidelser utgjør 14 prosent.

Overgangsratene etter avgang fra rehabiliteringspenger og attføringspenger er ikke like stabile som overgangsratene etter opphør av sykepenger. Delvis kan nok dette tilskrives flere regelverksendringer innenfor de helse-relaterte ytelsene de siste årene, som har gitt ulike effekter over tid. For eksempel vet vi at innstramningen i muligheten til å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser i 2004 påvirket strømmingene mellom de ulike ytelsene, uten at effekten kan tallfestes eksakt.

I 2005 hadde 49 000 personer avgang fra rehabiliteringspenger og 24 000 personer avgang fra attføringspenger. Tabell 6.17 viser at om lag 31 prosent av gruppen som har avgang fra rehabiliteringspenger mottar en uføreytelse seks måneder etter opphør. Tilsvarende mottar 26 prosent av gruppen som har avgang fra attføringspenger en uføreytelse seks måneder etter, jf. tabell 6.18. Andelen med overgang til en uføreytelse øker med alderen.

6.5.2 Status før tilgang til uføreytelse

Figur 6.25 viser hvilken «tilstand» personer som er innvilget en uføreytelse i 2005 har tre måneder før tilgang. Med dette menes om stønadsmottakeren

Tabell 6.17 Personer med opphør av rehabiliteringspenger i 2005. Status seks måneder etter¹

Alder	Antall	I arbeid	Attføring	Overgang til:			
				Rehabilitering	Tidsbegrenset uførestønad	Uførepensjon	Ikke gjenfunnet
I alt	49 043	23,7	33,2	4,6	13,1	18,1	7,2
18–29 år	6 146	22,8	44,7	7,5	9,3	2,5	13,3
30–39 år	11 303	25,5	42,2	5,3	14,2	3,5	9,2
40–49 år	13 252	25,1	36,6	4,7	18,3	8,8	6,5
50–59 år	13 732	23,1	25,8	3,3	12,8	30,4	4,5
60–64 år	4 127	18,4	9,3	2,1	1,5	64,5	4,3
65–66 år	483	18,8	2,9	2,3	0,0	70,8	5,2

¹ Kategorien «I arbeid» omfatter personer som gjenfinnes i Aa-registeret (arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret) og som ikke mottar en helse-relatert ytelse samtidig. Det betyr at flere kan være delvis i arbeid.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 6.18 Personer med opphør av attføringspenger i 2005. Status seks måneder etter¹

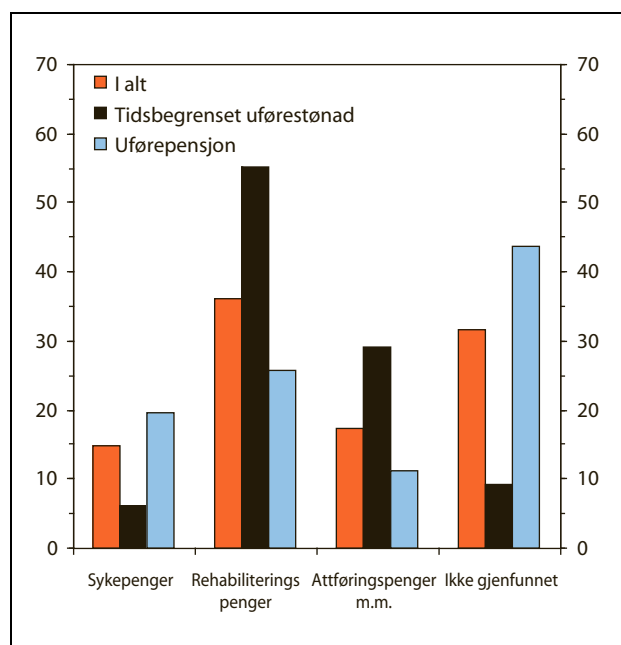
Alder	Antall	I arbeid	Attføring	Overgang til:			
				Rehabili- litering	Tidsbe- grenset uførestønad	Uføre- pensjon	Ikke gjen- funnet
I alt	24 158	35,6	2,8	19,7	12,3	13,6	16,0
18–29 år	3 917	43,3	3,3	20,5	5,6	5,9	21,2
30–39 år	7 363	44,3	2,7	20,2	10,4	3,5	18,9
40–49 år	7 131	35,1	2,8	21,0	17,6	8,8	14,8
50–59 år	5 039	20,4	2,8	18,0	14,4	33,9	10,6
60–64 år	675	14,4	1,8	9,9	1,8	64,1	8,0
65–66 år	33	33,3	0,0	3,0	0,0	54,5	9,1

¹ Kategorien «I arbeid» omfatter personer som gjenfinnes i Aa-registeret (arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret) og som ikke mottar en helserelatert ytelse samtidig. Det betyr at flere kan være delvis i arbeid.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

kommer fra ordninger som sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger eller andre tiltak i regi av Aetat.²² Personer som ikke gjenfinnes i disse stønadsregistrene, har vært i arbeid, under utdanning, arbeidsledig eller mottatt sosialhjelp/blitt forsørget privat, etc. («annet»).

Tre måneder før tilgang til uføreytelse mottok 36 prosent rehabiliteringspenger og 17 prosent mottok attføringspenger m.m., mens 15 prosent mottok sykepenger. Over 30 prosent gjenfinnes ikke i registrene («annet») tre måneder før tilgang.



Figur 6.25 Status tre måneder før tilgang til uføreytelse. Nye mottakere i 2005. Prosent

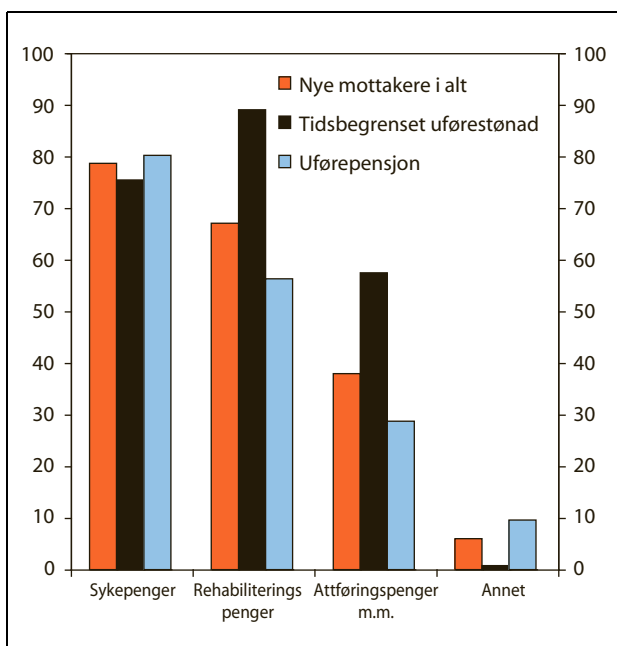
²² Ulike tiltak i regi av tidligere Aetat utover attføringspenger; lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring, mv.

En god del av disse har trolig mottatt *foreløpig* uførepensjon i en periode i påvente av innvilgelse av uførepensjon. Foreløpig uførepensjon er en midlertidig ytelse som arbeids- og velferdsetaten kan innvilge i ventetiden på behandlingen av søknad om uføreytelse når det er sannsynlig at søkeren vil innvilges uførepensjon. Dette gjenspeiler at gruppen som ikke gjenfinnes i hovedsak er personer som er innvilget uførepensjon.

Som overgangsrate mellom ulike ytelser indikerer (jf. tabell 6.16-tabell 6.18), øker andelen som kommer fra sykepenger med alderen, mens andelen som kommer fra attføringspenger m.m. avtar med alderen. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom kjønnene.

Figur 6.26 viser hvilke ytelser nye stønadmottakere i 2005 har mottatt de *siste fem årene* før innvilgelse av en uføreytelse. Nærmere 80 prosent av stønadmottakerne har en periode med sykepenger bak seg. I gruppen med tidsbegrenset uførestønad er det trolig en god del som har mottatt rehabiliteringspenger i en relativt lang periode, noe som kan bety at det er mer enn fem år siden de mottok sykepenger.²³ Det kan derfor være grunn til å tro at andelen som har vært på sykepenger i denne gruppen er noe høyere enn figuren viser. Videre ser vi at i underkant av 70 prosent har mottatt rehabiliteringspenger og i underkant av 40 prosent har mottatt attføringspenger eller andre tiltak i regi av tidligere Aetat. Det er verdt å merke seg at det er en del som forsøker yrkesrettet attføring i sykepengeperioden (det vil si er under attføring

²³ Som følge av innstramning i muligheten for å motta rehabiliteringspenger i 2004 var det en «ekstraordinær avgang» fra ordningen på om lag 10 000 personer. En del av disse hadde mottatt rehabiliteringspenger i lengre tid.

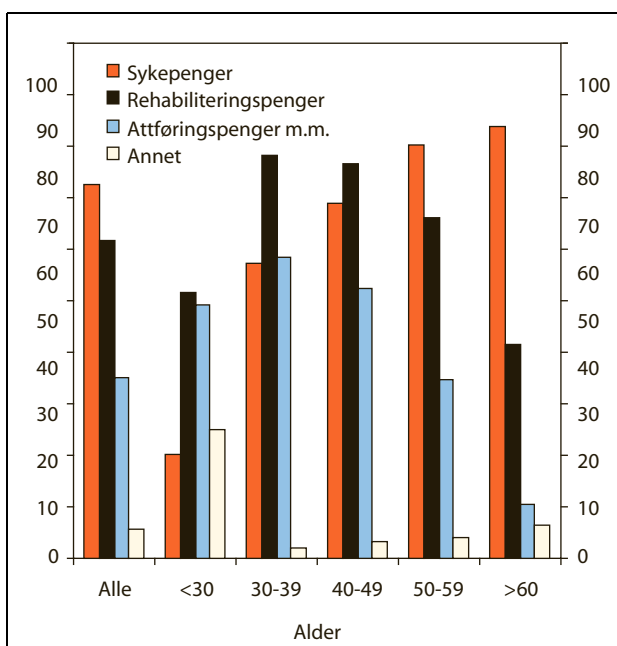


Figur 6.26 Andre ytelse siste fem år før overgang til en uføreytelse. Nye mottakere av uføreytelser i 2005

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

men mottar sykepenger, blant annet fordi dette gir en høyere ytelse), og at dette ikke går fram av oversikten ovenfor. Det er i tillegg en del som av Aetat er vurdert i forhold til attføring, men som av ulike grunner ikke har fått et tilbud.

Det er ingen vesentlige forskjeller mellom kvinner og menn blant nye mottakere i 2005. Figur 6.27



Figur 6.27 Andre ytelse siste fem år før tilgang uføreytelse etter alder. Nye mottakere i 2005

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

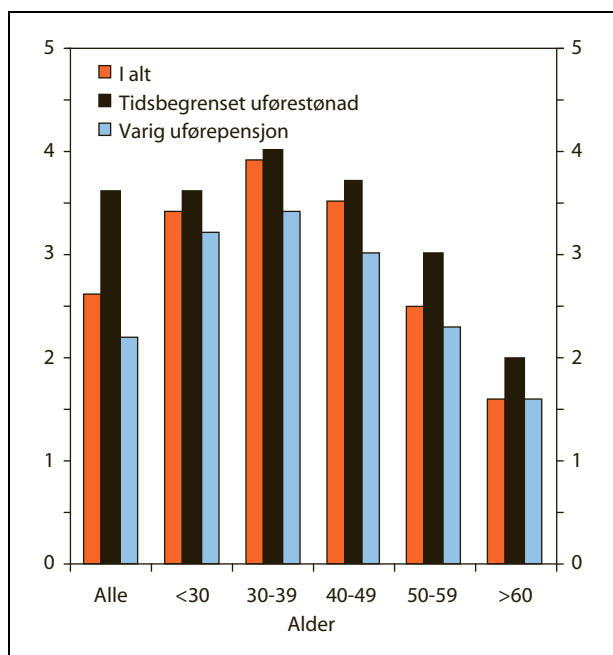
viser imidlertid at det er store forskjeller mellom de ulike aldersgruppene. Andelen som har vært på sykepenger øker med alderen. Mens vel 20 prosent av gruppen under 30 år har mottatt sykepenger, gjelder dette over 90 prosent i aldersgruppen 60–66 år. Andelen som har mottatt rehabiliteringspenger og attføringspenger m.m. avtar på sin side med alderen når vi ser bort fra gruppen under 30 år. Om lag 85 prosent av aldersgruppen 30–39 år har mottatt rehabiliteringspenger og om lag 65 prosent har mottatt attføringspenger eller andre tiltak i regi av Aetat, mens tilsvarende tall for aldersgruppen 60–66 år er henholdsvis 45 prosent og ti prosent.

Det er en relativt liten andel av nye mottakere av uførepensjon som ikke har vært på andre ytelse tidligere. I gruppen med tidsbegrenset uførestønad har de aller fleste mottatt sykepenger, rehabiliteringspenger eller attføringspenger m.m. i en kortere eller lengre periode. I gruppen med uførepensjon er det trolig en del som aldri har vært i arbeidslivet, blant annet «fødte og unge uføre» (i aldersgruppen under 30 år) og hjemmевærende (hovedsakelig i aldersgruppen over 60 år).

6.5.3 Samlet tid på stønad fra sykepengeperiodens start til vedtak om uføreytelse

For å belyse hvor lang tid personer er i «trygdesystemet» før de får innvilget en uføreytelse, kan en for eksempel se på samlet tid på ulike stønader i femårsperioden før vedtak. Figur 6.28 viser at for nye mottakere i 2005 er den samlede gjennomsnittlige varigheten av trygdeforløpet før innvilgelse av uføreytelse vel 2,5 år. Gjennomgående er forløpet lengst for personer som er innvilget tidsbegrenset uførestønad. Disse har i gjennomsnitt en samlet stønadsperiode på 3,5 år, mens personer som er innvilget uførepensjon i gjennomsnitt har en samlet stønadsperiode på vel 2 år.

Samlet tid er høyest i aldersgruppen 30–39 år, og avtar etter dette. Dette gjelder alle diagnosegrupper og innenfor begge ordningene. For gruppen over 60 år, som i hovedsak er personer med tilgang til uførepensjon, er den gjennomsnittlige stønadstiden på om lag 1,5 år. Vi ser at selv om varigheten også er høyere for gruppen med tidsbegrenset uførestønad når vi sammenlikner innenfor de ulike aldersgruppene, er ikke forskjellen mellom de to ytelsene like markant. Når det likevel gjennomgående er slik at personer på tidsbegrenset uførestønad har en lengre samlet stønadsperiode, kan trolig dette forklares med at gruppen som er innvilget uførepensjon i større grad har klarere definerte medisinske tilstander (med hensyn til diagnoser og/eller alvorlighetsgrad), og at det der-



Figur 6.28 Samlet tid (år) på helserelaterte ytelser de siste fem årene før tilgang til uføreytelse i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt. Nye mottakere i 2005

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

for har vært enklere å konkludere med at videre behandling eller attføring ikke vil øke sannsynligheten for at personen kommer tilbake i arbeid.

Den gjennomsnittlige varigheten på perioden med rehabiliteringspenger er på om lag 1,6 år for personer som har tilgang til uføreytelsene i 2005 og som har mottatt rehabiliteringspenger. Stønadsperioden er lengst for aldersgruppen 30–39 år (om lag 2,1 år), og avtar deretter med alderen. For mottakere under 30 år, er perioden med rehabiliteringspenger relativt kortvarig. For nye mottakere av uføreytelsene i 2005 som har mottatt attføringspenger, er den gjennomsnittlige varigheten på perioden med attføringspenger på om lag 1,9 år. Attføringsperioden er lengst i aldersgruppene under 40 år (henholdsvis 2,6 år og 2,4 år), og avtar deretter med alderen.

Undersøkelser viser at en del mottakere av uføreytelser har svært lange perioder (over 10 år) på ulike midlertidige ytelser, blant annet helserelaterte ytelser, dagpenger og/eller sosialhjelp, før de går over på en uføreytelse (se for eksempel Fevang m.fl. (2004) og Fevang og Røed (2006)).

6.6 Framskrivinger av antall uføre

6.6.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å presentere framskrivinger av antall mottakere av uføreytelser fram mot 2050. Endringen i antall uførepensjonister bestemmes av den årlige «tilgangen» og «avgangen», altså hvor mange nye uførepensjonister det blir og hvor mange eksisterende uførepensjonister som slutter å motta uføreytelse. Årsakene til uførepensjonering diskuteres i kapittel 7. Der går det fram at det er mange og sammensatte årsaker til uførepensjonering, og det eksisterer derfor ikke noe modellverktøy der prosesser som leder fram til uførepensjonering er tallfestet, og som kan benyttes til å framskrive utviklingen i antall uførepensjonister.

En enklere tilnærming, som også er den som har vært benyttet i tidligere utredninger, er å framskrive utviklingen i antall uføre med utgangspunkt i ulike forutsetninger om forekomsten av uførepensjonering. Det er to hovedtyper av slike framskrivinger: Den ene er framskrivinger basert på forutsetninger om hvor hyppig uførepensjonering forekommer i ulike befolkningsgrupper, altså forutsetninger om hvor stor andel av ulike befolkningsgrupper som vil motta en uføreytelse. Den andre er framskrivinger basert på forutsetninger om årlig tilgang av nye mottakere av uføreytelser. Under presenteres framskrivinger basert på begge disse tilnærmingene.

6.6.2 Befolkningsutvikling

Befolkningens størrelse og sammensetning er viktig for utviklingen i antall uføre. Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterte nye framskrivinger av befolkningsutviklingen i desember 2005. Hovedresultatene er presentert i Brunborg og Texmon (2005a), mens forutsetningene er presentert i Brunborg og Texmon (2005b).

Den framtidige utviklingen i befolkningen er særlig avhengig av forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og innvandring. For hver av disse faktorene har SSB regnet på ulike alternativer, et høyt (H), et lavt (L) og et middelalternativ (M). Tabell 6.19 gir en oversikt over forutsetningene.

Valg av forutsetninger påvirker i ulik grad ulike befolkningsstørrelser. Mottakere av uføreytelser er i alderen 18–66 år. Størrelsen på denne gruppen påvirkes på kort sikt særlig av forutsetningene om (netto) innvandring. Over tid har også forutsetningene om fruktbarhet betydning for antall personer i alderen 18–66 år. For å illustrere betydningen

Tabell 6.19 Forutsetninger for befolkningsframskrivingene 2005–2060

	Registrert	Alternativer		
		L	M	H
<i>Fruktbarhet. Samlet fruktbarhetstall (barn pr. kvinne)</i>				
2004	1,843			
2005		1,84	1,84	1,84
2050		1,40	1,80	2,20
2060		1,33	1,80	2,27
<i>Forventet levealder for nyfødte menn. År</i>				
2004	77,50			
2050		82,3	84,7	86,5
2060		83,4	86,0	87,8
<i>Forventet levealder for nyfødte kvinner. År</i>				
2004	82,11			
2050		86,0	88,9	91,3
2060		86,9	90,1	92,7
<i>Nettoinnvandring pr. år. Personer</i>				
2004	13 211			
2005		16 705	16 705	16 705
2010–		9 000	16 000	24 000

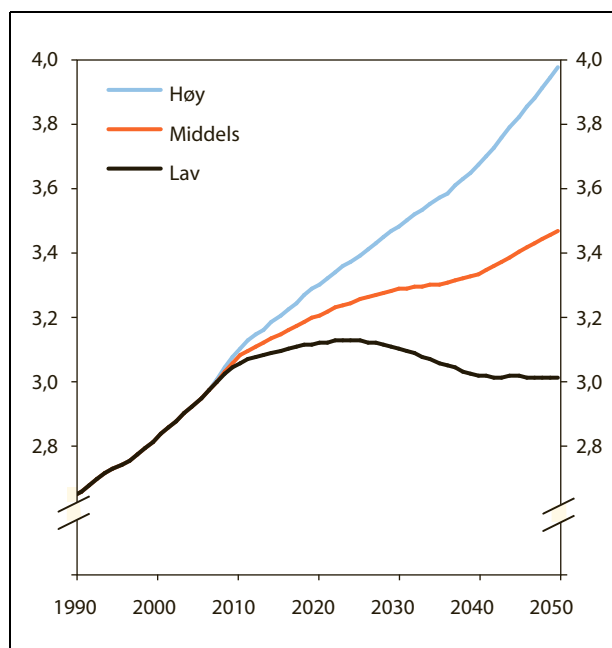
Kilde: Brunborg og Texmon (2005b).

av valg av forutsetninger, har vi sammenliknet tre alternativer:

- Middelenalternativet: Middels innvandring, middels fruktbarhet og middels levealder
- Høy befolkningsvekst: Høy innvandring, høy fruktbarhet og høy levealder
- Lav befolkningsvekst: Lav innvandring, lav fruktbarhet og lav levealder.

De tre alternativene er ment å angi et mulighetsområde, og i Brunborg og Texmon (2005a) sies det at «det er lite sannsynlig at alle de demografiske komponentene samtidig og over en lengre tidsperiode skal anta såpass ekstreme verdier som i lav- og høyalternativene». Middelenalternativet omtales som det mest sannsynlige.

Figur 6.29 viser samlet antall personer i alderen 18–66 i perioden 1990–2050 i de tre alternativene. I middelenalternativet, som er utgangspunktet for framskrivingene av utviklingen i antall uføre nedenfor, avtar veksten i antall personer i alderen 18–66 år gradvis etter 2010 – fra et årlig gjennomsnitt på vel 25 000 personer i perioden 2003–2009, til et årlig gjennomsnitt på rundt 3500 personer på midten av 2030-tallet. Deretter tiltar veksten noe

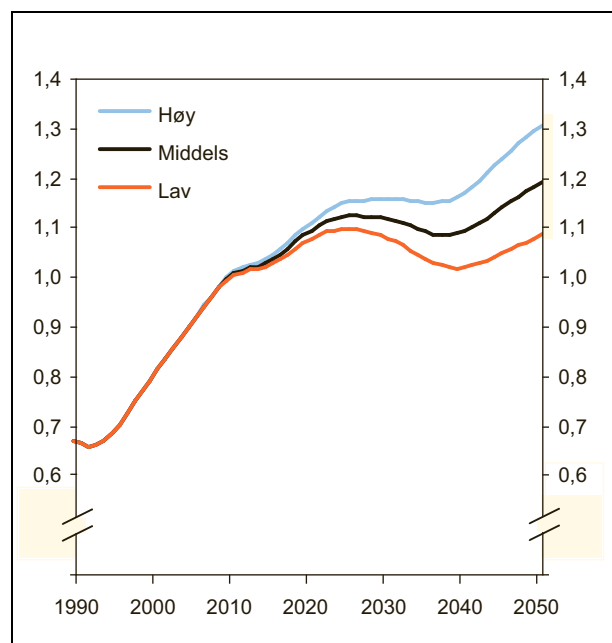


Figur 6.29 Antall personer 18–66 år. Faktisk og framskrevet pr. 1.1. 1990–2050. Mill. personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

igjen, til knapt 15 000 personer årlig de siste årene før 2050.

Figur 6.29 viser at forskjellen mellom de tre alternativene er økende over tid, og at den etter hvert blir relativt stor. Forskjellen mellom middelenalternativet og de to andre alternativene er under 3 prosent i 2020, men øker til om lag 14 prosent i



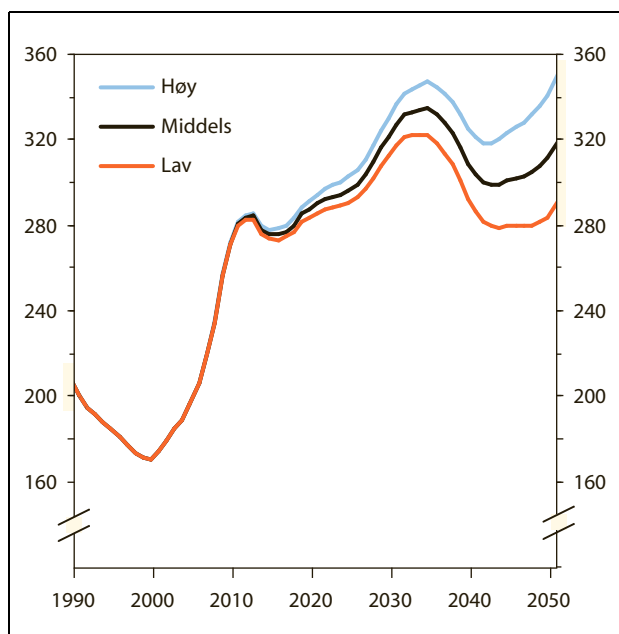
Figur 6.30 Antall personer 50–66 år. Faktisk og framskrevet pr. 1.1. 1990–2050. Mill. personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2050. Forskjellen mellom høy- og lavalternativet er over 900 000 personer i 2050.

Andelen uføre øker betydelig med alder. Det er derfor av spesiell interesse hvordan antall personer i de eldste gruppene under 67 år utvikler seg. Figur 6.30 viser antallet i alderen 50–66 år i de tre alternativene. Det går fram at forskjellen mellom alternativene er klart mindre enn i figur 6.29. Årsaken er særlig at tallene ikke påvirkes av forskjellene på fødselstallene mellom alternativene. I 2020 er det mindre enn 1 ½ prosent forskjell mellom middelalternativet og de to andre alternativene, men forskjellen øker til opp mot 10 prosent i slutten av perioden. Forløpet er relativt likt, med vekst i antall personer i alderen 50–66 år fram til rundt 2025 og deretter utflating/fall fram til rundt 2037, før en ny vekst. Figuren viser ellers at det har vært en relativt sterk vekst i aldersgruppen 50–66 år siden tidlig på 1990-tallet, og at veksten vil avta noe etter 2010.

Figur 6.31 viser utviklingen i antall personer i alderen 62–66 år. Denne gruppen er av spesiell interesse, både fordi det er en stor andel uføre i denne aldersgruppen, og fordi det er denne aldersgruppen som, med forslaget til ny uttaksmodell for alderspensjon i folketrygden, vil få mulighet til fleksibel pensjonering. Figuren viser at antall personer i denne gruppen nå øker relativt mye, fra rundt 170 000 i 2000 til 283 000 i middelalternativet i 2013. Deretter avtar antallet i alderen 62–66 år i noen år, før antallet på ny øker til en ny topp rundt



Figur 6.31 Antall personer 62–66 år. Faktisk og framskrevet pr. 1.1. 1990–2050. Tusen personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2035. De relative forskjellene mellom alternativene er om lag som for aldersgruppen 50–62 år.

Ved inngangen til 2006 utgjorde aldersgruppen 62–66 år sju prosent av befolkningen i alderen 18–66 år, en andel som øker til vel ni prosent i 2013. Toppen nås med vel ti prosent på 2030-tallet. Tallene illustrerer at yrkesdeltakingen til aldersgruppen 62–66 år vil ha stor betydning for den samlede yrkesdeltakingen framover.

6.6.3 Framskrivinger av antall uføre

Framskrivinger av antall uføre er nødvendigvis usikre. De beregningene som presenteres nedenfor er framskrivinger av hvor mange uføremottakere det kan bli under ulike forutsetninger om hvor mange som blir uføre. Det er ikke prognoser, men tekniske framskrivinger som illustrerer betydningen av demografiske forhold og av hvor mange som blir uføre.

Beregningene omfatter summen av antall uførepensjonister og antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Årsaken er særlig at det foreløpig er så kortvarig erfaring med tidsbegrenset uførestønad at datagrunnlaget ikke gjør det meningsfullt å skille mellom de to ytelsene. Videre i teksten benyttes uttrykket uførepensjonister om summen av antall uførepensjonister og antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad.

Den framtidige utviklingen i antall uførepensjonister har tidligere blitt framskrevet en rekke ganger. Statistisk sentralbyrå gjennomførte beregninger for Pensjonskommissjonen (NOU 2004: 1) som viste at antall uførepensjonister økte fra 281 000 i 2001, til 365 000 i 2010, og videre til 388 000 i 2020 og til 407 000 i 2050. Framskrivingene var basert på en forutsetning om at hyppigheten av uførepensjonering holdt seg konstant i ulike befolkningsgrupper. I St.meld. 35 (1994–1995) *Velferdsmeldinga* ble antall uførepensjonister beregnet til 267 000 i 2001 og 331 000 i 2010. Det faktiske antallet uførepensjonister i 2001 ble 285 000, mens antallet ved utgangen av 2006 var kommet opp i 328 000.

På oppdrag fra Uførepensjonsutvalget har Arbeids- og velferdsdirektoratet foretatt nye framskrivinger av antall uførepensjonister. Beregningene er basert på middelalternativet i de nyeste befolkningsframskrivingene til Statistisk sentralbyrå. Punkt 6.6.2 viste at usikkerheten om størrelsen på de aldersgruppene der uførepensjon forekommer hyppigst er relativt moderat på 10–20 års sikt, men blir relativt stor når vi kommer til 2050.

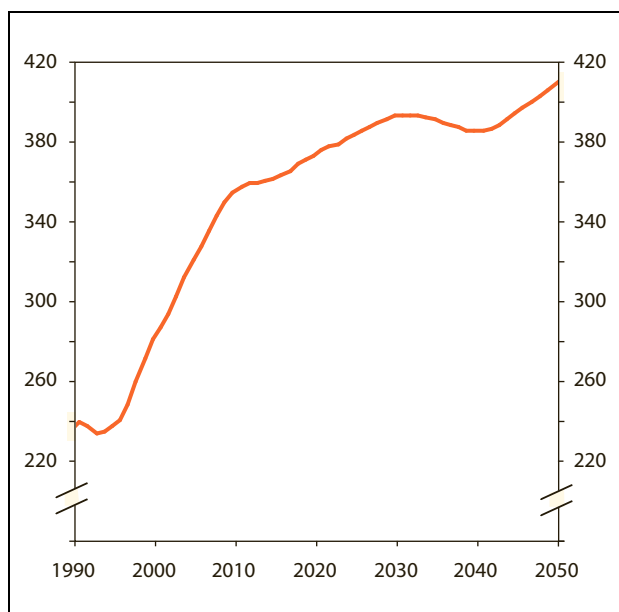
Den første framskrivingen viser utviklingen i antall uførepensjonister, dersom det forutsettes at

andelen uførepensjonister i befolkningen er konstant på samme nivå som ved utgangen av 2005 for hvert kjønn etter ettårige aldersklasser. For eksempel forutsettes det at andelen kvinnelige 60-åringer som er uførepensjonert er konstant. Figur 6.11 viste «uføreratene» for kvinner og menn i 2006. Det gikk fram at hyppigheten av uførepensjonering øker betydelig med alder, og endringer i alderssammensetningen av befolkningen vil derfor ha betydning for anslaget på antall uføre.

Figur 6.32 viser utviklingen i antall uførepensjonister gitt forutsetningen om konstante «uførerater». Det går fram at veksten er relativt sterk fram til 2010, deretter mer moderat fram til 2030. Befolkningsutviklingen fører til at antallet faller noen år, før antallet igjen øker etter 2040. Antall uførepensjonister øker fra 320 000 i 2005 til 354 000 i 2010, videre til 392 000 i 2030 og til 408 000 i 2050. Antallet i 2050 er dermed nesten identisk med antallet i NOU 2004: 1.

Ved utgangen av 2005 var det vel 82 000 uførepensjonister som var 62 år eller eldre. Det tilsvarte 25,7 prosent av alle uførepensjonister. Framskrivningene viser at denne andelen vil øke noe og ligge mellom 30 og 35 prosent i årene etter 2010. Antall uførepensjonister som er 62 år eller eldre er beregnet til 112 000 i 2010 og 128 000 i 2050.

Antall uførepensjonister tilsvarte ved utgangen av 2005 10,9 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år. Denne andelen øker gradvis i framskriving-



Figur 6.32 Framskrivning av antall uførepensjonister 2006–2050 med konstante uførerater som i 2005. Faktiske tall 1990–2005. 1000 uføre

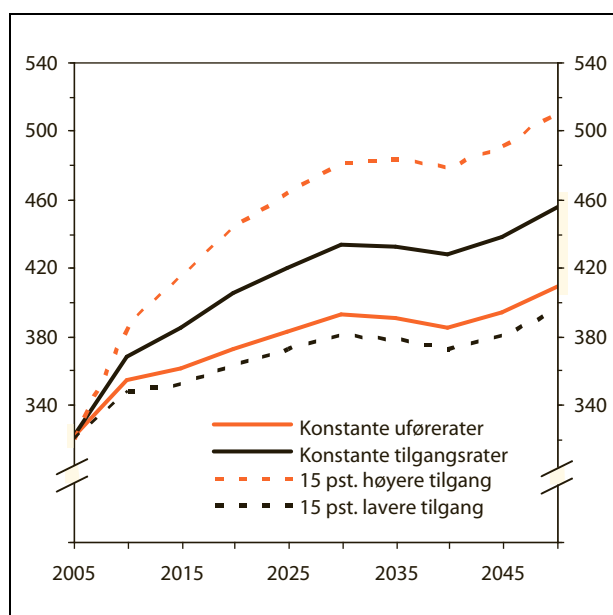
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

ene, særlig i perioden fram til 2030, hvor den er 11,9 prosent.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også beregnet virkningen dersom de alders- og kjønns-spesifikke uføreratene øker med ett prosentpoeng. Resultatet er at antall uførepensjonister da vil bli om lag 35 000 høyere.

Utviklingen i antall uførepensjonister kan også framskrives med utgangspunkt i forutsetninger om utviklingen i antall *nye* uførepensjonister. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også gjort slike beregninger, der antall nye uførepensjonister, målt som andel av den ikke-uføre delen av befolkningen i ulike aldergrupper, er holdt lik gjennomsnittet for perioden 1996–2005. Det er benyttet et gjennomsnitt over en relativt lang periode fordi «tilgangsrate» varierer en del fra år til år, jf. omtalen i punkt 6.4.2. Det er benyttet netto tilgangsrater, altså brutto tilgang minus avgang på hvert alderstrinn.

Figur 6.33 viser resultatet av ulike framskrivinger. Den nederste heltrukne linjen viser det samme som figur 6.32, altså utviklingen i antall uførepensjonister dersom andelen uførepensjonister etter kjønn og alder holdes konstant som i 2005 (konstante uførerater). Den øverste heltrukne linjen viser utviklingen i antall uførepensjonister dersom tilgangen på nye uførepensjonister holdes konstant som gjennomsnittet for perioden 1996–2005 (konstante tilgangsrater). Det går fram at forutsetningen om konstante tilgangsrater gir vesentlig flere uførepensjonister enn forutsetningen om konstante uførerater. I 2010 er forskjellen 14 000,



Figur 6.33 Framskrivinger av antall uførepensjonister 2006–2050. 1000 uføre

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

mens den er 41 000 i 2030 og 46 000 i 2050. Med konstante tilgangsrater gir beregningene 454 000 uførepensjonister i 2050.

De stiplede linjene i figur 6.33 viser utviklingen i antall uførepensjonister dersom det forutsettes at tilgangsratene øker eller reduseres med 15 prosent i forhold til gjennomsnittet for perioden 1996–2005. Det går fram at endringer i tilgangsratene etter hvert vil påvirke antall uførepensjonister vesentlig. I 2030 er forskjellen mellom de to alternativene 101 000 uførepensjonister og i 2050 115 000.

Beregningene over viser at resultatene av framskrivingene er svært avhengig av hvilke forutset-

ninger som legges til grunn. Det synes nokså sikkert at antall uføre vil øke relativt mye de neste fem årene. Deretter blir veksten mer moderat; hvor moderat avhenger av utviklingen i tilgangsratene. Fra rundt 2030 vil veksten flate ut, før det blir ny vekst fra rundt 2040. I beregningene varierer antall mottakere av uføreytelse i 2050 fra 395 000 til 510 000.

Beregningene viser dessuten at tilgangsratene må reduseres i forhold til det nivået de har ligget på de ti siste årene, for at andelen uføre i befolkningen ikke skal øke.

Kapittel 7

Årsaker til uførepensjonering

7.1 Innledning og sammendrag

Antall personer som mottar en uføreytelse er mer enn doblet siden 1980, og har også økt mye målt som andel av befolkningen. Formålet med dette kapitlet er å presentere og vurdere ulike forklaringer på veksten i og nivået på uførepensjoneringen.¹

Regelverket for uføreytelsene, jf. kapittel 5, bestemmer hvem som har rett til uføreytelse. Det er derfor viktig for hvor mange som faktisk mottar en uføreytelse. Gjennom de siste 20 årene har det vært en rekke endringer i regelverket, men endringene har snarere hatt til hensikt å gjøre det vanskeligere å få uføreytelse enn å gjøre det lettere. Endringene i det formelle regelverket kan neppe forklare at omfanget av uførepensjonering har økt.

Regelverket gir et betydelig rom for skjønn, og regelverket kan derfor ikke ses uavhengig av hvordan det praktiseres. Generelt har trolig praksis blitt mer enhetlig og strammere, men det synes å ha skjedd en utvidelse av sykdomsbegrepet siden tidlig på 1980-tallet, slik at flere «tilstander» enn tidligere nå aksepteres som grunnlag for uførepensjonering. Dette kan ha gitt flere uføre.

Sentralt i regelverket er at arbeidsevnen skal være redusert av helsemessige årsaker. Det er derfor nærliggende å spørre om veksten i uførepensjoneringen skyldes at helsetilstanden i befolkningen har blitt dårligere. Dette synes generelt ikke å være tilfellet. Både folkehelsen og den fysiske funksjonsevnen har snarere blitt bedre enn dårligere. En økende andel av befolkningen rapporterer imidlertid at de har muskel-/skjelettlidelser. Samtidig har en økende andel av de nye uførepensjonistene slike diagnoser.

Helseplager gir i seg selv ikke rett til en uføreytelse, plagene må også skape problemer i arbeidslivet eller på arbeidsmarkedet. Endringer i arbeidslivet kan derfor også påvirke omfanget av uførepensjonering, og det finnes en omfattende litteratur som analyserer ulike sider av dette temaet. Det

synes godt dokumentert at problemer på arbeidsmarkedet – i form av høy arbeidsledighet, bedriftsnedleggelse og nedbemanning – gir flere uføre. Men det er verre å dokumentere at disse problemene har fått vesentlig økt omfang og derfor i stor grad kan bidra til å forklare veksten i antall uførepensjonister i Norge.

En annen forskningstradisjon har dokumentert sammenheng mellom arbeidsmiljøet på den enkelte arbeidsplassen og omfanget av utstøting fra arbeidslivet; dårlig arbeidsmiljø gir økt utstøting. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere at arbeidsmiljøet generelt har blitt dårligere over tid. Mye tyder på at det fysiske arbeidsmiljøet gjennomgående er blitt bedre, mens indikatorene for det psykososiale arbeidsmiljøet spriker. Andelen som er tilfreds med jobben sin har lenge ligget stabilt rundt 90 prosent.

Det kan også hevdes at arbeidslivet har blitt noe mindre romslig enn før ved at summen av en del økonomiske utviklingstrekk har ført til at de kravene som stilles til den enkelte har økt. Den vedvarende hevingen av reallønnsnivået vil trekke i retning av at også kravet til produktivitet heves når virksomhetene treffer sine beslutninger om bruk av arbeidskraft. Dette kan ha gitt økt utstøting fra arbeidslivet og skapt større problemer for svake grupper med å komme inn på arbeidsmarkedet. En annen hypotese er at det over tid har blitt færre jobber tilgjengelig for personer med lave kvalifikasjoner eller redusert arbeidsevne, og at slike personer i større grad enn tidligere blir støtt ut av arbeidslivet. Ett trekk i denne retningen er økende grad av spesialisering der hjelpevirksomheter i bedriftene i økende grad er satt ut til underleverandører. Aktuelle eksempler på dette er renhold, vakt, transport og kantinevirksomhet. Heller ikke for dette fenomenet er det enkelt å dokumentere hvor mye det eventuelt har bidratt til økt uføretrygging.

Endringer i familiemønstrene kan ha påvirket omfanget av uførepensjonering. Det har de siste 30 årene vært en sterk økning i antall skilsmisser og også i andelen av befolkningen som lever alene. Mulige årsakssammenhenger mellom skilsmisser, helse og uførepensjonering er komplekse. Forsk-

¹ Kapitlet bygger på notatet «Årsaker til uførepensjonering» som er utarbeidet for utvalget av Einar Bowitz i ECON Analyse.

ningen gir ikke entydige resultater, men det er likevel sannsynlig at mer sammensatte og krevende familiemønstre kan bidra til å forklare noe av det økte omfanget av uførepensjonering.

Regelverket for uførepensjon gir, som nevnt, et betydelig rom for skjønn. De medisinske kravene er ikke presist definert, og det må gjøres skjønnsmessige vurderinger av konsekvensene for arbeidsevnen av redusert funksjonsevne. Legene må i stor grad bygge vurderingene sine på pasientens egen rapportering av funksjonsevnen. Dette innebærer at endringer i normer og holdninger i befolkningen kan påvirke omfanget av uførepensjoneringen. Det er generelt vanskelig å dokumentere utviklingen i normer og holdninger og å vurdere konsekvensene av endringene for uførepensjoneringen. Men det har trolig skjedd endringer i befolkningens syn på sykdom og helse. Dels har oppmerksomheten om sykdom og behandlingstilbud økt, dels har den sosiale aksepten for enkelte sykdommer – som lettere psykiske lidelser – økt og dels kan terskelen for hva som er akseptable grunner til å få uførepensjon ha blitt redusert. Også mer grunnleggende kulturelle endringer kan ha påvirket utviklingen: Svekket arbeidsidentitet og svekket fellesskapsfølelse kan ha redusert terskelen for hva den enkelte og samfunnet oppfatter som akseptable grunner til å motta uførepensjon. Lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder kan også i seg selv ha påvirket motivasjonen til å stå i jobb.

Økonomiske faktorer har trolig også hatt betydning for tilgangen til uførepensjon. Et økende velstandsnivå kan i seg selv ha ført til at uførepensjon framstår som mer attraktivt for personer med begynnende helseproblemer enn for et par tiår siden. I tillegg er det grunn til å tro at pensjonsnivået påvirker tallet på uføre. For de fleste arbeidstakere har pensjonen i forhold til lønnsnivået (kompensasjonsgraden) trolig endret seg lite de senere årene. Økningen i minstepensjonen siden midten av 1990-tallet har imidlertid ført til en markert økning i kompensasjonsgraden for personer med lave inntekter. Siden pensjoneringsatferden blant personer med lave inntekter erfaringsmessig er mer følsom overfor endringer i kompensasjonsgraden enn blant personer med høy lønn, kan økningen i minstepensjonene i noen grad ha trukket tallet på uføre opp.

Omfanget av uførepensjonering varierer betydelig med kjønn og alder. Det kan være flere grunner til dette: Omfanget av helseproblemer varierer, evnen til å fungere i arbeidslivet med gitte helseproblemer kan avta med alderen og motivasjonen for å fortsette i arbeid kan være lavere for eldre

arbeidstakere. Eldre rammes også av aldersdiskriminering på arbeidsmarkedet. Uansett årsaker betyr imidlertid variasjonene at størrelsen og sammensetningen av befolkningen etter kjønn og alder potensielt er en viktig forklaring på endringene i omfanget av uførepensjonering. Beregninger som er vist i dette kapitlet indikerer at en stor del av veksten i antall uførepensjonister de siste 10 årene kan forklares ved at det har blitt flere eldre i befolkningen.

Det er mange og sammensatte årsaker til veksten i og det høye nivået på uførepensjoneringen i Norge. Det er en omfattende litteratur som belyser årsaker til uførepensjonering, men litteraturen gir i begrenset grad grunnlag for å trekke klare kvantitative konklusjoner om betydningen av hver av de mulige årsakene. Dette skyldes delvis at utviklingen trolig er påvirket av grunnleggende endringer i arbeidsliv, normer og holdninger, endringer som det delvis er vanskelig å dokumentere.

7.2 Befolkningens størrelse og sammensetning

Når befolkningen øker er det naturlig å vente at det blir flere uførepensjonister. Siden omfanget av uførepensjonering øker med alder og er forskjellig blant kvinner og menn, er det videre klart at endringer i befolkningens sammensetning etter alder og kjønn kan påvirke utviklingen i antall uførepensjonister: Økt andel kvinner og økt andel eldre i befolkningen bidrar til at det blir flere uførepensjonister. I dette avsnittet diskuteres i hvilken grad endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kan forklare utviklingen i antall uførepensjonister i perioden 1980–2005.

Demografi er ingen årsak til uførepensjonering i egentlig forstand. Når demografien likevel omtales som en årsak, er det fordi de «egentlige» årsakene – for eksempel sykkelighet – varierer med alder og kjønn. Hyppigheten av uførepensjonering varierer betydelig, og relativt systematisk, med alder og kjønn. Derfor benyttes den demografiske utviklingen som «forklaring» på endringene i omfanget av uførepensjonering over tid.

Det er åpenbart at den sterke økningen i antall personer over 50 år siden midten av 1990-tallet har påvirket utviklingen i antall uførepensjonister. Nøyaktig hvor stor andel av veksten som kan tilskrives demografiske forhold finnes det imidlertid ikke noe fasitsvar på. De mekaniske beregningene som presenteres under tyder på at demografiske forhold har fått økende betydning i perioden etter 1990. Etter 1990 har imidlertid AFP-ordningen blitt

bygget ut og i en periode var det vekst i antall mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger. Diskusjonen under indikerer at disse forholdene gjør at de beregningene som presenteres trolig klart overvurderer betydningen av demografi som forklaringsfaktor i perioden etter 1990.

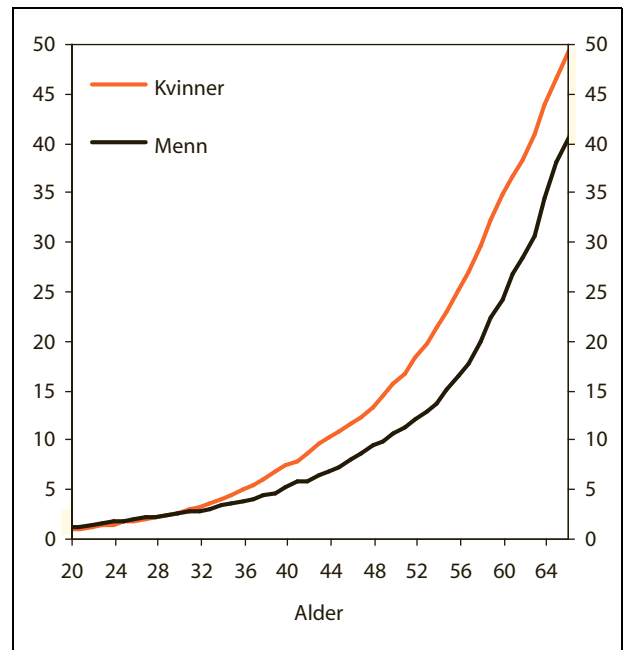
7.2.1 Endringer i befolkningen og i uførerater

Det er ikke opplagt hvordan en bør tallfeste hvor stor del av økningen i antall uførepensjonister som den demografiske utviklingen kan forklare. Den vanligste metoden er å ta utgangspunkt i såkalte *uførerater*, definert som antall uførepensjonister målt som andel av befolkningen på ulike alderstrinn. Med utgangspunkt i alders- og kjønns-spesifikke uførerater kan den demografiske komponenten i endringen i antall uførepensjonister i en periode defineres som den endringen vi ville fått dersom alle alders- og kjønns-spesifikke uførerater var konstante i perioden. Denne definisjonen fanger opp endringer i antall uførepensjonister både på grunn av vekst i befolkningen og på grunn av endringer i sammensetningen av befolkningen etter kjønn og alder.

Både for menn og kvinner øker uføreratene betydelig med alder, jf. kapittel 6 og figur 7.1. Figuren synliggjør at en økning i antall personer i befolkningen i de eldre aldersgruppene, bidrar til et press i retning av flere uførepensjonister. For personer over om lag 30 år, er uføreratene høyere blant kvinner enn blant menn. Differansen øker inntil drøyt 60 års alder, hvoretter den avtar noe. Det gjenspeiler at tilgangen til uførepensjon er høyere blant kvinner enn blant menn fra tidlig i 20-årene til rundt 60 år.

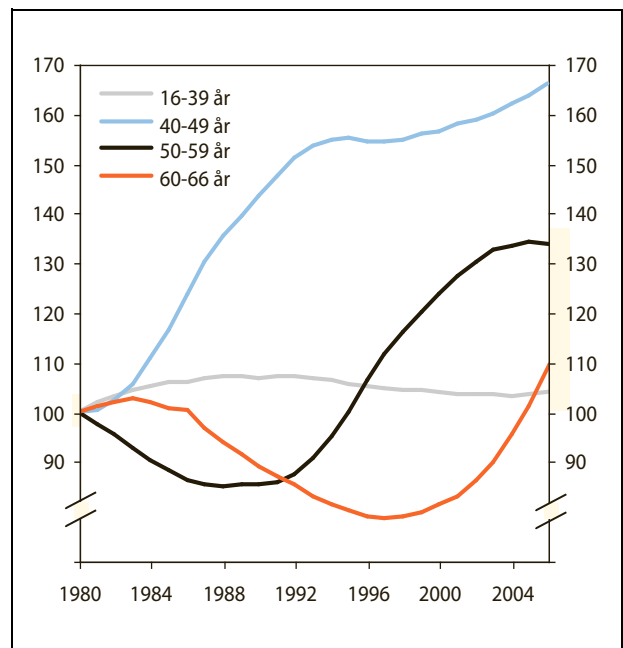
Aldersfordelingen i befolkningen har endret seg mye siden 1980, jf. figur 7.2. Dette reflekterer de lave fødselstallene fra midten av 1920-tallet til midten av 1940-tallet og de store etterkrigskullene. Samlet økte befolkningen i alderen 16–66 år med 172 000 personer fra 1980 til 1990. Det bidro til at det ble flere uførepensjonister på 1980-tallet. Samtidig viser figur 7.2 at alderssammensetningen i befolkningen endret seg fra 1980 til 1990: Det ble flere i aldersgruppene under 50 år, der hyppigheten av uførepensjonering er relativt lav, mens det ble færre i aldersgruppene fra 50 år, der hyppigheten av uførepensjonering er relativt høy.

Fra midt på 1990-tallet økte antall personer i de eldste aldersklassene, uten at antall personer i de yngre årsklassene gikk ned. Etter 2000 flatet antall personer mellom 50 og 59 år ut, mens antallet over 60 år økte mer enn i de foregående årene. Disse



Figur 7.1 Uførerater (uføre i prosent av befolkningen) i 2006, etter kjønn og alder

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.2 Indekser for antall personer i ulike aldersgrupper ved utgangen av året 1980–2006. 1980=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

befolkningsendringene bidrar isolert sett til sterkere vekst i tallet på uførepensjonister fra midt på 1990-tallet enn i årene før.

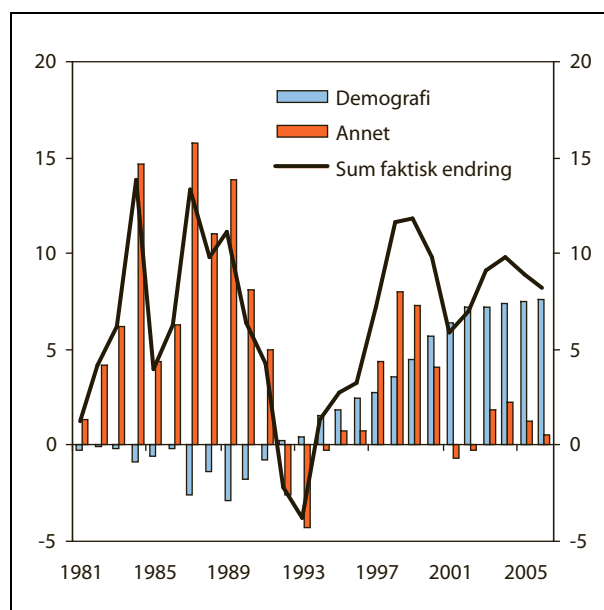
Det er altså uklart hvordan den demografiske utviklingen påvirket endringen i antall uførepensjonister på 1980-tallet, fordi veksten i befolkningen og endringene i sammensetningen av befolkningen trakk i ulik retning. Fra midten av 1990-tallet synes det imidlertid klart at befolkningsutviklingen må ha bidratt til vekst i antall uførepensjonister. I neste avsnitt skal vi forsøke å tallfeste demografiens betydning.

7.2.2 Modellberegninger av demografiens betydning

For å illustrere betydningen av endringene i befolkningens størrelse og sammensetning, har utvalget gjennomført beregninger av hvordan antall uførepensjonister ville utviklet seg dersom de alders- og kjønns spesifikke uføreratene hadde vært konstante. Resultatet av disse beregningene kan tolkes som hvor mye demografiske forhold kan forklare av utviklingen i antall uførepensjonister. Forskjellen mellom den faktiske utviklingen og den beregnede utvikling må forklare av andre forhold. Disse «andre forholdene» gjenspeiles i endringene i uføreratene over tid.

Linjen i figur 7.3 viser den årlige endringen i antall uførepensjonister siden 1980, mens søylene illustrerer hvor stor del av den årlige endringen som kan forklare vha. demografiske forhold (blå søyle) og andre forhold (oransje søyle). Søylene for demografi viser hvor stor endringen i antall uførepensjonister ville vært dersom de alders- og kjønns spesifikke uføreratene ikke hadde endret seg, men vært som i året før. Søylene som viser betydningen av andre forhold enn demografi er beregnet som differansen mellom den faktiske samlede endringen og den beregnede effekten av demografiske forhold. Figuren viser at demografiske endringer hadde liten betydning fram til tidlig på 1990-tallet, men at demografien deretter har hatt økende betydning. Siden 2001 forklarer demografiske forhold – slik det er definert over – mesteparten av veksten i antall uførepensjonister. De høye tallene de siste årene skyldes at de store etterkrigskullene har kommet opp i en alder der uføreratene er høye.

Høyden på de oransje søylene i figur 7.3, som skal oppsummere virkningen av alle andre faktorer enn demografi, varierer betydelig fra år til år. På hele 1980-tallet forklarer andre forhold enn demografi mesteparten av endringen i antall uførepensjonister. Tidlig på 1990-tallet var bidraget fra



Figur 7.3 Årlig endring i antall uføre (linje) og beregnet årlig endring som kan forklare med demografi og med andre forhold. 1000

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og egne beregninger

andre forhold klart negativt, noe som trolig henger sammen med endringene i regelverket for uførepensjon i 1991. I siste del av 1990-tallet økte betydningen av andre forhold igjen og var større enn bidraget fra demografien, mens bidraget de siste årene har vært relativt moderat.

Beregningene bak figur 7.3 er gjennomført separat for kvinner og menn. Resultatene er relativt like, men det er en tendens til at andre forhold enn demografi forklarer en noe større del av økning i antall personer som mottar en uføreytelse etter 1993 for kvinner enn for menn.

Utvalget har også beregnet hvordan antall mottakere av uføreytelser ville vært i 2006 dersom uføreratene hadde stabilisert seg på ulike tidspunkter, jf. tabell 7.1. Første linje i tabellen viser at dersom uføreratene hadde holdt seg konstante på nivået i 1980, ville det vært 193 800 uføre i 2006. Det faktiske antall mottakere av uføreytelser i 2006 var knapt 328 000, og ut fra dette kan vi anslå at demografiske forhold forklarer 21 prosent av veksten fra 1980 til 2006. Veksten i antall uførepensjonister i hele perioden siden 1980 må altså i hovedsak forklares med andre forhold enn demografiske endringer. Tabellen viser imidlertid videre at det er en tendens til at demografien forklarer en større andel av veksten desto senere beregningene starter. Med konstante uførerater fra 2001 til 2006 forklarer demografien hele 89 prosent av økningen i antall uførepensjonister.

Tabell 7.1 Antall uførepensjonister i 2006 dersom uføreratene hadde vært konstante over tid. Andel av økningen i antall uførepensjonister forklart ved demografi

Uførerater fra år	Antall uføre i startåret for beregningene	Hypotetisk antall uførepensjonister i 2006	Demografisk andel av veksten. Prosent
1980	159 100	193 800	21
1985	188 000	231 200	31
1991	238 500	306 700	76
1996	239 400	297 500	66
2001	285 400	323 100	89

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og egne beregninger.

Beregningene tyder altså på at den demografiske utviklingen forklarer en svært stor del av veksten i antall uførepensjonister de siste årene. Noen forhold som kan bidra til å moderere denne konklusjonen diskuteres i punkt 7.2.3. Først vurderes en alternativ måte å måle betydningen av demografi på.

7.2.3 Hva innebærer konstante uførerater?

I beregningene over tilskrives demografien den endringen i antall uføre som kan «forklares» med konstante kjønns- og aldersspesifikke uførerater. Den intuitive begrunnelsen for dette er at en konstant helsetilstand i befolkningen kan tilsi at også andelen uførepensjonister i befolkningen bør være konstant. Det er imidlertid ikke åpenbart at en forutsetning om konstante uførerater i en periode kan tolkes som en videreføring av situasjonen i starten av perioden.

Uføreratene i ett bestemt år, definert som antall uføre som andel av befolkningen det samme året, er resultatet av langvarige prosesser. For eksempel er antall mannlige 60-åringere som er uførepensjonister ved utgangen av 2006 summen av hvor mange menn født i 1946 som har blitt uføre i alle forutgående år, fratrukket de som har gått ut av uføreordningen.² Siden avgangen fra uføreordningen før 67 år er liten, er uføreratene i et år i hovedsak et resultat av tilgangen på nye uførepensjonister i tidligere år.

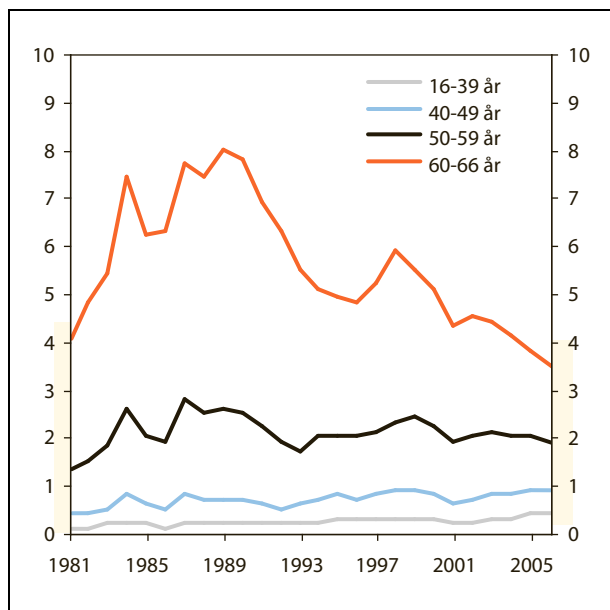
Tilgangen på nye uførepensjonister måles gjerne ved såkalte alders- og kjønns-spesifikke *tilgangsrater*. Disse kan defineres på ulike måter, men mest vanlig er det å definere tilgangsratene som antall nye uførepensjonister som andel av den ikke-uføre delen av befolkningen, altså befolkningen fratrukket de som allerede er uførepensjonister.

Uføreratene i et bestemt år er altså i hovedsak bestemt av tilgangsratene til uførepensjon i tidligere år. Siden tilgangsratene endrer seg over tid er tilgangsratene i et bestemt år ikke nødvendigvis konsistente med uføreratene det samme året: Hvis tilgangsratene forblir konstante vil normalt de framtidige uføreratene endres. Dette peker mot en alternativ måte å måle betydningen av demografi på: den demografiske endringen i antall uførepensjonister i en periode er den endringen som følger av konstante tilgangsrater for uførepensjon i perioden. Tolkningen av en forutsetning om konstante (alders- og kjønns-spesifikke) tilgangsrater er imidlertid vel så vanskelig som tolkningen av en forutsetning om konstante uførerater. Det er også et praktisk problem at tilgangsratene varierer betydelig mer fra år til år enn uføreratene. Det skyldes at tilgangsratene i større grad påvirkes av andre forhold enn helsetilstanden i befolkningen, som konjunktursituasjonen, endringer i regelverket og variasjoner i restansene i trygdeetaten.

Figur 7.4 viser tilgangsrater for menn i fire aldersgrupper i perioden 1980–2006, mens figur 7.5 viser tilsvarende tall for kvinner. Figurene illustrerer de betydelige variasjonene i tilgangsratene over tid, og viser at hovedmønsteret i variasjonene – med ulike styrke i utslagene – gjenfinnes i alle aldersgruppene: Tilgangsratene har en topp både på slutten av 1980-tallet og på slutten av 1990-tallet. Det mest framtrædende trekket for øvrig er nedgangen i tilgangsratene for menn i alderen 60–66 år siden slutten av 1980-tallet.

Kapittel 6 viste at uføreratene for menn over 60 år, på tross av den sterke nedgangen i tilgangsratene for menn i alderen 60–66 år, bare har blitt moderat redusert fra 1990 til 2006. Dette illustrerer at det kan ta lang tid før endringer i tilgangsratene slår vesentlig ut i uføreratene, og utviklingen av uføreratene etter 1990 er i stor grad et resultat av tilgangsratene før 1990. Tilsvarende kan økningen i tilgangsratene for personer under 40 år fram til

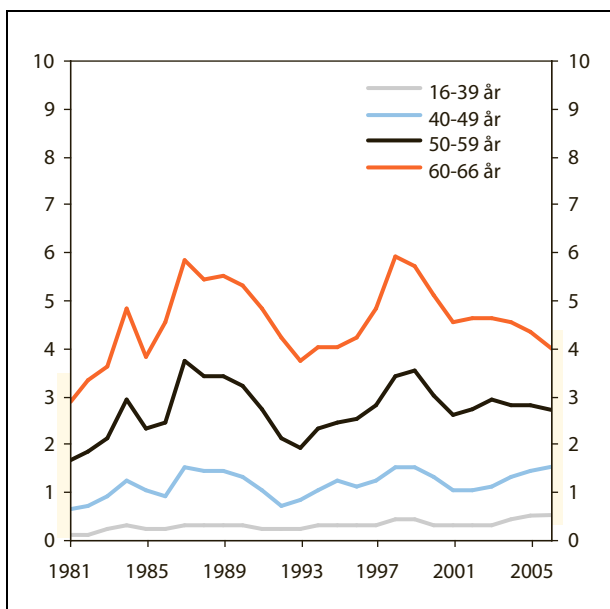
² Vi ser bort fra inn- og utvandring.



Figur 7.4 Tilgangsrate menn: Antall nye uførepensjonister i året som andel av ikke-ufør befolkning ved inngangen til året. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

2006 ha langvarig virkning på de framtidige uføerate. I avsnitt 6.5 illustreres konsekvensene for den framtidige utviklingen i antall uføre av ulike forutsetninger om utviklingen i tilgangsratene.



Figur 7.5 Tilgangsrate kvinner: Antall nye uførepensjonister i året som andel av ikke-ufør befolkning ved inngangen til året. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

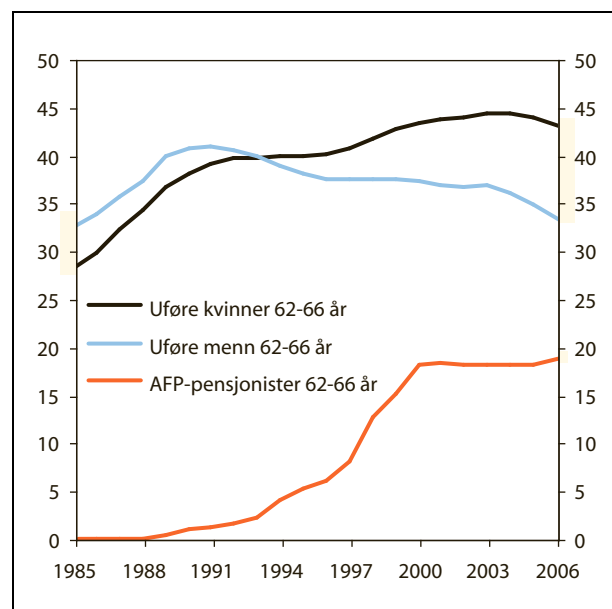
7.2.4 AFP, attføring og rehabilitering

Beregningene som ble presentert i punkt 7.2.2 tyder på at endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kan forklare en stor del av økningen i antall uførepensjonister etter 1991. Vi skal i dette avsnittet beskrive to forhold som kan ha påvirket beregningsresultatene i denne perioden.

Avtalefestet pensjon

Ordningene med avtalefestet pensjon (AFP) ble introdusert på slutten av 1980-tallet. De første årene var det relativt få som tok ut AFP; i 1993 var det bare 4200 AFP-pensjonister. Deretter økte antallet relativt mye, særlig i årene 1998–2000, slik at det ved utgangen av 2000 var 31 600 AFP-pensjonister. Det tilsvarte 18 ¼ prosent av befolkningen i alderen 62–66 år. Figur 7.6 viser at denne andelen siden har vært konstant. Midtsundstad (2004) anslo at rundt 80 prosent av arbeidstakerne i de relevante aldersgruppene hadde mulighet til å velge AFP, mens Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at av 66-åringene som kunne ta ut AFP, og som ikke hadde forlatt arbeidsstyrken etter fylte 62 år av andre grunner, hadde vel 70 prosent av mennene og vel 60 prosent av kvinnene tatt ut AFP ved utgangen av 2005.

Innføringen av AFP og senere reduksjoner av aldersgrensen i ordningene kan tenkes å påvirke omfanget av uførepensjonering på ulike måter:



Figur 7.6 AFP-pensjonister og uførepensjonister i alderen 62–66 år som andel av befolkningen. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

- Personer med helseproblemer og rett til AFP kan velge AFP framfor å kreve helserelaterte ytelser som uførepensjon. Denne effekten, som vil redusere omfanget av uførepensjonering, kan dels gjøre seg gjeldende for personer som har fylt 62 år, men den kan også gjøre at personer med rett til AFP og som ennå ikke har fylt 62 år holder ut lenger i arbeidslivet.
- AFP kan gjøre det mindre attraktivt for arbeidstakere som ikke har rett til AFP å fortsette i arbeid. Denne effekten kan bidra til økt uførepensjonering.
- AFP kan bidra til å redusere normen for hva som er normal pensjoneringsalder, og dermed bidra til økt uførepensjonering.

Det er gjennomført flere empiriske undersøkelser av forholdet mellom AFP og uførepensjonering. Disse viser at AFP klart har redusert yrkesdeltakingen fra 62 år blant de som har tilgang til ordningen, men det synes ikke som om AFP i vesentlig grad har avlastet uføreordningen. Resultatene er imidlertid ikke entydige. Røed og Haugen (2003) konkluderer, i en analyse av data for perioden 1993–1997, at AFP-ordningen ikke har forårsaket noen nedgang i tilstrømmingen fra arbeid til helserelaterte trygdeytelser som sykepenges og uføretrygd. Siden ordningen reduserte antallet personer i arbeid – og dermed antallet som står under risiko for å bli uføretrygdet – kan den likevel ha redusert antallet uførepensjonister noe. Aakvik, Dahl og Vaage (2005) konkluderer, på grunnlag av data for perioden 1992–1997, at AFP har hatt «nesten ingen» betydning for hyppigheten av uførepensjonering. Bratberg, Holmås og Thøgersen (2004) studerte ansatte i privat sektor som fylte 64 år i løpet av de sju første månedene av 1994. De anslår at mellom 8 og 22 prosent av AFP-pensjonistene ville vært uføre uten AFP, og de antar at det riktige tallet ligger nærmest den nedre grensen. Blekesaune (2005) analyserer overgang til uførepensjon og annen tilbaketreking blant eldre arbeidstakere fra 1987 til 1999. Han finner at innføringen av AFP og reduksjon i laveste alder for å kunne få AFP har en statistisk påviselig effekt i retning av *økt* tilbøyelighet til å gå over på uførepensjon blant kvinner. Han finner ingen slik effekt blant menn. Blekesaune finner at AFP-ordningen bidro til en økning i andelen av kvinner som ble uførepensjonert før fylte 67 år på mellom fire og fem prosentpoeng (til knapt 32 prosent i dette data-materialet).

Samlet peker eksisterende statistikk og forskning i retning av at AFP har avlastet uføreordningen noe, spesielt innenfor privat sektor der

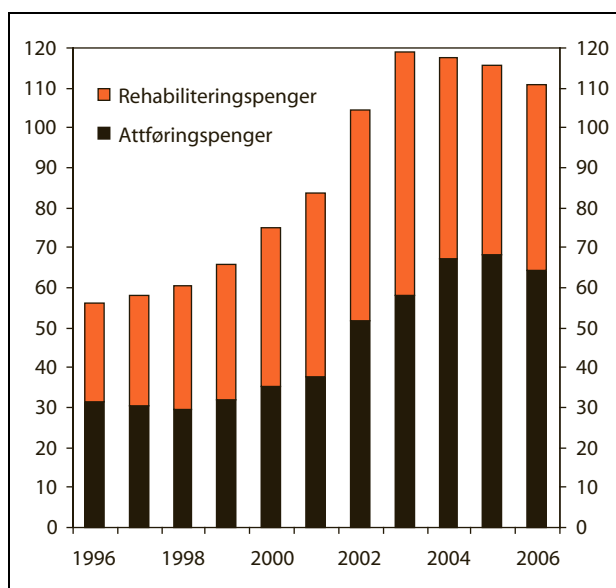
AFP for mange arbeidstakere gir høyere ytelser enn uføretrygd. I offentlig sektor er det lite som tyder på en reell avlastningseffekt. Overgang til AFP tidlig i 60-årene fjerner de aktuelle arbeidstakerne fra risikogruppen for uføretrygd. Men det er lite som tyder på at personer som tar ut AFP gjennomgående har en høyere uføretilbøyelighet (dårligere helse) enn arbeidstakere i sin alminnelighet. Slik sett synes det å være et nokså klart skille mellom de to veiene ut av arbeidslivet (Røed og Haugen, 2003). Uføreytelsene er i hovedsak alternativet for dem som ikke kan fortsette i arbeidslivet pga. helseproblemer. AFP er alternativet for dem som ønsker å pensjonere seg tidlig. Den empiriske forskningen tyder imidlertid på at AFP kan ha bidratt til å senke normen for hva som er den naturlige avgangsalder, og således bidratt til å forsterke presset på uføretrygden blant personer som ikke har tilgang til AFP (Blekesaune, 2005).

Uansett i hvilken grad antall uførepensjonister har blitt påvirket av AFP-ordningen, har ordningen ført til at antall «mulige uførepensjonister» har økt mindre enn det befolkningsutviklingen skulle tilsi. Det betyr at de mekaniske beregningene i punkt 7.2.2 overvurderer betydningen av demografi på 1990-tallet, og dermed undervurderer betydningen av andre forhold.

Attføring og rehabilitering

Antall personer som mottok attførings- eller rehabiliteringspenger økte sterkt i perioden fra 1998 til 2003, jf. figur 7.7. Siden en stor del av de som mottar slike ytelser senere går over på uføreytelse, jf. avsnitt 6.5, er det sannsynlig at veksten i antall mottakere av attførings- eller rehabiliteringspenger har ført til en midlertidig nedgang i antall nye uførepensjonister. Gjennom de to årene 2001 og 2002, der beregningene i punkt 7.2.2 ga som resultat at demografiske faktorer forklarte hele veksten i antall uførepensjonister, økte antall mottakere av attførings- eller rehabiliteringspenger med til sammen 29 500 personer. Til sammenlikning økte antallet uførepensjonister med 12 700 personer i den samme perioden. Bak veksten i antall mottakere av attførings- eller rehabiliteringspenger lå både en økt tilgang på nye mottakere og økt varighet på attføringsperioden, jf. Bjørnø og Lande (2005) og Rikstrygdeverket (2003).

Blant annet fordi økningen i antall personer som mottok attførings- eller rehabiliteringspenger de første årene etter 2000 delvis skyldes innskjerpingen av attføringsvilkåret i 2000, er det rimelig å anta at veksten har gjort at tilgangen på nye uførepensjonister har blitt dempet i 2001 og 2002. Det er



Figur 7.7 Antall personer som mottar attførings- eller rehabiliteringspenger. 1000

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

derfor grunn til tro at beregningene i punkt 7.2.2 overvurderer betydningen av demografi i årene fram til 2003 og dermed undervurderer betydningen av andre faktorer.

Det er for tidlig å konkludere hvordan økningen i antall personer som mottok attførings- eller rehabiliteringspenger de første årene etter 2000 vil påvirke antallet uførepensjonister over tid. En mulig hypotese er at økningen skjedde blant personer med dårlige utsikter på arbeidsmarkedet, og at tilgangen på uførepensjonister dermed ville øke igjen når antallet på attførings- og rehabiliteringspenger stabiliserte seg. Ekhaugen (2006) finner imidlertid at andelen som etter en tid mottar uførepensjon er lavere blant de som startet et attføringsløp i 2001 enn de som startet i 1999. Nedgangen i antall personer som mottar attførings- eller rehabiliteringspenger etter 2003 synes foreløpig ikke å ha gitt økt vekst i antall mottakere av uføreytelser.

7.3 Befolkningens helsetilstand

Det er et krav for å få uførepensjon at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Det er derfor naturlig å vurdere om endringer i helsetilstanden kan forklare at en økende andel av befolkningen blir uføre.

Ofta kan dårlig helse og sykdom påvises med objektive kriterier, slik som kreft, hjerteinfarkt

eller et brukket ben. Andre helseproblemer kan ofte ikke konstateres ved objektivt registrerbare funn. Psykiske plager og muskel-/skjelettlidelser kommer ofte i denne kategorien. For mange helseplager, både de som kan konstateres med objektive funn og mer «diffuse» lidelser, vil spørsmålet om en er for syk til å arbeide, være et spørsmål både om den enkeltes og om de «andres» vurderinger. Hva som er dårlig helse er således ofte et spørsmål om hva som er sosialt akseptert, både i befolkningen og blant leger.

Trolig skjer det glidninger i befolkningens syn på sykdom og helse, herunder hvor store plager som skal til for å være «syk» og dermed ha rett til uførepensjon. Disse glidningene kan være påvirket av framveksten av nye behandlingstilbud, men kan også være et resultat av dypereleggende endringer i kultur og folks oppfatninger av helse og sykdom.

Indikatorene som presenteres i dette avsnittet tyder på at forverret helse i seg selv neppe kan bidra mye til å forklare økningen i antall uførepensjonister. Både helsetilstanden og den fysiske funksjonsevnen i befolkningen er trolig bedre nå enn for ett eller to tiår siden. En økende del av befolkningen rapporterer imidlertid om muskel-/skjelettlidelser og psykiske plager, og mange av de som får uførepensjon har slike plager.

7.3.1 Objektive helseindikatorer

Det fins ingen enkel indikator for helse som kan brukes som indikator for endringer i «behovet for» uførepensjonering. I dette avsnittet presenteres utvalgte indikatorer for dødelighet og sykdom som kan belyse sammenhengen mellom endringer i folkehelsen og behovet for uførepensjonering.

Målt ved utviklingen i dødeligheten bedres befolkningens helsetilstand år for år. Forventet levealder for en 50-åring økte med 4 år for menn, og med 2 ½ år for kvinner fra første del av 1980-tallet til 2005. En viktig kilde til redusert dødelighet de siste tiårene er at dødeligheten som følge av hjerte- og karsykdommer er kraftig redusert blant middelaldrende menn, jf. tabell 7.2. Dødeligheten av kreft er endret lite de senere årene, men forekomsten av kreft har økt lenge. Det er altså flere som lever med kreft enn før. Selvmordsraten kan være et summarisk mål på omfanget av svært alvorlige psykiske problemer. Etter en sterk økning i mange år fram til 1988, har selvmordsraten avtatt de senere årene. Antall selvmord pr. 100 000 innbyggere var i 2002 på det laveste nivået siden 1979.

Det er ingen enkel sammenheng mellom endringer i dødeligheten og endringer i behovet for

Tabell 7.2 Helseindikatorer.

	1985	1995	2003
Spedbarnsdødelighet (pr. 1000 levende fødte)	8,5	4,1	3,2 (2004)
Aldersstandardiserte dødsrater:			
Ondartede svulster (kvinner)	178	179	173
Hjerte- karsykdommer menn	644	513	354
Hjerte- karsykdommer kvinner	354	281	216
Ulykker menn	63	46	49
Selvmord kvinner	7	6	5
Selvmord menn	21	19	16
Nye krefttilfeller pr. 100 000 innb. (aldersstandard.):			
Menn	390	436	459 (2002)
Kvinner	308	348	387 (2002)

Note: Avvikende siste år med data i høyre kolonne er angitt i parentes.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Sosiale indikatorer – helse. www.ssb.no/emner/00/02/30/sosind/

uførepensjon. Redusert dødelighet kan være et uttrykk for generelt bedre helse i befolkningen, noe som trekker i retning av økt arbeidsevne blant personer i yrkesaktiv alder, og dermed lavere behov for uførepensjon. På den andre siden kan redusert dødelighet skyldes lengre sykdomsperioder – folk lever lenger med sykdom enn før. Dette er tilfellet for kreft og hjerte-/karsykdommer. Videre kan redusert spedbarnsdødelighet innebære at flere med svak helse vokser opp. Sammenhengen mellom lavere dødelighet og behovet for uførepensjon, er derfor uklar.

For personer over 66 år er det gjort analyser av endringer i pleiebehovet over tid på basis av selvrapportert funksjonsevne i SSBs levekårs- og helseundersøkelser (Botten m.fl., 2000). Botten m.fl. finner at de eldre, år for år, gjennomgående får gradvis bedre funksjonsevne. Selv om det er nærliggende å anta at funksjonsevnen også bedres for de som er yngre enn 67 år, er vi ikke kjent med studier som dokumenterer dette. SSBs levekårsundersøkelser inneholder heller ikke tilstrekkelig informasjon til å analysere spørsmålet om funksjonsevnen blant yngre aldersgrupper.

7.3.2 Egenrapportert helse

Som nevnt er mange viktige helseproblemer ikke direkte observerbare. En økende andel av de som blir uførepensjonister har psykiske lidelser eller muskel-/skjelettlidelser; diagnoser som ofte ikke stilles ved objektivt registrerbare funn alene. For disse helseproblemene spiller den enkeltes og omgivelsens syn på hva som er sykdom, og hva som er tilstrekkelig sykdom til å bli sykmeldt eller uførepensjonert, en sentral rolle. Viktig er også

individets evne og motivasjon til å arbeide – gitt sine plager – samt arbeidslivets evne og vilje til å legge til rette for arbeid. Med andre ord: Individenes og arbeidsgivernes vurderinger samt portvaktens (leger og NAV-funksjonærer) vurderinger av hva som er tilstrekkelig sykdom for å få uførepensjon, er sentralt for utfallet – uførepensjon eller ikke.

SSBs helse- og levekårsundersøkelser gir informasjon om utviklingen i befolkningens selvopplevde helse, jf. tabell 7.3. For befolkningen under ett har den egenvurderte helsen vært tilnærmet uforandret i lang tid. Tilbake til midten av 1980-tallet har andelen som sier de har meget god eller god helse holdt seg stabil rundt 80 prosent. Blant de i gruppen 45–64 år, der rekrutteringen til uførepensjon er høyest, er det en sterkere tendens til *bedret* egenrapportert helse enn blant de som er yngre. Fra 1985 til 2005 økte andelen menn mellom 45 og 64 år som sier de har god eller meget god helse, med fire prosentpoeng, mens økningen for kvinner var på fem prosentpoeng. Dette tilsier at det ut fra helsemessige forhold har blitt mindre behov for uførepensjon i perioden.

Dødeligheten av ulike sykdommer er gått ned, men hvordan har *forekomsten* av ulike sykdommer og lidelser endret seg? SSBs helse- og levekårsundersøkelser gir grunnlag for å si noe om hyppigheten av ulike sykdomsgrupper, jf. tabell 7.4, også dette basert på befolkningens egen rapportering av sykdom.

Sykdommer i muskel- og skjelettsystemet er en hyppig diagnose blant nye uførepensjonister, særlig blant kvinner, og det er denne diagnosegruppen hvor veksten har vært sterkest de senere årene. Tabell 7.4 viser at befolkningen som helhet ikke

Tabell 7.3 Andel som anser at de har god eller meget god helse. Prosent

Kjønn/alder	1985	1995	1998	2002	2005
Menn	79	81	82	83	82
16–24	92	91	90	94	92
25–44	87	90	88	87	89
45–64	72	75	79	80	76
65–74	59	67	70	75	71
75+	62	61	66	66	66
Kvinner	76	77	80	79	80
16–24	91	91	94	90	89
25–44	86	89	88	88	88
45–64	70	72	75	74	75
65–74	54	57	61	67	70
75+	51	55	58	52	64

Kilde: SSBs helse- og levekårsundersøkelser. Lastet ned fra Norgeshelsa (Folkehelseinstituttet, www.norgeshelsa.no (1. mars 2007)).

rapporterer om økt hyppighet av sykdommer i muskel- og skjelettsystemet de siste årene, men tidligere undersøkelser tyder på at hyppigheten har økt siden 1970- og 1980-tallet, jf. Ramm (2000). Tabellen viser videre at det er flere som lever med hjerte-/karsykdom. Den økende andelen av personer med «andre sykdommer» gjenspeiler blant annet at flere lever med kreft.

Når det gjelder lettere psykiske lidelser, er klassifikasjonsproblemene større enn ved de fleste andre sykdommer. Det er utviklet indikatorer for lettere psykiske problemer, basert på spørsmål om forekomsten av ulike symptomer. Tabell 7.5 er basert på en slik definisjon av psykiske problemer, og tabellen tyder på at forekomsten av psykiske

problemer ikke har økt, altså det samme bildet som tabell 7.4 viste. En tilsvarende konklusjon ble trukket i St.meld. nr. 25 (1996–1997): «Det hevdes ofte at psykiske lidelser øker. For psykiske lidelser generelt er dette ikke dokumentert. Intervjuer i utvalg av befolkningen viser at færre opplever «nervøse plager» nå enn før, og kartlegginger tyder på at de alvorligste lidelsene (psykosene) er stabile. Men det er påvist at visse typer lidelser har økt de siste ti årene, f.eks. spiseforstyrrelser, og det er antakelig blitt flere tilfeller av depresjoner og personlighetsforstyrrelser.» Over tid har trolig den sosiale aksepten for psykiske lidelser økt, og dermed kan også terskelen for å rapportere slike lidelser ha blitt redusert.

Tabell 7.4 Selvrapporterte varige sykdommer, klassifisert i sykdomsgrupper. Aldersgruppen 45–66 år. Prosent

	1998	2002	2005
Nervøse lidelser	6	6	5
Sykdom i nervesystemet	8	7	7
Øye-/øresykdommer	8	8	7
Hjerte-/karsykdommer	18	21	22
Sykdom i åndedretsorganene	16	14	16
Magesår, magekatarr o.l.	3	2	1
Andre sykdommer i fordøyelsesorganene	4	5	4
Sykdom i urin- og kjønnsorganene	3	2	2
Sykdom i hud og underhud	9	8	7
Sykdom i skjelett- og muskelsystemet	33	30	32
Skader	7	7	6
Andre sykdommer	14	16	17

Kilde: SSBs helse- og levekårsundersøkelser. Lastet ned fra Statistikkbanken 1. mars 2007.

Tabell 7.5 Forekomst av psykiske symptomer og plager. Prosent

	1998	2002	2005
Menn	7	8	7
16–24 år	6	11	8
25–44 år	6	8	7
45–66 år	8	8	7
67 år og over	9	7	3
Kvinner	12	12	10
16–24 år	14	14	17
25–44 år	11	11	9
45–66 år	14	13	10
67 år og over	13	11	11

Note: Prosentandel med betydelige psykiske symptomer og/eller plager målt med Hopkins Symptoms Check List (HSCL25) med 25 spørsmål. Indikatoren måler først og fremst symptomer som er vanlige ved psykiske plager og lidelser som angst, depresjon og «somatisering».

Kilde: SSBs helse- og levekårsundersøkelser. Lastet ned fra Statistikkbanken 1. mars 2007.

7.3.3 Legens portvaktrolle

Hva som oppfattes som sykdom avhenger i mange sammenhenger av individets holdninger og samfunnets normer om sykdom. Legenes rolle som «portvakt» kan imidlertid fungere som et filter, og hindre at eventuelle endringer i slike normer og holdninger slår ut i omfanget av uførepensjonering. Hvordan legene fyller portvaktrollen, kan således ha stor betydning for hvor mange som blir uførepensjonerte.

Terum og Nergård (2001) viser at legenes vurderinger av søknader om uførepensjon varierte betydelig, og betydelig mer enn trygdefunksjonærenes vurderinger. De finner også at legenes verdimeessige eller ideologiske holdninger hadde betydning for hvordan de vurderte uføresøknader. Undersøkelsen viser at trygdefunksjonærenes vurderinger var klart mindre influert av egne holdninger enn det som var tilfellet blant legene. Legenes vurderinger av om pasienten bør ha uførepensjon er ofte viktig for utfallet av søknadsbehandlingen. Undersøkelsen til Terum og Nergård er basert på en spørreundersøkelse på ett tidspunkt, og sier i seg selv ikke noe om endringer over tid. Den understreker likevel at holdninger kan være viktige, og at eventuelle endrede holdninger kan være én forklaring på et høyt omfang av uførepensjonering. Legenes holdninger til hva som er sykdom og lidelse er neppe upåvirket av allmenne oppfatninger i befolkningen om hva som er akseptabel sykdom.

At legene i rollen som trygdens portvakt er påvirket av pasientenes ønsker, vises i en undersøkelse av Gulbrandsen, Aasland og Førde (2004). Basert på en spørreundersøkelse mot allmenn-

praktikere, finner de at nesten 40 prosent av legene bevisst hadde framstilt pasientens situasjon slik at sannsynligheten for at pasienten skulle få innvilget uførepensjon skulle bli høyest mulig. Gulbrandsen, Førde og Aasland (2002) fant at mer enn halvparten av legene iblant tilla pasientens vurderinger større vekt enn sitt eget medisinske skjønn. Disse undersøkelsene tyder imidlertid ikke på at omfanget av slik atferd blant legene har *endret* seg vesentlig over tid (undersøkelser i 1993 og 2000). Undersøkelsene peker på at legene ofte opplever portvaktrollen som vanskelig, og at dette er mer utpreget blant yngre enn blant eldre leger.

7.3.4 Holdninger til helse og sykdom

Mange mener at det gradvis har skjedd endringer i befolkningens holdninger til helse og sykdom. Sannsynligheten for å dø før alderdommen blir stadig mindre, men vi føler oss kanskje mer syke og sårbare. Frønes (2005) mer enn antyder at vår oppfatning av for eksempel stress minst like mye er et rent kulturelt fenomen – tilskyndet av høyere inntekter og nye helsetilbud – som en reell økning i belastende arbeidsforhold og livsvilkår. Han relaterer disse utviklingstrekkene til endringer i holdninger og forventninger til livet generelt, samt sykeliggjøring av plager som det tidligere ikke var vanlig å oppfatte som helseplager. Tendensen anses å være tilskyndet av en økende oppfatning i mediene av helseproblemer og risikofaktorer. Hvilke behandlingstilbud som finnes og organiseringen av helsevesenet kan også påvirke hvor syke vi føler oss. Bedre teknologi i helsevesenet gjør at langt flere lidelser enn tidligere kan behandles. Ved å tilby økte behandlingstilbud kan såle-

des helsevesenet faktisk «produsere» mer sykdom (Elstad, 2003).

Disse endringene i kultur og holdninger vil slå ut i økte krav til helsevesen, arbeidsliv og trygde-system. Frønes argumenterer for at det vokser fram en holdning om at det er arbeidslivet som er kilden til stress og utmattelse, og som i sin tur gir opphav til nye og medisinsk sett mindre entydige diagnoser. Utbrenthet er for eksempel et fenomen som har økt sterkt de senere årene, men som ikke har noen klar medisinsk diagnose (Roness og Matthiesen, 2002). Om framveksten av utbrenthet representerer nye problemer eller isteden er en redefinering og omtolkning av eksisterende problemer, er omdiskutert.

7.4 Forholdene i arbeidsmarkedet og arbeidslivet

Uførepensjonsordningen skal sikre inntekt til personer som av helsemessige årsaker ikke kan skaffe seg inntekt ved eget arbeid. Det er ikke helsen i seg selv som skal utløse uførepensjon, det er samspillet mellom helsetilstanden og de ulike begrensninger denne gir i arbeidslivet. Endringer i arbeidslivet og i holdninger til forholdet mellom arbeid og trygd, kan derfor også ha betydning for omfanget av uførepensjonering.

I dette avsnittet drøftes betydningen av endringer på arbeidsmarkedet og på arbeidsplassene for utviklingen i antall uførepensjonister. Først diskuteres sammenhengen mellom situasjonen på arbeidsmarkedet – målt ved arbeidsledighet og omstillingstakt – og uførepensjoneringen. Det synes godt dokumentert at situasjonen på arbeidsmarkedet har betydning for tilgangen på uførepensjonister, og selv om det er mangelfulle indikatorer for omstillinger er det også indikasjoner på at omfanget av omstillinger og nedbemanninger har økt.

Deretter presenteres forskning og analyser som belyser utviklingen av ulike aspekter ved de ansattes arbeidsforhold og arbeidsmiljø, og eventuelle konsekvenser disse forholdene kan ha for tilbøyeligheten til å gå over på uførepensjon. Det synes klart at et dårlig arbeidsmiljø øker sjansen for utstøting, men de dataene som foreligger tyder ikke på at det har vært noen sterk generell forverring av arbeidsmiljøet i Norge, snarere tvert i mot. Miljøet kan likevel ha blitt forverret for enkeltgrupper.

Til slutt diskuteres betydningen av «nye trender i arbeidslivet» for utviklingen i antall uføre. Med nye trender menes blant annet nye måter å

organisere arbeidet på, bruk av ny teknologi og nye arbeidsformer. Det synes ikke dokumentert at slike endringer har vært viktige for veksten i antall uførepensjonister.

Begreper som «grådig» og «brutalisert» arbeidsliv (f.eks. Wahl, 2004) er brukt om økte belastninger i arbeidslivet som gjør at mulighetene til å fungere i jobben med lettere helseproblemer kan ha blitt redusert. Det er tendenser i retning av økende krav til effektivitet og økt oppmerksomhet om den enkeltes bidrag i bedriftene. Dette synes likevel ikke å ha slått ut i opplevd forverret arbeidsmiljø blant arbeidstakerne generelt.

7.4.1 Forholdene i arbeidsmarkedet

Siden 1970-tallet har forskere studert sammenhenger mellom uførepensjonering og arbeidsledighet. Selv om det kreves nedsatt arbeidsevne på grunn av skade, sykdom eller lyte for å få uførepensjon, spiller også jobbmulighetene en rolle for om uførepensjon tilstås. Det synes vel dokumentert både at omfanget av nedbemanninger og den generelle stramheten i arbeidsmarkedet, for eksempel målt ved arbeidsledigheten, er av betydning for hvor mange som blir uførepensjonert.

Bragstad m.fl. (2000) studerer sammenhengene mellom geografiske variasjoner i tilgangsratene til uførhet (nye uføre i prosent av ikke-ufør befolkning) og variasjoner i arbeidsledighet og andre arbeidsmarkedsindikatorer i perioden 1980–1997. Analysen viser at det er stabile forskjeller i aldersjusterte tilgangsrater mellom fylkene. Det er også en tendens til at uføretilgangen blant menn samvarierer med arbeidsledighetsraten i fylket; jo høyere ledighetsraten er i et fylke, desto høyere aldersjustert uføretilgang er det. For kvinner finnes ingen slik enkel sammenheng. Det kan komme av at kvinner gjennomgående jobber i sektorer med andre – og trolig mindre – konjunkturvariasjoner enn menn. Det kan også komme av at analysen ikke samtidig studerer betydningen av andre variabler som kan ha påvirket kvinnenens uføretilgang; samvariasjonen mellom uføretilgang og andre variabler undersøkes bare ved parvise sammenlikninger. Det gjør det vanskelig å skille betydningen av de ulike forklaringsvariablene fra hverandre. Sammenhengene mellom ledighet og uføreandeler på regionalt nivå holder selv om strukturvariabler som nærings sammensetning og utdanningsnivå i regionen trekkes inn. Det tyder på at forholdene på arbeidsmarkedet er viktige for uførepensjonering. Det skulle tilsi at også på nasjonalt nivå ville vi se en sammenheng mellom konjunktursituasjonen og overgang til uførepensjon.

Bowitz (1997) studerer sammenhengen mellom tilgangsrater til uførepensjon og ledighet på nasjonalt nivå. Han finner en sammenheng mellom endringer i arbeidsledigheten og endringer i uføretilgangen, men med en tidsforsinkelse. Nedleggelse og omstillinger kan gjøre at ansatte mister jobben og må ut og søke ny jobb.

Flere tidligere norske studier peker på at nedleggelse av enkeltbedrifter har ført til at ansatte i årene etterpå har hatt en overhyppighet av uførepensjonering. Westin (1990) viser, i en kjent studie av nedleggelsen av en sardinfabrikk på Askøy, at arbeidsledighet øker risikoen for uførepensjonering betydelig i løpet av en tiårsperiode. Studier av Moss Verft (Bjørndal m.fl., 1990) og Horten Verft (ECON, 1993) viser samme tendens. I Moss fikk 19 prosent av de som mistet jobben innvilget uførepensjon. I Horten var nesten halvparten av de ansatte over 50 år som mistet jobben, syke eller uføre 2–3 år etter nedleggelsen.

Nyere studier bekrefter at omstillinger og nedleggelse gir flere uføre, blant annet Rege m.fl. (2005). Denne studien er metodisk mer avansert enn de tidligere studiene, slik at det er grunn til å anta at den fanger opp årsakssammenhenger. Rege m.fl. fant at ansatte i bedrifter som ble nedlagt mellom 1993 og 1998, hadde knapt 28 prosent høyere sannsynlighet for å være uførepensjonerte i 1999 enn ansatte som arbeidet i bedrifter som ikke nedbemant. Forskerne fant også at mulighetene for å få jobb etter nedbemanning synes å være større dersom en jobber i en bedrift der alle mister jobben, enn dersom en jobber i en bedrift med delvis nedbemanning. En grunn til at det kan være en slik effekt er at det kan være stigmatiserende å bli «valgt ut» til oppsigelse.

Hvor store er egentlig de tallfestede effektene av nedbemanning som Rege m.fl. (2005) finner? Dersom vi tar utgangspunkt i de tallfestede effektene av ulike grader av nedbemanning, kan det på bakgrunn av denne undersøkelsen skjønsmessig anslås at nedbemanning i samme størrelsesorden som i analyseperioden (1993–98) kan forklare rundt 3000 nye uførepensjonister hvert år.³ Til sammenlikning har tallet på nye uførepensjonister ligget rundt 30 000 de siste årene.

Flere nyere studier finner også effekter på objektive helsemål av nedbemanning. Rege m.fl. (2005) finner at ansatte i nedbemanningsbedrifter hadde nesten 16 prosent høyere dødelighet enn kontrollgruppen. Ansatte i nedbemanningsbedriftene hadde også høyere forekomst av mentale

lidelser. På britiske (Ferrie m.fl., 2001) og finske (Vahtera m.fl., 2004) data har en også funnet objektive helseeffekter og effekter på dødelighet av nedleggelse og omstillinger.

Røed og Fevang (2007) analyserer effekter av nedbemanning blant kommunalt og fylkeskommunalt ansatte sykepleiere og hjelpepleiere på sykefravær og langtidsytelser fra folketrygden. Nedbemanning er definert som nedgang i sysselsetting på de enkelte arbeidsplassene. Personer som mister jobben på en bestemt arbeidsplass i en kommune trenger således ikke miste arbeidsforholdet til kommunen, men kan isteden bli omplassert til en annen kommunal arbeidsplass. Denne definisjonen av nedbemanning synes derfor «mildere» enn nedbemanning i private bedrifter, og vil kanskje i større grad reflektere omstillingsprosesser internt i kommunene. Røed og Fevang finner at en nedbemanning på 20 prosent øker den relative risikoen blant de ansatte for å bli uførepensjonist betydelig, og at også mindre nedbemanning øker risikoen for å ende opp som uførepensjonist, men i mindre grad enn det som er tilfellet ved større nedbemanninger.⁴

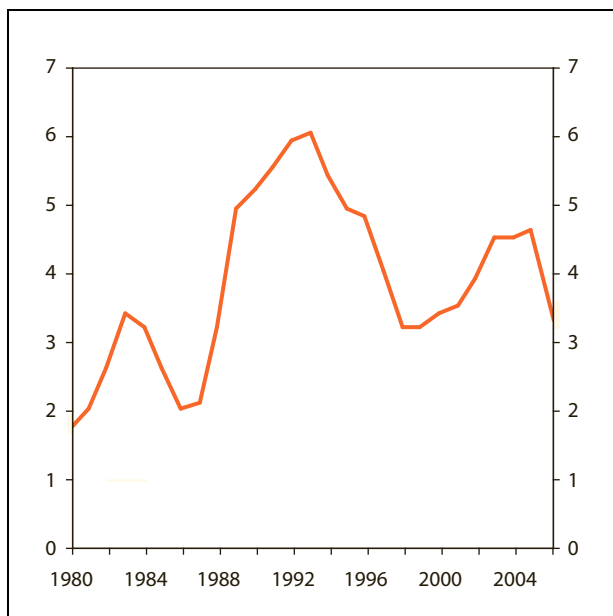
Fevang og Røed (2006) analyserer virkningen av nedbemanning for personer som var sysselsatt i 1992. De finner at nedbemanning bidrar signifikant til å øke sannsynligheten for å bli ufør, og konkluderer at minst fem prosent av tilstrømmingen til uførepensjon i perioden 1993–2003 direkte kan forklares av nedbemanning i de bedriftene hvor folk jobbet i 1992 gjennom perioden 1992–2000. Anslaget på fem prosent karakteriseres som et svært forsiktig anslag på den samlede effekten av nedbemanning. Mange som var ansatt i 1992 arbeidet ikke lenger i disse bedriftene da de ble nedbemant. Samtidig var nye ansatte kommet til, men disse antas i analysen å ha vært uberørt av nedbemanningene.

Utvikling i ledighet, omstillinger og nedbemanning

Høy arbeidsledighet, omstillinger og nedbemanning kan altså være en kilde til helseproblemer blant ansatte og til redusert yrkesaktivitet, herunder overgang til uførepensjon. Hvordan har ledighet og omstillingstakt endret seg i løpet av 1990-tallet?

³ Tallene er hentet fra Andreassen (2005), hvor forutsetningene for anslaget er nærmere beskrevet.

⁴ Den absolutte økningen i risiko som følge av nedbemanning kan likevel være liten dersom uførerisikoen (risikoen for å gå over på uførepensjon i løpet av et år) er liten for den aktuelle personen som følge av «gunstige» kjennetegn (alder, helse, utdanning osv).



Figur 7.8 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene (AKU), Statistisk sentralbyrå.

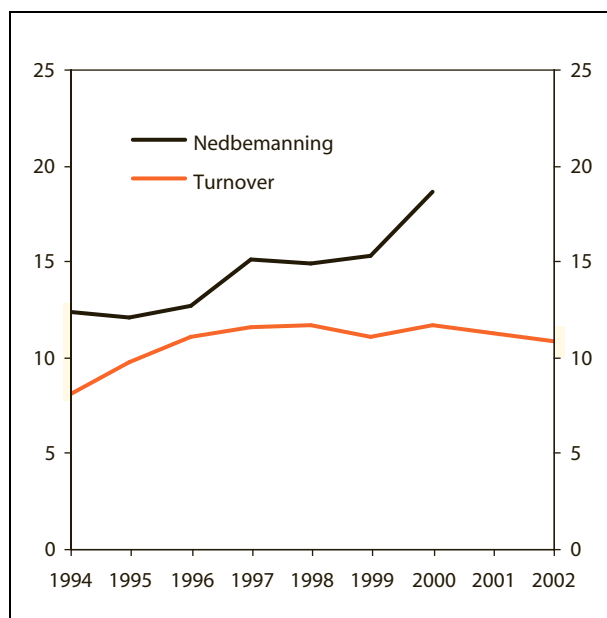
Figur 7.8 viser utviklingen i arbeidsledigheten siden 1980. Det mest markerte trekket er den sterke veksten fra 1986 til 1993, som må antas å ha påvirket antall uførepensjonister langt inn på 1990-tallet. Siden bunnpunktet i 1998 har arbeidsledigheten igjen økt, fra drøyt 3 prosent av arbeidsstyrken til et nivå på 4,6 prosent i 2005, før den igjen falt i 2006. Økningen i ledigheten, både fram til 2005 og over hele tidsperioden, kan gjenspeile økende omstillingstakt i arbeidslivet; en kan ikke uten videre se økte omstillinger og økt ledighet som separate fenomener.

Det er vanskelig å dokumentere at omfanget av omstillinger og nedbemanning har økt. Dette kan delvis skyldes at datasituasjonen er mangelfull. OECD har publisert indikatorer basert på netto sysselsetningsendringer i næringer på nasjonalregnskapsnivå (Kongsrud og Wannar, 2005). Det er beregnet tre indikatorer, med gradvis mer disaggregerte sektorinndelinger. Jo mer detaljert sektorinndeling, desto større strukturendringer vil en registrere fordi det blir færre «sektorinterne» endringer. Utviklingen i netto sysselsetningsendringer mellom sektorer, synes ikke å tyde på noen klar trend i retning av økt omstillingstakt i arbeidslivet siden 1980. Indikatorene synes tvert imot langt på vei å variere rundt et stabilt nivå, i takt med konjunktorene. Om mobiliteten har økt på et lavere aggregeringsnivå – internt i hver sektor eller på bedriftsnivå – sier imidlertid denne indikatoren ikke noe om.

Under presenteres to indikatorer på omfanget av omstillinger i norsk økonomi som på ulike måter ivaretar slike forhold. Den ene er gjennomsnittlig *personalomsetning* (turnover) og den andre er en indikator for *nedbemanning* (andelen bedrifter med mer enn 50 ansatte som har redusert antall ansatte med minst 10 prosent). Indikatorene er beregnet spesielt for ulike forskningsprosjekter, og dekker ikke utviklingen de senere årene.

Personalomsetningen (turnover) synes å øke tidlig på 1990-tallet, men deretter å ha stabilisert seg på et nytt nivå fra midt på 1990-tallet. Nedbemanningsindikatoren har også økt i løpet av 1990-tallet, men her har vi ikke tilgang til data for de seneste årene. Dahle Olsen (2005) rapporterer at jobb-mobiliteten er økt fra om lag 20 prosent tidlig på 1990-tallet til 26 prosent i årene etter 2000. Selv etter kontroll for næring, viser analysen at personalomsetningen (turnoverraten) i gjennomsnitt økte med 0,5 prosent pr. år fra 1990 til 2002. Analysen fanger imidlertid ikke opp omstillinger som ikke gir netto sysselsetningsendring. Det kan være omplasseringer, skifte av arbeidsoppgaver og eierskifter.

Siden 1990 har det skjedd store endringer i organisering og arbeidsforhold både i staten og i



Figur 7.9 Indikatorer for turnover og nedbemanning

Note: Turnover (laveste verdi av nyansettelser og avgang i prosent av antall ansatte ved inngangen til året) er basert på mikrodata fra Dahle Olsen (2005). Nedbemanning er andel (%) av bedrifter med mer enn 50 ansatte som har redusert sysselsettingen med minst 10 % (kilde SSB), data hentet fra Røed og Fevang (2007).

kommunesektoren. Staten har skilt ut flere enheter som egne selskaper, som i flere tilfeller er blitt utsatt for konkurranse. Dette gjelder blant annet etater som Posten, Telenor, Forsvaret og deler av Vegvesenet, se Trygstad m.fl. (2006) og ECON (2005). Selv om det ikke foreligger sammenfattende data for omstillingene, er det neppe tvil om at omstillingene og nedbemanningene i statlige virksomheter har vært større de siste 10–15 årene enn tidligere perioder. Bare i Posten gikk antall ansatte ned fra et stabilt nivå på om lag 30 000 ansatte fram til 1998, til om lag 20 000 ansatte i 2004. Trygstad m.fl. (2006) har undersøkt virkningene av omstillingene i Posten, Vegvesenet/Mesta, Skatteetaten og Politiet i perioden 1990–2004. De som var ansatt i 1994 blir sammenliknet med grupper av personer med identiske individkjenntegn og næringstilknytning. Det er imidlertid bare for Posten at det er mulig å se en direkte sammenheng mellom omstillingsprosessen og omfanget av uførepensjonering, men også for Vegvesenet/Mesta er det indikasjoner på en slik sammenheng.

I kommunesektoren har bemanningen gjennomgående økt, men det har trolig vært en økende tendens til endringer i organisering og arbeidsoppgaver. Målstyring, klarere resultatansvar og organisasjonsmessige endringer har kommet som del av nye styringsmekanismer i mange norske kommuner, for å oppnå økt effektivitet og klarere styring. Overføringen av spesialisthelsetjenesten (sykehusene) fra fylkeskommunene til staten, har trolig også ført med seg økt omfang av omorganiseringer. Samlet har neppe omfanget av nedbemanninger i kommunesektoren og sykehusene vært stort. Det synes rimelig å konkludere med at verken i sykehusene, fylkeskommunene eller i primærkommunene har det vært mange som har mistet jobben som følge av at arbeidsoppgavene har falt bort.

Til tross for at ulike indikatorer gir litt ulike konklusjoner, synes det altså som det har vært en viss økning i omstillingstakten og omfanget av nedbemanninger siden tidlig på 1990-tallet. Det kan ha bidratt til flere uføre.

7.4.2 Arbeidsmiljøet

Arbeidsmiljøet antas å påvirke sykefravær, uførepensjonering og annen tidlig avgang fra arbeidslivet. Fysiske og psykiske belastninger i arbeidet antas å medføre helseproblemer som i sin tur kan medføre sykefravær og til sist tilbaketrekking fra arbeidslivet. Et belastende arbeidsmiljø kan dessuten gjøre det vanskeligere å stå i jobben med fysiske plager som ikke er relatert til jobben.

Utstøting og tilbaketrekking fra arbeidslivet er temaer som forskere fra mange fagfelt har interessert seg for. En betydelig del av forskningen har rettet seg mot sammenhengen mellom arbeidsmiljø og sykefravær, mens få studier er gjennomført av sammenhengen mellom arbeidsmiljø og uførepensjon. Det er imidlertid grunn til å anta at arbeidsmiljøfaktorer som har negative konsekvenser for sykefraværet også kan gi økt overgang til uførepensjon, fordi de fleste som blir uførepensjonerte har hatt en eller flere perioder som langtids-sykemeldt.

Den såkalte *krav-kontroll-modellen* har vært utgangspunktet for mye av forskningen om arbeidsmiljøets betydning for sykefravær og uførepensjonering. Høye krav til den ansatte kombinert med lav kontroll over arbeidssituasjonen tilsier, ifølge modellen, høy risiko for sykefravær og, er det grunn til å tro, høy overgang til uførepensjon.

Tidligere forskning har ofte basert seg på arbeidstakernes vurderinger av arbeidsmiljøet, og relatert svarene til faktisk atferd (f.eks. sykefravær). Et generelt problem i slike studier er at en ikke alltid har klart å inkludere alle relevante variabler. For eksempel vil gjerne personer med lav utdanning også ha lav inntekt, og i mange tilfeller også dårligere arbeidsmiljø enn andre. Videre er også de økonomiske insentivene til å ønske å gå av med tidligpensjon gjerne større for personer med lav inntekt enn for andre. I likhet med forskning som studerer insentiver, er også arbeidsmiljøforskningen utsatt for et problem med «utelatte variabler», som kan gjøre det vanskelig å identifisere hva som egentlig er effekten av den variabelen som studeres.

STAMI (2004) og Allebeck og Mastekaasa (2004) er to gjennomganger av vitenskapelig litteratur om jobbmessige årsaker til dårlig helse og sykefravær. Begge studiene peker på at samvariasjon er noe annet enn årsakssammenheng, og at mye av forskningen måler samvariasjon.

STAMI (2004) er en gjennomgang av internasjonal forskning om arbeidsmiljøets betydning for *helsen*. Et stort antall publikasjoner dokumenterer at arbeidstakere som jobber overtid, eller har lange og/eller fleksible arbeidsdager, har høyere risiko for sykdommer. Større nedbemanninger gir dessuten økning i egenrapporterte helseplager og økt forekomst av lengre sykefravær, spesielt blant eldre som har helseplager på forhånd. Videre øker risikoen for hjertedød for fast ansatte, spesielt de første årene etter nedbemanningen. STAMI finner likevel at det er vitenskapelig vanskelig å konkludere med at overtid eller lange arbeidsdager er

årsak til sykdommer og/eller negative helseeffekter.

Allebeck og Mastekaasa (2004) er en gjennomgang av studier som analyserer årsaker til *sykefravær* og i noen grad uførepensjonering. Ifølge deres gjennomgang er det en lang rekke studier som finner sammenhenger mellom sykefravær (og til dels uførepensjonering) og arbeidsmiljøfaktorer. I mange av studiene er det imidlertid ikke kontrollert for individuelle kjennetegn (yrke, utdanning, inntekt, osv.) som kan ha betydning for sykefraværet. Gjennomgangen tyder på at fysisk arbeidsmiljø har effekt, men det synes vanskelig å skille mellom hvilke deler av det fysiske miljøet som er viktig. Det synes som om ergonomiske forhold er viktigere enn eksterne miljøfaktorer som temperatur, støv osv. De fleste studiene av det psykososiale arbeidsmiljøet undersøkte betydningen av kontroll og krav i jobben. Mange studier fant at høy grad av *kontroll* gav lavt fravær, men tendensen var ikke entydig. Studiene gir heller ikke entydig som resultat at høye *krav* gir høyt fravær.

Norsk forskning fra 1970-tallet tyder på økt uførepensjonering blant ansatte i yrker med fysiske belastninger (Kolberg, 1991). Fra utlandet foreligger det forskning som tyder på økt tidligpensjonering i yrker som er kjennetegnet med dårlig arbeidsmiljø (fysisk hardt arbeid, mye gjentakelser, lite selvstendighet), spesielt blant ansatte som allerede har helseproblemer (Quinn, 1978). Holte m.fl. (2000) studerte sammenhengen mellom egenrapportert arbeidsmiljø og uførepensjonering i Nord-Trøndelag. Fysisk krevende arbeid, lav selvbestemmelse og mistrivsel tilsier økt sannsynlighet for å bli uførepensjonist. Et litt avvikende resultat finner Solem og Mykletun (1996) basert på data fra SSBs levekårsundersøkelse. De finner (overraskende) at stressende arbeid tilsier redusert

risiko for tidligpensjonering, og (ikke overraskende) at lite variasjon i arbeidet og dårlig arbeidsklima tilsier økt uførerisiko. Blekesaune (2003) tallfester den gjennomsnittlige arbeidsmiljøbelastningen i 270 yrker, basert på selvrapporterte data fra SSBs levekårsundersøkelse, og studerer om disse arbeidsmiljøindikatorerne samvarierer med tidligpensjonering. For uførepensjon finner han for menn at fysiske belastninger i arbeidet og mangel på frihet gir økt pensjonering. For kvinner finner han bare effekt av fysiske belastninger.

Utvikling i arbeidsmiljøet

For å kunne forklare et økende antall uføre med arbeidsmiljø og utstøting må det også godtgjøres at arbeidsmiljøet er blitt dårligere over tid. Forskningen opererer ofte med kvalitative data, slik at det er vanskelig å sammenlikne styrken i de problemene som analyseres mellom undersøkelser og over tid. En datakilde som kan kaste lys over eventuelle endringer over tid, er SSBs levekårsundersøkelser. Dette er utvalgsundersøkelser mot representative utvalg av befolkningen som på ulike tidspunkt er stilt spørsmål om arbeidsmiljøet. På grunn av omlegging av statistikken midt på 1990-tallet er det vanskelig å studere utviklingen langt tilbake. Under presenteres svarene på et utvalg spørsmål om arbeidstakernes opplevelse av arbeidsmiljøet i perioden 1993–2003.⁵

Fysiske arbeidsmiljøindikatorer, som eksponering for skadelige eller ubehagelige stoffer, viser mindre belastninger i 2003 enn i 1993. Det er relativt lave andeler av de ansatte som synes de er utsatt for et fysisk belastende arbeidsmiljø. Ned-

⁵ Se Ugreninov (2005) for en fullstendig oversikt over arbeidsmiljøindikatorerne i Levekårsundersøkelsene.

Tabell 7.6 Indikatorer for fysisk/ergonomisk arbeidsmiljø fra SSBs levekårsundersøkelser. Prosent av sysselsatte.

	1993	1996	2000	2003
<i>Oppfatning av arbeidsmiljø:</i>				
Utsatt for støv, gass eller damp, mesteparten av tiden	18	14	9	13
Utsatt for hudirriterende stoff, mesteparten av tiden	9	8	7	7
Løfter minst 20 kg 5 eller flere ganger daglig	16	17	15	14
Gjentar de samme arbeidsoppgavene mesteparten av tiden	29	36	36	36
Gjentatte bevegelser det meste av tiden	34	33	35	36
<i>Yrkesrelaterte plager:</i>				
Smerter i armer, håndledd eller hender som skyldes jobb	:	4	8	10
Føler seg ukentlig fysisk utmattet når kommer hjem fra arbeid	36	:	:	32

Kilde: SSB Levekårsundersøkelser (hentet fra Ugreninov, 2005).

gangen er påvirket av endringen i næringsstrukturen fra industri til tjenesteyting, der arbeidet gjennomgående er mindre fysisk belastende. Når det gjelder *ergonomiske* belastninger (f.eks. tunge løft, ensidig arbeid og arbeid i ubehagelige stillinger), viser de fleste indikatorene små endringer eller svak nedgang i belastning. Det er imidlertid en svak tendens til økning i andelen som svarer at de arbeider mye med gjentatte eller ensidige bevegelser. Mens andelen som føler seg fysisk utmattet er noe lavere enn tidlig på 1990-tallet, er det en økning i andelen arbeidstakere som oppgir at de har smerter i armer, håndledd eller hender som skyldes jobb. Dette er trolig plager som personer som bruker pc i arbeidet, er særlig utsatt for.

Det *organisatoriske* og psykososiale arbeidsmiljøet har flere dimensjoner, blant annet arbeidstid/arbeidstidspunkt, innflytelse over arbeidssituasjonen og forholdet til kollegaer og ledere. Det foreligger ikke informasjon om alle aspekter ved det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet like langt tilbake i tid som for fysisk arbeidsmiljø, jf. tabell 7.7.

Arbeidsvilkårene og arbeidstiden synes ikke å ha endret seg vesentlig de senere årene. Fram til midten av 1990-tallet økte andelen av de ansatte som var midlertidig ansatt, mens den deretter har vært uendret. Andelen som arbeider skift eller tur-

nus, er bare svakt høyere i 2003 enn i 1993. Andelen som jobber svært lange dager har holdt seg konstant siden midt på 1990-tallet.

Samlet svarer ni av ti arbeidstakere at de er tilfreds med jobben, en andel som har vært uendret siden 1989. Fra 1996 til 2003 synes det å være en viss nedgang i arbeidstakernes kontroll over arbeidssituasjonen, selv om svarene på ulike spørsmål som er relevante for spørsmålet om kontroll og krav, ikke gir et entydig bilde. Det er en økende tendens til at arbeidet styres av kunder og klienter, men for denne kilden til manglende kontroll over arbeidssituasjonen har vi bare data for de siste årene. Det er tegn til at en økende andel kvinner i alderen 25–44 år opplever økende arbeidspress (flere svarer at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig), men endringene er imidlertid ikke statistisk sikre.⁶ Det er ingen tendens til økende tidspress på jobben blant menn i denne aldersgruppen (Rønning, 2006).

Frykten for å miste jobben falt sterkt tidlig på 1990-tallet, trolig som følge av at arbeidsledigheten avtok kraftig. Deretter har imidlertid andelen som er usikre på om de får beholde jobben, økt. Andelen av de sysselsatte som er redd for å miste jobben er høyere i 2003 enn i 1993. En del av denne

⁶ Ikke vist i tabellen, men i Rønning (2006).

Tabell 7.7 Indikatorer for organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø fra SSBs levekårsundersøkelser. Prosent av sysselsatte

	1993	1996	2000	2003
<i>Arbeidsvilkår:</i>				
Midlertidig ansatt	5	12	11	11
Skift- eller turnusarbeid	15	14	15	17
Arbeidstid mer enn 55 timer/uke ¹		5	5	5
<i>Oppfatning av arbeidsmiljø:</i>				
Er tilfreds med jobben	89	89	89	90
Ikke tid til å utføre arbeidet skikkelig		31	33	30
Kan i høy grad selv bestemme egne arbeidsoppgaver		27	25	26
Kan i høy grad selv bestemme hvordan de skal utføre arbeidet		64	57	59
Arbeidet er i høy grad styrt av kunder, klienter			49	56
Er i fare for å miste jobben	15	12	11	20
Ofte eller av og til dårlig forhold til ledelsen	42	34	31	32
Ofte eller av og til dårlig forhold til kollegaer	27	21	18	19
Utsatt for vold eller trusler om vold	4	5	5	6
<i>Yrkesrelaterte plager:</i>				
For store krav til å mestre nye oppgaver		27	28	27
Vansker med å sove fordi tenker på jobb	8			8
Hodepine/migrene som skyldes jobb		6	6	5

¹ Fra Rønning (2006).

Kilde: SSB Levekårsundersøkelser (hentet fra Ugreninov, 2005).

økningen kan nok tilskrives økningen i arbeidslidigheten de senere årene. Men når andelen som er usikre på om de får beholde jobben var like høy i 2003 som i 1993, samtidig som ledigheten i 2003 var langt lavere enn i 1993, kan det muligens tyde på at økt omstillingstakt i arbeidslivet også har bidratt til økt jobbutrygghet.

Konfliktnivået med ledere eller kollegaer synes å være uendret (ledelsen) eller redusert (kollegaer), mens det er en svak – og neppe statistisk påviselig – økning i andelen som opplever vold eller trusler om vold. Samlet er bildet når det gjelder konflikter på arbeidsplassen at det er en jevn nedgang.

Forekomsten av yrkesrelaterte helseplager som arbeidstakerne overveiende mener skyldes det organisatoriske eller psykososiale arbeidsmiljøet, varierer. De fleste indikatorer viser stabilitet i slike helseplager.

Grimsmo og Sørensen (2004) finner at blant leger og sykepleiere i sykehus var 59 prosent enige i et utsagn om at i løpet av de siste årene hadde hensynet til enhetens økonomi blitt viktigere for deres daglige arbeid (mens 4 prosent mente dette hadde blitt mindre viktig). 54 prosent, mente at arbeidstempoet hadde blitt en viktigere faktor enn tidligere. I Andersen og Eidset (2003), hevdet 57 prosent at belastninger som følge av tidspress hadde økt de siste to årene, mens 6 prosent mente det hadde blitt redusert. Til sammenlikning sa 24 prosent at fysiske arbeidsbelastninger hadde økt.

Disse funnene kan synes å stå i motstrid til SSBs levekårsundersøkelse. Svarene kan imidlertid reflektere spesielle forhold i helsevesenet, som har gjennomgått store endringer i organisering og arbeidsmåter siden midten av 1990-tallet. Det kan være en forklaring på at tidspress og hensynet til effektivitet synes å ha blitt mer framtrødende her enn i arbeidslivet generelt. Men resultatene i Grimsmo og Sørensen (2004) er gitt retrospektivt, mens levekårsundersøkelsen er basert på arbeidstakernes oppfatninger av arbeidsmiljøet på ethvert tidspunkt. Det kan tenkes at respondentene i en retrospektiv undersøkelse overvurderer endringene i arbeidsmiljøet.

Det har vært framholdt at strukturendringer i arbeidslivet gjør at «de enkle jobbene» – jobbene som ikke krever særlig utdanning eller kompetanse – er i ferd med å forsvinne i norsk arbeidsliv, og at dette kan bidra til å presse personer med svake skoleprestasjoner over på trygd. Det foreligger få data om dette, og etter det vi vet, ikke forskning som kan belyse utviklingen i arbeidslivets krav til formell utdanning. Aetat har gjennomført rekrutteringsundersøkelser i 1997, 2001 og 2005,

men bare i undersøkelsene i 1997 og 2001 foreligger det data som kan belyse spørsmålet om hva som er «ideelt utdanningsnivå» for de jobbene som utlyses. Disse begrensede dataene gir ikke støtte til hypotesen om at det blir færre jobber til de med lavest utdanning. Andelen ledige stillinger som etter arbeidsgivers mening best kan utføres med personer med grunnskoleutdanning steg fra fem prosent i 1997 til åtte prosent i 2001, altså en endring i motsatt retning enn hypotesen om færre jobber for lavutdannede skulle tilsi. Begrensninger i data og fravær av forskning gjør at spørsmålet likevel ikke kan anses som avklart.

7.4.3 Nye trender i arbeidslivet

Betegnelsen «nytt arbeidsliv» brukes om ulike fenomener i arbeidsmarkedet og på arbeidsplassene. Ett aspekt er at økt internasjonal konkurranse medfører økte effektivitetskrav i mange virksomheter. Nye organisasjonsformer, ny teknologi og nye arbeidsformer tas i bruk. Disse innebærer ofte økte krav om effektivitet for den enkelte medarbeider. Viktige spørsmål er hvordan disse endringene påvirker trivsel, helse, sykefravær og overgang til uførepensjon. Er det noen effekter? Er de i så fall positive eller negative?

Torp og Mastekaasa (2005) er en norsk studie av konsekvenser for helse og sykefravær av ny arbeidsorganisering. De studerer effektene av *numerisk* fleksibilitet (bedriftene kan variere antall ansatte), *funksjonell* fleksibilitet (de ansatte gjør forskjellige oppgaver), bruk av *ny teknologi* og *resultatbasert lønn*. Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse rettet mot norske bedrifter i 2003. Resultatene sammenliknes med en tilsvarende undersøkelse i 1997.

Torp og Mastekaasa viser til litteratur som finner negative effekter på sykefravær og/eller helse av «nytt arbeidsliv», både i Norge og i USA (Brenner m.fl., 2004, Schøne, 2000). Brenner m.fl. finner på amerikanske data høyere forekomst av belastningslidelser i bedrifter som baserer seg på just-in-time-produksjon og i bedrifter med jobbotasjon og med kvalitetssirkler. En fellesbetegnelse på funnene er at en såkalt *intensivering av arbeidet* kan ha negative helsekonsekvenser. Schøne (2000) finner, på norske data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1997, høyere sykefravær der hovedyrkesgruppen er organisert i arbeidsgrupper, selv når det er kontrollert for andre bedriftskjennetegn. Jobbotasjon og delegering har imidlertid ikke påviselig effekt på sykefraværet.

Analysene til Torp og Mastekaasa, som er basert på Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003,

viser at sykefraværet ikke er høyere i virksomheter som har tatt i bruk nye måter å organisere arbeidet på. For å diskutere spørsmålet om årsakssammenheng er det imidlertid nødvendig å kontrollere for faktorer som næring, bedriftsstørrelse med mer. Med kontroll for slike forhold finner en bare få og svake sammenhenger mellom fleksibilitet og bruk av ny teknologi og sykefraværet – både det korte og det lange fraværet. Da vil vi heller ikke tro at disse faktorene skal være viktige for uføretilgangen. Problemstillingen kan likevel ikke sies å være avklart.

Omfanget av nye trender

Torp (2005) sammenlikner enkelte resultater fra analysen basert på 2003-data med resultater fra en tilsvarende undersøkelse som ble foretatt i 1997. Fra 1997 til 2003 har andelen bedrifter som benytter midlertidige ansettelser gått ned fra 60 til 57 prosent. Dette er i tråd med resultater fra Nergård (2004), som viser at andelen arbeidstakere med midlertidig ansettelse har gått ned fra 13 prosent i 1996 til ti prosent i 2003. Det er imidlertid en viss økning i bruken av tjenesteleverandører, konsulenter og innleid arbeidskraft, fra 63 prosent av virksomhetene i 1997 til 72 prosent i 2003. Disse forholdene forekommer oftere i offentlig enn i privat sektor (Barth og Ringdal, 2005).

Den funksjonelle fleksibiliteten – jobbrotasjon, bruk av arbeidsgrupper, opplæring av ansatte med sikte på at de skal ha flere arbeidsområder – har økt mellom tre og seks prosentpoeng, avhengig av hvilken del av den funksjonelle fleksibiliteten som studeres. Barth m.fl. (2005) viser at 60 prosent av bedriftene i privat sektor benytter prestasjonslønn, og at andelen har økt de senere årene. Tradisjonelt har akkord og andre typer bonus vært benyttet i bygg- og anleggssektoren, mens nyere former for bonus og andre systemer for overskuddsdeling er mest utbredt i tjenesteytende næringer. Barth m.fl. (2005) viser at bruken av systemer for prestasjonslønn har økt også når det kontrolleres for næringsstruktur.

7.5 Holdninger til arbeid og trygd

Foregående avsnitt presenterte analyser av om negative trekk på jobben og i arbeidslivet generelt kan forklare økt utstøting fra arbeidslivet. En annen hypotese, som diskuteres i dette avsnittet, er om endrede holdninger blant arbeidstakere, arbeidsgiverne og helse- og sosialpersonell, kan ha bidratt til økt uførepensjonering.

Det er ingen entydig sammenheng mellom helse og evnen til å jobbe. Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelser var det i 2006 454 000 personer, eller 15 prosent av befolkningen mellom 16 og 66 år, som svarte at de hadde fysiske eller psykiske problemer av varig karakter som medførte begrensninger i deres daglige liv. Av disse var 46 prosent i jobb, og 45 prosent arbeidet deltid, mot 28 prosent i hele befolkningen. I levekårsundersøkelsen 2002 svarte 1/3 av de som var 100 prosent uføre at de hadde god helse. Jobbens krav, graden av tilrettelegging, men også den enkeltes egne handlinger og motivasjon er viktig for om personer med helseproblemer, faktisk er i jobb. Forskere har derfor rettet søkelyset mot endringer i holdninger som en mulig kilde til økt sykefravær og uføretrygding.

I debatten om forholdet mellom velferdspolitik og langsiktige endringer i normer framholdes det noen ganger at sjenerøse velferdsordninger i seg selv kan redusere stigma knyttet til pensjonering og redusere den sosialt akseptable pensjoneringsalderen. Bildet av svekket arbeidsorientering er ikke helt entydig, men flere observasjoner tyder på at sjenerøse ordninger med svak økonomisk belønning for å stå i jobb, kan ha redusert arbeidsorienteringen, og også kan ha bidratt til å senke kravene til hvor store helseproblemer som anses «nødvendig» for å få uførepensjon. Verdimalinger tyder på at det skjer vidtrekkende verdiendringer i Norge. Om disse endringene skyldes måten trygdeordningene har vært utformet på eller om de skyldes mer grunnleggende og samfunnsomfattende trender, er imidlertid uavklart.

7.5.1 Debatt og studier

Den svenske økonomen Assar Lindbeck har vært blant de som sterkest har argumentert for at det er blitt mer sosialt akseptert å være trygdet. Sentralt i hans argumentasjon er at endringene i befolkningens holdninger delvis er et resultat av hvordan trygdeordningene er utformet. Lindbeck hevder at det at holdninger endres langsamt, kan forklare at forskere i mange land lenge ikke fant effekter av økonomiske insentiver på pensjoneringsatferden. Slike effekter fant forskerne først på 1980- og 1990-tallet, selv om ordningene mange steder ble innført på 1950-tallet.

Det vanskelige spørsmålet er om endringer i normer for når det er rimelig å trekke seg ut av arbeidslivet, påvirkes av måten trygdeordningene er utformet på, eller om endringene for eksempel skyldes dypereliggende endringer i vårt syn på hva som er sykdom og helse, jf. punkt 7.3.4. Økt vel-

stand kan også påvirke holdningene til arbeid og trygd: Når stadig flere får høyere formue, blir de også mindre avhengig av løpende inntekt. En større andel av befolkningen kan da ønske å være uførepensjonert, selv om uførepensjonen ikke er høyere enn tidligere. Slik kan velstandsveksten også ha bidratt til en svekket arbeidsorientering og til økende aksept for det å være uførepensjonert.

Begrepet «sykefraværskulturer» er brukt om felles holdninger til sykefravær i ulike sosiale miljøer. Liknende fenomener kan tenkes å forekomme også når det gjelder uførepensjonering. Empiriske studier av betydningen av kulturelle faktorer for trygding er sjeldne. En svensk studie sannsynliggjør betydningen av slike kulturer (Lindbeck, Palme og Person, 2004). De analyserer sammenhengen mellom individuelle kjennetegn og sykefravær i Sverige. Etter kontroll for en rekke observerbare kjennetegn finner de en tilleggseffekt på den enkeltes sykefravær av omfanget av sykefravær blant arbeidskollegene og blant personer bosatt i det samme området (kommune). Arbeidsplassen forklarer mer enn bostedet. Betydningen av variabelen arbeidsplass kan gjenspeile forskjeller i arbeidsmiljø mellom bedrifter, men også bedriftsspesifikke holdningsforskjeller knyttet til sykefravær. Mest interessant er imidlertid funnet av at også fraværet blant naboene i lokalsamfunnet påvirker eget fravær. Få andre tolkninger enn felles normer/holdninger kan forklare denne sammenhengen. Men igjen er det mulig at forklaringen kan være uobserverbar heterogenitet langs andre dimensjoner enn normer. Analysen gir ikke holdepunkter for at toleransen for sykefravær eller uførepensjonering har økt, bare at slike normer har betydning.

Det har vært diskutert om innføringen og senere utvidelser av AFP-ordningen har bidratt til at oppfatningen av hva som er «normal» avgangsalder har blitt redusert, og om dette har hatt en indirekte effekt på både uførepensjoneringen og overgangen til AFP. Slike fenomener har blant annet vært diskutert av Lindbeck (se f.eks. Gylfason, 1995) og er også tema for en artikkel av Blekesaune (2005). Blekesaune undersøker om det kan være en «overføringseffekt», ved at AFP medfører økt bruk av uførepensjon blant de som ikke har rett til AFP. Det er flere grunner til at det kan være en slik overføringseffekt. En grunn er at ektefellene samordner sin pensjonering (Dahl, Nilsen og Vaage, 2003): Hvis ektefellen går av med AFP, kan det være mer attraktivt å gå av med pensjon, og siden menn gjennomgående er eldre enn sine koner, vil denne effekten bli sterkest for kvinner. En annen grunn til økt uførepensjonering som

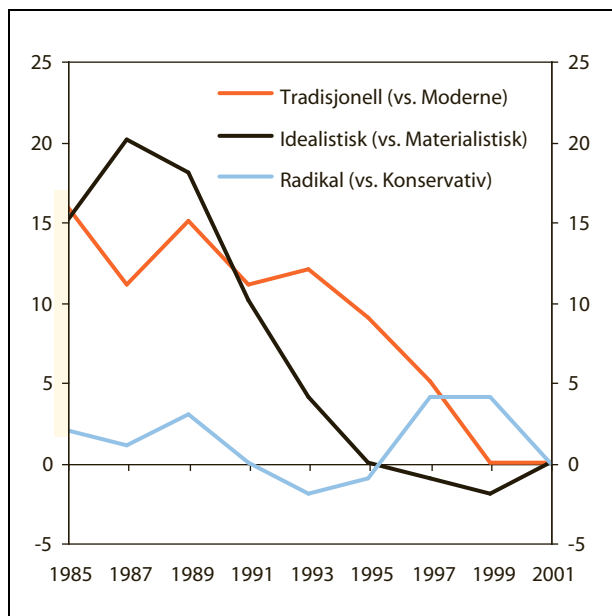
følge av at flere benytter seg av AFP, er at en økning i antall AFP-pensjonister kan gjøre det mindre stigmatiserende å gå av før 67 år. Blekesaune (2005) analyserer overgang til uførepensjon og annen tilbaketrekning blant eldre arbeidstakere fra 1987 til 1999. Han finner at innføringen av AFP og reduksjon i laveste alder for å kunne få AFP har en statistisk påviselig effekt i retning av økt tilbøyelighet til å gå over på uførepensjon blant kvinner. Han finner ingen slik effekt blant menn. Han finner at AFP-ordningen bidro til en økning i andelen av kvinner som ble uførepensjonert før fylte 67 år på mellom fire og fem prosentpoeng (til knapt 32 prosent i dette datamaterialet). Blekesaune kontrollerer for andre mulige forklaringer på tilbaketrekningen enn innføringen av AFP, blant annet at kvinner samordner sitt pensjoneringstidspunkt med sine eldre menns pensjonering, samt ulike rettigheter til AFP, men finner ikke at disse faktorene bidrar til å øke forklaringskraften i modellen. Hans konklusjon er at det kan ha skjedd endringer i normen for pensjonering blant kvinner. Dette er imidlertid en tolkning av resultatene og ikke en konklusjon basert på forsøk på å måle normene direkte.

