

Geografiske variasjonar i uførepensjon

AV: TORUNN BRAGSTAD OG LINDA HAUGE

SAMANDRAG

Vel 10 prosent av folkesetnaden mellom 18 og 66 år var heilt eller delvis uføre i 2005. Samanlikna med 1992 er dette ein vekst på 2 prosentpoeng. Det er til dels store geografiske variasjonar i uførepensjoneringa. Hedmark, Aust-Agder og Nordland er dei fylka som har høgst prosentdel uføre der rundt 16 prosent av kvinnene og mellom 11 og 12 prosent av mennene er uføre. Dei lågaste uføreprosentane finn me i Oslo, Akershus og Rogaland.

Dei siste åra har tilgangen stige kvart år. Tilgangen av nye uføre varierer mykje mellom kommunar og fylker og også over tid. Den høgste tilgangen finn me i Østfold og den lågaste i Oslo og Hordaland. Generelt sett er tilgangen høgare blant kvinner og tilgangsratene har vakse meir for kvinner enn menn sidan 1992. Bortsett frå blant dei aller yngste og dei aller eldste har kvinner høgare tilgangsrate. Kvinner blir uføre tidlegare enn menn og dette er ein av årsakene til at det er fleire kvinner enn menn som er uførepensjonistar.

Tilgangen til uførepensjon har gått kraftig ned blant dei frå 60 år og oppover i heile perioden for menn og sidan slutten av 90-talet for kvinner. Dette heng truleg mykje saman med innføringa av avtalefesta pensjon. Bland dei unge har derimot tilgangen auka. Aust-Agder og Telemark har spesielt høg tilgang blant unge under 35 år. For unge kvinner er tilgangen høg også i Hedmark, Vest-Agder, Østfold og Vestfold. Tilgangen blant dei unge er lågast i Oslo, Sogn og Fjordane og Hordaland.

Mykje av auken i uførepensjoneringa og også dei geografiske skilnadene kan forklarast med endringar i folkemengda. Den yrkesaktive delen av folkemengda vert stadig eldre og flyttemønsteret påverkar også den geografiske alderssamansetjinga. Oslo har t.d. ein svært stor innflytting av unge i alderen 18–34 år, medan Finnmark har ei særleg stor utflytting i perioden 1993–1999. Denne kombinasjonen av demografisk utvikling og flyttingar gjev stor aldersspreiing i landet, noko som gjev ulike uførerater.

Dersom me aldersjusterer uføreprosentane med 1992 som basisår finn me at alle fylka, bortsett frå Oslo, ville hatt lågare uføreprosent om me ikkje hadde hatt endring i alderssamansetjinga. I nokre fylker finn me vekst også når me held alderssamansetjinga konstant. I dei tre nordlegaste fylka ville det ha vore ein nedgang i uføreprosenten frå 1992 til 2005 om det ikkje hadde vore for aldringa i folkemengda som mykje skuldast utflytting av unge.

Det er likevel ein del skilnader mellom fylka etter at det er justert for alder som må forklarast med andre forhold. Tilhøva på den lokale arbeidsmarknaden er ein sentral forklaringsfaktor. Slike samanhengar ynskjer me å analysere nærare i eit større prosjekt.

INNLEIING

Det er til dels store skilnader i uførepensjoneringa mellom kommunar og fylker. Tilgangen lokalt av nye uførepensjonistar vert naturleg nok påverka av alders- og kjønnsamansetjinga, men ser også ut til å samvariere med den lokale arbeidsmarknaden og med sosioøkonomiske forhold. Geografisk variasjon i slike vilkår vil dermed kunne gje opphav til observerte skilnader i uførepensjoneringa.

I denne artikkelen tek me utgangspunkt i data frå eit pågåande prosjekt der me studerer uførepensjoneringa i alle kommunane i landet i perioden 1992-2004/5. I denne perioden har talet på personar med ei uføreyting frå Noreg auka frå omlag 236 000 ved utgangen av 1992 til opp mot 320 000 ved årsskiftet 2005/2006. Ser me bort frå dei som er busette i utlandet, finn me at i 2005 vart 10,7 prosent av innbyggjarane mellom 18 og 66 år rekna som heilt eller

delvis uføre.¹ Dette er ein auke på to prosentpoeng frå 1992. Som me skal sjå, så skuldast ein stor del av denne veksten at innbyggjarane i gjennomsnitt er vorte eldre. Veksten har ikkje vore like sterk i alle delar av landet, og den har vore sterkare for kvinner enn for menn.

