

Sammendrag

På oppdrag fra KS og Styret for den kommunale AFP-ordningen, senere Pensjonskontoret, har Fafo sett på tidligpensjoneringen blant arbeidstakere over 50 år innen det kommunale tariffområdet i perioden 2002–2004. I rapporten gis en oversikt over andelen som går av med ulike tidligpensjonsordninger, uførepensjon, AFP og særalderspensjon, på ulike alderstrinn mellom 50 og 67 år innen ulike sektorer, yrkesgrupper og blant menn og kvinner. Fafo har også gjennomført en enkel statistisk analyse av hvordan tidligpensjoneringen varierer etter alder, kjønn, stillingsprosent, yrkeskategori og sektor (kommune, fylkeskommune, helseforetak og bedrifter). I tillegg har vi sammenlignet tidligpensjoneringsmønsteret i 2002 i kommuner med ulike forsikringsleverandører.

Beregningene og analysene i rapporten er basert på registermateriale fra henholdsvis Kommunal Landspensjonskasse (KLP) for årene 2002, 2003 og 2004, Statens Pensjonskasse (SPK) for 2001, 2002 og 2003 og Vital (uten data fra Gjensidige) og Storebrand for 2002. Da registerdataene fra KLP også inneholdt informasjon om ansatte innen helseforetakene, har vi inkludert disse, siden de sysselsetter mange av de samme yrkesgruppene som kommunene, blant annet hjelpepleiere, sykepleiere og leger.

Hovedresultatene

Reell pensjoneringsalder på 61 år

Forventet pensjoneringsalder måler reell pensjoneringsalder et gitt år. Reell pensjoneringsalder for 50-åringene i fylkeskommuner og helseforetak i 2004 var 61 år, for kommuneansatte 60,8 år, og for ansatte i skolene i 2003, 60,9 år. Vi har da tatt hensyn til alle tidligpensjonsordninger mellom 50 og 67 år, både uførepensjon, AFP, tjenstepensjon med særaldersgrense og 85-årsregelen mellom 50 og 67 år, men ikke veid i forhold til pensjoneringsgrad.

Forventet, eller reell, pensjoneringsalder for en 50-åring for årene 2002, 2003 og 2004. Omfatter all tidligpensjonering fram til fylte 67 år – uførepensjonering, AFP-pensjonering, særaldersgrense og 85-årsregel.

	2002	2003	2004
Kommunene	60,4	60,9	60,8
Fylkeskommunene	61,5	61,6	61,0
Skolesektoren	60,3	60,9	-
Helseforetakene	61,0	61,5	61,0

En fjerdedel av 50-åringene kan forventes å gå av før fylte 62 år

Om en forutsetter at alle 50-åringene har samme pensjoneringsatferd på de ulike alderstrinnene som det 50–67-åringene hadde i 2004, vil en fjerdedel av de yrkesaktive 50-åringene i kommunene pensjoneres før de fyller 62 år; ytterligere trettifem prosent mellom 62 og 65 år, og enda femten prosent fram til fylte 67 år. Kun en fjerdedel står dermed i jobb fram til fylte 67 år. Tilsvarende tall finner vi også innen helseforetakene. I fylkeskommunene og skolesektoren pensjoneres noe færre før fylte 62 år, men desto flere mellom 62 og 67 år. Det gjelder særlig innen skolesektoren, hvor under tjue prosent er i full jobb når de runder 67 år.

Uføreandelene er høyest blant 62–66-åringene

De aller fleste som pensjoneres før fylte 62 år, blir uførepensjonert. Andelen varierer fra drøye 1,4 prosent for de yngste eldre, til fem prosent blant yrkesaktive mellom 62–66-åringene. Andelen som uførepensjoneres er dermed høyest i den aldersgruppen hvor de fleste alternativt kan velge AFP, og mange også kan gå av som følge av 85-årsregelen. Uføreandelene i dette aldersintervallet er også langt høyere enn dem vi finner i privat sektor. Dette indikerer at den substitusjonseffekten mellom AFP og uførepensjon, som synes å eksistere blant ansatte i virksomheter tilsluttet LOs og NHOs AFP-ordning, ikke er like sterk innen KS' tariffområde og i helseforetakene. En mulig forklaring kan være at uførepensjonsordningen for offentlig ansatte gir høyere ytelse enn AFP-ordningen, mens det motsatte som regel er tilfellet for ansatte i privat sektor, om de da ikke har en tjenstepensjonsordning med uføredekning. Sistnevnte gjelder om lag halvparten av de ansatte i privat sektor.

