

SYKEPENGER ETTER FYLTE 62 ÅR: KONSEKVENSER AV PENSJONSREFORMEN

Av: Jon Petter Nossen¹

Sammendrag

Pensjonsreformen skapte et behov for tilpasninger i sykepengeregelverket for aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år. I denne artikkelen ser vi på om antall sykepengetilfeller utover arbeidsgiverperioden på 16 dager og varigheten av disse har endret seg i de aktuelle aldersgruppene etter pensjonsreformen.

Vi finner en sterk vekst i antallet sykepengetilfeller i begge aldersgrupper, som delvis kan forklares med sterk befolkningsvekst og økt sysselsetting i disse aldersgruppene i den aktuelle perioden. For 62–66-åringene har utviklingen vært stabil målt som antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, men vi finner en økning blant ansatte i privat sektor som tidligere hadde rett til AFP, men som etter pensjonsreformen ikke har rett til tidligpensjon.

For aldersgruppen 67–69 år finner vi en tredobling av antallet sykepengetilfeller per 100 sysselsatte fra 2004 til 2015. Dette henger sammen med at de som mottok hel alderspensjon før pensjonsreformen ikke hadde rett til sykepenges. Etter pensjonsreformen er det mulig å kombinere alderspensjon og arbeid uten avkortning av pensjonen mot arbeidsinntekt, og alle med inntekt på over 2 G (grunnbeløpet i folketrygden) har nå rett til sykepenges. Andelen av de sysselsatte som mottar sykepenges er likevel klart lavere enn i aldersgruppene 55–61 og 62–66 år.

Vi finner at den eldste aldersgruppen har hatt en betydelig nedgang i varigheten av sykefraværene, noe som henger sammen med at det er innført en særskilt begrensning på maksimalt 60 sykepengedager utover arbeidsgiverperioden for denne aldersgruppen. På grunn av den sterke økningen i antall tilfeller var imidlertid ikke dette nok til å forhindre en markant økning i antall sykepengedager per sysselsatt mellom 67 og 69 år etter pensjonsreformen. Konklusjonen er likevel at det økte sykepengeforbruket i denne aldersgruppen er en beskjeden kostnad som trolig har bidratt til økt arbeidstid og utsatt avgang fra arbeidslivet for dem over 67 år.

.....
¹ Takk til Ole Christian Lien for bistand med datakoblinger og for gode råd underveis.

Innledning

I forbindelse med pensjonsreformen ble det gjort endringer i regelverket for sykepenger til personer over 62 år med sikte på å tilpasse dette til det nye regelverket for alderspensjon. Endringene er ulike for aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år, så i artikkelen vil vi se på disse to gruppene hver for seg.

For 62–66-åringene var den viktigste endringen at de som mottar tidligpensjon i form av alderspensjon og/eller AFP etter ny ordning ved siden at de er i jobb, nå har fulle sykepengerrettigheter (se faktaboks). For 67–69-åringene fikk flere rett til sykepenger, men det ble vedtatt nye begrensninger på hvor lenge de kan motta sykepenger. I denne aldersgruppen er nå den maksimale perioden på 60 sykepengedager. De sistnevnte regelendringene ble innført gradvis over flere år i forkant av selve pensjonsreformen.

Fra myndighetenes side har det vært en bekymring for at muligheten til å kombinere arbeidsinntekt og alderspensjon fra 62 år uten avkortning av pensjonen, kunne føre til økt press på helserelaterte trygdeytelser, herunder sykepenger (Lien 2011; Jacobsen 2014). Denne bekymringen gjaldt hovedsakelig privat sektor, siden reglene for offentlig ansatte i liten grad er endret etter pensjonsreformen. Det vil si at offentlig ansatte fortsatt har tilgang til samme AFP-ordning som tidligere, med overgang til alderspensjon ved 67 år og uten at uttaket påvirker størrelsen på alderspensjonen.

Eventuelle endringer i mottak av sykepenger i aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år må sees i sammenheng med at det både før og etter pensjonsreformen har vært en økning i sysselsettingsratene i disse aldersgruppene. Det betyr isolert sett at flere personer over 62 år har fått rett til sykepenger.¹ I tillegg har befolkningen i de aktuelle aldersgruppene vokst betraktelig de senere årene. Begge forholdene må vi ta hensyn til når vi analyserer utviklingen i disse aldersgruppene.

Hvordan bruken av helserelaterte trygdeytelser har

.....

¹ Det kan også tenkes at avviklingen i juli 2012 av en særregel om at dagpengemottakere over 64 år kunne beholde dagpengene til fylte 67 år, kan ha påvirket sykepengeforbruket blant arbeidsløse i denne aldersgruppen. Dette vil ikke bli undersøkt her.

Regelendringene for sykepenger (folketrygdlovens § 8-51 og § 8-52)

Aldersgruppen 62–66 år

Personer i denne aldersgruppen hadde tidligere ingen sykepengerrettigheter dersom de mottok full avtalefestet pensjon (AFP), men fulle rettigheter (det vil si inntil ett år med sykepenger) dersom de mottok gradert AFP eller ikke mottok AFP. Pensjonsreformen fra 1.1.2011 gjorde det mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år og kombinere denne med arbeid uten avkortning av pensjonen. Fra samme tidspunkt ble det gitt fulle sykepengerrettigheter også til personer i denne aldersgruppen som mottar alderspensjon (hel eller gradert) og/eller AFP etter ny ordning. Personer med full AFP i offentlig sektor har som tidligere ingen sykepengerrettigheter, og de som mottar gradert AFP i offentlig sektor eller ikke mottar AFP har som før fulle sykepengerrettigheter. Personer med AFP i privat sektor som startet uttaket før 1.1.2011, fulgte de samme regler som AFP i offentlig sektor, men disse ble gradvis faset ut etter hvert som de fylte 67 år.

Merk også at de som fyller 67 år mens de mottar sykepenger kan få begrenset sin sykepengeperiode i tråd med at ingen nå kan ha mer enn 60 sykepengedager etter fylte 67 år.

Aldersgruppen 67–69 år

Denne gruppen hadde tidligere fulle sykepengerrettigheter dersom de ikke mottok alderspensjon og inntil 90 sykepengedager dersom de mottok gradert alderspensjon, som i praksis var avkortet alderspensjon. De som mottok full alderspensjon hadde ingen sykepengerrettigheter. Mellom 2008 og 2011 ble avkortningen av alderspensjon mot arbeidsinntekt over 2 G (to ganger grunnbeløpet i folketrygden) fjernet. Parallelt med dette ble sykepengerrettighetene for aldersgruppen endret slik:

- 1.1.2009: 67- og 68-åringene som mottar hel alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får forkortet sin maksimale sykepengeperiode til 60 dager (12 uker). Begrensningen i antall sykepengedager gjelder bare utbetalingene fra NAV, som for de fleste kommer etter en arbeidsgiverperiode på 16 dager.
- 1.1.2010: 69-åringene som mottar hel alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får rett til sykepenger i inntil 60 dager. 67–69-åringene som mottar gradert alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får redusert den maksimale sykepengeperioden fra 90 til 60 dager. 67–69-åringene som mottar gradert alderspensjon og har lavere arbeidsinntekt enn 2 G, mister sykepengerrettighetene.
- 1.1.2011: 67–69-åringene som ikke mottar alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får redusert den maksimale sykepengeperioden fra inntil ett år til 60 sykepengedager. 67–69-åringene som ikke mottar alderspensjon og har lavere arbeidsinntekt enn 2 G, mister sykepengerrettighetene.

Sykepengerrettighetene tar fortsatt slutt for alle den dagen man fyller 70 år.

utviklet seg etter pensjonsreformen, er blitt analysert i to tidligere artikler i *Arbeid og velferd*. Hverken Lien (2011) eller Jacobsen (2014) fant noen tegn til at pensjonsreformen hadde påvirket gjennomsnittlig antall sykepengedager betalt av folketrygden per arbeidstaker i noen av aldersgruppene. Jacobsen (2014) fant riktignok en nedgang i antall sykepengedager per sysselsatt i begge aldersgrupper både i privat og offentlig sektor, men nedgangen var omtrent like stor som for de yngre aldersgruppene. For 62–66-åringene var nedgangen klart større i privat sektor enn i offentlig sektor, i motsetning til hva man hadde forventet.