Å verta handsama likt er eit grunnleggande prinsipp i trygda, og det inneber at like tilfelle skal handsamast likt. Uførepensjon er eit område der sakane ofte er kompliserte og der ein må vise skjønn. Det kan vere vanskeleg å vurdere om tilfelle er like på tvers av geografiske område. Auka kunnskap om samanhengar mellom uførepensjonering og trekk ved samfunnet lokalt vil gje oss betre grunnlag for å tolke dei observasjonane me gjer av geografiske

¹ Sidan alderspensjon ikkje blir betalt ut før første månaden etter fylte 67 år, finst det også uførepensjonistar blant 67-åringane. Ved utgangen av 2005 var omlag 1200 uførepensjonistar fylt 67 år

variasjonar. Dette vil også m.a. være viktig for korleis NAV skal arbeide med førebygging av uføretrygding.

Fleire kvinner enn menn er uføre. Ser me landet under eitt, mottok 8,9 prosent av mennene og 12,5 prosent av kvinnene ei uføreyting i 2005.² Desse gjennomsnitta dekker over store geografiske variasjonar, men bortsett frå i 18 relativt små kommunar er prosentdelen kvinner større enn mandsdelen. I nokre kommunar er opp mot 20 prosent av mennene og 25 prosent av kvinnene uføre, medan det i andre kommunar er i underkant av tre prosent menn og seks prosent kvinner. Også mellom fylka finn me store skilnader. I Hedmark, Aust-Agder og Nordland var rundt 16 prosent av kvinnene og mellom 11 og 12 prosent av mennene uføre. For menn finn me også høge rater i Finnmark. Dei lågaste uføreprosentane finn me i Oslo, Akershus og Rogaland med i underkant av sju prosent for mennene, og mellom ni og ti prosent for kvinnene.

Det årlege talet på nye mottakarar varierer mykje både mellom kommunar og fylker, men også over tid. Dei siste åra har tilgangen stege kvart år. I alt fekk 9,6 per 1000 ikkje uføre menn og 12,5 per 1000 ikkje uføre kvinner ei uføreyting i løpet av 2005. Den høgste tilgangen finn me i Østfold der tala er omlag 15 menn og 19 kvinner per 1000. Oslo og Hordaland hadde den lågaste tilgangen dette året med mellom seks og sju menn og åtte kvinner per 1000 ikkje uføre i fylket. Blant kommunane er skilnadene naturleg nok enda større. I Nordland fylke finn me i 2005 både kommunar heilt utan tilgang og kommunar der tilgangen utgjør opp mot 35 menn og 40 kvinner per 1000 ikkje uføre. Dei høgste og lågaste tala finn me gjerne i kommunar med få innbyggjarar.

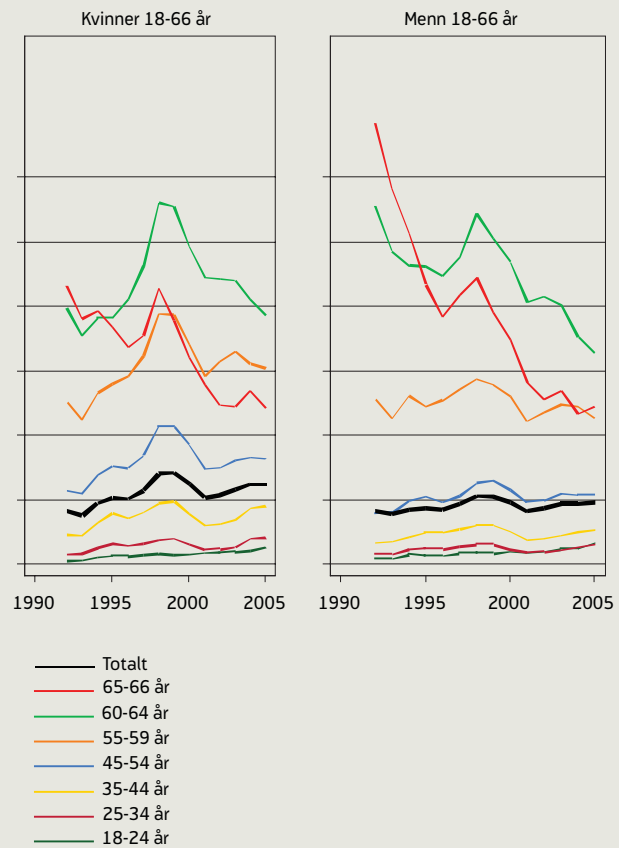
NEDGANG I TILGANGEN BLANT ELDRE, AUKE BLANT DEI UNGE

