



Aktivno in zdravo staranje za aktivno in zdravo starost

Analiza politik

Avtorji:

Kavaš Damjan
Koman Klemen
Kump Nataša
Majcen Boris
Sambt Jože
Stropnik Nada

Ljubljana, november 2015



Inštitut za ekonomska raziskovanja
Institute for Economic Research

KAZALO

1. IZHODIŠČA.....	1
2. ANALIZA POKOJNINSKIH SISTEMOV V SLOVENIJI IN V TUJINI	4
2.1 Gibanje števila upokojencev v Sloveniji	4
2.2 Možnosti predčasnega izstopa s trga dela	13
2.3 Pokojninski sistemi v izbranih državah	14
2.3.1 Avstrija	17
2.3.2 Nemčija	18
2.3.3 Finska	19
2.3.4 Nizozemska	20
3. DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA DELOVNO AKTIVNOST STAREJŠIH ZAPOSLENIH – METODOLOŠKI PRISTOP	21
3.1 Dejavniki, ki vplivajo na proces upokojevanja.....	21
3.2 Dejavniki, ki vplivajo na proces podaljšanega zaposlovanja	27
4. IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO UKREPOV NA PODROČJU PODALJŠANEGA ZAPOSLOVANJA IN ODLOŽENEGA UPOKOJEVANJA	28
4.1 Deležniki	28
4.2 Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v drugih državah	30
4.3 Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v Sloveniji – pretekle izkušnje	39
4.3.1 <i>Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v Sloveniji – država</i>	<i>39</i>
4.3.2 <i>Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v Sloveniji – podjetja</i>	<i>51</i>
4.4 Delovni pogoji za starejše: delovno okolje, organizacija dela, vpliv na zdravje starejših.....	53
4.4.1 <i>Dosedanji ukrepi na področju delovnih pogojev za starejše</i>	<i>55</i>
4.4.2 <i>Trenutno stanje na področju delovnih pogojev za starejše.....</i>	<i>57</i>
4.5 Možnosti za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja.....	57
5. ANALIZA PSPN	59
6. STRATEŠKA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO UKREPOV NA PODROČJU PODALJŠANEGA ZAPOSLOVANJA IN ODLOŽENEGA UPOKOJEVANJA.....	60
6.1 Izhodišča.....	60
6.2 Strateški dokumenti s področja trga dela	61
6.2.1 <i>Evropa 2020</i>	<i>61</i>
6.2.2 <i>Evropska strategija zaposlovanja</i>	<i>62</i>
6.2.3 <i>Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015 v Sloveniji</i>	<i>63</i>
6.2.4 <i>Nacionalni reformni program v Sloveniji</i>	<i>64</i>
6.2.5 <i>Partnerski sporazum</i>	<i>65</i>
6.2.6 <i>Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.....</i>	<i>66</i>
6.2.7 <i>Dokument »Pregled ukrepov za spodbujanje aktivnega staranja«</i>	<i>67</i>
LITERATURA	68

1. IZHODIŠČA

Dokument predstavlja povezavo med analitičnim delom DS3 projekta in predlogom ukrepov na področju podaljšane zaposlovanja in odloženega upokojevanja (DS3-M20 dokument). Dokument predstavlja pokojninske sisteme v Republiki Sloveniji in v tujini, analizira dejavnike, ki vplivajo na delovno aktivnost starejših, obravnava izhodišča za pripravo ukrepov na področju podaljšane zaposlovanja in odloženega upokojevanja, vsebuje PSPN analizo starejših na trgu dela in izpostavlja strateška izhodišča za pripravo ukrepov.

Zaradi leta trajajočega zniževanja rodnosti, zmanjševanja smrtnosti oz. daljšega trajanja življenja se še posebej v razvitem svetu srečujemo s pospešenim procesom staranja prebivalstva ter s spremembami in težavami, ki so s tem povezane. O staranju prebivalstva govorimo takrat, ko se delež prebivalstva nad izbrano starostno mejo (pogosto je to doseženih 65 let) povišuje glede na celotno prebivalstvo (Vertot, 2010, str. 3). V prvi meri je staranje prebivalstva civilizacijski dosežek, ki je posledica izrazito izboljšanih higienskih razmer, razvoja zdravstva in na splošno višje kakovosti življenja. Povečevanja števila starejših nikakor ne moremo obravnavati kot breme, saj tudi formalno neaktivni starejši prebivalci igrajo pomembno vlogo v družbi, ki bo z nadaljnjim staranjem prebivalstva le še večja.

Staranje prebivalstva je proces, na katerega že nekaj časa opozarjajo demografske projekcije. Staranje prebivalstva ima neugodne ekonomske posledice, saj povečuje stroške, povezane s staranjem prebivalstva (Kraigher, 2008, str. 44). Zaradi stalnega zniževanja rodnosti in podaljševanja življenjske dobe v zadnjih desetletjih se močno spreminja starostna sestava prebivalstva, saj je prebivalstvo vse starejše. To povzroča številne spremembe in je vzrok za nove izzive, za katere je treba čim prej najti čim ustrežnejše rešitve. Posledice staranja prebivalstva so številne. Lahko jih razdelimo vsaj na demografske, socialne, psihološke, kulturne, institucionalne, politične in ostale. Najbolj obsežne in družbeno občutljive so ekonomske ter socialne posledice staranja prebivalstva (Malačič, 2008, str. 795), saj naraščanje deleža prebivalstva, starega 65 let in več, pomembno vpliva na povečanje potreb in izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in za druge, s staranjem povezane izdatke. Torej so potrebne spremembe tudi na področju socialnega varstva, stanovanjske politike, zaposlovanja, urbanistične politike, izobraževalne politike, regionalne politike, ... Postopen proces staranja prebivalstva močno vpliva na odnose med generacijami (starejši - mladi, starejši - srednja generacija (30-55), mladi - srednja generacija (30-55)¹). Zato je treba odgovore na vprašanja družbe poiskati za vse generacije skupaj (dialog in medsebojno sodelovanje), in vprašanje staranja prebivalstva je tako eno od temeljnih družbenih vprašanj.

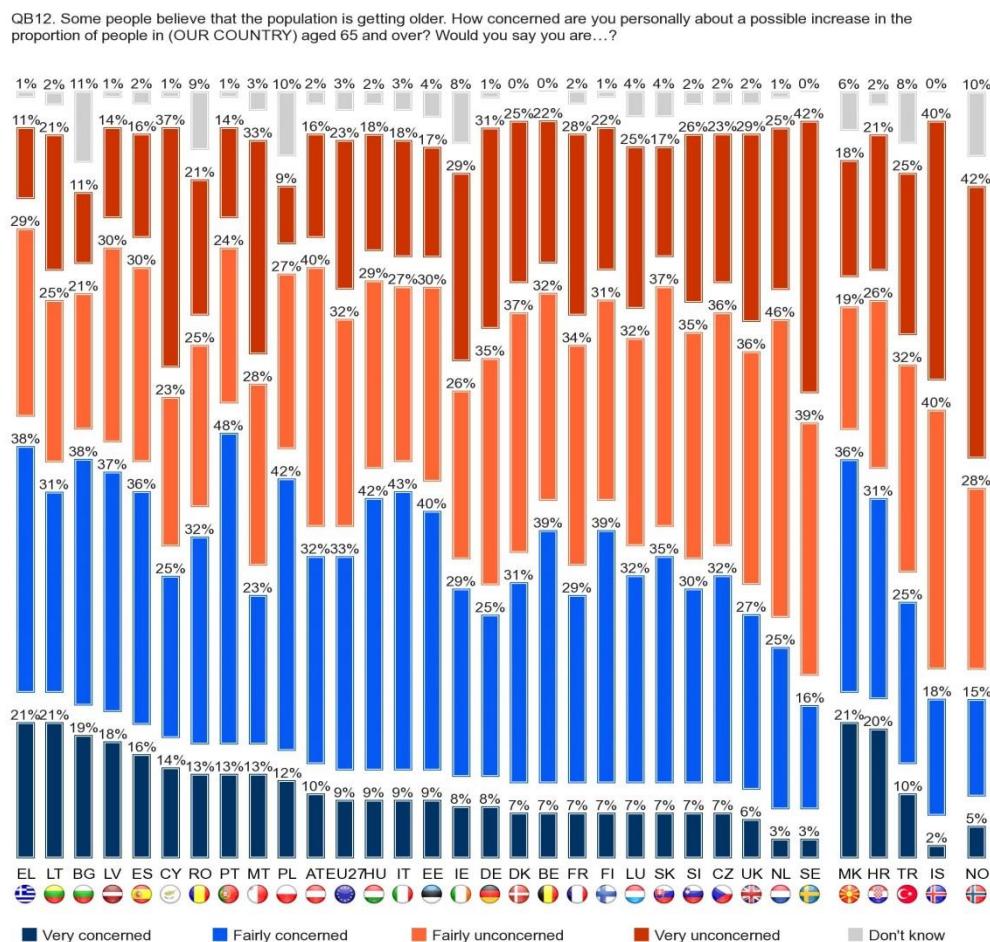
Dejstvo je, da statistični in javnofinančni podatki ter stroka že vrsto let opozarjajo na ta pojav, vendar se moramo zavedati, da je staranje prebivalstva tih proces, da se razvija dalj časa in povzroča posledice, ki jih je težko predvideti vnaprej (Vertot, 2010, str. 3). V veliki meri je to tudi posledica spreminjajočih razmer (podaljšano izobraževanje, fizično manj naporna dela, vendar večji stres, uvajanje novih tehnologij, globalizacijski pritiski), dejstvo je tudi, da se ne spreminja le narava dela, temveč tudi sami ljudje. Dojemanje obsega in pomembnosti vplivov staranja prebivalstva se razlikuje med stroko ter oblikovalci javnih politik na eni in politiko ter prebivalstvom na drugi strani.

¹ Starostna opredelitev se med državami oz. regijami spreminja. Ločimo srednjo generacijo (obdobje 30-55 let) v anglosaksonskih strokovnih gradivih imenujejo tudi sendvič generacija (»sandwich generation«). Starostna opredelitev se med institucijami spreminja, in sicer 40-60 v ZDA do 30-45 v Aziji. Osnovna značilnost sendvič generacije je, da sočasno skrbi za starše in za (odrasle) otroke.

Medtem ko stroka in tudi oblikovalci javnih politik že leta opozarjajo na problematiko staranja prebivalstva, pa prebivalstvo v staranju prebivalstva ne vidi večjega problema, kar ni le slovenska značilnost.

Evropska komisija je ob začetku evropskega leta aktivnega staranja in solidarnosti med generacijami 2012 predstavila raziskavo Eurobarometra, iz katere je razvidno, da se 71 % Evropejcev zaveda staranja prebivalstva Evrope, vendar je tak razvoj zaskrbljujoč le za 42 % ljudi (naslednja slika).

Slika 1: Mnenje vprašanih o zaskrbljenosti zaradi staranja družbe



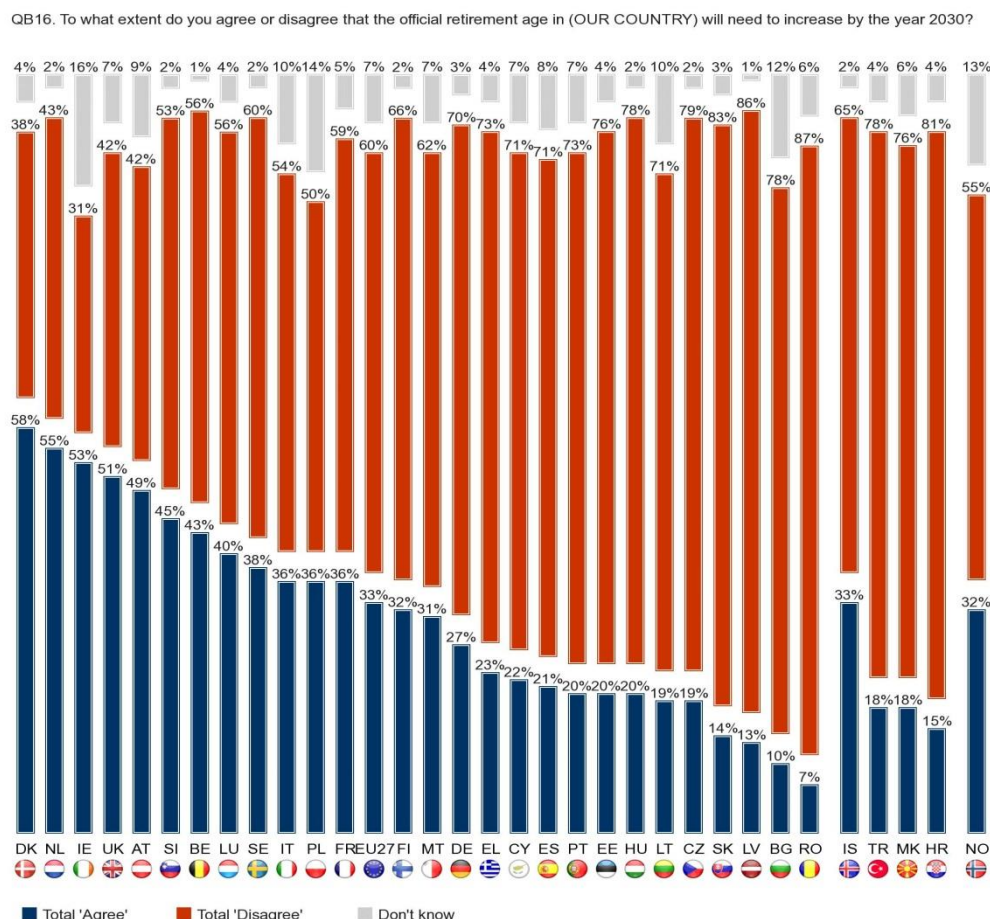
Vir: European Commission (2012c), "Active Ageing", Special Eurobarometer, 378.

Večina vprašanih meni, da imajo ljudje, stari 55 let in več, pomembno vlogo na ključnih družbenih področjih. Več kot 60 % je prepričanih, da bi moralo biti dovoljeno delati tudi po upokojitveni starosti, tretjina pa pravi, da bi tudi sami želeli delati dlje. Presenetljivo je, da se s tem bolj strinjajo ljudje blizu upokojitve, in tudi mlada generacija. Če pogledamo odgovore slovenskih respondentov, vidimo, da je bilo le 7 % vprašanih zaskrbljenih zaradi staranja družbe. Medtem ko je 32 % Slovencev prepričanih, da bi moralo biti dovoljeno delati tudi po upokojitveni starosti, pa je bilo kar 66 % odgovorov negativnih, kar je v primerjavi z ostalimi državami zelo veliko (v povprečju vseh držav je 32 % vseh vprašanih nasprotovalo omenjeni trditvi).

V smislu zaposlitve se samo tretjina Evropejcev strinja, da bi bilo treba uradno upokojitveno starost

do leta 2030 zvišati, čeprav je to jasna politična prednostna naloga v mnogih državah članicah. Vendar pa se močno podpira zamisel (61 %), da bi moralo biti delo dovoljeno tudi po doseženi upokojitveni starosti. 53 % oseb tako zavrača obvezno upokojitveno starost, vendar obstajajo med državami članicami ogromne razlike. V primeru Slovenije je odstotek tistih, ki se strinjajo, da bi bilo treba uradno upokojitveno starost do leta 2030 zvišati, relativno zelo visok, kar je presenetljivo. Odgovori po državah so prikazani na naslednji sliki.

Slika 2: Mnenje vprašanih o dvigu uradne upokojitvene starosti



Vir: European Commission (2012c), "Active Ageing", Special Eurobarometer, 378.

Staranje prebivalstva je torej proces, ki že ima oz. bo še imel izjemen vpliv na celotno družbeno življenje, predvsem pa bo vplival na potrebo po spremembi sistemov socialne zaščite (pokojnine, dolgotrajna oskrba, zdravstvo), saj se bistveno spreminja struktura aktivnega in neaktivnega prebivalstva v smeri zmanjševanja aktivnega prebivalstva in povečevanja izdatkov za neaktivno prebivalstvo. Če želimo ohraniti delež delovno aktivnega prebivalstva, bo potrebno sprejeti ustrezne aktivnosti tudi na trgu dela (dvig stopnje delovne aktivnosti pri starejših osebah²) in spremeniti (reformirati) pokojninski sistem, kar zahteva aktivnosti na področjih:

² V strokovni literaturi se starejše osebe, ki sodelujejo na trgu dela, najpogosteje opredeljuje kot starejši delavci ali pa tudi kot starejši zaposleni oz. starejši brezposelni. Običajno gre za osebe, stare nad 50 let oz., natančneje, od 50 do 65 let, vendar pa starostne meje niso enotno določene. Tako nekateri avtorji kot spodnjo mejo za

- podaljšanega zaposlovanja ter
- odloženega upokojevanja.

Zato bomo v gradivu analizirali pokojninske sisteme v Sloveniji in v tujini, analizirali dejavnike, ki vplivajo na podaljšano zaposlovanje/odloženo upokojevanje, ter ukrepe na trgu dela v tujini in v Sloveniji. Analiza temelji na statističnih podatkih, opravljenih analizah (tujina, Slovenija), strateških dokumentih (EU, Slovenija), zakonodaji (Slovenija) in opravljenih evalvacijah.

2. ANALIZA POKOJNINSKIH SISTEMOV V SLOVENIJI IN V TUJINI

2.1 Gibanje števila upokojencev v Sloveniji

Odločitve starejših ljudi o sodelovanju na trgu dela in o njihovem odhodu z njega so raznovrstne in kompleksne. Na odločitev starejših vpliva bistveno več dejavnikov kot pri mlajših ljudeh. V preteklosti je bilo večina upokojitev neprostovoljnih, saj so se ljudje upokojevali večinoma zaradi težav z zdravjem, odpuščanja, zakonodaje ipd. O prostovoljnem upokojevanju, pri čemer je mišljeno predvsem predčasno upokojevanje, lahko govorimo od konca sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Ljudje končujejo poklicne poti v različnih obdobjih, za vsakega posameznika pa je upokojitev lahko zelo stresna, saj se življenje čez noč spremeni. Nekateri, predvsem tisti, ki so za delo manj motivirani, ali tisti, za katere je delo stres, ostanejo doma takoj, ko je mogoče. V drugo skupino sodijo tisti, ki vztrajajo pri delu (v službi) tudi potem, ko dosežejo starostno mejo za upokojitev; tudi ti doživljajo stres, vendar ga jemljejo kot nekaj pozitivnega. Delovne naloge, poslovni stiki in novi izzivi so zanje spodbujajoči. Starejši ljudje, ki so v delovnem okolju opaženi in ocenjeni pozitivno, se redkeje odločajo za zgodnji odhod v pokoj. Nekaj manj kot 40 % delovno aktivnih prebivalcev med tistimi, ki so bili stari od 50 do 69 let in so sicer že prejeli katero izmed vrst pokojnin, je spomladi leta 2012 še vztrajalo pri delu zaradi finančnih razlogov. Upravičeno lahko tudi domnevamo, da ljudje slabo zaupajo pokojninskemu sistemu, saj je le slaba tretjina tistih, ki so povedali, da so še vedno delovno aktivni zaradi finančnih razlogov, pojasnila, da si želijo tako zagotoviti nekoliko višjo pokojnino. Nekoliko več kot 70 % jih je izjavilo, da so še delovno aktivni zaradi preživetja oz. zato, ker dohodki drugače ne bi zadostovali potrebam njihovega gospodinjstva (Lah, Svetin, Razpotnik, 2013, str. 17).

Tegobam, ki jih povzroča prehod iz aktivnega življenja v življenje upokojenca, se je mogoče delno izogniti s postopnim upokojevanjem. To lahko traja nekaj let, lahko pa samo nekaj mesecev. Gre za dogovor med delodajalcem in delojemalcem, da se posamezniku v času pred upokojitvijo postopoma zmanjšuje obseg dela in nalog, da ta svoje delo opravlja v delovnem času, ki je krajši od polnega, da dela od doma in podobno. Na ta način se zmanjša psihično breme osebe, ki se upokojuje, obenem pa se tako njeno znanje in izkušnje počasi prenesejo na druge zaposlene. Rezultati ankete kažejo, da je bilo spomladi 2012 sorazmerno malo oseb, ki so tudi po začetku prejemanja pokojnine nadaljevale delo, in sicer le 5 %. Nekoliko večji je bil delež tistih, ki so po začetku prejemanja starostne pokojnine želele nadaljevati delo – 9 %. 7 % oseb pa se je pred upokojitvijo odločilo za možnost, da delajo s krajšim delovnim časom (Lah, Svetin, Razpotnik, 2013, str. 17).

opredelitev starejših delavcev postavljajo starost nad 45 let, drugi starost nad 55 let (npr. Eurostat, SURS), zgornja meja pa običajno ni natančno določena. Čeprav ni širše sprejete definicije »starejše osebe«, bomo v gradivu starejše delavce/brezposelne pojmovali kot zaposlene/brezposelne v starosti nad 55 let, razen če bo izrecno napisano drugače.

Slovenija je z novim zakonom ZPIZ-2 naredila pomemben premik pri spremembi pokojninskega sistema. Zakonsko določena starost ob upokojitvi se bo postopoma višala tudi za ženske in bo leta 2020 dosegla 65 let. Še vedno pa obstaja možnost zgodnejše upokojitve, če ima oseba 40 let delovne dobe (za ženske za delovno dobo obstaja še prehodno obdobje do leta 2018) pri 60. letih za moške in ženske, a ženske bodo to starost postopoma dosegle leta 2019. Slovenski pokojninski sistem še vedno omogoča znižanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine zaradi skrbi za otroke in služenja obveznega vojaškega roka za dve tretjini njegovega dejanskega trajanja. Vendar novi zakon v primerjavi s predhodnim močno omejuje možnost za znižanje starostne meje, saj je pogoj za uveljavljanje pravice do znižanja starostne meje, da je upravičenec že dosegel 38 oziroma 40 let delovne dobe brez dokupa, hkrati pa je postavljena relativno visoka starostna meja za znižanje. Na ta način je Slovenija učinkovito zaprla možnosti za zgodnje upokojevanje. Ob tem je potrebno še dodati, da padanje števila invalidskih upokojencev kaže na uspešno preprečevanje zgodnjega vstopanja v pokojninski sistem preko invalidske pokojnine.

Tabela 2.1 prikazuje število upokojencev konec leta v obdobju med 2000 in 2014. Število starostnih upokojencev se je iz leta v leto povečevalo in tako je bilo konec leta 2014 za 50 % več starostnih upokojencev kot konec leta 2000. Stopnja rasti števila upokojencev se je v tem obdobju povečevala in se v letih od konca 2009 do konca 2012 gibala okrog štirih odstotkov (leta 2011 skoraj 5 odstotkov). Visok porast števila starostnih upokojencev v tem obdobju lahko pripišemo gospodarski krizi in s tem povezanemu odpuščanju, vse večjemu upokojevanju »baby boom« generacije ter napovedim sprememb pokojninske zakonodaje. Konec leta 2013 je bilo število starostnih upokojencev za 2,7 % višje kot leto pred tem, leta 2014 pa »le« še za 1,7 %. Manjši porast števila starostnih upokojencev lahko pripišemo tudi delovanju pokojninske reforme – to je zaostritvi zakonskih pogojev za starostno upokojitev, ki so stopili v veljavo z začetkom leta 2013.

Tabela 2.1: Število upokojencev iz obveznega zavarovanja po vrstah pokojnin, stanje na dan 31. 12. po posameznih letih

	Starostni	Invalidski	Družinski in vdovski skupaj*	Družinski*	Vdovski*	Delni starostni	Skupaj
2000	284.911	97.802	88.195	85.974	2.221	14	470.922
2001	291.556	97.698	89.740	83.118	6.622	28	479.022
2002	297.965	97.632	91.758	80.470	11.288	41	487.396
2003	304.558	96.564	92.316	77.399	14.917	73	493.511
2004	312.521	96.892	93.600	75.146	18.454	103	503.116
2005	318.401	96.600	93.404	72.039	21.365	121	508.526
2006	327.613	95.186	91.721	67.417	24.304	150	514.670
2007	337.355	93.999	91.559	64.179	27.380	184	523.097
2008	348.054	92.954	91.624	61.261	30.363	226	532.858
2009	361.011	91.568	92.194	58.445	33.749	246	545.019
2010	376.374	90.641	92.927	55.893	37.034	291	560.233
2011	392.876	89.954	93.536	53.232	40.304	364	576.730
2009	411.290	89.016	95.825	52.643	43.182	433	596.564
2013	422.503	88.006	95.603	51.926	43.677	547	606.659
2014	429.509	86.699	94.409	46.539	47.870	738	611.355

Vir: Letna poročila ZPIZ.

*Opomba: Povprečno število uživalcev družinskih pokojnin se skozi leta zmanjšuje, predvsem zaradi z ZPIZ-1 uveljavljene delitve dotedanje pravice do družinske pokojnine na dve pravici, na družinsko in vdovsko pokojnino. Ta delitev onemogoča objektivno primerjavo gibanja števila uživalcev družinske pokojnine z gibanji v preteklih letih. Njihovo število se zmanjšuje, ker je prirast le posledica priliva novih uživalcev družinske pokojnine, ne pa tudi vdovske, ki se izkazuje ločeno.