Måling av holdninger til arbeid og trygd

Det er vanskelig å måle utviklingen i normer og holdninger i samfunnet. Barstad og Hellevik (2004) oppsummerer utviklingen i befolkningens verdioppfatninger på ulike felt, slik de i årenes løp er målt gjennom spørreundersøkelser. Undersøkelsene kartlegger generelle verdier og normer og ikke normer spesielt knyttet til spørsmålet om sosialt akseptert avgangsalder, hvor syk en må være for å sykmelde seg osv. Likevel kan denne informasjonen kaste lys over generelle utviklingstrekk i befolkningens normer og holdninger, som kan bidra til å belyse spørsmålet om normer og holdninger til trygd.

Respondentene i spørreundersøkelsene er bedt om å si hvor enige eller uenige de er i en rekke spørsmål som har til hensikt å avdekke deres holdninger langs ulike dimensjoner. På grunnlag av svarene beregnes utviklingen i 25 verdiindekser som er avledet fra spørsmålene. Å måle verdiklimaet i absolutt forstand er metodisk problematisk, men forfatterne mener undersøkelsene gir bedre grunnlag til å beskrive endringer over tid.

Verdien «nøysomhet» har gradvis fått svekket stilling, og også lovrespekten synes å være noe svekket i perioden 1985–2001. Forfatterne ser en trend i retning av gradvis svekkelse av mange antatte fellesverdier. En annen tendens fra verdi-



Figur 7.10 Endringer i befolkningens plassering på tre verdidimensjoner. Indekser (2001 = 0)

Kilde: Barstad og Hellevik (2004).

undersøkelsene synes også å være en økende heterogenitet i befolkningens verdioppfatninger. Både generelt svakere sosial kontroll i det norske samfunnet og økt andel innvandrere med en annen kulturell bakgrunn, kan bidra til å forklare dette.

Ut fra de 25 verdiindeksene definerer forfatterne tre grunnleggende verdidimensjoner: Konservativ/radikal, idealistisk/materialistisk og tradisjonell/moderne. Figur 7.10 viser utviklingen i disse verdidimensjonene. Det går fram at verdiklimaet på 1990-tallet er blitt mer moderne (framfor tradisjonelt) og framfor alt mer materialistisk (framfor idealistisk) enn det som var tilfellet i siste halvdel av 1980-tallet. De verdiene som har fått økt oppslutning på slutten av 1990-tallet, og bidratt til den sterke materialismetrenden, er særlig moderne verdier med vekt på nytelse og selv-

utfoldelse, som frigjorthet, hedonisme, forbruk og lovforakt (Barstad og Hellevik, 2004).

Selv om disse resultatene ikke direkte beskriver pensjoneringsnormer er de forenlige med at det har vært endringer i normer knyttet til tidligpensjonering. For eksempel er trendene forenlige med at det nå er et svakere sosialt stigma knyttet til å være uførepensjonist enn tidligere. At «trygdemorale» – nøysomhet, tilbakeholdenhet med å bruke rettighetene til sykepenger og trygd – kan være svekket over tid, er også en hypotese som er forenlig med disse observasjonene.

Berg (1998) er en analyse av endringer i befolkningens holdninger til arbeid fra 1989 til 1997, som er basert på to spørreundersøkelser mot representative utvalg av befolkningen i yrkesaktiv alder. Respondentene ble bedt om å svare på hvor enig eller uenig de var i tre utsagn om betydningen av arbeid, jf. tabell 7.8.

Utviklingen i svaret på det siste spørsmålet i tabellen kan indikere en svekket arbeidsorientering. Arbeidsorienteringen er redusert både blant menn og kvinner. De to første spørsmålene viser likevel at arbeidet er viktig for folk (spørsmål to), og at andre forhold enn lønn blir viktigere som jobbmotivasjon. Slike forhold kan være selvrealisering i et sosialt fellesskap eller gjennom utfordrende arbeidsoppgaver. Mens Frønes (2005) konkluderer med at selvrealisering spiller en viktigere rolle som motiv for fritidsaktiviteter, tyder disse funnene på at selvrealisering også er i ferd med å bli en viktigere kilde til ønsket om å stå i jobb. Resultatene må tolkes med forsiktighet, særlig med hensyn til om holdninger er årsak til at flere ønsker å gå over på uførepensjon og andre ordninger tidligere enn før. Resultater av denne typen kan ikke si klart om det er holdningene som endres først og forårsaker økt tidligpensjonering, eller om det er økt tidligpensjonering som bidrar til endrede holdninger til arbeid.

Tabell 7.8 Prosentandel som oppgav at de var «sterkt enig» eller «enig» i tre utsagn om betydningen av arbeid

	Menn		Kvinner	
	1989	1997	1989	1997
En jobb er bare en måte å tjene penger på, ikke noe mer	19	12 ^{***}	12	7 ^{***}
Jeg ville likt å ha en jobb, selv om jeg ikke trengte pengene	68	73 [*]	76	76
Arbeidet er den viktigste aktiviteten for et menneske	63	48 ^{***}	58	36 ^{***}

*** Endringen fra 1989 til 1997 er signifikant på 0,1 prosents nivå (kjikvadrattest).

* Endringen fra 1989 til 1997 er signifikant på 5 prosents nivå (kjikvadrattest).

Kilde: Berg (1998).

Norsk seniorpolitisk barometer (Dalen, 2006a og Dalen, 2006b) inneholder informasjon om eldres holdninger til arbeid og pensjon og lederes holdninger til seniorer. Dataene kommer fra spørreundersøkelser, og dekker stort sett en kort tidsperiode (2003–2006). De gir dermed begrenset grunnlag for å avdekke endringer i holdninger over tid. Figur 7.11 viser at andelen i hver aldersgruppe som er enig i påstanden «jeg gleder meg til å gå av med pensjon» har vært relativt stabil over tid. Undersøkelsen gir derfor ikke noe entydig bilde av økt arbeidsorientering blant yrkesaktive. Men det er interessant at den eldste aldersgruppen, som er nærmest muligheten til å gå av med pensjon, gleder seg mindre til å gå av enn aldersgruppen 50–59 år i alle årene fra 2003 til 2006.

Et av formålene med spørreundersøkelsen blant ledere var å avdekke holdninger til arbeidstakere med ulik alder og erfaring. Svarene avdekker at ledere i næringslivet har motstridende holdninger; den ideelle personen synes å være både ung og erfaren. Andelen som i perioden 2003 til 2006 svarer at aldersdiskriminering forekommer ofte eller svært ofte, ligger mellom 6 og 10 prosent, men det er ingen klar trend i svarene. Undersøkelsen kan tyde på en noe mer positiv holdning til eldre arbeidstakere over et noe lengre tidsrom. Fra 2001 til 2006 økte andelen ledere som var helt

enige i at arbeidstakere over 50 år har minst like gode arbeidsprestasjoner som yngre arbeidstakere. Denne andelen økte fra 63 prosent i 2001 til 70 prosent i 2006. Riktignok avtok andelen som var delvis enig i denne påstanden, men ikke mer enn at andelen som var helt eller delvis enig økte fra 86 prosent til 90 prosent.

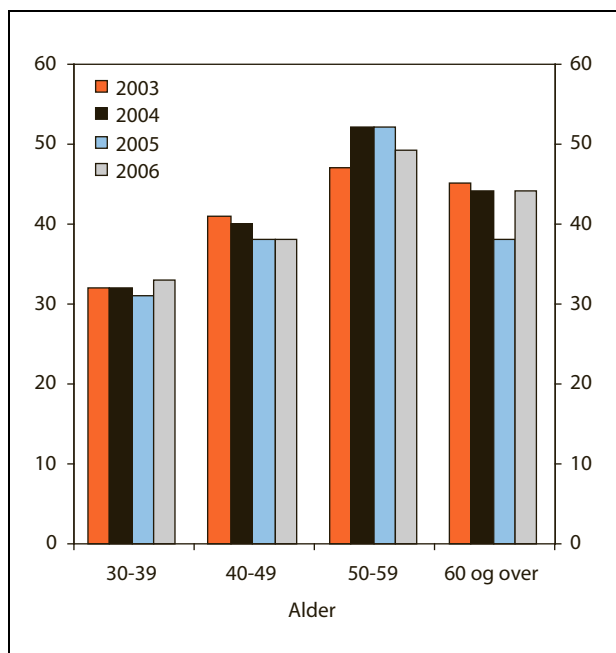
Omfanget av trygdemisbruk kan i noen grad være en indikator på holdninger, selv om flere andre faktorer også påvirker det registrerte trygdemisbruket. De senere årene har myndighetene avdekket et økende antall saker der enkeltpersoner eller bedrifter får utbetalt trygdeytelser på feilaktige premisser. Fra 2000 til 2006 økte antall anmeldelser for trygdemisbruk fra 140 til 381. Tallet på saker som omhandler uførepensjon er langt lavere (79 i 2006), og dreier seg for det meste om at folk jobber svart samtidig som de får uførepensjon. Den økende tendensen til trygdemisbruk kan tenkes å reflektere svekkede normer om ærlighet og om at en skal «gjøre sin plikt». Men det kan også tenkes at det økende antallet tilfeller av trygdemisbruk som avsløres, et stykke på vei avspeiler økt innsats for å bekjempe fenomenet.

7.6 Endringer i levevilkår og familiemønstre

Trygdeforskere har undersøkt hvilken betydning endringer i familiemønstre og arbeidsdelingen i familien har hatt for uføreutviklingen. Økt yrkesaktivitet blant kvinner, sterkere ønsker om aktiv fritid, samt et økende antall oppløste ekteskap og samboerforhold er forhold som kan tenkes å ha bidratt til press, stress og helseproblemer og derigjennom til tilbaketrekking fra arbeidslivet i form av uførepensjon. Det er indikasjoner på at det er samvariasjon mellom familieproblemer og problemer på arbeidsmarkedet, men det er uklart hvordan årsakssammenhengene er.

7.6.1 Samlivsformer og skilsmisser

Det er blitt hevdet at flere skilte kan bidra til å forklare økning i uførepensjoneringen de senere tiårene, jf. Wærness (1982) og Vaage (2001). Generelt er det høyere tilbøyelighet til å bli ufør blant skilte enn blant ugifte og gifte. Det har samtidig vært en sterk nedgang i andelen som lever i ekteskap de siste tiårene. Skilsmissetilbøyeligheten har økt kraftig. Økningen i andelen samboere har vært mindre enn nedgangen i andelen som er gift, slik at andelen som lever alene også har økt betydelig, jf. tabell 7.9.



Figur 7.11 Andel sysselsatte som er mye eller litt enig i påstanden «jeg gleder meg til å gå av med pensjon». Prosent

Kilde: Dalen (2005a) og Dalen (2005b).

Tabell 7.9 Andelen med ulike samlivsformer i aldersgruppen 40–44 år. Prosent

	Gift	Samboer	Lever alene
1977	87	1	12
1988	80	7	13
1995	68	12	20
2004	61	17	21

Kilde: SSB (<http://www.ssb.no/emner/02/01/20/samboer/>). For å eliminere effekten av endringer i aldersfordelingen, er tallene i tabellen kontrollert for alder.

Å bli skilt kan ha (minst) to effekter på helse og uførhet. For det første kan selve skilsmissen være en traumatisk hendelse som har negative helseeffekter på kort og lang sikt. For det andre kan det tenkes at ekteskap eller samboerskap har gunstige helsefremmende effekter og styrker individets mulighet til å ta vare på seg selv. Det er imidlertid usikkert hvor mye av forskjellen i uføretilbøyelighet mellom gifte og skilte (eller enslige) som kan tilskrives seleksjon inn i og ut av ekteskap etter individuelle kjennetegn som disponerer for uførepensjon, og hvor mye som kan tilskrives at det å oppleve et samlivsbrudd faktisk øker risikoen for å bli uførepensjonist. Det er helt klare tendenser til at personer med helseproblemer eller andre kjennetegn som disponerer for uførepensjon har lavere sannsynlighet for å bli gift og høyere sannsynlighet for å bli skilt, enn andre (Blekesaune, 2003). Høyere uføretilbøyelighet blant skilte enn blant gifte kan dermed skyldes at de som blir skilt eller ikke har vært gift har større helseproblemer enn de gifte, og at de derfor også har høyere sannsynlighet for å bli uførepensjonert.

Det å leve alene kan også påvirke uføresannsynligheten av rent økonomiske årsaker. For det første innebærer fraværet av inntekt fra en samboer eller ektefelle at en er mer sårbar for helseproblemer som forårsaker tap av egen inntekts-evne. Behovet for uføretrygd kan dermed framstå som større. For det andre kan fraværet av en ekstra forsørger i familien innebære at det utløses ytelser som får uføretrygd til å framstå som mer gunstig rent økonomisk, relativt til inntekt fra eget arbeid. Dette kan for eksempel gjelde behovsprøvd barnetillegg og bostøtte.

Empiriske analyser av overgangen til uførepensjon har ikke dokumentert entydige effekter av å være skilt. Tysse (2001) finner en positiv effekt av skilsmisse på sannsynligheten for å bli uførepensjonert blant kvinner, men ikke blant menn. Det samme finner Blekesaune (2003). Dahl (2005) finner at den positive sammenhengen mellom skils-

misse og uførepensjonering forsvinner når det kontrolleres for at skilte gjennomgående er eldre enn de som ikke er skilt. Fevang og Røed (2006) finner imidlertid at både skilsmisse/separasjon og det å miste ektefellen øker sannsynligheten for uførepensjonering, også når en kontrollerer for alder. Disse studiene tar ikke eksplisitt hensyn til seleksjon knyttet til sivilstatus, men inkluderingen av en rekke individkjennetegn kan i noen grad tenkes å ivareta forskjeller i helse og underliggende uførerisiko mellom gruppen gifte og gruppen skilte.

Blekesaune og Øverbye (2003b) finner at skilte, i årene etter skilsmissen, har høyere sannsynlighet enn gifte for å bli uførepensjonert, og at de langsiktige effektene er omtrent like store for menn og kvinner. Forfatterne tolker dette resultatet som en støtte til hypotesen om at ekteskap kan beskytte mot helseproblemer og uførhet. De beregner deretter effekten av økte skilsmisserater på sannsynligheten for å gå over på uførepensjon i perioden 1973–2000. De konkluderer med at økningen i skilsmissehyppigheten kan forklare 10 prosent av den faktiske økningen i antall uførepensjonister blant kvinner fra perioden 1973–76 til perioden 1997–2000. Den tilsvarende andelen for menn er beregnet til 30 prosent. Det er imidlertid ikke klart om det er kontrollert for seleksjonseffekter i denne studien, noe som gjør tolkningen av resultatene noe usikker.

Allebeck og Mastekaasa (2004) finner i sin gjennomgang av forskningen om sykefravær og uførepensjonering ingen vitenskapelige bevis på at ekteskapelig status påvirker sykefraværet. De finner «begrenset evidens» på at skilsmisser gir økt risiko for sykefravær, og konkluderer på samme måte for uførepensjonering.

Samlet synes økningen i andelen skilte å kunne bidra noe til å forklare økningen i uføreandelen over tid, men usikkerheten i analysene gjør at de tallmessige estimatene som er presentert ikke bør tillegges for stor vekt.

7.6.2 Endringer i tidsbruk – yrkesaktivitet, husarbeid og fritid

Økningen i uføretilbøyeligheten blant kvinner de siste tiårene har vært langt sterkere enn blant menn. Kvinner blir dessuten uføre tidligere i livet enn menn. Veksten i uføretilbøyeligheten blant kvinner er ofte forklart med den sterke økningen i yrkesdeltakelsen blant kvinner de senere tiårene, jf. blant annet Bragstad m.fl. (2000). Økt yrkesdeltakelse kan øke kvinners overgang til uførepensjon gjennom ulike virkningsmekanismer. Kvinnene har fortsatt hovedansvaret for hjemmearbeidet, noe som kan medføre stress, press og helseproblemer. En annen hypotese er at kvinnene jobber i særlig belastende yrker som disponerer for uførhet. En tredje hypotese er at økt yrkesaktivitet gir økt uførepensjonering fordi kravene til helsebetinget funksjonsnedsettelse for å få uførepensjon er strengere for gifte, hjemmearbeidende kvinner med ektefelle som forsørger, enn for yrkesaktive. Til slutt vil det forhold at en som yrkesaktiv naturlig kommer i kontakt med trygde-etaten gjennom sykemelding, i motsetning til hva som normalt er tilfellet for en hjemmeværende, i seg selv gjøre det mer sannsynlig at et gitt helseproblem fører til uføretrygding blant yrkesaktive enn blant hjemmeværende.

Det er få empiriske analyser som belyser spørsmålet om hvorfor uførepensjoneringen blant kvinner har økt spesielt mye, og resultatene er ikke entydige. Kjeldstad (1991) finner høyest overgang til uførepensjon blant kvinner med stabil arbeidsmarkedstilknytning. En økning i andelen med stabil tilknytning skulle, ut fra dette, forklare økt kvinnelig uførepensjonering. Abrahamsen (1988) og Halvorsen (1977, 1980) finner sammenhenger mellom yrke og uførehypighet, men Bjerkedal og Osnes (1996) finner at økningen i uførehypighet blant kvinner har vært omtrent den samme i ulike yrker. Resultatene peker derfor ikke i retning av at det er yrkesspesifikke forhold som har vært avgjørende for økningen i uførepensjoneringen blant kvinner på 1980-tallet. Fra 1990-tallet foreligger det ikke studier av denne typen. Vi har imidlertid data over utviklingen i tidsbruk og preferanser om tidsbruk, som kan belyse spørsmålet om forholdet mellom endringer i familieforhold, yrkesdeltaking og uførepensjonering.

Hypotesen om kvinners yrkesaktivitet som kilde til økt uførepensjonering kan begrunnes med økt tidspress og dobbeltarbeid, som gir helseproblemer. Sosiologen Ivar Frønes (Frønes, 2005) søker imidlertid forklaringer på opplevd press og stress ikke bare i arbeidslivet, men i summen av

endrede forventninger og valg knyttet til arbeid, fritid og husarbeid. Han legger vekt på endrede forventninger mer enn endrede valgmuligheter. Frønes tar utgangspunkt i data fra SSBs tidsbruksundersøkelser som viser at samlet tid brukt til inntektsgivende arbeid og husarbeid ikke har økt siden tidlig på 1990-tallet. Argumentet er da at det snarere er folks ønsker om det de skulle gjort på fritiden som har økt. I den grad «tidsklemmer» og dobbeltarbeid er kilder til helseproblemer og økt uførepensjonering, synes tidsklemmene således ikke å ha opphav i arbeidslivet eller i ønsker om mer yrkesaktivitet blant kvinner, men i endrede forventninger til innholdet i og omfanget av fritiden.

Frønes påpeker at på 1990-tallet, da debatten om tidsklemma skjøt fart, økte arbeidstiden lite for viktige grupper. Ifølge Kitterød og Kjeldstad (2002) gir analyser av endringer i foreldres yrkestilknytning og arbeidstid ingen klar støtte til hypotesen om økt tidspress på grunn av mer yrkesarbeid på 1990-tallet. Riktignok økte andelen mødre med barn under 16 år som hadde inntektsgivende arbeid fra 74 prosent i 1991 til 81 prosent i 2000, men andelen midlertidig fraværende fra arbeid steg samtidig fra 15 til 20 prosent, slik at gjennomsnittlig faktisk arbeidstid for mødre endret seg lite i løpet av tiåret. Blant gifte og samboende foreldre med barn under 16 år, var den gjennomsnittlige arbeidstiden blant mødre relativt stabil i perioden, mens det var en liten nedgang blant sysselsatte fedre. I den grad stress, press og travelhet har økt de senere årene, synes altså ikke årsakene primært å ligge i arbeidslivet. Da er det kanskje endringer i individenes ønsker om aktiv fritid – «fritidsklemma», som er forklaringen.

Økt velstand kan skape ønsker om mer fritid, både i form av tidligere pensjonering og økt fritid mens en er yrkesaktiv. Spørreundersøkelser viser at andelen som ønsker mer fritid økte gjennom hele 1990-tallet, mens andelen som vil arbeide mer gikk ned, se Kitterød (1999). Sterkere ønsker om å realisere seg selv gjennom fritidsaktiviteter synes derfor å skape en klemme mellom ønsket tid og den tid som faktisk er tilgjengelig. Frønes (2005) uttrykker det slik: «Forskjellen mellom de moderne mennesker og 1970-tallets mennesker er ikke at de første har mindre tid, men at de har så mye mer de gjerne skulle ha gjort».

Mange familier kan oppleve økt «selvvalgt travelhet» på grunn av høyere ambisjoner for fritiden. Imidlertid er det de med høy utdanning som har mest aktiv fritid (Vaage, 2002), og disse arbeider også mer. Når samtidig de med høy utdanning er de som har lavest tilbøyelighet til å bli uføre, synes

sammenhengen mellom tidsklemme, enten som følge av økt press med opphav i arbeidslivet, eller som følge av økte forventninger om fritidsaktiviteter, ikke å være viktig for å forklare økningen i antall uførepensjonister de senere årene.

7.7 Endringer i regelverket

Regelverket for uførepensjon, slik det er nedfelt i lov, forskrifter, rundskriv og rettspraksis, definerer hvem som har rett på en uføreytelse. Det er derfor nærliggende å vurdere om endringer i regelverket kan ha påvirket tilgangen til uførepensjon.

Det har vært mange endringer i regelverket de siste 20 årene, og noen viktige endringer er nærmere omtalt i kapittel 5. Motivasjonen bak mange av endringene har vært å stramme inn regelverket for å redusere omfanget av uførepensjonering. For eksempel har det blitt innskjerpet at sosiale og økonomiske problemer ikke skal gi rett til uførepensjon, det er stilt krav om klarere årsakssammenheng mellom medisinsk lidelse og nedsatt inntektsevne/arbeidsevne, kravet til yrkesmessig og geografisk mobilitet har blitt skjerpet og kravet til at attføring skal være forsøkt har blitt strammet inn i flere omganger.

Noen regelendringer kan ha ført til at flere får en uføreytelse. Det er for eksempel mulig at innføringen av tidsbegrenset uførestønad har ført til at terskelen for å få en uføreytelse har blitt redusert. Videre har trolig tidsbegrensingen på rehabiliteringspenger ført til at flere har kommet over på tidsbegrenset uførestønad. Også bortfallet av den kombinerte vurderingen av deltidsarbeidende i forhold til arbeid i yrkeslivet og i hjemmet kan ha bidratt til noen flere uføre. Det samme kan gjelde innføringen av prøveordningen med innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad ved lavere uføregrad enn 50 prosent.

Det er vanskelig å konkludere med hva som har vært nettoeffekten av endringene i regelverket, men det synes lite sannsynlig at endringene i de formelle vilkårene for å få uførepensjon kan bidra til å forklare økningen i antall uførepensjonister etter 1990. Samlet synes heller regelverket å ha blitt strengere enn mer liberalt. Regelverket må imidlertid vurderes i sammenheng med hvordan det praktiseres.

Et viktig trekk ved regelverket for uførepensjon er at det gir et betydelig rom for skjønn. Endringer i utøvelsen av dette skjønnen blant leger og ansatte i NAV-kontorene kan påvirke hvor mange som blir uførepensjonert, uten at det skjer endringer i regelverket. Omfanget av regler som

avgrenser rommet for skjønnsutøvelse har trolig økt, men det er fortsatt et betydelig rom for skjønn som endringer i praksis kan ha foregått innenfor. En hypotese er at samfunnet blir stadig mer komplekst, med større forskjeller i befolkningen med hensyn til bakgrunn, kultur, holdninger, etc., og at avstanden mellom søker og saksbehandler/lege derfor har økt, noe som bidrar til at skjønn må brukes i større grad enn tidligere.

I den tidligere trygdeetaten har det de siste årene vært lagt stor vekt på kvalitetssikring av arbeidet, blant annet gjennom utvikling av en nasjonal kvalitetsstandard for saksbehandlingen. Tiltakene er ikke evaluert, men det synes lite sannsynlig at det har vært endringer i skjønnsutøvelsen i trygdeetaten som medfører at flere enn tidligere får uførepensjon.

Det medisinske inngangsvilkåret er en sentral del av regelverket for uførepensjon, jf. kapittel 5. Det har vært flere endringer i formuleringen av dette vilkåret, men hovedinnholdet er det samme som tidligere: arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er Arbeids- og velferdsetaten som avgjør om vilkårene for å motta en uføreytelse er oppfylt, men legene er viktige premissleverandører og har i mange tilfeller trolig stor innflytelse på avgjørelsen. Legene skal vurdere sykdommens alvorlighetsgrad og konsekvenser for funksjonsevnen, og legene skal også uttale seg om arbeidsevnen. Sykdomsbegrepet er ikke klart definert, men det heter i loven at det skal legges til grunn et «sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis». En mulighet er derfor at det har skjedd endringer i hva som er «alminnelig anerkjent» blant leger, slik at flere «tilstander» nå aksepteres som grunnlag for uførepensjonering. Det er lett å konstatere at fordelingen av nye uførepensjonister på diagnoser har endret seg, ved at en større andel av nye uførepensjonister har lettere psykiske lidelser eller «diffuse» muskel-/skjelettlidelser. Men det er ikke mulig å dokumentere at dette skyldes at oppfatningene blant leger om hva som er tilstrekkelig sykdom til å kvalifisere for en uføreytelse har endret seg.

7.8 Økonomiske insentiver

De fleste vil gå ned i inntekt ved å gå fra arbeid til en uføreytelse og opp i inntekt ved å gå fra en uføreytelse til arbeid. Spørsmålet som diskuteres i dette avsnittet er om endringen i inntekt ved å gå fra arbeid til uførepensjon, eller omvendt, har

endret seg over tid, og om dette i så fall kan ha påvirket utviklingen i antall uførepensjonister.

Det er krevende å analysere betydningen av økonomiske insentiver for utviklingen i antall personer som mottar uføreytelser. For det første er det vanskelig å måle de samlede økonomiske konsekvensene for den enkelte av å gå fra arbeid til uførepensjon, eller omvendt. En grunn til dette er at mange uførepensjonister mottar supplerende ytelser, som barnetillegg og bostøtte. Egenskaper ved dagens regelverk er nærmere beskrevet i kapittel 9.

For det andre er det vanskelig å måle endringer i de økonomiske insentivene over tid. Dette skyldes både at de er forskjellige for ulike grupper av personer og at de er resultatet av samspillet mellom mange ulike komponenter; stønaden, supplerende ytelser, regler for ulike rabatter og skattereglene. Videre kan formuessituasjonen påvirke hvordan den enkelte vurderer hvor attraktiv en gitt endring i løpende inntekt er; jo høyere formuen er, desto lettere er det å leve med en reduksjon i løpende inntekt.

For det tredje kan det diskuteres i hvilken grad økonomiske insentiver har betydning for antall personer som mottar ytelser som har et medisinsk inngangsvilkår. Når det kreves redusert arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte for å få en uføreytelse, skal de økonomiske konsekvensene av å gå over på en slik ytelse i prinsippet ikke spille noen rolle for hvor mange som får en uføreytelse. Det skal ikke være noe en kan velge. For de fleste med alvorlige helseproblemer er det lite sannsynlig at de økonomiske konsekvensene av å gå over på en uføreytelse har noen betydning for hvor mange som faktisk blir uførepensjonerte. Når empiriske undersøkelser likevel tyder på at økonomiske insentiver har betydning for tilstrømmingen til helserelaterte stønadsordninger, jf. omtale under, må det skyldes at det finnes en gråsonerom der det ikke er åpenbart om helsetilstanden kvalifiserer for uføreytelse eller ikke og hvor den enkeltes motivasjon for å fortsette i jobb kan være avgjørende. Når det ikke foreligger objektivt registrerbare funn, må legene og Arbeids- og velferdsetaten i hovedsak basere sine vurderinger på den enkeltes utsagn om helseplagene og konsekvensene av dem.

Det finnes en omfattende empirisk litteratur om betydningen av økonomiske insentiver. De fleste studiene gjelder situasjoner der den enkelte står i en valgsituasjon, for eksempel om og hvor mye en skal arbeide, eller ved valg av pensjoneringsstidspunkt. Generelt viser studiene – ikke overraskende – at hvor attraktivt ulike valg er påvirket valgene.

Mange studier av hvordan nivået på lønnene påvirker hvor mye den enkelte ønsker å jobbe (arbeidstilbudet), viser at arbeidstilbudet til par med lave og midlere inntekter er mer følsomt for endringer i lønnen enn arbeidstilbudet til par med høyere inntekter. Aaberge m.fl. (2000) viser at dette gjelder både i Norge, Sverige og Italia. En studie på norske data for hele populasjonen i alderen 20–62 år viser tilsvarende resultater for enslige kvinner og menn, men styrken i responsen for enslige er betydelig mindre enn for gifte/samboende, jf. Aaberge m.fl. (2004). Studien viser også at arbeidstilbudet til gifte kvinner er mer følsomt for endringer i lønn enn arbeidstilbudet til gifte menn.

Det finnes også en betydelig empirisk litteratur som belyser betydningen av økonomiske insentiver for eldres yrkesdeltakelse. Hernes m.fl. (2002) gir en oversikt over sentrale norske og internasjonale studier. Ifølge forfatterne er resultatene ikke entydige, men de konkluderer likevel at «økonomiske insentiver er viktige for valg av pensjoneringsstidspunkt» og kan forklare «en god del» av individenes valg av pensjoneringsstidspunkt. To sentrale internasjonale studier som underbygger denne konklusjonen er Gruber og Wise (2004) og Blöndal og Scarpetta (1999). Forskningen på frivillig tidligpensjonerings i Norge omfatter særlig flere studier av virkningen av AFP-ordningen. Konklusjonen synes, som nevnt i avsnitt 7.2, entydig å være at AFP har redusert yrkesdeltakingen betydelig blant de som har tilgang til ordningen, se for eksempel Røed og Haugen (2003), Rønningen (2004), Bratberg m.fl. (2004) og Aakvik m.fl. (2005).

Det er langt færre empiriske studier av betydningen av økonomiske insentiver for strømmene inn og ut av helserelaterte stønadsordninger. Bratberg og Risa (2000) oppsummerer norsk og utenlandsk forskning om betydningen av økonomiske insentiver for hvor mange som blir uføre. Mye av forskningen er gjennomført i USA, og siden forholdene på arbeidsmarkedet i Norge avviker relativt mye fra USA, må overføringsverdien av resultatene vurderes kritisk. Likevel burde viktige kjennetegn ved uførepensjonsordningen i Norge og USA være såpass likeartede, at resultatene må anses relevante. Nyere amerikanske studier anslår effekten av kompensasjonsgraden i uføretrygden på yrkesdeltakingen til mellom 0,2 og 0,3. Det vil si at yrkesdeltakingen reduseres med 0,2–0,3 prosent for hver prosent pensjonsnivået økes. Europeiske, også norske, studier finner også statistisk påviselige effekter av pensjonsnivået på omfanget av uførepensjonerings.⁷

Söderström m.fl. (2006) gir en oppdatert oversikt over internasjonal litteratur om betydningen av økonomiske insentiver for helserelaterte stønadsordninger. Konklusjonen er også her at økonomiske insentiver har betydning. Den mest overbevisende dokumentasjonen gjelder sykelønnsordninger. Frick og Malo (2005) analyserer fraværet til 10 000 arbeidstakere i tolv EU-land og finner en klar sammenheng mellom antall selvrapporterte fraværsdager og sjenerøsiteten i sykelønnsordningen. Henrekson og Persson (2004) og Lidwall m.fl. (2005) analyserer begge et omfattende svensk datamateriale som dekker perioden fra 1950-tallet til rundt 2000. Resultatene viser at sykefraværet øker når sykelønnsordningen blir mer sjenerøs og avtar når den strammes til. Henrekson og Persson (2004) finner dessuten at virkningene er større på lang enn på kort sikt.

Analysene av langtidssykefravær og uførepensjonering gir mindre entydige resultater om betydningen av økonomiske insentiver enn analysene av korttidssykefravær. Det kan skyldes at korttidssykefravær gjennomgående skyldes mindre alvorlige helseproblemer enn lengre fravær og utgang fra arbeidslivet. Som beskrevet i punkt 7.2.4, gir ikke de norske studiene av AFP-ordningen entydige resultater, men de synes samlet å indikere at AFP i liten grad har avlastet uføreordningen.

Bowitz (1997) analyserer data over uførepensjonering på nasjonalt nivå over tid. Han finner effekter av kompensasjonsgraden som ligger nær det en har funnet i amerikanske undersøkelser. Bratberg (1999) er en studie av uførepensjonering på norske individdata. Han finner statistisk påviselig effekt av kompensasjonsnivået for kvinner, men ikke for menn. Tysse (2001) er en studie av ulike veier ut av arbeidslivet for eldre arbeidstakere, basert på registerdata over sysselsatte. Hun finner at forventet pensjon har en statistisk påviselig effekt på sannsynligheten for å bli uførepensjonist. Også hun finner at effekten av pensjonsnivået på tilbøyeligheten til å bli ufør er sterkere blant kvinner enn blant menn. At flere undersøkelser konkluderer med sterke insentiveffekter, må ses i sammenheng med at mange analyser finner at kompensasjonsgraden som regel virker sterkere på de med lav inntekt enn på de med høy inntekt. Personer med lav inntekt står ofte overfor relativt høye kompensasjonsgrader i uførepensjonsordningen. Dette kan særlig gjelde deltidsarbeidende personer med lav timelønn, og som blir 100 pro-

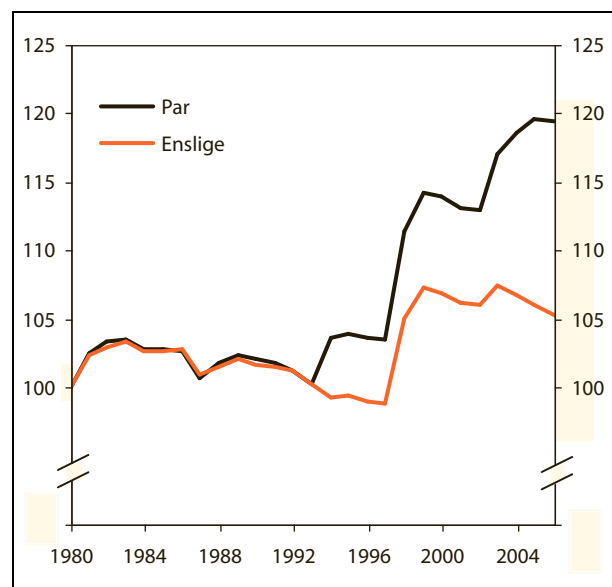
sent uføre. Kvinner er sterkt overrepresentert i denne gruppen.

Lidwall m.fl. (2005) studerer langtidssykefravær i Sverige i perioden 1992–2003. De finner at økonomiske insentiver har betydning for fraværet, men effekten er svakere enn for korttidsfraværet.

OECD (2003b) studerer uføreordningene i OECD-landene. I rapporten konstateres det at ingen land lykkes i særlig grad med å føre uførepensjonister tilbake til arbeid, og de finner ingen sammenheng mellom kompensasjonsgraden i uføreordningen og hvor mange som kommer tilbake i arbeid. I rapporten hevdes det imidlertid at det er en klar sammenheng mellom tilstrømmingen til uførepensjon og hvor økonomisk gunstige ordningene er.

Har så kompensasjonsgraden i Norge – pensjon i prosent av arbeidsinntekt – endret seg over tid? Det foreligger begrenset med data som kan belyse dette spørsmålet. Det eksisterer ikke lange tidsserier for kompensasjonsgraden for ulike grupper av arbeidstakere. Vi kan få et inntrykk av utviklingen i kompensasjonsgraden for personer med lave inntekter eller med svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, ved å studere utviklingen i forholdet mellom minstepensjonen og gjennomsnittlig årslønn, jf. figur 7.12.

Minstepensjonen endret seg omtrent i takt med lønnsutviklingen fra 1980 til midt på 1990-tallet. Deretter ble minstepensjonen hevet betraktelig, særlig for par. Fra 1993 til 2006 økte minstepensjo-



Figur 7.12 Forholdet mellom minstepensjon og gjennomsnittlig lønn pr. normalårsverk. Indekser 1980–2006 (1980=100)

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå (nasjonalregnskap).

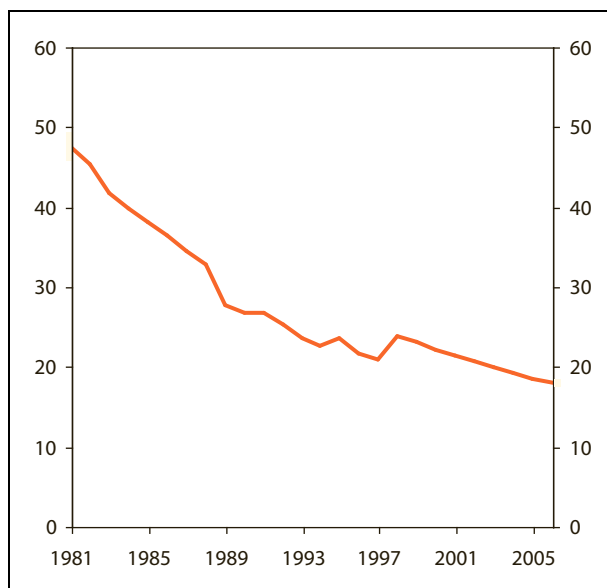
⁷ Blant annet Aarts og deJong (1992) for Nederland og Riphahn (1999) for Tyskland. Nyere amerikanske undersøkelser er Gruber (2000) og Black m.fl. (2001).

nen med 20 prosent for par og 6 prosent for enslige sammenliknet med gjennomsnittlig årslønn. For perioden 1993–2006 under ett økte grunnbeløpet med 68 prosent, mens gjennomsnittlig lønn pr. normalårsverk økte med 78 prosent. Når minstepensjonen likevel økte i perioden skyldes det særlig økningen i satsene for særtillegg. For enslige er satsen økt fra 60,5 prosent i 1993 til 79,33 prosent i 2006, mens den har økt enda mer for gifte/samboende. I tillegg er avkortingene av grunnpensjonen til ektepar redusert i perioden.

Hvis vi bruker et estimat på 0,3 for elastisiteten av uføretilbøyeligheten med hensyn på pensjonsnivået, burde en økning i pensjonen på 20 prosent medføre en økning i uføretilbøyeligheten på om lag 6 prosent ($0,3 \cdot 20$ prosent). Det tilsvarende tallet for enslige (6 prosent økning i pensjonen) blir om lag 2 prosent. Den reelle økningen i kompensasjonsgraden kan være høyere enn disse tallene indikerer, som følge av at det også har vært en økning i tilleggsyttelser som barnetillegg og endringer i skattereglene for uførepensjonister.

Kompensasjonsgraden for personer med midlere og høyere inntekter er ikke påvirket av økt minstepensjon, og har trolig endret seg lite. Hva som synes klart, er at økt minstepensjon har gjort det mer attraktivt for personer med lave inntekter å bli uførepensjonerte, og dette kan ha ført til en økning i uføretilgangen blant disse gruppene. Vi vet imidlertid ikke hvor mange personer som har fått økt sitt potensielle pensjonsnivå, og vet dermed heller ikke hvor mange nye uførepensjonister som kan ha kommet til som følge av økende kompensasjonsgrad de senere årene. Figur 7.13 viser at rundt 20 prosent av uførepensjonistene var minstepensjonister i siste halvdel av 1990-tallet.

Siden andelen med lave inntekter er høyere blant kvinner enn menn, er det mulig at den sterkere veksten i uføreandelene blant kvinner enn blant menn i noen grad kan tilskrives økonomiske insentiver. Det foreligger imidlertid ikke analyser av dette spørsmålet.



Figur 7.13 Andelen uførepensjonister som har minstepensjon. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Kapittel 8

Erfaringer fra andre land

8.1 Innledning og oppsummering

I dette kapitlet omtales uføreordningen i åtte europeiske land; alle de nordiske landene, samt Nederland, Storbritannia, Frankrike og Tyskland. Dette er land som i løpet av de siste 10-15 årene har gjennomført vesentlige reformer i både trygde- og alderspensjonssystemet.

Innledningsvis beskrives utviklingen på arbeidsmarkedet i de utvalgte landene, med vekt på situasjonen for eldre arbeidstakere og mulige veier fra arbeid til alderspensjon. Beskrivelsen viser at det er store forskjeller i yrkesdeltakingen mellom landene, både for kvinner og menn, og i ulike aldersgrupper. Store forskjeller mellom trygde- og pensjonssystemene gjør at den typiske veien fra arbeid til alderspensjon også varierer.

Videre beskrives uføreordningene i disse landene, som bakgrunn for vurderingen av hvordan den norske uføreordningen bør utformes. Det går fram at det er betydelige variasjoner mellom uføreordningene. Landomtalene i dette kapitlet er basert på en mer detaljert beskrivelse av uføreordningene i de utvalgte landene, som finnes i vedlegg 1. I vedlegget er det i tillegg en beskrivelse av alderspensjonssystemet i de utvalgte landene, samt en oversikt over omfang og ytelsesnivå i tjenestepensjonsordningene i de respektive landene.

Kapitlet inneholder også en oppsummering av vurderinger og anbefalinger som organisasjonen OECD har gitt om den norske uføreordningen. Det redegjøres for OECDs reviderte sysselsettingsstrategi. Et sentralt punkt i revisjonen er at utstøting fra arbeidsmarkedet, spesielt av eldre arbeidstakere, har fått økt oppmerksomhet. OECD har de senere årene gjennomgått uførepolitikken i de fleste medlemslandene, og organisasjonens politikk anbefalinger på bakgrunn av denne gjennomgangen presenteres i en rapport som ble publisert i 2003. I rapporten vektlegges sterkt aktivisering og gjensidige forpliktelser mellom stønadsmottaker og dem som administrerer stønadsordningene. Høsten 2006 kom det en rapport som blant annet vurderer situasjonen i Norge nærmere. Konklusjonene og anbefalinger om aktuelle politikktiltak

som spesifikt gjelder Norge, oppsummeres avslutningsvis i kapitlet.

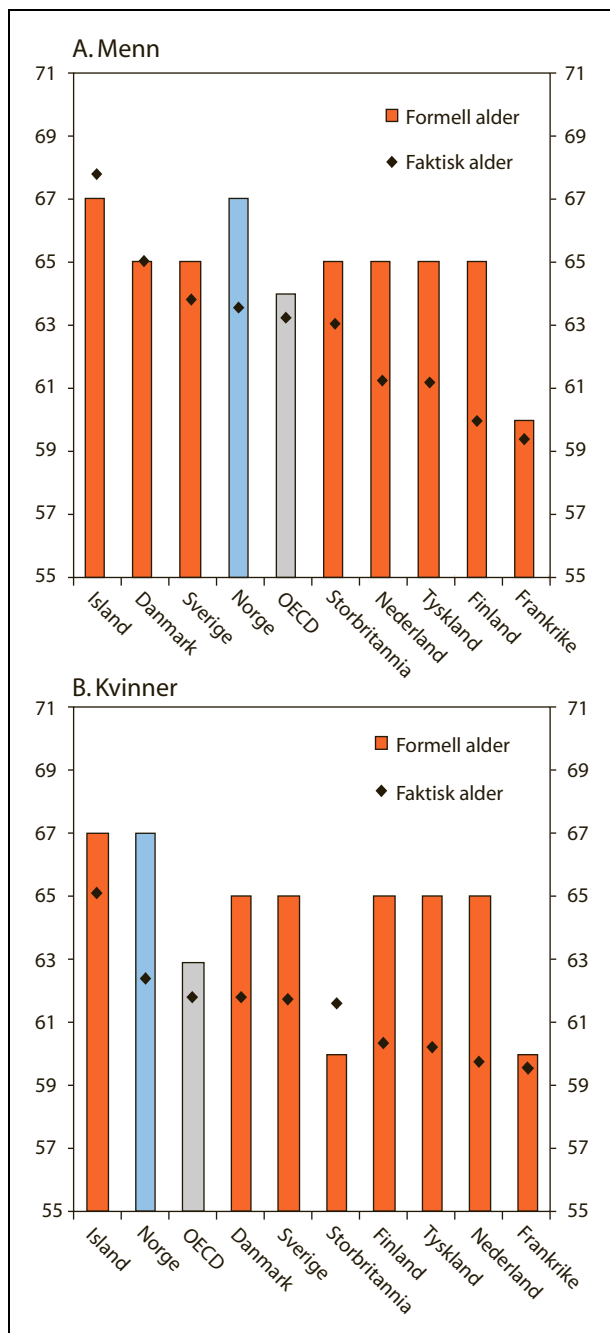
8.2 Statistisk sammenlikning av noen land

Økt uførepensjonering er ikke et særnorsk problem, vi finner den samme tendensen i mange industriland. Uførepensjonering er en del av et større problemkompleks: Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen er i de fleste land så lav at det, i kombinasjon med aldring av befolkningen, har skapt bekymring for bærekraften i finansieringen av velferdsordningene. Vi skal i dette avsnittet presentere noen hovedtall som belyser eldre arbeidstakeres utgang fra arbeidsmarkedet i utvalgte OECD-land. Sentrale spørsmål er hvilke forskjeller det er i yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere og hvilke veier det er i ulike land fra sysselsetting til alderspensjonering.

Internasjonale sammenlikninger av yrkesdeltaking og bruken av ulike velferdsordninger er vanskelige. For det første er det store forskjeller mellom kvinners yrkesdeltaking i ulike land. Kvinners yrkesdeltaking har også endret seg – til dels betydelig – over tid. Disse endringene overskygger ofte andre endringstendenser, og gjør det nødvendig å skille mellom utviklingen og situasjonen for kvinner og for menn. For det andre varierer den allmenne pensjonsalderen mellom landene, og det samme gjør utbredelsen av ulike tidligpensjonsordninger. Det er viktig å kjenne til disse forskjellene og i mange tilfeller er det viktig å skille mellom ulike aldersgrupper ved internasjonale sammenlikninger. For det tredje varierer utformingen av velferdsordningene mellom landene. Det begrenser den informasjonen en kan få ved å sammenlikne enkeltordninger som ytelse ved arbeidsledighet og uførepensjon. Problemene forsterkes ved at definisjonene også varierer mellom land. For eksempel er skillet mellom sykepenge, uførepensjon og andre helserelaterte ytelser forskjellig i ulike land.

Figur 8.1 viser den formelle pensjonsalderen (stolper) og den faktiske pensjoneringsalderen

(prikker) for menn og for kvinner i utvalgte land. Den formelle pensjonsalderen er den alderen en tidligst kan få full alderspensjon uten tidligere tilknytning til arbeidsmarkedet, mens den faktiske pensjoneringsalderen er beregnet med utgangspunkt i pensjoneringsmønsteret for personer over 39 år i perioden 1999–2004. Landene i figuren er rangert etter faktisk pensjoneringsalder.

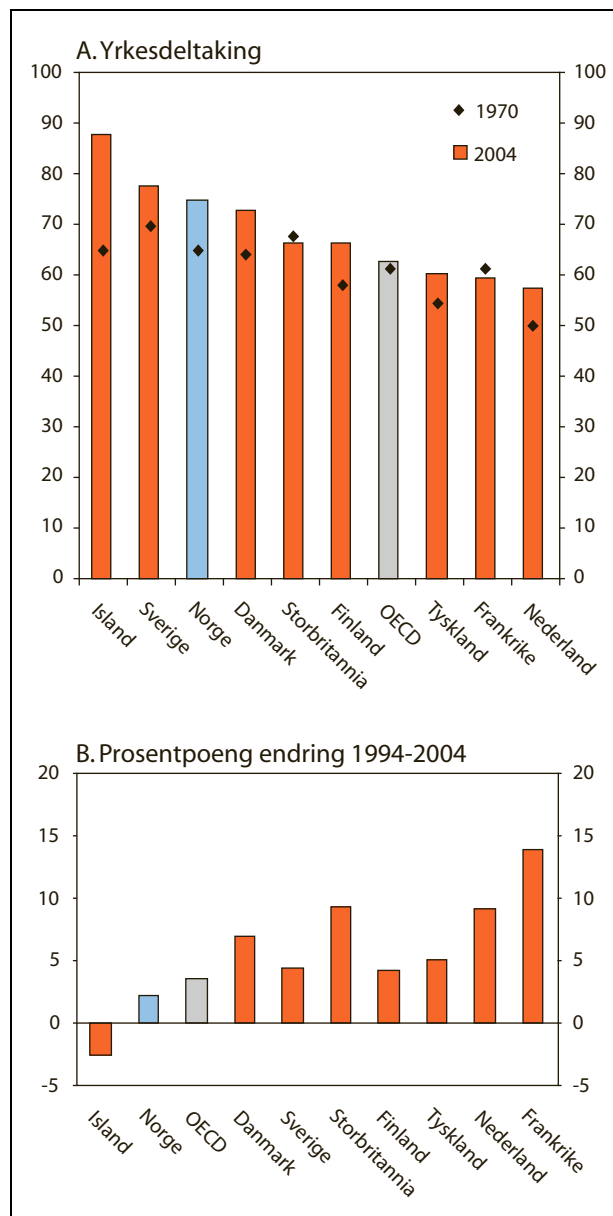


Figur 8.1 Formell pensjonsalder og faktisk pensjoneringsalder i utvalgte OECD-land

Note: Basert på faktisk alderspensjonering for personer over 39 år i perioden 1999-2004.

Kilde: OECD (2005a): Ageing and employment policies. Figur 1.7

Figur 8.1 viser at det, med noen unntak, er relativt små variasjoner i formell pensjonsalder. Den formelle pensjonsalderen ligger mellom 60 og 67 år, og i de fleste landene er pensjonsalderen 65 år. Pensjonsalderen er lik for kvinner og menn i alle landene unntatt i Storbritannia, hvor pensjonsalderen er 65 år for menn og 60 år for kvinner.¹ Island og Norge har høyest formell pensjonsalder, 67 år, mens den er lavest i Frankrike med 60 år.



Figur 8.2 Yrkesdeltaking for personer 50–64 år i utvalgte OECD-land. Prosent

Kilde: OECD (2005a): Ageing and employment policies. Figur 1.4.

¹ Innen 2020 skal pensjonsalderen for kvinner i Storbritannia økes til 65 år.

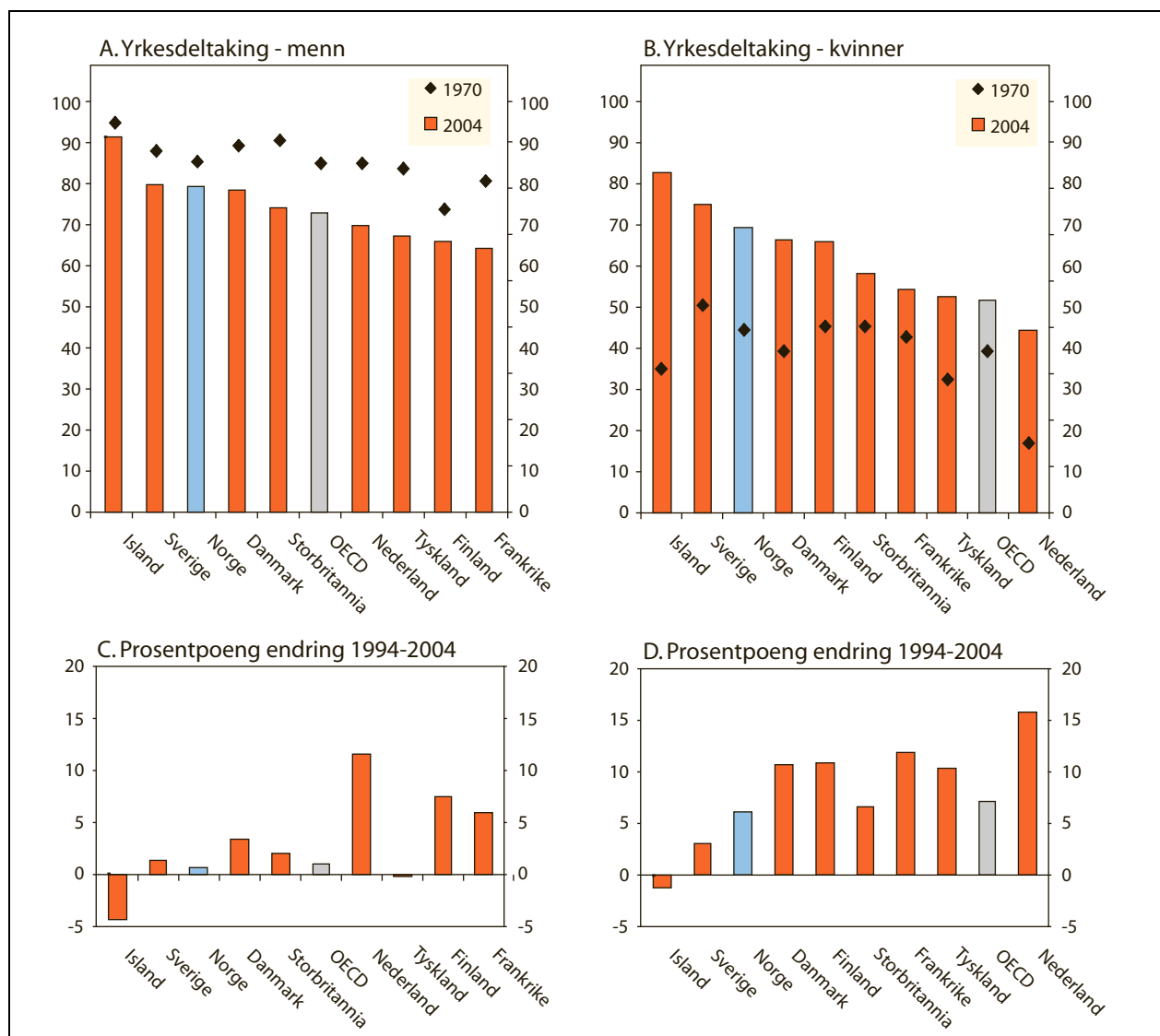
Det går videre fram av figuren at det er betydelige forskjeller i faktisk pensjoneringsalder mellom landene, og i de fleste landene ligger faktisk pensjoneringsalder til dels betydelig under formell pensjonsalder. Storbritannia skiller seg ut ved at faktisk pensjoneringsalder er høyere enn formell pensjonsalder for kvinner. Island har høy faktisk pensjoneringsalder både for kvinner og menn. Av de nordiske landene ligger faktisk pensjoneringsalder relativt lavt i Finland, mens Norge ligger nær gjennomsnittet både for menn og kvinner.

Figur 8.2 viser yrkesdeltakingen for personer i alderen 50–64 år i utvalgte OECD-land. Tallene for yrkesdeltaking angir den andelen av befolkningen i aldersgruppen 50–64 år som er yrkesaktive, altså enten sysselsatt eller arbeidssøkende. Yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere er relativt høy i Norge, og i 2004 var det bare Sverige og Island som

hadde høyere yrkesdeltaking. Den nederste delen av figuren viser imidlertid at de fleste landene i figuren har hatt en gunstigere utvikling i yrkesdeltakingen blant eldre arbeidstakere de siste 10 årene enn Norge.

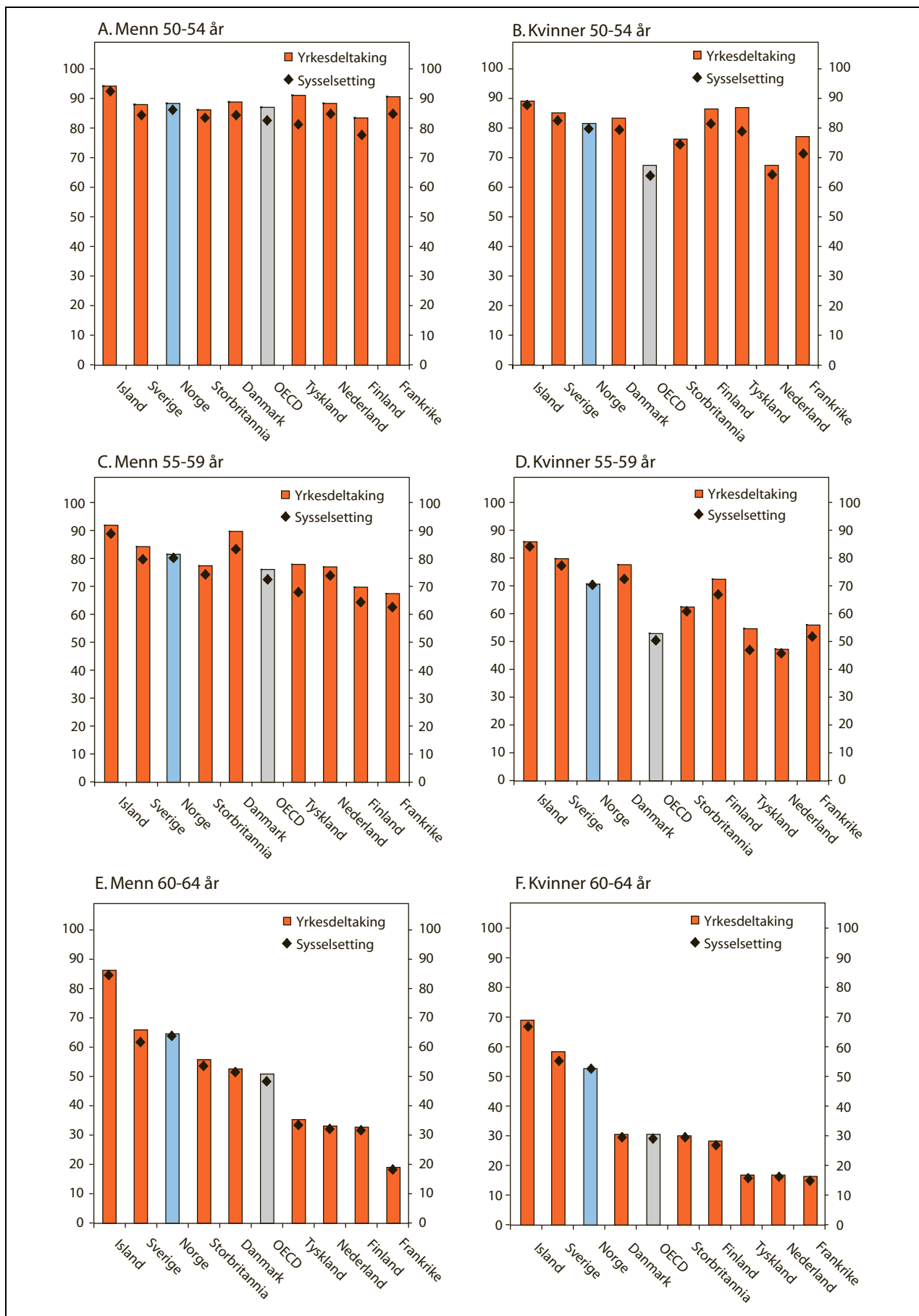
I de fleste land er det stor forskjell på yrkesdeltakingen for menn og kvinner. Dette illustreres i figur 8.3, som viser de samme størrelsene som figur 8.2, men fordelt på kjønn. Den øverste delen av figur 8.3 viser at yrkesdeltakingen blant menn i alderen 50–64 år har blitt redusert siden 1970 i alle landene, men også at den i flere land har økt noe de siste 10 årene. Norge har relativt høy yrkesdeltaking blant menn, og den har endret seg relativt lite både siden 1970 og i løpet av de siste 10 årene.

Yrkesdeltakingen blant kvinner i alderen 50–64 år varierer betydelig mer mellom landene enn yrkesdeltakingen blant menn. Den nederste delen



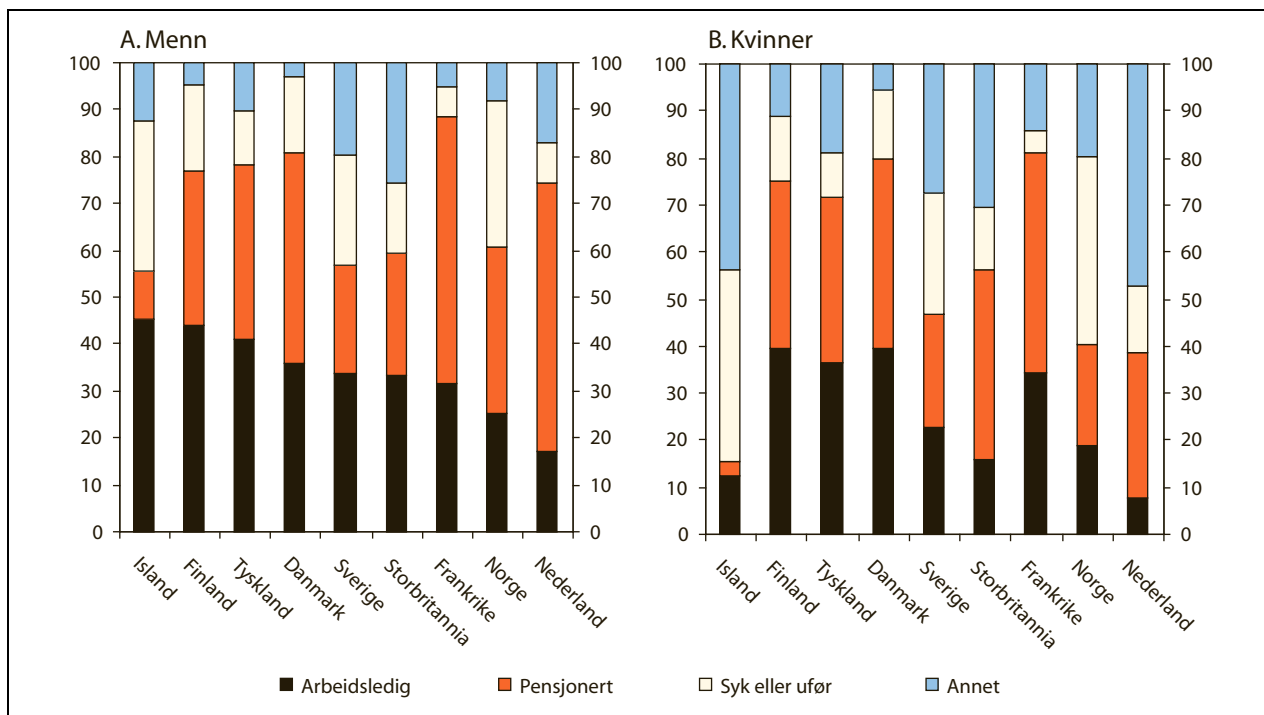
Figur 8.3 Yrkesdeltaking for personer 50–64 år etter kjønn i utvalgte OECD-land. Prosent

Kilde: OECD (2005a): Ageing and employment policies. Figur 1.5.



Figur 8.4 Yrkesdeltaking og sysselsetting for menn og kvinner i utvalgte aldersgrupper i ulike land. Prosent av befolkningen i tilsvarende aldersgruppe. 2004

Kilde: OECD (2006): Labour Force Statistics.



Figur 8.5 Veier ut av sysselsetting for eldre arbeidstakere

Kilde: OECD (2005a): Ageing and employment policies. Figur 1.15.

av figur 8.3 viser at yrkesdeltakingen blant eldre kvinner har økt relativt mye i de fleste landene i figuren, både siden 1970 og i løpet av de siste 10 årene. Norge har høy yrkesdeltaking for kvinner, men økningen har ikke vært spesielt stor de siste 10 årene, og når vi sammenlikner med 1970, er det mange land som har hatt sterkere vekst i yrkesdeltakingen blant kvinner over 50 år.

Det er, som figur 8.1 viste, store forskjeller mellom landene i tidspunktet for uttreden av arbeidsstyrken. Disse forskjellene belyses nærmere av figur 8.4, som viser yrkesdeltaking og sysselsetningsrater for menn og kvinner fordelt på tre aldersgrupper. Landene er sortert etter yrkesdeltakingen i alderen 60–64 år.

Det øverste panelet til venstre i figur 8.4 viser at det er relativt små forskjeller i yrkesdeltakingen mellom landene blant menn i alderen 50–54 år. Alle landene i figuren har relativt høy yrkesdeltaking for menn i denne aldersgruppa. I Island, Tyskland og Frankrike er yrkesdeltakingen over 90 prosent, men figuren viser samtidig at sysselsetningsraten i Tyskland er relativt lav, bare 81 prosent. Relativt mange er altså arbeidsledige.

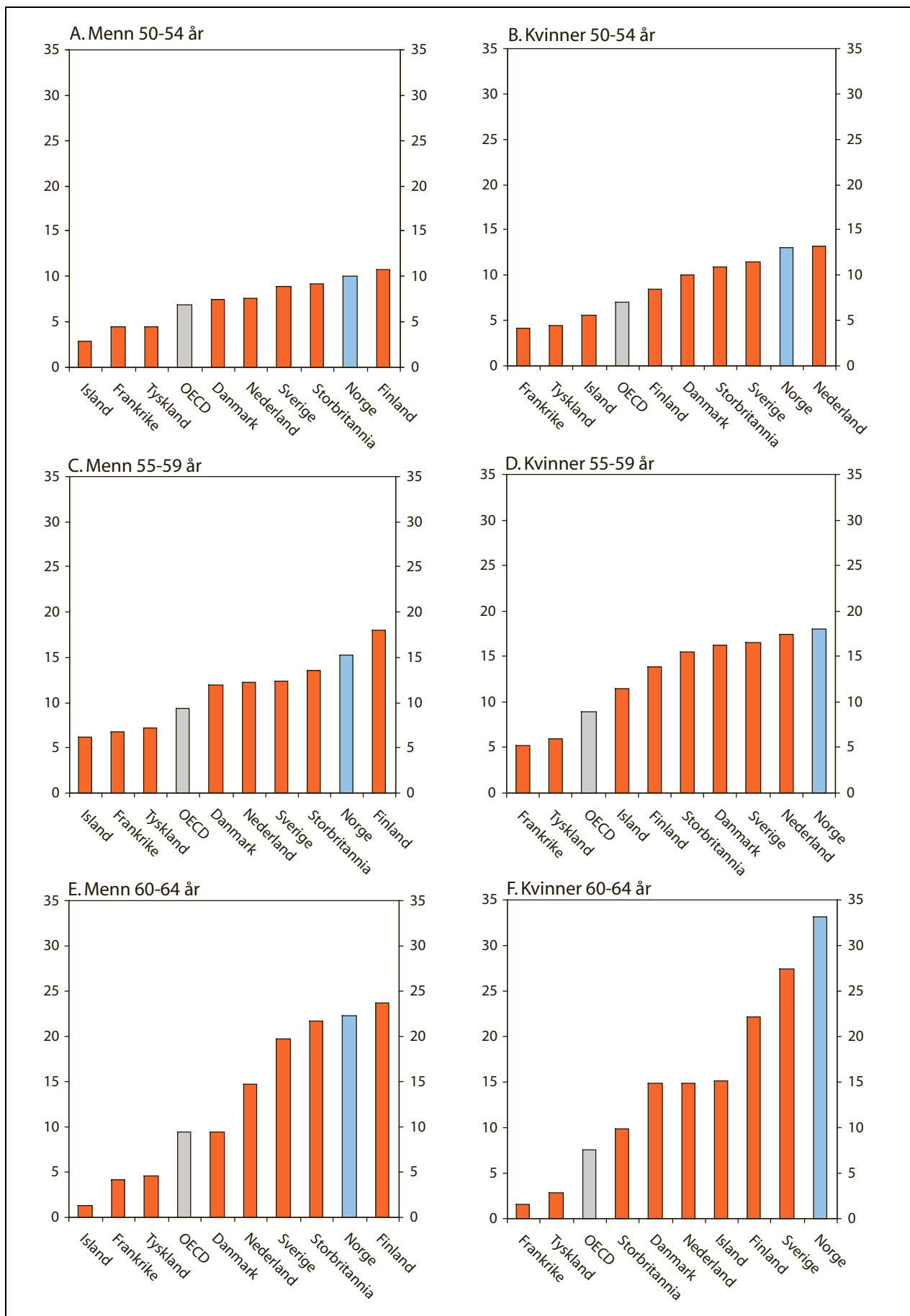
Det midterste panelet til venstre i figur 8.4 viser at det er større forskjeller for menn i alderen 55–59 år. I mange land har yrkesdeltakingen i denne gruppen falt til mellom 70 og 80 prosent. Sysselsettingen i aldersgruppen er lavest i Frankrike med 63 prosent, og høyest i Island med om lag 90 prosent.

Danmark skiller seg ut som det eneste landet der yrkesdeltakingen for menn i alderen 55–59 år er høyere enn for menn i alderen 50–54 år, men i Island og Sverige er nedgangen i yrkesdeltakingen relativt moderat, under fem prosentpoeng.

Det nederste panelet til venstre i figur 8.4 viser yrkesdeltakingen for menn i alderen 60–64 år. Spredningen mellom landene er betydelig, fra Island der hele 86 prosent av mennene er i arbeidsstyrken, til Frankrike der yrkesdeltakingen er under 20 prosent. I de fleste landene er arbeidsledigheten lav for menn som har passert 60 år. Figuren viser at yrkesdeltakingen for menn er relativt høy i Norge i alle de tre aldersgruppene.

Den høyre delen av figur 8.4 viser tilsvarende tall for kvinner. Det øverste panelet viser at det for kvinner i alderen 50–54 år, i motsetning til for menn, er store forskjeller mellom landene. De nordiske landene, sammen med Tyskland, ligger på topp med en yrkesdeltaking på over 80 prosent, mens yrkesdeltakingen er lavest i Nederland med 67 prosent. Dette er for øvrig lik OECD-gjennomsnittet. Norge har lavest sysselsetting av de nordiske landene for kvinner i alderen 50–54 år.

Det midterste panelet til høyre i figur 8.4 viser at yrkesdeltakingen for kvinner i alderen 55–59 år er under 50 prosent i Nederland. Sammenliknet med aldersgruppen 50–54 år, er reduksjonen i yrkesdeltakingen særlig sterk i Tyskland, med en reduksjon på over 30 prosentpoeng. Island, Sve-



Figur 8.6 Personer i ulike aldersgrupper som ikke arbeider på grunn av sykdom eller uførhet som prosentandel av befolkningen i samme aldersgruppe. 2003

Kilde: OECD (2005b): Norway. OECD Economic Surveys. August 2005. Figur 3.5.

rike og Danmark har den laveste nedgangen i yrkesdeltakingen. I Norge er nedgangen 10 prosentpoeng, dobbelt så sterk som i Sverige og Danmark. Sysselsettingen i denne aldersgruppen er rundt 50 prosent i land som Nederland, Tyskland og Frankrike, og hele 84 prosent i Island.

Yrkesdeltakingen for kvinner aldersgruppen 60–64 år er i alle landene relativt mye lavere enn yrkesdeltakingen for kvinner i alderen 55–59 år. Det nederste panelet til høyre i figur 8.4 viser at yrkesdeltakingen er 30 prosent eller lavere i 2/3 av landene, og i Frankrike, Tyskland og Nederland er bare 16–17 prosent av kvinner i denne aldersgruppen i arbeidsstyrken. Island skiller seg ut med en yrkesdeltaking på nær 70 prosent, mens Sverige ligger 11 prosentpoeng lavere. Også Norge kommer relativt godt ut, mens yrkesdeltakingen i Danmark og Finland er betydelig lavere enn for aldersgruppen 55–59 år.

Hva skjer med eldre arbeidstakere som slutter å arbeide? Dette illustreres av figur 8.5, som viser hvordan personer i alderen 50–64 år som ikke arbeider, men som arbeidet ett år tidligere, fordeles seg på ulike «statusser». Panelet til venstre viser situasjonen for menn, mens panelet til høyre viser tilsvarende tall for kvinner. Figurene viser andelen som henholdsvis blir arbeidsledige (sorte søyler), pensjonert (oransje søyler), syk eller ufør (hvite søyler) og annet (blå søyler). Landene er sortert etter hvor stor andel av mennene som først blir arbeidsledige.

Panelet til venstre i figur 8.5 viser at en svært stor andel av mennene blir arbeidsledige. I de fleste landene blir over 30 prosent av de mennene som slutter å arbeide arbeidsledige. Det er generelt mer vanlig å bli arbeidsledig blant menn enn blant kvinner i alle land unntatt Danmark og Frankrike. Norge ligger relativt langt til høyre i figuren, men det er likevel hele 25 prosent av mennene og i underkant av 20 prosent av kvinnene som først blir arbeidsledige.

De oransje søylene i figur 8.5 viser hvor stor andel av eldre arbeidstakere som slutter å arbeide og går over på alderspensjon. Mulighetene til dette varierer betydelig mellom landene, noe figuren også illustrerer. I Frankrike og Nederland er andelen for menn over 50 prosent, mens andelen er under 10 prosent i Island. I Frankrike er tilsvarende andel for kvinner 47 prosent, mens den er under 3 prosent i Island. Også i Norge er andelen som går over på alderspensjon relativt lav.

De hvite søylene i figuren viser hvor stor andel som går over på en helsereelatert stønadsordning, primært sykepengene eller uførepensjon. Det går fram at Norge og Island, som har høyest formell

pensjonsalder med 67 år, ligger på topp med vel 30 prosent for menn og vel 40 prosent for kvinner, men også i de andre nordiske landene er det relativt mange som går over på sykepengene eller uføreytelse.

De blå kolonnene i figur 8.5 viser hvor stor andel som verken blir arbeidsledige, alderspensjonerte eller går over på en helsereelatert stønadsordning. Dette er personer som går ut av arbeidsmarkedet og blir forsørget av ektefelle eller lever på oppsparte midler. Det er derfor ikke overraskende at tallene for kvinner er høyere enn for menn; til dels betydelig høyere. I Island og Nederland er det mer enn 40 prosent av de kvinnene som slutter å arbeide som ikke går til noen «ordning».

Figur 8.6 viser andeler av befolkningen som ikke arbeider på grunn av sykdom eller uførhet, fordelt etter kjønn og alder. Det går fram at Norge ligger nest høyest eller høyest i alle undergruppene, både for kvinner og menn. Andre land med generelt høye andeler er Finland og Sverige, mens Tyskland og Frankrike ligger under gjennomsnittet for OECD-landene. Island ligger relativt lavt for menn, mens en relativt stor andel islandske kvinner over 60 år ikke arbeider på grunn av sykdom eller uførhet.

8.3 Uføreoordningen i åtte europeiske land

8.3.1 Innledning

Utvalget har studert utføreoordningen i åtte europeiske land, blant annet alle de nordiske landene. Formålet har vært å kartlegge viktige egenskaper ved ordningene, som bakgrunn for utvalgets vurdering av hvordan den norske uføreoordningen bør utformes. Utvalget har forsøkt å belyse ikke bare den offentlige uføreoordningen i hvert land, men også betydningen av uføreytelser fra supplerende ordninger.

Nedenfor oppsummeres først kort uføreoordningen i hvert av de åtte landene, og deretter vurderes det hva Norge kan lære av disse landene. En mer detaljert beskrivelse av enkeltlandene finnes i vedlegg 1, som også inneholder en kort beskrivelse av systemene for alderspensjon i de åtte landene.

Kartleggingen av enkeltlandene har tatt sikte på å belyse ulike sider av pensjons- og trygdesystemene i de åtte landene. På bakgrunn av utvalgets mandat er framstillingen konsentrert om noen sentrale spørsmål:

- Hva er kriteriene for å få uførepensjon, og hva er legens rolle i prosessen?

- Hvordan graderes uførepensjonen?
- Hvordan er reglene for friinntekt/revurdering og skattlegging av uføreytelser?
- Hvordan er forholdet mellom den offentlige uføreordningen og supplerende ordninger?
- Hvordan utmåles uførepensjonen, hva er graden av standardsikring og hvordan er koblingen til systemet for alderspensjon?
- Hvordan er opptjeningen av rettigheter til alderspensjon i perioden som uførepensjonist?
- Når må uførepensjonister gå over på alderspensjon, og er det viktige terskeeffekter i systemet ved at det er mer lønnsomt å motta uføreytelser enn å gå over på alderspensjon?

En samlet beskrivelse og vurdering av hvordan landene har løst disse spørsmålene er gitt i punkt 8.3.10.

8.3.2 Uføreordningen i Sverige

Systemet for alderspensjon i Sverige ble reformert i 1999. Det nye systemet, som gir både grunnsikring og standardsikring, har flere egenskaper til felles med forslaget til nytt system for alderspensjon i Norge, jf. St.meld. nr. 5 (2006-2007): Livsløpsbasert opptjening av pensjonsrettigheter, fleksibel pensjonsalder og levealdersjustering.

I etterkant av alderspensjonsreformen ble den offentlige uførepensjonsordningen lagt om fra 2004. Et sentralt element i omleggingen er at uføreytelsen ble frikoblet fra pensjonssystemet og ytelsen utmåles nå som en prosentandel (64 prosent) av tidligere inntekt. Tidligere inntekt, «antagandeinkomsten», er definert som gjennomsnittet av de tre beste inntektsårene innenfor en forutgående tidsperiode som varierer fra fem til åtte år fra søknadstidspunktet. Lengden på tidsperioden avhenger av alder; personer som er 53 år og eldre har en periode på fem år mens personer 46 og år yngre har en periode på åtte år. Det er et tak på den årlige inntektsavhengige uføreytelsen på vel 190 000 SEK.

For personer med lav eller ingen tidligere inntekt er det en garantistønad («minstepensjon») som varierer med alder; jo lavere alder desto lavere garantistønad. Garantistønaden varierer i 2006 fra 83 370 SEK for personer i alderen 19–20 år til 95 280 SEK for personer fra 30 år og oppover. Minsteytelsen avkortet proporsjonalt hvis summen av faktisk og framtidig forsikringstid (tilsvarer trygdetid i Norge) i alderen 16–64 år er mindre enn 40 år.

Det er en forutsetning for innvilgelse av uføreytelse at arbeidsevnen er nedsatt med minst 25 prosent. Ytelsen graderes i fire trinn, fra 25 til 100 prosent uførhet. Personer som har fylt 30 år kan få

såkalt «sjukersättning», som gis varig eller midlertidig, mens personer under 30 år alltid får en tidsbegrenset ytelse, kalt «aktivitetsersättning», for inntil tre år av gangen. Ordningen har et medisinsk inngangsvilkår, og den medisinske vurderingen foretas primært av den enkeltes egen lege. Försäkringskassan, som fatter vedtak om uføreytelse, kan imidlertid kreve supplerende medisinske undersøkelser og vurderinger.

Det finnes ulike supplerende uføreytelser, men de viktigste er ytelsene fra tjenstepensjonsordningene. Om lag 90 prosent av arbeidstakerne har en tjenstepensjonsordning som gir stønad ved uførhet. Arbeidstakerne er delt inn i fire store avtaleområder som har ulike ytelsesnivåer. Ytelsene er høyest for statsansatte, som er sikret en samlet kompensasjon fra det offentlige systemet og tjenstepensjonsordningen på over 80 prosent før skatt, selv på relativt høye inntekter. Lavest ytelse har arbeidere i privat sektor, som har en samlet kompensasjon på midlere inntekter på 60–70 prosent før skatt. Ved lønnsoppgjøret våren 2007 ble det avtalt at arbeidere i privat sektor skal ha samme pensjonsvilkår som funksjonærer. Det er anslått at knapt halvparten av uførepensjonistene har ytelse fra tjenstepensjonsordninger i tillegg til den offentlige ytelsen. Årsaken til at andelen er så lav, er at mange har hatt svak tilknytning til arbeidslivet.

Uføre kan ha en inntekt i tillegg til uføreytelsen som tilsvarende 1/8 av tidligere inntekt uten at uføreytelsen reduseres. Uføreytelsen skattlegges som lønnsinntekt, men det beregnes ikke «allmän pensionsavgift», som var på sju prosent i 2006.

Personer som blir uføre fortsetter å tjene opp rettigheter til offentlig alderspensjon dersom de har rett til inntektsavhengig stønad, mens (hel eller delvis) garantistønad ikke gir rett til alderspensjon. Grunnlaget for opptjeningen av rettigheter var i 2006 den tidligere inntekten (antagandeinkomsten) med fratrukk for «allmän pensionsavgift». Fra 2007 er opptjeningen begrenset til 80 prosent av tidligere inntekt. Det varierer i hvilken grad tjenstepensjonsordningene sikrer opptjening av rett til alderspensjon til personer som blir uføre.

Overgang fra uføre- til alderspensjon skjer ved fylte 65 år, normalt også ved samme alder i tjenstepensjonsordningene. Generelt er det adgang til fleksibel alderspensjonering fra fylte 61 år med streng (aktuariell) avkorting av pensjonen, men den offentlig minstepensjonen (garantipensjonen) betales først ut fra fylte 65 år. Sverige har dermed et system med et såkalt pensjonsgap. Dette utdypes i punkt 8.3.11, etter gjennomgangen av systemet for uføreytelser i de øvrige landene.

8.3.3 Uføreoordningen i Danmark

Det danske sosialforsikringsystemet består av obligatoriske offentlige ytelser og supplerende tjenestepensjonsordninger. De offentlige ytelsene er uavhengige av tidligere inntekt, og tjenestepensjonsordningene, som nærmere 90 prosent av lønsmottakerne er medlem av, er derfor viktige for standardsikringen.

Danmark innførte et nytt system for offentlig uførepensjon fra 2003. Et hovedelement i reformen er at det ikke lenger er et medisinsk inngangsvilkår for å få uførepensjon. Uføreoordningen, kalt «førtidspensjon», er nå et generelt system for inntektssikring for personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv. Hovedvilkåret for å få førtidspensjon er at arbeidsevnen skal være varig nedsatt i et slikt omfang at personen ikke kan antas å være i stand til å forsørge seg selv ved inntektsgivende arbeid. Arbeidsevne er et sentralt begrep. Med arbeidsevne menes de mulighetene en person har til å kunne utføre konkrete arbeidsoppgaver med sikte på hel eller delvis selvforsørgelse. Hvis arbeidsevnen kan forbedres gjennom attføring (revalidering) eller på andre måter, kan ikke førtidspensjon innvilges.

Før førtidspensjon kan innvilges, skal også en såkalt «fleksjobb» vurderes for personer som ikke får arbeid på normale vilkår i arbeidsmarkedet. Fleksjobb er ordinære jobber på ordinære vilkår i private eller offentlige virksomheter, der arbeidsgiver får et lønnstilskudd på fra 1/2 til 2/3 av lønnen, avhengig av vedkommendes arbeidsevne. Fleksjobb ble innført i 1998, og ved utgangen av tredje kvartal 2006 hadde 43 000 personer en fleksjobb.

Et viktig trekk ved det danske sosialforsikringsystemet er at kommunene disponerer de fleste virkemidlene. Det er kommunale saksbehandlere som vurderer hvilke virkemidler som skal nyttes i hvert enkelt tilfelle. Førtidspensjon er i utgangspunktet ikke noe den enkelte søker om, men ett av de virkemidlene som saksbehandleren kan ta i bruk, dersom ytterligere aktiviserings- og rehabiliteringsforsøk ikke vurderes å kunne bedre arbeidsevnen. Når det gjelder finansiering, er hovedprinsippet at stat og kommune deler kostnadene. Hvor mye refusjon kommunene mottar varierer imidlertid mellom ordningene. For fleksjobb gis det 65 prosent refusjon og for førtidspensjon 35 prosent.

Den offentlige førtidspensjonen er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv og avkortet dersom husholdningens inntekt, inklusive kapitalinntekt er for høy. I 2006 var satsen for førtidspensjon på 173 472 DKK for enslige og 85 prosent av dette for

ektefeller og samboere. Nivået for enslige er som dagpengene ved arbeidsledighet og tilsvarer om lag 184 000 norske kroner. Det er langt høyere enn minstepensjonen i Norge, selv når vi tar hensyn til at danske førtidspensjonister betaler skatt på linje med yrkesaktive, med unntak for en pensjonsavgift på åtte prosent. En enslig førtidspensjonist kan i 2006 ha en inntekt på 59 000 DKK uten at pensjonen avkortes. Dersom inntekten er høyere, avkortes førtidspensjonen med 30 prosent av det overskytende beløpet.

Siden det ikke er noe medisinsk inngangsvilkår, er det heller ikke noe minstekrav til grad av uførhet for å få førtidspensjon. Reglene for avkorting av førtidspensjonen mot løpende inntekt fungerer indirekte som en gradering av pensjonen i forhold til inntektsevnen.

For mer enn 95 prosent av nye mottakere av førtidspensjon har helsemessige forhold vært særlig viktig for beslutningen om å innvilge førtidspensjon. Det betyr at legene fortsatt spiller en viktig rolle i førtidspensjonssaker. Primærlegenes oppgaver er imidlertid strengt avgrenset, og legene skal ikke uttale seg om pasientens eventuelle rett til sosiale ytelser.

De fleste tjenestepensjonsordningene betaler også ytelser ved uførhet. Dette er dels engangsutbetalinger når uførheten oppstår (såkalt uførekapital), og dels løpende utbetalinger fram til alderspensjon (såkalt uførerente). Generelt synes utbetalingene fra tjenestepensjonsordningene ved uførhet å være relativt små. For eksempel utbetaler en av de største aktørene, PensionDanmark I/S, i 2006 maksimalt 54 000 DKK årlig til førtidspensjonister. Både i staten og i kommunene finnes det egne «svaklighetspensjoner» for personer som må slutte i jobben før fylte 60 år av helsemessige årsaker.

Den offentlige alderspensjonen er, som førtidspensjonen, uavhengig av inntekten som yrkesaktiv. Det er bare botiden som avgjør retten til offentlig alderspensjon. Nivået på den offentlige alderspensjonen er en god del lavere enn førtidspensjonen. Uførepensjonister opparbeider imidlertid rett til ATP, et obligatorisk tillegg til alderspensjonen. ATP er en innskuddsbasert pensjonsordning der den enkelte førtidspensjonist betaler inn 1/3 av premien på knapt 3000 DKK årlig, mens kommunen betaler resten. Det er i tillegg innført en frivillig tilleggspensjonsordning for førtidspensjonister, SAP. Den frivillige ordningen er også innskuddsbasert og har samme fordeling av premien mellom den enkelte og kommunen som ATP, men det samlede årlige innskuddet til SAP er knapt 4800 DKK, altså høyere enn det obligatoriske innskuddet til

ATP. Overgangen til offentlig alderspensjon skjer ved fylte 65 år.

De fleste tjenestepensjonsordningene har premiefritak ved uførhet, som innebærer at den enkelte fortsetter å opparbeide rett til alderspensjon i perioden som førtidspensjonist. Alderspensjonen fra supplerende ordninger kan normalt tas ut fra fylte 60 år, med aktuariell fastsetting av ytelsene. Førtidspensjonen i de private tjenestepensjonsordningene utbetales inntil fylte 62 år, og førtidspensjonisten kan da velge å ta ut alderspensjon fra tjenestepensjonsordningen. Offentlig alderspensjon utbetales, som nevnt, ikke før fra fylte 65 år.

8.3.4 Uføreordningen i Finland

Det finske pensjonssystemet har to hovedelementer: En offentlig folkepensjon som gir en relativt lav minstesikring og obligatoriske tjenestepensjonsordninger som gir ytelser som er avhengige av inntekten som yrkesaktiv. Begge elementene omfatter alders- og uførepensjon. Tjenestepensjonene regnes oftest som en del av det offentlige pensjonssystemet, siden ytelsene er obligatoriske og lovfestede. Også i Finland er det gjort endringer i uføreordningen de siste årene, blant annet som følge av tilpasning til alderspensjonsreformen.

Uførepensjon, kalt invalidepensjon, kan vurderes ett år etter at en person har blitt sykmeldt. Uførepensjon kan gis til personer som på grunn av sykdom, handikap eller skade ikke kan forventes å forsørge seg selv. For å få full uførepensjon kreves det at arbeidsevnen er nedsatt med minst 60 prosent, og nedsettelsen må forventes å vare i minst ett år. Delvis uførepensjon kan gis dersom arbeidsevnen er redusert med fra 40 til 60 prosent. Delvis uførepensjon utgjør halvparten av full uførepensjon.

Primærlegene har en sentral rolle i uførepensjonssaker. Den enkelte søker om full uførepensjon på grunnlag av en legerklæring som fastslår at arbeidsevnen er nedsatt med minst 60 prosent. Søknaden vurderes av en saksbehandler i samarbeid med en sakkyndig lege. Ved vurderingen skal det tas hensyn til alder, yrke, utdanning, bosted og mulighetene til å få et arbeid. I tvilstilfeller kan det kreves at søkeren vurderes av en annen lege.

Uføreytelsen fra folkepensjonen er uavhengig av tidligere inntekt. Maksimal folkepensjon tilsvarer knapt 50 000 norske kroner, men en kan få tilleggstyelser, som skattefritt barnetillegg og bostøtte. For finske statsborgere kreves det tre års botid i Finland etter fylte 16 år for å få uførepensjon,

mens det kreves fem års botid for andre statsborgere. Det er imidlertid krav om 40 års botid, faktisk og medregnet, for å få full ytelse. Uføreytelsen (folkepensjonen) avkortes mot annen pensjonsinntekt, og faller bort når andre pensjonsinntekter overstiger om lag 100 000 norske kroner. Tidligere yrkesaktive med gjennomsnittlige inntekter vil derfor normalt ikke motta denne uføreytelsen.

Uføreytelsen fra tjenestepensjonsordningene utmåles etter en pensjonsmodell. Beløpet fastsettes ved å beregne hvilken alderspensjon vedkommende ville ha fått dersom personen hadde stått i arbeid til fylte 63 år. Ved denne beregningen legges den faktiske opptjeningen som yrkesaktiv til grunn, og i tillegg en anslått opptjening for årene fra uføretidspunktet fram til fylte 63 år. Den anslåtte opptjeningen tar utgangspunkt i en årlig inntekt som er lik gjennomsnittet av den faktiske inntekten de siste fem årene før uføretidspunktet. Den beregnede pensjongivende inntekten gir imidlertid en årlig opptjening som er lavere enn opptjening på bakgrunn av faktiske lønnsinntekter. Mens lønnstakere har en stigende opptjeningsprosent med alder, er opptjeningsprosenten for pensjonsinntekter fallende med alder: Fra fylte 50 år reduseres opptjeningen fra 1,5 til 1,3 prosent årlig. Opptjeningen stopper ved fylte 63 år, som er første mulige tidspunkt for alderspensjonering.

Pensjoner under utbetaling reguleres med en indeks der prisveksten teller 80 prosent og lønnsveksten 20 prosent. Det betyr at personer som blir uførepensjonert i ung alder vil få svakere inntektsvekst enn lønnstakere i mange år. For delvis å kompensere for dette, skal det fra 2010 gis et tillegg til uførepensjonen til personer som blir uførepensjonert før fylte 50 år.

Pensjonsinntekter beskattes noe lempeligere enn lønnsinntekter. Blant annet er det et særskilt inntektsfradrag i beskatningen av lave pensjonsinntekter, og pensjonistene betaler ikke premie til supplerende pensjonsordninger.

Uførepensjonister går over fra uføre- til alderspensjon ved fylte 63 år. Nivået på alderspensjonen og uførepensjonen er likt.

Personer som har full uførepensjon kan ha arbeidsinntekter på inntil 40 prosent av den inntekten som lå til grunn for utmåling av pensjonen, og en person med delvis uførepensjon kan tjene inntil 60 prosent. Dersom en person med full uførepensjon får en arbeidsinntekt som er høyere enn 40 prosent av tidligere inntekt, omgjøres pensjonen til en delvis uførepensjon, og dersom inntekten overstiger 60 prosent, faller uførepensjonen helt bort.

8.3.5 Uføreordningen i Island

Det islandske pensjonssystemet har tre bærebjelker: En offentlig minstesikring, obligatoriske, inntektsavhengige tjenestepensjonsordninger og frivillig, individuell pensjonssparing. Siden tjenestepensjonene er lovfestede og obligatoriske, regnes de normalt som en del av det offentlige pensjonssystemet. Pensjonssystemet i Island er i en reformfase. Ordninger som stimulerer individuell pensjonssparing er relativt nylig innført og har derfor foreløpig liten betydning for nye pensjonister.

Det er et krav om minst 75 prosent uførhet for å kvalifisere for den offentlige minstesikringen. Det kreves også minst tre års botid i Island etter fylte 16 år, og en uavkortet ytelse krever minst 40 års faktisk og framtidig botid før fylte 67 år.

Tidligere ble uføregraden fastsatt med utgangspunkt i både medisinske, sosiale og økonomiske kriterier, men det er nå utelukkende medisinske vilkår som legges til grunn. Pasientene skal undersøkes av leger ansatt i den statlige etaten Riksforsikringen, som administrerer uføreordningen. Legene har tatt i bruk et system for «personlig kapasitetsvurdering» i arbeidet med å beskrive og vurdere pasientenes fysiske og/eller mentale problemer.

Personer som er fra 50 til 75 prosent uføre kan få en uføregodtgjørelse som tilsvarer om lag 20 000 NOK årlig, men det er svært få som har denne ytelsen.

Den offentlige minstesikringen ved uførhet er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv. Den består av ulike komponenter som på forskjellige måter avkortes mot annen inntekt. Summen av grunnelementene grunnpensjon, pensjonstillegg og ekstra pensjonstillegg tilsvarte vel 100 000 NOK i 2006. Spesielt for det islandske systemet er et aldersavhengig uføretillegg som maksimalt tilsvarer om lag 25 000 NOK. Alderstilletget gis uavkortet til personer i alderen 18–19 år, og trappes gradvis ned til to prosent av maksimalbeløpet for personer som har fylt 60 år. Uførepensjonister får også et barnetillegg tilsvarende knapt 20 000 NOK årlig for hvert barn under 18 år som forsørges. Systemet har også flere andre, behovsprøvde ytelser. Viktigst av disse er et husholdningstillegg tilsvarende vel 20 000 NOK. Maksimal uførepensjon fra den offentlige ordningen, før barnetillegg, men inklusive husholdningstillegg, tilsvarte i 2006 om lag 155 000 NOK. Av dette utgjorde alderstillegget, som får mottar uavkortet, om lag 26 000 NOK.

Den offentlige alderspensjonen er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv, og påvirkes derfor ikke av eventuell uførepensjonering. Uførepensjo-

nister går over på alderspensjon ved fylte 67 år, som er den alminnelige pensjonsalderen.

Både alders- og uførepensjon reguleres i takt med lønnsutviklingen, men ikke mindre enn prisveksten. Pensjonene skattlegges som lønnsinntekt.

Loven slår fast at de obligatoriske tjenestepensjonsordningene i privat sektor også skal omfatte uførepensjon. Ytelsen skal utmåles etter en pensjonsmodell, og det skal framskrives en inntekt fram til pensjonsalderen for ordningen, som normalt er 67 år. Grunnlaget for framskrevet inntekt skal være inntekten siste tre år. Loven krever at ordningen skal gi en kompensasjon på minst 56 prosent av inntekten som yrkesaktiv etter 40 års opptjening. I privat sektor er det krav om 50 prosent uføregrad for å få uførepensjon.

Ifølge lov om offentlige pensjoner kan en i offentlig sektor få supplerende uførepensjon ved en uføregrad på 40 prosent. Uføregraden skal fastsettes av sjefslegen hos Riksforsikringen. Det medregnes framtidig inntekt fram til fylte 65 år, som er pensjonsalderen for offentlig ansatte.

8.3.6 Uføreordningen i Nederland

Sosialforsikringssystemet i Nederland er kjenneetegnet ved at mye ansvar er lagt på arbeidsgiverne, som har et utstrakt finansieringsansvar for mange ordninger. De offentlige, skattefinansierte ordningene gir generelt relativt lave minsteytelser. Til gjengjeld er de arbeidsmarkedsbaserte ordningene dels obligatoriske (arbeidsledighet, sykdom) og dels allmenngjorte (tjenestepensjon). Uføreordningene gir relativt god kompensasjon til personer som er kortvarig ute av arbeid, men svært lav ytelse til personer med svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet.

Uføreordningen er radikalt forandret siden 1993. Ved utløpet av sykepengeperioden deles nye uføre inn i to kategorier: helt og varig uføre og delvis og/eller midlertidig uføre. Både varigheten og omfanget av uførheten har altså betydning for klassifiseringen. For å bli helt og varig ufør kreves det en uføregrad på minst 80 prosent, mens de som har en uføregrad fra 35 til 80 prosent blir erklært delvis uføre. Personer som er mindre enn 20 prosent uføre får ikke uføreytelse, men de kan, på samme måte som personer uten tidligere arbeidstilknytning, få en (svært lav) minsteytelse.

Vurderingen av uføregrad skjer i «trykdeata» av en lege og en attføringseksperter. Først vurderer legen om den individuelle handlingsplanen, som skal være utarbeidet i løpet av sykepengeperioden, gir grunnlag for å konkludere hvorfor tilba-

kevending til arbeid ikke har lyktes. Hvis dette er oppfylt, kan saken behandles som uføresak, og handlingsplanen blir utgangspunktet for en første vurdering av søkerens medisinske og yrkesmessige problemer. Legen benytter informasjonen til å gi en systematisk beskrivelse av søkerens funksjonsbegrensninger. Deretter analyserer attføringseksperter hvilke inntektsmuligheter vedkommende har – gitt funksjonsbegrensningene – og fastsetter uføregraden med utgangspunkt i dette og opplysningene om tidligere inntekt. Det er mulig å bli erklært helt og varig ufør på rent medisinsk grunnlag, men det er svært strenge vilkår for dette.

Personer som blir erklært helt og varig uføre får hel uføreytelse (IVA), som i 2006 tilsvarte 70 prosent av tidligere bruttoinntekt. Det er samme kompensasjonsgrad som i sykelønnsordningen. Fordi antall nye mottakere av hel uføreytelse har falt betydelig, skal trolig kompensasjonsgraden nå økes til 75 prosent. Personer som blir erklært delvis og/eller midlertidig uføre, får delvis uføreytelse. Disse får først en tidsbegrenset ytelse (WGA) som avhenger av tidligere inntekt. Ytelsen utmåles som 70 prosent av differansen mellom tidligere og nåværende bruttoinntekt. Det betyr at samlet inntekt – og kompensasjonsgraden – blir høyere desto høyere arbeidsinntekten er. Laveste kompensasjonsgrad før skatt blir 70 prosent. Det får personer uten arbeidsinntekt, mens personer som har en inntekt tilsvarende halvparten av tidligere arbeidsinntekt, får en kompensasjonsgrad på 85 prosent.

Den inntektsavhengige ytelsen til delvis uføre gis for en tidsbegrenset periode. Lengden på tidsperioden avhenger av hvor lenge personen har vært i arbeid, og varierer fra seks måneder for personer som har arbeidet mindre enn fem år, til fem år for personer som har arbeidet i minst 40 år. Etter utløpet av perioden med inntektsavhengig ytelse, gis det en «oppfølgingsytelse». Denne er tredelt: Personer som utnytter minst 100 prosent av sin fastsatte inntektskapasitet beholder den samme ytelsen som tidligere. Personer som utnytter fra 50 til 100 prosent av sin inntektskapasitet, får en ytelse som tilsvarende 70 prosent av forskjellen mellom tidligere lønn og fastsatt inntektskapasitet, mens personer som har en inntekt som er lavere enn 50 prosent av sin fastsatte inntektskapasitet, får en ytelse som tilsvarende 70 prosent av minstelønnen multiplisert med den fastsatte uføregraden. For en person med 50 prosent uføregrad tilsvarte dette om lag 4000 NOK i måneden i 2006.

Uføreytelsene (IVA og WGA) finansieres løpende ved en avgift som arbeidsgiverne betaler.

Fra 1. januar 2007 ble deler av premien til uføreforsikringen differensiert, med utgangspunkt i andelen uføre i den enkelte virksomhet. Fra 1. januar 2008 har arbeidsgiver mulighet til å melde seg ut av den kollektive finansieringsordningen.²

Over 90 prosent av arbeidstakerne i Nederland har en tjenstepensjonsordning. Disse gir normalt også ytelser ved uførhet, som sikrer en samlet kompensasjonsgrad på 70 prosent.

Pensjonsalderen i Nederland er 65 år, både i den offentlige ordningen og i tjenstepensjonsordningene, og overgangen til alderspensjon skjer ved fylte 65 år. Den offentlige alderspensjonen er en minstesikringsordning som er uavhengig av tidligere inntekt, og størrelsen på pensjonen påvirkes dermed ikke av om en person blir ufør eller ikke. I tjenstepensjonsordningene fortsetter en å opparbeide rett til alderspensjon dersom en blir ufør, men rettighetene øker mindre enn om en hadde fortsatt i arbeid. Mange har imidlertid hatt, og benyttet seg av, avtalefestede tidligpensjonsordninger. I disse ordningene opparbeides det ikke rett til alderspensjon. Det er derfor et visst pensjonsgap i den nederlandske uføreordningen.

Den offentlige alders- og uførepensjonen reguleres i takt med lønnsutviklingen, mens ytelsene fra tjenstepensjonsordningene normalt reguleres svakere enn dette. Pensjonene skattlegges på samme måte som lønnsinntekt.

8.3.7 Uføreordningen i Storbritannia

Sosialforsikringssystemet i Storbritannia skiller seg relativt mye fra systemene i de nordiske landene. De offentlige ordningene har tradisjonelt gitt inntektsuavhengige, lave ytelser, og fungert som et sikkerhetsnett mot fattigdom. Individuelle og arbeidsmarkedsbaserte supplerende ordninger er relativt utbredt, og myndighetene satser på å øke både utbredelsen av og dekningen fra slike ordninger.

Offentlig uførepensjon består av ulike elementer. Den viktigste ytelsen er «stønad ved arbeidsudyktighet» (incapacity benefit). Den er relativt lav og gis med samme beløp til alle som tidligere har hatt inntekt over et visst (moderat) nivå. Det gis et alderstillegg som er høyere desto tidligere en person blir erklært ufør, og det gis også ulike behovsprøvde tillegg som skal dekke utgifter, blant annet til transport og pleie. De offentlige ytelsene til

² Betingelsene for dette er at tilgangen til ordningen for helt og varig uføre (IVA) er under 25 000 og at arbeidsgiver minimerer sine utbetalinger til arbeidstaker det andre året arbeidstaker er sykemeldt. Tilgangen av helt uføre var om lag 47 000 i 2004 og 22 000 i 2005.

uføre synes å være svært lave sammenliknet med ytelsene i sammenliknbare land.

Incapacity benefit er en kombinert syke- og uføreytelse, og etter 28 ukers sykdom skal pasientens egen lege utarbeide en legeerklæring. Deretter vil personen i de fleste tilfeller undersøkes av en godkjent lege, som har fått spesiell opplæring og trening i å foreta medisinske vurderinger ved uførhet. Det er utviklet et eget system – personlig kapasitetsvurdering (Personal Capability Assessment (PCA)) – til hjelp for den godkjente legen ved vurderingen av graden av arbeidsdyktighet. PCA innebærer en standardisert beskrivelse av persons fysiske og psykiske helsetilstand. Personer med svært alvorlige lidelser trenger ikke gjennomgå en slik vurdering.

Beslutningen om en person kvalifiserer til stønad ved arbeidsdyktighet tas etter en helhetsvurdering av en statlig saksbehandler på grunnlag av en egenerklæring, erklæringer fra pasientens lege samt resultatet av den personlige kapasitetsvurderingen. Minstekravet til grad av uførhet er 100 prosent og det eksisterer således ingen gradert uføreytelse. Det er imidlertid en øvre grense for hvor mye en kan tjene når en mottar incapacity benefit før ytelsen avkortes.

Rundt 40 prosent av de yrkesaktive har en tjenstepensjonsordning, og de fleste av disse har ytelser ved uførhet. Det er imidlertid stor variasjon, både i utforming og i ytelsesnivå. Blant ytelsesordningene er det mest vanlige at uføreytelsen utmåles etter en variant av en pensjonsmodell, mens det mest vanlige blant innskuddsordninger er at ytelsen utmåles på grunnlag av akkumulert kapital, eventuelt med et påslag. Mange av dem som mottar uføreytelser fra tjenstepensjonsordninger har trolig relativt lav inntekt som uføre, sammenliknet med det de hadde som yrkesaktive.

En del har også helseforsikringer (Permanent health insurance), som typisk gir maksimumsytelser tilsvarende 50–60 prosent av brutto inntekt som yrkesaktiv.

Overgang til statlig alderspensjon skjer ved fylte 65 år for menn og 60 år for kvinner (skal økes til 65 år innen 2020). Den lave offentlige alderspensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, og påvirkes dermed ikke av om personen har mottatt uføreytelser. Det opparbeides imidlertid rett til en statlig tilleggspensjon (S2P) i den perioden en mottar incapacity benefit.

I enkelte tjenstepensjonsordninger er det mulig å ta ut tidligpensjon. Alderspensjonen blir da avkortet, typisk med 4–6 prosent for hvert år pensjonen tas ut før ordinær pensjonsalder. I noen pensjonsordninger fortsetter personer som blir uføre å

opparbeide rett til alderspensjon, og de får dermed en høyere alderspensjon enn personer som tar ut frivillig tidligpensjon. Det er imidlertid bare et mindretall av arbeidstakerne som har en slik ordning.

Den offentlige alders- og uførepensjonen reguleres i takt med lønnsutviklingen, mens ytelsene fra tjenstepensjonsordningene normalt reguleres svakere enn dette. Uførepensjonister har visse skattefordeler sammenliknet med yrkesaktive.

8.3.8 Uføreordningen i Frankrike

Sosialforsikringssystemet i Frankrike består av offentlige ordninger kombinert med obligatoriske, supplerende pensjonsordninger. Sosialforsikringssystemet er administrert av et nettverk av lokale, regionale og nasjonale institusjoner. Disse institusjonene styres av representanter fra partene i arbeidslivet.

Uførepensjon innvilges dersom arbeidsevnen er nedsatt med 2/3 eller mer. Ordningen skiller mellom helt og delvis uføre. Uføregraden fastsettes ikke utelukkende ut fra arbeidsevne, men også med utgangspunkt i den enkeltes situasjon/tilstand, som alder, fysiske og mentale evner, utdanning og yrkesbakgrunn. Dersom en grunnet sykdom ikke kan – under noen omstendighet i noe yrke – tjene mer enn 1/3 av det personer med samme utdannelse i samme region kan, regnes en som ufør. Egne trygdeleger foretar den medisinske vurderingen, mens en nemnd/kommisjon i sykeforsikringsfondene behandler og avgjør krav om uføreytelser.

Ved beregningen av ytelsen legges gjennomsnittsinntekten av de ti beste årene til grunn.³ Personer som er delvis uføre, og dermed kan arbeide litt, gis 30 prosent kompensasjon av gjennomsnittsinntekten de siste ti årene. Minsteytelsen er på vel 24 000 NOK. Maksimal utbetaling pr. år til delvis uføre er lik 30 prosent av taket i sosialforsikringssystemet, tilsvarende om lag 74 600 NOK. Personer som ikke kan arbeide gis 50 prosent kompensasjon, og maksimal utbetaling pr. år er lik 50 prosent av taket i sosialforsikringssystemet, tilsvarende vel 124 000 NOK.

Dersom pensjonen er under et gitt nivå (tilsvarende minstepensjonen), kan det gis en tilleggsytelse. Tilleggsytelsen gis til personer som er 60 år eller eldre.

I Frankrike dekkes uføreforsikringen i arbeidslivet av de generelle sykeforsikringsordningene som alle arbeidsgivere må ha for sine ansatte.

³ Eller gjennomsnittsinntekten i en periode som er kortere enn 10 år dersom dette gir en høyere ytelse.

Arbeidslivsavtalene/tariffavtalene i hver sektor definerer hvilken minstestandard ordningene må ha. Forskjellige sektorer kan følgelig ha ulike minstestandarder, da dette er resultatet av forhandlinger mellom partene i hver sektor.

Uføreytelsen faller bort dersom pensjonen og inntekten er høyere enn inntekten før uførheten inntraff. Uføreytelsen skattlegges som lønnsinntekt.

Personer som blir uføre fortsetter å tjene opp rettigheter til alderspensjon. Uføre gis opptjening som om de fortsatt stod i arbeid, og det er følgelig tidligere inntekt som ligger til grunn for opptjening av pensjonsrettigheter ved uførhet.

Overgang fra uføre- til alderspensjon skjer ved fylte 60 år, og uten avkorting for manglende opptjeningstid. Yrkesaktive må ha minst 40 års opptjening for å kunne ta ut alderspensjon uten avkorting. De som ikke er i stand til å arbeide etter fylte 60 år kan få innvilget helserelatert tidligpensjon. Det stilles krav om at arbeidsevnen skal være redusert med minst 50 prosent og at fortsatt arbeid vil være en fare for vedkommendes helse.

8.3.9 Uføreordningen i Tyskland

Sosialforsikringssystemet i Tyskland har tradisjonelt vært nært knyttet til deltakelse i arbeidsmarkedet. Systemet har gitt relativt høye ytelser i forhold til tidligere inntekt for dem som hatt arbeid, mens det ikke har vært noen minsteytelse.

Det obligatoriske, offentlige pensjonssystemet er det klart viktigste. Dette er løpende finansiert av staten, arbeidsgivere og arbeidstakere i fellesskap. Staten betaler vel 1/3 av utgiftene, mens resten deles likt mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Statens andel skal reduseres. Systemet er ikke obligatorisk for personer som tjener under 400 EUR pr. måned eller har kortvarige arbeidsforhold, og omfatter om lag 85 prosent av arbeidstakerne. Enkelte grupper arbeidstakere har egne ordninger.

For å få uførepensjon må en 1) ha helt eller delvis redusert inntektsevne på grunn av sykdom, 2) ha vært forsikret i den obligatoriske pensjonsordningen i minst fem år, og 3) ha betalt premie i tre av de siste fem årene.

Før uførepensjon kan innvilges, skal det vurderes om inntektsevnen kan bedres ved medisinsk eller yrkesrettet rehabilitering. Vurderingen foretas av medisinsk personale som er ansatt i sosialforsikringssystemet. Dersom den medisinske vurderingen viser at vedkommende kan fortsette i arbeid, trenger tilpasning i arbeidet, nytt arbeid eller rehabilitering, overføres vedkommende til

sosialforsikringssystemet, som er ansvarlig for å iverksette tiltak.

Dersom den medisinske vurderingen viser at rehabilitering ikke er hensiktsmessig overføres vedkommende til uførepensjonsordningen. En saksbehandler vurderer om den foreliggende informasjonen er tilstrekkelig til å treffe vedtak. Dersom dokumentasjonen ikke er tilstrekkelig, kan en kreve supplerende informasjon/dokumentasjon fra søkerens primærlege. Dersom en fortsatt ikke har tilstrekkelig grunnlag kan medisinsk personale ansatt i pensjonssystemet gjøre en vurdering av søkerens helsetilstand.

Det avgjørende kriteriet for innvilgelse av uførepensjon er hvor mange timer en kan arbeide pr. dag gjennom en fem dagers arbeidsuke, i ethvert arbeid. For å få hel uførepensjon kreves det at vedkommende ikke kan arbeide minst tre timer pr. dag. Dersom vedkommende kan arbeide fra tre til seks timer pr. dag, gis det delvis uførepensjon. For den siste gruppen tas det imidlertid hensyn til den konkrete situasjonen på arbeidsmarkedet, og om vedkommende faktisk får jobb. Dersom vedkommende ikke får jobb, aksepteres det at sykdommen får større konsekvenser i praksis på grunn av forhold i arbeidsmarkedet. Vedkommende får derfor hel uførepensjon.

Uførepensjonen utmåles etter en pensjonsmodell, der uføreytelsen beregnes som et anslag på den framtidige alderspensjonen. Pensjonsrettighetene opptjenes gjennom hele livet i et poengsystem, som sikrer om lag 70 prosent kompensasjonsgrad ved den ordinære pensjonsalderen på 65 år. Uførepensjonister får imidlertid bare medregnet opptjening fram til fylte 60 år. Dette innebærer en reduksjon i både uføre- og alderspensjonen på om lag 10 prosent, sammenliknet med om vedkommende hadde fortsatt opptjeningen til fylte 65 år. Overgang til offentlig alderspensjon skjer ved fylte 65 år. Pensjonen avkortes gradvis dersom inntekt fra arbeid kommer over en grense.

Supplerende pensjonsordninger spiller relativt liten rolle i Tyskland, men det er et mål å gradvis styrke både tjenestepensjon og individuell pensjonssparing for å avlaste det offentlige pensjonssystemet.

De offentlige pensjonene reguleres i takt med lønnsveksten, men med en tidsforsinkelse. Reguleringen er også knyttet til forholdet mellom antall sysselsatte og antall pensjonister, slik at svak sysselsettingsutvikling skal medføre lavere vekst i pensjonene. Pensjonsinntekt skattlegges lempeligere enn tilsvarende lønnsinntekt, men skattefordelene skal gradvis reduseres.

8.3.10 Forskjeller og likheter mellom de åtte landene

De fleste europeiske landene har foretatt til dels vesentlige omlegginger av uføreordningene sine i løpet av de siste 15 årene. Det er likevel fortsatt store forskjeller mellom ordningene i de ulike landene, og det er ingen enkeltmodell som peker seg ut som «en ny europeisk modell for uførepensjon». Dette skyldes blant annet at sosialforsikringssystemene har svært ulik oppbygging og logikk. For eksempel har flere land systemer der den offentlige uføreordningen bare gir en minstesikring, mens standardsikringen er overlatt til arbeidsmarkedsbaserte ordninger, delvis obligatoriske.

Alle landene utvalget har studert, unntatt Danmark, har et medisinsk inngangsvilkår til uføreordningen. Detaljene i ordningene varierer imidlertid betydelig, blant annet mulighetene for gradert ytelse og hva som er grunnlaget for graderingen. Selv om de fleste har et medisinsk inngangsvilkår, synes det å være en tendens til at evnen til å skaffe inntekt har fått større betydning ved vurdering og gradering av uføreytelsen på bekostning av rent medisinske vurderinger av funksjonsevne. Det synes også å være en tendens til at mobilitetskravene har økt: En skal være villig til å ta ethvert arbeid, og situasjonen på arbeidsmarkedet skal ikke tillegges vekt ved vurderingen av om en person skal få en uføreytelse. I mange land er trolig kravene til eldre og marginaliserte arbeidstakere i praksis svakere enn regelverket isolert sett tilsier.

Mer vekt på inntektsevne, kombinert med økt andel krav om uføreytelse på grunnlag av såkalt «diffuse lidelser», har gjort at mange land har gjennomført reformer for å tydeliggjøre ulike roller. Flere har innført et klarere skille mellom den medisinske vurderingen og vurderingen av inntektsevne, og gitt en tydeligere beskrivelse av, og regler for, både leger og saksbehandlere i «trygde-etaten». Danmark har utviklet en arbeidsevnetode til bruk for saksbehandlerne, mens en i Storbritannia og Island har tatt i bruk en metode kalt personlig kapasitetsvurdering – til hjelp for legen ved vurderingen av graden av arbeidsførhet. Primæregene har en viktig rolle i alle landene, men i noen land utføres den medisinske vurderingen ved søknader om uføreytelse av egne spesialister på slike undersøkelser. Leger ansatt i «trygde-etaten» synes primært å ha en kontrollfunksjon; det er ikke regelen at slike leger er de som normalt gjennomfører de medisinske undersøkelsene, selv om også dette forekommer.

Det er store forskjeller på minstekravet til uførehet for å få en uføreytelse. I Sverige er minstekra-

vet 25 prosent uførehet, mens det i Storbritannia er 100 prosent. De fleste landene synes å ha færre mulige graderinger enn Norge; flere land har bare en todeling i hel og delvis uføreytelse. Forskjellen kan imidlertid være mindre enn den ser ut til, fordi reglene for avkorting av uføreytelsen mot arbeidsinntekt i praksis kan fungere på samme måte som en finere gradering av uføreytelsen.

I de fleste landene er nivået på uføreytelsen avhengig av inntekten som yrkesaktiv. Graden av standardsikring varierer betydelig, men samlet kompensasjon rundt 70 prosent synes ikke å være uvanlig. I noen land der arbeidsmarkedsbaserte ordninger er viktige, er det imidlertid bare enkelte som har så høy kompensasjon. Danmark skiller seg ut med en relativt høy, inntektssuavhengig offentlig uføreytelse og moderate ytelser fra supplerende ordninger. Storbritannia skiller seg også ut, med lave offentlige ytelser kombinert med at supplerende ordninger er lite utbredte.

Det eksisterer ulike modeller for utmåling av uføreytelser. En del land har, som Norge, et system der uføreytelsen er knyttet til den alderspensjonen den enkelte er anslått å få dersom vedkommende hadde fortsatt i arbeid. Dette gjelder Island, Finland og Tyskland. I Sverige, Danmark, Nederland og Frankrike er uføreytelsen knyttet til inntekten de siste årene som yrkesaktiv. Lengden på perioden inntektsgrunnlaget fastsettes ut fra varierer også til dels betydelig mellom landene.

Det synes å ha vært en tendens til forenkling av stønadsstrukturen, ved at omfanget av behovsprøvde tillegg har blitt redusert. Alle de omtalte landene har regler for avkorting av uføreytelsen mot arbeidsinntekt, og noen land har også regler om avkorting mot annen type inntekt. I de fleste landene skattlegges pensjon som lønnsinntekt, men det er vanlig at pensjonister ikke betaler trygdeavgifter. Tyskland har, på samme måte som Norge, omfattende skattefordeler for pensjonister, men disse skal gradvis fases ut.

Overgangen fra uføreytelse til alderspensjon synes generelt å skje ved tidligst mulige alder for uttak av alderspensjon i det obligatoriske pensjonssystemet. For de landene som har en pensjonsmodell for beregning av uføreytelsen, tjenes det generelt opp mindre rettigheter til alderspensjon enn det vedkommende ville ha gjort ved å fortsette i arbeid. Sverige er et unntak fra dette, ved at en først går over på alderspensjon fra fylte 65 år, selv om det er fleksibel pensjonsalder fra fylte 61 år. Denne problemstillingen belyses nærmere i neste avsnitt.

En del land har hatt avtalefestede tidligpensjonsordninger. Disse har dels vært løpende finan-

siert, og en har kunnet ta ut tidligpensjon med liten eller ingen avkortning av pensjonen. Slike ordninger strammes nå inn, blant annet ved at pensjonen blir lavere desto tidligere den tas ut. Andre land har hatt fonderte tidligpensjonsordninger som har gitt aktuarielt avkortet pensjon ved tidlig pensjonering. For en del personer som har hatt slike ordninger, har det vært gunstigere å få en uføreytelse framfor å ta ut tidligpensjon.

Få av de omtalte landene har innført automatisk justering av pensjonen dersom levealderen øker, såkalt levealdersjustering. I land som Finland og Sverige er det innført levealdersjustering og uførepensjonister omfattes fullt ut av levealdersjusteringen.

8.3.11 Nærmere om tilpasning av uføreordningen til alderspensjonssystemet i Sverige

Overgangen fra uføreytelse til alderspensjon synes generelt å skje ved tidligst mulige alder for uttak av alderspensjon i det obligatoriske pensjonssystemet. Sverige er et unntak fra dette, ved at en først går over på alderspensjon fra fylte 65 år, selv om det er fleksibel pensjonsalder fra fylte 61 år.

Personer som mottar sjuk- eller aktivitetsersättning (uføreytelse) opparbeider rett til offentlig alderspensjon. Sjuk- og aktivitetsersättning kan betales ut dels i form av innteksrelatert ersättning, dels i form av garantiersättning (minsteytelse). Sistnevnte gir ingen rettigheter til alderspensjon. Mottakere av innteksrelatert ersättning tjener fra 2007 opp rettigheter til alderspensjon på grunnlag av 80 prosent av den såkalte antagendeinkomsten, som også er grunnlaget for utmålingen av uføreytelsen. Det gis opptjening av alderspensjonsrettigheter fram til retten til sjukersättning opphører – senest ved 65 år. Garantiersætningen er ikke pensjonsgivende inntekt og gir følgelig ikke rett til alderspensjon.

Overgang fra uføre- til alderspensjon skjer ved fylte 65 år i den offentlige ordningen, og normalt ved samme alder også i tjenstepensjonsordningene. Siden inntektspensjonen kan tas ut fra 61 år, betyr det at er økonomisk fordelaktig å gå over på sjukersättning framfor å velge alderspensjon fra 61 år. Det er imidlertid to forhold som reduserer dette såkalte «pensjonsgapet».

Det første er knyttet til antagendeinkomsten, som beregnes som et gjennomsnitt av de tre årene med høyest bruttoinntekt innenfor en rammetid, der lengden på rammetiden avhenger av alder. Rammetiden er kortere for eldre arbeidstakere enn for yngre arbeidstakere. Dersom en person

har vært mottaker av sykepenge i en tidsperiode på mer enn to år forut for uførheten, vil sykepengene inngå i beregningen av antagendeinkomsten. Dette vil gi et lavere inntektsgrunnlag enn om vedkommende hadde hatt arbeidsinntekt. I tillegg gir bare 80 prosent av antagendeinkomsten pensjonsopptjening.

Det andre forholdet er knyttet til indekseringen av ytelsene. Antagendeinkomsten, og dermed også uføreytelsen, reguleres i takt med prisveksten. Det betyr at personer på uføreytelse gradvis får redusert opptjeningen av rett til alderspensjon, sammenliknet med yrkesaktive med gjennomsnittlig lønnsutvikling.

Forarbeidene til uførereformen viser at det har vært svært lite debatt om pensjonsgap i Sverige. Debatten var først og fremst knyttet til valg av modell, lengden på rammetiden og indeksering. I SOU 1997:166 ble det foreslått at antagendeinkomsten skulle beregnes som et gjennomsnitt av de fire årene med høyest bruttoinntekt innenfor en rammetid på seks år. I tillegg ble det foreslått at ytelsene skulle reguleres med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten.

De momentene som er nevnt over innebærer at en person som mottar en uføreytelse tjener opp mindre pensjonsrettigheter enn en person med tilsvarende inntekt som fortsetter i arbeide. Det første året er forskjellen 20 prosent, men forskjellen øker over tid, fordi antagendeinkomsten bare reguleres i takt med prisveksten. For personer rundt 60 år betyr det likevel mer at alderspensjonsrettighetene ikke må tas ut før ved fylte 65 år dersom en blir ufør. Det foreløpig fastsatte delingstallet for 1946-kohorten innebærer at delingstallet ved 61 år er 15 prosent høyere enn delingstallet ved 65 år. I tillegg opparbeider uføre ytterligere pensjonsrettigheter fram til fylte 65 år. På tross av dette pensjonsgapet, har ikke andelen uføre i de eldste aldersgruppene økt de siste årene.

8.4 Erfaringer og anbefalinger fra OECD

8.4.1 Innledning

Utvalget er i punkt 9 i mandatet bedt om å gjennomgå og presentere utredningsarbeid og tilrådinger i regi av OECD og eventuelt andre internasjonale organisasjoner. Det har løpet av de siste 15 årene skjedd en endring i OECDs anbefalinger. Dette gjenspeiles blant annet i den reviderte selssettingsstrategien, som ble presentert i 2006 og som beskrives nærmere i punkt 8.4.2. Et sentralt

punkt i revisjonen er at utstøting fra arbeidsmarkedet, spesielt av eldre arbeidstakere, har fått økt oppmerksomhet.

OECD publiserte i 2003 rapporten *From disability to ability*. Der gjennomgikk organisasjonen uførepolitikken i de fleste medlemslandene. I punkt 8.4.3 presenteres de sentrale politikkanbefalingene i denne rapporten.

OECD følger nå opp 2003-rapporten med landstudier, der enkeltlandene blir nærmere analysert. Høsten 2006 kom det en rapport som blant annet vurderer situasjonen i Norge nærmere. I punkt 8.4.4 oppsummeres konklusjonene som gjelder Norge i denne rapporten.

8.4.2 Revidert sysselsettingsstrategi

I 1994 la OECD fram rapporten *The OECD Jobs Study*. Hovedutfordringen den gangen var, ifølge OECD, den høye og vedvarende arbeidsledigheten. En viktig anbefaling i den sysselsettingsstrategien som ble presentert, var at mange land i Europa hadde for omfattende reguleringer av arbeidsmarkedene, og at reguleringene måtte fjernes dersom sysselsettingen skulle øke og arbeidsledigheten reduseres.

I 2006-utgaven av *OECD Employment Outlook* oppsummeres utviklingen siden midten av 1990-tallet. OECD mener at situasjonen er bedre på flere områder. Arbeidsledigheten har falt og sysselsettingen økt, yrkesdeltakingen blant kvinner har fortsatt å øke, og tendensen til lavere yrkesdeltaking blant eldre er delvis snudd. Samtidig mener OECD at det fortsatt er problemer som gjenstår. Mange land har for høy ledighet blant ungdom, situasjonen har ikke bedret seg for personer med lav utdanning, innvandrere sliter i arbeidsmarkedet og i noen land har inntektsforskjellene økt. For å møte disse utfordringene, har OECD revidert sysselsettingsstrategien.

OECD har tradisjonelt anbefalt medlemslandene å føre en markedsorientert politikk. Organisasjonen peker imidlertid på at det er ulike typer land som har lykket relativt godt i sysselsettingspolitikken. Den ene gruppen som har lykket er land som USA, Storbritannia, Japan, Australia og New Zealand. Disse har ført en markedsorientert politikk, i tråd med anbefalingene fra OECD, med lave skatter og stønader, relativt svake arbeidstakerrettigheter og en passiv arbeidsmarkedspolitikk. Landene har oppnådd gjennomgående god vekst, både i produksjon og sysselsetting, og relativt lav arbeidsledighet.

Det finnes imidlertid også en annen gruppe land som har lykket relativt godt. Den består av de

skandinaviske landene, samt Irland, Nederland og Østerrike. Disse landene skiller seg fra de markedsorienterte landene ved at de har ført en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, de har sterke arbeidstakerrettigheter, relativt høye kompensasjonsgrader i stønadsordningene og relativt høye skatter. Andre kjennetegn ved disse landene er, ifølge OECD, at det legges stor vekt på kollektive forhandlinger og sosial dialog. Landene har valgt dyrere løsninger enn de markedsorienterte landene, og nøkkelen til at de kan leve med mer sjenerøse ordninger, mener OECD ligger i den aktive arbeidsmarkedspolitikken, som motvirker disinsentivene i de sjenerøse ordningene og øker muligheten for at flere kommer i arbeid.

Felles for de landene som har lykket er, ifølge OECD, at de har ført en politikk som har gitt en stabil makroøkonomisk utvikling. Landene har dessuten fremmet effektivitet og konkurranse i produktmarkedene. De fleste landene har også prioritert hjelp til aktive arbeidssøkere.

Sommeren 2006 la OECD fram en revidert sysselsettingsstrategi. I rapporten *Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy* beskrives den nye strategien. Mens organisasjonen tidligere nokså entydig anbefalte å kutte i stønadsnivåene for å bedre insentivene til å arbeide, erkjennes det nå at en slik politikk kan skape fattigdomsproblemer, og dermed komme i strid med sosiale mål. Organisasjonen mener at det er mulig å ha relativt sjenerøse ordninger, men at dette må følges opp med en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som gir hjelp til, og følger opp, arbeidssøkere. En vellykket aktiviseringsstrategi må bygge på:

- En strategi med «gjensidige forpliktelser» der arbeidssøkeren får tilpassede tjenester og relativt høye ytelser i bytte mot forpliktelser til aktivt å søke arbeid.
- En effektiv arbeidsformidling som følger opp arbeidssøkerne tett. Da kan arbeidsformidlingen yte tilpassede tjenester og kontrollere at den enkelte faktisk søker arbeid.
- Skatte- og stønadssystemet må ikke skape stønadsfeller, der enkelte kan tape økonomisk på å gå over i jobb. For å øke lønnsomheten av arbeid for personer med lav inntekt anbefales økt bruk av såkalte «in-work benefits», altså økonomiske fordeler som utløses dersom en stønads-mottaker kommer i arbeid.

OECD peker også på nødvendigheten av å gjøre noe med det store – og i noen land voksende – antallet som er utenfor arbeidsstyrken og på ulike stønadsordninger. I enkelte land synes veksten i

antall personer på slike ordninger å ha kommet parallelt med nedgangen i antall arbeidsledige. Organisasjonen mener det er dokumentert at mange som i dag går på ulike stønadsordninger både ønsker og kan arbeide, dersom forholdene legges til rette for det. Det konstateres at flere land beveger seg i retning av en «sysselsettingsorientert sosialpolitikk», der personer som kan arbeide blir behandlet som arbeidssøkere, og der strategien med gjensidige forpliktelser tas i bruk også overfor denne gruppen. Dette mener OECD er en interessant utvikling, men det er samtidig for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke kombinasjoner av stønader og tiltak som virker best for ulike grupper.

I innledningen til den nye sysselsettingsstrategien understrekes det at det ikke finnes én mulig politikk som kan gi et vellykket resultat. Det som er viktig, er at politikken er konsistent. Strategien oppsummeres i 20 politikkanbefalinger som presenteres under fire overskrifter:

- a) *Den makroøkonomiske politikken* bør sikte mot lav inflasjon og bærekraftige offentlige finanser, slik at rentene kan holdes lave. Dette vil stimulere den økonomiske veksten og dermed øke etterspørselen etter arbeidskraft.
- b) *Fjerne hindringer for arbeidssøking og deltakelse i arbeidsmarkedet.*
- c) *Bedre funksjonsmåten til arbeids- og produktmarkedene.* Lønn og lønnskostnader må reagere på endringer i arbeidsmarkedet. Det er viktig å sørge for god konkurranse i produktmarkedene. OECD mener det er viktig å legge til rette for fleksible arbeidstidsordninger, slik at det blir lettere å kombinere arbeid og familie og bedre muligheter til en gradvis overgang fra arbeid til pensjon. Lov- og avtaleverk for å beskytte arbeidstakerne må utformes slik at de ikke unødvendig hemmer fleksibiliteten i arbeidsmarkedet.
- d) *Bedre arbeidsstyrkens utdanningsnivå og kompetanse.* Myndighetene bør sikre at grunnutdanningen har høy kvalitet. Sammen med partene i arbeidslivet bør de legge forholdene til rette for å øke arbeidsstyrkens kompetanse, også for de med svakest kvalifikasjoner.

Punkt B utdypes i sju anbefalinger:

Et godt dagpengesystem og en aktiv arbeidsmarkedspolitik:

- B1 Stønadsnivå og -varighet må ikke gi disinsentiver til arbeid. Jo høyere ytelser, desto større behov for å stille krav – som må følges opp.

B2 Arbeidsformidlingen må være effektiv og ha nok ressurser, slik at den kan gjøre en grundig analyse og skreddersy bruken av virkemidler. Det bør være obligatorisk å delta i tilpassede tiltak etter en viss tid.

B3 Arbeidsformidlingen må evalueres ut fra de langsiktige virkningene den har. Tiltakene må løpende evalueres både ut fra om de møter arbeidsmarkedets krav og den enkeltes behov.

Andre stønadsordninger må arbeidsorienteres:

B4 Portvaktrollen må styrkes for å sikre at de som kan jobbe ikke forlater arbeidsstyrken. Arbeidsevnen til de som faller ut må regelmessig prøves. Personer med arbeidsevne må tilbys tilpasset attføring. Virkemidlene må kontinuerlig utvikles.

B5 Offentlige tidligpensjonsordninger må gradvis fases ut, og insentiver til tidligavgang i pensjonsordninger og stønadsordninger må fjernes.

En mer familievennlig politikk:

B6 Det er blant annet behov for bedre ordninger for barnetilsyn og mer fleksible arbeidstidsordninger slik at det blir lettere å kombinere familie og arbeid. Dette vil redusere barrierene for deltakelse i arbeidslivet for personer med familieforpliktelser.

Skattesystemet og overføringsordningene må sikre at det lønner seg å jobbe:

Skattesystem og stønadsordninger må utformes slik at en tjener på å jobbe. Bruk av målrettede «in-work benefits» bør vurderes.

8.4.3 Retningslinjer for politikken overfor uføre

OECD la i 2003 fram rapporten *Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people*. Rapporten inneholder en gjennomgang av uførepolitikken i de fleste medlemslandene. I det følgende presenteres de sentrale politikkanbefalingene i denne rapporten.

8.4.3.1 Prinsipper for uførepolitikken

Det er, ifølge OECD, behov for en holdningsendring. For å øke integrasjonen av uføre, må samfunnet endre oppfatningen av både uførhet og av dem som rammes av uførhet. Den største utfordringen er å fjerne likhetstegnet mellom det å være ufør og det å være ute av stand til å arbeide. Dette krever

et skift fra en passiv tilnærming, hvor den som betegnes som ufør automatisk får inntektssikring, til en aktiv tilnærming, med krav om aktivitet. Revurdering framholdes som et annet viktig virkemiddel for å øke integrasjonen av uføre. Helsetilstanden til uføre skal revurderes i intervaller, uavhengig av om, eller i hvilken grad, stønadsmottakeren er i arbeid.

OECD mener politikken må baseres på prinsipper om gjensidige forpliktelser og individuell tilpassing av tiltakene. Samarbeid er en viktig faktor. Det må kreves at stønadsmottakeren samarbeider, og da spesielt mottakere av graderte ytelser. Stønadsmottakere som ikke samarbeider må kunne straffes med sanksjoner. Dette betyr imidlertid ikke at enhver ufør, spesielt personer med alvorlig uførhet, skal tvinges til å arbeide. Den enkelte skal ha rett til individuelt tilpasset bistand hvor målet er tilbakeføring til arbeid. I de fleste tilfeller vil bistanden bestå av en kombinasjon av aktiviseringstiltak og inntektssikring.

