

Sammendrag

Innføring av ny fleksibel folketrygd i 2011 har endret pensjonssystemet grunnleggende. Den enkelte kan nå ta ut alderspensjon fra fylte 62 år og fritt kombinere med lønnsarbeid uten at pensjonen avkortes. I privat sektor er også AFP-ordningen omgjort. Den er nå ikke lenger en førtidspensjon, men et livsvarig tillegg til alderspensjonen som utbetales til alle med rett til AFP. Samtidig har alle i privat sektor fått rett til tjenstepensjon, og regelverket for kollektive tjenstepensjoner er endret.

I offentlig sektor er endringene langt færre. AFP i offentlig sektor er fremdeles en subsidiert førtidspensjonsordning med mulighet for helt eller delvis uttak mellom 62 og 67 år. Tidlig uttak av AFP påvirker ikke senere alderspensjonsytelser fra folketrygden eller tjenstepensjonsytelsene, men AFP-pensjon kan ikke kombineres med fortsatt arbeid uten at pensjonen avkortes. Pensjonene i offentlig sektor skal likevel levealdersjusteres og løpende pensjoner indekseres. Det er imidlertid overgangsordninger hvor årskullene født før 1959 skjermes. Offentlig ansatte har også rett til å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år og kombinere denne med arbeid uten at pensjonen blir avkortet, forutsatt at de oppfyller inntektskravet. Men de kan da ikke samtidig ta ut AFP-pensjon, slik man kan i privat sektor.

Hva kan så funnene fortelle oss om utviklingen i det kommunale arbeidsmarkedet? Hva sier trendene i pensjoneringsadferd og pensjoneringsmønsteret oss om endringer i arbeidstilbudet, og hvilken betydning har de ulike pensjonsordningene, seniorpolitikken og personalpolitikken?

Flere i arbeid etter fylte 50 år

I rapporten beskrives utviklingen i pensjoneringsmønsteret blant kommunalt ansatte det siste tiåret. Resultatene viser at en 50-årig kommuneansatt kunne forventes å stå lenger i arbeid i 2012 enn i 2002. Det skyldtes primært at andelen som ble uførepensjonert eller tok ut tjenstepensjon før fylte 62 år ble redusert, og at andelen med gradert uførepensjon og delvis AFP-pensjon økte.

Mange kombinerer arbeid og pensjon

IA-avtalen har hatt som mål å bidra til økt utnyttelse av arbeidstakeres restarbeidsevne ved å få flere til å kombinere arbeid og uførepensjon. I kommunal sektor har man tilsynelatende lyktes med det. Andelen kommunalt og fylkeskommunalt ansatte med gradert uførepensjon har økt betydelig det siste tiåret, fra 36 prosent av alle nye uførepensjonister over 50 år i 2003 til 54 prosent av alle nye uførepensjonister i samme alder i 2012. Dette har skjedd uten at den samlede andelen som uførepensjoneres, har økt.

Helt siden mars 1998 har arbeidstakere i kommunal og fylkeskommunal sektor i Norge også hatt mulighet til å ta ut delvis pensjon fra den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) fra fylte 62 år og kombinere dette med delvis arbeid. Andelen som tar ut delvis AFP og kombinerer med deltidsarbeid har også økt fra snaut 20 prosent av nye AFP-pensjonister i 2003 til 29 prosent i 2012.

Å ta ut pensjon i kommunal sektor er derfor ikke ensbetydende med å slutte å jobbe. En betydelig andel kombinerer arbeid og pensjon. Det gjelder hele én av tre av som tok ut enten uførepensjon, AFP eller tjenstepensjon etter fylte 55 år.

Muligheten til en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon

Selv om AFP-ordningen og retten til redusert arbeidstid fra fylte 62 år åpner for å kombinere arbeid og pensjon har arbeidsgiver det avgjørende ordet. Undersøkelsen viser da også at redusert arbeidstid og deltid ikke er en mulighet for alle, selv om andelen som opplever at kommunene tilrettelegger for en fleksibel og individuell overgang fra arbeid til pensjon er økende. Seks av ti oppgir også at det svært eller nokså lett å få til en ordning med delvis AFP-pensjon og delvis arbeid på deres arbeidsplass. Arbeidstakernes oppfatning av arbeidsgivers imøtekommenhet synes også å være reell i den forstand at sannsynligheten for å ta ut full pensjon tidlig er lavere på arbeidsplasser hvor man opplever at arbeidsgiver tilrettelegger for gradvis pensjonering og åpner for en kombinasjon av deltidsarbeid og del-AFP.