Resultatene fra de tidligere analysene kan tyde på at bekymringen for at noen skulle utnytte den nye fleksibiliteten ved å kombinere uttak av alderspensjon med sykepenger, har lite for seg. Kanskje er det slik at kombinasjonen av pensjon og arbeidsinntekt snarere *reduserer* sannsynligheten for at man vil søke om sykepenger, sammenlignet med en situasjon hvor man bare har arbeidsinntekt. Med andre ord kan det være at muligheten til å ta ut tidlig alderspensjon mens man fortsatt står i arbeid gir en ekstra trygghet for den personlige økonomien dersom man blir syk, og at dette bidrar til å dempe sykepengeforbruket.

I de tidligere analysene ble det ikke sett spesielt på utviklingen i antall sykepengetilfeller eller varigheten av disse, eller hvordan endringene i den maksimale sykepengeperioden har slått ut. Vi kan ikke se bort fra at disse endringene kan ha påvirket sykepengeforbruket, og at konklusjonen kanskje må nyanseres noe hvis man tar hensyn til dette, da primært for 67–69-åringene. For eksempel vil sykepengerettighetene kunne endre seg «over natten» for 66-åringene som fyller 67 år mens de mottar sykepenger, og for 69-åringene som fyller 70 år mens de mottar sykepenger. Slike forhold skal vi forsøke å ta hensyn til her.

Problemstillinger

Å studere mulige effekter av pensjonsreformen på sykepengeforbruket blant personer over 62 år vanskeligjeres av at en del av regelendringene ble innført over flere år. Potensielle effekter kan også ha kommet over tid som følge av at den gamle AFP-ordningen i privat sektor ble utfaset gradvis etter hvert som mottakerne fylte 67 år. Samtidig har det vært store demo-

grafiske endringer i de aktuelle alderstrinnene, i tillegg til en langsiktig trend i retning økte sysselsettingsrater. Vi vil forsøke å ta hensyn til disse forholdene blant annet ved å analysere utviklingen over en noe lengre periode både før og etter pensjonsreformen.

Formålet med denne artikkelen er å beskrive sykepengeforbruket i aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år før og etter pensjonsreformen, med utgangspunkt i opplysninger om hvert enkelt sykepengetilfelle og varigheten av disse. Vi vil også se dette opp mot hva som er den maksimale sykepengeperioden for den enkelte. Som supplement til de tidligere analysene vil denne tilnærmingen kunne gi nyttig tilleggsinformasjon, for eksempel ved vurdering av om aldersgrensen for sykepenger bør heves i takt med at flere fortsetter i arbeidslivet etter fylte 70 år.²

I aldersgruppen 62–66 år er det i utgangspunktet liten grunn til å tro at insentivene til å søke om sykepenger er endret i særlig grad etter pensjonsreformen. Flere vil riktignok få rett til sykepenger fordi uttak av alderspensjon og AFP i privat sektor nå ikke gjør at de mister sykepengerettighetene, men dette avhenger av at de fortsetter å være i arbeid fram til de eventuelt blir sykmeldt. Den generelle trenden i retning av økt sysselsetting i denne aldersgruppen vil også føre til at flere er i arbeid og har rett til sykepenger. Men det er i utgangspunktet liten grunn til å tro at dette skulle føre til økt sykepengeforbruk per sysselsatt, noe de tidligere analysene referert til over heller ikke fant. Det vil likevel være interessant å se om data over antall sykepengetilfeller og varigheten av disse kan fange opp flere utviklingstrekk og dermed gi et mer nyansert bilde av utviklingen.

For aldersgruppen over 67 år er det større grunn til å forvente endringer i sykepengeforbruket. Ut fra regelverksendringene diskutert over, forventer vi her å se en økning i antall sykepengetilfeller per sysselsatt, men at disse tilfellene i gjennomsnitt blir kortere. Sykepengeforbruket i denne gruppen vil dempes både av at sykepengerettighetene har falt bort for alle som tjener mindre enn 2 G, og av at noen har

.....

² Aldersgrensen for når et arbeidsforhold i privat sektor kan bringes til opphør uten annen begrunnelse enn alder, er allerede blitt hevet til 72 år uten en tilsvarende endring i sykepengerettighetene.

³ Siden SSB ikke publiserer antall sysselsatte etter ettårig alder, men

Data og metode

Grunnlaget for analysene vi presenterer her er et datasett over sykepengetilfeller fra 2003 og fram til og med tilfellene som startet i 2015. Samme datasett ble benyttet i en forløpsanalyse av sykefravær (Nossen og Brage 2016). Disse dataene omfatter den delen av hvert sykefravær som NAV betaler sykepenger for, som for arbeidstakere normalt vil si fravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager. I denne artikkelen avgrenses data til personer som var 55 år eller eldre første dag de mottok sykepenger fra NAV. Aldersgruppen 55–61 år vil bli brukt som sammenligningsgruppe.

Et sykepengetilfelle defineres som en sammenhengende periode med sykepenger for én og samme person. Eventuelle opphold i utbetalingen på grunn av ferie eller permisjon er sett bort fra.

Den maksimale sykepengeperioden (stønadperioden) for hver mottaker framkommer ikke direkte i datagrunnlaget. Den er beregnet ved å summere antall sykepengedager betalt av NAV i det aktuelle tilfellet, med tidligere sykepengedager betalt av NAV som medfører begrensning i den maksimale perioden, samt antall gjenstående sykepengedager fra siste sykepengedag og fram til fastsatt makstid. Siden sykepenger bare utbetales for ukedagene mandag–fredag, blir antall gjenstående dager omregnet fra kalenderdager til hverdager.

I deler av analysen vil alle grupper med rett til sykepenger bli inkludert, i andre deler er bare personer registrert med et aktivt arbeidsforhold i NAVs arbeidstaker-/arbeidsgiverregister (Aa-registeret) tatt med. For å beregne antall sykepengetilfeller per sysselsatt etter ettårige aldersgrupper har vi hentet inn statistikk over antall sysselsatte (sum arbeidstakere og selvstendige) i fjerde kvartal hvert år fra Statistisk sentralbyrå (SSB).³ Disse sysselsettingstallene er tilgjengelige fra 2004, så vi benytter 2004–2015 som dataperiode. På

grunn av etterslep i innsending av krav om sykepenger og behandling av disse, samt registrering av at et sykepengetilfelle avsluttes, benytter vi ikke nyere tall enn for 2015. Merk også at kvaliteten på 2015-tallene er noe mer usikker enn for tidligere år.

Opplysninger om hvilke AFP-rettigheter den enkelte arbeidstaker har, ble koblet på med utgangspunkt i opplysninger på virksomhetsnivå. Dette er ikke helt eksakte data, men en klassifisering av foretakene ut fra hvilke som har hatt ansatte som har tatt ut privat eller offentlig AFP. Det skilles mellom private AFP-virksomheter, offentlige AFP-virksomheter, og virksomheter uten AFP-ordning (i praksis private). I denne del av analysen er bare arbeidstakere inkludert. Tilsvarende ble det for arbeidstakere koblet på opplysninger om hvem som har rett til uttak av alderspensjon fra 62 år, herunder også hvilke personer som ville hatt denne retten før pensjonsreformen dersom det hadde vært adgang til tidlig uttak også på det tidspunktet. Heller ikke dette er eksakte data, men beregnet på grunnlag av de opplysninger som finnes i NAVs dataregistre.

Analysen er i hovedsak deskriptiv. Vi viser antall sykepengetilfeller og antall tilfeller per 100 sysselsatte, fordelt etter noen viktige kjennetegn ved personene. Alder er beregnet ved den første dagen med sykepenger fra NAV.

Vi benytter også forløpsanalyse i form av kjerneglattede hasardkurver for avgang fra status som sykepengemottaker. Kurvene kan i prinsippet tolkes som sannsynligheten for å bli friskmeldt på ulike tidspunkter i sykepengeperioden, gitt at vedkommende fortsatt er sykmeldt dagen før. Hvert forløp sensureres (avsluttes uten friskmelding) når en person når makstid på sykepenger eller dør.

Hovedvekten er lagt på å sammenligne årene før og etter at regelendringene for sykepenger ble iverksatt. For 67–69-åringene vil dette si at vi sammenligner perioden 2004–2007 med perioden 2011–2015.

