



Det Europæiske Institut til
Forbedring af Leve-
og Arbejdsvilkårene

Den økonomiske afmatnings betydning for seniorpolitikken i Europa

> Resumé <

“Aktiv aldring kan indebære, at de store årgange bliver til en del af løsningen på de demografiske udfordringer i stedet for at være et problem. Det understreges derfor i Europa 2020, at der er behov for at sikre, at de ældre forbliver raske og aktive længst muligt.”

László Andor, EU-kommissær for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og inklusion,
“Mulighederne og udfordringerne i de demografiske forandringer i Europa”, 13. juli 2010



Indledning

Fokus på ældre arbejdstagere

Den demografiske udvikling er stadig en meget stor udfordring, for så vidt angår stærk økonomisk vækst og den europæiske samfundsmodel. Den nuværende økonomiske afmatning har forværret denne problematik, idet arbejdstagere bliver presset ud af arbejdsmarkedet, hvilket øger forsørgervotens yderligere.

Eurofound's undersøgelse med titlen “Restructuring in recession and labour force participation” (“Omstrukturering i økonomiske nedgangstider og arbejdsmarkedsdeltagelse”) havde fokus på den seniorpolitik, der bliver ført i virksomhederne som følge af omstruktureringerne under den økonomiske afmatning. Det blev undersøgt, hvilken politik der bliver ført i forbindelse med fastholdelsen af ældre arbejdstagere (aldersgruppen 50+) på arbejdsmarkedet på nationalt plan og på virksomhedsplan i ni EU-medlemsstater: Østrig, Belgien, Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Letland, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige. Formålet var primært at se på de overordnede tendenser vedrørende beskæftigelsen blandt ældre arbejdstagere, den politiske kurs inden den økonomiske krise i 2008 og de politiske og praktiske udviklingstendenser efter krisen samt konsekvenserne deraf for erhvervsfrekvensen blandt ældre arbejdstagere. Den store vægt, der lægges på krisen, er vigtig, for det andet formål med undersøgelsen var at finde ud af, hvordan seniorpolitikken ændrede sig under og efter krisen i de enkelte virksomheder, idet der blev gennemført omstruktureringer i mange virksomheder. For at kunne forstå, hvordan seniorpolitikken har udviklet sig på virksomhedsniveau, blev det i undersøgelsen analyseret, hvordan tingene havde udviklet sig politisk og rent praktisk i to virksomheder i hver af de udvalgte medlemsstater.

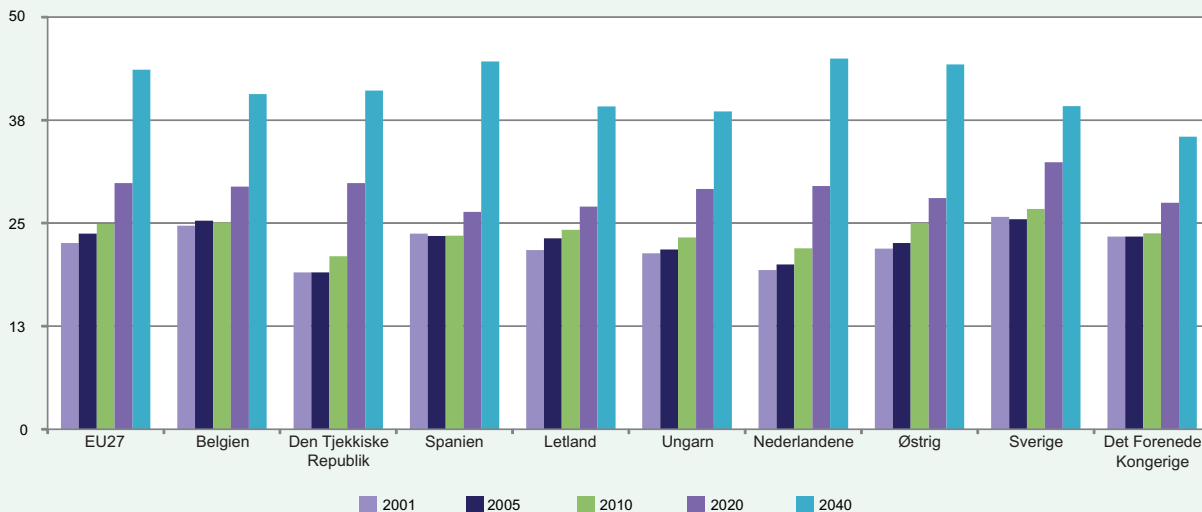
Betydningen af, at de europæiske politiske beslutningstagere fører en seniorpolitik, er indlysende.

Forsørgervotens, for så vidt angår ældre, er stigende i hele Europa. I 2040 vil dem, der er over 65 år, udgøre mere end 45 % af antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, 15-64 år, i EU27 (figur 1). Befolkningens aldring forudsætter, at flere personer i hele Europa arbejder i en højere alder for at tilfredsstille efterspørgslen efter arbejdskraft og lette presset på de sociale sikringsordninger og pensionssystemerne.