Zgornje ugotovitve potrjuje tudi Tabela 2.2, saj se je leto pred pokojninsko reformo (2012) starostno upokojilo čez 30.000 oseb, leta 2013 17.000 in leta 2014 le še 8.378 oseb. Vendar moramo biti pri sklepanju o razlogu za zmanjševanja priliva med starostne upokojence previdni in upoštevati tudi dejstvo, da so se v letih pred pokojninsko reformo in še v letu 2013 upokojili (skoraj) vsi, ki so imeli izpolnjene pogoje že po ZPZ-1 in da je število oseb, ki bi imele izpolnjene pogoje za starostno upokojitev po ZPIZ-2 dejansko zelo majhno. Potrebno je omeniti še relativno nizko število uživalcev delnih starostnih pokojnin, ki pa se iz leta v leto povečuje.

Število invalidskih upokojencev se v opazovanem obdobju, z izjemo leta 2004, vseskozi zmanjšuje in je bilo konec leta 2014 za 11,3 % nižje kot konec leta 2000. Zniževanje števila invalidskih upokojencev je deloma posledica spremenjene zakonodaje, večje enotnosti dela izvedenskih organov, deloma pa drugih razlogov, kot so velikost in gibanje populacije zaposlenih delavcev, stopnja organiziranosti in razvitosti zdravstva, varstva pri delu v najširšem smislu ter vrste in število bolezni in poškodb. Vzroki nastanka invalidnosti so predvsem bolezni in poškodbe zunaj dela, poškodbe pri delu in poklicne bolezni pa imajo na upokojevanje manjši vpliv (ZPIZ, 2015). Na podlagi zmanjševanja števila invalidskih upokojencev lahko rečemo, da invalidska upokojitev ni realna možnost predčasnega izhoda s trga dela, če zanjo ne obstaja primeren razlog.

Tabela 2.2: Število novih starostnih in invalidskih upokojencev po posameznih letih

Novi upokojenci	Starostni	Invalidski	Skupaj
2008	14.783	1.914	16.697
2009	17.163	1.779	18.942
2010	19.456	1.818	21.274
2011	16.835	2.113	18.948
2012	29.914	2.439	32.353
2013	17.622	2.044	19.666
2014	13.239	1.499	14.738

Vir: Interni podatki ZPIZ za obdobje 2008–2012 in letna poročila ZPIZ za leta 2013 in 2014.

Iz naslova invalidnosti ZPIZ ne izplačuje le invalidskih pokojnin, ampak tudi posamezna nadomestila delovnim invalidom. Spremembe o pravicah iz invalidskega zavarovanja so se začele uporabljati s 1. 1. 2003. Pravice invalidov, ki so jih pridobili pred letom 2003, so ostale nespremenjene tudi po uveljavitvi novih določb, a vsaka sprememba v stanju njihove invalidnosti po letu 2003 pomeni usklajitev obstoječih pravic po starem zakonu z novimi zakonskimi določbami. Tako hkrati obstajajo prejemniki pravic iz invalidnosti po starem (ZPIZ) in po novem zakonu³, vendar se število delovnih invalidov po starem zakonu zmanjšuje, povečuje pa se število delovnih invalidov po novem zakonu. Spremenjene zakonske določbe so večinoma izrazito znižale zneske nadomestil, ki jih prejemajo delovni invalidi, in tudi na ta način zaprle delne izhode s trga dela (Kump, Stanovnik, 2009, str. 1). Zaradi različne narave posameznih nadomestil pred in po letu 2003 neposredna primerjava števila prejemnikov posameznega nadomestila ni mogoča. A podatki o skupnem številu prejemnikov nadomestil v Tabela 1.3 kažejo, da se je število prejemnikov nadomestil zniževalo od leta 2008 naprej. Pri tem lahko izrazimo pričakovanje, da se bo ob višanju zakonsko določene starosti ob upokojitvi število prejemnikov nadomestil povečalo.

Tabela 2.3 kaže, da se je število prejemnikov nadomestil zniževalo od leta 2008 naprej. Pri tem lahko izrazimo pričakovanje, da se bo ob višanju zakonsko določene starosti ob upokojitvi povečalo število prejemnikov nadomestil.

³ Sistem odmere nadomestil po ZPIZ-1, ki je začel veljati 1. januarja 2003, se bistveno razlikuje od prej veljavnega, medtem ko se je z ZPIZ-2 le preimenovala delna invalidska pokojnina v delno nadomestilo.

Tabela 2.3: Povprečno število uživalcev nadomestil po vrsti nadomestila, 2000-2014

	Vrsta nadomestila do 31.12.2002				Vrsta nadomestila od 1.1.2003				Skupaj
	Za čas čakanja in čas poklicne rehabilitacije	Za čas čakanja na drugo ustrezno zaposlitev	Zaradi dela s skrajšanim delovnim časom*	Zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu	Delna invalidska pokojnina/delno nadomestilo	Za čas poklicne rehabilitacije	Začasno nadomestilo	Nadomestilo za invalidnost	
2000	215	11.973	12.856	14.323	-	-	-	-	39.367
2001	210	13.861	12.659	14.814	-	-	-	-	41.544
2002	214	15.275	12.999	15.400	-	-	-	-	43.888
2003	243	16.585	13.408	15.594	14	1	-	19	45.864
2004	211	17.489	13.310	15.578	772	21	1	761	48.143
2005	135	17.349	12.690	14.398	2.853	117	12	3.348	50.902
2006	70	17.043	11.893	13.150	4.620	199	30	5.768	52.773
2007	30	16.481	11.197	11.677	6.057	255	63	7.713	53.473
2008	15	15.923	10.452	10.338	7.720	267	116	9.816	54.647
2009	8	15.142	6.158	8.859	9.113	277	188	11.297	51.042
2010	4	14.197	5.235	7.433	10.083	301	253	12.396	49.902
2011	3	13.133	4.643	6.126	10.764	333	322	13.252	48.576
2012	2	11.996	4.266	5.310	11.836	360	398	14.316	48.484
2013	1	10.860	3.289	4.567	12.444	350	473	14.968	46.952
2014	0	9.634	2.275	4.085	13.291	334	539	15.748	45.906

Vir: Letna poročila ZPIZ.

Predpisana starost za pridobitev pravice do starostne pokojnine se je za ženske od uveljavitve ZPIZ-1 začela postopno višati vsako leto za 4 mesece. Tudi po ZPIZ-2 se zviševanje predpisane starosti nadaljuje. Najnižja možna starost se je tako v letu 2014 zvišala na 58 let in 4 mesece, sočasno z zahtevano pokojninsko dobo brez dokupa, ki se je zvišala na 38 let in 8 mesecev. Pri 20 letih pokojninske dobe se je zahtevana starost zvišala na 62 let, pri 15 letih zavarovalne dobe pa na 64 let. Predpisane starosti in dolžine pokojninske oziroma zavarovalne dobe za pridobitev pravice do starostne pokojnine za moške se v obdobju veljavnosti ZPIZ-1 niso spreminjale. Z ZPIZ-2 pa se postopno podaljšuje minimalna starost, ki se je v letu 2014 zvišala na 58 let in 8 mesecev ob 40 letih pokojninske dobe brez dokupa ter pri 20 letih pokojninske dobe na 64 let.

Tabela 2.4 prikazuje gibanje povprečne dosežene starosti pri novih upokojencih.

Dejanske povprečne (starostne) upokojitvene starosti žensk ne sledijo dinamiki predpisanega zviševanja zahtevane starosti za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Tako se je v obdobju 2005–2014 povprečna upokojitvena starost zvišala od 57 let in 3 mesece na 58 let in 11 mesecev. Razlogi za počasnejšo rast dejanske povprečne upokojitvene starosti so možnosti, ki jih je določal ZPIZ-1 za znižanje predpisane starosti (zaradi skrbi za otroke in zaradi vstopa v obvezno zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti) ter upoštevanje dodane dobe za izpolnitev pogoja manjkajoče pokojninske dobe. ZPIZ-2 ne omogoča več upoštevanja dodane dobe, možnosti zniževanja predpisane starosti za pridobitev pravice do starostne pokojnine zaradi skrbi za otroke in vstopa v zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti pa so bistveno omejene. V primerjavi z letom 2013 se je povprečna upokojitvena starost žensk v letu 2014 zvišala za pet mesecev. Tako kot v letu 2013 je bil tudi v letu 2014 pretežni del starostnih pokojnin žensk uveljavljen še po prehodnih določbah ZPIZ-2, ki omogočajo upokojitev po ZPIZ-1, če je upravičenka zanj izpolnjevala pogoje 31. decembra 2012. Podatki o povprečni starosti še ne izkazujejo učinkov novega zakona.

V obdobju 2005–2014 se je do leta 2009 dejanska povprečna (starostna) upokojitvena starost moških povečevala, nato pa je začela padati. V letu 2005 je znašala 61 let in 8 mesecev, v letu 2014 pa 60 let in 11 mesecev. Povprečna upokojitvena starost v letu 2014 je ostala enaka, kot je bila v letu 2013. Gibanje povprečne dejanske upokojitvene starosti je pogojevala možnost zniževanja starostne meje zaradi skrbi za otroke in možnost doseganja predpisane pokojninske dobe z upoštevanjem dodane dobe. Ostrejši pogoji za pridobitev te pokojnine, uveljavljeni z ZPIZ-2, pa še ne kažejo večjih učinkov, ker tudi med moškimi, ki so se upokojili v letu 2014, prevladujejo upokojeni po pogojih iz ZPIZ-1.

Povprečna starost prejemnikov invalidskih pokojnin je v manjši meri pogojena s predpisi, ki omogočajo pridobitev te pravice. Nanjo lahko vpliva le starost, do katere so zavarovancem s preostalo delovno zmožnostjo zagotovljene pravice na tej podlagi. Ta pa se je tako z ZPIZ-1 kakor tudi z ZPIZ-2 zvišala. Povprečna starost žensk, ki so pridobile pravico do invalidske pokojnine, je v letu 2014 znašala 51 let, moških pa 54 let in 3 mesece. V obeh primerih povprečne upokojitvene starosti, dosežene v posameznih koledarskih letih, nihajo.

Tabela 2.4: Povprečna dosežena starost pri novih starostnih in invalidskih upokojencih iz obveznega zavarovanja, po spolu, 2000–2014

	Starostni upokojenci				Invalidski upokojenci			
	Ženske		Moški		Ženske		Moški	
	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci
2000	56	1	61	0	48	9	52	11
2001	56	2	62	0	49	1	53	3
2002	56	5	62	2	49	7	53	6
2003	56	6	62	2	49	9	53	8
2004	57	3	62	6	49	10	53	10
2005	57	3	61	8	50	1	53	11
2006	57	4	61	8	50	4	53	5
2007	57	7	61	10	50	8	54	9
2008	57	7	61	11	51	7	54	3
2009	58	1	62	0	51	11	54	8
2010	58	5	61	10	51	9	54	8
2011	58	8	61	9	52	2	54	11
2012	58	2	61	3	50	11	54	2
2013	58	6	60	11	51	5	53	9
2014	58	11	60	11	51	0	54	3

Vir: Letna poročila ZPIZ.

Na povprečno starost ob starostni upokojitvi vplivajo tudi v zakonu določeni bonusi in malusi. Iz podatkov v Tabeli 2.5 so prikazani podatki o številu prejemnikov starostnih pokojnin, ki so se uveljavljali trajno.

Tabela 2.5: Število novih starostnih upokojencev, ki uveljavljajo povečanja oziroma zmanjšanja pokojnin

	Starostni upokojenci s povečanjem-bonusi			Starostni upokojenci z zmanjšanjem-malusi		
	Ženske	Moški	Skupaj	Ženske	Moški	Skupaj
2003	88	332	420	0	351	351
2004	192	469	661	0	407	407
2005	158	406	564	0	439	439
2006	185	480	665	0	432	432
2007	230	599	829	0	466	466
2008	252	551	803	0	444	444
2009	367	651	1.018	0	491	491
2010	495	890	1.385	0	787	787
2011	349	660	1.009	0	459	459
2012	648	1.091	1.739	0	558	558
2013	488	929	1.417	49	253	302
2014	373	787	1.160	122	153	275

Vir: Letna poročila ZPIZ.

Število povečanj in zmanjšanj je bilo najvišje v obdobju med letoma 2010 in 2013, ko se je pričakovala nova pokojninska zakonodaja. Zanimivo pa je, da je v celotnem obdobju število upokojencev, ki uveljavljajo povečanje pokojnine, višje od števila tistih, ki uveljavljajo njeno zmanjšanje. Očitno so trajna zmanjšanja pokojnin tako velika, da opravljajo svojo vlogo in stimulirajo aktivno dobo, vsaj dokler niso izpolnjeni pogoji za prejemanje polne pokojnine.

Iz Tabele 2.6 je razvidna povprečna dopolnjena pokojninska doba. Seveda lahko pričakujemo, da bo zviševanje dopolnjene pokojninske dobe ob upokojitvi vsaj deloma sledilo zaostrovanju pokojninskih pogojev, a moramo upoštevati dejstvo, da je mogoča upokojitev že z dopolnjenimi 15 leti pokojninske dobe. Tako je povprečna dopolnjena pokojninska doba starostnih upokojencev iz posameznega koledarskega leta odvisna pretežno od njihove strukture. Povprečna dopolnjena pokojninska doba invalidskih upokojencev prav tako niha iz leta v leto in je odvisna od strukture prejemnikov.

Tabela 2.6: Povprečna dopolnjena pokojninska doba pri novih starostnih in invalidskih upokojencih iz obveznega zavarovanja, po spolu, 2000–2014

	Starostni upokojenci				Invalidski upokojenci			
	Ženske		Moški		Ženske		Moški	
	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci
2000	33	7	37	3	25	6	28	3
2001	33	11	37	1	25	4	28	2
2002	34	1	37	0	25	4	28	0
2003	34	5	37	5	26	4	28	11
2004	35	1	37	9	26	3	28	9
2005	35	4	38	0	25	11	28	4
2006	35	8	38	4	26	10	28	1
2007	35	10	38	3	26	6	28	7
2008	36	0	38	3	27	0	28	0
2009	35	8	38	2	26	8	28	3
2010	35	6	38	0	27	1	28	1
2011	34	11	37	9	27	4	28	1
2012	35	4	37	3	26	1	26	7
2013	36	1	37	11	27	10	27	8
2014	36	3	38	1	27	3	28	4

Vir: Letna poročila ZPIZ.

Zelo zanimiv je skupni učinek starosti ob upokojitvi in podaljševanja življenjskega pričakovanja na povprečno dobo prejemanja pokojnin. Podatki v Tabeli 2.7 kažejo, da se je povprečna doba prejemanja starostnih in invalidskih pokojnin močno zvišala, kar lahko pripišemo prepočasnemu zviševanju dejanske starosti ob upokojitvi in podaljševanju življenjskega pričakovanja.

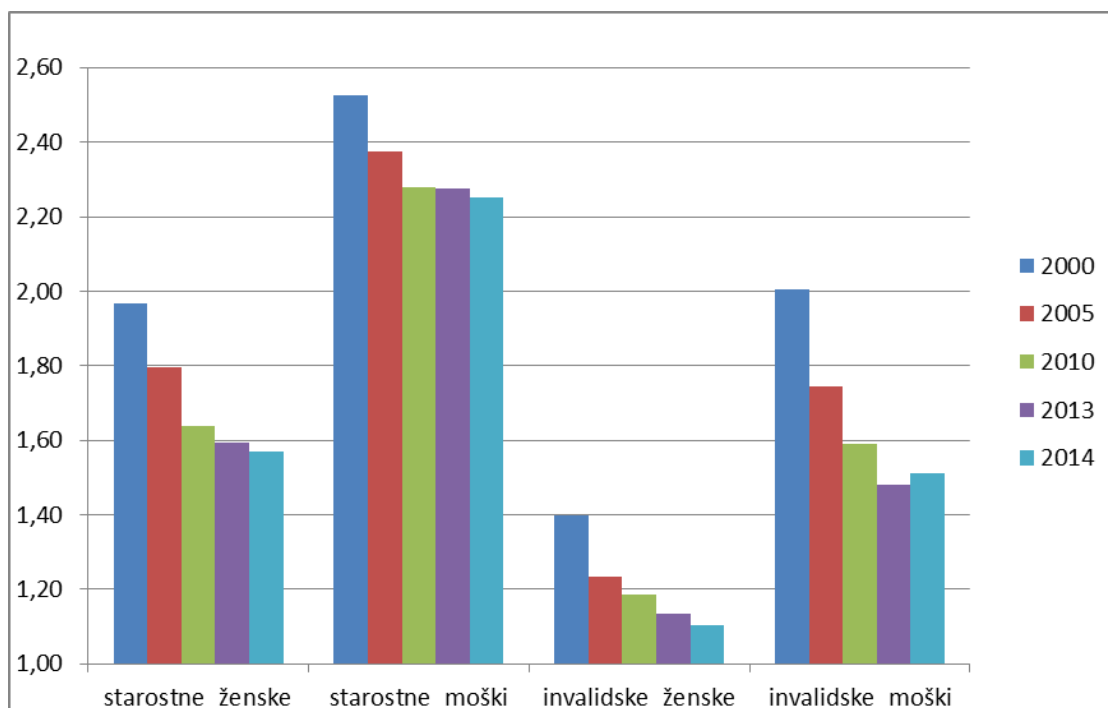
Iz Slika 2.1 lahko razberemo, da se je razmerje med povprečno pokojninsko dobo in dobo prejemanja starostne pokojnine v obdobju med letoma 2000 in 2014 zelo znižalo.

Tabela 2.7: Povprečna doba prejemanja pokojnine užívalcev, ki jim je prenehala pravica do pokojnine, po vrsti pokojnine in spolu, 2000–2014

	Starostni upokojenci				Invalidski upokojenci				Družinski in vdovski upokojenci skupaj	
	Ženske		Moški		Ženske		Moški			
	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci	Leta	Meseci
2000	17	1	14	9	18	3	14	1	13	5
2001	15	11	14	1	18	2	14	6	12	5
2002	16	3	15	1	19	7	14	11	12	11
2003	18	0	15	7	19	11	15	3	13	2
2004	18	8	15	10	20	1	15	7	12	8
2005	19	8	16	0	21	0	16	3	12	1
2006	19	3	16	0	21	11	16	3	12	11
2007	20	3	16	3	22	0	16	10	12	6
2008	20	10	16	4	22	1	17	1	13	4
2009	21	6	16	7	23	0	17	2	13	5
2010	21	8	16	8	22	10	17	8	11	6
2011	21	8	16	4	23	2	17	11	12	2
2012	22	4	16	8	23	8	18	4	11	7
2013	22	8	16	8	24	6	18	8	12	6
2014	23	1	16	11	24	8	18	9	12	6

Vir: Letna poročila ZPIZ.

Slika 2.1: Razmerje med povprečno dopolnjeno pokojninsko dobo in povprečno dobo prejemanja pokojnine



Vir: Letna poročila ZPIZ, lasten izračun.

Na grafu primerjamo povprečno dopolnjeno pokojninsko dobo tistih upokojencev, ki se upokojujejo, in povprečno dobo prejemanja pokojnine tistih upokojencev, ki jim je pravica prenehala (so umrli).⁴ Razmerje je v vseh letih in pri obeh tipih pokojnin višje za moške, kar je pričakovano, saj imajo moški višjo dopolnjeno pokojninsko dobo in nižje življenjsko pričakovanje. Leta 2000 je bil povprečni čas plačevanja v pokojninsko blagajno za ženske še enkrat daljši od povprečnega časa prejemanja pokojnine, medtem ko so moški 2,5-krat dlje vplačevali v pokojninsko blagajno, kot pa prejemali pokojnino. Razmerje se je v celotnem obdobju slabšalo in tako so leta 2014 ženske v povprečju za vsako leto prejemanja starostne pokojnine delale le še 1,57 leta. Pri moških je bilo znižanje manjše, saj je bilo to razmerje leta 2014 2,25 leta. Velike razlike med moškimi in ženskami so tudi pri invalidskih pokojninah. Razmerje med povprečno dopolnjeno pokojninsko dobo in povprečnim časom prejemanja invalidske pokojnine se je za ženske zelo zmanjšalo. Če so leta 2000 ženske za leto prejemanja invalidske pokojnine v povprečju v pokojninsko blagajno plačevale 1,4 leta, je to razmerje leta 2014 znašalo le še 1,1 leta. Pri moških invalidskih upokojencih je slika bistveno boljša in precej podobna razmerju pri starostnih pokojninah žensk, a tudi pri moških je prišlo do padca razmerja v opazovanem obdobju od 2 leta 2000 do 1,5 leta 2014.

2.2 Možnosti predčasnega izstopa s trga dela

V prejšnjem podpoglavju smo govorili predvsem o gibanju števila upokojencev, njihovi dopolnjeni delovni dobi, starosti in letih prejemanja pokojnine. Omenili smo, da novi zakon zvišuje zakonsko določeno starostno mejo ob upokojitvi in da lahko pričakujemo višjo tudi dejansko starost ob upokojitvi. Prejšnja pokojninska reforma (prehod od ZPIZ na ZPIZ-1 leta 1999) je imela nižji vpliv na dejansko starost ob upokojitvi od pričakovanega. Predvsem se je izkazalo, da so imele velik vpliv možnosti, ki jih je določal ZPIZ-1 za znižanje predpisane starosti (zaradi skrbi za otroke in zaradi vstopa v obvezno zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti) ter upoštevanje dodane dobe za izpolnitev pogoja manjkajoče pokojninske dobe. Nov zakon ZPIZ-2 je močno omejil te možnosti. Še vedno je mogoče znižanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine zaradi skrbi za otroke⁵ in služenja obveznega vojaškega roka za dve tretjini njegovega dejanskega trajanja. Vendar novi zakon v primerjavi s predhodnim močno omejuje možnost za znižanje starostne meje, saj je pogoj za uveljavljanje pravice do znižanja starostne meje, da je upravičenec že dosegel 38 oziroma 40 let delovne dobe brez dokupa, hkrati pa je postavljena relativno visoka starostna meja za znižanje.

Obstaja še nekaj drugih možnosti predčasnega izstopa s trga dela, na katere je potrebno biti pozoren pri kakršnikoli spremembah pokojninskega sistema:

1. Predčasna pokojnina, do katere je upravičena ženska stara najmanj 58 let in 8 mesecev z najmanj 39 leti pokojninske dobe, in moški star najmanj 59 let z najmanj 40 leti pokojninske dobe (postopoma se za moške in ženske povečuje starost do leta 2018 na 60 let in zahtevana dopolnjena pokojninska doba za ženske na 40 let). Predčasna pokojnina pa je povezana s trajnim zmanjšanjem oziroma malusi v višini 0,3 % odmerjene pokojnine za vsak manjkajoč mesec. Ker je zahtevana dopolnjena pokojninska doba visoka in ker so malusi visoki in trajni, je število predčasnih upokojitev zelo majno (glej Tabela 2.5).

⁴ Ker je življenjsko pričakovanje teh upokojencev, ki so ravnokar upokojeni, višje od življenjskega pričakovanja tistih upokojencev, ki so prenehali prejemati pokojnino, in ker je bila dopolnjenja pokojninska doba v preteklosti v povprečju nižja, bi bil ta kazalec še nižji, če bi upoštevali tako dopolnjeno pokojninsko dobo kot tudi dobo prejemanja pokojnin istih upokojencev.

⁵ Dodaten pogoj je, da je zavarovanec skrbel za otroka v prvem letu njegove starosti, kar dejansko pomeni, da je užival pravico do nadomestila iz naslova starševstva. Pred tem so zmanjšanje starosti uveljavljali tudi moški, po zakonski spremembi pa bo to bolj izjema.

2. Invalidska pokojnina. Glede na padanje števila invalidskih upokojencev v obdobju med letoma 2000 in 2014 lahko sklepamo, da so kriteriji za upravičenost do invalidske pokojnine visoki in zato invalidnosti ne moremo šteti kot možnosti za predčasen beg s trga dela, če za to ni pogojev.
3. Prejemanje nadomestil za delovne invalide. Nižanje višine nadomestil od leta 2003 naprej zmanjšuje privlačnost teh oblik izstopa s trga dela. To potrjuje tudi padanje skupnega števila prejemnikov nadomestil.
4. Vdovska pokojnina. Podatki ZPIZ-a ne omogočajo objektivne primerjave gibanja števila prejemnikov vdovskih pokojnin. Zakon omogoča, da vdova oziroma vdovec praviloma pridobi pravico do vdovske pokojnine, če je dopolnil(a) 54 let in 6 mesecev starosti (do leta 2022 se bo starost povečala na 58 let). Na upravičenost do vdovske pokojnine pomembno vpliva še določilo, da če do smrti zavarovanca ali uživalca pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja še ni dopolnil(a) 54 let in 6 mesecev starosti, dopolnil(a) pa je pet let manj, pridobi to pravico po preteku čakalne dobe (ko dopolni starostni pogoj).
5. Prehod s trga dela v brezposelnost in nato v upokojitev. Delež oseb, ki preidejo iz brezposelnosti v neaktivnost zaradi upokojitve, med vsemi novimi upokojenci se je v opazovanem obdobju močno povečalo, kar je razvidno iz Tabela 2.8. Leta 2014 je bila skoraj polovica novih upokojencev pred tem brezposelnih. Očitno brezposelnost predstavlja možnost za predhodni izhod s trga dela. Še posebej naklonjeno starejšim brezposelnim osebam, ki so tik pred upokojitvijo, je določilo, da se zavarovancu, ki je starejši od 57 let ali ima najmanj 35 let zavarovanja, pri ponovnem uveljavljanju pravice do denarnega nadomestila v zavarovalno dobo za odmero pravice do denarnega nadomestila všteva ves čas, ko je bil zavarovan, vključno s časom prejemanja denarnega nadomestila. Pri ostalih zavarovancih se v zavarovalno dobo za odmero pravice do denarnega nadomestila upošteva le čas, ki še ni bil upoštevan pri prejšnjem morebitnem nadomestilu.