Holdninger til og verdsetting av eldre arbeidstakere

De fleste kommunale ledere forventer ingen endringer i verken sykefravær, bruk av ny teknologi, produktivitet eller muligheten for forfremmelse om stabens gjennomsnittsalder øker med fem år. Når det gjelder kompetansen, forventet dessuten en stor andel at denne ville øke om arbeidstakernes gjennomsnittsalder økte. Forventningene til to av tre kommunale ledere er likevel at arbeidskostnadene ville øke når arbeidskraften eldes. Det relateres til lønssystem, pensjonsordninger og seniortiltak. Rundt én av fire som tror også at sykefraværet ville øke, og produktiviteten og bruken av ny teknologi ville gå noe ned.

Langt de fleste nåværende og tidligere kommunalt og fylkeskommunalt ansatte rapporterer likevel at de kom godt overens med sin nærmeste leder, og følte seg verdsatt. Selv om andelen som opplever at relasjonen er dårlig, ikke er vært stor, viser analysene at de som oppgir at forholdet til lederen ikke var så godt, hadde økt sannsynlighet for å gå av tidlig.

Betydningen av IA-avtalen og seniorpolitikken

Seniorpolitikk i Norge er i hovedsak relatert til IA-avtalen. På virksomhetsnivå omfatter det alt fra en god personalpolitikk for alle aldre til konkrete tiltak for å forhindre eller endre negative holdninger til eldre, forebygge helseproblemer og/eller fremme livslang læring, arbeidstrivsel og utsatt avgang fra arbeidslivet.

I 2013 satset nærmere 90 prosent av alle kommunale og fylkeskommunale virksomheter med ti eller flere ansatte på seniorpolitikk (livsfasepolitikk). Det er langt flere enn i privat sektor. Nærmere to av tre av kommunene har også etablert egne tiltak for å forebygge helseproblemer, og drøyt fire av fem oppgir å ha tiltak som skal gjøre det lettere for dem som alt har helseproblemer eller redusert arbeidsevne å stå lenger i arbeid. I tillegg har snaut to av fem ulike tilbud som skal oppmuntre eldre (55+) til fortsatt kompetanse- og karriereutvikling, samtidig som drøyt halvparten har etablert særskilte seniortiltak og ordninger for å holde på de eldste arbeidstakerne (62+). De fleste av disse seniortiltakene ble etablert etter 2004, og det har vært en økning i utbredelsen fra 2005 til 2013.

Én av tre ansatte og pensjonister oppga også å ha fått tilbud om seniortiltak som 62-åringer eller senere. Flertallet hadde fått tilbud som ekstra ferie eller fridager om de fortsatte, eller kortere arbeidstid med hel eller delvis lønnskompensasjon.

Det er imidlertid ennå usikkert om og eventuelt hvordan seniorpolitikken og seniortiltakene påvirker pensjoneringsadferden, da bare én av fire kommunale virksomheter har evaluert sin

seniorpolitikk og sine tiltak. Syv av ti ledere mener likevel at seniortiltakene har effekt. Blant seniorene selv er det derimot bare én av tre som mener at tiltakene bidro til at de fortsatte i arbeid noe lenger, særlig var andelen lav blant dem med den høyest utdanningen. Analyser av data fra den retrospektive kohortundersøkelsen viser dessuten at de som har fått tilbud om seniortiltak har større sannsynlighet for å utsette avgangen enn de som ikke har fått et slikt tilbud. De varierende resultatene reflekterer at forskningen på effekten av seniortiltak ennå er begrenset. Man trenger derfor flere analyser før man med sikkerhet kan konkludere noe om betydningen av seniorpolitikk og seniortiltak for tidligavgangen.

Særaldersgrensene

Den lovbestemte aldersgrensen i norsk arbeidsliv er 70 år. Etter denne alderen har man ikke rett til å beholde sin stilling. Mange yrker innen kommunal og fylkeskommunal sektor har en lavere aldersgrense enn dette, det vil si en særaldersgrense. At yrket har en særaldersgrense, betyr at arbeidstakeren har rett til, og i mange tilfeller også plikt til, å gå av tidligere.