Alder er ein svært viktig forklaringsfaktor for omfanget av uførepensjon. Uføretilbøyelegheita er aukande med aukande alder. Figur 1 viser utviklinga i dei aldersspesifikke tilgangsratene i perioden 1992–2005. Generelt har det vore langt sterkare vekst i tilgangsratene for kvinner enn for menn. Mens totalratene var omlag like i 1992, låg raten for kvinner i 2005 rundt 30 prosent over raten for menn. Bortsett frå hjå dei aller eldste og aller yngste har kvinner ei høgare tilgangsrate. Kvinner blir dermed uførepensjonerte tidligare enn menn, og dette er ein av årsakene til at me har fleire kvinnelege enn mannlige mottakarar av uføreytingar.

Den relativt kraftige nedgangen i talet på nye uføre i dei eldre aldersgruppene skuldast truleg ordninga med avtalefesta pensjon.³ Ser me bort ifrå den ekstra høge tilgangen

Figur 1.

Nye uføre per 1000 ikkje uføre 1992–2005 etter aldersgrupper



mellom 1997 og 2001, er det heller ingen vekst i tilgangsrate for menn mellom 55 og 60 år. Veksten i tilgang finn me blant dei yngre, og spesielt blant dei aller yngste. Tilgangen av nye uføre i aldersgruppa 18–24 år er nær firedobla sidan 1992 for menn, og meir enn firedobla for kvinner.⁴

Det er også ganske stor variasjon i dei aldersspesifikke tilgangsratene mellom fylka. Særskilt høg tilgang for unge under 35 år finn me i Aust-Agder og Telemark der over seks per 1000 ikkje uføre kvinner, og over fem per 1000 ikkje uføre menn fekk ei uføreyting. Tala for heile landet for denne aldersgruppa var 3,3 per 1000 for menn og 3,7 per 1000 for kvinner. Tilgangen for unge kvinner er i tillegg høg i Hedmark. I Vest-Agder, Østfold og Vestfold har det dei seinare åra også vore stor tilgang blant dei unge slik at prosenten uføre i denne aldersgruppa er høg. Bortsett frå i Buskerud, er det altså i fylka langs ytre Oslofjord og vidare sørover langs kysten at dei unge i