Tabela 2.8: Osebe, ki preidejo iz brezposelnosti v neaktivnost zaradi upokojitve, 2008–2014

Leto	Novi invalidski in starostni upokojenci	Število oseb, ki preidejo iz brezposelnosti v upokojitev	Delež oseb, ki se upokojijo direktno iz brezposelnosti med vsemi novimi upokojenci
2008	16.697	4.932	29,5
2009	18.942	5.775	30,5
2010	21.274	7.302	34,3
2011	18.948	9.718	51,3
2012	32.353	10.523	32,5
2013	19.666	8.511	43,3
2014	14.738	7.032	47,7

Vir: Letna poročila ZPIZ in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Mesečne informacije.

2.3 Pokojninski sistemi v izbranih državah

Pokojninski sistemi evropskih držav se med seboj v marsičem razlikujejo, a v vseh državah se v povezavi s pokojninskimi sistemi pojavlja isto vprašanje: »Kako zagotoviti finančno vzdržen pokojninski sistem, ki bo prejemnikom zagotavljal primerne oziroma dostojne prihodke v času upokojitve?« Sedanja kriza je temu vprašanju zaradi potrebe po konsolidiranju javnih financ pripisala še večji pomen.

Zgodovinski pogled na pokojnine nam pokaže, da so bile pokojnine uvedene v trenutku, ko je bilo življenjsko pričakovanje le malo višje od zakonsko določene upokojitvene starosti. Šele ko se je življenjsko pričakovanje podaljševalo, so se ljudje začeli upokojevati prej. Za države OECD velja, da so se leta 1949 moški v povprečju upokojili pri starosti 64,3 leta, medtem ko je bila povprečna starost pri upokojitvi leta 1999 62,9 leta. Ženske so se leta 1949 v povprečju upokojevale pri starosti 62,9 leta in leta 1999 pri starosti 61,1 leta (OECD, 2013b, str. 26). Seveda se je v istem obdobju življenjsko pričakovanje močno povečalo. V OECD državah je v povprečju dejanska upokojitvena starost nižja od zakonsko določene upokojitvene starosti za 0,8 leta za moške in 0,4 leta za ženske. Med državami pa so ogromne razlike. V Luksemburgu je dejanska upokojitvena starost za moške nižja od zakonsko določene za 7,4 leta, medtem ko je ta razlika v Belgiji in Franciji dobrih 5 let. Zanimivo je dejstvo, da je povprečna dejanska upokojitvena starost še leta 1970 za moške znašala 68,4 leta in za ženske 66,4 leta. Po dolgem obdobju zniževanja dejanske upokojitvene starosti se je ta trend končal kmalu po letu 2000.

Sistem sprotnega prispevnega kritja ali kot bolj poznan »*pay-as-you-go*«¹ pokojninski sistem, ki je značilen predvsem za države kontinentalne Evrope in tudi Slovenijo, se je v preteklosti izkazal za zelo uspešnega pri zmanjševanju revščine pri starejših. Dandanes pa je glavna skrb držav s tem sistemom, kako vzdrževati takšen uspeh in hkrati zagotoviti, da stroški zagotavljanja pokojnin ne bodo prehudo breme za prihodnje generacije. Države z manjšimi javnimi pokojninskimi sistemi, kot so na primer anglo-saksonske države, se bolj ukvarjajo s primernimi pokojninskimi prejemki z višanjem vključenosti v zasebne pokojninske sheme in zviševanjem prispevne stopnje.

Pokojninski izdatki so za veliko večino evropskih držav ocenjeni za naslednjih 40 let. To je razumljivo, saj se ocenjuje, da se bo življenjsko pričakovanje pri starosti 65 let v naslednjih petdesetih letih zvišalo kar za pet let in tako pomembno vplivalo na višje število upokojencev. Zato je v večini držav splošno sprejeto dejstvo, da bo v prihodnje treba spreminjati pravila pokojninskega sistema. Ob vsaki spremembi je potrebno oceniti negativne socialne in ekonomske učinke ukrepov, ki vodijo v finančno vzdržan pokojninski sistem. Ob tem se je potrebno zavedati, da so pomembni predvsem dolgoročni učinki sprememb in ne le kratkoročni vplivi.

Če na kratko povzamemo, kakšne spremembe so posamezne države v zadnjih petih letih vpeljale v svoje pokojninske sisteme, lahko rečemo, da je bil najbolj pogost ukrep dvig zakonske starosti ob upokojitvi. Meja 67 let je zdaj že običajna upokojitvena starost. Nekatere države so upokojitveno starost pomaknile celo višje, na 68 oz. 69 let. Vse več držav v svoje pokojninske sisteme vgrajuje mehanizme, ki stroške pokojninskega sistema avtomatično prilagajajo demografskim, ekonomskim in finančnim parametrom. Za premagovanje kratkoročnih proračunskih omejitev pa države največkrat uporabijo ukrep zamrznitve ravni pokojnin. Le nekaj držav je v tem obdobju vpeljalo bolj korenite spremembe. Češka je uvedla pokojninski sistem določenih prispevkov (*»defined-contribution scheme«*), medtem ko sta dve državi (Poljska, Madžarska) opustili zasebne sheme, osnovane na kapitalnem pokritju. Posledice reform so, da bodo osebe, ki danes vstopajo na trg dela, prejele nižje pokojnine v primerjavi z generacijami sedanjih upokojencev. Upokojevanje pri kasnejši starosti bo omililo to zmanjšanje (zaradi daljše delovne dobe), a pričakovane pokojnine so nižje. Pričakovano zmanjšanje prihodnjih pokojnin pa je lahko različno glede na višino dohodka v delovni dobi. Države se med seboj razlikujejo, a večina držav je zaščitila prejemnike nizkih dohodkov. Grčija in Portugalska sta pokojnine zmanjšali precej manj za osebe, ki sodijo v spodnjo četrtino dohodkovne porazdelitve. Švedska je zaščitila prejemnike nizkih dohodkov v primerjavi s prejemniki povprečnih dohodkov, a so spremembe hkrati zvišale pričakovane pokojnine za 20 % oseb z najvišjimi dohodki. V Avstriji, na

Finskem in v Italiji so znižanja pokojnin enakomerna za vse višine dohodkov. Veliko držav je dodatno zaprlo možnosti za zgodnje upokojevanje (OECD, 2013b, str. 17-26).

Glavni cilji pokojninskih reform v OECD državah so (OECDb, 2013, str. 18-25):

1. **Široka pokritost tako z obveznim pokojninskim sistemom kot s prostovoljnimi pokojninskimi shemami.** Ukrepi, usmerjeni v ta cilj, so se v zadnjih letih pojavili predvsem v naslednjih treh oblikah: (a) uvajanje privatnih pokojninskih zavarovanj poleg javnega pokojninskega sistema, (b) uvedba ali razširitev obveznih poklicnih pokojnin in (c) avtomatična vključitev v prostovoljne pokojninske sheme.
2. **Primernost (dostojnost) višine pokojninskih prejemkov** je pomembna predvsem za posameznike z nizkimi dohodki. Tako nekatere države poskušajo zagotoviti primernost pokojnin z uvedbo minimalne pokojnine (nedavno Finska). Norveška je spremenila način za izračun pokojnine, ki je sedaj odvisna tudi od višine dohodka in ne le od odmernega odstotka.
3. **Finančna vzdržnost in zmožnost plačevanja obljubljenih pokojnin** davkoplačevalcem in plačevalcem prispevkov. Precej pogost ukrep za doseganje finančne vzdržnosti je omejitev indeksacije pokojnin. Češka, Madžarska in Norveška ne indeksirajo več pokojnin s stopnjo rasti plač, medtem ko so Avstrija, Grčija, Portugalska in tudi Slovenija zamrzile rast pokojnin. Velike spremembe v načinu izračuna pokojnin je uvedla Norveška, kjer bo višina pokojnin, ki jo bodo prejeli danes mladi, odvisna tudi od življenjskega pričakovanja, hkrati pa bo pokojnina odvisna od vplačanih prispevkov v celotni delovni dobi in ne več le v najboljših letih. Nekatere države srednje Evrope (Madžarska, Poljska, Slovaška) so spremenile ravnotežje med javnimi in zasebnimi shemami, da bi preusmerile finančna sredstva od zasebnih shem v državni proračun.
4. **Spodbude za daljšo aktivnost tekom življenja in višje varčevanje v obdobju zaposlenosti.** Spodbude se pojavljajo v treh oblikah: (a) zvišati zakonsko določeno upokojitveno starost, (b) primernejše spodbude za delo po doseženi upokojitveni starosti (bonusi, višje pokojnine) in (c) manj oziroma nič možnosti za zgodnje upokojitve. Večina držav OECD je zvišala starost na 65 do 67 let in več. Večina držav tudi izenačuje upokojitveno starost moških in žensk (v zadnjih letih Češka, Estonija, Grčija, Hrvaška, Italija, Litva, Malta, Poljska, Slovenija, Slovaška, Velika Britanija). Za države, ki zviševanje upokojitvene starosti povezujejo z zviševanjem življenjskega pričakovanja (Ciper, Danska, Grčija, Italija, Nizozemska, Slovaška), pa velja, da bo upokojitvena starost v prihodnosti višja od 67 let. Ob tem je potrebno povedati, da bodo ti avtomatski mehanizmi zviševanja upokojitvene starosti stopili v veljavo postopoma v prihodnosti. Na primer, na Češkem se bo od leta 2044 naprej upokojitvena starost vsako leto zvišala za dva meseca, kljub dejstvu, da bo takrat že znašala 67 let. Nekatere države spodbujajo ostajanje na trgu dela z bonusi za starejše zaposlene (Irska), nekatere zagotavljajo višjo pokojnino za osebe, ki se upokojijo po zakonsko določeni starosti (Španija, Francija), nekatere države (Švedska) pa zmanjšujejo stopnjo prispevkov za delodajalce za zaposlene, ki so že dosegli upokojitveno starost in ostajajo zaposleni. Velika večina držav pa ima v svoji pokojninski zakonodaji uvedene maluse v primeru predčasnega upokojevanja. Veliko držav je omejilo možnosti za zgodnje upokojevanje kot tudi možnosti za podaljševanje brezposelnosti (Španija) ali vstop v sheme invalidskih pokojnin (Avstrija, Belgija, Bolgarija, Danska).
5. **Administrativna učinkovitost**, ki vodi k minimiziranju stroškov delovanja pokojninskega sistema, je pomembna tako za javne kot tudi zasebne sheme. Nekatere ocene razkrivajo, da zasebne pokojninske sheme zgolj za svoje delovanje porabijo od 20 % do 40 % prispevkov.
6. **Diverzifikacija virov dohodka v času upokojitve** glede na pokojninsko shemo (javni in zasebni viri), vse tri pokojninske stebre in različne oblike financiranja (sistem s sprotnim kritjem in naložbeni sistem). Politike za diverzifikacijo in varnost prihrankov lahko združimo v eno od štirih glavnih oblik: (a) prostovoljni pokojninski skladi, katerih vlogi sta tudi povečanje možnosti za

investiranje zaposlenih in povečevanje konkurence med skladi (Češka, Slovaška, Poljska in Velika Britanija), (b) zakonodaja, ki daje posameznikom večjo možnost izbire, na kakšen način se njihovi pokojninski prihranki investirajo v pokojninske sklade (Estonija, Madžarska, Poljska), (c) zmanjševanje omejitev pri investicijskih možnostih z namenom, da bi spodbudili večjo diverzifikacijo portfeljev pokojninskih skladov, ter (d) ukrepi za izboljšanje solventnosti pokojninskih skladov.

Našteti cilji so si velikokrat med seboj nasprotujoči, zato je skupni končni učinek sprememb v pokojninskem sistemu treba natančno oceniti.

Navodilo Evropske komisije je, da morajo biti pokojnine primerne oziroma dostojne. OECD (2013b, str. 60-61) govori o primernih pokojninah v več oblikah. Če upoštevamo ožjo definicijo, lahko rečemo, da so pokojnine primerne, če zagotavljajo minimalno potrebna sredstva v starosti. Po širši definiciji so pokojnine primerne, če omogočajo zadovoljevanje denarnih in nedenarnih potreb. Najširša definicija, ki je tudi najbližje sprejetosti v družbi, pa pokojnino opredeljuje kot primerno, če zamenjuje prejemnikove zasluge v tolikšni meri, da mu v času upokojitve omogoča obdržati standard, ki je primerljiv s standardom v času zaposlenosti.

V nadaljevanju predstavljamo glavne značilnosti pokojninskih sistemov v Avstriji, Nemčiji, na Finskem in Nizozemskem.

2.3.1 Avstrija

Pokojninski sistem v Avstriji je javni sistem določenega prejemka (»defined-benefit public scheme«), v katerem prejemniki najnižjih pokojnin prejemajo še dodatek.

Upokojitvena starost v Avstriji je 65 let za moške in 60 za ženske, ki pa se bo med letoma 2024 in 2033 izenačila z upokojitveno starostjo za moške. Do starostne pokojnine je upravičena oseba, ki je bila zavarovana 180 mesecev (15 let) v zadnjih tridesetih letih ali 300 mesecev (25 let) v celem življenju. V primeru dejansko plačanih prispevkov zadostuje 180 mesecev. Obdobje zavarovanja obsega obdobje dejanskega plačevanja prispevkov (zaposlitev ali prostovoljno plačevanje) ali obdobje delnega plačevanja prispevkov (»Ersatzzeiten«).

Pokojnine se izračunavajo na podlagi plač v najboljših 24 letih (do leta 2028 se bo upoštevalo 40 najboljših let), letni odmerni odstotek pa je 1,78 %. Valorizacija preteklih plač za izračun novih pokojnin je enaka rasti plač. Indeksacija je zapletena in kompleksna, a lahko rečemo, da je bližje inflaciji kot rasti plač. Indeksacija je manj ugodna za višje pokojnine.

Za Avstrijo je značilno, da je dejanska upokojitvena starost precej nižja od zakonsko določene. Zgodnje upokojevanje je mogoče na podlagi:

- a. dolge zavarovalne dobe: trenutno zadostuje 37,5 leta, a se bo do leta 2017 zvišala na 40 let. Hkrati se po zvišala tudi starost kot pogoj, in sicer od 63 let in osem mesecev (v letu 2012) na 65 let za moške ter od 58 let in osem mesecev na 60 let za ženske;
- b. dolge delovne dobe: 40 let za ženske in 45 let za moške skupaj s starostnim pogojem 62 let za moške in 57 let za ženske (postopoma se bo starost izenačila z moškimi) (malus na leto: 4,2 %);
- c. dolge zavarovalne dobe in fizično napornega dela: 45 let, starost 60 za moške in 55 za ženske (malus na leto: 1,8 %);

- d. »koridor« upokojitev: starost 62 let in 37,5 leta zavarovalne dobe (postopno zvišanje na 40 let) (malus na leto: 5,1 %);
- e. invalidnosti: po reformi invalidskih pokojnin so osebe, rojene po letu 1964, upravičene do zdravstvene ali poklicne rehabilitacije namesto do začasne invalidske pokojnine.

Upokojevanje po doseženih pogojih je nagrajeno s 4,2 odstotki za dodatno leto. Po 68. letu tega povečanja ni več. Zaposleni, ki odložijo upokojitev, plačujejo prispevke. Mogoče je kombiniranje zaposlitve in upokojitve, a obstajajo omejitve. Upokojenci, ki imajo manj kot 65 let, lahko zaslužijo na mesec največ 376,26 EUR, drugače izgubijo pokojnino v celoti. Ko je dosežena starost 65 let, so dovoljeni neomejeni dohodki od dela in pokojnine.

Vir: OECD, 2013b, str. 215-217.

2.3.2 Nemčija

Pokojninski sistem v Nemčiji je sistem sprotne prispevnega kritja. Pokojnine se izračunajo na podlagi pokojninskih točk. Če je tako izračunana pokojnina prenizka, so prejemniki upravičeni še do drugih socialnih prejemkov.

Starostna pokojnina se začne plačevati, ko oseba doseže 65 let in en mesec, če je prispevke plačevala vsaj pet let. Od leta 2012 naprej se bo zakonsko določena starost v dvajsetih letih zvišala na 67 let. V letu 2014 je pod političnimi pritiski prišlo do znižanja zakonsko določene meje na 63 let, a za zelo omejeno skupino ljudi, in sicer za osebe, ki imajo najmanj 45 let delovne dobe in so bile rojene leta 1951 in 1952. Za kohorte, rojene med letoma 1953 in 1964, ki imajo zelo dolgo delovno dobo (45 let), se bo upokojitvena starost postopoma zviševala na 65 let. 65 let bo ostala upokojitvena starost za tiste s 45 let dolgo delovno dobo in rojene po letu 1964.

Leto prejemanja povprečne plače in plačevanja prispevkov prinese eno pokojninsko točko. Vsota pokojninskih točk se pomnoži z vrednostjo pokojninske točke, ki je leta 2012 znašala 336,84 EUR. Vrednost pokojninske točke je enaka za nove in obstoječe upokojence in se vsako leto indeksira glede na rast bruto plač. Pri indeksiranju se upoštevata še dva stabilizacijska faktorja, ki sta odvisna od sprememb v prispevni stopnji in sprememb v razmerju med številom standardiziranih upokojencev in med številom standardiziranih plačevalcev prispevkov.

Pokojnine se znižajo, če se oseba upokoji pred 65. letom. V pokojninskem sistemu je vgrajena varovalka, ki naj bi uravnavala vzdržnost pokojninskega sistema na način, da se valorizacija in indeksacija zmanjšujeta, ko se zvišuje razmerje med številom upokojencev in zavarovancev (osebe, ki plačujejo prispevke).

V Nemčiji obstaja še možnost dodatnega prostovoljnega pokojninskega zavarovanja in privatnih pokojnin, ki jih ponujajo banke, zavarovalnice in investicijski skladi. Privatne pokojnine so deležne davčnih olajšav in so subvencionirane.

Zgodnja upokojitev je mogoča pri starosti 63 let, če ima oseba najmanj 35 let delovne dobe, a je »kaznovana« s stalnim znižanjem pokojnine za 3,6 % za vsako manjkajoče leto. Tako so pokojnine ob zgodnji upokojitvi znatno nižje zaradi malusov in hkrati tudi dejstva, da oseba ni zbrala več pokojninskih točk. Invalidna oseba (najmanj 50 % invalidnost) se lahko starostno predčasno upokoji pri starosti 60 let, njen malus pa ne sme presegati 10,8 %. Ta starostna meja se bo postopoma zvišala

na 62 let. Upokojevanje po izpolnjenih pogojih je nagrajeno z višjim odmernim odstotkom za 0,5 % za vsak dodatni mesec dela.

Vir: OECD, 2013b, str. 256-259.

2.3.3 Finska

Na Finskem obstaja več pokojninskih shem. Obstaja osnovna državna pokojnina (državna pokojnina in zjamčena pokojnina), katere višina je odvisna od dohodkov prejemnika, in pa vrsta pokojninskih shem, ki temeljijo na preteklih zasluških in imajo načeloma zelo podobna pravila za različne skupine. Nekatere sheme za zaposlene v zasebnem sektorju so tudi deloma osnovane na kapitalnem pokritju (*»partially pre-funded«*), medtem ko imajo sheme za zaposlene v javnem sektorju naravo sistema sprotnega prispevnega kritja. Vrsta sheme nima neposrednega vpliva na samo višino pokojnine.

Upravičenost do državne pokojnine se presoja na podlagi ostalih dohodkov in oseba je upravičena do nje, če njeni ostali dohodki ne presežejo dohodkovne meje. Pogoj za državno pokojnino je status rezidenta in se izplačuje od 65. leta naprej. Pogoj za polno državno starostno pokojnino je 40 let bivanja na Finskem v svoji odrasli dobi, drugače oseba dobi sorazmerni del pokojnine.

Približno polovica zaposlenih na Finskem je vključena v shemo, ki temelji na preteklih prejemkih, zato je opisana v nadaljevanju. Starostna pokojnina se obračuna na podlagi vsakega zasluženega evra zavarovanca. Upošteva se obdobje med 18. in 68. letom. Starostna pokojnina se lahko izplačuje od 63. leta starosti oz. 62. leta za osebe, rojene pred letom 1952. V okviru te sheme odmerni odstotki znašajo 1,5 % v starosti 18-52 let, 1,9 % v starosti 53-62 let in 4,5 % v starosti 63-68 let. To pomeni, da imajo plače v višji starosti višjo težo pri izračunu pokojnine. Prejete plače so za potrebe izračuna prve pokojnine revalorizirane glede na rast plač (80 %) in inflacijo (20 %). Obstoječe pokojnine pa so indeksirane ravno obratno: 20 % glede na rast plač in 80 % glede na inflacijo. Od leta 2010 naprej se nove pokojnine zmanjšujejo glede na rast življenjskega pričakovanja v primerjavi z letom 2009. Prispevki na plače niso omejeni ne navzdol in ne navzgor, zato tudi ni omejitev pokojnine.

Po obeh shemah je mogoča tudi predčasna upokojitve po 62. letu starosti, pri čemer se znesek pokojnine zmanjša za 0,6 % pri pokojnini, ki je odvisna od preteklih zaslužkov, in za 0,4 % pri državni pokojnini za vsak mesec, ki manjka do zakonsko določene upokojitvene starosti. Za delo po zakonsko določeni upokojitveni starosti se pokojnina poveča za 1,5 % za vsako leto.

Polna osnovna državna pokojnina znaša približno petino povprečnega prejemka v državi. Oseba ni upravičena do državne pokojnine, če vsi prejemki presegajo postavljeno zgornjo mejo.

Starostno pokojnino sestavljata obe pokojnini skupaj, državna pokojnina in pokojnina, ki temelji na preteklih zasluških. Finska je leta 2011 uvedla zjamčeno pokojnino, kar pomeni, da državna pokojnina in pokojnina, ki temelji na preteklih zasluških, skupaj ne moreta biti nižji od določenega zneska.

Invalidska pokojnina se izplača po koncu najdaljšega mogočega obdobja prejemanja nadomestila za primer bolezni (300 dni), vse dokler so izpolnjeni pogoji za invalidsko pokojnino in dokler niso izpolnjeni pogoji za starostno pokojnino. Invalidska pokojnina sestoji iz državne pokojnine in pokojnine, ki je odvisna od preteklih zaslužkov. Invalidska pokojnina, ki je odvisna od preteklih zaslužkov, se izračuna tako, da se upošteva obdobje med nastankom invalidnosti in upokojitveno

starostjo. Višina pokojnine je odvisna od plač v petih letih pred nastankom invalidnosti. Lahko je polna ali pa delna (Evropska komisija, 2013c)

Družinska pokojnina se izplačuje zakoncu in otrokom umrlega in prav tako sestoji iz dveh delov: iz državne pokojnine in pokojnine, ki je odvisna od preteklih zaslužkov. Zakonec je upravičen do družinske pokojnine, ki je odvisna od preteklih zaslužkov, če je bil star vsaj 50 let v času smrti umrlega zakonca ali pa je prejemal invalidsko pokojnino vsaj tri leta. Dodatni pogoj je, da je moral biti zakon sklenjen pred 50. letom preživelega zakonca in je moral trajati vsaj pet let. Pokojnina za preživelega zakonca znaša med 17 % in 50 % pokojnine umrlega, odvisno od števila upravičenih otrok. Pokojnina za otroke znaša med 33 % in 83 %, odvisno od števila otrok in jo lahko prejemajo do dopolnjenega 18. leta. Za državno družinsko pokojnino pa velja, da preživeli zakonec prvih šest mesecev prejema osnovni znesek. Po preteku šestih mesecev je preživeli zakonec upravičen do tega zneska le, če preživlja mladoletne otroke in če je njegov dohodek pod določeno mejo. Državno družinsko pokojnino otroci prejemajo do 18. leta oz. do 21. leta, če se šolajo.

Zadnja obsežna reforma je bila izpeljana leta 2005, ko se je osnoval izračun pokojnin na podlagi zaslužkov v celotni življenjski dobi in ne več v zadnjih desetih letih. Takrat so se omejili tudi izhodi za predčasno upokožitev, kot je bila na primer pokojnina iz brezposelnosti.

Vir: OECD, 2013b, str. 247-250 in Zolyomi, Marin, Vanhuysse, Gasier, 2015, str. 7-10.

2.3.4 Nizozemska

Pokojninski sistem na Nizozemskem ima dva glavna stebra in sestoji iz univerzalne javne sheme (*»flat rate«*) in poklicnih shem, v okviru katerih pokojnine temeljijo na preteklih plačah. Čeprav delodajalci svojim zaposlenim niso zakonsko obvezani zagotoviti poklicnega pokojninskega zavarovanja, je na podlagi kolektivnih pogodb vanj vključeno kar 91 % vseh zaposlenih.