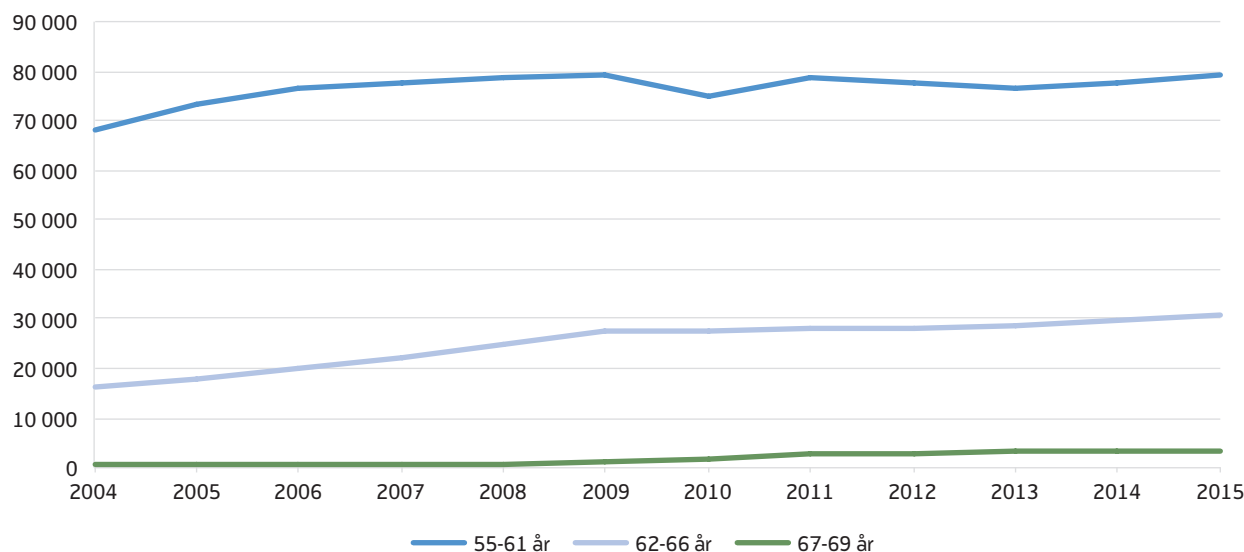
fått redusert den maksimale perioden de kan motta sykepenger. For noen er det en reduksjon fra 90 til 60 sykepengedager, mens andre som tidligere hadde rett til et helt år med sykepenger har fått en enda større reduksjon. Vi vil undersøke hvor mange av sykepengemottakerne som faller inn under hvert av disse alternativene, og forsøke å fastslå hvilken rolle reduksjonen i sykepengeperioden har spilt og om det kan være en reell økning i det totale sykepengeforbruket per sysselsatt i denne aldersgruppen når vi tar hensyn til disse forholdene.

Sterk vekst i antall sykepengetilfeller etter fylte 62 år

Som ventet finner vi at det har vært en kraftig økning i antallet sykepengetilfeller i begge de aktuelle aldersgruppene (figur 1). For 62–66-åringene økte antallet med 88 prosent fra 2004 til 2015, mot en økning på 16 prosent i sammenligningsgruppen 55–61 år. For 67–69-åringene ble antallet seksdoblet i perioden, men dette var fra et svært lavt nivå i utgangspunktet. Veksten blant de eldste kom i all hovedsak fra 2009 og utover, og har dermed trolig sammenheng med regelverksendringene knyttet til pensjonsreformen. For 62–66-åringene var veksten derimot sterkest i første halvdel av perioden.

bare *andelen*, er antallet beregnet indirekte ved hjelp av befolkningsstatistikk per 1. januar året etter.

Figur 1. Antall sykepengetilfeller, etter startår og aldersgruppe. 55 år og eldre



Kilde: NAV

Store endringer i befolkningstall og sysselsettingsrater

Utviklingen i antall sykepengetilfeller må som sagt sees i forhold til utviklingen i antall sysselsatte på de samme alderstrinnene i samme periode. Det viser seg at denne utviklingen har vært svært forskjellig for de tre aldersgruppene vi ser på. Når vi sammenligner 2015 med 2004, økte antall sysselsatte i aldersgruppen 62–66 år med 75 prosent, mens det ble mer enn doblet blant 67–69-åringene (ikke vist i figur). Referansegruppen 55–61 år hadde derimot bare en vekst på 13 prosent.

Bak denne utviklingen ligger både demografiske endringer og endringer i sysselsettingsrater. Vi finner at den demografiske utviklingen har størst betydning. I den aktuelle perioden økte befolkningen i hver av aldersgruppene med henholdsvis 9 prosent (55–61 år), 44 prosent (62–66 år) og 74 prosent (67–69 år). I tillegg til dette økte sysselsettingsratene med mellom 4 og 12 prosentpoeng på alle alderstrinnene fra 60 til 69 år (ikke vist i figur). Her var veksten størst i aldersgruppen 62–66 år. Begge faktorene bidro altså til den sterke veksten i antall sysselsatte i de to aldersgruppene, sammenlignet med den moderate veksten i sammenligningsgruppen.

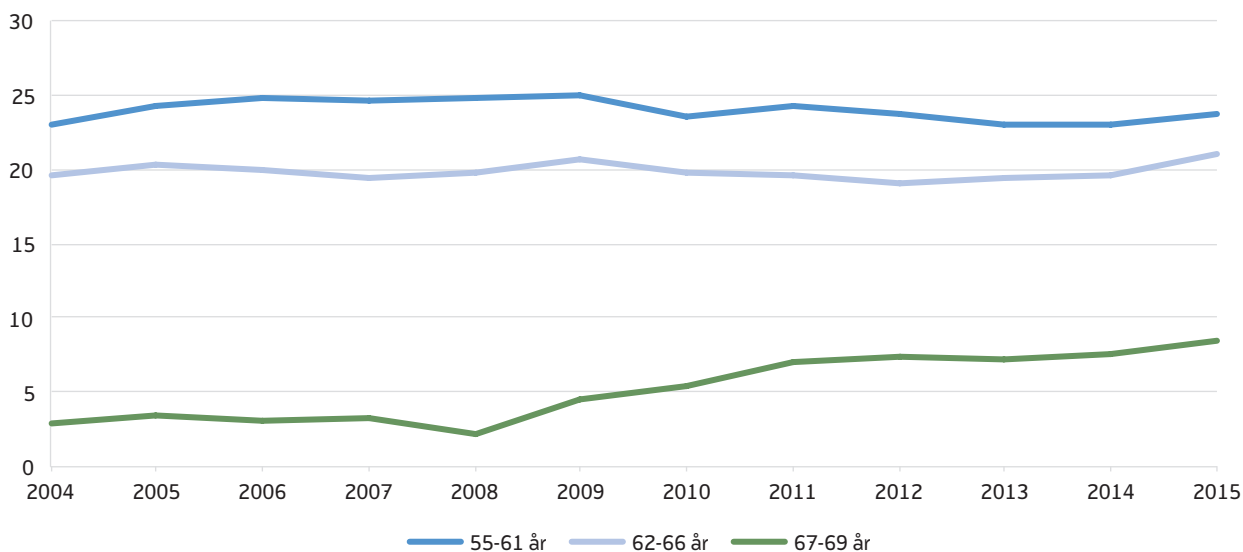
Markant vekst for 67–69-åringene også per sysselsatt...

Når vi beregner antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, viser det seg at dette endret seg lite i aldersgruppen 62–66 år fram til 2014, men økte forholdsvis kraftig i 2015 (figur 2). Ser vi bort fra denne siste økningen, som ikke kan skyldes pensjonsreformen,⁴ skiller aldersgruppen seg lite fra sammenligningsgruppen. Det er altså ingen tegn til at pensjonsreformen og den sterke veksten i antall sysselsatte blant 62–66-åringene, har ført til flere sykepengetilfeller i denne gruppen.

Når det gjelder aldersgruppen 67–69 år har det derimot vært en sterk økning i antall sykepengetilfeller også når vi regner per 100 sysselsatte. Fra 2004 til 2015 ble dette antallet tredoblet fra 2,9 til 8,5. Vi ser at økningen hovedsakelig kom i perioden fra 2008 til 2011, etter en kortvarig nedgang i 2008. At økningen kom disse årene tyder klart på en sammenheng med endringene i regelverket, siden de som nevnt over ble iverksatt gradvis fram til 2011.

⁴ Økningen i 2015 henger sammen med et brudd i sysselsettingsstatistikken dette året pga. A-ordningen, og kanskje også konjunkturdgangen som rammet deler av landet.