For å lykkes med (re)integrering av uføre er det avgjørende å involvere arbeidsgiver. Det er imidlertid mindre enighet om hvordan arbeidsgiver best kan involveres. Det eksisterer flere tilnærminger, fra overtalelse og anti-diskrimineringslovgivning til kvotebestemmelser. OECD mener det er en stor politisk utfordring å finne den riktige balansen mellom å fremme sysselsetting og ikke å pålegge arbeidsgiverne for mye ansvar, spesielt fordi vernebestemmelser kan føre til ytterligere diskriminering av uføre i ansettelsesprosesser. Større grad av involvering fra fagforeninger og brukerorganisasjoner som representerer de uføres interesser, kan også være nyttige bidrag til en god aktiviseringspolitikk.

Uføreordningen kan ikke forventes å løse arbeidsmarkedsproblemer, som høy arbeidsledighet og at det generelt er lav yrkesdeltaking i eldre aldersgrupper. OECD mener at det, innenfor et gitt budsjett, kan være mest effektivt å konsentrere innsatsen om reintegrering av dem som i utgangspunktet har størst sjanse til å lykkes. Dette rettfærdiggjør likevel ikke diskriminering mot eldre personer og andre grupper. Utvelgelsen bør skje på bakgrunn av vurderinger av kapasiteten til den enkelte og av sjansen for at tiltak bidrar til at vedkommende kommer tilbake i arbeid. En slik prioritering vil kreve vesentlige endringer i dagens uføreordninger, som delvis har fungert som (alternativ) tidligpensjonsordninger. Ved å fremme aktivisering og introdusere ideen om gjensidige forpliktelser både for samfunnet og den uføre, vil uførepolitikken nærme seg politikken overfor arbeidsledige, som også krever økt bidrag og inn-

sats fra stønadsmottakerne. Uføreordningen skal, ifølge OECD, utformes for å hindre ekskludering fra arbeidsmarkedet og forhindre sosial isolasjon, ved å motivere til arbeid og andre former for deltakelse i samfunnet.

8.4.3.2 Sentrale problemstillinger ved utformingen av uføreordninger

OECD peker på flere sentrale problemstillinger ved utformingen av uføreordningene:

Det er vanskelig å vurdere graden av uførhet. En økende andel som mottar uføreytelser grunnet muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser øker vanskelighetene. Problemet kan til en viss grad reduseres ved utstrakt bruk av medisinske spesialister og fagekspertise.

OECD mener ordningene må målrettes. Problemene med å vurdere helsetilstanden og arbeidskapasiteten skaper mulighet for både inklusjons- og eksklusjonsfeil. En uføreordning med strenge inngangskriterier og begrenset kompensasjon vil gi lave tilgangsrater. I en slik ordning er det liten fare for at personer som ikke burde ha ytelsen får den (inklusionsfeil), men det er samtidig høy sannsynlighet for at en del mennesker som burde ha ytelsen ikke får den (eksklusjonsfeil). Dette problemet kan begrenses, men ikke elimineres, med fleksibel kombinerings av ytelser og bistand, sammen med hyppig revurdering.

Integrering i arbeidsmarkedet kan være vanskelig og tilnærmet umulig for enkelte grupper. Målgruppen for uføreordningene er ekstremt heterogen. Ordninger som behandler alle stønadsmottakerne likt, vil ikke lykkes. Individuelt tilpassede løsninger er mer effektive, men også krevende med hensyn til tid, innsats og kostnader.

8.4.3.3 Endring av kurs i uførepolitikken – gjensidige forpliktelser

Å skape en kultur med gjensidige forpliktelser

Å skape en kultur med gjensidige forpliktelser i uførepolitikken betyr at samfunnet må gjøre en større innsats enn bare å betale ytelser for å gi uføre inntektssikring. Uføre må også få nødvendig bistand til å kunne delta i arbeidslivet. I tilfeller hvor dette ikke er mulig, må stønadsmottakeren få tilbud om andre former for sosial aktivitet for å forhindre isolasjon fra samfunnet.

Samtidig mener OECD at stønadsmottak skal være betinget av vilje til deltakelse i rehabiliterings- og sysselsettingstiltak. Stønadsmottakere som ikke samarbeider om behandling og deltar på tiltak, må kunne utsettes for sanksjoner i form av

reduerte ytelser. Sanksjoner kan ikke rettferdiggjøres dersom stønadsmottakeren ikke har fått tilstrekkelig bistand, eller i tilfeller der det på grunn av stønadsmottakerens helsetilstand er umulig for vedkommende å være under behandling eller i aktivitet. Dersom uføreordningen bidrar til permanent tilbaketrekning fra arbeidslivet, er det spesielt viktig å ha oppmerksomheten på gjensidige forpliktelser mellom stønadsmottaker og dem som administrerer ordningene.

Uførheten må ses uavhengig av jobb og inntektssituasjon

Funksjonsbegrensninger skal, ifølge OECD, begrunnes medisinsk, og medisinske spesialister med kunnskap om «nye» og mer kompliserte diagnoser bør i større utstrekning foreta disse vurderingene. Vurderingen av hvilken arbeidsevne en gitt helsetilstand innebærer, bør gjøres av egne fageksperter. Om en person kvalifiserer for en uføreytelse, bør ikke avhenge av vedkommendes situasjon på arbeidsmarkedet.

Uførevurderingen skal gjentas med regelmessige intervaller for å kartlegge om stønadsmottakerens arbeidsevne er endret. Revurdering skal ikke foretas i tilfeller der stønadsmottakerens tilstand er varig. Målet med revurderingen er ikke først og fremst å trekke tilbake ytelser, men å identifisere de personene som skal tilbys arbeidsrettede tiltak, rehabilitering og sysselsettingstiltak.

OECD mener at et sentralt tiltak i denne sammenheng er innføringen av hvilende pensjonsrett, der en har rett til å komme tilbake på stønad dersom en prøver seg i arbeid, men mislykkes.

Hypigere revurdering er innført i flere land, uten at avgangsratene ser ut til å ha økt nevneverdig. Dette skyldes trolig i stor grad at lovendringene ikke er fulgt opp med tilstrekkelige ressurser til revurdering.

Utforme individuelle aktivitets- og stønadspakker

Hver stønadsmottaker bør ha rett til en såkalt «deltakelsespakke» som er tilpasset individuelle behov og den enkeltes funksjonsevne. Pakken bør inneholde arbeidsrettet og medisinsk rehabilitering, elementer fra ulike former for sysselsetting (ordinært, deltids-, subsidiert og skjermet arbeid) og ytelser. Pakken kan også inneholde tiltak som strengt tatt ikke betegnes som arbeid, men som bidrar til sosial inkludering.

Den økonomiske ytelsen bør avhenge av vedkommendes arbeidsevne, men også av vedkommendes muligheter til å få arbeid. De fleste land vil

også ønske å ta hensyn til tidligere inntekt. Ytelser bør også utformes på en slik måte at en ikke straffes for å arbeide. Det innebærer at inntekten etter skatt, inkludert alle ytelser, ikke må være lavere enn stønaden dersom en arbeider.

Fremme tidlig intervensjon

OECD mener uføreordningen i mange land har fungert som en vei ut av arbeidsmarkedet. Mange land har også krevende prosedyrer i forkant av innvilgelse av uføreytelser. Dersom disse prosedyrene gjøres enda strengere, vil det bli desto vanskeligere å øke avgangen fra uføreordningene.

Samtidig er det viktig *når* tiltakene settes inn: Jo lenger en ufør person er ute av arbeid, desto mindre er sjansene for en vellykket tilbakegang til arbeid. Det mest effektive tiltaket for å forhindre varig stønadsmottak er et sterkt fokus på tidlig inngripen. Dersom tiltak settes inn umiddelbart, når sykdom eller kroniske helseproblemer oppstår, øker sjansene for reintegrering betraktelig. Ansvaret for å sette inn tiltak kan ligge enten hos arbeidsgiver eller i sosialforsikringssystemet.

Involvere arbeidsgivere i prosessen

Eksisterende arbeidsgiver-arbeidstaker-relasjoner må nyttiggjøres så godt som mulig, både gjennom positive insentiver og gjennom pålagte forpliktelser. Arbeidsgiver kan for eksempel pålegges å gi en ufør arbeidstaker andre arbeidsoppgaver, å legge til rette for at uføre kan fortsette i arbeid og å beholde uføre arbeidstakere. Slike pålegg kan imidlertid være vanskelige å håndheve, til tross for sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgivere som ikke følger opp. Det er ofte betydelig rom for skjønn. Tilsvarende begrensninger gjelder for antidiskrimineringslovgivning. Til og med i de landene som har pålagte kvoter for ansettelse av uføre, er bøtene ofte så lave at arbeidsgiverne heller betaler enn å yte en innsats.

En annen problemstilling er at arbeidsgiverne trenger bistand og hjelp for å lykkes med omfattende tilrettelegging. OECD mener at arbeidsgivere som sysselsetter uføre arbeidstakere ikke må straffes økonomisk. I enkelte tilfeller kan økonomisk kompensasjon til arbeidsgivere som sysselsetter uføre være et aktuelt virkemiddel.

Å ha et særskilt sysselsettingsvern for uføre arbeidstakere vil, ifølge OECD, kun hjelpe personer til å stå i arbeid eller komme tilbake til arbeidsplassen dersom det kombineres med individuell bistand.

Arbeidsgivernes innsats for å forebygge og holde på arbeidstakere som er på vei ut kan også

påvirkes av økonomiske insentiver. Å forplikte arbeidsgiverne til å fortsette å betale lønn den første tiden av sykepengeperioden er et sterkt insentiv. På denne måten blir arbeidsgiver direkte konfrontert med kostnadene ved sykefravær. Å fastsette den optimale lengden på den perioden arbeidsgiver skal betale lønn til arbeidstaker er imidlertid vanskelig.

Å overføre kostnader ved sykefravær til arbeidsgiver kan føre til diskriminering av de mest sykdomsutsatte gruppene ved ansettelse. Det finnes forskjellige muligheter for å begrense slik diskriminering. Ett alternativ er at såkalte risikogrupper skjermes, ved at arbeidsgiver slipper å betale lønn ved sykdom.

Endre stønadssystemene for å fjerne disinsentiver til arbeid

OECD mener det må innføres sanksjoner for å tvinge stønadsmottakerne til å samarbeide. I dag er det få land som iverksetter sanksjoner dersom stønadsmottaker ikke samarbeider. En bedre tilnærming er å motivere den enkelte til å forsøke seg i arbeid mot å tilby en gjenytelse.

Enkelte permanente tilleggssytelser er ment å kompensere for lavere lønn som følge av dårligere betalt arbeid eller redusert arbeidstid. Tidspunktet for når en slik ytelse bør falle bort avhenger av strukturen i sosialforsikringssystemet, hvor mye ressurser som er til rådighet og preferanser.

Med en tilnærming der stønadsmottakerne mottar direkte ytelser for å være i arbeid og der arbeidsgiverne blir kompensert for kostnadene ved tilrettelegging, vil lønnstilskudd til arbeidsgivere spille en mindre viktig rolle.

Administrasjon av ordningene

En individuell tilnærming setter store krav til portvaktene i ordningen. En bør skille klarere mellom de ulike portvaktrollene i systemet; den medisinske portvaktrollen og sosialforsikringssystemets portvaktrolle.

Saksbehandlerne i sosialforsikringssystemet må ha god kjennskap til tilgjengelige ytelser, tilbud, tiltak og ordninger. Det vil bli mer tidkrevende når den enkelte saksbehandler skal bistå og følge opp hvert enkelt tilfelle. Det vil være behov for flere og bedre kvalifiserte saksbehandlere.

Legene må settes i stand til å fylle rollen som medisinsk portvakt, spesielt ved psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser, som er vanskeligere å vurdere enn andre lidelser som kan konstateres ved objektive funn.

Bedret koordinering mellom de ulike ordningene

Uklare grenser mellom ulike ordninger fører til lav sysselsetting blant uføre og høy grad av stønadsavhengighet. Ofte skjuler det seg stønadsmottakere i uføreordningene som i realiteten har problemer knyttet til strukturell eller sykklisk arbeidsledighet. Som en konsekvens av dette, blir spesielt eldre arbeidstakere med moderate helseproblemer og en betydelig arbeidsevne ekskludert fra deltakelse i aktive sysselsettingsprogrammer.

På grunn av asymmetrien mellom uførhet og arbeidsledighet er det, ifølge OECD, et viktig poeng hvorvidt en person mottar arbeidsledighets- eller uføreytelse. Arbeidstakere som kommer inn under uføreordningen i nedgangstider returnerer ikke til arbeid når arbeidsmarkedet bedres. En midlertidig økning i antall personer som mottar arbeidsledighetstrygd er mye mindre dramatisk på lang sikt enn en tilsvarende økning i tilgangen til uføreytelser.

Uføreytelser bør gjøres mer fleksible ved å skille uføreordningen fra systemet for alderspensjon.

I mange land har en akseptert høyere arbeidsledighet blant eldre arbeidstakere. Dette innebærer at eldre arbeidstakere får enklere tilgang både til uføreordningen og til tidligpensjon. OECD betegner dette som aldersdiskriminering og hevder at resultatet er at eldre arbeidstakere presses ut av arbeidsmarkedet. Med tanke på at befolkningen eldres må denne politikken revurderes og endres, og en har i flere land startet utfasingen av tidligpensjonsordninger. Dette vil være av stor betydning for utformingen av uføreordningene, fordi eldre arbeidstakere vil forsøke å gå ut av arbeidsmarkedet gjennom uføreordningene, spesielt dersom stønadsnivået er høyere enn en aktuell justert alderspensjon.

8.4.4 OECDs anbefalinger til Norge

8.4.4.1 Innledning

I forlengelsen av rapporten som ble lagt fram i 2003 har OECD nå gjennomført en analyse av politikken som gjelder sykefravær, rehabilitering, attføring og uførhet i Norge, Polen og Sveits, jf. OECD (2006c).⁴ Rapporten er dels en beskrivelse av utviklingen i de tre landene og gir dels anbefalinger om aktuelle politikktiltak. Under oppsummeres de delene av rapporten som omhandler Norge.

⁴ Rapporten er den første i en serie på totalt tre rapporter. Den neste rapporten vil dekke Australia, Luxemburg, Spania og Storbritannia, mens den tredje og siste rapporten vil dekke Danmark, Finland, Irland og Nederland.

OECD påpeker at hovedproblemet er det samme i Norge som i de fleste land; høyt sykefravær, lav yrkesdeltakelse blant uføre og en aldrende befolkning som legger press på og truer bærekraften i trygdeordningene. Arbeidsledigheten er redusert i mange OECD-land, men dette har likevel ikke ført til at flere uføre har kommet i arbeid. Med stadig sterkere aktivitetskrav i sosialforsikringsordningene og utfasing av tidligpensjonsordninger, øker presset på eksisterende sykepenge- og uføreordninger. Dette betegnes av OECD som en medikalisering av problemer i arbeidsmarkedet. Politikken endres i samme retning i et forsøk på å få bukt med disse problemene, men ingen OECD-land har så langt funnet «løsningen».

8.4.4.2 Dagens situasjon i Norge

Tross en god økonomisk situasjon og et godt arbeidsmarked er det lav yrkesdeltaking blant funksjonshemmede: Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er sysselsettingen blant funksjonshemmede knappe 45 prosent, sammenliknet med 83 prosent i befolkningen for øvrig. Tatt i betraktning de store ressursene som benyttes til rehabilitering og attføring er sysselsettingen av uføre svært lav.

Offentlige utgifter til ytelser ved sykefravær og uførhet er rundt fire prosent av BNP i Norge. Dette er mer enn to ganger gjennomsnittet for OECD-landene. Andelen sysselsatte som går over på sykepenge og uføreytelser er blant de høyeste i OECD. Helseproblemer er den viktigste årsaken til at personer faller ut av arbeidsstyrken. Økt sysselsetting og økt deltakelse i arbeidsmarkedet er nødvendig for å motvirke effektene av en aldrende befolkning og for å opprettholde den økonomiske veksten. En forutsetning for å nå dette målet er, ifølge OECD, at sykdom ikke er hovedårsaken til at personer går ut av arbeidslivet.

Til tross for mange gode reformer og tiltak mener OECD at resultatene av den norske politikken er bemerkelsesverdig svake. Selv om den enkelte har mulighet til gradvis å øke arbeidsinnsatsen etter sykefravær og myndighetene har mulighet til å fingradere uføreytelsene, mottar likevel de fleste 100 prosent ytelse. Introduksjonen av hvilende pensjonsrett, har ikke ført til økt avgang fra uføreytelsene. Ikke noe OECD-land bruker like mye penger som Norge på rehabilitering og attføring for å redusere tilgangen til uføreytelsene. Likevel er andelen som kommer tilbake i arbeid ekstremt lav.

Hovedutfordringen for Norge er, ifølge OECD, å forstå hvorfor eksisterende virkemidler – som i utgangspunktet framstår som gode – ikke gir de ønskede resultatene. Er det mangel på tvang og sanksjoner og gjennomføring? I så tilfelle: Hvordan håndtere dette? Og dersom virkemidlene gir gale insentiver, hvordan endre disse? Det synes å være generell tilbakeholdenhet med å iverksette sanksjoner dersom regler, virkemidler og tiltak ikke blir fulgt eller fulgt opp lokalt, selv om sanksjonsmulighetene finnes.

8.4.4.3 Reformen

Tidsbegrenset uførestønad ble innført fra 1. januar 2004 i et forsøk på å begrense tilgangen til varig uførepensjon. 40 prosent av de nye mottakerne av uføreytelser innvilges tidsbegrenset uførestønad. Dette er en stor endring, men andelen som mottar en tidsbegrenset ytelse er fortsatt lav sammenliknet med andre OECD-land. Reformen kan likevel bli en suksess, dersom en betydelig andel av de som får en tidsbegrenset ytelse ikke senere går over på den varige ytelsen. Foreløpig ser det ut til at reformen har senket terskelen for å komme inn i uføreordningen, ifølge OECD.

Sammenslåingen av Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten og etableringen av lokale arbeids- og velferdskontorer har potensial til å øke effektiviteten og styrke arbeidslinja. Viktige forutsetninger er at en greier å etablere en effektiv forvaltning, innføre og forankre en arbeidsorientert tilnærming i de lokale kontorene.

8.4.4.4 OECDs tilrådinger

Sykefraværet i Norge må falle mye raskere, både for å nå målet i IA-avtalen om 20 prosent reduksjon i sykefraværet og for å komme ned på et nivå tilsvarende gjennomsnittet i OECD-landene. Den høye andelen langtidssykmeldte, og følgerlig høye tilgangen til uføreytelsene, er et problem som, ifølge OECD, krever sterke virkemidler. Samtidig er andelen uføre som er i arbeid svært lav. Dette er områder som må prioriteres ved fremtidig politikkutforming.

Framtidige reformer bør særlig konsentreres om tre hovedproblemer:

- Terskler for tilståelse av uføreytelser, og allmennlegens rolle i denne prosessen.
- Mangelen på resultater i det omfattende og kostbare attførings- og rehabiliteringssystemet.
- Muligheter til å komme tilbake i arbeid for mottakere av uføreytelser.

Problemstillingene innebærer at tiltak og reformer må inkludere strengere forpliktelser for de ulike aktørene og sanksjonsmuligheter mot de som ikke følger opp forpliktelsene sine. Disse behovene må balansere forholdet til bedre insentiver til arbeid og strengere inngangskriterier. For å oppnå dette og for å styrke og supplere pågående og planlagte reformer, gir OECD Norge følgende politikkanbefalinger:

Legens rolle

Allmennlegens forpliktelser må styrkes, og kontrollen av allmennlegene må bli bedre. Mens tidligere reformer har styrket allmennlegenes forpliktelser er det så å si ingen kontroll av allmennlegenes vurderinger av funksjonsevne og av hvorvidt en pasient kan ha gradert eller aktiv sykmelding. Tilståelse av uføreytelser, og spesielt varig uførepensjon, avhenger i for stor grad av allmennlegens vurdering. OECD anbefaler følgende tiltak:

- Trygdeleger som foretar hyppige kontroller av allmennlegenes vurderinger.
- Bruk av sanksjoner – som å frata leger retten til å skrive ut sykmelding/legeerklæring ved uførehet i en periode.
- Legenes rolle som portvakt bør tones ned, mens legenes rådgivings- og bistandsrolle bør styrkes. Portvaktrollen bør i større grad overføres til Arbeids- og velferdsetaten og etatens spesialiserte trygdeleger, med økt bruk av fagekspertise i tildelingsprosessen.
- En bør legge større vekt på å utnytte den faktiske arbeidsevnen og øke andelen som mottar graderte ytelser. At andelen som mottar graderte ytelser er lav indikerer at den medisinske vurderingen er for lemfeldig.

Reformere attførings- og rehabiliteringssystemet

Attførings- og rehabiliteringssystemet skal utformes slik at det identifiserer og iverksetter de tiltakene som gir resultater, korrigerer for de store svakhetene i systemet og sikrer bedre målretting av rehabiliteringstilbudet.

- Tiltakene må tilpasses den enkeltes behov, og brukes mer selektivt. Dette innebærer å finne ut hvilke tiltak som gir resultater, og luke ut de tiltakene som ikke fungerer – eller som fungerer som en utsettelse av søknad om uføreytelse. OECD påpeker at mange programmer fortsatt har lang varighet, til tross for nylige endringer.
- Medisinsk og arbeidsrettet rehabilitering bør organiseres sammen. Tiltak og tjenester må gå mer hånd i hånd.

- Kravet til yrkesmessig og geografisk mobilitet er for svakt og bør harmoniseres med systemet ved arbeidsledighet.

Øke andelen funksjonshemmede og uføre i arbeid

I dag er mulighetene for å kombinere 100 prosent ytelse og arbeid og for å øke arbeidsinnsatsen for mottakere av graderte ytelser, begrenset.

- Norge bør iverksette tiltak for å redusere andelen som mottar varig uførepensjon og gjøre det lettere å revurdere tilståtte ytelser. Mottakere av tidsbegrensede ytelser må følges opp og bli tilbudt den støtten de trenger for å komme tilbake i arbeid.
- Bedre oppfølging av personer som får avslag på søknad om uføreytelser. Disse personene får ofte ikke tilstrekkelig hjelp til å forbli i, eller gå tilbake til, arbeid. Viktigheten av dette vises ved at personer som får avslag på søknad om uføreytelser ofte ender opp med uføreytelser etter en tid.
- Styrke insentivene til arbeid for mottakere av tidsbegrensede ytelser. Stønadsnivået for mottakere av tidsbegrensede ytelser bør reduseres slik at det tilsvarer stønadsnivået for mottakere av varige ytelser. Skattefordelene for mottakere av varig uførepensjon bør fjernes.

Arbeids- og velferdsetaten

En bør iverksette tiltak for å sikre en vellykket og reell sammensmelting av trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten i den nye Arbeids- og velferdsetaten.

- Det må være klare retningslinjer for hvordan en skal etablere en reell felles førstelinje i de lokale NAV-kontorene og for hvordan samarbeidet mellom etater og forvaltningsnivåer lokalt skal organiseres.
- Det må sikres tilstrekkelige ressurser til kompetansebygging og -utvikling. Dette er en forutsetning for å levere gode og samordnede ytelser, men det er også viktig med tanke på resultatoppfølging – for å identifisere problemer og rette opp svakheter og feil.

Reformer i uføreordningen

OECD mener det er risiko for at pensjonsreformen legger press på uføreordningen. Dette gjør det nødvendig med reformer i uføreordningen i etterkant av endringene i alderspensjonssystemet. God koordinering av alderspensjon og uføreytelser må baseres på to prinsipper:

- Mottakere av uføreytelser bør betale full premie/avgift til alderspensjonssystemet, for å sikre tilfredsstillende opptjening av rettigheter til alderspensjon.
- Nivået på uførepensjonen bør tilpasses, for å sikre at den ikke overstiger reformert alderspensjon ved fleksibelt uttak på samme alderstrinn.

Opprettholde og forsterke fokus på arbeidsgiver og arbeidsplass

Det sterke fokuset på arbeidsgiver og arbeidsplass må opprettholdes. Dette er, ifølge OECD, nødvendig for å styrke håndteringen av sykdom og sykefravær på arbeidsplassen og for å forhindre at det

skjer en automatisk overføring etter langtids sykefravær til uføreordningen.

- Bedre informasjon og veiledning til arbeidsgiverne gjennom de lokale arbeidslivssentrene, herunder råd om tilrettelegging på arbeidsplassen og muligheter til rehabilitering.
- Arbeidsgivere som ikke følger opp forpliktelsene sine bør straffes – enten ved forlengelse av arbeidsgiverperioden eller ved at de må betale høyere, resultatbaserte arbeidsgiveravgifter. På tilsvarende måte kan arbeidsgivere med gode resultater premieres gjennom lavere premier.
- Dersom sykefraværet ikke faller til et akseptabelt nivå, er det uunngåelig med en reduksjon i stønadsnivået.

Kapittel 9

Økonomiske virkninger av overgang mellom arbeid og uføreytelse

9.1 Innledning

Uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad er kontantytelser fra folketrygden som skal dekke nødvendige utgifter til livsopphold. Som hovedregel er det snakk om å kompensere tap av arbeidsinntekt på grunn av helsesvikt. Reglene for beregning av uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad innebærer at ytelsene beregnes med utgangspunkt i tidligere inntekt, og i prinsippet på en slik måte at ytelsen bare gir delvis kompensasjon for den bortfalte inntekten. Ytelsen fra folketrygden er altså normalt lavere enn den arbeidsinntekten den er ment å erstatte.

Det er flere grunner til at det er viktig å belyse de økonomiske konsekvensene av overganger mellom arbeid og uføreytelse. For det første må virkningene vurderes som rimelige og rettferdige. For det andre er det nedfelt i den norske velferdspolitikken at det normalt må lønne seg å arbeide framfor å motta en trygdeytelse. I de tilfellene en velger å utforme regelverket slik at det kan gi enkelte høyere inntekt som trygdet enn det vedkommende kunne oppnådd ved å arbeide, bør det være resultatet av et bevisst og gjennomtenkt valg.

Hvordan den enkeltes økonomi endres ved overgang til eller fra en uføreytelse, påvirkes ikke bare av hvor høy uføreytelsen er brutto. Også skatteregler, reglene for tilleggssytelser og for avkorting av uføreytelsen mot arbeidsinntekt vil kunne ha betydning for den enkeltes økonomi. I dagens stønadssystem kan innvilgelse av en uføreytelse fra folketrygden gi, direkte eller indirekte, rett til tilleggssytelser. Eksempler på slike ytelser er behovsprøvd barnetillegg, tjenestepensjon og bostøtte. I tillegg gir innvilgelse av uføreytelse fra folketrygden rett til friinntekt etter ett år og til gunstigere beskatning. Det er samspillet mellom regelverket på ulike områder som bestemmer hvordan den enkelte kommer ut økonomisk. Ulike forhold som påvirker økonomien ved overganger mellom arbeid og uføreytelse beskrives nærmere i avsnitt 9.2.

Også utgiftene kan endres ved overgang fra yrkesaktivitet til stønadmottak. Eksempler på dette kan være økte utgifter til medisiner, tekniske hjelpemidler og helsetjenester. Det eksisterer egne ordninger med formål å kompensere for utgifter som sykdommen/uførheten medfører. Utgiftene vil til en viss grad begrenses av taket på egenandelene. Et eksempel på en ordning som skal kompensere for merutgifter er grunn- og hjelpestønad, hvor formålet er å gi økonomisk kompensasjon for visse ekstrautgifter og for særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. En eventuell økning i utgifter ved overgang fra arbeid til uføreytelse, som ikke kompenseres gjennom andre ordninger, vil redusere kompensasjonsgraden etter skatt. Det varierer betydelig i hvilken grad den enkelte stønadmottaker har slike ekstrautgifter, og i hvilken grad den enkelte kompenseres for dette gjennom andre stønadsordninger. Eksempler på hvordan ekstrautgifter kan påvirke den disponible inntekten er ikke diskutert i dette kapitlet.

I avsnitt 9.3 beskrives hvordan samspillet mellom dagens regelverk på ulike områder påvirker hvordan den enkeltes økonomi kan endres ved overgang fra arbeid til uføreytelse, og i avsnitt 9.4 beskrives hvordan økonomien kan påvirkes ved en overgang fra uføreytelse til arbeid. Framstillingen beskriver hvordan regelverket slår ut i ulike situasjoner, og sier ikke noe om hvor representative de ulike situasjonene er. Eksempelene viser derfor hvordan regelverket *kan* virke, og ikke nødvendigvis hvordan det virker for det store flertallet. Formålet er å identifisere potensielt problematiske egenskaper ved dagens regelverk og årsakene til dem.

Avsnitt 9.5 viser hvordan mottakerne av uføreytelse fordeler seg på ulike inntektsintervaller, og fordelingen etter sivilstand, alder og antall barn. Formålet er å gi et inntrykk av hvor representative de ulike situasjonene som er beskrevet i avsnittene 9.3–9.4 er. Resultatene oppsummeres i avsnitt 9.6.

Tilsynelatende uheldige samspilleffekter mellom ulike typer regelverk kan skyldes at reglene på

de ulike områdene er utformet på ulike tidspunkter og med andre primære formål enn hvordan de vil påvirke økonomien til personer som mottar en uføreytelse. Men de kan også skyldes at stønadsordningene skal ivareta ulike hensyn, ikke bare hensynet til endringen i den enkeltes økonomi ved overgang fra arbeid til trygd eller omvendt. I avsnitt 9.7 drøftes mulige målkonflikter mellom ulike hensyn som er viktige ved utformingen av stønadsordningene.

9.2 Faktorer som påvirker den disponible inntekten

Endringen i den enkeltes økonomi ved overgang fra uføreytelse til arbeid, eller omvendt, påvirkes av et komplisert samspill mellom utformingen av trygdeordningene, skattesystemet og reglene for andre tilleggssytelser. Disse ytelsene/fordelene kan grupperes i fire hovedgrupper: i) Ytelser/regelverk i folketrygden, ii) skattereglene, iii) ordninger som skal kompensere for diverse utgifter (som eksempelvis bostøtte og sosialhjelp¹) og iv) tjenestepensjonsordninger. De viktigste elementene i disse hovedgruppene er:

i) Ytelser/regelverk i folketrygden:

- *Ytelse fra folketrygden.* Tidsbegrenset uførestønad beregnes som en andel (66 prosent) av tidligere inntekt, mens uførepensjon beregnes med utgangspunkt i tidligere inntekt og anslått framtidig inntektstap.
- *Forsørgingstillegg.* Mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon kan få et behovsprøvd barnetillegg/ektefellestillegg. Barnetillegget behovsprøves mot stønadmottakers og ektefelles inntekt, og er på 40 prosent av grunnbeløpet pr. barn (25 157 kroner). Ektefellestillegget er på maksimalt 50 prosent av grunnbeløpet (31 446 kroner) og gis kun til mottakere av uførepensjon.
- *Tak i beregningsgrunnlaget.* I alle de inntektsavhengige stønadsordningene er det satt et tak på hvor høy tidligere inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget for ytelsene kan være. For tidsbegrenset uførestønad er grensen satt til 6 G. I uførepensjon inngår i tillegg 1/3 av tidligere inntekter mellom 6 og 12 G i beregningsgrunnlaget.

- *Minsteytelse.* For tidsbegrenset uførestønad er det fastsatt et minstenivå på ytelsens størrelse på 1,8 G (113 206 kroner i 2006). For mottakere av uførepensjon er minsteytelsen tilsvarende folketrygdens minstepensjon. Minstepensjonen avhenger av sivilstand, og er på 1,7933 G for enslige (112 788 kroner fra 1. mai 2006).
- *Avkortingsregler og friinntekt.* Mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon kan, ett år etter innvilgelse av ytelsen, ha en friinntekt tilsvarende 1 G (62 892 kroner) pr. år. Dersom inntekten overstiger friinntekten skal uføregraden revurderes.
- *Stønadstak.* I alle folketrygdens inntektsavhengige stønadsordninger er det satt et såkalt stønadstak, som begrenser hvor høy kompensasjonsgraden før skatt kan bli. Uføreytelsen fra folketrygden og eventuell arbeidsinntekt kan til sammen ikke overstige inntekten før uførhet. Forsørgingstilleggene holdes utenfor stønadstaket for mottakere av uføreytelser.

ii) Skattereglene

Kompensasjonsgraden etter skatt er høyere enn kompensasjonsgraden før skatt av to grunner: 1) Pensjonsinntekt skatlegges lavere enn lønn, og 2) siden høyere inntekter beskattes med høyere sats enn lavere inntekter, blir kompensasjonsgraden etter skatt høyere enn kompensasjonsgraden før skatt så lenge stønaden er lavere enn tidligere inntekt.

Uførepensjon regnes i skattesammenheng som pensjonsinntekt og ilegges derfor lav trygdeavgift på 3 prosent (mot 7,8 prosent for lønnsinntekt) og gir mottakerne rett til den såkalte skattebegrensningsregelen. Den sikrer at det ikke ilegges inntektsskatt på inntekter noe over minsteytelsene i folketrygden.² Tidsbegrenset uførestønad behandles i hovedsak som lønnsinntekt i skattesammenheng, det vil si at stønaden ilegges en trygdeavgift på 7,8 prosent og ikke gir rett til skattebegrensning. Personer som mottar tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon får fullt særfradrag for uførhet dersom uføregraden er 2/3 eller høyere, og halvt særfradrag dersom uføregraden er lavere enn 2/3. Utformingen av skattebegrensningsregelen gjør at bare uførepensjonister som har så høy inntekt at de ikke omfattes av skattebegrensningsregelen – anslagsvis 211 600 kroner for en enslig uførepensjonist i 2006 – drar nytte av særfradraget for uførhet.

¹ Vi ser ikke på effekten av sosialhjelp i dette kapitlet.

² Gitt at nettoformuen er under 200 000 kroner.

iii) Bostøtte

Overgang til uførepensjon kan utløse rett til visse ytelser som yrkesaktive med samme inntekt ikke får, for eksempel rabatt på offentlig transport. Et annet eksempel, som illustreres i avsnitt 9.3.4, er bostøtte: En uførepensjonist kan ha rett til bostøtte, selv om en yrkesaktiv i nøyaktig samme økonomiske situasjon ikke har det. Det er i disse tilfellene statusen som uførepensjonist som utløser bostøtten, og ikke den økonomiske situasjonen i seg selv. Blant uførepensjonistene er det primært for personer uten barn at statusen som uførepensjonist kan utløse rett til bostøtte. Beregningene i dette kapitlet gjelder bare situasjoner der retten til bostøtte utløses av statusen som mottaker av tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon.

Formålet med bostøtte er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister, barnefamilier og andre husstander med svak økonomi, skal kunne skaffe seg en hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne. Videre skal bostøtten utjevne forskjeller i levekår for grupper av pensjonister som følge av forskjellige boutgifter. Bostøtten er behovsprøvd, og minst en person i husstanden må være støtteberettiget. Bostøtten er regulert i et svært detaljert regelverk som blir forvaltet av Husbanken og Kommunal- og regionaldepartementet.

Godkjent boutgift skal, så langt det er mulig, svare til husstandens faktiske boutgifter, men fastsettes slik at det ikke beregnes bostøtte av den delen av boutgiftene som overstiger et fastsatt beløp som varierer fra 55 000 til 68 500 kroner, avhengig av hvor mange personer som bor i husstanden. I åtte byer er den øvre grensen høyere enn dette. Den er høyest for husstander i Oslo, der grensen er 25 000 kroner høyere.

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* heter det at Kommunal- og regionaldepartementet nå gjennomgår bostøtteordningen. Et siktemål er forenkling, bedre insentiver og fordeling. Forslag til forenklinger og forbedringer av ordningen vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av 2007.

iv) Tjenestepensjonsordninger

Om lag halvparten av norske arbeidstakere er dekket av tjenestepensjonsordninger som inkluderer uførepensjon. Dette gjelder alle ansatte i offentlig sektor, samt mange ansatte i privat sektor. Uføre-

pensjon fra tjenestepensjonsordning utløses etter 12 måneders sykefravær.

Uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger er, på samme måte som alderspensjonen, et supplement til ytelsen fra folketrygden. Uførepensjonen, både i offentlig og privat sektor, utmåles som hovedregel som den alderspensjonen en ville ha rett til dersom en sto i arbeid til pensjonsalderen. I de ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene, der ytelsen er spesifisert som et ambisjonsnivå for samlet pensjon fra ordningen og folketrygden, gjøres det et fratrekk for utbetalingene fra folketrygden. I de offentlige bruttoordningene skjer dette fratrekke gjennom et detaljert samordningsregelverk, mens det i privat sektor gjøres et sjablonmessig fratrekk for en såkalt «beregnet folketrygd». Innskuddsordningene i privat sektor er rene nettoyelser.

Private tjenestepensjonsordninger er lite enhetlige. Det er store bransje- og bedriftsvis forskjeller både på hvilke ytelser som ordningene gir ved uførhet og på nivået på ytelsene. Beregningene i dette kapitlet omfatter derfor bare tjenestepensjon fra Statens Pensjonskasse (SPK). Av forskrift av 22. april 1997 nr. 374 om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte, går det fram at disse ordningene ikke skal gi høyere ytelser enn etter lov om Statens Pensjonskasse. Dette betyr i praksis at pensjonsytelsene fra kommunale og fylkeskommunale pensjonsordninger i hovedsak er lik ytelsene fra Statens Pensjonskasse.

Det er, i motsetning til i folketrygden, ikke noe minstekrav om 50 prosent uførhet i SPK. Ved uføregrad over 50 prosent må uførepensjonen fra SPK i praksis kombineres med enten attføringspenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon fra folketrygden. Ved uføregrad under 50 prosent kan det gis uførepensjon fra SPK uavhengig av om vedkommende mottar en uføreytelse fra folketrygden. Kompensasjonsgraden i SPK er 66 prosent av tidligere pensjonsgivende inntekt (sluttlønnen) inntil 12 G. I tillegg gis det et barnetillegg tilsvarende 10 prosent av uførepensjonen for hvert barn under 18 år. Summen av uførepensjon og barnetillegg kan ikke overstige 90 prosent av pensjonsgrunnlaget. Uførepensjonen samordnes med ytelser fra folketrygden, men ikke fullt ut. Blant annet holdes $\frac{1}{4}$ G av grunnpensjonen fra folketrygden utenom samordningen. Samlet innebærer dette at kompensasjonsgraden kan bli betydelig høyere enn 66 prosent.

9.3 Overgang fra arbeid til uføreytelse

9.3.1 Om beregningene

De økonomiske konsekvensene av overgang fra arbeid til uføreytelse belyses i dette kapitlet ved kompensasjonsgraden etter skatt. Kompensasjonsgraden etter skatt angir inntekt etter skatt som stønadsmottaker i prosent av inntekt etter skatt som yrkesaktiv, og forteller dermed i hvilken grad nettoinntekten opprettholdes ved overgang fra arbeid til en uføreytelse.

Progressiviteten i skattesystemet og særreglene for skatt på pensjonsinntekt innebærer at kompensasjonsgraden etter skatt er høyere enn kompensasjonsgraden før skatt. Kompensasjonsgraden etter skatt øker også med antall barn. Det viser seg at for noen grupper er kompensasjonsgraden etter skatt over 100 prosent. Nettoinntekten er altså høyere for disse gruppene som stønadsmottaker enn som yrkesaktiv.

Fordi beregningene i dette kapitlet skal belyse dagens regelverk er det benyttet de reglene som gjaldt for 2006. Det innebærer blant annet at det er lagt til grunn gjennomsnittlig G for 2006, som var 62 161 kroner. Det er også benyttet skattereglene for 2006, selv om det i St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden* heter at «Ved en omlegging i retning av et mer fleksibelt pensjonssystem vil det være behov for å tilpasse skattesystemet slik at målene bak pensjonsreformen opprettholdes».

Beregningene omfatter tre ulike grupper:

- enslig uten barn,
- enslig med to barn og
- gift med to barn.

I beregningene er det lagt til grunn at de som har barn mottar behovsprøvd barnetillegg fra folketrygden tilsvarende 40 prosent av grunnbeløpet pr. barn, dersom inntekten ikke er for høy. Av beregningstekniske årsaker er det lagt til grunn at pensjonsgivende inntekt som yrkesaktiv er lik for stønadsmottaker og eventuell ektefelle.

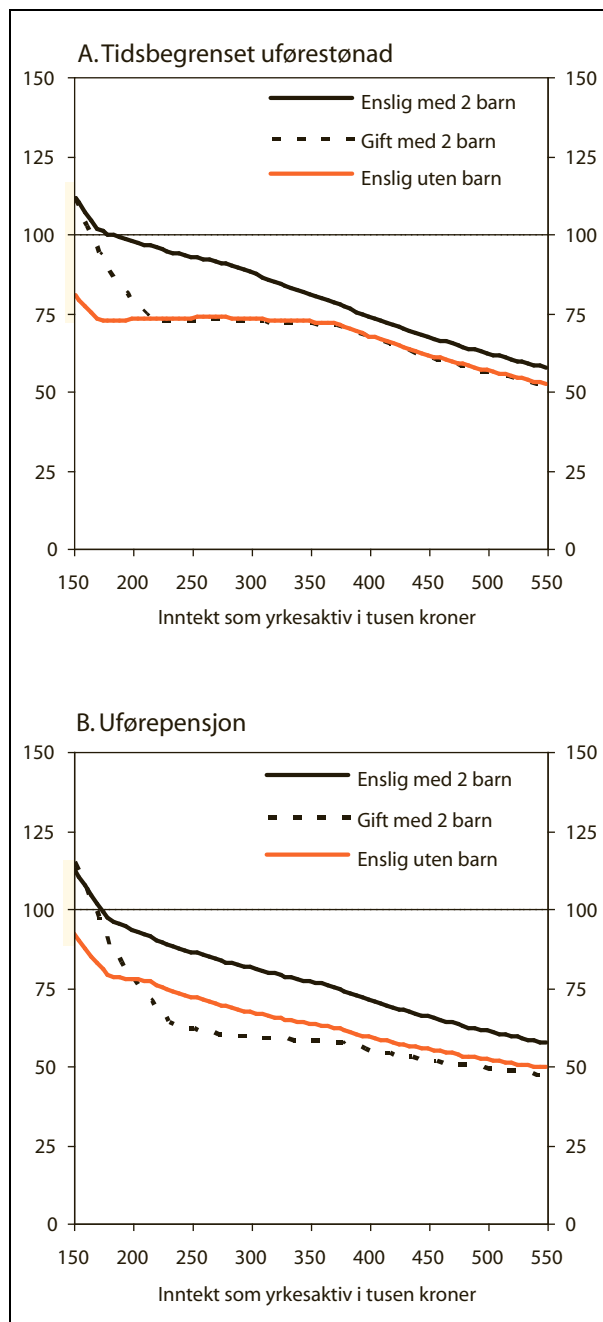
9.3.2 Kompensasjonsgrader i folketrygden

Figur 9.1 viser kompensasjonsgraden etter skatt for mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Figuren viser kompensasjonsgraden etter skatt for ulike typehusholdninger og illustrerer betydningen av selve uføreytelsen samt barnetillegget. Figuren viser at

- kompensasjonsgraden er høyest for dem med lave inntekter,

- barnetillegget øker kompensasjonsgraden etter skatt,
- enslige har noe høyere kompensasjonsgrad enn gifte.

Figur 9.1 A viser kompensasjonsgraden etter skatt ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad. Figuren viser at minsteytelsen gjør kompensasjonsgraden etter skatt høy for de som tidligere har hatt lav arbeidsinntekt. Mottakere av tids-



Figur 9.1 Kompensasjonsgrad etter skatt for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon ved ulike inntektsnivåer. Ulike typehusholdninger. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

begrenset uførestønad som tidligere har hatt en arbeidsinntekt på 150 000 kroner har en kompensasjonsgrad etter skatt på vel 80 prosent for enslige uten barn og 110 prosent for enslige med 2 barn. Dersom en ser på stønadsmottakere som tidligere har hatt en arbeidsinntekt på 350 000 kroner har alle typeeksemplene en kompensasjonsgrad etter skatt på rundt 80 prosent.

Kompensasjonsgraden er høyest for enslige med to barn. Dette kommer av at avkortingsreglene for barnetillegget er spesielt gunstig for enslige forsørgere. Fribeløpet er det en kan ha av inntekt før barnetillegget avkortes. Fribeløpet for det første barnet svarer til minstepensjonen for enslige tillagt 85 prosent av grunnbeløpet. Fribeløpet økes med 40 prosent av grunnbeløpet for hvert barn mer enn ett. Avtrappingen av barnetillegget for en enslig med to barn begynner altså først ved en inntekt på 3,0433 G (= 1,7933 G + 0,85 G + 0,4 G). Med en avtrappingssats på 50 prosent pr. krone i inntekt utover dette, vil barnetillegget – som er om lag 50 000 kroner for to barn – først falle bort ved en inntekt som mottaker av uføreytelser på om lag 4,65 G tilsvarende om lag 290 000 kroner.

Figur 9.1 B viser kompensasjonsgraden etter skatt ved overgang fra arbeid til uførepensjon. Figuren viser at nivået på minstepensjonen gir en svært høy kompensasjonsgrad etter skatt på lave inntekter. Mottakere av uførepensjon som tidligere har hatt en arbeidsinntekt på 150 000 kroner har en

kompensasjonsgrad etter skatt på vel 90 prosent for enslige uten barn og om lag 110 prosent for enslige med to barn og gifte med to barn. For stønadsmottakere som tidligere har hatt en pensjonsgivende inntekt på 350 000 kroner er kompensasjonsgraden etter skatt på om lag 60 prosent for enslige uten barn, og om lag 80 prosent for enslige med to barn. I likhet med tidsbegrenset uførestønad øker kompensasjonsgraden etter skatt med antall barn for enslige og ektepar grunnet progressiviteten i skattesystemet og særreglene for skatt på pensjonsinntekt for uførepensjonister.

Figur 9.1 viser at kompensasjonsgraden etter skatt er høyere med uførepensjon enn med tidsbegrenset uførestønad for enslige uten barn som tidligere har hatt lav arbeidsinntekt. Dette gjelder selv om kompensasjonsgraden før skatt for tidsbegrenset uførestønad er høyere, og skyldes at skattereglene er gunstigere for uførepensjon på lave inntekter (skattebegrensingsregelen). På høyere inntekter er skattefordelen for uførepensjon sammenliknet med tidsbegrenset uførestønad mindre. Uførepensjonister har lav trygdeavgift, mens mottakere av tidsbegrenset uførestønad har middels trygdeavgift. Dette er imidlertid ikke nok til å kompensere for at tidsbegrenset uførestønad er høyest før skatt, og kompensasjonsgraden etter skatt blir dermed lavere med uførepensjon enn med tidsbegrenset uførestønad for inntekter opp til om lag 600 000 kroner.

Tabell 9.1 Endring i inntekt etter skatt ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad. Kroner

Pensjonsgivende inntekt	Enslig uten barn	Enslig med 2 barn	Gift med 2 barn
150 000	-22 672	16 375	14 509
200 000	-42 775	-3 920	-33 119
250 000	-50 547	-14 834	-50 547
300 000	-60 061	-28 793	-60 061
350 000	-70 975	-51 092	-70 975
400 000	-92 804	-78 150	-92 804
450 000	-120 404	-105 750	-120 404

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 9.2 Endring i inntekt etter skatt ved overgang fra arbeid til uførepensjon. Kroner

Pensjonsgivende inntekt	Enslig uten barn	Enslig med 2 barn	Gift med 2 barn
150 000	-9 019	16 905	17 896
200 000	-35 367	-11 526	-34 605
250 000	-53 012	-27 725	-71 149
300 000	-72 890	-43 923	-88 638
350 000	-92 768	-61 457	-104 837
400 000	-116 511	-86 272	-126 228
450 000	-140 037	-111 457	-148 527

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 9.1 viser endringen i netto inntekt i kroner ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad, mens tabell 9.2 viser tilsvarende for uførepensjon. Det går fram av tabell 9.1 at enslige uten barn med en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner vil få en reduksjon i nettoinntekten på om lag 22 700 kroner ved overgang til tidsbegrenset uførestønad, mens personer med samme inntekt som yrkesaktiv, men som har barn, vil få en økning i nettoinntekten mellom 14 500 og 16 400 kroner. Enslige med to barn og en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner vil få en reduksjon i nettoinntekten på om lag 51 000 kroner. Enslige uten barn og gifte med to barn som hadde en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner vil få en reduksjon i nettoinntekten på over 70 000 kroner.

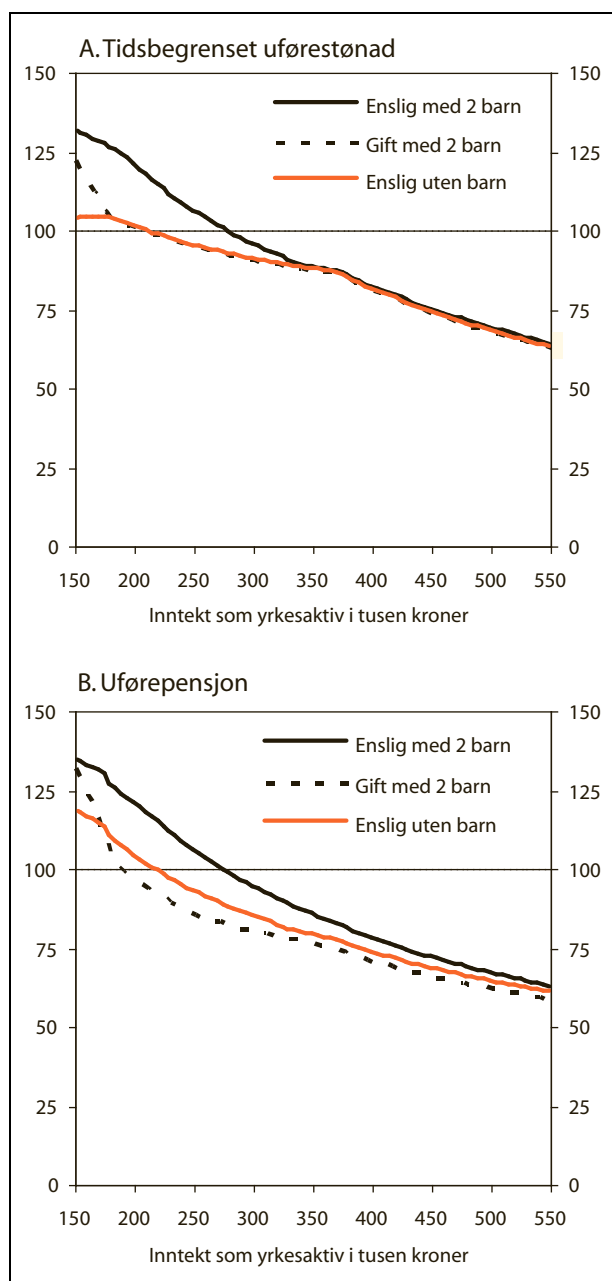
Tabell 9.2 viser at enslige uten barn med en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner vil få en reduksjon i nettoinntekten på om lag 9000 kroner ved overgang til uførepensjon. Uførepensjonister med samme inntekt som yrkesaktiv og som har barn vil få en økning i nettoinntekten på 17 000 til 18 000 kroner. Enslige uførepensjonister med to barn og en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner vil få en reduksjon i nettoinntekten på om lag 61 500 kroner. Enslige uten barn og gifte med to barn som hadde en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner vil få en reduksjon i nettoinntekten på mellom 92 800 og 104 900 kroner.

9.3.3 Betydningen av friinntekt i uføreordningene

Mottakere av uføreytelser kan ett år etter innvilgelse av ytelsen årlig ha arbeidsinntekt (friinntekt) opp til 1 G (62 161 kroner i gjennomsnitt for 2006) ved siden av uføreytelsen uten at dette fører til avkorting av ytelsen eller revurdering av uføregraden. Personer som benytter muligheten til friinntekt vil få en høyere kompensasjonsgrad enn personer som ikke gjør det.

Av uførepensjonister med en uføregrad på 100 prosent hadde 23 prosent arbeidsinntekt ved siden av pensjonen i 2004. De fleste, 15 prosent, hadde arbeidsinntekt under 0,5 G, mens ytterligere 3,5 prosent hadde en inntekt mellom 0,5 G og 0,8 G. Fem prosent, eller om lag 11 000 personer, hadde en inntekt over 0,8 G tilsvarende om lag 50 000 kroner med dagens grunnbeløp.

Figur 9.2 A viser kompensasjonsgraden etter skatt for personer som mottar tidsbegrenset uførestønad og i tillegg har 1 G i arbeidsinntekt. Det går fram at kompensasjonsgraden er høy, og ikke bare for lave inntekter. Kompensasjonsgraden for enslige uten barn med en inntekt på 150 000 kro-



Figur 9.2 Kompensasjonsgrad etter skatt med uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad ved ulike pensjonsgivende inntekt. Ulike typehusholdninger med 1 G i arbeidsinntekt i tillegg til uføreytelsen. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

ner som yrkesaktiv er vel 100 prosent. For enslige med to barn og gifte med to barn er kompensasjonsgraden henholdsvis 130 og 120 prosent. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad som tidligere har hatt en inntekt på 350 000 kroner har en kompensasjonsgrad på om lag 90 prosent.

Figur 9.2 B viser kompensasjonsgraden etter skatt for uførepensjonister som tjener 1 G. For uførepensjonister som har en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner er kompensasjonsgraden på 115

Tabell 9.3 Endring i inntekt etter skatt ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad. 1 G i arbeidsinntekt. Kroner

Pensjonsgivende inntekt	Enslig uten barn	Enslig med 2 barn	Gift med 2 barn
150 000	4 273	41 414	26 882
200 000	1 674	34 267	1 674
250 000	-9 240	11 968	-9 240
300 000	-20 154	-10 331	-20 154
350 000	-31 068	-31 068	-31 068
400 000	-52 896	-52 896	-52 896
450 000	-80 496	-80 496	-80 496

Kilde: Finansdepartementet.

prosent for enslige uten barn og mellom 130 og 135 prosent for uførepensjonister med barn. Kompensasjonsgraden etter skatt er 90 prosent for enslige uførepensjonister med to barn som tidligere har hatt en inntekt på 350 000 kroner, mens den er 85 prosent for enslige uten barn og for gifte med to barn med tilsvarende inntekt som yrkesaktiv.

Tabell 9.3 viser endringen i nettoinntekt ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad, mens tabell 9.4 viser tilsvarende tall for mottakere av uførepensjon. I beregningene er det lagt til grunn en arbeidsinntekt på 1 G, som var 62 161 kroner i gjennomsnitt for 2006.

Tabell 9.3 viser at disponibel inntekt for de med lavest inntekt som yrkesaktiv øker betydelig ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad hvis de samtidig tjener 1 G. For gifte med to barn og en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner øker nettoinntekten med om lag 26 900 kroner, mens den øker med om lag 41 400 kroner for enslige med to barn. For mottakere av tidsbegrenset uførestønad med en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner reduseres nettoinntekten med om lag 31 000 kroner for alle typeeksemplene. Reduksjonen i nettoinntekt ved overgang fra arbeid til tidsbegrenset uførestønad er vesentlig høyere for de med inntekter over 350 000 kroner som yrkesaktive.

Tabell 9.4 viser endring i netto inntekt ved overgang fra arbeid til uførepensjon, gitt at uførepensjonisten har 1 G i arbeidsinntekt. Personer som har hatt en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner får vesentlig høyere nettoinntekt som stønadsmottaker enn som yrkesaktiv. For enslige med to barn og en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner øker nettoinntekten med om lag 44 800 kroner, mens den øker med om lag halvparten av dette for enslige uten barn. For uførepensjonister med en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner reduseres nettoinntekten med om lag 38 000 kroner for enslige med to barn og om lag kroner 59 500 for gifte med to barn. Reduksjonen i nettoinntekt ved overgang fra arbeid til uførepensjon er mellom 90 000 og 105 000 kroner for de med en inntekt på 450 000 kroner som yrkesaktiv.

9.3.4 Betydningen av bostøtte

De foregående avsnittene viste hvordan uføreytelsen fra folketrygden, skattereglene, eventuelle barnetillegg og friinntekt har betydning for den disponible inntekten. Andre ytelser kan imidlertid også utløses ved overgang fra yrkesaktivitet til stønadsmottak. I dette avsnittet illustreres betydningen av bostøtte.

Personer uten barn har generelt ikke rett til bostøtte selv om de har svak økonomi og høye

Tabell 9.4 Endring i netto inntekt ved overgang fra arbeid til uførepensjon. 1 G i arbeidsinntekt. Kroner

Pensjonsgivende inntekt	Enslig uten barn	Enslig med 2 barn	Gift med 2 barn
150 000	22 642	44 834	38 112
200 000	6 463	34 080	-5 341
250 000	-13 415	11 626	-26 614
300 000	-33 923	-13 229	-42 813
350 000	-53 063	-38 084	-59 496
400 000	-75 356	-65 010	-81 789
450 000	-98 126	-90 165	-104 559

Kilde: Finansdepartementet.

boutgifter. Dersom de mottar en ytelse fra folketrygden kan imidlertid personer uten barn ha krav på bostøtte. For eksempel kan innvilgelse av uføreytelse gi rett til bostøtte.

I 2004 mottok om lag 35 000 uføre uten barn bostøtte. Det vil si om lag 11 prosent av alle mottakere av uføreytelser. Det er betydelig spredning i den årlige utbetalingen til disse personene, jf. tabell 9.5. Om lag 16 prosent mottok i løpet av året bostøtte på under 6000 kroner. Nærmere 50 prosent mottok bostøtte mellom 6000 og 18 000 kroner. Om lag 30 prosent mottok bostøtte mellom 18 000 og 30 000 kroner. Syv prosent mottok bostøtte som var høyere enn 30 000 kroner.

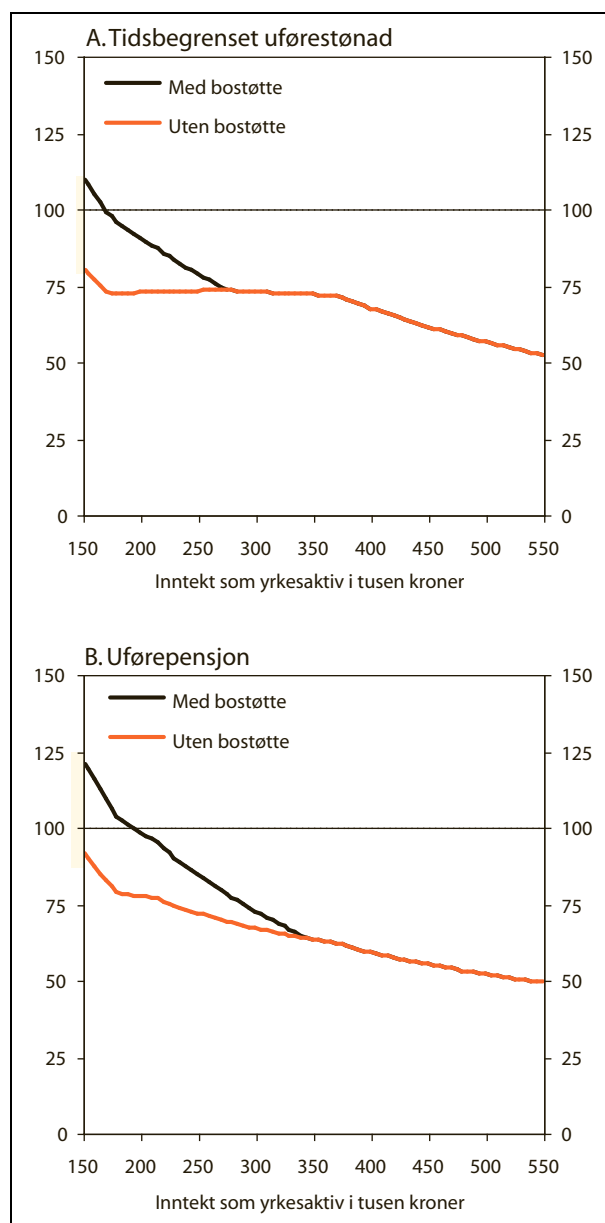
Figur 9.3 viser en beregning for en enslig uten barn bosatt i Oslo som mottar en uføreytelse. Beregningene er gjort med utgangspunkt i en månedlig utgift til bolig på 6000 kroner uten utgifter til lys og varme. Dette gir en bostøtte på om lag 3000 kroner pr. måned, tilsvarende 36 000 kroner i årlig bostøtte. Tabell 9.5 viser at kun 1,8 prosent mottar bostøtte mellom 36 000 og 48 000 kroner. Eksempellet er imidlertid ment å illustrere hvordan regelverket *kan* slå ut for personer som mottar et vesentlig tilskudd i form av bostøtte. Figurene illustrerer at bostøtte kan gi en betydelig økning i kompensasjonsgraden etter skatt.

Mottakere av tidsbegrenset uførestønad som har hatt en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner har en kompensasjonsgrad etter skatt på 110 prosent når en inkluderer en årlig bostøtte på 36 000 kroner. For stønadmottakere med en inntekt som yrkesaktiv på 250 000 kroner og som mottar bostøtte på 36 000 kroner er kompensasjonsgraden på knappe 80 prosent etter skatt. For mottakere av tidsbegrenset uførestønad gis det ikke bostøtte til enslige uten barn når inntekten som yrkesaktiv er høyere enn 275 000 kroner. Den tidsbegrensede uførestønaden vil, med et beregningsgrunnlag på 275 000 kroner, være så høy at en ikke vil ha rett til bostøtte.

Tabell 9.5 Årlig utbetalt bostøtte 2004. Uføre uten barn

Årlig bostøtte	Antall personer	I prosent
< 6 000 kroner	5 447	15,6
6 000 – 12 000	7 921	22,7
12 000 – 18 000	7 852	22,5
18 000 – 24 000	6 708	19,2
24 000 – 30 000	4 524	12,9
30 000 – 36 000	1 891	5,4
36 000 – 48 000	614	1,8
Totalt	34 957	100,0

Kilde: Husbankens årsstatistikk 2004.



Figur 9.3 Kompensasjonsgrad etter skatt for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon med og uten statlig bostøtte på 36 000 kroner pr. år. Enslig uten barn. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

Uførepensjonister som har hatt en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner har en kompensasjonsgrad etter skatt på over 120 prosent når en inkluderer bostøtte på 36 000 kroner. For uførepensjonister med en inntekt som yrkesaktiv på 250 000 kroner og som mottar bostøtte på 36 000 kroner er kompensasjonsgraden på om lag 85 prosent. Det gis i dette eksemplet ikke bostøtte når inntekten som yrkesaktiv er høyere enn 345 000 kroner.

9.3.5 Betydningen av tjenstepensjon

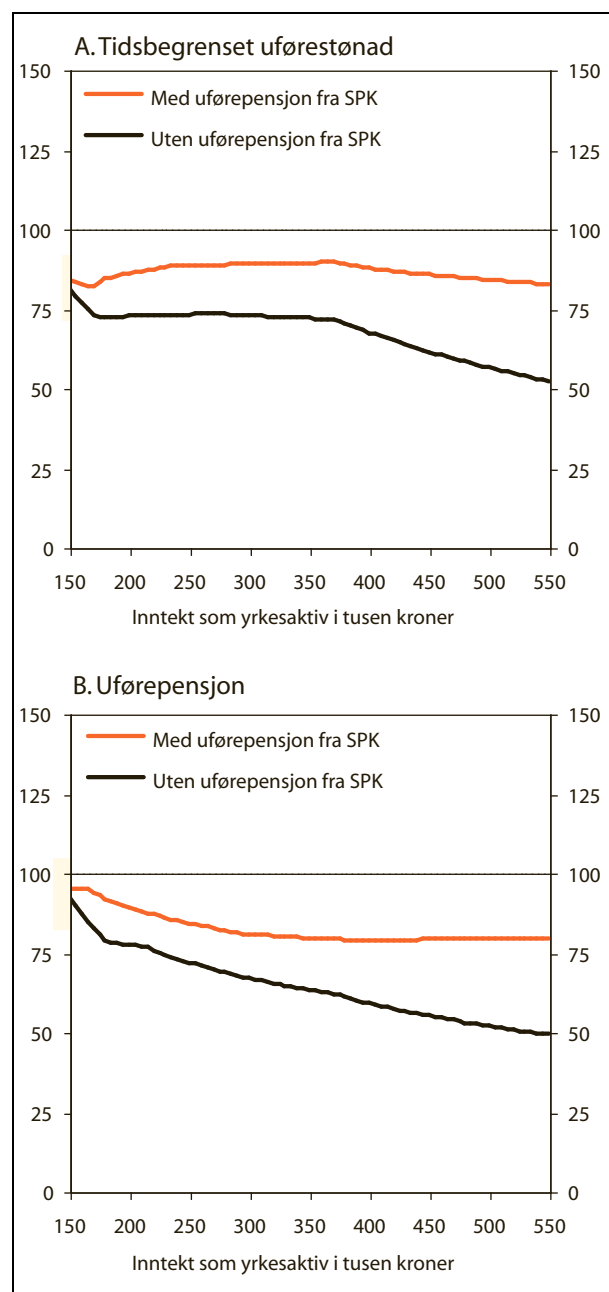
Figur 9.4 viser kompensasjonsgraden etter skatt for enslige uten barn som har vært ansatt i offentlig sektor og mottar uførepensjon fra Statens Pensjonskasse (SPK) i tillegg til tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon fra folketrygden.

Skattemessig behandles uførepensjon fra SPK på linje med uførepensjon fra folketrygden. I figurene kommer dette fram ved at kompensasjonsgraden etter skatt for mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon øker i det en person får rett til ytelser fra SPK. For svært lavt pensjonsgrunnlag kan samordningsfradraget bli høyere enn kompensasjonsgraden i SPK, slik at det ikke utbetales uførepensjon fra SPK.

I figurene er det tatt utgangspunkt i 100 prosent uføregrad for en enslig uten barn. Barnetillegg fra folketrygden og fra SPK vil, som nevnt, bidra til å heve kompensasjonsgraden etter skatt ytterligere.

Figur 9.4 viser at utbetaling av uførepensjon fra SPK bidrar til en betydelig økning av kompensasjonsgraden etter skatt for store grupper. For mottakere av tidsbegrenset uførestønad med 150 000 kroner i inntekt som yrkesaktiv gir uførepensjon fra SPK kun en liten økning i kompensasjonsgraden etter skatt i forhold til ytelsen fra folketrygden; fra 81 til 84 prosent. For de med høyere inntekt som yrkesaktiv øker kompensasjonsgraden etter skatt betydelig med uførepensjon fra SPK. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad som har hatt en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner får en vesentlig økning i kompensasjonsgraden dersom de mottar uførepensjon fra SPK. Kompensasjonsgraden etter skatt øker med knappe 20 prosentpoeng, fra om lag 70 prosent til om lag 90 prosent.

For uførepensjonister med 150 000 kroner i inntekt som yrkesaktiv er kompensasjonsgraden etter skatt med uførepensjon fra SPK 95 prosent, det vil si om lag 10 prosentpoeng høyere enn for mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Også for uførepensjonister med en høyere inntekt som yrkesaktiv øker kompensasjonsgraden vesentlig med



Figur 9.4 Kompensasjonsgrad etter skatt for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon med og uten supplerende uførepensjon fra Statens Pensjonskasse. Enslig uten barn. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

uførepensjon fra SPK. Uførepensjonister som hadde en inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner, får en økning i kompensasjonsgraden etter skatt på over 16 prosentpoeng, fra om lag 63 prosent til om lag 80 prosent.

Dersom en sammenlikner kompensasjonsgraden etter skatt med uførepensjon fra SPK for mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon finner vi at kompensasjonsgraden ved lave

inntekter er høyest for uførepensjonister. For inntekter som yrkesaktiv over 215 000 kroner er kompensasjonsgraden etter skatt høyest for mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Figuren viser også at uførepensjonen fra SPK gir høytlønte en vesentlig økning av uføreytelsen. Det gjelder for mottakere både av uførepensjon og av tidsbegrenset uførestønad. Årsaken er at all inntekt opp til 12 G inngår i pensjonsgrunnlaget i SPK.

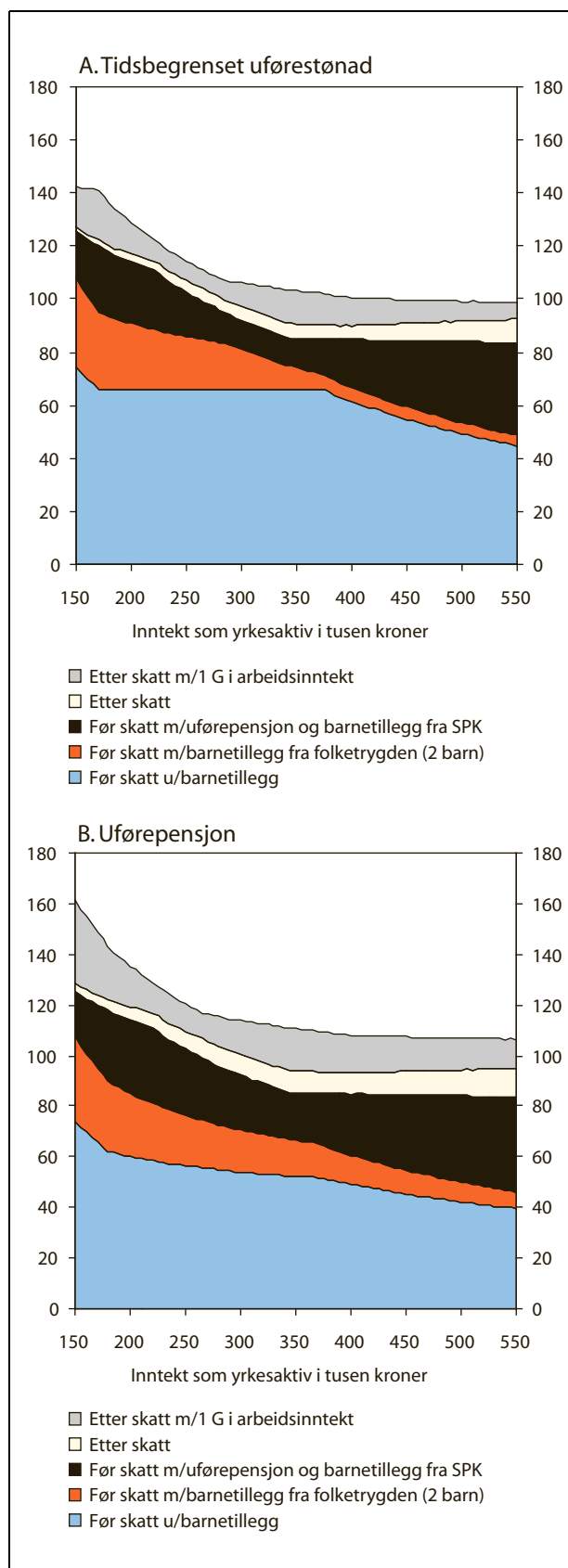
9.3.6 Kombinasjonen av friinntekt, barnetillegg og tjenstepensjon

I figur 9.5 vises hvordan kombinasjonen av regelverkene for friinntekt, barnetillegg og tjenstepensjon kan påvirke kompensasjonsgraden etter skatt, og hvordan kompensasjonsgraden kan dekomponeres. Summen av arealene i figur 9.5 viser kompensasjonsgraden etter skatt for enslige med to barn som mottar tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon fra folketrygden, har rett til uførepensjon fra SPK og samtidig tjener 1 G.

Størrelsen på arealene i figur 9.5 viser den relative betydningen av ulike elementer som påvirker kompensasjonsgraden etter skatt. De nederste arealene viser kompensasjonsgraden før skatt for ytelsen fra folketrygden. Deretter påplusses effekten av henholdsvis barnetillegg fra folketrygden og summen av uførepensjon og barnetillegg fra SPK. De hvite arealene viser forskjellen på kompensasjonsgraden før og etter skatt, og illustrerer dermed hvor mye skatt mottakere betaler. Til slutt legges det på en arbeidsinntekt på 1 G etter skatt.

Beregningene viser at kompensasjonsgraden etter skatt for mottakere av tidsbegrenset uførestønad med en inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner kan bli vel 140 prosent. Til sammenlikning kan kompensasjonsgraden etter skatt for uførepensjonister med samme inntekt som yrkesaktiv på 150 000 kroner bli opp mot 160 prosent. For mottakere av uføreytelser med en tidligere inntekt som yrkesaktiv på vel 350 000 kroner gir barnetillegget fra folketrygden, uførepensjon og barnetillegg fra SPK, samt friinntekt en betydelig økning i kompensasjonsgraden etter skatt. For stønadsmottakere med et inntektsgrunnlag over 350 000 kroner er det uførepensjon og barnetillegg fra SPK som er hovedårsaken til at kompensasjonsgraden etter skatt er så høy, dersom en ser bort fra ytelsen fra folketrygden.

Det går fram av figurene at også personer med relativt høy tidligere inntekt kan motta behovsprøvd barnetillegg. Følgende eksempel belyser dette: En enslig forsørger med to barn som har et pensjonsgrunnlag på 12 G, får om lag 256 000 kro-



Figur 9.5 Kompensasjonsgrad før og etter skatt med friinntekt, barnetillegg og uførepensjon fra SPK. Enslig med to barn. Prosent

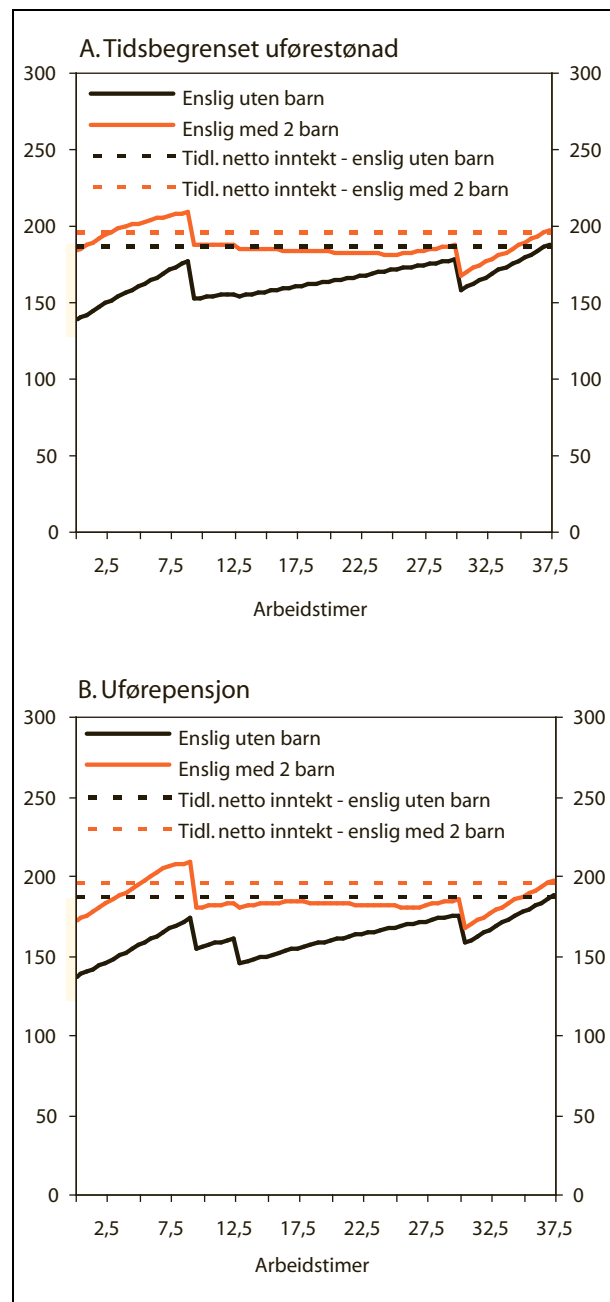
Kilde: Finansdepartementet.

ner i uførepensjon (ekskl. barnetillegg), gitt full opptjeningsstid. Dette gir en brutto kompensasjonsgrad på om lag 33 prosent. Regelverket for avkorting av barnetillegg for enslige forsørgere er spesielt gunstig. Fribeløpet er det en kan ha av inntekt før barnetillegget avkortes. Fribeløpet for det første barnet svarer til minstepensjonen for enslige tillagt 85 prosent av grunnbeløpet. Fribeløpet økes med 40 prosent av grunnbeløpet for hvert barn mer enn ett. Avtrappingen for en enslig med to barn begynner dermed først ved en inntekt på 3,0433 G (1,7933 G + 0,85 G + 0,4 G). Med en avtrappingsstans på 50 prosent for inntekt utover dette, vil barnetillegget, som er om lag 50 000 kroner for to barn, først falle bort ved en inntekt som uførepensjonist på om lag 290 000 kroner, eller 4,65 G. Det er altså langt høyere enn uførepensjonen på 256 000 kroner.

9.4 Overgang fra uføreytelse til arbeid

Mottakere av helse relaterte ytelser kan i varierende grad ha en arbeidsevne. En måte å måle den økonomiske gevinsten knyttet til å utnytte denne arbeidsevnen på, er å beregne hva som skjer med den disponible inntekten til en stønadsmottaker når vedkommende gradvis øker arbeidsinnsatsen. For enkelhets skyld er det i beregningene nedenfor antatt at den arbeidsinntekten som oppnås ved tilbakegang til arbeid, tilsvarende den pensjongs-givende inntekten som ligger til grunn for beregning av uførepensjon. Vi vet imidlertid at de fleste stønadsmottakere som kommer tilbake i arbeid oppnår en lavere inntekt enn de hadde før de ble syke. Det innebærer at figurene 9.6 og 9.7 overvurderer den økonomiske gevinsten ved å øke arbeidsinnsatsen. Likevel går det fram at den økningen i inntekten som stønadsmottakerne kan oppnå ved å øke arbeidsinnsatsen i mange tilfeller er svært liten.

Beregningen omfatter stønadsmottakere som hadde en inntekt som yrkesaktiv tilsvarende 4 G eller om lag 248 600 kroner i 2006. De stiplede linjene i figurene 9.6 A og 9.6 B viser inntekten etter skatt for enslige yrkesaktive med en arbeidsinntekt på 4 G, uten barn og med to barn. De heltrukne linjene viser tilsvarende inntekten etter skatt for mottakere av en uføreytelse som hadde en inntekt på 4 G som yrkesaktive. En bevegelse mot høyre i figurene illustrerer hvordan inntekt etter skatt endres når arbeidsinnsatsen gradvis øker. En stønadsmottaker som ikke har noen arbeidsinntekt befinner seg helt til venstre på de hel-



Figur 9.6 Inntekt etter skatt for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt. Tidligere inntekt som yrkesaktiv 4 G. Enslig med og uten barn. Kroner

Note: Årsaken til at det forskjell mellom linjene for tidligere nettoinntekt er at barnetrygden er regnet som en negativ skatt.
Kilde: Finansdepartementet.

trukne linjene. Når vedkommende begynner å arbeide skjer det to ting: i) inntekten fra arbeid øker, og ii) stønaden avkortes etter hvert som arbeidsinntekten øker. Skattereglene, avkortingsreglene og friinntektsreglene avgjør hvordan den samlede nettoinntekten utvikler seg når arbeidsinnsatsen øker.

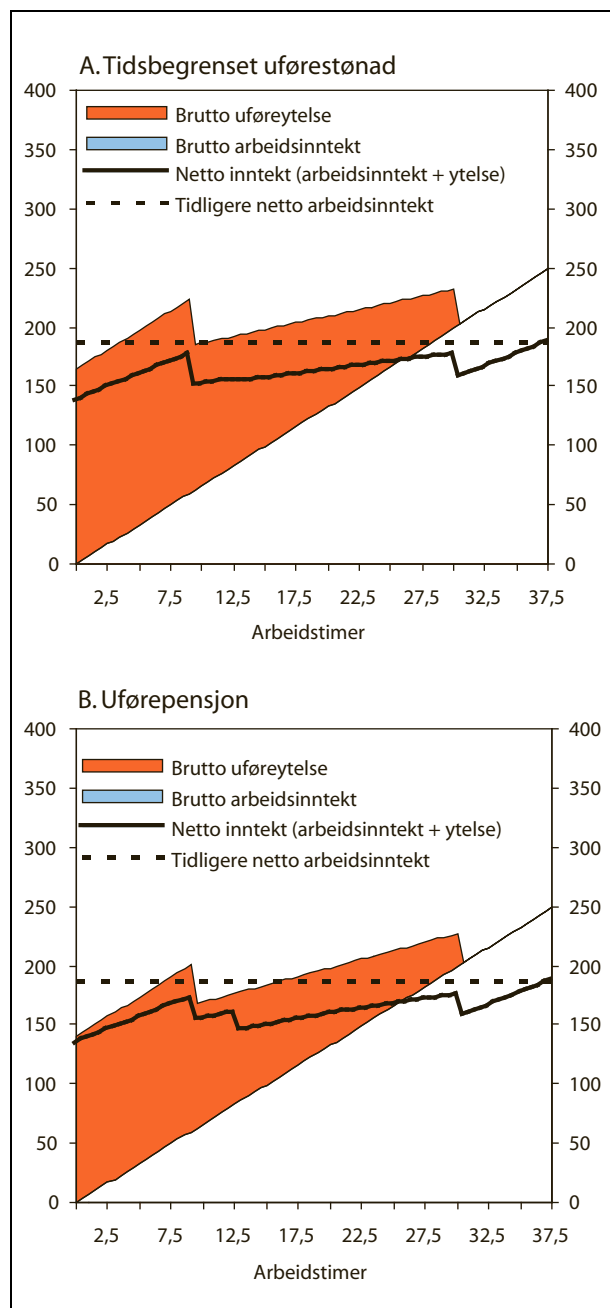
Figur 9.6 A viser inntekten etter skatt for enslige som mottar tidsbegrenset uførestønad og som gradvis øker arbeidsinnsatsen. For en enslig uten barn gir en tidligere inntekt på 4 G en tidsbegrenset uførestønad på om lag 135 000 kroner. Når vedkommende øker arbeidsinnsatsen gradvis fra null, øker først nettoinntekten. Når arbeidsinnsatsen passerer 9 timer per uke faller nettoinntekten, fordi friinntektsgrensen på 1 G passeres og uføregraden dermed revurderes. Dette gir en reduksjon i uføreytelsen. Når arbeidsinntekten øker utover friinntekten avtrappes uføreytelsen gradvis mot arbeidsinntekt i intervaller på 5 prosent. Etter at friinntektsgrensen er nådd, må vedkommende øke arbeidsinnsatsen opp til 30 timer pr. uke, for å oppnå en like høy nettoinntekt som han hadde da han utnyttet friinntekten fullt ut, det vil si arbeidet 9 timer pr. uke.

Stønaden faller bort ved en uføregrad på 20 prosent, det vil si at vedkommende har en 80 prosent stilling. Reduksjonen i nettoinntekt dersom vedkommende arbeider mer enn 30 timer pr. uke illustrerer dette. Det er først hvis stønadsmottakeren oppnår en arbeidsinntekt som er lik eller høyere enn den inntekten vedkommende hadde som yrkesaktiv at nettoinntekten overstiger nivået før friinntektsgrensen ble nådd. Vedkommende må arbeide tilnærmet hel stilling for å komme opp på dette nivået. For enslige med 2 barn er den samlede ytelsen i utgangspunktet høyere enn for enslige grunnet barnetilleggene, men terskelvirkningene er de samme. Effekten av halveringen av særfradraget når uføregraden faller under 2/3 er så liten at den ikke slår ut i figuren.

Figur 9.6 B viser hvordan inntekten etter skatt utvikler seg for personer som mottar uførepensjon og gradvis øker arbeidsinnsatsen. En uførepensjonist uten barn med tidligere inntekt på 4 G mottar en ytelse på om lag 135 000 kroner. Figuren viser at nettoinntekten for en person som mottar uførepensjon øker opp til friinntektsgrensen på 1 G. Når arbeidsinntekten overstiger friinntekten reduseres nettoinntekten betydelig. Dette skyldes at uføregraden revurderes, og dette gir en reduksjon i uføreytelsen. Ved ytterligere økning i arbeidsinnsatsen utover friinntekten avtrappes uføreytelsen mot inntekt i intervaller på 5 prosent som følge av revurdering.

Nettoinntekten faller med om lag 15 600 kroner når vedkommende øker arbeidsinnsatsen utover 13 arbeidstimer pr. uke. Dette skyldes skattereglene. Som nevnt er skattereglene gunstigere for uførepensjonister enn for ordinære arbeidstakere, og knekkpunktet ved 13 arbeidstimer illustrerer bortfallet av retten til skattebegrensning fordi ufø-

regraden blir lavere enn 2/3. Dette gir utslag for enslige uten barn. Årsaken til at en ikke observerer tilsvarende i eksempelet for enslige med to barn er at barnetillegget er så høyt at en ikke lenger omfattes av skattebegrensingsregelen når en nærmer seg 2/3 uføregrad. Effekten av halveringen av særfradraget når uføregraden faller under 2/3 er så liten at den ikke vises i figuren. Vedkommende må øke arbeidsinnsatsen opp til 30 timer pr. uke, for å oppnå en like høy nettoinntekt



Figur 9.7 Nettoinntekt for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt. Tidligere inntekt som yrkesaktiv 4 G. Enslig uten barn. Kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

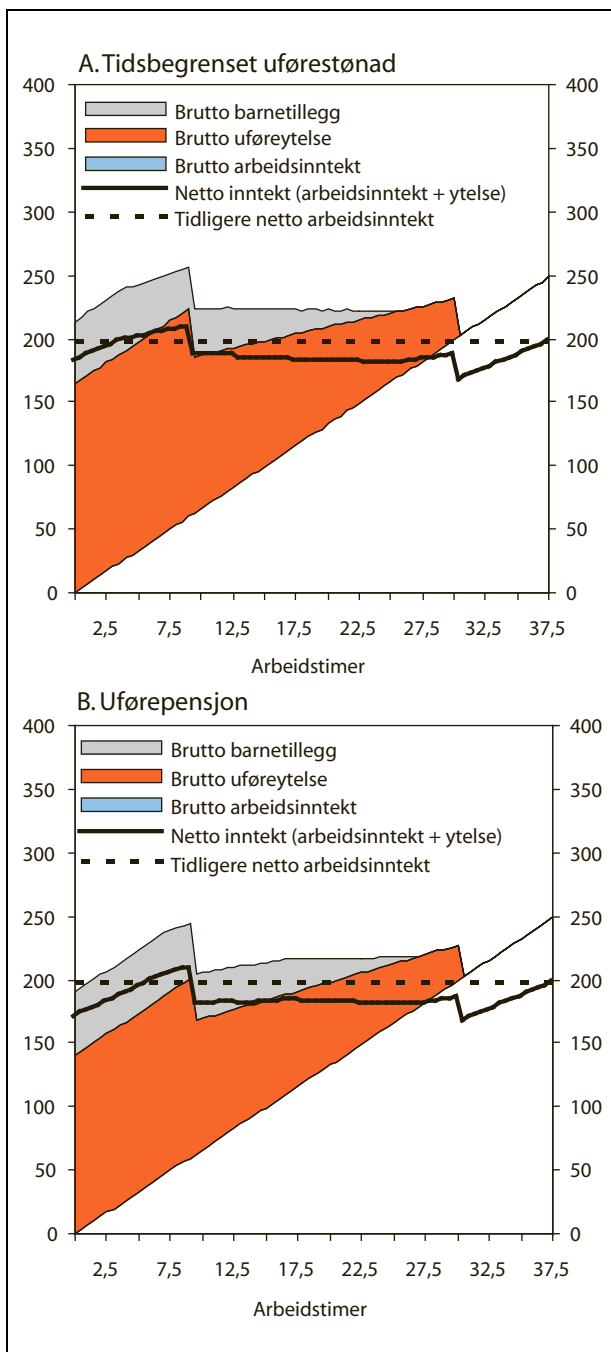
som han hadde da han tjente 1 G, det vil si arbeidet 9 timer pr. uke. Stønaden faller bort når uføregarden blir lavere enn 20 prosent. Det forklarer reduksjonen i nettoinntekt dersom vedkommende arbeider mer enn 30 timer pr. uke. Det er først hvis stønadsmottakeren oppnår en arbeidsinntekt som er like høy eller høyere enn inntekten ved-

kommende hadde som yrkesaktiv at nettoinntekten overstiger nivået før friinntektsgrensen ble nådd. Vedkommende må arbeide tilnærmet hel stilling for å komme opp på dette nivået. Uførepensjonister med barn har i utgangspunktet en høyere ytelse på grunn av barnetilleggene, men terskelvirkningene er de samme. Denne gruppen vil ikke oppnå like høy inntekt som de får vel full utnyttelse av friinntekten selv om de arbeider full stilling.

Figurene 9.7 og 9.8 viser, i tillegg til hvordan nettoinntekten utvikler seg, sammensetningen av brutto inntekt ved ulike nivåer på arbeidsinntekten for henholdsvis en enslig uten barn og for en enslig med to barn.

Figur 9.7 A illustrerer sammensetningen av brutto inntekt (arealene) og samlet netto inntekt (heltrukken linje) for tidsbegrenset uførestønad, mens figur 9.7 B viser tilsvarende for uførepensjon. Terskeeffektene knyttet til friinntektsgrensen og bortfall av ytelse innebærer en betydelig reduksjon i nettoinntekten, og at det vil kreve en betydelig økning i arbeidsinntekten for å kompensere for dette. Virkningen av halvingen av særfradraget er imidlertid liten.

Figur 9.8 A illustrerer hvordan økt nivå på arbeidsinntekten påvirker nettoinntekt til en enslig forsørger med to barn som mottar tidsbegrenset uførestønad, mens figur 9.8 B viser tilsvarende for uførepensjon. Figuren viser blant annet at samlet nettoinntekt med full tidsbegrenset uførestønad og arbeidsinntekt tilsvarende 1 G, er høyere enn tidligere arbeidsinntekt. Figuren viser også hvordan økt nivå på arbeidsinntekten fører til avkorting og bortfall av barnetillegget.



Figur 9.8 Nettoinntekt for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon i kombinasjon med arbeidsinntekt. Tidligere inntekt som yrkesaktiv 4 G. Enslig med to barn. Kroner

Kilde: Finansdepartementet.

9.5 Fordeling av tidligere inntekt blant stønadsmottakerne – Hvor representative er typeeksemplene?

9.5.1 Datagrunnlaget

Tidligere i dette kapitlet er det vist hvordan regelverket for ytelser fra folketrygden, skatt og andre tilleggssytelser (tjenestepensjon, barnetillegg fra tjenestepensjonsordning, bostøtte) påvirker hvordan den disponible inntekten endres ved overgang fra arbeid til uføreytelse, og omvendt. Beregningene omfattet personer i ulike husholdningskategorier og på ulike inntektsnivåer. Det gikk fram at det er de med lavest inntekt som yrkesaktiv som får høyest kompensasjon som stønadsmottaker, at barnetillegget øker kompensasjonsgraden, og at enslige har noe høyere kompensasjonsgrad enn gifte.

Framstillingen sa imidlertid ikke noe om hvor mange personer som befinner seg i de ulike husholdnings- og inntektskategoriene. For å kunne vurdere hvor representative de ulike situasjonene er, beskrives derfor fordelingen av inntektsgrunnlaget til mottakerne av uføreytelser nedenfor.

Med inntektsgrunnlaget menes for mottakere av tidsbegrenset uførestønad den inntekten som ligger til grunn for utmålingen av stønaden, det vil si enten pensjonsgivende inntekt i året før arbeids- evnen ble nedsatt med minst 50 prosent, eller gjennomsnittet av inntekten de tre siste årene. For mottakere av uførepensjon betyr inntektsgrunnlaget her den inntekten som ligger til grunn for beregningen av framtidige pensjonspoeng. Dette er enten gjennomsnittet av inntekten de siste tre årene før vedkommende ble minst 50 prosent ufør, eller gjennomsnittet av inntekten i den beste halvparten av alle årene fra fylte 17 år.

Det er beregnet et fiktivt inntektsgrunnlag for de som mottar garantert minsteytelse som ung ufør. Blant de yngste stønadmottakerne finner vi en høy andel i denne gruppen. For unge uføre som mottar tidsbegrenset uførestønad er minsteytelsen 2,4 G tilsvarende om lag 151 000 kroner pr. 1. mai 2006. Disse personene har derfor fått et fiktivt inntektsgrunnlag på 3,64 G (= 2,4 / 0,66), tilsvarende om lag 229 000 kroner. Minsteytelsen er om lag tilsvarende for unge uføre som mottar uførepensjon. Reglene er her at unge uføre får medregnet minst 3,3 framtidige pensjonspoeng. For å oppnå 3,3 framtidige pensjonspoeng kreves det en inntekt på 4,3 G (tilsvarende om lag 270 500 kroner), som er den fiktive inntekten uførepensjonister som får tilleggspensjonen utmålt etter regelen for unge uføre har fått tilordnet.

Merk spesielt at personer uten tidligere inntekt ikke er skilt ut som en egen kategori i figurene. Disse befinner seg i intervallet fra 0 til 2,75 G.

Tidsbegrenset uførestønad ble innført fra 1. januar 2004. Tallene for antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad er fra 31. desember 2004, og vil da representere personer som har mottatt tidsbegrenset uførestønad i inntil ett år. Ved utgangen av 2004 var det 8515 mottakere av tidsbegrenset uførestønad, mens 302 369 var registrert som uførepensjonister på samme tidspunkt. Det er grunn til å tro at de fleste mottakere av tidsbegrenset uførestønad hadde vært yrkesaktive relativt nylig sammenliknet med de som mottok uførepensjon, siden de sistnevnte også omfatter personer som har vært uførepensjonister lenge. Fordi tallene for tidsbegrenset uførestønad ved utgangen av 2004 i praksis er tilgangstall, har

beholdningstallene for mottakere av tidsbegrenset uførestønad og for uførepensjon litt ulik tolkning.

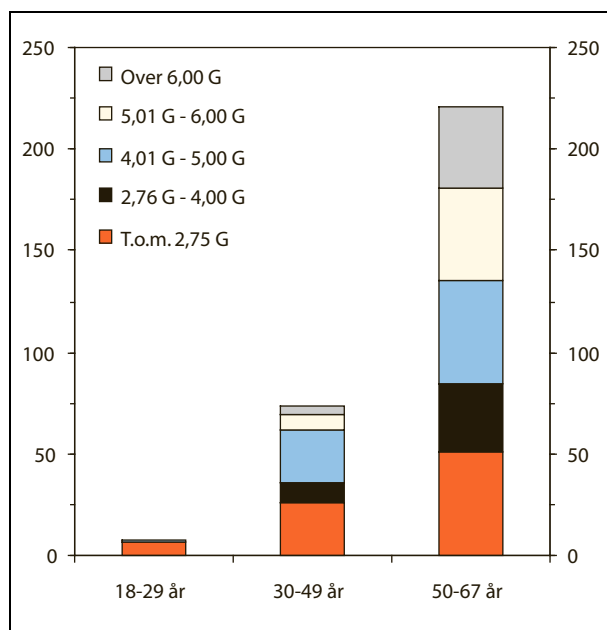
Inntektstallene i avsnitt 9.5 er oppgitt i grunnbeløp (G). Tallene gjelder ved utgangen av 2004. Fra 1. mai 2006 er grunnbeløpet 62 892 kroner.

9.5.2 Fordeling etter alder og inntekt

Figur 9.9 viser antall mottakere av uførepensjon fordelt etter alder og inntektsgrunnlag. I aldersgruppen 18–29 år, som består av om lag 7600 personer, har hele 86 prosent et inntektsgrunnlag som er lavere enn 2,75 G. Det er grunn til å anta at en stor andel av dette er stønadmottakere uten opp- tjening. I samme aldersgruppe befinner 14 prosent seg i inntektskategorien 4 G–5 G, der personer med garantert tilleggspensjon er. Årsaken til at denne gruppen ikke vises i figuren er at antallet uførepensjonister i aldersgruppen 18–29 år er lavt sammenliknet med totalt antall uførepensjonister. Kun 2,5 prosent av uførepensjonistene befinner seg i aldersgruppen 18–29 år.

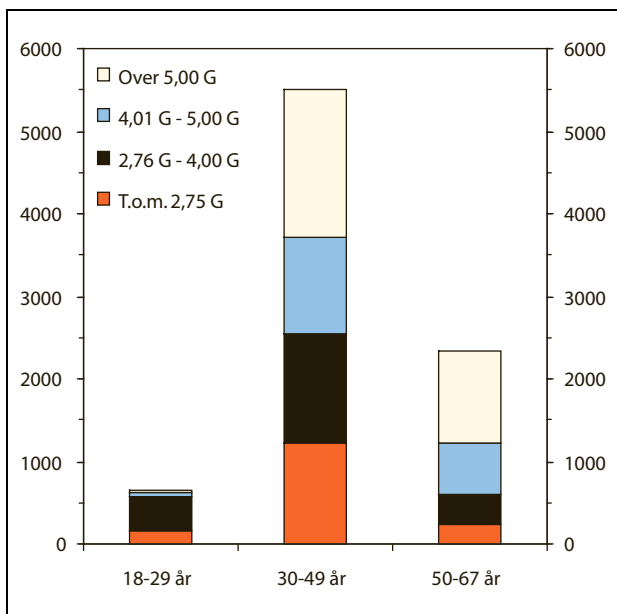
I aldersgruppen 30–49 år, som består av om lag 73 700 personer, er det også to inntektskategorier som utmerker seg. Rundt 35 prosent av stønadmottakerne i denne aldersgruppen har et inntektsgrunnlag som er lavere enn 2,75 G, og en tilsvarende andel befinner seg i inntektskategorien 4–5 G.

I aldersgruppen 50–67 år, som består av om lag 221 100 personer, har bare 23 prosent et inntektsgrunnlag som er under 2,75 G, mens 62 prosent



Figur 9.9 Antall mottakere av uførepensjon i 2004 etter alder og inntektsgrunnlag. 1000

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 9.10 Antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad i 2004 etter alder og inntektsgrunnlag

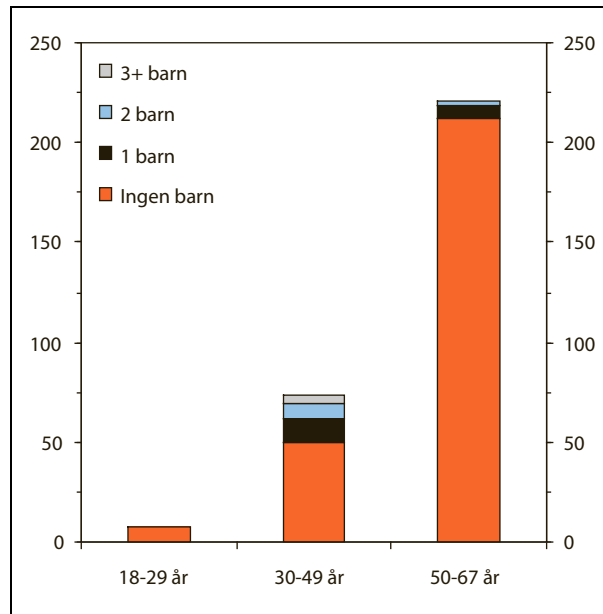
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

har inntektsgrunnlag som er høyere enn 4 G. Om lag 18 prosent har et inntektsgrunnlag over 6 G. Tallene viser altså at inntektsgrunnlaget generelt er høyere for de eldste aldersklassene.

Figur 9.10 viser antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad fordelt etter alder og inntektsgrunnlag. I aldersgruppen 18–29 år, som består av om lag 650 personer, har nærmere 90 prosent et inntektsgrunnlag som er lavere enn 4 G. 25 prosent befinner seg i den laveste inntektskategorien som dekker inntekter opp til 2,75 G. 65 prosent av mottakerne av tidsbegrenset uførestønad befinner seg i aldersgruppen 30–49 år, tilsvarende om lag 5500 personer. I denne gruppen er inntektsgrunnlaget noe jevnere fordelt på inntektskategoriene. Om lag 33 prosent har et inntektsgrunnlag som er høyere enn 5 G. I aldersgruppen fra 50–67 år er det relativt få som befinner seg i de laveste inntektskategoriene. Det er totalt 2350 personer som befinner seg i denne aldersgruppen, og 48 prosent av disse har et inntektsgrunnlag som er høyere enn 5 G.

9.5.3 Fordeling etter alder og antall barn

Beregningene i dette kapitlet viser at det behovsprøvde barnetillegget gir en vesentlig økning i kompensasjonsgraden etter skatt for stønadsmottakere som har barn. Et sentralt spørsmål er derfor hvor mange av stønadsmottakerne som faktisk har barn, og fordelingen av antall barn.



Figur 9.11 Antall uførepensjonister i 2004 etter alder og antall barn under 18 år. 1000

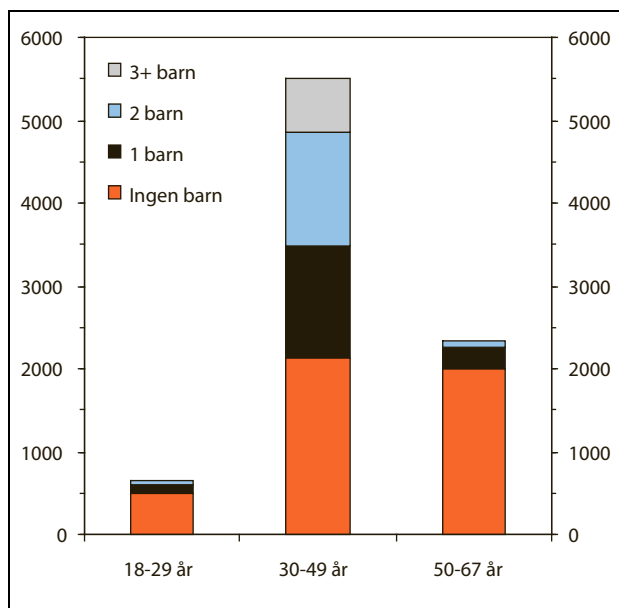
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Figur 9.11 viser fordelingen av antall barn under 18 år for uførepensjonister. Det var ved utgangen av 2004 om lag 302 400 uførepensjonister. 89 prosent hadde ikke barn, 6 prosent hadde ett barn og 5 prosent hadde to eller flere barn.

I aldersgruppen 18–29 år var det om lag 93 prosent som ikke hadde barn. Om lag 5 prosent hadde ett barn, 2 prosent hadde to barn og under 0,5 prosent hadde tre eller flere barn. Årsaken til at dette kan ikke ses i figuren, er at andelen uførepensjonister i aldersgruppen 18–29 år lav. I aldersgruppen 30–49 år er det vel 67 prosent som ikke hadde barn. 16 prosent hadde ett barn, 11 prosent hadde to barn og vel 5 prosent hadde tre eller flere barn. I aldersgruppen 50–67 år er det 96 prosent som ikke hadde barn. 3 prosent hadde et barn og kun 1 prosent hadde to eller flere barn.

Figur 9.12 viser fordelingen av antall barn for mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Det var om lag 8500 mottakere av tidsbegrenset uførestønad. 54 prosent hadde ikke barn, 20 prosent hadde ett barn og 26 prosent hadde to eller flere barn.

I aldersgruppen 18–29 år var det om lag 77 prosent som ikke hadde barn. 14 prosent hadde ett barn, 8 prosent hadde to barn og kun 2 prosent hadde tre eller flere barn. I aldersgruppen 30–49 år var det om lag 38 prosent som ikke hadde barn. 50 prosent i denne aldersgruppen hadde ett eller to barn, mens 12 prosent hadde tre eller flere barn. I aldersgruppen 50–67 år er det vel 85 prosent som ikke hadde barn. Vel 10 prosent hadde ett barn, 3



Figur 9.12 Antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad i 2004 etter alder og antall barn under 18 år

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

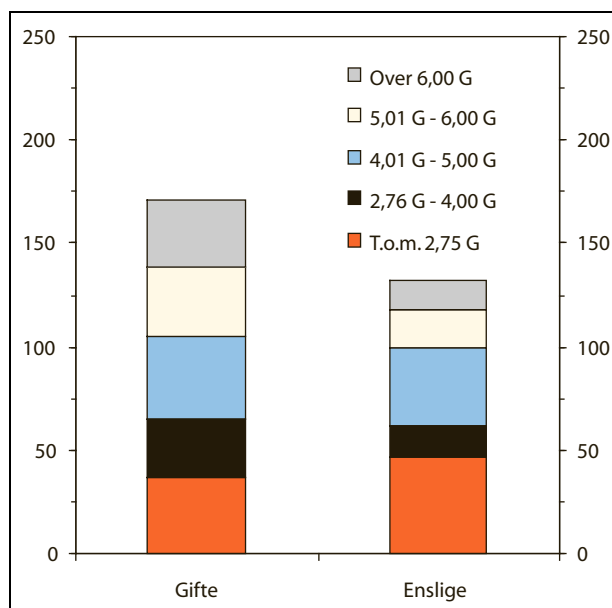
prosent hadde to barn og 1 prosent hadde tre eller flere barn.

9.5.4 Fordeling av inntekt og antall barn etter sivilstand

I beregningene i dette kapitlet har vi også tatt utgangspunkt i sivilstand. Dette er spesielt interessant med tanke på barnetillegget, som behovsprøves mot stønadsmottakers/ektefelles inntekt. Vi ser først på inntektsgrunnlaget for de ulike sivilstandsgruppene, før vi ser på fordelingen av antall barn.

Det var ved utgangen av 2004 170 800 gifte og 131 600 enslige blant uførepensjonistene. Gifte hadde gjennomgående noe høyere inntektsgrunnlag enn enslige, jf. figur 9.13. 35 prosent av de enslige hadde et inntektsgrunnlag som var lavere enn 2,75 G, mens det bare var 22 prosent av de gifte som var i samme inntektskategori. Videre hadde 39 prosent av de gifte uførepensjonistene et inntektsgrunnlag på over 5 G, mens tilsvarende andel blant de enslige uførepensjonistene var 25 prosent.

Hele 92 prosent av enslige uførepensjonister hadde ikke barn, mens tilsvarende andel blant gifte var om lag 87 prosent, jf. figur 9.14. Andelen gifte uførepensjonister som hadde ett barn var 7 prosent, 4 prosent hadde to barn og 2 prosent hadde tre eller flere barn. Andelen enslige uførepensjonister som hadde ett barn var 6 prosent, 2

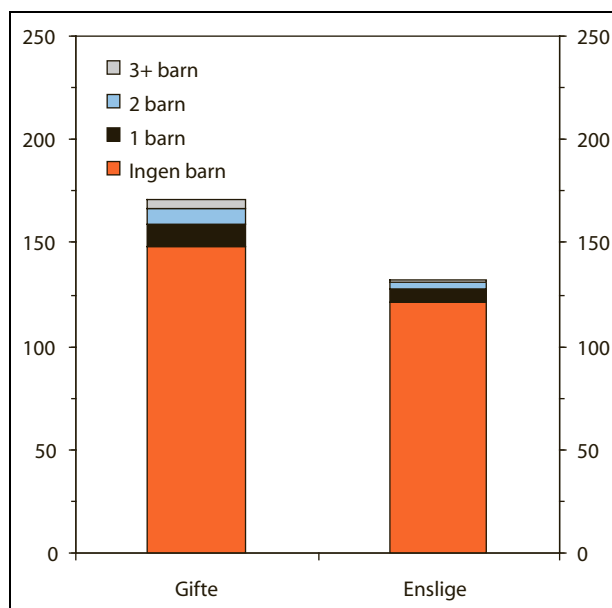


Figur 9.13 Antall uførepensjonister i 2004 etter sivilstand og inntektsgrunnlag, 1000

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

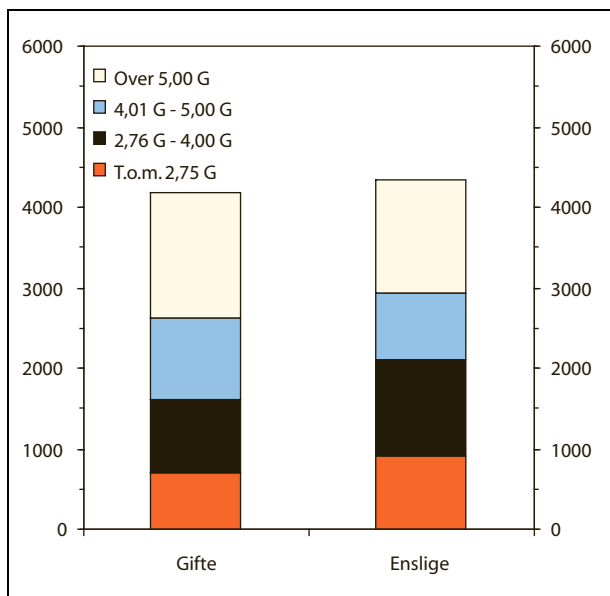
prosent hadde to barn og under 1 prosent hadde tre eller flere barn.

Det var ved utgangen av 2004 4188 gifte og 4327 enslige blant mottakerne av tidsbegrenset uførestønad. Inntektsgrunnlaget fordelte seg relativt likt på inntektskategoriene for enslige og gifte, jf. figur 9.15. Det kan imidlertid være verdt å merke seg at det var flere enslige enn gifte som befant seg i de laveste inntektskategoriene, og flere gifte enn ens-



Figur 9.14 Antall uførepensjonister i 2004 etter sivilstand og antall barn under 18 år, 1000

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

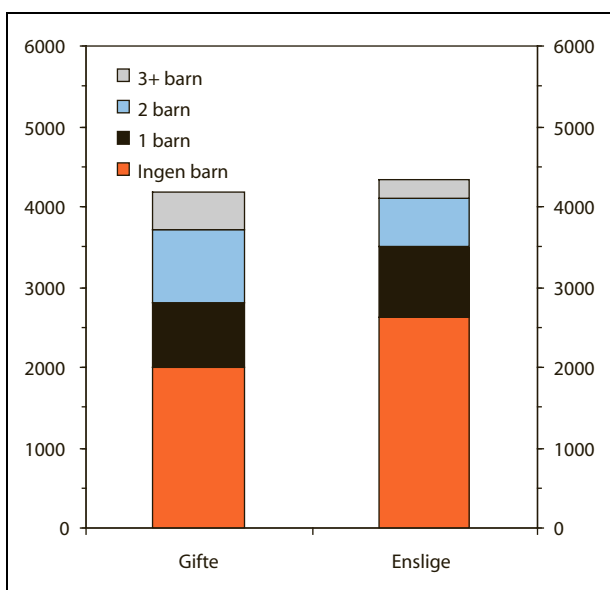


Figur 9.15 Antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad i 2004 etter sivilstand og inntektsgrunnlag

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

lige som befant seg i de høyeste inntektskategoriene.

Vel 60 prosent av stønadsmottakerne som var enslige hadde ikke barn, mens tilsvarende andel for gifte var 50 prosent, jf. figur 9.16. Det var om lag like mange enslige som gifte som hadde ett barn. Vel 21 prosent av de gifte stønadsmottakerne hadde to barn og 12 prosent hadde tre eller flere



Figur 9.16 Antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad i 2004 etter sivilstand og antall barn under 18 år

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

barn. Om lag 14 prosent av de enslige stønadsmottakerne hadde to barn og 5 prosent hadde tre eller flere barn.

9.5.5 Forskjeller mellom kvinner og menn

I datamaterialet er det 57 prosent kvinner blant uførepensjonistene, mens den tilsvarende andelen blant mottakere av tidsbegrenset uførestønad er 67 prosent. Det er enkelte forskjeller mellom kvinner og menn, særlig når det gjelder inntektsgrunnlaget. Blant kvinnelige uførepensjonister hadde 34 prosent et inntektsgrunnlag på under 2,75 G, mens bare 18 prosent mannlige uførepensjonister hadde det. Til gjengjeld hadde 53 prosent av mennene et inntektsgrunnlag på over 5 G, mens bare 17 prosent av kvinnene hadde det. Forskjellene er noe mindre blant mottakerne av tidsbegrenset uførestønad. Her hadde 15 prosent av kvinnene et inntektsgrunnlag på under 2,75 G, mens det samme gjaldt 12 prosent av mennene. 52 prosent av mennene hadde et inntektsgrunnlag på over 5 G, mens bare 30 prosent av kvinnene hadde det.

Det er en noe høyere andel av kvinnene som er gift. Blant uførepensjonistene var 59 prosent av kvinnene gifte, mens bare 53 prosent av mennene var det. Blant mottakerne av tidsbegrenset uførestønad var 52 prosent av kvinnene og 43 prosent av mennene gift.

Det er ingen store forskjeller mellom kjønnene når det gjelder hyppigheten av det å ha barn. Blant gifte er det noen flere kvinner enn menn som ikke har barn, og blant mottakere av tidsbegrenset uførestønad er det noen flere enslige menn som ikke har barn.

9.6 Oppsummering av resultatene

Beregningene i dette kapitlet viser at samspillet mellom reglene i folketrygden, skattereglene og reglene for ulike tilleggssytelser kan føre til at enkelte grupper får en svært høy kompensasjonsgrad når de går over på en uføreytelse, og i enkelte tilfeller over 100 prosent. Det betyr at de har høyere disponibel inntekt som stønadsmottaker enn som yrkesaktiv. Svært høye kompensasjonsgrader er isolert sett et problem fordi det kan skape såkalte inaktivitetsfeller; når den enkelte på kort sikt ikke kan tjene noe økonomisk på å arbeide, vil det være mindre attraktivt å utnytte arbeidsevnen sin, selv om dette på lang sikt kunne være til fordel både for den enkelte og samfunnet.

En høy kompensasjonsgrad kan ikke vurderes uavhengig av nivået på ytelsen. Mange av de som

kan få en høy kompensasjonsgrad har tidligere hatt lav inntekt, og inntektsnivået som stønads-mottaker er også relativt lavt. Stønadsordningene bør sikre alle en viss minstestandard, selv om det kan føre til at enkelte har små insentiver til å skaffe seg arbeidsinntekt. Nivået på uføreytelser er ikke generelt høyt, og de fleste mottakere av uføreytelser har en disponibel inntekt som ligger langt lavere enn det de aller fleste heltidsarbeidende har.

Uføreytelser fra offentlige tjenstepensjonsordninger vil normalt øke med nivået på sluttløna (opptil 12 G), og ordningene sikrer en relativt høy kompensasjonsgrad også for høye inntekter. Regelverket for folketrygdens uføreytelser, som det er utvalgets primære oppgave å vurdere, gir relativt høy kompensasjonsgrad til personer med lav inntekt som yrkesaktiv, mens kompensasjonen til høytlønnede er mer moderat. To deler av regelverket i folketrygden synes å kunne være problematiske: reglene for behovsprøvd barnetillegg og reglene for friinntekt.

Barnetillegget på 0,4 G pr. barn behovsprøves mot egen og ektefelles inntekt, men det er ingen øvre grense for antall barn en kan få barnetillegg for. Kompensasjonsgraden øker derfor med antall barn. Det er heller ingen prøving mot tidligere inntekt, og summen av uføreytelse og barnetillegg kan derfor bli høyere enn tidligere inntekt. Avkortingsreglene er spesielt gunstige for enslige forsørgerne. Om lag 26 prosent av mottakerne av tidsbegrenset uførestønad har to eller flere barn, og blant enslige er andelen 19 prosent. Fem prosent av uførepensjonistene har to eller flere barn, mens tre prosent av enslige uførepensjonister har det. Til sammen var det 17 200 mottakere av en uføreytelse som hadde to eller flere barn ved utgangen av 2004. Om lag 26 prosent av disse hadde et inntektsgrunnlag som var lavere enn 2,75 G.

Reglene for friinntekt innebærer at mottakere av uføreytelser etter ett år kan ha en arbeidsinntekt på inntil 1 G uten at uføreytelsen avkortes. Beløpet gjelder uavhengig av nivået på ytelsen og uavhengig av uføregraden. Dersom arbeidsinntekten overstiger 1 G skal uføregraden revurderes. Ordningen med friinntekt innebærer at det er svært lønnsomt for den enkelte å arbeide opp til friinntektsgrensen, mens det kan være svært ulønnsomt å passere denne grensen. Summen av uføreytelse og friinntekt kan før skatt ikke være høyere enn tidligere inntekt, men skattereglene gjør at personer som kan utnytte friinntekten maksimalt, kan få høyere disponibel inntekt etter skatt enn de hadde som yrkesaktiv. Beregningene i punkt 9.3.3 viser at full utnyttelse av friinntekten gir en vesentlig økning i kompensasjonsgraden etter skatt, og

bidrar til at de med inntekter opptil 200 000 kroner som yrkesaktiv, får en høyere disponibel inntekt som stønads-mottaker enn som yrkesaktiv. Det er relativt mange mottakere av uføreytelser som har arbeidsinntekt ved siden av folketrygdytelsen, men relativt få som har inntekter opp mot friinntektsgrensen. Tall for 2004 viser at 23 prosent av uførepensjonistene med en uføregrad på 100 prosent hadde arbeidsinntekt ved siden av pensjonen, men bare 5 prosent hadde en inntekt over 0,8 G.

Det er en sentral del av den norske velferdspolitikken at «det skal lønne seg å jobbe». For den enkelte skal det gi høyere inntekt å arbeide enn å være trygdemottaker. Dette bygger på at det å ha en tilknytning til arbeidslivet er viktig for den enkelte og for mange nøkkelen til et godt liv. Det er dokumentert at langvarig trygdemottak går sammen med både økonomiske og sosiale problemer.

Beregningene i dette kapitlet har vist at det i dag ikke alltid i tilstrekkelig grad lønner seg å arbeide. Samspillet mellom regelverket på ulike områder gjør at enkelte kan få høyere inntekt som trygdemottaker enn som yrkesaktiv. Det er ikke nødvendigvis en stor andel av de trygdede dette gjelder, men det er likevel en systemsvakheter. I noen tilfeller kan de samlede virkningene av regelverket være utilsiktet og reflektere at de ulike ytelsene har blitt introdusert og endret på ulike tidspunkt og med ulike begrunnelser, og at de i liten grad har blitt vurdert i sammenheng.

I andre tilfeller kan resultatene være tilsiktet og et utslag av at stønadsordningene skal oppfylle ulike mål, som delvis kan være i strid med hverandre. For eksempel kan det være en konflikt mellom målet om at ordningene må utformes slik at det skal lønne seg å jobbe og målet om å sikre et rimelig minste inntektsnivå til alle. I neste avsnitt drøftes slike målkonflikter nærmere.

9.7 Målkonflikter ved stønadsordningene

Det er vanskelig både for den enkelte, for Arbeids- og velferdsetaten og for politiske myndigheter å ha oversikt over de samlede virkningen for den enkelte av regelverket på ulike områder. Men det kan også være vanskelig å vurdere disse konsekvensene, fordi stønadsordningene er utformet for å bidra til å oppfylle ulike målsetninger og med visse skranker. Et viktig spørsmål er i hvilken grad dagens ordninger er i samsvar med målene for folketrygdens helserelaterede stønadsordninger.

Stønadsordningene skal tilfredsstillende fem viktige hensyn:

- a) Sikre inntekt ved bortfall av arbeidsinntekt ved sykdom. Dette reflekterer et *forsikringsmotiv*.
- b) Bidra til omfordeling av inntekt mellom grupper. Minsteytelser og tak i beregningsgrunnlaget er eksempler på slik omfordeling. Dette reflekterer en *fordelingspolitisk* målsetting.
- c) Gi hjelp til selvhjelp, det vil si at de ikke må redusere motivasjonen til arbeidstakere og stønadsmottakere til å søke seg mot arbeid framfor trygd. Dette gir uttrykk for et *insentivmotiv*.
- d) Være *finansielt bærekraftig*. Hensynet til andre prioriterte formål for velferdsstaten medfører en ressurskranke.
- e) Sikre *legitimitet* og oppslutning om velferdssystemene. Ordningene må oppleves som rimelige og rettferdige.

De tre første hensynene er klart uttrykte målsettinger i regelverket og retter seg mot individets velferd og insentiver. De to siste hensynene er rettet mot systemnivået og har over tid fått økt oppmerksomhet i både den politiske og faglige diskusjonen om velferdsordningene. I en prinsipiell diskusjon av velferdsordningene må en drøfte forholdet mellom disse hensynene og hvorvidt det er konflikter mellom dem.

De tre siste hensynene trekker i stor grad i samme retning. Gode insentiver til arbeid tilsier at det alltid må lønne seg å arbeide framfor å motta stønad og at stønadssystemet ikke må skape såkalte inaktivitetsfeller, det vil si at uheldige økonomiske insentiver på kort sikt bidrar til at personer forblir på et relativt lavt inntektsnivå også på lengre sikt selv om de har potensial til å øke inntekten over tid gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Gode insentiver til arbeid bidrar til at velferdssystemene er finansielt bærekraftige og ikke legger beslag på en for stor andel av fellesskapets ressurser som kunne vært brukt til andre prioriterte formål i velferdsstaten, for eksempel helse og utdanning. Et system som belønner arbeidsinnsats og er finansielt bærekraftig vil trolig også oppleves som rimelig og rettferdig av befolkningen. Det vil sikre legitimitet og oppslutning om velferdsordningene.

Målet om inntektssikring er motivert ut fra et forsikringshensyn – folketrygden sikrer inntekt hvis vi blir syke eller arbeidsledige. Alle forsikringsordninger har potensielle informasjonsproblemer, jf. kapittel 4. Tappt inntektsevne gir den enkelte behov for inntektssikring. Uførepensjon tilbyr inntektssikring når alvorlige helseproblemer fører til tappt inntektsevne. Men inntektsevnen kan

også bli påvirket av endrede krav på arbeidsplassen, store sosiale forpliktelser og egen livsstil. Westin og Norum (1977) har for eksempel beskrevet hvordan endrede krav i arbeidslivet kan føre til uføretrygding uten at den enkeltes helsetilstand endres. Høy kompensasjonsgrad kan gjøre både arbeidsgivere, ektefeller og andre ressurspersoner i omgivelsene mindre motiverte til aktivt å bidra til å tilrettelegge for arbeidsdeltakelse. Dette kan delvis skyldes at høy inntektskompensasjon svekker den enkeltes motivasjon til å stille krav til sine omgivelser og seg selv om å legge til rette for yrkesdeltakelse, helseplager til tross.

Over tid er den beste og mest opprettholdbare veien til velferd og trygghet en vedvarende deltakelse i arbeidslivet for den enkelte. I noen tilfeller kan det imidlertid oppstå en konflikt mellom hensynet til fordeling og de øvrige hensynene. I noen av disse tilfellene vil dette kun være en konflikt på kort sikt, der redusert velferd/inntekt i en kort periode blir oppveid av gevinsten over tid som skyldes at ordningene stimulerer til orientering mot arbeid framfor passiv trygdemottak. Disse tilfellene er i stor grad uproblematisk. I andre tilfeller kan det imidlertid oppstå en konflikt mellom disse hensynene også på lang sikt. Dette gjelder særlig for personer med varig lav arbeidsevne. Disse tilfellene er mer problematiske.

Hvis vi var sikre på at vi var i stand til å identifisere og skille mellom de ulike gruppene, ville konflikten mellom målet om fordeling og de øvrige hensynene være lett å løse. Det klarer vi imidlertid ikke. Det er umulig for myndighetene å få full informasjon om den enkeltes reelle arbeidsevne, og det vil alltid oppstå tilfeller der noen får en stønad som de ikke burde fått (en inklusjonsfeil) eller der noen ikke får en stønad som de burde ha fått (en eksklusjonsfeil). Velferdsordningene vil med andre ord alltid være beheftet med genuine dilemmaer når alle hensynene a)-e) skal oppfylles samtidig.

Det er imidlertid mulig å skille mellom genuine og «falske» dilemmaer. For det første er det nødvendig, som det pekes på over, å skille mellom effekten på velferd for den enkelte på kort og på lang sikt. Det som kan øke velferden til en stønadsmottaker på kort sikt (høyere stønad), er ikke nødvendigvis det samme som vil øke hans velferd på lang sikt (tilbakevendning til arbeid).

For det andre er det viktig å skille mellom det som er tilsiktede konsekvenser av regelverket – for eksempel tilstrekkelig inntektssikring og en rimelig fordeling – og det som er utilsiktede konsekvenser av flere regelverk som virker sammen (for eksempel at det blir mer lønnsomt å være stønadsmottaker enn arbeidstaker). Samspillet mellom

ulike regelverk reflekterer ikke alltid en bevisst avveining av de ulike hensynene a)-e). I mange tilfeller er resultatet snarere et litt tilfeldig slutt punkt i en historisk prosess av endringer i regelverk og ordninger. Dette reflekterer blant annet at de ulike ytelsene har blitt introdusert og endret på ulike tidspunkt. Begrunnelsene kan hver for seg ha vært gode, men endringene kan likevel i liten grad ha blitt vurdert i sammenheng og opp mot hvordan de tilfredsstillende hensynene a)-e). Vurderinger av hva som er en rimelig og rettferdig inntektssikring bør derfor i mange tilfeller frikobles noe fra den konkrete kompensasjonsgraden som et komplisert regelverk gir. Hvis en slik vurdering skulle trekke mot en annen avveining av hensynene a)-e) enn det som ligger i dagens sett av regelverk, ville endringer i tråd med dette kunne bety at noen fikk mindre eller mer enn de gjør i dag.

For det tredje er det viktig å presisere hvilke tilstander som skal kvalifisere til inntektssikring. For eksempel er uføreordningen ment å kompensere for redusert inntektsevne på grunn av helseproblemer, og ikke for lav inntekt som skyldes arbeidsmarkedsproblemer eller ønsket tilpasning i husholdningen. Dette er forhold som bør møtes med andre virkemidler. Uklarhet om formålet med en ordning kan svekke legitimiteten og den finansielle bærekraften til ordningen.

Hvis hensynet til fordeling i noen tilfeller tilsier at de andre hensynene skal settes til side, bør dette ha en klar begrunnelse som anerkjenner målkonfliktene og problemene knyttet til den valgte løsningen. Bostøtten kan være et eksempel som illustrerer dette. En uførepensjonist og en yrkesaktiv med nøyaktig samme disponible inntekt vil i en del tilfeller (gjelder primært for personer uten barn) bli behandlet forskjellig mht. bostøtte – uførepensjonisten får bostøtte mens den yrkesaktive ikke får. Endring i status fra å være lønsmottaker til å være stønadsmottaker utløser med andre ord retten til ytelsen selv om den disponible inntekten er den samme. Dette kan virke urettferdig, og det kan undergrave legitimiteten til ordningen. Hvis en imidlertid prioriterer uførepensjonisters velferd sterkere enn velferden til andre grupper, selv om disse har samme inntekt, kan den eksisterende bostøtten likevel være et foretrukket virkemiddel. Dette kan blant annet begrunnes med at uførepensjonisten i liten grad har muligheten til å øke sin arbeidsinntekt i framtiden, mens den yrkesaktive i prinsippet kan få en økning i arbeidsinntekten gjennom yrkeskarrieren. Bostøtten har imidlertid også uheldige konsekvenser for insentivene til arbeid, jf. punkt 9.3.4. Hvis en tillegger fordelingsaspektet tilstrekkelig vekt, kan bostøtten likevel være et foretrukket virkemiddel.

Kapittel 10

Ny modell for alderspensjon i folketrygden – utfordringer for uføreordningen

10.1 Innledning

Kapittel 3 beskrev bakgrunnen for at Uførepensjonsutvalget er satt ned, og hovedtrekkene i forhistorien. Det gikk fram at uførereformen er en del av pensjonsreformen. Bakgrunnen for dette er at beregningen av (varig) uførepensjon er nært knyttet til beregningsreglene for alderspensjon, og endringer i systemet for alderspensjon vil derfor ha konsekvenser for uføreordningen.

I dette kapitlet presenteres først modellen for alderspensjon i dagens folketrygd og Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon, slik det er presentert i St.meld. nr. 5 (2006–2007). Deretter vurderes mulige konsekvenser for uførepensjonistene av den nye opptjeningsmodellen, dersom den innføres uten tilpasninger i dagens system for uførepensjon. Videre beskrives noen viktige utfordringer som forslaget om fleksibelt uttak av alderspensjon skaper, og det diskuteres om en tilpasset AFP-ordning kan bidra til å lette utfordringene. Det er også en kort omtale av kommende endringer i tjenestepensjonsordningene. Til slutt, i avsnitt 10.8, diskuteres i hvilken grad uføreordningen tåler at personer som blir uførepensjonert får en vesentlig høyere alderspensjon enn personer som frivillig tar ut alderspensjon i folketrygden ved 62 år.

10.2 Alderspensjon i dagens folketrygd

Størrelsen på alderspensjonen i dagens folketrygd avhenger av den årlige pensjongivende inntekten i årene etter fylte 16 år. Pensjongivende inntekt er grunnlag for beregning av årlige pensjonspoeng. Antall pensjonspoeng beregnes hvert år ved å ta differansen mellom pensjongivende inntekt og grunnbeløpet og dividere resultatet på grunnbeløpet. Ved beregningen er det en øvre inntektsgrense på 12 ganger grunnbeløpet (G, som er 62 892 kroner fra 1. mai 2006), og bare 1/3 av inntekten mellom 6 og 12 G regnes med. Reglene innebærer blant annet at:

- Inntekter under 1 G gir ikke pensjonspoeng
- En inntekt på 5 G (314 500 kroner) gir 4 pensjonspoeng ($= (5 G - G) / G$)
- Høyest mulig pensjonspoeng er 7,00 ($= 6 + 1/3 (12 - 6) - 1$), som gjelder for inntekter lik eller over 12 G (754 700 kroner)

Alderspensjonen består av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen er lik grunnbeløpet i folketrygden for enslige og 85 prosent av grunnbeløpet for gifte og samboende. Tilleggspensjonen regnes etter hovedregelen ut fra følgende formel:

Grunnbeløpet x sluttpoengtallet x pensjonsprosenten

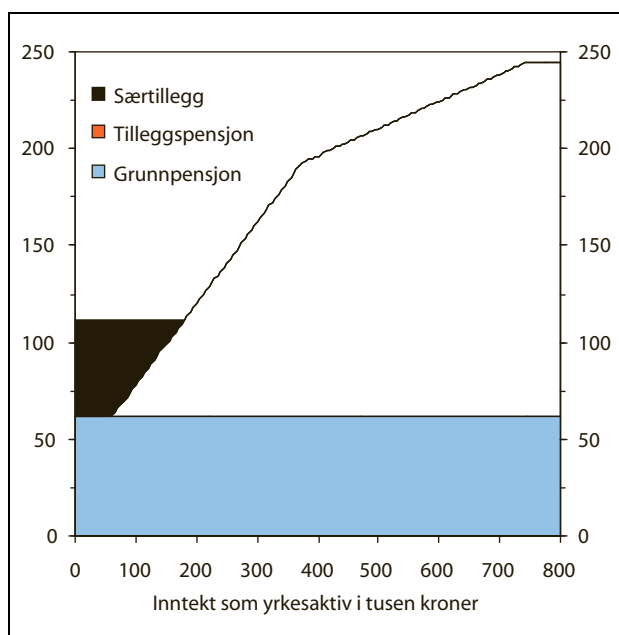
Sluttpoengtallet er gjennomsnittet av de 20 høyeste pensjonspoengene (besteårsregelen). Med færre enn 20 poengår er sluttpoengtallet lik gjennomsnittet av alle årene, men det er et minstekrav om tre poengår (år med pensjonspoeng) for å få tilleggspensjon. Pensjonsprosenten er 42 for år fra og med 1992 og 45 for tidligere år.

Dersom summen av grunn- og tilleggspensjon er lavere enn minstepensjonen gis det et sært tillegg som dekker differansen. Særtillegget for enslige er på maksimalt 79,33 prosent av grunnbeløpet.

For å få full grunnpensjon og eventuelt sært tillegg må en ha minst 40 års trygdetid (tilnærmet botid i Norge etter fylte 16 år). Ved kortere trygdetid avkortes grunnpensjonen og særtillegget proporsjonalt med den manglende trygdetida.

For å få full tilleggspensjon må en ha minst 40 poengår, altså år med pensjongivende inntekt høyere enn grunnbeløpet. Ved færre poengår avkortes tilleggspensjonen proporsjonalt.

Figur 10.1 viser oppbyggingen av alderspensjonen i dagens folketrygd. Maksimal alderspensjon fra folketrygden med dagens opptjeningsregler og grunnbeløp (62 892 kroner) er 247 800 kroner for enslige, mens minstepensjonen utgjør 112 788 kroner.



Figur 10.1 Alderspensjon fra folketrygden etter inntekt som yrkesaktiv. Enslig med minst 40 års opptjening. 2006-regler. Tusen kroner

10.3 Ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden

I dette avsnittet presenteres Regjeringens forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Først presenteres forslaget til opptjeningsmodell, som sammenliknes med opptjeningsmodellen i dagens folketrygd. Deretter illustreres noen egenskaper ved modellen for uttak av alderspensjon, med vekt på sammenhengen mellom pensjonsnivå og pensjoneringsalder. Til slutt forklares det hva levealdersjustering kan bety for utviklingen i pensjonsnivåene.