Osnovna starostna pokojnina se za vse rezidente začne plačevati pri starosti 65 let, a se bo starost do leta 2021 zvišala na 67 let. Po tem letu se bo starost prilagajala spremembam v življenjskem pričakovanju. Upokojevanje na podlagi poklicnih pokojninskih shem se običajno začne tudi pri starosti 65 let, z reformo pa se je zvišala minimalna starost, ko osebe lahko začnejo prejemati pokojnine, na 62 let.

Osnovna starostna pokojnina znaša 30 % povprečnega zaslužka. Par ne dobi dveh osnovnih pokojnin, ampak 1,4 krat višji znesek od osnovne starostne pokojnine. Upravičenec za vsako leto življenja ali bivanja v državi dobi 2 % polnega zneska.

Nizozemska ima veliko zasebnih pokojninskih skladov, poznajo pa tudi sheme posameznih delodajalcev in sheme, ki jih ponujajo zavarovalnice. Na začetku leta 2012 je bilo 93,5 % vseh zaposlenih, ki so bili vključeni v pokojninske sheme, vključenih v sheme določenega prejemka (*»defined-benefit schemes«*), ostali pa so vključeni v sheme določenih prispevkov (*»contribution defined schemes«*).

Velika večina zaposlenih, ki so vključeni v sheme vnaprej določenih pravic, bo prejela pokojnine, ki se bodo izračunale na podlagi povprečne plače v celotni delovni dobi in manj kot 1 % zaposlenih bo prejel pokojnino na podlagi zadnje plače. Če se pokojnina izračunava na podlagi zadnje plače, se odmerni odstotek za vsako leto dela poveča za 1,75 %, kar pomeni, da je nadomestna stopnja za 40

let delovne dobe 70 %. V večini shem, kjer se pokojnina odmerja na podlagi povprečne plače v celotnem delovnem obdobju, se za vsako leto dela odmerni odstotek poveča od 1,75 % do 2,15 %. Valorizacija preteklih plač za izračun prve pokojnine ni zakonsko določena in v praksi nastajajo razlike med shemami. V 90 % primerih se pretekle plače valorizirajo z rastjo povprečne plače, medtem ko se v 10 % upošteva inflacija. Podobno velja tudi za indeksacijo obstoječih pokojnin: okrog 55 % pokojnin se usklajuje z rastjo plač, 42 % z inflacijo in 3 % s kombiniranim indeksom.

Osnovna starostna pokojnina se ne more izplačevati pred dopolnjenim 65. letom starosti, hkrati pa se tudi ne more odložiti njenega prejemanja. Tako lahko zaposleni po 65. letu kombinirajo osnovno starostno pokojnino in plačo. Posamezne pokojninske sheme različno obravnavajo zaposlitev po 65. letu, a načeloma je mogoče kombinirati pokojnino in zaposlitev. Nekatere poklicne sheme celo omogočajo črpanje pokojnine in zaposlitev pri istem delodajalcu.

Vir: OECD, 2013b, str. 302-305.

3. DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA DELOVNO AKTIVNOST STAREJŠIH ZAPOSLENIH – METODOLOŠKI PRISTOP

Na delovno aktivnost starejših vplivajo številni dejavniki, vendar je potrebno dejavnike, ki vplivajo na podaljšano zaposlovanje, in dejavnike, ki vplivajo na odloženo upokojevanje, obravnavati skupaj.

V preteklosti so različne vede, kot so gerontologija, sociologija, psihologija, promocija zdravja, epidemiologija, obravnavale posamezne vidike (npr. pogoji dela in upokojitev, finančni položaj in upokojitev, trg dela in upokojitev), izjema je Naegele⁶, ki je že takrat zagovarjal celovit pristop. Podobno tudi analize pogosto temeljijo na analizi posamezne ravni, torej na ravni zaposlenega (mikro), na ravni organizacije (mezo) in na ravni družbe (makro). V zadnjih letih so raziskovalci v celovitih raziskovalnih projektih (številni kompetentni partnerji, večletne raziskave, znatna finančna sredstva) celovito analizirali dejavnike, ki so vplivali na upokojitev. Tu je potrebno izpostaviti predvsem naslednja projekta:

- »*Understanding employment participation of older workers*« (JPI UEP) ter
- »*Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe*« (MOPACT).

3.1 Dejavniki, ki vplivajo na proces upokojevanja

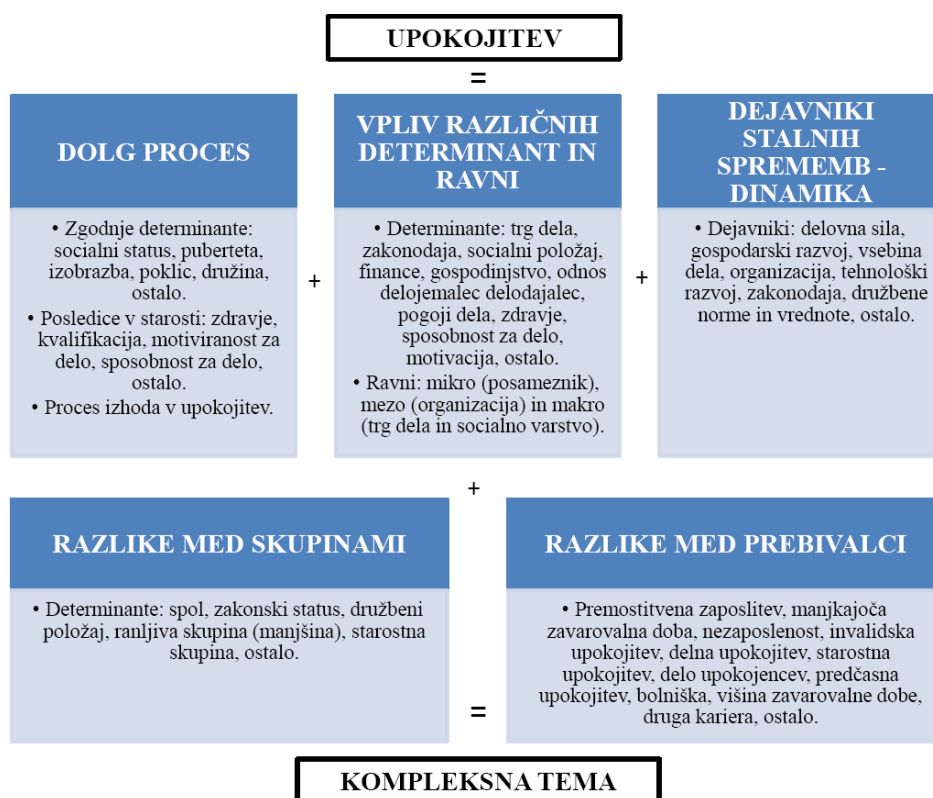
V okviru projekta »*Understanding employment participation of older workers*« (JPI UEP) so raziskovalci analizirali proces upokojitve, predvsem dejavnike, ki vplivajo na upokojitev in povezave med posameznimi dejavniki.

Upokojitev je proces, ki jo opredeljuje časovna dinamika, saj determinante iz mladosti (npr. socialni status, izobrazba, poklic) vplivajo na posledice v kasnejših letih (zdravje, motivacija, sposobnost za delo) in posledično tudi na sam izhod v upokojitev (postopno, neposredno). Pri tem so pomembne različne determinante (trg dela, zakonodaja, finančni položaj, pogoji dela) in ravni (posameznik, organizacija, družba). Odločitev posameznika je tako vedno posledica različnih determinant. Na

⁶ Naegele, G. 1992. Zwischen Arbeit und Rente – Gesellschaftliche Chancen und Risiken älterer Arbeitnehmer. Augsburg: MaroVerlag, 2nd edition, 2004.

odločitev vplivajo tudi dejavniki, ki se s časom spreminjajo, tako je danes med delovnimi aktivnimi veliko več žensk in starejših, z globalizacijo se je spremenila tudi sama narava dela (brisanje meje med delom in prostim časom), povečuje se delež enostarševskih družin, zaposleni morajo pogosto skrbeti za svoje starše. Stalno se spreminjajo tudi družbene norme in vrednote, povezane z delom in upokojitvijo. K temu je treba dodati spreminjajoče gospodarsko, tehnološko in politično okolje. Obstojijo tudi razlike med spoloma. Tako imajo ženske drugačne službe, večinoma zaslužijo manj, pogosto delajo le pogodbeno, imajo drugačno vlogo v družini in se večinoma upokojijo prej kot moški. V zadnjih letih so se spremenili tudi koncepti in poti upokojitve (postopno upokojevanje, premostitvene službe, ponovna aktivacija). Zaradi spreminjajočih razmer (gospodarske razmere, pokojninske reforme, reforme socialnih transferjev, reforme trga dela) so tudi med prebivalci razlike v sami zavarovalni dobi, obliki upokojitve ter času delovne aktivnosti (problematika brezposelnosti). Dejavniki, ki vplivajo na proces upokojevanja so prikazani na Sliki 3.1, in sicer po posameznih značilnostih.

Slika 3.1: Dejavniki, ki vplivajo na proces upokojevanja



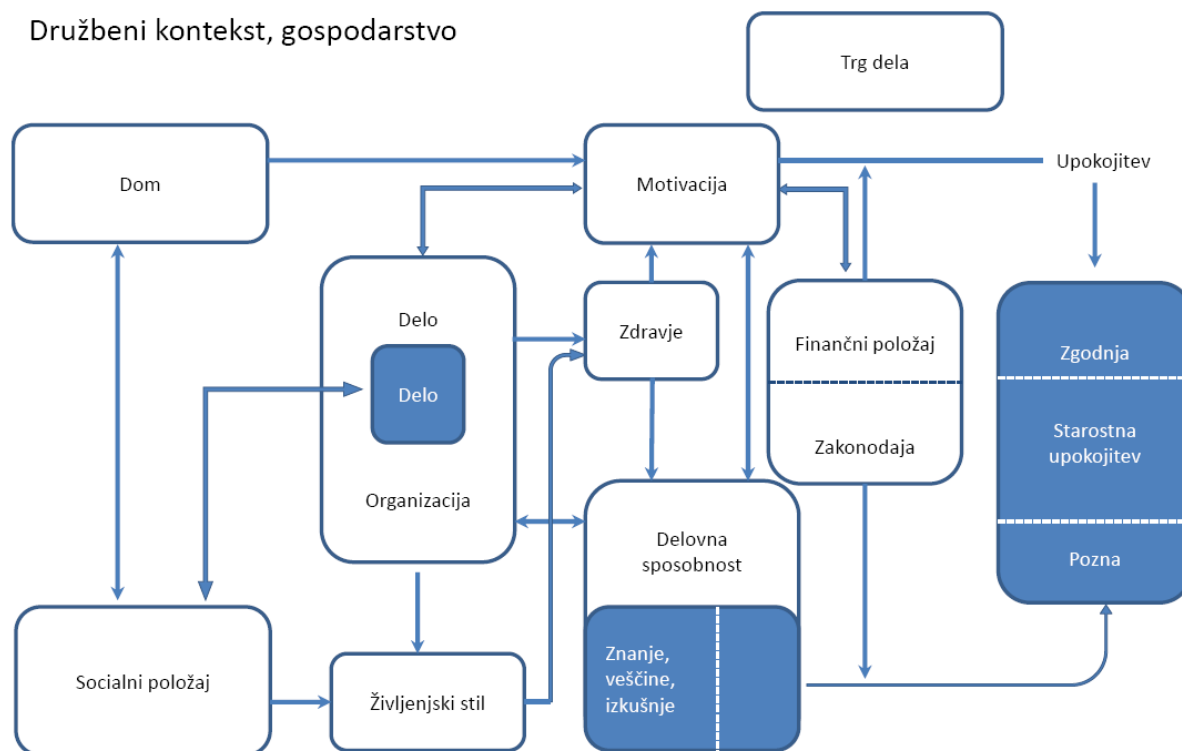
Vir: Hasselhorn, Apt et al., 2015, str. 21.

Pri procesu upokojitve je potrebno upoštevati še tri vidike (Hasselhorn, Apt et al., 2015, str. 25):

1. Izhodi v upokojitev: izhod je lahko enkraten ali postopen (delna upokojitev, premostitvena zaposlitev). K temu poleg zakonodaje (pokojninske reforme in reforme trga dela) in gospodarskega položaja vplivajo vsaj še zdravstveno stanje in finančni položaj posameznika/družine.
2. Proces odločanja za upokojitev: sestavljen je iz razmišljanja o upokojitvi (preference), upokojitve (odločitev) in prilagoditve na upokojitev.
3. Vseživljenjski pogled na delovno aktivnost.

Na podlagi analize dejavnikov, ki vplivajo na proces upokojitve, so raziskovalci v konzorciju oblikovali »lidA«⁷ koncept dela, starosti in zaposlitve. »lidA« koncept dela opisuje kompleksnost odločanja o upokojitvi. Na proces upokojevanja vplivajo številni dejavniki in njihov medsebojni vpliv. Koncept je sestavljen iz enajstih področij, ki so prikazana na naslednji sliki.

Slika 3.2: »lidA« koncept dela, starosti in zaposlitve



Vir: Hasselhorn, Apt et al., 2015, str. 24.

Posamezna področja vključujejo številne dejavnike. To so:

- **Dom:** zakonski status, zaposlitveni status partnerja, število otrok, obveznosti negovanja, neformalne obveznosti, razdelitev vlog v družini, sinhronizacija upokojitve obeh partnerjev, finančni položaj gospodinjstva. Področje dom je seveda povezan s socialnim položajem in motivacijo.
- **Motivacija:** zdravstveno stanje, delovna sposobnost, finančni položaj, značilnosti pokojninskega sistema.
- **Delo:** vsebuje dve področji, in sicer organizacija dela/proces (upravljanje s človeškimi viri) ter vsebino dela.
- **Zdravje.**
- **Delovna sposobnost:** sposobnost zaposlenega, da opravi delo. To je odvisno od narave samega dela kakor tudi od znanja, veščin in izkušenj.
- **Finančni položaj.**
- **Zakonodaja.**
- **Trg dela:** vključuje ponudbo na trgu dela (pripravljenost starejših za delovno aktivnost, njihove

⁷ leben in der Arbeit.

veščine) in ponudbo dela, ki vključuje gospodarski položaj ter odnos delodajalcev do starejših zaposlenih.

Analiza posameznih področij, ki je bila narejena na podlagi analize literature in nacionalnih poročil, je predstavljena v nadaljevanju.

Trg dela. Čeprav sta stopnja delovne aktivnosti in umik v upokožitev v ekonomskih analizah/modelih pogosto opredeljena kot osebna odločitev posameznika, so pogoji participacije na trgu dela v veliki meri določeni z razmerami na trgu dela (zakonodaja, politike, odnosi/stališča delodajalcev, odnosi med delodajalci in delojemalci oziroma njihovih združenj). Medtem ko večina raziskav analizira predvsem razmere na strani ponudbe (starejši delojemalec), je manj analiz narejeno na strani delodajalcev. Ključne ugotovitve so naslednje:

- Starejši delavci bodo manj verjetno izgubili službo, vendar ko jo izgubijo, se zelo težko ponovno zaposlijo. Če se ponovno zaposlijo, je plačilo za opravljeno delo nižje, nekateri se samozaposlijo.
- V državah, za katere je značilno naraščajoče plačilo s starostjo, je verjetnost, da se bo starejši ponovno zaposlil, nižja, kot v državah, kjer plačilo ni odvisno od starosti.
- Večina starejših zaposlenih se je pridružilo delodajalcu v mladih letih, medtem ko podjetja nerada zaposlijo starejše brezposelne.
- Starejši zaposleni redko nadaljujejo z delom, ko že izpolnijo zakonske pogoje za starostno upokožitev.
- Samozaposlitev starejših je pogosta, vendar so motivi zelo različni: nekateri želijo nadaljevati z delovno aktivnostjo po zaključku kariere, nekateri se odločijo za samozaposlitev, ker drugače ne dobijo ustrezno plačane zaposlitve.
- Načrtovana vrnitev delovnih migrantov v domicilno državo lahko vpliva na čas upokožitve oziroma na premostitveno zaposlitev ali samozaposlitev.
- Možnosti zgodnjega upokoževanja vplivajo na stopnjo delovne aktivnosti. Medtem ko se številni prostovoljno predčasno upokožijo, pa pogosto delodajalci prisilijo zaposlene, da se (prezgodaj) upokožijo.
- Večina držav je v zadnjih letih odpravila možnosti predčasnega upokoževanja (zakonodaja) in alternativnih oblik predčasne upokožitve (invalidska upokožitev, nadomestilo za brezposelnost).

Zakonodaja zelo vpliva na stopnjo delovne aktivnosti starejših, tako z vidika pokojninske zakonodaje (npr. starostna, delna, invalidska, poklicna upokožitev) kot ureditve bolniške odsotnosti, ureditve trga dela (npr. ureditev delovnih razmerij, urejanje trga dela, minimalna plača, ...). Zakonodaja vpliva tudi na stroške dela (npr. obremenitev s socialnimi prispevki, dohodnino, ostale davčne obremenitve). Pri tem analize kažejo naslednje:

- Bolj ko je sistem radodaren (visoki nadomestitveni odstotki, predčasna upokožitev), hitreje se ljudje upokožujejo, medtem ko velja tudi obratno. Omenjena trditev velja predvsem za načrtovano starost ob upokožitvi in manj na efektivno starost ob upokožitvi.
- Zaradi stalnih sprememb (spremembe v zakonodaji, negotovost) in kompleksnosti pokojninskih sistemov prebivalci težko realno načrtujejo pot v upokožitev.
- Poklicne upokožitvene sheme, ki omogočajo višjo pokojnino, spodbujajo zgodnjo upokožitev.
- Enostaven dostop do nadomestila za brezposelnost in možnosti invalidske pokojnine spodbujajo zgodnje upokoževanje, saj predstavljajo alternativno pot v upokožitev. Med državami so na tem področju velike razlike v zakonodaji in v politiki.
- Nekateri nacionalni študiji kažejo, da na stopnjo zaposlenosti starejših pozitivno vplivajo davčne olajšave, tako na strani ponudbe (Belgija, Norveška) kakor tudi na strani povpraševanja

(Avstrija).

- Radodarne sheme, ki omogočajo predčasno upokojevanje, ne vplivajo le na odločitev starejših za upokojevanje, temveč tudi omogočajo delodajalcem, da spodbudijo »prisilno« upokojevanje starejših zaposlenih. Tudi v državah, kjer je starost ob upokojitvi zakonsko predpisana, delodajalci »spodbujajo« upokojevanje starejših zaposlenih (npr. izkušnje Belgije in Velike Britanije).
- Analiza izhodov v upokojevanje po starosti in po spolu kaže, da pri ženskah oba trenda (starostna diskriminacija, spol) sovpadata, zato je učinkovita starost žensk ob upokojitvi zelo nizka.

Finančni dejavniki in pokojnine močno vplivajo na odhod v upokojevanje, kar kažejo pokojninske reforme v zadnjih letih (odloženo upokojevanje). Vseeno na odhod v upokojevanje vplivajo zdravstveno stanje, spol, značilnosti gospodinjstva, finančna pismenost. Ključne ugotovitve so naslednje:

- Raziskave kažejo močno statistično povezanost med starostjo ob upokojitvi in možnostjo predčasne upokojitve. To potrjujejo tudi odprave možnosti zgodnjega upokojevanja, saj se je starost ob upokojitvi zato povečala (Avstrija, Nemčija). V državah, ki omogočajo delo ob prejemanju pokojnine (Velika Britanija, ZDA, Norveška), starejši nadaljujejo z delom.
- Izkušnje iz Velike Britanije kažejo, da se starejši zaposleni, ki so vključeni v pokojninske načrte z vnaprej določenimi pokojninami (*»defined-benefit«*), upokojijo prej kot tisti, ki so vključeni v pokojninske načrte z vnaprej določenimi prispevki (*»defined-contribution«*).
- Čeprav je težko oceniti finančno stanje zaposlenih ob upokojitvi, izkušnje kažejo, da prihodnje finančne obveznosti (kreditne obveznosti, mladoletni otroci) vplivajo na odločitev o upokojitvi.
- Izkušnje iz Velike Britanije kažejo, da se najprej upokojijo najrevnejši in najbogatejši. Razlogi so seveda različni, saj je razlog pri najrevnejših večinoma slabo zdravstveno stanje, pri bogatih pa je razlog v dobrem finančnem stanju. Če bogati nadaljujejo z delom, večinoma delajo tudi po izpolnitvi pogojev za starostno upokojevanje. Ob izpolnitvi pogojev se večinoma upokojijo zaposleni iz srednjega razreda.
- Pri ženskah je odločitev o upokojitvi pogosto odvisna od finančnega stanja zakonca in manj od lastnega finančnega stanja.

Socialni položaj. Nižji socialni položaj je načeloma povezan z zgodnejšo nezaželeno upokojitvijo. Socialni položaj je v veliki meri odvisen od značilnosti posameznika: izobrazbe, pridobljenih poklicnih strokovnih znanj, premoženja, dohodka, kakor tudi hierarhičnega položaja. Vsi ti dejavniki so medsebojno povezani. Tako se neizobraženi delavec zaradi težkega dela invalidsko upokoji in ima zato nizke dohodke. Na omenjeno razmerje vpliva tudi socialni položaj družine, saj ima to izmed ostalega tudi vpliv na zdravstveno stanje zaposlenega (zgodnje determinante).

Dejavniki, povezani z značilnostmi gospodinjstva. Analize kažejo, da je odločitev posameznika, da se upokoji, v veliki meri sprejeta v gospodinjstvu, torej ni individualna odločitev. Poleg zakonskega stana in finančnega stanja gospodinjstva je pomembna tudi delitev vlog v družini, torej vloge skrbi za vzgojo otrok in gospodinjstvo (po navadi je to naloga žensk) in vloge preživljanja družine (po navadi je to naloga moških). Ta razmerja so določena predvsem s spolom posameznika in tudi nacionalnimi značilnostmi. Tako je verjetnost, da bo posameznik podaljšal zaposlitev, odvisna od zaposlitve zakonskega partnerja, predvsem je pomembna zaposlitev moškega dela zakonske skupnosti. S časom pa se delitev vlog v zakonski skupnosti spreminja (višja stopnja delovne aktivnosti žensk), kar tudi vpliva na vzorce upokojevanja, pomembna pa je tudi razpoložljivost različnih oblik varstva otrok in režima zdravstvenega varstva. Na odločitev vpliva tudi zdravstveno stanje partnerja, čeprav na odločitve vplivajo tudi obveznosti varstva, vključno z varstvom vnukov. Izkušnje iz ZDA kažejo, da ločene ženske in ženske, ki niso v partnerstvu, delajo dalje kot poročene. Na upokojevanje vpliva tudi

želja po uživanju prostega časa (prijatelji, razširjena družina, hobiji, potovanja). Zato na odločitev o upokojitvi vpliva tudi socialno omrežje zaposlenega.

Upravljanje s človeškimi viri obsega aktivnosti delodajalca oziroma strokovnjakov za upravljanje s človeškimi viri, ki izboljšujejo kompetence zaposlenih in s tem tudi podaljšujejo zaposlitev. Pri tem velik poudarek razvoju človeških virov posvečajo predvsem velika podjetja. Dejavniki, ki vplivajo na upravljanje s človeškimi viri, so kratkoročne potrebe po novih delavcih, ponudba delovne sile, stroški usposabljanj, poslovanje podjetij, velikost podjetja in odnos delodajalcev do starejših delavcev, ki zelo vpliva na čas upokojitve, saj se necenjeni zaposleni upokojijo prej. Ukrepi upravljanja s človeškimi viri vplivajo na zadovoljstvo zaposlenih, zdravje zaposlenih, sposobnosti zaposlenih in na njihovo odločitev o času upokojitve.

Delo. Z vidika odločitve o invalidski upokojitvi predvsem vpliva težko fizično delo in pomanjkanje vpliva na lastno delo. K predčasni upokojitvi prispevajo tudi slabi odnosi na delovnem mestu. Na odločitev o upokojitvi torej vplivajo tako fizične kot psihične obremenitve.

Zdravje in z zdravjem povezani dejavniki. Zdravstveno stanje vpliva na odločitev o upokojitvi, saj slabo zdravstveno stanje vodi v invalidsko upokožitev, medtem ko ima dobro zdravstveno stanje mešane vplive. Zelo pomembno vlogo ima lastno dožemanje zdravstvenega stanja, predvsem v povezavi z invalidsko upokojitvijo in manj v povezavi s predčasno upokojitvijo ali nezaposlenostjo. Kronične in duševne bolezni vplivajo na predčasno upokožitev ter na nezaposlenost, ne pa na predčasno upokožitev. Na zdravstveno stanje ima močan vpliva nezdrav življenjski slog (alkohol, kajenje, premalo gibanja, neustrezna prehrana).

Sposobnost za delo. Medtem ko je v preteklosti sposobnost za delo predstavljajo obratnem položaj od nesposobnosti za delo, pa v zadnjem času prevladuje bolj celovit pristop, ki povezuje zahteve delovnega mesta in individualne sposobnosti posameznika. Omenjeni pristop so razvili predvsem finski raziskovalci in obsega fizično in duševno zdravje, z delovnim mestom povezane veščine, odnos do dela in motivacija zaposlenega. Najbolj znan je »*Work Ability Index*«⁸. Analize kažejo, da se delovna sposobnost zmanjša z leti predvsem pri težkih fizičnih delovnih mestih, zato so za odloženo upokojevanje pomembne fizične, okoljske in organizacijske značilnosti delovnega mesta. Zaradi nizke izobrazbe in omejene sposobnosti učenja določen del zaposlenih ostane na delovnih mestih, ki zahtevajo fizični napor, in to ovira tudi njihove možnosti za dodatno usposabljanje, ki bi omogočalo spremembo delovnega mesta.