Figur 2. Antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, etter startår og aldersgruppe. 55 år og eldre



Kilde: NAV og SSB

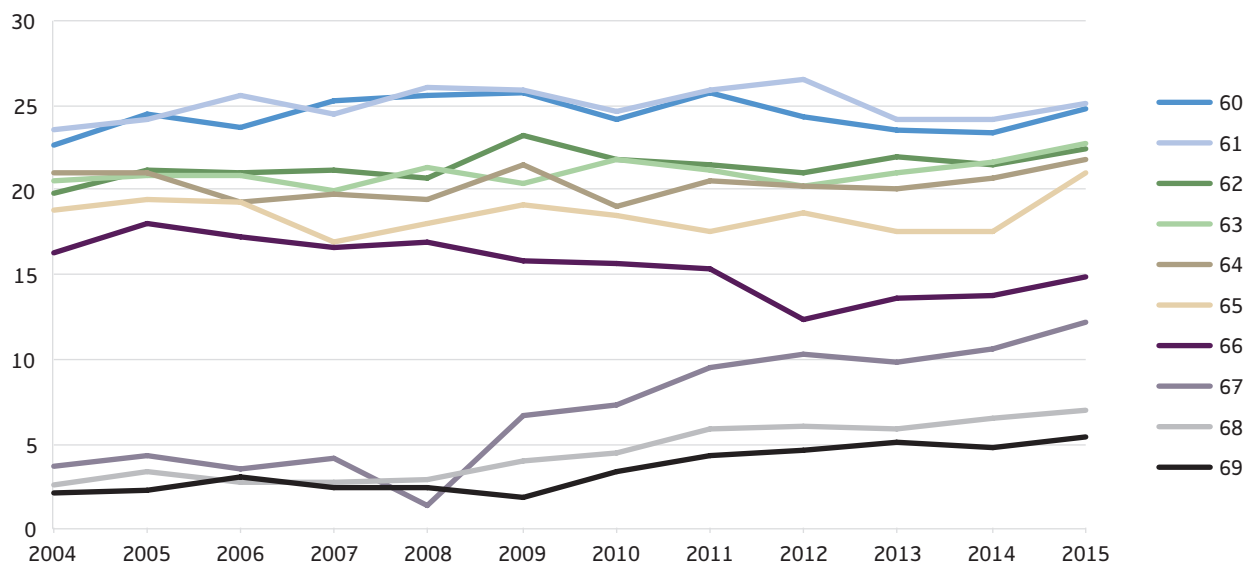
...men fortsatt er det relativt få som mottar sykepenger

Samtidig er det slik at 67–69-åringene i hele perioden har hatt langt færre sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn de to yngre aldersgruppene. Dette er det motsatte av hva man skulle forvente ut fra at helse-tilstanden og arbeidsevnen normalt (i gjennomsnitt) svekkes med alderen. Selv om det åpenbart er en selektert gruppe som fortsetter i arbeid i denne alderen, er det usikkert om dette alene kan forklare et slikt paradoks. Det viktigste er nok at de fleste i denne aldersgruppen ikke hadde rett til sykepenger før pensjonsreformen, siden de mottok hel alderspensjon. I tiden etter pensjonsreformen har heller ikke alle 67–69-åringene sykepengerrettigheter, siden de tjener mindre enn 2 G. Men ifølge inntektsdataene hadde over 90 prosent av de sykmeldte i aldersgruppen 67–69 år en arbeidsinntekt på mer enn 2 G året før de begynte å motta sykepenger fra NAV. Det kan også ha bidratt at mange av dem over 67 år som fortsatte i arbeid før pensjonsreformen hadde høy arbeidsinntekt og derfor kunne tjene på å la være å ta ut pensjon, siden arbeidsinntekt over 2 G ga avkortning i pensjonen med 40 prosent. 67–69-åringene som hadde sykepengerrettigheter var dermed trolig en mer selektert gruppe før enn etter pensjonsreformen. En annen forklaring kan være at en del har redusert sin arbeidstid, som igjen kan tenkes å redusere risikoen for sykefra-

vær utover 16 dager. Enda en mulig forklaring som er aktuell både før og etter pensjonsreformen, er at en del over 67 år muligens ikke er klar over at de fortsatt har rett til sykepenger, eller ikke søker om sykepenger fordi de alternativt kan slutte å jobbe og i stedet leve av alderspensjon. Det kan også være at arbeidsgivere tror sykepengerrettighetene faller bort ved 67 år. Hvis slike mekanismer er til stede, kan det muligens også forklare at 62–66-åringene har færre sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn sammenligningsgruppen, siden mange av dem alternativt kunne gått av med AFP, eller med tidlig alderspensjon etter pensjonsreformen.

Vi finner det samme paradokset også for de ettårige aldersgruppene (figur 3). Her er 60- og 61-åringene tatt med som sammenligningsgrunnlag. Antallet sykepengetilfeller per 100 sysselsatte synker i stor grad med alderen for hvert alderstrinn fra 61 år og oppover gjennom hele den aktuelle perioden. Vi ser at det for 67-åringene var en sterk, men kortvarig, nedgang i 2008. Det samme var ikke tilfelle for 68- og 69-åringene. Denne spesielle utviklingen for 67-åringene henger sammen med at pensjonsavkortningen mot arbeidsinntekt ble fjernet for dette ene alderstrinnet fra 1. januar 2008, mens sykepengerrettighetene først ble endret fra året etter. Dette kommer vi tilbake til.

Figur 3. Antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, etter startår og ettårig alder. 60 år og eldre



Kilde: NAV og SSB

Fra 2008 og fram til 2012 økte antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte kraftig både for 67-, 68- og 69-åringene. Ved slutten av perioden var 67-åringene kommet opp i nærheten av nivået til 66-åringene, med henholdsvis 12,3 og 14,9 sykepengetilfeller per 100 sysselsatte. Samtidig har det vært en nedgang i antallet sykepengetilfeller for 66-åringene i årene etter pensjonsreformen.

Det er ingen store forskjeller i utviklingen fra 2004 til 2015 for kvinner og menn i noen av aldersgruppene (ikke vist i figur). Kvinner har flere sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn menn i alle aldersgruppene, slik det også er for sykefravær generelt, og denne forskjellen har økt noe gjennom perioden.

Økt arbeidstid kan forklare noe av økningen

Siden sysselsettingsratene har økt for de aktuelle aldersgruppene, er det en mulighet for at de som er sysselsatt også har fått lengre arbeidstid, noe som kan tenkes å gi økt risiko for å bli sykmeldt. Dette kan i så fall være en medvirkende årsak til den sterke økningen i antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, ikke minst blant 67–69-åringene. Figur 4 viser andelen av arbeidstakerne i hver aldersgruppe som har arbeidet heltid (37 timer eller mer per uke), ifølge

opplysningene registrert i Aa-registeret.⁵ Vi ser at andelen har økt gjennom perioden for begge grupper, og mest for de eldste. Det har vært små endringer i andelen som jobber lang deltid, det vil si 20–36 timer per uke (ikke vist i figur). Økningen for heltid motsvares dermed stort sett av at andelen som jobber kort deltid, inntil 19 timer per uke, er blitt redusert. I den grad økt arbeidstid gir økt risiko for å bli sykmeldt utover 16 dager, får vi bekreftet at dette kan være med på å forklare økningen i sykepengetilfellene.

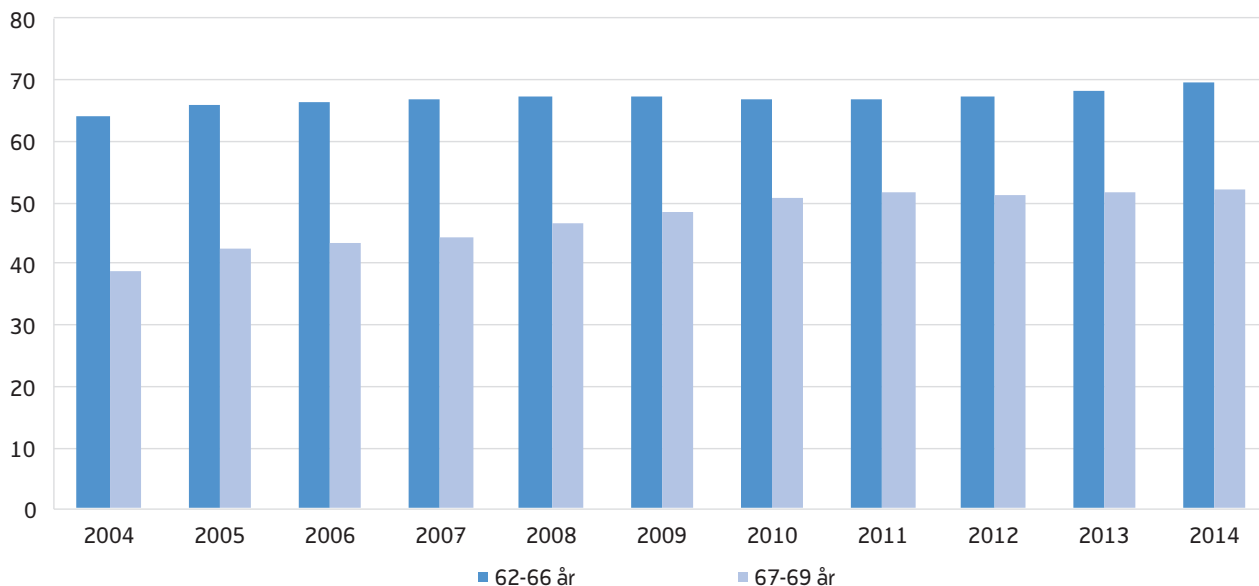
Aldersgruppen 62–66 år

Forskjellig utvikling for privat sektor med og uten AFP..