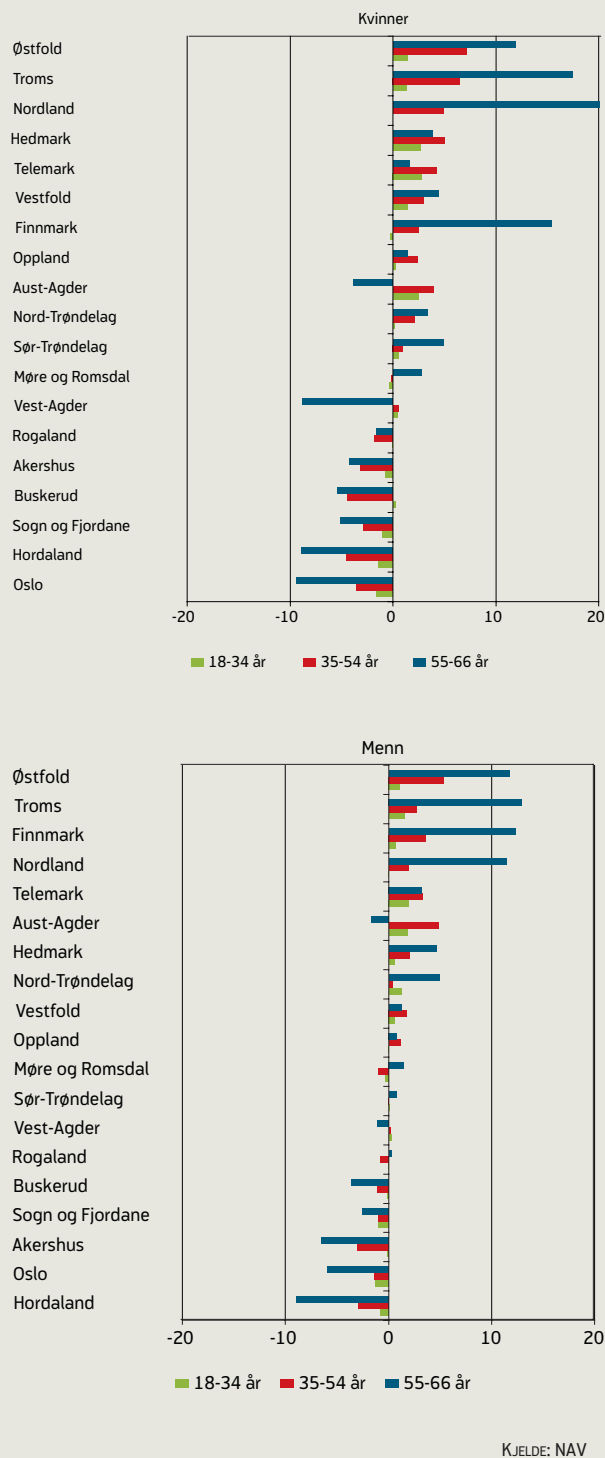
² Medrekna tidsavgrensa uførestønad

³ Den delen av 62-67-åringane som mottok AFP er aukande, men det skuldast mest vekst for kvinner. For menn er det ein liten nedgang dei siste åra, men 2006 syner svak vekst igjen.

⁴ Frå og med 1. januar 1998 blei nedre aldersgrense for tilståing av uførepensjon heva til 18 år. I tala våre har me sett bort frå 16- og 17-åringane også i åra før 1998. Sidan desse aller yngste no mest sannsynleg får pensjon når dei fyller atten, vil den veksten me ser for 18-24-åringane i analyseperioden vere noko overvurdert.

Figur 2.

Nye uføre per 1000 ikkje uføre i 2005. Avvik frå landsgjennomsnittet for kvinner og menn fordelt etter aldersgrupper.



rundt 50 per 1000 ikkje uføre kvinner og 40 per 1000 ikkje uføre menn i Nordland, Troms og Finnmark. For heile landet var talet 32,9 per 1000 for kvinner og 26,7 per 1000 for menn.

Figur 2 viser den fylkesvise tilgangen av nye uføre fordelt etter aldersgrupper i 2005. For kvart kjønn viser søylene avviket frå landsgjennomsnittet i aldersgruppa i talet på nye uføre per 1000 ikkje uføre. Fylka er rangerte slik at fylket som har den høgste totale tilgangen i 2005 (der summen av tilgangen i dei tre aldersgruppene er høgst) er øvst.

VERKNADEN AV ENDRINGAR I FOLKEMENGDA

Det skjer store endringar i samansetjinga av folkemengda for tida. I landet som heile blir dei som er i yrkesaktiv alder stadig eldre. Men mellom anna flyttingar gjer at fylka utviklar seg ulikt. Til dømes har Oslo no ein svært ung arbeidsstyrke sett i forhold til heile landet. Både den sterke veksten i uførepensjoneringa dei siste fem-seks åra og ein god bit av dei geografiske skilnadene kan tilskrивast samansetninga av folkemengda.

Nærare om flytting

Oslo skil seg ut med å ha ei svært stor netto innflytting av unge i aldersgruppa 18–34 år. Finnmark hadde særleg stor netto utflytting i perioden 1993–1999 for både kvinner og menn i denne aldersgruppa. Også Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Sogn og Fjordane har netto utflytting i aldersgruppa 18–34 år. I aldersgruppa 40–59 år er det berre Finnmark som har hatt netto utflytting det meste av perioden.

I Oslo har det frå 1997 vore netto utflytting i aldersgruppa 40–59 år for både menn og kvinner. Fylka på Aust- og Sørlandet har netto innflytting av personar i denne aldersgruppa. Oslo og Akershus har netto utflytting av personar over 60 år, medan fylker som Østfold, Vestfold, Hedmark, Oppland, Aust- og Vest-Agder har netto innflytting. Finnmark hadde ei relativt stor netto utflytting også i denne aldersgruppa frå midt på nittitalet og fram til ca 2000 for menn. For kvinner har det vore netto utflytting frå Finnmark i heile perioden.