⁸ To je subjektivni raziskovalni instrument, ki ga sestavlja sedem postavk. Rezultati indeksa WAI se gibljejo v razponu od 7 do 49, pri čemer so višje vrednosti boljše. Vrednost indeksa WAI je lahko nizka, zmerna, dobra ali odlična. Indeks WAI ima visoko napovedovalno vrednost: približno 60 % tistih, ki so imeli v starosti 45–57 let nizek indeks WAI, je bilo 11 let pozneje invalidsko upokojenih. Delovna sposobnost se z leti običajno zmanjšuje, čeprav srednje vrednosti za delovno populacijo, staro od 20 do 65 let, ostajajo v kategorijah »dobra« in »odlična«. Vendar je mogoče pri približno 30 % delavcev in delavk, starih več kot 45 let, zaznati opazno znižanje vrednosti indeksa WAI v zvezi s proizvodnimi in pisarniškimi delovnimi mesti. Poleg tega se gibanje indeksa WAI glede na staranje po gospodarskih sektorjih razlikuje. Zdi se, da je delovna sposobnost nižja v kmetijstvu, lesni industriji, kovinski industriji in prevozništvu ter na področju socialnovarstvenih storitev, v nekaterih državah pa tudi med učitelji. Najboljša usklajenost med delom in individualnimi zmožnostmi je bila ugotovljena v sektorjih elektronike, telekomunikacij, bančništva in zavarovalništva. Individualne razlike v delovni sposobnosti se z leti povečujejo. Delovna populacija, stara več kot 45 let, je v primerjavi z mlajšimi delavci zelo raznolika. Pri približno 15–30 % 45-letnikov je vrednost indeksa WAI zmerna ali nizka. Obstaja tveganje, da bodo izgubili svojo delovno sposobnost, če ne bodo sprejeti preventivni in korektivni ukrepi (Ilmarinen, 2008, str. 4).

Motivacija za delo. Motivi so zelo pomembni za odločitev o upokojitvi, celo odločujoči. Bolj kot zaslužek starejše zaposlene zanima zadovoljstvo z delom (smisel, avtonomija, dobri odnosi na delovnem mestu, spoštovanje). Na odnos do upokojitve imajo močan vpliv tudi partnerji in prijatelji. Zelo pomembno je tudi splošno mnenje, saj se v državah, kjer prevladuje kultura zgodnjega upokojevanja (t. i. »*exit-oriented retirement culture*«), starejši zaposleni želijo hitro upokojiti, zato potrebujejo ustrezne izzive za podaljšanje delovne aktivnosti. Na motivacijo za delo vpliva tudi zdravstveno in finančno stanje starejšega delavca.

3.2 Dejavniki, ki vplivajo na proces podaljšanega zaposlovanja

Celovit koncept k podaljšanemu zaposlovanju in vseživljenjskemu učenju uporablja tudi projekt »*Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe*« (MOPACT). V okviru projekta so analizirali dejavnike, ki vplivajo na cilj podaljšanja zaposlovanja in vseživljenjskega izobraževanja. Ker se dejavniki medsebojno prepletajo/povezujejo, so avtorji le-te predstavili v obliki krogov, ki si sledijo od zunaj (krog 1) proti središču (krog 5), kjer so predstavljeni ključni pogoji za doseg cilja, torej podaljšanega zaposlovanja in vseživljenjskega učenja (Slika 3.3).

Slika 3.3: Model MOPACT (Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe)



Vir: Naegele, Bauknecht, 2013, str. 10.

Podaljšano zaposlovanje in vseživljenjsko učenje temeljita na naslednjih dejavnikih (Naegele, Bauknecht, 2013, str. 8-11):

1. Zunanjih dejavnikov (krog 1): zunanji dejavniki skupaj vplivajo na doseganje zastavljenih ciljev, nekateri dejavniki so vplivnejši kot ostali, nekateri so posledica mikroekonomskih odločitev, nekateri so predvsem odvisni od zunanjega okolja.
2. Ključnih deležnikov (krog 2): njihovo obnašanje in aktivnosti so zelo pogosto pod vplivom zunanjih dejavnikov (finančna kriza, pokojninski sistem, razmere na trgu dela, zakonodaja), čeprav je pogosto težko ugotoviti, katere aktivnosti so posledica vpliva zunanjih dejavnikov in katere so posledica lastnih odločitev.
3. Aktivnostih (krog 3): vključene so različne aktivnosti deležnikov iz kroga 2. To so lahko različne politike (pokojninska, socialna, zdravstvena, davčna, trg dela) in ostale aktivnosti, kot so promocija zdravja, podpora ranljivim skupinam, promocija vseživljenjskega učenja, ... Omenjene aktivnosti izvajajo različni ključni deležniki, včasih v sinergiji, pogosto nepovezano.
4. Konceptih in pristopih (krog 4): vključuje izvedbo aktivnosti iz kroga 3 s ciljem zagotovitve ključnih pogojev za doseg splošnega cilja. V to skupino uvrščajo vseživljenjski pristop, celovit pristop, družbene inovacije, upravljanje s starostjo, medgeneracijski vidik, vključenost uporabnikov, dobre prakse.
5. Ključnih pogojev za doseg cilja (krog 5): medgeneracijska solidarnost, zdravo staranje, kakovost dela in zaposlitve, zaposljivost, delovna sposobnost, kakovost življenja.

4. IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO UKREPOV NA PODROČJU PODALJŠANEGA ZAPOSLOVANJA IN ODLOŽENEGA UPOKOJEVANJA

4.1 Deležniki

Z vidika priprave in izvajanja ustrezne politike je izredno pomembna vključitev deležnikov. Ključni deležniki so naslednji (Naegele, Bauknecht, 2013, str. 21-41):

- **Zaposleni** so primarna ciljna skupina ukrepov aktivnega staranja, tako na področju ponudbe kot na področju povpraševanja. Pri tem je pomembno število, ki je določeno z demografskim stanjem in motivacijo starejših za udeležbo na trgu dela. Pomembna je tudi struktura delavcev, ki jo v veliki meri definira demografija (starost, spol, migranti) in njihov status: izobrazba, odvisna/neodvisna zaposlitev, zdravstveno stanje, invalidnost, posebne potrebe, diverzifikacija. Analize kažejo, da se možnost udeležbe na trgu dela starejših viša z izobrazbeno ravno, slabe obeti imajo migranti in ženske, kar je tudi posledica neusklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Z naraščajočo izobrazbo žensk se zvišuje njihova delovna aktivnost, kar posredno vpliva tudi na podaljšano zaposlovanje njihovih moških partnerjev. Za dvig stopnje delovne aktivnosti je najpomembnejša »kakovost« delavcev. Pri tem sta najpomembnejša vidika zaposljivost in delovna sposobnost (*»workability«*). Pri tem analize iz Nemčije kažejo, da z leti delavci vse bolj investirajo v lastno zaposljivost in delovno sposobnost. Delovna sposobnost pomeni zmožnost opraviti določeno nalogo ob določenem času. To zahteva usklajevanje sposobnosti delavca (zdravje, fizične sposobnosti, izobrazba, kompetence, vrednote, motivi) in zahteve delovnega mesta. Zaposljivost je širši koncept in vključuje zmožnost pridobiti delo in ga tudi zadržati. Vključuje tudi menjavo delovnih mest znotraj organizacije in pridobitev nove zaposlitve, če je to potrebno. To zahteva kompetence, veščine, sposobnosti, ki jih je potrebno predstaviti delojemalcem. Zaposljivost je odvisna tudi od zunanjih dejavnikov (povpraševanje), ki so izven vpliva delavca in obsegajo pogoje dela, zahtevnost dela, stereotipe, povezane z delom, kakovost delovnega mesta, pogoje dela, karierno orientacijo in razmere na trgu dela. Delovna sposobnost in zaposljivost sta

tesno povezana z zdravstvenim stanjem zaposlenega (zdravo staranje), saj je slabo zdravje največja ovira za podaljšano zaposlovanje. Zdravje zaposlenih je multidimenzionalna kategorija in vsebuje vsaj fizično, umsko in psihično zdravje ter ima pomemben vpliv na življenje tudi po upokojitvi (t. i. zdravo staranje ali »*healthy ageing*«). Zdrav upokojenec lahko skrbi za starše, otroke in vnuke, v kasnejšem obdobju življenja pa kljub številnim kroničnim boleznim živi samostojno življenje in s tem tudi zmanjša stroške družbe kot celote. Zdrav delavec prinaša družbi veliko dodano vrednost tekom zaposlitve kakor tudi po odhodu v upokojitev. To zahteva tudi ustrezno odgovornost delavca. Zdravje je pogosto največja ovira za podaljšano zaposlovanje in slabo zdravstveno stanje zaposlenih je zelo težko izboljšati, saj to zahteva vseživljenjski pristop in poudarek na preventivnih aktivnostih. Neustrezen pristop se kaže tudi v številu invalidskih upokojencev. V zadnjih letih narašča delež absentizma zaradi hudega stresa in prilagoditvenih motenj. Nekateri avtorji omenjajo tudi organizacijsko zaposljivost, ki je povezana s strategijami upravljanja v organizacijah (»*corporate management strategies*«), v kateri je zaposlen delavec. Organizacija lahko z lastnimi ukrepi (npr. upravljanje s starostjo ali age management) vpliva na kakovost dela in počutje v organizaciji. V preteklosti so raziskave analizirale predvsem zaposlene, medtem ko v zadnjih letih narašča delež »atipičnih« zaposlenih, kot so samozaposleni in upokojenci, ki nadaljujejo z delom po upokojitvi, pogosto tudi zaradi nizkih pokojnin. V tujini narašča delež samozaposlenih med starejšimi, samozaposlovanje pogosto spodbujajo tudi javne politike. V številnih EU državah starejši delajo neformalno, predvsem v storitvah, samozaposlitev starejših pa pogosto pomeni tudi obliko skrite brezposelnosti (Velika Britanija).

- **Delodajalci (javni/zasebni):** analiza kaže, da so delodajalci tisti deležnik, ki lahko najbolj vpliva na delovno sposobnost in zaposljivost. Če bodo delodajalci prepoznali dodano vrednost podaljšanja zaposljivosti, bodo tudi investirali v starejše zaposlene. Izkušnje kažejo (Danska, Nemčija), da želja delodajalca, da zaposleni podaljša zaposlovanje, v večini primerov rezultira v podaljšanem zaposlovanju. Predvsem so pomembni naslednji pristopi, ki se medsebojno prepletajo:
 - Upravljanje s starostjo (»*age management*«): ne obstoji enotna definicija. Pomembno je, da upravljanje s starostjo vključuje številne povezane aktivnosti (»*comprehensive/integrated approach*«): vseživljenjsko učenje, karierni razvoj, upravljanje z znanjem, promocija zdravja, organizacija dela, vodenje, prehod v zaposlitev, novačenje (zaposlovanje). Uporaba koncepta se med državami zelo razlikuje. Prednjačijo skandinavske države, Nemčija, Češka, vendar je koncept značilen predvsem za velika podjetja. V realnosti želi večina podjetij starejše delavce nadomestiti z mladimi, kar kaže, da je razumevanje upravljanja s starostjo še vedno zelo omejeno. K temu prispeva tudi dvig plače s starostjo in pozitivna diskriminacija. Tako podjetja odpustijo zaposlene, preden postanejo zaščitena kategorija (Nizozemska, Avstrija, Francija). OECD ugotavlja, da obseg zaščite starejših delavcev in rast plače s starostjo negativno vplivata na stopnjo delovne aktivnosti starejših.
 - Dobre prakse (»*good practice*«) v kadrovske politiki: tu je predvsem izpostavljeno usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, tako z vidika nege kakor tudi kombinacije upokojitve in zaposlitve.
 - Kakovost dela in življenja: nanaša se predvsem na ustreznost delovnih pogojev, zadovoljstvo zaposlenih, zdravje zaposlenih.
 - Vseživljenjski pristop: pristop temelji na predpostavki, da je za spremembo organizacijske kulture treba poznati tudi človeško življenje, in če razumemo človeško življenje, bomo tudi razumeli posamezno organizacijo. Pri tem ne smemo življenjskega cikla posameznika gledati le skozi kronološko starost, temveč preko življenjskega cikla posameznika. Pri tem je pomemben sam poklic (»*occupational lifecycle*«), trajanje zaposlitve v organizaciji (»*corporate lifecycle*«), položaj v organizaciji (»*job-related lifecycle*«), družinski status

(»family lifecycle«) in biološko-socialno stanje (»*biosocial lifecycle*«). Z izjemo nekaterih držav (Nemčija, Nizozemska) trenutno pristop ni zelo razširjen.

- **Socialni partnerji:** predstavniki delodajalcev (npr. združenja, zbornice) in delojemalcev (sindikati) imajo pomembno vlogo pri spodbujanju podaljšanja zaposlovanja in vseživljenjskega učenja. Predvsem sindikati so imeli/imajo negativno stališče do podaljšane zaposlovanja, kar je posledica značilnosti industrijske proizvodnje. V zadnjih desetletjih se je način dela v mnogih dejavnostih zelo spremenil, kar vpliva na delovno sposobnost in zaposljivost delavcev. Medtem ko je bilo sodelovanje socialnih partnerjev v preteklosti slabo, novejša analiza kaže, da se sodelovanje v evropskih državah izboljšuje, še posebej na ravni posameznih sektorjev (npr. Nemčija).
- **Nacionalne in lokalne oblasti:** številni ukrepi na področjih, kot so davčna politika, pokojninska reforma, trg dela, izobraževanje, usposabljanje, enakost spolov, družinska politika, vplivajo na obnašanje posameznikov in posameznih skupin v odnosu do podaljšane zaposlovanja in vseživljenjskega učenja.
- **Predstavniki starejših in nevladne organizacije:** njihova vloga je pomembna tako pri pripravi dokumentov kakor tudi zakonodaje, še posebej z vidika informiranja o aktivnostih. Predvsem pri vseživljenjskem učenju je pomembna njihova vloga kot izvajalcev aktivnosti.

4.2 Ukrepi na področju podaljšane zaposlovanja in odloženega upokojevanja v drugih državah

Države članice EU so v zadnjih letih vpeljale številne reforme pokojninskega sistema, s katerimi so odložile upokojevanje, vendar to bistveno ne vpliva na položaj starejših na trgu dela. Da bi države podaljšale zaposlovanje, so sprejele različne ukrepe (EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing 2012, 2012, str. 19-33).

Celovit pristop k aktivnemu staranju

Med državami članicami EU so velike razlike v izvajanju strategij aktivnega staranja, vendar se večina držav zaveda pomena programov aktivnega staranja kot dela celovitega pristopa k dvigu delovne aktivnosti starejših. Države, ki temu področju posvečajo največjo pozornost, so Nizozemska, Finska, Velika Britanija, Španija in Poljska. Tudi nekatere male nove EU članice, kot so Estonija, Latvija in Slovaška, so sprejele strategije aktivnega staranja. Pri tem je pomembno, da so v strategije aktivnega staranja vključeni zaposleni v različnih starostnih skupinah, pomembna je vključitev socialnih partnerjev, v odločanje o aktivnostih je treba tesno vključiti delodajalce. Elementi celovite strategije aktivnega staranja vključujejo:

- fokus na ustrezne delovne pogoje (zdravje, varnost pri delu),
- prilagodljivost podjetij in podpora podaljšanemu zaposlovanju,
- izboljšanje odzivnosti zavodov za zaposlovanje za potrebe starejših delavcev,
- izboljšanje zaposljivosti starejših z vseživljenjskim učenjem, karierno orientacijo in izboljšanjem mnenja javnosti o starejših.

Torej, politika aktivnega staranja omogoča izboljšanje in uporabo veščin in sposobnosti zaposlenih, ohranjanje njihove vitalnosti in njihovo stalno usposabljanje.

Programi vseživljenjskega učenja, izobraževanja, usposabljanja in razvoja veščin

Izobraževanje in usposabljanje predstavljata ključni aktivnosti, ki vplivata na stopnjo zaposlenosti starejših delavcev, njihovo produktivnost, kakor tudi na doprinos k družbi kot celoti. Med državami so

precejšne razlike glede promocije izobraževanja in usposabljanja starejših. Medtem ko so nekatere države s krizo zmanjšale podporo (npr. Velika Britanija, Irska), pa so nekatere celo okrepile sredstva za vseživljenjsko učenje. Tu izstopajo predvsem Finska, Švedska, Avstrija in Slovaška, ki imajo sprejete nacionalne strategije vseživljenjskega učenja. Pri tem je pomembno tako ozaveščanje o pomenu vseživljenjskega življenja, kakor tudi priprava ustreznih programov. Razlike med državami so velike tudi z vidika udeležbe starejših v vseživljenjskem učenju. Postavljajo se vprašanja možnosti, dostopnosti in podpore. Pri tem imajo pomembno vlogo delodajalci, ki pogosto favorizirajo mlajše na račun starejših zaposlenih, tako da neudeležba v vseživljenjskem izobraževanju ni posledica osebnih preferenc starejših zaposlenih. Tako je v državah, kjer podpora vseživljenjskemu učenju še ni posebej osredotočena na starejše, njihova udeležba v vseživljenjskem učenju zelo nizka (Litva, Portugalska). Zato je Poljska uvedla posebno podporo za starejše od 45 let, tako z vidika javnega financiranja kakor z vidika olajšave pri izračunu dohodnine.

Politike in ukrepi, ki spodbujajo zdrave delovne pogoje in zdravje zaposlenih

Zagotavljanje zdravih delovnih pogojev in zdravje sta ena od predpogojev podaljšanega zaposlovanja, saj vplivata na kakovost zaposlitve, ta pa je pozitivno povezana z delovno aktivnostjo starejših. Tako večina držav spodbuja vzpostavljanje ustreznih delovnih pogojev (Portugalska, Irska, Slovaška). To je pogosto zakonsko določeno in tudi nadzirano s strani inšpekcije. Številne države zato še posebej osredotočajo aktivnosti na zagotavljanje zdravih delovnih pogojev starejših zaposlenih (Francija, Belgija). Zdravo delovno mesto je pogosto povezano tudi z usklajevanjem poklicnega in zasebnega življenja (delitev delovnega mesta, delo od doma, delo za omejen delovni čas). V Belgiji ima zaposleni ob izpolnjevanju pogojev možnost zamenjati delovno mesto (npr. iz nočne v dnevno izmeno).

Na **Norveškem** imajo zaposleni, starejši od 62 let, dodaten teden letnega dopusta, kolektivna pogodba za javni sektor pa zagotavlja še osem dodatnih dni. Nekateri delodajalci prostovoljno zagotavljajo dodatne dni dopusta ali krajši delovni čas ob isti plači delavcem, starejšim od 62 let (OECD, 2013a, str. 87-88).

Na Norveškem je Sporazum o vključujočem delovnem mestu (prvi je bil podpisan leta 2001) glavni okvir za tripartitno sodelovanje med socialnimi partnerji in vlado (OECD, 2013a, str. 18). Več kot polovica zaposlenih je delala v podjetjih, ki so podpisala sporazum za obdobje 2010–2013. S Sporazumom o vključujočem delovnem mestu podjetja spodbujajo k uvajanju posebnih ukrepov za ohranjanje starejših delavcev. Primeri takšnih ukrepov so fleksibilni delovni čas, delna upokojitve in skrajšani delovni čas (z ali brez nadomestila plače). Toda pokazalo se je, da najpogostejše ukrepe koristijo tisti starejši delavci, ki bi nadaljevali z delom ne glede na ukrepe. Ugotovili so, da se učinkovitost zagotavlja z ukrepi, ki se razlikujejo za posamezne poklicne skupine, sektorje in panoge (ciljani so na njihove specifične potrebe, težave in izzive) in imajo preventivni značaj. Namreč, ukrepi večinoma veljajo za delavce, starejše od 62 let, zato imajo le majhen vpliv na preprečevanje poslabšanje zdravja in invalidsko upokojevanje pred to starostjo (OECD, 2013a, str. 24). To je pomembno tudi zaradi ugotovitve, da bi zmanjšanje invalidskega upokojevanja bistveno prispevalo k stopnjam zaposlenosti v starostnih skupinah 55-59 let in 60-64 let (OECD, 2013a, str. 14).

Nemčija je ena od maloštevilnih držav, kjer so panožne kolektivne pogodbe sklenili s ciljem celovito odgovoriti na demografske spremembe. Leta 2006 je bil sklenjen sporazum za kovinsko industrijo, ki obsega poklicno zdravje in varnost, nadaljnje usposabljanje, zmanjšanje največjih delovnih obremenitev, spremembo delovnih bremen s pomočjo kroženja na delovnih mestih, oblikovanje

starostno mešanih timov, prilagoditev delovnega časa, dodeljevanje dela glede na zdravstveno stanje in starost, promocijo zdravega ravnanja zaposlenih itd. (Eurofound, 2013, str. 19).

V nadaljevanju prikazujemo dobre prakse:

- **Slovenija.** Ergonomski timi v Mercatorju: predstavniki sindikatov so izpostavili primer Mercatorja, in sicer oblikovanje ergonomskih timov, ki skrbijo za prilagoditev delovnega mesta starejšim zaposlenim. Posledično se starejši počutijo bolje in bolj sprejete s strani delodajalca.
- **Nemčija.** BOGESTRA (transportna dejavnost): upravljanje z zdravjem je integrirano v širše organizacijsko upravljanje, da bi zagotovili takšne delovne pogoje in procese, ki minimizirajo tveganja za zdravje in varnost. Ključne prioritete so preprečevanje, zgodnje odkrivanje in reintegracija. Velik poudarek je na stalnem izboljševanju značilnosti delovnega mesta. Npr. vozniki so vključeni v oblikovanje novih vozil, da bi zagotovili največjo možno udobnost in fleksibilnost voznikovega sedeža. Ob zavedanju, da je določena dela težko opravljati tekom celotne delovne dobe, so razvili koncept dvojnih delovnih mest. Delavci (vozniki), ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo več s polnim delovnim časom opravljati svojega primarnega dela (vožnje avtobusa/vlaka/tramvaja), le-tega kombinirajo z delom pri vzdrževanju vozil ali v administraciji. V ta namen se tudi ustrezno usposabljaajo. Tudi izmensko delo organizirajo s skrbjo za zdravje. Raziskave so pokazale, da se z dvema zaporednima prostima dnevnoma zmanjšujejo dejavniki tveganja za stres. Podjetje ponuja tudi dejavnosti za ohranjanje in izboljšanje zdravja, kot so nordijska hoja, joga in drugi športi, in organizira seminarje o zdravi prehrani, opuščanju kajenja in pomenu priprav na zdravo staranje (Bussinesseurope, CEEP in UEAPME, 2012, str. 11-12). V Nemčiji od leta 2002 deluje pobuda Nova kakovost dela (Initiative Neue Qualitaet der Arbeit – INQUA), ki združuje več kot 3.500 subjektov (zvezno vlado, zvezne države, ekonomske organizacije, sindikate, podjetja, zavode socialnega zavarovanja in organizacije civilne družbe). Delovanje pobude temelji na prepričanju, da izboljšave v kakovosti dela koristijo tako podjetjem kot zaposlenim, ter na konceptu podjetja prihodnosti, ki temelji na upravljanju s človeškimi viri, enakih možnostih in različnosti, zdravju ter znanju in kompetencah. Zavzemajo se za poštene in zanesljive delovne pogoje. Pobuda razvija tudi konkretne praktične rešitve ter nudi informacije in primere dobre prakse. Publikacije obsegajo teme, kot so: ergonomsko delovno mesto, hrup v izobraževalnih ustanovah, preventivni ukrepi, promocija psihološkega zdravja kot naloga vodstva, obvladovanje stresa, potreba po novih korporativnih strategijah zaradi demografskih sprememb idr.⁹
- V **Avstriji** se že več let izvaja projekt »Fit2Work«, katerega glavni namen je ohraniti in izboljšati delovno zmožnost zaposlenih ter preprečiti predčasno zapuščanje trga dela zaradi z delom povezanih in drugih bolezni. Na domači strani so na voljo informacije v zvezi z zdravjem pri delu, zagotavljajo svetovalne storitve za posameznike in podjetja, vplivajo na osveščenost javnosti glede teh vprašanj ipd. Ocena pilotnega projekta je pokazala, da je vsak vložen evro imel v letu dni trojni pozitiven učinek (UN, 2012, str. 5; Fit2Work.at).
- **Nizozemska.** Sektorski skladi za usposabljanje: vseživljenjsko učenje na delovnem mestu je globoko zasidrano v nizu sporazumov med socialnimi partnerji in vlado. Ti sporazumi določajo davčne olajšave v zvezi s stroški izobraževanja in usposabljanja. Nizozemska podjetja plačujejo prispevke v panožne sklade – različno od panoge do panoge –, najvišji prispevek pa znaša 2,57 % mase plač. Iz teh skladov najpogosteje financirajo izobraževanje, a tudi izboljšanje delovnih pogojev, usposabljanje idr. Za primer starejših delavcev je pomembno financiranje ponovne vključitve invalidnih ali brezposelnih delavcev, pri čemer se jim ponudi alternativna zaposlitev ali

⁹ http://www.inqa.de/EN/Learn-more_Good-Practice/Publications/content.html (11. 3. 2015).

se jim prilagodijo delovni pogoji. Največji delež usposabljanj je namenjen pomoči zaposlenim, da nadaljujejo z delom na istem delovnem mestu (Zólyomi, Gasior, 2015, str. 37).