Det er en klar nivåforskjell i antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere for ansatte i privat og offentlig sektor (figur 5). Dette kan skyldes den ulike kjønns sammensetningen i disse sektorene. Datagrunnlaget er også her begrenset til personer registrert med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret i fjerde kvartal hvert år.

⁵ For personer med flere arbeidsforhold er arbeidsforholdet med flest avtalte arbeidstimer valgt.

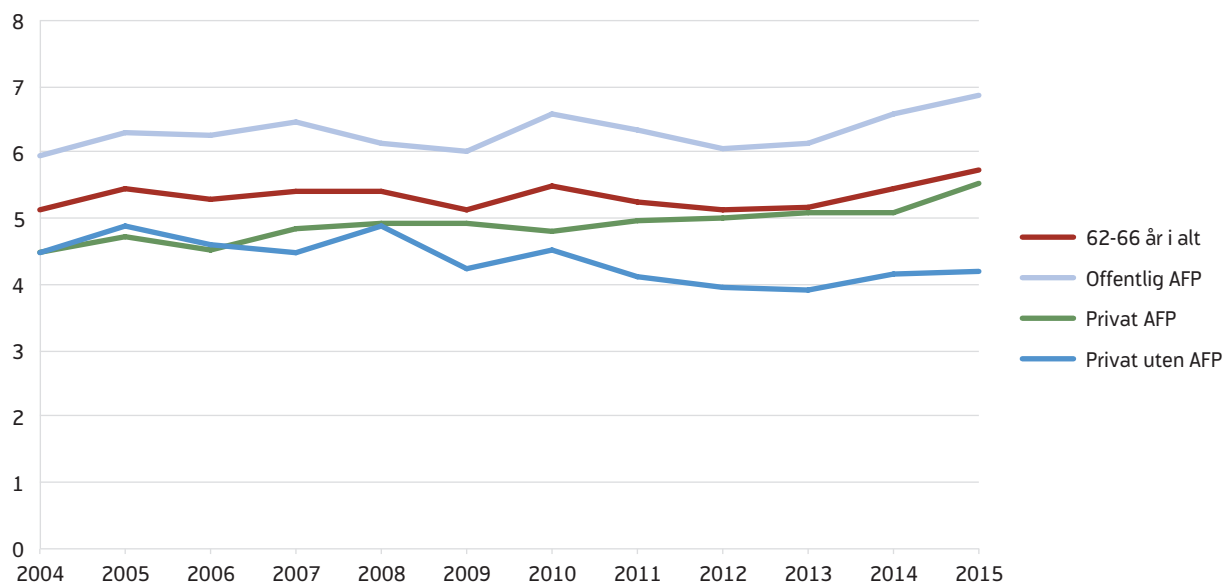
Figur 4. Andel av arbeidstakerne som var registrert som heltidsarbeidende, etter aldersgruppe. Prosent. 4. kvartal hvert år. 62 år og eldre*



Kilde: NAV og SSB

* Her mangler sammenlignbare data for 2015 på grunn av innføringen av A-ordningen.

Figur 5. Antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere, etter AFP-rettighet. Tilfeller som startet i 4. kvartal hvert år. 62-66 år *



Kilde: NAV og SSB

* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

Vi finner at utviklingen i antall sykepengetilfeller i hele perioden siden 2004 har gått i motsatt retning for ansatte i privat sektor med og uten AFP. Nedgangen for dem uten AFP kan henge sammen med at denne gruppen tidligere ikke hadde noen mulighet til tidligpensjon, men etter pensjonsreformen har de fleste fått denne muligheten. Det betyr at enkelte personer i denne gruppen som tidligere ville blitt sykmeldt, nå i stedet kan slutte i jobben og leve av alderspensjon. For øvrig har økningen vært omtrent like stor i offentlig sektor som i privat sektor med AFP. Tallene indikerer altså ikke at en eventuell endring i insentivene i privat sektor – jf. diskusjon over – har ført til økt antall sykepengetilfeller i denne sektoren.

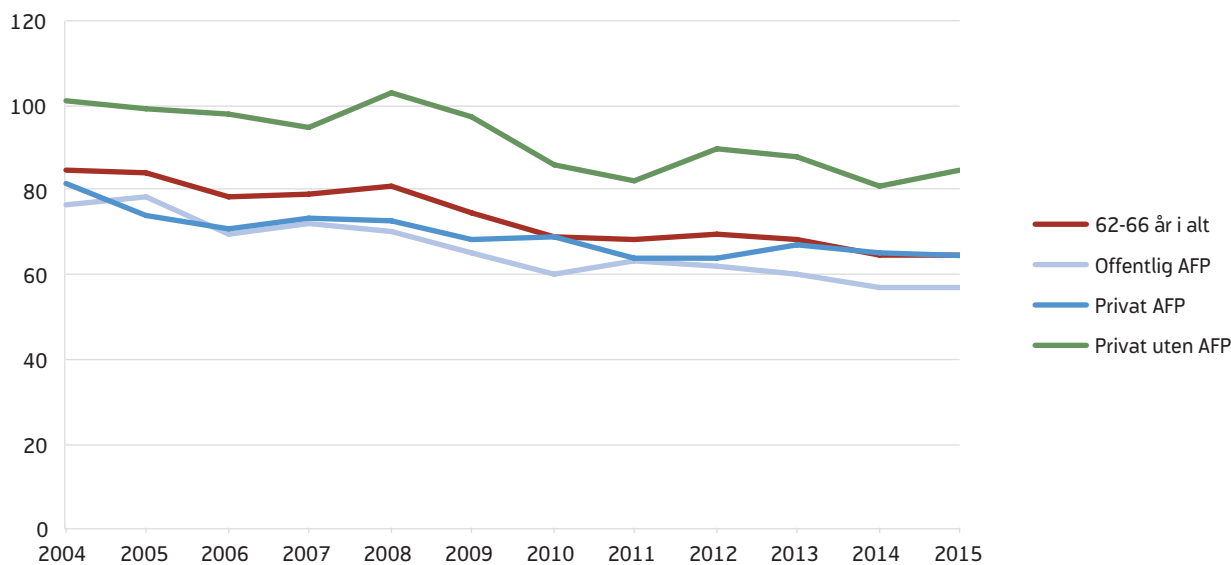
...men ikke når det gjelder varighet

Dersom økonomiske insentiver bidrar til at enkelte benytter sykepenger som en form for «pensjonering», skulle vi forvente at disse sykepengetilfellene også vil ha lang varighet. Vi har derfor beregnet gjennomsnittlig varighet av sykepengetilfellene for de samme gruppene som over, for å se på hvordan varigheten har utviklet seg i perioden (figur 6).

Vi finner få tegn til en slik effekt på varigheten. I alle tre gruppene var det en reduksjon i varigheten fram til 2011, men etter pensjonsreformen har denne nedgangen i stor grad stanset opp. Sykepengemottakere uten AFP-rettighet har også i hele perioden hatt lengre varighet enn de andre gruppene. Dette kan skyldes at virksomheter uten AFP typisk er småbedrifter hvor det kan være vanskelig å beholde sykmeldte ansatte, slik at disse ofte ikke har en jobb å komme tilbake til og derfor blir lengre sykmeldt og eventuelt går ut hele sykepengeperioden. Det kan også henge sammen med at det tidligere var ansatte i privat sektor uten AFP som hadde størst tilbøyelighet til å bruke sykepenger som «pensjonering», siden de ikke hadde noen mulighet til tidligpensjon. Etter pensjonsreformen har de fleste av dem rett til tidligpensjon, men de vil få lavere årlig pensjon i og med at de ikke har rett til AFP-tillegget. Dette kan tenkes å bidra til at de også etter pensjonsreformen har lengre varighet på sykepenger.