Andelen som går av som følge av særaldersgrense eller 85-årsregel fra fylte 62 år, varierte fra henholdsvis fire prosent av 66-åringene og fem prosent av 62-åringene, til 32 prosent av 65-åringene. Samlet velger likevel den største andelen AFP blant disse aldersgruppene; varierende fra 75 prosent av de drøyt tjue prosentene som pensjonerte seg det året de fylte 62 år, til 46 prosent av de nærmere tretti prosentene som pensjonerte seg som 65-åring. Som følge av en god uføreordning og mange med særaldersgrense, er AFP likevel en mindre brukt tidligpensjonsordning innen KS' tariffområde enn blant ansatte i bedrifter i privat sektor med AFP-ordning.

Det er i første rekke skoleansatte som blir delpensjonister

Andelen som blir delvis uføre eller velger del-AFP, varierer betydelig mellom sektorene, og er langt høyere i KS' område enn i privat sektor. Mens 62 prosent av nye uførepensjonister fra skolesektoren i 2003 ble delvis uføre, gjaldt det henholdsvis 27 prosent fra fylkeskommunene, 38,5 prosent fra kommunene og 40,1 prosent fra helseforetakene i 2004. De fleste delvis uføre har en uføregrad på 50 prosent eller høyere – nærmere 90 prosent. Andelen som kombinerer del-AFP med fortsatt arbeid, varierer fra 35 prosent i skolesektoren til fra 19,5 til 65,2 prosent av AFP-pensjonistene i de øvrige tre sektorene; helseforetakene, kommunene og fylkeskommunene.

Det er i første rekke blant høyt utdannede yrkesgrupper som saksbehandlere, ingeniører og teknikere og ledere på ulikt nivå vi finner den største andelen som velger å kombinere AFP med fortsatt arbeid. Andelen er derimot lav blant renholdere, miljøarbeidere og miljøterapeuter og assistenter av ulikt slag. Her velger under ti prosent å kombinere arbeid og pensjon. Unntaket er kontoransatte og fagarbeidere/vaktmestere/sjåførere, hvor andelen delpensjonister i 2004 utgjorde henholdsvis 33 prosent og 21 prosent av de AFP-pensjonerte. Sistnevnte er overraskende når man ser på det lave uttaket av del-AFP i privat sektor blant arbeidstakere i tilsvarende yrkesgrupper.

Det delpensjoneringsmønsteret vi finner, kan derfor tyde på at muligheten til å ta ut delpensjon varierer mellom sektorer og etater, da andelen delpensjonister er høy blant alle typer administrativt ansatte og blant ingeniører, så vel som blant arbeidere inne teknisk sektor, mens den er middels til lav innen helse- og omsorgssektoren. Bruk av del-AFP fordrer imidlertid en stillingsprosent på 60 prosent eller mer – et krav flere i helse- og omsorgssektoren ikke tilfredsstillende. Det lave uttaket av del-AFP i helse- og omsorgssektoren kan dermed skyldes at mange av arbeidstakerne har for lav deltidsprosent.

Stor variasjon i bruk av ulike tidligpensjoneringsordninger mellom ulike yrkesgrupper

Andelen som uførepensjoneres fra yrker som fordrer videregående utdanning eller mindre, er klart høyere enn fra høgskole- og akademikeryrker. Det gjelder i særlig grad før fylte 62 år. Mens nærmere førti prosent av renholderne som var yrkesaktive som 50-åring kunne forventes å gå av før fylte 62 år, gjaldt det knappe fem prosent av legene. Flertallet som pensjonerer seg mellom 62 og 67 år blir derimot AFP-pensjonister, men andelen varierer sterkt mellom yrkesgruppene. De som i størst grad velger AFP er akademikere, høgskolegrupper og ledere, men også kontoransatte og assistenter i barnehager og i SFO, hvor mellom 60 og 70 prosent av tidligpensjonistene har valgt AFP i dette aldersintervallet, og da som regel før de fyller 65 år. Unntaket er leger, hvor de fleste venter med å ta ut AFP til de er 65 år og kan få full tjenstepensjon. Uføreandelen er høyest blant kontoransatte, miljøarbeider og miljøterapeuter, hjelpepleiere og barnepleiere, renholdere, hjemmehjelpere, omsorgsarbeidere og innen ulike assistentstillinger, hvor fra 20 til 28 prosent ble uførepensjonert etter fylte 62 år. Det er også innen disse gruppene vi finner det laveste AFP-uttaket. De yrkesgruppene som skiller seg spesielt ut, er likevel sykepleiere, jordmødre og helsesøstere, hvor en betydelig andel også har blitt særalderspensjonister eller har gått av som følge av 85-årsregelen. Disse har derfor også et relativt lavt AFP-uttak.