10.3.1 Ny opptjeningsmodell i folketrygden

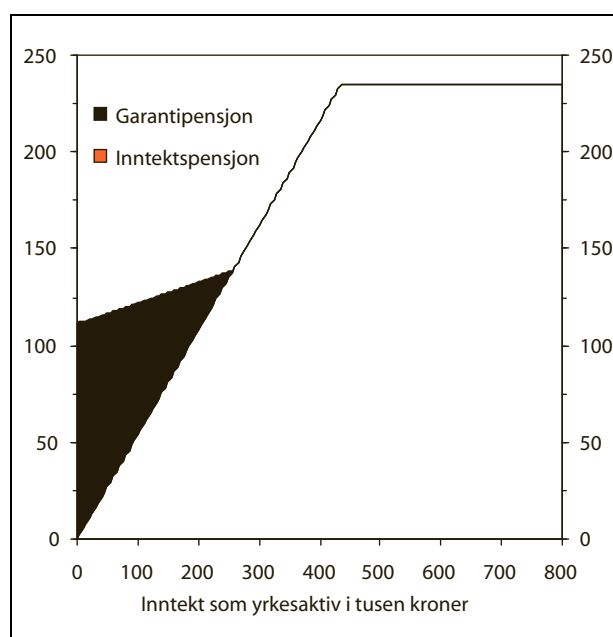
I St.meld. nr. 5 (2006–2007) har Regjeringen presentert sitt forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Opptjeningsmodellen innebærer at en tjener opp rett til alderspensjon på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i hele den yrkesaktive perioden. Pensjonen tjenes opp proporsjonalt med inntekten det enkelte år fra 0 til 7 G (440 200 kroner) med en sats på 1,35 prosent.¹ Personer uten opptjening får en garanti-pensjon tilsvarende dagens minstepensjon, dvs. 112 788 kroner for enslige (1,7933 G). Garantipen-

sjonen avkortes med 80 prosent mot opptjent inntektpensjon.

Figur 10.2 viser hvordan alderspensjonen for enslige med lik inntekt i 40 år varierer med inntekten som yrkesaktiv. Inntektpensjonen er proporsjonal med inntekten opp til en alderspensjon på 235 000 kroner, som er maksimal pensjon med 40 opptjeningsår. Selv om det er en øvre grense for den årlige opptjeningen, er det ikke noen øvre grense for utbetalt pensjon; flere opptjeningsår øker samlet pensjon. Garantipensjonen i figuren avtrappes med inntekten og faller bort ved en årlig arbeidsinntekt på 258 000 kroner, eller om lag 4,15 G. Ved hvilken inntekt som yrkesaktiv garanti-pensjonen faller bort avhenger av antall opptjeningsår; jo flere år med opptjening desto lavere er inntektsgrensen for når garantipensjonen faller bort.

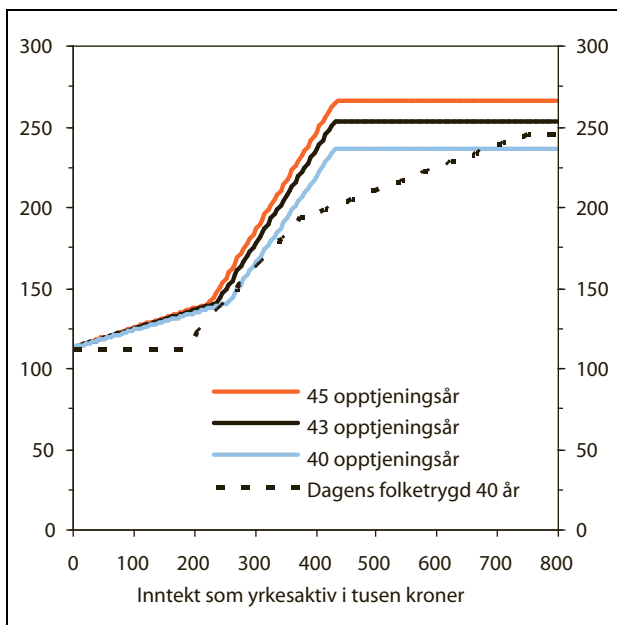
I den nye modellen for opptjening av alderspensjon, som i den gamle, er det en sammenheng mellom pensjonsnivået og antall opptjeningsår. Mens det i dagens system er et tak på 40 år, er det imidlertid ikke noe tak på antall opptjeningsår i den nye modellen. Det bidrar til at pensjonen blir en god del høyere med den nye modellen for personer som har mange års opptjening av pensjonsrettigheter.

Figur 10.3 og figur 10.4 illustrerer forskjellene i pensjonsnivåene mellom gammel og ny opptjeningsmodell for alderspensjon for ulike inntektsnivåer og ved opptjening i 40, 43 og 45 år. Figur 10.3



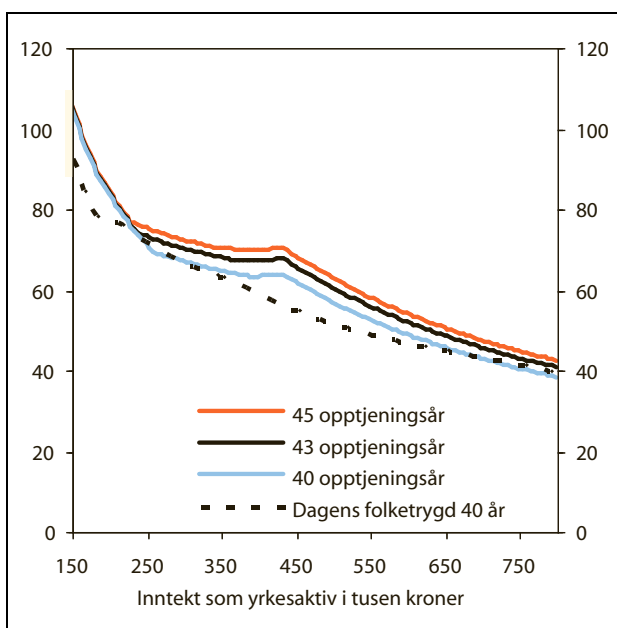
Figur 10.2 Alderspensjon fra ny folketrygd etter inntekt som yrkesaktiv. Enslig med lik inntekt i 40 år. 1000 kroner

¹ Ved forliket i Stortinget 23. april 2007 ble den øvre grensen for årlig opptjening satt til 7,1 G.



Figur 10.3 Alderspensjon før skatt til enslige fra dagens folketrygd og fra ny folketrygd for ulike opptjeningstider: 40, 43 og 45 år. 2006-regler. Tusen kroner

viser alderspensjonen i kroner, mens figur 10.4 viser alderspensjonen etter skatt som andel av inntekten som yrkesaktiv etter skatt, altså kompensasjonsgraden etter skatt. Det er bare én (stiplet) kurve for dagens system i figurene, siden det ikke gis opptjening ut over 40 år i dagens system. Figurene viser at den nye modellen gir vesentlig høyere



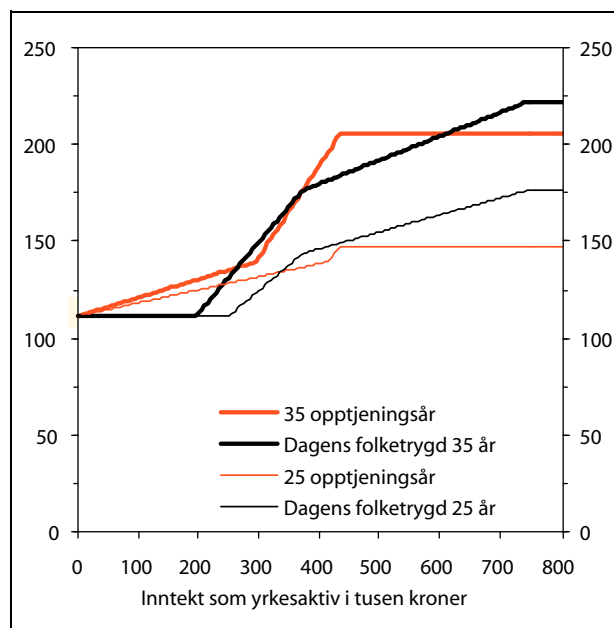
Figur 10.4 Kompensasjonsgrader etter skatt til enslige fra dagens folketrygd og fra ny folketrygd for ulike opptjeningstider: 40, 43 og 45 år. 2006-regler. Prosent

pensjon for lave inntekter og for inntekter i intervallet rundt 400 000–500 000 kroner. Med 40 års opptjening er det bare i et lite intervall rundt 270 000 kroner i inntekt som yrkesaktiv der ikke opptjeningen med den nye modellen er høyere enn med dagens modell. Med flere enn 40 opptjeningsår gir den nye modellen høyere pensjon på alle inntektsnivåer.

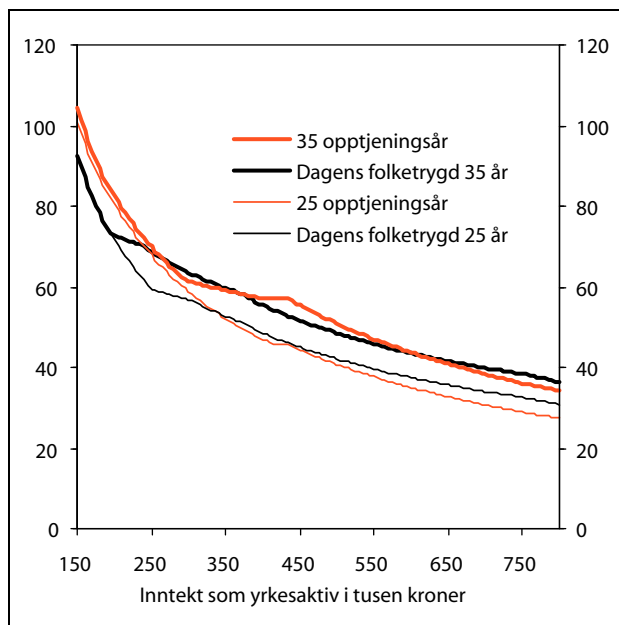
Det går fram av figur 10.4 at kompensasjonsgraden etter skatt med den nye modellen og 40 opptjeningsår ligger over 60 prosent for inntekter opp til nær 470 000 kroner. Med 43 opptjeningsår er kompensasjonsgraden over 67 prosent for inntekter opp til 440 000 kroner (tilsvarte vel 7 G i 2006).

Dersom opptjeningen er lavere enn 40 år, blir bildet mer nyansert. Figur 10.5 og figur 10.6 viser alderspensjonen med 25 og 35 opptjeningsår. Med 35 opptjeningsår (tykke linjer) viser figur 10.5 at dagens system gir høyere alderspensjon enn den nye modellen i et inntektsintervall fra knapt 270 000 kroner til om lag 375 000 kroner, og for inntekter som yrkesaktiv over 610 000 kroner. Et flertall av de som har heltidsarbeid vil imidlertid komme best ut med den nye modellen. Med 25 opptjeningsår (tynne linjer) gir dagens folketrygd høyere alderspensjon for alle inntekter over vel 340 000 kroner, mens den nye modellen gir høyere alderspensjon for lavere inntekter enn dette.

Samlet viser gjennomgangen over at de fleste vil komme bedre ut med den nye opptjeningsmo-



Figur 10.5 Alderspensjon før skatt til enslige fra dagens folketrygd og fra ny folketrygd for ulike opptjeningstider: 25 og 35 år. 2006-regler. Tusen kroner



Figur 10.6 Kompensasjonsgrader etter skatt til enslige fra dagens folketrygd og fra ny folketrygd for ulike opptjeningsstider: 25 og 35 år. 2006-regler. Prosent

dellen i folketrygden enn med dagens modell. Det gjelder alle med mer enn 40 års opptjening, og mange med kortere opptjeningstid, særlig de med de laveste inntektene. De som taper på den nye modellen er særlig personer med høye inntekter og kort opptjeningstid. Med en opptjeningstid på 35 år vil også personer med inntekter som yrkesaktive rundt og i overkant av 300 000 kroner komme noe dårligere ut.

10.3.2 Uttak av alderspensjon fra folketrygden

Pensjonsnivåene i figurene tidligere i dette kapitlet gjelder ved pensjonering ved fylte 67 år og før det tas hensyn til levealdersjustering, som Stortinget tidligere har vedtatt skal innføres. Tallene gjelder derfor dersom pensjonen tas ut ved 67 år i 2010, det vil si før levealdersjusteringen har fått noen effekt, og dersom all pensjonsopptjening er i den nye modellen. Under illustreres hvordan fleksibel pensjonering fra 62 år og innføring av levealdersjustering kan påvirke pensjonsnivåene.

Sentrale punkter i Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon fra folketrygden er:

- Det innføres fleksibel alder for uttak av alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år.
- Den fleksible alderspensjonen er utformet slik at årlig pensjon reflekterer antall år som alderspensjonist.

- Det åpnes for uttak av hel eller delvis alderspensjon så lenge pensjonen fra fylte 67 år overstiger minstepensjonsnivået.
- Det åpnes for å kombinere arbeid og uttak av alderspensjon uten avkorting av pensjonen.

Modellen for uttak av alderspensjon innebærer at størrelsen på pensjonen blir avhengig av ved hvilken alder pensjonen tas ut; jo senere alderspensjonen tas ut, desto høyere blir alderspensjonen. Pensjonsnivået på pensjoneringstidspunktet påvirkes av pensjonsopptjeningen og det såkalte delingstallet, som viser hvor høy den årlige pensjonen blir dersom den tas ut i ulike aldre. Delingstallet «oversetter» altså en gitt pensjonsopptjening til en årlig pensjon, og illustrerer derfor en ren *pensjoneringsaldereffekt*. Utsatt pensjonering vil i tillegg gi mulighet til økt opptjening av pensjonsrettigheter.

Hvert årskull (kohort) vil få fastsatt et delingstall basert på den faktiske utviklingen i levealderen. De delingstallene som er benyttet i St.meld. nr. 5 (2006–2007) er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå høsten 2006, og innebærer at pensjonsnivået blir om lag fem prosent høyere for hvert år pensjoneringen utsettes etter 62 år. Tabell 10.1 illustrerer betydningen av pensjoneringsaldereffekten med de delingstallene som er benyttet i St.meld. nr. 5. Kolonne to og tre viser forskjellene i pensjon på pensjoneringstidspunktet sammenliknet med uttak ved henholdsvis 62 og 67 år. Den andre kolonnen viser at pensjonsnivået blir 28 prosent høyere dersom pensjoneringen utsettes fra 62 til 67 år, og 54 prosent høyere dersom pensjoneringen utsettes til fylte 70 år. Den tredje kolonnen i tabellen viser at delingstallet gjør at pensjonen ved 62 år blir 22 prosent lavere enn pensjonen ved 67 år.

Den siste kolonnen i tabell 10.1 viser den kombinerte effekten av delingstallet og Stortingets vedtak om at løpende pensjoner skal reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, mens pensjonsrettighetene skal reguleres i takt med lønnsveksten i perioden fram til pensjonen tas ut. Mens de to foregående kolonnene viser forskjellen i pensjon på uttakstidspunktet, viser den siste kolonnen forskjellen i pensjon ved 67 år. Det går for eksempel fram at en person som tar ut alderspensjon ved 62 år vil ha 25 prosent lavere pensjon ved 67 år, enn dersom de samme pensjonsrettighetene var tatt ut ved 67 år. Den isolerte virkningen av reguleringsreglene når den årlige reallønnsveksten er 0,75 prosent kan ses ved å sammenlikne de to siste kolonnene i tabellen.

Tabell 10.1 Pensjoneringsaldereffekt: Økt i pensjon fra folketrygden som følge av utsatt uttakstidspunkt for gitt opptjening. Prosent

Alder ved uttak	Justering i årlig ytelse i forhold til uttak ved 62 år	Justering i årlig ytelse i forhold til uttak ved 67 år	Forskjell i årlig ytelse sammenliknet med uttak 67 år, inkl. effekt av regulering ¹
62	0	-22	-25
63	5	-18	-21
64	10	-15	-16
65	15	-10	-11
66	22	-5	-6
67	28	0	0
68	36	6	7
69	44	12	14
70	54	20	23
71	64	28	32
72	76	37	43

¹ Forutsatt reallønnsvekst på 1,5 prosent årlig og regulering av realverdien av løpende pensjon med 0,75 prosent årlig.

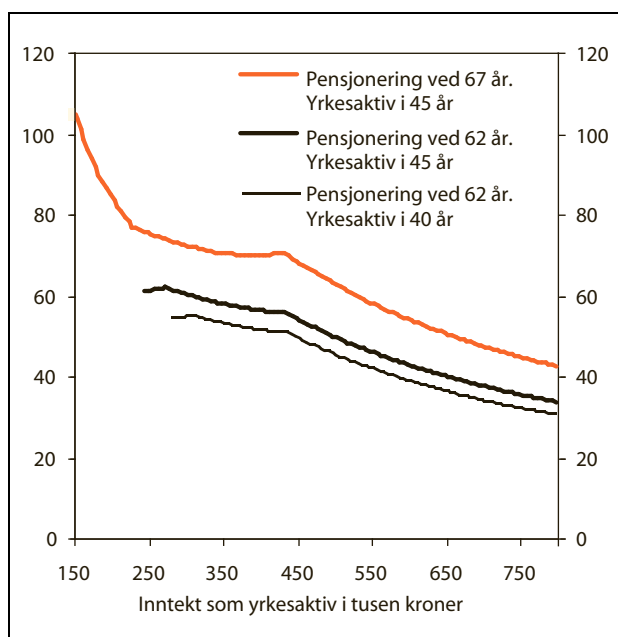
Kilde: Tabell 7.2 i St.meld. nr. 5 (2006–2007), og egne beregninger.

Delingstallet viser altså en pensjoneringsaldereffekt for en bestemt kohort; hvordan gitte pensjonsrettigheter gir ulik årlig pensjon avhengig av pensjoneringsstidspunktet. Utsatt pensjering kan i tillegg gi grunnlag for økt pensjonsopptjening – en *opptjeningseffekt* – og dermed sterkere vekst i utbetalt pensjon ved utsatt pensjering enn det som går fram av tabell 10.1. Betydningen av opptjeningseffekten avhenger av forholdet mellom opptjeningen før og etter 62 år. En person med en jevn inntekt i 40 år ved fylte 62 år og en årlig opptjening på 1,35 prosent av inntekten, vil ha en kompensasjonsgrad (før delingstall) på 54 prosent ($1,35 \cdot 40$). Å fortsette med samme opptjening i ytterligere fem år vil gi en kompensasjonsgrad på 60,75 prosent, altså en økning på 6,75 prosentpoeng ($1,35 \cdot 5$), eller 12,5 prosent. Opptjeningseffekten bidrar altså til at pensjonsnivået blir 12,5 prosent høyere. I tillegg kommer virkningen av regulering og delingstall. Tabell 10.1 viste at pensjoneringsaldereffekten bidrar til at pensjonen blir 28 prosent høyere ved å utsette pensjeringen fra 62 til 67 år. Legges opptjeningseffekten til, vil forskjellen i pensjonsnivå på pensjoneringsstidspunktet bli 44 prosent, og legges også virkningen av reguleringen til, blir forskjellen om lag 50 prosent. Den økonomiske gevinsten ved utsatt pensjering fra 62 til 67 år er altså betydelig.

Forskjellen mellom pensjoneringsaldereffekten og opptjeningseffekten er illustrert i figur 10.7. Linjene i figuren viser kompensasjonsgraden etter skatt for personer som pensjonerer seg ved 62 og

67 år, målt ved kompensasjonsgraden ved fylte 67 år. To av linjene starter først når inntekten kommer over et visst nivå. Årsaken til dette er at det i figuren er lagt inn et krav om at opptjeningen av pensjonsrettigheter på pensjoneringsstidspunktet må være så høy at alderspensjonen fra 67 år minst blir like høy som minstepensjonen (uavkortet garanti-pensjon), jf. omtale i St.meld. nr. 5 (2006–2007) punkt 7.6.2. Den øverste linja i figur 10.7 viser kompensasjonsgraden for personer som pensjonerer seg ved fylte 67 år etter 45 år i arbeidslivet, mens den nest øverste linja viser kompensasjonsgraden for pensjering ved 62 år, også med 45 års opptjening. Forskjellen mellom de to linjene illustrerer dermed den isolerte virkningen av delingstallet og reglene om regulering av pensjonen. Den nederste linja i figuren viser kompensasjonsgraden for en person som går av ved fylte 62 år med 40 års opptjening. Forskjellen mellom de to nederste linjene er dermed fem års opptjening ved 62 år, og den illustrerer dermed opptjeningseffekten. Den nederste linja viser også den alderspensjonen en person som ville ha fått 45 års opptjening ved fylte 67 år (den øverste linja) får ved å pensjonere seg fem år tidligere. Det går fram at avstanden mellom de to øverste linjene er klart større enn mellom de to nederste. Flere opptjeningsår betyr altså klart mindre for størrelsen på den årlige pensjonen ved utsatt pensjering enn delingstall og regulering.

For en person med en inntekt som yrkesaktiv på 370 000 kroner i 40 år som pensjonerer seg ved 62 år (den nederste linja i figur 10.7), er kompensa-



Figur 10.7 Kompensasjonsgrad etter skatt for alderspensjon fra 67 år for enslig pensjonist. Prosent

sjonsgraden etter skatt ved 67 år 52,8 prosent, mens kompensasjonsgraden hadde blitt 69,8 prosent dersom vedkommende hadde fortsatt å arbeide fem år til, og pensjonert seg ved fylte 67 år (den øverste linja i figuren). På pensjoneringstidspunktet er brutto pensjon 31 prosent lavere ved pensjonering ved 62 år enn ved pensjonering ved 67 år.

Vi skal se nærmere på utviklingen i brutto alderspensjon ved å fortsette å arbeide etter fylte 62 år. Gevinsten av dette målt ved økningen i alderspensjonen vil være større desto høyere opptjeningen ved 62 år er. Vi tar utgangspunkt i en person som ved fylte 62 år har 40 år med lik inntekt. Dersom inntekten er under den øvre grensen for opptjening på 7 G, men over grensen for avkortning mot garantipensjon (om lag 4,15 G), vil kompensa-

sjonsgraden før skatt være 54,0 prosent ($1,35 \cdot 40$) etter 40 år dersom pensjonen tas ut ved fylte 67 år. Dersom pensjonen tas ut ved fylte 62 år blir kompensasjonsgraden før skatt 41,9 prosent dersom vi benytter delingstallet for 62-åringene i 2010. Tabell 10.2 viser hvordan alderspensjonen for en person med 350 000 kroner i inntekt som yrkesaktiv avhenger av uttakstidspunktet. Den tredje kolonnen viser at den årlige alderspensjonen øker med 10 800 kroner ved å utsette pensjoneringen fra 62 til 63 år, og gevinsten øker til 16 000 kroner dersom pensjoneringen utsettes fra 66 til 67 år. Den fjerde kolonnen viser at den samlede gevinsten ved å utsette pensjoneringen fra 62 til 67 år er hele 66 100 kroner. Virkningen av at alderspensjonen reguleres mindre enn opptjente pensjonsrettigheter kommer i tillegg. Forskjellene i alderspensjon ved fylte 67 år er derfor større enn det tabellen viser.

10.3.3 Levealdersjustering av pensjonene

Levealdersjustering innebærer at pensjonsnivåene skal justeres dersom forventet levealder øker. Prinsippet om levealdersjustering ble vedtatt av Stortinget i mai 2005, og Regjeringen foreslår i St.meld. nr. 5 (2006–2007) at levealdersjusteringen skal innføres fra 2010 med virkning for nye alderspensjonister. Hvordan levealdersjusteringen konkret skal utformes vil bli avklart i det videre arbeidet med pensjonsreformen. I hvilken grad levealdersjusteringen vil påvirke pensjonsnivåene vil avhenge av hvordan forventet levealder faktisk utvikler seg framover. Uførepensjonsutvalget har benyttet de tallene for levealdersjustering som er presentert i St.meld. nr. 5 (2006–2007), og som tar utgangspunkt i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2005.

Siden delingstallet skal gjenspeile forventet tid som alderspensjonist, vil endringer i forventet levealder innebære at delingstallet endres over tid.

Tabell 10.2 Alderspensjon før skatt ved uttak på ulike alderstrinn for en person med inntekt som yrkesaktiv på 350 000 kroner og 40 års opptjening ved fylte 62 år. Kroner og prosent.

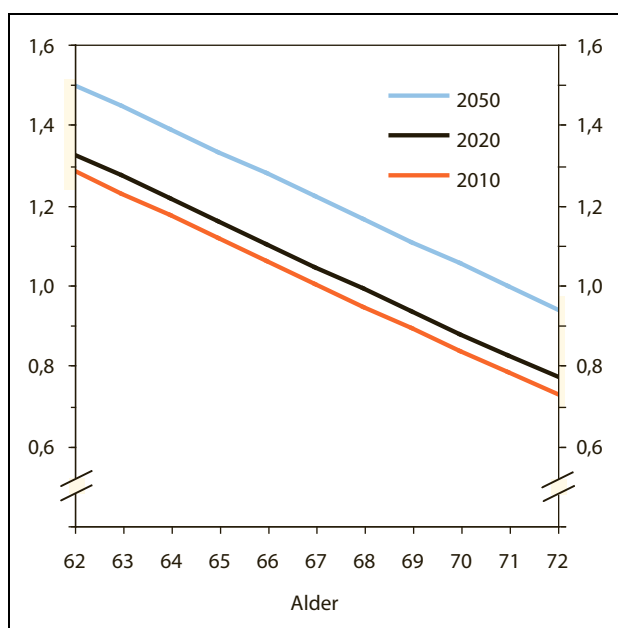
Alder ved uttak	Alderspensjon på uttakstidspunktet. Kroner	Årlig økning. Kroner	Økning fra 62 år. Kroner	Prosentvis økning fra 62 år	Kompensasjonsgrad. Prosent
62 år	146 500	0	0	0	41,9
63 år	157 300	10 800	10 800	7	44,9
64 år	169 200	11 900	22 700	15	48,3
65 år	182 200	13 000	35 700	24	52,1
66 år	196 600	14 400	50 100	34	56,2
67 år	212 600	16 000	66 100	45	60,8

Figur 10.8 viser delingstallene for ulike alderstrinn ved tre ulike tidspunkter, 2010, 2020 og 2050. Tallene er normert til 1,0 for 67-åringer i 2010. I 2050 er delingstallet 1,0 ved knapt 71 år. Tallene kan tolkes slik at delingstallet er det tallet de opparbeidede pensjonsrettighetene skal deles på for å beregne den årlige pensjonen. For eksempel: Dersom opptjente rettigheter tilsvarer 60 prosent av lønn som yrkesaktiv når delingstallet er 1,0, gjelder dette ved uttak av pensjon når delingstallet er 1,0 (67 år i 2010). Hvis pensjonsrettighetene tas ut i en alder der delingstallet er 1,2, vil den årlige pensjonen tilsvare 50 prosent ($= 60 / 1,2$) av lønnen som yrkesaktiv.

Delingstallene i figur 10.8 innebærer at det relative pensjonsnivået ved 67 år vil reduseres med gjennomsnittlig 0,5 prosent årlig fra 2010 til 2050, dersom levealderen øker i takt med befolkningsframskrivningen. Den enkelte kan kompensere for dette ved å arbeide lenger. Fordi pensjonsopptjeningen øker ved å arbeide lenger er det ikke nødvendig å arbeide like mye lenger som økningen i forventet levealder for å opprettholde det relative pensjonsnivået ved 67 år sammenliknet med tidligere kohorter. Det er anslått at en må arbeide om lag åtte måneder ekstra for hvert år forventet levealder øker. Fra 2010 til 2050 innebærer det 2 ½ til 3 år mer.

10.3.4 Regulering av pensjonene

I dagens system reguleres både pensjonsopptjening og alderspensjon og uførepensjon under utbetaling



Figur 10.8 Delingstall 2010, 2020 og 2050 for ulike alderstrinn.

med den samme faktoren – folketrygdens grunnbeløp (G). I Stortingets pensjonsforlik våren 2005 heter det at opptjente pensjonsrettigheter skal reguleres med lønnsveksten, mens inntektpensjon under utbetaling skal reguleres med en kombinasjon av pris- og lønnsvekst. Garantipensjonen skal reguleres med lønnsveksten justert for endringer i levealderen, mens uførepensjon skal lønnsindekseres. Det innebærer at det blir ulik regulering av alderspensjon og uførepensjon, og minstesikringen for uførepensjonister vil reguleres sterkere enn minstesikringen for alderspensjonister.

10.4 Dagens uføreordning med ny modell for alderspensjon

Uførepensjonen blir i dag beregnet etter en pensjonsmodell der ytelsen er avledet av en beregnet alderspensjon. Ny modell for alderspensjon får derfor direkte konsekvenser for uførepensjonen. Dette avsnittet viser konsekvensene av en relativt mekanisk tilpasning av dagens uføreordning til den nye modellen for alderspensjon i folketrygden.

10.4.1 Dagens uføreordning

Det er i dagens system en tett kobling mellom utmålingen av (varig) uførepensjon og utmålingen av alderspensjon. Hel uførepensjon skal i prinsippet svare til den alderspensjonen en person ville ha fått ved fylte 67 år. Uførepensjonen beregnes derfor som den alderspensjonen vedkommende ville fått dersom personen hadde fortsatt i arbeid til og med det året vedkommende fyller 66 år. For de «tapte arbeidsårene» en er uførepensjonist kan en få beregnet framtidig trygdetid og framtidige pensjonspoeng. Framtidig trygdetid er perioden fra en blir ufør til og med det året en fyller 66 år. For hvert år i den framtidige trygdetida beregnes det framtidige pensjonspoeng med utgangspunkt i allerede opptjente pensjonspoeng. De framtidige pensjonspoengene beregnes som det høyeste av:

- gjennomsnittet av pensjonspoengene de tre siste årene før uførheten eller
- gjennomsnittet av halvparten av de beste pensjonspoengårene i alle år fra og med det året personen fylte 17 år.

Dette innebærer at en tjener opp rett til alderspensjon fra folketrygden i perioden som uførepensjonist på grunnlag av en «fiktiv inntekt», som fastsettes med utgangspunkt i inntekten før uføretidspunktet.

10.4.2 Tilpasning av uføreordningen til ny modell for alderspensjon

Det er teknisk sett mulig å tilpasse dagens uføreordning til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. En mekanisk implementering av Regjeringens forslag til ny folketrygd i dagens uføreordning kan innebære:

- Uførepensjonistene går over på alderspensjon ved fylte 67 år, som i dag.
- Uførepensjonister får beregnet alderspensjonen med utgangspunkt i summen av faktisk opptjening i perioden før de ble uføre og en fiktiv opptjening i perioden som uførepensjonister.
- Grunnlaget for den fiktive opptjeningen av alderspensjon er den pensjonsgivende inntekten som personen hadde før uførheten oppsto. Det legges i beregningen under til grunn at en får opptjening i alle år fram til fylte 67 år.
- Uførepensjonen settes lik den alderspensjonen vedkommende ville fått ved 67 år, men uten eventuell korreksjon for levealdersjustering.
- Uførepensjonen reguleres årlig i takt med lønnsveksten.
- Alderspensjonen til personer som har vært uførepensjonister omfattes av levealdersjustering og reguleres med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten.

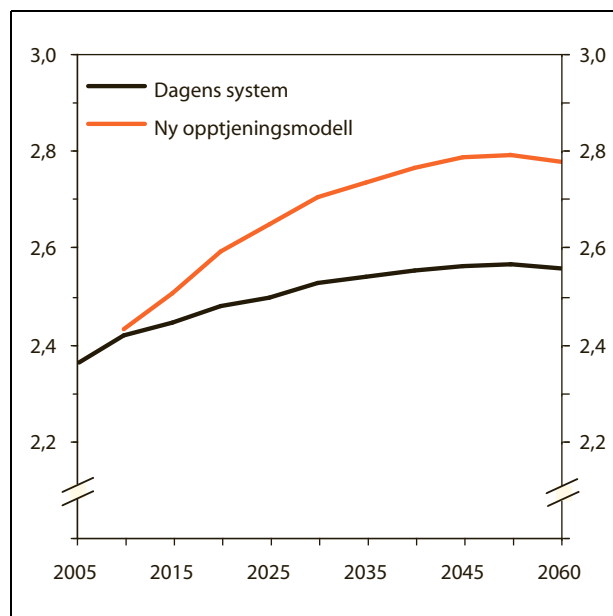
Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet konsekvensene av å innføre ny opptjeningsmodell slik det er beskrevet over. Resultatene er sammenliknet med en situasjon der dagens uføreordning videreføres. For å rendyrke konsekvensene av den nye opptjeningsmodellen, er det forutsatt at antall uførepensjonister ikke endres som følge av ny opptjeningsmodell. I beregningene med ny opptjeningsmodell er det lagt til grunn følgende overgangsregler:

- Personer som går av med uførepensjon før 2010, får uførepensjonen beregnet etter reglene i dagens folketrygd og beholder denne helt til de går over til alderspensjon.
- Personer som blir uføre fra 2010 får uføreytelsen beregnet etter ny opptjeningsmodell.
- For alderspensjon benyttes de overgangsreglene som ble foreslått av Pensjonskommissjonen. Disse innebærer at alle som er født til og med 1950 får utmålt alderspensjonen etter dagens opptjeningsmodell, mens alle født i 1965 eller senere får beregnet alderspensjonen etter den nye opptjeningsmodellen. Personer født mellom 1950 og 1965 får pensjonen utmålt med en kombinasjon av dagens og ny opptjenings-

modell, med vekter som avhenger av fødselsåret.

Overgangsreglene innebærer at effekten av den nye opptjeningsmodellen på gjennomsnittlige pensjoner vil bli gradvis større over tid, etter hvert som en stadig større andel av uførepensjonistene får utmålt uførepensjonen med ny opptjeningsmodell og etter hvert som stadig flere får utmålt alderspensjonen etter ny modell. De valgte reglene for uførepensjon gjør at overgangsperioden blir svært lang, siden en 18-åring kan få uførepensjon etter gamle regler i 2009, og beholde denne til overgangen til alderspensjon i 2058. Beregningene er derfor gjennomført fram til 2060.

Figur 10.9 viser utviklingen i gjennomsnittlig uførepensjon målt i grunnbeløp (G) med gammel og ny opptjeningsmodell, men med dagens regelverk for opptjening og uttak av alderspensjon. Figuren illustrerer virkningen av en gradvis innfasing av den nye modellen for opptjening av alderspensjon i folketrygden. Forskjellen mellom linjene øker over tid fordi en stadig større andel av uførepensjonistene får beregnet uførepensjonen med ny opptjeningsmodell. Det går fram at den gjennomsnittlige uførepensjonen stiger med både ny og gammel modell, men klart mest med den nye modellen. Etter 2040 ligger den gjennomsnittlige



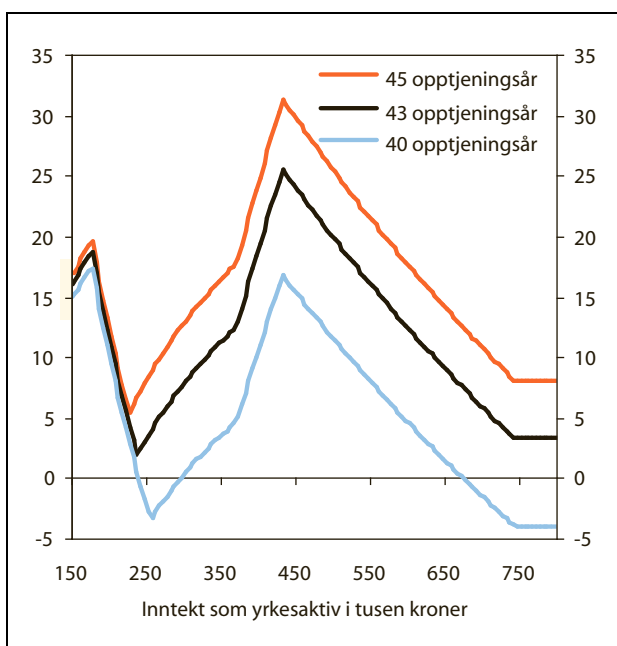
Figur 10.9 Gjennomsnittlig uførepensjon med dagens og ny opptjeningsmodell for alderspensjon. Opptjening til 67 år. Grunnbeløp

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

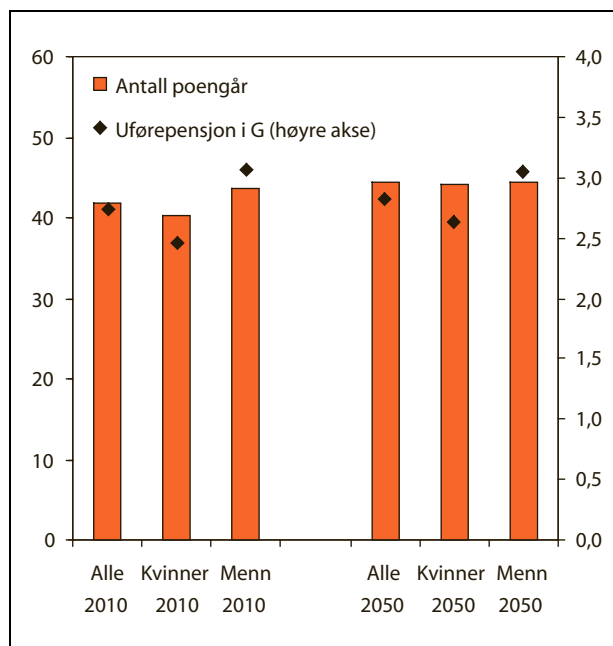
uførepensjonen 8–9 prosent høyere med den nye opptjeningsmodellen.

Uførepensjonistene vil altså i gjennomsnitt komme relativt bedre ut med den nye opptjeningsmodellen enn med en videreføring av dagens modell. Hovedårsaken til dette er at uførepensjonistene i gjennomsnitt får relativt mange opptjeningsår med ny modell dersom de får medregnet opptjening til de fyller 67 år. Punkt 10.3.1 viste at den nye opptjeningsmodellen er særlig gunstig dersom en har mange opptjeningsår. Figur 10.10 viser den prosentvise endringen i alderspensjonen ved å gå over fra dagens opptjeningsmodell til Regjeringens forslag til ny opptjeningsmodell. Det går fram at med 43 opptjeningsår så øker alderspensjonen for alle inntektsnivåer som yrkesaktiv, og veksten er over 10 prosent for inntekter under vel 205 000 kroner og for inntekter mellom 335 000 og 635 000 kroner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet hvor mange opptjeningsår framtidige uførepensjonister vil få dersom de får medregnet opptjening til og med det året de fyller 66 år. Det viser seg at nye uførepensjonister i 2010 i gjennomsnitt har 41,9 år med inntekt over 1 G, mens nye uførepensjonister i 2050 har 44,3 år, jf. figur 10.11. Menn har 3,4 flere opptjeningsår enn kvinner i 2010, mens forskjellen mellom kjønnene er liten i 2050. Beregningene viser at mer enn 90 prosent av uførepensjonistene i 2050 har mer enn 40 opptjeningsår.



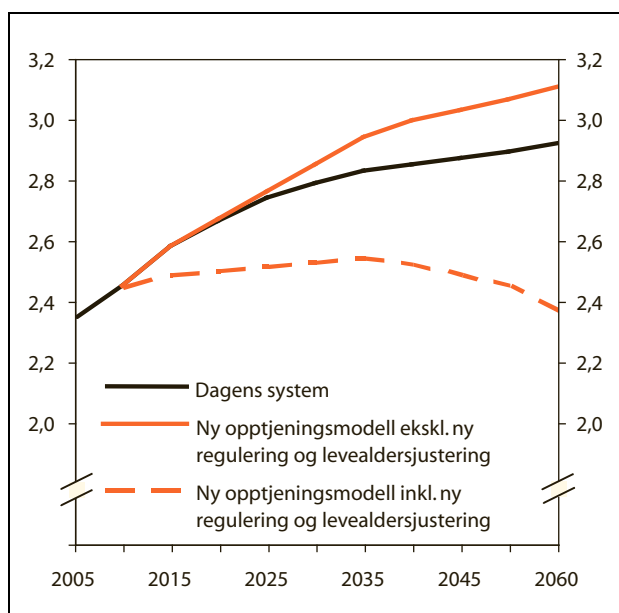
Figur 10.10 Endring i alderspensjon ved overgang fra dagens til ny opptjeningsmodell for ulike antall opptjeningsår. Prosent



Figur 10.11 Gjennomsnittlig antall poengår (venstre akse) og gjennomsnittlig uførepensjon målt i G (høyre akse) for nye uførepensjonister i 2010 og 2050

Note: Gjennomsnittlig uførepensjon ved en videreføring av dagens system for uførepensjon.

Figur 10.12 viser utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon målt i G til personer som har mottatt uførepensjon. Den midterste linja viser utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon ved en videreføring av dagens opptjeningsmodell, mens den øverste linja viser gjennomsnittlig alderspensjon med ny opptjeningsmodell, men før det er tatt hensyn til levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjonen. Forskjellen mellom de to linjene viser den isolerte effekten av den nye opptjeningsmodellen, som fører til at gjennomsnittlig alderspensjon i 2050 blir seks prosent høyere enn ved en videreføring av dagens opptjeningsmodell. Gjennomsnittlig alderspensjon vokser dermed noe mindre enn gjennomsnittlig uførepensjon ved overgang til ny opptjeningsmodell. Det skyldes særlig at innfasingen av alderspensjonen går langsommere enn innfasingen av uførepensjonen, gitt Pensjonskommisjonens forslag til overgangsregler: Først i 2018 vil de første som delvis får beregnet alderspensjonen etter ny modell (1951-årgangen) fylle 67 år, mens de siste som delvis får beregnet alderspensjonen etter gammel modell (1964-årgangen) først vil fylle 67 år i 2031. I beregningen får om lag 16 prosent av de alderspensjonistene som har vært uføre alderspensjonen delvis beregnet etter dagens opptjeningsmodell i 2050.



Figur 10.12 Gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon. Dagens og ny opptjeningsmodell for alderspensjon. Opp-tjening til, og overgang til alderspensjon ved 67 år. Grunnbeløp

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Den nederste linja i figur 10.12 viser gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har vært uførepensjonister når det også tas hensyn til levealdersjusteringen og til nye regler for regulering av alderspensjonen. Det går fram at dette fører til at gjennomsnittlig alderspensjon etter hvert blir vesentlig lavere enn ved en videreføring av dagens modell for alderspensjon. I 2050 er den gjennomsnittlige alderspensjonen 15 prosent lavere enn det som følger av en videreføring av dagens modell.

Av beskrivelsen over går det fram at uføreordningen rent teknisk kan tilpasses den nye modellen for opptjening og uttak alderspensjon i folketrygden. Den løsningen som beskrives gir etter hvert en relativt sterk økning i nivået på gjennomsnittlig uførepensjon, mens særlig levealdersjusteringen innebærer at gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon etter hvert blir klart lavere enn dersom dagens folketrygd videreføres.

Nivåene på uførepensjonen og på alderspensjonen til personer som har vært uføre kan relativt enkelt justeres ved å endre parametrene i uføreordningen. Den nye modellen for uttak av alderspensjon i folketrygden har imidlertid noen karaktertrekk som skaper noen systemmessige utfordringer for uføreordningen. Utfordringene er sær-

lig knyttet til innføringen av fleksibel pensjonsalder i folketrygden.

10.5 Utfordringer for uføreordningen som følge av ny modell for alderspensjon i folketrygden

Fleksibel pensjonsalder innebærer at den enkelte får mulighet til å velge pensjoneringstidspunkt. En kan gå av tidlig med den alderspensjonen en da har opparbeidet seg rett til, eller en kan utsette pensjoneringen og få høyere alderspensjon. Tabell 10.2 viste at økningen i alderspensjon kan være betydelig. Videre kan yrkesaktive velge helt eller delvis å kompensere for virkningene av levealdersjusteringen gjennom å arbeide lenger. Denne valgfriheten har ikke uførepensjonister, siden sviktende helse er en forutsetning for å få uførepensjon. Når det ikke lenger er noen veldefinert pensjonsalder i folketrygden, vil det heller ikke være noe opplagt utgangspunkt for å fastsette en alder for når uførepensjonister skal gå over på alderspensjon. Denne alderen må, på linje med de øvrige parametrene i systemet, fastsettes administrativt. Det må videre tas stilling til om alderen for overgang til alderspensjon skal endres over tid, altså i hvilken grad alderspensjonen til personer som har mottatt uførepensjon skal omfattes av levealdersjustering.

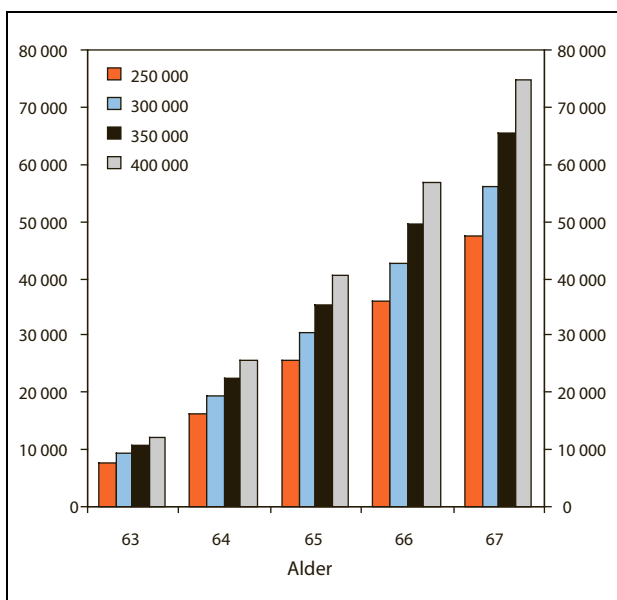
«Pensjonsgap»

I et system der alderspensjonen til uførepensjonister beregnes etter de samme hovedprinsippene som gjelder for yrkesaktive, vil alderspensjon bli høyere desto senere overgangen til alderspensjon skjer. Det kan synes urimelig at overgangen skal skje allerede ved første mulig uttakstidspunkt for yrkesaktive, siden uførepensjonistene ikke har den samme muligheten som yrkesaktive til å øke alderspensjonen ved å velge å arbeide lenger. Pensjonskommisjonen mente det var rimelig at automatisk overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon skjer fra et senere tidspunkt enn tidligste mulige uttak av alderspensjon, jf. kapittel 3. Kommisjonen la til grunn at overgang og omregning fra uførepensjon til alderspensjon bør skje ved fylte 67 år, slik som i dag, men mente samtidig at spørsmålet burde vurderes nærmere.

Dersom alderen for når uførepensjonistene skal gå over på alderspensjon settes høyere enn 62 år, betyr det at uførepensjonistene vil få høyere alderspensjon enn yrkesaktive med tilsvarende inntektshistorie som tar ut alderspensjonen fra 62

år. Hvor stor forskjellen blir, avhenger særlig av aldersgrensen for overgang fra uføre- til alderspensjon og reglene for opptjening etter 62 år. Punkt 10.3.2 viste at gevinsten i form av høyere alderspensjon ved å fortsette å arbeide etter 62 år kan være betydelig. Figur 10.13 illustrerer hvor mye pensjonen vil øke sammenliknet med nivået ved 62 år for personer som har hatt jevn inntekt på fra 250 000 til 400 000 kroner i 40 år ved fylte 62 år. For eksempel øker den årlige pensjonen med 25 700 kroner dersom en person med 250 000 kroner i inntekt som yrkesaktiv utsetter pensjoneringen fra 62 til 65 år, mens det tilsvarende tallet for en person med 400 000 kroner i tidligere inntekt er på 40 400. Prosentvis er veksten i pensjonen 24 prosent for begge.

Jo høyere alderen for overgang til alderspensjon settes, desto større blir forskjellen på alderspensjonen til en uførepensjonist og en person med identisk inntekts historie som velger å pensjonere seg ved fylte 62 år. Denne forskjellen – eller «pensjonsgapet» – kan gjøre det økonomisk attraktivt å bli uførepensjonert når en nærmer seg 62 år. Gjennomgangen i kapittel 3 viste at både i Pensjonskomisjonens innstilling, i St.meld. nr. 12 (2004–2005) og i stortingsvedtaket av 26. mai 2005 var det bekymring for om uføreordningen kunne tåle et slikt pensjonsgap. Det er et sentralt utgangs-



Figur 10.13 Økt årlig pensjon i forhold til 62 år ved ulike pensjoneringsaldrer for ulike inntektsnivåer. Forutsatt 40 års opptjening ved 62 år. Kroner

punkt for at Uførepensjonsutvalget er satt ned, at det skal vurdere om reglene for opptjening og uttak av alderspensjon for personer som har vært uførepensjonister bør utformes slik at pensjonsgapet reduseres. Senere i dette kapitlet vurderes det i hvilken grad en tilpasset AFP-ordning kan bidra til å delvis lukke pensjonsgapet.

Levealdersjustering

Også håndteringen av levealdersjusteringen innebærer en systemmessig utfordring for uføreordningen. Personer som av helsemessige årsaker ikke kan arbeide, kan heller ikke velge å arbeide lenger for å kompensere for levealdersjusteringen av pensjonene slik yrkesaktive kan. Med en fast aldersgrense for overgang fra uføre- til alderspensjon vil alderspensjonen til personer som har mottatt uførepensjon gradvis reduseres sammenliknet med inntektsutviklingen for yrkesaktive, dersom levealderen øker. Det er derfor et nærliggende spørsmål om ikke uførepensjonister bør skjermes fra levealdersjusteringen, slik at det relative nivået på alderspensjonen kan opprettholdes. Pensjonskomisjonen vurderte dette, men konkluderte med at uførepensjonistene burde omfattes av levealdersjustering på samme måte som yrkesaktive. Levealdersjusteringen er det viktigste enkelttiltaket for å redusere folketrygdens utgifter på lang sikt, og når mellom 40 og 50 prosent av alderspensjonistene tidligere har mottatt uførepensjon, så vil det innebære en vesentlig utgiftsøkning dersom uførepensjonistene skal skjermes for levealdersjusteringen. Pensjonskomisjonen mente imidlertid at omregningstidspunktet for overgang fra uførepensjon til alderspensjon burde revurderes dersom befolkningsutviklingen medførte at det oppsto uheldige skjevheter.

Beregningene i punkt 10.4.2 viste at uførepensjonistene etter hvert vil kunne få et betydelig fall i inntekten ved overgang til alderspensjon, dersom tidligere uførepensjonister fullt ut skal omfattes av levealdersjusteringen. Det kan synes lite sannsynlig at et slikt system vil bli opprettholdt over tid. På den andre siden: Dersom uførepensjonistene ikke skal omfattes av levealdersjustering, vil utgiftene til alderspensjon øke betydelig, og den økonomiske gevinsten ved å bli uførepensjonert – pensjonsgapet – vil øke over tid, noe som kan øke presset på uføreordningen. Utvalgets vurderinger av dette dilemmaet og forslag til løsning følger i kapittel 13.

10.6 Virkninger av en tilpasset AFP

10.6.1 Dagens AFP-ordninger

Dagens AFP-ordninger er rene tidligpensjonsordninger som kan utbetale pensjon i perioden 62–66 år. AFP-pensjonen beregnes som hovedregel på samme måte som uførepensjon, dvs. den er lik en beregnet alderspensjon ved 67 år og ved denne beregningen får en medregnet opptjening for årene fram til fylte 67 år. I tillegg gis det et AFP-tillegg. Systemet innebærer at for personer med gjennomsnittlig lønnsutvikling fra fylte 62 år, er alderspensjonen fra 67 år uavhengig av når en pensjonerer seg i perioden 62–67 år. Også størrelsen på AFP-pensjonen er uavhengig av når en tar ut AFP.

En videreføring av AFP som et system der pensjonsnivået ikke påvirkes av pensjoneringsalderen vil fjerne de økonomiske insentivene til å fortsette å arbeide etter 62 år som ligger i Regjeringens forslag til modell for fleksibel pensjonering. Siden vel $\frac{3}{4}$ av arbeidstakerne i den aktuelle aldersgruppen har rett til AFP, vil det i så fall bety at flertallet av arbeidstakerne ikke vil omfattes av denne delen av pensjonsreformen. Pensjonskommisjonen la derfor til grunn at AFP skulle fjernes.

Regjeringen har nå foreslått at AFP skal videreføres, men i en form som er tilpasset den nye modellen for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. I utvalgets mandat heter det at «utvalget skal vurdere hvordan alternative allmenne tidligpensjonsordninger kan påvirke tilgangen til uførepensjon». Det er derfor et sentralt spørsmål hvordan den framtidige AFP-ordningen vil se ut. Videre i dette kapitlet presenteres opplegget for arbeidet med AFP og utvalgets vurderinger av hvilken betydning dette kan ha for størrelsen på pensjonsgapet og mulige konsekvenser av dette for tilgangen til uførepensjon.

10.6.2 Omtalen av AFP i St.meld. nr. 5 (2006–2007)

I tråd med pensjonsforliket i Stortinget av 26. mai 2005 legger Regjeringen i pensjonsmeldingen høsten 2006 opp til en videreføring av AFP-ordningen. Regjeringen viser imidlertid til at det nåværende regelverket for AFP er tilpasset dagens alderspensjon i folketrygden, der grensen for å ta ut pensjon er 67 år. Når det innføres en ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden med mulighet for uttak fra 62 år, må derfor AFP tilpasses dette. Regjeringen legger vekt på at denne tilpasningen må skje i samarbeid med partene i arbeidslivet og vil derfor invitere partene i arbeids-

livet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset AFP-ordning. Av meldingen går det fram at Regjeringen legger vekt på at et forslag til ny AFP skal foreligge i god tid før hovedoppgjøret i 2008.

Regjeringen mener en videreføring av dagens AFP-ordning ville bety at forslaget til nytt pensjonsystem i folketrygden får begrenset betydning for valg av pensjoneringstidspunkt for de fleste arbeidstakerne. Regjeringen viser til at ett alternativ for å unngå dette ville være å begrense tilgangen til AFP-ordningen, men at erfaringen tilsier at det ville være vanskelig å få til dette. Regjeringen går derfor inn for at AFP videreføres i form av et årlig påslag til alderspensjonen i folketrygden.

Av meldingen går det videre fram at Regjeringen er innstilt på å videreføre sitt samlede økonomiske bidrag til AFP-ordningen, i tråd med pensjonsforliket i Stortinget. Dette omfatter også verdien av skattefordeler og poengopptjening i folketrygden. Det samlede økonomiske bidraget skal beregnes ut fra dagens uttakssrate, men justeres for det antallet som omfattes av ordningen.

Av pensjonsmeldingen går det altså fram at Regjeringen går inn for at AFP-ordningen legges om slik at AFP-ytelsen kommer som et tillegg til den nye fleksible alderspensjonen i folketrygden. Den nærmere utformingen av et slikt tillegg, og den framtidige organiseringen og finansieringen av AFP-ordningen, vil først bli avklart gjennom den varslede prosessen med partene i arbeidslivet. Ut fra omtalen i meldingen synes det imidlertid rimelig å legge til grunn at den nye AFP-ytelsen skal utbetales som en livsvarig – eller i alle fall langvarig – ytelse også etter 67 år.

I meldingen vises det videre til at en i dagens AFP-ordning må trekke seg helt eller delvis ut av arbeidslivet for å dra fordel av ordningen, og at noe over halvparten av de som er berettiget til AFP, benytter ordningen. Det heter videre at: «Med AFP utformet som et påslag, vil alle berettigede få den samme samlede utbetalingen fra ordningen uavhengig av uttakstidspunkt. Dette vil sammen med ny alderspensjon i folketrygden motivere til arbeid.» I det tilleggsmandatet utvalget har fått, heter det at: «Utvalget bes legge til grunn at en tilpasset AFP dermed vil innebære at pensjonsystemet samlet vil være tilnærmet nøytralt.»

10.6.3 Forholdet mellom AFP og uførepensjonen

Regjeringen har i St.meld. nr. 5 (2006–2007) beskrevet et utgangspunkt for det videre arbeidet med AFP, men detaljene i ordningen skal avklares

i samarbeid med partene i arbeidslivet. Hva som bli resultatet av denne prosessen er foreløpig åpent.

Utvalget er, i tilleggsmandatet, bedt om å legge til grunn at det samlede pensjonssystemet vil være «tilnærmet nøytralt». Det kan oppnås dersom AFP gjøres om til et (lang)varig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden. I så fall vil den enkelte få økt samlet pensjon jo senere pensjonen tas ut, også inklusive AFP, og de økonomiske insentivene til å utsette pensjoneringsen i den fleksible ordningen i folketrygden vil beholdes.

Det er et viktig spørsmål hvem som skal dra nytte av en tilpasset AFP-ordning. I dag er AFP et gode som bare de som tar ut AFP får direkte økonomisk del i, og jo tidligere en tar ut AFP, desto større er den økonomiske fordelene av ordningen. Dette er ikke forenlig med et «tilnærmet nøytralt» pensjonssystem, og Regjeringen har derfor lagt til grunn at alle som vil være berettiget til AFP også bør dra nytte av den. Dette må bety at alle «medlemmene» av AFP-ordningen skal få AFP. Dette åpner for ulike scenarier for den framtidige utviklingen i AFP-ordningen, både for oppbyggingen av rettigheter til AFP og for hvilke krav som skal stilles for å kunne ta ut disse rettighetene.

Utvalget legger til grunn at det på kort sikt vil være et krav for å kunne ta ut AFP at en er i arbeid ved fylte 62 år og tilfredsstillende visse minstekrav til tidligere yrkesdeltaking. AFP vil dermed være en ordning som forbeholdes de som ikke har gått ut av arbeidstyrken før fylte 62 år. Det innebærer blant annet at de som blir uførepensjonerte før fylte 62 år ikke vil få tilgang til AFP. AFP vil dermed kunne redusere betydningen av pensjonsgapet i folketrygden, og dermed gjøre det enklere å ha et pensjonsgap i folketrygden.

Situasjonen er mer komplisert for personer som har fylt 62 år. I denne gruppen kan det være personer som får helseproblemer og som både kan ha rett til uførepensjon og til AFP. Dersom en etter fylte 62 år kan få både AFP og uførepensjon uavkortet, vil AFP-ordningen ikke bidra til å redusere den økonomiske gevinsten av å bli uførepensjonert etter 62 år: Den økonomiske logikken i folketrygden blir som beskrevet tidligere i dette kapitlet, og på toppen av dette kommer et AFP-påslag. Nivået på de samlede ytelsene øker, men forskjellen i ytelse på å bli uførepensjonert etter 62 år og å ta ut alderspensjon blir ikke nødvendigvis påvirket av AFP-påslaget.

Dersom det ikke skjer noen samordning mellom uføreytelsen og AFP-påslaget kan det bli en betydelig terskeeffekt ved 62 år, siden en person som blir uførepensjonist som 61-åring ikke får noe

AFP-påslag, mens en person som blir uførepensjonist som 62-åring får AFP-påslaget. For å redusere eller fjerne denne terskeeffekten må det skje en samordning av AFP-påslaget og uførepensjonen, dersom det legges til grunn at AFP skal forbeholdes personer som er i arbeid ved fylte 62 år.

Dersom AFP-påslaget blir en rettighet en får tilgang til ved fylte 62 år, og som kan «disponeres fritt» fra dette tidspunktet, kan det hevdes at det er lite rimelig at AFP skal kunne avkortes mot andre ytelser. På den andre siden vil det å ikke avkorte AFP mot folketrygdytelser bety at flere får tilgang til rammen for AFP-ordningen, og AFP-påslaget til den enkelte blir mindre. Den videre prosessen vil avgjøre hva partene blir enige om på dette punktet.

Dersom AFP ikke skal avkortes mot uføreytelsen blir spørsmålet om det er rimelig, og naturlig, at uføreytelsen avkortes mot AFP. Svaret kan avhenge både av hvilken status AFP får og av hvordan uføreordningen utformes. Generelt er det lang tradisjon, både i Norge og andre land, for at offentlige ytelser kan avkortes mot annen inntekt. For eksempel er det strenge regler for avkorting mot egen og ektefelles inntekt av den supplerende stønaden til personer med kort botid i Norge, som ble innført i 2006. Stønaden avkortes også mot pensjon fra norske og utenlandske, offentlige og private tjenstepensjonsordninger, og dersom formuen er for høy. Men den supplerende stønaden har karakter av å være sosialhjelp, og i Norge finnes det ikke eksempler på at inntektsavhengige trygdeytelser avkortes mot ytelser fra tjenstepensjonsordninger. Dersom AFP får karakter av tjenstepensjon, ved at retten til AFP-påslaget gradvis bygges opp gjennom den yrkesaktive perioden, kan det derfor synes fremmed at folketrygdytelser avkortes mot AFP-ytelsen. Men siden utvalget legger til grunn at retten til AFP bare skal tilfalle de som står i arbeid ved fylte 62 år, synes det mindre relevant å hevde at AFP har karakter av en tjenstepensjonsordning. Utvalget legger derfor til grunn at det ikke vil være formelle hindringer i veien for at uføreytelsen kan avkortes mot et AFP-påslag.

Om det vil være naturlig å avkorte uføreytelsen mot AFP, kan også avhenge av utformingen av uføreordningen. Dersom uføreytelsen utmåles etter en pensjonsmodell, vil ytelsen knyttes tett opp mot alderspensjonssystemet. Ved å gjøre alderspensjonen avhengig av inntekten gjennom hele den yrkesaktive perioden har sparelogikken i systemet blitt styrket; retten til alderspensjon bygges gradvis opp proporsjonalt med livsinntekten. Dersom uføreytelsen knyttes til alderspensjonen kan også uføreytelsen få karakter av noe en gradvis opparbeider seg rett til, og det kan hevdes at det er

unaturlig at denne rettigheten skal avkortes mot annen inntekt, for eksempel mot et AFP-påslag.

Dersom uføreytelsen utmåles som en prosentandel av tidligere inntekt, etter modell av korttidsytelsene, vil den ha mindre karakter av å være en pensjonsytelse. Det kan da synes mer logisk at denne også skal kunne avkortes mot annen inntekt, herunder et AFP-påslag.

I lov om statstilskott til ordninger for avtalefestet pensjon heter det at AFP ikke kan utbetales dersom en mottar en uføreytelse. Utvalget mener det er viktig at det fortsatt blir en avkorting, enten ved at uføreytelsen avkortes mot AFP, eller omvendt. Hvis ikke kan det oppstå urimelige terskeeffekter rundt 62 år. Implikasjonene av dette for utformingen av uføreordningen vurderes nærmere i kapittel 13 om alderspensjon til personer som har vært uføre.

10.6.4 Pensjonsgapet og størrelsen på AFP

Utvalget legger til grunn at AFP skal forbeholdes de som står i arbeid til fylte 62 år, og at uføreytelsen skal avkortes mot AFP-påslaget, eller omvendt. I så fall vil AFP-påslaget gjøre det mindre økonomisk attraktivt å bli uførepensjonist, og dermed lette det presset på uføreordningen som Pensjonskommissjonen og andre har fryktet ville komme når det innføres fleksibel pensjonering i folketrygden. Betydningen av AFP-påslaget vil avhenge av hvor stort påslaget blir.

Den framtidige, tilpassende AFP-ordningen skal, som nevnt, avklares i samarbeid med partene i arbeidslivet. Det er derfor betydelig usikkerhet om en rekke sentrale spørsmål som vil ha betydning for hvor stort AFP-påslag den enkelte vil få. Viktige forhold som må avklares er blant annet:

- Hvordan den økonomiske rammen for ordningen skal presiseres.
- I hvilken grad AFP-påslaget skal avhenge av tidligere arbeidsinntekt og antall opptjeningsår.
- Om AFP-påslaget skal være livsvarig eller kunne betales ut over en begrenset tidsperiode.
- Hvilke inngangskriterier som skal gjelde.

De uavklarte punktene tilsier at det bare er mulig å gi svært grove indikasjoner på hvor høyt et framtidig AFP-påslag kan bli. For å få den gjennomsnittlige AFP-pensjonen på 181 000 kroner i 2006, måtte en ha en bruttoinntekt som yrkesaktiv på knapt 350 000 kroner. Med forslaget til modell for ny folketrygd, vil en arbeidsinntekt på dette nivået i 40 år, gi en alderspensjon ved 62 år på om lag 146 000 kroner. AFP-påslaget vil avhenge av flere faktorer som ennå ikke er avklart. Det synes imid-

lertid klart at påslaget vil innebære en vesentlig økning i den årlige pensjonen.

Figur 10.13 viste hvor mye den årlige alderspensjonen fra folketrygden vil øke sammenliknet med pensjonsnivået ved uttak fra 62 år, dersom en fortsetter å arbeide og tar ut alderspensjonen senere. Den illustrerer dermed hvor stort «pensjonsgapet» vil bli under ulike forutsetninger om hvor lenge uførepensjonister skal tjene opp rett til alderspensjon og ved hvilken alder de skal gå over fra uføreytelse til alderspensjon. For en person med 350 000 kroner i inntekt som yrkesaktiv som blir uførepensjonert ved fylte 62 år, vil den årlige gevinsten bli vel 35 000 kroner dersom han får medregnet opptjening til, og går over på alderspensjon ved, 65 år, sammenliknet med om han i stedet måtte ta ut alderspensjon ved 62 år. Dersom aldersgrensene settes til 67 år, blir den årlige gevinsten vel 65 000 kroner. AFP-påslaget kan potensielt redusere pensjonsgapet vesentlig, dersom det ikke kommer i tillegg til uføreytelsen.

Hvordan den tilpassede AFP-ordningen vil se ut, og dermed hvor stort AFP-påslag den enkelte vil kunne få, avhenger av utfallet av den brede prosessen som skal gjennomføres. Utvalget mener beregninger viser at AFP har potensial til å redusere de potensielle problemene som pensjonsgapet i folketrygden kan skape for uføreordningen.

10.7 Endringer i tjenstepensjonsordningene

Hovedtrekkene ved dagens tjenstepensjonsordninger er presentert i kapittel 5. Fra 2006 er det innført obligatorisk tjenstepensjon. Ordningen sikrer de aller fleste lønnstakere et tillegg til alderspensjonen fra folketrygden. Det ble samtidig obligatorisk med såkalt premiefritak ved uførhet, som innebærer at personer med tjenstepensjon som blir uførepensjonerte fortsetter å opparbeide rett til alderspensjon.

Det er ikke noe krav om at tjenstepensjonsordningene skal gi utbetalinger ved uførhet. Flertallet av lønnstakerne har likevel uførepensjon som en del av tjenstepensjonsordningene sine. De fleste av disse har ordninger som gir en løpende utbetaling (uførerente) som et tillegg til uførepensjonen fra folketrygden, og som skal sikre at samlet uførepensjon står i et visst forhold til – for eksempel utgjør 66 prosent av – inntekten som yrkesaktiv.

Både i de offentlige tjenstepensjonsordningene og i de skattefaviserte tjenstepensjonsordningene i privat sektor er hovedregelen at ord-

ningene utbetaler uføreytelse fram til fylte 67 år, og deretter alderspensjon. Enkelte arbeidstakere, særlig i offentlig sektor, har lavere aldersgrense – såkalte særaldersgrenser – for overgang til alderspensjon. Offentlig ansatte kan dessuten velge å få AFP-pensjonen beregnet etter reglene for tjenstepensjon fra fylte 65 år, dersom det er mest fordelaktig.

Dagens regelverk for tjenstepensjon innebærer at det er faste aldersgrenser for når alderspensjonen kan tas ut, og på grunn av premiefritaket ved uførhet er nivået på alderspensjonen fra tjenstepensjonsordningen i hovedsak uavhengig av om en blir uførepensjonert.

Flere forhold tilsier at reglene for uførepensjon som del av tjenstepensjonsordningene vil bli endret. For det første er dagens regelverk for tjenstepensjon tilpasset dagens folketrygd. Særlig innføringen av fleksibel pensjonsalder i folketrygden skaper behov for å vurdere endringer i regelverket for tjenstepensjon. I St.meld. nr. 5 (2006–2007) heter det:

«I henhold til Stortingets vedtak av 26. mai 2005 skal lovverket for de private tjenstepensjonsordningene tilpasses ny folketrygd etter at det er vedtatt en ny modell for folketrygdens alderspensjon. I tilknytning til ny modell for alderspensjon i folketrygden reiser det seg spørsmål om i hvilken grad dette bør få enkelte konsekvensendringer for lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon. Konsekvensene av livsløpsbasert opptjening, levealdersjustering og nye regler for regulering av utbetalte pensjoner i folketrygden er av de forhold som da vil bli gått gjennom.

Det tas sikte på å gjennomføre en samlet vurdering av behovet for endringer i lovene for tjenstepensjon i privat sektor, herunder nærmere spørsmål om hvordan en eventuell fleksibel pensjonsalder i disse ordningene skal utformes, etter at de nye lovbestemmelsene for folketrygden er vedtatt.»

For det andre kan forslagene fra Uførepensjonsutvalget skape behov for justeringer av reglene som gjelder uførepensjonister i tjenstepensjonsordningene både i privat og offentlig sektor. Utvalget legger til grunn at disse endringene vil skje som en del av Regjeringens videre arbeid med regelverket for tjenstepensjon, og der intensjonen vil være at tjenstepensjonsordningene fortsatt skal kunne gi en uføreytelse i tillegg til uføreytelsen fra folketrygden.

Utvalget legger videre til grunn at reglene for fleksibelt uttak av alderspensjonen fra offentlige tjenstepensjonsordninger og fra de tjenstepensjonsordningene i privat sektor som omfattes

av pensjonslovene vil bli utformet slik at de ikke motvirker insentivene i folketrygden. Samlet alderspensjon fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordningen vil dermed øke desto senere alderspensjonen tas ut. Det må også for tjenstepensjonsordningene fastsettes regler for hvor lenge uførepensjonister skal fortsette å opparbeide rett til alderspensjon (premiefritak) og for når uførepensjonister skal gå over på alderspensjon. Det er her naturlig å bygge på de reglene som fastlegges for folketrygden, slik at systemet samlet virker godt og der en både tar hensyn til at den enkelte skal sikres en akseptabel økonomi i alderdommen og til de kostnadene som ordningen gir virksomhetene.

10.8 Hvor problematisk er pensjonsgapet?

Flere, blant andre Pensjonskommisjonen, har uttrykt bekymring for konsekvensene dersom uføreordningen i folketrygden utformes slik at det blir et stort pensjonsgap, ved at personer som får uførepensjon får en vesentlig høyere alderspensjon enn personer med den samme inntekthistorien som frivillig tar ut alderspensjon ved 62 år. Bekymringen er at dette vil føre til økt tilgang til uførepensjonsordningen.

Figur 10.13 viste at størrelsen på pensjonsgapet avhenger av ved hvilken alder uførepensjonister skal gå over på alderspensjon. Dersom denne aldersgrensen settes til 67 år og uførepensjonistene også tjener opp rett til alderspensjon til fylte 67 år, så vil pensjonsgapet i folketrygden bli betydelig. Videre viste figur 10.9 og figur 10.12 at, med forslaget til ny opptjeningsmodell, så vil både gjennomsnittlig uførepensjon og gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har vært uføre gå relativt mye opp sammenliknet med en videreføring av dagens ordning, dersom aldersgrensen settes til 67 år. Ett mulig tiltak for å redusere denne forskjellen er å senke alderen for opptjening av rett til, og overgang til, alderspensjon. Det vil samtidig bidra til å redusere pensjonsgapet i folketrygden.

En tilpasset AFP-ordning kan bidra til å redusere de potensielle problemene med å ha et pensjonsgap i folketrygden. Utvalget mener en bør ta sikte på å utforme AFP og uføreordningen slik at AFP ikke kommer i tillegg til uføreytelsen etter 62 år, men slik at en av dem avkortes mot den andre. Dette kan bidra til å fylle en stor del av pensjonsgapet, og dermed gjøre det mer attraktivt å fortsette i arbeid. Det vil imidlertid ikke redusere problemene for de som ikke har AFP.

For personer med alvorlige helseproblemer har størrelsen på pensjonsgapet liten eller ingen betydning for om de blir uførepensjonert eller ikke; helseproblemene gir dem ikke mulighet til å velge å arbeide. I prinsippet skal alle som får uførepensjon være i denne situasjonen, siden det er et krav for å motta uførepensjon at arbeidsevnen er varig nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Som diskutert i kapittel 7, er det imidlertid i praksis vanskelig å vurdere om dette kravet er oppfylt, blant annet fordi skillet mellom syk og frisk er mindre klart enn tidligere og fordi sykdomsbegrepet er utvidet. Fra et ideal om at sykdom er noe en lege kan konstatere gjennom målinger som kan etterprøves av andre, har utviklingen gått i retning av at også subjektiv opplevelse av sykdom som ikke kan konstateres ved objektive funn godtas som grunnlag for uførepensjonering. Den subjektive opplevelsen av sykdom kan, bevisst eller ubevisst, være påvirket av «utenforliggende forhold», som familiesituasjon og venners og medias meninger og råd. Det betyr at portvaktene stilles overfor vanskelige skjønnsvurderinger.

Det synes godt dokumentert empirisk, jf. kapittel 7, at økonomi har betydning for tilstrømmingen til ordninger der helseproblemer i prinsippet skulle være et absolutt kvalifiseringskrav. Årsaken kan være at det er vanskelig å sjekke i praksis om kravene er oppfylt. Dersom ordningene ikke skal ekskludere for mange som *bør* ha tilgang, må de utformes slik at noen får tilgang som *ikke* skulle hatt det. Det må derfor vurderes nøye hvor stort pensjonsgap uføreordningen tåler. Dersom det kan etableres et system der det skjer en avkorting av uføreytelsen mot AFP, vil det kunne lette de potensielle problemene med å ha et pensjonsgap i folketrygden, og redusere behovet for reduksjon i nivået på alderspensjonen til personer som har

vært uføre – som er en alternativ måte å redusere pensjonsgapet på.

Forslaget til modell for fleksibel alderspensjon i folketrygden innebærer at det skal bli mulig å kombinere arbeid og alderspensjon fra 62 år, uten at pensjonen avkortes. Dette er en mulighet som personer som mottar uførepensjon ikke vil ha; for uførepensjonister vil ytelsen bli avkortet dersom arbeidsinntekten blir for høy. Dette gjør det mindre attraktivt for personer som har en viss arbeidsevne å gå over på uføreytelse, og tilsier at det er mulig å ha et visst pensjonsgap uten at presset på uføreordningen øker vesentlig. Også erfaringene fra Sverige, som innførte en ny uføreordning med et visst pensjonsgap i 2003, tyder på dette. Sverige har fleksibel pensjonsalder fra 61 år, men uførepensjonister (personer som mottar såkalt sjukersättning) går først over på alderspensjon når de fyller 65 år. Siden 2003 har andelen 62–64-åringer som mottar sjukersättning gått ned, jf. omtalen i kapittel 8.

Utvalgets forslag til modell for alderspensjon til personer som har mottatt uførepensjon, som presenteres i kapittel 13, innebærer at alderspensjonen til tidligere uførepensjonister blir noe lavere enn om de hadde tjent opp rett til, og gått over på alderspensjon ved 67 år. Det bidrar til å redusere pensjonsgapet i forhold til den løsningen som er beskrevet i 10.4.2. Et system der AFP og uførepensjon ikke kan mottas samtidig vil redusere pensjonsgapet ytterligere. At uførepensjonister ikke vil ha de samme mulighetene til å kombinere arbeid og pensjon fra 62 år som andre, gjør det mindre attraktivt å være uførepensjonist. Sammen med erfaringene fra Sverige, som tyder på at det er mulig å leve med et visst pensjonsgap, mener utvalget at dette samlet tilsier at faren for at tilstrømmingen til uføreordningen skal øke vesentlig er begrenset.

Kapittel 11

En bedre uføreordning

11.1 Innledning og sammendrag

I mandatet er utvalget bedt om å «gjennomgå og vurdere tildelingsreglene for uførepensjon». Med begrepet *tildelingsregler* forstår utvalget vilkårene som skal være oppfylt for at en person skal kunne få en uføreytelse, samt saksbehandlings- og innvilgelsesrutiner.

Innføringen av en fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden kan medføre at det vil være personer som både har rett til alderspensjon og til uføreytelse. Med dagens regelverk vil det være økonomisk fordelaktig å motta en uføreytelse framfor å velge alderspensjon. Det har blitt pekt på at dette vil kunne føre til et betydelig press på uføreordningen. Dersom en ønsker å opprettholde muligheten for at aldersgruppen over 62 år skal kunne motta en uføreytelse, er det viktig at tildelingsreglene fanger opp personer som ikke har valgmuligheter med hensyn til om de skal fortsette i arbeid eller ikke.

For de fleste er uføreordningen endestasjonen på en relativt lang prosess, der det går flere år fra ordinært arbeid er avsluttet til søknad om uføreytelse innvilges. I løpet av denne prosessen har de fleste som regel vært sykmeldt, gjennomgått medisinsk behandling og deltatt på ulike tiltak for å bedre arbeidsevnen. Erfaring viser at jo lenger tid denne prosessen tar, desto mindre er sannsynligheten for å komme tilbake til arbeid. Til en viss grad kan dette forklares med seleksjon; de friskeste og mest motiverte kommer tilbake i arbeid først. Imidlertid kan lengre stønadsperioder i seg selv gi redusert arbeidsevne, blant annet gjennom redusert mestring og motivasjon og tap av kompetanse.

Innsatsen overfor personer som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet, eller som allerede er utenfor, bør derfor settes inn så tidlig som mulig. For å begrense tilgangen til uføreordningen, og redusere behovet for en varig ytelse, må den enkelte få en god oppfølging fra arbeidsgiver, lege og arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette betyr ikke at det er uten betydning hvordan uføreordningen er utformet. Hvor «attraktivt» det å motta en uføreytelse er for den enkelte, kan

ha betydning for hva som skjer tidlig i prosessen.

Å identifisere personer som ikke kommer inn i arbeidslivet eller som ikke kan fortsette i arbeidslivet på grunn av helsemessige problemer, kan være en krevende oppgave. I en del tilfeller kan det være tvil om kriteriene for innvilgelse av uføreytelse er oppfylt, og det vil være nødvendig å bruke skjønn. En god uføreordning forutsetter høy kvalitet på den forutgående prosessen og høy kvalitet på det skjønnet som må gjøres ved vurdering av inngangsvilkårene er oppfylt eller ikke. Jo dårligere denne prosessen og jo mindre «treffsikker» ordningen er, desto vanskeligere vil det være å ha et tilfredsstillende økonomisk nivå på uføreytelsene.

Ut fra dette mener utvalget at det er nødvendig med en relativt bred tilnærming når tildelingsreglene skal vurderes. Utviklingen med en stadig økende andel uføre, spesielt i de yngste aldersgruppene, tilsier også en bred gjennomgang av de utfordringene vi står overfor. I dette kapitlet blir derfor forhold som har betydning for hele «prosessen fra arbeid til uføreytelse» gjennomgått, herunder organisering og ansvarsfordeling innenfor arbeids- og velferdsområdet, virkemidler/tiltak og inngangsvilkår (det medisinske vilkåret og utføringsvilkåret). Siden dette er et omfattende og komplekst område, blir omtalen nødvendigvis på et relativt overordnet nivå. Utgangspunktet for vurderingene er viktige hensyn en god uføreordning ideelt sett bør tilfredsstillende.

Det pågår nå flere reformprosesser som kan få betydning for uføreordningen, blant annet etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen og innføringen av en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning i folketrygden. Flere forhold knyttet til disse endringene er ikke endelig avklart, blant annet utformingen av den nye inntektssikringsordningen, og samtidig er det stor usikkerhet om effektene av de ulike endringene. Likevel er det liten tvil om at den omleggingen som endringene representerer vil få betydning for utviklingen innenfor de helserelaterte ytelsene i årene som kommer. Utvalget har tro på at det arbeidet som er startet på området kan være viktig

for å inkludere flere i arbeidslivet og begrense antall personer med uføreytelse. For å lykkes er det imidlertid avgjørende at de ulike aktørene ivaretar det ansvaret de har på området.

I dag er det et medisinsk inngangsvilkår til uføreytelsene. Vilkåret innebærer at en skal ha helseproblemer for å få en uføreytelse, og at helseproblemene skal være hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen. Sykdomsbegrepet er imidlertid ikke entydig og klart definert, og over tid har stadig flere lidelser blitt akseptert som grunnlag for innvilgelse av uføreytelse. En økende andel av de nye stønadmottakerne har helseplager som ikke kan påvises ved objektive funn, og ofte gjør legen en skjønnsmessig vurdering basert på den enkeltes beskrivelse av egne helseproblemer. Det er gjort flere forsøk på å stramme inn i de medisinske vilkårene for å få uføreytelser, men effekten i form av lavere tilgang til uføreordningen har vært kortvarig.

Sykdom kan være et problematisk tildelingskriterium, og det er tidligere foreslått å fjerne det medisinske inngangsvilkåret. Utvalget ser flere fordeler med å flytte oppmerksomheten fra begrensninger på grunn av sykdom til de mulighetene som finnes til tross for sykdommen. Spesielt er dette viktig tidlig i sykdomsforløpet, blant annet ved utprøving av arbeidsevne. Utvalget mener likevel at det foreløpig er riktig å beholde det medisinske inngangsvilkåret for å få en uføreytelse.

Mange forhold påvirker en persons mulighet til å delta i arbeidslivet. Sykdom er alene utilstrekkelig som grunnlag for å vurdere arbeidsmessige konsekvenser. Å oppfylle det medisinske vilkåret bør derfor være en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å få uføreytelse. Vurderingen av om vilkårene for uføreytelse er oppfylt eller ikke må baseres på en grundig vurdering av søkers arbeids- og inntektsevne. Arbeidsevnevurdering er en metode for systematisk å analysere en persons muligheter og begrensninger på arbeidsmarkedet. Utvalget mener arbeidsevnevurdering er et hensiktsmessig verktøy for Arbeids- og velferdsetaten i arbeidet med å identifisere relevante tiltak for å hjelpe personer med langvarige problemer på arbeidsmarkedet tilbake til arbeid. Forvaltningen må videreutvikle de metoder og verktøy som allerede finnes, og etablere kompetanse for å bruke disse på en tilfredsstillende måte. Dette er også avgjørende for å kunne vurdere om arbeids- og inntektsevnen er nedsatt i et slikt omfang at det kvalifiserer til en uføreytelse.

Det er viktig at aktørene i de ulike fasene av prosessen fra arbeid til uføreytelse har klart defi-

nerte roller og et klart avgrenset ansvar. Fastlegnes hovedoppgaver skal være å stille diagnoser, behandle pasientene og gjøre enkle funksjonsvurderinger tidlig i sykepengeforløpet. Hovedansvaret for den systematiske arbeidsevnevurderingen må ligge i Arbeids- og velferdsetaten, som også skal behandle og avgjøre søknader om uføreytelse. I praksis vil etaten trolig benytte ulike typer «underleverandører» i dette arbeidet, men det må ikke være tvil om at det er etaten som har ansvaret for vurderingene og for å gjøre vedtak på grunnlag av dem.

Attføringsvilkåret er i dag et sentralt inngangsvilkår. Attføring skal være forsøkt før det kan innvilges uføreytelse, med mindre det er åpenbart at dette ikke er hensiktsmessig. Kravet er blitt skjerpet de senere årene, og flere får avslag på søknad om uføreytelse fordi yrkesrettet attføring ikke er forsøkt i tilstrekkelig grad. Det er viktig at yrkesrettede tiltak og arbeidsutprøving iverksettes så tidlig som mulig i stønadsforløpet når dette er hensiktsmessig. Endringer i regelverket for sykepengesaker og forslaget om en ny tidsbegrenset inntektssikring, samt organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, støtter opp om dette. Lønnstilskudd kan være et egnet virkemiddel ved utprøving av arbeidsevne. I saker hvor det er hensiktsmessig, bør lønnstilskudd – både tidsbegrensede og tidsubestemte – forsøkes før det er aktuelt å vurdere søknad om uføreytelse. For å sikre en reell utprøving av arbeidsevnen, bør minstekrav til dokumentasjon av innhold og omfang av attføringstiltak, arbeidstrening etc. og til dokumentasjon av arbeids- og velferdsforvaltningens faglige innsats, presiseres nærmere i lov eller forskrift. Både arbeidsgivere og den enkelte må ta et større ansvar for at tilrettelegging og utprøving av arbeidsevne skjer på en tilfredsstillende måte.

Det er i dag et vilkår for å få uføreytelse at arbeidsevnen/inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten. En generell reduksjon i kravet til omfanget av arbeidsuførheten vil kunne bidra til å legge til rette for at flere utnytter arbeidsevnen fullt ut. Med en kompensasjonsgrad i uføreordningen på 66 prosent (jf. forslag i kapittel 12 *Modell for uføreytelse*), vil den enkelte som har en uføregrad på minst 50 prosent måtte bære 1/3 av inntektstapet selv. I samsvar med dette mener utvalgets flertall at det bør vurderes om den nedre grensen for å komme inn i uføreordningen skal være på 1/3 (33,3 prosent).

Utvalget er bedt om å vurdere om alle som får innvilget en uføreytelse etter en tid bør få en ny vurdering av arbeidsevnen. Selv om det er krav til

varig nedsatt arbeidsevne for å kunne motta en uføreytelse, vil den enkeltes situasjon kunne endre seg over tid, og etter utvalgets vurdering er det åpenbart at noen av uføresakene bør revurderes. I forbindelse med vedtaket om uføreytelse bør Arbeids- og velferdsetaten ta stilling til om det er hensiktsmessig med en revurdering av saken etter en tid. Det bør framgå av vedtaket at en slik vurdering er foretatt, og det bør gis en begrunnelse for vedtaket uavhengig av om det legges opp til revurdering eller ikke. Hvem og/eller hvor mange som i praksis bør vurderes på nytt, må avgjøres ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig bruk av ressurser. Etter utvalgets vurdering bør hovedinnsatsen settes inn før en uføreytelse er en aktuell problemstilling, mens sannsynligheten for tilbakegang til arbeid er størst. Utvalget mener dermed at en obligatorisk revurdering ikke er hensiktsmessig.

Omfanget av revurdering avhenger også av utformingen av den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Dersom det settes en relativt stram tidsramme for hvor lenge en skal kunne motta den nye inntektssikringen, kan det bety et økt press på uføreordningen. Utvalget forutsetter at en i den tidsbegrensede ordningen bruker tilstrekkelig tid til å avklare om den enkeltes arbeids- og inntektsevne er varig nedsatt eller ikke. Utvalget vil derfor anbefale at den nye tidsbegrensede ordningen åpner for at personer kan motta denne stønaden i en periode inntil framtidig arbeidsevne er avklart, også i en periode etter at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er avsluttet. I tilfeller der det er usikkerhet knyttet til framtidig arbeidsevne, bør uføreytelse kunne innvilges dersom inngangsvilkårene for øvrig er oppfylt. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være vurdert og prøvd ut. I disse tilfellene bør det legges inn i vedtaket at ytelsen skal revurderes etter en periode.

Det vil alltid være en del som gjerne ønsker seg inn i eller tilbake til arbeidslivet. Det er viktig at disse får nødvendig informasjon om hvilke ordninger og tiltak som finnes og en god oppfølging, og at det er økonomisk lønnsomt for den enkelte å øke arbeidsinnsatsen.

11.2 Utfordringen og hovedtrekk ved løsningene

11.2.1 Utfordringen

Stadig flere personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Mange av disse

har ytelser fra folketrygden som den viktigste inntektskilden. I de siste årene har mer enn 600 000 personer i gjennomsnitt hvert år mottatt dagpenger ved arbeidsledighet eller helserelevante ytelser fra folketrygden. Dette antallet er på nivå med antall alderspensjonister.

Mottakere av uføreytelser utgjør den klart største gruppen i yrkesaktiv alder som er helt eller delvis uten arbeid. Ved utgangen av 2006 mottok 328 000 personer uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad. Dette er mer enn dobbelt så mange som i 1980. Veksten i uføreandelen har vært spesielt sterk i de yngste aldersgruppene. I dag mottar 11 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år en uføreytelse. Om lag halvparten av de som går over på alderspensjon ved fylte 67 år kommer fra uføreordningene.

Velferdsordningene skal sikre personer som har problemer på arbeidsmarkedet en rimelig inntekt. Å være stønadsmottaker over lang tid er imidlertid ingen optimal løsning, verken for den enkelte eller for samfunnet. Den såkalte arbeidslinja har derfor blitt en viktig del av velferdspolitikken; det offentlige tjenestetilbudet og velferdsordningene skal innrettes med sikte på at flere i utkanten av arbeidsmarkedet skal kunne komme i arbeid. Arbeidslinja bygger på at det er en fordel, også for den enkelte, at flest mulig kan forsørge seg selv gjennom arbeid.

Det er en ingen enkel oppgave å sikre arbeid til personer som er utenfor eller i utkanten av arbeidsmarkedet. Dette har ofte sammenheng med at det er store variasjoner i årsakene til problemene og store variasjoner i behovene for oppfølging. I mange tilfeller kan det også være vanskelig å identifisere hvilke behov den enkelte har, noe som vanskeliggjør oppfølgingsarbeidet ytterligere.

Det finnes ingen enkle og gode løsninger på den utfordringen som veksten i antall personer utenfor eller i utkanten av arbeidsmarkedet representerer. Erfaringene fra Norge og andre land viser tvert imot at oppgaven er krevende. Enkelte land har forsøkt å møte utfordringen gjennom å redusere ytelsesnivået i velferdsordningene og stramme inn inngangsvilkårene. En slik politikk kan skape fattigdomsproblemer. Utgangspunktet for Norge bør være at personer som trenger hjelp til å komme i arbeid skal få et best mulig tjenestetilbud, samtidig som personer som ikke har mulighet til å arbeide skal sikres en rimelig inntekt gjennom de ulike inntektssikringsordningene.

11.2.2 Helhet og samspill

Det er i hovedsak er «to veier» som kan føre til et behov for varig inntektssikring. I dag har en stor andel av mottakerne av uføreytelser en lang yrkeskarriere bak seg, og flertallet av disse har i en periode mottatt sykepengen, rehabiliteringspenge og/eller attføringspenge. Samtidig er det en gruppe som aldri får muligheter til å prøve seg i arbeid eller aldri får fotfeste i arbeidslivet. Særlig blant yngre kan det være mange som er svært motiverte for arbeid, men som har funksjonsbegrensninger som krever særskilt tilrettelegging av arbeidsplassen/-oppgavene og/eller oppfølging. Denne gruppen representerer en spesiell utfordring i arbeidet med å skape et inkluderende arbeidsliv.

Jo lengre en person er ute av arbeidslivet, desto mindre er sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid. Den enkeltes behov må avklares så tidlig som mulig, og tjenestetilbudet må i størst mulig grad utformes i samarbeid med den enkelte og ivareta individuelle hensyn. Behovsavklaring og oppfølgingstiltak må ta utgangspunkt i funksjonsvurderinger og arbeidsevnevurderinger. Hensiktsmessige tiltak, herunder behandling og attføring, må iverksettes så tidlig som mulig. En god innsats i tidlige faser vil gi færre søknader om uføreytelser fra personer med en viss arbeidsevne. En del av disse bør kunne være aktuelle for tilrettelagt arbeid innenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

Personer som har et arbeidsforhold har et godt utgangspunkt for å kunne sikres arbeid i framtida. I de senere årene har arbeidsgiver og arbeidstaker fått et tydelig ansvar for forebygging av sykefravær, oppfølging og tilrettelegging. For at denne innsatsen skal gi resultater, er det viktig at både arbeidsgiver og arbeidstaker er godt kjent med sine plikter og rettigheter på området. Samtidig er det avgjørende at øvrige aktører, herunder leger, helsevesenet og Arbeids- og velferdsetaten, støtter godt opp om det arbeidet som gjøres på arbeidsplassen gjennom informasjon, veiledning og et godt tiltaksapparat. Tiltak og virkemidler må vurderes i hele sykefraværsløpet. Arbeids- og velferdsetaten har hovedansvaret for at sykmeldte uten arbeidsgiver og arbeidsledige sikres en god oppfølging.

Mange aktører har innvirkning på prosessen som fører fram til en uføreytelse. Det gjør det krevende å få til en helhetlig og målrettet prosess, der hensiktsmessige virkemidler og tiltak vurderes løpende. Arbeids- og velferdsetaten må ha et overordnet ansvar for at aktørene i de ulike fasene kjenner sitt ansvar og sine plikter, og for å legge til rette

for gode prosesser. I avsnitt 11.3 vurderes nærmere noen aktuelle endringer som kan ha betydning for antallet nye mottakere av uføreytelser.

11.2.3 Krav til en god uføreordning

Uføreordningen skal sikre at personer som ikke kan forsørge seg gjennom arbeid har en rimelig inntekt. Regelverket består dels av inngangsvilkår som bestemmer hvem som har rett til uføreytelsen, og dels av regler for beregning av uføreytelsen.

Inngangsvilkårene må utformes slik at en trefter målgruppen for uføreordningen. Ideelt sett bør vilkårene utformes slik at det er lett å avgjøre hvem som har rett til en uføreytelse og hvem som ikke har. Å ivareta begge disse hensynene samtidig er av flere årsaker ikke enkelt. Dette, og enkelte mulige endringer i dagens inngangsvilkår, diskuteres nærmere i avsnittene 11.4–11.6.

Det er verken ønskelig eller mulig å ha en uføreordning med inngangsvilkår som ikke tillater skjønnsvurderinger. Mange uføresaker er komplekse og sammensatte. En ordning uten muligheter for bruk av skjønn ville trolig innebære at mange som burde ha en uføreytelse, ikke fikk det og at mange som ikke burde ha en uføreytelse, likevel fikk det. Begge disse utfallene ville undergrave ordningens legitimitet og oppslutning i befolkningen.

Gitt at uføreordningen må åpne for et betydelig rom for skjønn, er det viktig at dette skjønn utøves på en betryggende måte for å sikre likebehandling og av hensyn til rettssikkerheten. Dette krever at de involverte partene har et klart definert ansvar, at prosessene er godt strukturerte og at det foreligger verktøy og arbeidsbeskrivelser som gjør at aktørene er i stand til løse arbeidsoppgavene sine på en betryggende og god måte. Dette diskuteres nærmere i avsnittene 11.4–11.5.

Beregningsreglene for uføreytelser avgjør hvor sjenerøs ordningen er. Hensynet til inntektssikring – at uføreordningen skal sikre inntekten til personer som ikke har arbeidsinntekt – tilsier at uføreordningen bør være relativt sjenerøs. Nivået må imidlertid begrenses ut fra at det skal lønne seg for den enkelte å arbeide og ut fra rimelighetsbetraktninger om forholdet mellom inntekten til personer som arbeider og personer som mottar en uføreytelse. Inngangsvilkårene påvirker også hvordan beregningsreglene for uføreytelsen kan være. Jo større rom for skjønn inngangsvilkårene gir og jo mindre tillit det er til det skjønn som utøves, desto vanskeligere er det å ha en sjenerøs uføre-

ordning. I kapittel 12 redegjøres det for utvalgets forslag til beregningsregler for uføreytelsen.

Videre er det nødvendig å se både inngangsvilkårene og beregningsreglene for uføreytelsen i sammenheng med regelverket for andre ordninger. Blant annet må forholdet mellom inngangsvilkårene for uføreytelsen og inngangsvilkårene for den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen i folketrygden være logisk. Nivået på uføreytelsen må sikre et rimelig inntektsnivå for personer som skal leve av ytelsen over lengre perioder, men kan samtidig ikke være så høyt at ytelsen fremstår som betydelig mer attraktiv enn for eksempel korttidstytelsene.

11.3 Vedtatte endringer

11.3.1 Innledning

Det er igangsatt flere store endringsprosesser innenfor arbeids- og velferdsområdet som kan få betydning for tilstrømmingen til uføreordningen i årene som kommer. Aktuelle endringer som antas å få betydning er blant annet endringer i folketrygdloven og i arbeidsmiljøloven som følge av den nye IA-avtalen og Sykefraværsutvalgets rapport, etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen og forslaget om en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning i folketrygden.

I det følgende omtales disse endringene nærmere. Deretter vurderes hvilken betydning disse kan få for arbeidet med å inkludere flest mulig i arbeidslivet. NAV-reformen, de nye tiltakene og den nye inntektssikringsordningen som er foreslått av Regjeringen i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, kan bidra til at tjenestetilbudet og virkemidlene innenfor arbeids- og velferdsområdet i større grad tilpasses den enkelte brukers behov. Det må forventes at både arbeidsgivere og arbeidstakere, samt sentrale aktører som Arbeids- og velferdsetaten og helsevesenet, ivaretar det ansvaret de faktisk har på området. Dette er helt avgjørende både for at flest mulig inkluderes i arbeidslivet og for å begrense antall personer med uføreytelser.

11.3.2 Fornytt avtale om et inkluderende arbeidsliv

Høsten 2001 inngikk partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv* (IA-avtalen). Avtalen ble fornytt høsten 2005, og det er inngått en ny avtale for perioden 2006–2009. IA-avtalen skal blant annet

bidra til et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og samfunn, og bidra til reduksjon i sykefraværet og antall personer på uføreytelse. Målsettingen er å forebygge sykefravær, øke fokuset på jobbnærværet og hindre utstøting fra arbeidslivet, samt å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer som ikke har et arbeidsforhold.

Ansvaret for sykefraværsarbeidet er delt mellom arbeidsgivere, arbeidstakere, leger/behandlere og myndighetene. Gjennom den nye IA-avtalen har arbeidsgiver og arbeidstaker fått et større ansvar. Etablering av en god dialog på arbeidsplassen står sentralt i denne sammenheng. Arbeidsgiver har ansvaret for å tilrettelegge for at personer med helseproblemer skal kunne fortsette i arbeid, og har etter arbeidsmiljøloven plikt til å utarbeide en oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstakeren. Arbeidstakeren skal på sin side bidra ved utprøving av funksjonsevnen og til å finne løsninger på arbeidsplassen. Arbeids- og velferdsetaten har en rolle både som kompetansemiljø med tjenestetilbud til virksomheter og sykmeldte, og som forvalter av de helserelaterte ordningene. Etaten skal støtte opp under den innsatsen som skjer på arbeidsplassen.

I 2004 ble det innført et aktivitetskrav for å få rett til sykepenger. Kravet innebærer at den sykmeldte må være i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, med mindre medisinske grunner er til hinder for dette eller det er dokumentert at aktivitet ikke kan gjennomføres på den sykmeldtes arbeidsplass. Legen skal i sin vurdering ha fokus på mulighetene for arbeid og aktivitet.

Høsten 2006 presenterte Sykefraværsutvalget, et partssammensatt utvalg ledet av statsministeren, en «modell for endret sykmeldingspraksis». Modellen bygger på og forsterker eksisterende regelverk og praksis på området, og stiller klare forventninger til de ulike aktørene i sykefraværsarbeidet, herunder arbeidsgivere, arbeidstakere, helsevesenet og Arbeids- og velferdsetaten. Den nye modellen innebærer tettere oppfølging og krav til aktive tiltak tidligere i sykmeldingsperioden. Arbeidsgivers ansvar for dette tydeliggjøres, samtidig som også arbeidstakers ansvar vektlegges i større grad. En individuell oppfølgingsplan skal utarbeides i felleskap av arbeidsgiver og arbeidstaker senest etter seks ukers sykmelding, og denne skal følges opp med et dialogmøte med arbeidstaker og arbeidsgiver senest når sykefraværet har vart i tolv uker. Lege/ behandler skal delta i dette dialogmøtet dersom arbeidstaker/arbeidsgiver ønsker det, og videre bidra til å avklare og motivere for aktive tiltak der

dette er medisinsk tilrådelig. Gjennom modellen presiseres også Arbeids- og velferdsetatens oppgaver knyttet til oppfølgingen av sykmeldte. I tillegg til at etaten skal ta initiativ til et nytt dialogmøte med arbeidstaker og arbeidsgiver senest etter seks måneders sykmelding, blir informasjon og veiledning til virksomhetene viktig i arbeidet for å motvirke utstøting, forhindre langtidsfravær og bidra til tilbakeføring til arbeidslivet. Videre forventes det at etaten forsterker sin kontroll av leger, arbeidsgiver og den sykmeldte, og om nødvendig tar i bruk sanksjoner. Utvalgets rapport *Tiltak for å redusere sykefraværet* er fulgt opp med lovendringer og budsjettvedtak, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Tillegg nr. 4 og Ot.prp. nr. 6 (2006–2007). Regelverksendringene ble iverksatt fra 1. mars 2007.

11.3.3 Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning

Etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen startet 1. juli 2006, og omtales som den største forvaltningsreformen i nyere norsk historie. Den nye statlige Arbeids- og velferdsetaten (NAV), med ansvar og oppgaver som tidligere ble ivaretatt av Aetat og trygdeetat, skal i samarbeid med landets kommuner etablere lokale arbeids- og velferdskontor – såkalte NAV-kontor – over hele landet innen 2010. Arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter alle de oppgavene som tidligere ble ivaretatt av Aetat og trygdeetaten og minimum den økonomiske sosialhjelpen, som er kommunes ansvar etter sosialtjenesteloven. Der kommunen etter avtale med Arbeids- og velferdsetaten har lagt andre oppgaver til kontoret, er også disse en del av arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt. Ved inngangen til 2007 var det etablert 20 pilotkontorer og inngått samarbeidsavtaler i 26 kommuner. Det er planlagt etablering av 110 NAV-kontor i løpet av 2007.

Etableringen av den nye Arbeids- og velferdsetaten og et felles førstelinjekontor innebærer en organisatorisk samling av alle statlige og kommunale virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Organiseringen skal legge til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, der arbeidsrettede tiltak, tjenester og relaterte ytelser til den enkelte skal kunne vurderes samlet. Videre skal aktive arbeidsrettede tiltak kunne igangsettes raskere da en vil slippe å bruke tid og ressurser på å oversende saker mellom ulike etater.

I dag er ansvaret for oppfølging og iverksetting av tiltak etter utløpet av sykepengeperioden dels lagt til NAV trygd, dels til NAV arbeid.¹ NAV trygd har ansvaret for å følge opp personer som mottar

rehabiliteringspenger, mens NAV arbeid har ansvaret for iverksetting av yrkesrettet attføring og for oppfølging av stønadmottakeren i denne fasen. Etatene har tidligere brukt mye tid på forvaltningsoppgaver, blant annet på å avklare om inngangsvilkårene er oppfylt og på utmåling av ytelsene, og relativt sett mindre tid på oppfølging av den enkelte stønadmottaker. Samtidig har den administrative ansvarsdelingen ofte medført relativt lange venteperioder før tiltak blir satt i verk. Den nye organiseringen skal bidra til at ressurser flyttes fra forvaltningsoppgaver til individuell oppfølging.

Arbeids- og velferdsetatens overordnede mål er å bidra til å skape et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked, gjennom å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Etaten har blant annet startet et arbeid for å etablere en mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering. Dette skal gi grunnlag for en felles forståelse av brukers behov og ressurser, og for individuelle planer som skal bidra til at tjenestemottaker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud. Arbeidet skal støttes opp av nye administrative rutiner og kompetanseopplæring i etaten.

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* er en oppfølging av den nye organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. I forslaget fra Regjeringen vektlegges blant annet en videreutvikling og fornying av arbeidsrettede tiltak og tjenester, og en mer fleksibel og individuelt tilpasset bruk av tiltak og tjenester. Blant annet skal Arbeids- og velferdsetaten i større grad få mulighet til å anskaffe ulike avklarings- og oppfølgings-tjenester ut fra individuelle behov. I meldingen pekes det videre på at det eksisterende virkemiddelapparatet mangler tilbud til personer med kroniske plager eller varige helseproblemer, samtidig som det signaliseres at det vil legges opp til en bedre koordinering og oppfølging av tilbudet om arbeidsrettet og helsemessig rehabilitering. Etter Sykefraværutvalgets rapport er det innført et eget tilskudd for kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester for å få personer som mottar sykepenger raskere tilbake til arbeidslivet og dermed redusere sykefraværet. Det er i denne sammenheng startet et arbeid der både helseregionene og Arbeids- og velferdsetaten vurderer ulike tiltak og tjenester.

¹ NAV trygd og NAV arbeid er betegnelser på de to tidligere etatene i en overgangsperiode inntil de lokale arbeids- og velferdskontorene er sammenslått (til et NAV-kontor), det vil si senest i løpet av 2009.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 9 (2006–2007) er det nå satt i gang et forsøk med *tidsubestemt lønnstilskudd*. Formålet med dette lønnstilskuddet er å forebygge lange, passive stønads-karrierer og sikre tilknytningen til arbeidslivet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Lønnstilskuddet skal kunne gis til arbeidsgivere som beholder eller ansetter personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og personer som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Personer som er innvilget gradert eller full uføreytelse kan også omfattes av forsøket. Som hovedregel skal arbeidstaker ansettes fast, men dersom det er behov for utprøving av arbeidsevne, kan ansettelsen gjøres midlertidig i inntil ett år. Lønnstilskuddet skal redusere usikkerheten og øke tryggheten for både arbeidstaker og arbeidsgiver, og legge til rette for at personer som i dag kvalifiserer for (varig) uførepensjon skal kunne delta i arbeidsmarkedet ut fra de forutsetningene de har. I meldingen sies det at arbeidsevnen skal være grundig avklart før en person tas inn på tiltaket. Det skal dokumenteres at andre virkemidler ikke fører frem, og tidsubestemt lønnstilskudd skal være vurdert før innvilgelse av uføreytelse. Forsøket er foreløpig begrenset til fem fylker. I høringsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om forskriften til forsøket, sies det at det på bakgrunn av erfaringene som trekkes i 2007 vil vurderes om ordningen skal gjøres permanent allerede fra 2008.

11.3.4 Ny stønadsordning i folketrygden

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* foreslår Regjeringen at det skal innføres en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden. Den nye ordningen vil erstatte dagens ordninger for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ordningen vil etter planen innføres fra 1. januar 2009.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har i dag en rekke virkemidler, både av kortvarig og mer langvarig karakter, som har som mål å bidra til at personer blir værende i eller kommer tilbake til arbeidslivet. I den nye ordningen skal etatens tiltak og tjenester tilpasses den enkeltes behov, situasjon og ressurser, uavhengig av behovet for inntektssikring. Det betyr at fokus skal flyttes fra hvilken inntektssikring den enkelte har rett på, til hvilke tiltak og tjenester han/hun har behov for. Dette skal øke fleksibiliteten i forvaltningen og gi større mulighet for å møte den enkelte med de tiltakene som er mest effektive.

Med dagens regelverk må personer som over tid har nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer gjennom flere ulike stønadsregimer. Dette kan gi ventesituasjoner og passivitet i påvente av ny søknadsbehandling, og ventetid ved iverksettning av hensiktsmessige tiltak. Forløpet og bistanden som gis framstår ofte som sekvensiell og oppstykket. Med forslaget til Regjeringen legges det opp til at medisinsk behandling, arbeidsrettet rehabilitering og ulike attføringstiltak skal kunne skje parallelt, noe som skal gi færre og kortere perioder med passivitet.

Ifølge meldingen skal den nye ordningen basere seg på gjensidige forpliktelser mellom forvaltning og bruker. Rettighetene skal på den ene siden gi stønadmottaker økonomisk sikkerhet, oppfølging og individuelt tilpassede tiltak, mens pliktene på sin side skal bety at stønadmottakeren deltar i tiltak, behandlings- og kvalifiseringsopplegg for å fremme overgangen til arbeid/aktivitet og tar større ansvar for egen livssituasjon. Denne balanseringen av rettigheter og plikter skal også bidra til å gi den enkelte økt verdighet og selvrespekt. Manglende overholdelse av aktivitetskrav skal fortsatt kunne få konsekvenser, mens brukeren skal ha klagerett hvis ikke hjelpeapparatet oppfyller sine forpliktelser og vedtak. Rettighetene og pliktene, herunder aktivitetskravet, skal ta utgangspunkt i den enkeltes konkrete situasjon og ressurser, slik at de støtter opp under en best mulig arbeidsrettet prosess.

Regjeringen forventer at den nye ordningen skal bidra til mer effektive stønadsforløp og redusere omfanget av forvaltningsoppgaver gjennom en enklere stønadsbehandling. Frigjorte ressurser skal brukes til individuell oppfølging og til utvikling av nødvendig kontakt med arbeidslivet. Dette skal bidra til å nå målet om å inkludere flere i arbeidslivet.

I meldingen legges det opp til at inngangsvilkårene for den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen fortsatt skal være vesentlig nedsatt inntektsevne på grunn av helseproblemer. Eventuelle begrensninger i varigheten er ikke eksplisitt angitt, men det sies at utmåling og varighet skal støtte opp om målet om arbeid etter en fastsatt omstillingsperiode. Målsettingen er at samlet tid på den nye stønadsordningen gjennomgående skal bli kortere enn ved de tre nåværende ordningene (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset utførestønad), og at en større andel av de som har avgang fra ordningen skal komme tilbake til arbeid enn hva som er tilfellet i dag.

11.3.5 Utvalgets vurderinger

Det viktigste arbeidet for å redusere tilgangen til uføreordningen skjer lenge før søknad om uføreytelse er en aktuell problemstilling. IA-arbeidet bygger på prinsippet om at arbeidsplassen er hovedarena for forebygging av sykefravær. Gjennom lovendringer etter den nye IA-avtalen og rapporten fra Sykefraværsutvalget, forsterkes arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar for tidlig oppfølging og tilrettelegging ytterligere. Utvalget forutsetter at partene ivaretar dette ansvaret, og vil samtidig peke på at det er viktig at arbeidsgiver og arbeidstaker også tar et større ansvar ved utprøving av arbeidsevnen enn hva som er praksis i dag – et ansvar som er nedfelt i både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. I en del tilfeller iverksettes ikke attføringstiltak i dag før det foreligger søknad om uføreytelse, noe som svært ofte er alt for sent.

Utvalget vil samtidig understreke at arbeids- og velferdsforvaltningen har et særskilt ansvar for at grupper som står utenfor arbeidsmarkedet, herunder arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere, får et godt tilbud. Det er blant annet mange unge i disse gruppene som kan være motiverte for arbeid, men som i dag synes å mangle tilrettelagte tilbud for å få innpass i arbeidslivet og for å kunne bli værende i et arbeidsforhold over tid.

NAV-reformen og den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen i folketrygden innebærer en videreutvikling av de virkemidlene som tidligere Aetat og trygdeetat disponerte med sikte på å inkludere flere i arbeidslivet. Etter utvalgets mening er ikke dagens oppfølging av og tiltak for stønadsmottakere tilfredsstillende, og det er avgjørende at denne siden av forvaltningen styrkes. Det er i denne sammenheng positivt at Regjeringen ønsker å legge til rette for at samarbeidet mellom helsevesenet og arbeids- og velferdsforvaltningen blir bedre, og videre at virkemiddelapparatet utvides til å omfatte mer egnede tiltak for bedring, utprøving og avklaring av arbeidsevne.

Det er viktig at det er god kunnskap om effekter av ulike tilbud og tiltak i forhold til målet om arbeid. Det bør derfor vurderes å legge til rette for flere forsøk og forskning på området, slik at tilgjengelige ressurser brukes på best mulig måte.

Flere forhold knyttet til de aktuelle endringene er ikke avklart, blant annet utformingen av den nye stønadsordningen i folketrygden, samtidig som det er stor usikkerhet om effektene. Endringene som er igangsatt innebærer omfattende omstillinger og betydelige organisatoriske utfordringer, herunder nye roller og samarbeidsmønstre, samtidig som de stiller store krav til videreutvikling av

arbeidsmetoder og kompetanse, og det vil nødvendigvis ta tid før resultatene synliggjøres. Likevel er det liten tvil om at den omleggingen som endringene representerer vil få betydning for utviklingen innenfor de helserelaterte ytelsene i årene som kommer, forutsatt at de ulike aktørene ivaretar det ansvaret de har på området.

Vilkår og varighet for den nye stønadsordningen vil være avgjørende for hvem som vil ha avgang fra ordningen og følgelig hvem som vil kunne være aktuelle for uføreordningen. Effektive stønadsløp tilsier på den ene siden relativt korte stønadsperioder, mens behovet for endelig avklaring i vanskelige saker på den andre siden tilsier lengre stønadsperioder. Dersom de ytre rammene for stønadsordningen blir relativt stramme ut fra ønsket om effektive stønadsløp, kan det bety at personer med uklart inntektsevne og/eller betydelig usikker fremtidig inntektsevne har avgang fra ordningen – uten å ha et arbeidstilbud. Dette vil i neste omgang kunne bety et økt press på uføreordningen og øke behovet for å revurdere uføresaker etter en tid.

Erfaring viser at det kan være vanskelig å bistå personer tilbake til arbeid når de først har kommet over på varige ordninger. Det forventes at det i den tidsbegrensede ordningen brukes tilstrekkelig tid til at det kan avklares om den enkeltes arbeids- og inntektsevne er varig nedsatt eller ikke. Utvalget vil derfor anbefale at den nye tidsbegrensede ordningen åpner for at personer kan motta stønad i en periode inntil framtidig arbeidsevne er avklart, også i en periode etter at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er avsluttet. I tilfeller der det er usikkerhet knyttet til framtidig arbeidsevne, bør uføreytelse kunne innvilges dersom inngangsvilkårene for øvrig er oppfylt. I slike tilfeller bør det fattes vedtak om en revurdering etter en tid. Forhold knyttet til den nye ytelsen og spørsmålet om revurdering diskuteres nærmere i avsnitt 11.8.

11.4 Det medisinske inngangsvilkåret

11.4.1 Innledning

Ifølge regelverket skal uføreytelsene sikre inntekt til personer som har fått arbeidsevnen eller inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen. Når det skal avgjøres om det foreligger sykdom, skal det

legges til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Det er presisert i loven at sosiale og økonomiske problemer ikke gir rett til uføreytelser.

Arbeidsuførheten skal dokumenteres gjennom erklæring fra lege, og det skal dokumenteres at funksjonsevnen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell. Ved fastsetting av uføregraden skal det tas hensyn til personens reelle inntektsmuligheter etter at uførheten inntrådte sammenliknet med vedkommendes inntektsmuligheter før uførheten oppsto. Det stilles videre krav til at søkeren skal ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og om at yrkesrettet attføring skal være forsøkt. Kapittel 5 *Folketrygdens uføreytelser* og avsnitt 5.3 gir en mer omfattende beskrivelse av dagens inngangsvilkår til uføreytelser.

Den norske uføreordningen legger altså avgjørende vekt på medisinske forhold ved at det er et absolutt krav om at arbeidsevnen skal være nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Redusert arbeidsevne av andre årsaker gir ikke rett til uføreytelser. Den medisinske inngangsporten skal sikre en objektiv avgrensning av rettighetsgruppen, og gi en viss trygghet for rettssikkerhet og likebehandling.

Folketrygdloven har alltid hatt sykdom som et av vilkårene for å få uførepensjon. Hvilken betydning sykdomsvilkåret har hatt, har imidlertid variert noe. På 1970-tallet ble det foreslått å fjerne det medisinske inngangsvilkåret, blant annet fordi det i praksis ble tillagt liten vekt, se NOU 1977: 14 *Folketrygdens uførebegrep*. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp. I stedet ble sykdomsvilkåret i større grad vektlagt gjennom innstramminger i regelverket tidlig på 1990-tallet. Lovendringene innebar at kravet om en årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og nedsatt arbeids-/inntektsevne ble skjerpet. Innstramminger ble imidlertid møtt med kritikk, og etter ny lovendring i 1995 ble det ikke skilt mellom objektive og subjektive funn i like stor grad. Se avsnitt 5.6 og 5.7 for hovedtrekk ved den historiske utviklingen på området.

I flere sammenhenger er det pekt på at sykdom er et problematisk tildelingskriterium. I NOU 1977: 14 foreslo utvalget at kravet om at det skal foreligge sykdom, skade eller lyte skulle sløyfes, alternativt at alvorlige sosiale problemer skulle aksepteres som uføreårsak. I NOU 2000: 27 *Sykefravær og uførepensjonering* ble spørsmålet om å begrense tilgangen til uførepensjonsordningen gjennom innstramminger i de medisinske vilkårene drøftet. Utvalget foreslo ingen endringer, men stilte derimot spørsmålsteget ved sykdoms-

begrepet som en egnet administrativ kategori i denne sammenhengen. Utvalget viste blant annet til NOU 1993: 13 *Kvinnens helse i Norge*, hvor funksjonsvurderinger pekes på som et alternativ. Her ble det fremholdt at en vurdering av funksjonsevne gir et bedre grunnlag for tildeling av trygdeytelser enn kravet til sykdom og diagnose. I NOU 2000: 27 konkluderte utvalget med at en ved vurdering og tildeling av uførepensjon i større grad skulle benytte seg av funksjonsvurderinger for å få et bedre bilde av konsekvensene av helseproblemene for arbeidsevnen.

11.4.2 Nærmere om det medisinske inngangsvilkåret

Det er nedsatt arbeids-/inntektsevne og ikke sykdommen i seg selv som gir rett til ytelse, men sykdomskravet skiller de som har rett til ytelse fra de som ikke har det. Sykdomsbegrepet brukes altså som en administrativ kategori for å skille mellom de som har krav på en ytelse og de som ikke har det. Den medisinske vitenskapen skal borge for en større grad av objektivitet enn skjønnsmessige vurderinger av inntektsevne som ikke er medisinsk fundert. Verken folketrygden eller den medisinske vitenskapen har imidlertid noen eksakt definisjon av sykdom. Det betyr at skjønn blir viktig i vurderingen av hvorvidt en person skal innvilges en uføreytelse eller ikke. I dag har flertallet av nye mottakere av uføreytelser lidelser med relativt sterke subjektive innslag. I slike tilfeller vil legens vurderinger i stor grad basere seg på pasientens egen rapportering om helse.

Sykdom er et relativt begrep i den forstand at en medisinsk diagnose ofte sier lite om en persons faktiske funksjonsevne. Det er heller ingen entydig sammenheng mellom nedsatt funksjonsevne og redusert arbeidsevne. Det finnes flere eksempler på at personer med store helseproblemer kan fungere utmerket i arbeid. Det er mange forhold som påvirker en persons mulighet til å delta i arbeidslivet, og en medisinsk diagnose blir derfor utilstrekkelig som grunnlag for å vurdere arbeidsmessige konsekvenser for den enkelte. Videre kan det ofte ikke utelukkes at det kan skje endringer i omgivelsene som gjør at arbeidsevnen øker eller at barrierene i arbeidslivet reduseres. Å ha varig sykdom, skade eller lyte, kan med andre ord i seg selv ikke være tilstrekkelig for å få en uføreytelse.

Da den enkeltes situasjon, muligheter og omgivelser vil være forskjellige, kan det med andre ord reises tvil i hvilken grad medisinske diagnoser alene sikrer objektivitet og likebehandling. Det er mange som ut fra medisinske vurderinger har en

omfattende og alvorlig sykdom, men som likevel vil og kan delta i yrkeslivet. Legen har ofte begrensede kunnskaper om arbeidsmarkedet og de mulighetene som finnes, og sammenhengen mellom den medisinske lidelsen og den faktiske arbeidsevnen kan være vanskelig å vurdere. Hvorvidt legens vurdering er basert på objektive eller subjektive vurderinger er i seg selv ikke et problem, men det er den vekten legens vurderinger tillegges av pasienten selv, Arbeids- og velferdsetaten og andre aktører som er problematisk. Det er pekt på at en vellykket tilbakeføring til arbeidslivet i stor grad avhenger av den enkeltes motivasjon og mestringsevne, herunder vurdering av egen situasjon. Den medisinske diagnosen har i dag en sentral rolle i forståelsen av problemene pasienten sliter med. Diagnosen retter oppmerksomheten mot det å bli frisk og kurativ behandling, og ikke mot mestring og hva personen faktisk kan gjøre. For ensidig vekt på sykdom og helsesvikt kan dermed føre til at diagnosen blir det eneste eller viktigste grunnlaget for innvilgelse av ytelse og eventuelle tiltak. Dette kan medføre at målet om arbeid erstattes av et mål om å dokumentere sykdom ut fra behovet for økonomisk trygghet, der en uføreytelse framstår som den eneste mulige løsningen. Dette vanskeliggjør arbeidsrettede prosesser hvor attføringstiltak og utprøving av arbeidsevne er avgjørende for muligheten til å komme tilbake i arbeid.

For å sikre en god saksbehandling og likebehandling, er det viktig at det nødvendige skjønnet utøves på en betryggende måte. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen blir derfor hvilke typer og grader av skjønn som bør inngå i vurderingen av om inngangsvilkårene er oppfylt eller ikke.

Det er Arbeids- og velferdsetaten som, etter en samlet vurdering, avgjør uføresaker. Så lenge det er vilkår at hovedårsaken til nedsatt arbeidsevne skal være sykdom, vil imidlertid legeopplysningene i praksis ofte være det viktigste vurderingsgrunnlaget. I de fleste tilfellene spiller skjønn en viktig rolle i legens vurdering av hvordan et sykdomsforløp vil utvikle seg og av hvilke konsekvenser sykdommen har for pasientens arbeidsmuligheter.

Denne gjennomgangen viser at det er flere utfordringer knyttet til legens og saksbehandlers vurderinger i uføresaker. Legens noe problematiske rolle og ansvarsforholdet mellom lege og Arbeids- og velferdsetaten diskuteres nærmere i avsnitt 11.5.

11.4.3 Funksjonsvurderinger og arbeidsevnevurderinger

I likhet med utviklingen i andre land, har funksjonsvurderinger og arbeidsevnevurderinger fått en stadig større betydning innenfor de norske velferdsordningene. Begrepene benyttes imidlertid i ulike sammenhenger og med ulike faglige utgangspunkt. Det foreligger derfor en rekke definisjoner av begrepene. Samtidig eksisterer det en rekke verktøy og metoder for vurdering av funksjon og arbeidsevne, med til dels svært ulikt innhold og omfang.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom vurderinger som skal benyttes som dokumentasjon for å avgjøre om vilkårene for en ytelse er oppfylt på den ene siden, og vurderinger som skal bidra til å avklare behov for oppfølging og tiltak med sikte på at personer skal komme tilbake i arbeid på den andre siden. Vurderingene kan ut fra dette sies å ha henholdsvis et *forvaltningsformål/vedtaksformål* og et *veiledningsformål*. Videre kan det også være hensiktsmessig å skille mellom midlertidige ytelse, der målet er tilbakeføring til arbeid (sykepenge og den nye tidsbegrensede inntektssikringen, som vil erstatte dagens ordninger med rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønad), og uførepensjon.

I de senere årene er det tatt inn bestemmelser i regelverket for alle de helserelaterte ytelsene i folketrygden om at funksjonsvurderinger skal inngå som en del av dokumentasjonen av nedsatt arbeidsevne. Videre har det vært en utvikling i retning av at disse vurderingene skal gjennomføres tidligere og hyppigere. I regelverket er det imidlertid ikke presisert nærmere av hvem eller hvordan slike funksjonsvurderinger skal foretas. Samtidig er det innført et aktivitetskrav og krav om vurdering av behov for attføring både i sykepenge- og rehabiliteringsperioden.

Funksjonsvurderinger benyttes særlig om legenes uttalelser i forbindelse med vurdering av inngangsvilkår til folketrygdens ytelse. Legens funksjonsvurdering er ikke en fullstendig arbeidsevnevurdering, men en kartlegging av helsesituasjonen til pasienten og av konsekvensene av helsesituasjonen for funksjonsevnen. I IA-avtalen står også funksjonsbegrepet sentralt. Ved sykmelding skal legen foreta en forenklet funksjonsvurdering, og arbeidstaker og arbeidsgiver har ansvar for å foreta en videre avklaring av funksjonsevnen og arbeidsmuligheter, og i samarbeid utarbeide en oppfølgingsplan. Det er utarbeidet et samtaleverktøy (*IA-funksjonsvurderinger*) som kan benyttes i denne sammenheng.

Arbeidsevnevurderinger benyttes på sin side ofte som en beskrivelse av systematiske og mer helhetlige vurderinger av personens ressurser og begrensninger på den ene siden og hvilke krav og forventninger arbeidslivet stiller på den andre siden. Blant annet belyses forhold som den enkeltes kompetanse, helse og arbeidskapasitet i lys av de kravene som stilles i arbeidslivet, samtidig som mulige tilpasninger og virkemidler som kan bidra til å endre kravene i arbeidsmarkedet vurderes.

For personer med sammensatte problemer vil det være behov for en bredere arbeidsevnevurdering som i størst mulig grad baseres på tverrfaglig samarbeid med andre aktører, blant annet innenfor helsevesenet og sosialtjenesten. Denne type vurderinger kan også bidra til en klarlegging av medisinske behov og tilrettelegging av behandlingsforløp for den enkelte.

Arbeids- og velferdsetaten legger i dag arbeidsevnevurderinger til grunn blant annet ved vurdering av behovet for yrkesrettet attføring. Metoden benyttes i dag bare i noen typer saker og på ulike måter, jf. ECON (2007). I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* pekes det på arbeidsevnevurderinger som et viktig verktøy for etaten for å nå målet om inkludering. Samtidig legges det opp til at det skal stilles mer uttalte krav til stønadsmottakeren, blant annet krav til aktivitet dersom det ikke er medisinske hinder for dette. Arbeids- og velferdsetaten arbeider nå med å etablere et felles rammeverk på området, hvor metoder, verktøy og saksbehandlerstøtte for bruk av arbeidsevnevurderinger i både veilednings- og forvaltningssammenhenger skal videreutvikles.

Det er et vanlig synspunkt at inngang til velferdsordninger som i større grad vektlegger arbeidsevne og i mindre grad vektlegger medisinsk diagnose, legger til rette for at oppmerksomheten rettes mot muligheter og hva den enkelte kan utføre av arbeid til tross for helseplager, i stedet for mot årsaker og begrensninger. Dersom legens rolle begrenses til en vurdering av hvilke aktiviteter som ikke er medisinsk tilrådelig, vil det ut fra dette synet være lettere å stille krav og tydeliggjøre den enkeltes ansvar for egne prosesser i forhold til arbeid og aktivitet.

Gjennom sin vektlegging av medisinske forhold skiller den norske ordningen seg fra tilsvarende ordninger i enkelte andre land, hvor kompensasjon for manglende inntekt også kan gis uten at det er helsemessige årsaker til dette. Videre synes behandlende lege gjennomgående å ha en mer sentral rolle ved innvilgelse av uføreytelser enn hva som er tilfellet i de fleste andre land.

I den danske førtidspensjonsordningen fra 2003 er det ikke krav om at arbeidsuførheten skal skyldes medisinske forhold. Ordningen er et generelt system for inntektssikring for personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv. Hovedvilkåret for å få førtidspensjon er at arbeidsevnen skal være varig nedsatt i et slikt omfang at personen ikke antas å være i stand til å forsørge seg selv ved inntektsgivende arbeid. For å avgjøre hvorvidt dette er tilfellet, gjennomføres det en arbeidsevnevurdering der den enkeltes ressurser, utviklingsmuligheter og barrierer blir kartlagt. Ut fra dette utarbeides det en samlet ressursprofil der helse er ett av flere forhold. Når alle tiltak er utprøvd og det konkluderes med at vedkommende ikke kan forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid, kan kommunen innvilge førtidspensjon. Det skal foreligge en grundig dokumentasjon av at aktivisering, behandling og rehabilitering er forsøkt. Personen skal heller ikke kunne fungere i en såkalt fleksjobb, det vil si subsidierte jobbalternativer for personer med varig nedsatt arbeidsevne. Selv om det legges vekt på andre forhold som årsak til nedsatt arbeidsevne, er i praksis helseproblemer fortsatt den viktigste årsaken til at det blir innvilget førtidspensjon i Danmark. Førtidspensjonen er i utgangspunktet ikke noe den enkelte søker om, men et av de virkemidlene som saksbehandleren kan ta i bruk dersom ytterligere aktiviserings- og rehabiliteringsforsøk ikke vurderes å kunne bedre arbeidsevnen. Et særtrekk ved det danske systemet er at det er kommunene som disponerer de fleste virkemidlene, og staten refunderer en andel av utgiftene som varierer mellom de ulike virkemidlene. Dette skaper et noe annet sett av økonomiske insentiver for sosialforsikringssystemet enn i Norge.

11.4.4 Inngangsvilkårene for eldre

Ved innføring av fleksibel pensjonsalder kan det bli mer økonomisk fordelaktig å motta en uføreytelse framfor å velge alderspensjon, der pensjonsnivået vil bli aktuært avkortet, jf. diskusjonen i kapittel 10 *Ny modell for alderspensjon i folketrygden – utfordringer for uføreordningen*. Dette kan bidra til at omfanget av de som vurderer uføreytelse som et alternativ øker i aldersgrupper som nærmer seg slutten av sitt yrkesaktive liv, selv om arbeidsevnen til disse ikke nødvendigvis er redusert i betydelig grad. Kombinert med at helsen gjennomgående svekkes med alderen og at mange eldre har små eller store helseproblemer, kan problemer knyttet til informasjon og feilvurderinger øke. Dette kan gi økt press på uføreordningen og øke risikoen for at

personer som ikke tilfredsstillter inngangsvilkårene likevel innvilges en uføreytelse.

For å møte denne situasjonen kan ulike tiltak vurderes:

- det kan vurderes om personer som blir uføre etter en nærmere angitt alder skal få lavere uføreytelse;
- det kan vurderes å gi personer som blir uføre etter en nærmere angitt alder lavere opptjening av rettigheter til alderspensjon, enn personer som blir uføre på et tidligere tidspunkt. Denne løsningen diskuteres nærmere i kapittel 13 *Alderspensjon til uføre*;
- og det kan vurderes å ha strengere inngangsvilkår for eldre uføresøkere.

Et mulig utgangspunkt for en ordning med strengere inngangsvilkår for eldre arbeidstakere kan være dagens garantiordning for unge uføre. Denne ordningen gir unge uføre en høyere ytelse dersom de tilfredsstillter strengere medisinske krav enn det som ellers stilles, jf. kapittel 5. En mulig tillemping av dette kan være at det etter en viss alder bare er mulig å få uføreytelse dersom årsaken til den reduserte inntektsevnen er en godkjent sykdom/lidelse, der bare diagnoser som kan stilles med utgangspunkt i tilnærmet objektivt registrerbare funn godkjennes. Dette ville utelukke mange som i dag får innvilget uføreytelse, blant annet innenfor diagnosegruppene muskel-/skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser. Ved en slik løsning kunne en sette den øvre aldersgrensen for å få uføreytelse til for eksempel 62 år, men tillate en uføreytelse fram til en høyere alder for personer med nærmere spesifiserte lidelser.

Det er flere problemer knyttet til å ha et strengere medisinsk inngangsvilkår for eldre arbeidstakere. For det første viser erfaringene med et strengere vilkår for unge uføre og forsøkene på innstramming på 1990-tallet, at det oppfattes som vanskelig å praktisere, også av Arbeids- og velferdsetaten. For det andre kan et strengere medisinsk vilkår forsterke oppmerksomheten om sykdom, og derigjennom redusere muligheten for at personen kommer tilbake i arbeid. Hvis en avskjærer muligheten for å få en uføreytelse etter for eksempel 62 år, som altså tilsvarer den nedre aldersgrensen for å gå av med egenvalgt alderspensjon, eller innfører strengere medisinske vilkår for eldre uføresøkere, kan dette dessuten skape sterke insentiver i retning av å komme inn i ordningen på et tidligere tidspunkt for å bli vurdert etter mindre strenge regler. Dette vil medføre uheldige terskeeffekter i ordningen og problemer med avgrensning. Strengere medisinske vilkår for eldre vil dessuten kunne

skape problemer for de som ikke tilfredsstillter de strengere kriteriene og som på grunn av manglende opptjening av pensjonsrettigheter, ikke har anledning til å gå av med alderspensjon ved fylte 62 år.

11.4.5 Inngangsvilkårene til garantiordningen for unge uføre

Personer som er født uføre eller er blitt uføre før fylte 26 år er i dag sikret en tilleggspensjon som beregnes på grunnlag av årlige pensjonspoeng på 3,3, mens unge uføre som mottar rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad får en minsteytelse på 2,4 G. Begge ordningene sikrer en ytelse på om lag 150 000 kroner pr. år før skatt.² Målet med ordningen er å unngå at personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder, og ikke har hatt mulighet til å opptjene pensjonspoeng, skal bli minstepensjonister.

Med virkning fra 1. januar 1998 ble det foretatt en presisering av de medisinske vilkårene for å få garantert tilleggspensjon. Etter dette er det et vilkår for å komme inn under ordningen for unge uføre at arbeidsuførheten skyldes en varig og alvorlig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert. Bakgrunnen for innskjerpingen var at yngre personer med diffuse og sammensatte problemer også i praksis var blitt omfattet av ordningen, særlig i forbindelse med rehabilitering og attføring, og at en mente at dette ikke var i samsvar med den opprinnelige intensjonen med ordningen.