Aldersfordeling i fylka

Ein kombinasjon av flyttingar og den demografiske utviklinga generelt har gitt oss stor spreing i alderssamansetjinga mellom ulike deler av landet. Fylke som Hedmark, Oppland, Østfold og Telemark har relativt mange eldre innbyggjarar, mens særleg Oslo, Rogaland og Hordaland har unge folkesetnader. Finnmark hadde ei relativt ung folkesetnad i 1992. Grunna stadig utflytting blant dei unge, har gjennomsnittleg alder for dei mellom 18 og 66 år no auka kraftig, og særleg blant dei mannlege innbyggjarane.

Ser me aldersutviklinga i samanheng med dei aldersspesifikke uføreratene, vil me venta å finne høg uførepensjon

størst grad er uføre. Tilgangen blant unge kvinner og menn er lågast i Oslo, Sogn og Fjordane og Hordaland.

Blant dei over 54 år er tilgangen klart høgst i dei tre nordlegaste fylka og i Østfold. Nye uføre i 2005 utgjorde

sjonering der det er mange eldre. Sidan folk i arbeidsdyktig alder stadig blir eldre, vil me også venta vekst i uførepensjoneringa over tid.

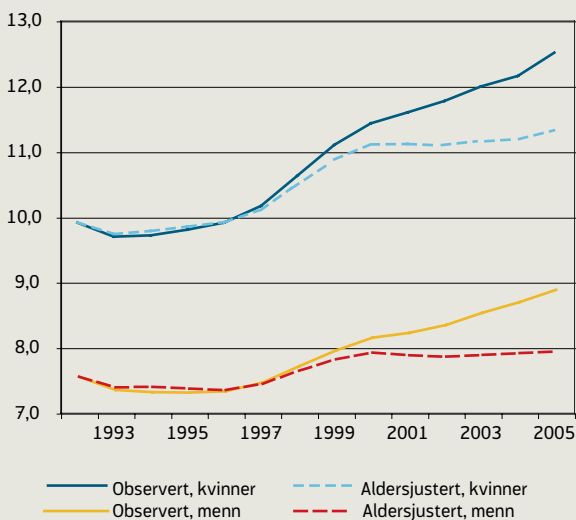
ALDERSSAMANSETJINGA FORKLARAR MYKJE, MEN IKKJE ALT

Gjennom heile analyseperioden (1992–2005) har den uføre delen av folkemengda auka i alle fylke jamvel om uførepresenten har utvikla seg ulikt frå fylke til fylke. Mens den generelle veksten sidan slutten av 1990-talet i hovudsak kan forklarast med aldring av folkemengda, vil me også tru at mykje av dei fylkesvise skilnadene i veksten kan tilskrivast geografisk variasjon i alderssamansetjinga. Me har mellom anna sett at nokre fylker har «eldast meir» enn andre fylker i åra 1992–2005. Særleg gjeld dette Østfold, Hedmark og Oppland. Det kan derfor vera interessant å sjå på korleis utviklinga ville vore dersom alle fylka hadde hatt den same aldersfordelinga.

For først å illustrere verknaden av endra alderssamansetjing for heile landet, viser me i figur 3 korleis utviklinga i prosentdelen uføre har vore for kvinner og menn respektive gjennom analyseperioden. Den stipla linja viser utviklinga dersom alderssamansetjinga framleis hadde vore som i 1992.