Snaut halvparten av dem med særaldersgrense benytter seg av muligheten til å gå av tidlig. Samlet utgjør likevel særalderspensjonistene bare en sjettedel av alt pensjonsuttak før fylte 62 år. Hovedgrunnen til å la være å ta ut tjenestepensjon tidlig er arbeidstakernes ønske om å holde fram i jobben. Relativt få begrunner det med manglende opptjening.

Særaldersgrensene bidrar heller ikke til økt tidligpensjonering, da kommunalt ansatte med særaldersgrense ikke har noen høyere sannsynlighet for å ta ut pensjon fra fylte 62 år enn det kommunalt ansatte uten særaldersgrense har. Hva så om særaldersgrensene ble fjernet? Drøyt halvparten tror at de i et slikt tilfelle ville ventet med å ta ut pensjonen og fortsatt i samme stilling som før, enten med samme eller noe redusert stillingsprosent. At om lag halvparten av dem som tok ut tjenestepensjon tidlig, har fortsatt i arbeid, indikerer også at en del av særalderspensjonister har både vilje og evne til å jobbe videre. Men resultatene viser også at én av fire av særalderspensjonistene ikke ser for seg fortsatt yrkesaktivitet. Analyser viser da også at helseproblemer er en vesentlig begrunnelse for tidliguttaket for mange.

Sammenligning av AFP-ordningene i privat og kommunal sektor

Den avtalefestede ordningen (AFP) i privat sektor ble endret og tilpasset ny folketrygd fra 2011, mens kommunesektoren har beholdt sin opprinnelige AFP-ordning. Fafo har sammenlignet de to ulike ordningene for å se endringene i AFP-ordningen i privat sektor har hatt effekt på tidligpensjoneringssannsynligheten.

Analysene viser at ansatte 62-åringer i privat sektor med AFP har redusert avgangen fra arbeidsstyrken betraktelig fra 2009 til 2011. Avgangssannsynligheten i 2011 blant ansatte i privat sektor med AFP er dermed nesten like lav som blant 62-åringer i kommunal sektor i 2011. Reduksjonen i avgangssannsynlighet i privat sektor skyldes imidlertid ikke bare redusert uttak av AFP-uttak, men også redusert uttak av andre ordninger (f.eks. helserelaterte). Når vi undersøker dem som fortsatte å jobbe etter AFP-uttaket, viser det seg dessuten at ansatte 62-åringer i privat sektor med AFP oftere reduserer arbeidsmengden (målt som nedgang i lønn) enn det ansatte i kommunal sektor gjør.

Endringen i AFP-ordningen i privat sektor ser med andre ord ut til å ha økt sysselsettningsnivået blant 62-åringene i privat sektor med AFP, slik at det nå er på nivå med sysselsettingen blant 62-åringer i kommunal sektor. Likevel har vi sett at det er flere i privat

sektor med AFP som fortsetter i arbeid, som reduserer arbeidsmengden, enn det er i kommunal sektor.

Om en lignende endring av AFP-ordningen i offentlig sektor også vil bidra til økt sysselsettingen blant kommunalt ansatte, er likevel vanskelig å si med utgangspunkt i denne analysen. Det kan tenkes at det er en terskelverdi for mulig sysselsetting i disse aldersgruppene. Dette vil si at potensialet for vekst var større i privat enn i offentlig sektor nettopp fordi de hadde en lavere fortsettelsesrate for disse aldersgruppene i utgangspunktet. I tillegg indikerer analysene at økningen i antall personer i arbeid på langt nær kan omregnes til en økning i antall årsverk, da flere av dem som fortsetter i jobb i privat enn i kommunal sektor, har gått ned i lønn og, må vi anta, dermed oftere også har redusert antall arbeidstimer. Effekten vil i tillegg avhenge av andre tilgjengelige ordninger, herunder særaldersgrensene og 85-årsregelen, og ikke minst kommunenes satsing på seniorpolitikk og tilrettelegging. Dette gjelder særlig for dem med helseproblemer, da tidligere analyser viser at en betydelig andel av tidligpensjoneringen i kommunesektoren, også utenom uførepensjon, er helsesrelatert.