Vi har tidligere sett at aldersgruppen 62–66 år har færre sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn sammenligningsgruppen. Det viser seg at 66-åringene har langt kortere gjennomsnittlig varighet enn dem som

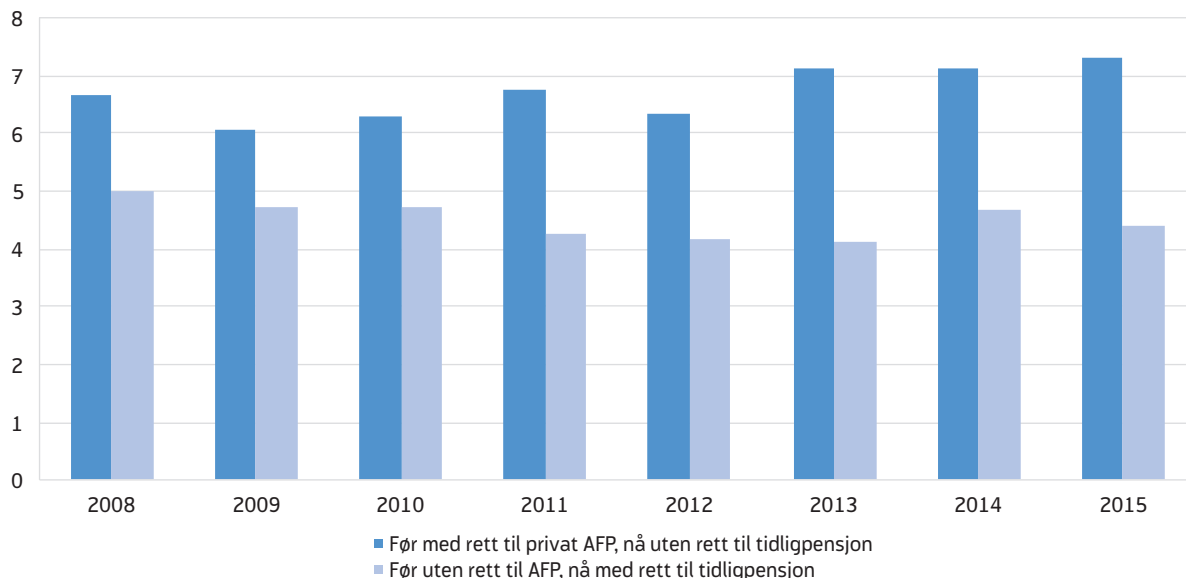
Figur 6. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter AFP-rettighet. Tilfeller med start i 4. kvartal hvert år. 62–66 år *



Kilde: NAV og SSB

* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

Figur 7. Antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere, etter AFP-rettighet og rett til tidligpensjon fra 62 år. Tilfeller som startet i 4. kvartal hvert år. To utvalgte grupper. 62–64 år*



Kilde: NAV og SSB

* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

startet å motta sykepenger når de var 62–65 år. Gjennom hele sykepengeforløpet har de også høyere sannsynlighet for å bli friskmeldt (ikke vist i figur). En forklaring kan være at en del av 66-åringene fyller 67 år mens de mottar sykepenger, noe som kan føre til at de får redusert sin maksimale sykepengeperiode. Det er usikkert hvor ofte en slik reduksjon forekommer, siden det avhenger av hvilke rettigheter man får når man fyller 67 år. Men i praksis er nok betydningen av dette relativt begrenset. Etter pensjonsreformen vil det først og fremst slå ut for dem som ikke har rett til sykepenger etter fylte 67 år fordi de har en inntekt på under 2 G. Det store flertallet som tjener over dette vil også kunne få stanset sykepengene, men først etter 60 nye sykepengedager etter at de fyller 67 år (dersom de ikke når ordinær makstid før dette). Det er dermed usikkert om begrensningene i sykepengeperioden kan være hele forklaringen.

Sykepengeforbruket påvirkes av retten til tidligpensjon

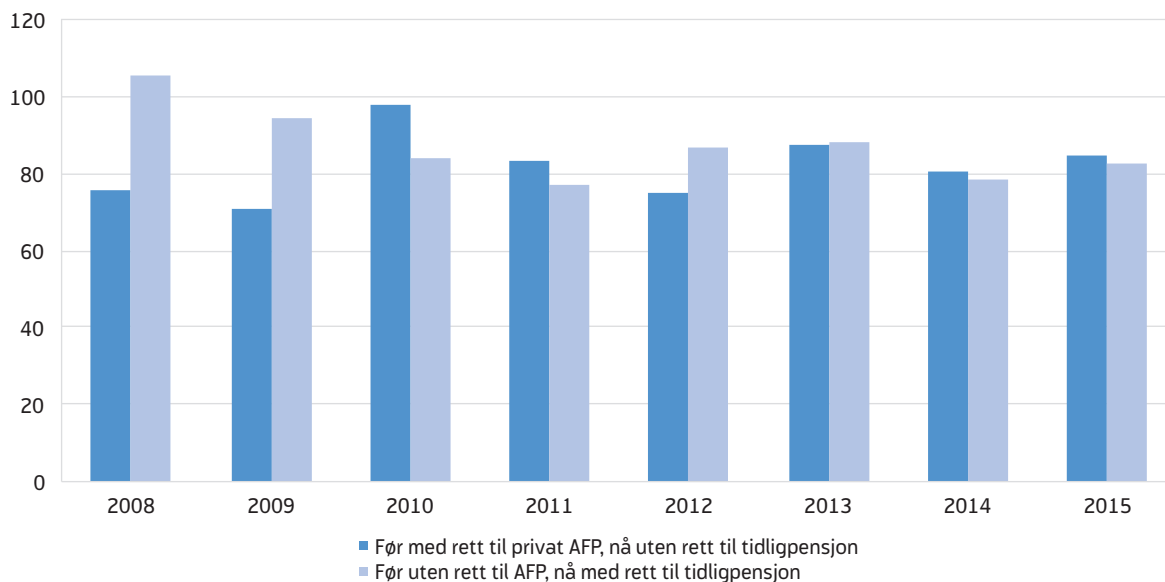
Hittil i analysen har vi delt privat sektor i to, etter om virksomheten har AFP-avtale eller ikke. Men etter

pensjonsreformen kan man i privat sektor skille både på om virksomheten har AFP-avtale eller ikke, og på om den enkelte ansatte har rett til å ta ut tidligpensjon eller ikke. Vi skal derfor nå se nærmere på to undergrupper: Den første er en relativt liten gruppe som utgjør om lag 5 prosent av de ansatte i privat sektor. Disse hadde rett til å gå av med tidligpensjon i form av AFP før pensjonsreformen, men har etter pensjonsreformen ikke rett til å ta ut alderspensjon fra 62 år fordi de ikke oppfyller alle uttakskravene for dette. En nylig publisert studie viser at denne gruppen etter pensjonsreformen har hatt en betydelig økning i overgangen til uføretrygd (Hernæs mfl. 2016). Vi vil se på om det samme gjelder for sykepenger.⁶

Vi finner at gruppen har hatt en moderat økning i antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere etter

⁶ Vi tar utgangspunkt i opplysninger registrert ved utgangen av det året man fylte 61 år, som viser hvilke personer som hadde eller ville hatt rett til tidligpensjon fra 62 år. Siden vi har opplysningene bare fra 2005, starter vi med 2008 og begrenser aldersgruppen til 62–64 år, hvor vi har rimelig fullstendige data.

Figur 8. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter AFP-rettighet og rett til tidligpensjon fra 62 år. Tilfeller som startet i 4. kvartal hvert år. To utvalgte grupper. 62–64 år*



Kilde: NAV

* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

pensjonsreformen (de mørke stolpene i figur 7). Vi kan altså ikke utelukke at endringen i de økonomiske insentivene har gitt en tilsvarende effekt for sykepenger som for uføretrygd. Dette er også naturlig, siden de fleste trolig vil gå ut perioden med sykepenger før de søker om uføretrygd.