Tidligere fikk alle som ble innvilget uførepensjon før en viss alder (i dag 26 år) beregnet tilleggspensjonen etter reglene for ung ufør. Det gjaldt også for unge med attføringspenger. Etter innstrammingen i 1998 er det ikke lenger en slik automatikk. Innstrammingen innebærer at det stilles strengere krav for å omfattes av garantiordningen enn for å få innvilget tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon. Det foreligger ingen definisjon av begrepet alvorlig i forarbeidene (Ot.prp. nr. 8 (1996–1997)). I rundskriv til folketrygdloven er det presisert at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Ved somatisk sykdom legger Arbeids- og velferdsetaten til grunn at tilstanden som hovedregel skal være klart objektivt dokumentert og ha ført til et betydelig funksjonstap som forklarer varig reduksjon av arbeids-/inn-

² Det må dokumenteres at vilkårene er oppfylt før fylte 26 år. Personer som har vært mer enn 50 prosent yrkesaktive etter fylte 26 år, kan omfattes av ordningen dersom det er klart dokumentert at vilkårene var oppfylt før fylte 26 år. Det er i disse tilfellene en forutsetning at kravet settes fram før fylte 36 år.

tektsevnen, mens det ved psykisk sykdom skal være en alvorlig lidelse som er diagnostisert av spesialist i psykiatri, psykologspesialist eller unn-taksvis av barnelege. I etatens retningslinjer gis det kun en positiv avgrensning av lidelser som vanligvis kommer inn under ordningen.

Innstrammingen har ført til at mange får avslag på krav om å få beregnet tilleggspensjonen etter reglene for unge uføre. Trygderetten har omgjort flere av avslagene, og flere avslag har vært til behandling ved domsstolene. I praksis kan det være vanskelig å avgjøre når de særskilte vilkårene er oppfylt. Det gjelder både alvorlighetskravet og dokumentasjonskravet. Det vil kunne forekomme tilfeller der søkeren har betydelig funksjonsnedsettelse uten at lidelsen har klart definerte medisinske årsaker, eller det kan være tvil om tilstanden vil være varig. I en konkret sak uttaler Trygderetten at forarbeidene ikke gir grunnlag for å kreve objektive funn ved sykdommen eller uten videre ekskludere spesielle diagnoser, dersom lidelsen først har gitt grunnlag for tilståelse av uføreytelse.

Det er vanskelig å definere begrepene alvorlig og objektiv, og i praksis er det derfor vanskelig å vurdere om vilkåret for å få garantipensjonen som ung ufør er oppfylt. En løsning kan være å fjerne det særskilte medisinske inngangsvilkåret, slik at det medisinske vilkåret for unge uføre blir det samme som for uføreordningen generelt. I så fall vil kravet om et uføretidspunkt før fylte 26 år være det særskilte inngangsvilkåret til garantiordningen.

Som nevnt kan også personer som mottar rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad innvilges garantert minsteytelse for unge uføre. Dette er begrunnet med at funksjonshemmede og andre unge som har visse valgmuligheter, skal kunne få tilbud om tiltak/tilrettelegging og ikke trenger å velge en uførepensjon av økonomiske grunner. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) legges det opp til at personer som er på den nye inntektssikringsordningen også skal kunne omfattes av en tilsvarende garantiordning. Da de yngste aldersgruppene innenfor ordningene med rehabiliteringspenger og attføringspenger i mindre grad er preget av alvorlig sykdom, vil en fjerning av det særskilte medisinske vilkåret for ordningen for unge uføre kunne innebære at en ny, relativ stor gruppe får forhøyet ytelse.

Det har vært reist spørsmål om nivået på uføreytelsen i større grad bør være livsløpsbasert. I Sverige er uføreordningen differensiert etter alder, ved at det er en egen ordning for personer under 30 år («aktivitetsersättning»). Denne stønaden gis bare tidsbegrenset. Stønadsnivået er lavest for de

yngste aldersgruppene og øker med alderen, men nivået i ordningen er generelt lavere enn nivået for personer over 30 år. Tanken er at de yngste, som normalt i stor grad ville ha vært i en utdannings-situasjon, trenger mindre penger enn de som er i etableringsfasen.

11.4.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det fortsatt bør være et medisinsk inngangsvilkår til uføreordningen. Det er imidlertid mange forhold som påvirker en persons mulighet til å delta i arbeidslivet, og sykdom alene er derfor utilstrekkelig som grunnlag for å vurdere arbeidsmessige konsekvenser for den enkelte. Å oppfylle det medisinske vilkåret bør som i dag derfor være en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å få en uføreytelse.

Arbeids- og velferdsetaten må gjøre en selvstendig vurdering av søkerens helseproblemer og konsekvensene av helseproblemene for arbeidsevnen/inntektsevnen. Behandlende leges rolle i forbindelse med søknad om uføreytelse bør begrenses til å gi en beskrivelse av pasientens sykdom og medisinske forhold, samt å vurdere om det er medisinske grunner som hindrer søkeren i å være i arbeid eller på yrkesrettede tiltak (jf. dagens praksis i forbindelse med sykmeldinger). Det betyr at legen ikke skal gjøre vurderinger av i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt. Disse forholdene diskuteres nærmere i avsnitt 11.5.

Utvalget vil på den andre siden ikke foreslå innstramminger i de medisinske vilkårene. Historien viser at innstramminger kan være vanskelig å praktisere og ikke nødvendigvis ivaretar kravene til objektivitet, likebehandling og rettssikkerhet. I tråd med dette er utvalget av den oppfatning at det heller ikke bør etableres særskilte *medisinske inngangsvilkår for eldre uføresøkere*. Det er vanskelig å praktisere, og derfor ikke ønskelig å ha, et system der det etter en viss alder bare er mulig å få uføreytelse dersom en oppfyller strengere medisinske vilkår enn det som kreves for yngre grupper.

Utvalget legger til grunn at *garantiordningen for unge uføre* skal videreføres. Utvalget mener imidlertid at en bør se nærmere på inngangsvilkårene til ordningen for unge uføre. Blant annet kan det vurderes om bestemmelsen om strengere medisinske vilkår bør utgå, slik at de medisinske vilkårene for denne ordningen blir de samme som for uføreordningen generelt. Grensen mellom alvorlige og mindre alvorlige lidelser kan være uklar, og dagens regelverk har vist seg å være vanskelig å praktisere. Målet med garantiordningen for unge uføre er å gi personer som er født uføre eller er blitt

uføre i ung alder en ytelse som er høyere enn minsteytelsen. Den økonomiske situasjonen til personer som blir uføre i ung alder, avhenger ikke av den medisinske årsaken til uførheten.

Utvalgets mindretall, medlemmene Berg og Magnussen mener at det vil gi feil signaler i dagens situasjon å senke vesentlighetskravet for å komme inn under garantiordningen for unge uføre. Dette er et spesielt problematisk forslag på bakgrunn av at uføreveksten er sterkest i de lavere aldersgruppene. Årsakene til denne uheldige utviklingen er sammensatte, men en generell liberalisering av adgangen til en varig høyere ytelse for unge uføre vil ikke være et bidrag til å forebygge den økte tilgangen i yngre aldersgrupper. Selv om det er vanskelige avgrensingsspørsmål knyttet til dagens regler med strengere medisinske krav for å få tilleggsytelsen for unge uføre, vil en ensidig oppheving av dette kravet bli oppfattet som en liberalisering av inngangsvilkårene og dermed øke presset på uføreordningen ytterligere. Dette mindretallet mener også at det kan være grunn til å foreta en generell gjennomgang av ordningen med garanti tillegg for unge uføre, herunder inngangsvilkårene, men mener at en slik gjennomgang bør ha som siktemål å fremme forslag til tiltak som kan begrense tilstrømmingen til uføreordningen fra yngre aldersgrupper.

Et samlet utvalg peker på at det i St.meld. nr. 9 (2006–2007) legges det opp til at personer som er på den nye inntektssikringsordningen også skal kunne omfattes av en garantiordning. Dersom det særskilte medisinske inngangsvilkåret for ordningen for unge uføre fjernes, må det samtidig vurderes om en skal opprettholde tilsvarende ordning for mottakere av den nye tidsbegrensede inntektssikringen, noe som ville innebære at en ny, relativt stor gruppe får forhøyet ytelse.

Arbeids- og velferdsetaten må styrke innsatsen overfor unge som står i fare for å bli uføre, både unge funksjonshemmede som i dag ikke får innpass i arbeidslivet og unge som har problemer med å få fotfeste i arbeidslivet. Det bør være gode muligheter for at yngre personer med alvorlige sykdommer/skader gjennom god tilrettelegging og oppfølging, kan øke arbeidsevnen på sikt. For en del unge som ikke kan fungere i ordinært arbeid, kan tidsubestemt lønnstilskudd være et alternativ til uføreytelse. En varig ytelse bør bare kunne tilstås når alle andre hensiktsmessige tiltak er forsøkt.

Før en uføreytelse innvilges skal alle muligheter være prøvd ut. Dette krever en god prosess i forkant med individuell oppfølging, hensiktsmessige tiltak og reell utprøving av arbeidsevne.

Dagens helserelaterte ytelser har relativt strenge og absolutte medisinske inngangsvilkår. Det er i flere sammenhenger pekt på at dette medfører at stønadmottakere som er på og/eller beveger seg mellom de ulike ytelsene gjentatte ganger må dokumentere sine helseproblemer, og begrunne at det er disse som er årsaken til den reduserte arbeids-/inntektsevnen. Det er videre pekt på at dette gjør at oppmerksomheten rettes mot begrensninger og det som ikke fungerer, og følgerlig bort fra målet om arbeid og aktivitet.

I forslaget fra Regjeringen om en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning sies det at det medisinske inngangsvilkåret skal opprettholdes, jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007). Samtidig legges det opp til at vurdering og avklaring av hvilke tiltak som bør settes inn og hvordan den enkelte skal følges opp, i større grad skal bygge på en systematisk vurdering av den enkeltes aktuelle og potensielle arbeidsevne. For å sikre den enkelte et best mulig tilbud i perioden med tidsbegrenset inntektssikring, mener utvalget at det bør vurderes å nedtone det medisinske vilkåret. Dette innebærer å redusere oppmerksomheten om det som ikke fungerer og heller fokusere på hva den enkelte kan mestre, eventuelt med tilrettelegging. En slik tilnærming vil i større grad legge til rette for at personer kan motta ytelsen inntil alle muligheter for medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet aktivitet er utprøvd. Dette vil legge til rette for at mulig arbeidsevne vil kunne utnyttes i størst mulig grad.

Utvalget mener at det også kan være hensiktsmessig å nedtone det medisinske inngangsvilkåret i uføresaker, i betydningen å legge til rette for prosesser som i større grad retter oppmerksomheten mot de mulighetene som finnes i arbeidslivet. Uføreordningen skal sikre inntekt for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid. For mange i denne gruppen vil arbeid ikke lenger være en målsetting. Det kan imidlertid ikke utelukkes at oppmerksomheten om det medisinske vilkåret i uføresaker påvirker tidligere prosesser gjennom at arbeidsrettede tiltak vanskeligjgjøres.

Arbeidsevnevurderinger må være det sentrale verktøyet for å avklare den enkeltes arbeids- og inntektsevne, og dermed også avklare behovet for inntektssikring. Godt dokumenterte kartlegginger og arbeidsevnevurderinger tidligere i stønadsforløpet vil også være en viktig del av grunnlaget for vedtak i uføresaker. Bedre arbeidsevnevurderinger er derfor viktig, uavhengig av om det er et medisinsk inngangsvilkår knyttet til uføreordningen eller ikke. Utvalget har vurdert om arbeidsevnevurderinger alene bør være tilstrekkelig for å

avgjøre om en person bør ha rett til varig inntekts-sikring i form av en uføreytelse. For at dette skal være aktuelt, må imidlertid kvaliteten på arbeidsevnevurderingene tilfredsstillende visse minstekrav, blant annet av hensyn til rettssikkerheten. Utvalget mener at arbeidsevnevurderinger foreløpig ikke er tilstrekkelig etablert som verktøy i Arbeids- og velferdsetaten til at det er aktuelt å sløyfe det medisinske inngangsvilkåret.

Arbeidsevnevurderinger vil få en sentral rolle i Arbeids- og velferdsetatens bistand til den enkelte, både i forvaltningssammenheng (når vedtak skal fattes) og veiledningssammenheng. Arbeidsevnevurderinger må nødvendigvis til en viss grad baseres på skjønn. Det er viktig at grunnlaget for denne skjønnutøvelsen er best mulig. Det er derfor nødvendig at det utvikles og etableres et felles metodisk rammeverk og godt kunnskapsgrunnlag som sikrer god kvalitet på skjønnutøvelsen og som ivaretar hensynet til medvirkning, rettssikkerhet og likebehandling. Arbeids- og velferdsetaten har startet dette arbeidet, og det er naturlig at etaten får hovedansvaret for denne utviklingen. Dette diskuteres nærmere i neste avsnitt.

Utvalget har også vurdert om det kan være hensiktsmessig å innrette uføreordningen slik at den enkelte normalt ikke bør kunne søke om uføreytelse, men at ordningen i stedet skal være et tiltak som saksbehandleren i Arbeids- og velferdsetaten kan benytte når alle muligheter for å øke arbeidsevnen og tilrettelegging er forsøkt. Dette kan synes som en logisk konsekvens i et system der arbeidsevnevurderinger er det sentrale verktøyet. I den danske førtidspensjonsordningen (uføreordningen) er dette hovedregelen. Formålet med en slik endring vil blant annet være å forhindre at potensielle søkere bruker ressurser på å dokumentere sykdom og på å klage/anke ved avslag mv.; forhold som kan virke forstyrrende på prosessen som har arbeid som mål. Også en slik omlegging krever at kvaliteten på arbeidsevnevurderingene tilfredsstillende visse minstekrav som neppe er oppfylt i dag. En slik ordning vil dessuten innebære en endring av den prinsipielle tenkingen som ligger til grunn for folketrygdloven, og bryte med dagens rettighetskrav. På den annen side vil brukers rettigheter til tilpassede tiltak og tilrettelegging kunne styrkes gjennom denne type endring. Utvalget vil likevel ikke anbefale en så radikal endring uten en grundig utredning.

11.5 Roller og ansvarsfordeling

11.5.1 Innledning

Mange aktører har potensielt stor innflytelse på prosessen som kan lede fram til et vedtak om uføreytelse. En del av disse aktørene, blant annet arbeidsgiver, behandlende lege og Arbeids- og velferdsetaten, har formelt ansvar for ulike oppgaver. I situasjoner der skjønn spiller en betydelig rolle, er det viktig at både det formelle ansvaret er klart presisert og kjent, og at de enkelte aktørene har gode retningslinjer og verktøy for å løse oppgavene de er tildelt. Det er videre viktig at ansvar og oppgaver følges av kompetanse og ressurser.

Aktørene har ulike roller og ulikt ansvar i de ulike fasene. IA-avtalen legger sterke føringer på rolle- og ansvarsfordelingen til de ulike aktørene i det tidlige løpet, herunder arbeidsgiver, arbeidstaker, helsevesenet, Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet. Arbeids- og velferdsetaten har samtidig et særskilt ansvar for at sykmeldte uten arbeidsgiver og personer som står utenfor arbeidslivet får et godt tilbud. Rolle- og ansvarsfordelingen knyttet til vurderinger og vedtak om uføreytelse framstår som noe uklar. Spesielt gjelder dette oppgavefordelingen mellom behandlende lege og Arbeids- og velferdsetaten. Dette forholdet belyses nærmere i dette avsnittet. Innledningsvis gis en relativt kort gjennomgang av roller og ansvarsfordelingen i tidlige faser – før en uføreytelse er aktuelt.

11.5.2 Roller og ansvarsfordeling mellom aktørene i tidlige faser

Det er et mål at tiltak for å forebygge og begrense utstøting og ekskludering fra arbeidslivet i størst mulig grad skal skje på og i tilknytning til arbeidsplassen. Virksomhetenes og arbeidsgivers ansvar går fram av arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Arbeidsgiver har et særskilt ansvar for å forebygge sykefravær og å følge opp sykmeldte. Fravær-arbeidet skal skje i dialog med arbeidstaker, som plikter å bidra til å avklare muligheter for tilrettelegging og arbeidsrelatert aktivitet ved sykdom. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal i samarbeid utarbeide en individuell oppfølgingsplan senest etter seks ukers sykmelding, og denne skal følges opp med et dialogmøte senest når sykefraværet har vart i tolv uker. Behandlende lege og Arbeids- og velferdsetaten skal støtte opp om innsatsen på arbeidsplassen. I tillegg til arbeidet knyttet til sykefravær, som også innebærer et ansvar for tilrettelegging av bedriftsinterne atferdsforsøk, har

virksomheter i IA-sammenheng fått et utvidet ansvar for utprøving av arbeidsevne, attføringsforsøk mv. for personer som står utenfor arbeidslivet. Dette skal bidra til økt sysselsetting blant personer med nedsatt arbeidsevne og personer som befinner seg i utkanten av arbeidslivet, for eksempel enkelte innvandrergupper. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner har en viktig rolle for å bidra til at arbeidsgivere og arbeidstakere ivaretar sitt ansvar på området.

Arbeidstakers/stønadmottakers rettigheter og plikter i perioden med sykmelding, rehabilitering og attføring går fram av folketrygdloven. I tillegg til at arbeidstaker skal samarbeide med arbeidsgiver om tilrettelegging på arbeidsplassen, er det nå et krav om aktivitet innenfor alle de midlertidige helserelaterte ytelsene så fremt medisinske forhold ikke er til hinder for dette.³ Bakgrunnen for å stille aktivitetskrav i stønadsperioder er blant annet å øke stønadmottakerens kvalifikasjoner og motivasjon, samt å øke ordningenes legitimitet. Dette er i tråd med utviklingen i andre land, hvor det i de senere årene er lagt større vekt på stønadmottakernes egen innsats for å komme i arbeid og på hvordan krav til aktivitet og deltakelse kan påvirke denne innsatsen. For at denne strategien skal gi resultater i form av at flere kommer tilbake i arbeid, må stønadmottakerne være godt informert om hvilke krav de stilles overfor og om hvilke konsekvenser eventuelle brudd kan få. I tillegg til god kommunikasjon mellom forvaltningen og stønadmottaker, forutsetter dette at regelverket er forutsigbart og praktiseres konsekvent.

Skjønn spiller en viktig rolle i legens/behandlers vurdering av hvordan et sykdomsforløp kan utvikle seg, og av hvilke konsekvenser sykdommen har for pasientens arbeidsmuligheter. Denne delen av legens vurdering har særlig vært i fokus i forbindelse med IA-avtalen, hvor oppmerksomheten rettes mot hva den enkelte kan gjøre til tross for medisinske plager. Ofte vil behandlende lege kunne ha en avgjørende betydning for dialogen på arbeidsplassen og for hvilken tilrettelegging som lar seg gjennomføre. En viktig forutsetning for å lykkes i IA-arbeidet er derfor at legen støtter opp om arbeidet for å legge forholdene til rette for fortsatt arbeidsaktivitet ved sykdom eller skade. Etter de nye reglene i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven forpliktet legen til å delta i dialogmøtet etter tolv uker dersom arbeidstaker/arbeidsgiver

ønsker det, og til å bidra til å avklare og motivere for aktivisering der dette er medisinsk tilrådelig.

Gjennom folketrygdloven har Arbeids- og velferdsetaten plikt til å følge opp den sykmeldte og rett til å kreve oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver/arbeidstaker. Etter lovendringene fra 1. mars 2007 vil Arbeids- og velferdsetatens innsats på individnivå først og fremst settes inn ved dialogmøtet som skal avholdes senest etter seks måneders sykmelding. I tillegg blir informasjon og veiledning til virksomhetene, blant annet gjennom arbeidslivssentrene, viktig for å motvirke utstøting, forhindre langtidsfravær og bidra til tilbakeføring til arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten har videre en rekke økonomiske virkemidler i form av tjenester, tiltak og stønader som skal støtte opp om dette. Etter lovendringene forventes det at etaten forsterker sin kontroll og eventuelle sanksjoner overfor lege, arbeidsgiver og den sykmeldte. Arbeids- og velferdsetaten har videre hovedansvaret i perioder med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og et særskilt ansvar for oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver og arbeidsledige.

Arbeidstilsynet har også en viktig rolle i oppfølgingen av arbeidsgivers arbeid med sykefravær og utstøting. I tillegg til tilsyn og veiledning for å bidra til at virksomhetene har gode systemer og rutiner som ivaretar alle typer arbeidsmiljøforhold, blant annet psykososiale/organisatoriske, fysiske og sikkerhetsmessige, skal tilsynet påse at virksomhetene, som ledd i dette, også har innarbeidet rutiner og aktiviteter for systematisk sykefraværsoppfølging og oppfølgingsplaner for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Overfor virksomheter som ikke viser vilje eller evne til å følge opp dette ansvaret, skal tilsynet iverksette reaksjoner gjennom pålegg eller mulkt.

11.5.3 Roller og ansvarsfordeling mellom leger og Arbeids- og velferdsetaten i uføresaker

Det er i ulike sammenhenger reist spørsmål om behandlende leges omfattende oppgaver og ulike roller innenfor de norske velferdsordningene, se for eksempel OECD (2003b). Det er spesielt legens rolle i uføresaker som framstår som uklart. Det er i dag i liten grad presisert hvordan legen skal løse oppgavene sine ut over det som går fram av legeerklæringen som skal fylles ut ved søknad om uføretelse.

Det er Arbeids- og velferdsetaten som har ansvaret for å fatte vedtak i uføresaker. Det er også Arbeids- og velferdsetaten som skal avgjøre om de

³ Mottakere av tidsbegrenset uførestønad har i utgangspunktet ingen aktivitetsplikt. Likevel skal tiltak som bidrar til økt arbeidsevne/retur til arbeidslivet inngå i oppfølgingsplanen som utarbeides i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og brukeren selv.

medisinske inngangsvilkårene er oppfylt eller ikke. I praksis har imidlertid behandlende lege stor innflytelse på utfallet av en uføresøknad. Som diskutert i avsnitt 11.4 er det medisinske sykdomsbegrepet ikke klart og entydig avgrenset, og legens vurderinger vil i stor grad være skjønnsmessige. De fleste som søker om uføreytelse har lidelser med subjektive innslag, og årsakssammenhengen mellom medisinsk lidelse og arbeidsevne kan være vanskelig å vurdere. Legen vil ofte ikke ha tilstrekkelig kompetanse og kunnskap til å vurdere hvilke muligheter som finnes i arbeidslivet, blant annet gjennom tilrettelegging og tiltak.

Det er videre reist spørsmål om behandlende lege står for nær pasienten til å kunne foreta en nøytral vurdering av om arbeidsevnen/inntektsevnen er varig nedsatt på grunn av helseproblemer. Legenes profesjonsnormer tilsier i stor grad lojalitet til pasienten. Samtidig er legen en viktig premissleverandør i forvaltningen. I uføresaker arbeider legen på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten, og forventes å gi en nøytral vurdering av pasientens/søkers situasjon.

Arbeids- og velferdsetaten skal gjøre en selvstendig vurdering av søkerens helseproblemer og av hvilke konsekvenser disse har for arbeidsevnen/inntektsevnen. I avsnitt 11.4 presiseres det at for å legge til rette for at dette skjer i praksis, bør legens oppgaver i uføresaker avgrenses i forhold til dagens ansvarsområde. I likhet med dagens praksis i forbindelse med sykmeldinger, bør legens oppgave i uføresaker begrenses til å vurdere og beskrive medisinske forhold og å vurdere om det er medisinske grunner til hinder for pasienten/søkeren kan være i arbeid eller på yrkesrettede tiltak.

Uavhengig av hvilken rolle pasientens egen lege skal ha i uføresaker, er det behov for å klarlegge legens rolle. Selv om legen skal begrense sin vurdering til medisinske forhold, er ikke dette til hinder for at legene kan komme til å opptre som «advokat» og/eller bruke diagnoser eller vektlegge forhold som vil styrke pasientens muligheter til å få innvilget en uføreytelse. Ofte er legen den som først møter pasienten, og vil derfor være sentral gjennom de forventningene som eventuelt skapes hos pasienten/søkeren og gjennom de premisene som legges for den videre saksbehandlingen.

Der er gjennomført få undersøkelser som belyser behandlende legers, spesialisters og andre aktuelle aktørers betydning i uføresaker i Norge. Det er også få undersøkelser som gir holdepunkter for å si noe om kvaliteten på legeattester/-erklæringer som inngår som beslutningsgrunnlag i uføresaker. I 2005 ble det gjennomført et avgrenset

forsøk der uavhengige leger vurderte uføresøknader,⁴ og disse er evaluert av SINTEF Helse (2006). Formålet med forsøket var «å prøve ut ulike modeller som kan sikre en mer uavhengig medisinsk vurdering enn det som kan gis av personens egen behandlende lege (fastlegen)».

Arbeids- og velferdsetaten må ha kompetanse og ressurser til å gjøre kvalitativt gode vurderinger i uføresaker. Gode vurderinger sikres blant annet gjennom gode legeattester/-erklæringer, som gir et godt utgangspunkt for arbeidsevnevurderingene som etaten skal gjennomføre. Evalueringen til SINTEF Helse viser at legeattester/erklæringer og spesialistutredninger i sakene som ble undersøkt hadde variabel kvalitet, og at en del ikke holdt mål. I evalueringen pekes det på at søknadsskjemaet for uføreytelser – «Legeerklæring ved arbeidsuførhet» – ikke er et godt utgangspunkt for å skrive en god legeerklæring. Videre pekes det på utilfredsstillende retningslinjer og ulik forståelse av hva som er god medisinsk dokumentasjon i uføresaker. I rapporten sies det blant annet at dersom trygdeetaten ønsker å tydeliggjøre sine kriterier og sin praksis, bør kunnskapssynet og sykdomsforståelsen uttrykkes eksplisitt.

For å øke kvaliteten på de medisinske vurderingene, kan en løsning være å engasjere «uavhengige» leger for å undersøke pasienten og/eller vurdere søknaden. I flere OECD-land vurderes søknader om uføreytelser av leger som ikke kjenner søkeren. Disse er enten ansatt i forvaltningen/av myndighetene eller utfører denne type oppdrag ved siden av annen praksis («insurance doctors»). Fordelene med slike ordninger er dels å unngå at pasientens egen lege skal oppleve konflikter mellom oppgavene som pasientens lege og som premissleverandør for forvaltningen, og dels å unngå at pasientens lege gjør vurderinger av i hvilken grad gitte helseproblemer gir generelle problemer i arbeidslivet. Et argument mot denne type ordninger har vært at det er behandlende lege som kjenner pasienten best, og som følgelig vet hvilke problemer han/hun har som følge av sine helseproblemer.

SINTEF Helses evaluering viste at det i 64 prosent av sakene forelå en spesialisterklæring, og at trygdekontoret hadde tatt initiativ til innhenting av

⁴ Forsøket ble gjennomført i regi av trygdeetaten på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. To fylker var omfattet av forsøket. I ett av forsøksfylkene ble uføresøknadene forelagt og pasienten undersøkt av uavhengige legespesialister fra et annet fylke, mens uføresøknader i det andre forsøksfylket ble forelagt rådgivende leger i et annet fylke. Til sammen 200 søknader, hvor hoveddiagnosen var sykdommer i muskel- og skjelettsystemet eller psykiske lidelser, ble gjennomgått.

spesialisterklæring i 39 prosent av sakene. Videre hadde 77 prosent av sakene vært forelagt rådgivende lege som ledd i den ordinære behandlingen.

Selv om legene som deltok i forsøket var «uavhengige», kom det fram betydelige forskjeller i vurderingene mellom legene. I de fleste sakene syntes saksbehandlerne ved trygdekontoret at det verken var blitt lettere eller vanskeligere å fatte en beslutning. I evalueringen pekes det på at en mer uavhengig vurdering ikke nødvendigvis gir et bedre beslutningsgrunnlag og en mer rettferdig beslutning enn om fastlegens vurdering legges til grunn.

Som en del av evalueringen, ble legene som deltok i forsøkene intervjuet. I tillegg gjennomgikk leger ansatt ved SINTEF et utvalg saker. Resultatene viser at de uavhengige legene sjeldnere syntes at saken var godt nok utredet enn SINTEFs leger og de rådgivende legene. Blant de uavhengige spesialistene var det stor grad av enighet mellom legegrupper med samme eller liknende spesialitet. Det var bred enighet blant alle legegruppene, inkludert SINTEFs egne leger, om at det burde ha vært gjort et bedre arbeid med å avklare medisinske forhold tidligere i stønadsløpet. Det var videre enighet om at mange av sakene hadde vært altfor lenge under utredning, og at sjansene for å få søkerne tilbake i arbeid derfor ofte var minimale. Selv om det fantes relativt mye opplysninger i en del av sakene, hadde ikke trygdeetaten trukket konklusjoner i saken. I rapporten sies det at spesialistvurderinger ikke hører hjemme i slutfasen av en medisinsk utredning.

Et annet alternativ kan være å ha egne leger i Arbeids- og velferdsetaten som bidrar i arbeidsevnevurderingene, det vil si som bidrar i vurderingene av søkerens helseproblemer/medisinske forhold og av hvilke konsekvenser disse har for arbeids-/inntektsevnen. Dette vil være en utvidelse av dagens ordning med rådgivende leger. En styrket trygdemedisinsk rådgivningstjeneste vurderes i evalueringen til SINTEF å kunne bidra til at trygden kan tydeliggjøre sine kriterier og sin praksis: «Dette betinger at det utvikles en felles kunnskapsbase og en felles forståelse av rådgivende legers mandat og oppgaver. Slik kan man sikre at sakene vurderes i et trygdemedisinsk perspektiv og sikre en likeartet vurdering og ens praksis. Tettere samarbeid med fastlegene ville trolig også være hensiktsmessig».

Et tredje alternativ kan være å engasjere spesialiserte uføreleger som har særskilt kompetanse på å vurdere arbeidsevne i uføresaker. Disse kan både stå for den medisinske undersøkelsen av søkerne og for vurderingen av hvilke begrensninger den medisinske lidelsen gir i arbeidslivet.

Fordelen med denne løsningen er at disse to oppgavene gjøres av den samme personen. En ulempe er at ansvaret for vurderingen av hvilke begrensninger som den medisinske lidelse gir i arbeidslivet ikke blir en integrert del av arbeidsevnevurderingen i Arbeids- og velferdsetaten.

11.5.4 Verktøy og retningslinjer i uføresaker

Uføreordningen skal sikre inntekt til personer som ikke kan arbeide av helsemessige årsaker. Det er Arbeids- og velferdsetaten som fastsetter uføregraden, som er et uttrykk for hvilken evne den enkelte har til å skaffe seg inntekt. Vurderinger av i hvor stor grad arbeidsevnen/inntektsevnen er nedsatt forutsetter kunnskap utover medisinsk kompetanse. Fastsetting av uføregrad – i betydningen grad av evne til å opprettholde tidligere inntekt ved eget arbeid eller skaffe seg inntektsgivende arbeid etter at hensiktsmessig behandling og/eller attføring er gjennomført – er vanskelig og må nødvendigvis til en viss grad baseres på skjønn. For å sikre at alle muligheter for arbeid og aktivitet prøves ut og at grunnlaget for vurderingene blir best mulig, er det viktig at dette skjer på en systematisk måte og med utgangspunkt i et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag på området.

Det må være klare kriterier for de vurderinger som skal foretas. Skjønnsutøvelse og arbeidsmetodikk må være profesjonelt forsvarlig og ivareta hensynet til rettssikkerhet og likebehandling. Det må stilles strenge krav til dokumentasjon, slik at sakene er etterprøvbare. Arbeids- og velferdsetaten mangler i dag formaliserte verktøy i dette arbeidet. Etaten har imidlertid startet et arbeid for å etablere en mer ensartet metodikk for kartlegging og arbeidsevnevurderinger. Dette arbeidet skal støttes opp av nye administrative rutiner og kompetanseopplæring i etaten.

11.5.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at roller og ansvarsfordeling i uføresaker må være klarere enn hva som er tilfellet i dag. Det er spesielt forholdet mellom behandlende lege og Arbeids- og velferdsetaten som er uklart, og dette øker faren for ansvarsapulverisering. Hovedutfordringen synes å være å få et klarere skille mellom medisinske vurderinger, funksjonsevnevurderinger og arbeidsevnevurderinger. Som presisert i avsnitt 11.4 mener utvalget at det er Arbeids- og velferdsetaten som skal ha ansvaret for å gjøre arbeidsevnevurderingen ved søknad om uføreytelse. I tillegg til egnede verktøy og klare retningslinjer, må etaten ha tilfredsstillende kom-

petanse og ressurser til å gjøre kvalitativt gode vurderinger i uføresaker.

NAV-reformen og oppfølgingen av denne gjennom St.meld. nr. 9 (2006–2007) gir klare føringer i denne retningen. Arbeidet som er startet i Arbeids- og velferdsetaten for å etablere ensartet metodikk på området er viktig. Det bør utvikles bedre verktøy for arbeidsevnevurdering til bruk på NAV-kontorene, som ikke bare kan nyttes i kontorenes arbeid med å bringe personer tilbake i arbeid, men også kan nyttes ved fastsetting av uføregraden. I uføresaker må det stilles strenge krav til dokumentasjon av hva som har skjedd tidlig i prosessen, blant annet hvilken oppfølging som er gitt og hvilke tiltak som er iverksatt, samt til dokumentasjon av begrunnelser og angivelse av de forhold som er vektlagt i vurderingene.

I lys av dagens arbeidsmarked, og til det beste for den enkelte, er det sentralt at arbeidsevnen utnyttes i størst mulig grad. Etter utvalgets vurdering vil bedre arbeidsevnevurderinger gi grunnlag for at graderte ytelser brukes i større utstrekning enn hva som er tilfellet i dag. For at arbeidskraftsressursene skal utnyttes i størst mulig grad, er det imidlertid avgjørende at arbeidslivet vil og kan ta i bruk de ressursene disse gruppene faktisk representerer. Virksomheter og arbeidsgivere har et særskilt ansvar i denne sammenheng, blant annet for tilrettelegging og å vise fleksibilitet.

Utvalget har vurdert om det er nødvendig å styrke vurderingene i uføresaker ytterligere, for eksempel gjennom å engasjere «uavhengige» leger til å undersøke søkeren og/eller vurdere søknaden. Utvalget mener av flere grunner at dette ikke er hensiktsmessig. Blant annet vil obligatoriske vurderinger av denne typen være ressurskrevende og bidra til å øke fokuset på medisinske forhold. Generelt synes omfanget av de medisinske undersøkelsene i uføresaker å være tilstrekkelig. Inntrykket er at pasienten svært ofte har vært vurdert av spesialister og andre behandlere i tillegg til fastlegen ved søknadstidspunktet, og at rådgivende lege ofte har vurdert saken. Det synes likevel å være behov for tiltak som bedrer kvaliteten på denne delen av beslutningsgrunnlaget til Arbeids- og velferdsetaten.

Utvalget mener at oppgaven til pasientens lege primært skal være å vurdere og beskrive de medisinske forholdene og å vurdere om det er medisinske grunner som hindrer søkeren å være i arbeid eller på yrkesrettede tiltak. I tråd med dette bør det gjøres endringer i dagens legeerklæring ved søknad om uførhet. I dette arbeidet bør en ta utgangspunkt i dagens attest som brukes ved sykmelding

(«Medisinsk vurdering av arbeidsmulighet ved sykdom»).

Utvalget vil understreke at legen og helsevesenet har en viktig rolle i arbeidet med å inkludere flest mulig i arbeidslivet. Det er videre sentralt at tiltak, innsats og vurderinger som gjøres dokumenteres godt, slik at sakene er etterprøvbare. Legens vurderinger av hvordan et sykdomsforløp kan utvikle seg og hvilke konsekvenser det har for pasientens arbeidsmuligheter tillegges stor vekt av pasienten og de øvrige aktørene. Legen har en sentral rolle knyttet til å motivere pasienten til å være i aktivitet. Gjennom IA-arbeidet har det vært et økende fokus på legens rolle ved sykmeldinger, hvor oppmerksomheten i større grad rettes på hva den sykmeldte kan gjøre til tross for sykdom og skade. Dette innebærer en utvidet legerolle, der legen skal støtte opp om innsatsen til partene i arbeidslivet.

11.6 Attføringskravet

11.6.1 Utviklingen i attføringskravet

Det er i dag et vilkår for å få en uføreytelse at søkeren har gjennomført hensiktsmessig behandling og et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg for å bedre arbeidsevnen. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt skal det blant annet legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Det skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han/hun pendler eller flytter.

I 2004 ble det tatt inn bestemmelser i folketrygdloven om at yrkesrettet attføring skal vurderes senest ved utløpet av sykepengeperioden, og at det skal foretas ny vurdering etter seks måneder med rehabiliteringspenger. Gjennom endringer i regelverket i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven fra 1. mars 2007, har arbeidsgiver og arbeidstaker fått et større ansvar for at det legges til rette for utprøving av arbeidsevne og for at behovet for bedriftsintern attføring og yrkesrettet attføring vurderes så tidlig som mulig.

Siden slutten av 1980-tallet er det gjennomført flere tiltak for å øke antallet som forsøker attføring i forkant av en søknad om uføreytelse. I 2000 ble attføringskravet skjerpet for store grupper gjennom administrative tiltak; alle søkere under 35 år og alle søkere under 45 år med muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser skulle prøves på attføringstiltak, samtidig som aldersgruppen under 60 år skulle tilbys attføringsbistand i de fleste tilfellene. Denne skjerpingen medførte en

betydelig økning i andelen som fikk avslag på søknad om uførepensjon. Samtidig økte omgjøringsprosenten i Trygderetten, og en del saker gikk videre til Lagmannsretten, og ble omgjort der. Blant annet på grunn av ulike tolkninger av lov og forskrift på området, ble attføringskravet i uføreordningene skjerpet ytterligere i 2005. Det ble lovfestet at yrkesrettet attføring alltid skal forsøkes med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig. Samtidig ble det presisert at det ved behandling av krav om uføreytelse skal foreligge dokumentasjon som viser at funksjonsnivåen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell. Skjerpningen av attføringsvilkåret var generell, dvs. at den omfattet alle alders- og diagnosegrupper. Kapittel 5 gir en mer detaljert redegjørelse for endringene i regelverket på området.

Selv om det fortsatt er mange som får avslag på søknad om uføreytelse fordi yrkesrettet attføring ikke er forsøkt i tilstrekkelig grad, har i dag en større andel av de som får innvilget uføreytelser forsøkt attføring enn tidligere. Fram til 2005 var det en sterk økning i antall mottakere av attføringspenger. I tillegg til skjerpningen av attføringskravet, kan denne utviklingen til dels tilskrives utviklingen og regelverksendringer på tilstøtende stønadsområder, blant annet innstramningen i muligheten til å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelser i 2004. Blant nye uføremottakere i 2005 var andelen som hadde mottatt attføringspenger høyest blant personer under 50 år. Se kapittel 6 *Utviklingen på uføreområdet* for en oversikt over andelen som har mottatt attføringspenger i ulike aldersgrupper i perioden før overgang til uføreytelser. Det er imidlertid flere som forsøker seg i attføringstiltak, men som blir sykmeldt etter kort tid og derfor ikke gjennomfører tiltaket. Dette kan skyldes at tiltaket ikke er tilstrekkelig tilpasset den enkelte eller at tiltaket igangsettes for sent, men det kan også skyldes sviktende motivasjon hos den enkelte.

11.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil understreke at først når alle muligheter for arbeid og aktivitet er utprøvd gjennom tiltak og tilrettelegging, skal det kunne innvilges en uføreytelse. Dette er en forutsetning for at den enkeltes behov og rettigheter i forhold til god oppfølging fra arbeidsgiver, helsevesen og Arbeids- og velferdsetaten ivaretas. Samtidig er dette vilkåret nødvendig for å begrense tilgangen til uføreordningen.

Utvalget forventer at etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen og forslaget om

en ny tidsbegrenset inntektssikring vil bidra til å bedre tilbudet til personer som har behov for bistand, og hjelpe dem til å bli værende eller komme inn i arbeidslivet.

Arbeidsgiver, arbeidstaker og behandlende lege har alle et særskilt ansvar for at behovet for tilrettelegging og attføring avklares tidlig, og det er positivt at dette ansvaret er tydeliggjort gjennom lovendringer. Utvalget forutsetter at tettere oppfølging fra arbeidsgivers side og økt medvirkning fra arbeidstaker, vil bidra til en tidligere avklaring av denne type behov. Utvalget forutsetter også at arbeidsledige og andre som ikke har en arbeidsgiver får en god oppfølging og et godt attføringstilbud. Det er Arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for at personer i disse gruppene blir fanget opp så tidlig som mulig. I hvilken grad de ulike partene i praksis ivaretar sine forpliktelser på området, bør følges opp.

Etter utvalgets vurdering er det avgjørende at det finnes et relativt bredt spekter av tilbud/tiltak for attføring og utprøving av arbeidsevne. Tiltakene må være tilpasset den enkeltes situasjon og tilknytning til arbeidslivet. Det synes å være behov for mer kunnskap og mer systematiserte erfaringer om hvilke tiltak som kan hjelpe ulike grupper til å få og bli værende i arbeid. Det bør derfor legges til rette for dette gjennom flere forsøk og mer forskning på området.

Utvalget mener lønnstilskudd kan være et egnet virkemiddel for utprøving av arbeidsevne. Utvalget vurderer fleksjobb-ordningen i Danmark som interessant, og i lys av dette er det positivt at det nå iverksettes et forsøk med tidsubestemte lønnstilskudd. Det vil være spesielle grupper som har behov for bistand og tilrettelegging i arbeidslivet etter at attføringen er avsluttet, og det er viktig at det finnes egnede arbeidstilbud for disse. Lønnstilskudd – både tidsbegrensede og tidsubestemte – bør kunne vurderes i slike tilfeller.

Utvalget mener at det ikke er behov for å skjerpe dagens attføringsvilkår. Det ligger allerede i regelverket at alle muligheter for arbeid og aktivitet skal være utprøvd før en uføreytelse skal kunne innvilges. Det er snarere en fare for at dagens regelverk fører til at det gjennomføres for mange tiltak som ikke er tilpasset den enkeltes behov, og dermed ikke er hensiktsmessige, for å tilfredsstille attføringskravet.

Personer som er aktuelle for uføreordningen må gjennomføre et hensiktsmessig attføringsopplegg. Den enkeltes rett til attføring må sikres. For å kunne vurdere om hensiktsmessige tiltak er forsøkt, må det dokumenteres hvilke tiltak som er

iverksatt for å øke arbeidsevnen og hvilke vurderinger som er gjort.

11.7 Krav til omfang av nedsatt inntektsevne (uføregrad)

11.7.1 Situasjonen i dag

Det er i dag et vilkår for å få uføreytelse at arbeidsevnen/inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten. Ytelsene graderes i intervaller på fem prosent. Ved vesentlig endring som har betydning for arbeidsevnen/inntektsevnen skal uføreytelsen (uføregraden) revurderes. Inntekt inntil ett grunnbeløp (friinntekt) regnes i dag ikke som vesentlig endring. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjonister med hvilende pensjonsrett som trapper opp arbeidsinnsatsen, kan beholde ytelsen med en uføregrad ned til 20 prosent. Hvileende pensjonsrett innebærer en rett til å få uføreytelsen tilbake dersom en ikke klarer å fortsette i arbeid.

En generell reduksjon i kravet til omfanget av arbeidsuførheten for å komme inn i uføreordningen kan bidra til å legge til rette for at flere utnytter arbeidsevnen fullt ut. Det er grunn til å tro at en del av de som i dag får innvilget en uføreytelse på 50 prosent ville ha kunnet arbeide noe mer. På den andre siden er det en fare for at en ved å lempe på inngangskravet vil kunne få økt tilstrømming til uføreordningen, særlig blant eldre. Begrunnelsen for å ha et relativt høyt minstekrav til uføregrad har vært frykt for økt tilgang og økte utgifter (se for eksempel Ot.prp. nr. 8 (1996–97)).

Innenfor ordningen med tidsbegrenset uførestønad eksisterer det en forsøksordning i seks fylker der Arbeids- og velferdsetaten kan innvilge ytelse med en lavere uføregrad enn 50 prosent. I tre av fylkene er det krav om minst 40 prosent arbeidsuførhet, mens det i de øvrige tre fylkene er et minstekrav på 30 prosent. Målet med forsøket har vært å legge til rette for at den enkelte skal kunne utnytte arbeidsevnen fullt ut og å hindre at det skjer en tilpasning, der personer som egentlig er i stand til å arbeide noe mer, reduserer arbeidsinnsatsen for å fylle vilkårene for stønad. Målgruppen for forsøket er personer under 55 år med en klar medisinsk diagnose. Forsøket startet opp i 2004, og er nå forlenget ut 2008 (det vil si fram til den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen trer i kraft). Forsøket skal evalueres i løpet av 2007.

Hittil er det relativt få som er innvilget tidsbegrenset uførestønad via forsøksordningen med

lavere uføregrad; ved utgangen av 2006 gjaldt dette i underkant av 300 personer. Blant de nye mottakerne av tidsbegrenset uførestønad i 2006 var det 0,8 prosent som fikk uføregraden fastsatt lavere enn 50 prosent.

Selv om antall personer som har en uføregrad lavere enn 50 prosent har økt de siste årene, gjaldt dette likevel til sammen bare 1451 personer ved utgangen av 2006. Gruppen utgjorde 0,4 prosent av alle mottakere av uføreytelser, hvor andelen blant mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon var henholdsvis 1,7 prosent og 0,3 prosent. Andelen med lavere uføregrad enn 50 prosent var litt høyere blant kvinner enn blant menn.

Regelverket for private tjenstepensjonsordninger åpner for at uføreytelser kan innvilges ved en uføregrad på 20 prosent. I de offentlige tjenstepensjonsordningene er den ingen minstekrav til uføregrad, og i praksis innvilges en uføreytelse ned til en uføregrad på 5 prosent. Andelen som mottar uføreytelser fra Statens Pensjonskasse med lav uføregrad er relativt lav. KLP har om lag 48 600 uførepensjonister, og av disse har 3400, dvs. sju prosent, såkalt «usamordnet ytelse». Gjennomgangen i kapittel 8 *Erfaringer fra andre land* viste at flere land tillater en lavere uføregrad enn 50 prosent. For eksempel graderes den svenske ytelsen i intervaller på 25 prosent, der minstekravet i «sjukersättningen» er 25 prosent uførhet. Vel seks prosent av stønadmottakerne i Sverige har en uføregrad mellom 25 og 50 prosent.

Gjennom folketrygden gis det i dag full kompensasjon for inntekter inntil 6 G ned til 20 prosent sykmelding. I perioden med rehabiliterings- eller attføringspenger er kompensasjonsgraden lavere og inngangsvilkårene strengere.

11.7.2 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets vurdering bør det legges til rette for at flest mulig skal kunne utnytte arbeidsevnen sin fullt ut. Dette er blant annet begrunnelsen for at det i dag er mulig å beholde uføreytelsen med en uføregrad ned til 20 prosent ved opptrapping av arbeidsinnsatsen.

Hittil er det relativt få som er kommet inn på tidsbegrenset uførestønad med en uføregrad som er mindre enn 50 prosent gjennom forsøksordningen. Det pågående forsøket har imidlertid flere begrensninger. Dersom alderskravet fjernes og det åpnes opp for at alle diagnoser omfattes, herunder slitasjelidelser mv., samtidig som også inngangsvilkåret reduseres for mottakere av (varig) uførepensjon, må en sannsynligvis forvente en økning i uføretilgangen. Hvor stor denne

økningen vil bli, og i hvilken grad økningen vil oppveies av at en del av de som ellers ville ha fått uføreytelse med en uføregrad på 50 prosent vil kunne jobbe mer, er usikkert. Andelen med lavere uføregrad i offentlige tjenestepensjoner og i Sverige, kan kanskje tyde på at en ikke vil få en sterk økning i tilstrømmingen til ordningen dersom minstekravet til uføregrad reduseres.

Det kan imidlertid være vanskeligere å avgjøre hvem som kvalifiserer til stønad når uføregraden er lav, og i slike tilfeller kan det være større problemer med å sikre likebehandling. Hensynet til å yte kompensasjon for lave uføregrader bør veies opp mot hensynet til at regelverket skal kunne praktiseres på en god og legitim måte.

Utvalgets flertall, medlemmene Arntsen, Bjørgen, Fosse, Holte, Holgersen, Reegård, Røed og Storødegård, mener at det bør vurderes å senke kravet til omfang av nedsatt inntektsevne (uføregraden) for å få uføreytelse. Det kan diskuteres hvor stort inntektsbortfall det er rimelig å kreve at den enkelte dekker selv. Inngangsvilkåret i uføreordningen bør blant annet ses i sammenheng med utformingen av den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Målet med denne ordningen vil være å sikre inntekt i en overgangsperiode og legge til rette for en maksimal utnyttning av arbeidsevnen gjennom fleksibel bruk av tiltak. For personer som trapper opp arbeidsinnsatsen, men ikke klarer å komme tilbake i arbeid på full tid, vil et krav om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne for å komme inn i uføreordningen kunne oppleves som urimelig. Det kan også synes ulogisk å gi personer som er 100 prosent uføre en kompensasjon på 66 prosent, mens personer som er 40 prosent uføre, og dermed må klare seg på 60 prosent av tidligere inntekt, ikke får noen kompensasjon for inntektsbortfallet. Alternativet for denne gruppen vil være at de må bære inntektstapet selv. Dagens regelverk kan på denne måten bidra til å forsterke sykdomsfokuset, slik at personer som ellers kunne ha jobbet mer, innvilges en ytelse med 50 prosent uføregrad.

Med en kompensasjonsgrad i uføreordningen på 66 prosent vil den enkelte som har en uføregrad på minst 50 prosent måtte bære 1/3 av inntektstapet selv. Ut fra dette kan det vurderes om det bør være en nedre grense i uføreordningen på 1/3, det vil si en uføregrad på 33,3 prosent. Utvalgets flertall mener at dette vil kunne bidra til at flere utnytter arbeidsevnen i inntektsgivende arbeid. Det må være en forutsetning at hensiktsmessig behandling og attføring er forsøkt. I første omgang kan det eventuelt vurderes å utforme dette som en forsøksordning i et utvalg fylker. Det legges til grunn at

anbefalingen om å senke inngangskravet i uføreordningen ses i sammenheng med utformingen av vilkårene i den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen.

Utvalgets mindretall, medlemmene Berg, Magnessen, Overaae, Risa og Viljugrein, mener at inngangsvilkåret ikke bør senkes. Når uføregraden er på 50 prosent er det sannsynlig at arbeidsevnen er betydelig svekket, og at det derfor oppfattes som riktig og legitimt at det offentlige bidrar til å kompensere for det inntektstap dette medfører. Senkes uføregraden vil svekkelsen av arbeidsevnen være mindre alvorlig og behovet for offentlig assistanse vanskeligere å begrunne. En mer finmasket ordning vil bli nødvendig for å unngå en utglidning. Fastsettelse av uføregrad er ofte beheftet med stor usikkerhet, og denne usikkerheten vil øke jo lavere uføregraden settes. Det er ikke usannsynlig at relativt ubetydelige problemer kan lede til en uføregrad på 33 prosent, mens dette i mindre grad vil gjelde med en uføregrad på 50 prosent.

Mindretallet forventer at flere vil få en uføreytelse ved en uføregrad på 33 prosent og at andelen med relativt beskjedne problemer vil øke. Legitimiteten til uføreordningen kan derfor svekkes. Selv om flere vil få brukt sin arbeidsevne dersom inngangsvilkåret reduseres, er det altså to forhold som trekker i hver sin retning, og nettoeffekten må forventes å bli lav selv med en positiv virkning på arbeidstilbudet. Det er tvert imot en viss sannsynlighet for at tiltaket øker antallet uføre i betydelig grad. All erfaring tyder på at en slik endring ikke kan reverseres. Flertallets argument om at praksis fra andre land ikke tilsier økning, er problematisk så lenge en ikke har god oversikt over hele uføremodellen og dens virkninger i de land det gjelder.

En senking av uføregraden kan forsterke inntrykket om at velferdsordningene først og fremst er opptatt av inntektssikring og at arbeidslinjen i realiteten gis lav prioritet. Dette er kanskje den mest problematiske virkningen av tiltaket.

Etter mindretallets oppfatning foreligger det ingen presserende grunner til at dette forslaget fremmes.

11.8 Obligatorisk revurdering av uføreytelser

11.8.1 Situasjonen i dag

I tilleggsmandatet er utvalget bedt om å vurdere om alle som får innvilget uførepensjon etter en tid bør få revurdert ytelsen, det vil si få vurdert arbeidsevnen på nytt.

Av folketrygdloven går det fram at uføregraden skal revurderes når det skjer vesentlige endringer i forhold som har betydning for arbeidsevnen/inntektsevnen. Stønadmottaker plikter å underrette Arbeids- og velferdsetaten om endringer som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for ytelsens størrelse. Etaten har også hjemmel for selv å ta initiativ til å kontrollere om vilkårene fortsatt er oppfylt.

I de senere årene har det vært satset på å bistå uførepensjonister som ønsker seg tilbake til arbeid. Erfaringer fra prosjektet «tilbake til arbeid» (reaktivering av uførepensjonister) og foreløpige erfaringer med forsøk med lønnstilskudd til uførepensjonister og ordningen med tidsbegrenset uførestønad, viser imidlertid at det er vanskelig å oppnå gode resultater på dette området. Erfaringene viser at for å lykkes i dette arbeidet, er en i tillegg til den enkeltes motivasjon, avhengig av arbeidsgivere som ønsker å ta imot denne arbeidskraften. I lys av dagens stramme arbeidsmarked skulle mulighetene for dette være bedre enn på lenge.

De beskjedne resultatene kan ha sammenheng med at uførepensjonister er redde for å miste den tryggheten som ytelsen representerer. I dag har uførepensjonister en hvilende pensjonsrett i fem år i forbindelse med arbeidsforsøk. Denne pensjonsretten innebærer at dersom arbeidsforsøket ikke lykkes, er det mulig å få tilbake uførepensjonen uten ny søknad.

11.8.2 Utvalgets vurderinger

Selv om det er krav til varig nedsatt arbeidsevne for å kunne motta en uføreytelse, vil den enkeltes situasjon kunne endre seg over tid. Helsetilstanden vil kunne bli bedre, og behandlingstilbudet vil kunne bli bedre og forholdene på arbeidsmarkedet vil kunne endre seg. Etter utvalgets vurdering er det derfor åpenbart at noen av uføresakene bør revurderes etter en tid.

Når det fattes vedtak om uføreytelse, bør Arbeids- og velferdsetaten ta stilling til om det er hensiktsmessig med en revurdering av saken etter en tid. Det bør framgå av vedtaket at en slik vurdering er foretatt, og det bør gis en begrunnelse for vedtaket uavhengig om det legges opp til revurdering eller ikke. Hvem og/eller hvor mange som i praksis bør vurderes på nytt, må avgjøres ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig bruk av ressurser. Det er naturlig at vurderingen av hvorvidt en sak skal revurderes, tar utgangspunkt i alder, diagnose og antatt sannsynlighet for at personen vil kunne komme tilbake til arbeid.

Å revurdere arbeidsevnen til alle som har fått uføreytelse, vil imidlertid være en lite hensiktsmessig bruk av ressursene. Utvalget mener at det vil være bedre å rette hovedtyngden av innsatsen inn mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, det vil si før uføreytelse er aktuelt. Dagens ordning med adgang til revurdering dersom det skjer vesentlige endringer i forhold som har betydning for inntektsevnen/arbeidsevnen, må likevel beholdes. Dette innebærer at det vil være mulig å foreta revurdering på grunnlag av vesentlige endringer, uavhengig av om det er fastsatt i det opprinnelige vedtaket at revurdering skal foretas etter en viss tid eller ikke.

Omfanget av antall revurderingssaker vil i stor grad avhenge av hvordan den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen utformes. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) er det ikke eksplisitt tatt stilling til inngangsvilkårene for den nye tidsbegrensede inntektssikringen eller til varigheten av stønadsperioden. Spørsmål knyttet til vilkår og varighet for den nye ordningen vil være avgjørende for hvem som vil ha avgang fra ordningen og hvem som følgelig vil være aktuelle for uføreordningen. Effektive stønadsløp tilsier på den ene siden relativt korte stønadsperioder, mens behovet for endelig avklaring i vanskelige saker på den andre siden tilsier lengre stønadsperioder.

Utvalget forventer at den tidsbegrensede ordningen ikke innrettes slik at det blir et økt press på uføreordningen. Det forutsettes at bedre prosesser i de tidligere fasene reduserer antallet som er aktuelle for en varig ytelse. Det forutsettes videre at en i den tidsbegrensede ordningen bruker tilstrekkelig tid til å avklare om den enkeltes arbeids- og inntektsevne er varig nedsatt eller ikke. Utvalget vil derfor anbefale at den nye ordningen åpner for at personer kan motta stønad i en periode inntil framtidig arbeidsevne er avklart, også i en periode etter at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er avsluttet. I tilfeller der det er usikkerhet knyttet til framtidig arbeidsevne, bør uføreytelse kunne innvilges dersom inngangsvilkårene for øvrig er oppfylt. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være vurdert og prøvd ut. I disse tilfellene bør det legges inn i vedtaket at ytelsen skal revurderes etter en periode.

Samtidig er det viktig at det legges til rette for at personer som ønsker seg tilbake i arbeid, får informasjon om hvilke muligheter som finnes og nødvendig støtte, og ikke minst at ordningen er utformet slik at det er økonomisk lønnsomt å øke arbeidsinnsatsen. Dette diskuteres nærmere i kapittel 12. Det er behov for mer kunnskap om hva

som er avgjørende faktorer for å lykkes i arbeidet med å bistå uføre tilbake i arbeid.

For den enkelte kan vissheten om at han/hun kan få ytelsen tilbake, dersom vedkommende ikke lenger klarer å være i arbeid, være en viktig motivasjonsfaktor. Personer som skal få revurdert uføreytelsen etter en viss tid, bør kunne ha en hvilende pensjonsrett i perioden fram til revurdering

skal foretas, på samme måte som det i dagens ordning med tidsbegrenset uførestønad er en hvilende stønadsrett i perioden ytelsen er innvilget for. Det bør samtidig vurderes om dagens rett til hvilende uførepensjon i fem år for personer som innvilges (varig) uføreytelse uten vedtak om revurdering, bør kunne forlenges noe.

Kapittel 12

Modell for uføreytelse

12.1 Innledning og hovedkonklusjon

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere og ta stilling til om beregningsreglene for uførepensjon fortsatt skal følge systemet for alderspensjon, eller om de skal løsrives fra pensjonssystemet og i stedet beregnes etter samme prinsipper som gjelder for tidsbegrenset uførestønad og andre korttidsytelser i folketrygden.

I Europa er det to hovedmodeller for beregning av uførepensjon/førtidspensjon. I noen land er beregningsreglene avledet av en beregnet alderspensjon. Uførepensjonen er i disse landene konstruert som en førtidsalderspensjon. I andre land er det korttidsytelser ved sykdom eller dagpenger som er modell for beregning av uførepensjon. Danmark har blant annet en slik modell, og Sverige gikk over fra en alderspensjonsmodell til en «sykestønadsmodell» fra 1. januar 2003. I Norge beregnes tidsbegrenset uførestønad etter modell av korttidsytelsene rehabiliteringspenger og attføringspenger, mens uførepensjonen er knyttet opp til regelverket for beregning av alderspensjon.

I dette kapitlet skisseres to ulike beregningsmodeller for framtidig uføreytelse. Det diskuteres om framtidens uføreytelse fortsatt skal beregnes som en pensjonsytelse etter samme prinsipper som i dag, men med utgangspunkt i Regjeringens forslag til ny beregningsmodell for alderspensjon, jf. St.meld. nr. 5 (2006–2007), eller om ytelsen skal beregnes etter samme modell som dagens korttidsytelser. Det legges til grunn at det i framtiden skal være én uføreytelse, jf. forslag i St.meld. nr. 9 (2006–2007) om å inkludere tidsbegrenset uførestønad i den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen i folketrygden. Dette kapitlet er avgrenset til beregningsreglene; andre sider av uføreordningen er omtalt i kapittel 11.

Hovedforskjellen mellom «pensjonsmodellen» og «korttidsytelsesmodellen» er at uføreytelsen i det siste tilfellet er frikoblet fra alderspensjonssystemet. Ved beregning av (varig) uførepensjon er det i dag en direkte kobling mellom inntekt som ufør og senere inntekt som alderspensjonist, mens det ikke er noen slik kobling for personer som mottar korttidsytelser. I begge modeller bestemmes

ytelsesnivået med utgangspunkt i tidligere inntekt. Beregningen skjer imidlertid på ulik måte. I «korttidsytelsesmodellen» er det normalt bare inntekten en relativt kort periode før uførheten oppsto som påvirker ytelsesnivået, mens all tidligere inntekt kan påvirke ytelsesnivået i pensjonsmodellen.

Uføreordningen er en kontantytelse som har til formål å kompensere tap av arbeidsinntekt på grunn av helsesvikt. Ytelsen skal altså normalt erstatte manglende arbeidsinntekt. Det synes da mest nærliggende å beregne ytelsen med utgangspunkt i inntekten i perioden rett før uføretidspunktet. Beregning etter samme modell som dagens korttidsytelser vil ofte gi et riktigere bilde av det inntektstapet en person som blir ufør vil ha i årene framover, enn å beregne ytelsen som en pensjonsytelse. En pensjonsmodell for beregning av uføreytelsen vil dessuten kunne gi feil signal om at en opptjener rett til uføreytelse.

Utvalget mener at vi også i Norge bør frikoble beregningen av uføreytelsen fra alderspensjonssystemet, slik at alle ytelser til personer i yrkesaktiv alder i hovedsak beregnes etter de samme prinsippene. Felles beregningsmodell for personer som er i yrkesaktiv alder vil gi mer oversiktlige konsekvenser av å bevege seg mellom ulike ordninger.

Ved å frikoble beregningen av uføreytelsen fra beregningen av alderspensjonen, vil en separere beslutningene om utmåling av uføreytelsen og utmåling av alderspensjon til personer som har mottatt uføreytelse. Det vil forenkle systemet vesentlig, og bidra til at en vil kunne rendyrke uføreordningen som en ordning som skal erstatte tapt arbeidsinntekt i perioden fram til overgangen til alderspensjon.

Utvalgets flertall foreslår at uføreytelsen til nye mottakere skal beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt, der tidligere inntekt er fastsatt som den gjennomsnittlige inntekten i de tre beste av de fem siste inntektsårene før uføretidspunktet. Detaljene i utvalgets forslag til ny modell for uføreytelse presenteres i avsnitt 12.5.

Spørsmålet om utmåling av alderspensjon til personer som mottar uføreytelse diskuteres i kapittel 13. I dag er ytelsesnivået på uførepensjonen og

senere alderspensjon det samme. Utvalget mener det fortsatt bør legges vekt på å unngå at det blir for stor endring i ytelsesnivået ved overgang fra uføreordningen til alderspensjon, men at dette hensynet ikke er så sterkt at en bør låse utmålingen av utføreytelsen til alderspensjons-systemet.

12.2 Formålet med uføreordningen

Formålet med uføreordningen er å kompensere for manglende arbeidsinntekt på grunn av omfattende helseproblemer.¹ «Manglende arbeidsinntekt» kan ikke observeres, den må fastsettes administrativt. I dag fastsettes inntektsgrunnlaget for beregning av utføreytelsene med utgangspunkt i tidligere arbeidsinntekt, både ved beregning av uførepensjon og ved beregning av tidsbegrenset uførestønad. Inntektsgrunnlaget fastsettes på ulike måter for uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad.

Utvalget legger til grunn at den framtidige uføreordningen fortsatt skal gi både standardsikring og grunnsikring. Standardsikringen innebærer at det skal være en sammenheng mellom nivået på utføreytelsen og nivået på den tidligere inntekten som yrkesaktiv. Grunnsikringen skal, som i dag, være rettet mot personer som ikke har vært i arbeid, har hatt lav inntekt eller kort opptjeningsstid eller botid. Personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder, skal sikres en garantert minstepytelse som er høyere enn den generelle minstepytelsen.

Det er en rekke hensyn som må tas ved utforming av uføreordningen. Blant annet må ordningen ta hensyn til at utføreytelsen skal være noe mange vil ha som hovedinntektskilde i flere år; i de fleste tilfeller til personen senere går over på alderspensjon.

Uføreordningen må gi gode insentiver til å utnytte den eventuelle arbeidsevnen en til enhver tid har, og til å vende tilbake til arbeidslivet for fullt dersom dette blir mulig. Kompensasjonsnivået bør være slik at det lønner seg å arbeide framfor å motta utføreytelse, og slik at endringen i inntekt ved overgang til/fra arbeid er rimelig. Reglene for avkorting av stønaden mot arbeidsinntekt bør ha som mål å stimulere til økt arbeidsinnsats. Inaktivitetsfeller, blant annet som følge av høye tilleggsytelser, skjerpet beskatning ved arbeidsdeltaking mv., bør unngås.

Endringene i inntekt ved overgang til eller fra andre ytelser, må være rimelige. Dette gjelder særlig overgangen fra den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen til uføreordningen, og fra uføreordningen tilbake til yrkesrettede ordninger. Men det må også gjelde ved overgang fra utføreytelse til alderspensjon.

Uføreordningen bør bygge på prinsipper som er enkle å forstå for den enkelte mottaker, og den bør gi forutsigbare endringer i inntekt ved overgang fra eller til andre stønadsordninger og arbeid. Uføreordningen bør videre være enkel å administrere for Arbeids- og velferdsetaten, blant annet ved overgang fra utføreytelse til alderspensjon.

12.3 Utforming av de to hovedmodellene

12.3.1 Innledning

I dette avsnittet skisseres kort hvordan en kan beregne utføreytelser i Norge etter henholdsvis en pensjonsmodell og etter modell av korttidssytelsene i folketrygden. Den sistnevnte modellen kalles under en «inntekterstatningsmodell», og ytelsen utmåles i denne modellen som en prosentandel av tidligere inntekt. Det legges til grunn at det i framtiden bare vil være én utføreytelse. Avgrensningen mellom den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen i folketrygden og uføreordningen er drøftet i kapittel 11.

12.3.2 Beregning etter en pensjonsmodell

I kapittel 10 ble det beskrevet hvordan den framtidige utføreytelsen kan beregnes etter samme prinsipper som i dag, men med ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Pensjonsmodellen innebærer at utføreytelsen settes lik en beregnet alderspensjon. Rettighetene til alderspensjon vil dels kunne opparbeides som yrkesaktiv og dels som mottaker av utføreytelsen. Opparbeiding av rett til alderspensjon i perioden fra uføretidspunktet til overgangen til alderspensjon kan, som i dag, fastsettes med utgangspunkt i inntekten i perioden før uføretidspunktet. Pensjonsmodellen innebærer at uførepensjonen bestemmes med utgangspunktet i hele (den faktiske og fiktive) livsinntekten.

I dag kreves det at uførepensjonisten har arbeidsinntekt på uføretidspunktet eller i årene umiddelbart før uføretidspunktet for å få medregnet framtidig pensjonsopptjening. Det kan innføres liknende begrensninger for å få medregnet framtidig inntekt innenfor en ny beregningsmodell. Per-

¹ Uførepensjon kan i dag også kompensere for manglende evne til å utføre arbeid i hjemmet.

soner som har hatt ulønnet omsorgsarbeid kan, som i dag, få medregnet omsorgsopptjening etter særskilte regler. Videre kan det tilpasses en garantiordning for personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder. Personer som ikke har vært yrkesaktive, kan få en minsteytelse etter samme prinsipp som garantipensjonen til alderspensjonister i den nye folketrygden.

Den nye modellen for uttak av alderspensjon i folketrygden innebærer at det ikke lenger er noen veldefinert pensjonsalder i folketrygden. Den enkelte kan fleksibelt ta ut alderspensjon fra 62 år. Det betyr at det administrativt må fastsettes en øvre aldersgrense for hvor lenge det skal være mulig å få medregnet pensjonsopptjening for personer som har mottatt uføreytelse, og fastsettes en alder for overgang fra uføre- til alderspensjon. Dette trenger ikke nødvendigvis være det samme tidspunktet. Kapittel 10 viste at dersom begge disse aldersgrensene settes til 67 år, vil den nye opptjeningsmodellen gi en uføreytelse som er en god del høyere enn ved en videreføring av dagens opptjeningsmodell for alderspensjon.

Stortinget har vedtatt at det skal innføres levealdersjustering av alderspensjonen. Dette skaper enkelte komplikasjoner for uføreytelsen dersom den skal beregnes etter en pensjonsmodell. Dersom alderspensjonen til personer som har mottatt uføreytelse også skal omfattes av levealdersjustering, mens uføreytelsen ikke skal det, vil det over tid innebære en gradvis større nedgang i ytelsen ved overgang fra uføreytelsen til alderspensjon, dersom forventet levealder stiger.

12.3.3 Beregning etter en inntektserstatningsmodell

Fra 1. januar 2009 vil rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad bli slått sammen til en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning, jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007). Den nye ytelsen skal beregnes på samme måte som dagens attførings- og rehabiliteringspenger, altså som 66 prosent av tidligere inntekt med en minsteytelse på 1,8 G. Ytelsen skal skattlegges som lønnsinntekt. Regjeringen vil ifølge stortingsmeldingen vurdere om beregningen av ytelsen skal ta utgangspunkt i inntekten siste avsluttende inntektsår eller gjennomsnittet av de tre siste inntektsårene.

Tilsvarende beregningsmodell kan være utgangspunkt for beregning av den nye uføreytelsen. Det innebærer at inntekt på uføretidspunktet eller i en relativt kort tidsperiode før uføretidspunktet, legges til grunn for beregning av

uføreytelsen. Inntekt tidligere i yrkeskarrieren (før beregningsperioden) vil – i motsetning til i pensjonsmodellen – ikke påvirke uføreytelsen. En person som bare har vært i arbeid i noen få år vil kunne få samme stønad som en person med lang yrkeskarriere, dersom de to hadde samme inntekt i beregningsperioden rett før uføretidspunktet.

En kan ikke mekanisk benytte regelverket for korttidsytelsene. Det er nødvendig å vurdere om reglene bør tilpasses, siden uføreytelsen skal være noe mottakerne skal kunne leve av over lang tid. For eksempel bør det vurderes om en forutgående beregningsperiode på inntil tre år er tilstrekkelig lang.

I dagens beregningsregler for korttidsytelser inngår bare inntekt inntil 6 G i inntektsgrunnlaget. Det kan eventuelt vurderes å ha et høyere inntektsgrunnlag i den nye uføreordningen. Et argument for dette kan være at uføreytelsen skal kompensere for inntektstap over lengre tid.

Kompensasjonsgraden kan settes til 66 prosent, som den er for tidsbegrenset uførestønad i dag. Det vil dermed bli den samme brutto inntektssikringsordningen i perioden fra utløpet av sykepengeperioden til overgangen til alderspensjon. Med dagens skatteregler for uførepensjonister vil imidlertid kompensasjonsgraden etter skatt bli vesentlig høyere på uføreytelse enn i den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen. Dersom dagens skatteregler beholdes, vil dessuten en 66-prosentordning gi en vesentlig økning i gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt sammenliknet med en videreføring av dagens regelverk. Det betyr at dersom den gjennomsnittlige uføreytelsen skal bli på om lag samme nivå som ved en videreføring av dagens system, må enten skattereglene endres slik at uføreytelsen skattlegges som lønn, eller satsen for utmåling settes klart lavere enn 66 prosent.

Minsteytelsen kan settes til 1,8 G som i dagens ordninger. Dette vil være omtrent det samme nivået som dagens minstepensjon. Personer som er født uføre eller er blitt uføre i ung alder, kan sikres en garantiytelse på dagens nivå. Dersom uførepensjon skal skattlegges høyere enn i dag, må det vurderes å øke bruttonivåene på minsteytelsen og på ytelsen til unge uføre.

12.4 Forskjeller mellom de to hovedmodellene

12.4.1 Innledning

I dette avsnittet diskuteres noen konsekvenser av å velge én av de to modellene for beregning av den

framtidige uføreytelsen. Som en bakgrunn for vurderingen av hvilke forskjeller det vil være mellom de to alternative modellene for framtidens uføreytelse, beskrives først noen trekk ved dagens inntektssikringsordninger.

Den framtidige uføreordningen må utformes med utgangspunkt i målene med ordningen, og ikke med utgangspunkt i regelverket for dagens ordninger. En del av forskjellene mellom dagens ordninger er derfor ikke nødvendigvis relevante for valget mellom en pensjonsmodell og en inntektserstatningsmodell for utmåling av uføreytelsen. De to alternative modellene vil imidlertid ha litt ulike egenskaper. Disse forskjellene er hovedtemaet videre i avsnitt 12.4.

12.4.2 Forskjeller mellom dagens ordninger

Dagens inntektssikringsordninger har ulike egenskaper. Under beskrives noen forskjeller mellom dagens korttidsytelser (rehabiliteringspenger og attføringspenger) og langtidsytelser (pensjoner

inkludert uførepensjon). Tidsbegrenset uførestønad regnes i de fleste sammenhenger som en korttidsytelse, men har også en del elementer fra pensjonsregelverket.

Tabell 12.1 oppsummerer noen forskjeller og likheter mellom dagens inntektssikringsordninger. Forskjellene skyldes delvis at ordningene har ulike formål. Pensjonsytelsene er utformet med utgangspunkt i at perioden som stønadsmottaker kan bli langvarig, som regel fram til alderspensjonering eller død. For korttidsytelsene er formålet å sikre inntekt ved midlertidig inntektstortfall og legge til rette for at stønadsmottakeren skal komme tilbake i arbeid.

Det går fram av tabell 12.1 at beregningsgrunnlaget for korttids- og langtidsytelser er forskjellig. Ved beregning av korttidsytelsene, inkludert tidsbegrenset uførestønad, legges inntekten i en kort periode før arbeidsuførheten oppsto til grunn, mens det ved beregning av pensjonsytelsene tas hensyn til opptjente pensjonsrettigheter gjennom en lengre periode. Stønads-

Tabell 12.1 Dagens inntektssikringsordninger (unntatt sykepenger) til personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer

	Rehabiliterings- og attføringspenger	Tidsbegrenset uførestønad	Uførepensjon
<i>Beregningsgrunnlag</i>	Pensjonsgivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt eller gjennomsnittet av de tre siste årene, begrenset oppad til 6 G	Samme grunnlag som rehabiliterings- og attføringspenger	Opptjente pensjonspoeng + framtidige pensjonspoeng. 1/3 av inntekt mellom 6 og 12 G regnes som pensjonsgivende
<i>Kompensasjonsgrad</i>	66 pst. av beregningsgrunnlaget	66 pst. av beregningsgrunnlaget	Varies. Høyere for tidl. lav inntekt enn høy inntekt
<i>Minsteytelse</i>	1,8 G	1,8 G	Minstepensjon (1,7933 G for enslige, og 1,6433 G for gifte/samboende)
<i>Botid/trygdetid</i>	Ikke avkorting på grunnlag av kort botid i Norge	Ikke avkorting på grunnlag av kort botid i Norge	Opptjening på grunnlag av forutgående botid
<i>Sivilstand</i>	Ingen betydning	Ingen betydning	Redusert grunnpensjon/sært tillegg til gifte og samboende
<i>Avkorting</i>	Avkortes i forhold til arbeidsinntekt eller arbeidstid	Avkortes i forhold til inntekt	Utmåles i forhold til trygdetid, avkortes i forhold til inntekt
<i>Friinntekt</i>	Ingen	Ett grunnbeløp	Ett grunnbeløp
<i>Forsørgingstillegg</i>	Barnetillegg 27 kroner pr. barn pr. dag til alle med barn	Behovsprøvd barnetillegg (maks 0,4 G årlig pr. barn)	Behovsprøvd barnetillegg og ektefelle tillegg
<i>Skatt</i>	Som arbeidsinntekt	Rett til særfradrag, ellers som arbeidsinntekt	Skattefordeler i form av lav trygdeavgift, særfradrag, skattebegrensning

resultatet kan dermed bli forskjellig med de to modellene.

Beregningsgrunnlaget for korttidsytelsene har i dag et tak på 6 G, mens det ved beregning av pensjoner delvis tas hensyn til inntekt opp til 12 G. Korttidsytelsene inklusive tidsbegrenset uførestønad har en kompensasjonsgrad før skatt på 66 prosent. Dette vil i de fleste tilfeller gi en høyere brutto ytelse enn det varig uførepensjon gir.

Minsteytelsene er tilnærmet like før skatt. På grunn av forskjeller i skattereglene er imidlertid minsteytelsen etter skatt høyere for uførepensjon enn for tidsbegrenset uførestønad, som igjen har høyere minsteytelse etter skatt enn rehabiliterings- og attføringspenger.

Sivilstand påvirker ikke utmålingen av dagens korttidsytelser, men har betydning for utmåling av grunnpensjonen og minstepensjonen innenfor pensjonssystemet. Reglene fører til at et pensjonistektepar får lavere samlet pensjon enn de til sammen ville fått som enslige.

Både korttidsytelsene, med unntak av sykepenger, og pensjonsytelsene har i dag et minstekrav til forutgående botid² på tre år for å ha rett til ytelse. For å få rett til sykepenger er opptjenings-tiden fire uker. Når disse vilkårene er oppfylt, har ikke botiden betydning for utmålingen av korttidsytelsene. Mottakere av pensjoner – uførepensjon, etterlattepensjon, alderspensjon – får derimot utmålt ytelsen i forhold til botid i Norge.³

Reglene om eksport av ytelsen, det vil si muligheten til å beholde ytelsen under langvarige opphold i andre land, er forskjellige for de ulike ytelsene. Mottakere av korttidsytelser – sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger – kan som hovedregel ikke beholde ytelsen dersom de oppholder seg over lengre tid i et annet land. Uførepensjonister og mottakere av tidsbegrenset uførestønad kan, med visse unntak, ta med seg ytelsene uavkortet til andre EØS-land og til land som Norge har inngått trygdeavtale med.

De generelle reglene i folketrygden om eksport av ytelser til land utenfor EØS-området og land som Norge ikke har trygdeavtale med, er forskjellige for tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Eksportreglene er strengere for tidsbegrenset uførestønad enn for uførepensjon.

Forsørgingstilleggene er forskjellige for de to typene ytelser. Begrunnelsen for å ha høye forsørgingstillegg til pensjonsytelsene har vært at dette er langvarige/varige ytelser og at stønadsmottakere med barn skal sikres en rimelig inntekt. For korttidsytelsene har hensynet til at stønadsmottakere skal tilbake i arbeid vært dominerende. Høye forsørgingstillegg kan gi en samlet høy kompensasjonsgrad for stønadsmottakere med tidligere lav inntekt og gjøre det lite lønnsomt å komme tilbake i arbeid.

Skattereglene er i dag forskjellige for korttidsytelsene og pensjonsytelsene. Korttidsytelsene skattlegges som arbeidsinntekt, mens mottakere av pensjonsytelser har skattefordeler. Begrunnelsen for at korttidsytelsene skattlegges som arbeidsinntekt har vært at det letter overgangen til arbeid.

Rehabiliteringspenger og attføringspenger ble inntil 2002 beregnet på samme måte som uførepensjon, og hadde skattefordeler i form av lav trygdeavgift og halvt særfradrag. Begrunnelsen for omleggingen var å markere at dette er korttidsytelser hvor målet er tilbakeføring til arbeid. I Ot.prp. nr. 48 (1998–1999), der forslaget om å beregne attførings- og rehabiliteringspenger etter korttidsytelsesmodellen ble presentert, ble det lagt vekt på signaleffekten. Beregning etter en pensjonsmodell ga mottakerne feil signal om hvilken karakter attførings- og rehabiliteringsytelsene skulle ha.

Ved blant annet å fjerne skattefordelen og muligheten for å ha friinntekt, og erstatte det behovsprøvde barnetillegget med et standardisert barnetillegg, skulle det bli mer lønnsomt for de fleste å komme tilbake i arbeid framfor å fortsette på stønad. Tilsvarende begrunnelse ble brukt i forbindelse med innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004. I Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) ble det opprinnelig foreslått en ordning som var identisk med ordningene for rehabiliteringspenger og attføringspenger. Ved stortingsbehandlingen ble det imidlertid vedtatt at stønadsmottakere med tidsbegrenset uførestønad skulle ha skattefordeler (særfradrag) og rett til friinntekt. Fra 1. juni 2006 har mottakere av tidsbegrenset uførestønad også fått rett til behovsprøvd barnetillegg. Disse endringene har ført til at ordningen i dag har flere fellestrekk med pensjonsordningene enn det som opprinnelig var forutsatt.

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* foreslås det å slå sammen rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad til en ny tidsbegrenset inntektssikringsordning, som skal beregnes på

² I folketrygdloven benyttes begrepet «trygdetid». For de fleste vil trygdetiden være sammenfallende med botid i Norge etter 1. januar 1967 fra fylte 16 år til og med det året en fyller 66 år.

³ Lov om supplerende stønad til personer med kort botid ble innført fra 1. januar 2006. Stønadens sikrer en ytelse på nivå med minstepensjonen.

samme måte som rehabiliteringspenger og attføringspenger blir i dag.

12.4.3 Betydningen av inntektsgrunnlaget

En pensjonsmodell vil innebære at inntekten i hele den yrkesaktive perioden legges til grunn ved utmåling av uføreytelsen, mens en inntektserstatningsmodell betyr at inntekten i en relativt kort periode før uførheten oppsto legges til grunn.

For unge arbeidstakere som blir uføre vil det meste av pensjonsopptjeningen være en beregnet, framtidig opptjening basert på tidligere inntekt, for eksempel gjennomsnittet av inntekten de siste tre årene. To personer med samme inntekt de siste tre årene vil, på grunn av sin unge alder, i liten grad kunne ha forskjeller i tidligere opptjening. Det er derfor også begrenset hvor stor forskjell det kan bli på uføreytelsen dersom den beregnes etter en pensjonsmodell.

For eldre er situasjonen annerledes. To 60-åringer med lik inntekt de siste tre årene kan ha hatt svært ulik inntekt før denne treårsperioden, og kan derfor også få svært ulike uføreytelser dersom den beregnes etter en pensjonsmodell. Dersom en beregner uføreytelsen i en inntektserstatningsmodell med utgangspunkt i inntekten de siste tre årene, ville de imidlertid fått den samme uførepensjonen.

Personer med god inntekt i den (relativt korte) perioden som uføreytelsen beregnes med utgangspunkt i, men med lav eller ingen inntekt før dette, kan altså komme bedre ut med en inntektserstatningsmodell. Med en pensjonsmodell kan disse ende opp med en minsteytelse. Tradisjonelt har dette særlig rammet kvinner som har vært hjemmeværende med omsorgsoppgaver og har gått ut i arbeidslivet i relativt høy alder. Også voksne med kort botid i Norge, og som dermed bare har hatt mulighet til tjene opp pensjonsrettigheter i en begrenset periode, vil kunne komme godt ut med en inntektserstatningsmodell.

En kan si at pensjonsmodellen belønner lange yrkeskarrierer. For eldre personer vil en lang yrkeskarriere gi en høyere uføreytelse enn en kortere yrkeskarriere, når ytelsen beregnes etter en pensjonsmodell. For yngre personer vil forskjeller i lengden på yrkeskarrieren ha mindre betydning. Pensjonsmodellen innebærer også at nivået på uføreytelsen vil være uavhengig av uføretidspunktet for personer som har en gjennomsnittlig real-lønnsutvikling gjennom hele yrkeskarrieren.

Det kan diskuteres i hvilken grad uføreytelsen bør belønne lange yrkeskarrierer. Formålet med uføreordningen er primært at den skal erstatte

manglende arbeidsinntekt i perioden fram til overgang til alderspensjon. Det er ikke åpenbart at forskjeller i inntekt mange år tidligere bør påvirke størrelsen på uføreytelsen.

Enkelte vil ha relativt store variasjoner i inntekten over tid. Det kan for eksempel gjelde selvstendig næringsdrivende og personer som har tatt seg et friår. Også heltidsarbeidende som har påtatt seg omsorgsoppgaver i hjemmet, vil normalt få et lavere inntektsgrunnlag i denne perioden enn den inntekten de hadde tidligere. For personer med varierende inntekter over tid kan inntektserstatningsmodellen gi tilfeldige utslag, avhengig av om inntekten i perioden før uføretidspunktet var høy eller lav. Også en uføreytelse beregnet etter pensjonsmodellen kan imidlertid være påvirket av slike tilfeldige utslag siden den framtidige, fiktive opptjeningen bestemmes av inntekten i perioden før uføretidspunktet, men utslagene vil normalt være mindre enn ved inntektserstatningsmodellen.

12.4.4 Fordelingsegenskaper

Pensjonssystemet har et spareelement og et forsikringselement. Formålet er å bidra til fordeling av inntekt og risiko over den enkeltes livsløp. Ved innbetalinger/opptjening gjennom yrkeskarrieren tjenes det opp rettigheter til framtidig pensjon. Forsikringselementet sikrer for eksempel fortsatt inntekter ved uførhet.

Selv om pensjonssystemet i utgangspunktet bygger på at forskjeller i pensjonsrettigheter er uttrykk for forskjeller i inntektshistorier som yrkesaktiv, er det i dagens pensjonssystem også bygd inn viktige elementer av omfordeling. Det viktigste er minstepensjonen, som skal sikre inntekt til personer med ingen eller lave opptjente pensjonsrettigheter. Det gis videre tillegg til personer med forsørgingsansvar, og det er – blant annet gjennom skattereglene – høyere kompensasjonsgrad for personer med lav inntekt enn for personer med høy inntekt.

Fordelingshensyn er i mindre grad lagt inn i korttidsytelsene, fordi disse ytelsene skal være en midlertidig erstatning for arbeidsinntekt. Siden arbeidsinntekter ikke avhenger av sosiale kjennetegn ved mottakerne (det gis for eksempel ikke forsørgingstillegg), er det heller ikke naturlig å la ytelser som skal sikre inntekten ved midlertidig bortfall av arbeidsinntekt avhenge av slike kjennetegn.⁴

⁴ Lønningene varierte i tidligere tider med kjønn ut fra sosiale behovskjennetegn. Gifte kvinner trengte ikke så høy lønn som menn, ja de trengte ikke jobb i det hele tatt etter manges mening på 1930-tallet.

Ulike typer fordelingselementer kan til en viss grad ha mer uheldige effekter for korttidssytelser enn for pensjonsytelser. Når målsettingen er at personer på midlertidige ytelsel skal tilbake i arbeid, kan fordelingselementer bidra til innlåsing i stønadssystemet, jf. kapittel 9. Det gikk der fram at i enkelte tilfeller kan den enkelte tape inntekt på å ta arbeid. Et eksempel er det behovsprøvde barnetillegget. Slike tillegg kan gis en god begrunnelse for personer med lav inntekt som har et varig stønadsbehov, og der det ikke er noe alternativ å ta inntektsgivende arbeid. For personer som skal tilbake i arbeid, vil imidlertid et bortfall av barnetillegg kunne gjøre det ulønnsomt å ta arbeid. Ektefelletillegget påvirker også hvor lønnsomt det er for ektefellen å arbeide.

Selv om det i mindre grad er lagt inn fordelings-elementer i korttidssytelsene enn i pensjonsytelsene, kan visse grupper med lavere inntekter komme bedre ut i korttidssytelsesmodellen. Det skyldes at pensjonsmodellen også legger vekt på antall år i arbeidslivet (historisk og potensielt fram til pensjonsalderen). Som nevnt vil for eksempel mange kvinner kunne tjene på utmåling av uføretelsen etter en inntektserstatningsmodell.

12.4.5 Nærmere om medlemskap i trygden og eksport av ytelsel

Folketrygdens bestemmelser om medlemskap har betydning både for retten til ytelsel og for utmålingen av ytelsene. Personer som er bosatt i Norge er pliktige medlemmer av folketrygden, og opparbeider trygdetid. Ved midlertidig fravær (opphold utenfor Norge) i inntil 12 måneder regnes en person fortsatt som bosatt. En del norske statsborgere som oppholder seg i utlandet over en lengre periode regnes likevel som medlemmer i trygden, og visse grupper som oppholder seg i eller utenfor Norge kan bli tatt opp som frivillige medlemmer. Det er et vilkår at vedkommende har vært medlem i minst tre av de siste fem kalenderårene før søknadstidspunktet og har en nær tilknytning til det norske samfunnet.

Både korttidssytelsene og pensjonsytelsene har et minstekrav på forutgående botid (trygdetid) på tre år for å ha rett til ytelse. For korttidssytelsene er det ingen sammenheng mellom botid og antallet poengår i Norge og størrelsen på ytelsen. En kan med andre ord ha bodd i landet i bare noen få år, vært yrkesaktiv en kort periode og være sikret en uavkortet livsoppholdsytelse. Det er imidlertid begrenset hvor lenge en kan motta korttidssytelser.

For pensjonsytelsel, som er basert på opptjente og framskrevne pensjonspoeng, er det derimot en

sammenheng mellom botiden og antallet poengår og størrelsen på ytelsen. I dagens pensjonsregelverk er det krav om minst 40 års trygdetid for å få full ytelse. Tilsvarende kreves 40 poengår for å få full tilleggspensjon. Ved kortere opptjeningstid avkortes grunnpensjonen og tilleggspensjonen proporsjonalt.

Det er i dag generelt strengere begrensninger på muligheten til å eksportere korttidssytelsel enn pensjonsytelsel. Årsaken til dette er at det ikke er samme krav til opptjening av rettigheter som i pensjonsregelverket. En mulighet til å ta med seg ytelsen ut av landet etter bare noen få år som bosatt, ville gjøre ordningen svært gunstig for personer som flytter til Norge, og for de som allerede er bosatt men ønsker å flytte ut av landet. En tilleggspensjonsbegrunnelse for å ha et restriktivt regelverk for mottakere av tidsbegrenset uførestønad, har vært at stønadsmottakerne skal følges opp i stønadsperioden og at det skal være mulig å iverksette tiltak som kan bringe stønadsmottakeren tilbake i arbeid.

Når det gjelder uføretelsene, er reglene om eksport til EØS-land og andre land som Norge har trygdeavtale med, gunstige. Uføretelsene kan som hovedregel tas med uavkortet til disse landene.

For å kunne ta med seg tidsbegrenset uførestønad til land som ikke er omfattet av EØS-avtalen eller annen trygdeavtale, er det et vilkår at vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden. Det vil si at en som hovedregel ikke kan oppholde seg i utlandet i mer enn tolv måneder. Medlemskap i folketrygden opphører som hovedregel ved opphold i utlandet i mer enn tolv måneder eller dersom en oppholder seg i utlandet i mer enn seks måneder hvert år i to år eller mer.

Som hovedregel faller også retten til uførepensjonen bort når uførepensjonisten oppholder seg i utlandet uten å være medlem av folketrygden. Her er det imidlertid omfattende unntaksbestemmelser. Tilleggspensjonen kan som hovedregel eksporteres. For å kunne ta med seg grunnpensjon, eventuelt sært tillegg og barnetillegg uten begrensninger, forutsettes det derimot minst 20 års botid etter fylte 16 år. Personer som har opptjent rett til tilleggspensjon, men ikke har 20 års botid, får ved flytting til utlandet grunnpensjon svarende til antall poengår som tilleggspensjon ytes etter.

Den nye uføretelsen vil ha karakter av korttidssytelse ved at den skal erstatte arbeidsinntekt i en nærmere angitt periode før arbeidsuførheten inntraff, men samtidig ha karakter av pensjonsytelse ved at mange vil motta ytelsen over lang tid.

Utvalget legger til grunn at dagens regler om forutgående botid (medlemskap) for retten til ytelsen videreføres i den nye ordningen. Når botidskravet er oppfylt, vil imidlertid, som for dagens tidsbegrensede uførestønad, ikke botid i Norge (medlemskap i trygden) få betydning for utmålingen av ytelsen. Det kan eventuelt vurderes å ha botidskrav knyttet til minsteytelsen. I den svenske ordningen har en valgt en løsning der minsteytelsen blir avkortet på grunnlag av botid.

Det bør etter utvalgets oppfatning være relativt strenge regler for eksport av ytelsen. Det vil blant annet være vanskelig å foreta revurdering av uføreytelsen dersom stønadmottakeren bor utenfor landet i lange perioder. På den andre siden kan det ikke være slik at det blir umulig å flytte ut eller oppholde seg utenfor landet i perioder for mottakere av den nye uføreytelsen. Blant annet vil en del stønadmottakere kunne ha helsegevinster av å oppholde seg i varmere land.

Utvalget legger til grunn at valg av beregningsmodell for uføreytelsen ikke vil påvirke mulighetene til å fastsette egnede regler for eksport av den nye uføreytelsen. EØS-avtalen og andre trygdeavtaler vil fortsatt medføre utvidet utbetaling i utlandet. Generelt mener utvalget imidlertid at det bør kunne stilles krav om tilknytning til Norge for å kunne ta med seg ytelsen utenlands, og at det bør være mulig å avkorte stønaden i tråd med dagens regelverk for uførepensjonister.

12.4.6 Overgang fra uføreytelse til alderspensjon

Det er i dag en direkte kobling mellom inntekt som uførepensjonist og senere inntekt som alderspensjonist. Med en pensjonsmodell, der uføreytelsen er avledet fra en beregnet alderspensjon, vil en kunne sikre at endringen i inntekt ved overgang fra uføreytelse til alderspensjon ikke blir for stor. Med en inntektserstatningsmodell er det ingen automatikk i dette.

Hvor høy alderspensjon tidligere mottakere av uføreytelser vil få, vil avhenge av opptjeningsreglene for alderspensjon, som diskuteres i kapittel 13. Utvalget kan ikke se at valg av beregningsmodell for uføreytelsen i vesentlig grad påvirker muligheten til å utforme reglene for hvordan uføre skal opptjene rett til alderspensjon. En bør derfor kunne skille mellom de to problemstillingene, og utforme reglene for hvordan uføre skal tjene opp rett til alderspensjon med utgangspunkt i at reglene skal gi uføre en rimelig alderspensjon, mens reglene for beregning av uføreytelsen kan utformes med utgangspunkt i at ytelsen skal være

en erstatning for manglende arbeidsinntekt i perioden fram til overgangen til alderspensjon.

En frikobling av uføreytelsen fra pensjonssystemet kan innebære at noen vil få en uføreytelse som er nokså forskjellig fra den alderspensjonen de senere vil ha rett til, jf. diskusjonen tidligere i dette kapitlet. Utvalget kan imidlertid ikke se at dette er noe problem, dersom uføreytelsen vurderes å gi en rimelig kompensasjon for manglende arbeidsinntekt. For de som allerede mottar uførepensjon foreslår utvalget overgangsregler, jf. kapittel 14, som tar sikte på at ingen som er uførepensjonister når det nye systemet innføres skal gå ned i inntekt etter innføringen.

12.4.7 Enkelhet

En inntektserstatningsmodell vil gjøre det enklere å beregne nivået på uføreytelsen for den enkelte. Ytelsen vil gis som en andel av inntekten i en relativt kort periode før inntektsbortfallet, og ha samme skatteregler som lønn. Det vil da også være lettere å se de inntektsmessige konsekvensene av å vende tilbake til arbeid. Videre vil en kunne unngå omregning av ytelsen ved eventuell retur til den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen.

En modell der uføreytelsen er koblet til en beregnet alderspensjon kan bli svært komplisert dersom levealdersjustering av alderspensjonen også skal påvirke nivået på uføreytelsen. Det er nødvendig dersom alderspensjonen skal levealdersjusteres og det skal være en tett kobling mellom nivået på uføreytelsen og nivået på alderspensjonen. Dette kan gi uforutsigbare og urimelige forskjeller på ytelsesnivåene dersom reglene for innfasing av ny modell for alderspensjon også skal påvirke utmålingen av uføreytelsen. Ved å frikoble beregningen av uføreytelsen fra beregningen av alderspensjonen, vil en forenkle det samlede systemet vesentlig, og en vil kunne rendyrke uføreordningen som en ordning som skal erstatte tapt arbeidsinntekt i perioden fram til overgang til alderspensjon.

Administreringen av ordningen, når den er etablert, vil imidlertid ikke nødvendigvis være enklere med en inntektserstatningsmodell. Av hensyn til administreringen av rettighetene til alderspensjon, må Arbeids- og velferdsetaten ha oversikt over inntektshistorien fram til tidspunktet for inntektsbortfall. Det vil neppe være spesielt administrativt krevende å utnytte disse opplysningene til også å fastsette nivået på uføreytelsen innenfor en pensjonsmodell.

12.4.8 Konklusjon

Utvalget tilrår at beregningen av uføreytelsen i folketrygden frikobles fra beregningen av alderspensjon. Etter utvalgets oppfatning tilsier ikke hensynet til framtidige alderspensjonsrettigheter et bestemt valg av beregningsmodell for uføreytelser. I kapittel 13 vurderes hvordan alderspensjonen bør utformes for personer som har mottatt uføreytelser.

Beregningsreglene for uføreytelsen bør legges så nært som mulig opp mot beregningsreglene for den nye tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden. På denne måten vil det bli et skille mellom pensjonsytelser (alderspensjon) på den ene siden og ytelser til personer i yrkesaktiv alder på den andre siden. Det er imidlertid behov for å gjøre enkelte tilpasninger av beregningsreglene med tanke på at uføreytelsen vil være en ytelse som de fleste skal motta i mange år.

Selv om uføreytelsen langt på vei vil ha en varig karakter, bør det ved utformingen tas hensyn til at det skal lønne seg å arbeide. Hvor stort potensialet for tilbakeføring til arbeid vil være, avhenger blant annet av utformingen av den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Det er ikke tatt stilling til hvor lenge det skal være mulig å motta den nye stønaden, som skal inkludere dagens tidsbegrensede uførestønad. Dersom det settes strenge krav til aktivitet for å være på den midlertidige inntektssikringsordningen, kan det innebære at det vil bli flere blant mottakerne av den nye uføreytelsen enn blant dagens uførepensjonister som vil kunne være aktuelle for tilbakeføring til arbeid.

12.5 Ny uføreytelse i folketrygden

12.5.1 Hovedtrekk

I dette avsnittet presenteres utvalgets forslag til ny modell for beregning av uføreytelsen i folketrygden. Det primære formålet med uføreytelsen skal være å gi kompensasjon for manglende arbeidsinntekt på grunn av omfattende helseproblemer i perioden fram til overgang til alderspensjon. Hovedelementer i forslaget er:

- Uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt og skattlegges som lønn.
- Det settes et tak på inntektsgrunnlaget for beregning av uføreytelsen på 6 G.
- Minsteytelsen økes brutto, i forhold til dagens uførepensjon, for å kompensere for økt skatt.
- Den garanterte minsteytelsen til unge uføre økes også for å kompensere for økt skatt.

- Tidligere inntekt, grunnlaget for beregningen av uføreytelsen, fastsettes som gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet.
- Uføreytelsen graderes ikke etter sivilstand.
- Det skal gis tillegg til uføreytelsen til personer med forsørgingsansvar for barn under 18 år. Utvalget er delt i synet på hvordan barnetillegget bør utformes. Flertallet går inn for at det gis et ikke behovsprøvd barnetillegg på nivå med barnetillegget i den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Mindretallet mener det bør gis et høyere behovsprøvd barnetillegg på nivå med barnetillegget i dagens uførepensjon. Et samlet utvalg mener at det bør vurderes å innføre en øvre grense for hvor høy samlet ytelse kan være, i forhold til mulig arbeidsinntekt.
- Utvalget er også delt i synet på hvordan reglene for avkorting av uføreytelse mot arbeidsinntekt bør være. Flertallet mener det bør innføres en gradvis avkorting av uføreytelsen over et lite toleransebeløp. Et mindretall går inn for et høyere toleranse-/fribehold. Et annet mindretall mener dagens avkortingsregler og friinntekt på 1 G bør videreføres.

Utvalget har i mandatet ikke fått noen klar økonomisk ramme som utvalgets forslag skal tilpasses. Som en beregningsteknisk forutsetning har utvalget tatt utgangspunkt i at gjennomsnittlig uføreytelse skal være som ved en videreføring av dagens folketrygd, og har lagt til grunn at nivået på statens utgifter til uføre vil bli avklart i den videre politiske behandlingen.

Ved valg av løsninger har utvalget blant annet tatt utgangspunkt i forslaget til regler for den nye, tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden, jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007) og Innst. S. nr. 148 (2006–2007). Jo mindre forskjeller det er i regelverket for utmåling, desto mindre blir endringen i inntekt ved overgang mellom den tidsbegrensede inntektssikringen og uføreytelsen. Dette er enkelt for mottakerne, og det gir forutsigbarhet. Blant annet fordi uføreytelsen skal kunne mottas vesentlig lenger enn den tidsbegrensede inntektssikringen, foreslår utvalget likevel enkelte avvik mellom reglene for uføreytelsen og reglene for den tidsbegrensede inntektssikringen.

Videre i dette kapitlet drøftes og begrunnes utvalgets forslag.

12.5.2 Inntektsgrunnlag

Et viktig spørsmål ved valg av modell for ny uføreytelse er hvilken inntekt som skal legges til grunn

for beregning av ytelsen. Inntektsgrunnlaget skal gi uttrykk for hvilken inntekt som er tapt på grunn av uførheten, og skal fastsettes med utgangspunkt i tidligere inntekt.

Ved beregning av dagens korttidsytelser, tar en utgangspunkt i inntekten i en ganske kort periode. Ved beregning av sykepenger, er det inntekten den siste måneden som legges til grunn, mens ved utmåling av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad tas det utgangspunkt i inntekten siste år eller gjennomsnittet av inntekten de siste tre årene.

Inntektsgrunnlaget i den nye tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden er foreløpig ikke fastsatt. I St.meld. nr. 9 (2006–2007) heter det at Regjeringen vil «vurdere om beregningen av den nye ytelsen bør ta utgangspunkt i søkers inntekt i det (eller et gjennomsnitt av de tre) siste avsluttede inntektsår før søknad om ytelsen settes fram». Dette vil i så fall innebære at det dels er inntekten i en relativt kort periode som vil legges til grunn og dels at utgangspunktet for å velge inntektsår vil være søknadstidspunktet. På begge disse punktene er det grunn til å vurdere andre løsninger for uføreytelsen.

Uføretidspunkt eller søknadstidspunkt?

Mottakere av uføreytelser har i gjennomsnitt en svakere inntektsutvikling enn sammenliknbare grupper de siste årene før søknadstidspunktet, det vil si før det settes fram krav om uføreytelser, jf. Dahl (2007). Hovedårsaken til dette er trolig at mange har perioder med helserelaterte ytelser, som bare gir delvis kompensasjon for tapt arbeidsinntekt, i forkant av at uføreytelsen innvilges. Videre kan utviklingen også forklares med at uførheten gradvis har svekket inntektsevnen.

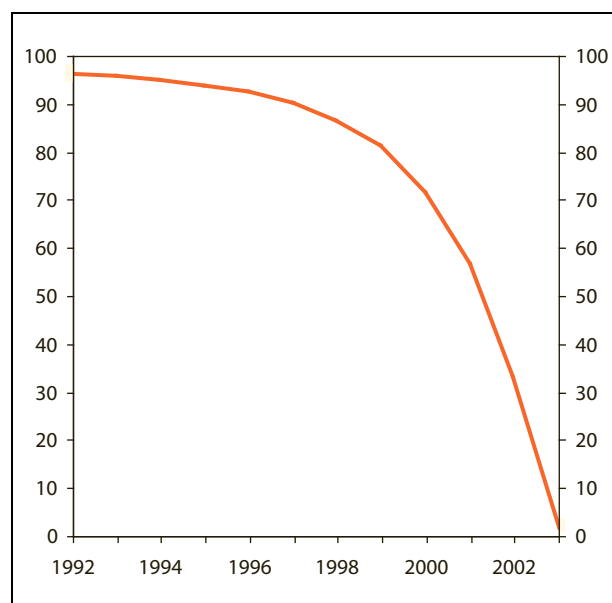
Uføretidspunktet er definert som det tidspunktet inntektsevnen/arbeidsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten. I dagens regelverk for uførepensjon har uføretidspunktet betydning for om en person har rett til uførepensjon, fordi det er krav om tre års medlemskap i folketrygden før uføretidspunktet. Men uføretidspunktet har også betydning for beregningen av uføreytelsen, fordi det er inntekten i årene før uføretidspunktet som er utgangspunktet for fastsetting av framtidige pensjonspoeng.

Dersom personen var i arbeid fram til den dagen vedkommende ble sykmeldt på grunn av den medisinske lidelsen som medførte varig nedsatt inntektsevne/arbeidsevne, er hovedregelen at uføretidspunktet faller sammen med første sykmeldingsdag. Dersom personen ikke var i jobb

eller dersom det er uklart når inntektsevnen/arbeidsevnen ble varig nedsatt, må uføretidspunktet fastsettes skjønnsmessig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har kartlagt uføretidspunktet til nye uførepensjonister i 2003, det siste året før tidsbegrenset uførestønad ble innført. Beregningene viser at det er betydelig spredning i uføretidspunktet, jf. figur 12.1. Vel 1/3 har fått fastsatt uføretidspunktet til 2002 eller 2003. Selv om søknadstidspunktet er tidligere enn tidspunktet for innvilgelse, viser dette at uføretidspunktet blir satt tidligere enn søknadstidspunktet for et klart flertall av de nye uførepensjonistene. Hovedårsaken er at mange har en relativt lang trygdekarriere bak seg, blant annet fordi hensiktsmessig behandling/attføring skal være gjennomført eller forsøkt før det kan innvilges en uføreytelse. Nesten 30 prosent av de nye uførepensjonistene i 2003 fikk fastsatt uføretidspunktet tidligere enn 2000, og nesten fem prosent hadde uføretidspunktet før 1993.

Tallene tyder på at uføretidspunktet fastsettes skjønnsmessig i en del saker. Dette er isolert sett en ulempe, både fordi det kan være ressurskrevende og fordi det er en kilde til uenighet, noe som fører til en del klagesaker og til saker i Trygderetten. For å samordne med reglene for den nye midlertidige inntektssikringen og å redusere omfanget av skjønnsmessige vurderinger, kunne en gå over fra å benytte uføretidspunktet som utgangspunkt for fastsetting av inntektsgrunnlaget



Figur 12.1 Uføretidspunktet for nye uførepensjonister i 2003. Andel som har uføretidspunktet i eller senere enn året. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

til å benytte søknadstidspunktet. For å unngå at dette rammer personer som har utsatt å søke uføreytelse og gradvis har fått redusert inntekten på grunn av helseproblemer, kunne en samtidig utvide den perioden som inntektsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i. Det trengs imidlertid ytterligere utredninger av konsekvensene av en slik omlegging, og utvalget har derfor lagt til grunn at det fortsatt skal fastsettes et uføretidspunkt som skal være utgangspunktet for å fastsette det inntektsgrunnlaget som benyttes ved beregningen av uføreytelsen. Dersom det er søknadstidspunktet som blir utgangspunktet for fastsetting av inntektsgrunnlaget i den nye midlertidige inntektssikringen, vil det dermed bli en forskjell mellom uføreordningen og den nye midlertidige inntektssikringen på dette punktet.

Alternative inntektsgrunnlag

I den nye midlertidige inntektssikringen vil det trolig være inntekten i en relativt kort periode som skal legges til grunn for beregningen av ytelsen, jf. omtalen over av de signalene som ble gitt i St.meld. nr. 9 (2006–2007). I de fleste tilfeller gir dette sannsynligvis et rimelig bilde av den inntekten som søkeren faktisk mistet da vedkommende ble arbeidsufør. Når ytelsen skal mottas i en lengre periode, slik uføreytelsen skal, kan det imidlertid være grunn til å forlenge den perioden som ytelsen skal beregnes med utgangspunkt i. Det kan være urimelig å la inntektsnivået i en kort periode før uførheten inntreffer bestemme ytelsesnivået for en lengre periode, særlig dersom inntekten i denne perioden er påvirket av sviktende helse eller midlertidig har vært lav fordi en har påtatt seg omsorgsoppgaver.

Den svenske uføreordningen er basert på gjennomsnittlig inntekt i de tre beste årene innenfor en «rammepriode» som varierer med alder. For personer over 53 år, er det lagt til grunn gjennomsnittsinntekten i de tre beste årene før søknadstidspunktet innenfor en rammetid på fem år, mens ytelsene for personer under 47 år beregnes med utgangspunkt i inntekten i de tre beste årene innenfor en rammetid på åtte år. Lengre rammetid for yngre enn eldre medfører at det tas hensyn til at yrkesaktiviteten i perioden kan være avbrutt på grunn av omsorgsoppgaver, utdanning mv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet konsekvensene av å velge ulike beregningsmetoder for inntektsgrunnlaget. Beregningene er foretatt på inntektsdataene for nye uførepensjonister i 2003 og viser hvor høy uføreytelsen blir dersom den utmåles som 66 prosent av inn-

tektsgrunnlaget. De alternative inntektsgrunnlagene som er analysert er:

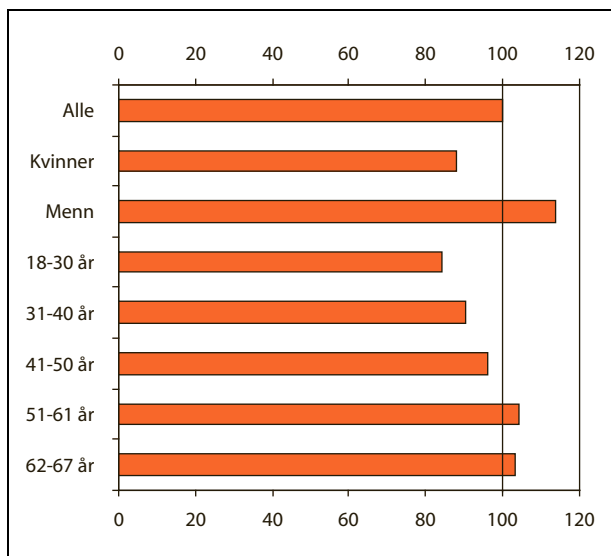
- Gjennomsnittet av inntekten i de tre siste årene før uføretidspunktet.
- Gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet.
- Gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de åtte siste årene før uføretidspunktet.

Resultatene er sammenliknet med uførepensjonen slik den blir beregnet med dagens regler, altså med faktiske pensjonspoeng i alle årene fram til uføretidspunktet og antatte, framtidige pensjonspoeng i årene fra uføretidspunktet fram til fylte 66 år. Antatte framtidige pensjonspoeng er det høyeste av 1) gjennomsnittet av pensjonspoengene de tre siste årene før uføretidspunktet og 2) gjennomsnittet av pensjonspoengene i den beste halvparten av alle årene fra og med fylte 17 år.

Figur 12.2 viser det gjennomsnittlige nivået på uførepensjonen for ulike grupper av nye uførepensjonister i 2003 med dagens uføreordning. Gjennomsnittlig uførepensjon for alle er satt lik 100. Det går fram at menn har rundt 14 prosent høyere uførepensjon enn gjennomsnittet, mens kvinner har rundt 12 prosent lavere uførepensjon enn gjennomsnittet. Figuren viser videre at gjennomsnittlig uførepensjon er stigende med alder. Lavest ligger aldersgruppa 18–30 år, som har en gjennomsnittlig uførepensjon som er 16 prosent lavere enn gjennomsnittet for alle. Aldersgruppene 51–61 og 62–67 år har om lag like høy gjennomsnittlig uførepensjon; 3–4 prosent høyere enn gjennomsnittet for alle nye uførepensjonister. Rundt 2/3 av de nye uførepensjonistene i 2003 var over 50 år, mens 20 prosent var i aldersgruppa 41–50 år.

Figur 12.3 viser endringene i brutto uføreytelse sammenliknet med dagens system, dersom uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt, og med ulike definisjoner av tidligere inntekt. Det går fram at uføreytelsen før skatt øker relativt mye for alle gruppene i alle de tre alternativene og mer desto lengre forutgående tidsperiode som legges til grunn for utvelging av inntektsår. Gjennomsnittlig uføreytelse øker med rundt 16 prosent dersom de siste tre årene legges til grunn, med 20 prosent dersom de tre beste av de fem siste årene legges til grunn og med 23 prosent dersom de tre beste av de åtte siste årene legges til grunn. Økningen i brutto ytelse må ses i sammenheng med at utvalget legger til grunn at den nye uføreytelsen skal skattlegges som lønn.

Figur 12.3 viser videre at økningen i brutto uføreytelse er større for kvinner enn for menn i alle alternativene. I alternativet «tre beste av fem siste



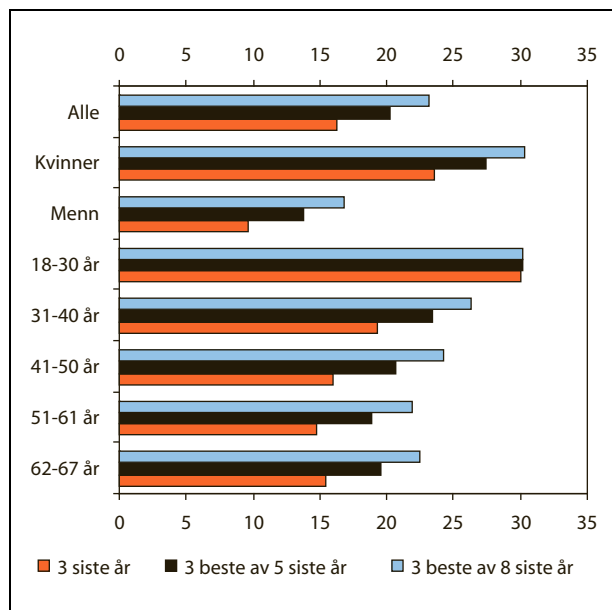
Figur 12.2 Nivået på uførepensjonen til ulike grupper av nye uførepensjonister i 2003. Dagens uføreordning. Gjennomsnitt for alle = 100

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

år», øker den gjennomsnittlige uføreytelsen til kvinner med 27 prosent og uføreytelsen til menn med 14 prosent. Figuren viser videre at de yngste aldersgruppene kommer bedre ut enn de eldre. For aldersgruppa 18–30 år øker den gjennomsnittlige uføreytelsen med rundt 30 prosent i alle alternativene, og dette er den eneste aldersgruppa der det ikke er noen særlig forskjell mellom de tre alternativene for fastsetting av tidligere inntekt. Det skyldes at disse gjennomgående har hatt lav eller ingen inntekt. Mange i denne gruppa har garantiytelsen som ung ufør, og resultatene er derfor påvirket av de beregningstekniske forutsetningene om nivået på denne garantien. En sammenlikning av figur 12.3 og figur 12.2 viser at overgang til en modell der uføreytelsen beregnes som en prosentandel av tidligere inntekt vil gi størst vekst i brutto uføreytelse til de gruppene som i gjennomsnitt har lavest uføreytelse med dagens uføreordning, altså kvinner og yngre aldersgrupper.

Utvalgets vurdering

Utvalget foreslår at den gjennomsnittlige inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet legges til grunn for beregningen av uføreytelsen. De fem siste årene vurderes å være en tilstrekkelig lang periode til å gi et tilfredsstillende grunnlag for inntektsnivået en kunne forventet å ha hatt dersom uførheten ikke hadde inntruffet.



Figur 12.3 Endring i uførepensjonen før skatt for ulike grupper av nye uførepensjonister i 2003 dersom uføreytelsen beregnes som 66 prosent av tidligere inntekt. Ulike definisjoner av tidligere inntekt. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Dersom inntektsgrunnlaget i den nye midlertidige inntektssikringen i folketrygden settes til det siste eller gjennomsnittet av de tre siste årene før søknadstidspunktet, betyr det at det på dette punktet blir en forskjell mellom de to ordningene. For de aller fleste nye mottakere av uføreytelsen vil gjennomsnittet av de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet gi et minst like høyt inntektsgrunnlag som å velge grunnlaget som er foreslått for den midlertidige ordningen.

Utvalget har vurdert om inntektsgrunnlaget til personer som blir uføre i ung alder bør fastsettes med utgangspunkt i en lengre tidsperiode enn inntektsgrunnlaget til personer som blir uføre senere, slik ordningen er i Sverige. Utvalget vil imidlertid ikke anbefale dette. Årsakene er dels at dette vil komplisere ordningen noe, og at dette vil kunne skape terskeeffekter. Videre vil valget av uføretidspunktet som utgangspunkt for fastsetting av inntektsgrunnlaget redusere faren for at tilfeldige variasjoner i inntekten påvirker inntektsgrunnlaget. Figur 12.3 viste dessuten at den gjennomsnittlige uføreytelsen til personer opp til 30 år ikke øker dersom antall år øker fra fem til åtte. For unge uføre er ordningen med en høyere garantert minste ytelse – en ordning de ikke har i Sverige – viktigere enn at ytelsen utmåles med utgangspunkt i inntekten i mange år.

12.5.3 Øvre grense for inntektsgrunnlaget

I dagens beregningsgrunnlag for korttidsytelser inngår inntekter inntil 6 G, og Regjeringen har foreslått at dette også skal være øvre grense for inntektsgrunnlaget i den nye midlertidige inntektssikringsordningen. Med det grunnbeløpet som gjelder fra 1. mai 2006, betyr dette at det ikke gis noen kompensasjon for inntekt over 377 352 kroner. Dette gir en maksimal uføreytelse på 249 052 kroner, dersom kompensasjonsgraden er 66 prosent.

Det kan argumenteres for at det bør være et høyere tak for uføreytelsen enn for nye midlertidige inntektssikringen, fordi de fleste vil motta uføreytelsen over en relativt lang periode. I dagens uførepensjon tas det delvis hensyn til inntekt mellom 6 og 12 G, mens det i forliket om ny opptjeningsmodell for alderspensjon er et tak på opptjeningen på 7,1 G.

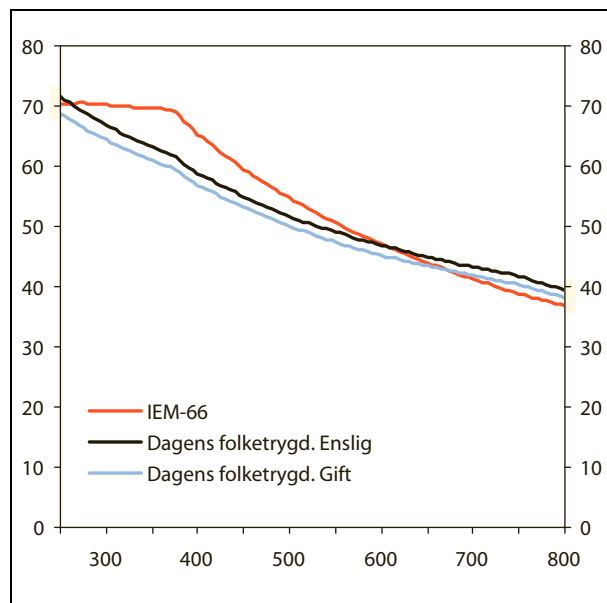
Utvalget har vurdert om taket i uføreordningen bør settes til 7,1 G (446 533 kroner), som gir en maksimal uføreytelse på 294 700 kroner. Utvalget har kommet til at dette ikke bør prioriteres, og at taket bør settes til 6 G, slik at det blir samme tak som i den nye midlertidige inntektssikringen. De fleste med et inntektsgrunnlag som er høyere enn 6 G vil likevel få en høyere ytelse etter skatt enn med dagens regler for uførepensjon.

Figur 12.4 viser kompensasjonsgrader etter skatt for enslige og gifte i dagens uførepensjonsordning, og i en modell der uføreytelsen beregnes som 66 prosent av inntektsgrunnlaget med et tak på 6 G og ytelsen skattelegges som lønn. Figuren omfatter bare relativt høye inntekter fordi formålet er å belyse den øvre grensen for inntektsgrunnlaget. Virkningene av den nye modellen for lavere inntekter belyses senere i dette kapitlet. Det er forutsatt full opptjening i dagens ordning, jevn inntekt over tid og at inntektsgrunnlaget er det samme i de to modellene. Skatteregler og gjennomsnittlig grunnbeløp for 2006 er benyttet. Det går fram at alle enslige med inntekt som yrkesaktiv fra vel 260 000 kroner opp til om lag av 605 000 kroner vil komme bedre ut etter skatt enn ved en videreføring av dagens system, selv om taket for opptjening settes til 6 G. Gifte kommer bedre ut med den nye modellen med inntekt som yrkesaktiv under vel 670 000 kroner.

12.5.4 Grunnsikring

Nivået på grunnsikringen i dagens ordninger

Minsteytelsen for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er i dag



Figur 12.4 Kompensasjonsgrad etter skatt for enslige og gifte med jevn inntekt og full opptjening i dagens folketrygd og med en inntekterstatningsmodell (IEM) med 66 prosent kompensasjon og med tak på 6 G der ytelsen skattelegges som lønn. 2006-regler. Prosent

1,8 G, eller 113 200 kroner med det grunnbeløpet som gjelder fra 1. mai 2006. Minsteytelsen er ikke gradert etter sivilstand. Minstenivået for attførings- og rehabiliteringspenger ble økt fra 1,6 G i 2004.

For alderspensjon og uførepensjon er minsteytelsen i dag gradert etter sivilstand. Tabell 12.2 viser minsteytelsen for ulike grupper uførepensjonister. Minstepensjonen, som består av grunnpensjon og særtillegg, varierer fra 100 000 til 162 700 kroner. Grunnpensjonen utgjør ett grunnbeløp for enslige og pensjonister som forsørger ektefelle, mens det er 0,85 G for pensjonister som er gift/samboende med en annen pensjonist. Særtillegget er 0,7933 G for de fleste, men noe lavere (0,74 G) dersom ektefelle/samboer har høyere pensjon enn minstepensjonen, og klart høyere (1,5866 G) dersom vedkommende forsørger ektefelle over 60 år. Pensjonister som forsørger ektefelle har i tillegg et ektefelle tillegg på 0,5 G, jf. avsnitt 12.5.6. Det er relativt få uførepensjonister som har minsteytelsene på 1,59 G og 2,5866 G.

Graderingen av pensjonsytelsene etter sivilstand har to ulike begrunnelser. Grunnpensjonen er lavere for gifte/samboende fordi to som lever sammen i gjennomsnitt har lavere utgifter enn enslige. Gifte/samboende med forsørgingsansvar har

Tabell 12.2 Årlig minstepensjon for ulike grupper pensjonister fra 1. mai 2006. (G = 62 982 kroner)

	Grunnpensjon	Sært tillegg	Sum	Kroner
Enslig	1 G	0,7933 G	1,7933 G	112 788
Gift med minstepensjonist	0,85 G	0,7933 G	1,6433 G	103 356
Gift med pensjonist som ikke er minstepensjonist	0,85 G	0,7400 G	1,5900 G	99 996
Forsørger ektefelle 60 år eller eldre	1 G	1,5866 G	2,5866 G	162 672
Forsørger ektefelle under 60 år	1 G	0,7933 G	1,7933 G	112 788

Note: Pensjonist som forsørger ektefelle får i tillegg et forsørgingstillegg på 0,5 G, eller 31 452 kroner.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

på sin side et høyere sært tillegg siden ektefellen har lav eller ingen inntekt.

Minstenivået i en del andre stønadsordninger varierer:

- Rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad: 1,8 G
- Overgangsstønad for enslig mor eller far: 1,85 G.
- Supplerende stønad for personer med kort bostid: 1,6433–2,2933 G, avhengig av sivilstand.
- Introduksjonsstønad for innvandrere: 2 G.
- Kvalifiseringsstønad: 2 G.

Oversikten viser at minstenivået før skatt i dag varierer mellom de ulike inntektssikringsordningene. Lavest er nivået for gifte/samboende pensjonister uten forsørgingsansvar og gifte personer med supplerende stønad. Denne gruppen har en ytelse på 1,6433 G, men 1,59 G dersom ektefelle/samboer er pensjonist med høyere ytelse enn minstepensjonen. Nivået er rundt 1,8 G, eller om lag 113 000 kroner, for enslige pensjonister og for personer som mottar attføringspenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og supplerende stønad. Overgangsstønaden til enslige forsørgere er på 1,85 G, kvalifiseringsstønaden er på 2 G, mens minsteytelsen for pensjonister med forsørgingsansvar varierer fra 1,7933 G til 2,5866 G.

Alderspensjon, supplerende stønad og uføreytelser beskattes lavere enn lønnsinntekter, mens de andre ytelsene skattlegges som lønn.

Reglene for ny alderspensjon og ny tidsbegrenset inntektssikring

Regjeringen foreslår i St.meld. nr. 9 (2006–2007) at minstenivået i den nye tidsbegrensede inntektssikringen skal være 1,8 G, altså videreføres på samme nivå som det i dag er for attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Minsteytelsen skal ikke graderes etter sivilstand.

I Regjeringens forslag til ny alderspensjon i folketrygden er inntektspensjonen uavhengig av sivilstand, mens garantipensjonen skal være «på nivå med dagens minstepensjon som differensieres etter sivilstand på samme måte som i dagens folketrygd». Det er ikke klart hvordan dette vil bli presisert, men det heter også i St.meld. nr. 5 (2006–2007) at «garantipensjonen skal differensieres etter sivilstand, slik at enslige pensjonister med liten pensjonsopptjening vil få noe høyere pensjon enn gifte/samboende pensjonister med samme opptjening». En mulig tolkning av dette er at forskjellen i grunnpensjonen mellom enslige og gifte/samboende i dagens folketrygd vil bli videreført, mens forskjellen i sært tillegg ikke vil bli videreført. Fordi grunnpensjonen i dagens folketrygd gis til alle, mens garantipensjonen i den nye alderspensjonen bare gis til personer med lav pensjonsopptjening, vil færre enn i dag bli berørt av sivilstandsgraderingen.

Situasjonen synes i så fall å være at den nye tidsbegrensede inntektssikringen vil få en minsteytelse på 1,8 G og den vil skattlegges som lønn, mens minsteytelsen i alderspensjonen vil avhenge av sivilstand og trolig beskattes lavere. Minsteytelsen i alderspensjonen vil i utgangspunktet være om lag som i den midlertidige inntektssikringen for enslige, og noe lavere for gifte/samboende. Kvalifiseringsstønaden og overgangsstønaden for enslige vil være 2 G og skattlegges som lønn.

Forskjellene i skattereglene kompliserer situasjonen. Inntekten etter skatt er lavest med en minsteytelse på 1,8 G som skattlegges som lønn (ny midlertidig inntektssikringsordning) og høyest med en minsteytelse på 1,7933 G, som enslige alderspensjonister har i dag, dersom ytelsen skattlegges som pensjonsinntekt. Dersom mottakere av uføreytelser fullt ut skal kompenseres for at ytelsen skal skattlegges som lønn, må minsteytelsene i dagens ordning økes på følgende måte, gitt skattereglene for 2006:

- Enslig: 1,7933 G med pensjonistbeskatning tilsvarende 2,216 G skattlagt som lønn.
- Gift med minstepensjonist: 1,6433 G med pensjonistbeskatning tilsvarende 2,013 G skattlagt som lønn.
- Gift med pensjonist som ikke er minstepensjonist: 1,59 G med pensjonistbeskatning tilsvarende 1,941 G skattlagt som lønn.

Forskjellen på inntekten etter skatt for en enslig uførepensjonist med minstepensjon på 1,7933 G og en som mottar attføringspenger med minsteytelse på 1,8 G var nærmere 20 000 kroner årlig med skattereglene for 2006.

Situasjonen kompliseres ytterligere av at det ser ut til å bli ulike regler for den årlige reguleringen av minsteytelsen. Stortingets pensjonsforlik av 23. mai 2005 innebærer at «garantipensjonen lønnsindekseres justert for utviklingen i levealder». Minsteytelsen i alderspensjonen skal altså øke noe svakere enn lønnsveksten dersom levealderen øker, og dermed også svakere enn minsteytelsen i uføreordningen, som skal reguleres med lønnsveksten.

Utvalgets vurdering

Dersom den framtidige uføreytelsen skal skattlegges som lønn, og minsteytelsen i alderspensjonen skal reguleres lavere enn lønnsveksten, bør minste uføreytelse frikobles fra minsteytelsen i alderspensjonssystemet. Et nærliggende alternativ kan synes å være å sette minstenivået på uføreytelsen lik minsteytelsen i den nye midlertidige inntektssikringen. Det vil innebære at det blir samme kompensasjonsnivå for de to ytelsene, og dermed ingen endring i ytelsen ved overgang fra den ene til den andre ytelsen. Samtidig vil det også innebære at minstenivået på uføreytelsen etter skatt blir relativt mye redusert sammenliknet med minstenivået etter skatt i dagens uførepensjon. Utvalget mener dette ikke er ønskelig, og foreslår derfor at bruttoytelsen heves for å kompensere for den økte skatten. Det vil bety at minsteytelsen i uføreordningen blir høyere enn minsteytelsen i den midlertidige inntektssikringen. Isolert sett kan det være uheldig, men utvalget mener dette likevel kan forsvares ved at det skal være mulig å leve av uføreytelsen i en vesentlig lengre periode.

Dagens minsteytelse til uførepensjonister (minstepensjon) avhenger av sivilstand, mens tidsbegrenset uførestønad ikke er sivilstandsgradert. Enslige uførepensjonister har en minstepensjon på 1,7933 G, mens de fleste gifte/samboende har en

minstepensjon på 1,6433 G. Full kompensasjon for overgang til skattlegging som lønn tilsier, med skattereglene for 2006, at minsteytelsen for enslige må økes til 2,216 G, mens minsteytelsen for gifte må økes til 2,013 G. For enslige vil i så fall forskjellen til minsteytelsen i den nye midlertidige inntektssikringen bli relativt stor; nærmere 20 000 kroner etter skatt med skattereglene for 2006. Det bør vurderes nærmere om en så stor forskjell på minsteytelsene er ønskelig.

Utvalget mener minstenivået på uføreytelsen ikke lenger bør graderes etter sivilstand, men gis likt til alle på samme måte som i den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Å gradere minsteytelsen etter sivilstand ville innebære at uføreytelsen ble den eneste ytelsen til personer i yrkesaktiv alder som var gradert etter sivilstand.

Et mulig utgangspunkt for å fastsette et felles minste ytelsesnivå for gifte og enslige kan være å beregne et veid gjennomsnitt av 2,013 og 2,216 G. Med andelene enslige og gifte/samboende i 2006 blir dette gjennomsnittet om lag 2,1 G, eller 132 100 kroner med grunnbeløpet fra 1. mai 2006. Nivået på den nye minsteytelsen må vurderes nærmere med utgangspunkt i endringene i skattereglene fra 2006 fram til en ny uføreordning skal innføres, og ut fra behovet for å samordne nivået på minsteytelsen på ulike områder. Det synes å være behov for forenkling gjennom å redusere antall minstenivåer.

Utvalgets forslag vil innebære at minsteytelsen til gifte/samboende øker noe etter skatt, mens minsteytelsen til enslige går noe ned etter skatt. Endringene må ses i sammenheng med at utvalget foreslår å opprettholde en garantiordning for unge uføre og med forslaget til fastsetting av inntektsgrunnlaget for utmåling av ytelsen. De som vil motta minste uføreytelse er personer som tidligere har hatt lav eller ingen arbeidsinntekt og som ikke tilfredsstillter kravene til å motta den garanterte minsteytelsen til unge uføre. Beregninger som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført indikerer at om lag 15 prosent av de framtidige nye uførepensjonistene vil motta minsteytelsen.

Utvalget har lagt til grunn at ordningen med høyere minsteytelse til unge uføre skal videreføres på samme nivå som i dag. Ordningen kan ha form av en garantert minsteytelse etter samme prinsipp som dagens ordning for mottakere av korttidsytelsene, inkludert tidsbegrenset uførestønad. Dersom enslige unge uføre skal få fullt ut kompensert skatteøkningen, må minsteytelsen økes til 2,811 G, tilsvarende 176 800 kroner, dersom skattereglene for 2006 legges til grunn.

12.5.5 Utmålingsprosent

Virkingen av en utmålingsprosent på 66 prosent

Dagens korttidsytelser, attføringspenger og rehabiliteringspenger gir en kompensasjon på 66 prosent av tidligere inntekt. Dette er foreslått videreført i den nye midlertidige inntektssikringen, og det er naturlig å ta utgangspunkt i dette også ved utmåling av uføreytelsen. Dersom beregningsgrunnlaget er det samme, vil det ikke få noen økonomiske konsekvenser å bevege seg mellom de to ordningene for personer som mottar mer enn minsteytelsen. Nettoytelsen vil da være den samme uansett om en mottar den nye inntektssikringen eller om en mottar uføreytelse.

Punkt 12.5.2 beskrev virkningene av å benytte alternative beregningsgrunnlag på uførepensjonen til nye uførepensjonister i 2003. Det gikk fram at en overgang fra dagens system til et system der uføreytelsen beregnes som 66 prosent av et inntektsgrunnlag som fastsettes til gjennomsnittet av de tre beste av de fem siste inntektsårene i perioden før uføretidspunktet, ville øke den gjennomsnittlige uføreytelsen med rundt 20 prosent før skatt.