- **Norveška.** Siemens AS: dva dodatna prosta tedna za zaposlene s polnim delovnim časom, ki so starejši od 64 let; možnost za dve uri fitnes vadbe tedensko med delovnim časom za zaposlene nad 60 let starosti (OECD, 2013a, str. 79). Statsbygg: dodatnih 14 dni dopusta za starejše od 62 let (izbirajo lahko med tem, zvišano plačo ali kombinacijo obojega) (OECD, 2013a, str. 80).
- **Češka, ŠKODA:** zagotovilo vsem, ki so bili pri njih zaposleni več kot 30 let, da se jim v primeru nezmožnosti opravljanja dotedanjega dela zaradi zdravstvenih težav ustrezno prilagodi delovno mesto ali pa se jih premesti na drugo delovno mesto. Namen teh in drugih ukrepov podjetja (promocija zdravja in varnosti) je omogočiti zaposlenost do izpolnitev pogojev za upokožitev (Bussinesseurope, CEEP in UEAPME, 2012, str. 12).

Upravljanje s starostjo (age managment)

Upravljanje s starostjo oz. age managment pridobiva na pomenu v večini držav in predstavlja odziv na demografske spremembe. V strokovni javnosti se uporabljajo številne definicije, skupna jim je obravnava človeških virov kot ključnega razvojnega dejavnika v podjetjih. Starajoča družba pred organizacije (zasebne, javne) postavlja številna vprašanja, povezana s strukturo zaposlenih, kompetencami zaposlenih (pozitivni, negativni vidiki), ukrepi zadrževanja zaposlenih (spodbude, usposabljanje, delovno mesto, organizacija dela), medgeneracijskim sodelovanjem.

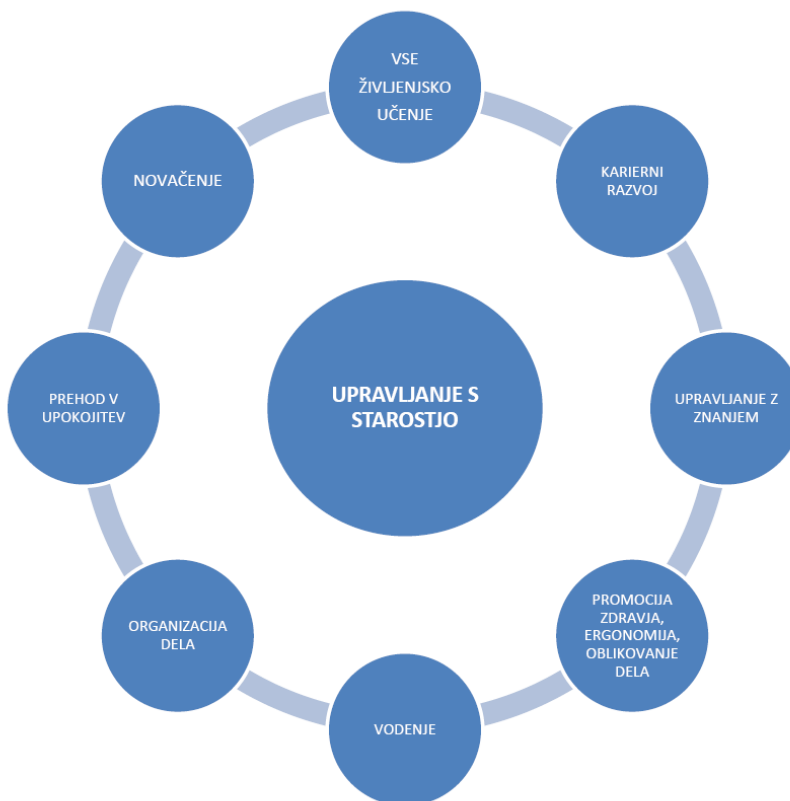
Družbenoekonomske spremembe in staranje prebivalstva bodo seveda vplivali na same motive, naravo in pogoje dela v prihodnosti: omejene kompetence, prepletanje poklicnega in zasebnega življenja, velika raznolikost delovne sile, migracije (globalizacija), prostorska disperzija, spremenjeni motivi (predvsem pri starejših zaposlenih), spremenjena tehnologija (uvajanje robotov in interneta stvari – 4 industrijska revolucija). Zaradi družbenih, političnih demografskih in tehnoloških sprememb se je v zadnjih desetletjih spremenila tudi narava dela: postopno upokojevanje, netradicionalne oblike dela, prepletanje službenega in prostega časa, cikličnost kariere, personalizacija upravljanja s človeškimi viri, prožne delovne prakse, projektno delo, virtualno delo, vseživljenjsko učenje, povečan pomen zdravja, spremenjeni delovni procesi. V prihodnosti lahko pričakujemo dodatne (hitre) spremembe, ki bodo zahtevale prilagajanje posameznikov, organizacij in držav. Vse to je povzročilo spremembo koncepta zaposljivosti, kar zahteva celovit pristop, ki vsebuje različne aktivnosti (Slika 4.1).

Tako upravljanje s starostjo vsebuje aktivnosti, kot so:

- Politika zaposlovanja in upokojevanja starejših.
- Usposabljanje, napredovanje in razvoj starejših.
- Prožne oblike dela (rotacije, mentorstvo, delo na domu, deljeno delovno mesto).
- Oblikovanje delovnih mest po merah starejših (ergonomija, delovni čas).
- Promocija zdravja.
- Kultura podjetja (pozitivna stališča do starejših zaposlenih).
- Medgeneracijsko sodelovanje.
- Odprta komunikacija.
- Upravljanje z znanjem.
- Vodenje.

V nekaterih državah je koncept že uveljavljen (npr. Nemčija, Finska), v mnogih še ne (Vzhodna in Jugovzhodna Evropa, mediteranske države). Trenutno je upravljanje starosti osredotočeno predvsem na podjetja, medtem ko se v nekaterih državah (npr. Nemčija, Avstrija) uveljavlja tudi v javnem sektorju. Med podjetji prevladujejo predvsem velika (multinacionalna) podjetja, medtem ko je uvedba koncepta v srednjih in malih podjetjih še zelo omejena.

Slika 4.1: Upravljanje s starostjo



Vir: lasten prikaz.

Storitve za starejše delavce

EU članice izvajajo številne aktivnosti, ki spodbujajo ponovno zaposlitev starejših in podaljšanje zaposlovanje. Ukrepi so zelo različni: finančne spodbude, karierna orientacija, individualno načrtovanje, zaposlovanje, preferenčna obravnava starejših, usposabljanje, ...

V Belgiji, Danski, Grčiji in Estoniji prevladujejo predvsem subvencije, podobno velja tudi za Avstrijo (trimesečna subvencija za zaposlitev za starejše brezposelne). Na Danskem imajo nezaposleni, stari več kot 55 let, pravico do zaposlitve v javnem sektorju. V Veliki Britaniji in Estoniji imata pomembno vlogo karierna orientacija in individualno načrtovanje. Na Poljskem so posebno pozornost namenili zaposlenim na zavodih za delo. Poudarek na usposabljanju starejših je značilen za Madžarsko, Hrvaško, Avstrijo in Belgijo. Portugalska financira vključevanje starejših v prostovoljstvo. V Latviji so ustanovili banko starejših (*»Bank of Seniors«*), ki vsebuje bazo starejših, ki iščejo zaposlitev. V Nemčiji so pripravili program *»Perspectives 50plus: employment pacts for older workers in the regions«*. Do sedaj so ustanovili že 78 zaposlitvenih paktov, v katerih so vključeni ključni deležniki, kot so podjetja,

zdrženja, zbornice, sindikati, izobraževalne institucije, cerkve, zavodi za zaposlovanje in izvajalci socialno-varstvenih storitev. Aktivnosti vsebujejo usposabljanja, pripravništva in subvencije.

Starejšim zaposlenim prijazna davčna ugodnost: delo se izplača

Nemčija, Avstrija in Belgija so države, kjer starejši brezposelni lahko pridobijo dodatna finančna sredstva, in sicer v Avstriji v obliki dodatka na obstoječo plačo, v Nemčiji pa del razlike med prejšnjo in novo plačo (starejši brezposelni pristane na nižjo plačo, da ne bi izgubil dela, del razlike je krit iz javnih sredstev). Podoben ukrep imajo tudi v Belgiji, kjer starejši delavec dobi plačan del razlike med prvotno plačo na zahtevnejšem delovnem mestu in novo plačo na manj zahtevnem delovnem mestu. V Belgiji dobijo nezaposleni delavci, starejši od 50 let, dodatek na plačo, če se zopet zaposlijo. Na Švedskem imajo starejši delavci nad 65 let davčno olajšavo, podoben ukrep so tudi davčne olajšave za podjetja, če ima zaposlene starejše delavce. Tudi v Veliki Britaniji je davčna obravnava starejših delavcev (65-75 let) ugodnejša, vendar je letni dohodek omejen. V nekaterih državah (npr. Češka) davčni sistem ne razlikuje med zaposlenimi glede na starost, zato zaposleni, ki so že izpolnili pogoje za upokožitev, niso več motivirani za nadaljevanje zaposlitve, saj imajo vplačani socialni prispevki minimalen vpliv na kasnejše pravice.

Spodbude delodajalcem za zaposlovanje in podaljšano zaposlovanje starejših delavcev

Subvencije delodajalcem lahko razvrstimo v dve skupini:

1. Znižanje socialnih prispevkov za zaposlovanje in ponovno zaposlovanje starejših delavcev (Luksemburg, Belgija, Švedska, Grčija, Španija, Poljska, Portugalska, Romunija).
2. Subvencije za kritje stroškov starejših delavcev: različne oblike od subvencije za plače, subvencije v višini nadomestila za brezposelnost, do fiksnih subvencij (Nemčija, Belgija, Hrvaška, Avstrija, Grčija, Poljska).

Spodbude delodajalcem so torej zelo popularna oblika spodbude za zaposlitev starejših delavcev. Med državami so razlike v upravičenosti (starost, status, trajanje zaposlitve), v namenu, v obliki spodbude in v višini spodbude.

Ukrepi za prenos znanja in izkušenj

Države poznajo različne oblike prenosa znanja in izkušenj od starejših na mlajše delavce (Francija, Latvija, Portugalska, Španija). Pogosto je to sestavni del delovanja podjetij. Država z različnimi spodbudami podpira omenjeni prenos: v Franciji predstavljajo stroški mentorstva davčno olajšavo, v Bolgariji država financira stroške mentorja (maksimalno 24 mesecev), v Španiji država podpira prenos znanja (sodelovanje) starejših in mlajših podjetnikov.

Usklajevanje zasebnega in poklicnega življenja

V Avstriji imajo z zakonom urejen dopust za paliativno oskrbo bližnjega sorodnika ali za spremstvo zelo bolnega otroka (*»Hospizkarenz«*). Zaposleni ima pravico do skrajšanja delovnega časa, spremembe lokacije delovnega mesta ali izrednega neplačanega dopusta v trajanju do tri mesece (s podaljšanjem skupno največ šest mesecev) za paliativno oskrbo bližnjega sorodnika oziroma pet mesecev (s podaljšanjem skupno največ devet mesecev) za spremstvo zelo bolnega otroka (Wirtschaftskammer Österreich 2013).

Za večino od 2,5 milijonov (leta 2011) oseb (večinoma starejših), ki v Nemčiji potrebujejo dolgotrajno oskrbo, skrbijo družinski člani. Zaradi naraščajoče stopnje zaposlenosti žensk so pred približno desetletjem ugotovili potrebo po ukrepih za usklajevanje poklicnega življenja in skrbi za te osebe. Prvi korak je bil narejen leta 2008 s sprejetjem zakona o dopustu za nudenje oskrbe na domu, drugi pa leta 2011 z razširitvijo pravic oskrbovalcev v zakonu o dopustu za oskrbo družinskih članov. Od 1. januarja 2015 velja zakon o boljšem usklajevanju družine, oskrbe in zaposlitve (*»Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf«*), ki je nadalje izboljšal ureditev tega področja. Sedaj imajo zaposleni pravico do 10-dnevne odsotnosti z dela (na leto) za oskrbo bližnjega sorodnika (brez predhodne najave) ob 90 % nadomestilu plače (*»Pflegeunterstützungsgeld«*), kar omogoča organiziranje pomoči in podpore v nujnih primerih. Zaposleni v podjetjih z več kot 15 zaposlenimi so upravičeni do največ 6-mesečnega neplačanega dopusta za oskrbo sorodnika, zaposleni v podjetjih z več kot 25 zaposlenimi pa še do skrajšanja delovnega časa na najmanj 15 ur na teden v obdobju 24 mesecev z zagotovljeno vrnitvijo na polni delovni čas. V teh dveh primerih zaposleni lahko zaprosijo za brezobrestno posojilo s postopnim odplačevanjem, v strokovni javnosti pa obstaja dvom glede zmožnosti osebe brez dohodkov iz dela ali s plačo za krajši delovni čas odplačevati posojilo. Sedanja ureditev pomeni, da možnosti za usklajevanje poklicnega življenja in skrbi za osebe, ki potrebujejo dolgotrajno oskrbo, niso na voljo vsem zaposlenim – še zlasti ne velikemu deležu žensk, ki pogosteje kot moški delajo v malih in srednje velikih podjetjih (Bäcker, 2015, str. 5).

V nadaljevanju navajamo nekatere dobre prakse omogočanja usklajevanja dela in skrbi za ostarele družinske člane. V marsikateri državi so se ukrepi za usklajevanje dela in skrbi za ostarele osebe razvili iz ukrepov, ki so bili tradicionalno ciljani na zaposlene starše. V začetku so jih največkrat samo nadgradili oziroma razširili ciljno populacijo, v zadnjih letih pa podjetja uvajajo posebne ukrepe za zaposlene osebe s skrbstvenimi obveznostmi. To je predvsem primer držav, ki so formalizirale priznavanje ukrepov za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja s podeljevanjem certifikatov, na primer Nemčije in Avstrije (certifikat Poklic in družina – *»Beruf und Familie«*). Tudi v Sloveniji imamo ustrezno osnovo: to je certifikat »Družini prijazno podjetje«, ki ga od leta 2007 podeljujejo kot priznanje za prizadevanje izboljševati možnosti za usklajevanje dela in družine.

Primeri dobrih praks:

- **Slovenija.** Zavarovalnica Maribor: certifikat Družini prijazno podjetje: zaposlenim, ki skrbijo za starejšega družinskega člana, so na voljo časovni računi, tj. prožno koriščenje viška ur, tudi v kombinaciji z dopustom. Na primer, višek ur se bo lahko koristil za namen spremljanja starejšega družinskega člana med normalnim delovnim časom. Načrtuje se zvišanje učinkovitosti tega ukrepa z nudenjem krajšega plačanega dopusta, kar je podobno otroškemu časovnemu bonusu za zaposlene z majhnimi otroki. Zaposleni, ki skrbijo za prizadetega družinskega člana, je upravičen do dodatnih pet dni plačanega dopusta. Zavarovalnica Maribor omogoča prožni delovni čas (enourni zamik pri prihodu na delo in z dela) in, če je le mogoče, ugodi prošnji za delo na domu (Eurofound, 2014a).¹⁰
- **Nemčija.** Weleda: od 2003 lastnica certifikata Poklic in družina (Beruf und Familie): leta 2010 so ustanovili projektni tim z nazivom "Nega ostarelih", ki se med drugim ukvarja s ciljno podporo poleg fleksibilnega ali krajšega delovnega časa, časovnimi računi z razponom +/- 120 delovnih ur (Eurofound, 2014a).¹¹ Javna uprava pokrajine Rhein-Hunsrück: lastnica certifikata Poklic in družina (Beruf und familie): poleg zelo prožnega delovnega časa, dela s krajšim delovnim časom

¹⁰ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/si002.htm> (4. 9. 2014).

¹¹ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/de004.htm> (3.9.2014).

(celo manj kot 20 ur/teden), časovnih računov in prelaganja izrabe dopusta na kasnejši čas se zaposlenim oskrbovalcem zagotavlja individualna pomoč (npr. pri organizaciji institucionalne oskrbe) ter možnost daljše neplačane odsotnosti (celo več kot dve leti) (Eurofound, 2014a).¹²

- **Avstrija.** Steiermärkische Sparkasse: lastnica certifikata Družini prijazno podjetje (Beruf und Familie) od leta 2004. Ukrepi so tradicionalno ciljani na zaposlene starše, toda v zadnjih letih podjetja uvajajo posebne ukrepe za zaposlene osebe s skrbstvenimi obveznostmi. Zaposlenim so na voljo prožni delovni čas v več oblikah, delitev delovnega mesta in delovnih nalog (kar ustreza osebam s skrbstvenimi obveznostmi), spodbuja se koriščenje posebnega dopusta za paliativno oskrbo in kratkotrajnega plačanega dopusta za primer kritične situacije, omogoča se predčasna izraba letnega dopusta v primeru nuje, informacije glede možnosti usklajevanja dela in neformalne oskrbe, seminarji na temo oskrbe starejših in invalidov ter paliativne oskrbe, kontaktna točka za pridobivanje informacij in nasvetov glede organizacij, ki nudijo storitve oskrbe, tematski informacijski portal na intranetu podjetja, finančna pomoč ali ugodni kredit v primeru težav v zvezi s financiranjem storitev oskrbe, po meri narejen integracijski program po odsotnosti zaradi oskrbe, možnost usposabljanja v času odsotnosti, ohranjanje stikov s podjetjem ipd. (Eurofound, 2014a).¹³ T-Mobile: večina ukrepov je bila razvitih za potrebe staršev z majhnimi otroki, a so jih v zadnjem času dopolnili, upoštevaje specifične potrebe zaposlenih, ki skrbijo za starejše osebe. Ukrepi obsegajo: možnost skrajšanja delovnega časa za določen čas (delo za 15-35 ur na teden), delitev delovnega mesta (pobudo dajo sami zaposleni, podjetje in delavci pa imajo hkrati dodatno korist od prenosa znanj med zaposlenimi), delo na daljavo (npr. na domu, kar delavcu omogoča zelo veliko prožnost), prožni delovni čas (predvsem na začetku in koncu delovnega dne). Osebe, ki skrbijo za starejše, se spodbuja k izrabi dopusta za paliativno oskrbo (Hospizkarenz), ki je njihova z zveznim zakonom zagotovljena pravica (Eurofound, 2014a).¹⁴
- **Francija.** Novartis: zaposleni so upravičeni do skrajšanja delovnega časa za največ 14 dni na mesec, kar osebam s skrbstvenimi obveznostmi po potrebi omogoča skrajšanje delovnega časa do polovice. Obstajajo tudi časovni računi, s katerimi se lahko pridobi največ 15 dni dopusta v treh letih. Zaposleni s skrbstvenimi obveznostmi imajo pravico do plačane odsotnosti 2 uri na mesec. Podjetje sofinancira stroške plačane nege/oskrbe do zneska 900 EUR. Novartis je razvil dve multimedijski aplikaciji z informacijami glede problemov, s katerimi se srečujejo zaposleni oskrbovalci: ena svetuje glede reorganizacije doma, druga pa glede prehrane, prilagojene za nekatera pogosta zdravstvena stanja. Vodstveni kader se udeležuje usposabljanja, katerega namen je pri njih razviti pozitivni odnos do zaposlenih oskrbovalcev in nudenje podpore (Eurofound, 2014a).¹⁵
- **Nizozemska.** Novel Zorg and Wonen: v določenem časovnem obdobju je mogoč prožen delovni čas, da delavec lahko bolje usklajuje delovne in družinske obveznosti, potem pa se nadoknadi odložene delovne obveznosti. Dovoljene so kratke prekinitve dela med delovnim časom, tako da oskrbovalci lahko odidejo domov in poskrbijo za oskrbovance. Možna je tudi začasna sprememba

¹² Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/de005.htm> (3. 9. 2014).

¹³ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/at002.htm> (3. 9. 2014).

¹⁴ Dostopno na: <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/case-studies/workers-with-care-responsibilities/case-study-leave-related-measures-t-mobile-austria> (12. 3. 2015).

¹⁵ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/fr002.htm> (4. 9. 2014).

delovnega mesta ali lokacije oziroma opisa delovnih nalog, s čimer se omogoči večja fleksibilnost (Eurofound, 2014a).¹⁶

- **Velika Britanija.** Centrica: t.i. načrtovani dopust oskrbovalca je pravilom za krajši čas in je kombinacija letnega dopusta in dodatnih plačanih dni odsotnosti (npr. plačani 5-dnevni dopust oskrbovanca se sestoji iz 2,5 dni letnega dopusta in dodatnih 2,5 plačanih dni odsotnosti). T.i. nujni dopust se izrabi v primeru nepredvidenih obveznosti oskrbovalca in ga plača podjetje. Ko se izčrpajo te možnosti, lahko oskrbovalec koristi neplačani dopust. Fleksibilne oblike dela obsegajo začasno prekinitev zaposlitve, začasno delo s krajšim delovnim časom in delitev delovnega mesta (Eurofound, 2014a).¹⁷
- **Portugalska.** Labamoro (klinični laboratorij): zaposleni, ki skrbijo za ostarele družinske člane, lahko skrajšajo delovni čas za 1,5 ur na dan ob isti plači. Ko to ni dovolj (na primer zaradi obiska pri zdravniku), se lahko z nadrejenim in sodelavci dogovorijo tudi za (plačano) večurno odsotnost (Eurofound, 2014a).¹⁸

Ostale spodbude

Velik problem za podaljšano zaposlovanje v državah EU je starostna diskriminacija, ki je celo najpogostejša oblika diskriminacije v Evropi. V nekaterih državah so uvedli ustrezno zakonodajo, ki naj bi preprečevala starostno diskriminacijo (npr. Velika Britanija, Švedska, Estonija) oziroma uvedla pozitivno diskriminacijo (Slovaška).

Povzetek spodbud

Številne države so se že soočile z izzivi starajoče družbe. Tako spodbujajo podaljšano zaposlovanje in odloženo upokojevanje, in sicer:

- dvig starosti ob upokojitvi,
- »zapiranje« shem delnega upokojevanja oz. dvig starosti, ko se oseba lahko delno upokoji,
- finančne spodbude za odloženo upokojevanje (fiksni znesek, odmerni odstotki),
- delo upokojencev,
- onemogočanje prehoda v upokojevanje iz brezposelnosti (zelo različne prakse).

Pristop držav k aktivnemu staranju je zelo različen, saj se razlikuje glede podrobnosti in glede celovitosti. Tako je ponekod osredotočen na celotno delovno dobo, v nekaterih državah pa le na določene starostne (ciljne) skupine, kot so starejši. Nekatere države so se osredotočile na določene vidike aktivnega staranja, ki prispevajo k večji zaposljivosti (npr. promocija zdravja, pogoji za delo). Zelo pomemben del (faktor) zaposljivosti starejših so njihove kompetence, zato mnoge države še posebno pozornost posvečajo vseživljenjskemu učenju in so zato podprle številne ukrepe, s katerimi se poveča udeležba starejših v vseživljenjskem učenju (finančne spodbude, promocija med delodajalci in delojemalci). K podaljšanju zaposlovanja pozitivno vpliva tudi proces dela, kjer ima pomembno vlogo fleksibilnost delovnega procesa. Tako so nekatere države sprejele ustrezno zakonodajo (npr. delo s krajšim delovnim časom).

¹⁶ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/nl003.htm> (4. 9. 2014).

¹⁷ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/uk004.htm> (4. 9. 2014).

¹⁸ Dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/workingcaring/cases/pt002.htm> (4. 9. 2014).

4.3 Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v Sloveniji – pretekle izkušnje

V Sloveniji se prebivalstvo hitro stara, povečuje se delež prebivalstva, starejšega od 65 let, in zmanjšuje se delež prebivalstva v aktivni dobi. Na to vplivajo demografski dejavniki, kot so rodnost, umrljivost in migracije, ter sedanja struktura prebivalstva, ki skupaj določajo bodoče gibanje števila in strukture prebivalstva. Staranje prebivalstva prinaša veliko izzivov:

- Zmanjševanje delovno sposobnega prebivalstva.
- Vpliv na pokojninski sistem: višanje izdatkov.
- Vpliv na zdravstveni sistem: višanje izdatkov.
- Vpliv na zagotavljanje blaginje in preživljanja kakovostne starosti, vključno z dolgotrajno oskrbo.
- Starajoče delovno aktivno prebivalstvo.