Kvinner pensjoneres tidligere enn menn og blir oftere uførepensjonister

Det er også stor forskjell i pensjoneringsmønster mellom menn og kvinner. Mens femten prosent av menn ansatt i kommuner forsikret i KLP kunne forventes å gå av før fylte 62 år, gjaldt det drøyt en fjerdedel av kvinnene. Da uførepensjon er den eneste tidligpensjonsordningen i dette aldersintervallet, betyr det at kvinner oftere uførepensjoneres enn menn. De har da også minst dobbelt så høye uførerater som menn på nesten alle alderstrinn. Forskjellen mellom kjønnene reduseres likevel gradvis etter fylte 62 år, da menn har noe høyere pensjoneringsrater i dette aldersintervallet. Det innebærer samtidig at menn i større grad enn kvinner velger AFP. Om lag en fjerdedel både av menn og av kvinner kan likevel forventes å være i jobb når de runder 67 år.

Registerdataene gir ikke grunnlag for å si noe om årsakene til kjønns- og yrkesforskjellene i tidligpensjonering, men annen forskning indikerer at førstnevnte dels kan relateres til ulikt utdanningsnivå, type yrke og plass i stillingshierarkiet, mens yrkesforskjellene kan relateres både til ulikheter i arbeidssituasjon og arbeidsbelastninger, ulik helsesituasjon så vel som forskjeller i yrkeskarrierens lengde. Dette er forhold som tidligere forskning viser fremmer en tidligere avgang. Blant eldre arbeidstakere i dag har menn også et langt høyere utdanningsnivå enn kvinner. Personer med høyere utdanning har oftere lettere fysisk arbeid enn personer med lavere utdanning. I tillegg har de gjerne større kontroll over egen arbeidssituasjon. Dette er faktorer som har vist seg å ha stor betydning for ønsket om og evnen til å forlenge yrkeskarrieren.

Både kjønn, alder, yrke, arbeidssted og arbeidstid påvirker tidligpensjoneringen

En samlet analyse av tidligpensjoneringen i KLP, hvor vi kontrollerer for kjønn, alder, yrke, arbeidstid og sektor, viser at tilbøyeligheten til å ta ut AFP før fylte 65 år er sterkest hvis en er kvinne, jobber i kommunesektoren, jobber heltid, og har et yrke som hjelpepleier/barnepleier, hjemmehjelper, omsorgsarbeider, renholder eller assistent, fagarbeider eller kontoransatt eller er høgskoleutdannet, men ikke sykepleier. At heltidsansatte har større sannsynlighet for å benytte AFP enn personer med kort deltid, kan trolig knyttes til de individuelle kravene for uttak av AFP. At sannsynligheten for AFP-pensjonering er høyere i de nevnte yrkene,

samsvarer også godt med hva vi fant i de enkle analysene, og må dels antas å ha sammenheng med yrkenes ulike arbeids- og helsebelastninger, men også ulik tilgang til alternative tidligpensjonsordninger, som for eksempel særaldersgrense/85-årsregel, selv om hjelpepleiere/renholdere også har økt sannsynlighet for å gå av med AFP, til tross for at de har særaldersgrense på 65 år og mulighet til å gå av ved 62 år i henhold til 85-årsregelen. Dette kan ha sammenheng med manglende opptjeningstid hos mange renholdere/hjelpepleiere. Det vil si at bare et fåtall av dem har vært 23 år eller mer i arbeid når de er 62 år.

Sannsynligheten for å gå av med uførepensjon mellom 50 og 62 år er høyest for kvinner nærmere 60 år, for de som har høyest deltidsandel (80 eller mer) og er fagarbeidere/sjåfør, hjelpepleiere/barnepleiere, hjemmehjelpere, renholdere eller assistenter. Men sannsynligheten er også høyere om en er kontoransatt, er sykepleier eller har et annet høgskoleyrke framfor å inneha et annet akademikeryrke. I tillegg er sannsynligheten høyere for ansatte i kommunale bedrifter enn innen de øvrige sektorene. Sannsynligheten for å bli uførepensjonert etter fylte 62 år er til sammenligning høyest for 62-årige kvinner med deltidsandel over 50 prosent som jobber som hjelpepleier/barnepleier, hjemmehjelper/renholder/assistent, fagarbeider/sjåfør eller har et høgskoleyrke.

Det interessant nye i forhold til det vi kunne lese ut av de enklere analysene, er at uførepensjonstilbøyeligheten er større blant dem som jobber lang deltid enn blant heltidsansatte eller dem som jobber kort deltid, uavhengig av type yrke. Dette kan indikere at visse typer stillinger innenfor de brede yrkeskategoriene vi opererer med er så krevende at mange arbeidstakere tilpasser seg gjennom deltid før de eventuelt blir uførepensjonert. Hvorfor kjønn gir økt sannsynlighet for både AFP-pensjonering og uførepensjonering etter kontroll for blant annet yrke og arbeidstid, er vanskeligere å forklare, men kan ha sammenheng med at menn kan ha høyere stillinger og kanskje letter arbeid enn kvinner, selv om de er i samme yrkeskategori.