På oppdrag fra utvalget har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført beregninger på framskrivingsmodellen TRIM av de økonomiske konsekvensene av å innføre en inntektserstatningsmodell der uføreytelsen utmåles som 66 prosent av tidligere inntekt, og der brutto minsteytelse økes for å kompensere for økt skatt, med utgangspunkt i skattereglene for 2006. Beregningene er gjennomført for nye mottakere av uføreytelser fra 2010 under ulike forutsetninger om inntektsgrunnlaget for utmåling av uføreytelsen. Resultatene bekrefter de hovedresultatene som er gjengitt i punkt 12.5.2 for nye uførepensjonister i 2003: Forskjellene mellom inntektsgrunnlagene er om lag som i resultatene for 2003; kvinner får i gjennomsnitt større økning enn menn i brutto ytelse ved å gå over fra dagens modell til en inntektserstatningsmodell, og yngre får større økning i ytelsen enn eldre.

Modellberegningene tyder imidlertid på at veksten i brutto uføreytelse ved å erstatte dagens uføremodell med en inntektserstatningsmodell, der uføreytelsen beregnes som 66 prosent av et inntektsgrunnlag som er de tre beste av de fem siste inntektsårene i perioden før uføretidspunktet, er mindre enn det beregningene for 2003 tydet på. Mens beregningene på nye uførepensjonister i 2003 viste at brutto ytelse ville øke med rundt 20 prosent, viser modellberegningene en vekst i gjennomsnittlig uføreytelse til nye uførepensjonis-

ter på 15–16 prosent i perioden fra 2010 til 2060. Denne forskjellen kan ha flere årsaker, men den viktigste er trolig at noen av uførepensjonistene i 2003 ikke hadde full opptjening i dagens system, fordi det er bare de som blir 67 år i 2007 eller senere som kan få 40 opptjeningsår. I tillegg tyder en kontrollkjøring av TRIM-modellen på 2003-datene på at modellen undervurderer noe virkningen av å endre inntektsgrunnlaget. Undervurderingen synes å være i størrelsesorden 1–1,5 prosent.

Utvalget legger til grunn at den nye uføreytelsen skal skattelegges som lønn, altså høyere enn dagens uførepensjon. For å vurdere konsekvensene av dette har utvalget gjennomført beregninger av uføreytelsen etter skatt for nye mottakere av uføreytelse i 2010. Det er gjennomført to sett av beregninger for et utvalg på knapt 2500 personer med skattereglene for 2006:

- Uførepensjon beregnet etter dagens regler og med de skattereglene som gjaldt for pensjonister i 2006.
- Uføreytelse beregnet som 66 prosent av gjennomsnittet av de tre beste av de fem siste inntektsårene og med skattereglene som gjaldt for lønnstakere i 2006.

Resultatene viser at gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt for nye mottakere av uføreytelse i 2010 øker med vel 1 prosent ved å gå over fra dagens system til inntektserstatningsmodellen. Fordi TRIM-modellen synes å undervurdere veksten kan den reelle veksten anslås å være i størrelsesorden 2–2,5 prosent. Det kan synes lite, men med 28 000 nye uførepensjonister i 2010, et tall som er anslått å øke til 35 000 i 2015, blir raskt den akkumulerte kostnadsveksten stor. En vekst i nettoutgiftene til nye mottakere av uføreytelse på 2 prosent innebærer en vekst i utgiftene til uføreytelser på i størrelsesorden 1 mrd. kroner i 2020, dersom dagens grunnbeløp på 62 892 kroner legges til grunn.

Beregningene som er gjengitt over er usikre, og blant annet basert på skattereglene for 2006. Beregningene tyder på at gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt vil øke noe dersom den beregnes som 66 prosent av den gjennomsnittlige inntekten i de tre beste av de fem siste inntektsårene før uføretidspunktet. Dersom gjennomsnittlig uføreytelse skal holdes uendret sammenliknet med en videreføring av dagens system må derfor ytelsen reduseres. Omfanget av dette er usikkert, og blant annet avhengig av skattereglene.

Dersom en skal holde utgiftene til uføreytelser på samme nivå som ved en videreføring av dagens

uføreordning, kan dette gjøres ved å redusere utmålingsprosenten. Å redusere utmålingsprosenten fra 66 til 64 prosent innebærer en reduksjon i den gjennomsnittlige uføreytelsen på i underkant av 3 prosent. Beregningene som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført for utvalget tyder på at dette vil innebære at gjennomsnittlig uføreytelse etter skatt er om lag uendret for nye mottakere av uføreytelser i alderen 18–61 år sammenliknet med en videreføring av dagens uføreordning, mens nye mottakere i alderen 62 år og eldre vil få en moderat nedgang i den gjennomsnittlige uføreytelsen. Den siste gruppen er de som har høyest ytelse, både med dagens system og med innteksterstatningsmodellen.

Å sette utmålingsprosenten i uføreordningen til 64 prosent innebærer at den blir noe lavere enn utmålingsprosenten i den nye midlertidige inntektssikringen. Å ha et noe lavere ytelsesnivå i uføreordningen enn i den tidsbegrensede ordningen, vil indirekte premiere aktivitet, og vil kunne bidra til at den enkelte ikke gir opp å komme tilbake i arbeid. På den andre siden taler det at uføreytelsen har et varig preg for at utmålingsprosenten bør være høyere enn i den midlertidige ytelsen. De fleste vil imidlertid ikke kunne velge ytelse.

Utmålingsprosenten må også ses i sammenheng med fastsettingen av beregningsgrunnlaget, som vil være forskjellig i de to ordningene. I de fleste tilfellene der det vil være avvik mellom beregningsgrunnlagene for den midlertidige inntektssikringen og for uføreytelsen, vil beregningsgrunnlaget være høyest for uføreytelsen. Dette skyldes både at inntektsårene velges ut fra uføretidspunktet og at det skal velges ut de beste blant flere år. Figur 12.3 viser at å sette inntektsgrunnlaget til de siste tre årene før uføretidspunktet vil gi en innsparing i samme størrelsesorden som å redusere utmålingsprosenten fra 66 til 64 prosent. Et alternativ kunne derfor være å velge samme beregningsgrunnlag og utmålingsprosent i uføreytelsen og i den midlertidige inntektssikringen. Dette ville føre til at kompensasjonsgraden ble den samme i begge ordninger.

Utvalgets vurdering

Det er en fordel å ha samme kompensasjonsgrad i uføreordningen og i den nye tidsbegrensede inntektssikringen, blant annet fordi det er enklere for mottakerne av ytelsene. Utvalget foreslår derfor at uføreytelsen beregnes som 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Fordi inntektsgrunnlaget kan bli forskjellig, kan dette bety at enkelte vil få noe høyere

uføreytelse enn ytelsen fra den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Utvalget mener dette kan forsvares ved at uføreytelsen skal kunne mottas i en relativt lang periode.

Med en utmålingsprosent på 66 vil den gjennomsnittlige uføreytelsen bli noe høyere etter skatt enn det en videreføring av dagens system for uførepensjon ville gitt. Økningen vil bli størst for kvinner og unge. Utvalgets *flertall, medlemmene Arntsen, Bjørgen, Fosse, Holgersen, Holte, Magnusen, Risa, Røed og Storødegård* mener økningen i den gjennomsnittlige uføreytelsen bør kunne forsvares. Personer som mottar en uføreytelse bør, på samme måte som yrkesaktive, akseptere en viss nedgang i nettoinntekten ved overgang til alderspensjon. I dagens uførepensjonsordning er ytelsen som hovedregel den samme etter overgang til alderspensjon. Med det beregningstekniske utgangspunktet utvalget har hatt, innebærer flertallets forslag at den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre må reduseres noe, sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd.

Ett mindretall, medlemmene Berg, Overaae og Viljugrein, viser til at utvalget har hatt som utgangspunkt for sitt arbeid at gjennomsnittlig uførestønad i ny modell skulle tilsvare gjennomsnittlig uførepensjon i dag (begge deler etter skatt). Beregninger som er forelagt utvalget tyder på at gjennomsnittlig uføreytelse kan øke noe dersom den beregnes som 66 prosent av den gjennomsnittlige inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Med de utfordringer vi står overfor med et økende antall uførepensjonister, anser mindretallet at det er uheldig å legge opp til en økning i gjennomsnittlig ytelse til uføre og forsvare dette med at det legges opp til en innsparing i utgiftene til alderspensjon. Dette vil også bidra til å øke forskjellen mellom nivået på uførepensjon og på alderspensjon til tidligere uføre.

Dette mindretallet kan ikke se at en utmålingsprosent på 66 prosent gir et enklere regelverk enn en utmålingsprosent på for eksempel 64. Ytelsen vil uansett avvike fra den tidsbegrensede inntektssikringsordningen, så lenge inntektsgrunnlaget for utmåling av ytelsen er forskjellig. Mindretallet mener at regelverket bør utformes slik at gjennomsnittlig uføreytelse blir om lag på samme nivå som i dag. Mindretallet mener dette fortrinnsvis bør gjøres ved å redusere utmålingsprosenten, alternativt gjennom å endre inntektsgrunnlaget slik at dette blir likt som i den midlertidige ordningen. Mindretallet viser for øvrig til at beregningene som er presentert for utvalget er usikre, og at det derfor bør foretas ytterligere beregninger før utmålingsprosenten fastsettes.

Et annet *mindretall*, medlemmet *Reegård*, har lagt til grunn en kompensasjonsgrad på 66 prosent, fordi det signaliserer betydningen av omtrent samme nivå som i nært tilgrensende ordninger. Beregningene som er foretatt på dagens grunnlag indikerer et noe økt utgiftsnivå gjennom dette. Reegård har imidlertid ikke tatt presist stilling til selve prosentsatsen og forutsetter at denne må utformes på bakgrunn av senere og mer oppdaterte beregninger. Det er derfor ikke naturlig nå å ta en diskusjon om innsparinger på andre områder ut fra de økonomiske rammer en på et framtidig tidspunkt vil finne hensiktsmessig.

Et samlet utvalg viser til at det ved flere anledninger er pekt på at yngre uføre som er i etableringsfasen er i en annen økonomisk situasjon enn personer som blir uføre senere i livet med mange yrkesaktive år bak seg. De yngste vil måtte klare seg på relativt lav inntekt hele livet, mens uførepensjonen vil ha karakter av en førtidspensjon for eldre uføre. Dette kan tale for at kompensasjonsgraden bør kunne være høyere for yngre uføre enn for eldre. Utvalget vil imidlertid ikke anbefale at kompensasjonsgraden varierer med alder, og viser til at ordningen med garantert minsteytelse til unge uføre sikrer personer som blir uføre tidlig i livet en høyere minsteytelse enn personer som blir uføre senere. Uføreytelsen skal sikre en rimelig levestandard for alle grupper.

12.5.6 Forsørgingstillegg

Med unntak for sykepengene, gis det i dag forsørgingstillegg for barn til alle de helse relaterte trygdeytelsene. Uførepensjonister kan også ha krav på forsørgingstillegg for ektefelle. Det ble i 2006 utbetalt om lag 95 millioner kroner i ektefelle tillegg og om lag 650 millioner kroner i barnetillegg til uførepensjonister.

Barnetillegg

Barnetilleggene er dels standardiserte tillegg som gis til alle med barn, dels behovsprøvde tillegg. Mottakere av rehabiliteringspenger og atferingspenger får et standardisert tillegg på 27 kroner pr. barn pr. dag (260 dager pr. år) som tilsvarer 7020 kroner årlig. Fra 1. juni 2006 har mottakere av tidsbegrenset uførestønad krav på behovsprøvd barnetillegg etter samme regler som uførepensjonister.

Det behovsprøvde barnetillegget til uføreytelsene utgjør uavkortet 0,4 G (25 157 kroner med grunnbeløpet fra 1. mai 2006) pr. barn under 18 år pr. år. Barnetillegget er behovsprøvd mot stønads-

mottakerens og ektefelle/samboers inntekt, og blir avkortet i forhold til trygdetid på samme måte som grunnpensjonen. Det er ingen begrensninger på antall barn en kan få barnetillegg for eller på summen av barnetillegg og uførepensjon i forhold til tidligere inntekt.

Andelen stønadsmottakere med barnetillegg har vært relativt konstant. Vel 6 prosent av uførepensjonistene hadde ved utgangen av 2006 barnetillegg. Blant uførepensjonister med barn mottok 59 prosent behovsprøvd barnetillegg. På grunn av ulik alderssammensetning, er det en langt større andel med forsørgingsansvar for barn blant mottakerne av tidsbegrenset uførestønad enn blant uførepensjonistene. Vel 42 prosent av mottakerne av tidsbegrenset uførestønad hadde ved utgangen av 2006 forsørgingsansvar for barn.

For stønadsmottakere med lav tidligere inntekt som har forsørgingsansvar for barn og eventuell ektefelle, vil tilleggene kunne utgjøre en høy andel av samlet ytelse, og samlet kompensasjonsgrad vil dermed bli høy. I en del tilfeller blir samlet stønad høyere enn tidligere inntekt og høyere enn den inntekten som vedkommende kan oppnå på arbeidsmarkedet. Frischsenteret har i to rapporter blant annet vist at enkelte grupper med stor forsørgingsbyrde får høyere samlet inntekt som uførepensjonist enn de ville hatt som yrkesaktive, jf. Bratsberg m.fl. (2006) og Fevang og Røed (2006).

I forslaget til ny midlertidig inntektssikring foreslås det at stønadsmottakerne skal ha et standardisert barnetillegg. Begrunnelsen er at dette vil gi stønadsmottakerne bedre insentiver til å komme tilbake i arbeid. Det er ikke tatt stilling til nivået på barnetillegget.

Det er ikke like problematisk å ha høye forsørgingstillegg til en ytelse der en bare i liten grad kan forvente at stønadsmottakerne vil komme tilbake i arbeid. Uføreytelsen vil, i motsetning til den nye inntektssikringsordningen, være en ytelse som de fleste skal motta over en relativt lang periode. En vil imidlertid kunne få et legitimitetsproblem når offentlige ordninger gir bedre økonomisk uttelling enn å være i arbeid.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at det bør gis tillegg til uføreytelsen for forsørgede barn under 18 år, men er delt i synet på hvordan barnetillegget bør utformes.

Flertallet, medlemmene *Berg*, *Magnussen*, *Overaae*, *Risa*, *Røed*, *Storødegård* og *Viljugrein*, mener lavinntektsproblemer som skyldes stor forsørgingsbyrde primært bør løses utenfor uføreordn-

ingen. For barnefamilier kan det være vel så problematisk å håndtere lav familieinntekt når lavinntekten skyldes lav lønn i fulltidsstilling som når (den samme) lavinntekten skyldes uførhet. Flertallet mener likevel at inntektstapet som oppstår som resultat av uførhet kan oppleves særlig dramatisk for barnefamilier, og at dette kan legitimere et barnetillegg ved uføreordningen. Det legges i denne sammenheng vekt på at barnetillegg inngår som en etablert ordning både for dagpenger under arbeidsledighet og for rehabiliterings- og attføringspenger. Barnetillegget bør imidlertid ikke være så stort at det gir opphav til samlede uføreytelser som er høyere enn det en kunne ha oppnådd i arbeidslivet ved fravær av uførhet. Tillegget bør ikke være behovsprøvd mot familieinntekt, ettersom slik behovsprøving virker demotiverende både på egen og ektefelles deltakelse i arbeidslivet.

Flertallet mener det er hensiktsmessig at en i uføreordningen har et fast tillegg pr. barn på samme måte som i den nye tidsbegrensede inntektssikringen. Uavhengig av om det gis et standardisert eller behovsprøvd tillegg, mener flertallet at regelverket bør utformes slik at en unngår at summen av uføreytelse og forsørgingstillegg blir høyere enn tidligere inntekt. Uføre med forsørgingsansvar for barn er stort sett yngre personer. Med dagens ordning kan det være vanskelig å motivere denne gruppen til å forsøke seg i arbeid. I regelverket for rehabiliteringspenger og attføringspenger er det en bestemmelse om at samlet ytelse inkludert barnetillegg, ikke skal kunne overstige 90 prosent av inntekten som ble lagt til grunn ved beregning av ytelsen. Det bør vurderes innført en liknende bestemmelse i uføregelverket.

Mindretallet, medlemmene Arntsen, Bjørgen, Fosse, Holgersen, Holte og Reegård, er av den oppfatning at forslaget om å innføre et fast forsørgingstillegg for barn under 18 år slik det er beskrevet, vil føre til en kraftig reduksjon i pensjonsutbetalingene til personer med forsørgerplikt. Forslaget vil spesielt ramme familier med lav inntekt. For disse familiene vil alternativet være å forsøke å kompensere bortfallet av inntekt ved å søke sosialhjelp. En slik løsning vil medføre en ytterligere belastning for familien ved økt stigmatisering og økonomisk utrygghet. Mindretallet mener at en slik reduksjon vil kunne ramme barna på en svært uheldig måte, og at dette kan føre til at barn av personer som mottar uførepensjon, får et langt dårligere utgangspunkt enn barn der foreldrene har arbeidsinntekt. Mindretallet viser også til punkt 6.3.9, der det framgår at personer med uførepensjon sjelden har anledning til å reise på ferie eller koste på seg ulike aktiviteter. Mindretallet vil

også vise til at det synes å være en tendens i retning av at barn til foreldre som mottar uførepensjon har en høyere risiko for selv å komme i en slik situasjon i voksen alder. Ved å forverre den økonomiske situasjonen til familier med barn, kan det tenkes at denne tendensen blir forsterket, og at de langsiktige konsekvensene av en slik omlegging vil kunne være store. Mindretallet vil derfor foreslå at dagens ordning med behovsprøvd forsørgingstillegg for barn videreføres, men at det bør vurderes å innføre en øvre grense for hvor stor samlet ytelse kan bli, i forhold til den inntekt som vedkommende kan oppnå i arbeidsmarkedet.

Ektefelletillegg

Ektefelletillegget til uførepensjonister utgjør 50 prosent av grunnbeløpet (31 446 kroner pr. år). Uførepensjonister som har ektefelle som er under 60 år kan bare få ektefelletillegg når det ikke kan forventes at ektefellen kan skaffe seg inntekt på grunn av omsorgsoppgaver, pleie av pensjonisten m.v. Det kan ytes ektefelletillegg til samboere som har felles barn eller når samboerne tidligere har vært gift med hverandre. Ektefelletillegget er, i likhet med barnetillegget, behovsprøvd i forhold til ektefellens og pensjonistens inntekt.

Pr. 31. desember 2006 hadde vel 1 prosent av uførepensjonistene ektefelletillegg. Andelen som mottar ektefelletillegg har gått ned i senere år som en følge av kvinners økende yrkesdeltakelse, og som følge av innstramming i ordningen gjennom å stille krav om yrkesdeltakelse for ektefeller under 60 år.

Det er ingen forsørgingstillegg for ektefelle i korttidsytelsene. Spørsmål om forsørgingstillegg for ektefelle er ikke drøftet i St.meld. nr. 5 (2006-2007). Både i den svenske og i den danske uføreordningen har en gått bort fra å ha tilleggsytelser knyttet til forsørgingsansvar. Etter utvalgets oppfatning bør i prinsippet også rettigheter i det norske systemet være individbasert. Utvalget mener derfor at ordningen med ektefelletillegg bør kunne avvikles for nye uførepensjonister.

12.5.7 Avkorting av stønad ved endringer i arbeidsinntekt

De helserelaterte trygdeordningene skal sikre inntekt helt eller delvis til personer som har redusert arbeidsevne på grunn av omfattende helseproblemer. Fordi en del stønadmottakere kan arbeide noe, er det behov for regler for hvordan eventuell arbeidsinntekt skal påvirke størrelsen på stønaden. Reglene bør være slik at det alltid lønner seg

å arbeide, og slik at personer som arbeider noe, får økt inntekt ved å øke arbeidsinnsatsen.

Regler for avkorting av stønad mot arbeidsinntekt kan utformes på ulike måter. Prinsipielt kan vi skille mellom tre hovedmodeller:

- avkorting krone for krone,
- proporsjonal avkorting og
- friinntekt.

Avkorting krone for krone innebærer at når arbeidsinntekten øker, så reduseres stønaden med et like stort beløp. Systemet innebærer at den samlede inntekten ikke øker når arbeidsinntekten øker, før arbeidsinntekten blir så høy at stønaden faller helt bort. Krone for krone-avkorting gir små insentiver til å øke arbeidsinnsatsen gradvis. Systemet egner seg best når stønadsperioden er kortvarig og når en gradvis økt arbeidsinnsats i denne perioden ikke er viktig.

Et system med *proporsjonal avkorting* innebærer at stønaden reduseres med en prosentandel av arbeidsinntekten når arbeidsinntekten øker. En variant av dette er såkalt *pro rata avkorting*. Pro rata avkorting innebærer at stønaden avkortes proporsjonalt. Dersom arbeidsinntekten for eksempel tilsvarende 25 prosent av tidligere inntekt, skal stønaden utmåles slik at den kompenserer for bortfall av 75 prosent av tidligere inntekt. Med proporsjonal avkorting vil samlet inntekt alltid øke ved en økning i arbeidsinntekten. Proporsjonal avkorting egner seg godt i situasjoner der relativt mange kan arbeide en del, og kan være administrativt enklere enn et system med friinntekt. Reglene for AFP og for avkorting av forsørgingstilleggene i uføreytelsene er utformet etter en modell med proporsjonal avkorting.

For å redusere de administrative kostnadene kan proporsjonal avkorting kombineres med et lite fribeløp eller toleransebeløp, slik at inntekter under fribeløpet ikke fører til avkorting av stønaden. Fribeløpet skal gjøre at små, tilfeldige inntekter ikke krever ny beregning av stønaden.

Friinntekt innebærer at stønadmottakeren kan ha en arbeidsinntekt opp til en inntektsgrense uten at stønaden avkortes. Insentivene til å arbeide opp til friinntektsgrensen er gode, fordi en får beholde hele stønaden uavkortet. En høy grense for friinntekt kan imidlertid føre til at samlet inntekt blir svært høy i forhold til tidligere inntekt for personer som har mulighet til å utnytte friinntekten. Når samlet inntekt blir høy, svekkes insentivene til å øke arbeidsinnsatsen ytterligere og legitimiteten i ordningen kan trues. Det vil ofte være ulønnsomt å tjene mer enn friinntekten. For mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon

bidrar også skattereglene til uheldige terskelvirkninger når inntekten økes. Systemet med friinntekt egner seg best i en situasjon der de fleste har uavkortet stønad og få har mulighet til å ha en arbeidsinntekt som er høyere enn friinntekten.

Reglene for avkorting av ytelsen mot arbeidsinntekt er i dag forskjellige for ulike trygdeytelser. Mottakere av korttidsytelsene sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og dagpenger har ingen friinntekt. Attføringspenger avkortes på grunnlag av arbeid målt i timer. Etter gjeldende administrativ praksis endres rehabiliteringspengene ved inntektsendringer på 10 prosent eller mer av inntekten før arbeidsuførheten oppsto. Reglene for avkorting av korttidsytelsene er altså svært strenge og basert på at ytelsene skal gis midlertidig til personer som skal tilbake i fullt arbeid. Ytelsene skattlegges som arbeidsinntekt, og de økonomiske insentivene til å komme tilbake i fullt arbeid er gode. I forslaget til ny tidsbegrenset inntektssikring legges det ikke opp til at stønadmottakerne skal ha rett til friinntekt, jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007).

Flere ytelser avkortes prosentvis, men med et lite fribeløp. Enslige forsørgere og gjenlevende ektefeller har i dag et fribeløp på $\frac{1}{2}$ G, og stønaden avkortes med 40 prosent av arbeidsinntekt over halvparten av grunnbeløpet. Mottakere av AFP kan tjene inntil 15 000 kroner pr. år uten at pensjonen reduseres. Personer som tar ut del-AFP får fastsatt en AFP-ytelse som står i forhold til hvor mye de planlegger å arbeide. Hvis for eksempel forventet inntekt utgjør 25 prosent av tidligere inntekt, settes AFP-ytelsen ned med 25 prosent. Etter årets slutt skjer det et etteroppgjør. Er faktisk inntekt mer enn 15 000 kroner høyere enn forutsatt, justeres pensjonen i samsvar med dette. Er faktisk inntekt mer enn 15 000 kroner lavere enn forutsatt, skjer det en etterbetaling. Det er ikke noe fribeløp ved dette etteroppjøret; hele avviket mellom faktisk og forutsatt inntekt inngår i oppjøret.

Mottakere av tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon kan i dag tjene inntil ett grunnbeløp (friinntekt) uten at stønaden blir redusert.⁵ Det skal gå ett år før stønadmottakeren kan ha denne friinntekten. Ventetiden gjelder ikke for pensjongs-givende inntekt i form av godtgjørelse for verv i politiske eller frivillige organisasjoner eller i form av omsorgslønn. Det er også gjort unntak fra ventetiden for uførepensjonister som har et varig arbeidstilbud i skjermet attføringstiltak hvor stønadmottakeren mottar bonuslønn.

⁵ Før 1997 var friinntekten $\frac{1}{2}$ G.

Uførepensjonister og mottakere av tidsbegrenset uførestønad med gradert pensjon/ytelse har mulighet til å ha friinntekt på linje med stønads-mottakere med full pensjon/ytelse. For personer som har mulighet til å skaffe seg inntekt etter at det har gått ett år, vil uførepensjonering kunne framstå som et attraktivt alternativ til deltidsarbeid og gradert pensjon. Dette gjelder særlig for uførepensjonister som tidligere har hatt lav inntekt, og har sammenheng med at kompensasjonsgraden i uførepensjonsordningen er høyere for lave enn for høye inntekter.

Fra 1. januar 2004 er det innført et «inntektstak», som innebærer at summen av uføreytelse og arbeidsinntekt ikke skal kunne være høyere enn inntektsnivået før uførheten. Inntektstaket har i praksis bare virkning for uførepensjonister med lav eller ingen tidligere inntekt før uførheten inntrådte. Uførepensjonister med tidligere middels eller høy inntekt som benytter seg av muligheten til friinntekt vil ikke nå opp i taket. For eksempel får en enslig uførepensjonist med en tidligere inntekt på 125 000 kroner i dag en minstepensjon på om lag 111 500 kroner. Dette gir en høy kompensasjonsgrad. Etter skatt blir kompensasjonsgraden over 100 prosent. Vedkommende vil ikke kunne tjene mer enn 13 500 kroner før uførepensjonen blir redusert. En person med en tidligere inntekt på om lag 300 000 kroner vil få en pensjon på om lag 162 000 kroner og vil kunne ha full friinntekt uten reduksjon i ytelsen. Behovsprøvde forsørgingstillegg holdes utenfor ved vurdering av om samlet inntekt har nådd inntektstaket. I praksis vil derfor samlet inntekt som stønads-mottaker kunne være høyere enn inntekt før uførhet.

Når friinntektsgrensen på ett grunnbeløp overskrides, skal uføregraden revurderes. Det skal med dagens regler ved revurdering tas hensyn til all inntekt, inkludert friinntekten. I kombinasjon med skattereglene gir friinnteksreglene uheldige terskelvirkninger. For enkelte vil revurderingen kunne innebære en reduksjon i samlet inntekt. Bortfall av behovsprøvde tillegg når inntekten øker vil også kunne medvirke til at den enkelte vil ha lite å tjene på å prøve seg i arbeid. Det samme gjelder bortfall av eventuell tjenstepensjon. I enkelte tilfeller vil effektiv marginalskatt ved økt arbeidsinntekt kunne være over 100 prosent.

Terskelvirkningen har skapt behov for unntaksregler. For at det alltid skal være lønnsomt for uførepensjonister å øke arbeidsinntekten, ble det høsten 2001 forskriftsfestet gunstige avkortingsregler, den såkalte «reaktiveringforskriften». Uførepensjonister som er på reaktiveringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten eller som melder

fra til etaten om sin yrkesaktivitet, og som en følge av dette har krav på hvilende pensjon, skal etter denne forskriften ha et fribeløp på 1 G, som holdes utenfor ved revurdering av uførepensjonen. Dette medfører at det alltid vil lønne seg å jobbe mer. Avkortingen er svært gunstig. En overskridelse av fribeløpet medfører bare en mindre reduksjon i uførepensjonen siden ett grunnbeløp holdes utenom når uføregraden fastsettes. Forskriften har form av en forsøksordning som foreløpig gjelder fram til 1. januar 2009. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad og personer som har fått innvilget uførepensjon etter 2004, omfattes ikke av denne ordningen.

Sandmanutvalget (NOU 2000: 27) foreslo å avskaffe ordningen med friinntekt for uførepensjonister. Utvalget beskrev to alternative varianter av en modell med proporsjonal avkortning. Dette ble fulgt opp av regjeringen Bondevik I. I Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) ble friinntekten foreslått erstattet med et toleransebeløp på 0,1 G for å unngå hyppige omregninger ved små inntektsendringer. Uførepensjonister med godtgjørelse fra politiske verv og verv i frivillige organisasjoner, uførepensjonister med omsorgslønn og uførepensjonister med bonuslønn i varig tilrettelagt arbeid skulle fortsatt ha rett til å ha friinntekt. Det ble forutsatt i Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) at mottakere av tidsbegrenset uførestønad ikke skulle ha rett til noen form for friinntekt eller toleransebeløp. Forslaget om å avvikle friinntektsordningen for uførepensjonister ble imidlertid avvist i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 86 (2002–2003). Stortinget vedtok samtidig at mottakere av tidsbegrenset uførestønad skulle ha rett til friinntekt.

Det er få som utnytter muligheten til å ha friinntekt fullt ut. I 2004 hadde 23 prosent av uførepensjonistene med full pensjon arbeidsinntekt ved siden av pensjonen. Av de som hadde inntekt hadde 64 prosent en inntekt inntil 0,5 G. Det har vært en nedgang i andelen uførepensjonister med full pensjon som har arbeidsinntekt ved siden av. 14,7 prosent av uførepensjonistene med full pensjon hadde i 2004 inntekt under 0,5 G, mens 3,5 prosent hadde inntekt mellom 0,5 og 0,8 G og 4,9 prosent mellom 0,8 og 1 G. Dette tilsier at problemet med tilpasning av inntekt til friinntektsgrensen ikke er særlig stort. På den andre siden hadde 66 000 mottakere av uføreytelser en gradert ytelse ved utgangen av 2006, som tilsier at de har eller kan ha arbeidsinntekt. Samlet er det derfor en stor andel av mottakerne av uføreytelser som har eller kan ha arbeidsinntekt ved siden av uføreytelsen. Det er derfor viktig å ha gode regler for hvordan arbeidsinntekt skal påvirke uføreytelsen.

Utvalgets vurdering

Utvalget er delt i synet på hvordan reglene for avkorting av uføreytelsen mot arbeidsinntekt bør være. *Flertallet, medlemmene Berg, Magnussen, Overaae, Reegård, Risa, Røed og Viljugrein* mener prinsipielt at det ikke bør være noe fribeløp/friinntekt, men kan av administrative grunner akseptere et toleransebeløp på for eksempel 0,2 G. Flertallet mener at inntekt utover et eventuelt toleransebeløp bør medføre en proporsjonal (pro rata) avkorting i ytelsen.

Reglene for hvordan arbeidsinntekt skal påvirke uføreytelsen bør etter disse medlemmenes oppfatning være slik at det er lønnsomt å arbeide for de som har muligheten til det. Dagens regler har en uheldig terskeeffekt ved friinntektsgrensen som gjør at mange har svake insentiver til å øke arbeidsinnsatsen. Disse problemene vil forsterkes dersom det innføres et system der uføreytelsen utmåles som 66 prosent av tidligere inntekt. Årsaken er at brutto kompensasjonsgrad for mange vil være høyere enn i dagens system. For eksempel vil en person som tjener 350 000 kroner som yrkesaktiv få en samlet kompensasjonsgrad før skatt på 82 prosent dersom vedkommende har en arbeidsinntekt på ett grunnbeløp i tillegg til uføreytelsen. Eventuelle forsørgingstillegg og ytelse fra tjenestepensjonsordninger kommer i tillegg.

Også den nye muligheten til å kombinere arbeid og pensjon i alderspensjonen tilsier etter flertallets oppfatning at avkortingsreglene bør endres. Reglene for fleksibelt uttak av alderspensjon vil gi mulighet til å gradvis trappe ned arbeidsinnsatsen. Personer som har tatt ut delvis pensjon og fortsetter å jobbe noe, må fortsatt kunne få kompensert den arbeidsinntekten som har falt bort dersom vedkommende blir ufør etter 62 år, jf. omtale i kapittel 13. Det kan innebære at det blir flere som skal ha kompensert for bortfall av en relativt lav arbeidsinntekt. Det kan synes urimelig at disse skal kunne tjene et like stort kronebeløp i tillegg til uføreytelsen, som tidligere heltidsansatte. Problemet kan løses ved å begrense hvor mye summen av arbeidsinntekt og uføreytelse kan være sammenliknet med tidligere inntekt. Dette kan imidlertid ramme personer med reelt sett lave arbeidsinntekter før 62 år.

Flertallet mener på denne bakgrunnen at systemet med høy friinntekt bør erstattes av et system med proporsjonal avkorting, slik Sandmanutvalget foreslo. Dette kan gjøres etter modell av dagens avkortingsregler i AFP-ordningen.

Et mindre toleransebeløp vil kunne bidra til å redusere de administrative kostnadene. Beløpet kan settes til for eksempel 0,2 G (12 578 kroner pr. år). For å unngå terskeeffekter, bør toleransebeløpet ha form av et fribeløp som holdes utenfor ved omregning av ytelsen, etter samme prinsipp som i reaktiveringsforskriften. I kombinasjon med endringer i skattereglene vil dette bidra til at det alltid vil være lønnsomt for den enkelte å øke arbeidsinntekten. Jo lavere toleransebeløpet er, desto mindre problematisk er det at det utformes som et fribeløp.

I dag har uføre en karanteneperiode på ett år før de kan ha friinntekt. Tanken er at en ikke skal kunne ta arbeid eller øke arbeidsinnsatsen kort tid etter at uføreytelsen er innvilget uten at dette får konsekvenser for trygdeutbetalingen. Etter flertallets oppfatning bør det være en viss sammenheng mellom nivået på friinntekten/toleransebeløpet og ventetidens lengde. Jo lavere toleransebeløp, desto kortere ventetid. Med et fribeløp på 0,2 G mener flertallet at det ikke bør være noen ventetid.

Flertallet mener at det kan vurderes om personer med godtgjørelse fra politiske verv eller verv i frivillige eller veldedige organisasjoner, skal få beholde retten til friinntekt på 1 G. Dette er aktiviteter som andre normalt har ved siden av full jobb. I en del tilfeller er møtgodtgjørelsen i dag høyere enn 1 G. Det kan eventuelt vurderes om all godtgjørelse skal holdes utenom. Uføre som mottar omsorgslønn og uførepensjonister på varig tilrettelagte sysselsettings- eller attføringstiltak som mottar bonuslønn bør eventuelt også fortsatt ha rett til en friinntekt på 1 G.

Et *mindretall, medlemmene Arntsen, Bjørgen, Fosse, Holgersen og Storødegård* mener at det bør være et høyere toleransebeløp/fribeløp. Ved å ha et noe høyere toleransebeløp vil en kunne unngå en omregning av ytelsen ved kortvarige arbeidsoppdrag eller engasjementer. Disse medlemmene går inn for at toleransebeløpet/fribeløpet settes til 0,5 G, og at ytelsen avkortes proporsjonalt dersom arbeidsinntekten er høyere. De slutter seg for øvrig til flertallets merknader om ventetid og om personer med godtgjørelse fra politiske verv osv.

Et *annet mindretall, medlemmet Holte*, vil påpeke at dagens ordning med friinntekt på inntil 1 G, gir et mye sterkere insentiv til å arbeide enn hva den foreslåtte prosentavkortningsmodellen gjør. Dersom en går over til en prosentavkortningsmodell, vil personer med uføreytelser som har en liten ekstraintekt, sitte igjen med en svært liten gevinst dersom de velger å arbeide noe. En prosentavkortningsmodell vil først og fremst redu-

sere terskelproblemet for personer som tjener over 1 G. Av det materialet som utvalget har blitt forelagt (jf. kapittel 9) går det fram at 77 prosent av personer med en uføregrad på 100 prosent, ikke makter eller har anledning til å skaffe seg inntekt i tillegg til uførepensjonen. Av den forholdsvis lille andelen (23 prosent) som har arbeidsinntekt i tillegg til uførepensjonen, er det kun 5 prosent som har en inntekt som overstiger 0,8 G. Dersom en stor andel av personene med uførepensjon hadde ligget tett opp under friinntektsgrensen, ville det ha vært grunn til å vurdere en prosentavkortningsmodell både for å unngå terskelproblematikken, samt å stimulere til økt arbeidsdeltakelse.

Etter dette mindretallets vurdering er det grunn til å anta at de personene som har ekstra arbeidsinntekt i denne gruppen, stort sett har inntekt på grunn av kortvarige arbeidsforhold som engasjementer, prosjektarbeid, eller honorering av arbeid for eksempel innen foreningsliv, politisk virksomhet, eller deltakelse innen brukermedvirkningssystemer som er initiert av det offentlige. Det vil oppleves som svært demotiverende å få sin uførepensjon redusert i en slik situasjon, og resultatet kan være sosial tilbaketrekning, total mangel på kontakt med arbeidsmarkedet, samt et hinder for å delta i demokratiske prosesser.

Endelig vil dette mindretallet påpeke at det er stor grunn til å anta at inntekten for mange personer innen denne gruppen vil variere fra år til år. Årsakene til dette er at mange vil ha varierende evne og kapasitet til å påta seg denne type arbeid pga. variasjoner i helsesituasjonen, samt at mange av engasjementene som denne gruppen har, er av tidsbegrenset art. Dette vil medføre at en prosentavkortningsmodell vil administrativt være mye mer kostnadskrevende og komplisert fordi uførepensjonsbeløpet vil måtte bli justert fra år til år. Ved å beholde en friinntektsbasert ordning blir dette behovet svært lite, og endringer vil bare bli aktuelle dersom en overstiger friinntektsgrensen.

På denne bakgrunn vil medlemmet Holte foreslå at dagens ordning med friinntekt på inntil 1 G opprettholdes. Dersom en ønsker å fjerne terskelproblematikken ved at personer skal stimuleres til å tjene ut over 1 G, kan en velge å innføre en prosentavkortningsmodell på arbeidsinntekt over skytende friinntektsgrensen. Imidlertid ville en da antakeligvis raskt komme til et nivå der det ville være naturlig å foreta en revurdering av uføregraden.

Dette mindretallet vil også foreslå at det innføres et beløp tilsvarende det som en arbeidstaker kan tjene uten at det skattlegges, dvs. 2000 kr, som en støtpute dersom en person med uførepensjon

overstiger friinntektsgrensen. Det bør gjøres helt klart at et slikt ekstrabeløp ikke vil bli tolerert ved gjentatte overskridelser av friinntektsgrensen.

12.5.8 Virkninger for den enkelte av ny modell for uføreytelse

I dette avsnittet diskuteres virkninger for mottakerne av utvalgets forslag til modell for uføreytelsen. Ytelsene fra den nye modellen er sammenliknet med de ytelsene som følger av en videreføring av dagens modell for uførepensjon. Det er lagt til grunn at den nye modellen bare skal gjelde for nye mottakere av uføreytelsen, jf. diskusjonen av overgangsregler i kapittel 14. Ingen av de som mottar uføreytelser når en ny modell innføres vil derfor oppleve økning eller reduksjon i uføreytelsen som følge av den nye modellen. «Vinnere» og «tapere» med den nye modellen vinner eller taper derfor bare i forhold til en hypotetisk videreføring av dagens modell for uførepensjon.

Utvalgets forslag til modell for ny uføreytelse skiller seg på flere punkter fra reglene for dagens uførepensjon. Noen viktige forskjeller er:

- *Inntektsgrunnlaget:* I dagens uførepensjonsordning kan all inntekt over 1 G, faktisk og antatt framtidig inntekt, påvirke ytelsen. I den nye ordningen er det bare inntekten i noen få år før uføretidspunktet som påvirker uføreytelsen. Også den øvre grensen for opptjening er forskjellig.
- *Beregningsreglene:* I dagens uførepensjon beregnes ytelsen etter en pensjonsmodell, mens utvalgets forslag innebærer at ytelsen skal utmåles som 66 prosent av inntektsgrunnlaget.
- *Skattereglene:* Dagens uførepensjon skattlegges som pensjonsinntekt, mens utvalget foreslår at den nye uføreytelsen skal skattlegges som lønnsinntekt.

Forskjellene på disse punktene har betydning for hvor høy uføreytelse den enkelte vil få med den nye modellen sammenliknet med en videreføring av dagens modell for uførepensjon.

Sammenlikning med likt inntektsgrunnlag

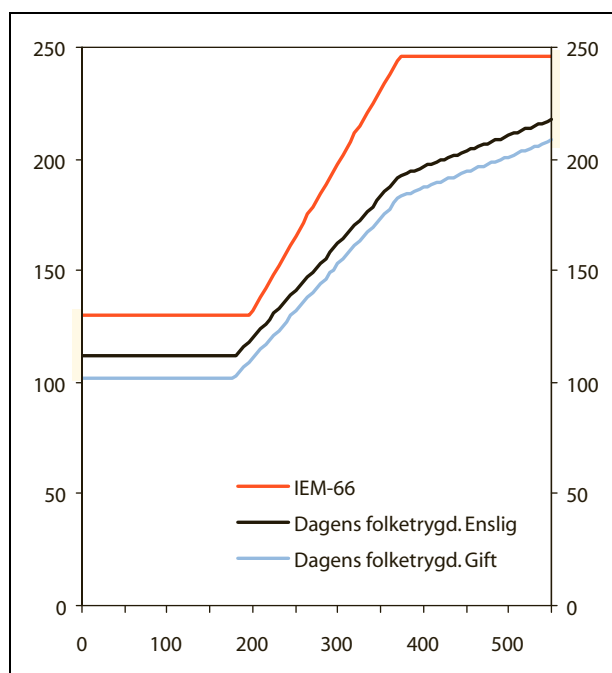
I dages uførepensjonsordning vil hele inntektsprofilen påvirke nivået på uførepensjonen. Oftest analyseres likevel virkningene av pensjonsmodeller ved å forutsette lik inntekt i alle år. Utvalget har derfor tatt utgangspunkt i en slik forutsetning, selv om den ikke er realistisk i dette tilfellet.

Figur 12.5 viser uføreytelsen før skatt i følgende tilfeller:

- Dagens folketrygd. Enslig: Viser alderspensjon for enslig med minst 40 års opptjeningsstid og jevn inntekt i dagens folketrygd, og dermed også uførepensjonen med dagens regler for utmåling.
- Dagens folketrygd. Gift: Viser alderspensjon for gift/samboende med minst 40 års opptjeningsstid og jevn inntekt i dagens folketrygd, og dermed også uførepensjonen med dagens regler for utmåling.
- Inntektserstatningsmodell (IEM-66): Viser uførepensjonen dersom den utmåles som 66 prosent av tidligere inntekt i henhold til en inntektserstatningsmodell. Minsteytelse på 2,1 G og en øvre grense for den årlige opptjeningen på 6 G, som i dagens korttidsytelser.

Fordi vi senere skal beregne ytelsene etter skatt, er det benyttet gjennomsnittlig grunnbeløp for 2006, som var på 62 161 kroner. Figur 12.5 viser at ytelsen før skatt er høyest med inntektserstatningsmodellen, men at profilen på kurvene er litt ulik. De flate partiene på kurvene til venstre i figuren viser minstenivået på ytelsene. I dagens system betales minsteytelsen, både for enslige og gifte, opp til en tidligere inntekt på 2,89 G, som tilsvarte om lag 179 600 kroner i 2006. I inntektserstatningsmodellen bestemmes grensen for hvor høy tidligere inntekt må være for å komme over minsteytelsen av nivået på minsteytelsen og utmålingsprosenten. Jo høyere minsteytelse og jo lavere utmålingsprosent, desto høyere blir inntektsgrensen. Med en minsteytelse på 2,1 G og en utmålingsprosent på 66, blir grensen på 3,18 G, eller 197 800 kroner i 2006. Personer med et lavere inntektsgrunnlag enn dette vil få minsteytelsen. Grensen er dermed noe høyere enn i dagens system.

Alle kurvene i figur 12.5 har et stigende parti når ytelsen kommer over minsteytelsen og opp til et knekkpunkt, som for alle tre kurvene er ved en inntekt som yrkesaktiv på 6 G, eller 373 000 kroner i 2006. Helningen fram til knekkpunktet på 6 G er størst for inntektserstatningsmodellen, og den relative forskjellen mellom denne kurven og kurvene for dagens system er minst og størst i henholdsvis starten og slutten av det stigende partiet på kurven for inntektserstatningsmodellen. Avstanden til kurven for enslige er knapt ti prosent ved en inntekt på 3,18 G (197 800 kroner) og 28 prosent ved en inntekt på 6 G (373 000 kroner). Før skatt vil den nye ytelsen dermed øke mest for personer med et inntektsgrunnlag på 6 G.

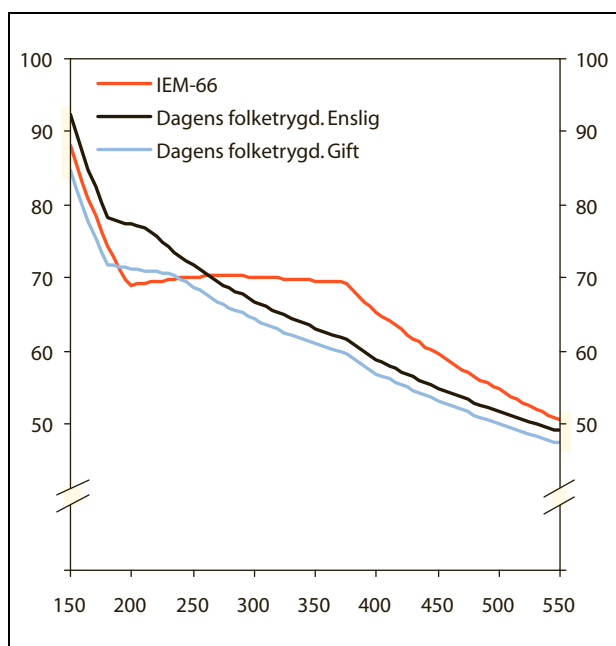


Figur 12.5 Uføreytelse før skatt for ulike modeller. Forutsatt lik inntekt i minst 40 år i dagens system og samme inntektsgrunnlag de ulike modellene. Grunnbeløp lik 62 161 kroner. 1000 kroner

For inntekter over 6 G øker ikke uføreytelsen i inntektserstatningsmodellen når tidligere inntekt øker, mens den fortsetter å øke opp til 12 G (746 000 kroner) i dagens system. Maksimumsytelsen til enslige i dagens system er 0,5 prosent høyere før skatt enn den maksimale uføreytelsen med inntektserstatningsmodellen med en utmålingsprosent på 66.

Utvalget legger til grunn at dersom uføreytelsen beregnes som en prosentandel av tidligere inntekt, skal den beskattes som lønnsinntekt. Det vil innebære at uføreytelsen skattlegges på samme måte som korttidsytelsene i folketrygden, og som den nye midlertidige inntektssikringen i folketrygden. Med denne løsningen vil det bli ett felles skatteregime for alle personer i yrkesaktiv alder, noe som vil gi mer oversiktlige og forutsigbare konsekvenser av overganger mellom arbeid og stønad, og mellom den nye midlertidige inntektssikringen og uføreytelsen.

Skattereglene modifierer de forskjellene mellom modellene som vises i figur 12.5. Progressiviteten i skattesystemet innebærer at den gjennomsnittlige skatteprosenten øker med inntekt. Det fører til at kompensasjonsgraden blir høyere etter skatt enn før skatt, siden uføreytelsen normalt er lavere enn den inntekten den skal erstatte. Pensjonistbeskatningen er dessuten slik at forskjellen mellom kompensasjonsgraden før og etter



Figur 12.6 Kompensasjonsgrad etter skatt for ulike modeller. Forutsatt lik inntekt i minst 40 år i dagens system og samme inntektsgrunnlag de ulike modellene. 2006-regler. Prosent

skatt er fallende med inntekten (som pensjonist) opp til om lag 210 000 kroner i 2006. Pensjonsmodellene er derfor mer inntektsomfordelende etter skatt enn før skatt.

Figur 12.6 viser kompensasjonsgraden etter skatt i de tre tilfellene dersom det legges til grunn at ytelsen fra inntektserstatningsmodellen skattlegges som lønn, mens dagens uførepensjon skattlegges som pensjonsinntekt. Det er benyttet skatteregler og stønadssatser for 2006. Figuren viser at med inntektserstatningsmodellen ligger kompensasjonsgraden etter skatt rundt 70 prosent for inntekter som yrkesaktiv fra om lag 200 000 kroner opp til taket på beregningsgrunnlaget på 6 G (373 000 kroner). For lavere inntekter er kompensasjonsgraden høyere enn 70 prosent.

Figur 12.6 viser også at en videreføring av dagens folketrygd vil gi høyere kompensasjonsgrad etter skatt til enslige enn inntektserstatningsmodellen for inntekter som yrkesaktiv opp til vel 260 000 kroner. For gifte gir dagens folketrygd høyere kompensasjonsgrad enn inntektserstatningsmodellen for inntekter fra vel 185 000 til om lag 240 000 kroner. Enslige som har hatt relativt lav inntekt i lang tid vil få en lavere ytelse etter skatt med utvalgets forslag enn ved en videreføring av dagens folketrygd. Dette er grupper som har svært høy kompensasjonsgrad med dagens uførepensjonsordning, og de fleste er deltidsarbeidende. Det er ikke åpenbart at personer

som frivillig arbeider deltid bør få kompensert en større andel av inntektsbortfallet enn personer som arbeider heltid dersom de blir uføre.

Gjennomsnittslønnen blant de ti prosent heltidsarbeidende med lavest inntekt har de siste årene ligget rundt 3,6 G, som i 2006 tilsvarte vel 224 000 kroner. Lønnsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå viser at mange av de lavest lønnede er unge som er tidlig i yrkeskarrieren, og som dermed har den lave inntekten midlertidig. Når vi ser på gjennomsnittsinntekten over livet, vil derfor gjennomsnittlig inntekt til de ti prosent lavest lønnede ligge høyere enn 3,6 G, og i et inntektsintervall der det er relativt liten forskjell mellom kompensasjonsgraden fra dagens folketrygd og fra inntektserstatningsmodellen.

Kompensasjonsgradene i dagens folketrygd i figur 12.6 gjelder ved full opptjening, altså minst 40 år. Personer med færre opptjeningsår vil få lavere kompensasjon fra dagens folketrygd. Figur 10.11 viste imidlertid at uførepensjonistene i gjennomsnitt vil ha mer enn 40 års pensjonsopptjening dersom dagens modell videreføres.

Virkinger av forskjeller i inntektsgrunnlaget

Sammenlikningene i figurene over bygger på at inntektsgrunnlaget er det samme i dagens uførepensjonsordning og i inntektserstatningsmodellen. Dette er i de færreste tilfeller realistisk, og forskjeller i inntektsgrunnlaget vil trolig være den viktigste årsaken til at modellene gir ulikt nivå på uføreytelsen i konkrete tilfeller. Utvalget mener en inntektserstatningsmodell er mer målrettet i forhold til at uføreytelsen skal gi en erstatning for manglende arbeidsinntekt i perioden fram til overgang til alderspensjon. Forskjellene mellom modellene er i den forstand resultatet av et bevisst valg.

Utvalget anslår, på bakgrunn av beregninger som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført for utvalget, at den gjennomsnittlige uføreytelsen vil øke med 2–2,5 prosent etter skatt sammenliknet med en videreføring av dagens uførepensjonsordning, gitt skattereglene for 2006. Beregningene er usikre.

Figur 12.3 viste at blant nye mottakere av uførepensjon i 2003 ville kvinner og unge tjent på å få beregnet ytelsen etter en inntektserstatningsmodell, mens eldre og menn ville tapt noe. De beregningene som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført av virkningene av en omlegging for framtidige nye mottakere av uføreytelse, bekrefter disse resultatene. Når en tar hensyn til ulikheter i inntektsgrunnlag blir altså bildet noe

mer nyansert enn det en kan få inntrykk av fra figur 12.6. Mange eldre menn vil i dagens folke-trygd ha fordel av lang opptjeningstid og bestårsregelen (de 20 beste årene bestemmer pensjonsgrunnlaget), mens i inntekterstatningsmodellen er det bare inntekten kort tid før uførheten som bestemmer ytelsen.

De økonomiske virkningene for staten av omleggingen diskuteres til slutt i kapittel 13.

12.6 Navn på uføreytelsen

Utvalgets forslag til ny uføreordning innebærer at ytelsen løsrives fra alderspensjonssystemet. Samtidig foreslår utvalget økt og mer systematisk bruk

av revurdering med sikte på at flere skal komme tilbake i arbeid. Begge forholdene tilsier at det er uheldig at uføreytelsen har betegnelsen «pensjon», fordi det gir signaler om at det (alltid) er en varig ytelse.

Det synes i dag ikke å være noen enhetlig navnebruk på de ulike inntektssikringsordningene til personer i arbeidsdyktig alder. Utvalget mener navnet på den nye uføreytelsen bør inneholde ordet «uføre», fordi dette signaliserer at ytelsen er til personer med relativt langvarige helseproblemer. Siden tidsbegrenset uførestønad skal inkluderes i den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen, vil begrepet «uførestønad» ikke lenger benyttes, og utvalget foreslår at dette navnet velges på den nye uføreytelsen.

Kapittel 13

Alderspensjon til uføre

13.1 Innledning og utvalgets forslag

Utvalget er i punkt 5 i mandatet bedt om å vurdere og foreslå hvordan alderspensjonen skal beregnes for personer som har mottatt uførepensjon, herunder behandlingen av delingstallet. Vurderingen skal bygge på forslaget til opptjeningsmodell for alderspensjon som er presentert i St.meld. nr. 5 (2006–2007). I dette kapitlet presenteres utvalgets vurderinger og forslag til modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden for personer som har mottatt uførestønad.

Utvalget har lagt til grunn at personer som mottar uførestønad skal tjene opp rett til alderspensjon på grunnlag av 1,35 prosent av pensjonsgivende inntekt, på samme måte som yrkesaktive. Utvalget mener tidligere inntekt, altså det inntektsgrunnlaget som ligger til grunn for utmålingen av uførestønnen, bør være pensjonsgivende inntekt for personer som mottar uførestønad. Utvalget har vurdert om utbetalt uførestønad bør være pensjonsgivende, slik det er foreslått for den nye tidsbegrensede inntektssikringen, men fraråder dette, fordi alderspensjonen til mange uføre da kan bli svært lav.

Den modellen som er vedtatt for fleksibel alderspensjon i folketrygden innebærer at personer som blir uføre kan få høyere ytelser enn personer som tar ut frivillig alderspensjon fra 62 år, dersom nivået på alderspensjonen til uføre er som ved en videreføring av dagens folketrygd. Utvalget har drøftet dette «pensjonsgapet» i kapittel 10, og der foreslått ulike tiltak som kan begrense de mulige problemene som et pensjonsgap kan skape. Utvalget mener likevel at det er grunn til å redusere det gjennomsnittlige nivået på alderspensjonen til uføre noe, sammenliknet med hva det ville blitt ved en videreføring av dagens system. Uføre bør, på samme måte som yrkesaktive, kunne akseptere en viss nedgang i inntekten ved overgang til alderspensjon.

Utvalget er delt i synet på hvilken modell som bør velges for overgang til alderspensjon for personer som har mottatt uførestønad. Flertallet forslår at personer som mottar uførestønad skal gå over på alderspensjon når de fyller 62 år, mens mindretallet

foreslår at overgangen skal skje ved fylte 67 år. Et samlet utvalg mener begge modeller bør kunne nyttes som modell for alderspensjon til uføre, men utvalget har delt seg i synet på hvilke egenskaper ved de to modellene som bør tillegges størst vekt. Uenigheten gjelder ikke det gjennomsnittlige nivået på alderspensjonen til uføre.

Med de ordinære reglene for beregning av alderspensjon, vil overgang til alderspensjon ved 62 år gi mange en lav pensjon. For å kompensere for dette, foreslår *flertallet* at personer som har mottatt uførestønad skal få et livsvarig uføretillegg til alderspensjonen. Uføretillegget skal kompensere, både for manglende opptjening av rettigheter til alderspensjon etter fylte 62 år, og for at alderspensjonen tas ut fra fylte 62 år. Uføretillegget utformes slik at den enkelte får en samlet alderspensjon fra 62 år som om han eller hun hadde fått medregnet opptjening til, og gått over på alderspensjon ved, vel 66 år. Flertallet legger vekt på at denne modellen er godt tilpasset logikken i det nye alderspensjonssystemet, og mener grensen på 62 år blir den sentrale aldersgrensen i det nye systemet. Uføretillegget gir et tydelig signal om at det er «normalt» å arbeide også etter fylte 62 år, og at de som er forhindret fra å arbeide av helsemessige årsaker skal kompenseres for dette.

Mindretallet i utvalget mener at personer som har mottatt uførestønad bør gå over på alderspensjon når de fyller 67 år. Opptjeningen av pensjonsrettigheter bør imidlertid stoppe ved fylte 62 år. Mindretallet mener dette vil gi et vesentlig enklere system, blant annet fordi alle etter overgang til alderspensjon står overfor det samme alderspensjonsregelverket. Dersom uføre stopper opptjeningen av pensjonsrettigheter ved 62 år, vil det stimulere til arbeid etter 62 år, fordi en vil få økt pensjonsopptjening dersom en arbeider. Mindretallet kan ikke se at en overgang til alderspensjon ved 62 år kombinert med et uføretillegg vil redusere utfordringene knyttet til pensjonsgapet i vesentlig grad.

Levealdersjustering er et sentralt element i pensjonsreformen. Levealdersjustering innebærer at en økning i forventet levealder blant pensjonistene skal føre til en tilsvarende nedgang i de

årlige pensjonsytelsene. Yrkesaktive skal kunne motvirke denne effekten ved å arbeide lenger, men dette har uføre ikke mulighet til. Det kan derfor reises spørsmål om ikke uføre helt eller delvis bør skjermes for virkningene av levealdersjusteringen. Siden nær halvparten av nye alderspensjonister har mottatt uføreytelse, er det ikke rimelig at personer som har vært uføre ubetinget skal skjermes for virkningen av levealdersjustering. Utvalget mener imidlertid at dersom yrkesaktive i praksis velger å kompensere for levealdersjusteringen gjennom å arbeide lenger, så bør det vurderes å gi uføre hel eller delvis kompensasjon for dette. En bør avvente utviklingen noen år etter 2010 før det spesifiseres en konkret mekanisme for hvordan denne kompensasjonen skal være. Utvalget foreslår derfor at personer som har mottatt uførestønad, de første årene etter 2010, omfattes av levealdersjusteringen på samme måte som yrkesaktive, men at det etter en tid, i lys av utviklingen i yrkesaktiviteten til ikke-uføre, vurderes tilpasninger som gir uføre helt eller delvis en betinget skjerming fra virkningene av levealdersjusteringen.

13.2 Nærmere om problemstillingen

Regjeringens forslag til ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden er presentert og drøftet i kapittel 10. Det går der fram at den nye modellen reiser flere spørsmål knyttet til ordningen med alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad. To viktige punkter er:

- Dagens folketrygd har en grense på 67 år for uttak av alderspensjon. Det er samtidig også aldersgrensen for opptjening av rett til alderspensjon for uførepensjonister, og alderen der uførepensjonister går over på alderspensjon. Innføring av fleksibel alderspensjon fra 62 år i folketrygden innebærer at det ikke lenger finnes noen fast pensjonsalder i folketrygden. Det skaper behov for å vurdere reglene både for hvordan og hvor lenge uførepensjonister skal tjene opp rett til alderspensjon og reglene for når uførepensjonister skal gå over på alderspensjon.
- Stortingets beslutning om å innføre levealdersjustering av alderspensjonene innebærer at den enkelte må arbeide noe lenger for å opprettholde det relative nivået på alderspensjonen, dersom levealderen øker. Innføring av levealdersjustering må ses i sammenheng med den fleksible alderspensjonen, som gir yrkesaktive en mulighet til å kompensere for virk-

ningene av levealdersjustering gjennom å arbeide lenger. Denne muligheten har ikke uføre, og det er derfor et spørsmål i hvilken grad personer som har mottatt uførestønad bør skjermes fra virkningene av levealdersjusteringen.

Utvalget har valgt å behandle spørsmålet om levealdersjustering som en separat problemstilling. Videre i dette kapitlet behandles først spørsmålet om hvordan systemet for alderspensjon til uføre bør utformes før det tas hensyn til levealdersjustering. Deretter, i avsnitt 13.7, vurderes spørsmålet om hvordan levealdersjusteringen bør håndteres.

Systemet for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad skal sikre uføre en rimelig inntekt i alderdommen. Pensjonsnivået må være rimelig, både i forhold til den inntekten uførepensjonistene tidligere har hatt og i forhold til alderspensjonen til yrkesaktive. Utvalget har, som en beregningsteknisk forutsetning, tatt utgangspunkt i at den gjennomsnittlige alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad skal være om lag som ved en videreføring av dagens modell for alderspensjon til uføre, før det tas hensyn til virkningen av levealdersjustering og nye regler for regulering av alderspensjonen.

Et gitt nivå på alderspensjonen kan teknisk sett oppnås på ulike måter. Utvalget har vurdert tre ulike modeller, som presenteres og vurderes i avsnitt 13.4. Modellene har det til felles at de bygger videre på Stortingets vedtak 23. april 2007 om ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden. Det innebærer at uføre kan bygge opp rettigheter til alderspensjon dels som yrkesaktive og dels som mottakere av uførestønad. Utvalget har lagt til grunn at oppbyggingen av rettigheter til alderspensjon i perioden som mottakere av uførestønad skal følge den samme logikken som i perioden som yrkesaktiv. Det må da fastsettes regler for hvor stor den årlige opptjeningen av rettigheter til alderspensjon skal være. Videre må det administrativt fastsettes en alder for når personer som mottar uførestønad skal gå over på alderspensjon, og regler for hvordan de opparbeidede rettighetene til alderspensjon skal «oversettes» til et årlig nivå på alderspensjonen.

I utvalgets mandat heter det i punkt 1 at «Utvalget skal vurdere hvordan alternative allmenne tidligpensjonsordninger, herunder en tilnærmet aktuariell tidligpensjonsordning som foreslått i Pensjonsmeldingen, vil påvirke tilgangen til uførepensjon». Utvalget har drøftet dette spørsmålet i kapittel 10. Det går der fram at utvalget mener det er mulig å ha et visst «pensjonsgap», i betydningen at

personer som har mottatt uførestønad kan få en høyere alderspensjon enn personer med om lag samme tidligere inntektshistorie, men som tar ut frivillig alderspensjon i folketrygden fra 62 år, uten at det vil føre til sterk vekst i tilstrømmingen til uføreordningen. Utvalget legger til grunn at personer som mottar uførestønad ikke fritt skal kunne kombinere arbeid og utbetaling fra folketrygden, og også at personer som mottar uførestønad ved overgangen til alderspensjon ikke samtidig skal kunne motta en tilpasset AFP-ytelse.

Ifølge St.meld. nr. 5 (2006–2007) skal minsteytelsen i alderspensjonssystemet – uavkortet garantipensjon – først utbetales fra fylte 67 år. Utvalget legger til grunn at personer som blir uføre før fylte 67 år, skal sikres en minsteytelse fram til 67 år, uansett valg av modell for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad.

13.3 Opptjening av alderspensjon i perioden på uførestønad

Problemstilling

Yrkesaktive skal, ifølge St.meld. nr. 5 (2006–2007), årlig tjene opp rett til alderspensjon tilsvarende 1,35 prosent av pensjonsgivende inntekt. I dette avsnittet diskuteres hvilke regler som bør gjelde for opptjening av rett til alderspensjon for personer som mottar uførestønad. Det omfatter dels spørsmålet om hvilket årlig inntektsgrunnlag som skal legges til grunn for opptjeningen, og dels spørsmålet om hvilken presentsats for opptjening som skal benyttes på dette inntektsgrunnlaget. Spørsmålet om hvor lenge mottakere av uførestønad skal tjene opp rett til alderspensjon diskuteres i avsnitt 13.4.

Den årlige opptjeningen av rett til alderspensjon er produktet av opptjeningsprosenten og inntektsgrunnlaget. For å unngå at det innføres en ny parameter i alderspensjonssystemet, har utvalget lagt til grunn at personer som mottar uførestønad skal ha den samme opptjeningsprosenten som yrkesaktive, altså 1,35 prosent.

Utvalget har vurdert to hovedmodeller for fastsetting av inntektsgrunnlaget for opptjening av rett til alderspensjon. Den ene modellen er etter mønster av dagens uførepensjonsordning, der det er inntekten før uførhet som legges til grunn for opptjeningen i den perioden en mottar uførestønad. Den andre modellen er etter mønster av korttidsytelsene i folketrygden, der det er ytelsen som er pensjonsgivende og dermed grunnlaget for opptjening av rettigheter til alderspensjon, og ikke den

inntekten som ligger til grunn for beregning av ytelsen.

I dagens folketrygd utmåles alderspensjonen (og uførepensjonen) til personer som har vært uføre etter en pensjonsmodell. For perioden fram til pensjonsalderen tjenes det opp rettigheter til uføre- og alderspensjon basert på en fiktiv inntekt, som fastsettes på grunnlag av inntekten før uføretidspunktet. Den fiktive inntekten beregnes som enten

- gjennomsnittet av inntekten de tre siste årene før uføretidspunktet, eller
- gjennomsnittet av den beste halvparten av alle inntektsårene etter fylte 17 år.

En opparbeider rettigheter til alders- og uførepensjon som om en hadde hatt den fiktive inntekten i alle årene som uførepensjonist, dvs. fram til fylte 67 år.

For personer som mottar sykepenger, attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, er det i dag den utbetalte ytelsen som er grunnlaget for opptjening av rett til alderspensjon. Med unntak av sykepenger, der kompensasjonen er 100 prosent opp til taket på 6 G (377 400 kroner fra 1. mai 2006), betyr det at grunnlaget for opptjening av rettigheter til alderspensjon er lavere enn den inntekten som ligger til grunn for utmålingen av ytelsen. Regjeringen foreslår i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* at tilsvarende regler skal gjelde for den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen i folketrygden, altså at det er ytelsen som skal være grunnlaget for pensjonsopptjeningen.

Jo lavere den årlige opptjeningen av pensjonsrettigheter er, desto lavere blir den årlige alderspensjonen. Lav årlig opptjening vil redusere alderspensjonen mest for personer som mottar uførestønaden lenge. Forskjellene kan illustreres ved et eksempel. En person med 43 års opptjening og en inntekt på 6 G (377 400 kroner), vil i det nye systemet få en årlig alderspensjon som tilsvarer 58,1 prosent av inntekten før skatt dersom pensjonen tas ut fra 67 år i 2010. Dersom personen i fem av de 43 årene tjener opp alderspensjon tilsvarende 66 prosent av inntekten vil den årlige alderspensjonen reduseres med 4,0 prosent, og kompensasjonsgraden før skatt blir 55,8 prosent, regnet med utgangspunkt i inntekten som yrkesaktiv. Dersom personen tjener opp alderspensjon tilsvarende 66 prosent av inntekten i 40 av de 43 årene, vil alderspensjonen fra 67 år reduseres med hele 31,6 prosent sammenliknet med om personen hadde arbeidet i 43 år, og kompensasjonsgraden før skatt reduseres til under 40 prosent, regnet som andel

av inntekten som yrkesaktiv. Disse tallene viser at alderspensjonen kan bli svært lav dersom uføre skal tjene opp rett til alderspensjon på grunnlag av uførestønaden.

Utvalgets vurdering

Alderspensjonssystemet i folketrygden er utformet slik at det gir yrkesaktive en alderspensjon som er lavere enn den inntekten de hadde som yrkesaktive, men som samtidig skal stå i et rimelig forhold til tidligere inntekt. Tilsvarende skal systemet for beregning av uførestønad gi mottakerne en uføreytelse som står i et rimelig forhold til tidligere inntekt. Dersom utbetalt uførestønad legges til grunn for opptjeningen av rettighetene til alderspensjon i perioden som mottaker av uførestønad, vil mange uføre få en svært lav alderspensjon. Ordningen vil ramme hardest personer som mottar uførestønad lenge. Utvalget mener dette ikke er rimelig, og at inntektsgrunnlaget for opptjening av rett til alderspensjon bør være inntekten før uføret og ikke uførestønaden.

Utvalget har vurdert om inntektsgrunnlaget for opptjening av rett til alderspensjon bør fastsettes på en annen måte enn ved fastsetting av uførestønaden, men kan ikke se at det er gode grunner til dette. Inntektsgrunnlaget for beregning av uførestønaden er fastsatt med utgangspunkt i at det skal være et anslag på tapt inntekt på grunn av uføret, og dette bør også være et naturlig utgangspunkt for opptjeningen av rettigheter til alderspensjon. Utvalget foreslår derfor at inntektsgrunnlaget for opptjening av pensjonsrettigheter i perioden som mottaker av uførestønad settes til gjennomsnittet av inntekten i de tre beste av de fem siste inntektsårene før uføretidspunktet. I avsnitt 13.4 diskuteres det om det bør være spesielle regler for opptjeningen etter en viss alder.

Ved utmålingen av den nye, tidsbegrensede inntektssikringen er det foreslått en øvre grense for den inntekten som legges til grunn ved utmålingen på 6 G (377 400 kroner), og utvalget foreslår i kapittel 12 at den samme grensen skal legges til grunn ved beregning av den nye uførestønaden. Utvalget mener likevel at den øvre grensen for opptjening av rett til alderspensjon for mottakere av uførestønad bør settes til 7,1 G (446 500 kroner), slik at grensen blir den samme som for yrkesaktive.

Regjeringen har, som nevnt, i stortingsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering* foreslått at personer som mottar den nye, tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden, skal opparbeide rett til alderspensjon på grunnlag av utbetalt

ytelse og ikke på grunnlag av tidligere inntekt. Den nye ytelsen skal også gis til personer som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad, og som har tilsvarende regler for opparbeiding av rett til alderspensjon. I dag er det imidlertid slik at dersom en person som mottar tidsbegrenset uførestønad går over på (varig) uførepensjon, er det tidligere inntekt som legges til grunn for opptjeningen, også for perioden som mottaker av tidsbegrenset uførestønad. Dette kan gi urimelige resultater: Av to personer med identisk inntekts-historie som begge har mottatt tidsbegrenset uførestønad, men der den ene går tilbake til arbeid, mens den andre går over på uførestønad, så vil den som går over på uførestønad få rett til høyere alderspensjon enn den som går tilbake i arbeid. Forskjellene begrenses i dag av bestårsregelen, men vil slå fullt ut i det nye pensjonssystemet. Utvalget mener opptjeningen av pensjonsrettigheter i perioden på den nye tidsbegrensede inntektssikringen bør være lik for alle. Dagens system bør derfor legges om, slik at det er ytelsen som legges til grunn for pensjonsopptjeningen i den perioden personen mottar den tidsbegrensede inntektssikringen, selv om personen senere går over på uførestønad. Regneeksemplet over viser at den kvantitative betydningen av dette er begrenset, så lenge perioden på ny tidsbegrenset inntektssikring er relativt kort.

13.4 Tre alternative modeller for alderspensjon

13.4.1 Innledning

Dagens uføreordning innebærer at uførepensjonister opparbeider rett til alderspensjon fram til fylte 67 år og også går over på alderspensjon ved denne alderen. Beregningene i avsnitt 10.4 viste at opptjening til og overgang til alderspensjon ved 67 år, med den nye opptjeningsmodellen vil gi en vekst i den gjennomsnittlige alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad, sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd. For å begrense pensjonsgapet mener utvalget at den gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre bør reduseres noe, sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd, før det tas hensyn til virkningene av nye regler for regulering av alderspensjonen og levealderjustering. Beregningene i avsnitt 10.4 viser at det kreves en justering av dagens regler for å oppnå dette.

Regelverket kan tilpasses på ulike måter for å oppnå et bestemt nivå på gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad.

Utvalget har vurdert tre ulike modeller for alderspensjon. Modellene har ulik alder for når mottakere av uførestønad går over på alderspensjon, men kan tilpasses slik at de gir den samme gjennomsnittlige alderspensjonen. I alle modellene legges det til grunn at det er tidligere inntekt som yrkesaktiv som er grunnlaget for opptjening av rett til alderspensjon i perioden på uførestønad.

I Regjeringens forslag til modell for uttak av alderspensjon i folketrygden er det to sentrale aldersgrenser, 62 år og 67 år. 62 år er første mulige alder for uttak av alderspensjon, mens uavkortet garantipensjon først betales ut fra fylte 67 år. Det er derfor naturlig å vurdere om mottakere av uførestønad bør gå over på alderspensjon ved en av disse aldersgrensene.

Dersom uføre skal gå over på alderspensjonen ved fylte 67 år, kan det ønskede nivået på alderspensjonen oppnås ved å redusere opptjeningen av pensjonsrettigheter før 67 år. Beregninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført viser at dersom opptjeningen stanser ved vel 63 år, så vil den gjennomsnittlige alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad bli som ved en videreføring av dagens folketrygd. I den videre framstillingen kalles modellen der uføre går over på alderspensjon ved fylte 67 år *modell 67*. Beskrivelsen av modell 67 videre i avsnitt 13.4 bygger på at opptjeningen stopper ved fylte 62 år.

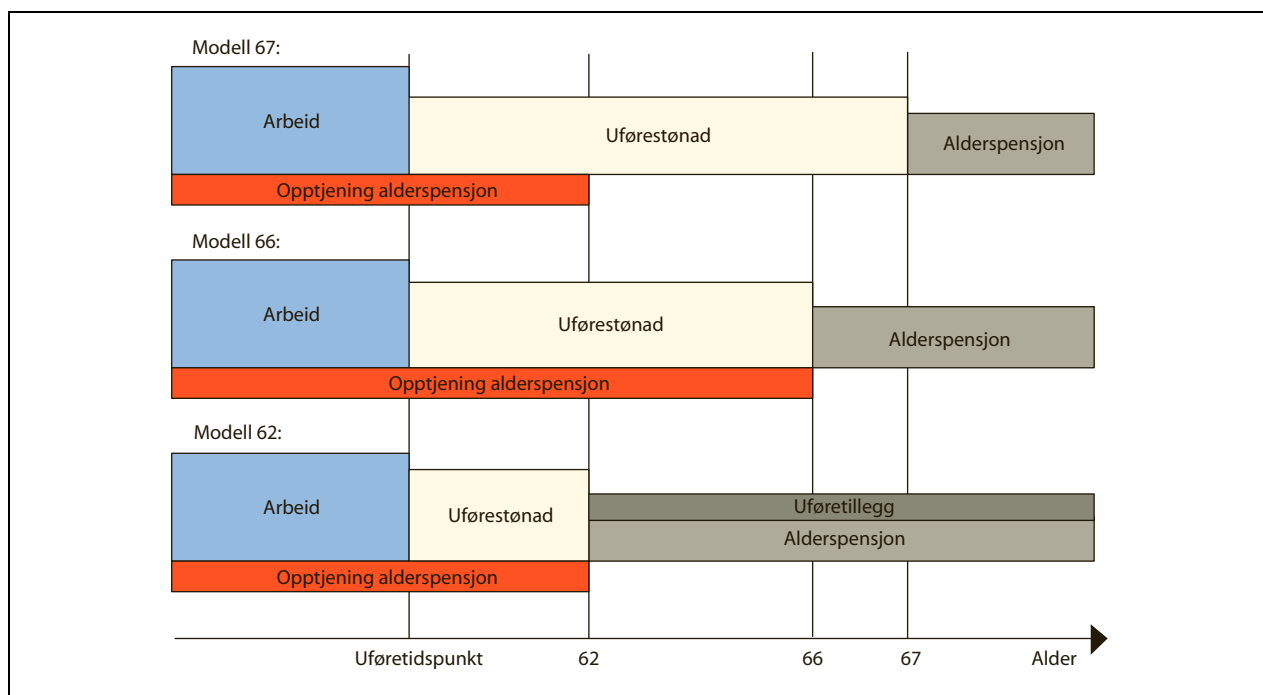
Dersom uføre skal gå over på alderspensjon ved fylte 62 år og alderspensjonen skal beregnes

etter de ordinære reglene, vil gjennomsnittlig alderspensjon bli klart lavere enn ved en videreføring av dagens regler. For å kompensere for dette kan det gis et uføretillegg i alderspensjonen som tilpasses slik at gjennomsnittlig alderspensjon blir på det ønskede nivået. I dette kapitlet kalles denne løsningen *modell 62*. Beskrivelsen av modell 62 videre i avsnitt 13.4 bygger på at uføretillegget tilpasses slik at alderspensjonen blir som om uføre hadde tjent opp pensjonsrettigheter til fylte 66 år, og også gått over på alderspensjon ved fylte 66 år.

I dagens folketrygd er det samme aldersgrense for stopp i opptjeningen av pensjonsrettigheter og for overgang til alderspensjon. Utvalget har derfor også vurdert et tredje alternativ, der dagens aldersgrense for opptjening og overgang til alderspensjon reduseres fra 67 år. Beregninger i Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at aldersgrensen må settes til vel 66 år for at den gjennomsnittlige alderspensjonen skal bli som ved en videreføring av dagens folketrygd. Modellen omtales videre i avsnitt 13.4 som om overgangen skjer nøyaktig ved fylte 66 år, og modellen kalles derfor *modell 66*.

Figur 13.1 er en prinsippsskisse av de tre alternative modellene for beregning av alderspensjonen til personer som blir uføre før de fyller 62 år:

- Modell 67: Overgang til alderspensjon ved 67 år, men opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper tidligere, i figuren ved fylte 62 år.
- Modell 66: Opptjening av rett til, og overgang til alderspensjon ved 66 år. Delingstallet for 66-



Figur 13.1 Prinsippsskisse av tre modeller for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad. Overgang til uførestønad før fylte 62 år

åringer i 2010 benyttes for å beregne den årlige alderspensjonen.

- Modell 62: Opptjening av rett til, og overgang til alderspensjon ved 62 år, men uførepensjonister får et uføretillegg i alderspensjonen som utmåles slik at samlet alderspensjon blir som med modell 66.

13.4.2 Hovedelementene i de tre modellene

Modell 67: Overgang til alderspensjon ved 67 år

Uførepensjonister går i dag over på alderspensjon ved 67 år. Dette er også det tidspunktet der minsteytelsen betales ut i forslaget til ny alderspensjon i folketrygden. Det er derfor naturlig å vurdere om ikke 67 år også bør være alderen for overgang til alderspensjon for dem som mottar uførestønad. Det vil fjerne behovet for egne garantiordninger for personer som blir uføre før 67 år, men som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig høye rettigheter til alderspensjon til at de kan gå av med alderspensjon.

Forslaget til ny modell for opptjening av rett til alderspensjon i folketrygden vil gi mange høyere alderspensjon enn ved en videreføring av dagens system, dersom alderspensjonen tas ut ved fylte 67 år og en også tjener opp rett til alderspensjon like lenge. For å oppnå det ønskede gjennomsnittlige nivået på alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad, må opptjeningen reduseres i en periode før 67 år. Redusert opptjening kan gjennomføres på ulike måter. En mulighet er at opptjeningen av rett til alderspensjon fortsetter etter vanlige regler inntil den alderen der alderspensjonen fra 67 år er på det ønskede nivået. Dersom gjennomsnittlig alderspensjon til uføre skal bli som ved en videreføring av dagens folketrygd, må opptjeningen stoppe noe etter fylte 63 år. Nivået på alderspensjonen fra fylte 67 år kan fleksibelt justeres ved å endre aldersgrensen der opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper.

En alternativ løsning i modell 67 er at det innføres et knekkpunkt i opptjeningen, slik at opptjeningen etter knekkpunktet er lavere enn 1,35 prosent av tidligere inntekt. Dersom det skal gis opptjening fram til fylte 67 år kan det for eksempel gjøres ved at det bare gis opptjening med 1,35 prosent av halvparten av inntektsgrunnlaget i perioden fra fylte 57 år. For personer som blir uføre før fylte 57 år, vil det ha samme virkning på alderspensjonen som en løsning der opptjeningen stopper helt ved fylte 62 år.

Et spørsmål, både i knekkpunktmodellen og i modellen der opptjeningen stopper helt ved en

høyere alder, er hva som skal gjøres med personer som blir uføre etter knekkpunktet eller den alderen der opptjeningen stoppes. Disse kan allerede ha fått godskrevet opptjening som yrkesaktive. For disse vil redusert/ingen opptjening gjelde fra tidspunktet for overgang til uførestønad. Dette betyr at alderspensjonen øker ved å fortsette i arbeid etter aldersgrensen for redusert/ingen opptjening, og det vil dermed gi en økonomisk stimulans til å fortsette i arbeid.

Jo tidligere knekkpunktet for opptjening settes, desto flere vil det være som blir uføre etter knekkpunktet og som får høyere opptjening enn personer som blir uføre før knekkpunktet. Dette er isolert sett en fordel, ved at flere vil omfattes av de økonomiske stimulansene til å fortsette i arbeid. I 2006 hadde 16 prosent (3100 personer) av de nye uførepensjonistene fylt 63 år, mens hele 59 prosent (11 100 personer) hadde fylt 57 år. En modell med knekkpunkt ved 57 år ville dermed innebære at flertallet av de nye mottakerne av uførestønad ville fått høyere alderspensjon dersom de hadde fortsatt i arbeid.

Utvalget har likevel kommet til at dersom uføre skal gå over på alderspensjon ved fylte 67 år, så er en løsning uten knekkpunkt å foretrekke, altså en modell der opptjeningen stopper helt ved en bestemt alder. Utvalget har i denne vurderingen lagt vekt på at denne løsningen trolig er enklere administrativt og lettere å forstå for mottakerne av uførestønad, enn en modell med knekkpunkt i opptjeningen.

Modell 66: Overgang til alderspensjon ved 66 år

Denne modellen tar utgangspunkt i at det skal være samme aldersgrense for opptjening av rettigheter til alderspensjon som for overgang til alderspensjon. Beregninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har foretatt viser at dersom gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad skal bli om lag som ved en videreføring av dagens folketrygd, så må aldersgrensen for opptjening og uttak av alderspensjon senkes, fra 67 år i dag til vel 66 år med den nye opptjeningsmodellen i folketrygden. Av praktiske årsaker er de beregningene utvalget har foretatt gjennomført som om overgangen skjer ved fylte 66 år. Det forutsettes i modell 66 at alderspensjonen til uføre skal omfattes av delingstallet som gjelder for 66-åringer i 2010.

Modellen innebærer at hovedtrekkene i dagens modell for alderspensjon til uførepensjonister videreføres, men aldersgrensen for opptjening og for overgang til alderspensjon senkes fra 67 til 66 år. Løsningen innebærer at det kre-

ves få spesialregler i forhold til den generelle modellen for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, ut over at aldersgrensen for opptjening og uttak av alderspensjon fastsettes administrativt til 66 år for personer som har mottatt uførestønad. Aldersgrensen for opptjening og uttak kan fleksibelt tilpasses for å oppnå et ønsket nivå på alderspensjonen. Modellen krever at det etableres en garantiordning som sikrer personer som blir uføre og har lav eller ingen opptjening av rettigheter til alderspensjon, en minsteytelse fra 66 til 67 år, altså til en kan få minsteytelsen i alderspensjonssystemet.

Modell 62: Overgang til alderspensjon ved 62 år

Første mulige tidspunkt for uttak av alderspensjon er 62 år i den nye modellen for uttak av alderspensjon i folketrygden. Siden dette er en viktig aldersgrense i det nye systemet, er det naturlig å vurdere om dette også bør velges som aldersgrense for opptjening og uttak av alderspensjon for personer som har mottatt uførestønad.

Dersom en legger de generelle reglene for beregning av alderspensjon til grunn, vil det å ta ut alderspensjon ved 62 år føre til at den gjennomsnittlige alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad blir vesentlig lavere enn det som følger av en videreføring av dagens system. For å kompensere for dette kan det gis et uføretillegg til alderspensjonen. Uføretillegget skal dels kompensere for at personer som har mottatt uførestønad ikke tjener opp rett til alderspensjon lenger enn til fylte 62 år, og dels kompensere for at alderspensjonen må tas ut fra fylte 62 år. Uføretillegget utbetales som et livsvarig tillegg til den ordinære alderspensjonen fra folketrygden.

Uføretillegget innebærer at det innføres et nytt element i alderspensjonssystemet, og det kreves regler for hvordan uføretillegget skal beregnes. Mest nærliggende er at uføretillegget fastsettes slik at alderspensjonen fra 62 år blir det den ville ha blitt ved 66 år, dersom vedkommende hadde fortsatt å arbeide fram til 66 år og da gått over på alderspensjon. Den beregningstekniske aldersgrensen på 66 år kan fleksibelt justeres for å oppnå et ønsket nivå på alderspensjonen til uføre.

Konkret kan en fastsette størrelsen på uføretillegget ved å gjøre to pensjonsberegninger: Først beregnes «vanlig alderspensjon» fra 62 år på grunnlag av opptjente rettigheter ved 62 år og med det delingstallet som gjelder ved 62 år for kohorten. Dette blir «alderspensjon» i figur 13.1. Deretter beregnes hva alderspensjonen ville blitt ved 66 år, dersom en legger til grunn en fiktiv opptjening

i perioden fra fylte 62 til fylte 66 år, og benytter delingstallet ved 66 år for denne kohorten. Uføretillegget er forskjellen mellom de to beregningene. Hver enkelt vil få et individuelt fastsatt uføretillegg på bakgrunn av opptjeningen av rettigheter til alderspensjon. Det må etableres klare regler for hvordan uføretillegget skal fastsettes.

Overgang til alderspensjon ved 62 år krever at det etableres en ordning som sikrer personer som blir uføre og som har liten eller ingen opptjening av alderspensjonsrettigheter, en minsteytelse fram til garantipensjonen utbetales ved fylte 67 år.

13.4.3 Uførhet etter fylte 62 år

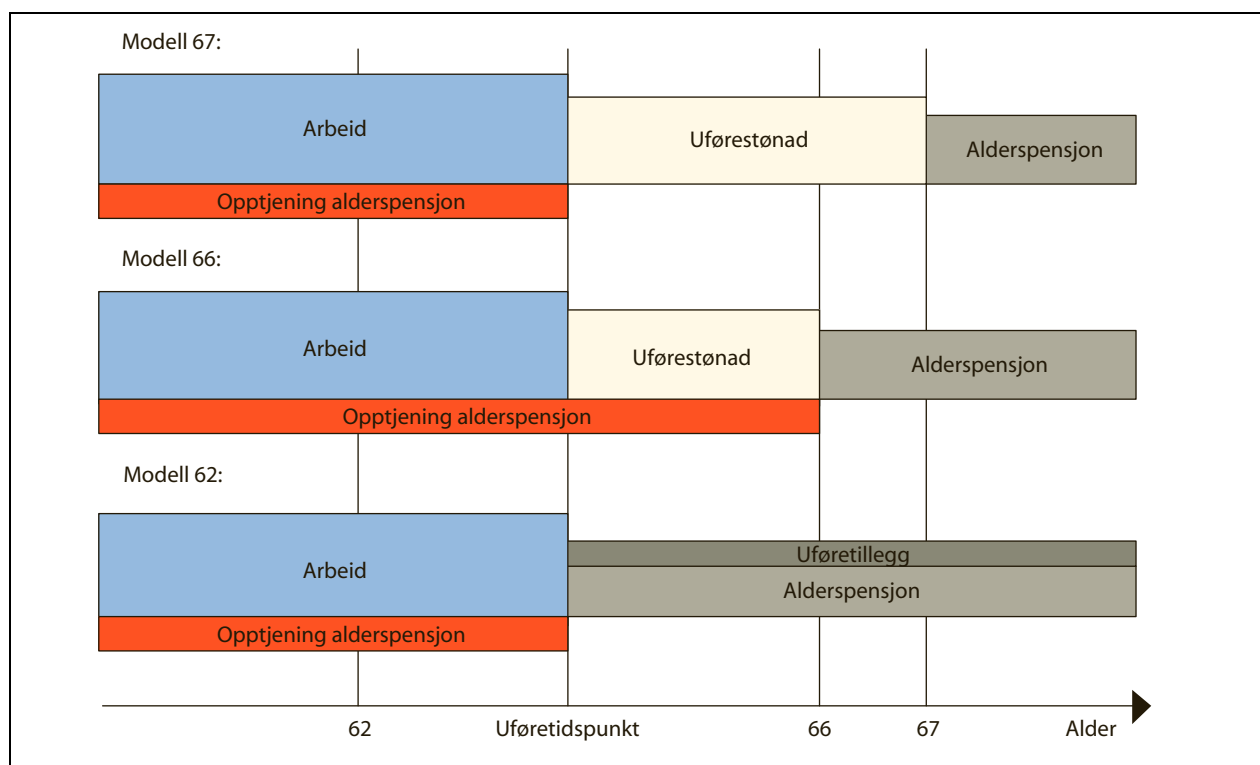
I alle modellene må det lages regler for hvordan personer som blir uføre etter fylte 62 år skal behandles. I det nye alderspensjonssystemet legges det til opp til at arbeid og pensjon fritt skal kunne kombineres etter fylte 62 år. Det innebærer at det vil kunne finnes mange ulike kombinasjoner av heltids- eller deltidsarbeid med uttak av hel eller delvis pensjon. Systemet for alderspensjon til uføre må kunne håndtere de ulike kombinasjonene på en god måte.

Heltidsarbeid etter fylte 62 år

Figur 13.2 er en prinsippskisse av situasjonen for personer som blir uføre i alderen 62–66 år og som er i *full jobb* på uføretidspunktet. I modell 67 kan personer som blir uføre i alderen 62–66 år få en uførestønad tilsvarende 66 prosent av inntektsgrunnlaget fram til fylte 67 år, og da gå over på alderspensjon.

I modell 66 vil personer som blir uføre i alderen 62–66 år få uførestønaden beregnet etter ordinære regler, som 66 prosent av tidligere inntekt. De beholder uførestønaden fram til fylte 66 år, da de går over på alderspensjon. Det vil kreves regler som sikrer at personer som blir uføre mellom 66 og 67 år får en minsteytelse fram til fylte 67 år, dersom de opparbeidede rettighetene til alderspensjon gir lavere alderspensjon enn minsteytelsen ved fylte 66 år.

I modell 62 går mottakere av uførestønad over på alderspensjon ved fylte 62 år. Det er derfor en mulighet å kreve at personer som blir uføre etter dette, og som har opparbeidet seg rett til så høy alderspensjon at de kan ta ut ordinær alderspensjon, skal gjøre dette. Dette ville imidlertid skape en terskeffekt ved 62 år, ved at personer som ble uføre rett før fylte 62 år ville få et uføretillegg, mens personer som ble uføre rett etter 62 år ikke ville få det. For å unngå dette, må også personer som blir uføre



Figur 13.2 Prinsippskisse av tre modeller for alderspensjon til uføre. Personer som er i full jobb og blir uføre mellom 62 år 66 år

mellom 62 og 66 år få et livsvarig uføretillegg. Uføretillegget blir mindre desto høyere alderen er, og etter 66 år blir uføretillegget null.

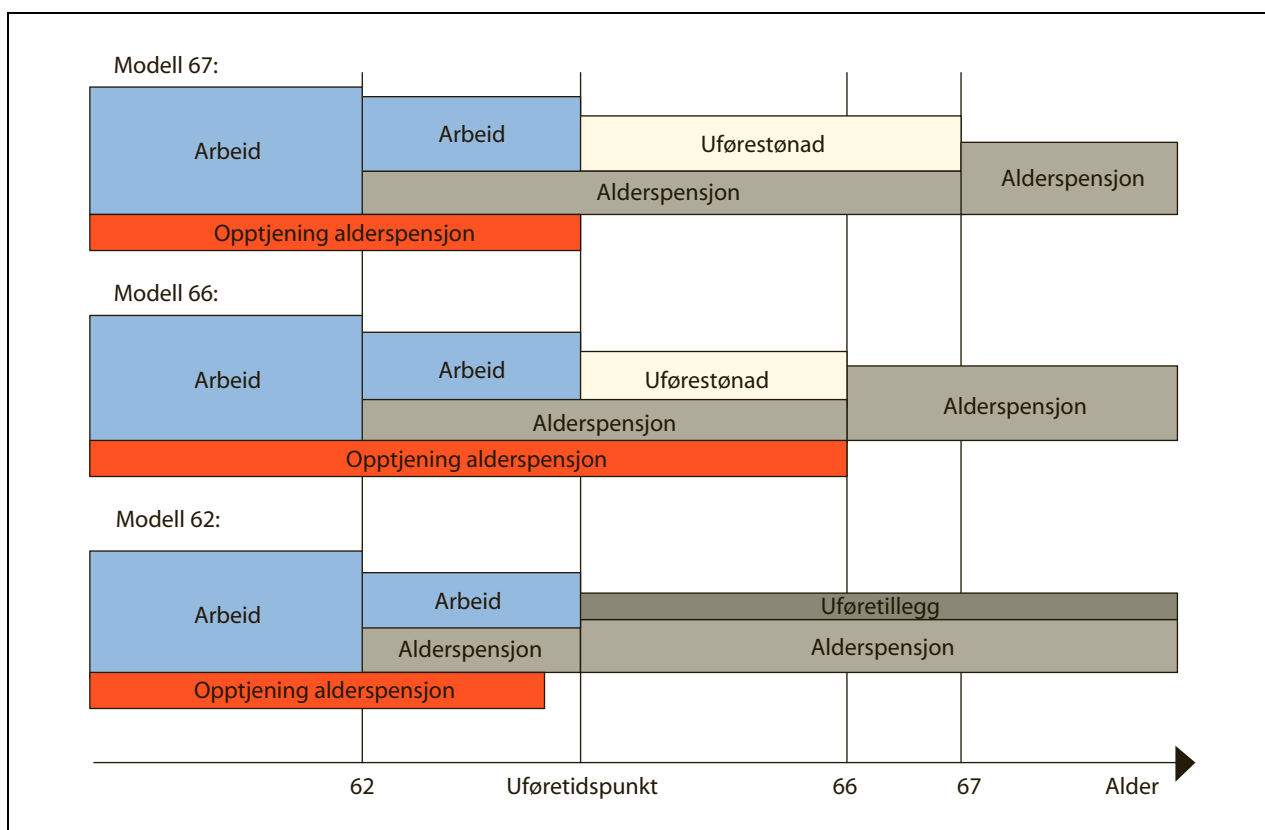
Kombinasjon av arbeid og pensjon etter fylte 62 år

Forslaget til ny modell for uttak av alderspensjon i folketrygden åpner for kombinasjon av arbeid og pensjon. En del personer vil dermed kunne ha tatt ut hel eller delvis alderspensjon og fortsatt å jobbe, helt eller delvis. Det synes naturlig at personer som kan dokumentere at de fortsatt arbeider noe, skal kunne få kompensasjon for dette inntektsbortfallet dersom de blir uføre, selv om de – helt eller delvis – har tatt ut alderspensjon. Det er ikke avklart hvordan kravet til å kunne ta ut alderspensjon fra folketrygden vil bli, men dersom vi legger til grunn at det bare skal være mulig å ta ut alderspensjon dersom allerede opparbeidede pensjonsrettigheter sikrer garantipensjonen fra 67 år, synes løsningene som er vist i figur 13.3 naturlige. Figuren viser en situasjon der personene går over til deltidsarbeid ved fylte 62 år og delvis kompenserer den inntektsnedgangen dette gir ved å ta ut delvis alderspensjon fra folketrygden. Beregningen av uførestønaden/uføretillegget er imidlertid uavhengig av hvor mye alderspensjon en har tatt ut, den avhenger bare av arbeidsinntekten før uføretidspunktet og tidligere opptjening av alderspensjon.

I modell 67 vil en kunne motta uførestønad fram til fylte 67 år. I figuren er det forutsatt at personer som blir uføre fortsetter å ta ut alderspensjon med samme prosent som før uførheten oppsto fram til fylte 67 år, men det trenger ikke være noe krav om dette; en får uførestønad fram til 67 år for det dokumenterte inntektsbortfallet uavhengig av hvordan en velger å ta ut den opptjente alderspensjonen, så lenge en tilfredsstillt kravene fra 67 år. Ved fastsetting av inntektsgrunnlaget må en ta hensyn til at det vil kunne ha skjedd endringer i stillingsbrøken i den perioden inntektsgrunnlaget beregnes med utgangspunkt i.

I modell 66 må personer som blir uføre mellom 62 og 66 år kunne få en delvis uførestønad i denne perioden. Det må være en minstegaranti for denne perioden. Uførestønaden faller bort ved fylte 66 år, og det kan da oppstå behov for en ny garantiytelse fram til fylte 67 år. Personer som blir uføre etter 66 år, går direkte over på alderspensjon som beskrevet over, og de får ikke uførestønad.

I modell 62 går mottakere av uførestønad over på alderspensjon ved 62 år. Personer som blir uføre etter dette, blir overført til alderspensjonssystemet, men får et tillegg i alderspensjonen som kompenserer for bortfalt (mulighet til) arbeidsinntekt. Uføretillegget kan i dette tilfellet beregnes ved først å beregne hva alderspensjonen ville blitt ved 66 år dersom vedkommende hadde fortsatt å



Figur 13.3 Prinsippkisse av tre modeller for alderspensjon til uføre. Personer som kombinerer arbeid og pensjon og blir uføre mellom 62 år 66 år

arbeide fram til fylte 66 år, og hatt den samme inntekten i denne perioden som før uførheten oppsto. Deretter beregnes hva alderspensjonen blir dersom den tas ut på uføretidspunktet, med de rettighetene som til da er opptjent. Uføretillegget blir forskjellen på de to størrelsene.

Alle modellene kan altså tilpasses situasjoner der personer kombinerer arbeid og alderspensjon fra folketrygden etter fylte 62 år. Hovedprinsippet er at modellene skal kompensere for et antatt inntektsbortfall, og det kan i alle modellene kreves spesielle regler for hvordan inntektsgrunnlaget skal fastsettes etter fylte 62 år. Den samme problemstillingen oppstår for korttidsytelsene i folketrygden, sykepengene og den nye, midlertidige inntektssikringen.

Det synes ikke å være vesentlige forskjeller i kompleksitet mellom modellene i tilfeller der personer blir uføre etter fylte 62 år og kombinerer arbeid og pensjon. Modell 66 er muligens noe mer komplisert, fordi enkelte kan bli underlagt tre ulike regimer etter uføretidspunktet: fra uføretidspunktet til 66 år, fra 66 til 67 år og fra 67 år. Modell 62 er kanskje noe enklere enn de to andre modellene på dette punktet, siden det bare blir ett «regime» etter uføretidspunktet.

13.4.4 Muligheten til å kombinere arbeid og pensjon

Forslaget til modell for fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden innebærer at en fritt skal kunne kombinere arbeid og pensjon. Mottakere av uførestønad kan ikke arbeide fritt uten avkorting av ytelsen, men det må vurderes om de tre modellene for alderspensjon til uføre i ulik grad legger til rette for å kunne begrense muligheten til å ha arbeidsinntekt etter 62 år. Slike begrensninger vil gjøre det vesentlig mindre attraktivt å bli ufør for personer med arbeidsevne og ønsker om å kunne arbeide noe etter fylte 62 år. Det vil dermed også kunne gjøre det lettere å ha et system der personer som blir uføre får høyere ytelse fra folketrygden etter fylte 62 år enn personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden.

Så lenge en mottar uførestønad vil det være begrensninger på muligheten til å arbeide uten at uførestønnen blir avkortet. Det betyr at i modell 66 vil det være begrensninger fram til fylte 66 år, i modell 62 fram til fylte 62 år og i modell 67 fram til fylte 67 år. Det må vurderes om det er behov for særskilte regler i modell 66 og modell 67 for avkorting av uførestønad mot arbeidsinntekt etter fylte 62 år.

I modell 62 går en over på alderspensjon ved fylte 62 år. Det gis imidlertid et livsvarig uføretillegg til alderspensjonen som en kan avkorte mot arbeidsinntekt så lenge det er ønskelig. Det må fastsettes egne regler for hvordan avkortingen av uføretillegget mot arbeidsinntekt skal være.

Også i modell 66 og modell 67 vil det formelt kunne innføres begrensninger på muligheten til å jobbe etter overgangen til alderspensjon. Det kan imidlertid virke litt systemfremmed, når alderspensjonister generelt skal kunne kombinere arbeid og pensjon. Det kan derfor muligens være vanskeligere å få aksept for begrensninger på denne muligheten for personer som tidligere har mottatt uførestønad.

Et annet spørsmål er hvor lenge det er ønskelig å ha begrensninger på muligheten til å kombinere arbeid og pensjon. Kanskje bør det settes en grense på for eksempel 67 år, slik at alle kan jobbe så mye de vil etter denne grensen, uansett om de har mottatt uførestønad eller ikke. I så fall vil det ikke være særlig forskjell mellom modellene på dette punktet.

13.4.5 Avkorting mot AFP

Det er ønskelig at forskjellen i alderspensjon mellom personer som har mottatt uførestønad og personer som tar ut alderspensjon fra 62 år ikke er for stor. Å begrense muligheten til samtidig å kunne motta AFP og uførestønad vil bidra til dette. Gir modellene ulike muligheter til å ha begrensninger på denne kombinasjonen?

Utvalget legger til grunn at bare personer som står i arbeid til de fyller 62 år skal ha rett til AFP, jf. diskusjonen i kapittel 10. Personer som blir uføre før fylte 62 år vil da ikke ha rett til AFP, og disse vil dermed uansett ikke kunne kombinere AFP og uførestønad.

Personer som fortsatt er i arbeid etter 62 år, vil kunne ha rett til både uførestønad og til AFP. Dersom en ikke kan motta AFP og uførestønad samtidig, vil den enkelte måtte velge hva som er best for seg, ut fra hva som gir høyest ytelse. Dette vil særlig avhenge av størrelsen på AFP-tillegget og hvor lenge etter 62 år en blir uføre, fordi størrelsen på AFP-tillegget ventelig vil bli høyere desto lenger en venter etter 62 år med å ta ut AFP. I omtalen under legges det til grunn at AFP tas ut som et livsvarig tillegg til alderspensjonen, og at det blir høyere desto senere det tas ut.

Situasjonen vil bli litt forskjellig i de ulike modellene, jf. figur 13.2. I modell 67 vil det å velge uførestønad innebære at en får 66 prosent kompensasjon fram til fylte 67 år, samt gevinsten ved å ikke

ta ut alderspensjon før fra 67 år. Jo nærmere 67 år en blir uføre, desto mindre er gevinsten ved å slippe å ta ut alderspensjon før ved fylte 67 år, fordi delingstallet synker med økende alder. Dersom en i stedet velger AFP, kan en samtidig ta ut alderspensjon fra samme tidspunkt. Å ta ut ordinær alderspensjon før 67 år innebærer at den blir lavere, og effekten er sterkere desto tidligere alderspensjonen tas ut. Om summen av alderspensjon og AFP-tillegg blir like høyt ved fylte 67 år som alderspensjonen blir når den tas ut ved fylte 67 år, avhenger av størrelsen på og utformingen av AFP-tillegget. Siden både alderspensjonen og AFP-tillegget blir høyere desto nærmere en er 67 år, finnes det åpenbart en alder der AFP-alternativet gir samme alderspensjon fra 67 år som dersom en velger uførestønad. Før denne alderen vil det å velge uførestønad gi høyest alderspensjon, mens etter denne alderen vil det å velge AFP gi høyest alderspensjon.

Modell 66 vil ha mange av de samme egenskapene som modell 67. Det å velge uførestønad innebærer at en får 66 prosent av tidligere inntekt fram til 66 år, men en får i tillegg fortsatt opptjening av rett til alderspensjon i perioden fram til 66 år. En slipper dessuten å ta ut alderspensjonen før ved 66 år. Verdien av dette faller raskt når en nærmer seg 66 år, mens alderspensjonen ved å velge AFP stiger med alder.

Modell 62 vil også ha den samme økonomiske logikken. I dette tilfellet vil den enkelte måtte avveie størrelsen på uføretillegget, som vil bli mindre jo eldre en er, mot størrelsen på AFP-tillegget, som vil bli større jo eldre en er.

Det er ikke klart hvordan reglene for AFP skal være i situasjoner der en kombinerer alderspensjon fra folketrygden og fortsatt arbeid. Dersom AFP skal kunne tas ut uavhengig av utbetalingen av alderspensjon fra folketrygden og uavhengig av om en fortsatt arbeider, kan det oppstå ulike situasjoner for personer som blir uføre etter 62 år: I prinsippet kan en tenke seg alle mulige kombinasjoner av alderspensjon fra folketrygden, AFP og arbeid. Det enkleste for uføreordningen er trolig å utvide det regimet som er beskrevet over for personer som kombinerer arbeid og pensjon og blir uføre etter 62 år. For personer som ikke har tatt ut noe AFP blir situasjonen temmelig lik den som er beskrevet over: Ved å velge uførestønad eller alderspensjon med uføretillegg må de si fra seg retten til AFP. For de som allerede har tatt ut (del) AFP er det ulike muligheter. De kan enten få beholde den AFP-andelen de allerede har tatt ut som en livsvarig ytelse, mens uførestønaden/uføretillegget

avkortes mot denne, eller de kan måtte si fra seg AFP-ytelsen mot å få full uførestønad/uføretillegg.

Regelverket vil måtte kunne håndtere ulike kombinasjoner av arbeid, AFP og alderspensjon fra folketrygden etter fylte 62 år, og det synes ikke å være forskjeller mellom de ulike modellenes evne til å håndtere dette.

13.4.6 Hensynet til enkelhet

Enkelhet er et viktig hensyn. Systemet for alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad må være forståelig for den enkelte og være administrativt enkelt å håndtere for arbeids- og velferds-etaten.

Modell 66 krever lite tilpasning i forhold til det generelle systemet for alderspensjon. Det eneste som kreves er at alderen for overgang til alderspensjon fastsettes til 66 år. Fram til dette tidspunktet benyttes de generelle reglene for pensjonsopptjening. Modellen innebærer at det innføres en tredje aldersgrense i alderspensjonssystemet, i tillegg til grensen for første mulige uttak av alderspensjon fra folketrygden (62 år) og grensen der minsteytelsen til personer uten opptjening av pensjonsrettigheter kan få en minsteytelse (67 år). Modellen innebærer også at personer som blir uføre etter 62 år og kombinerer arbeid og pensjon kan bli underlagt tre ulike alderspensjonsregimer; fram til fylte 66 år, fra 66 til 67 år og etter 67 år.

Dersom modell 67 utformes slik at opptjening stopper ved fylte 62 år, vil den bli tilnærmet like enkel. I tillegg til at alderen for overgang til alderspensjon fastsettes administrativt til 67 år, fastsettes aldersgrensen for stopp i opptjeningen av rettigheter til alderspensjon til 62 år. Dersom modellen skal gi den samme gjennomsnittlige alderspensjonen til uføre som det en videreføring av dagens system gir, vil imidlertid aldersgrensen for stopp i opptjeningen av pensjonsrettigheter måtte settes til vel 63 år. I så fall vil det også i denne modellen bli en ny teknisk aldersgrense i alderspensjonssystemet.

Modell 62 innebærer at det innføres et uføretillegg, som blir et nytt element i alderspensjonssystemet. Det må lages regler for utmålingen av dette uføretillegget. Uføretillegget vil øke kompleksiteten i alderspensjonssystemet. Men uføretillegget er godt tilpasset den grunnleggende logikken i det nye pensjonssystemet; ved overgangen til alderspensjon får den uføre en «uførekapital», som skal kompensere i alderdommen for at en har blitt ufør, og som er grunnlaget for utbetalingen av et livsvarig uføretillegg til alderspensjonen. Uføretillegget har mange fellestrekk med AFP-tillegget,

slik det er beskrevet i St.meld. nr. 5 (2006–2007). Også i modell 62 vil det implisitt bli innført en tredje teknisk aldersgrense i alderspensjonssystemet ved at det må fastsettes en alder som benyttes når en beregner uføretillegget.

Valg av modell for alderspensjon til personer som er uføre vil også påvirke kompleksiteten i overgangsreglene for alderspensjon. Kapittel 14 viser at modell 67 trolig vil skape minst behov for særskilte overgangsregler for alderspensjonen til personer som er uføre.

I alle modellene vil trolig regelverket for personer som blir uføre etter 62 år bli komplisert. Det henger blant annet sammen med muligheten til å kombinere arbeid og alderspensjon fra fylte 62 år i den nye modellen for alderspensjon i folketrygden. I modell 62 vil all kompleksiteten bli skjult i reglene for uføretillegget, mens det i de øvrige modellene blant annet må tas stilling til hvordan minste uføretytelse skal være etter fylte 62 år.

Alle de tre modellene innebærer at det innføres en ny aldersgrense i alderspensjonssystemet, men det er forskjeller mellom modellene med hensyn til hvor tydelig denne aldersgrensen er. Uansett valg av modell vil det kreves klare regler for hvordan den nye aldersgrensen skal fastsettes og eventuelt regler for hvordan den skal endres over tid. Dette er nødvendig for å sikre forutsigbarhet for den enkelte.

13.4.7 Arbeidsinsentiver

Det går fram av St.meld nr. 5 (2006–2007) at det er et viktig hensyn i pensjonsreformen at systemet skal gi gode insentiver til arbeid. Selv om personer som blir uføre i begrenset grad skal kunne arbeide, kan det være grunn til å vurdere om det er noen forskjell mellom modellene mht. den økonomiske gevinsten ved å fortsette i arbeid framfor å gå over på uførestønad.

Så lenge kompensasjonsgraden i uføreordningen er lavere enn 100 prosent vil det alltid innebære et økonomisk tap å gå fra arbeid til uførestønad; det vil alltid «lønne seg å jobbe». De tre modellene skiller seg imidlertid fra hverandre med hensyn til om det å bli ufør påvirker størrelsen på alderspensjonen.

Størrelsen på alderspensjonen avhenger blant annet av opptjeningen av pensjonsrettigheter. I alle modellene får en medregnet en framtidig opptjening av pensjonsrettigheter. Så lenge en ikke har nådd den alderen der opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper, vil ikke nivået på den framtidige alderspensjonen påvirkes av om en blir ufør. I modell 66 og (i realiteten) også i modell 62 får en

medregnet opptjening av pensjonsrettigheter fram til fylte 66 år. Å bli ufør før dette tidspunktet vil dermed ikke påvirke størrelsen på alderspensjonen. I modell 67 stopper opptjeningen av pensjonsrettigheter ved fylte 62 år. Personer som arbeider etter fylte 62 år vil dermed få høyere alderspensjon enn personer som blir uføre. I den forstand gir modell 67 sterkere arbeidsinsentiver enn de to andre modellene.

Det er også en annen forskjell mellom modellene ved at en i modell 62 mottar alderspensjon fra fylte 62 år, mens en i de andre modellene mottar uførestønad. Størrelsen på uførestønaden fram til overgangen til alderspensjon i modell 66 og modell 67 kan for den enkelte avvike fra den alderspensjonen en vil få med modell 62. Personer med liten opptjening av pensjonsrettigheter, men med relativt høyt inntektsgrunnlag for uførestønad, vil med modell 67 få en relativt høy uførestønad fram til fylte 67 år, men en relativt lav alderspensjon fra fylte 67 år, som imidlertid kan økes ved å fortsette i arbeid. Med modell 62 vil alderspensjonen fra uføretidspunktet bli relativt lav i hele perioden som alderspensjonist. Dersom opptjente pensjonsrettigheter er lave, vil den økte inntektspensjonen i modell 67 gi 80 prosent avkorting av garantipensjonen, slik at økningen i alderspensjonen ved å fortsette i arbeid blir begrenset.

De fleste som blir uføre etter fylte 62 år har relativt lange yrkeskarrierer bak seg, med tilhørende pensjonsopptjening. For disse vil forskjellen mellom uførestønaden og alderspensjonen bli moderat, og den økte opptjeningen av pensjonsrettigheter i modell 67 vil være den viktigste økonomiske forskjellen mellom modellene. Samlet synes det derfor som om modell 67 gir de beste insentivene til fortsatt arbeid etter fylte 62 år.

13.4.8 Pensjoneringsnormene

Det er et viktig mål for pensjonsreformen å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet. Sosiale normer har betydning for når den enkelte velger å pensjonere seg, jf. Hernes m.fl. (2002). Det bør derfor vurderes om de ulike modellene kan påvirke pensjoneringsnormene på forskjellig måte.

I modell 67 opprettholdes dagens aldersgrense i folketrygden for når mottakere av uførestønad går over på alderspensjon. I de to andre modellene skjer overgangen tidligere. Det kan derfor hevdes at modell 67 sender de sterkeste signalene om betydningen av å opprettholde en høy gjennomsnittlig alder for overgang til alderspensjon. På den andre siden er det litt i strid med idéen om valgfri-

het fra 62 år å opprettholde en bestemt aldersgrense for overgang til alderspensjon som er høyere enn dette. Det kan dessuten være vanskelig å opprettholde en bestemt aldersgrense for når personer som mottar uførestønad skal gå over på alderspensjon som er svært forskjellig fra det som den yrkesaktive befolkningen velger frivillig. Det at opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper før 67 år, kan dessuten sies å sende et signal om reduserte pensjoneringsnormer.

Modell 62 innebærer overgang til alderspensjon ved 62 år, men det gis samtidig et uføretillegg til alderspensjonen. Uføretillegget er et uttrykk for at 62 år *ikke* er en «normal» pensjoneringsalder, og en kompensasjon til uføre for at de likevel må ta ut alderspensjon fra 62 år. Selv om det ligger en implisitt pensjoneringsalder som er lavere enn 67 år bak beregningen av uføretillegget, er denne mindre tydelig enn dersom en faktisk går over ved en bestemt alder som er lavere enn 67 år. Det er derfor mulig at overgangen ved 62 år i uføreordningen mer vil oppfattes som en teknisk grense enn en aldersgrense i vanlig forstand, og dermed ikke påvirke pensjoneringsnormene i særlig grad. Det er imidlertid et faktum at langt flere vil være registrerte som alderspensjonister i modell 62 enn i de andre modellene.

13.4.9 Foreløpig vurdering

De tre modellene som er drøftet over kan gi det samme gjennomsnittlige nivået på alderspensjonen ved 67 år. Det går imidlertid fram at de har litt ulike systemegenskaper. Ingen av modellene peker seg helt klart ut som den beste, og det kan være ulike synspunkter på vektleggingen av de ulike egenskapene.

Av de tre modellene mener utvalget at modell 62 og modell 67 framstår som de mest aktuelle. Modell 66 innebærer å innføre en ny aldersgrense i pensjonssystemet, og utvalget anser at det ikke er ønskelig med en 66-årsgrense i tillegg til den nedre aldersgrensen på 62 år og aldersgrensen for rett til uavkortet garantipensjon på 67 år. I neste avsnitt beskrives konsekvensene av modell 67 og modell 62 nærmere.

13.5 Nærmere om modell 67 og modell 62

13.5.1 Innledning

I dette avsnittet beskrives nærmere hvordan modell 62 og modell 67 kan virke. Framstillingen bygger på beregninger som Arbeids- og velferds-

direktoratet har gjennomført av virkningene av de to modellene og på illustrasjoner av hvordan de to modellene vil slå ut i konkrete tilfeller, dvs. for såkalte typeeksempler.

13.5.2 Modell 67

I modell 67 går personer som har mottatt uførestønad over på alderspensjon ved fylte 67 år, men opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper før fylte 67 år. Nivået på alderspensjonen kan fleksibelt tilpasses ved å justere den alderen der opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper. Ifølge beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet må opptjeningen stoppe ved om lag 63 år dersom gjennomsnittlig alderspensjon til uføre skal bli som ved en videreføring av dagens folketrygd. Videre i dette avsnittet er det lagt til grunn at opptjeningen stopper ved fylte 62 år. Ifølge beregningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fører dette til at gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad i 2050 blir om lag 2,5 prosent lavere enn ved en videreføring av dagens system for alderspensjon. Beregningene undervurderer trolig alderspensjonen i modell 67 noe, jf. diskusjonen i 12.5.5, slik at den reelle nedgangen i gjennomsnittlig alderspensjon sammenliknet med en videreføring av dagens modell, trolig er i området 1,5–2 prosent.

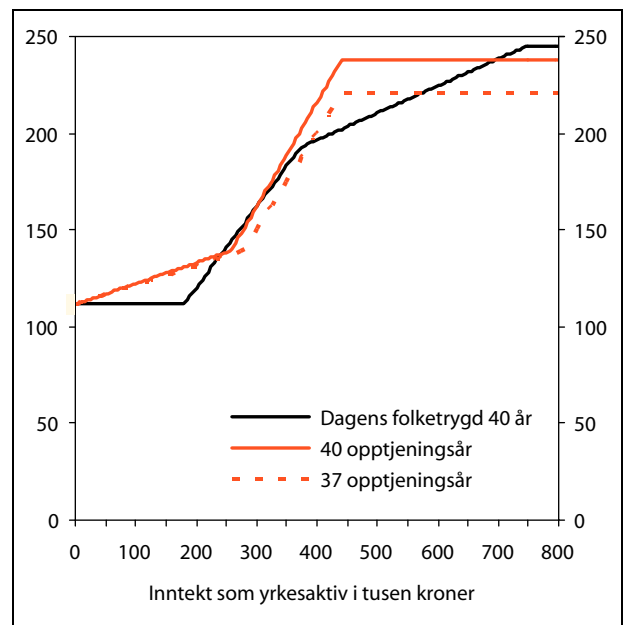
Sammenliknet med dagens system innebærer modell 67 to forandringer: 1) Det er en annen opptjeningsmodell, og 2) Opptjeningen av pensjonsrettigheter stopper ved 62 år og ikke ved 67 år, som i dagens system. Å stoppe opptjeningen av pensjonsrettigheter ved 62 år betyr at personer som blir uføre før fylte 62 år får fem færre opptjeningsår enn de ville fått med opptjening til fylte 67 år. Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at nye mottakere av uførestønad i gjennomsnitt vil ha 41,9 års opptjening¹ i 2010 og 44,3 års opptjening i 2050, dersom de tjener opp pensjonsrettigheter til de fyller 67 år. Dersom opptjeningen stopper ved 62 år, altså fem år tidligere, vil gjennomsnittlig antall opptjeningsår bli fem år lavere for de som blir uføre før fylte 62 år. En stor del av nye mottakere har imidlertid fylt 62 år, og disse vil få opptjeningen redusert med mindre enn fem år med modell 67. I 2006 var det 24 prosent av de nye mottakere av uførepensjon som hadde fylt 62 år. Dersom vi tar utgangspunkt i alderstrukturen på nye uførepensjonister i 2006, vil gjennomsnittlig antall opptjeningsår bli redusert med om lag 4,5 år ved å

stoppe opptjeningen ved 62 år, sammenliknet med om en opptjener rett til alderspensjon fram til 67 år. Dette betyr i så fall at nye mottakere av uførestønad i 2010 i gjennomsnitt vil ha om lag 37 ½ års opptjening i modell 67, mens nye mottakere i 2050 vil ha knapt 40 års opptjening. Mange nye mottakere i 2010 vil imidlertid bli berørt av overgangsreglene for alderspensjon og delvis få beregnet alderspensjonen ut fra dagens regler.

Brutto alderspensjon

Figur 13.4 viser alderspensjonen for enslige før skatt med ny opptjeningsmodell for alderspensjon etter 37 og etter 40 års opptjening (oransje linjer) og alderspensjonen med 40 års opptjening i dagens pensjonssystem. Det går fram at med 40 års opptjening vil de fleste enslige få høyere alderspensjon med den nye opptjeningsmodellen enn med dagens modell. I intervallet fra vel 240 000 kroner til om lag 300 000 kroner vil imidlertid dagens modell gi noe høyere alderspensjon til enslige, og det samme gjelder for årlige inntekter som yrkesaktiv over 700 000 kroner.

Med 37 opptjeningsår i den nye opptjeningsmodellen er det flere enslige som vil få redusert alderspensjon dersom de ville fått 40 års opptjening i dagens folketrygd. I dette tilfellet vil personer



Figur 13.4 Modell 67: Alderspensjon før skatt til enslig med 40 års opptjening i dagens folketrygd og med 37 og 40 års opptjening med ny opptjeningsmodell. Forutsatt jevn inntekt og uttak ved 67 år. Gjennomsnittlig grunnbeløp for 2006. Tusen kroner.

¹ År med inntekt over ett grunnbeløp (62 892 kroner fra 1. mai 2006).

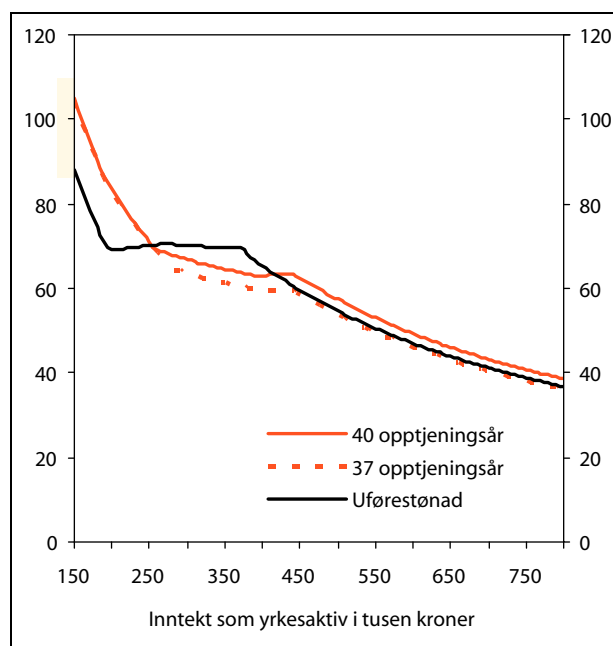
med inntekt som yrkesaktiv under 235 000 kroner og i inntektsintervallet fra 390 000 kroner til vel 570 000 kroner få høyere alderspensjon med den nye opptjeningsmodellen enn det de ville fått med full opptjening i dagens system. Personer med de laveste inntektene og personer med relativt høy lønn vil altså komme bedre ut, mens personer med midlere og moderate inntekter og de høyest lønte, vil komme dårligere ut. Den maksimale prosentvise reduksjonen i alderspensjonen før skatt er rundt ni prosent, for personer med en inntekt som yrkesaktiv rundt 280 000 kroner. Disse vil ha en kompensasjonsgrad etter skatt på 65 prosent med modell 67.

Kompensasjonsgrader etter skatt

Figur 13.5 viser kompensasjonsgrader for alderspensjon i modell 67 med 40 og 37 års opptjening og for uførestønad når den utmåles slik utvalget har lagt til grunn i kapittel 12, altså som 66 prosent av tidligere inntekt. Det er benyttet skattereglene for 2006 og lagt til grunn at alderspensjonen skattelegges etter reglene for alderspensjon og uførestønaden skattelegges som lønn. Fordi minsteytelsen til enslige etter skatt i uførestønaden er lavere enn minsteytelsen i alderspensjonssystemet etter skatt og på grunn av den gradvise avkorting av garanti pensjonen, så blir kompensasjonsgraden i alderspensjonssystemet høyere enn i uføreordningen for de laveste inntektene. I figuren gjelder dette for inntekter som yrkesaktiv opp til vel 250 000 kroner (vel 4 G). For inntekter på dette nivået er kompensasjonsgraden etter skatt i uføreordningen om lag 70 prosent.

For inntekter over vel 250 000 kroner er kompensasjonsgraden etter skatt høyest i uføreordningen. Med 40 års opptjening av alderspensjon gjelder dette for inntekter som yrkesaktiv opp til 417 000 kroner, mens det med 37 års opptjening gjelder på alle inntektsnivåer. Med 37 års opptjening er forskjellen i kompensasjonsgrad etter skatt mellom uføreordningen og alderspensjonssystemet størst for inntekter som yrkesaktiv rundt 370 000 kroner, altså nær gjennomsnittslønnen for heltidsansatte. Disse vil få en nedgang i inntekt etter skatt på rundt ni prosent ved overgang fra uførestønad til alderspensjon, og kompensasjonsgraden etter skatt i alderspensjonssystemet er vel 60 prosent.

Den nye modellen for opptjening av rett til alderspensjon innebærer at færre år med opptjening av pensjonsrettigheter gir lavere alderspensjon på alle nivåer for inntekten som yrkesaktiv. Med



Figur 13.5 Modell 67: Kompensasjonsgrader etter skatt for alderspensjon til enslig med 37 og 40 års opptjening og for uførestønad. Forutsatt jevn inntekt og uttak ved 67 år. 2006-regler. Prosent

færre enn 37 opptjeningsår vil dermed kurven for kompensasjonen i alderspensjonen ligge lavere enn kurven for 37 år i figur 13.5.

Endring i inntekt ved overgang fra uførestønad til alderspensjon

Figur 13.5 belyser hvordan inntekten endrer seg ved overgang fra uførestønad til alderspensjon med modell 67. Endringene kan også belyses ved et eksempel. Tabell 13.1 viser utviklingen i inntekt for en person som tjener 5 G som yrkesaktiv. Med reglene for 2006 tilsvarer det en bruttoinntekt på 311 000 kroner, og det gir en inntekt etter skatt på 227 000 kroner. Den øverste halvparten av tabellen viser utviklingen dersom personen har 40 års opptjening ved fylte 62 år, der opptjeningen stopper i denne modellen. Linjene viser brutto- og nettoinntekten for ulike uføretidspunkter: før 62 år, ved 64 år og ved 66 år. I denne modellen er situasjonen relativt enkel: Før 67 år har en enten lønn eller uførestønad. Dersom en mottar lønn er bruttoinntekten 311 000 kroner, som gir en inntekt etter skatt på 227 000 kroner. Dersom en mottar uførestønad er bruttoinntekten 66 prosent av tidligere lønn, altså 205 000 kroner og nettoinntekten 159 000 kroner. Det gir en kompensasjonsgrad etter skatt på 70 prosent.

Tabell 13.1 Utviklingen i inntekt før og etter skatt for en person som blir ufør på ulike tidspunkt i modell 67 med ny modell for alderspensjon. 2006-regler. Inntekt som yrkesaktiv 5 G (311 000 kroner). Tusen kroner

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år
<i>40 års opptjening ved 62 år</i>						
<i>Ufør før 62 år</i>						
Inntekt før skatt	205	205	205	205	205	168
Inntekt etter skatt	159	159	159	159	159	150
<i>Ufør ved 64 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	205	205	205	176
Inntekt etter skatt	227	227	159	159	159	155
<i>Ufør ved 66 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	311	311	205	185
Inntekt etter skatt	227	227	227	227	159	160
<i>37 års opptjening ved 62 år</i>						
<i>Ufør før 62 år</i>						
Inntekt før skatt	205	205	205	205	205	155
Inntekt etter skatt	159	159	159	159	159	143
<i>Ufør ved 64 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	205	205	205	164
Inntekt etter skatt	227	227	159	159	159	148
<i>Ufør ved 66 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	311	311	205	172
Inntekt etter skatt	227	227	227	227	159	153

Etter 67 år går en i denne modellen over på alderspensjon. Den siste kolonnen i den øverste delen av tabell 13.1 viser at alderspensjonen er avhengig av uføretidspunktet. Dersom en blir ufør før fylte 62 år, får en bare 40 års opptjening, og alderspensjonen blir 168 000 kroner før skatt og 150 000 kroner etter skatt. Det gir en kompensasjonsgrad etter skatt på vel 66 prosent. Alderspensjonen er etter skatt 9000 kroner lavere enn uførepensjonen. Ser vi nedover i den siste kolonnen, går det fram at alderspensjonen øker, dersom uføretidspunktet er senere enn 62 år. Dersom uføretidspunktet er 64 år, får en to års ekstra opptjening av alderspensjon som yrkesaktiv og dette fører til at alderspensjonen etter skatt øker med 5000 kroner. Dersom uføretidspunktet er 66 år viser tabellen at alderspensjonen etter skatt er 160 000 kroner, altså høyere enn uførepensjonen. Det gir altså økonomisk uttelling, i form av høyere alderspensjon, å fortsette i arbeid etter fylte 62 år.

Den nederste halvdel av tabell 13.1 viser inntektsutviklingen for en person som har 37 års pensjonsopptjening ved fylte 62 år i modell 67. Dette gir lavere alderspensjon enn med 40 års opptjening. Siden overgangen til alderspensjon først skjer ved fylte 67 år, er den eneste forskjellen mel-

lom den øverste og den nederste delen av tabellen at alderspensjonen fra 67 år er lavere med 37 års opptjening. For alle uføretidspunktene er alderspensjonen etter skatt rundt 7000 kroner lavere med 37 enn med 40 års opptjening. En som blir ufør før fylte 62 år får en reduksjon i nettoinntekten fra 159 000 kroner som mottaker av uførestønad, til 143 000 kroner som alderspensjonist. Kompensasjonsgraden etter skatt for alderspensjonen er på 63 prosent.

13.5.3 Modell 62

I modell 62 går personer som har mottatt uførestønad over på alderspensjon ved fylte 62 år, men får et uføret tillegg i alderspensjonen som skal kompensere, dels for manglende opptjening etter fylte 62 år og dels for at alderspensjonen må tas ut fra fylte 62 år. Uføretillegget tilpasses slik at alderspensjonen blir som om personer på uførestønad hadde fortsatt opptjeningen av pensjonsrettigheter og tatt ut alderspensjonen, ved fylte 66 år. Boks 13.1 viser et eksempel på beregning av uføretillegget.

Beregningene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at gjennomsnittlig alderspensjon til personer over 67 år som har vært uføre i 2050, med

Boks 13.1 Eksempel på beregning av uføretillegg i modell 62

En person på uførestønad har ved fylte 62 år 40 års opptjening av rett til alderspensjon med en jevn inntekt på 5 G, tilsvarende 310 800 kroner i 2006. Dette gir, dersom en årlig tjener opp alderspensjon tilsvarende 1,35 prosent av inntekten, rett til en alderspensjon fra fylte 67 år på 167 800 kroner. Dersom pensjonen skal tas ut fra 62 år, må den korrigeres for delingstallet for 62-åringer, som i St.meld. nr. 5 (2006–2007) var 1,284 i 2010. Alderspensjonen blir dermed på 130 700 kroner.

Personen skal ha et uføretillegg som skal sikre at personer får like høy alderspensjon om vedkommende hadde fortsatt opptjeningen til fylte 66 år, og da gått over på alderspensjon. Vedkommende ville ved fylte 66 år hatt 44 års opptjening, og hatt rett til en alderspensjon fra fylte 67 år på 184 600 kroner. Dersom alderspensjonen tas ut fra 66 år, må den korrigeres for delingstallet for 66-åringer, og alderspensjonen fra 66 år blir etter denne korreksjonen på 174 800 kroner. Det er denne alderspensjonen som i modell 62 skal betales ut fra fylte 62 år.

Fordi de opptjente rettighetene til alderspensjon ved 62 år bare tilsier at alderspensjonen skal være 130 700 kroner, må differansen mellom dette beløpet og alderspensjonen på 174 800 kroner betales ut i form av et uføretillegg, som i eksemplet bli på 44 100 kroner. Det tilsvarer 25 prosent av samlet alderspensjon.

modell 62 er knapt 2,5 prosent lavere enn ved en videreføring av dagens folketrygd. Det er om lag den samme reduksjonen som med modell 67, men på samme måte som i modell 67 er trolig gjennomsnittlig alderspensjon i modell 62 undervurdert, slik at den reelle nedgangen trolig er rundt 1,5 prosent. Dette er imidlertid før det tas hensyn til virkningen av at alderspensjonen, som betales ut fra et tidligere tidspunkt i modell 62 enn i modell 67, reguleres svakere enn lønnsveksten.

En spesiell problemstilling i modell 62 er hvordan uføretillegget fra fylte 62 år skal reguleres. Det synes enklest at uføretillegget reguleres på samme måte som inntektpensjonen, slik at personer som er uføre får alderspensjonen fra 62 år regulert på samme måte som yrkesaktive som tar ut alderspensjonen ved fylte 62 år. Det vil normalt innebære at alderspensjonen ved 67 år blir lavere enn der-

som alderspensjonen først blir tatt ut ved 67 år. Med en årlig reallønnsvekst på 1,5 prosent vil inntektpensjonen hvert år vokse 0,75 prosent mindre enn lønningene. Alderspensjonen til personer som blir uføre før fylte 62 år og som ikke mottar garantipensjon, vil dermed bli rundt 3,8 prosent lavere fra fylte 67 år enn om alderspensjonen hadde blitt regulert i takt med lønnsveksten. Dette kan eventuelt kompenseres ved å øke alderen for opptjening og uttak av alderspensjon, men utvalgets beregninger er basert på at uføretillegget beregnes med utgangspunkt i opptjening til og uttak ved, 66 år.

Dels fordi en del blir uføre etter fylte 62 år og dels fordi alderspensjonister som mottar garantipensjon får samlet alderspensjonen årlig regulert mer enn inntektpensjonen, så vil den gjennomsnittlige alderspensjonen fra fylte 67 år bli mindre enn 3,8 prosent lavere med modell 62 enn med modell 67. Den gjennomsnittlige reduksjonen er anslått til om lag tre prosent.