Større beskæftigelse blandt ældre arbejdstagere

I betragtning af disse faktorer er den generelle konklusion i undersøgelsen, at man i perioden inden den økonomiske afmatning på politisk plan gik væk fra at tilskynde til tidlig tilbagetrækning og i stedet gik over til at lægge vægt på, hvordan man på forskellig vis kan “gå ned i gear” – dvs. nedsat arbejdstid og gradvis tilbagetrækning. Det overordnede politiske mål har været at opnå en højere beskæftigelsesfrekvens blandt ældre arbejdstagere, og dette afspejles i den stigende beskæftigelsesfrekvens for hver enkelt femårsgruppe af ældre arbejdstagere i perioden 2001-2010 (figur 2). Men sådan som mange individuelle virksomhedseksempler i dette projekt vidner om, er tidlig tilbagetrækning ikke desto mindre et af de værktøjer, arbejdsgiverne brugte, hvis man under den økonomiske afmatning skønnede, at det var absolut nødvendigt at foretage omstruktureringer på arbejdspladsen. Mens tidligere eksempler på tidlig tilbagetrækning var forbundet med en voldsom tilbagegang i beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre, kan man imidlertid udlede, at det under den økonomiske afmatning i mindre grad har været tilfældet, idet beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre arbejdstagere var langt mere upåvirket af krisen end frekvensen blandt arbejdstagere i den unge eller mellemste aldersklasse. I en række af de pågældende lande er beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere i alderen 60-64 højere i 2011, end den var inden krisen i 2008 (Østrig, Belgien, Ungarn, Nederlandene og Sverige), og blandt de eksempler på virksomheder, hvor der var oplysninger om de ansattes helt specifikke alder inden og efter krisen, var der lige så mange, hvor andelen af ældre arbejdstagere var steget, som hvor den var faldet.

Figur 1: Forsørgerkvote for ældre mennesker i udvalgte medlemsstater 2001-2010 (2. kvartal) og fremskrevet til 2040



Kilde: Eurostat

Der er stadig betydelig forskel i beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre arbejdstagere i de forskellige medlemsstater. F.eks. er over 60 % i aldersgruppen 60-64 i beskæftigelse i Sverige, mens det tilsvarende tal i Belgien og Ungarn er under 20 %. Variationerne i de forskellige lande med hensyn til beskæftigelsesfrekvensen er størst i aldersgruppen umiddelbart inden pensionsalderen (60-64 år), og dataene viser generelt markante forskelle fra land til land med hensyn til, i hvilken grad arbejdstagere på 55 år og derover trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. I de fleste lande er den lavere beskæftigelsesfrekvens blandt ældre arbejdstagere et levn fra den tid, hvor man gik ind for, at tidlig tilbagetrækning var en måde, hvorpå man kunne regulere arbejdsmarkedet.

F.eks. er over 80 % i aldersgruppen 50-54 i beskæftigelse i Den Tjekkiske Republik, mens det tilsvarende tal falder til 25 % for aldersgruppen 60-64 (figur 2). Køn udgør også en forskel, idet beskæftigelsesfrekvensen for ældre kvindelige arbejdstagere er lavere end for mandlige arbejdstagere, selv om denne forskel i den pågældende gruppe medlemsstater er mindre udtalt i de nyere stater, dvs. Letland, Ungarn og Den Tjekkiske Republik. Endelig er

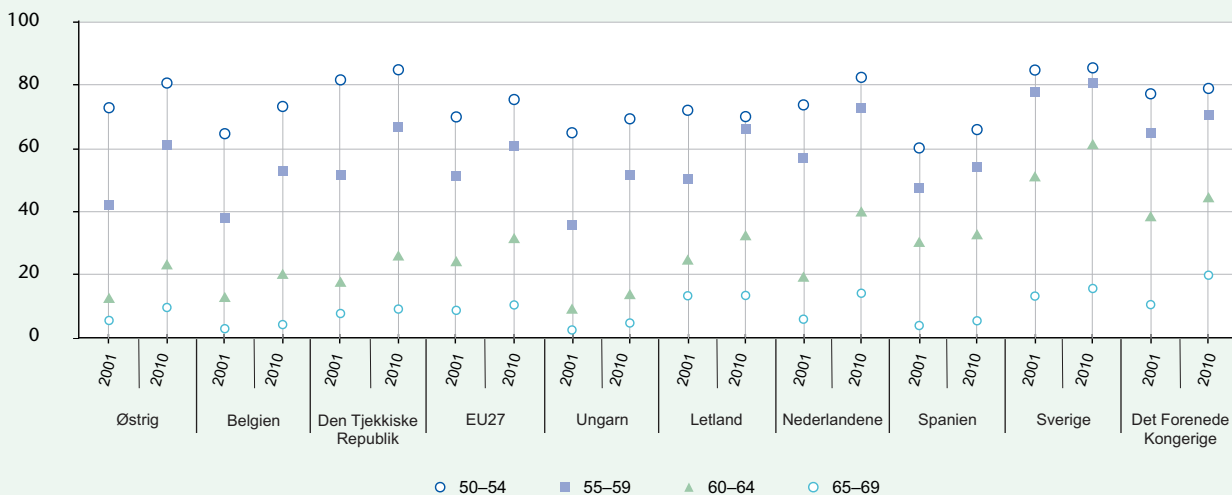
beskæftigelsesfrekvensen højere for dem med de bedste kvalifikationer – uanset alder.

Oversigt over de nationale politiske udviklingstendenser

Mange forskellige politiske instrumenter inden den aktuelle krise

Den politiske kurs er vigtig, når man skal forstå forskellene mellem medlemsstaterne imellem og de demografiske grupper imellem i en given stat. Resultaterne for de ni udvalgte medlemsstater inden den økonomiske og finansielle krise i 2008-2009 viser stor variation med hensyn til, i hvilket omfang man gennemførte politikker, som specifikt var rettet mod ældre arbejdstagere, og i hvilken grad man støttede ældre arbejdstagere via bredere beskæftigelsespolitikker, som var for samtlige aldersgrupper. På tilsvarende vis anvendte man tilsyneladende en række politiske instrumenter i medlemsstaterne inden krisen (og i mange tilfælde gør man det fortsat) for at støtte eller fastholde ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet. Disse instrumenter omfatter mere indirekte foranstaltninger, der har et mere omfattende formål end blot at støtte ældre arbejdstagere på

Figur 2: Beskæftigelsesfrekvensen i udvalgte medlemsstater efter aldersgruppe 50-69, 2001-2010 (2. kvartal)



Kilde: Eurostat

arbejdsmarkedet (f.eks. foranstaltninger rettet mod en bredere gruppe og initiativer, der går ud på at reducere udbetalingerne til social sikring og pension). Disse foranstaltninger omfatter:

- reform af pensionssystemer (f.eks. ændringer af de ydelser, som pensionister får, og de pensionsindbetalinger, som arbejdstagere og arbejdsgivere foretager)
- forøgelse af den lovbestemte pensionsalder (se tabel)
- færre incitamenter til tidlig tilbagetrækning
- reform af ydelser i forbindelse med sygdom/invaliditet
- antidiskriminationspolitik
- incitamenter til fremme af livslang læring og kompetenceudvikling på arbejdspladsen.