Odzivi deležnikov so zelo različni:

- Država: staranje prebivalstva vpliva na spreminjanje pogojev upokojevanja, spreminjanje politike zaposlovanja, na povečanje izdatkov države na področju financiranja pokojnin in zdravstvene oskrbe. Tako država že napoveduje pokojninsko in zdravstveno reformo, razmišlja tudi o pripravi odzivov na dolgoživo družbo. Z vidika podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja so pomembni predvsem ukrepi na trgu dela in reforma pokojninske reforme.
- Podjetja: delovna mesta bodo zasedena s povprečno starejšimi ljudmi. Vse to nujno zahteva premislek o potrebnih ukrepih v podjetjih, ki bodo zagotovila, da bodo starejši zaposleni delali dlje in da si bodo tudi želeli podaljšati svojo delovno aktivnost. Večina podjetij se še ne zaveda spremenjenih razmer, saj je trenutno na voljo še dovolj mladih, ki so se pripravljani zaposliti.
- Posameznik: osnovna želja posameznikov je zagotavljanje blaginje in preživljanja kakovostne starosti. Mnogi zaposleni se še ne zavedajo, da priprava na izzive dolgožive družbe zahteva tudi prilagajanje na ravni posameznika (vseživljenjsko učenje, timsko delo, zdrav življenjski slog).

4.3.1 Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v Sloveniji – država

Pokojninska reforma, ki je v Sloveniji stopila v veljavo leta 2013, je okrepila povezanost med vplačanimi prispevki in prejetimi pokojninami in izenačila zakonsko upokojitveno starost za moške in ženske. Za oba spola je predviden postopen dvig zakonske upokojitvene starosti na 65 let do leta 2020. Reforma je povečala maluse za zgodnje upokojevanje (pokojnina se zmanjša za 0,3 % za vsak mesec upokojitve pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo) in uvedla bonuse za nadaljevanje dela (pokojnina se poveča za 1 % za vsako trimesečje dela nad zakonsko upokojitveno starostjo z največjim bonusom v višini 12 %). Novi ukrepi so prispevali k upočasnitvi pritoka novih upravičencev v pokojninski sistem, pri čemer pa je potrebno upoštevati hitro povečevanje števila upokojencev pred uveljavitvijo zadnje reforme pokojninskega sistema (OECD, 2015a, str. 5).

V okviru Zakona o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13 – ZIUPTDSV, 63/13, 100/13 in 32/14 – ZPDZC-1; v nadaljevanju: ZUTD) so določeni naslednji ukrepi:

1. storitvi za trg dela sta:
 - storitev vseživljenjske karijerne orientacije (v nadaljevanju: VKO),
 - storitev posredovanja zaposlitve;
2. aktivna politika zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ):

- je nabor ukrepov, ki se izvajajo na trgu dela za povečevanje zaposlenosti in zmanjševanje brezposelnosti, večjo zaposljivost oseb na trgu dela in povečanje konkurenčnosti ter prožnosti delodajalcev;
3. zavarovanje za primer brezposelnosti:
- določa obvezne zavarovance, trajanje in prekinitev obveznega zavarovanja ter osebe, ki se lahko prostovoljno zavarujejo za primer brezposelnosti. Zavarovanje za primer brezposelnosti je podlaga za koriščenje določenih pravic, ki se pod določenimi pogoji zagotavljajo brezposelnim osebam;
4. pravice iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti:
- denarno nadomestilo,
 - plačilo prispevkov za obvezno socialno zavarovanje,
 - plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Leta 2010 je bil sprejet Zakon o urejanju trga dela (v nadaljevanju ZUTD), ki je nadomestil Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. ZUTD je podlaga za izvajanje ukrepov države na trgu dela, kot so storitve za trg dela, ukrepi APZ, zavarovanje za primer brezposelnosti ter pravice iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti. ZUTD dodatno uvaja Smernice za izvajanje ukrepov APZ, ki so pripravljene za obdobje 2012–2015. V smernicah so starejši delavci opredeljeni kot ena izmed najbolj ranljivih skupin.

Spremembe regulacije trga dela leta 2013 so bile narejene v pravi smeri, vendar je nujno potrebno spremljanje učinkov že izvedenih sprememb v regulaciji trga dela, njihove korekcije in nadaljnje reforme institucij trga dela, pri čemer bi posebej izpostavili še povečanje učinkovitosti APZ in delovanja Zavoda za zaposlovanje (UMAR, 2013, str. 58).

Zelo pomemben vpliv na delovno aktivnost starejših ima diskriminacija do starejših. Ločimo dve različni obliki, in sicer starostno diskriminacijo (*»age discrimination«*), ki predstavlja diskriminacijo v ožjem smislu, in *»ageism«*, ki predstavlja diskriminacijo v širšem smislu. Diskriminacija na podlagi starosti je najbolj razširjena oblika diskriminacije v Evropi (Age UK, 2011, str. 4). Zaradi zgornjih dveh oblik diskriminacije želijo vlade starejše zaposlene zaščititi pred odpuščanjem s pozitivno diskriminacijo. Na splošno z izrazom pozitivna diskriminacija (*»positive discrimination«*) označujemo z zakonom določeno začasno različno oziroma prednostno pravno obravnavanje določenih kategorij oseb pri uresničevanju pravic, ki so pravnim naslovljencem praviloma zagotovljene v enakem obsegu in pod enakimi pogoji (Flander, 2004, str. 99).

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) določa, da je v delovnem razmerju vsaka od pogodbenih strank dolžna izvrševati dogovorjene ter predpisane pravice in obveznosti. Nadalje opredeljuje delavca ali delavko kot vsako fizično osebo, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi. V četrtem poglavju določa kategorije delavcev, ki jih varuje z dodatnimi pravicami, med njimi so tudi starejši delavci. Zakon v 197. členu določi, da delavci, starejši od 55 let, uživajo posebno varstvo, in sicer:

- Pravica starejšega delavca je, da lahko sklene pogodbo o zaposlitvi oziroma ima pravico, da začne delati s krajšim delovnim časom od polnega na istem ali drugem ustreznem delovnem mestu, če se delno upokoji.
- Starejšemu delavcu delodajalec brez delavčevega pisnega soglasja ne sme odrediti nadurnega ali nočnega dela.
- Starejši delavec ima pravico do najmanj treh dodatnih dni letnega dopusta.
- Delodajalec ne sme delavcu, ki je dopolnil starost 58 let ali delavcu, ki mu do izpolnitve pogojev

za starostno upokožitev manjka do pet let pokojninske dobe, brez njegovega pisnega soglasja odpovedati pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, dokler delavec ne izpolni pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. V tem primeru gre za delavce pred upokožitvijo.

Varstvo ne velja:

- če je delavcu zagotovljena pravica do denarnega nadomestila iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti do izpolnitve pogojev za starostno pokojnino;
- če je delavcu ponujena nova ustrezna zaposlitev pri delodajalcu;
- v primeru, da delavec ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi že izpolnjuje pogoje za varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, razen v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi (nova ustrezna zaposlitev) in
- v primeru uvedbe postopka prenehanja delodajalca.

Ne glede na navedeno starost, uživajo posebno varstvo pred odpovedjo delavci, ki v letu 2013 izpolnijo pogoj starosti 54 let in 4 mesece – ženske in 55 let – moški in delavci, ki v letu 2014 izpolnijo pogoj starosti 55 let. V nadaljnjih treh letih do uveljavitve starosti 58 let se starost za delavce zvišuje vsako leto za eno leto, kot to določa 226. člen Zakona o delovnih razmerjih.

Kljub zakonskemu varstvu je vprašanje izbrane rešitve vprašljiva. Tako je raziskava o zavedanju in vlogi delodajalcev glede aktivnega staranja, ki jo je v letih 2007 in 2008 opravilo Združenje delodajalcev Slovenije skupaj s še petimi delodajalskimi združenji iz Avstrije, Hrvaške, Češke, Madžarske in Slovaške, pokazala (anketa med člani), da ima pozitivna diskriminacija starejših delavcev v teh državah negativen vpliv na njihovo zaposlovanje, pa tudi na splošno prispeva k negativnemu odnosu podjetij do starejših delavcev. Združenja delodajalcev se zato zavzemajo za enakovredno obravnavo starejših in mlajših delavcev. Če privilegiji zavirajo zaposlovanje starejših delavcev, jih je potrebno dosledno spremeniti (Pajnkihar, 2009, str. 9). Pri delodajalcih skoraj praviloma prevladuje interes, da bi starejše delavce nadomestili z mlajšimi, saj menijo, da so mlajši pri delu uspešnejši. Prisotna je tudi velika soodvisnost med ohranitvijo zaposlitve in starostjo, saj slovenska zakonodaja zagotavlja visoko stopnjo varstva starejših delavcev. To je razlog, zaradi katerega podjetja ne želijo zaposlovati delavcev, starejših od 55 let, kar je pogosta praksa tudi v tujini. Pozitivna diskriminacija starejših delavcev zato tudi negativno vpliva na ohranitev zaposlitve in možnost zaposlitve brezposelnih starejših oseb. Torej ni nujno, da so učinki pozitivne diskriminacije vedno vrednostno in funkcionalno pozitivni. Čeprav je delo v starejšem obdobju človekova pravica, se zastavlja vprašanje, kako na primer zasebnega delodajalca prepričati, da bo zaposlil starejšega delavca, saj mu je že vnaprej jasno, da je strošek dela starejšega delavca v primerjavi z mlajšim delavcem višji.

Podjetja, še zlasti majhna in srednje velika, so le redko pripravljena na novo zaposliti starejše delavce. Čeprav se zavedajo vrednosti starejših delavcev, ki se kažejo v delovnih izkušnjah, pripadnosti podjetju, strokovnem znanju, odgovornosti in zanesljivosti, dajejo pri zaposlovanju prednost mlajšim kandidatom. Med ovirami za zaposlovanje starejših delavcev največkrat omenijo, da so ti premalo fleksibilni in mobilni, da se težje prilagodijo timskega delu in da nimajo primernih kvalifikacij. Zanje pa velja tudi vrsta negativnih stereotipov – da gre pri tej kategoriji delavcev za večji delež bolniškega staleža, da so manj prilagodljivi in manj motivirani za spreminjanje delovnega procesa ter da se niso pripravljene izobraževati. Kot taki so torej breme delodajalca, zato se jih želi ta čim prej znebiti. Za starejše delavce se torej domneva, da bi bili lahko zaradi starosti, ki pomeni zmanjšanje njihovih delovnih sposobnosti, neenako obravnavani oz. diskriminirani, zato je pri njih pomembno varstvo

zaposlitve oz. varstvo pred odpovedjo pogodbe (Plesetnjak, 2010)¹⁹.

Ukrepi APZ

Ukrep 1 - Usposabljanje in izobraževanje

Izobraževanje se izvaja kot neformalno in formalno izobraževanje. Namen neformalnega izobraževanja je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo novih znanj in kompetenc za vstop na trg dela ter uspešen razvoj kariere. Namen formalnega izobraževanja je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo višje ravni izobrazbe.

Neformalno izobraževanje kot usposabljanje in izpopolnjevanje predstavlja obliko izobraževanja odraslih, ki se lahko izvaja na različne načine, tudi kot usposabljanje na delovnem mestu.

- *Usposabljanje* pomeni pridobitev novih znanj in kompetenc s pomočjo registriranih izvajalcev usposabljanja. Potrdilo o opravljenem usposabljanju velja na celotnem trgu dela.
- *Izpopolnjevanje* je dejavnost, s katero se širi in pogloblja že obstoječe znanje, spretnosti oziroma kompetence posameznika.
- *Usposabljanje na delovnem mestu* poteka pri delodajalcih s pretežnim obsegom praktičnega usposabljanja. Izvaja se lahko tudi kot delovni preizkus.

Formalno izobraževanje pomeni vključitev v javno veljavni program za pridobitev javno veljavne izobrazbe.

V okviru ukrepa so se izvajali naslednji programi:

1.1 Programi neformalnega izobraževanja

1.2 Programi formalnega izobraževanja

1. Usposabljanje in izobraževanje											
1.1. Programi neformalnega izobraževanja									1.2. Programi formalnega izobraževanja		
1.1.1. Programi usposabljanja		1.1.2. Programi izpopolnjevanja					1.1.3. Usposabljanje in izobraževanje odraslih		1.2.1. Spodbujanje formalnega izobraževanja		
NPK – Priprave na potrjevanje	NPK – Potrjevanje	Institucionalno usposabljanje	PUM Projektno učenje za mlajše odrasle 2013-2015	Vključitev brezposelnih oseb v podporne in razvojne programe	Za Pokolpje – aktivno in dejavno	UŽU Usposabljanje za življenjsko uspešnost	Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih 2011	Mentorstvo za mlade (Sklop A)	Usposabljanje na delovnem mestu 2012/2103	Programi formalnega izobraževanja 2012/2103	Programi formalnega izobraževanja 2013/2014

¹⁹ <https://www.dnevnik.si/1042386271>.

Ukrep 2 - Nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta

Ukrep je namenjen pridobivanju novih znanj in kompetenc oseb, ki so zaposlene pri delodajalcih, ter večanju konkurenčnosti in prožnosti podjetij, ki usposablajo svoje zaposlene delavce. Nadomeščanje na delovnem mestu se izvaja kot subvencioniranje popolne nadomestitve zaposlenega z brezposelno osebo. Delitev delovnega mesta se izvaja kot subvencioniranje delne nadomestitve zaposlenega z brezposelno osebo.

V okviru ukrepa so se izvajali naslednji programi:

2.2 Delitev delovnega mesta

Ukrep 3 - Spodbude za zaposlovanje

Spodbude za zaposlovanje so namenjene predvsem povečanju zaposlitvenih možnosti ranljivih skupin brezposelnih oseb. Spodbude za zaposlovanje se izvajajo v obliki subvencij za zaposlitev.

V okviru ukrepa so se izvajali naslednji programi:

3.1 Subvencije za zaposlitev

3.2 Subvencije za zaposlitev – Povračilo dela plače

3. Spodbude za zaposlovanje					
3.1. Subvencije za zaposlitev				3.2. Subvencije za zaposlitev: Povračilo dela plače	
3.1.1. Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih oseb				3.2.1. Povračilo prispevkov delodajalca	
Spodbujanje zaposlovanja iskalcev prve zaposlitve na področju socialnega varstva	Zaposli.me 2012/2103	Spodbujanje zaposlovanja prejemnikov denarne socialne pomoči za leto 2012	50plus	Povračilo prispevkov na podlagi ZRPPR1015	Povračilo prispevkov – Program Pokolpje 2016

Ukrep 4 - Kreiranje delovnih mest

Ukrep je namenjen spodbujanju delovne in socialne vključenosti ter izboljšanju usposobljenosti in delovnih veščin ranljivih skupin brezposelnih oseb. Izvaja se kot subvencioniranje začasnih zaposlitev in je lahko povezano z usposabljanjem. Izvaja se zlasti pri neprofitnih delodajalcih ali v javnem sektorju.

V okviru ukrepa so se izvajali naslednji programi:

4.1 Spodbujanje delovne in socialne vključenosti

4.2 Socialno podjetništvo

4. Kreiranje novih delovnih mest			
4.1. Spodbujanje delovne in socialne vključenosti		4.2. Socialno podjetništvo	
4.1.1. Javna dela	4.2.1. Kreiranje in subvencioniranje delovnih mest		4.2.1. Spodbujanje razvoja socialnega podjetništva
Javna dela	Prvi izziv	Priložnost zame	Spodbujanje socialne vključenosti enakih možnosti na trgu dela

Ukrep 5 - Spodbujanje samozaposlovanja

Ukrep spodbujanje samozaposlovanja je namenjen uresničitvi podjetniške ideje in ustvarjanju delovnih mest v mikro podjetjih, kot jih določa zakon, ki ureja gospodarske družbe in spodbujanju opravljanja katerekoli samostojne dejavnosti. Izvaja se kot pomoč pri samozaposlitvi in subvencioniranje samozaposlitve.

V okviru ukrepa so se izvajali naslednji programi:

5.1 Pomoč pri samozaposlitvi

5.2 Subvencije za samozaposlitev

5. Spodbujanje samozaposlovanja			
5.1. Pomoč pri samozaposlitvi	5.2. Subvencija za samozaposlitev		
5.1.1. Pomoč pri samozaposlitvi	5.2.1. Subvencije za samozaposlitev		
Delavnice »Priprava na samozaposlitev«	Subvencije za samozaposlitev 2011/2012	Subvencije za samozaposlitev 2010-2013	Samozaposlovanje 2014

Analiza ukrepov aktivne politike zaposlovanja v letih 2012–2014

Besedilo temelji skoraj v celoti na analizi iz **Smernic za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2016–2020**.

Sredstva, namenjena politiki zaposlovanja (aktivna in pasivna), po podatkih Eurostat, kažejo sicer trend naraščanja izdatkov glede na % BDP. V letu 2008 je Slovenija namenila vsem politikam zaposlovanja 0,45 % BDP (v letu 2009 0,96 % BDP), v letu 2013 pa se je delež povečal na 1,20 % BDP. Kljub povečanju je Slovenija še vedno pod povprečjem EU-28 (leta 2009 2,15 % BDP in v letu 2011 1,88 % BDP). Na povečanje deleža je vplivalo tudi povečanje sredstev, namenjenih različnim ukrepom

APZ. Delež za te ukrepe se je povečal z 0,09 % BDP v letu 2008 na kar 0,28 % BDP v letu 2013. Primerjava z EU-28 kaže, da je Slovenija tudi na tem področju pod povprečjem (EU-28 v letu 2011 0,47 % BDP). OECD v svojem poročilu poudarja pomen okrepljene APZ, čemur pritrjujejo tudi socialni partnerji, saj so Vlado Republike Slovenije na eni od sej Ekonomsko-socialnega sveta opozorili, da je treba za učinkovito izvajanje APZ zagotoviti zadostno višino sredstev. OECD tako Sloveniji priporoča, da zviša sredstva za aktivno politiko zaposlovanja, saj po ocenah OECD Slovenija sodi med države, ki za APZ namenjajo razmeroma nizka sredstva. OECD priporoča prilagoditev ukrepov APZ potrebam dolgotrajno brezposelnih in nizko izobraženih glede na evalvacije posameznih programov (OECD, 2015b, str. 43).

V letih 2012–2015 se je v Sloveniji izvajalo pet ukrepov APZ (razen ukrepa 2) in ukrepi izvajanja storitve vseživljenjske karijerne orientacije. Ukrepi APZ so se dopolnjevali in spreminjali glede na stanje in potrebe trga dela ter glede na strukturo brezposelnosti. Po dveh letih zmanjševanja števila vključenih v ukrepe APZ se je v letu 2013 okrepilo izvajanje ukrepov APZ in povečalo se je število vključenih na 45.015 z 29.191 v letu 2012. V letu 2014 je bilo vključenih malo manj oseb, in sicer 41.890. V prvi polovici leta 2015 je bilo vključenih 18.093 oseb zaradi že navedenega razloga, in sicer se bodo programi, sofinancirani s strani Evropskega socialnega sklada začeli izvajati šele jeseni 2015.

Tabela 4.1: Število vključitev brezposelnih in zaposlenih oseb v ukrepe APZ v letih 2012, 2013 in 2014

	Št. vključitev brezposelnih			Št. vključitev zaposlenih			Št. zaposlitev brezposelnih oseb		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
UKREP 1 Usposabljanje in izobraževanje	12.397	18.777	25.897	3.064	6.361	4.162	4.117	5.190	8.652
UKREP 2 Nadomeščanje na	0	0	0	1.861	0	0	0	0	0
UKREP 3 Spodbude za zaposlovanje	1.861	4.989	3.777	6.541	0	0	0	4.989	3.777
UKREP 4 Kreiranje delovnih mest	6.656	5.847	7.329	3.027	0	0	0	5.789	7.316
UKREP 5 Spodbujanje samozaposlovanja	8.277	9.041	725	14.493	0	0	4.117	4.293	725
SKUPAJ	29.191	38.6546	37.728		6.361	4.162		20.261	20.470

Vir: Letna poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leta 2012, 2013 in 2014.

Tabela 4.2: Porabljena sredstva za ukrepe APZ v letih 2012, 2013 in 2014

APZ	Poraba sredstev (v EUR) 2012	Poraba sredstev (v EUR) 2013	Poraba sredstev (v EUR) 2014
1. ukrep	11.563.783	15.163.687,25	20.894.083,69
2. ukrep	0,0	0,0	0,0
3. ukrep	8.575.635	18.890.604,89	27.514.162,95
4. ukrep	22.520.141	45.132.864,70	42.748.296,05
5. ukrep	16.460.631	13.772.999,07	12.090.050,06
APZ skupaj	59.120.190	92.960.155,91	103.246.592,7510

Vir: Letna poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leta 2012, 2013 in 2014.

V okviru projekta AHA.SI nas zanima predvsem delež starejših med vsemi vključenimi v ukrepe APZ. Zaradi časovne serije je meja za opredelitev starejšega postavljena na 50 let.

Tabela 4.3: Delež vseh starejših, starih 50 let ali več, med vključenimi v ukrepe APZ

	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje	7,1	7,0	7,2	9,9	13,2	32,4	21,2
Ukrep 3: Spodbude za zaposlitev	53,3	22,5	21,7	25,3	45,7	34,2	32,3
Ukrep 4: Kreiranje novih delovnih mest	31,6	32,8	26,7	37,9	19,2	29,0	31,2
Ukrep 5: Spodbujanje samozaposlovanja	11,8	7,0	8,2	9,4	12,7	11,8	4,3
Skupaj	14,9	11,6	10,8	13,0	16,5	28,0	23,7

Vir: ZRSZ, Javni sklad za razvoj kadrov in štipendij, MDDSZ.

Delež starejših je v letu 2014 dosegel 23,7 %, skozi leta pa je mogoče opaziti trend višanja vključitev v posamezne ukrepe (Tabela 4.3). V letu 2012 je znašal delež starejših med vključenimi v ukrepe APZ dobrih 16 %, v letu 2013 28 % in v 2014 23,7 %. Starejše osebe se največ vključujejo v ukrep 3 Spodbude za zaposlitev.

Izključno starejšim brezposelnim osebam so bili v teh letih namenjeni trije programi subvencionirane zaposlitve, in sicer Spodbujanje zaposlovanja starejših brezposelnih oseb v letu 2008 (do 2009), »Program 50plus« v letu 2013 in »Delovna vključenost starejših oseb« v letu 2014, s pomočjo katerih se je zaposlilo 1.652 oseb. Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije pa je v letih 2012–2015 izvajal tudi program Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, ki je bil namenjen usposabljanju v podjetjih za zaposlene, stare 50 let in več.

Glede na spol ni zaznati velike razlike pri vključitvi brezposelnih starejših v ukrepe APZ, glede na raven izobrazbe pa ima le 20 % starejših brezposelnih, vključenih v APZ, najnižjo izobrazbo. Sicer pa prevladujejo tiste brezposelne starejše osebe, vključene v APZ, ki imajo III. do V. raven izobrazbe (32,2 % poklicno šolo in 31,8 % zaključeno srednjo tehniško, strokovno ali splošno šolo). Glede na trajanje brezposelnosti pa je večina starejših, ki so vključeni v ukrepe APZ, dolgotrajno brezposelnih (skoraj 65 %, 2014).

Sicer pa podatki ZRSZ kažejo, da imajo starejši slabše možnosti za uspešno reintegracijo na trg dela, kar kažejo tudi rezultati zaposljivosti ob izhodu iz ukrepov APZ. ZRSZ v povprečju v analiziranih letih beleži 56,7-odstotni izhod v zaposlitev med vključenimi osebami v ukrep Usposabljanja in izobraževanja, med starejšimi brezposelnimi osebami je ta delež 46,1-odstoten. Poleg težav pri novem zaposlovanju imajo starejše brezposelne osebe težave tudi z ohranjanjem zaposlitve (razlog za prenehanje delovnega razmerja je lahko tudi upokojitve). Ne glede na nižji delež prehodov oziroma ohranitev zaposlitve po zaključku programov pa ni zanemarljiv podatek, da se je v letih 2008–2014 kar 30.487 starejših brezposelnih zaposlilo prav s pomočjo ukrepov APZ, od tega se je 5.453 starejših zaposlilo med izvajanjem programov izobraževanja in usposabljanja ali v obdobju šest mesecev po zaključku le-teh, 25.034 pa se je zaposlilo s pomočjo programov subvencioniranja zaposlitve in samozaposlitve. Glede na vse odjave iz evidence brezposelnih zaradi zaposlitve v letih 2008–2014 predstavljajo zaposlitve s pomočjo ukrepov APZ 56,6 % vseh zaposlitev starejših (30.487).

Ukrepi in programi APZ so v večini zajemali najbolj ranljive skupine, in sicer mlade, starejše in dolgotrajno brezposelne. ZRSZ spremlja učinkovitost posameznih programov tudi glede na prehode v zaposlitev.

V ukrepu 1 sta med najuspešnejšimi programi »Usposabljanje na delovnem mestu« in »Delovni preizkus«, saj potekajo pri konkretnih delodajalcih na konkretnem delovnem mestu. V "Usposabljanje na delovnem mestu" so vključeni pretežno mladi, starejših je bilo le 6,8 %, glede na izobrazbo pa se delež nižje izobraženih nekoliko zmanjšuje (2012: 14,2 %, 2014: 10,6 %). Program "Delovni preizkus" je namenjen mladim do 29 let z namenom, da na delovnem mestu preizkusijo svoja znanja, veščine in spretnosti. V Delovni preizkus so se v letu 2014 večinoma vključevale osebe s končano poklicno in srednjo ravno izobraževanja (65 % vseh), med vključenimi pa je bilo tudi več kakor polovica iskalcev prve zaposlitve (52,1 %). Število izhodov v zaposlitev iz programa (30–40 %) pa kaže, da program lahko ocenimo za uspešnega. Zelo uspešna programa pri prehodu v zaposlitev sta tudi priprava in »Potrjevanje NPK in TPK«. Pri drugih programih so deleži izhodov nekoliko nižji, vendar so to programi, katerih namen ni toliko neposredno zaposlovanje, temveč dvig znanj, kompetenc oziroma pridobitev formalne izobrazbe.