Mulige effekter av pensjonsreformen

En vesentlig endring i pensjonssystemet som følge av pensjonsreformen er avkorting av AFP-pensjonen ved tidlig uttak. Avkortingene innebærer at den årlige utbetalingen reduseres jo tidligere man velger å ta ut pensjonen, da den enkeltes oppsparte pensjonsformue må fordeles over flere år. Ansatte i kommunal sektor påvirkes ikke av disse endringene i dag. På spørsmål om når de ville ha valgt å ta ut pensjon om de hadde samme regelverk som i privat sektor, slik at deres AFP-pensjoner hadde blitt avkortet ved tidlig uttak svarte snaut to av fem av dem som sluttet å jobbe som 62-/63-åringer, at de fortsatt ville ha valgt dette. Snaut halvparten sa imidlertid at de ville ha utsatt pensjoneringen og gått av senere. Blant dem som først hadde sluttet å jobbe som 65-åringer, var det én av tre som trodde de ville ha fortsatt ytterligere noen år. Det vil si at virkningen av de økonomiske insentivene innbakt i avkortingene på ønsket pensjoneringsalder avtar med økende alder.

Pensjonsreformen medfører også en nedjustering av ytelsene om levealderen for ens kohort øker. Det kan betraktes som et alternativ til å heve den nedre aldersgrensen for uttak av pensjon. Myndighetene forventer at det skal få flere til velge å vente med pensjonsuttaket og fortsette i jobben noe lenger. Denne endringen gjelder også for kommuneansatte, men først fullt ut for kohortene født etter 1958. På spørsmål om hva de ville ha gjort om levealderen for deres alderskohort hadde økt med ett år, svarte snaut en femtedel av dem som tok ut AFP-pensjon som 62-åringer, at de ville ha valgt å jobbe så lenge som det var nødvendig for å slippe kutt i pensjonen. Blant dem som fortsatt var i jobb etter fylte 65 år, oppga drøyt to av fem at de ville valgt å kompensere pensjonskuttet ved å jobbe lenger. Forskjellen i svargivning mellom dem som tok ut pensjon tidlig, og dem som tok ut pensjon seint, gjenspeiler trolig ikke bare ulike prioriteringer, men også reelle forskjeller i mulighetene til å fortsette, grunnet særlig ulik helse, men også andre forhold.

Forutsetningen for å få utbetalt alderspensjon har normalt vært at man slutter å jobbe. Med pensjonsreformen har man gått bort fra dette prinsippet, da man nå kan ta ut full alderspensjon fra folketrygden og AFP-ordningen og samtidig fortsette i lønnet arbeid på fulltid. På spørsmål om de ville ha valgt å kombinere fulltidsarbeid med tidlig uttak av full folketrygdpensjon og AFP om de hadde hatt den samme muligheten som i privat sektor,

svarer fra 19 til 36 prosent at de kunne tenkt seg det. En slik løsning syntes å være mest fristende for dem som fortsatt var yrkesaktive blant 65–69-åringene på intervjuetidspunktet. Blant dem som hadde tatt ut full AFP-pensjon eller tjenstepensjon tidlig, var det derimot langt færre som lot seg friste av en slik mulighet.

Kunnskap om pensjonsordningene

Hvordan pensjonsordningene og endringene i disse slår ut i individuelle planer og adferd, bestemmes ikke bare av hva som endres, men også av befolkningens kunnskapsnivå. For å kunne planlegge egen pensjonisttilværelse er det en forutsetning at man kjenner sine egne pensjonsrettigheter og sin faktiske pensjonsopptjening.

Tidligere kartlegginger og analyser av befolkningens kunnskapsnivå viser dessverre at folk flest vet lite om sine pensjonsrettigheter. Kunnskapsnivået er dessuten sosialt skjevt fordelt. Dette gjenspeiler seg også i kommunal sektor, da bare litt flere enn én av tre kommunalt og fylkeskommunalt ansatte seniorer (62–69 år) mener de har god kunnskap om hvordan ny folketrygd berører offentlig ansatte. Spør vi etter detaljene, er det tilsvarende én av tre som ikke vet at offentlig ansatte har anledning til å kombinere deltidsarbeid og delvis AFP-pensjon fra 62 år. Det er videre én av to som ikke vet at en slik kombinasjon har konsekvenser for pensjonsutbetalingene. Da eldre arbeidstakere gjerne er de som vet mest om sine pensjonsrettigheter, indikerer resultatet at usikkerheten kan være enda større blant de yngre kommuneansatte. Analysene viser også at kunnskapsnivå påvirker tidligpensjoneringsadferden, da god egenvurdert kunnskap om pensjonsreformens konsekvenser reduserer sannsynligheten for at man tar ut pensjon fra fylte 62 år.