Dernæst er der en række politikker, som har direkte fokus på seniorpolitikken, herunder:

- økonomiske incitamenter, så arbejdsgiverne fastholder de ældre arbejdstagere

- økonomiske incitamenter, så arbejdsgiverne er med til at få de ældre arbejdstagere ind på arbejdsmarkedet igen
- økonomiske incitamenter, så arbejdstagerne bliver på arbejdsmarkedet i længere tid
- ordninger for gradvis/delvis tilbagetrækning
- mulighed for fleksible arbejdsforhold for ældre arbejdstagere
- kampagner til bevidstgørelse og oplysning af borgerne med henblik på at fremme en holdningsændring over for ældre arbejdstagere, herunder statsstøttede priser til virksomheder for "bedste praksis vedrørende seniorpolitik".

Anvendelsen af disse instrumenter i perioden 2000-2008 varierer mellem de udvalgte medlemsstater og er udtryk for forskelle i de politiske faktorer som f.eks. forskellige nationale prioriteter, reformforløb og udgangspunkter med hensyn til pensionsordninger og sociale sikringsordninger. F.eks. står der i de nationale rapporter om Nederlandene og Den Tjekkiske Republik, at spørgsmålet om potentiel arbejdskraftmangel og holdbarheden af den sociale sikringsordning udgør afgørende politiske faktorer.

Tabel: Oversigt over den lovbestemte pensionsalder og foreslåede ændringer i udvalgte medlemsstater

Land	Mænd	Kvinder	Foreslået ændring	Bemærkninger
Østrig	65	60	Ja	
Belgien	65	65	Nej	
Den Tjekkiske Republik	62	61	Ja	Pensionsalderen vil blive hævet til 63 år for mænd fra 2016 og for kvinder uden børn fra 2019. Kvinder med børn vil kunne gå på pension i alderen mellem 59 og 62 år, alt efter hvor mange børn de har fået (i øjeblikket er pensionsalderen for kvinder mellem 57 og 61 år, alt efter antallet af børn).
Ungarn	62	62	Ja	Pensionsalderen vil stige til 65 år for mænd fra 2018 og for kvinder fra 2020.
Letland	62	62	Ja	En gradvis stigning i folkepensionsalderen til 65 år inden 2021.
Nederlandene	65	65	Ja	Man drøfter en aftale om at hæve pensionsalderen til 66 år i 2020 og 67 år i 2025.
Spanien	65	65	Ja	Pensionsalderen hæves fra 65 til 67 år i perioden 2013-2027.
Sverige	65	65	Nej	Pensionsalderen er fleksibel. Man har krav på folkepension, når man fylder 61 år – med indbyggede incitamenter i pensionssystemet med henblik på at udskyde tidspunktet for tilbagetrækning.
Det Forenede Kongerige	65	60	Ja	Fra 2018 skal kvinder være 65 år for at få pension – ligesom mænd. I 2020 vil pensionsalderen derefter stige til 66 år for både mænd og kvinder. Der står i den tidligere pensionslov, at pensionsalderen skal stige til 67 år mellem 2034 og 2036 og til 68 år mellem 2044 og 2046. Den "standardmæssige" pensionsalder er blevet afskaffet.

Bemærk: Denne tabel er en oversigt over den lovbestemte pensionsalder. Den effektive pensionsalder kan være lavere og højere, afhængigt af om der er andre måder, hvorpå man kan gå på pension eller udskyde sin tilbagetrækning (f.eks. ordninger for efterløn, delvis tilbagetrækning og arbejde efter pensionsalderen).

Politiske reformer i visse medlemsstater

Visse medlemsstater har anlagt en mere helhedsorienteret tilgang med hensyn til at støtte ældre arbejdstagere, end andre stater har, idet man har påbegyndt de politiske reformer på et tidligere tidspunkt i slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne.

I Sverige er der blandt arbejdsmarkedets parter en stærk konsensus om, at befolkningens aldring er et område, som skal have politisk prioritet. Pensionsreformerne i 1999 betød, at den pension, man kan få udbetalt, blev kædet sammen med forskellen mellem pensionsalderen og den gennemsnitlige forventede levetid for begge køn i løbet af de foregående fem år. Reformerne betød, at arbejdstagerne kunne gå på pension, når de fyldte 61 år. Der findes dog kraftige incitamenter til, at arbejdstagerne bliver i arbejde, indtil de fylder 65 år eller mere, og disse incitamenter er blevet forstærket siden 2006 i form af ændringer i skattesystemet, der betyder, at arbejdsrelaterede indtægter beskattes mere lempeligt end pensionsindtægter. Samtidig blev alderen for, hvor længe arbejdstagere kunne blive på arbejdsmarkedet, hævet til 67 år. Procedurene vedrørende kollektive afskedigelser bygger ifølge svensk arbejdsret på "sidst-ind-først-ud"-princippet. I 2006 blev der iværksat yderligere tiltag med direkte fokus på at fremme de ældres beskæftigelsesfrekvens ved at give højere beskæftigelsesfradrag til ældre arbejdstagere, nedsætte arbejdsgiverbidragene for arbejdstagere på 65 og derover og forsøge at lave en reform af invalideydelserne for at gøre det mindre attraktivt at forlade arbejdsmarkedet. Arbejdsgiverne kunne ligeledes få en yderligere skattefordel ved at ansætte arbejdstagere på 55 år og derover, der havde været arbejdsløse, som led i programmet "nystartsjobb".

