

Arbeids- og sosialdepartementet

“høringsportalen”

Vår saksbehandler
eo

Kopi til

Vår dato
24.2.2021

Vår referanse

Deres referanse
20/4630

Høring – Forslag om å øke den generelle aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev av 3. desember 2020 med forslag til lovendringer for å øke den øvre aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år.

Forslaget er blant annet begrunnet i Regjeringsplattformen, ønske om likhet med arbeidsmiljølovens aldersgrense på 72 år, muligheten for den enkelte å kompensere for levealdersjusteringen samt velferdsstatens bærekraft.

Høringsnotatet presiserer at forslaget ikke berører arbeidet med fremtidig regelverk for grupper med særaldersgrenser, men det vises til forslaget om å fjerne fratredelsesplikten for de med særaldersgrense som fortsatt er under behandling. Dette forslaget møtte mange innvendinger, blant annet i felles hørings svar fra LO, Unio og YS.

Forslaget kommenterer heller ikke lovforslagets eventuelle konsekvenser for aldersgrensen i kommunal sektor ut over å vise til at den gjennom tariffavtale anses som bedriftsinternt fastsatt til 70 år.

Lovendring ikke nødvendig

Unio går imot forslaget om å heve aldersgrensen i staten til 72 år.

Unio viser til at det allerede i dag er fullt mulig for statsansatte å jobbe til 75 år etter beslutning fra ansettelsesmyndigheten. Arbeidsgiverne kan i stedet for å endre den øvre aldersgrensen i loven, oppfordres til økt bruk av muligheten i aldersgrenseloven § 3 fremfor dagens selvpålagt strenge

praksis i enkelte etater. Bestemmelsen gir anledning til å beslutte at arbeidstakeren kan fortsette i stillingen dersom vedkommende fremdeles fyller de krav som stillingen forutsetter. Dette kan gjøres 2 år om gangen, til sammen inntil 5 år, dvs. til 75. Med dette kan man oppnå det samme som høringsnotatet legger opp til.

Bedriftsintern aldersgrense på 70 år svært utbredt

Unio mener argumentet om likhet med arbeidsmiljølovens regler der aldersgrensen ble hevet til 72 år i 2015 er kraftig svekket når vi vet at nær halvparten av alle ansatte i privat sektor uansett har etablert bedriftsintern aldersgrense på 70 år. I tillegg kommer hele kommunesektoren og alle helseforetakene med om lag 600 000 arbeidstakere til sammen, hvor aldersgrensen er 70 år. Flertallet av arbeidstakere i Norge har dermed 70 år som aldersgrense.

Da aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ble hevet til 72 år, økte antallet bedrifter som innførte bedriftsintern aldersgrense på 70. Lovendringen strammet dermed inn muligheten for mange til å jobbe ut over 70 i situasjoner der fortsatt arbeid var ønsket fra både arbeidsgiver og arbeidstaker bla som følge av strenge føringer i forarbeidene for praktisering av reglene. Dette innebærer at endringen som hadde til hensikt å gi flere rett til å jobbe lenger, faktisk hadde den motsatte effekten.

Uttelling for å stå lenger i arbeid – haster ikke

Høringsnotatet viser at det er svært få som i dag står i jobb til de er 70 år, og at det er en jevn avgang fra 62-årsalderen. For grupper med høyere utdanning er andelen som står lenger i jobb noe større. Vi støtter oss her også til flertallet i Aldersgrenseutvalget (Seniorer og arbeidslivet – aldersgrenser og tilpasninger Rapport fra et partssammensatt utvalg 1. desember 2016) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2021:2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring) som konkluderte med at utfordringen ikke er å få noen få til å jobbe etter 72 år, men å få flere til å jobbe i 60-årene.

Henvisningen til de nye opptjeningsreglene for offentlig ansatte som begrunnelse for å heve aldersgrensen i Staten, er korrekt – men ikke relevant før årskullene født etter 1963 når 70 år, dvs. i 2033. Disse blir 72 år i 2035. De som er født før 1963 pensjoneres etter gammel ordning og får ikke særlig uttelling for å stå lenge i arbeid. Det er å villede statsansatte å fremheve den foreslåtte lovendring som viktig for å få bedre pensjon ved å arbeide fra 70 til 72 år for årskull født før 1963. Potensialet for å få flere 70-åringer i arbeid er begrenset på kort sikt.

Unio viser til at det med pensjonsreformen og ny offentlig tjenestepensjon etter hvert må åpnes for at arbeidstakere skal kunne stå lenger i arbeid for at de skal kunne kompensere for levealdersjusteringen og få en god pensjon. 1973-kullet som er 70 år i 2043, vil imidlertid med ny offentlig tjenestepensjon kunne oppnå en kompensasjon på 66 pst ved uttak 68 år. Det er med andre ord ingen hast med å heve aldersgrensen nå. Andre forhold bør veie tyngre. Derfor er levealdersjustering ikke et godt argument for å heve aldersgrensen i staten til 72 år allerede nå.