Den andre gruppen vi skal se på utgjør om lag 36 prosent av de ansatte i privat sektor. Den består av dem som har gått fra ikke å ha rett til AFP til å ha rett til å ta ut alderspensjon fra 62 år. Hernæs mfl. (2016) fant en liten reduksjon i overgangen til uføretrygd i denne gruppen. Våre data viser tilsvarende en viss nedgang i antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere etter pensjonsreformen (de lyse stolpene i figur 7).

Dersom enkelte i disse to gruppene har brukt sykepenger (og eventuelt uføretrygd) som en form for «pensjonering», skulle vi også her forvente at sykepengetilfellene vil ha lang varighet. Vi har derfor sett på hvordan den gjennomsnittlige varigheten for de samme gruppene har utviklet seg i tiden omkring pensjonsreformen. Det samme mønsteret tegner seg her, med økt

varighet etter pensjonsreformen for gruppen som mistet retten til tidligpensjon (AFP), og redusert varighet for dem som først med pensjonsreformen fikk mulighet til tidligpensjon (figur 8).⁷ Legg merke til at disse effektene ser ut til å slå inn allerede fra 2010, noe som kan henge sammen med at mange av sykefraværene som startet i 2010 vil kunne fortsette inn i 2011.

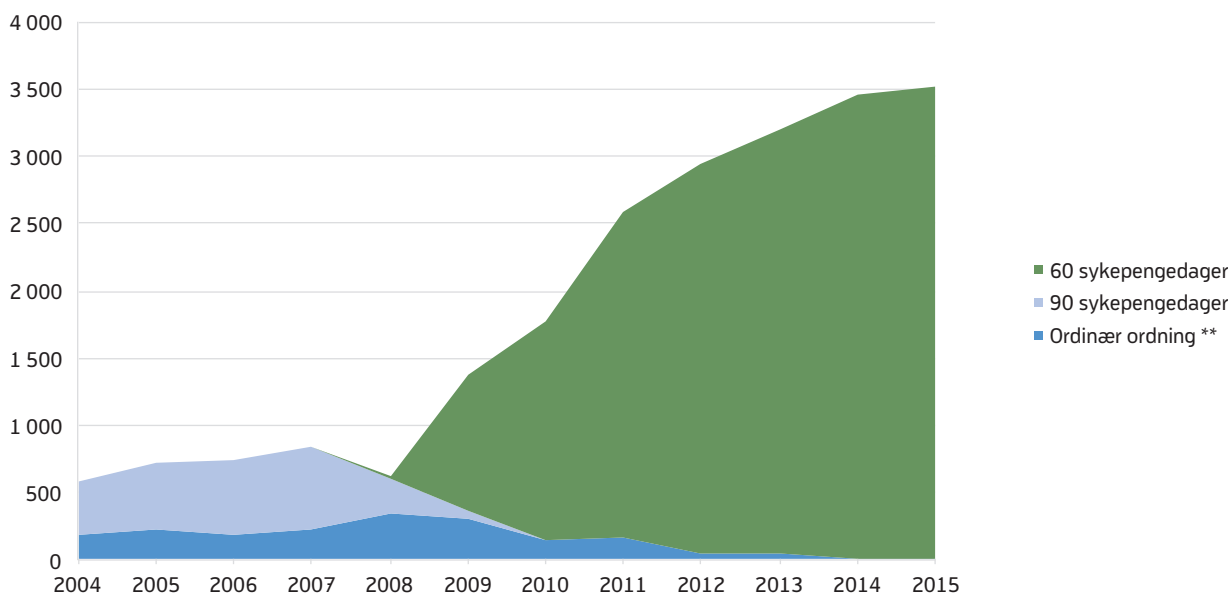
Aldersgruppen 67–69 år

Betydningen av varighetsbegrensningene

Vi vil også se på hvordan sykepengetilfellene fordeler seg på de ulike maksimale stønadsperiodene som gjelder. Dette er spesielt interessant for aldersgruppen 67–69 år, som nå har en stønadsperiode begrenset til 60 sykepengedager, mens mange før pensjonsreformen hadde inntil 90 sykepengedager og andre kunne ha inntil ett år med sykepenger. Vi finner at flertallet av 67–69-åringene før pensjonsreformen hadde maksimalt 90 sykepengedager, hvilket skulle bety at de

⁷ Jf. forrige fotnote.

Figur 9. Antall sykepengetilfeller, etter startår og sykepengeordning, 67–69 år*



Kilde: NAV

* Unntatt personer som fylte 70 år mens de mottok sykepenger og dermed mistet retten til sykepenger.

** Omfatter de ordinære sykepengeordningene med inntil et år på sykepenger, i hovedsak arbeidstakere, men også selvstendig næringsdrivende, frilansere, arbeidsledige og «midlertidig inaktive».

mottok gradert alderspensjon (figur 9). En knapp tredjedel fikk sykepenger ut fra det vanlige regelverket for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende med videre, som gjaldt for dem som ikke mottok alderspensjon. Etter pensjonsreformen har dette som ventet endret seg, og andelen med begrenset stønadperiode – nå 60 sykepengedager – har økt til så godt som 100 prosent mot slutten av perioden.⁸

Vi ser også at den kortvarige nedgangen i 2008 i antall sykepengetilfeller for 67–69-åringene i sin helhet skyldes gruppen med rett til 90 sykepengedager, altså mottakerne av gradert alderspensjon. Forklaringen på dette er at gradert alderspensjon før pensjonsreformen i realiteten var en *avkortet* alderspensjon som følge av at arbeidsinntekten oversteg 2 G. Fra 2008 var det

dermed bare 68- og 69-åringene som mottok gradert alderspensjon og som hadde rett til inntil 90 sykepengedager. Sykepengerettigheter uten avkortning for 67-åringene med alderspensjon ble ikke innført før året etter, slik at 2008 i realiteten var et overgangsår hvor ingen 67-åringene som mottok alderspensjon hadde sykepengerettigheter.

Vi er også interessert i om varighetsbegrensningene påvirker i hvilken grad de sykmeldte friskmeldes før de når makstid, og hvor tidlig det skjer. Til dette formålet har vi benyttet forløpsanalyse (se faktaboks Data og metode). Figur 10 viser tilnærmet sannsynligheten for å bli friskmeldt for hver dag i sykepengeforløpet. De tre kurvene viser de ulike maksimale stønadperiodene, som er 90 eller 248 sykepengedager før regelverksendringene, og 60 sykepengedager etter dette.⁹ Vi ser bort fra overgangsårene 2008–2010, og vi ser også bort

⁸ Det er fortsatt noen få i denne aldersgruppen som står med fulle sykepengerettigheter i årene etter 2010. Dette kan skyldes at vi i analysen her har beregnet alder på startdato for sykepenger fra NAV, mens det i fagsystemet beregnes på dato for første fraværsdag. Enkelte som her er behandlet som 67-åringene vil dermed i fagsystemet være behandlet som 66-åringene.

⁹ Vi ser bort fra tilfeller hvor den maksimale stønadperioden er på 250 eller 260 sykepengedager.

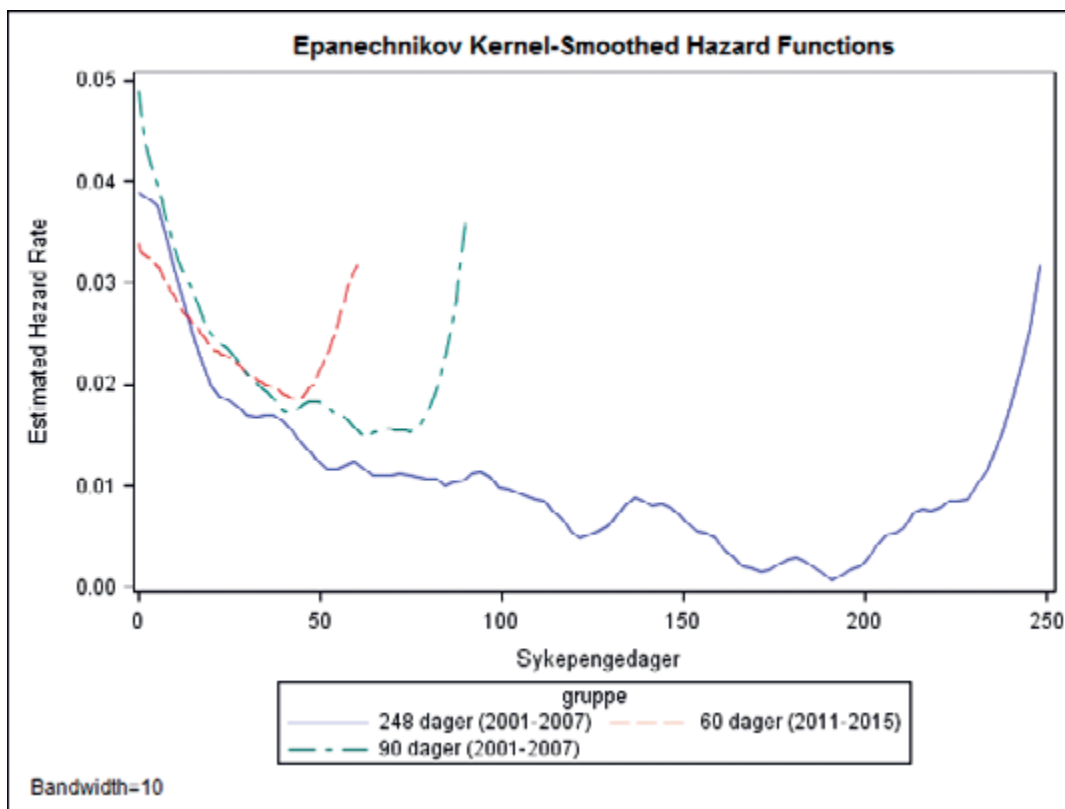
fra personer som fylte 70 år mens de mottok sykepen-
ger og som dermed vil ha fått sykepengene stanset.