På tilsvarende måde har arbejdsmarkedets parter i Det Forenede Kongerige igennem de sidste 10 år i stigende grad erkendt, at der er behov for at tilskynde til, at man bliver på arbejdsmarkedet i længere tid. I Det Forenede Kongerige koncentrerer man sig især om reformer af de bredere lovmæssige rammer, der influerer på beskæftigelsen af ældre, som f.eks. en forøgelse af den lovbestemte pensionsalder i pensionsloven af 2007 og en revurdering af forudsætningerne for at få invalideydelser i 2008. I 2011 besluttede regeringen at afskaffe den "standardmæssige" pensionsalder. Der har i den seneste tid også været forslag om at hæve folkepensionsalderen til 68 inden 2046 og gradvist ophæve forskellen mellem pensionsalderen for kvinder og for mænd inden 2018. Desuden har en nyorientering af de omfattende private pensionsordninger inden for de sidste to årtier i retning af en model med fastlagte bidrag måske begrænset incitamentet til, og muligheden for, at arbejdstagere går tidligt på pension.

I nogle medlemsstater som f.eks. Ungarn og Den Tjekkiske Republik har man primært haft fokus på at integrere de yngre arbejdstagere på arbejdsmarkedet, idet seniorpolitikken ofte inddrages på et tidligere tidspunkt i forløbet. Der var i begge lande fortsat en udpræget tendens til at gå tidligt på pension, og stemningen blandt arbejdsgiverne og borgerne i Ungarn blev anset for ikke fuldt ud at være positiv med hensyn til beskæftigelsen af ældre. Dette beror til dels på den meget store betydning, man tillagde tidlig tilbagetrækning som en fremgangsmåde, hvorpå man kunne regulere arbejdsmarkedet i forbindelse med overgangen til markedsøkonomi i begyndelsen af 1990'erne. Der er f.eks. for Ungarns vedkommende faktorer, som motiverer til ikke at blive på arbejdsmarkedet, idet pensionsformuen faktisk falder efter 60-årsalderen.

Tidlig og delvis tilbagetrækning

Andre medlemsstater har haft fokus på specifikke politiske områder for at støtte og motivere ældre arbejdstagere – især på politikker med henblik på at styre og lave reformer af ordningerne for tidlig tilbagetrækning. Formålet med disse reformer var at begrænse rettighederne i forbindelse med tidlig tilbagetrækning og tilskynde til en mere gradvis afsked med arbejdsmarkedet. Der var generelt to grunde hertil: bekymringer over holdbarheden af de sociale sikringsordninger og det dermed forbundne mål om at øge beskæftigelsesfrekvensen og komme den fremtidige mangel på arbejdskraft i forkøbet. Ungarn forsøgte at begrænse anvendelsen af ordninger for tidlig tilbagetrækning ved at afskaffe visse ordninger og begrænse statens ydelser i forbindelse med andre. I Belgien gennemførte regeringen en reform af ydelserne i forbindelse med tidlig tilbagetrækning, idet man hævede pensionsalderen fra 58 til 60 og forøgede det påkrævede antal år med økonomisk aktivitet fra 20 til 30. I Nederlandene gjorde beskatningen af udbetalinger som følge af tidlig tilbagetrækning ordninger for tidlig tilbagetrækning mindre attraktive. Nogle reformer havde en mere moderat indvirkning på, i hvilken grad man kunne styre den gradvise overgang til pensionisttilværelsen. I Spanien forsøgte regeringen at tilskynde til brug af delpensionsordninger, hvorved en ældre arbejdstager, efter at vedkommende var fyldt 60-64 år, kunne gå på pension og fortsat være mindst 25 % aktiv på arbejdsmarkedet og blive afløst af en ny arbejdstager i den resterende tid. Dette program vandt kun begrænset tilslutning, da det de facto ikke var en måde, hvorpå man kunne styre arbejdsmarkedet, idet antallet af arbejdstagere i en virksomhedsorganisation forblev det samme. Ikke desto mindre viser eksemplet med Ford (Spanien), at nogle virksomheder fandt, at denne mulighed var tilstrækkelig attraktiv.

I Østrig lagde man også stor vægt på delvis tilbagetrækning med to valgmuligheder – en ordning for delvis tilbagetrækning, hvor arbejdstiden hele tiden bliver halveret i den tid, ordningen løber, og en "en bloc"-model, hvor arbejdstageren arbejder på fuld tid i den tidlige fase af ordningen for delvis tilbagetrækning og derefter trækker sig tilbage i begyndelsen af den anden fase. Ordningen er blevet mere restriktiv med store reformer i 2004 og 2009 og med planer om en forhøjelse af den ydelsesberettigede minimumsalder for mænd (skal hæves fra 55 til 60 inden 2013) og kvinder (skal hæves fra 50 til 55 inden 2013), selv om denne trinvis forhøjelse af minimumsalderen midlertidigt blev sat i bero i 2009 som følge af krisen. En bloc-modellens popularitet blandt arbejdsgiverne og arbejdstagerne i forhold til den kontinuerlige model betød, at ordningen for delvis tilbagetrækning i virkeligheden fungerede som en ordning for tidlig tilbagetrækning. Ved reformerne af systemet i 2009 tog man fat på dette problem ved at yde et højere godtgørelsesniveau til de arbejdsgivere, der vælger den kontinuerlige model. Andelen af delpensionister på en bloc-modellen er efterfølgende reduceret med 50 %.