Unngå uverdige avganger

Unio mener at en heving av øvre aldersgrense til 72 år kan innebære viktige negative konsekvenser både for statlige virksomheter og ansatte. Dagens regelverk er fleksibelt og gjør det mulig å fortsette ut over aldersgrensen i en periode. Det må være fullt mulig å la statlige virksomheter bruke det regelverket vi har, slik at flere får mulighet til å fortsette ut over aldersgrensen innenfor de rammer som settes for dette i dag.

Et hovedargument for å holde på 70 års aldersgrense i staten, og å reversere grensen på 72-år i det øvrige arbeidsliv, er å unngå uverdige og konfliktfylte avganger fra arbeidslivet og unødige prosesser i den forbindelse. Dette ble også vektlagt av Aldersgrenseutvalget og Sysselsettingsutvalget.

Syssestettingsutvalget

Unio viser til at Syssestettingsutvalget går mot en økning av aldersgrensen i staten til 72 år og at aldersgrensen i arbeidsmiljøloven settes tilbake til 70 år og samtidig fjerne muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser.

Unio mener at det må legges til rette for at arbeidstakere som ønsker å jobbe etter 70 år skal få mulighet til det. Dette kan imidlertid gjøres innenfor dagens regelverk, enten som ordinært ansatt eller på pensjonistvilkår.

Unio viser til at lønn og arbeidsforhold reguleres i tariffavtaler, det er grunnsteinen i vår arbeidslivsmodell og den norske modellen generelt. Hovedorganisasjonene og tariffavtalene har et selvfølgelig ansvar for å regulere lønn og arbeidsforhold for alle arbeidstakere, også de som står i arbeid etter aldersgrensen. Det er viktig at vi holder fast ved dette når flere vil stå lenger i arbeid i årene som kommer. Unio avviser en modell som innebærer at lønn og arbeidsforhold skal avtales individuelt mellom den ansatte og arbeidsgiver for eldre arbeidstakere. Dette strider fundamentalt med vår arbeidslivsmodell og vil over tid svekke hele grunnlaget for hele lønnsforhandlingsmodellen som spiller en avgjørende rolle i å oppnå de gode resultatene som den norske modellen gir.

Unio viser også til at tariffpartene i offentlig sektor har avtalt ordninger med pensjonistavlønning. Disse ordningene fungerer i dag etter hensikten, og en videreføring eller eventuelle endringer i ordningene må avtales mellom tariffpartene.

Nordisk sammenlikning

Det bør også vektlegges at Norge sammenliknet med øvrige skandinaviske land, har en relativt høy aldersgrense. I Sverige vil aldersgrensen fra 2023 være 69 år, i Finland vil den gradvis økes til 70 år. Danmark fjernet i 2016 aldersgrensen på 70 år, men opprettholder aldersgrenser i tariffavtaler for visse grupper. Finland vil gradvis øke aldersgrensen, men først fra 1962-kullet kan man jobbe til 72 år. Island har 70 års aldersgrense for statsansatte.

Forholdstall 1- problematikken

Samordningsreglene som ble vedtatt av Stortinget i 2010, den såkalte forholdstall 1-problematikken, gjør at det ikke er særlig lønnsomt for årskullene født i 1962 og tidligere å stå i jobb ut over 67 år. Selv det å stå fram til 70 år kan være økonomisk ulønnsomt. En endret aldersgrense i staten bør også ta hensyn til dette.

Unio mener en kan oppnå mer og få langt sterkere effekt ved å fjerne problematikken med asymmetriske forholdstall (forholdstall 1- problematikken), fremfor å heve aldersgrensen. Dersom man er opptatt av økonomiske incentiver, antar vi at denne regelen er en sentral faktor i forklaringen på hvorfor offentlig ansatte som fortsatt har arbeidsevne i sene yrkesår, likevel pensjonerer seg fra sine stillinger.

Arbeidskraftmobilitet

Høringsnotatet fremhever at et velfungerende arbeidsmarked forutsetter like aldersgrenser. Unio kan ikke se at arbeidskraftmobiliteten påvirkes særlig av ulik øvre aldersgrense, særlig når vi vet at over halvparten i privat sektor og hele kommunal sektor har bedriftsintern aldersgrense på 70 år.

Aldersgrenser for seniortiltak

Unio vil også sterkt advare mot svekkelse av seniortiltak (evt. heve aldersgrensen for disse) som følge av endret øvre aldersgrense, noe som etter vårt syn vil redusere antallet som står lenger i arbeid. Vår

erfaring er at seniortiltakene virker etter hensikten. Å heve aldersgrensen for slike tiltak vil også ha en sterk usosial effekt, ved at de som kanskje trenger det mest – tidlig i 60 årene, mister tiltakene til fordel for mer ressurssterke som har jobber og helse som gjør det mulig å stå lenger i arbeid.