Vi ser at det er en tendens til at gruppene med 60 eller 90
dagers stønadperiode friskmeldes raskere enn gruppen
med full stønadperiode, selv om 60-gruppen har noe
lavere friskmeldingsrate de første par ukene. Spesielt ser
vi at både 60- og 90-gruppen har den samme kraftige
økningen i friskmeldingsraten like før oppnådd makstid
som 248-gruppen, noe som skjer på et langt tidligere
tidspunkt når stønadperioden er på 60 eller 90 dager enn
om man har fulle sykepengerettigheter. Totalt sett finner
vi altså at reduksjonen i den maksimale stønadperioden
fra 90 eller 248 sykepengedager til 60, sammenfaller
med en faktisk reduksjon i varigheten også ved at frisk-
melding skjer noe tidligere enn før. I gruppen med mak-
simalt 60 sykepengedager var det 26 prosent som mottok

sykepen-
ger fram til makstid, som er høyere enn i de andre
to gruppene med henholdsvis 15 prosent i 90-gruppen og
11 prosent i 248-gruppen. Men dette kan forklares med
at jo lengre stønadperioden er, desto mer tid har de syk-
meldte til å friskmeldes før makstid.

Likevel er det største bidraget til å begrense sykepenge-
forbruket i denne aldersgruppen naturlig nok effekten
av at rettighetene utløper på et tidligere tidspunkt enn
før, slik at mange får forkortet sykepengeperioden sin
fordi de når den nye maksimaltiden. Med de gamle
reglene ville de 26 prosent i 60-gruppen som mottok
sykepen-
ger fram til makstid hatt muligheten til å fort-
sette på sykepen-
ger fram til de nådde 90 eller 248
sykepengedager, gitt at de fortsatte å være sykmeldt.

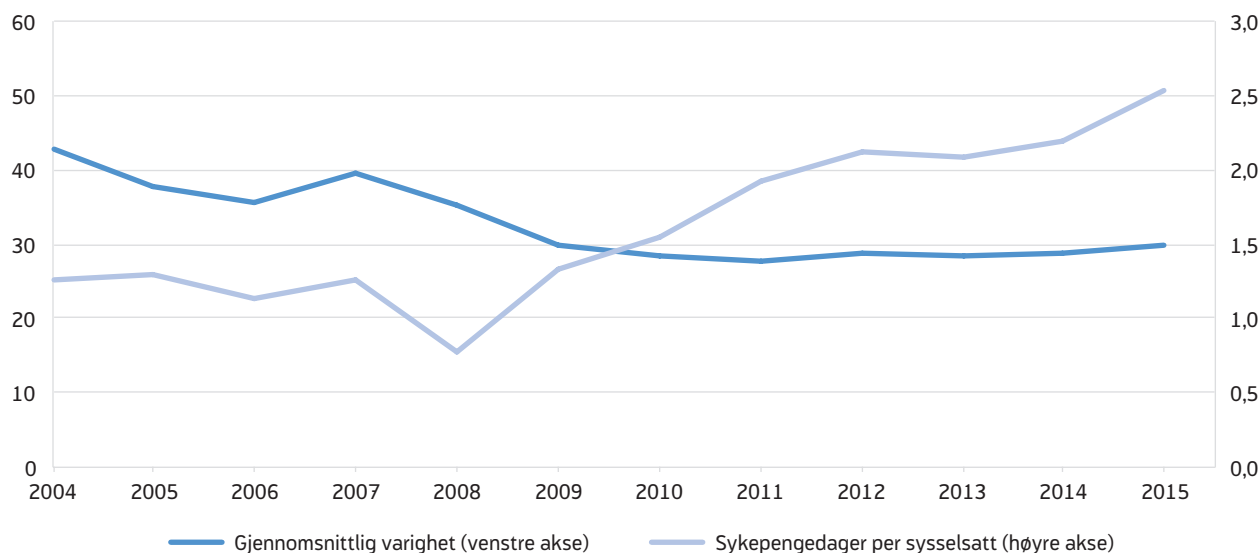
Figur 10. Sannsynlighet for å bli friskmeldt en gitt dag, etter startår og maksimal stønadperiode. 67–69 år*



* Unntatt tilfeller med maksimal periode på 250 eller 260 sykepengedager (i hovedsak selvstendige) og personer som fylte 70 år mens de mottok sykepen-
ger.

Kilde: NAV

Figur 11. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager og antall sykepengedager per sysselsatt, etter startår. 67–69 år



Kilde: NAV og SSB

En del av disse ville sannsynligvis hatt en mye lengre periode med sykepengener.

Antall sykepengedager per sysselsatt har økt

I tråd med dette gikk den gjennomsnittlige varigheten av sykepengetilfellene i aldersgruppen 67–69 år ned fra nærmere 40 sykepengedager i årene før regelverksendringene, til i underkant av 30 sykepengedager i årene etter (figur 11).¹⁰ Det viser seg imidlertid at nedgangen i varigheten ikke er stor nok til å forhindre at antall sykepengedager per sysselsatt har økt. Dette antallet lå på om lag 1,2 i årene før regelverksendringene, med unntak av 2008, mot om lag 2,1 i årene etter (når vi ser bort fra økningen i 2015). I motsetning til Lien (2013) og Jacobsen (2014) finner vi altså en klar økning i sykefraværet i denne aldersgruppen etter pensjonsreformen, selv om det er fra et svært lavt nivå i utgangspunktet. Vi har her ikke kunnet ta hensyn til gradert sykmelding, men til tross for økt bruk av gradering ville det neppe endret bildet i særlig stor grad.

De nye begrensningene i den maksimale sykepengeperioden for aldersgruppen 67–69 år har altså hatt en betydelig effekt på varigheten av sykefraværene, men ikke nok til å holde sykefraværet uendret målt i antall dager per sysselsatt. Det kan henge sammen med at de fleste i denne aldersgruppen hadde begrenset maksimal sykepengeperiode også før pensjonsreformen, med inntil 90 dager, og for disse hadde den ytterligere begrensningen til 60 dager ikke så stor betydning. Alt i alt er det etter vår vurdering likevel liten grunn til å være bekymret for sykepengeforbruket blant dem over 67 år, siden de fortsatt har betydelig færre sykepengetilfeller enn de yngre aldersgruppene, samtidig som de særskilte varighetsbegrensningene gjør at de også har kortere varighet. En viss økning i sykepengeforbruket i denne gruppen kan derfor betraktes som en beskjeden kostnad som har bidratt til både økt arbeidstid og utsatt avgang fra arbeidslivet for denne aldersgruppen.

¹⁰ Her er også personer som fyller 70 år mens de mottar sykepengener med.

Referanser

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2016) «Pension reform and labor supply». *Journal of Public Economics*, 142, 39–55.

Jacobsen, Ove (2014) «Pensjonsreformen: Hvilken innvirkning har den på bruken av helserelaterte ytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.

Lien, Ole Christian (2011) «Pensjonsreformen: Hvilken effekt har den på uttaket av helserelaterte ytelser?». *Arbeid og velferd*, 4/2011, 43–48.

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2016) «Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 75–99.