Dersom det også tas hensyn til lavere regulering av alderspensjonen fra 62 til 67 år, blir nedgangen i gjennomsnittlig alderspensjon til personer over 67 år, om lag 4 prosent sammenliknet med hva den ville vært ved en videreføring av dagens folketrygd.

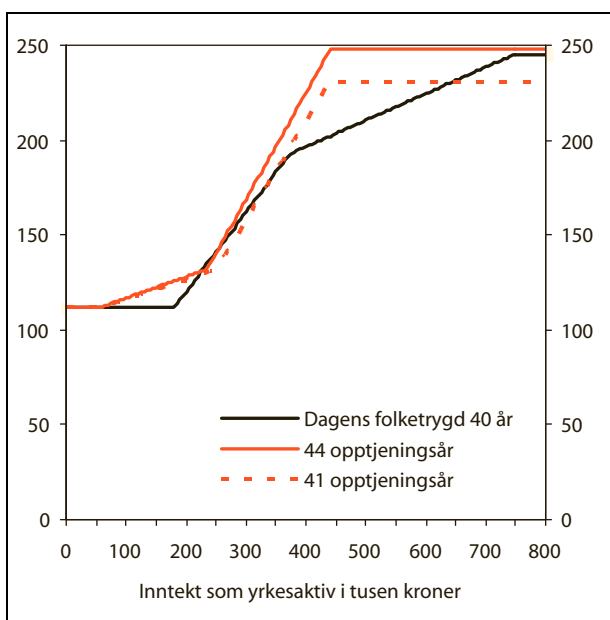
Sammenliknet med modell 67 innebærer modell 62 at uføre får medregnet flere opptjeningsår, men at alderspensjonen samtidig blir redusert med delingstallet for 66-åringer. Hvilken effekt som er størst vil avhenge av tidligere opptjening. I St.meld. nr. 5 (2006–2007) er delingstallet for 66-åringer i 2010 slik at pensjonen blir 5,6 prosent lavere enn dersom pensjonsrettighetene tas ut ved fylte 67 år. Dersom dette skal motvirkes av fire flere opptjeningsår, må antall opptjeningsår øke med minst 5,6 prosent. Det vil i praksis være oppfylt for alle, siden det maksimale antall opptjeningsår en kan ha ved fylte 62 år er 47, og en økning på fire år da tilsvarer en vekst på 8,5 prosent, som jo er mer enn 5,6 prosent. Det kan altså se ut som om alle vil få høyest alderspensjon med modell 62?

Eksemplet over gjelder imidlertid bare for personer som har så høy alderspensjon at de ligger over det intervallet der garantipensjonen avkortes mot inntektpensjonen. For personer som har opptjent rett til så høy alderspensjon, vil økningen i inntektpensjonen innebære en like stor vekst i samlet alderspensjon. For personer med lavere opptjente pensjonsrettigheter vil imidlertid økningen i inntektpensjon motvirkes av at garantipensjonen reduseres med 80 prosent av økningen i inntektpensjonen. SSB har anslått

at 18 prosent av alle alderspensjonister i 2050 er i intervallet der garantipensjonen avkortet mot inntektpensjonen. Det viser seg at mange mottakere av uføreytelser omfattes av avkortingen mot opptjent inntektpensjon, og for de fleste av disse vil virkningen av å få redusert pensjonen på grunn av delingstallet ved 66 år bety mer enn den økningen i pensjonen som noen flere opptjeningsår gir. Som nevnt er gjennomsnittlig alderspensjon til personer som har mottatt uførestønden om lag lik i 2050 med de to modellene, før det tas hensyn til reguleringen i perioden 62-66 år. Personer med relativt høye inntekter og/eller lang opptjeningsår vil imidlertid komme best ut med modell 62, mens personer med lave inntekter eller kort opptjeningsår vil få høyest pensjon med modell 67.

Brutto alderspensjon

Fordi modell 62 gir flere opptjeningsår enn modell 67, bør vi sammenlikne modell 62 med dagens folketrygd med et høyere antall opptjeningsår enn det som ble lagt til grunn for modell 67. Figur 13.6 viser alderspensjon før skatt til en enslig med 40 års opptjening i dagens folketrygd (sort linje) og med henholdsvis 41 og 44 års opptjening med ny



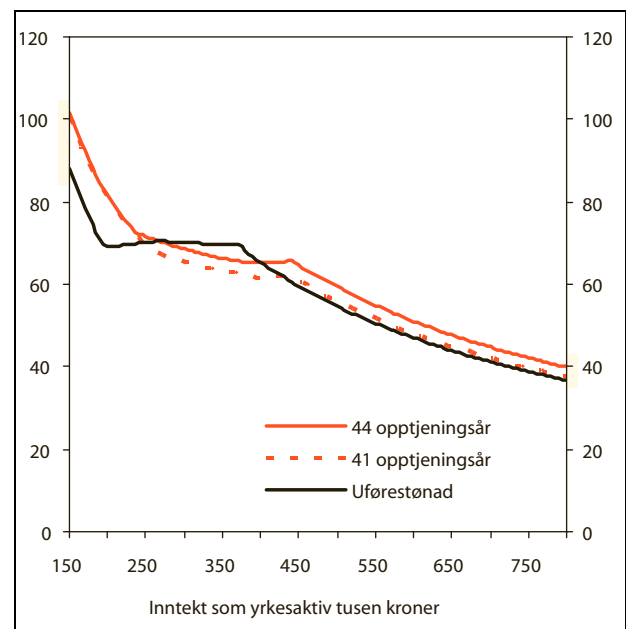
Figur 13.6 Modell 62: Alderspensjon før skatt til enslig med 40 års opptjening i dagens folketrygd og med 41 og 44 års opptjening med ny opptjeningsmodell. Forutsatt jevn inntekt og samlet alderspensjon beregnet som ved uttak ved 66 år. Gjennomsnittlig grunnbeløp for 2006. Tusen kroner.

opptjeningsmodell (oransje linjer). I beregningene med ny opptjeningsmodell er pensjonen redusert med delingstallet for 66-åringer i 2010 (5,6 prosent). Det er forutsatt at ingen skal ha lavere ytelse enn minstepensjonen i alderspensjonen.

Figur 13.6 viser det samme bildet som figur 13.4 viste for modell 67: Alderspensjonen blir høyere på de fleste inntektsnivåer med ny opptjeningsmodell både med 41 og 44 års opptjening. Med 44 års opptjening gir den nye opptjeningsmodellen høyere alderspensjon til enslige enn dagens folketrygd på alle inntektsnivåer unntatt i et lite inntektsintervall rundt 240 000 kroner. Med 41 års opptjening i den nye modellen gir dagens folketrygd høyere alderspensjon for inntekter som yrkesaktiv over om lag 650 000 kroner, og for inntekter i inntektsintervallet fra vel 220 000 kroner opp til vel 345 000 kroner.

Kompensasjonsgrader etter skatt

Figur 13.7 viser kompensasjonsgrader for alderspensjon i modell 62 med 41 og 44 års opptjening og for uførestønad når den utmåles slik utvalget har lagt til grunn i kapittel 12, altså som 66 prosent av tidligere inntekt. Det er benyttet skattereglene for 2006 og lagt til grunn at alderspensjonen skattelegges etter reglene for alderspensjon og uførestønden skattelegges som lønn. En sammenlikning med



Figur 13.7 Modell 62: Kompensasjonsgrader etter skatt for alderspensjon til enslig med 41 og 44 års opptjening og for uførestønaden. 2006-regler. Forutsatt jevn inntekt og samlet alderspensjon beregnet som ved uttak ved 66 år. Prosent

figur 13.5 viser at hovedtrekkene er de samme, men at alderspensjonen fra modell 62 er noe høyere enn alderspensjonen fra modell 67, slik eksemplene er valgt. Det innebærer at kompensasjonen etter skatt er høyere for uførestønaden i et kortere inntektsintervall. Med 41 års opptjening er kompensasjonsgraden etter skatt i uføreordningen høyest i inntektsintervallet fra om lag 245 000 kroner til om lag 430 000 kroner, mens den med 44 års opptjening er høyest for uførestønaden i intervallet fra vel 265 000 kroner til om lag 400 000 kroner.

Endring i inntekt ved overgang fra uførestønad til alderspensjon

Figur 13.7 belyser hvordan inntekten endrer seg ved overgang fra uførestønad til alderspensjon med modell 62. Endringene kan også belyses ved det samme eksemplet som i modell 67. Tabell 13.2 viser utviklingen i inntekt for en person som tjener 5 G som yrkesaktiv. Med reglene for 2006 tilsvaret det en bruttoinntekt på 311 000 kroner, som gir en inntekt etter skatt på 227 000 kroner. Den øverste halvparten av tabellen viser utviklingen dersom personen har 40 års opptjening ved fylte 62 år. Linjene viser brutto- og nettoinntekten for ulike uføre-

tidspunkter: før 62 år, ved 64 år og ved 66 år. Før 62 år er situasjonen den samme som i modell 67; en har enten lønn eller uførestønad. Dersom en mottar lønn er bruttoinntekten 311 000 kroner og inntekten etter skatt 227 000 kroner. Dersom en mottar uførestønad er bruttoinntekten 66 prosent av tidligere lønn, altså 205 000 kroner og nettoinntekten 159 000 kroner. Det gir en kompensasjonsgrad etter skatt på 70 prosent.

Etter 62 år går en i modell 62 over på alderspensjon. De to øverste linjene i tabell viser derfor at inntekten er lik i alle årene fra fylte 62 år, og alderspensjonen etter skatt er 154 000 kroner. Det er 4000 kroner mer enn alderspensjonen fra 67 år i modell 67, men til gjengjeld gis det i modell 67 uførestønad i perioden 62–66 år, og den er rundt 5000 kroner høyere etter skatt enn den alderspensjonen modell 62 gir i denne perioden.

Dersom en blir ufør etter 62 år får en i modell 62 lønn fram til uføretidspunktet, på samme måte som i modell 67. Tabell 13.2 viser imidlertid at, i motsetning til i modell 67, blir alderspensjonen ikke påvirket av om uføretidspunktet er etter 62 år. Årsaken er naturligvis at en i modell 62 får medregnet opptjening til fylte 66 år. En sammenlikning av tabellene 13.2 og 13.1 viser at alderspensjonen til

Tabell 13.2 Utviklingen i inntekt før og etter skatt for en person som blir ufør på ulike tidspunkt i modell 62 med ny modell for alderspensjon. 2006-regler. Inntekt som yrkesaktiv 5 G (311 000 kroner). Tusen kroner

	62 år	63 år	64 år	65 år	66 år	67 år
<i>40 års opptjening ved 62 år</i>						
<i>Ufør før 62 år</i>						
Inntekt før skatt	175	175	175	175	175	175
Inntekt etter skatt	154	154	154	154	154	154
<i>Ufør ved 64 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	175	175	175	175
Inntekt etter skatt	227	227	154	154	154	154
<i>Ufør ved 66 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	311	311	175	175
Inntekt etter skatt	227	227	227	227	154	154
<i>37 års opptjening ved 62 år</i>						
<i>Ufør før 62 år</i>						
Inntekt før skatt	163	163	163	163	163	163
Inntekt etter skatt	147	147	147	147	147	147
<i>Ufør ved 64 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	163	163	163	163
Inntekt etter skatt	227	227	147	147	147	147
<i>Ufør ved 66 år</i>						
Inntekt før skatt	311	311	311	311	163	163
Inntekt etter skatt	227	227	227	227	147	147

personer med 40 års opptjening ved fylte 62 år som blir uføre ved 66 år, er 6000 kroner høyere etter skatt med modell 67 enn med modell 62.

Den nederste halvdel av tabell 13.2 viser inntektsutviklingen for en person som har 37 års pensjonsopptjening ved fylte 62 år i modell 62. Dette gir lavere alderspensjon enn med 40 års opptjening. For en som blir ufør før fylte 62 år er alderspensjonen fra fylte 62 år på 147 000 kroner etter skatt, som gir en kompensasjonsgrad etter skatt på 68 prosent. Alderspensjonen etter skatt er 4000 kroner høyere enn i modell 62. Ved å sammenlikne nederste del av tabell 13.2 med nederste del av tabell 13.1, ser en det samme mønsteret som når opptjeningstiden er 40 år ved fylte 62 år: I modell 67 øker alderspensjonen med uføretidspunktet, mens den i modell 62 er uavhengig av uføretidspunktet, slik at alderspensjonen for personer som blir uføre ved 66 år, får høyere alderspensjon med modell 67 enn med modell 62. De relative forskjellene mellom modellene er om lag de samme ved 37 års opptjening ved 62 år som ved 40 års opptjening.

13.5.4 Utvalgets vurdering

Utvalget mener diskusjonen over viser at både modell 62 og modell 67 bør kunne nyttes som modell for alderspensjon til uføre. Modellene har litt ulike systemegenskaper, men det er ikke åpenbart hvordan disse forskjellene bør vurderes og vektlegges.

Utvalgets *flertall*, medlemmene *Berg, Bjørgen, Fosse, Holgersen, Overaae, Risa, Røed og Storødegård*, mener likevel at modell 62, der uføre går over på alderspensjon ved fylte 62 år og får et uføretillegg til alderspensjonen, er å foretrekke, og anbefaler at denne legges til grunn for det videre arbeidet. Disse medlemmene legger vekt på at modell 62 er bedre tilpasset logikken i det nye alderspensjonssystemet enn modell 67. Det er grensen for uttak av alderspensjon på 62 år som blir den helt sentrale aldersgrensen i det nye pensjonssystemet. Modell 62 er tilpasset dette, og vil framstå som enklere ved at det fra brukers ståsted ikke inngår mer enn én aldersgrense og at det heller ikke er behov for ulike opptjeningsregler for ulike aldersgrupper. Eksistensen av uføretillegget gir et tydelig signal om at det er «normalt» å arbeide også etter fylte 62 år, og at de som er forhindret fra å arbeide av helsemessige årsaker skal kompenseres for dette. Uføretilleggets størrelse vil reflektere omfanget av det arbeidet som normalt utføres etter fylte 62 år blant arbeidsføre personer, og som dermed anses å ha gått tapt på grunn av manglende ervervsevne. Denne tolkningen legger viktige

føringer for hvordan uføre alderspensjonister eventuelt kan skjermes mot virkningene av framtidige levealdersjusteringer, ved at uføretillegget oppjusteres i den grad arbeidsføre eldre arbeidstakere velger å kompensere for lavere alderspensjon ved å arbeide lenger/mer. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i avsnitt 13.7.

Utvalgets flertall viser til at den viktigste substansielle forskjellen på modell 62 og modell 67 er at modellene innebærer ulike tidspunkter for overgang til alderspensjon. Utvalgets flertall har gått inn for en uføreordning som innebærer noe høyere netto ytelser enn i dagens uførepensjon for uføre i yrkesaktiv alder, samtidig som alderspensjonen til tidligere uføre reduseres tilsvarende; jf. punkt 12.5.5. Med dette systemet vil også uføre – i likhet med yrkesaktive – oppleve en viss nedgang i inntekt ved overgang til alderspensjon. Modell 62 og modell 67 angir ulike tidspunkter for når denne inntektsnedgangen skal finne sted og vil dermed også ha ulike implikasjoner for hvor stor inntektsnedgangen må være innenfor rammen av en kostnadsnøytral reform. Utvalgets flertall mener det er to sentrale hensyn som taler for modell 62 i denne sammenheng. For det første framstår det som lettere for uføre å tilpasse seg en liten inntektsnedgang fra 62 år enn en større inntektsreduksjon fra 67 år. Disse medlemmene vil påpeke at uførestønaden for mange vil være såpass lav allerede i utgangspunktet, at en vesentlig reduksjon ved overgang til alderspensjon kan være problematisk, og dermed også vanskelig å gjennomføre i praksis. Flertallet er derfor usikre på realismen i å gjennomføre modell 67 innenfor rammen av en kostnadsnøytral reform. For det andre innebærer modell 62 at inntektsreduksjonen kommer på samme tidspunkt som det åpnes for fleksibel alderspensjon i folketrygden. Modell 62 gir dermed et bidrag til å redusere pensjonsgapet, og således til å dempe presset mot uføreordningen fra personer som alternativt kan ta ut selvvalgt tidligpensjon fra fylte 62 år.

Utvalgets *mindretall*, medlemmene *Arntsen, Holte, Magnussen, Reegård og Viljugrein* støtter ikke flertallets anbefaling om å velge modell 62 som modell for overgang til alderspensjon for uføre og vil i stedet anbefale modell 67.

Utvalget har i kapittel 10 pekt på pensjonsgapet som oppstår dersom uføres overgang til alderspensjon settes høyere enn 62 år. Mindretallet kan imidlertid ikke se at en overgang til alderspensjon ved 62 år kombinert med et uføretillegg vil redusere utfordringene knyttet til pensjonsgapet i vesentlig grad. Samtidig er det slik at modell 67 vil gi noe

bedre insentiver til å stå i arbeid etter 62 år enn modell 62.

Modell 67 har en klar fordel sammenliknet med modell 62 ved at alle etter overgang til alderspensjon står overfor det samme alderspensjonsregelverket. I modell 62 vil tidligere uføre gjennom uføretillegget få et eget element i sin alderspensjon i tillegg til inntektpensjon og garantipensjon. Uføretillegget kompliserer alderspensjonssystemet og kan være vanskelig å forstå for den enkelte.

Stortingets vedtak om ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden innebærer at den enkelte skal kunne kombinere alderspensjon med arbeidsinntekt uten avkorting av pensjonen. Utvalget har i kapittel 10 gitt uttrykk for at et visst gap mellom uførestønaden og alderspensjonen ved 62 år kan aksepteres, blant annet fordi en i uføreordningen ikke vil ha samme mulighet til å kombinere arbeidsinntekt med uførestønad som ved uttak av alderspensjon. Mindretallet mener det kan være mer problematisk å opprettholde en slik forskjell mellom alderspensjon og uførestønad når tillegget som skal kompensere for at en ikke kan arbeide, integreres i alderspensjonen. Det framstår i modell 62 som uklart hvordan en eventuell avkorting av uføretillegget mot arbeidsinntekt skal skje.

Flertallet har i valg av modell 62 lagt vekt på at 62 år vil være den helt sentrale aldersgrensen i det nye alderspensjonssystemet. Mindretallet ser at 62 år som nedre grense for uttak av alderspensjon vil være en viktig grense i det nye systemet, men mener dette likevel ikke er et tungtveiende argument for å overføre uføre til alderspensjonssystemet ved denne alderen når dette samtidig forutsetter et livsvarig uføretillegg og det legges opp til at en fram til 66 år skal kunne bli alderspensjonist med uførestatus. Etter det mindretallet forstår, vil det fortsatt være slik at de midlertidige ytelsene (sykepenger, ny midlertidig inntektssikring, dagpenger under arbeidsløshet) vil utbetales og tilstås etter 62 år. Det er heller ikke signalisert en reduksjon i alderen for rett til en minstepensjon som i dag er 67 år. Mindretallet anser at en modell med stopp i opptjeningen av alderspensjon ved 62 år og overgang til alderspensjon ved 67 år vil være godt tilpasset det nye pensjonssystemet. Samtidig signaliserer modell 67, i større grad enn modell 62, at en ikke avskriver muligheten for at også uføre over 62 år kan komme tilbake til arbeid.

Mindretallet anser at tilpasninger i forhold til levealdersjusteringen lar seg håndtere innenfor både modell 62 og modell 67, og kan ikke se at dette bør tillegges vekt ved valg av modell. I modell 67 kan alderen for rett til opptjening økes når leve-

aldren øker, eventuelt så kan alderen for overgang til alderspensjon øke. Justeringer av parametrene bør vurderes nærmere i lys av eventuelle tilpasninger i alderspensjonssystemet når det gjelder nedre aldersgrense og alderen for rett til minstepensjon.

I begge modellene vil gjennomsnittlig alderspensjon være lavere enn gjennomsnittlig uførestønad. Ettersom overgangen til alderspensjon skjer på et tidligere tidspunkt, vil modell 62, innenfor en gitt økonomisk ramme, kunne gi en noe høyere alderspensjon til tidligere uføre og dermed mindre forskjell mellom gjennomsnittlig uførestønad og alderspensjon til tidligere uføre. Mindretallet ser at dette kan være en fordel med modell 62. Mindretallet vil samtidig peke på muligheten for tilpasninger i modell 67, for eksempel ved at reguleringen av uførestønaden etter 62 år kan følge reglene for regulering av alderspensjon.

Mindretallet viser for øvrig til kapittel 14 om overgangsregler der det pekes på at modell 62 vil være noe mer komplisert i en overgangsfase.

13.6 Alderspensjon til unge uføre

Dagens ordning som sikrer unge uføre en høyere uførepensjon enn minstepensjonen sikrer også personer som blir uføre i ung alder en høyere alderspensjon enn minstepensjonen. Utvalget legger til grunn at det også framover skal være en ordning som sikrer unge uføre en alderspensjon som er høyere enn garantipensjonen.

Dagens garantiordning gir unge uføre minst 3,3 framtidige pensjonspoeng. Det tilsvarer en årlig inntekt på 4,3 G eller 270 000 kroner med grunnbeløpet fra 1. mai 2006. En enkel tilpasning av dagens ordning til den nye opptjeningsmodellen i folketrygden er å gi unge uføre en årlig opptjening av pensjonsrettigheter på grunnlag av en fastsatt, «garantert» pensjonsgivende inntekt. Nivået på denne garanterte inntekten må fastsettes med utgangspunkt i at den skal gi unge uføre et rimelig nivå på alderspensjonen. Det innebærer at en må ta hensyn til kommende endringer i regelverket på en rekke områder, for eksempel knyttet til den generelle modellen for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, eventuelle justeringer i unge uføre-ordningen, regelverket for når uføre skal gå over på alderspensjon og regelverket for den nye tidsbegrensede inntektssikringen i folketrygden.

Dagens ordning sikrer unge uføre med full opptjening en minste alderspensjon på om lag 150 000 kroner. Dersom unge uføre skal få en like høy

alderspensjon med den nye opptjeningsmodellen, og opptjeningsgrunnlaget settes til 4,3 G årlig, kreves det at unge uføre har vel 41 års opptjening av pensjonsrettigheter. Det er da lagt til grunn uttak av alderspensjon ved fylte 67 år.

Utformingen av ordningen for unge uføre vil avhenge av valg av modell for alderspensjon til uføre. Med modell 62 vil unge uføre få flere opptjeningsår enn med modell 67, men til gjengjeld tas alderspensjonen beregningsteknisk ut fra et tidligere tidspunkt. Den årlige opptjeningen må tilpasses slik at en oppnår det ønskede nivået på alderspensjonen gitt valg av modell for alderspensjon til uføre. Utvalget har ikke vurdert hva som er et rimelig nivå på alderspensjonen til unge uføre.

I dagens ordning vil de fleste unge uføre få lik alderspensjon. Det skyldes kombinasjonen av besteårsregelen og at de fleste har full opptjenings-tid (40 år). I det nye systemet for alderspensjon i folketrygden er det ingen besteårsregel og alle opptjeningsår vil telle med ved beregning av alderspensjonen. Det betyr at alderspensjonen til unge uføre vil variere mer enn i dag.

13.7 Levealdersjustering

13.7.1 Problemstilling

Et hovedelement i pensjonsreformen er innføring av levealdersjustering. Det innebærer at en økning i forventet levealder blant pensjonistene skal føre til en tilsvarende nedgang i de årlige pensjonsytelsene. Yrkesaktive skal kunne motvirke denne effekten ved å arbeide lenger, jf. omtale i punkt 10.3.3. I utvalgets mandat heter det at utvalget skal vurdere og foreslå hvordan delingstallet (levealdersjustering) skal innarbeides i beregningen av alderspensjonen til personer som har mottatt uførepensjon.

Både i Pensjonskommisjonens innstilling og i de to pensjonsmeldingene som er lagt fram (St.meld. nr. 12 (2004–2005) og St.meld. nr. 5 (2006–2007)), er det beregningsteknisk lagt til grunn at de som har mottatt uføreytelser skal omfattes av levealdersjusteringen ved overgang til alderspensjon ved 67 år. En konsekvens av dette er et gradvis fall over tid i alderspensjonen til uføre relativt til lønnsnivået. Dette er igjen en viktig faktor bak den anslåtte nedgangen i statens utgifter til alderspensjon regnet som andel av verdiskapingen, sammenliknet med en videreføring av dagens folketrygd.

Utviklingen i forventet levealder vil avgjøre hvordan levealdersjusteringen påvirker den enkeltes pensjon. Som vist i figur 10.8 anslås det at leve-

aldersjusteringen isolert sett gir en reduksjon i pensjonsnivået ved 67 år på gjennomsnittlig 0,5 prosent pr. år fra 2010 til 2050, dersom levealderen øker i takt med middelalternativet i Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsframskriving fra 2005. I 2050 er levealdersjusteringen anslått å gi et pensjonsnivå ved 67 år som er 18 prosent lavere enn ved 67 år i 2010, når vi sammenlikner med en gjennomsnittslønn. Så lenge reallønnsveksten er høyere enn 0,5 prosent årlig, vil likevel realverdien av alderspensjonen ved 67 år være høyere i 2050 enn i 2010.

Framtidige yrkesaktive vil stå overfor valget mellom å arbeide lenger eller å akseptere en lavere kompensasjonsgrad (pensjon som andel av tidligere inntekt) dersom levealderen øker. Dersom de yrkesaktive utsetter uttaket av pensjon til etter 67 år, vil alderspensjonen til uføre – som ikke har mulighet til å arbeide lenger – over tid bli lavere enn alderspensjonen til jevnaldrende som har vært yrkesaktive fram til pensjonsalderen. Det kan derfor være grunn til å vurdere om uføre bør skjermes for levealdersjusteringen, for eksempel gjennom å øke alderen for overgang fra uførestønad til alderspensjon i takt med endringen i levealderen.

I dag kommer nesten halvparten av nye alderspensjonister fra uførepensjonsordningen. Dersom personer som har mottatt uførestønad unntas fra levealdersjusteringen, kan det medføre et ytterligere press på ordningen, ved at det blir gradvis gunstigere å bli alderspensjonist via uføreordningen framfor å komme direkte fra arbeidslivet. Det er grunn til å tro at omfanget av «gråsonetilfeller», der det er vanskelig å avgjøre om en oppfyller kriteriene for uførestønad, øker når en nærmer seg 67 år. Ved å skjerme de som har mottatt uførestønad helt fra levealdersjusteringen, vil en vesentlig del av de anslåtte økonomiske effektene av pensjonsreformen ikke bli realisert.

Pensjonskommisjonen mente at uførepensjonister, i likhet med andre, bør omfattes av ordningen med levealdersjustering. I NOU 2004: 1 (s. 287) heter det imidlertid: «Dersom befolkningsutviklingen på et senere tidspunkt viser seg å føre til uheldige skjevheter, bør omregningstidspunktet for overgang til alderspensjon revurderes.»

Både i det svenske og i det finske alderspensjonssystemet er det innført mekanismer som innebærer at ytelsesnivået i alderspensjonsordningen tilpasses endringer i levealderen. I begge landene er det lagt opp til at uførepensjonister (sjukersättning/invalidpensjon) omfattes av levealdersjusteringen ved overgang til alderspensjon.

13.7.2 Behandlingen av levealdersjustering

Dersom alderspensjonen til uføre skal omfattes av levealdersjustering, kan dette gjøres ved at aldersgrensene i modell 62 og modell 67 holdes konstante, og endringene i delingstallet ved henholdsvis 66 og 67 år får virke på vanlig måte.

Dersom uførepensjonistene helt eller delvis skal skjermes for virkningene av levealdersjusteringen, kan dette gjøres på ulike måter. I modell 62 synes det mest nærliggende å øke aldersgrensen på 66 år for opptjening og overgang til alderspensjon som benyttes ved beregningen av uføretillegget.

I modell 67 kan en øke grensen på 67 år for overgang til alderspensjon. Alternativt kan en først øke aldersgrensen på 62 år for opptjening av pensjonsrettigheter. Dersom denne når 67 år, kan en deretter øke den felles aldersgrensen for opptjening av pensjonsrettigheter og overgang til alderspensjon.

13.7.3 Utvalgets vurderinger

Levealdersjustering er et sentralt element i pensjonsreformen. Spørsmålet er om uføres manglende mulighet til å kompensere for effekten av levealdersjusteringen tilsier at det foretas tilpasninger, slik at levealdersjusteringen ikke får full effekt på alderspensjonen til uføre. Utvalget har i vurderingen lagt vekt på at regelverket for alderspensjon til uføre bør utformes slik at en som blir ufør skal kunne få om lag samme alderspensjon som om vedkommende var yrkesaktiv fram til forventet pensjoneringsalder.

Den forventede pensjoneringsalderen² i folketrygdens alderspensjon og i AFP-ordningene sett under ett, var i 2005 på 66 år. Dersom forventet levealder øker og senere årskull av yrkesaktive pensjonerer seg ved samme tidspunkt, innebærer levealdersjusteringen at de får lavere kompensasjonsnivå enn yngre årskull. I en slik situasjon anser utvalget at levealdersjusteringen må få full effekt også for alderspensjonen til personer som har mottatt uførestønad. Dersom alderspensjonen til tidligere mottakere av uførestønad ikke påvirkes av levealdersjusteringen, vil dette framstå som urimelig og medføre økt press på uførepensjonsord-

ningen. Det vil også bidra til å undergrave ordningen med levealdersjustering.

I dagens folketrygd endres ikke pensjonsnivået ved overgang fra uførepensjon til alderspensjon. Endringer i modellen for uføreytelse innebærer at alderspensjonen kan avvike fra uførestønaden, men forskjellene etter skatt vil for de fleste med lang opptjening være relativt små. Dersom uføre skal omfattes av levealdersjusteringen, vil dette over tid kunne innebære et betydelig fall i inntektsnivået ved overgang til alderspensjon for mange uføre. Effektene de første årene etter 2010 vil være begrensede, men i 2050 vil ytelsen ved overgang fra uførestønad til alderspensjon bli redusert med om lag 15–20 prosent, dersom forventet levealder utvikler seg i tråd med befolkningsframskrivningene fra SSB. En slik nedgang kan framstå som urimelig for en uførepensjonist ved overgang til alderspensjon, men kan forsvares ut i fra at de yrkesaktive også må akseptere en betydelig reduksjon i inntektsnivået dersom de går over på alderspensjon ved 67 år. Uførestønaden skal være en erstatning for tapt arbeidsinntekt i yrkesaktiv alder, mens utformingen av alderspensjonen til uføre som nevnt tar sikte på at en som blir ufør ikke skal få vesentlig lavere alderspensjon enn om vedkommende var yrkesaktiv fram til forventet pensjoneringsalder.

Statistisk sentralbyrå har i sine beregninger av virkningene av pensjonsreformen lagt til grunn at de ikke-uføre i et system med levealdersjustering og alleårsregel vil utsette avgangstidspunktet med 2/3 år når levealderen øker med ett år, jf. Stensnes m.fl. (2007). Dersom det viser seg at de yrkesaktive kompenserer for økt levealder gjennom å arbeide lenger, mener utvalget det bør vurderes om uførepensjonistene helt eller delvis bør skjermes fra levealdersjusteringen. Forutsetningen er at nye kull av yrkesaktive går senere ut av arbeidslivet enn tidligere årskull. Uten endringer i pensjoneringsmønsteret for de yrkesaktive, bør uførepensjonistene omfattes av levealdersjusteringen på lik linje med andre ved overgang til alderspensjon.

I den nye modellen for alderspensjon skal det bli mulig å kombinere arbeid og pensjon. Det betyr at det blir en frikobling mellom tidspunktet for uttak av pensjon og det tidspunktet den enkelte permanent forlater arbeidslivet. Dagens indikator for forventet pensjoneringsalder (basert på når den enkelte tar ut pensjon), kan således gi et misvisende bilde av utviklingen i avgangsalderen fra arbeidsmarkedet. Det finnes ulike indikatorer på utviklingen i avgangsalder, jf. boks 13.2, men ingen av disse er fullt ut egnet for en automatisk justering av regelverket for når uføre skal gå over på alders-

² Det finnes i dag ulike metoder for å måle pensjoneringsalderen, og *forventet pensjoneringsalder* blir av både Lundutvalget (NOU 1994: 2), Pensjonskommissjonen, Rikstrygdeverket (nå Arbeids- og velferdsdirektoratet) og andre sett på som det mest robuste målet for å vurdere *endringer over tid*. Dette målet sier noe om når en kan *forvente* at personer i en viss alder vil pensjonere seg. Målet tilsvarer begrepet forventet levealder fra demografien som benyttes av SSB, og det beregnes i prinsippet på samme måte.

Boks 13.2 Metoder for å beskrive yrkesaktivitet

Ulike metoder for å beskrive utviklingen i uttreden fra arbeidslivet er beskrevet og vurdert i Villund (2006). Det skilles ofte mellom begrepene pensjoneringsalder og avgangsalder:

Pensjoneringsalder eller *pensjonsalder* betyr normalt den alderen hvor en begynner eller kan begynne å motta inntekt fra ett eller flere definerte sett av pensjonsordninger.

Avgangsalderen fra arbeidsmarkedet er normalt den alderen en trekker seg permanent tilbake fra arbeidsmarkedet.

I dag benyttes *forventet pensjoneringsalder* for å studere endringer i pensjoneringsatferd fra et år til et annet. Forslaget til regler for uttak av alderspensjon i folketrygden, slik det er presentert i St.meld. nr. 5 (2006–2007) innebærer imidlertid at alderspensjon kan tas ut uavhengig av når en velger å tre ut av arbeidslivet. Den enkelte kan ta ut pensjon og fortsette i full stilling som før. Tidspunktet for uttak av alderspensjon vil dermed ikke nødvendigvis være en god indikator på når yrkesaktiviteten opphører.

Gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidsstyrken viser forventet uttreden fra arbeidslivet

basert på arbeidsmarkedsstatistikk. EUROSTAT publiserer årlig gjennomsnittlig avgangsalder fra arbeidsstyrken for EU/EØS-land. Beregningsmetoden baserer seg på arbeidsstyrkeprosentene i ulike aldersgrupper. Grunnlaget for beregning av gjennomsnittlig avgangsalder i Norge, er data fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) om yrkesaktiviteten i ulike aldersgrupper. På grunn av utvalgsstørrelsen, så er presisjonen i de høyeste aldersgruppene ganske lav. Indikatoren vil blant annet også påvirkes av utviklingen i uførepensjoneringen.

Et alternativ til å bruke de ovennevnte størrelsene som indikator på utviklingen i avgangsalderen, kan være å følge utviklingen i *gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt for ikke-uføre over 62 år*. Dette må gjøres på en slik måte at en unngår at utviklingen blir påvirket av sammensetningen av gruppen. For det første må det korrigeres for endringer i alderssammensetningen i gruppen av personer over 62 år, siden det er grunn til å vente at gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt vil falle med økende alder. For det andre må det korrigeres for generell lønnsvekst.

pensjon. Etter utvalgets syn, vil den beste indikatoren trolig være utviklingen i opptjening av pensjonsrettigheter blant yrkesaktive etter 62 år.

Utvalget har vurdert om det allerede nå bør innføres en regel som sier hvordan alderspensjonen til uføre skal påvirkes av endringer i ikke-uføres yrkesdeltakelse etter fylte 62 år. Det er imidlertid så stor usikkerhet knyttet til virkningene av de vedtatte endringene i pensjonssystemet fra 2010 at det er vanskelig å forutsi hvordan en slik regel ville slå ut.

Utvalget anbefaler at det legges opp til en vurdering av tilpasninger av regelverket for alderspensjon til uføre, for eksempel etter fem år, basert på utviklingen i pensjonsgivende inntekt. I vurderingen bør det også tas hensyn til utviklingen i andelen som mottar uførestønad og effekten av levealdersjusteringen på pensjonsnivåene (forholdet mellom uførestønad og alderspensjon). Siktemålet må være at det eventuelt innarbeides mekanismer som gir uføre helt eller delvis en betinget skjerming fra virkningene av levealdersjusteringen.

Dersom uføres overgang til alderspensjon fullt ut skal følge utviklingen i avgangsalderen for de ikke-uføre, innebærer dette at alderen for overgang til alderspensjon må øke med om lag 3 år i

2050, gitt SSBs forutsetninger om utviklingen i forventet levealder. Dette vil gi en vesentlig økning i de samlede utgiftene til alderspensjon og uførestønad, sammenliknet med det som går fram av tidligere beregninger i St.meld. nr. 5 (2006–2007). I disse beregningene er det som nevnt forutsatt at uførepensjonister omfattes fullt ut av levealdersjusteringen. Levealdersjustering av alderspensjonen til uføre utgjør om lag 15 mrd. kroner av de anslåtte innsparingene i utgiftene til alderspensjon i 2050, sammenliknet med en videreføring av dagens system.

Utvalgets forslag innebærer at alderspensjonen til uføre vil omfattes av levealdersjustering dersom yrkesaktive ikke utsetter avgangen fra arbeidslivet når levealderen øker. Dersom de yrkesaktive kompenserer for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger, bør regelverket tilpasses slik at de uføre til en viss grad skjermes for levealdersjusteringen. Utvalget ser at dette kan gi noe svakere økonomiske effekter av pensjonsreformen enn det som er skissert i St.meld. nr. 5 (2006–2007), men mener dette likevel er tilrådelig siden uføre ikke har mulighet til å kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger.

13.8 Kostnadene ved utvalgets forslag

Utvalget har i mandatet ikke fått noe klar økonomisk ramme som utvalgets forslag skal holdes innenfor. Ved vurderingen av uførestønaden har utvalget tatt utgangspunkt i at gjennomsnittlig uførestønad skal være den samme som ved en videreføring av dagens folketrygd, og i at det er en fordel dersom regelverket for uførestønaden er likest mulig beregningsreglene for den nye tidsbegrensede uførestønaden i folketrygden. Ved vurderingen av alderspensjonen til uføre har utvalget tatt utgangspunkt i at gjennomsnittlig alderspensjon skal være noe lavere enn ved en videreføring av dagens folketrygd, før det tas hensyn til nye regler for regulering av alderspensjonen og for levealdersjustering.

Beregninger av konsekvensene av utvalgets forslag må nødvendigvis bli svært usikre, særlig de langsiktige virkningene. Flere forhold bidrar til dette:

1. Utvalget legger til grunn at uførestønaden skal skattelegges som lønn, mens uførepensjon i dag skattelegges etter gunstigere regler. Utvalget har gjennomført beregninger basert på skattereglene for 2006. Men det er usikkerhet, både om utviklingen i skattereglene fram til den nye uførestønaden skal gjennomføres og om hvordan skattereglene for pensjonister vil bli etter innføringen av fleksibel alderspensjon i folketrygden.
2. Regjeringen har ikke lagt fram forslag til overgangsregler for alderspensjon i folketrygden. Disse reglene vil avgjøre behovet for spesielle regler for personer som har mottatt uførestønad og behovet for garantiordninger.
3. De langsiktige virkningene er også avhengig av i hvilken grad utvalgets forslag påvirker antall personer som går over på uførestønad. Utvalget har ikke gjort noen vurdering av dette, men vil peke på at i den grad det er forskjeller mellom ulike løsninger på dette punktet kan det ha vesentlig betydning for statens utgifter til uførestønad og alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad.

På oppdrag fra utvalget har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført beregninger av de økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag. Beregningene er nødvendigvis svært usikre, men de indikerer at dersom uførestønaden utmåles med en kompensasjonsgrad på 66 prosent, så vil statens

netto utgifter til uførestønad i 2050 øke med rundt 1 ½ mrd. kroner. Beløpet er målt i faste lønnskroner med utgangspunkt i et grunnbeløp på 62 892 kroner.

Fordi utvalgets forslag innebærer endret skattelegging av uføre, blir økningen i statens brutto utgifter til uføreytelser relativt stor. Den årlige økningen i 2050 er anslått til om lag 18 prosent, eller 13 mrd. kroner.

Dersom det gjennomføres endringer som gir lavere utgifter til alderspensjon, mener et flertall i utvalget, alle unntatt medlemmene Berg, Overaae og Viljugrein, at dette tilsier at en bør akseptere de økte utgiftene til uførestønad som følger av en ordning med 66 prosent kompensasjonsgrad. Et mindretall, Berg, Overaae og Viljugrein, støtter ikke forslaget om å anbefale en økning i uføreytelser selv om utgiftene til alderspensjon blir lavere. Det vises til mindretallets merknad i avsnitt 12.5.5. Mindretallet vil samtidig peke på at innfasingen av en ny, dyrere uføreordning vil gi økte utgifter allerede på relativt kort sikt, mens lavere utgifter til alderspensjon (sammenliknet med en videreføring av dagens ordning) først er noe en vil kunne oppnå på lang sikt.

For å redusere pensjonsgapet noe, anser utvalget at det kan være hensiktsmessig med en reduksjon i alderspensjonen til uføre, for eksempel ved at opptjeningen av rettigheter til alderspensjon stopper ved 62 år i modell 67, eller ved at den beregningstekniske aldersgrensen i modell 62 settes til vel 66 år. Utvalget mener det kan være rimelig at også de som mottar uførestønad aksepterer en viss nedgang i inntekten ved overgang til alderspensjon. Beregninger viser at dette kan gi en reduksjon i utgiftene til alderspensjon på om lag 1 ½ mrd. kroner, sammenliknet med en videreføring av dagens regelverk.

I St.meld. nr. 5 (2006–2007) er det lagt til grunn at uføre fullt ut skal omfattes av levealdersjusteringen, noe som bidrar til en innsparing i 2050 på om lag 15 mrd. kroner, sammenliknet med om uføre blir helt skjermet fra levealdersjusteringen. De økonomiske konsekvensene av en eventuell skjerming kan derfor bli betydelige. Utvalget foreslår at det skal vurderes en hel eller delvis skjerming dersom yrkesaktive velger å jobbe lenger for å kompensere for levealdersjusteringen. Økt yrkesdeltaking vil gi staten økte inntekter. Denne inntektsveksten vil imidlertid ikke bli stor nok til å finansiere en full skjerming av uføre fra virkningene av levealdersjusteringen.

Kapittel 14

Overgangsregler

14.1 Ulike problemstillinger og tidligere praksis

14.1.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det at «utvalget skal vurdere og foreslå overgangsregler for de foreslåtte tiltakene». I dette kapitlet drøftes ulike overgangsordninger for den nye uførestønaden, som er beskrevet i kapittel 12, og for de to alternativene til ny modell for alderspensjon til uføre, som er beskrevet i kapittel 13. Med overgangsregler menes regler for når og hvordan de nye reglene for uførestønaden og for alderspensjon til uføre skal tre i kraft. Overgangsreglene avgjør hvem som skal omfattes av nye regler og hvordan de nye reglene skal virke.

Overgangsreglene må minst omfatte innfasingen av reglene for den nye uførestønaden. For alderspensjon vil Regjeringen senere foreslå hvilke regler som skal gjelde generelt. Utvalget må imidlertid vurdere om det er behov for spesielle regler for overgang til alderspensjon for uføre, og hvordan den nye modellen for alderspensjon for uføre skal innføres.

Overgangsregler innebærer at ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Overgangsreglene skal ivareta hensynet til den enkeltes rettigheter, sikre at stønadsmottakerne får en forutsigbar uføreytelse og at de har tilstrekkelig tid til å tilpasse seg nye regler. Et generelt utgangspunkt ved fastsetting av overgangsordninger er at personer som mottar en ytelse, ikke skal få for store endringer i ytelsen når ordningen legges om.

Overgangsordningene skal også ta hensyn til samfunnets interesse av en enklest mulig gjennomføring av det nye systemet, som ikke strekker seg alt for langt ut i tid og som gir en viss økonomisk handlefrihet. De samfunnsøkonomiske interessene er blant annet å holde utgiftene innenfor en akseptabel ramme. Det er dessuten ønskelig med en rask innfasing, for å unngå å måtte operere med flere parallelle systemer i en lang periode.

Ønsket om en rask innfasing må avveies mot ønsket om stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte. Rask innfasing kan være administrativt

krevende på kort sikt, men administrativt enklere når innfasingen er gjennomført.

Overgangsreglene bør ikke skape for store terskeeffekter, for eksempel ved at nivået på uførestønaden varierer merkbart ved marginale endringer i faktorer som for eksempel søknadstidspunktet for uføreytelse eller fødselskohort.

14.1.2 Overgangsregler ved endringene i rehabiliteringspenger og attføringspenger, og ved innføringen av tidsbegrenset uførestønad

Utvalget foreslår at den nye uførestønaden ikke lenger skal beregnes som alderspensjon, men som en prosentandel av tidligere inntekt. Omleggingen har klare likhetstrekk med endringene i rehabiliteringspengene og attføringspengene i 2002. Før 1. januar 2002 ble disse ytelsene beregnet som dagens uførepensjon. Fra 1. januar 2002 ble beregningsreglene for rehabiliteringspengene og attføringspengene endret, og ytelsene utmåles nå som 66 prosent av tidligere inntekt.

Rehabiliteringspenger og attføringspenger er ytelser de fleste har i kortere perioder. Endringene i disse ytelsene hadde derfor ikke like stor betydning for samlet livsinntekt som en omlegging av uføreordningen vil ha.

Ved endringene i rehabiliteringspengene og attføringspengene ble det lagt opp til overgangsregler slik at stønadsmottakerne ved ikrafttredelsen kunne regne med å beholde om lag samme netto ytelsesnivå i en rimelig periode. Søknader om rehabiliterings- og attføringspenger som ble fremmet etter at endringen trådte i kraft, ble behandlet etter de nye bestemmelsene. For å sikre at endringene ikke førte til at enkeltpersoner som hadde søkt om eller mottok ytelser skulle gå nevneverdig ned i ytelser da de nye reglene trådte i kraft, fikk personer som hadde rett til rehabiliteringspenger eller attføringspenger pr. 31. desember 2001 fastsatt et fiktivt beregningsgrunnlag som ga om lag samme netto ytelse som de ville ha fått etter gamle regler. Dersom ytelsene ble høyere etter nye regler kunne disse mottakerne velge å gå over til nytt regelverk. Overgangsperioden ble satt

til ett år for rehabiliteringspenger. For mottakere av attføringspenger gjaldt overgangsreglene ut attføringsperioden.

Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 har mange likhetstrekk med omleggingen i beregning av rehabiliteringspengene og attføringspengene i 2002. Ordningen var imidlertid ny, og problemstillingene ved innføringen noe annerledes. De som kunne være aktuelle for tidsbegrenset uførestønad var personer som allerede hadde søkt om uførepensjon. Da endringene for rehabiliterings- og attføringspenger trådte i kraft, var de som skulle omfattes av endringene allerede på disse ordningene. I likhet med rehabiliterings- og attføringspenger, gjaldt overgangsreglene for tidsbegrenset uførestønad kun for nye tilfeller. De som satte fram krav om uførepensjon etter 31. desember 2003 ble ansett som nye tilfeller. Dersom kravet var framsatt før 1. januar 2004 og vilkårene for uførepensjon var oppfylt, ble vedkommende behandlet etter reglene for varig uførepensjon. Den enkelte kunne likevel velge å motta tidsbegrenset uførestønad i stedet for varig uførepensjon dersom vilkårene for tidsbegrenset uførestønad var oppfylt.

14.1.3 Vern av opptjente rettigheter

Trygderettigheter er omfattet av grunnlovens bestemmelser om tilbakevirkning. Det rettslige utgangspunktet er Grunnlovens § 97; «Ingen lov maa gives tilbakevirkende kraft».

Grunnlovens § 97 må, i lys av Høyesterettspraksis, tolkes dit hen at den gir anvisning på en standard. Det er kun den klart urimelige eller urettferdige tilbakevirkning som rammes. Denne standarden, eller normen, vil i praksis avhenge av avveiningen av to hensyn. På den ene siden hensynet til den enkeltes økonomiske trygghet og forutberegnelighet, og på den andre siden hensynet til lovgivers behov for handlefrihet.

Siden § 97 gir anvisning på en standard, vil vurderingen av om en står overfor et tilfelle som er i strid med Grunnloven bero på en skjønnsmessig konkret vurdering. Ved denne vurderingen vil en normalt legge følgende til grunn:

- Stortinget har en vidtgående handlefrihet, som også må ses i sammenheng med dets beskatnings- og bevilgningsmyndighet.
- Rammes enkelte grupper særlig hardt, vil en lettere komme i konflikt med Grunnloven enn om byrdene fordeles på flere; graden av likebehandling har betydning.

- Forventninger om at framtidig opptjening skal skje på en bestemt måte har ikke grunnlovsværn.
- Det avgjørende vil være de økonomiske konsekvensene; dersom nye regler i hovedsak gir de samme ytelsene som tidligere, vil en ikke kunne vinne fram med en påstand om at endringene er i strid med grunnloven.

Justisdepartementet vurderte i en høringsuttalelse til Pensjonskomisjonens forslag hvorvidt den foreslåtte overgangsmodellen¹ var i strid med Grunnloven. Departementet fant at dette ikke var tilfellet. Justisdepartementet viste til at overgangen ville skje gradvis over en lang periode, og at de berørte ville ha mulighet til å innrette seg i forhold til dette.

Uførepensjon har ikke det samme preg av oppsparing som alderspensjon, men vil likevel kunne være en langvarig ytelse.

Nedenfor presenteres to høyesterettsdommer i forbindelse med endringer i folketrygden; Thunheim-saken og Borthen-saken. Høyesterett kom fram til at de aktuelle lovendringene i disse sakene ikke var i strid med Grunnloven. Dommene har bidratt til vesentlige avklaringer når det gjelder grunnlovsværnet for pensjonsytelser fra folketrygden.

Høyesteretts dom fra 1996 i Thunheim-saken gjaldt endringer i de såkalte knekkpunktreglene i 1992, og de overgangsreglene som da var fastsatt for uførepensjonister. De nye knekkpunktreglene innebar at en fra 1992 kun fikk medregnet 1/3 av inntekten mellom 6 G og 12 G ved beregning av pensjonspoeng. Fram til lovendringen gjaldt dette for inntekt mellom 8 G og 12 G. I tillegg ble tilleggspensjonen beregnet etter en pensjonsprosent på 42, mens den tidligere var 45 prosent.

Overgangsreglene fastslo at løpende uførepensjoner skulle endres, ved at den framtidige opptjeningen skulle beregnes etter de nye reglene. Samtidig ble det gitt et garantitillegg, slik at den nominelle pensjonen ikke ble redusert. Garantitillegget ble imidlertid over tid «spist opp» av den alminnelige reguleringen av pensjonene.

Høyesterett fant at dette ikke var i strid med Grunnloven. Det ble lagt vekt på at overgangsreglene medførte at pensjonsopptjening for tiden etter ikrafttredelsen ville skje på samme måte for de som var yrkesaktive som for de som var uførepensjonister. Videre viste Høyesterett til at regelendringene hadde bakgrunn i behovet for inn-

¹ Pensjonskomisjonens forslag til overgangsregler omtales i punkt 14.3.2.

stramming i pensjonsutgiftene, at virkningen av endringene ble dempet av garantitillegget, at endringene rammet de pensjonistene som hadde best økonomi og at reduksjonene i alminnelighet var beskjedne.

Enkelte uførepensjonister kunne få en reduksjon av uførepensjonen på opptil 17 000 kroner årlig på grunn av endringene, men Høyesterett viste til at det heller ikke for slike grupper forelå noen krenkelse av tilbakevirkningsforbudet i Grunnlovens § 97.

I sin dom i Borthen-saken, som ble behandlet parallelt med Thunheim-saken, tok Høyesterett stilling til om innføringen av behovsprøving for forsørgingstillegg var grunnlovsstridig. For Borthen innebar overgangsreglene at hans løpende alderspensjon i utgangspunktet ble redusert med et halvt grunnbeløp, men det ble likevel gitt et garantitillegg som innebar at hans pensjon nominelt sett ikke ble redusert. Garantitillegget ble, som i Thunheim-saken, over tid spist opp av den alminnelige reguleringen av pensjonene.

Førstvoterende konkluderte med at Borthens posisjon som pensjonist, hans forventninger om å opprettholde ektefelletillegget og virkningen for ham av bortfallet, ikke kunne ha en slik gjennomslagskraft i forhold til de behov lovendringen skulle ivareta, at det forelå noen krenkelse av Grunnlovens § 97. Det forelå ingen klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

Utvalget er av den oppfatning at de endringene som foreslås, ligger innenfor de juridiske rammene og ikke vil være i strid med Grunnlovens § 97. I denne sammenhengen vises det særlig til at reduksjonen i stønadsnivået er begrenset.

14.2 Overgangsregler for den nye uførestønaden

Det er viktig at den nye uførestønaden implementeres med hensiktsmessige overgangsordninger. En sentral problemstilling er om de nye reglene skal gjelde for alle uførepensjonister, kun for nye tilfeller, eller for enkelte grupper av dagens uførepensjonister.

Utvalgets forslag til ny uførestønad vil gi om lag samme gjennomsnittlige uføreytelse etter skatt som dagens system. Likevel kan den nye stønaden for enkelte bli høyere eller lavere enn med dagens system som følge av faktorer som blant annet tidligere inntekstshistorie.

Innfasing av nye regler for ny uførestønad kan skje på flere ulike måter. I de neste avsnittene drøftes ulike alternativer for innfasing.

14.2.1 Ny uførestønad til alle etter 2010

En mulig overgangsordning for den nye uførestønaden er at alle som i dag har uførepensjon vil omfattes av de nye reglene. Dette innebærer at alle varig uføre, både de som er uførepensjonister før 2010 og de som blir uføre etter 2010, får en uførestønad beregnet etter den nye modellen. Ordningen kan eventuelt modereres noe slik at ikke alle dagens om lag 300 000 varig uføre får ny ytelse.

Ordningen innebærer en rask innfasing av den nye uførestønaden, og en unngår at det i mange år framover vil være to parallelle systemer, og dermed også to ulike skatteregimer for for uføre. Å kun ha ett system for beregning av uførestønad vil lette de administrative og pedagogiske aspektene ved ordningen.

Dagens uførepensjon blir skattlagt som pensjonsinntekt, mens utvalget foreslår at den nye uførestønaden skal skatlegges som lønn. Lønn skatlegges høyere enn pensjon. Bruttoytelsene vil derfor ikke bli sammenliknbare. Dette fører til at systemet blir mindre oversiktlig og transparent, og det blir vanskelig å sammenlikne ytelsene mellom personer som får uføreytelser fra de to ulike ordningene.

Å gå fra dagens uføreordning til den nye ordningen kan for enkelte innebære endringer i uføreytelsen. Varig uførepensjon bevilges i prinsippet fram til en går over på alderspensjon. Personer som allerede har fått innvilget varig uførepensjon har derfor innrettet seg økonomisk på å motta denne ytelsen fram til overgang på alderspensjon. Å endre nettoytelsen til personer som i dag mottar uførepensjon, vil for mange innebære at den tilvante levestandarden må endres. Dette kan oppfattes som urimelig, og vil medføre at det kan være aktuelt å gi garantier til personer som vil få ytelsen betydelig redusert.

I kapittel 12 *Modell for uføreytelse* illustrerer figur 12.6 at inntektserstatningsmodellen for enkelte inntektsgrupper vil gi lavere netto uføreytelse enn dagens uførepensjon. For den enkelte kan det trolig være enda viktigere at beregningsgrunnlaget endres. Å yte garantier til de som vil få lavere uføreytelse med det nye systemet, samtidig som at alle som vil tjene på den nye uførestønaden med 66 prosent kompensasjon får høyere ytelse enn i dag, kan imidlertid bli kostbart.

Et alternativ til overgang for alle uførepensjonister i 2010, kan være at alle etter et bestemt år, for eksempel 2020, skal få beregnet uføreytelsen etter den nye modellen. Nye mottakere av den nye uførestønaden trenger imidlertid ikke tid til å tilpasse seg det nye systemet, og derfor burde disse

motta ytelsen etter nye regler fra 2010. Dersom de nye reglene først skal gjelde for eksisterende uførepensjonister fra 2020, vil det gi dem bedre tid til å tilpasse seg økonomisk til den nye ordningen. Etter ti år har dessuten om lag 30 prosent av uførepensjonistene i 2010 gått over på alderspensjon, og en omlegging vil derfor gjelde langt færre.

Konvertering av uførepensjonen

Det er mulig å gjennomføre en rask overgang til den nye uførestønaden som ikke nødvendigvis vil endre ytelsen som skissert ovenfor. I prinsippet kan de som allerede er uførepensjonister i 2010 beholde netto uføreytelse dersom ytelsen konverteres til den nye ordningen på en slik måte at den disponible inntekten etter omleggingen om lag tilsvarer den ytelsen den enkelte får i dag. En slik overgangsordning kombinerer ønsket om forutsigbarhet og en rask innføring av det nye systemet.

Sverige hadde en slik overgangsordning da den svenske uførepensjonen ble endret i 2003. Sverige hadde, i likhet med Norge, en uførepensjon som var utformet på samme måte som alderspensjonen. Fra 1. januar 2003 gikk de over til en uføreordning (sjukersättning) der ytelsen blir beregnet som 64 prosent av tidligere inntekt.

I Sverige fikk alle de om lag 425 000 uførepensjonistene pr. 1. januar 2003 ytelsen teknisk sett omregnet til en ytelse i det nye stønadssystemet. Utgangspunktet var at den enkeltes disponible inntekt skulle endres så lite som mulig. Den omregnede ytelsen ble deretter behandlet på samme måte som sjukersättningen som ble innvilget etter ikrafttredelsestidspunktet. Overgangsreglene førte til at de nye beregningsreglene umiddelbart ble innført for alle stønadmottakere.

En liknende overgangsordning kan også være aktuell i Norge. Ordningen vil innebære at om lag 300 000 uførepensjonister får ytelsene konvertert til det nye systemet. Konverteringen innebærer at dagens brutto uføreytelse omregnes til et høyere beløp, slik at den nye nettoytelsen tilsvarer dagens nettoytelse. Deretter må det fastsettes et fiktivt inntektsgrunnlag ved å dele brutto (omregnet) uføreytelse på 66 prosent. Det nye inntektsgrunnlaget kan brukes til å regne ut ny uføreytelse for personer som endrer uføregrad etter 2010.

Konvertering av de eksisterende ytelsene fører til at en unngår to parallelle systemer for beregning av uføreytelse og to parallelle skatteregimer for personer som er varig uføre. En ulempe ved å konvertere dagens uførepensjonister til den nye ordningen, er at veldig mange vil omfattes. Dette kan være administrativt krevende. For å begrense

antallet som eventuelt skal konverteres, kan en løsning være at for eksempel kun personer som er født etter et bestemt år skal konverteres til den nye uføreytelsen. Dette omtales nærmere i punkt 14.2.3.

En problemstilling ved konvertering er at nivået på dagens uføreytelse er avhengig av sivilstand, mens den nye uførestønaden er foreslått å være uavhengig av sivilstand. Utgangspunktet er at det nye systemet uten differensiering er noe dyrere enn dagens system med differensiering. I dagens system får alle enslige en grunnpensjon som er om lag 9000 kroner (0,15 G) høyere enn grunnpensjonen til gifte/samboende. For minstepensjonister differensieres også særtillegget etter sivilstand. Den nye uføreordningen favoriserer derfor gifte/samboende framfor enslige i forhold til dagens system.

Sivilstandsdifferensieringen i dagens pensjonssystem er i seg selv ikke et problem ved konvertering. Ved endringer i sivilstanden til personer som har fått konvertert uføreytelsen, vil imidlertid ytelsen kunne bli lavere eller høyere enn den ville vært hvis ytelsen ikke var konvertert. Personer som endrer sivilstand fra gift til enslig vil få en ytelse som er om lag 9000 kroner lavere pr. år enn om konverteringen hadde funnet sted da vedkommende var enslig. En person som går fra enslig til gift eller samboende, vil tilsvarende få 9000 kroner mer enn med dagens system.

For at ingen skal tape i forhold til dagens regelverk ved eventuelle endringer i sivilstanden etter konverteringen, kan en ta utgangspunkt i at alle er enslige ved konverteringen. Dette vil imidlertid føre til økte utgifter. Ved utgangen av 2006 var 56 prosent av uførepensjonistene gift eller samboende. Hvis denne gruppen skulle få omregnet sin uførepensjon som om de var enslige, ville dette innebære en merutgift på om lag 1,6 mrd. kroner årlig. Det kan være vanskelig å argumentere for at alle som er gift eller samboende plutselig skal få økt sin uføreytelse med 9000 kroner. Å endre uføreytelsen for de som endrer sivilstand etter konverteringen er ingen god løsning. De administrative hensynene tilsier at det er viktig at konverteringen er av engangskaraktér.

Ved en eventuell konvertering bør en derfor legge til grunn den faktiske utbetalte uførepensjonen ved konverteringen, og akseptere at enkelte vil vinne eller tape ved endringer i sivilstand i forhold til tidspunktet ved konvertering. Dette kan oppfattes som urettferdig. Ønsket om å ikke administrere to ulike systemer veier imidlertid tyngre enn hensynet til fullstendig rettferdighet.

En bør imidlertid lage egne regler for gifte/samboende minstepensjonister som blir enslige etter at konverteringen har funnet sted. Det bør være et krav om at ytelsen for en som blir enslig etter konverteringen ikke skal være lavere enn minsteytelsen i den nye uførestønaden.

Utvalget legger til grunn at ordningen med ektefelle tillegg avvikles for nye mottakere av uførestønad. For eksisterende uførepensjonister legger ikke utvalget til grunn at ordningen skal endres. Eventuelle ektefelle tillegg holdes utenom ved konvertering av dagens ytelse, slik at det bare er grunnytelsen (grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg) som konverteres. Ektefelle tillegg beholdes som en separat ytelse. For uførepensjonister som har behovsprøvd barnetillegg ved konverteringen, bør dette også holdes utenfor ved beregningen av bruttoytelsen. Barnetillegg vil falle bort når barna fyller 18 år, og det vil derfor ikke være rimelig å innlemme dette tillegget i grunnlaget for konverteringen. Barnetillegget bør derfor gis som en separat ytelse for dem dette gjelder.

Størrelsen på den konverterte bruttoytelsen vil ha betydning for den prosentvise endringen i utbetalt ytelse hvis en øker arbeidsinnsatsen fordi det fiktive inntektsgrunnlaget for de som er enslige blir høyere enn for de som er gifte. Dette er imidlertid marginale forskjeller, og også her bør hensynet om å ikke administrere to ulike systemer veie tyngre enn hensynet til fullstendig rettferdighet.

14.2.2 Ny uførestønad kun til personer som blir uføre etter 2010

En annen overgangsordning kan være at personer som blir uføre før 2010 beholder uførepensjonen som i dag, mens nye uføre får den nye uførestønaden.

Ordningen innebærer en rask innføring av det nye systemet for nye uføre, men at en samtidig i mer enn 40 år vil ha to ulike systemer for varig uføreytelse. Hvis en 18-åring blir ufør i 2009, vil vedkommende gå over på alderspensjon med uføretillegg ved 62 år først i 2053.

Ordningen innebærer samtidig at personer fra samme kohort og med samme inntektshistorikk kan få ulik uføreytelse siden det er tidspunktet for uførepensjoneringen som har betydning for uføreytelsen.

Med slike overgangsregler vil de som mottar uførepensjon før 2010 motta dagens ytelse fram til de går over på alderspensjon. Alderspensjonen vil imidlertid for mange helt eller delvis bli beregnet med en annen opptjeningsmodell enn det som lå til

grunn for uførepensjonsberegningen. Dette kan virke noe merkelig, da uførepensjonen i utgangspunktet var beregnet som en alderspensjonsytelse. Mange vil derfor få ulik alderspensjon og uførepensjon.

Med denne overgangsordningen må det tas stilling til om personer som mottar gradert uførepensjon før 2010, og får økt uføregrad etter 2010, skal få hele uførepensjonen beregnet etter de reglene som gjaldt før 2010. For å unngå usikkerhet rundt ytelsen ved endringer i uføregrad, bør personer som er uføre før 2010 trolig beholde ytelsen etter dagens system.

Som omtalt under punkt 14.2.1 ble det ved omleggingen av uføreordningen i Sverige innført enkelte justeringer for de uføre. I utgangspunktet beholdt de som allerede var uføre tilnærmet den samme ytelsen som tidligere. Hvis det senere skjedde endringer, for eksempel i uføregraden, gikk vedkommende over til det nye systemet. Denne systemomleggingen synes å ha ført til en del problemer som følge av at mange uførepensjonister har klaget inn endringer i uførepensjonen.

14.2.3 Ny uførestønad for personer født etter et bestemt år

Et tredje prinsipp for overgangsregler er at alle som er født etter et gitt år omfattes av de nye reglene. Nye uføre fra 2010 vil da kun omfattes av det nye systemet dersom de er født etter et bestemt år. Ordningen vil sikre likebehandling av personer som er født i samme år. Denne tilnærmingen kan i prinsippet kombineres med de overgangsreglene som er drøftet under punkt 14.2.1 og 14.2.2.

Ordningen kan for eksempel knyttes opp mot overgangsreglene for alderspensjon i folketrygden. Hvis en tar utgangspunkt i Pensjonskommisjonens forslag til overgangsregler, er det nærliggende at årstallet som avgjør om en vil få uføreytelse utmålt etter dagens system eller etter de nye reglene vil være 1950 eller 1965. I Pensjonskommisjonens forslag til overgangsregler er 1950-kohorten den siste kohorten som ikke omfattes av den nye opptjeningsmodellen, mens 1965-kohorten er den første kohorten som kun omfattes av den nye opptjeningsmodellen.

Dersom årstallet som skiller mellom nytt og gammelt uførepensjonsregelverk settes til 1950, må de aller fleste av dagens uførepensjonister gå over på nytt system. Personer som er født i 1950 vil være 60 år i 2010. Ved overgang til alderspensjon ved 62 år for mottakere av uføreytelser, innebærer

Tabell 14.1 Forslag til overgangsregler for varig uføre

Kohort	Uføreordning for uførepensjonister før 1.1.2010	Uføreordning for nye uføre etter 1.1.2010
≤1950	Dagens uførepensjon	Dagens uførepensjon
≥1951	Konvertering til ny ytelse	Ny uførestønad (inntektserstatningsmodell)

dette at de aller fleste av dagens uførepensjonister vil få beregnet den nye uførestønaden etter inntektserstatningsmodellen som beskrevet i kapittel 12.

Antallet som får ny ytelse i det nye systemet kan imidlertid reduseres med denne ordningen. Et alternativ er at de eldste kohortene uførepensjonister får konvertert ytelsen over på nytt system som beskrevet under punkt 14.2.1, mens de yngste kohortene får den nye uførestønaden.

Dersom årstallet som skiller mellom dagens uførepensjon og den nye uførestønaden settes til 1965, vil langt færre omfattes av omleggingen enn hvis skillet går ved 1950-kohorten. En svakhet hvis det er 1965-kohorten som skiller mellom ny og gammel ytelse, er at nye uføre som er født før 1965 vil kunne få uførepensjon beregnet etter dagens regelverk helt fram til 2030. Det synes lite hensiktsmessig. I Pensjonskommissjonens forslag til overgangsregler vil personer som er født i 1964 få 14/15 (93 prosent) av alderspensjonen utmålt med den nye opptjeningsmodellen. Det kan da virke noe underlig at disse helt fram til 2030 skal få utmålt uførepensjon fullt og helt etter dagens system.

Også denne typen overgangsregler kan modifiseres slik at ikke alle som er født etter 1965 får omgjort sin nåværende ytelse til det nye systemet. Også her vil for eksempel de eldste kohortene kunne få konvertert ytelsen over i nytt system, mens de yngste kohortene får den nye uførestønaden.

Uavhengig av om det skilles mellom gammelt og nytt system for 1950- eller 1965-kohorten, kan det være aktuelt med garantiordninger som sikrer at nåværende uførepensjonister ikke får betydelige kutt i uførepensjonen. Garantiordninger er kostbare, og vil være mer omfattende jo flere som omfattes av det nye systemet.

14.2.4 Konklusjon

Etter en samlet vurdering, har utvalget kommet til følgende konklusjon for overgangsreglene for varig uføre:

- Kohorter født i 1950 eller tidligere vil være minst 60 år i 2010. Disse får uførepensjon beregnet etter dagens regler uavhengig om de blir uføre før eller etter 2010.

- Alle nye uføre som er født i 1951 eller senere får den nye uføreytelsen dersom de blir uføre etter 2010.
- Kohortene født i 1951 eller senere får konvertert dagens uførepensjon til en bruttoytelse som gir tilsvarende nettoytelse som dagens system ved at det fastsettes et fiktivt inntektsgrunnlag som er tilpasset skattereglene for 2010.
- Ytelsen blir konvertert etter sivilstand pr. 1. januar 2010. Barnetillegg og ektefelle tillegg holdes utenfor konverteringen, og beholdes som separate ytelser.
- Dersom gifte/samboende minstepensjonister som har fått konvertert sin ytelse pr. 1. januar 2010 endrer sivilstand, vil disse være garantert minste ytelsen i den nye uførestønaden.
- Personer med hvilende pensjonsrett får fastsatt et fiktivt inntektsgrunnlag som sikrer dem den samme netto ytelsen som de hadde tidligere.

Tabell 14.1 oppsummerer utvalgets konklusjon.

14.3 Overgangsregler for alderspensjon til uføre

14.3.1 Innledning

Overgangsreglene for alderspensjon til personer som har mottatt en uføreytelse bør i størst mulig grad følge de reglene som gjelder generelt. Regjeringens forslag til overgangsregler for alderspensjon er imidlertid ikke kjent.

Nedenfor omtales først ulike forslag til overgangsregler for alderspensjon i folketrygden. Deretter diskuteres overgangsregler for uføre alderspensjonister i lys av modellvalg for alderspensjon for uføre.

14.3.2 Overgangsregler for alderspensjon

Regjeringen tok i St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden* ikke stilling til hvordan ny modell for opptjening av alderspensjon i folketrygden skal innføres. I meldingen heter det at overgangsreglene skal ivareta hensynet til at den enkeltes pensjon blir forutsigbar, og til at en har rimelig tid til å tilpasse seg nye

regler. Overgangsreglene skal samtidig ta hensyn til samfunnets interesser ved at gjennomføringen av det nye systemet blir enklest mulig og ikke strekker seg altfor langt ut i tid. Ved vurdering av overgangsregler må en også ta hensyn til økonomiske virkninger og hva som vil være hensiktsmessige systemtekniske løsninger.

I stortingsmeldingen omtales tre ulike måter å innføre nye opptjeningsregler i folketrygden på: Pensjonskommisjonens forslag, de overgangsreglene som ble benyttet i 1992 og overgang til nytt opptjeningsystem for personer som er født etter et bestemt år.

Pensjonskommisjonens forslag

Pensjonskommisjonen foreslo i sin rapport en gradvis innføring av nye opptjeningsregler. Personer som er født i 1950 eller tidligere vil etter dette forslaget få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter dagens system. Personer som er født i 1965 eller senere, vil få sin pensjonsopptjening beregnet fullt ut etter det nye systemet. De vil være 45 år eller yngre i 2010.

Personer som er født i årene 1951–1964 vil få sin pensjonsopptjening beregnet som et veid gjennomsnitt av opptjeningen i dagens system og i nytt system. Med dette forslaget vil de første som får sin pensjon delvis basert på det nye systemet, være personer født i 1951. Disse vil være 62 år i 2013 og vil da ha 1/15 pensjonsopptjening fra nytt system og 14/15 fra dagens system. Personer som er født i 1952 vil få 2/15 fra nytt system og 13/15 etter gammelt system. Nytt system vil være innført for 62-åringene som tar ut alderspensjon i 2027. Fram mot 2060 vil det utbetales alderspensjoner som delvis er beregnet etter dagens system. Pensjonskommisjonens forslag illustreres i tabell 14.2.

Overgangsreglene som ble benyttet i 1992

I 1992 ble opptjeningsmodellen i folketrygden endret. Da ble proSENTsatsen for beregning av tilleggspensjonen i folketrygden («pensjonsproSENTen») redusert fra 45 prosent til 42 prosent, samtidig som knekkpunktet for pensjonsopptjening ble redusert fra 8 G til 6 G. I 1992 la en vekt på at allerede opptjente rettigheter skulle beholdes i henhold til det gamle regelverket, mens pensjonsopptjeningen fra 1992 skulle beregnes etter de nye reglene.

Ved en slik overgangsordning vil den enkelte beholde opptjente rettigheter, mens det bare er opptjening av nye rettigheter som berøres av regelendringen. Denne typen overgangsordning gjør at omleggingen vil kunne ta meget lang tid før den får full effekt. For eksempel innebærer omleggingen i 1992 at det først er personer som pensjoneres i 2032 som vil kunne ha all opptjening basert på nye regler.

Reformen av alderspensjonssystemet som foreslås nå er mer omfattende, og på mange måter ikke direkte sammenliknbar med regelendringene som ble gjennomført i 1992. I 1992 ble opptjeningsproSENT og knekkpunkt endret innenfor eksisterende system. Besteårsregelen og 40-årsregelen ble beholdt. Forslaget var en ensidig innstramming i ytelsene sammenliknet med regelverket før 1992.

Overgang til nytt opptjeningsystem for personer født etter et bestemt år

Et tredje alternativ er at personer født før et bestemt år følger dagens opptjeningsregler, mens personer født etter et bestemt år følger nye opptjeningsregler. Om et slikt alternativ vil gi en raskere overgang til et nytt opptjeningsystem enn Pensjonskommisjonens forslag, avhenger av hvem som eventuelt skal omfattes av det nye regelverket. Et ytterpunkt kunne være at bare nye personer som er født for eksempel etter 1990 omfattes av

Tabell 14.2 Andel av pensjon fra dagens opptjeningsystem og fra ny modell med Pensjonskommisjonens forslag til overgangsregler

Fødselsår	Tidspunkt for overgang til alderspensjon gitt pensjonering ved 62 år	Tidspunkt for overgang til alderspensjon gitt pensjonering ved 67 år	Andel fra dagens system	Andel fra ny modell
1950	2012	2017	15/15	-
1955	2017	2022	10/15	5/15
1960	2022	2027	5/15	10/15
1965	2027	2032	-	15/15

nytt regelverk. Dette vil innebære at innfasingen av det nye systemet vil ta svært lang tid sammenliknet med Pensjonskomisjonens forslag. Et annet ytterpunkt er at personer som er nær pensjonsalderen i 2010 også fikk sine rettigheter beregnet etter nytt regelverk, for eksempel alle som er født etter 1950. Dette ville gi en kortere innfasingperiode enn Pensjonskomisjonens forslag.

Regjeringen vil i forbindelse med lovforslaget for ny alderspensjon i folketrygden, som det tas sikte på å legge fram i 2007, presentere et konkret forslag til overgangsregler for alderspensjon i folketrygden.

14.3.3 Innfasing av nytt system for alderspensjon til uføre

Utvalget legger til grunn at uføre skal omfattes av de samme overgangsordningene for alderspensjon som øvrige alderspensjonister. Overgangsreglene for alderspensjon i folketrygden vil først bli kjent etter at utvalgets rapport er lagt fram. Utvalget har derfor tatt utgangspunkt i Pensjonskomisjonens forslag til overgangsregler ved omtalen av overgangsreglene for alderspensjon. Dersom Stortinget fastsetter andre overgangsregler, må overgangsreglene som utvalget foreslår tilpasses disse.

I kapittel 13 har flertallet i utvalget foreslått modell 62 som ny modell for alderspensjon til uføre, mens mindretallet anbefaler modell 67. Modell 62 og 67 er ulikt utformet, noe som innebærer at de derfor må ha ulike overgangsregler.

Modell 62

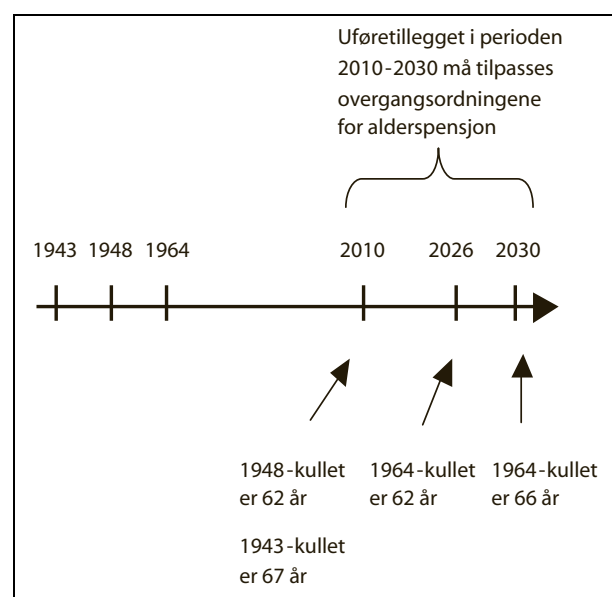
I dag skjer overgang fra uførepensjon til alderspensjon ved 67 år. I modell 62 skjer overgangen fra uførestønad til alderspensjon ved 62 år. I modell 62 er uføretillegget beregnet på grunnlag av at opptjening og overgang til alderspensjon skjer ved vel 66 år. Gjennomsnittlig alderspensjon med ny opptjeningsmodell vil da om lag tilsvare alderspensjonen med dagens folketrygd. Dette skyldes at den nye opptjeningsmodellen isolert sett er noe dyrere enn dagens opptjeningsmodell. Ved overgang fra vel 66 år får en lavere alderspensjon enn ved overgang fra 67 år som følge av færre opptjeningsår og effekten av delingstallet.

Uføre alderspensjonister som helt eller delvis får alderspensjon fra *dagens* opptjeningsmodell, vil derfor få lavere alderspensjon enn med dagens folketrygd ved overgang til alderspensjon ved 67 år hvis opptjening stanser og overgang skjer fra vel 66 år. For at den gjennomsnittlige alderspensjonen for uføre ikke skal være mer enn svakt lavere enn gjen-

nomsnittet for dagens folketrygd, må derfor uføretillegget for kohortene som omfattes av dagens system (det vil si 1951–1964-kohortene) tilpasses overgangsreglene for alderspensjonen.

Figur 14.1 illustrerer når ulike fødselskohorter er 62, 66 og 67 år. I 2010 vil 1948-kohorten være 62 år, og vil med modell 62 gå over på alderspensjon. 1948-kohorten vil ha all opptjening av alderspensjon i dagens folketrygd. Derfor må et eventuelt uføretillegg beregnes som om vedkommende sto i arbeid til 67 år. Med Pensjonskomisjonens forslag til overgangsregler for alderspensjon i folketrygden, er 1964-kohorten den siste kohorten som får deler av alderspensjonen fra dagens system. Denne kohorten blir 62 år i 2026. I den nye ordningen for alderspensjon til uføre legges det opp til at en kan få innvilget uførestønad til fylte 66 år. En som er født i 1964-kohorten vil være 66 år i 2030. Dette innebærer at uføretillegget må tilpasses overgangsordningene i folketrygden helt fram til 2030.

For de kohortene som er født i perioden 1951–1964 vil uføretillegget tilpasses overgangsordningene for alderspensjon som illustrert i tabell 14.2. En person født i 1951 vil få utmålt uføretillegget med 14/15 av dagens system, og med 1/15 av den nye opptjeningsmodellen. Dette innebærer at 14/15 av uføretillegget beregnes som om vedkommende skulle stått i arbeid og gått over på alderspensjon ved 67 år i dagens system. Det resterende 1/15 av uføretillegget beregnes etter ny opptjeningsmodell der både opptjening og overgang til alderspensjon skjer ved vel 66 år. Beregningen av uføretillegget er illustrert i tabell 14.3.



Figur 14.1 Tidslinje for fødselskohorter som kan få alderspensjon fra dagens system

Tabell 14.3 Beregning av uføretillegget med Pensjonskommisjonens forslag til overgangsregler

Kohort	Andel alderspensjon fra dagens system	Andel alderspensjon fra ny modell	Alderspensjon til uføre	Uføretillegg
1951	14/15	1/15	14/15 med dagens system – opptjening og overgang 67 år. 1/15 med ny modell – opptjening og overgang 66 år.	Differansen mellom alderspensjonen beregnet i kolonnen til venstre, og mellom summen av 14/15 av dagens system med opptjening og overgang 62 år og 1/15 av ny modell med opptjening og overgang 62 år.
1955	10/15	5/15	10/15 med dagens system – opptjening og overgang 67 år. 5/15 med ny modell – opptjening og overgang 66 år.	Differansen mellom alderspensjonen beregnet i kolonnen til venstre, og mellom summen av 10/15 av dagens system med opptjening og overgang 62 år og 5/15 av ny modell med opptjening og overgang 62 år.
1960	5/15	10/15	5/15 med dagens system – opptjening og overgang 67 år. 10/15 med ny modell – opptjening og overgang 66 år.	Differansen mellom alderspensjonen beregnet i kolonnen til venstre, og mellom summen av 5/15 av dagens system med opptjening og overgang 62 år og 10/15 av ny modell med opptjening og overgang 62 år.
1964	1/15	14/15	1/15 med dagens system – opptjening og overgang 67 år. 14/15 med ny modell – opptjening og overgang 66 år.	Differansen mellom alderspensjonen beregnet i kolonnen til venstre, og mellom summen av 1/15 av dagens system med opptjening og overgang 62 år og 14/15 av ny modell med opptjening og overgang 62 år.
1965	-	15/15	15/15 med ny modell – opptjening og overgang 66 år.	Differansen mellom alderspensjonen beregnet i kolonnen til venstre, og mellom 15/15 av ny modell med opptjening og overgang 62 år.

For personer som er født i 1965 eller senere vil overgangen til alderspensjon skje fra 62 år, og beregningen av uføretillegget blir som beskrevet i kapittel 13.

Utvalget foreslår at personer som allerede har uførepensjon og er 62 år eller mer i 2010 (det vil si kohorter som er født før 1948), beholder dagens uførepensjon fram til de fyller 67 år.

Modell 67

Overgangsreglene for modell 67 vil være mindre kompliserte enn for modell 62. Prinsippet bak modell 67, er at alle går over på alderspensjon ved 67 år, men at opptjeningen stanser ved 62 år i den nye modellen. Da vil gjennomsnittlig alderspensjon til uføre være om lag som i modell 62. Per-

soner med hele eller deler av alderspensjonen fra dagens folketrygd vil imidlertid få lavere pensjon enn i dag hvis opptjeningen stanser ved 62 år på grunn av færre opptjeningsår. Alderspensjonen for uføre må derfor tilpasses Pensjonskommisjonens overgangsregler, på samme måte som for modell 62.

Hvor stor andel av pensjonsopptjeningen som skal stanse enten ved 67 år med dagens folketrygd, eller ved 62 år med den nye opptjeningsmodellen, er avhengig av hvilken kohort en tilhører. En person født i 1951, vil få 14/15 av pensjonen beregnet etter dagens system, og 1/15 beregnet etter det nye systemet. For 1951-kohorten vil derfor 14/15 av pensjonsopptjeningen stanse med dagens opptjeningsmodell ved 67 år, mens 1/15 av pensjonsopptjeningen vil stanse med den nye opptjenings-

modellen ved 62 år. Tabell 14.2 illustrerer hvor store andeler de ulike kohortene får med opptjening til 67 år i dagens system og til 62 år med ny opptjeningsmodell.

Forslag om å beholde uførepensjonen livet ut for personer som er uføre før 2010

Overgangsreglene som er beskrevet over forutsetter at alle, eller nesten alle, av dagens uførepensjonister får alderspensjon beregnet etter modell 62 eller 67. Disse overgangsordningene kan kombineres med en annen overgangsmodell som presenteres nedenfor.

Dersom noen som er uførepensjonister før 2010 skal beholde dagens uførepensjon, kan det argumenteres for at disse skal beholde denne ytelsen livet ut uavhengig av fødselskohort. Dette gir en meget enkel og forutsigbar ordning. For den enkelte vil den ytelsen som ble utmålt ved uføretidspunktet beholdes livet ut dersom en ser bort fra delingstall og endret regulering.

I tillegg til at forslaget er enkelt, kan det begrunnes med at det nye pensjonssystemet blant annet er laget for at de som er i arbeid skal få bedre insentiver med den nye opptjeningsmodellen. De

uføre kan ikke arbeide, og vil derfor ikke påvirkes av insentivene i den nye opptjeningsmodellen. Årsaken til at det innføres en ny opptjeningsmodell i folketrygden er imidlertid ikke kun for å skape bedre arbeidsinsentiver. I tillegg har om lag 20 prosent av dagens uførepensjonister gradert uførepensjon, og insentivene i den nye opptjeningsmodellen vil ha mulighet til å påvirke disse.

Hvis en slik overgangsordning skal gjennomføres, vil en etter 2010 ha 70–80 år med løpende utbetalinger av alderspensjon etter dagens system. Kohorten som er født i 1991, kan bli ufør ved 18 år i 2009. Hvis de siste i kohorten lever til de er mellom 90 og 100 år, vil en helt fram til 2080–2090 utbetale løpende ytelser fra dagens system. Å operere med to ulike alderspensjonssystemer i så lang tid er ikke ønskelig og vil samtidig være administrativt kostbart. Utvalget vil derfor ikke anbefale dette.

14.3.4 Regulering av alderspensjon til uføre

Utvalget legger til grunn at alderspensjonen til uføre skal følge den endrede reguleringen av løpende alderspensjoner som er foreslått i St.meld. nr. 5 (2006–2007).

Vedlegg 1

Uføreordningen i åtte europeiske land

1 Innledning

Utvalget har kartlagt uføreordningen i åtte europeiske land, blant annet alle de nordiske landene. Formålet har vært å kartlegge viktige egenskaper ved ordningene, som bakgrunn for utvalgets vurdering av hvordan den norske uføreordningen bør utformes. Ambisjonen har vært å dekke ytelsene både fra obligatoriske og supplerende ordninger og også beskrive hovedtrekk ved alderspensjonssystemet. I dette vedlegget oppsummeres noen viktige erfaringer fra kartleggingen. Framstillingen tar utgangspunkt i regelverk og satser for 2006.

2 Uføreordningen i Sverige

2.1 Innledning og hovedtrekk

Det svenske sosialforsikringssystemet består av obligatoriske, offentlige ordninger kombinert med frivillige, arbeidsmarkedsbaserte ordninger.¹ Omkring 90 prosent av arbeidstakerne er dekket av avtaler om tjenestepensjon, som også gir dekning ved uførhet.

Alderspensjonssystemet i Sverige ble reformert i 1999. Det ble innført fleksibel pensjonsalder fra 61 år, med garantipensjon tilgjengelig fra fylte 65 år. Reformeringen av alderspensjonssystemet medførte nye prinsipper for beregning og finansiering av ytelsene. Det nye systemet bygger på livsinntektsprinsippet. Ytelsen blir aktuarisk avkortet ved avgang før fylte 65 år. Den offentlig garanterte alderspensjonen er obligatorisk og består av tre deler: Inntektpensjon, premiepensjon og garantipensjon.

Ytelsene ved uførhet ble frikoblet fra pensjonssystemet fra 1. januar 2004. Uføreytelsene tilhører nå sosialforsikringssystemet, og beregningsgrunnlaget for ytelsene er endret. Betegnelsen på ytelsen avhenger av alder; den kalles «aktivitetsersättning» for personer i alderen 19–29 år og

«sjukersättning» for personer i alderen 30–64 år. Ytelsen er inntektsavhengig og beregnes på grunnlag av anslått inntektstap. Anslått inntektstap beregnes som gjennomsnittet av de tre årene med høyest inntekt innenfor en forutgående tidsperiode («rammetid»), der lengden på tidsperioden avhenger av alder.

Sverige har høy yrkesdeltaking for arbeidstakere over 50 år, både for kvinner og menn. Særlig for arbeidstakere i de eldste aldersgruppene (55–64 år) er yrkesdeltakingen høy, sammenliknet med andre OECD-land. I aldersgruppen 60–64 år er yrkesdeltakingen hele 61,5 prosent for menn og 55,4 prosent for kvinner. Ni prosent av befolkningen i alderen 20–64 år mottar sjuk- eller aktivitetsersättning.

2.2 Alderspensjon i Sverige

2.2.1 Innledning

Alderspensjonssystemet i Sverige ble reformert i 1999. Reformen medførte nye prinsipper for beregning og finansiering av alderspensjonen. I det nye systemet er det ingen øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter. Det er en øvre grense for opptjening på om lag 29 900 SEK i måneden i 2006 – tilsvarende vel 300 000 NOK pr. år – og alle skattepliktige inntekter opp til den øvre grensen gir opptjening av pensjonsrettigheter. Mottakere av eksempelvis sykepenger og ledighetsytelser tjener opp pensjonsrettigheter på grunnlag av utbetalt stønad.

2.2.2 Offentlig alderspensjon

Den fleksible pensjonsalderen i Sverige er 61 år, men garantipensjonen utbetales først fra fylte 65 år. Det er ingen øvre aldersgrense for opptjening av pensjonsrettigheter, og den enkelte står i prinsippet fritt til å arbeide så lenge en selv ønsker. En kan dessuten fortsette å arbeide, og dermed få opptjening av pensjonsrettigheter, selv om en har tatt ut hel eller delvis pensjon.

Alderspensjonen består av tre deler: Inntektpensjon, premiepensjon og garantipensjon.

¹ Beskrivelse av det svenske pensjons- og sosialforsikringssystemet finnes på Försäkringskassans hjemmeside (www.forsakringskassan.se) og på det svenske sosialdepartementets hjemmeside (www.regeringen.se/sb/d/1474). Se også Försäkringskassan (2004).

Inntektpensjonen er løpende finansiert ved at innbetalinger fra dagens arbeidstakere utbetales som pensjon til dagens pensjonister. Premien til inntektpensjonen er på 16 prosent av pensjonsgivende inntekt. Den årlige pensjonspremien godskrives en fiktiv, individuell sparekonto. Rettighetene til inntektpensjonen akkumuleres gjennom det yrkesaktive livet og reguleres med lønnsveksten. Pensjonen kan tas ut fra fylte 61 år. Ved uttak etter fylte 61 år justeres den årlige ytelsen aktuarisk med en faktor som blant annet bestemmes av forventet levealder for den aktuelle alderskohorten (levealdersjustering) og alderen ved uttak av pensjon (pensjoneringsaldersjustering).

Premiepensjonen er en innskuddsbasert alderspensjonsordning som gir en livsvarig ytelse. Avgiften til premiepensjonen utgjør 2,5 prosent av arbeidsinntekten. Systemet er fondert med individuelt valg av fondsforvalter, og en kan velge inntil fem ulike fond. Størrelsen på de årlige innskuddene, lengden på spareperioden og kapitalavkastningen bestemmer hvor stor premiepensjonskapitalen blir. I likhet med inntektpensjonen kan premiepensjonen tas ut fra fylte 61 år. Ved uttak etter fylte 61 år justeres ytelsen aktuarisk på samme måte som inntektpensjonen.

Garantipensjonen er en offentlig, skattefinansiert minstesikring som tilstår personer med lav eller ingen opptjening av inntekts- og premiepensjon. Ytelsen avhenger av botid, og full garantipensjon krever 40 års botid fra fylte 25 år. Maksimal garantipensjon er fra 1. januar 2006 på 84 561 SEK (2,13 såkalte prisbasbelopp²) for ugifte og 75 430 SEK (1,9 prisbasbelopp) for gifte. Garantipensjonen avkortes krone for krone mot inntektpensjon over 3,07 prisbasbelopp (121 879 SEK) for enslige, og 2,7 prisbasbelopp for gifte. Minsteytelsen tilsvarende om lag 72 000 NOK for enslige og 64 000 NOK for gifte.

2.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

Det finnes flere typer supplerende ytelser, men de viktigste ordningene bygger på avtaler mellom partene i arbeidslivet. I Sverige er om lag 90 prosent av lønsmottakerne dekket av ulike tjenestepensjonsordninger. Det er fire hovedgrupper av ordninger, som omfatter henholdsvis statsansatte, ansatte i kommuner og landsting, funksjonærer i privat sektor og arbeidere i privat sektor.

² Ett prisbasbelopp er fra 1. januar 2006 fastsatt til 39 700 SEK.

For ansatte i offentlig sektor er tjenestepensjonen en kombinasjon av en ytelsesbasert og en innskuddsbasert ordning. For ansatte i privat sektor er tjenestepensjonen utelukkende innskuddsbasert. Ytelsen fra de innskuddsbaserte ordningene avhenger av hvor lenge en står i arbeid, størrelsen på pensjonspremien, når pensjonen tas ut, avkastningen på pensjonsformuen og hvorvidt en velger livsvarig eller tidsbegrenset utbetaling av pensjonen. Det er derfor vanskelig å anslå kompensasjonsnivået. Pensjonen fra de innskuddsbaserte ordningene kan tas ut fra fylte 55 år. Den ytelsesbaserte pensjonen er livsvarig, og den kan tidligst tas ut fra fylte 61 år.

For ansatte i staten (PA03) er pensjonsavgiften 2,5 prosent fra fylte 23 år, og 4,5 prosent fra fylte 28 år. Inntekter opp til 30 inkomstbasbelopp³ (1 335 000 SEK) gir opptjening av pensjonsrettigheter. For 2,5 prosent av den totale pensjonsavgiften kan en selv velge forsikringselskap og forvaltningsform. Den resterende delen av pensjonsavgiften settes av til supplerende alderspensjon som forvaltes av forsikringselskapet på det statlige området. Den ytelsesbaserte alderspensjonen opptjenes fra fylte 28 år og gir en kompensasjon på 60 prosent av inntekten i intervallet fra 7,5 (333 750 SEK) til 20 (890 000 SEK) inkomstbasbelopp.

For ansatte i kommuner og landsting (KAP-KL) er den totale pensjonsavgiften 4,0 prosent for inntekter opp til 7,5 inkomstbasbelopp og 1,6 prosent for inntekter over 7,5 inkomstbasbelopp.⁴ Inntekter over 7,5 ganger inkomstbasbeloppet gir dessuten opptjening av en ytelsesbasert pensjon fra fylte 28 år. Den ytelsesbaserte pensjonen tilsvarende 55 prosent av inntekten mellom 7,5 og 20 inkomstbasbelopp, og 27,5 prosent av inntekten mellom 20 og 30 inkomstbasbelopp.

Det finnes også andre supplerende pensjonsordninger knyttet til medlemskap i fagforeninger eller ytelser fra private forsikringsordninger.

2.3 Uføreordningen i Sverige

2.3.1 Innledning

Stønad ved uførhet ble frikoblet fra pensjonssystemet fra 1. januar 2004 og erstattet med «sjuk- og aktivitetstersättning». Uføreytelsen tilhører nå sosialforsikringssystemet. Ytelsen er inntektsavhengig og beregnes på grunnlag av anslått inn-

³ Ett inkomstbasbelopp er fra 1. januar 2006 fastsatt til 44 500 SEK.

⁴ Fra 2007 er avgiften økt til 4 prosent for inntekter opp til 30 inkomstbasbelopp. Avgiften skal gradvis økes til 4,5 prosent fram til 2010.

tekt(s bortfall). Anslått inntekt beregnes som et gjennomsnitt av de tre årene med høyest inntekt innenfor en tidsperiode (såkalt rammetid) og lengden på tidsperioden avhenger av alder.

2.3.2 Offentlig uførepensjon

Inngangskriterier

Stønad innvilges ved en uføregrad på minst 25 prosent. Betegnelsen på ytelsen er avhengig av alder; den kalles aktivitetsersättning for personer i aldersgruppen 19–29 år og sjukersättning for de i aldersgruppen 30–64 år. Arbeidsevnen må være nedsatt på grunn av sykdom eller annen reduksjon av psykisk eller fysisk prestasjonsevne. Det er et medisinsk inngangskriterium. Sosiale forhold eller arbeidsmarkedssituasjonen skal ikke tillegges vekt.

Den medisinske vurderingen foretas av vedkommendes lege, mens beslutningen om innvilgelse av stønad tas av Socialförsäkringsnemnden⁵ (SFN) hos Försäkringskassan. Försäkringskassan skal, når det anses som nødvendig, kreve at vedkommende undersøkes av lege eller utredes på annen måte for å bedømme medisinsk tilstand, arbeidsevne og behov for og muligheter til rehabilitering.

Personer mellom 30 og 64 år kan innvilges sjukersättning dersom arbeidsevnen er varig nedsatt med minst en fjerdedel. En kan få hel, $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{1}{4}$ sjukersättning. Fastsettelse av uføregraden avhenger av hvilke muligheter en har til å forsørge seg gjennom arbeid. Sjukersättning innvilges inntil videre eller med tidsbegrensning. Når arbeidsevnen er midlertidig nedsatt i minst ett år kan det innvilges tidsbegrenset sjukersättning.

Personer i aldersgruppen 19–29 år gis aktivitetserättning dersom inntektsevnen er varig eller midlertidig nedsatt med minst en fjerdedel. I likhet med sjukersättning kan en få hel, $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{1}{4}$ aktivitetserättning. Aktivitetserättning er en tidsbegrenset ytelse som kan tilstås for en periode på inntil tre år.

Ytelsesnivå

Aktivitets- og sjukersättning består dels av en inntektsavhengig ytelse og dels av en grunnsikring. Den inntektsavhengige ytelsen tilsvarer 64 prosent av anslått inntektsbortfall. Når aktivitets- og sjuker-

sättning beregnes, legges den inntektsavhengige ytelsen «i bunnen» og deretter fyller en opp med garantiersättning for å nå minste ytelsesnivået, som er 2,1– 2,4 prisbasbeløpet, avhengig av alder.

Den inntektsavhengige ytelsen beregnes på grunnlag av anslått inntektsbortfall. Anslått inntektsbortfall beregnes som et gjennomsnitt av de tre årene med høyest bruttoinntekt innenfor en forutgående tidsperiode («rammetid»). Lengden på rammetiden varierer med alder:

- 5 år for en person som er 53 år eller eldre
- 6 år for en person som er mellom 50–52 år
- 7 år for en person som er mellom 47–49 år
- 8 år for en person som er 46 år eller yngre

For personer over 30 år er dermed beregningsreglene gunstigere desto yngre en er.

Reglene om rammetid må dels ses i sammenheng med at rammetiden regnes fra søknadstidspunktet. Siden mange har gått minst to år på sykepenger, og dermed hatt lavere inntekt enn som yrkesaktive, mente en at rammetiden burde være minst to år lengre enn det antall år som inngår i gjennomsnittet, jf. Ds 2000:39. Videre ble det vurdert at det var mer sannsynlig at unge hadde «ikke representative inntektsår», på grunn av studier, omsorgsarbeid eller mottak av andre ytelser, og rammetiden er derfor lenger for yngre enn for eldre arbeidstakere.

Den inntektsavhengige sjuk- og aktivitetserättningen tilsvarer 64 prosent av anslått inntektsbortfall. Størrelsen på ytelsen avhenger av uføregrad, og høyeste årlige ytelse er 4,8 ganger prisbasbeløpet, vel 190 000 SEK.

Garantiersättningen skal gi en økonomisk grunnsikring, og ytelsen er uavhengig av tidligere arbeidsinntekt. Størrelsen på garantiersättningen avhenger av botid og baseres på beregnet forsikringstid, som består av faktisk og framtidig forsikringstid.⁶ For å få uavkortet garantiersättning er det krav om minst 40 års forsikringstid. Er forsikringstiden kortere enn 40 år skal garantinivået avkortet med 1/40 pr. år under 40 år. Garantiersättningen avkortet mot den inntektsavhengige ytelsen. Til personer som ikke har inntektsavhengig sjuk-/aktivitetserättning utbetales det årlig hel garantiersättning med et beløp som tilsvarer et gitt garantinivå. Garantnivået er avhengig av alder og tilsvarer 2,1 ganger prisbasbeløpet for personer i alderen 19–20 år. Deretter øker ytelsen med 0,05 prisbasbeløp for hvert toårsintervall opp til fylte 30 år. Garantnivået ved hel garanti-

⁵ Socialförsäkringsnemnden (SFN) består av 7 medlemmer hvor fordelingen av medlemmer følger etter den prosentvise andel av stemmene som riksdagspartiene får i sine respektive län. To øvrige medlemmer er representanter fra fagorganisasjonene. Medlemmene utnevnes for fire år.

⁶ Forsikringstid regnes fra og med det året en fyller 16 år til og med det året en fyller 64 år.

Tabell 1.1 Garantiersättning 2006 (minsteytelse)

Ytelse	Alder	Garantinivå målt i prisbasbelopp (= 39 700 SEK)	Garantinivå pr. år i SEK
Aktivitetsersättning	19–20 år	2,10 * prisbasbeloppet	83 370
	21–22 år	2,15 * prisbasbeloppet	85 355
	23–24 år	2,20 * prisbasbeloppet	87 340
	25–26 år	2,25 * prisbasbeloppet	89 325
	27–28 år	2,30 * prisbasbeloppet	91 310
	29 år	2,35 * prisbasbeloppet	93 295
Sjukersättning	30–64 år	2,4 * prisbasbeloppet	95 280

Kilde: Socialdepartementet.

ersättning tilsvarer 2,4 prisbasbelopp (95 280 SEK) for personer mellom 30–64 år. Tabell 1.1 viser garantinivået for de respektive aldersgruppene.

Inntektsgrunnlaget for uføreytelsen, og dermed også ytelsen, reguleres årlig i takt med prisveksten.

Arbeidsinntekt som ikke overstiger 1/8 av normal arbeidsinntekt ved heltidsarbeid skal som regel ikke påvirke retten til hel sjuk- eller aktivitetsersättning. Dersom arbeidsinntekten blir høyere enn dette, skal Försäkringskassan vurdere både tilbakebetaling av utbetalt ytelse og om uføregraden skal reduseres.

Ytelsene skattlegges som lønnsinntekt, men det beregnes ikke «allmän pensionsavgift», som er på sju prosent i 2006.

2.3.3 *Uførepensjon fra supplerende ordninger*

Det finnes ulike typer supplerende uføreytelser. De viktigste ordningene bygger på avtaler mellom partene i arbeidslivet, og framstillingen under omfatter disse ordningene. De avtalebaserte ordningene grupperes gjerne etter hvilken del av arbeidsmarkedet ordningene dekker. De fire store avtaleområdene omfatter statsansatte, ansatte i landsting og kommuner, funksjonærer i privat sektor og arbeidere i privat sektor.

Tilleggsytelsene fra de avtalebaserte ordningene er spesielt viktige for dem som har inntekter som er høyere enn taket i sosialforsikrings-systemet, som er lik 7,5 ganger prisbasbeloppet. Men tilleggsytelsene gir også et vesentlig supplement til inntekten for personer med lavere inntekter. Den totale uføreytelsen er høyest for statsansatte og lavest for ansatte i privat sektor. Tabell 1.2 viser størrelsen på tilleggsytelsen innenfor de fire ulike avtaleområdene for tre ulike inntektsnivåer som yrkesaktiv.

For en årsinntekt på 180 000 SEK varierer tilleggsytelsene fra de supplerende ordningene fra 29 400 SEK for ansatte i kommuner og fylkeskommuner og arbeidere i privat sektor til 37 800 SEK for statsansatte. For en årsinntekt på 360 000 SEK er forskjellene større. Tilleggsytelsen for statsansatte er på 114 300 SEK og på 41 500 SEK for arbeidere i privat sektor. Ved en årsinntekt på 600 000 SEK øker forskjellene ytterligere. En årsinntekt på 600 000 SEK gir en tilleggsytelse for statsansatte på hele 308 700 SEK, mens den er 41 500 SEK for arbeidere i privat sektor, altså lik tilleggsytelsen for de som har en inntekt på 360 000 SEK.

Tabellen viser at statsansatte får de høyeste tilleggsytelsene, og at tilleggsytelsen er vesentlig høyere for de med høyest inntekt. Arbeidere i privat sektor får de laveste tilleggsytelsene. Tilleggsytelsen øker jevnt for inntekter opp til 7–7,5 prisbasbelopp. For inntekter høyere enn 7,5 prisbasbelopp er ytelsen fastsatt til 41 500 SEK. Tilleggsytelsen for ansatte i kommuner og landsting og funksjonærer i privat sektor ligger i intervallet mellom statsansatte og ansatte i privat sektor. I lønnsoppgjøret våren 2007 ble det enighet om at arbeidere i privat sektor skulle få samme pensjonsvilkår som funksjonærer.

2.3.4 *Alderspensjon til uførepensjonister*

Personer som mottar inntektsavhengig sjuk- eller aktivitetsersättning opparbeider rett til offentlig alderspensjon. Grunnlaget for opptjeningen av rettigheter har vært den såkalte «antagandeinkomsten» med fratrukk for «allmän pensionsavgift» på sju prosent, altså 93 prosent av inntektsgrunnlaget. Antagandeinkomsten er den inntekten som ligger til grunn for utmålingen av sjuk- og aktivitetsersättning. Fra 2007 opparbeides det rett til alderspensjon på grunnlag av 80 prosent av inntektsgrunnlaget. Den svenske regjeringen har samtidig

Tabell 1.2 Uføreytelser fra offentlig ordning (aktivitets- og sjuikersättning) og fra supplerende ordninger. 2005.

Avtaleområde	Stat	Kommune/fylkeskommune		Privat sektor: Funksjonærer		Privat sektor: Arbeidere		
		SEK	Kompensasjon	SEK	Kompensasjon	SEK	Kompensasjon	SEK
<i>Inntekt som yrkesaktiv 180 000 SEK</i>								
Offentlig ytelse	115 200	64 %	115 200	64 %	115 200	64 %	115 200	64 %
Supplerende ytelse	37 800	21 %	29 388	16 %	27 000	15 %	29 388	16 %
Samlet kompensasjon	153 000	85 %	144 588	80 %	142 200	79 %	144 580	80 %
<i>Inntekt som yrkesaktiv 360 000 SEK</i>								
Offentlig ytelse	189 120	53 %	189 120	53 %	189 120	53 %	189 120	53 %
Supplerende ytelse	114 300	32 %	83 400	23 %	86 256	24 %	41 508	12 %
Samlet kompensasjon	303 420	84 %	272 520	76 %	275 376	76 %	230 628	64 %
<i>Inntekt som yrkesaktiv 600 000 SEK</i>								
Offentlig ytelse	189 120	32 %	189 120	32 %	189 120	32 %	189 120	32 %
Supplerende ytelse	308 700	51 %	239 400	40 %	242 256	40 %	41 508	7 %
Samlet kompensasjon	497 820	83 %	428 520	71 %	431 376	72 %	230 628	39 %

Kilde: Lindquist & Wadensjø (2005).

varslet at det skal utredes å endre reguleringen av antagandeinkomsten, slik at den skal øke mer enn prisveksten.

For å finansiere oppbyggingen av rettigheter til alderspensjon betaler staten en særskilt alderspensjonsavgift på 18,5 prosent av den pensjonsgivende ytelsen til alderspensjonssystemet. Garantiersättningen er ikke pensjonsgivende inntekt, og gir følgelig ikke rett til alderspensjon.

I de fleste tjenestepensjonsordningene opparbeides det også rettigheter til alderspensjon dersom en blir uførepensjonert, men mindre enn om en hadde fortsatt i jobb.

Overgang fra uføre- til alderspensjon skjer ved fylte 65 år i den offentlige ordningen, og normalt ved samme alder også i tjenestepensjonsordningene. Siden inntektpensjonen kan tas ut fra 61 år, betyr det at det er økonomisk fordelaktig å gå over på sjuikersättning framfor å velge alderspensjon fra 61 år. En mer utførlig beskrivelse av denne problemstillingen finnes i kapittel 8 i rapporten.

3 Uføreordningen i Danmark

3.1 Innledning og hovedtrekk

Det danske sosialforsikringssystemet består av obligatoriske, offentlige ordninger og frivillige, arbeidsmarkedsbaserte ordninger.⁷ Avtalefestede arbeidsmarkedsbaserte ordninger er utbredt, og spiller en viktigere rolle for standardsikringen enn i Norge. De danske kommunene har ansvaret for

saksbehandling og utbetaling av ulike ytelser, og spiller dermed en sentral rolle i det offentlige sosialforsikringssystemet.

Alderspensjonssystemet i Danmark består av mange ulike elementer, og framstår som komplisert. Den obligatoriske offentlige alderspensjonen, «folkepensionen», er ikke gradert etter inntekten som yrkesaktiv, og avkortes delvis mot inntekten som pensjonist. Det finnes ulike typer supplerende, arbeidsmarkedsbaserte ordninger, og de viktigste er de avtalefestede ordningene, som omfatter nærmere 90 prosent av arbeidstakerne.

Systemet for uførepensjon har samme oppbygging som systemet for alderspensjon: Offentlige minsteytelser supplert med ytelser fra arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Det er ikke lenger et medisinsk vilkår for å få uførepensjon, og ytelsen kalles derfor «førtidspensjon». Den offentlige førtidspensjonen er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv. Minstenivået er klart høyere enn i Norge, men ytelsen avkortes mot annen inntekt. Ytelsesnivået i de arbeidsmarkedsbaserte ordningene varierer, men synes gjennomgående å være relativt moderat.

Danmark har relativt høy yrkesdeltaking for arbeidstakere over 50 år, både for kvinner og menn. Særlig for arbeidstakere i alderen 55–59 år ligger yrkesdeltakingen høyt både sammenliknet

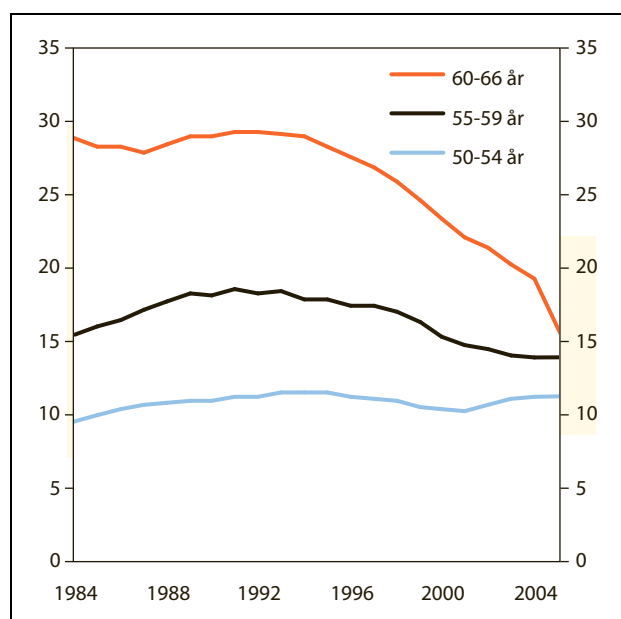
⁷ Internettssidene til det danske Sosialdepartementet (www.social.dk) er en innfallsport til informasjon om det danske systemet.

med andre OECD-land og med Norge, men i denne aldersgruppen er til gjengjeld arbeidsledigheten relativt høy. Yrkesdeltakingen faller betydelig etter fylte 60 år, og både for kvinner og menn er den på linje med OECD-gjennomsnittet i aldersgruppen 60–64 år.

Andelen uførepensjonister er lavere enn i Norge, men likevel høy blant OECD-landene. Antall personer med uførepensjon nådde en topp på slutten av 1990-tallet, da vel 270 000 personer mottok førtidspensjon. De siste årene har antallet vært relativt stabilt rundt 260 000 personer.

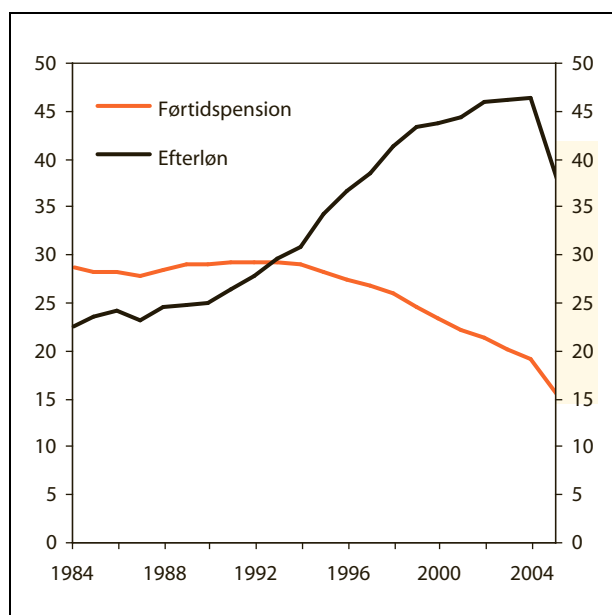
Rundt 2/3 av førtidspensjonistene er i alderen 50–66 år. Figur 1.1 viser at det har vært en sterk nedgang i hyppigheten av førtidspensjon i aldersgruppen 60–66 år siden første del av 1990-tallet. Utviklingen i 2005 er påvirket av at aldersgrensen for folkepensjon ble redusert fra 67 til 65 år i 2004. Også i aldersgruppen 55–59 år har hyppigheten av førtidspensjon gått ned, mens den har vært relativt stabil i aldersgruppen 50–54 år.

Utviklingen i antall personer på førtidspensjon må ses i sammenheng med antall personer på andre ordninger. Figur 1.2 viser at for aldersgruppen 60–66 år, har det etter 1990 vært en sterk vekst i antall personer på såkalt «etterlønn», en tidligpensjonsordning som gir mange mulighet til å gå av fra fylte 60 år. Reglene for etterlønn er kompliserte, og varierer mellom ulike sektorer. Reglene har blitt strammet inn de siste årene slik at pensjo-



Figur 1.1 Danmark: Antall personer på førtidspensjon i utvalgte aldersgrupper som andel av befolkningen. Prosent

Kilde: Danmarks statistikk.



Figur 1.2 Danmark: Antall personer i alderen 60–66 år på førtidspensjon eller etterlønn som andel av befolkningen. Prosent

Kilde: Danmarks statistikk.

nen øker ved senere uttak av etterlønn. Hensikten har vært å stimulere til å stå lenger i arbeid. Nedgangen i antall personer på etterlønn i 2005 er også påvirket av reduksjonen i aldersgrensen for folkepensjon.

3.2 Alderspensjon i Danmark

3.2.1 Innledning

Alderspensjonssystemet i Danmark er komplisert og består av mange, ulike komponenter. Det er vanlig å dele komponentene i tre grupper:

- Den obligatoriske offentlige folkepensjonen
- Arbeidsmarkedsbaserte ordninger
- Privat pensjonssparing

3.2.2 Folkepensjon – offentlig alderspensjon

Den obligatoriske offentlige alderspensjonen – «folkepensjonen» – er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv. Den er derfor et minstesikringssystem. Folkepensjonen behovsprøves mot annen inntekt som pensjonist. I 2004 ble aldersgrensen for uttak av folkepensjon redusert fra 67 år til 65 år. Det er innført en ordning med aktuariell premiering av personer som velger å utsette pensjoningene i inntil 10 år etter fylte 65 år. For å opptjene dette «ventetillegget» må en – i tillegg til å ha utsatt uttaket av folkepensjonen – kunne dokumentere å ha arbeidet minst 1500 timer.

For danske statsborgere kreves det minst tre års botid i Danmark mellom 15 og 65 år for å ha rett til folkepensjon. For andre kreves det 10 års botid, og fem av disse må være i perioden rett før pensjonen tas ut. For å få full folkepensjon kreves det 40 års botid mellom fylte 15 og fylte 65 år.

Folkepensjonen består av et grunnbeløp, et pensjonstillegg, en supplerende pensjonsytelse og personlige tillegg (2006-beløp):

Grunnbeløpet var på 58 032 DKK årlig i 2006. Beløpet utbetales uavhengig av tidligere inntekt. Dersom pensjonisten har arbeidsinntekt over 246 500 DKK, avkortes grunnbeløpet (30 prosent) mot det overskytende beløpet, slik at dersom arbeidsinntekten overstiger 439 900 DKK utbetales det ikke noe grunnbeløp. Andre pensjonsinntekter, kapitalinntekter m.m. inngår ikke i grunnlaget for avkorting av grunnbeløpet.

Pensjonstillegget er på 58 416 DKK for enslige og 27 276 DKK for andre. Summen av grunnbeløp og pensjonstillegg blir dermed 116 448 DKK for enslige og 85 308 DKK for gifte og samboere. Pensjonstillegget avkortes både mot egen og eventuell ektefelle/samboers samlede inntekt, inklusive kapitalinntekter og andre pensjonsinntekter. For enslige starter avkorting (30 prosent) når inntekten overstiger 54 400 DKK, og tillegget faller helt bort når inntekten passerer 249 100 DKK. For pensjonister som er gifte eller samboende tas det også hensyn til ektefellens/samboers inntekt og avkorting avhenger av om ektefellen er pensjonist eller ikke.

Pensjonister med særlig svak økonomi har også rett til en supplerende pensjonsytelse, som utgjør 6300 DKK i 2006. Denne ytelsen avkortes mot annen inntekt på samme måte som pensjonstillegget, og det er dessuten et krav at den likvide formuen er relativt lav.

Summen av grunnbeløp, pensjonstillegg og supplerende pensjonsytelse er 122 748 DKK for enslige i 2006, dvs. tilsvarende om lag 131 000 NOK. Danske alderspensjonister betaler skatt på samme måte som lønnstakere, men ikke det såkalte arbeidsmarkedsbidraget, som er en bruttoskatt på åtte prosent på arbeidsinntekter.

Personlige tillegg kan utbetales til alderspensjonister med dårlig økonomi. Disse er, i motsetning til de øvrige ytelsene, skattefrie, og betales ut av kommunene til dekning av enkelte utgifter, for eksempel til oppvarming og helse.

Folkepensjonen reguleres årlig med utgangspunkt i en egen «lov om en satsreguleringsprosent». Hovedprinsippet er at pensjonen skal reguleres med gjennomsnittet av årslønnsveksten til arbeidere og funksjonærer, men med et tidsetterslep.

3.2.3 Alderspensjon fra arbeidsmarkedsbaserte ordninger

Det finnes en lang rekke arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger som gir supplerende alderspensjon. Ordningene er dels obligatoriske og lovfestede og dels avtalefestet mellom partene i arbeidslivet. Ordningene i privat sektor er, i motsetning til folkepensjonen, fonderte og gir livsvarige ytelser fra fylte 65 år. I de fleste ordningene kan pensjonen tas ut fra 60 år, men den blir da avkortet.

Arbeidsmarkedets tillægspensjon (ATP) er en obligatorisk, lovfestet innskuddsordning som omfatter alle sysselsatte med en arbeidstid på minst ni timer pr. uke. Ordningen ble innført i 1964, og den ventes å gi tilleggspensjon til rundt 98 prosent av alle framtidige alderspensjonister. Størrelsen på innskuddet er uavhengig av inntekt, men blir gradert etter arbeidstid. Innskuddet varierer også noe mellom offentlig og privat sektor. Det maksimale innskuddet for heltidsansatte i privat sektor er knapt 3000 DKK årlig, og gjelder alle som arbeider minst 117 timer pr. måned. Innskuddet betales med 1/3 av arbeidstaker og 2/3 av arbeidsgiver. ATP gir en livsvarig årlig utbetaling fra fylte 65 år på maksimalt 40 prosent av grunnbeløpet i folkepensjonen.

Nærmere 90 prosent av arbeidstakerne er medlem av en avtalefestet arbeidsmarkedspensjonsordning. De fleste av disse ordningene er innskuddsbaserte. Innskuddene varierer betydelig mellom ordningene, og flere av ordningene er fortsatt under oppbygging. I offentlig sektor betales det for mange et årlig innskudd på 12 prosent av lønn, men innskuddet for enkelte grupper går opp i 17,3 prosent. I privat sektor har mange et årlig innskudd på 9 prosent av lønna. I LO/DA-området⁸ ble innskuddet økt til 10,8 prosent i 2006. Som hovedregel betaler arbeidstakere 1/3 av premien og arbeidsgiverne 2/3.

Når de arbeidsmarkedsbaserte ordningene er fullt utbygd, vil utbetalingene fra disse ordningene bli en meget viktig del av inntektssikringen for alderspensjonistene. Ifølge Velfærdskommissjonen (2005), vil de gjennomsnittlige bruttoutbetalingene fra supplerende pensjoner målt som andel av samlede pensjoner øke fra 1/3 i 2003, til knapt halvparten i 2078. Mesteparten av økningen kommer før 2020. Den gjennomsnittlige inntekten til alderspensjonistene, målt som andel av inntekten

⁸ LO er hovedorganisasjon for 17 medlemsforbund for arbeidstakere, mens DA (Dansk Arbejdsgiverforening) er hovedorganisasjon for 13 arbeidsgiverorganisasjoner.

til en gjennomsnittlig lønsmottaker vil samtidig øke fra rundt 2/3 til rundt 3/4.

Pensjonsordningen for statlige tjenestemenn er nedfelt i en egen lov. Ordningen sikrer en maksimal alderspensjon tilsvarende 57 prosent av sluttlønn fra fylte 65 år. Maksimal opptjening krever 37 opptjeningsår etter fylte 25 år, det vil si tidligst ved fylte 62 år. Fra 60 til 65 år kan medlemmer med minst ti års ansiennitet ta ut førtidspensjon, men da blir pensjonen avkortet. Omfanget av avkortingen avhenger av ansiennitet og pensjoneringsalder. For personer med en ansiennitet på 35 år eller mer er avkortingen 10 prosent ved uttak av pensjon i en alder av 60 år.

3.3 Uførepensjon i Danmark

3.3.1 Innledning

Systemet for uførepensjon består – som systemet for alderspensjon – av en offentlig minstepensjon og supplerende, arbeidsmarkedsbaserte ytelser. Danmark innførte et nytt system for uførepensjon fra 1. januar 2003. Det var primært en reform av det offentlige systemet, men endringene har også fått konsekvenser for de arbeidsmarkedsbaserte ordningene. Det nye systemet innebar både en endring av ytelsesstrukturen, et nytt regelverk og et nytt system for saksbehandling. Bakgrunnen for reformen var blant annet ønsker om forenkling og om å standardisere saksbehandlingen for å sikre likebehandling. Reformen må også ses på bakgrunn av Socialreformen av 1998, som innebar økt vekt på tidlig forebyggende innsats og skjerpning av kravet om at alternativer skal undersøkes før uførepensjon tilstås.

3.3.2 Førtidspensjon – offentlig uførepensjon

Uførepensjon, kalt «førtidspensjon» i Danmark, kan gis til personer mellom 18 og 65 år som oppfyller kravene til opptjening mv. Den offentlige førtidspensjonen er en minstesikringsordning med relativt høyt ytelsesnivå sammenliknet med minstepensjonen i Norge, også etter skatt.

Det er de samme kravene til botid for å få førtidspensjon som for å få alderspensjon og de samme reglene for hvordan botid påvirker pensjonens størrelse. Full førtidspensjon krever dermed 40 års botid i alderen 15–65 år, og pensjonen avkortes proporsjonalt dersom samlet botid er lavere enn 40 år.

Uførepensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, pensjonsgivende og nivået svarer til dagpengene ved arbeidsledighet. I 2006 er satsen 173 472 DKK pr. år for enslige – tilsvarende om lag 184 000

NOK – og 85 prosent av dette for ektepar og samboere, altså 147 444 DKK. Pensjonen avkortes dersom husholdningens inntekt, inklusive kapitalinntekt, er for høy. En enslig uførepensjonist kan i 2006 ha en inntekt på 59 000 DKK uten at pensjonen avkortes. Inntekter ut over dette gir en avkorting av pensjonen på 30 prosent av det overskytende beløpet. Gifte eller samboende pensjonister kan til sammen ha en inntekt på 93 600 DKK, og inntekter over dette gir en avkorting av pensjonen med 15 prosent av det overskytende beløpet. Det ses i beregningen bort fra eventuelle inntekter over 290 300 DKK som ektefellen har. For pensjonister som er gift/samboende med en yrkesaktiv, ses det bort fra ektefellens inntekter opp til 147 444 DKK, altså uførepensjonsnivået for ektefeller/samboere, og inntekter over 192 100 DKK.

Det var tidligere et detaljert regelverk for ulike typer tillegg til uførepensjonen. Disse er nå fjernet, og nye uførepensjonister får nå stort sett supplerende ytelser, som for eksempel bostøtte, etter samme regler som personer som ikke er uføre.

Uførepensjonister må betale avgift til Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), den obligatoriske, innskuddsbaserte tilleggspensjonsordningen. Den ble innført i 1964 og den ventes å gi tilleggspensjon til rundt 98 prosent av alle framtidige alderspensjonister. Arbeidstakerne betaler 1/3 av innskuddet selv, mens arbeidsgiver betaler 2/3. Uførepensjonister betaler 972 DKK i 2006 i avgift til ATP, mens kommunen betaler 1944 DKK. Uførepensjonister betaler altså den samme andelen av premien som yrkesaktive. Det samlede innskuddet til ATP utgjør i underkant av 3000 DKK, og er dermed på størrelse med innskuddet for heltidsansatte i privat sektor.

Samtidig med førtidspensjonsreformen ble det fra 1. januar 2003 innført en ny, frivillig, supplerende alderspensjonsordning, Den Supplerende Arbejdsmarkedspension for Førtidspensionister (SAP). Dette er en innskuddsbasert alderspensjonsordning, der kommunen betaler 2/3 av innskuddet (beløpet refunderes av staten) og førtidspensjonistene resten. For 2006 er uførepensjonistens innskudd på 1596 DKK, mens kommunen skyter inn 3192 DKK. Formålet med ordningen er å kompensere førtidspensjonistene for manglende opptjening av rett til alderspensjon i avtalefestede tjenestepensjonsordninger.

Et sentralt element i 2003-reformen var endringene i inngangsvilkårene for førtidspensjon. Mens det tidligere var et krav om 50 prosent uførhet, finnes det ikke lenger noe medisinsk inngangsvilkår. Hovedvilkåret for å få førtidspensjon er nå at arbeidsevnen skal være varig nedsatt

i et slikt omfang at personen ikke kan antas å være i stand til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid. Arbeidsevne er altså et sentralt begrep. Begrepet arbeidsevne betegner de mulighetene som en person har til å kunne utføre konkrete arbeidsoppgaver med sikte på hel eller delvis selvforsørgelse. Hvis arbeidsevnen kan forbedres gjennom attføring eller på andre måter, kan vedkommende ikke få førtidspensjon, jf. Socialministeriet (2001). Det er altså, i motsetning til i Norge, ikke noe krav om at årsaken til den reduserte inntektsevnen skal være sykdom, skade eller lyte, og førtidspensjonen er dermed et generelt system for inntektssikring for personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv. Helseopplysninger blir likevel tillagt stor vekt i de fleste førtidspensjonssakene.

Arbeidsevnekriteriet skal også benyttes ved vurderingen av om og hvordan en person kan bli sysselsatt, altså ved vurderingen av om det skal settes inn tiltak, for eksempel attføring (revalidering) eller gis lønnstilskudd (fleksjobb). Førtidspensjon skal bare innvilges dersom det vurderes å være umulig å hjelpe en person tilbake på arbeidsmarkedet på normale vilkår eller gjennom å gi lønnstilskudd.

Til støtte ved saksbehandlingen er det utarbeidet et system for vurdering av arbeidsevne, kalt arbeidsevneметоден. Formålet med metoden er å systematisere vurderingen av en persons arbeidsevne, og metoden innebærer utarbeiding av en såkalt ressursprofil. Ressursprofilen omfatter tolv faktorer – for eksempel utdanning, arbeidserfaring og interesser – som kan være relevante ved en vurdering av personers muligheter på arbeidsmarkedet. Vektleggingen av de enkelte faktorene varierer fra person til person, men ressursprofilen er grunnlaget både for vurderingen av hvilke forbedringstiltak som kan settes inn, og ved vurderingen av om arbeidsevnen er så redusert at førtidspensjon er aktuelt.

Det er opp til kommunen å bestemme hvilke tiltak som skal settes i verk overfor den enkelte yrkeshemmede. I utgangspunktet er det også kommunen som avgjør om videre aktiviserings- og rehabiliteringsforsøk er hensiktsmessig, eller om det skal startes en prosess mot førtidspensjon. Den enkelte yrkeshemmede kan også anmode om at saken behandles som førtidspensjonssak. Også i disse tilfellene skal det utarbeides en ressursprofil og gjøres en arbeidsevnevurdering.

Kommunen avgjør om førtidspensjon skal innvilges, normalt innenfor en tidsfrist på tre måneder fra saken ble definert som førtidspensjonssak. Før kommunen treffer en avgjørelse skal personen få

muligheten til å møte saksbehandleren og presentere saken sin.

Kommunens avgjørelse kan ankes til en «sosialnemnd». Dette er fylkesvise instanser med seks medlemmer, fylkesmannen samt fem medlemmer som utpekes av sosialministeren. Nemndens avgjørelser er normalt endelige, men kan i visse tilfeller av prinsipiell eller generell interesse ankes videre til den såkalte Ankestyrelsen.

Hver kommune har en legekonsulent. Det er en administrativt ansatt person som har til oppgave å bistå kommunen med å vurdere innholdet i andre legers uttalelser. I førtidspensjonssaker legges det ofte fram legeerklæringer som dokumentasjon på helsens betydning for arbeidsevnen. I retningslinjene for disse legeerklæringerne heter det blant annet at legen skal beskrive sine observasjoner på en «omhyggelig og nøytral» måte. Legen kan i relevant omfang beskrive pasientens funksjonsnivå, herunder også sykdomsreaksjoner på ulike arbeidsfunksjoner. Legeerklæringerne skal imidlertid ikke inneholde synspunkter på, eller konklusjoner om, pasientens eventuelle rett til sosiale ytelser.

Overgang til alderspensjon skjer ved fylte 65 år. Siden den offentlige alderspensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, påvirkes den ikke av om personen har mottatt førtidspensjon.

Førtidspensjonen reguleres på samme måte som alderspensjonen, dvs. i takt med årslønnsveksten for arbeidere og funksjonærer, men med et tidsetterslep.

Førtidspensjonen skattelegges som arbeidsinntekt, men det betales ikke arbeidsmarkedsbidrag, som utgjør åtte prosent av lønn.

3.3.3 *Uførepensjon fra arbeidsmarkedsbaserte ordninger*

De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene har normalt også utbetalinger ved uførhet. Disse er dels av typen uførekapital, et engangsbeløp som utbetales når uførheten oppstår, og dels av typen uførerente, en løpende utbetaling fram til overgangen til alderspensjon. I tillegg er det vanlig med såkalt premiefritak ved uførhet, som sikrer at uførepensjonistene fortsetter å opparbeide rett til alderspensjon.

En av de store aktørene i tjenestepensjonsmarkedet er PensionDanmark A/S. Selskapet ble etablert i 1992 som et administrasjonsfelleskap for en rekke selvstendige arbeidsmarkedspensjonsordninger. Selskapet har over 500 000 forsikrede lønnstakere fordelt på vel 35 000 offentlige og private virksomheter. Uføreytelsen – supplerende

førtidspensjon – utløses dersom de forsikrede får innvilget offentlig førtidspensjon. Ytelsen er maksimalt 54 000 DKK årlig, og den utbetales inntil personen fyller 62 år. Ved denne alderen kan førtidspensjonisten velge å ta ut aktuariat avkortet alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen.

Tjenestemenn i staten under 60 år kan få såkalt «kvalifisert svakelighetspensjon». For å få dette kreves det minst ti års ansiennitet, og ervervsevnen må være nedsatt med minst 2/3 av helsemessige årsaker. Pensjonen blir regnet ut etter den opptjeningsstid vedkommende ville oppnådd ved å stå i arbeid til maksimalt 70 år. Tjenestemenn i kommunene har en tilsvarende pensjonsordning som i staten. Fra fylte 60 år kan det innvilges «almindelig svagelighetspensjon», der pensjonen beregnes med utgangspunkt i opptjente rettigheter på pensjoningstidspunktet.

4 Uføreordningen i Finland

4.1 Innledning og hovedtrekk

Det finske pensjonssystemet er relativt oversiktlig sammenliknet med systemene i mange andre land.⁹ De to klart viktigste komponentene er en statlig folkepensjon, som gir en relativ lav minstesikring, og obligatoriske, lovfestede arbeidsmarkedspensjoner, som gir inntektsavhengige ytelser. Både folkepensjonen og arbeidsmarkedspensjonen omfatter både alders- og uførepensjon. Arbeidsmarkedspensjonene har desentralisert administrasjon, men regnes normalt som en del av det offentlige pensjonssystemet, siden de er obligatoriske. Individuell pensjonsparing og bedriftsspesifikke pensjonsordninger utenom de obligatoriske ordningene spiller en relativt liten rolle i Finland.

Den offentlige alderspensjonen er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv og behovsprøvd mot annen inntekt som pensjonist. Det er dermed en minstesikringsordning, og den har et relativt lavt ytelsesnivå sammenliknet med den norske minstepensjonen. De obligatoriske arbeidsmarkedspensjonene har livsløpsbasert opptjening som er proporsjonal med lønn, og opptjeningsprosenten er stigende med alder; en gitt lønn gir høyere pensjonsopptjening for eldre enn for yngre arbeidstakere. De supplerende ordningene har fleksibel pensjonsalder fra 63 til 68 år, mens aldersgrensen i den offentlige ordningen er 65 år.