Fastholdelse af ældre arbejdstagere

Ud over reform af ordninger for tidlig tilbagetrækning har man i adskillige medlemsstater givet arbejdsgiverne og arbejdstagerne direkte incitamenter til, at arbejdstagerne skal blive på arbejdsmarkedet. I Belgien har man især haft fokus på at give arbejdsgiverne og arbejdstagerne økonomiske incitamenter for at tilskynde til ansættelse og fastholdelse af ældre arbejdstagere. Desuden har man i Belgien koncentreret sig om aktiveringspolitikker for ældre arbejdstagere som f.eks. de såkaldte beskæftigelsesceller,

“cellules d'emploi”, der gør overgangen til anden beskæftigelse lettere for dem, der mister deres arbejde som følge af omstruktureringer. Disse foranstaltninger bekræfter også et mere omfattende kulturskifte væk fra ordninger for tidlig tilbagetrækning, da den tidligere stærke sammenhæng mellem omstrukturering og tidlig tilbagetrækning er brudt. I Spanien er nogle incitamentet kædet sammen med betalinger af socialbidrag. Arbejdsgiverens bidrag til sociale sikringsordninger er reduceret med 50% for ældre arbejdstagere fra 60 år og opefter, og procentsatsen stiger gradvist med 10%, indtil den når op på 100%, når arbejdstageren fylder 65. I lyset af den alvorlige ungdomsarbejdsløshed i denne medlemsstat blev varianter af disse incitamentet anvendt for yngre aldersklasser i forbindelse med krisen. F.eks. blev foranstaltninger, hvor formålet oprindeligt var at tilskynde arbejdsgiverne til at fastholde eller ansætte ældre arbejdstagere, gjort mere anvendelige for andre risikogrupper.

Kompetenceudvikling

I mange medlemsstater lagde man også vægt på “beskæftigelsesegnethed”, hvilket indebærer, at der sker en fortløbende kompetenceudvikling og efteruddannelse af arbejdstagere for at sikre, at de har tilstrækkelige kompetencer til at kunne finde beskæftigelse. Der er i adskillige medlemsstater såsom Østrig, Ungarn og Letland givet incitamentet til arbejdstagerne og arbejdsgiverne for at sikre livslang læring. Der har været kampanjer med fokus på sundhed på arbejdspladsen, idet man har informeret arbejdsgiverne om, hvordan man kan tilpasse sig en aldrende arbejdsstyrke og øge bevidstheden blandt arbejdstagerne om, at der er behov for at arbejde længere. Et andet vigtigt aspekt i forbindelse med initiativer vedrørende seniorpolitik er at betragte ældre arbejdstagere som en særlig kategori i forbindelse med diversitetspolitik. I medlemsstater som f.eks. Østrig, Letland, Nederlandene og Sverige betragter man ældre arbejdstagere som en særlig gruppe i forbindelse med både målretning af initiativer og bestemmelser. I betragtning af befolkningens aldring anser man i medlemsstaterne og virksomhederne i stadig større grad en aldersvarieret arbejdsstyrke for i sig selv at være mere bæredygtig.

Antidiskriminations- og diversitetspolitik

Antidiskriminations- og diversitetspolitik er et emne, der går igen i rapporterne fra medlemsstaterne – og dette skyldes til dels europæiske bestemmelser. Dette indebærer, at alder i princippet ikke kan være en faktor i forbindelse med beslutninger om personalehåndtering (ansættelse og afskedigelse), selv om der i nogle lande er specifikke bestemmelser i arbejdsretten, der gør det vanskeligere at afskedige ældre arbejdstagere. Både i Nederlandene og Sverige findes der en “sidst-ind-først-ud”-bestemmelse i forbindelse med kollektive afskedigelser. I Letland er det i arbejdsretten bestemt, at dem, der har fem år tilbage inden pensionsalderen, skal have forrang, når der træffes beslutning om, hvilke arbejdstagere man vil beholde i forbindelse med en kollektiv afskedigelse. I lande, hvor den “standardmæssige” pensionsalder vil blive afskaffet, som i Det Forenede Kongerige, har arbejdsgiverne udtrykt bekymring om deres sårbarhed med hensyn til sager om diskrimination på grund af alder, hvis ældre arbejdstagere gør indsigelser i forbindelse med afskedigelser. I Ungarn, som blandt de omfattede lande har den laveste beskæftigelsesfrekvens for ældre arbejdstagere, er diskrimination på grund af alder blevet undersøgt meget i den seneste tid, og dette punkt vækker tilsyneladende lige så stor bekymring i offentligheden som i forvaltningen.

Arbejdsmarkedsparternes rolle

Den rolle, arbejdsmarkedets parter spiller ved politikudformning, varierer. I nogle medlemsstater som f.eks. i Den Tjekkiske Republik og Ungarn har arbejdsmarkedets parter i høj grad en rådgivende funktion. Som sådan er deres indflydelse ved politikudformning relativt begrænset. I andre medlemsstater som f.eks. Belgien og Nederlandene er den rolle, arbejdsmarkedets parter spiller, central ved udarbejdelse af specifikke politiske reaktioner i forbindelse med de overordnede rammer, som fastsættes af regeringen. I Nederlandene er arbejdsmarkedets parter f.eks. gået med til at fjerne nogle ekstra årlige fridage, man havde som følge af anciennitet, som en måde, hvorpå man kan reducere omkostningerne ved at beskæftige ældre arbejdstagere. Andre eksempler på aldersrelaterede initiativer over for arbejdsmarkedets parter er den østrigske ordning “virtuel rådgivning” – “Arbeit und Alter” – hvor man giver information om alle aldersrelaterede problemstillinger vedrørende arbejde og socialsikring samt har et forum for udveksling af oplysninger.