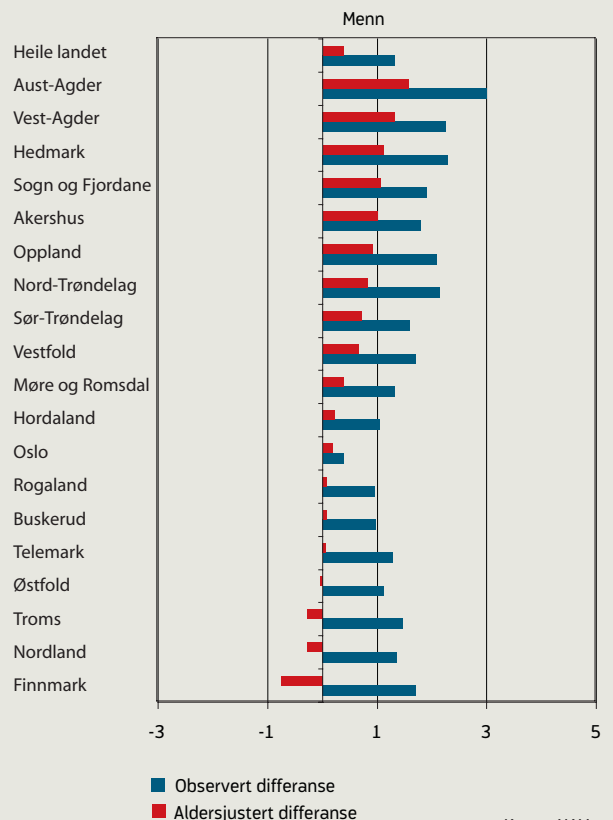
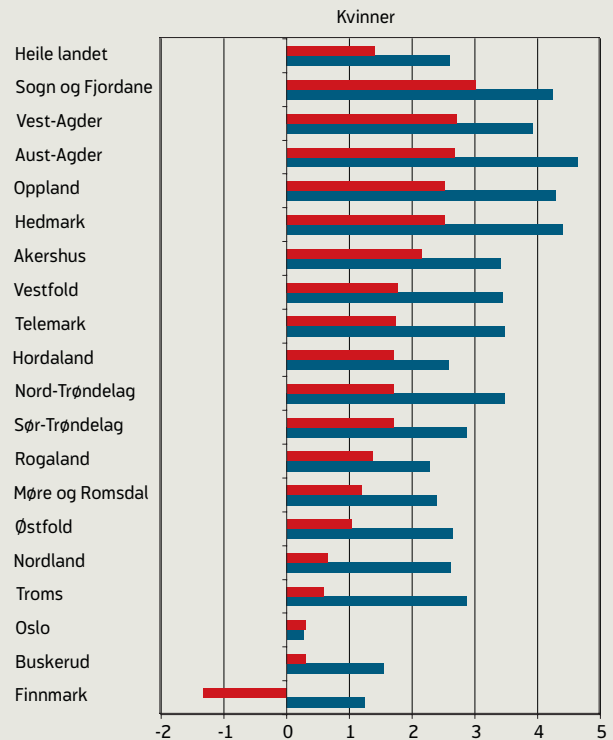
I 1992 var tilgangen av nye uførepensjonistar særskilt låg og uførepresenten sank. Dette skuldast mellom anna at den kraftige veksten i uførepensjoneringa på slutten av 1980-talet blei møtt med innstramming i vilkåra for uføre-

Figur 3. **Uføre i prosent av folkemengda 1992–2005. Kvinner og menn. Observert utvikling og utvikling korrigert for endring i alderssamansetjinga. Basisår 1992.**



KJELDE: NAV

Figur 4. **Endring i prosentdelen uføre frå 1992 til 2005 for heile landet og fylkesvis. Observert, og aldersjustert for kvart kjønn med gjennomsnittleg aldersfordeling på landsbasis i 1992.**



KJELDE: NAV

pensjon. Då ein dom i Trygderetten førte til at vilkåra delvis blei lempa mot slutten av 1994, og det samstundes blei innført ei grense på eitt år for kor lenge ein person kunne motta rehabiliteringspengar, steig uføretilgangen brått og la seg på eit jamt, høgare nivå.⁵ I løpet av 1997 skjedde det igjen ein kraftig vekst i den årlege uførepensjoneringa, og dette gav auka uføreprosent slik det framgår av figur 3. Årsaka til denne kraftige veksten kjenner me ikkje godt nok, men truleg har det samanheng med forhold på arbeidsmarknaden. Uføretilgangen sank igjen mot slutten av 1990-talet, men har sidan stige jamt og trutt. Figur 3 viser korleis den siste perioden med vekst i tilgang skuldast endra samansetjing av folkemengda.

I figur 4 samanliknar me den fylkesvise endringa i uføreprosent frå 1992 til 2005 med den endringa me ville hatt for kvart kjønn om alle fylka i begge åra hadde hatt den same alderssamansetjinga som landsgjennomsnittet i 1992.

For alle fylka, bortsett frå for kvinner i Oslo, finn me at uføreprosenten ville ha vore lågare om me ikkje hadde hatt nokon utvikling i alderssamansetjinga. I fylke som mellom anna Vest- og Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Oppland, Hedmark og Akershus, viser figuren vekst i uføreprosent også når alderssamansetjinga vert halden konstant. Dei nordlegaste fylka skil seg ut den andre vegen. For menn ville me i alle tre fylka hatt ein nedgang i uføreprosent om det ikkje hadde vore for utviklinga i folkesetnaden. I desse fylka skuldast mykje av aldringa i folkemengda at det har vore stor utflytting av unge.