Faste stillinger og vakanser

Behovet for å rekruttere nye arbeidstakere til faste stillinger veid opp mot behovet for å beholde verdifull seniorkompetanse, er en vanskelig avveining. Ved å la statsansatte ha rett til å stå i stilling til de har fylt 72 år, er vi bekymret for at rekrutteringen til faste stillinger vil bli tilsvarende forskjøvet. F.eks. får mange forskere ikke sin første faste stilling før de er passert 40 år. Dersom en arbeidstaker ønsker å fortsette til 72 år, vil det innebære en forsinkelse på når stillingen og budsjettmidlene blir frigjort.

Ifølge høringsnotatet er over halvparten av arbeidstakerne over 69 år ansatt i universitets- og høyskolesektoren. Når en arbeidstaker jobber to år lenger, vil det normalt føre til at oppstart for nyrekruttering utsettes med to år. Siden lønnsnivået vanligvis vil være lavere for nytilsatte, kan nyrekrutteringen som blir forsinket være større i antall personer. For mange små fagmiljøer, som ofte kan ha relativt konsentrert aldersfordeling blant de ansatte, kan forsinket nyrekruttering være en særlig utfordring.

Unio foreslår heller klargjøring av dagens regelverk og praksis for adgangen til å kunne stå i stilling utover 70 år, og at det på den måten legges til rette for at flere arbeidstakere kan jobbe etter fylte 70 år der det er behov for det og ønskelig.

Blant prestene er flere opptatt av at det må være mulig å stå i jobb også utover fylte 70 år, slik aldersgrenseloven åpner for i § 3. Dels skyldes dette individuelle ønsker, dels skyldes det den store rekrutteringsutfordringen ikke minst Den norske kirke står overfor med stor og økende vakanse i stillinger.

I Den norske kirke er det nå, parallelt med denne høringen, en sak ute til høring som skal lage ordninger for hvordan virksomheten i større grad skal kunne gjøre seg nytte av eldre arbeidstakere gjennom bestemmelsene i aldersgrenseloven.

Slik vi ser det, vil det være tilstrekkelig for virksomheten Den norske kirke å kunne benytte de muligheter som allerede finnes. Vi ser ikke at det er et behov for å øke den generelle aldersgrensen for å kunne oppnå dette. Viktigst er det å legge bedre til rette for at flere kan stå i jobb etter fylte 62 år og fram til dagens aldersgrense på 70 år.

Viktigere å avtale pensjonsløsning for grupper med særaldersgrense

Unio viser til at pensjonsavtalen av 2018 fortsatt ikke er oppfylt for ansatte med særaldersgrense. Vi oppfordrer regjeringen til igjen å ta fatt på denne utfordringen slik at de store gruppene som har særaldersgrense får en forutsigbarhet i sine pensjonsrettigheter og pensjonsavtalen blir oppfylt.

Forholdet til sykepleierordningen

For sykepleiere fremgår aldersgrensen av lov om pensjonsordning for sykepleiere § 6. Aldersgrensen er 70 år for overordnede og 65 for underordnede sykepleiere. En endring av aldersgrenseloven som foreslått i høringsnotatet får ingen direkte konsekvens for sykepleierloven.

Unio er likevel bekymret for at heving av aldersgrensen i staten vil medføre press på også å øke aldersgrensen for de som har særaldersgrense, noe som vil være uheldig. Vi viser igjen til forpliktelsen iht. pensjonsavtalen fra 2018 om å forhandle frem en pensjonsløsning for grupper med særaldersgrense.

Aldersgrenser i kommunesektoren

Arbeidsmiljølovens aldersgrenser gjelder for kommunalt ansatte. Arbeidsmiljøloven har 72 år som aldersgrense, men med rett til å fastsette særaldersgrense begrunnet i helse eller sikkerhet. Mange store grupper i kommunesektoren har særaldersgrense. Det kan også etableres bedriftsintern 70 års aldersgrense etter nærmere regler i aml. § 15-13 a. Det er tariffavtalt 70 års aldersgrense i kommunal sektor.

Forskrift om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte fra 1997 er gitt i medhold av kommuneloven. Den fastslår at aldersgrensen for kommunalt ansatte ikke må være lavere enn fastsatt for tilsvarende stillinger i henhold til lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.

Den tariffestede 70 årsgrensen i KS-området som fremgår av SGS2020 § 6-1 er fastsatt med hjemmel i arbeidsmiljøloven og går etter Unios syn foran forskrift om pensjonsordninger for kommunalt ansatte ut fra trinnhøydeprinsippet. Arbeidsmiljølovens bestemmelser vil også som spesiallov for arbeidstakervern måtte gå foran en forskrift om pensjonsordninger i medhold av kommuneloven.

En endring i aldersgrenseloven for medlemmer av Statens pensjonskasse kan således ikke fremtvinge endringer i øvre aldersgrense for kommunal sektor. Konsekvensen, hvis forslaget vedtas, vil bety ulik øvre aldersgrense i statlig og kommunal sektor. Denne problemstillingen er lite belyst i forslaget og burde vært mer vektlagt enn forskjellen mellom statlig og privat sektor.

Konklusjon

Unio mener at en økning av aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år ikke er nødvendig eller riktig på det nåværende tidspunkt.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene /s/
sekretariatssjef

Erik Orskaug /s/
sjeføkonom