De seneste politiske initiativer i medlemsstaterne

Tendenser i medlemsstaterne som reaktion på krisen

Medlemsstaterne har reageret på den aktuelle krise på mange forskellige måder, hvilket til dels er udtryk for, at der er forskel på, hvor hårdt finanskrisen har ramt, og på, i hvilken grad man mener, det er nødvendigt at fremskynde reformer. Der viste sig nogle centrale tendenser, efter at krisen begyndte.

- Tidlig tilbagetrækning dukkede igen op som værktøj til at styre arbejdsmarkedet under den økonomiske krise. Selv om incitamentet til og mulighederne for tidlig tilbagetrækning blev reduceret i mange medlemsstater, hvilket afspejler en politisk nedprioritering af brugen deraf, var tidlig tilbagetrækning ikke desto mindre et alternativ til tvangsafskedigelse for arbejdsgiverne.
- Der blev lavet reformer af ordningerne for delvis tilbagetrækning, og ordningerne blev mere omfattende. Man bestræbte sig i visse lande på at sikre, at mulighederne for delvis tilbagetrækning ikke længere udgjorde en de facto-form for tidlig tilbagetrækning.
- Der er en tendens til at hæve pensionsalderen i mange lande, idet planerne enten er ved at blive gennemført eller bliver drøftet. I Sverige er det hensigten, at en konkret sammenkobling mellem (stigende) gennemsnitlig forventet levetid og pensionsalder skal fremtidssikre finansieringen af pensionssystemet, og i andre lande (f.eks. Nederlandene) overvejer man lignende muligheder.
- I forlængelse af ovenstående har nogle medlemsstater med pensionsordninger med fastlagte ydelser øget de nødvendige bidrag fra arbejdstagerne – for det meste ved at forlænge den indkomstrelaterede periode eller skære ned i pensionsudbetalingerne.
- Der har været tiltag i retning af delprivatisering eller indførelse af blandede, graduerede offentlige og private pensionsordninger samt i retning af ordninger med fastlagte bidrag, hvor andelen fra private pensioner udgør langt den største del (f.eks. i Det Forenede Kongerige).

- I nogle medlemsstater udvidede eller indførte man skatte- og socialsikringsincitament for arbejdsgiverne og arbejdstagerne for at fastholde de ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet. I nogle lande blev pensionstillægget for at udskyde pensionsudbetalingerne for dem, der fortsætter med at arbejde, sat op.

Politiske ændringer i de enkelte lande

Nogle medlemsstater som f.eks. Sverige og Det Forenede Kongerige havde allerede inden krisen iværksat omfattende initiativer med sigte på en mere holdbar seniorpolitik. Som sådan ændrede deres seniorpolitik sig ikke markant. I Det Forenede Kongerige iværksatte regeringen en række uddannelsesinitiativer for arbejdsløse på over 50 år.

Medlemsstater som f.eks. Østrig, Belgien og Nederlandene ændrede de eksisterende politikker efter finanskrisen for at støtte ældre arbejdstagere i arbejde og/eller på pension midt i den pressede økonomiske situation. Nederlandene har i princippet besluttet at hæve den lovbestemte pensionsalder og udvide incitamenterne til efteruddannelse af arbejdstagerne. Østrig har gennemført yderligere reformer af muligheden for delvis tilbagetrækning for at gøre ordningen til en reel model for deltidsarbejde for ældre arbejdstagere. Man indførte en række mekanismer for at begrænse statens vederlag til arbejdsgiveren, afskaffe en virksomheds pligt til at ansætte en ny arbejdstager til afløsning, når en ældre arbejdstager fratræder tidligt, sænke procentsatsen for støtteberettigelse fra 80 % til 60 % af den almindelige arbejdstid, hvilket giver flere deltidsansatte mulighed for at være med, og tilskynde til, at den flittigt benyttede en bloc-model bliver brugt mindre end den kontinuerlige model ved at give en større grad af indkomstkompensation til arbejdsgiverne i forbindelse med den kontinuerlige model i sammenligning med en bloc-modellen (90 % i forhold til 55 %). Ungarn, Nederlandene og Det Forenede Kongerige belønnede også de arbejdstagere, der udsætter deres pension, med yderligere pensionstillæg for hvert år, man arbejder ud over pensionsalderen (i Nederlandene op til 70 år).

I nogle medlemsstater var det generelle budgetmæssige motiver, som var den afgørende faktor for de politiske forandringer, der vedrører ældre arbejdstagere. I 2011 besluttede den spanske regering som følge af elendige offentlige finanser at hæve pensionsalderen fra 65 til 67 år i perioden 2013-2027. Desuden vil arbejdstagerne skulle bidrage mere for at kunne få en grundpension. Endelig steg minimumsalderen for adgang til tidlig tilbagetrækning fra 61 til 63 år, selv om dem på 61 år stadig kan komme i betragtning i krisetider. Bestemmelserne om delvis tilbagetrækning forblev uændret. I Letland resulterede i krisen i en dyb økonomisk recession. Reaktionen var at indføre en foranstaltning for at begrænse muligheden for at få folkepension og arbejde samtidig (efterfølgende annulleret efter juridiske indvendinger), afskaffe mulighederne for tidlig tilbagetrækning i 2011 og øge bidragene til grundpensionen. De to første foranstaltninger førte specifikt til en brat nedgang (over 40 %) i antallet af pensionister i arbejde, hvilket var udtryk for, at ældre arbejdstagere valgte at forlade arbejdsmarkedet, inden de nye foranstaltninger trådte i kraft, og for at undgå usikkerhedsmomenter omkring den fremtidige politiske udvikling. Letland indførte også et program i form af statsstøttede arbejdspladser, hvorved en

stor andel (74 %) af arbejdstagere i alderen inden tilbagetrækning fandt varig beskæftigelse i løbet af tre måneders deltagelse.