Systemet for uførepensjon er bygget opp på samme måte som systemet for alderspensjon: En offentlig grunnsikring samt en inntektsavhengig supplerende ytelse fra de obligatoriske tjenstepensjonsordningene. Den offentlige uføreytelsen er den samme (lave) som den offentlige alderspensjonen, mens de supplerende ytelsene er utformet etter en pensjonsmodell der uførepensjonen utmåles ved å beregne hva vedkommende ville fått i alderspensjon ved å arbeide fram til fylte 63 år, men med lavere opptjeningsprosent enn for lønnstakere.

Også i Finland er pensjonssystemet i en reformfase. Mange endringer er gjennomført fra 2005, men endringsprosessen vil foregå i mange år til. Beskrivelsen under tar sikte på å belyse det nye systemet, slik det vil se ut når alle endringene er gjennomført.

Finland har lenge hatt et svakere arbeidsmarked enn de andre nordiske landene, med lavere yrkesdeltaking og høyere arbeidsledighet blant eldre arbeidstakere. Andelen som er sysselsatt faller raskt etter fylte 55 år. For menn er yrkesdeltakingen noe lavere enn OECD-gjennomsnittet for aldersgruppa 50–54 år, og avstanden til dette gjennomsnittet er økende med alder for de eldre aldergruppene. Blant 60–64-åringene er bare 1/3 av finske menn fortsatt i arbeidsstyrken, noe som bare er vel halvparten av andelen i Norge. For kvinner er yrkesdeltakingen blant 50–54-åringene høyere enn OECD-gjennomsnittet og også høyere enn blant finske menn. Etter fylte 55 år faller yrkesdeltakingen blant finske kvinner kraftig, og for kvinner i alderen 60–64 år er den bare 27 prosent. Det er litt lavere enn gjennomsnittet for OECD-landene.

I motsetning til i de fleste andre land har andelen uføre i Finland gått ned de siste ti årene, særlig i de eldste aldersgruppene. Uføreandelen i befolkningen samlet er imidlertid fortsatt relativt høy, selv om den nå er lavere enn både i Norge og Sverige, også for personer i 30- og 40-årene. At uføreandelene ikke er høyere skyldes blant annet at mange personer i de eldste aldersgruppene er på andre ordninger enn uførepensjon. Mange er arbeidsledige eller mottar en spesiell arbeidsledighetspensjon for personer i alderen 60–64 år som er født før 1950 og har vært langtidsledige.

4.2 Alderspensjon i Finland

4.2.1 Innledning

Alderspensjonssystemet i Finland har en offentlig grunnsikring (folkepensjon) og inntektsavhengige, arbeidsmarkedsbaserte, supplerende pensjonsytelser. Særtrekk ved det finske systemet er

⁹ Utførlig beskrivelse av det finske pensjonssystemet finnes på internettsidene til FPA (www.fpa.fi) og PSC (www.etk.fi). Se PSC (2005) for en grundig beskrivelse av det finske pensjonssystemet.

at de arbeidsmarkedsbaserte ordningene er obligatoriske og at ytelsene fra den offentlige ordningen er relativt lave. Reformene av pensjonssystemet de siste årene gjelder særlig de supplerende arbeidsmarkedspensjonene, der det blant annet er innført fleksibel pensjonsalder fra 63 til 68 år. Aldersgrensen for folkepensjonen er fortsatt 65 år.

4.2.2 Folkepensjonen – offentlig alderspensjon

Den statlige folkepensjonen gir en minstesikring til alle fra fylte 65 år som er uavhengig av tidligere inntekt. Det er krav om minst tre års botid i Finland etter fylte 16 år for å kunne motta folkepensjon, mens full pensjon krever 40 års botid. Ved å utsette uttaket av folkepensjon øker pensjonen med 0,6 prosent for hver måned uttaket utsettes etter fylte 65 år.

Folkepensjonen blir avkortet mot andre pensjonsinntekter, og faller bort ved relativt lave ytelseser fra andre pensjonsordninger. Folkepensjonen varierer med sivilstatus og bostedskommune, og er i 2006 maksimalt på 510,80 EUR pr. måned, eller knapt 50 000 norske kroner pr. år. Dersom pensjonen fra andre ordninger overstiger 1046,13 EUR pr. måned – om lag 100 000 norske kroner pr. år – faller folkepensjonen helt bort. Personer med lange yrkeskarrierer vil derfor normalt ikke motta folkepensjon når arbeidsmarkedspensjonene er fullt innfasert.

Personer som mottar folkepensjon kan også ha rett til ulike typer tillegg til pensjonen, blant annet barnetillegg, bostøtte og støtte til dekning av pleieutgifter. Disse tilleggene gis bare til personer med lav, samlet pensjon.

Ifølge en egen lov, reguleres folkepensjonen årlig med prisveksten.

Det er ingen særskilte skatteregler for pensjonister, men et spesielt inntektsfradrag ved beskatningen av lave pensjonsinntekter. «Trygdeavgiftene» er noe lavere på pensjons- enn på lønnsinntekt, blant annet betales det ikke premie til supplerende pensjonsordninger.

Folkepensjonen administreres av en egen statlig etat, Folkpensionsanstalten (FPA), som hadde 6100 ansatte ved utgangen av 2005. I tillegg til pensjoner administrerer FPA blant annet ordninger som sykepenges, bostøtte, atfføringspenges, arbeidsledighetstrygd og studiefinansiering. FPA finansieres fra ulike kilder. I 2004 kom om lag 65 prosent av inntektene fra statlige bidrag, 22 prosent fra avgifter som arbeidsgiverne betalte inn og ti prosent fra avgifter som ble innbetalt fra de forsikrede.

4.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene er de klart viktigste i Finland. Det finnes ulike ordninger, men de fleste er utformet etter mønster av en dominerende ordning for lønnstakere. Dekningsgraden for arbeidsmarkedspensjonene – i betydningen hvor mange som er omfattet av ordningene og hvilke typer inntekter som gir opptjening av pensjonsrettigheter – er meget høy. Blant annet gir ansettelsesforhold som er kortere enn ett år pensjonsopptjening. Ordningene er utformet slik at det er enkelt å akkumulere pensjonene fra ulike ansettelsesforhold.

Fra 2005 er opptjeningen av pensjonsrettigheter livsløpsbasert, proporsjonal med lønn, og opptjeningsprosenten er stigende med alder:

- Fra fylte 18 år: 1,5 prosent,
- fra fylte 53 år: 1,9 prosent, og
- fra fylte 63 år: 4,5 prosent.

Arbeidsmarkedspensjonen kan tas ut fra fylte 63 år. En tjener ikke opp ytterligere rettigheter til alderspensjon etter fylte 69 år, men opptjente pensjonsrettigheter økes med 0,4 prosent pr. måned dersom pensjoneringstidspunktet utsettes ytterligere. Det er en forutsetning for å ta ut alderspensjon at arbeidsforholdet avsluttes. Eventuelle arbeidsinntekter fra nye arbeidsforhold etter at alderspensjonen er tatt ut, gir en opptjening på 1,5 prosent.

Økningen i opptjeningsprosenten med alder skal stimulere eldre arbeidstakere til å stå i jobb. Finland har på den andre siden valgt å ikke avkorte alderspensjonen ved tidlig pensjonering (pensjoneringsalderseffekt). Den høyere opptjeningsprosenten må dessuten finansieres, og pensjonspremien er noe høyere for eldre enn for yngre arbeidstakere. Systemet øker dermed kostnadene ved å ha eldre arbeidstakere ansatt. Fra 2010 skal nivået på nye pensjoner justeres for eventuell økning i levealder.

Det gis opptjening av pensjonsrettigheter ved permisjon i inntil ett år i forbindelse med fødsel, med en opptjening på 1,5 prosent av 75 prosent av inntektsgrunnlaget før permisjonen. Fra barnet er ett til tre år, gis det opptjening etter en lavere sats. Det gis i tillegg en moderat opptjening av pensjonsrettigheter under studier i inntil fem år.

Opptjente pensjonsrettigheter reguleres mindre enn lønnsveksten i opptjeningsperioden; rettighetene reguleres med en indeks der lønnsveksten har 80 prosent vekt og prisveksten 20 prosent. Det betyr at kompensasjonsgraden på pensjonerings-tidspunktet blir lavere enn summen av de årlige opptjeningsprosentene.

Kompensasjonsgraden den enkelte oppnår avhenger både av reallønnsveksten generelt i økonomien, og av den relative lønnsutviklingen til den enkelte. Uten reallønnsvekst vil en person som begynner å arbeide ved fylte 20 år, og har konstant reallønn i alle år, oppnå en kompensasjonsgrad på 66 prosent etter 44 år, altså ved fylte 63 år. Dersom reallønnsveksten er 1,5 prosent årlig i hele perioden, reduseres denne kompensasjonsgraden til 62 prosent ved fylte 63 år.

Etter uttak av pensjon reguleres arbeidsmarkedspensjonen med en annen indeks, der prisveksten har 80 prosent vekt og lønnsveksten 20 prosent vekt.

De arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene er desentraliserte, men arbeidspensjonsinnretningene – forsikringsselskap og pensjonskasser – koordineres av en lovfestet, sentral serviceenhet, Pensjonskyddscentralen (PSC), som er underlagt Sosial- og helsedepartementet. PSC administrerer blant annet den enkeltes pensjonsrettigheter og informerer om disse. En stor del av arbeidspensjonsinnretningene er ikke-kommersielle virksomheter.

Finansieringen av arbeidsmarkedspensjonene er særegen for Finland, og Finland har fått dispensasjon fra flere EU-direktiver (om tjenstepensjoner og finansinstitusjoner). Arbeidsmarkedspensjonene er delvis fonderte og delvis løpende finansiert. Systemet bidrar til utjevning av pensjonskostnadene mellom arbeidsgiverne. I 2005 var arbeidstakernes pensjonsavgift på 4,6 prosent av lønn opp til 52 år og 5,8 prosent fra 52 år. Arbeidsgiverne betalte i gjennomsnitt tilsvarende 16,8 prosent av lønnen i pensjonsavgift, varierende fra 14,9 til 22,6 prosent.

4.3 Uførepensjon i Finland

Også uførepensjonsordningen i Finland er i endring, og endringene er koblet til endringene i alderspensjonssystemet. På samme måte som alderspensjonen, er det to hovedelementer i uførepensjonen; den offentlige folkepensjonen og pensjon fra de arbeidsmarkedsbaserte ordningene.

Uførepensjon (kalt invalidepensjon) kan vurderes ett år etter at en person har blitt sykmeldt. Uførepensjon kan tilstås personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke kan forventes å forsørge seg selv. Det er noe strengere krav til yrkesmessig mobilitet for ansatte i privat virksomhet enn for offentlig ansatte. For å få full uførepensjon kreves det at arbeidsevnen er nedsatt med minst 60 prosent, og nedsettelsen må være forventet å vare i minst ett år. Delvis uførepensjon kan gis der-

som arbeidsevnen er redusert fra 40 til 60 prosent. Delvis uførepensjon utgjør halvparten av full uførepensjon.

4.3.1 Offentlig uførepensjon – folkepensjon

Uførepensjonen fra folkepensjonen utmåles etter de samme satsene som alderspensjonen, og gir dermed en grunntrygghet som er relativt lav sammenliknet med den norske minstepensjonen. Maksimal folkepensjon tilsvarer knapt 50 000 norske kroner, men en kan i tillegg få tilleggsytelser som skattefritt barnetillegg og bostøtte. For finske statsborgere kreves det tre års botid i Finland etter fylte 16 år for å få uførepensjon, mens det kreves fem års botid for andre. Det er imidlertid krav om 40 års botid – faktisk og medregnet – for å få full ytelse. Uførepensjonen avkortet mot annen pensjon etter de samme reglene som for alderspensjon.

Den enkelte kan søke FPA om full uførepensjon med utgangspunkt i en legeerklæring som fastslår at arbeidsevnen er nedsatt med minst 60 prosent. Saksbehandleren vurderer søknaden i samarbeid med en sakkyndig lege. I vurderingen skal det tas hensyn til alder, yrke, utdanning, bosted og mulighetene til å få et arbeid. FPA skal også kontrollere at rehabilitering er vurdert og eventuelt gjennomført. I tvilstilfeller kan FPA be om at søkeren undersøkes av annen lege.

Primærlegen har en sentral rolle i uførepensjonssaker. Det er få formelle krav til hvordan legen skal løse oppgavene sine, men de etiske retningslinjene fra den finske legeföreningen, se Finlands Läkärförbundet (2006), omtaler en del sentrale problemstillinger. Av pensjonsloven (1956/347) går det fram at det er manglende arbeidsevne som kan utløse uførepensjon, og årsaken til den manglende arbeidsevnen skal være sykdom, skade eller lyte. De etiske retningslinjene understreker dels generelle krav til saklighet, objektivitet og etterprøvnbarhet, samt legens plikt til faglighet også når konklusjonen går på bekostning av pasientens ønsker. Videre pekes det på at det er vurderinger av pasientens ervervsevne som er det sentrale når legen skal skrive den legeerklæringen som nyttes i uførepensjonssaker, og at høy uføregrad ikke nødvendigvis innebærer lav ervervsevne. For å vurdere ervervsevnen er det nødvendig med en funksjonsvurdering. Retningslinjene inneholder også en beskrivelse av hvordan årsakskravet (sykdom, skade eller lyte) kan operasjonaliseres ved hjelp av sannsynlighetsvurderinger.

For personer som søker både folkepensjon og arbeidsmarkedspensjon, forhandler FPA med den

institusjonen som yter arbeidsmarkedspensjon for å sikre sammenfallende beslutninger om uførepensjon skal innvilges.

4.3.2 *Uførepensjon fra supplerende ordninger*

I det nye systemet yter de arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordningene uførepensjon etter en pensjonsmodell. Uførepensjonen fastsettes ved å beregne hva vedkommende ville fått i alderspensjon dersom vedkommende hadde stått i arbeid til fylte 63 år. Ved denne beregningen legges den faktiske opptjeningen som yrkesaktiv til grunn, samt en anslått opptjening for årene fra uføretidspunktet fram til fylte 63 år. Den anslåtte opptjeningen tar utgangspunkt i en årlig inntekt som er lik gjennomsnittet av den faktiske inntekten de siste fem årene før uføretidspunktet. Denne beregnede pensjongs-givende inntekten gir imidlertid en årlig opptjening som er lavere enn opptjeningen på lønnsinntekter. Mens lønnstakere har en stigende opptjeningsprosent med alder, er opptjeningsprosenten for pensjonsinntekter fallende med alder: Fra fylte 50 år reduseres opptjeningen fra 1,5 til 1,3 prosent årlig. Opptjeningen stopper ved fylte 63 år, altså første mulige tidspunkt for alderspensjonering.

Reglene for anslått opptjening må ses i sammenheng med reglene for regulering av opptjente pensjonsrettigheter. Når framtidig opptjening beregnes, benyttes reallønnsnivået på uføretidspunktet. Dersom en ikke blir ufør, blir imidlertid opptjente pensjonsrettigheter årlig regulert med et veid gjennomsnitt av pris- (20 prosent) og lønnsveksten (80 prosent). Effektene av dette vil avhenge av flere forhold, men dersom det tas utgangspunkt i en person som blir ufør ved fylte 51 år etter å ha arbeidet i 31 år, og forutsetter en reallønnsvekst på 1,5 prosent årlig, så vil vedkommende få en kompensasjonsgrad på uføretidspunktet på vel 60 prosent. Fordi uførepensjoner under utbetaling reguleres mindre enn både lønnsveksten og opptjente pensjonsrettigheter, vil imidlertid kompensasjonsgraden, målt ved uførepensjonen som andel av den antatte lønna ved fylte 63 år, være falt til rundt 53 prosent. Til sammenlikning ville den samme personen fått en alderspensjon ved fylte 63 år på rundt 62 prosent av lønn.

Personer som blir uførepensjonert før fylte 50 år, skal få et tillegg til uførepensjonen for å kompensere for lav opptjening som yrkesaktiv. Denne ordningen trer i kraft fra 2010.

Uførepensjonister går over fra uføre- til alderspensjon ved fylte 63 år. De beholder da samme pensjonsytelse som tidligere.

De som har full uførepensjon kan ha arbeidsinntekter på inntil 40 prosent av den inntekten som lå til grunn for utmåling av pensjonen, og en person med delvis uførepensjon kan tjene inntil 60 prosent. Dersom en person med full uførepensjon får en arbeidsinntekt som er høyere enn 40 prosent av tidligere inntekt, omgjøres pensjonen til en delvis uførepensjon, og dersom inntekten overstiger 60 prosent faller uførepensjonen helt bort. Reglene for inntekter fra arbeid i perioden som uførepensjonist er dermed liberale sammenliknet med de norske.

5 **Uføreordningen i Island**

5.1 **Innledning og hovedtrekk**

Island har et sosialforsikringssystem med inntektsprøvd, offentlige ytelser, obligatoriske, lovfestede arbeidsmarkedsbaserte tilleggsytelser og frivillige, individuelle, skattefaviserte tilleggsordninger.¹⁰ Pensjonssystemet ble vesentlig endret gjennom 1990-tallet, og de arbeidsmarkedsbaserte og individuelle ordningene er under oppbygging.

Den offentlige alderspensjonen er behovsprøvd mot annen inntekt, og kan gi et minstepensjonsnivå før skatt som er høyere enn den norske minstepensjonen. For de obligatoriske supplerende ordningene fastsetter pensjonsloven krav om årlige innskudd på minimum ti prosent av lønn, og en garantert minsteytelse på 56 prosent etter 40 år. De frivillige, individuelle pensjonsordningene ble innført i 1999.

Systemet for uførepensjon har samme struktur som systemet for alderspensjon: En offentlig ytelse som er inntektsprøvd og uavhengig av inntekten som yrkesaktiv og obligatoriske tjenstepensjonsordninger med samme dekningsgrad som alderspensjonen. Uførepensjonen fra de obligatoriske tjenstepensjonsordningene utmåles etter en pensjonsmodell.

Island har den høyeste yrkesdeltakelsen blant OECD-landene og også den høyeste yrkesdeltakelsen blant eldre arbeidstakere. Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen er høy, og det er både relativt få uførepensjonister og relativt lav arbeidsledighet blant eldre. En viktig årsak til den høye yrkesdeltakingen er trolig at Island ikke har hatt noen generell ordning for tidligpensjonering før den offisielle pensjonsalderen på 67 år.

¹⁰ Internettssidene til Riksforsikringen (Tryggingastofnun ríkisins), www.tr.is, er et godt utgangspunkt for informasjon om det islandske sosialforsikringssystemet. Se også Herbertsson (2005) og Ólafsson (2005).

5.2 Alderspensjon i Island

5.2.1 Innledning

Systemet for alderspensjon består av tre deler:

- En offentlig alderspensjon som er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv og som behøvsprøves mot annen inntekt.
- En obligatorisk, arbeidsmarkedsbasert supplerende pensjon for ansatte og selvstendige med krav til årlige minsteinnskudd og krav til ytelsesnivå etter 40 års innbetaling.
- Frivillig, individuell, skattefavorisert pensjonsparing der arbeidsgiver må bidra dersom den ansattes innskudd overstiger én prosent av lønn.

5.2.2 Offentlig alderspensjon

Den offentlige alderspensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, men behøvsprøvd mot annen inntekt. Den er derfor et rent minstesikringssystem som skal kompensere for mangel på andre inntekter i alderdommen. Pensjonen ytes fra 67 år og det er krav om minst tre års botid i perioden 16-67 år. For å få full pensjon kreves det 40 års botid, og kortere botid gir proporsjonal avkorting av pensjonen. Den offentlige alderspensjonen er skattefinansiert.

Alderspensjonen består av ulike komponenter (2006-beløp):

Grunnpensjon (grunnlífeyrir) på 274 476 ISK pr. år, tilsvarende om lag 26 000 NOK. Pensjonen avkortes med 30 prosent når årsinntekten overstiger om lag 180 000 NOK. Ektefeller som begge er pensjonister får 90 prosent av grunnpensjonen. Grunnpensjonen avkortes ikke mot andre pensjonsinntekter, men 50 prosent av kapitalinntekter regnes med i inntekten.

Pensjonstillegg (tekjutrygging) på 538 056 ISK pr. år, tilsvarende om lag 50 000 NOK. Pensjonstillegget avkortes med 45 prosent når årsinntekten overstiger om lag 58 000 NOK for enslige. Ved denne avkorting regnes også andre pensjonsinntekter med i inntekten. For ektepar regnes deler av ektefellens inntekt med i inntektsgrunnlaget, men inntektsgrensen er da høyere.

Ekstra pensjonstillegg (tekjutryggingarauke) på maksimalt 265 308 ISK årlig, tilsvarende vel 25 000 NOK. Tillegget gis til enslige og samboende, og avkortes med 45 prosent fra første krone mot annen inntekt.

I tillegg gis det et *barnetillegg* (barnalífeyrir) på 205 860 ISK for hvert barn under 18 år som forsørges. Det er også ulike behøvsprøvede ytelser som kan komme i tillegg, for eksempel et *husholdningstillegg* (heimilissuppbót) til enslige med svak økonomi på maksimalt 225 636 ISK årlig.

Grunnpensjonen alene utgjør bare om lag 14 prosent av gjennomsnittsinntekten for ufaglærte arbeidere, men med pensjonstillegg og ekstra pensjonstillegg kommer kompensasjonsgraden opp mot 45 prosent. Målt i norske kroner er grunnpensjonen på nivå med minstepensjonen i Norge. Dersom personen i tillegg også har rett til husholdningstillegg øker kompensasjonsgraden til 67 prosent av gjennomsnittslønnen til ufaglærte. Personer med inntekter tilsvarende om lag 290 000 NOK får ingen alderspensjon fra det offentlige systemet på grunn av avkortingsreglene.

Reglene for regulering av den offentlige alderspensjonen synes noe uklare. Reguleringen skal ta hensyn til den generelle lønnsveksten, og ikke være lavere enn veksten i konsumprisene.

Alderspensjon beskattes på samme måte som lønn. Det er ingen egen trygdeavgift på enkeltpersoners inntekt, og som pensjonist betaler en ikke arbeidstakerbidrag til de supplerende ordningene.

5.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

Ifølge pensjonsloven av 1997 er en supplerende pensjonsordning obligatorisk for alle lønnstakere og selvstendige i privat sektor. Loven fastsetter et årlig minsteinnskudd på ti prosent av lønn, og et minste, livsvarig ytelsesnivå på alderspensjonen tilsvarende 56 prosent av lønn etter 40 års opptjening. Kombinasjonen av de to minstekravene innebærer en implisitt avkastningsgaranti på oppsparingen. Pensjonen tjenes opp gjennom et poengsystem, der de årlige poengene regnes ut på grunnlag av inntekten og en referanseinntekt. Detaljene i poengsystemet varierer mellom ordningene, men de fleste har en form for lineær opptjening.

De obligatoriske, supplerende pensjonsordningene administreres av ulike pensjonsfond. Ved utgangen av 2004 var det 48 ulike pensjonsfond. Det er imidlertid noen få fond som forvalter mesteparten av pensjonsmidlene, og antall fond har blitt sterkt redusert over tid. Pensjonsfondene kontrolleres av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i fellesskap, noe som gjenspeiler at pensjonsordningene har blitt avtalefestet og dermed tema i tariffhandlinger.

Kostnadene ved pensjonsinnskuddene er fordelt mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. I privat sektor var fordelingen i utgangspunktet at arbeidstakerne betalte fire og arbeidsgiverne seks prosent av premien på til sammen ti prosent av lønn. Ved lønnsoppgjøret i 2004 ble det avtalt at

arbeidsgivernes bidrag skulle trappes opp til åtte prosent fra 2007.

Supplerende pensjoner til offentlig ansatte er regulert i en egen lov. Det fases nå inn et nytt pensjonssystem for offentlig ansatte. Systemet er fullt fondert og med årlige innskudd på 15,5 prosent av inntekten. Alle som er ansatt fra og med 1997 er med i den nye ordningen, mens personer som ble ansatt før 1997 kan velge mellom gammel og ny ordning. Også i offentlig sektor betaler de ansatte en andel av premien tilsvarende fire prosent av inntekten.

Den vanlige pensjoneringsalderen i de obligatoriske ordningene er 67 år, og den laveste mulige pensjonsalderen er 65 år. Pensjonen øker tilnærmet aktuariat inntil fylte 70 år dersom pensjoningstidspunktet utsettes. I den nye, offentlige ordningen kan det tas ut avkortet alderspensjon fra fylte 60 år.

Ytelsene fra de obligatoriske ordningene varierer betydelig, men ifølge Sighvatsson (2005) kan en person som har en gjennomsnittlig inntekt i privat sektor få en kompensasjonsgrad fra tjenestepensjonsordningen på 50–60 prosent av inntekten som yrkesaktiv ved pensjoning ved fylte 69 år. I tillegg kommer om lag 10 prosent kompensasjon fra det offentlige pensjonssystemet.

Ifølge pensjonsloven skal de obligatoriske ytelsene være livsvarige og årlig reguleres med veksten i konsumprisene.

Fra 1999 ble det åpnet for at sysselsatte kunne etablere frivillige, individuelle pensjonskontoer, enten i det pensjonsfondet de har den obligatoriske ordningen, eller i et annet pensjonsfond. På kontoen kan den enkelte årlig sette inn et beløp tilsvarende inntil fire prosent av lønna. I tariffavtalene i privat sektor er det avtalt at arbeidsgiver skal supplere innskuddene på den individuelle kontoen: Dersom arbeidstakeren setter inn tilsvarende 1,0 prosent av lønn, skal arbeidsgiveren sette inn 2,0 prosent. Arbeidsgivers innskudd øker med arbeidstakers bidrag, og maksimalt arbeidsgiverbidrag er 2,4 prosent når arbeidstaker skyter inn 4 prosent. Ytelsene fra de frivillige, individuelle ordningene kan tidligst tas ut fra fylte 60 år, og da i form av en livrente med minst sju års utbetalings-tid.

5.3 Uførepensjon i Island

5.3.1 Innledning

Det islandske systemet for uførepensjon likner systemet for alderspensjon ved at det er en offentlig uførepensjon som gir en minstesikring, mens alle ansatte og selvstendige er lovpålagt å ha en supple-

rende uføreordning med inntektsavhengige ytelser.

5.3.2 Offentlig uførepensjon

Den offentlige uføreordningen er bygget opp på tilnærmet samme måte som alderspensjonsordningen. Det er et minstesikringssystem med ulike komponenter som avkortes mot annen inntekt. Spesielt for uføreordningen er et aldersavhengig uføretillegg, som gir høyere ytelse desto yngre en er.

Det kreves tre års botid i Island fra fylte 16 år for å få innvilget uførepensjon, og for å få full uførepensjon kreves det 40 års (faktisk og framtidig) botid i perioden 16–67 år. Kortere botid gir proporsjonal avkortning av pensjonen.

De ulike komponentene i uførepensjonsordningen er:

Grunnpensjon (grunnlifeyrir) på 274 476 ISK pr. år, tilsvarende om lag 26 000 NOK. Grunnpensjonen avkortes med 25 prosent når årsinntekten overstiger om lag 180 000 NOK. Ektefeller som begge er pensjonister får 90 prosent av grunnpensjonen. Grunnpensjonen avkortes ikke mot andre pensjonsinntekter, men 50 prosent av kapitalinntekter regnes med i årsinntekten. I 2004 mottok 92 prosent av uførepensjonistene grunnpensjon.

Pensjonstillegg (tekjutrygging) på 551 266 ISK pr. år, tilsvarende om lag 52 000 NOK. Pensjonstillegget, som altså er noe høyere enn i alderspensjonen, avkortes med 45 prosent når årsinntekten overstiger om lag 60 000 NOK for enslige. Her regnes også andre pensjonsinntekter med i inntekten. For ektepar regnes ektefellens inntekt delvis med i inntektsgrunnlaget, men inntektsgrensen er da høyere. I 2004 mottok 49 prosent av uførepensjonistene tilleggspensjon.

Ekstra pensjonstillegg (tekjutryggingarauke) på maksimalt 265 308 ISK årlig, tilsvarende vel 25 000 NOK. Dette tillegget gis til enslige og samboende, og det avkortes med 45 prosent fra første krone mot annen inntekt. I 2004 mottok tolv prosent av uførepensjonistene ekstra pensjonstillegg.

Aldersavhengig uføretillegg (aldurstengd örorkuuppbót) på maksimalt 274 476 ISK årlig, tilsvarende om lag 26 000 NOK. 18- og 19-åringer får fullt alderstillegg (100 prosent). Tillegget trappes gradvis ned til 60 prosent for 30-åringer, ti prosent for 40-åringer og to prosent for personer som har fylt 60 år. Nesten alle uførepensjonistene mottar det aldersavhengige uføretillegget, men for mange er beløpet lite på grunn av den sterke nedtrappingen med alder.

Også uførepensjonister får *barnetillegg* (barnalífeyrir) på 205 860 ISK for hvert barn under 18 år som forsørges. Det er også ulike behovsprøvede ytelser som kan komme i tillegg, for eksempel et *husholdningstillegg* (heimilissuppbót) til enslige med svak økonomi på maksimalt 225 636 ISK årlig. I 2004 mottok 21 prosent av uførepensjonistene husholdningstillegg.

Maksimal uførepensjon (uten barnetillegg) fra den offentlige ordningen utgjør i 2006 1 634 590 ISK, eller om lag 155 000 NOK. Holdes husholdningstillegget utenom tilsvarende maksimalbeløpet om lag 134 000 NOK. Av dette utgjør alderstillegget, som svært få mottar uavkortet, om lag 26 000 NOK.

Den offentlige uføreordningen administreres av en statlig etat, Riksforsikringen (Tryggingastofnun ríkisins), som behandler og innvilger søknader om uførepensjon. Søkeren skal undersøkes av en lege som er ansatt i Riksforsikringen. Vedlagt søknaden om uførepensjon skal det være en egen erklæring, samt erklæringer fra søkerens egen lege. Riksforsikringen kan stille krav om at medisinsk rehabilitering eller yrkesmessig attføring skal prøves.

Det er krav om at arbeidsevnen skal være redusert med minst 75 prosent for å ha rett til de ytelsene som er spesifisert over. Dersom uføregraden er mellom 50 og 75 prosent utbetales en *uføregodtgjørelse* på 205 860 ISK årlig, tilsvarende knapt 20 000 NOK. Ved utgangen av 2004 var det bare 251 personer som mottok uføregodtgjørelse, mens antall uførepensjonister var vel 12 000.

Island strammet i 1999 inn kriteriene i uføreordningen, slik at uførepensjon utelukkende skulle gis på medisinske vilkår, og ikke etter en blanding av medisinske, sosiale og økonomiske kriterier som tidligere. Samtidig ble det innført en nytt system for vurdering av uførhet, PCA (Personal Capability Assessment). PCA er utviklet i Storbritannia som et verktøy for leger til å beskrive og vurdere pasientenes fysiske og/eller mentale problemer.

Siden den offentlige alderspensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, påvirkes den ikke av uførepensjonering. Uførepensjonister går over på alderspensjon ved fylte 67 år.

Uførepensjonen reguleres årlig etter samme prinsipper som alderspensjonen, dvs. med utgangspunkt i den generelle lønnsveksten, men ikke lavere enn økningen i konsumprisene.

Uførepensjonen skattlegges på samme måte som lønnsinntekt.

5.3.3 Uførepensjon fra supplerende ordninger

Pensjonsloven for privat sektor slår fast at de obligatoriske, supplerende pensjonsordningene i pri-

vat sektor også skal omfatte uførepensjon. Uførepensjonen skal utmåles etter en pensjonsmodell, der det framskrives en inntekt fram til pensjonsalderen i ordningen. Som grunnlag for framskrivningen brukes inntekten de siste tre årene før uførheten oppsto. Det er et krav om minst 50 prosent uførhet og om medlemskap i ordningen minst to år. Det ytes ikke uførepensjon fra denne ordningen dersom årsaken til uførheten er misbruk av alkohol, medikamenter eller ulovlige rusmidler. Som for alderspensjonen stiller loven krav om at ordningen skal sikre en minste uførepensjon tilsvarende 56 prosent av lønn som yrkesaktiv etter 40 års opptjening. Ansatte i privat sektor går normalt over på alderspensjon fra 67 år.

I loven om pensjon til offentlige ansatte heter det at en kan få uførepensjon ved en uføregrad på 40 prosent. Under visse fortsetninger, blant annet medlemskap i tre av de siste fire årene, medregnes også framskrevet inntekt fram til fylte 65 år i pensjonsgrunnlaget. Uførheten skal ha ført til redusert inntektsevne, og uføregraden skal fastsettes av sjefslegen hos Riksforsikringen. De første fem årene skal uføregraden fastsettes med utgangspunkt i evnen til å utføre det arbeidet vedkommende hadde på det tidspunktet uførheten oppsto, men deretter skal den fastsettes med utgangspunkt i evnen til å utføre generelle oppgaver.

Offentlig ansatte går over på alderspensjon ved fylte 65 år.

6 Uføreordningen i Nederland

6.1 Innledning og hovedtrekk

Det nederlandske sosialforsikringssystemet består av obligatoriske, offentlige ordninger og arbeidsmarkedsbaserte ordninger¹¹. I likhet med land som Danmark og Sverige er avtalefestede, arbeidsmarkedsbaserte ordninger utbredt, men i motsetning til i Danmark og Sverige er de nederlandske ordningene støttet opp av lovgivning, slik at deltakelsen i ordningene er gjort obligatorisk innen bransjer med avtaler om pensjonsdekning, også for uorganiserte arbeidsgivere. Partene i en avtale kan kreve denne gjort obligatorisk dersom de representerer et flertall av arbeidstakerne i den bransjen avtalen gjelder i.

Alderspensjonssystemet i Nederland er tredelt og består av statlig pensjon, tjenestepensjons-

¹¹ Innfallspørt til det nederlandske sosialforsikringssystemet: Det nederlandske arbeids- og sosialdepartementets hjemmesider (<http://www.employment.gov.nl/>). Se også RTV (2004) og de Jong (2006).

ordninger og private pensjonsforsikringer. Den statlige alderspensjonen er en flat ytelse tilvarende netto minstelønn. Pensjonsalderen er 65 år. Den statlige pensjonsordningen er løpende finansiert. De supplerende ytelsene er svært viktige komponenter i alderspensjonen, og selv om det fortsatt finnes bransjer der tjenstepensjon ikke er gjort obligatorisk, er hele 90 prosent av arbeidstakerne dekket av tjenstepensjonsordninger.

Nederland har lenge hatt høyt sykefravær og mange uføre sammenliknet med andre europeiske land. Fram mot midten av 1990-tallet økte antall uføre kraftig, og i 1993 mottok hele 12 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder en uføreytelse. Dette ble særlig forklart med liberale regler og liberal praktisering av regelverket i trygdesystemet. I løpet av de siste 20 årene har en iverksatt tiltak rettet mot de fleste sidene av uføreordningen; inngangsvilkårene, beregningsmåten, avgangen og administreringen av ordningene. Reformene har vært omfattende og radikale. De siste årene har antall uførepensjonister blitt redusert.

Uføreordningen ble sist endret fra 1. januar 2006. Den nye ordningen skiller mellom de som er helt og varig uføre og de som er delvis og/eller midlertidig uføre. For å bli innvilget hel uførepensjon må arbeidsevnen være varig nedsatt med 80 prosent eller mer. Minstekravet til arbeidsuførhet for å få delvis uførepensjon er 35 prosent. Hensikten med skillet mellom helt og delvis uføre er å bidra til at de som har begrenset arbeidsuførhet skal motiveres til å utnytte sin arbeidsevne, samtidig som de med vesentlig funksjonsnedsettelse gis en akseptabel inntektssikring. Ytelsene er avhengig av inntekten som yrkesaktiv, og den beregnes som en prosentandel av tidligere inntekt eller av forskjellen mellom tidligere og nåværende inntekt. Jo lenger en har arbeidet, desto lenger utbetales den inntektsavhengige ytelsen. Når ytelsen utgår blir den erstattet med en oppfølgingsytelse eller et lønnstilskudd.

Nederland har relativt høy yrkesdeltaking blant menn i alderen 50–59 år, mens yrkesdeltakelsen kun er i overkant av 30 prosent for menn i aldersgruppen 60–64 år. Yrkesdeltakingen er sterkt fallende med alder for eldre kvinner. I aldersgruppen 60–64 år er bare 17 prosent av kvinnene yrkesaktive. 10,7 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder er uføre.

6.2 Alderspensjon i Nederland

6.2.1 Innledning

Alderspensjonssystemet i Nederland er tredelt og består av statlig alderspensjon, tjenstepensjonsordninger og private pensjonsforsikringer.

6.2.2 Offentlig alderspensjon

Den statlige alderspensjonsordningen gir garantert minstepensjon på nivå med netto minstelønn.¹² Ytelsen er ikke behovsprøvd og er uavhengig av tidligere inntekt. Pensjonsalderen er 65 år. Personer som ikke har krav på full statlig pensjon og som har inntekt under 70 prosent av minstelønnen, kan ha rett til sosialhjelp. Den statlige alderspensjonsordningen er skattefinansiert.

6.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

Over 90 prosent av de sysselsatte er dekket av tjenstepensjonsordninger. De er i utgangspunktet basert på avtaler mellom partene, men støttet av lovgivning som kan gjøre ordningene obligatoriske for alle arbeidsgivere innenfor den aktuelle bransjen. Tjenstepensjonsordningene er organisert i bransjefond, bedriftsfond eller ved pensjonsforsikringer i private forsikringsselskaper. Ordningene er ytelsesbaserte, og gir en opptjening av alderspensjon tilsvarende 1,75–2 prosent av årsinntekten pr. år. Ved beregning av ytelsen fra de supplerende ordningene tas det hensyn til ytelsen fra den statlige ordningen. Etter 35–40 års opptjening gir ordningen en samlet kompensasjonsgrad før skatt på om lag 70 prosent av tidligere lønnsinntekt.

Enkelte profesjoner har egne pensjonsordninger. Ansatte i staten er dekket av egne avtaler. I privat sektor er ordningene finansiert av arbeidsgiver eller dels av arbeidsgiver og dels av arbeidstaker. Ifølge data fra Centraalbureau voor de Statistiek (CBS) er gjennomsnittlig bidrag fra arbeidsgiver om lag 78 prosent av premien. Pensjonsordningene i staten finansieres dels av staten og dels av den enkelte arbeidstaker.

Mange pensjonsordninger tilbyr tidligpensjon. Disse ordningene vokste fram tidlig i 1980-årene som et tiltak for å redusere arbeidsledigheten blant unge, og ga mulighet til å gå av i alderen 60–61 år. Ordningene var løpende finansiert, og kompensasjonsgraden var tilnærmet uavhengig av pensjoneringsstidspunktet. På 1990-tallet ble det økende bekymring for den svake motivasjonen til arbeid i, og for finansieringen av ordningene. Det ble derfor inngått en avtale mellom partene i arbeidslivet og myndighetene om en omlegging. Fra midten av 1990-tallet startet omleggingen til fonderte ordninger med aktuariell utmåling av pensjonen, slik at personer som tar ut tidligpensjon ikke

¹² Minimumslønnen er fra 1. januar 2006 fastsatt til 1378,65 EUR pr. måned, tilsvarende om lag 135 000 NOK årlig.

opparbeider ytterligere pensjonsrettigheter. Samtidig ble aldersgrensen for å kunne ta ut tidligpensjon senket til 55 år. De siste 10 årene har likevel yrkesdeltakingen til personer over 55 år økt betydelig.

Den tredje delen av pensjonssystemet er ytelse fra private pensjonsforsikringer. Dette er individuelle avtaler mellom den enkelte og private forsikringsselskaper. Avtalene sikrer enten en årlig utbetaling i perioden som pensjonist eller en engangsutbetaling. Premieinnbetalinger til tjenstepensjonsordninger og til private pensjonsforsikringer er fradragsberettiget.

6.3 Uførepensjon i Nederland

6.3.1 Innledning

Nederland har endret uføreordningen vesentlig siden 1993, og de siste endringene er iverksatt fra 1. januar 2006. Den nye ordningen skiller mellom de som er helt og varig uføre og de som er delvis og/eller midlertidig uføre. Kriteriet for innvilgelse av hel uførepensjon er at arbeidsevnen må være varig nedsatt med minst 80 prosent, mens det kreves minst 35 prosent uførhet for å få delvis uførepensjon.¹³ Ordningen for delvis uføre er utformet for å motivere den enkelte til å utnytte sin arbeidsevne.

Nederland er ett av de landene som har gått lengst i å overføre ansvaret for oppfølging og tilbakeføring til arbeid til partene i arbeidslivet, spesielt gjennom utvidelsen av arbeidsgivers medfinansieringsansvar for sykepenges og uføreytelser. Uføreordningen finansieres av en avgift som arbeidsgiverne betaler.

Ansvar for å treffe vedtak om tilståelse av stønader, å kreve inn forsikringspremier og å forestå utbetalingene er lagt til den statlige organisasjonen UWV. Dette gjelder også for uføresaker.

6.3.2 Offentlig uførepensjon

Etter to år på sykepenges kan arbeidsgiver avslutte arbeidsforholdet. Etter 87 og før 92 uker på sykepenges kan den enkelte søke om uførepensjon.

Mens andre OECD-land skiller mellom uførhet som skyldes yrkesskade og annen uførhet, er det bare én ordning i Nederland. Det er altså kun konsekvensen av – ikke årsaken til – uførheten som har betydning for ytelsesnivået.

Inngangskriterier

Vurderingen av hvorvidt en person er ufør kan, avhengig av situasjonen, baseres på to sett av kriterier:

- Utelukkende medisinske vurderinger (i helt åpenbare tilfeller)
- En kombinasjon av medisinske og arbeidsrelaterte faktorer

I sykepengeperioden foretas vurderingen av uførhet av uavhengige leger som arbeidsgiver leier inn. Ved søknad om uføreytelse er det leger og arbeidskonsulenter, sysselsatt av sosialforsikringssystemet, som gjennomfører vurderingen. Utgangspunktet for trykdelegens vurdering er en rehabiliteringsplan, som skal være utarbeidet i fellesskap av arbeidsgiver og arbeidstaker i sykepengeperioden. Legen vurderer søkerens funksjonsbegrensninger på bakgrunn av to spørsmål: 1) Er vedkommendes tilstand stabil i den forstand at det er svært liten sannsynlighet for bedring i framtiden? 2) Er det en mulighet for at vedkommende kan ha annet arbeid?

Arbeidskonsulenten vurderer pasientens funksjonsevne i arbeidsmarkedet. Dette gjøres ved at arbeidskonsulenten kartlegger hvilke jobber som er forenlig med søkerens begrensninger og hvilken inntekt disse jobbene kan gi. På denne bakgrunnen vurderes søkerens arbeidsevne, ved å sammenlikne den inntekten vedkommende kunne hatt/har i dag med den inntekten vedkommende hadde før sykdommen inntraff. Ved vurderingen skal enhver jobb vurderes, uavhengig av søkerens bakgrunn og tidligere erfaring.

Dersom inntektstapet er varig og på minst 80 prosent, så regnes personen som helt ufør. Vedkommende har da rett til inntektssikring gjennom programmet for helt og varig uføre (IVA). Det skal være liten eller ingen sjanse for bedring av arbeidsevnen innen ett år, og sannsynligheten for bedring i de kommende årene skal vurderes som lav. Personer med svært lav sannsynlighet for bedring skal revurderes i løpet av fem år. De som er helt, men ikke varig, uføre har rett til ytelse fra programmet for delvis uføre (WGA).

Hovedansvaret for å realisere sysselsettingspotensialet til arbeidstakere som er regnet som midlertidig og/eller delvis uføre ligger hos partene på bedrifts-/bransjenivå. En skiller mellom 1) arbeidstakere som er mindre enn 35 prosent uføre og 2) arbeidstakere som ved utløpet av sykepengeperioden er mer enn 35 prosent uføre.

For arbeidstakere med begrenset uførhet, altså de som er mindre enn 35 prosent uføre, så er det overordnede målet å holde disse i arbeid der det er mulig, enten hos egen eller annen arbeidsgiver. En arbeidstaker kan kun miste arbeidet i de tilfellene hvor det er umulig for arbeidsgiver og fortsatt sysselsette arbeidstakeren. Arbeidsgiveren må søke

¹³ Minstekravet var tidligere 15 prosent arbeidsuførhet.

om tillatelse fra CWI¹⁴ (Senter for arbeid og inntekt) til å si opp arbeidstakeren.

Arbeidstakere med betydelig nedsatt arbeids-evne, det vil si de som er mellom 35 og 80 prosent uføre, kan ha rett til uføreytelser etter utløpet av sykepengeperioden. Ordningen for delvis uføre er utformet for å motivere til å utnytte arbeidsevnen.

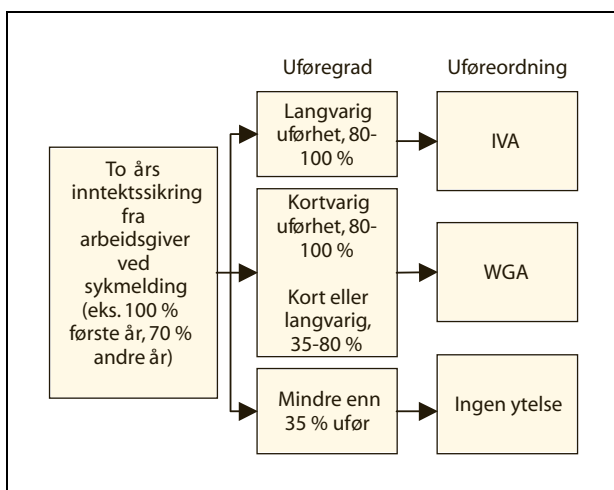
I perioden fra 2004 til 2007 vil 350 000 stønads-mottakere som er yngre enn 50 år bli revurdert i henhold til de nye reglene som ble iverksatt fra januar 2006. En starter med de yngste kohortene og avslutter med de i alderen 45–49 år i 2007. Det forventes at om lag 25 prosent vil miste hele eller deler av ytelsen som følge av revurderingen.

Ytelsesnivå

Den nederlandske uføreordningen kan virke kompleks og uoversiktlig. Figur 1.3 gir et skjematisk bilde av mulige forløp etter utløpet av sykepengeperioden.

Personer som har en inntektsevne som er varig redusert til 20 prosent av tidligere inntekt får full uføreytelse. Ytelsen tilsvare 70 prosent av tidligere inntekt. Dersom tilgangen av helt og varig uføre er lavere enn 25.000 personer i 2006, vil kompensasjonsgraden økes til 75 prosent i 2007.

Arbeidstakere med begrenset uførhet, altså de som er mindre enn 35 prosent uføre, kvalifiserer ikke for uføreytelser, men de kan, på samme måte som personer uten tidligere arbeidstilknytning, få en (svært lav) minsteytelse.



Figur 1.3 Skjematisk oversikt over den nederlandske uføreordningen

Arbeidstakere med betydelig nedsatt inntektsevne, det vil si personer som er mellom 35 og 80 prosent uføre, skal motiveres til å utnytte arbeidsevnen sin, noe som klart gjenspeiles i ytelsesnivået. Ytelsen utgjør 70 prosent av differansen mellom nåværende og tidligere inntekt. Det betyr at samlet inntekt – og kompensasjonsgraden – blir høyere desto høyere arbeidsinntekten er. Laveste kompensasjonsgrad før skatt blir 70 prosent. Personer uten noen arbeidsinntekt som ufør får en kompensasjonsgrad på 70 prosent før skatt. Personer som klarer å arbeide slik at de tjener halvparten av tidligere arbeidsinntekt, får en kompensasjonsgrad på 85 prosent.

Den inntektsavhengige ytelsen utbetales i en periode som er lenger desto lenger personen har vært i arbeid, jf. tabell 1.3.¹⁵

Når den inntektsbaserte ytelsen utgår, blir den erstattet med en oppfølgingsytelse eller et lønnstilskudd. Dersom vedkommende ikke er i arbeid eller ikke arbeider tilstrekkelig, vil vedkommende få en oppfølgingsytelse som tilsvare 70 prosent av minimumslønnen multiplisert med uføregraden. For en person med 50 prosent uføregrad tilsvare dette i 2006 om lag 4000 NOK i måneden. Dersom vedkommende arbeider tilstrekkelig vil ytelsen gis som et lønnstilskudd som tilsvare 70 prosent av forskjellen mellom tidligere inntekt og den fastsatte inntektskapasiteten. Begrepet «arbeider tilstrekkelig» innebærer at vedkommende må ha en inntekt som gjenspeiler at vedkommende utnytter minst 50 prosent av den fastsatte inntektskapasiteten sin. Ordningen gir altså gunstigere

Tabell 1.3 Inntektsbasert ytelse for delvis uføre (WGA)

Hvor lenge vedkommende har vært i arbeid	Hvor lenge vedkommende er berettiget til en inntektsavhengig ytelse
< 5 år	6 måneder
5 år	9 måneder
10 år	1 år
15 år	1,5 år
20 år	2 år
25 år	2,5 år
30 år	3 år
35 år	4 år
40 år	5 år

¹⁴ CWI er arbeidssøkernes første kontaktpunkt med stønads-systemet og integreringstjenestene. CWI har ansvar for formidling, informasjon og veiledning av arbeidssøkere.

¹⁵ I en overgangsperiode frem til 2008 vil varigheten på ytelsen avhenge av alder som i den gamle arbeidstakerordningen WAO.

ytelser desto mer vedkommende arbeider, og premierer på den måten økt arbeidsinnsats. Dersom vedkommende har en inntekt som minst tilsvarende den fastsatte inntektskapasiteten blir ytelsen som tidligere, altså 70 prosent av forskjellen mellom tidligere og nåværende inntekt.

I prinsippet kan en kreve ytelser fra denne ordningen inntil fylte 65 år. Det gjøres imidlertid en vurdering hver måned av hvorvidt vedkommende skal ha en oppfølgingsytelse eller et lønnstilskudd.

Fra 2006 tilbyr UWV uføreforsikring til arbeidsgivere. Fra 1. januar 2007 blir deler av premien til uføreforsikringen differensiert, med utgangspunkt i andelen uføre i bedriften. Fra 1. januar 2008 skal det bli mulig for arbeidsgiver å bære egen risiko ved å trekke seg ut av ordningen.¹⁶

Uførepensjonen skattlegges som lønn.

6.3.3 *Uførepensjon fra supplerende ordninger*

Uførepensjon fra supplerende ordninger er relativt utbredt i Nederland. Normalt er arbeidstakeren sikret en kompensasjon på 70 prosent av tidligere inntekt før skatt (80 prosent etter skatt), altså det samme som det offentlige systemet sikrer personer som er helt og varig uføre.

6.3.4 *Alderspensjon til uførepensjonister*

Overgang til alderspensjon skjer ved fylte 65 år. Siden den offentlige alderspensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, påvirkes ikke pensjonen av om personen har mottatt uføreytelser. I de fleste supplerende ordningene fortsetter en å opparbeide rett til alderspensjon i perioden som uførepensjonist, men normalt mindre enn om en hadde fortsatt å arbeide. Etter omleggingen av tidligpensjonsordningene straffes en økonomisk ved tidlig avgang, og det er dermed et visst pensjonsgap i Nederland, siden uføre fortsetter å opparbeide rett til alderspensjon fram til 65 år.

7 **Uføreordningen i Storbritannia**

7.1 **Innledning og hovedtrekk**

Sosialforsikringssystemet i Storbritannia skiller seg relativt mye fra systemene i de nordiske landene. De offentlige ordningene har tradisjonelt gitt

lave, inntektsuavhengige ytelser, og fungert som et sikkerhetsnett mot fattigdom. Individuelle og arbeidsmarkedsbaserte, supplerende ordninger er relativt utbredt, og noen av disse er obligatoriske. Det har vært mange reformer av pensjonssystemet i Storbritannia de siste årene, blant annet for å øke yrkesdeltakingen blant eldre og redusere fattigdom. De mange endringene har bidratt til at Storbritannia, ifølge Pensions Commission (2004), har et av de mest kompliserte pensjonssystemene i verden. De lave offentlige ytelsene gjør at statens utgifter til pensjoner er relativt lave sammenliknet med andre OECD-land.

De viktigste elementene i den offentlige alderspensjonen er en lav grunnpensjon og et behovsprøvd pensjonstillegg som sikrer en moderat minste ytelse til alle. I tillegg er det en obligatorisk, offentlig tilleggspensjon som gir en samlet kompensasjon før skatt fra de offentlige ordningene på rundt 30 prosent. Rundt halvparten av de yrkesaktive har i tillegg supplerende ordninger.

Pensjonsalderen i Storbritannia er 65 år for menn og 60 år for kvinner. Pensjonsalderen for kvinner skal gradvis økes til 65 år i perioden fra 2010 til 2020.

Offentlig uførepensjon består av flere elementer. Den viktigste ytelsen er en «stønad ved arbeidsudyktighet» (incapacity benefit), som er relativt lav og uavhengig av tidligere inntekt. Det gis et alderstillegg som er høyere desto tidligere en person blir erklært ufør og det gis også ulike behovsprøvde tillegg som skal dekke utgifter, blant annet til transport og pleie. Uførepensjonister har dessuten visse skattefordeler sammenliknet med yrkesaktive. En del har uføredekning som del av tjenestepensjonsordningen sin. Det samlede kompensasjonsnivået varierer betydelig, men mange har trolig relativt lav inntekt som uføre sammenliknet med det de hadde som yrkesaktive.

Sosialforsikringen i Storbritannia er finansiert ved at både arbeidsgiver og arbeidstaker betaler trygdeavgift (National Insurance Contributions). Trygdeavgiften finansierer statlig alders- og uførepensjon, men også sykepenger og stønader ved arbeidsledighet. Arbeidstaker betaler 11 prosent av lønn mellom 97 og 645 GBP pr. uke, tilsvarende mellom om lag 58 000 og 386 000 NOK pr. år, og 1 prosent av lønn over 645 GBP pr. uke. Arbeidsgiver betaler 12,8 prosent av lønn over 97 GBP pr. uke.

En viktig reform på 1990-tallet var organisatorisk: Det ble opprettet et nytt departement for arbeid og pensjoner. Videre ble arbeids- og trygdekontorene slått sammen til såkalte jobbsentre (Jobcentre plus), som skal være en felles inngangsdør til alle de offentlige inntektssikringsordningene for

¹⁶ Betingelsene for dette er at tilgangen til ordningen for helt og varig uføre (IVA) er under 25 000 og at arbeidsgiver minimerer sine utbetalinger til arbeidstaker det andre året arbeidstaker er sykemeldt. Tilgangen av helt uføre var om lag 47 000 i 2004 og 22 000 i 2005.

personer i arbeidsdyktig alder. Det skal etter hvert være rundt 1000 jobbsentre i Storbritannia med anslagsvis 70 000 ansatte. Et nettverk av pensjonsentre (The Pension Service) gir informasjon om pensjoner og andre ytelser til pensjonister.

Storbritannia ligger gjennomgående litt høyere enn gjennomsnittet blant OECD-landene ved sammenlikninger av pensjoneringsalder og yrkesdeltaking blant eldre arbeidstakere. For personer i alderen 65–69 år er imidlertid yrkesdeltakingen blant de høyeste i OECD, særlig for kvinner, og yrkesdeltakingen for denne aldergruppen er høyere enn i Norge både for kvinner og menn. Andelen personer som ikke arbeider på grunn av sykdom eller uførhet er likevel relativt høy for personer over 50 år, og særlig gjelder dette kvinner i alderen 60–64 år.

7.2 Alderspensjon i Storbritannia

7.2.1 Innledning

Systemet for alderspensjon består av flere elementer:

- En obligatorisk, statlig alderspensjon (grunnpensjon) som er uavhengig av inntekten som yrkesaktiv, og et inntektsprøvd pensjonstillegg.
- En obligatorisk, inntektsavhengig, statlig tilleggspensjon for ansatte og selvstendige. Den statlige tilleggspensjonen kan erstattes med tjenstepensjon eller individuell pensjonssparing.
- Frivillige tjenstepensjoner.
- Frivillig, individuell, skattefavisert pensjonssparing

7.2.2 Offentlig alderspensjon

Den statlige *grunnpensjonen* (Basic State Pension) gis fra fylte 65 år for menn og fra 60 år for kvinner. Pensjonsalderen for kvinner skal gradvis økes til 65 år fra 2010 til 2020. Grunnpensjonen er en flat ytelse på maksimalt 84,25 GBP pr. uke i 2006, tilsvarende om lag 48 000 NOK årlig. For å få full grunnpensjon er det krav at en har betalt avgift til sosialforsikringssystemet i minst 90 prosent av den «yrkesaktive perioden», dvs. fra fylte 16 år og fram til pensjonsalderen. Kravet innebærer en trygde- eller botid på 44 år for menn og 39 år for kvinner. Kortere opptjeningstid gir proporsjonal avkortning av pensjonen, og opptjent pensjon under 25 prosent betales ikke ut. Det betyr at det er krav om 10–11 års opptjening for å få grunnpensjon. Det gis et lite alderstillegg i grunnpensjonen for personer som har fylt 80 år. Det kan dessuten gis ulike, små tilleggstyelser til grunnpensjonen:

Juletillegg, fyringstillegg og temperaturavhengig tillegg ved kaldt vær.

Pensjonstillegget (Pension Credit) ble innført i 2003, og det betales til personer som har fylt 60 år og som bor i Storbritannia. Tillegget er behovsprøvd og sikrer enslige en inntekt på minst 114,05 GBP pr. uke, tilsvarende om lag 68 000 NOK årlig.

Storbritannia har hatt ulike systemer for inntektsavhengig *statlig tilleggspensjon*. Systemet fra 2002 kalles Second State Pension (S2P). Opparbeidningen av rettigheter til S2P avhenger av pensjonsgivende inntekt, og er prosentvis høyest for de laveste inntektene (over en minstegrense). Ordningen er i utgangspunktet obligatorisk, men den kan erstattes (contract out) med en godkjent alternativ ordning, individuell eller arbeidsmarkedsbasert. Dersom en person velger å erstatte S2P med en annen ordning, reduseres arbeidstakers trygdeavgift med 1,6 prosentpoeng og arbeidsgivers trygdeavgift med fra 1 til 3,5 prosentpoeng, avhengig av hvilken type ordning S2P erstattes med.

S2P erstattet den såkalte State Earnings Related Pension Scheme (SERPS), og formålet med endringen var å bedre standardsikringen for de med lavest inntekter. For gjennomsnittlige inntekter tilsvarende den statlige tilleggspensjonen trolig rundt 20 prosent av inntekten som yrkesaktiv, og samlet er kompensasjonsgraden for den offentlige alderspensjonen trolig bare rundt 30 prosent, jf. HM Government (2005).

En kan utsette pensjoneringen inntil fylte 70 år (ubegrenset fra 2010). Den statlige alderspensjonen øker da med 7,5 prosent for hvert år pensjoneringen utsettes.

Pensjonsytelsene reguleres fra 2003 i takt med lønnsveksten. Pensjonsinntekt beskattes på samme måte som lønn, men det påløper ingen trygdeavgift.

7.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

Det finnes en lang rekke supplerende alderspensjonsordninger i Storbritannia. Det skilles gjerne mellom personlige (individuelle) pensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger. Ifølge GAD (2005) er rundt 40 prosent av de sysselsatte medlem av en tjenstepensjonsordning, mens 14 prosent har en individuell pensjonsavtale. De supplerende ordningene er viktige for standardsikringen, og det anslås at rundt 2/3 av dagens alderspensjonister mottar pensjon fra supplerende ordninger og at 40 prosent av inntektene til dagens alderspensjonister kommer fra supplerende ordninger.

Pensjonsalderen er ofte 60 år, med mulighet til å ta ut (avkortet) pensjon fra fylte 50 år. Ifølge GAD (2005) er ytelsesordninger mest utbredt i store bedrifter, mens mindre og mellomstore bedrifter i større grad har innskuddsordninger eller blandingsløsninger. Nesten halvparten av medlemmene i de eksisterende ytelsesordningene er i ordninger som er lukket for nye medlemmer, og de fleste nye ordninger er innskuddsordninger eller hybride ordninger.

Det er vanlig at både arbeidstakere og arbeidsgivere bidrar til finansieringen av tjenestepensjonsordningene, men arbeidsgiver betaler normalt mest. Ifølge HM Government (2005) er de gjennomsnittlige, samlede innskuddene fra arbeidsgiver og arbeidstaker i de ytelsesbaserte ordningene på 21,0 prosent av lønn i lukkede ordninger og 16,8 prosent i åpne ordninger, mens satsene i de innskuddsbaserte ordningene ligger på 7,3 prosent i lukkede ordninger og 9,1 prosent i de åpne. I de åpne ordningene ligger arbeidsgivers andel av kostnadene i gjennomsnitt rundt 70 prosent både i ytelses- og innskuddsordningene.

Pensjonsnivået fra de ytelsesbaserte ordningene oppgis gjerne ved en opptjeningsfaktor (accrual rate). En opptjeningsfaktor på 60 betyr at en hvert år opptjener en pensjonsrettighet tilsvarende 1/60 av (slutt)lønn. Ifølge GAD (2005) ligger opptjeningsfaktorene i privat sektor vanligvis på 60-tallet, mens de i offentlig sektor ligger på 80-tallet, men med et påslag rundt 3/80.

Ifølge HM Government (2005) er kompensasjonsgraden før skatt, under rimelige forutsetninger, rundt 66 prosent i privat sektor for en gjennomsnittsinntekt når en ser bort fra boutgifter. Det er da regnet med 40 års yrkeskarriere, pensjoner ved 65 år og medlemskap i en ytelsesbasert tjenestepensjonsordning med en opptjeningsfaktor på 60 de siste 30 årene av yrkeskarrieren.

Fra 2001 ble det innført såkalte «stakeholder pensions» i Storbritannia. Dette er individuelle, innskuddsbaserte pensjoner som er obligatoriske å etablere for bedrifter med fem eller flere ansatte som ikke har en bedre tjenestepensjonsordning. Det stilles en rekke krav til ordningene, blant annet for å sikre lave kostnader, men det er ingen krav om at arbeidsgiver skal betale innskudd. Også «stakeholder pensions» kan brukes til å erstatte (contract out) den statlige tilleggspensjonen (S2P). Da blir både reduksjonen i arbeidsgivers og arbeidstakers trygdeavgifter betalt som innskudd til stakeholder-kontoen.

Det går fram at «stakeholder pensions» har preg av å være individuell pensjonssparing, der hovedformålet synes å være å lage enkle, fleksible,

standardiserte produkter med lave kostnader, og der arbeidsgivers rolle primært er å legge til rette for den individuelle pensjonssparingen. Det finnes også andre former for individuell pensjonssparing, men disse ordningene betyr relativt lite for pensjonistenes inntekter.

Regjeringen varslet i mai 2006 en rekke nye reformer av pensjonssystemet, jf. DWP (2006). Blant annet skal det innføres et nytt system med individuelle pensjonskontoer, der arbeidstaker skal sette inn tilsvarende 4 prosent av inntekten mellom 5 000 og 33 000 GBP, og arbeidsgiver minimum 3 prosent av inntekt i det samme intervallet.

7.3 Uførepensjon i Storbritannia

7.3.1 Innledning

Systemet for ytelser til uføre i Storbritannia er komplisert. Det har mange elementer, men gir likevel de fleste relativt lave, samlede ytelser. De offentlige ytelsene er viktigst, men en del har også tilleggsyttelser fra tjenestepensjonsordningen.

7.3.2 Offentlig uførepensjon

De statlige ordningene til uføre består dels av flate ikke-behovsprøvde ytelser, behovsprøvde ytelser og spesielle skattefordeler.

Den viktigste ikke-behovsprøvde ytelsen er en *stønad ved arbeidsudyktighet* (incapacity benefit). Dette er en kombinert sykepenge- og uføreordning som dels gir en korttidsytelse og dels en langtidytelse. Korttidsytelsen gis først etter en lav sats på 59,20 GBP i 28 uker, og deretter etter en høyere sats på 70,05 GBP pr. uke. Etter til sammen ett år på korttidsytelse går en over på langtidytelsen på 78,50 GBP pr. uke, tilsvarende om lag 47 000 NOK pr. år. Sysselsatte kan ha krav på en høyere ytelse (statutory sick pay) de første 28 ukene. Denne ytelsen betales av arbeidsgiver.

Personer som mottar langtidytelsen kan også ha rett til et *aldersavhengig tillegg*. Hvis uførheten oppsto før fylte 35 år er tillegget på 16,50 GBP pr. måned, og dersom uførheten oppsto i alderen 35–44 år er tillegget på 8,25 GBP pr. måned. Den samlede ytelsen blir dermed tilsvarende om lag 57 000 NOK pr. år for enslige som ble uføre før fylte 35 år og om lag 52 000 NOK for personer som ble uføre i alderen 35–44 år.

Det gis også et ikke-behovsprøvd *barnetillegg* til mottakere av stønad ved arbeidsudyktighet. Tillegget er på 17,45 GBP pr. uke for det første barnet og 11,70 GBP pr. uke for øvrige barn som forsørges.

Det er et minstekrav til tidligere inntekt på 84 GBP pr. uke for å ha rett til stønad ved arbeidsudyk-

tighet. For personer under 20 år (25 år hvis under utdanning) er kravet til tidligere inntekt svakere. Ytelsen avkortes med 50 prosent mot annen pensjonsinntekt over en minstegrense på 85 GBP pr. uke.

Personer som mottar stønad ved arbeidsudyktighet kan i en ubegrenset periode tjene inntil 20 GBP pr. uke uten avkortning av ytelsen (Permitted Work Lower Limit, PWLL), og i en periode på inntil ett år kan en tjene inntil 81 GBP pr. uke (Permitted Work Higher Limit, PWHL). Etter en venteperiode på 52 uker kan en gå på en ny periode med PWHL.

For å motta stønad ved arbeidsudyktighet i mer enn 28 uker kreves det en legeerklæring (MED 4) som utarbeides av pasientens egen lege. Deretter vil personen i de fleste tilfeller undersøkes av en godkjent lege som har fått spesiell opplæring og trening i å foreta medisinske vurderinger ved uførhet. Det er utviklet et eget system – personlig kapasitetsvurdering (Personal Capability Assessment (PCA)) – til hjelp for den godkjente legen ved vurderingen av graden av arbeidsudyktighet, jf. SSO (2005). PCA innebærer en standardisert beskrivelse av personens fysiske og psykiske helse-tilstand. Personer med svært alvorlige lidelser trenger ikke gjennomgå en slik vurdering.

Beslutningen om en person kvalifiserer til stønad ved arbeidsudyktighet tas etter en helhetsvurdering av en statlig saksbehandler på grunnlag av en egenerklæring, erklæringer fra pasientens lege samt resultatet av den personlige kapasitetsvurderingen. Det er ingen gradert uføreytelse.

I tillegg til stønad ved arbeidsudyktighet kan uføre ha rett til en rekke behovsprøvde ytelser til kompensasjon for spesielle utgifter. Den viktigste er trolig en skattefri stønad til dekning av utgifter til pleie og transport (Disability Living Allowance) som maksimalt kan utgjøre 105,70 GBP pr. uke. Personer som er uføre får dessuten rabatt på ulike tjenester og har en rekke skattefordeler sammenliknet med yrkesaktive. Samlet synes det likevel klart at de offentlige ytelsene til uføre er svært lave sammenliknet med ytelsesnivået i andre land.

Personer som mottar stønad ved arbeidsudyktighet går over på alderspensjon ved oppnådd pensjonsalder på 65 år for menn og 60 år for kvinner. Fordi langtidsytelsen regnes som skattepliktig inntekt, godskrives det også trygdetid i perioden som uførepensjonist, og det opparbeides dermed rett til *statlig tilleggspensjon* (S2P) som alderspensjonist.

7.3.3 *Uførepensjon fra supplerende ordninger*

Bare halvparten av de yrkesaktive har, som nevnt, en supplerende pensjonsordning. Av de 40 prosent

som har en tjenestepensjonsordning har imidlertid de fleste en uføreytelse inkludert. Ifølge GAD (2005) gjelder dette nesten alle medlemmene av ytelsesordninger og rundt 90 prosent av de som har innskuddsordninger. Blant ytelsesordningene er det mest vanlig at uføreytelsen utmåles etter en variant av en pensjonsmodell, mens det er mest vanlig i innskuddsordningene at ytelsen utmåles på grunnlag av akkumulert kapital, eventuelt med et påslag.

Hele 97 prosent av ytelsesordningene i privat sektor gir en ytelse dersom en person må pensjonere seg før normal pensjonsalder på grunn av sykdom. Det er imidlertid stor variasjon i de ytelsene som ordningene gir. Av rundt 3 1/2 millioner aktive medlemmer i ytelsesordningene har 0,9 millioner en ordning der pensjonen utmåles som om personen hadde stått i arbeid til pensjonsalderen med samme inntekt som før uførheten oppsto, mens ytterligere 0,7 millioner har en ytelse med delvis medregning av framtidige rettigheter.

Alle ansatte i offentlige ytelsesordninger har en ytelse ved uførhet. Disse ordningene kan deles i to hovedgrupper. I den første gruppen, som omfatter 3,3 millioner medlemmer, får medlemmene godskrevet deler av de rettighetene de ville opparbeidet dersom de sto i arbeid til pensjonsalderen. I den andre gruppen, som omfatter rundt 1,7 millioner medlemmer, varierer størrelsen på uføreytelsen med medlemstid i ordningen, med en typisk grense på fem års medlemskap for å ha rett til en ytelse.

Uføreytelsene fra de innskuddsbaserte ordningene er generelt dårligere enn uføreytelsene fra de ytelsesbaserte tjenestepensjonsordningene. Nærmere halvparten av medlemmene får bare utbetalt en årlig ytelse som er beregnet med utgangspunkt i den oppsparte kapitalen på egen innskuddskonto. 17 prosent av medlemmene har uføredekning fra en helseforsikring (Permanent health insurance). Disse gir typisk maksimumsytelse tilsvarende 50–60 prosent av brutto inntekt som yrkesaktiv. Vel 10 prosent har ikke uføredekning i de innskuddsbaserte ordningene.

7.3.4 *Alderspensjon til uførepensjonister*

Overgang til statlig alderspensjon skjer ved fylte 60 år for kvinner og 65 år for menn. Siden den offentlige alderspensjonen er uavhengig av tidligere inntekt, påvirkes ikke pensjonen av om personen har mottatt uføreytelse. Det opparbeides imidlertid rett til statlig tilleggspensjon i den perioden en mottar stønad ved arbeidsudyktighet/uføreytelse (incapacity benefit).

I en del tjenstepensjonsordninger er det mulig å ta ut tidligpensjon. Alderspensjonen blir da avkortet, typisk med 4–6 prosent for hvert år pensjonen tas ut før ordinær pensjonsalder. I en del pensjonsordninger fortsetter personer som blir uføre å opparbeide rett til alderspensjon, og de får dermed en høyere alderspensjon enn personer som tar ut frivillig tidligpensjon. Det er imidlertid bare et mindretall av arbeidstakerne som har en slik ordning.

8 Uføreordningen i Frankrike

8.1 Innledning og hovedtrekk

Frankrike har et sosialforsikringssystem som består av offentlige ordninger kombinert med obligatoriske, supplerende pensjonsordninger¹⁷. Sosialforsikringssystemet er administrert av et nettverk av lokale, regionale og nasjonale institusjoner. Disse institusjonene administreres av representanter fra arbeidstakerne og arbeidsgiverne.

Det er vanlig å skille mellom det offentlige alderspensjonssystemet og supplerende tjenstepensjonsordninger. Pensjonssystemet i Frankrike er på mange måter en blanding av de ovennevnte systemene på grunn av de obligatoriske supplerende ordningene. Grunnpensjonen er administrert av et nasjonalt pensjonsfond for arbeidstakere. Tilleggspensjonen for lønntakere i privat sektor er administrert henholdsvis av et tilleggspensjonsfond for arbeidstakere og et tilleggspensjonsfond for personer i høyere og ledende stillinger, mens ansatte i offentlige sektor har egne pensjonsordninger. Det finnes dessuten egne tilleggspensjonsordninger for enkelte profesjoner. Det er få land hvor partenes formelle posisjon i styringen av det offentlige alderspensjonssystemet er så sterk som i Frankrike. Pensjonsalderen i Frankrike er 60 år.

Det er gjennomført to store reformer av det franske pensjonssystemet, i 1994 og i 2004. Beregningsperioden for inntekten som legges til grunn for pensjonsberegningen er utvidet. Mens en tidligere tok utgangspunkt i de ti beste inntektsårene ved beregning av gjennomsnittsinntekten, tar en nå utgangspunkt i de 25 beste inntektsårene. Full opptjeningstid var tidligere 37,5 år, men er nå utvidet til 40 år i de private pensjonsordningene. I de offentlige pensjonsordningene er det fremdeles noe kortere opptjeningstid. I tillegg

reguleres løpende pensjoner med prisveksten og ikke med lønnsveksten som tidligere.

Uførepensjon innvilges dersom arbeidsevnen er nedsatt med 2/3 eller mer. Ordningen skiller mellom helt og delvis uføre, ved at personer som kan arbeide litt gis 30 prosent kompensasjon, mens personer som er helt arbeidsuføre gis 50 prosent kompensasjon. En overføres automatisk til alderspensjonssystemet ved fylte 60 år. Personer som av helserelevante årsaker ikke er i stand til å arbeide etter fylte 60 år kan innvilges helserelevanter tidligpensjon.

Frankrike har relativt høy yrkesdeltaking for arbeidstakere i aldersgruppen 50–54 år, både for kvinner og menn. Yrkesdeltakingen faller betydelig etter fylte 55 år, og ligger langt under OECD-gjennomsnittet både for kvinner og menn i aldersgruppen 60–64 år. Om lag 5 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–64 år er uførepensjonister.¹⁸

8.2 Alderspensjon i Frankrike

8.2.1 Innledning

Alderspensjonssystemet i Frankrike ble endret fra 1. januar 2004. Det franske pensjonssystemet er i all hovedsak finansiert etter et «pay-as-you-go»-prinsipp, også tjenstepensjonene. Obligatoriske grunn- og tilleggssytelser finansieres gjennom innbetalinger av bidrag fra arbeidsgiver (60 prosent) og arbeidstaker (40 prosent). Ytelsene er inntektsavhengige og avhenger av innbetalte bidrag og lengden på opptjeningstiden. Pensjonssystemet består av tre elementer: Obligatorisk, offentlig grunnpensjon,¹⁹ tilleggspensjon og frivillige tjenstepensjonsordninger.

8.2.2 Offentlig alderspensjon²⁰

Rettighetene til alderspensjon er knyttet til innbetalte bidrag. Minimumskravet til innbetalte bidrag tilsvarer 200 timer ganger minimumslønnen, dvs. 1606 EUR i 2006 (200*8,03). Minstepensjonen er 6760,82 EUR pr. år, eller om lag 54 100 NOK pr. år. Maksimal pensjon er 15 538 EUR pr. år, tilsvarende 50 prosent av taket i sosialforsikringssystemet. Det tidligst mulige tidspunkt en person som ikke har arbeidet kan ta ut alderspensjon er 65 år, men personer som har full opptjening, 40 år, kan ta ut alderspensjon ved fylte 60 år

¹⁷ En kortfattet beskrivelse av den franske sosialforsikrings- og pensjonssystemet finnes på MISSOC (Mutual information system on social protection) http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2006/tables_part_2_en.pdf

¹⁸ OECD (2003b): *Transforming Disability into Ability*.

¹⁹ Ikke obligatorisk for personer som tjener mindre enn 38 EUR pr. uke.

²⁰ Generell ordning for arbeidstakere - *Régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*, RGATVS.

uten å få en avkortning av ytelsen. Pensjonsytelsene tilstås ikke automatisk, men den enkelte må søke om pensjon seks måneder før en ønsker å tre ut av arbeidslivet. Søknaden behandles av nasjonale eller regionale pensjonsfond avhengig av bosted.

Medlemmet står imidlertid fritt til å utsette pensjoneringsstidspunktet. Et medlem som fortsetter å arbeide etter fylte 60 år og som har full opptjenings- tid (40 år), kan øke sin samlede pensjon. Personer som står i arbeid etter fylte 60 år eller som står i arbeid utover den fastsatte opptjenings- tiden, får en økning på 0,75 prosent i pensjonen pr. kvartal. Personer over 65 år som ikke har full opptjenings- tid, får en økning på 2,5 prosent i pensjonen for hvert kvartal etter fylte 65 år. Dette skal gi arbeidstakere økonomiske insentiver til å stå lenger i arbeid.

Pensjonen som utbetales gjennom sosialforsik- ringssystemet avhenger av tre komponenter, og regnes ut på følgende måte:

årsinntekt * kompensasjonsgrad * forsikrings- tid/full opptjenings- tid

Gjennomsnittlig årsinntekt

Gjennomsnittlig årsinntekt tilsvarende den inntekten det er trukket pensjonsinnskudd fra. En tar utgangspunkt i arbeidstakerens 24 beste inntektsår.

Fram til 1993 tok en utgangspunkt i arbeidsta- kerens 10 beste inntektsår, men fra og med 1994 har det blitt lagt til ett inntektsår pr. år. Det vil si at en fra og med 2008 tar utgangspunkt i arbeidstake- rens 25 beste inntektsår.

Kompensasjonsgrad

Full pensjon, tilsvarende 50 prosent av tidligere inntekt, krever full opptjenings- tid (40 år) og at pen- sjonen tidligst tas ut fra fylte 60 år. Maksimal pen- sjon er 15 538 EUR pr. år eller om lag 124 300 NOK pr. år.

Forsikringstid

Total forsikringstid består av faktisk og medregnet opptjenings- tid. For medlemmer født før 1943 må total forsikringstid minst være 37,5 år for å få uavkor- tet ytelse. Fra og med 2004 øker kravet til total forsik- ringstid med et halvt år pr. år for kohortene født i 1944, til det når 40 år i 2008, for de som er født i 1948.

Det er besluttet å øke total forsikringstid til 41 år fram til 2012, og til 41 $\frac{3}{4}$ år fram til 2020.

Fra fylte 60 år, kan ansatte som arbeider deltid få utbetalt deler av pensjonen og fortsette opptje- ning av pensjonsrettigheter på arbeidsinntekten.

En gis opptjening av pensjonsrettigheter etter gitte satser avhengig av hvor mye en arbeider:

- 30 prosent for deltidsarbeid mellom 60 og 80 prosent
- 50 prosent for deltidsarbeid mellom 40 og 60 prosent
- 70 prosent for deltidsarbeid under 40 prosent stilling

Som nevnt er det vedtatt å øke kravet til full opptje- ningstid til 40 år i 2008. Dette innebærer at det vil være få som har full opptjening ved fylte 60 år. Per- soner som ikke har full opptjening ved fylte 60 år og som velger å ta ut alderspensjonen, vil få avkor- tet pensjonen. Uføre kan imidlertid ta ut alderspen- sjon fra fylte 60 år, og får ingen avkortning på grunn av manglende opptjenings- tid. Det eksisterer såle- des et pensjonsgap i den franske ordningen ved at det vil være økonomisk attraktivt å motta uførepens- sjon/helserelatert tidligpensjon framfor alderspen- sjon i årene fram til pensjonsalderen.

Alderspensjonen skattlegges som lønn.

8.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

De fleste arbeidstakere i Frankrike har tilleggspen- sjon, eller ytelser fra supplerende ordninger. Dette er nasjonale ordninger med separate tilleggspen- sjonsordninger for ansatte i offentlig sektor, ansatte i privat sektor og selvstendig næringsdri- vende. Tilleggspensjonen for ansatte i privat sek- tor²¹ administreres dels av tilleggspensjonsfondet for arbeidstakere i privat sektor ARRCO²², og dels av tilleggspensjonsfondet for personer i høyere og ledende stillinger, AGIRC²³ i privat sektor og av IRCANTEC i offentlig sektor. Tilleggspensjonen er løpende finansiert; det er (nesten) ingen fondsopp- bygging. Det finnes dessuten egne tilleggspen- sjonsordninger for enkelte profesjoner. Partene i arbeidslivet spiller en viktig rolle, både i forhand- lingen og i administrasjon av disse ordningene. Det er like mange representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i styrene. I privat sek- tor er medlemskap i en av tilleggsordningene obli- gatorisk. Innbetaling av bidrag gir opptjening av pensjonspoeng. Når en arbeidstaker går av med pensjon, blir poengene konvertert til en pensjons- ytelse i henhold til omregningsregler fastsatt av

²¹ Landbrukssektoren har egne ordninger.

²² Association of supplementary pension schemes – *Associa- tion des régimes de retraites complémentaires*

²³ General Association of Executive Pension Institutions - *Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres*

partene. Ordningen finansieres 60 prosent av arbeidsgiver og 40 prosent av arbeidstaker.

Ved medlemskap i ARRCO opptjener en pensjonsrettigheter for bidrag opptil tre ganger taket i sosialforsikringsystemet, tilsvarende 93 228 EUR (om lag 750 000 NOK), mens en ved medlemskap i AGIRC opptjener pensjonsrettigheter for bidrag opptil åtte ganger taket i sosialforsikringsystemet, tilsvarende 248 608 EUR (om lag 1 990 000 NOK). Det er ingen minstekrav for medlemskap i AGIRC og ARRCO. Dersom en har full opptjening av pensjonsrettigheter i den offentlige ordningen har en automatisk full opptjening fra de supplerende ordningene.

Samlet kompensasjonsgrad med full opptjeningstid ligger på om lag 70–75 prosent. Den faktiske kompensasjonsgraden varierer fra 50 prosent for de høyeste inntektene, til opp mot 70 prosent for de laveste inntektene.

Pensjonsalderen i de supplerende ordningene er 65 år. Det er imidlertid mulig å ta ut pensjonen fra fylte 55 år med en aktuariell avkorting av pensjonen. Pensjonen reduseres med sju prosent fra 55–59 år, med fem prosent fra 60–62 år og deretter med fire prosent pr. år fram til fylte 65 år. Det er også mulig å ta ut tidligpensjon før fylte 65 år, uten at pensjonen avkortes, dersom en har full opptjening.

Som en del av reformen er det iverksatt tiltak for å styrke insentivene til privat pensjonssparing, blant annet for å motvirke virkningene av gradvis redusert kompensasjon de kommende årene. Tilleggs pensjoner i Frankrike forhandles fram og administreres av partene. Det faktum at tilleggs pensjoner for bedrifter/sektorer er samlet i to store paraplyorganisasjoner har gitt lite rom for etablering av nye frivillige ordninger. Privat, individuell pensjonssparing er derfor lite utbredt, selv om det er gunstige skattefordeler knyttet til slik sparing.

8.3 Uførepensjon i Frankrike

8.3.1 Innledning

Frankrike har en obligatorisk sosialforsikringsordning som finansieres gjennom innbetaling av bidrag fra arbeidsgiver (6,8 prosent), arbeidstaker (12,8 prosent) og staten. Ytelsene avhenger av inntekten som yrkesaktiv.

Uførepensjon innvilges dersom arbeidsevnen er nedsatt med 2/3 eller mer. Ordningen skiller mellom helt og delvis uføre. Personer som er delvis uføre, og dermed kan arbeide litt, gis 30 prosent kompensasjon, mens personer som er helt arbeidsuføre gis 50 prosent kompensasjon. Pensjons-

alderen for uføre i Frankrike er 60 år, og en overføres da automatisk til alderspensjonssystemet. Personer som av helserelaterede årsaker ikke er i stand til å arbeide etter fylte 60 år kan innvilges såkalt helserelatert tidligpensjon.

Uførepensjonen administreres av lokale og regionale sykeforsikringsfond. Uføreordningen er en utvidelse av sykepengeordningen og ytelsen skal kompensere for tap av inntekt grunnet arbeidsuførhet.

8.3.2 Offentlig uførepensjon²⁴

Inngangskriterier

Arbeidsevnen må være redusert med minst 2/3 for å få innvilget uførepensjon. Grad av arbeidsuførhet fastsettes ikke bare ut fra arbeidsevne, men også med utgangspunkt i den enkeltes situasjon/tilstand, der faktorer som alder, fysiske og mentale evner, utdanning og yrkesbakgrunn spiller inn. Dersom en grunnet sykdom ikke kan, under enhver omstendighet i ethvert yrke, tjene mer enn 1/3 av det personer med samme utdanning i samme region kan, regnes en som ufør. Den medisinske vurderingen gjøres av egne trygdeleger, mens en nemnd/kommisjon i sykeforsikringsfondene behandler og avgjør krav om uføreytelser.

En må ha vært forsikret i minst ett år i forkant av sykefraværet, og en må være under 60 år. Fra fylte 60 år overføres en automatisk til alderspensjonssystemet. En må også enten ha betalt bidrag (6,8 prosent) tilsvarende 2030 ganger den gjeldende minstelønnen pr. time²⁵, tilsvarende om lag 132 000 NOK, i de siste tolv månedene forut for sykefraværet, hvorav halvparten må være innen de seks første månedene. Alternativt må en ha hatt 800 timers lønnet arbeid i de tolv månedene forut for sykefraværet, hvorav 200 timer må være i løpet av de første tre månedene.

En må videre legge fram dokumentasjon på at helsetilstanden er vurdert av medisinsk helsepersonell, og dersom det er nødvendig, gjennomgå en medisinsk undersøkelse.

Ytelsesnivå

Ytelsesnivået varierer mellom ulike grupper:

For medlemmer som kan arbeide noe (gruppe 1), tilsvarer uførepensjonen 30 prosent av gjennomsnittsinntekten de 10 beste årene.²⁶ Mak-

²⁴ Generell ordning for arbeidstakere - *Régime général d'assurance maladie des travailleurs salariés, RGAMTS*.

²⁵ Index-linked Guaranteed Minimum Wages - *Salaires Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC)*. Minstelønnen pr. time var 8,03 EUR i 2006.

simult årlig beløp er lik 30 prosent av taket i sosialforsikringssystemet (9320,40 EUR), tilsvarende om lag 74 600 NOK.

For medlemmer som ikke kan arbeide (gruppe 2), tilsvarende uførepensjonen 50 prosent av gjennomsnittsinntekten de 10 beste årene. Pensjonen beregnes på samme måte som for gruppe 1, men maksimalt årlig beløp er 50 prosent av taket i sosialforsikringssystemet (15 534 EUR), tilsvarende vel 124 000 NOK.

Den tredje gruppen består av uføre som tilhører gruppe 2, men som trenger konstant tilsyn. Pensjonen økes med 40 prosent dersom medlemmet trenger assistanse fra en tredje person. Økningen kan imidlertid ikke være lavere enn et årlig minimumsbeløp fastsatt ved lov (11 785,83 EUR).

Ytelsen kommer til utbetaling når uførheten inntreffer eller etter utløpet av sykepengeperioden (tre år).

Generelt kan uførepensjonen ikke være lavere enn 3009,45 EUR pr. år, tilsvarende om lag 24 000 NOK. Uførepensjonen faller bort dersom pensjonen og inntekten er høyere enn inntekten før uførheten inntraff. Det gis ingen barne- eller forsørgingstillegg. Uførepensjonen prisindekseres, og beskattes som lønnsinntekt.

Som nevnt går uføre av med uavkortet alderspensjon ved fylte 60 år, selv om de ikke har full opptjeningstid. De som ikke er i stand til å arbeide etter fylte 60 år kan benytte seg av helserelatert tidligpensjon. Det stilles krav om at arbeidsevnen er redusert med minst 50 prosent, og at fortsatt arbeid vil være en fare for vedkommendes helse. Denne ytelsen er basert på arbeidsuførhet og ikke generell uførhet som i sykepenge-/uføreordningen.

Dersom arbeidsevnen er nedsatt med 2/3 eller mer og pensjonen er under et gitt nivå, kan det gis en tilleggssytelse. Tilleggssytelsen gis til mottakere av uføreytelser, når pensjonen er lavere enn et gitt beløp. Ytelsen gis til personer som er 60 år eller eldre. Ytelsen utbetales av regionale sykefond og finansieres av myndighetenes solidaritetsfond for uføre.

Inntektsgarantien for uføre er ment å sikre en minsteinntekt for uføre som fortsetter å arbeide, enten som ordinær arbeidstaker eller i skjermet virksomhet. Det gis et lønnstilskudd som, sammen med lønnen, sikrer et minsteinntektsnivå. Garantnivået er mellom 55 og 130 prosent av minstelønnen (8,03 EUR pr. time) avhengig av hvor en er sys-selsatt. Lønnstilskuddet utbetales av arbeidsgiver

som får dette refundert fra staten (for skjermet virksomhet) eller fra det nasjonale sykefondet (ordinær virksomhet). Ytelsen er behovsprøvd.

Uføreytelser beskattes som lønn. Tilleggssytelsen til de som trenger assistanse er unntatt beskatning.

Overgang til alderspensjon skjer som nevnt ved fylte 60 år. Uførepensjon gir opptjening av rettigheter til alderspensjon. Uføre gis opptjening som om de fortsatt stod i arbeid, og det er følgelig tidligere inntekt som ligger til grunn for opptjeningen av pensjonsrettigheter ved uførhet.

8.3.3 Uførepensjon fra supplerende ordninger

Tilleggspensjonsordningene gir ikke dekning ved uførhet. Det er imidlertid egne tilleggsordninger som gir ytelse ved arbeidsuførhet, død og dekning til helse- og behandlingsutgifter

I Frankrike dekkes uføreforsikringen i arbeidslivet av de generelle sykeforsikringsordningene, som alle arbeidsgivere plikter å ha for sine ansatte. Premien deles mellom ansatt og arbeidsgiver. Ansattes andel trekkes av lønna. Arbeidslivsavtalene, som finnes for hver sektor, definerer minstandarder slike sykeforsikringsordninger må ha, men mange franske arbeidsgivere velger bedre ordninger. Forskjellige sektorer kan ha forskjellige minstestandarder da dette er forhandlingsløsninger mellom partene for hver sektor.

9 Uføreordningen i Tyskland

9.1 Innledning og hovedtrekk

Det tyske pensjonssystemet bygger på forsikrings-tekniske prinsipper og har tradisjonelt hatt et relativt høyt kompensasjonsnivå både for alders- og uførepensjonister²⁷. Systemet har ingen minstepensjon.

De demografiske utfordringene er større i Tyskland enn i andre vestlige land, og problemene forsterkes av den høye arbeidsledigheten. Siden tidlig på 1990-tallet har det vært arbeidet med å få på plass et mer bærekraftig pensjonssystem.

Den såkalte Riester-reformen i 2001 innebar en endring fra et rendyrket «pay-as-you-go»-pensjonssystem til et pensjonssystem med tre søyler: Det offentlige pensjonssystemet, tjenstepensjonsord-

²⁶ Eller gjennomsnittsinntekten i en periode kortere enn 10 år dersom dette gir en gunstigere ytelse.

²⁷ En kortfattet beskrivelse av det tyske sosialforsikrings- og pensjonssystemet finnes på MISSOC (Mutual information system on social protection) http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2006/tables_part_1_en.pdf. Se også Börsch-Supan og Wilke (2003).

ninger og private pensjonsordninger (såkalt «Riesterrente»).

Den første søylen, som er statlig og obligatorisk, gir en inntektsavhengig ytelse. Pensjonssystemet holdes atskilt fra statsbudsjettet og er i vesentlig grad finansiert av partene i arbeidslivet, men staten bidrar også over budsjettet. Kompensasjonsgraden i den offentlige ordningen, som tradisjonelt har vært høy, skal reduseres noe parallelt med at supplerende ordninger bygges opp.

Den andre søylen består av tjenstepensjonsordninger. Slike ordninger er relativt lite utbredt i privat sektor, men antallet som har tjenstepensjon har økt kraftig etter 2002, og er ventet å vokse ytterligere. For å stimulere oppbyggingen av private tjenstepensjonsordninger gis det skattefordeler og direkte subsidiering av pensjonssparing. Ansatte i offentlig sektor har kollektive avtaler om tjenstepensjon med tilnærmet full dekningsgrad. Ordningene i offentlig sektor er ytelsesbaserte og finansieres løpende.

Den tredje søylen i det tyske pensjonssystemet er privat sparing gjennom individuelle forsikringsavtaler. Også denne typen pensjonssparing gir skattefordeler, men i mindre grad enn tjenstepensjonsordningene. Individuelle ordninger tilbys av forsikringsselskaper, investeringsfond og banker.

Fra 1. januar 2001 er det innført en strengere praksis ved vurderingen av sykdommens konsekvenser for den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet. Mens det tidligere ble lagt vekt på den konkrete situasjonen på arbeidsmarkedet skal dette ikke lenger gjøres i samme utstrekning som tidligere. Det avgjørende er hvor mange timer en kan arbeide pr. dag gjennom en fem dagers arbeidsuke, i ethvert arbeid.

Tyskland har relativt høy yrkesdeltaking for arbeidstakere i aldersgruppen 50–59 år, både for kvinner og menn. Yrkesdeltakingen er sterkt fallende med alder og er langt lavere for de over 60 år. Sysselsettingen ligger betydelig under OECD-gjennomsnittet, spesielt for de i aldersgruppen 60–64 år. I underkant av 4,5 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–64 år er uførepensjonister.

9.2 Alderspensjon i Tyskland

9.2.1 Innledning

I 2002 ble det gjennomført en pensjonsreform som hadde som formål å begrense utgiftsveksten i det offentlige, skattefinansierte pensjonssystemet og samtidig stimulere til større grad av privat pensjonssparing. Kompensasjonsgraden fra den offentlige ordningen skal reduseres gradvis, fra 70 prosent i dag til om lag 67–68 prosent rundt 2030.

Reduksjonen i de offentlige pensjonene skal motsvares av økt sparing i supplerende, fonderte pensjonsordninger (tjenstepensjoner eller individuelle pensjoner). I koalisjonsavtalen av 2005 mellom kristeligdemokratene og sosialdemokratene går det fram at målet er at alle arbeidstakere skal spare fire prosent av bruttoinntekten sin innen 2009. Dette vil sikre levestandarden for pensjonister når alderspensjonen fra det offentlige systemet reduseres. For å stimulere oppbyggingen av supplerende pensjonsordninger, subsidieres ordningene ved at det gis skattefradrag/utsatt skatt, redusert trygdeavgift til sosialforsikringssystemet og direkte subsidier til individuelle pensjoner og tjenstepensjoner.

I 2004 ble det vedtatt å bygge inn en demografisk balanseringsmekanisme i pensjonssystemet: Størrelsen på pensjonene vil etter denne reformen avhenge av forholdet mellom antall sysselsatte og antall pensjonister. Pensjonene vil bli lavere dersom forholdstallet blir redusert.

Endringene i pensjonssystemet kombineres med ulike tiltak for å få eldre arbeidstakere integrert i arbeidslivet. Eksempler på slike tiltak er lønnstilskudd for lavere inntekter ved arbeid, ansettelse i kortere arbeidsforhold for eldre arbeidstakere og reduserte innbetalinger fra arbeidsgiver til forsikringsordninger ved ansettelse av eldre arbeidstakere. En vil dessuten stramme inn ytelsene ved arbeidsledighet. Mens en tidligere kunne gå opp mot 32 måneder på arbeidsledighetstrygd, vil en nå bare få 18 måneder.

9.2.2 Offentlig alderspensjon

Den ordinære pensjonsalderen i Tyskland er 65 år, men for store grupper er det mulig å ta ut alderspensjon fra fylte 63 år mot å akseptere en viss (ikke fullt aktuarisk) reduksjon i ytelsene. Dette forutsetter imidlertid at en har 35 års opptjening. Det er også mulig å utsette pensjoneringen til 70 år med en tilsvarende premiering i form av høyere ytelser livet ut. For sterkt funksjonshemmede er den ordinære pensjonsalderen 63 år, dersom de har 35 års opptjening.

Det offentlige alderspensjonssystemet dekker om lag 85 prosent av den tyske arbeidsstyrken. Systemet er ikke obligatorisk for arbeidstakere som tjener mindre enn 400 EUR pr. måned eller som har kortvarige ansettelsesforhold (inntil to måneder eller 50 arbeidsdager pr. år). Ordningen dekker ansatte i offentlig og privat sektor, samt noen grupper selvstendig næringsdrivende. Enkelte profesjons- og yrkesgrupper har egne ord-

ninger. Blant annet er om lag sju prosent av arbeidsstyrken embetsmenn dekket av en egen pensjonsordning.

I Tyskland er det offentlige pensjonssystemet en forsikringsordning som i utgangspunktet er separert fra statsbudsjettet. De statlige subsidiene tilsvarer om lag 37 prosent av pensjonsutbetalingene. I løpet av de neste tiårene vil de statlige subsidiene reduseres og betalingene fra arbeidsgivere og arbeidstakere økes. Økningen vil være høyere for arbeidsgiverne enn arbeidstakerne, men deler av økningen vil kompenseres med skattesubsidier. Tiltakene fører til at de offentlige utgiftene til pensjoner er ventet å øke noe saktere enn de ellers ville gjort, fra 11,8 prosent av BNP i 2000 til 14,9 prosent i 2050.

Alle sysselsatte²⁸ som har betalt bidrag til pensjonssystemet er obligatorisk forsikret gjennom det lovfestede pensjonssystemet. Bidragene er inntektsavhengige og betales med 50 prosent hver av arbeidsgiver og arbeidstaker. Ulike typer pensjonsforsikringsinstitusjoner forvalter en forsikringskonto for den enkelte. Den institusjonen som er ansvarlig for forsikringen er også ansvarlig for ytelsene.

Pensjonen som utbetales gjennom sosialforsikringssystemet har livsløpsbasert opptjening, og størrelsen på ytelsene avhenger av tre komponenter, og regnes ut på følgende måte:

Opptjeningspoeng * faktor som avhenger av pensjonstype * referansepensjon

Opptjeningspoeng

For hvert år i inntektsgivende arbeid beregnes det et poengttall ut fra den relative størrelsen på lønnsinntekten sammenliknet med det nasjonale gjennomsnittet for opptjening samme år.²⁹ Det gis opptjening etter spesielle regler for perioder uten inntektsgivende arbeid i forbindelse med studier, omsorg for barn mv. De årlige poengttallene summeres over livsløpet og danner utgangspunkt for utmålingen av alderspensjon fra fylte 65 år. Poengttallene multipliseres med en tilgangsfaktor («delingstall») som justerer pensjonen ut fra alderen for når en går av med pensjon.

Dersom en går av før fylte 65 år, blir pensjonen avkortet, mens dersom en står i arbeid etter fylte 65 år, øker opptjeningen. Tidligste alder for uttak av alderspensjon er som hovedregel 63 år. Det er

en forutsetning at en da har 35 års opptjening. Pensjonen reduseres med 0,3 prosent pr. måned for hver måned en går av før fylte 65 år. Det er imidlertid satt en grense for den samlede reduksjonen på 18 prosent. Pensjonen øker med 0,5 prosent pr. måned ved uttak av alderspensjonen etter fylte 65 år. Pensjonsalderen for sterkt funksjonshemmede er 63 år, og disse kan ta ut alderspensjon allerede fra fylte 60 år mot en reduksjon av ytelsene.

En kan ta ut hel eller delvis pensjon (1/3, 1/2, 2/3).

Faktor som avhenger av pensjonstype

Verdien er lik 1,0 for alderspensjon.

Referansepensjon

Dette er en reguleringsfaktor for løpende pensjoner. Referansepensjonen er den månedlige pensjonen som betales til en person med gjennomsnittlig inntekt i alle opptjeningssår. Referansepensjonen justeres årlig i takt med utviklingen i lønningene minus trygdepremien.

Perioder hvor en ikke arbeider, kan gi opptjening av pensjonsrettigheter i inntil tre år. Dette gjelder perioder hvor en er syk, arbeidsledig, studerer, er på rehabilitering eller hjemme med barn etter fødsel. Uførepensjonister opptjener rett til alderspensjon på grunnlag av sitt gjennomsnittlige lønnsnivå i perioden før uførepensjoneringen.

Det er et tak på opptjeningen som i 2006 er 63 000 EUR årlig (om lag 500 000 NOK) i tidligere Vest-Tyskland og 53 000 EUR årlig (vel 420 000 NOK) i tidligere Øst-Tyskland. Det gis altså ikke pensjonsopptjening for inntekter over disse beløpene.

Det er ingen lovfestet minste- eller maksimumspensjon, og det gis ingen barne- eller forsørgingstillegg. Den offentlige alderspensjonen har tradisjonelt vært en skattefri ytelse, men alders- og uførepensjonister betaler skatt av andre inntekter. Det er vedtatt en gradvis tilnærming av skatten for yrkesaktive og for pensjonister.

9.2.3 Alderspensjon fra supplerende ordninger

Fram til 2001 var tjenestepensjonsordninger relativt lite utbredt sammenliknet med andre land; bare halvparten av arbeidstakerne i privat sektor var dekket av tjenestepensjonsordninger. Inntekter fra tjenestepensjonsordninger var derfor av liten betydning for pensjonistenes inntekter fram til 2000. Tjenestepensjoner er fortsatt relativt lite

²⁸ Unntak for selvstendig næringsdrivende og gruvearbeidere.

²⁹ Dersom inntekten tilsvarer gjennomsnittsinntekten får en ett opptjeningspoeng. Dersom inntekten er halvparten av gjennomsnittsinntekten får en 0,5 opptjeningspoeng. Dersom inntekten er 50 prosent høyere enn gjennomsnittsinntekten får en 1,5 opptjeningspoeng

utbredt, men antallet som er dekket av slike ordninger har økt kraftig etter 2002. For å nå målet om å spare fire prosent av bruttoinntekten innen 2009, subsidieres tjenestepensjonene. Dette gjøres ved at det gis skattefradrag eller utsatt skatt, redusert trygdeavgift til sosialforsikringssystemet og gjennom direkte subsidier til individuelle pensjoner og tjenestepensjoner. Det er ikke lovpålagt å ha supplerende pensjoner. Subsidieringen gjelder for øvrig kun løpende pensjonsutbetalinger (månedlige utbetalinger) og ikke engangsutbetalinger. Tjenestepensjonsordningene administreres av pensjonsfond, pensjonskasser, livsforsikringselskaper og arbeidsgivere.

De individuelle pensjonene administreres av pensjonsfond, banker og livsforsikringselskaper. Disse ordningene er også skattefaviserte, men i mindre grad enn tjenestepensjonsordningene.

9.3 Uførepensjon i Tyskland

9.3.1 Offentlig uførepensjon

Uførepensjonen er en obligatorisk sosialforsikring som dekker arbeidstakere og enkelte grupper av selvstendig næringsdrivende. Den er ikke obligatorisk for arbeidstakere som tjener mindre enn 400 EUR pr. måned (vel 3000 NOK) eller som har kortvarige ansettelsesforhold (inntil to måneder eller 50 arbeidsdager pr. år). Uførepensjonen er finansiert ved innbetalinger fra arbeidstakere og arbeidsgivere, og statlige overføringer. Uføreytelsen er inntektsavhengig og avhenger av innbetalte bidrag og opptjeningstid.

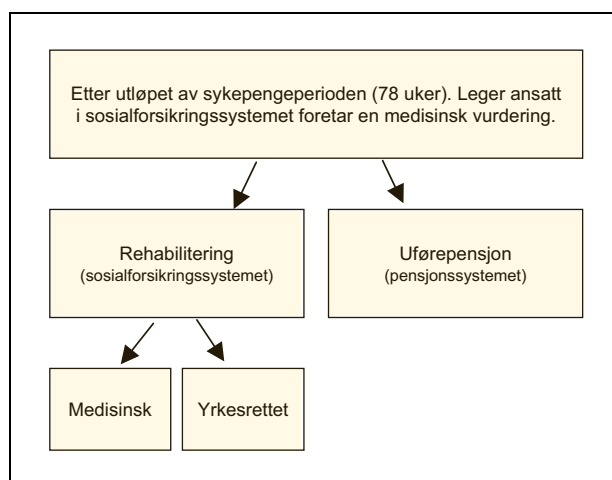
Inngangskriterier

For å få uførepensjon må en

1. ha helt eller delvis redusert inntektsevne på grunn av sykdom,
2. ha vært forsikret i den lovfestede pensjonsordningen i minst fem år, og
3. ha betalt bidrag i tre av de siste fem årene.

Uførepensjon kan først vurderes dersom (medisinsk eller arbeidsrettet) rehabilitering ikke fører til en bedring av inntektsevnen.

Vanligvis har de som søker om uførepensjon først gått på sykepengeperioden. Etter utløpet av sykepengeperioden vurderes vedkommende for rehabilitering og eventuelt uførepensjon. Denne vurderingen foretas av medisinsk personale som er ansatt i sosialforsikringssystemet. En saksbehandler i sosialforsikringssystemet velger ut de tilfellene hvor en må foreta en medisinsk vurdering.



Figur 1.4 En skjematisk fremstilling av forholdet mellom ytelser og forholdet mellom sosialforsikrings- og pensjonssystemet i Tyskland

Dersom den medisinske vurderingen viser at vedkommende kan fortsette i arbeid, trenger tilpasning i arbeidet, nytt arbeid eller rehabilitering, overføres vedkommende til sosialforsikringssystemet, som er ansvarlig for å iverksette medisinske eller yrkesrettede tiltak.

Dersom den medisinske vurderingen viser at rehabilitering ikke er hensiktsmessig overføres vedkommende til pensjonssystemet. Saksbehandleren vurderer om den foreliggende informasjonen er tilstrekkelig til å treffe vedtak. Dersom dokumentasjonen ikke er tilstrekkelig, kan en kreve informasjon/dokumentasjon fra søkerens primærlege. Dersom grunnlaget fortsatt ikke er tilstrekkelig, kan medisinsk personale ansatt i pensjonssystemet gjøre en vurdering av søkerens helsetilstand.

Fra 1. januar 2001 er det innført en strengere praksis ved vurderingen av sykdommens konsekvenser for den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet. Det avgjørende kriteriet for å få uførepensjon er hvor mange timer en kan arbeide pr. dag gjennom en fem dagers arbeidsuke, i ethvert arbeid. Mens det tidligere ble lagt vekt på situasjonen på arbeidsmarkedet, skal dette nå bare gjøres ved vurderingen av grensen mellom hel og delvis uførhet, det vil si ved vurderingen av om personen kan arbeide mer eller mindre enn tre timer pr. dag.

Personer som grunnet sykdom kan arbeide mindre enn tre timer pr. dag, får full uførepensjon. Den som kan arbeide mellom tre og seks timer pr. dag, får delvis uførepensjon. For den siste gruppen tas det imidlertid hensyn til den konkrete situasjonen på arbeidsmarkedet og om vedkommende rent faktisk får jobb. Dersom vedkommende ikke

får jobb, aksepteres det at sykdommen får større konsekvenser i praksis grunnet forhold i arbeidsmarkedet. Vedkommende får derfor hel uførepensjon.

Ytelsene ved alderspensjon og uførepensjon beregnes på samme måte, og en overføres automatisk til alderspensjonssystemet ved fylte 65 år.

Personer født før 1961 kan søke om å få delvis uførepensjon dersom de er uføre vurdert i forhold til sitt alminnelige arbeid. Vilkåret er at de ikke er i stand til å arbeide mer enn seks timer pr. dag i sitt tidligere yrke. Uførepensjon (hel og delvis) tilstås i prinsippet midlertidig i inntil tre år. Forlengelse er mulig. Etter ni år kan en gjøre krav på en varig ytelse dersom det ikke er utsikter til at helsesituasjonen endres. I tilfeller hvor det er helt klart at situasjonen ikke vil endres, tilstås varig uførepensjon.

En må ha betalt bidrag til sosialforsikringssystemet i fem år, hvorav minst tre år i løpet av de siste fem årene før en søker om uførepensjon. Dersom vedkommende har en yrkesskade eller under spesielle omstendigheter, for eksempel ved nylig fullført utdanning, kan en få innvilget uførepensjon selv om innbetalingskravet ikke er oppfylt.

Ytelsesnivå

Uførepensjonen er integrert med alderspensjonssystemet og ytelsene er – som i Norge – avledet av den framtidige alderspensjonen. Ved beregningen forutsettes det at vedkommende ville fortsatt å jobbe fram til fylte 60 år med det samme pensjonsgrunnlaget som gjennomsnittet i perioden fram til uførheten inntraff. At opptjeningen av rettigheter til alderspensjon stopper allerede ved fylte 60 år betyr at uførepensjonister må akseptere en reduksjon i både uførepensjon og den framtidige alderspensjonen på ti prosent sammenliknet med den pensjonen som hadde kommet til utbetaling hvis

vedkommende hadde fortsatt å tjene opp rettigheter fram til den ordinære pensjonsalderen på 65 år.

Ytelsesnivået for delvis uførepensjon tilsvarer halvparten av full uførepensjon.

Perioder hvor en er syk, arbeidsledig, studerer, er på rehabilitering eller hjemme med barn etter fødsel gir opptjening av pensjonsrettigheter.

Det er et tak på opptjeningen av pensjonsrettigheter som i 2006 er 63 000 EUR årlig (om lag 500 000 NOK) i tidligere Vest-Tyskland og 53 000 EUR årlig (vel 420 000 NOK) i tidligere Øst-Tyskland. Det gis altså ikke pensjonsopptjening for inntekter over disse beløpene.

9.3.2 Uførepensjon fra supplerende ordninger

De supplerende tjenstepensjonsordningene gir også ytelser ved uførhet. De er imidlertid foreløpig relativt lite utbredt, og har derfor liten betydning for inntektsnivået for en gjennomsnittlig uførepensjonist. Årsaken til den lave utbredelsen er trolig at det offentlige pensjonssystemet har gitt sjenerøse pensjonsytelser. Det er først etter reformen i 2002 at en har sett en sterk økning i antall personer som er tilknyttet tjenstepensjonsordninger og andre supplerende ordninger.

9.3.3 Alderspensjon til uførepensjonister

Som nevnt er uførepensjonen avledet av alderspensjonen. Alderspensjonen beregnes som om uførepensjonistene hadde fortsatt å jobbe etter at uførheten inntraff og fram til fylte 60 år. Overgangen fra uføre- til alderspensjon ved fylte 65 år fører som hovedregel ikke til endringer i pensjonsnivået.

Når opptjeningen stopper ved 60 år, blir uføre- og alderspensjonen vel 10 prosent lavere enn for en person med samme pensjonsgrunnlag som fortsetter å jobbe fram til den ordinære pensjonsalderen på 65 år. Dette gjelder dersom vedkommende ikke har full opptjening (35 år) ved fylte 60 år.

Referanser

- Abrahamsen, B. (1988), *1980-årenes uførepensjonister*. Rapport 10/1988, Institutt for samfunnsforskning.
- Aetat (2002), *Rekrutteringsundersøkelsen 2001*. Rapport nr. 2. November.
- Alesina, A., E. Glaeser, and B. Sacerdote (2001), «Why doesn't the United States have a European-style welfare state?» *Brookings papers on Economic Activity*, 187–277 (Fall).
- Allebeck, P., A. Mastekaasa (2004), «Risk factors for sick leave – general studies», Kapittel 5. *Scandinavian Journal of Public Health*, Volume 32, Supplement 63, October 2004, 49-108(60).
- Andreassen, H.M. (2005), «Er arbeidslivet til å leve med?» Kronikk i *Dagens Næringsliv* 21.10.2005.
- Aarts, L.J.M., P.R. deJong (1992), *Economic aspects of disability behaviour*, North Holland, Amsterdam.
- Barstad, A., O. Hellevik (2004), *På vei mot det gode samfunn*. Statistiske analyser 64. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Barth, E., K. Ringdal (2005), «Fleksibel arbeidsorganisering 1997–2003». Kapittel i Torp (red, 2005), *Nytt arbeidsliv*. Gyldendal, Oslo.
- Barth, E., T. Hægeland, O. Raaum, B. Bratsberg (2005), «Nye avlønningsformer». Kapittel i Torp (red.), *Nytt arbeidsliv*. Gyldendal, Oslo.
- Berg, H. (1998), *Arbeid og verdier. Hvor mye vil vi jobbe?* Notat 1/98. Horisont 21. ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo.
- Bjerkedal, T., K. Osnes (1996), *Uførepensjonering blant 40–66-åringene i Norge i 1970- og 1980-årene etter yrke og primærdiagnose*. Rapport 7. Rikstrygdeverket, Oslo.
- Bjerkedal, T., A. Gogstad (2000), «Uførepensjonering av unge mennesker i Norge. En gjennomgang av saksdokumenter for 239 personer i alderen 16–34 år som ble uførepensjonert i 1992 og 1997». Rapport 7/2000. Rikstrygdeverket, Oslo.
- Bjerkedal, T., A. Gogstad (2001), *Stadig flere unge uføretrygdede*, Tidsskrift for Norsk Lægeförening nr. 12, 2001;121:1452-6.
- Bjørndal, A., B. Johnsen, P.-I. Clementsen (1990), *Konsekvenser av innskrenkninger ved en hjørnesteinsbedrift*. Tidsskrift for den norske lægeförening nr. 2, 110: 239-42.
- Bjørnø, J.I., S. Lande (2005), *Yrkeshemmede arbeidssøkere 1995–2004*. Rapport om arbeidsmarkedet 2/2005. Aetat, Oslo.
- Black, D. K. Daniel, S. Sanders (2002), «The Impact of Economic Conditions on Disability Program Participation: Evidence from Coal Boom and Bust». *American Economic Review*, March 2002 92(1) 27–50.
- Blekesaune M., E. Øverbye (2003b), «Familietilknytning og uførepensjon: Kan flere skilte forklare økningen i uførepensjonering?» Kapittel i M. Blekesaune og E. Øverbye (red, 2003): *Familieendring, helse og trygd*. Rapport 22/03. NOVA.
- Blekesaune, M. (2003), «Arbeidsmiljø og tilbaketrekning fra arbeidslivet». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 2 (2003).
- Blekesaune, M. (2005), «Hvordan påvirker AFP uførepensjoneringen?» *Tidsskrift for Velferdsforskning* 3.
- Blekesaune, M., E. Øverbye (red., 2003), *Familieendring, helse og trygd*. Rapport 22/03. NOVA, Oslo.
- Blöndal, S., S. Scarpetta (1999), *The retirement decision in OECD-countries*. Economics Department Working Papers No. 2020. OECD, Paris.
- Botten, G., T.P. Hagen, H.T. Waaler (2000), *Sprekere eldre, rimeligere eldreomsorg?* Skriftserie 2000:6, Helseøkonomisk forskningsprogram, Universitetet i Oslo.
- Bowitz, E. (1997), *Disability Benefits, Replacement Ratios and the Labour Market. A Time Series Approach*. Applied Economics, vol. 29.
- Bragstad, T., A. Sagsveen, E. Thorup (2000), *Geografiske variasjoner i tilgang av nye uførepensjonister 1980–1997 etter fylke*. Rapport 6–2000. Rikstrygdeverket, Oslo.
- Bratberg, E. (1999), «Disability Retirement in a Welfare State». *Scandinavian Journal of Economics* 101(1).
- Bratberg E., T.H. Holmås, Ø. Thøgersen (2004), «Assessing the Effects of an Early Retirement Program». *Journal of Population Economics*, Vol. 17 (3).
- Bratberg, E., A.E. Risa (2000), *Insentivvirkninger i helserelaterte stønadsordninger*. Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
- Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed (2006), *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway*. Frischsenteret, Oslo.

- Brenner, M.D., D. Fairris, J. Ruse (2004), «Flexible» work practices and occupational safety and health: Exploring the relationship between cumulative trauma disorders and workplace transformation». *Industrial relations*, 43.
- Brunborg, H., I. Texmon (2005a), «Hovedresultater fra befolkningsframskrivingen 2005–2060». *Økonomiske analyser* 6/2005. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Brunborg, H., I. Texmon (2005b), «Forutsetninger for befolkningsframskrivingen 2005–2060». *Økonomiske analyser* 6/2005. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Börsch-Supan A. og C.B. Wilke (2003), *The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be?*
- Dahl, G. (2005), *Uførepensjonisters bakgrunn*. Notat 2005/16. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Dahl, G. (2007), *Inntekt og inntektsulikhet før uførepensjonering*. Rapporter 2007/6. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Dahl, G., S. Lien (2006), *Uførepensjon og sosialhjelp/introduksjonsstønad blant innvandrere*. Rapporter 2006/24. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Dahl, S.Å., T. Nesheim (1998), «Downsizing strategies and institutional environments». *Scandinavian Journal of Management*, Volume 14, Issue 3.
- Dahl, S.Å., Ø.A. Nilsen, K. Vaage (2003), «Gender differences in retirement behaviour». *European Sociological Review* no. 19. Oxford University Press, Oxford.
- Dahle Olsen, H. (2005), «Etablering og nedlegging av bedrifter, bedrifters størrelse og levetid». Kapittel i Torp (red.), *Nytt arbeidsliv*. Gyldendal, Oslo.
- Dalen, E. (2005a), *Norsk seniorpolitisk barometer. Yrkesaktiv befolkning*. Rapport utarbeidet for Senter for seniorpolitikk. MMI UNIVERO.
- Dalen, E. (2005b), *Norsk seniorpolitisk barometer. Ledere i arbeidslivet*. Rapport utarbeidet for Senter for seniorpolitikk. MMI UNIVERO.
- DS 2000:39 *Sjukersättning istället för förtidspension – Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan*.
- DWP (2006), *Security in retirement: towards a new pensions system*. Department for Work and Pensions.
- ECON (2007), *Arbeidsevnevurdering i Aetat*. ECON-rapport 2006-095. Oslo.
- ECON (1993), *Næringsøkonomiske virkninger av nedleggelse av store bedrifter*. Rapport 35/93. ECON Analyse, Oslo.
- ECON (2005), *Bruk av sluttordninger ved statlige omstillinger 1998–2005*. Rapport 2005–018. ECON Analyse, Oslo.
- Ekhaugen, T. (2006), *Utfall av yrkesrettet attføring i Norge 1994–2000*. Rapport 6/2006. Frischsenteret, Oslo.
- Elstad, J.I. (2003), «Helse i Norge ved årtusensskiftet». I Frønes, I. og L. Kjølrsrød (red): *Det norske samfunn*, 4. utgave, Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Fevang, E., K. Røed (2006), *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 10/2006. Frischsenteret, Oslo.
- Ferrie, J.E. (2001), «Is Job Insecurity harmful to Health». *Journal of the Royal Society of Medicine*, 94.
- Finlands Läkareförbund (2006), *Medicinsk etik*. http://www.laakariliitto.fi/files/Med_etik06.pdf
- Fong, C.M., S. Bowles, H. Gintis (2005), «Reciprocity and the Welfare State». I Gintis et al. (2005).
- Frick, B., M. Malo (2005), *Labour market institutions and individual absenteeism in the European Union: The relative importance of sickness benefit systems and employment protection legislation*. Working Paper. Universitat Witten/Herdencke, Witten.
- Frønes, I. (2005), *Annerledeslandet*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Försäkringskassan (2004), *Sjukersättning och aktivitetsersättning*. Vagledning 2004:9. Version 3.
- GAD (2005), *Occupational pension schemes 2004*. The Government Actuary's Department.
- Gintis, H., S. Bowles, R.T. Boyd, E. Fehr (eds.) (2005), *Moral Sentiments and Material Interests*. MIT Press.
- Grimsmo, A., B.Aa. Sørensen (2004), *Nullpunktsundersøkelse i sykehus*. AFI-notat 8/04. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Gruber, J. (2000), «Disability Insurance Benefits and Labor Supply». *Journal of Political Economy*, 108, 6, 1162–1183.
- Gruber, J., D. Wise (2004), *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro-Estimation*. University of Chicago Press, Chicago.
- Gulbrandsen, P., R. Førde, O.G. Aasland (2002), «Hvordan har legen det som portvakt?» *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 19, 122, 1874–1879.
- Gulbrandsen, P., O.G. Aasland, R. Førde (2004), «Legeattester for  hjelpe pasienten». *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 2, 124, 1192–194.

- Gylfason, T. (2005), *Interview with Assar Lindbeck*. CESifo working paper 1408. CESifo Group, Munchen.
- Hagen, K.P., E. Kjerstad (2001), *Styring og regulering av helsesektoren*. Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Halvorsen, K. (1977), *Arbeid eller trygd*. Pax, Oslo.
- Halvorsen, K. (1980), *Arbeid og sysselsetting foran 80-åra: Bidrag til en arbeidslivssosiologi*. Pax, Oslo.
- Haugen, F. (2000), *Incentivvirkninger av skatte- og pensjonsregler*. Arbeidsnotat 4. Frischsenteret, Oslo.
- Henrekson, M., M. Persson (2004), «The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System». *Journal of Labor Economics*, 22, 87–113.
- Herbertsson, T.T. (2005), *The Icelandic Pension System in 2004*. Working Paper W05:09 from Institute of Economic Studies, University of Iceland.
- Hernæs, E., K. Røed, S. Strøm (2002), *Yrkesdelta-kelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Frischsenteret, Oslo.
- Holte, H.H., S. Krokstad, P. Magnus (2000), *Årsaker til Uførepensjonering*. Seksjon for epidemiologi, Avdeling for samfunnsmedisin, Statens institutt for folkehelse, Oslo.
- HM Government (2005), *United Kingdom. National Strategy Report on Adequate and Sustainable pensions*. Update report July 2005.
- Innst. O. nr. 65 (1999-2000), *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd og i enkelte andre lover (medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring) Ot.prp. nr. 48 (1998-1999)*.
- Innst. O. nr. 86 (2002-2003), *Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*.
- Innst. S. nr. 195 (2004-2005), *Innstilling fra finanskomiteen om pensjonsreform – trygghet for pensjonene*.
- Innst. S. nr. 148 (2006-2007), *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering*.
- de Jong, P.R. (2006), *Recent changes in Dutch disability policy*. Paper prepared for the seminar on disability policy at the Norwegian Ministry of Labour, Oslo, April 7, 2006.
- Kitterød, R. (1999), *Tidsbruk, tidspress og tidsprioriteringer: Hvor travelt har vi det egentlig?* Samfunnsspeilet nr. 4. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Kitterød, R., R. Kjeldstad (2002), *Endringer i mødres og fedres arbeidstid på 1990-tallet*. Samfunnsspeilet nr. 4–5. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Kjeldstad, R. (1991), «Overgang til uførepensjon – konsekvenser av kvinners yrkestilpasning over livsløpet». I Hatland, A. (red.): *Trygd som fortjent?*, Ad Notam, Oslo.
- Kolberg, J.E. (1991), «En empirisk prøving av utstøtingsmodellen». I A. Hatland (red): *Trygd som fortjent?* Ad Notam, Oslo.
- Kongsrud, P.M., I. Wanner (2005), *The impact of structural policies on trade-related adjustments and the shift to services*. Economics Department Working Papers 427. OECD, Paris.
- Kymlicka, W. (2002), *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Second edition. Oxford University Press, Oxford.
- Lidwall, U., S. Marklund, P. Skogman Thoursie (2005), «Sickness absence in Sweden». I Gustavsson, R. (red.) *Work life and health in Sweden*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Lindbeck, A., M. Palme, M. Persson (2004), «Sjuk-skrivning som sosialt fenomen». *Økonomisk Debatt*, 4, 50–62.
- Lindquist, G.S., E. Wadensjö (2005), *Inte bare socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Rapport til ESS 2005:2.
- Midtsundstad, T. (2004), *Hvor mange har rett til AFP?* Fafo-notat 2004:04. Fafo, Oslo.
- Nergård, K. (2004), *Atypisk arbeid: Midlertidige ansettelser og deltidsarbeid i Norge*. Rapport 430. Fafo, Oslo.
- NOU 1977: 14, *Folketrygdens uførebegrep*.
- NOU 1990: 17, *Uførepensjon*.
- NOU 1993: 13, *Kvinnens helse i Norge*.
- NOU 1994: 2, *Fra arbeid til pensjon*.
- NOU 2000: 27, *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*.
- NOU 2004: 1, *Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.
- OECD (2003a), *From disability to ability. Policies to promote work and income security for disabled people*. Paris.
- OECD (2003b), *Transforming Disability into Ability*. Paris.
- OECD (2005a), *Ageing and employment policies*. Paris.
- OECD (2005b), *Norway*. OECD Economic Surveys. Paris.
- OECD (2006a), *Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECDs Jobs Strategy*. Paris.
- OECD (2006b), *Employment Outlook*. Paris.

- OECD (2006c), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Norway, Poland and Switzerland*. Paris.
- Ólafsson, S. (2005), *Disability and Welfare in Iceland*. Social Science Research Institute.
- Olsen, T.S., N. Jentoft, G. Kvåle (2006), *Tid er ikke alt: evaluering av regelverkendringen i rehabiliteringspengeordningen*. FOU-rapport nr. 4/2006, Agderforskning.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Ot.prp. nr. 62 (1990–91), *Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover*.
- Ot.prp. nr. 42 (1994–95), *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Samleproposisjon)*.
- Ot.prp. nr. 8 (1996–97), *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)*. Sosial- og helsedepartementet, Oslo.
- Ot.prp. nr. 48 (1998-1999), *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd og i enkelte andre lover (medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring)*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Ot. prp. nr. 102 (2001-2002), *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*. Sosialdepartementet.
- Ot.prp. nr. 6 (2006–2007), *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo.
- Pensions Commission (2004), *Pensions Challenges and Choices: First report of the Pensions Commission*.
- PSC (2005), *Handbok för beräkning av arbetspensioner 2006*. Pensionsskyddscentralen.
- Quinn, J.E. (1978), «Job characteristics and early retirement». *Industrial relations* 17, 3, 315–323.
- Ramm, J. (2000), *Helse i Norge*. Statistiske analyser (SA 41). Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Rawls, J. (2003), *Rettferdighet som rimelighet*. Pax. Oslo.
- Rege, M., K. Telle, M. Votruba (2005), *The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization*. Discussion Papers 435, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Rikstrygdeverket (2003), *Rehabiliteringspenger og bruk av unntaksbestemmelser*. Rapport 12/2003. Rikstrygdeverket, Oslo.
- Rikstrygdeverket (2005), *Innskjerping av attføringskravet*. Rapport 5–2005. Oslo.
- Riphahn, R.T. (1999), «Disability retirement among German men in the 1980's». *Industrial and Labor Review*, 52, 628–647.
- Roness, A., S.B. Mathiessen (red., 2002), *Utbrent*. Fagbokforlaget, Oslo.
- RTV (2004), *Endringer i den nederlandske uføreordningen og erfaringer fra kampen mot "den hollandske syken"*. Rapport 01/2004.
- Rødseth, A. (2004), *Korfor obligatorisk pensjon?* Vedlegg 7 til NOU 2004: 1.
- Røed, K., S. Strøm (2002), «Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-off between Equality and Efficiency Inevitable?». *Journal of Economic Surveys*, Vol. 16, No. 1, 77–111.
- Røed, K., F. Haugen (2003), «Early Retirement and Economic Incentives: Evidence from a Quasi-natural Experiment». *Labour*, 17 (2), 203–228.
- Røed, K., E. Fevang (2007), «Organizational Change, Absenteeism and Welfare Dependency». *Journal of Human Resources*, Vol. 42, 156–193.
- Rønning, E. (2006), «Få indikasjoner på økt arbeidspress generelt i arbeidslivet». *Samfunnsspeilet* nr. 1. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Rønningen, D. (2004), «Sysselsetting og tidligpensjonering for eldre arbeidstakere». *Økonomiske analyser* 2004/5 med rettelse i Økonomiske analyser 2005/3. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Schöne, P. (2000), *Virksomhetsintern opplæring og fleksibel arbeidsorganisering – en analyse av effekter på sykefravær og gjennomtrekk*. Rapport 2000:4. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Sejersted, F. (2005), *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Pax. Oslo.
- Skretting Lunde, E. (2000), «God helse – langt mer enn fravær av sykdom». *Helse i Norge*. Statistiske analyser nr. 41. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Socialministeriet (2001), *Arbejdsevne metode. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering av arbeidsevne*.
- Solem, P.E., J. Mykletun (1996), *Arbeidsmiljø og yrkesavgang: effekter av arbeidsmiljø for sannsynligheten for tidligavgang fra yrkeslivet*. Rapport nr. 2, 1996. Gerontologisk institutt, Oslo.
- SOU 1997:166 *Ohälsförsäkringen - Trygghet och aktivitet*.
- SOU 1997:189, *Ohälsförsäkringen – Övergångsbestämmelser. Betänkande av Förtidspensionsutredningen*.
- SSO (2005), *Incapacity benefit – The Personal Capability Assessment*. Social Security Office.
- STAMI (2004), *Arbeidsforhold av betydning for helse*. Oslo.
- Steihaug, S., K.-G. Hem, (2006), *Evaluering av «Forsøk med bruk av legespesialister og omfat-*

- tende bruk av rådgivende leger i uføresaker». SINTEF Helse, Oslo.
- Stensnes, K., N.M. Stølen, I. Texmon (2007), *Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling*. Rapporter 2007/11. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- St.meld. nr. 12 (1988-1989), *Folketrygdens økonomi og pensjonssystem*.
- St.meld. nr. 39 (1991-92), *Attføringsmeldinga*.
- St.meld. nr. 35 (1994-95), *Velferdsmeldinga*.
- St.meld. nr. 25 (1996-1997), *Åpenhet og helhet*.
- St.meld. nr. 50 (1998-1999), *Utjamningsmeldinga*.
- St.meld. nr. 8 (2004-2005), *Perspektivmeldingen 2004 - utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*.
- St.meld. nr. 12 (2004-2005), *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*.
- St.meld. nr. 1 (2006-2007), *Nasjonalbudsjettet 2007*.
- St.meld. nr. 5 (2006-2007), *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007), *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007) Tillegg nr. 4, *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2007*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo.
- Svalund, J., J. Kjevik (2004), *Helse*. Samfunnsspeilet 4/2004. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Svalund, J. (2005), *Kvinner lever lenger – med flere sykdommer*. Samfunnsspeilet 4/2004. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Svalund, J. (2005b), «Helse». Kapittel 7 i E. Ugreninov (2005): *Seniorer i Norge*. Statistiske analyser 72. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Sykefraværsutvalget (2006): *Tiltak for å redusere sykefraværet*. Rapport avgitt 6. november 2006.
- Söderström, L., M. Ekbladh, E. Rehn (2006), «Vad säger ekonomerna?» *Samtal om socialförsäkring* nr. 9. Socialförsäkringsutredningen, Stockholm.
- Terum, L.I., T.B. Nergård (2001), «Uførepensjon og likebehandling». Kap. 10 i Bay, A.-H., B. Hvinden og C. Koren (red.): *Virker Velferdsstaten? Høyskoleforlaget*, Oslo.
- Titmuss, R.M. (1970), *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. Allen & Unwin, London.
- Torp, H. (2005), «Det nye arbeidslivet: Forklaringer og konsekvenser». *Søkelys på arbeidsmarkedet 22 (1)*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Torp, H., A. Mastekaasa (2005), «Sykefravær og nye former for arbeidsorganisering». Kap. 10 i Torp, H. (red, 2005): *Nytt arbeidsliv*. Oslo, Gyldendal.
- Trygstad, S., T. Lorenzen, E. Løken, L. Moland, N. Skalle (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2005*. Fafo-rapport 530. Fafo, Oslo.
- Tysse, T.I. (2001), *Effects of enterprise characteristics on early retirement*. Rapporter 2001/26. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Ugreninov, E. (2005), *Seniorer i Norge*. Statistiske analyser 72. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Vahtera, J., M. Kivimäki, J. Pentti, A. Linna, M. Virtanen, P. Virtanen, J. Ferrie (2004), «Organisational Downsizing, Sickness Absence, and Mortality: 10-Town Prospective Cohort Study». *British Medical Journal*, 328, 555-559.
- Velfærdskommissionen (2005), *Fremtidens velfærd – vores valg*. Analyserapport.
- Villund, O. (2006), *Pensjoneringsalder – begreper, data og metoder*. Notater 2006/73. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Vaage, O. (2001), *Til alle døgnets tider. Tidsbruk 1971-2000*. Statistiske analyser 52. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Westin, S. (1990), *Unemployment and Health: Medical and Social Consequences of a Factory Closure in A Ten-Year Controlled Follow-up Study*. TAPIR, Trondheim.
- Westin, S., D. Norum (1977), *Når sardinfabrikken nedlegges. En sosialmedisinsk undersøkelse omkring arbeidsledighet i en Vestlands-bygd*. Universitetet i Bergen.
- Wahl, A. (2004), «Arbeidslivets brutalisering under markedsliberalismen». I A. Roness og S. B. Mathiessen (red): *Utbrent*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Wærness, K. (1982), «Kvinner og trygd». I Kolberg og Wærness (red.) *Trygd og samfunn – nytt syn på samspillet mellom trygdeordninger og samfunnsutvikling*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Aaberge, R., U. Colombino, S. Strøm (2000), «Labor Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden». *Journal of Population Economics*, 13, 595-621.
- Aaberge, R., U. Colombino, E. Holmøy, S. Strøm, T. Wennemo (2004), *Population ageing and fiscal sustainability: An integrated micro-macro analysis of required tax changes*. Discussion Paper No. 367. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Aakvik, A., S.-Å. Dahl, K. Vaage (2005), *Late Care-ers and Career Exits in Norway*. Working Papers in Economics No. 14/05. Department of Economics, University of Bergen.