Reduksjon i uførepensjoneringen fra 2002 til 2004, men økning i AFP-pensjoneringen

Endringene i reell pensjoneringsalder fra 2002 til 2004 viser at forventet pensjoneringsalder for en yrkesaktiv 50-åring har økt med snau fem måneder for kommuneansatte, og litt over syv måneder for skoleansatte, mens det har vært en reduksjon på seks måneder i forventet pensjoneringsalder for ansatte i fylkeskommunene fra 2002 til 2004. For helseforetakene var reell pensjoneringsalder det samme i 2002 som i 2004.

Samlet finner vi likevel en reduksjon i uførepensjoneringsratene innen alle de områdene vi ser på, om enn i ulik grad. Dette skyldes i første rekke en reduksjon i uførepensjoneringen blant 50–62-åringene i yrkesgrupper med utdanning på videregående skoles nivå eller lavere. Det var også blant hjelpepleiere, barnepleiere, hjemmehjelpere, renholdere, fagarbeidere og transportarbeidere uføreratene i utgangspunktet var høyest. Da disse yrkesgruppene primært er sysselsatt i helseforetakene og/eller kommunene, har reduksjonen før fylte 62 år, naturlig nok, vært større innen disse sektorene enn innen for eksempel fylkeskommunene og skolesektoren. Unntaket er lærerne, som i likhet med yrkene på videregående skoles nivå eller lavere, også har hatt en betydelig reduksjon i uføreratene før fylte 62 år fra 2001 til 2003.

Samtidig som vi har fått en reduksjon i uførepensjonering mellom 50 og 62 år blant yrkesgrupper med utdanning på videregående skoles nivå, kan vi observere at det har vært en viss økning i AFP-pensjoneringen etter fylte 62 år. Særlig gjelder det i kommunesektoren,

helseforetakene og fylkeskommunene, men ikke i samme grad i skolesektoren. Økningen i tidligpensjoneringen etter 62 år er sterkest for arbeidstakere med utdanning på høgscolenivå, som førskolelærere, sosionomer og barnevernspeagoger, ingeniører og lærere, og til en viss grad adjunker og lektorer. Unntaket er sykepleierne, hvor pensjoneringsratene fra 62–67 år er tilnærmet de samme i 2004 som i 2002.

Registerdataene som vi her analyserer gir likevel ikke grunnlag for å si noe nærmere om sannsynlige årsaker til den nedgangen vi observerer i uførepensjoneringen. En mulig forklaring kunne være at det i samme periode hadde vært en tilsvarende økning i antall atførte og personer på rehabilitering. I KLPs statistikk registreres imidlertid disse som uføre, og er dermed med i det tallgrunnlaget vi benytter.

Det er selvfølgelig også mulig at vi ser effekter av IA-avtalen, som i større grad vektlegger forebyggende sykefraværsarbeid, herunder økt tilbud om tilrettelegging av arbeidet for langtidssyke. Det finnes imidlertid ikke annen forskning som bekrefter en slikt sammenheng. Som regel vil det også ta en viss tid fra sykdom oppstår til den enkelte går over på rehabiliteringspenger, atføring eller blir helt eller delvis uførepensjonert. Spørsmålet er derfor om det er sannsynlig at vi alt i 2004 kunne observere en effekt av IA, da avtalen ble inngått i 2001, og de færreste kommuner, helseforetak og fylkeskommuner ble en del av avtalen før i 2002 og 2003. Vi har da heller ikke i vår undersøkelse mulighet til å sjekke om nedgangen har vært større i de virksomhetene som har sluttet seg til IA-avtalen enn innenfor de øvrige virksomhetene.

Vital har noe lavere tidligpensjoneringsrater i 2002 enn både KLP og Storebrand

Pensjoneringsratene for mannlige ansatte over 62 år i kommuner som har livselskapene Vital (uten Gjensidige) og Storebrand som leverandører, er generelt lavere enn for mannlige ansatte i kommuner som har forsikret sine ansatte i KLP. Den samme forskjellen finner vi mellom kommuner i Vital og KLP når det gjelder kvinnelige kommunalt ansatte over 62 år, men ikke mellom kommuner i Storebrand og KLP.

Da tallmaterialet for Vital og Storebrand er begrenset, må vi ta et visst forbehold om varigheten av disse forskjellene, da tidligpensjoneringsratene med vår beregningsteknikk vil variere en del fra år til år når datagrunnlaget er så lite. For å kunne få en klarere konklusjon om eventuelle forskjeller, måtte vi ha hatt sammenlignbare data for flere år.