Seniorpolitik på virksomhedsplan

Fokus på politikker

Seniorpolitik på virksomhedsplan påvirkes af de overordnede politiske udviklingsmønstre i de forskellige lande. Den fokus på seniorpolitik, der f.eks. er i Sverige, går også igen i de to konkrete eksempler fra Sverige, regionalforvaltningen i Kiruna og Vattenfall. Begge organisationer har en målrettet og integreret seniorpolitik med fokus på generel efteruddannelse, kompetenceudvikling, informationstilvejebringelse og fleksible arbejdsforhold. Det er målet at udvikle kompetencer og tilpasningsevne blandt ældre arbejdstagere og fastholde dem i beskæftigelse.

Kompetenceudvikling og videnoverførsel

Virksomheder i andre medlemsstater, der markerer sig ved at have fremsynede strategier med hensyn til seniorpolitik, har ikke nødvendigvis gennemført en selvstændig seniorpolitik, men har undertiden i stedet fælles fokus på beskæftigelsesegnethed eller sikrer, at arbejdstagernes kompetencer fortsat er relevante i hele den periode, en arbejdstager er på arbejdsmarkedet. Sådanne virksomhedsorganisationer interesserer sig for medarbejdernes beskæftigelsesegnethed i hele deres arbejdsliv og på tværs af aldersgrupper. Ældre arbejdstagere er ofte en specifik målgruppe i forbindelse med programmer vedrørende beskæftigelsesegnethed, hvor fastholdelse af kompetencer hos ældre arbejdstagere er af stor betydning. Eksempler herpå omfatter Barco i Belgien, Abengoa i Spanien, KPN og DHV i Nederlandene og MOL-koncernen i Ungarn.

I adskillige af disse konkrete virksomheder lægger man også vægt på videnoverførsel på tværs af generationerne. Denne overførsel kan bestå af: personaleplanlægning, inddragelse af ældre ansatte i virksomhedens efteruddannelse og registrering af den ofte implicite viden, de har opnået i løbet af deres karriere. Eksempler herpå er MOL-koncernen i Ungarn og regionalforvaltningen i Kiruna i Sverige. Inddragelse af ældre ansatte som uddannelsesmentorer var nogle gange en reaktion på krisen, idet uddannelsesbudgetterne blev reduceret.

Fleksible arbejds- og tilbagetrækningsmuligheder

Muligheder for fleksible arbejdsordninger for ældre arbejdstagere er et andet punkt i forbindelse med virksomheders tilgang til seniorpolitik. I Nederlandene tilbyder KPN og DHV fleksible arbejdsordninger (deltidsansættelse) til de ansatte, herunder ældre arbejdstagere. Aspektet vedrørende seniorpolitik i forbindelse med denne tilgang er, at fleksible arbejdsordninger tilskynder ældre arbejdstagere til at blive i beskæftigelse, idet der er mulighed for en mere smidig overgang til pensionisttilværelsen.

Delvis eller fleksibel tilbagetrækning er en anden mulighed for at håndtere overgangen fra arbejdsliv til pensionisttilværelse, og det er en mulighed, som i stadig

større grad vinder gehør hos de politiske beslutningstagere og – som de konkrete eksempler viser – hos arbejdsgiverne. Et eksempel er den fleksible tilbagetrækningspolitik, man anvender i "amtsrådet" i Cambridgeshire i Det Forenede Kongerige. Politikken giver de berettigede ansatte (på 55 år og derover, som har været med i pensionsordningen i mindst tre måneder) ret til at anmode om at gå permanent ned i arbejdstid (20 % eller mere) eller skifte til en stilling med færre forpligtelser eller mindre ansvar, samtidig med at man har adgang til sine akkumulerede pensionsydelse. På Fords fabrik i Valencia, Spanien, deltager størstedelen af fabriksarbejderne på 61 år og derover i den statsstøttede ordning for delvis tilbagetrækning, der giver ældre arbejdstagere mulighed for at reducere deres arbejdstid med op til 85 %. Selv om man er forpligtet til at ansætte én yngre medarbejder for hver medarbejder på delpension, er ordningen fortsat omkostningsbesparende set ud fra et arbejdsgiversynspunkt i betragtning af de betydelige anciennitetspræmier, som de ældre medarbejdere i virksomheden nyder godt af. Borealis Agrolinz Melamin GmbH i Østrig begyndte i større udstrækning at anvende ordningen for delvis tilbagetrækning under omstruktureringen efter den økonomiske krise i 2008, hvilket faldt sammen med den østrigske regerings reformer af ordningen.

Små virksomheders behov

De konkrete eksempler giver også indblik i seniorpolitikken i små virksomheder. Eksemplerne Made in Inox i Belgien og Proniks i Letland viser, at tabet af selv en enkelt medarbejder i betragtning af den specifikke viden, der er nødvendig i virksomheden, kan være et stort problem. Disse virksomheder foretrækker også ældre erfarne medarbejdere, der plejer at have den ofte sjældne, specifikke ekspertise, som er nødvendig for at udføre arbejdet. Disse medarbejdere stiller typisk beskedne lønkrav og kommer med få indvendinger, når de påtager sig særdeles specifikke og til tider fysisk krævende job. Som sådan har de virksomheder, man har set på i undersøgelsen, i betragtning af manglen på arbejdskraft en god forretningsmæssig grund til at satse på ældre medarbejdere og tilpasse arbejdsopgaverne til de personlige omstændigheder.