ANDRE FORHOLD BETYR OGSÅ EIN DEL

Sjølv om ein del av skilnadene mellom fylker vert mindre når me korrigerer for alder er det framleis ein del skilnader mellom fylka både i det totale talet på uførepensjonistar og talet på nye uføre. Årsaka til desse skilnadene må forklarast med andre forhold enn alderssamansetjing. Geografiske variasjonar i arbeidsmarknaden og andre sosioøkonomiske forhold kan være med å forklare dei observerte forskjellane.

Arbeidsmarknad

Tidlegare forskning har funne at tilhøva på den lokale arbeidsmarknaden har stor tyding for uføretilgangen. Bragstad m.fl. (2000) finn i ein analyse av perioden 1980 til 1997 at uføretilgangen blant menn samvarierer med arbeidsløysraten i fylket. Dess høgare arbeidsløysrata er i eit fylke, dess høgare er den aldersjusterte uføretil-

gangen. For kvinner er det ikkje ein slik enkel samanheng. Det heng truleg saman med at kvinner ofte jobbar i sektorar med andre og truleg mindre konjunktursvingingar enn menn. Det kan også kome av at analysen ikkje har studert tydinga av andre variablar som kan ha påverka kvinnene sin uføretilgang. Bowitz (1997) studerer samanhengen mellom tilgangsrate til uførepensjon og arbeidsløysa på nasjonalt nivå, og finn ein samanheng mellom endringar i arbeidsløysa og endringar i uføretilgangen, men med tidsforseinking.

I våre data finn me, på eitt gitt tidspunkt, ein tendens til høg uføretilgang for menn i aldersgruppa 35–54 år i fylke der arbeidsløysa er høg. Dei seinare åra har det også vore ein slik samvariasjon for menn over 54 år. Innan det enkelte fylke over tid finn me at høg arbeidsløysa går saman med låg uføretilgang. Men for menn over 54 år er det motsett i dei fleste fylka. Slik direkte samvariasjon gjev ein indikasjon på samhengar, men for å få meir kunnskap må me knyte data om arbeidsmarknaden saman med anna informasjon.

Frå andre (sjå til dømes Rege m.fl. (2005), Røed og Fevang (2007)) veit me at omstilling, nedbemanningar og nedlegging av verksemdar aukar sannsynet for å bli uførepensjonist. Når me studerer geografiske skilnader, vil me naturleg nok vere opptekne av kor desse prosessane finn stad og kor dei råka arbeidstakarane høyrer heime. I ei tid der det skjer store endringar i arbeidsmarknaden, vil me også venta aukande geografiske skilnader i uførepensjoneringa. Skilnadene vil mellom anna avhenge av i kva slags næring omstillingane finn stad.

Slike lokale effektar som skuldast forhold utanfrå, kan forsterkast av det Rege m.fl. (2007) kallar «smitteeffekt». Dei finn auka uførepensjonering også blant personar som ikkje råkast direkte av omstillingar, men som bur i nærleiken av dei som er råka, og som elles har kjenneteikn som gjer sosial samkvem sannsynleg. Forfattarane finn ein, ikkje ubetydelig, indirekte effekt, og meiner at den er med på å auke dei geografiske skilnadene ytterlegare.

REFERANSAR:

- Bowitz, E (1997): «Disability Benefits, Replacement Ratios and the Labour Market. A Time Series Approach». *Applied Economics*, vol. 29, 7, 913-23.
- Bragstad, T., A. Sagsveen og E. Thorup (2000): «Geografisk variasjon i tilgang av nye uførepensjonister 1980-1997 etter fylke», *RTV-rapport 6/2000*, Utredningsavdelingen, Rikstrygdeverket.
- Rege, M., K. Telle and M. Votruba (2005): «The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization.», Discussion Papers No. 435, October 2005, Statistics Norway, Research Department.
- Rege, M., K. Telle and M. Votruba (2007): «Social Interaction Effects in Disability Pension Participation. Evidence from Plant Downsizing», Discussion Papers No. 496, March 2007, Statistics Norway, Research Department.
- Røed, K. og E. Fevang (2007): «Organisational Change, Absenteeism and Welfare Dependency», *Journal of Human Resources*, 42 (1), 156-193

⁵ Lovendringa trådde i kraft frå 1. juli 1993, og fekk konsekvens for mottakarane eitt år etter. (Ot.prp. nr. 39 (1992–93))