Andre virksomhedstiltag

Arbejdsgiverne kan have stærke incitamenter til at fremme fratrædelse af medarbejdere, der har opsparet et betydeligt anciennitetsrelateret beløb. Hos Ford i Valencia kan det anciennitetsrelaterede beløb udgøre 60 % af grundlønnen. Anciennitetsrelaterede udbetalinger blev dog også angivet som en måde, hvorpå man i MOL-koncernen i Ungarn anerkender indsatsen og motivationen hos ældre arbejdstagere.

De konkrete eksempler viser også, at beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre medarbejdere i løbet af 2008-2010 kun faldt i nogle få af de omfattede virksomheder, til trods for at man i mange tilfælde valgte at benytte sig af tidlig tilbagetrækning. I Vattenfall i Sverige tegnede tidlig tilbagetrækning sig for 90 % af de mistede arbejdspladser som følge af omstrukturering i perioden – og det til trods for virksomhedens brede vifte af seniorpolitiske tiltag. Den gennemsnitlige pensionsalder steg dog i løbet af 10-års-perioden som reaktion på de seniorpolitiske tiltag.

Konsekvenserne af den nationale politik

Endelig blev det i de konkrete tilfælde generelt ikke angivet, at den nationale politik, der blev indført som reaktion på krisen, var af særlig stor betydning med hensyn til udviklingen af virksomhedsorganisationernes seniorpolitik, selv om virksomhederne i mange tilfælde tydeligvis drog fordel af de lovmæssige incitamenter i forbindelse med tidlig eller gradvis tilbagetrækning og ansættelse af ældre arbejdsløse. Når der var tale om mere grundlæggende og varige reformer, var der en virkning. Reformen af ordningen for delvis tilbagetrækning i Østrig påvirkede Borealis' beslutning om at gå væk fra muligheden for tidlig tilbagetrækning og over til delvis tilbagetrækning i forbindelse med omstruktureringen. Der var også utilsigtede konsekvenser. Reformen af pensionssystemet i Letland i 2009 påvirkede Proniks negativt, idet reformen var skyld i, at adskillige ældre medarbejdere selv sagde op for at være berettiget til en bedre pensionsordning, inden reformerne slog igennem.

Konklusioner

Lande og virksomheder overvejer og drøfter seniorpolitik på forskellige måder. Alle lande har en politik, der på en eller anden måde opfylder denne funktion, men den samlede tilgang i forbindelse med politikkerne varierer. Reformkursen varierer fra land til land, og det haster heller ikke lige meget med at målrette initiativer mod ældre arbejdstagere. I nogle tilfælde og især under den økonomiske afmatning blev ældre arbejdstagere ofte ikke betragtet som højt prioriterede grupper. Der var større bekymring om beskæftigelsesegnetheden blandt yngre arbejdstagere. Da krisen ramte de yngre arbejdstagere uforholdsmæssigt hårdt i forhold til andre aldersgrupper, var der ofte god grund til at opprioritere denne gruppe frem for ældre arbejdstagere.

Relativt set har den økonomiske krise, der begyndte i 2008, ikke haft nogen negativ indvirkning på erhvervsfrekvensen blandt ældre arbejdstagere. I de fleste af de omfattede lande steg beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere, mens den faldt for alle andre aldersgrupper. I nogle konkrete eksempler som f.eks. hos BT i Det Forenede Kongerige steg andelen af ældre arbejdstagere faktisk. I mange medlemsstater og virksomheder affødte finanskrisen ikke nogen grundlæggende ændringer af seniorpolitikkerne, men der skete nogle mindre justeringer af de eksisterende politikker med det formål at gøre det tillokkende at gå senere på pension. I lande, hvor der skete en betydelig forværring af de offentlige finanser, blev der gennemført betydelige aldersrelaterede politiske reformer. Disse reformer (f.eks. i Ungarn, Letland og Spanien) havde dog ikke udtrykkelig fokus på seniorpolitik som sådan, men havde tydeligvis et omkostningsreducerende rationale. Virksomhedsorganisationernes øgede brug af delvis tilbagetrækning og fortsatte brug af ordninger for tidlig tilbagetrækning var instrumenter, der havde til formål at reducere de ældre arbejdstageres input i form af antal ydede arbejdstimer eller antallet af ansatte. Dette var ikke desto mindre kun ét af en række anvendte arbejdsmarkedstilpasningstiltag, og den samlede beskæftigelsesfrekvens blandt ældre arbejdstagere forblev relativt stabil.

På virksomhedsniveau skete ændringerne i seniorpolitikken generelt mere gradvist – idet de udviklede sig på baggrund af langvarige tendenser med hensyn til personale- og ansættelsespolitik. Ældre arbejdstagere har i nogle tilfælde en højere alder end den lovbestemte pensionsalder. Der findes forskellige incitamerter: ordninger for fleksibel arbejdstid, økonomiske incitamerter (både for arbejdsgiverne og arbejdstagerne), arbejdsorganisationsindgreb som f.eks. kapacitetsstyringsvurderinger og tildeling af nye arbejdsroller. Der sættes i stadig større grad pris på værdien af en aldersmæssigt blandet arbejdsstyrke, og denne fordel er indlysende, når man bestræber sig på at sikre samhørighed på tværs af generationerne og videnoverførsel i virksomhederne. Disse "bløde" forandringer er til dels rettet mod aktuelle virksomhedsbehov, men er også en form for tilpasning til en fremtid, hvor demografisk aldring kan resultere i potentiel mangel på arbejdskraft og færdigheder og vil resultere i en ældre arbejdsstyrke.

Yderligere oplysninger:

John Hurley, forskningschef
joh@eurofound.europa.eu

Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irland
Telefon: (+35 1) 204 32 00
E-mail: information@eurofound.europa.eu
Internetadresse: <http://www.eurofound.europa.eu/>



doi:10.2806/31980

ISBN 978-92-897-1063-3