V ukrepu 3, kjer se izvajajo programi subvencionirane zaposlitve, je bilo največ vključitev v program »Zaposli.me« in »Prvi izziv«. ZRSZ ocenjuje, da je program »Zaposli.me« najbolj upravičil svoj namen pri vključevanju starejših (nad 50 let), dolgotrajno brezposelnih in nižje izobraženih. V ta program (obdobje 2011–2014) je bilo vključenih 18,5 % oseb brez izobrazbe in dobrih 32 % starejših od 50 let, kar je skoraj enako kot mladim do 29 let. »Prvi izziv« je namenjen mlajšim od 30 let. Med vključenimi je le 10,5 % oseb brez izobrazbe in skoraj 24 % s terciarno izobrazbo.

V ukrepu 4 največji delež izvajanja predstavljajo programi javnih del, ki so bili v letu 2013 spremenjeni, in sicer se lahko v te programe vključujejo le dolgotrajno brezposelne osebe. Javna dela prispevajo k povečanju zaposlitvenih možnosti, je pa težko oceniti, ali so osebe ohranile zaposlitev, saj se javna dela izvajajo pri neprofitnih izvajalcih. Javna dela se izvajajo predvsem na področju socialnega varstva in zdravja, izobraževanja in športa ter v kulturi. Program "Delovna vključenost starejših oseb" je bil namenjen subvencioniranju zaposlitve starejših oseb s stalnim prebivališčem v vzhodni Sloveniji. Večina vključenih v program je bila dolgotrajno brezposelnih in 27 % oseb je imelo osnovnošolsko izobrazbo ali manj. Izhodov v zaposlitve še ni mogoče meriti, saj se zaposlitve še niso iztekle.

Ukrep 5 zajema programe samozaposlovanja. ZRSZ izvaja subvencioniranje samozaposlitev že od leta 1991, in sicer v različnih oblikah. V letu 2014 se program samozaposlovanja ni izvajal in ga je nadomestil program Podjetno v svet podjetništva. Podatki ZRSZ kažejo, da je večletno samozaposlitev ohranila skoraj polovica vseh oseb, ki so prejele subvencijo za samozaposlitev v obdobju 2007–2012. Delež samozaposlenih, ki še poslujejo, se je v zadnjih letih sicer zmanjšal, kar je mogoče pripisati tudi gospodarski krizi.

Pregled izvajanja posameznih programov in odzivi brezposelnih oseb in delodajalcev v preteklem obdobju 2012–2015 pomagajo pri kreiranju politike trga dela in posameznih programov APZ v prihodnje. Podatki in analize kažejo, da so mladi največji koristniki ukrepov APZ. V različne ukrepe APZ, ki zvišujejo zaposljivost ali pa vodijo neposredno v zaposlitev, je bilo samo v letu 2014 vključenih 15.502 mladih brezposelnih oseb, starih do 29 let, kar predstavlja 37 % vseh vključitev, v prvem polletju 2015 pa skoraj 7.500 mladih, kar predstavlja dobrih 41 % vseh vključitev v APZ v tem obdobju.

Glede na naraščajoč trend višanja stopnje brezposelnosti dolgotrajno brezposelnih se je izkazalo kot učinkovito, da so se programi APZ dodatno prilagodili potrebam trga dela in se je nekatere programe (kot npr. programi javnih del) dopolnilo tako, da so se osredotočili na dolgotrajno brezposelne. Tudi ukrepi subvencioniranja zaposlitev (npr. program »Zaposli.me«) so se izkazali za učinkovito aktivacijo pri zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih. Podatki ZRSZ kažejo pozitiven trend pri številu in deležu objavljenih iz evidence zaradi razloga zaposlitve za ciljno skupino dolgotrajno brezposelnih. Starejši, kot je že bilo navedeno v dokumentu, se soočajo s slabšimi možnostmi za uspešno reintegracijo na trg dela, z visokim tveganjem za prehod v dolgotrajno brezposelnost, in imajo še druge ovire, kot so zdravstvene težave in nizka izobrazba. Prav zato se pojavljajo kot ciljna skupina številnih ukrepov. Glede na strukturo starejših brezposelnih, vključenih v ukrepe APZ, so podpovprečno zastopane osebe z osnovnošolsko izobrazbo in manj. Podatki ZRSZ kažejo, da delež nizko izobraženih oseb, objavljenih iz evidence, zaradi zaposlitve stagnira, številčno pa je sicer opaziti pozitiven trend. To kaže, da bo v prihodnje treba posvetiti posebno pozornost za uspešno reintegracijo na trg dela ravno brezposelnim osebam z nizko izobrazbo.

Vrednotenja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, namenjenih starejšim

Analizirali smo vrednotenja (evalvacije) ukrepov na trgu dela, kjer smo analizirali vrednotenja tistih ukrepov, ki so predvsem vključevala starejše delavce. V Sloveniji smo zaradi pomanjkanje kulture vrednotenja začeli s celovitimi vrednotenji po letu 2004, ko smo postali polnopravna članica EU.

Prvi pomembnejši program za črpanje sredstev kohezijske politike EU je bil Enotni programski dokument 2004–2006 (v nadaljevanju EPD). EPD je vseboval tudi ukrepe, ki jih je financiral Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS) in so bili v zelo majhnem obsegu tudi namenjeni predvsem starejšim. Ukrepi so bili vključeni v 2. prednostno nalogo. Leta 2006 je Center za promocijo znanja zaključil vrednotenje ukrepov Evropskega socialnega sklada za leto 2004 in 2005. Namen vrednotenja je bil ovrednotiti kakovost izpeljave ukrepanja druge prednostne naloge EPD, da se preveri uspešnost ukrepov ESS, njihovo relevantnost, ugotovi morebitna odstopanja, nedoseganje ali tveganje na poti doseganja načrtovanih rezultatov z namenom, da se po potrebi program prilagodi. V okviru vrednotenja so preiskovali učinkovitost doseganja izidov in rezultatov na nivoju aktivnosti, programa ukrepov. Analizirali so tudi ciljne skupine in aktivnosti programov, način programiranja, ob tem pa upoštevali načela kakovosti programov ukrepanja (relevantnost, konsistentnost, učinkovitost in uspešnost ter trajnost). Rezultati vrednotenja so pokazali, da so bili ukrepi pravilno naravnani in da vodijo k doseganju ciljev.

V okviru vrednotenja so izvajalci tudi vrednotili Aktivnost 2.4.4.: Razvoj novih virov zaposlovanja, v okviru katere je bila financiranja tudi Podaktivnost: 2.4.4.2.: Spodbujanje novega zaposlovanja starejših. Podaktivnost je bila namenjena spodbujanju subvencioniranega zaposlovanja težje zaposljivih oseb, ki so starejše od 50 let, za najmanj dve leti, za polni delovni čas, s ciljem ustvarjanja novih delovnih mest za posebej ranljive skupine brezposelnih oseb. Podaktivnost ni bila posebej uspešna. V letu 2005 sta bila dva roka za odpiranje prispelih vlog, in sicer v septembru in oktobru. Na obeh odpiranjih je bilo odobreno 53 vlog delodajalcev za skupno 71 subvencioniranih delovnih mest. Zanimanje delodajalcev za to obliko subvencionirane zaposlitve je bilo manjše od finančnih možnosti podaktivnosti, kar je zlasti posledica omejitve izvajanja razpisa le na območja z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Od 235 predvidenih vključitev jih je bilo realiziranih le 36, kar predstavlja manj kot 15 %. Delež porabljenih sredstev je pod 10 % od planiranih 300 mio SIT. Povprečen strošek na vključenega je bil 756.541,50 SIT (Center za promocijo znanja, 2006, str. 160-161).

Če je bil celoten znesek sredstev kohezijske politike v obdobju 2004–2006 še sorazmerno skromen, je Republika Slovenija v obdobju 2007–2013 imela na razpolago čez 4 mrd sredstev. Tako je imel OP Razvoj človeških virov na voljo 755.699.370 evrov in 6 razvojnih prioritet. To so bile: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (262.114.965 EUR), Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih (140.018.678 EUR), Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja (164.661.966 EUR), Spodbujanje socialne vključenosti (63.848.517 EUR), Institucionalna in administrativna usposobljenost (97.051.506 EUR) in Tehnična pomoč (28.003.739 EUR).

V obdobju 2007–2015 je bilo opravljenih nekaj vrednotenj. Tako je OIKOS v letu 2011 zaključil Vmesno vrednotenje 1. in 2. prednostne usmeritve Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja ter Izboljšanje posameznika za delo in življenje v družbi, temelječi na znanju 3. razvojne prioritete OP RČV Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja. Namen vrednotenja je bil izboljšati učinkovitost rabe sredstev, namenjenih za izvajanje razvojne prioritete Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, in razumeti, kako povečati uspešnost prek povečanega poznavanja izvajanja dejavnosti v določenih razmerah. Iz Vmesnega vrednotenja smo izluščili tiste zaključke, ki se dotikajo starejših. Anketiranci menijo, da so rezultati sistema vseživljenjskega učenja vidni v praksi. Ti se odražajo boljši funkcionalni pismenosti starejših, vračanju mladih v izobraževalni sistem, povečanju samozaposlitev, skrajšanju časa brezposelnosti. Kljub temu četrтина anketirancev meni, da so rezultati izobraževanja sicer pozitivni, vendar niso vidni v vsakdanji praksi (OIKOS, 20011, str. 43). Zanimiva je tudi ocena ustreznosti usposabljanj. Tako izvajalci poudarjajo, da bi bilo potrebno več sredstev vlagati v prednostno usmeritev 3.2 Izboljšanje usposobljenosti posameznika za delo in življenje v družbi, temelječi na znanju²⁰. Te instrumente je težje izvajati in za njihovo pravilno izvedbo je potrebnega več dogovarjanja z delodajalci, vendar pa so ti instrumenti pomembni za razvoj posameznika in njegovih kompetenc, da se je sposoben bolje vključiti na trg dela (OIKOS, 2011, str. 21).

Leta 2012 je bilo zaključeno Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela, ki jih v okviru OP RČV izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve: Prednostna usmeritev 1.2: Usposabljanje in izobraževanje za konkurenčnost in zaposljivost; Prednostna usmeritev 1.3: Štipendijske sheme; Prednostna usmeritev 1.4: Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti, Razvojna prioriteta 2: Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, Prednostna usmeritev 5.2: Reforma institucij na trgu dela. Namen vrednotenja je bil preveriti ustreznost prispevka k doseganju ciljev Nacionalnega strateškega okvira 2007–2013 in operativnega programa razvoja človeških virov 2007–2013 (v nadaljevanju OP RČV) ter poleg tega razumeti primernost odziva na spremenjene družbeno-gospodarske razmere. Vrednotenje obravnava skladnost in sinergije izvajanja prednostnih usmeritev s cilji razvojnih prioritet OP RČV ter z nacionalnimi in EU politikami, preverja uspešnost prednostnih usmeritev ter določiti odklone od zastavljenih ciljev ter ocenjuje vključevanje ciljnih skupin, ki jih opredeljuje Priloga XXIII Uredbe 1828/2006. Razen tega vrednotenje preverja učinkovitost izvajanja glede na doseženo stopnjo uspešnosti in pregleduje trajnost rezultatov in vplivov. Izvajalci ugotavljajo, da glede na načrtovana in odobrena sredstva prevladujejo instrumenti, namenjeni kurativnemu ukrepanju na trgu dela, medtem ko je preventivnih ukrepov manj. Od 37

²⁰ Cilji podprtih aktivnosti:

- Zmanjšati izobrazbeni primanjkljaj odraslih, in sicer zlati tistih, ki imajo samo osnovno ali nižjo poklicno izobrazbo oz. nizko raven pismenosti, ter povečati udeležbo odraslih (zlasti osipnikov) v izobraževanju in usposabljanju.
- Povečati število udeležencev iz družbeno ranljivih skupin v procesu izobraževanja in usposabljanja ter število udeležencev v poklicnem v izobraževanju in usposabljanju.
- Izboljšati funkcionalno pismenost prebivalstva za dejansko vključevanje v življenje in delo.

instrumentov jih je sicer samo 11 usmerjenih v brezposelne, a imajo najvišji delež financiranja in predstavljajo 86 % izplačanih sredstev. Postopki priprave instrumenta vključujejo več deležnikov (MDDSZ, ZRSZ, OU in drugi), kljub temu pa še vedno ne vključuje dovolj ciljnih skupin (sodelovanje delodajalcev in delojemalcev), čeprav bi to bolj približalo vsebine instrumentov stanju na trgu dela. Spremembe instrumentov so večkrat usmerjene v odpravljanje administrativnih ovir in drugih pomanjkljivosti in ne toliko v povečanje vpliva instrumenta na ciljne skupine. Potrebno je povezati vse instrumente neformalnega izobraževanja prednostne usmeritve »Izboljšanje posameznika za delo in življenje v družbi, temelječi na znanju« 3. razvojne prioritete OP RČV ter instrumente PU 1.2, PU 1.4 ter RP 2: Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih. Da bi razumeli bodoče potrebe na trgu dela, je potrebno skupaj z Zavodom za zaposlovanje, UMAR in delodajalci ter delojemalci spremljati razvoj gospodarstva, ter bodočih potreb na trgu dela in usmerjati instrumente glede na ta predvidevanja. Potrebno je še bolj načrtno in učinkovito usmerjanje brezposelnih, kot tudi tistih zaposlenih, ki jim grozi izguba zaposlitve, k izbiri izobraževanj ter usposabljanj ter izbiri poklicev oz. NPK, za katere je mogoče predvidevati, da jim bodo nudili možnost zaposlitve. Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih je imelo pozitiven vpliv na konkurenčnost podjetij in zaposlenih (OIKOS, 2012, str. 1-5).

Celovito vrednotenje ukrepov aktivne politike zaposlovanja je naredil tudi EIPF (Ekonomski institut Pravne fakultete). Raziskovalci so ovrednotili (evalvirali) največje programe aktivne politike zaposlovanja, vključno z ukrepi proti gospodarski in finančni krizi, v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2010. Ključne ugotovitve so podane v nadaljevanju (EIPF, 2012, str. 5). Za mikroekonometrično analizo posameznih ukrepov APZ pri opisanih predpostavkah ugotavljajo:

- Priprave na postopke ugotavljanja in potrjevanja Nacionalne poklicne kvalifikacije (NPK): ničelni učinek ob koncu leta 2010, vendar so podatki na voljo le za 1 leto.
- Preverjanje in potrjevanje Nacionalne poklicne kvalifikacije: pozitiven učinek, ki je večji za tiste brezposelne, ki so bili pred vključitvijo v APZ dalj časa brezposelni.
- Programi institucionalnega usposabljanja: negativen učinek, vendar je rezultat pristranski zaradi manjkajoče spremenljivke.
- Delovni preizkus: pozitiven učinek.
- Usposabljanje na delovnem mestu: kratkoročno negativen ali ničelni učinek. Glede na tuje študije bi za ugotavljanje dolgoročnega (ter pričakovano pozitivnega) učinka potrebovali podatke za daljše časovno obdobje.
- Formalno izobraževanje: negativen učinek, zelo visok delež neuspešnih zaključkov zaradi nekaterih problematičnih ciljnih skupin.
- Projektno učenje za mlajše odrasle (PUM): statistično neznačilen negativen učinek.
- Spodbujanje novega zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb – prejemnikov denarne socialne pomoči: po enem letu pozitiven, po dveh pa ničelni učinek.
- Spodbujanje zaposlovanja starejših brezposelnih oseb: negativen učinek po enem in po dveh letih, večina vključenih se vrne med registrirano brezposelne v roku enega meseca od formalnega zaključka subvencije.
- »Zaposli.me« (spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb): kratkoročno pozitiven učinek.
- Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih: pozitiven in statistično značilen učinek za kontrolno skupino, vzpostavljeno iz baze brezposelnih oseb.

Pri makroekonometrični analizi so učinkovitost programov v prvem koraku ocenjevali s pomočjo razširjene združevalne funkcije, kot mero za intenzivnost programov APZ pa so uporabili porabljena

finančna sredstva ali število vključenih oseb. Ocenili so večje število različnih modelov, rezultati pa so mešani. Pri letnem modelu izdatkov za subvencije je koeficient po enem letu pričakovano pozitiven. Po dveh letih pa koeficient postane negativen in statistično značilen, kar je najbrž posledica dejstva, da velik del delavcev delodajalci odpustijo v drugem letu, t.j. v letu po formalnem zaključku subvencije. Usposabljanje in izobraževanje brezposelnih kratkoročno izkazuje »locking-in« učinek, ki nastane, če udeleženci programov APZ zaradi udeležbe v programu zmanjšajo intenzivnost iskanja zaposlitve, vendar so rezultati po dveh letih že pozitivni ter mejno značilni. V drugem koraku so ocenili še dinamični panelni model, ki upošteva tudi potencialno endogenost intenzivnosti APZ. Dolgoročne učinke lahko preučujemo s pomočjo ravnovesne lege (angl. »steady state«), ki podaja skupne učinke vseh odlogov pojasnjevalne spremenljivke v reducirani enačbi. Ugotavljajo, da dolgoročno subvencije nimajo statistično značilnih učinkov, medtem ko programi usposabljanja in izobraževanja brezposelnih izkazujejo pozitivne in statistično značilne dolgoročne učinke.

4.3.2 *Ukrepi na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v Sloveniji – podjetja*

Poleg ukrepov na državni ravni, sprememb v miselnosti in ravnanju državljanov so raziskave v tujini pokazale, da bodo ključno vlogo v smeri podaljševanja delovne aktivnosti odigrali delodajalci – torej podjetja, in sicer s prilagajanjem starejšim zaposlenim, tako da bodo ti lahko delali dlje ter da si bodo preprosto tudi želeli delati dlje.

Raziskava, ki jo je Združenje delodajalcev Slovenije že v letu 2007 izvedlo v okviru projekta »Ageing workforce«²¹, je za Slovenijo pokazala, da se približno 40 % delodajalcev zaveda, da bodo starejši v prihodnosti imeli večjo vlogo, kot jo imajo danes, problematike se po drugi strani ne zavedajo predvsem majhna podjetja. Nadalje je raziskava pokazala, da 12 % podjetij v Sloveniji zaposluje več kot petino starejših, 42 % podjetij pa med svojimi delavci zaposluje med 5-10 % starejših. Kar 46 % delodajalcev ima zaposlenih manj kot 5 % starejših od 55 let. Po drugi strani je raziskava pokazala, da delodajalci ne menijo, da je produktivnost starejših nižja od mlajših sodelavcev (Pajnikihar, 2008, str. 30). Med najpomembnejše ukrepi za interes zaposlovanja starejših bi po mnenju delodajalcev tako lahko uvrstili ukrepe:

- fleksibilnejše oblike zaposlitve in upokojitve,
- pogostejše uvedbe subvencij ter /ali olajšav za zaposlovanje starejših,
- spremenjena miselnost starejših delavcev,
- več finančnih spodbud za vlaganje v vseživljenjsko učenje in usposabljanje starejših,
- višja fleksibilnost in mobilnost starejših,
- višja izobrazbena struktura starejših ter znanje tujih jezikov.

Poleg tega se med ključne ukrepe aktivnejšega staranja prišteva tudi:

- (re)integracija starejših v delovno okolje,
- zmanjševanje brezposelnosti starejših z ustreznimi ukrepi
- spodbujanje osebnostnega razvoja in kreativnosti starejše populacije,
- socialna vključenost,
- zmanjševanje diskriminiranosti starejših pri zaposlovanju.

²¹ Raziskava je potekala skupaj s še petimi delodajalskimi združenji (AT, HR, CZ; HU in SK), sodelovalo je 1.300 podjetij z več kot 630.000 zaposlenimi.

Tabela 4.4: Prednosti in slabosti starejših delavcev v primerjavi z mlajšimi

		Prednosti				Slabosti	
	Povprečje		Slovenija		Povprečje		Slovenija
1	Zvestoba podjetju	1	Delovne izkušnje	1	Zmožnost učenja novega	1	Veščine z novimi tehnologijami
2	Poklicno znanje	2	Zvestoba podjetju	2	Znanje jezikov	2	Zmožnost učenja novega
3	Delovne izkušnja	3	Voditeljske sposobnosti / mentorstvo	3	Veščine z novimi tehnologijami	3	Znanje jezikov
4	Odgovornost	4	Odgovornost	4	Mobilnost	4	Mobilnost
5	Zanesljivost	5	Zanesljivost	5	Fleksibilnost	5	Pripravljenost učenja novega / izobraževanje
6	Voditeljske sposobnosti / mentorstvo	6	Disciplina	6	Pripravljenost učenja novega / izobraževanje	6	Fleksibilnost
7	Disciplina	7	Poklicno znanje	7	Inovativnost	7	Inovativnost
8	Socialne kompetence	8	Vpogled v potrebe strank / poslovnih partnerjev	8	Delo pod pritiskom	8	Produktivnost
9	Vpogled v potrebe strank / poslovnih partnerjev	9	Socialne kompetence	9	Proaktivnost / samoiniciativnost	9	Delo pod pritiskom
				10	Delo v timu	10	Proaktivnost / samoiniciativnost
				11	Produktivnost	11	Delo v timu
				12	Stopnja absentizma	12	Stopnja absentizma

Vir: Pajnkihar, 2009, str. 4.

Tabela 4.5: Glavne ovire za delodajalce pri novem zaposlovanju starejših

	Povprečje		Slovenija
1	So manj fleksibilni kot mlajši	1	Več plačanega dopusta kot mlajši zaposleni
2	So manj naklonjeni novim oblikam dela, kot je timsko delo	2	So manj mobilni kot mlajši
3	So manj mobilni kot mlajši	3	So manj fleksibilni kot mlajši
4	Višja plača zaradi starosti oz. delovne dobe	4	Strožji pogoji glede nadur, izmenskega dela, nočnega dela kot pri mlajših
5	Težje se razumejo z mlajšimi nadrejenimi kot mlajši zaposleni	5	Višja plača zaradi starosti oz. delovne dobe
6	Niso tako ambiciozni kot mlajši	6	Niso tako odprti spremembam in novim idejam kot mlajši
7	Več plačanega dopusta kot mlajši zaposleni	7	Imajo večje tveganje bolezni kot mlajši
8	Strožji pogoji pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi kot pri mlajših zaposlenih	8	Strožji in bolj kompleksni pogoji glede razporejanja na drugo delovno mesto kot pri mlajših
9	Imajo večje tveganje bolezni kot mlajši	9	Odpravnina ob upokojitvi
10	Odpravnina ob upokojitvi	10	Strožji pogoji pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi kot pri mlajših zaposlenih
11	Višji stroški odpravnine	11	Niso tako ambiciozni kot mlajši
12	Imajo bolj zastarelo znanje kot mlajši	12	Višji stroški odpravnine
		13	Bonusi na senioriteto

		14	So manj naklonjeni novim oblikam dela, kot je timsko delo
		15	Imajo bolj zastarelo znanje kot mlajši
		16	Težje se razumejo z mlajšimi nadrejenimi kot mlajši zaposleni

Vir: Pajnkihar, 2009, str. 6.

V letu 2008 je Kapitalska družba naročila raziskavo, ki se je navezovala na izzive staranja z vidika podjetij, izvedena pa je bila v sodelovanju z Inštitutom za management in organizacijo na Ekonomski fakulteti v Ljubljani. Rezultati raziskave so pokazali, da se delodajalci zavedajo staranja prebivalstva in večjega deleža starejših zaposlenih, vendar po drugi strani večinoma ne izvajajo t.i. menedžmenta starejših (upravljanje s starostjo ali »age managment«), kamor lahko prištevamo prilagoditve delovnega prostora, usposabljanja in izobraževanja ...). Tako se je pokazalo, da se kar 51 % slovenskih podjetij že sedaj sooča s problemi zaposlitve delovnih mest (izstopajo podjetja, ki delujejo v gostinski in predelovalni dejavnosti), po drugi strani pa tudi ta podjetja ne vidijo kadrovskega potenciala starejših, če pa že, le počasi uvajajo ukrepe za njihovo aktiviranje. Staranje in vključenost starejših na trg dela je tako za slovenske delodajalce povsem nov izziv. Določene ukrepe menedžmenta starostnikov sicer zasledimo med večjimi slovenskimi podjetji in med podjetji v tuji lasti. Tako le 10 % podjetij razmišlja o uvedbi posebnih programov za starejše zaposlene, razvit sistem imajo večinoma podjetja v tuji lasti. Večina podjetij, kar 86 %, programov, namenjenih starejšim nima in niti ne razmišlja o njihovi uvedbi. Eden od razlogov za nezadrževanje starejših zaposlenih je gotovo v nepoznavanju in nerazvitosti področja menedžmenta starejših, drugi v stereotipnem razmišljanju v zvezi s starejšimi, ne nazadnje so razlog sami starejši zaposleni, ki so se psihološko prilagodili tako imenovani kulturi zgodnjega upokojevanja (Dimovski, Žnidaršič, 2008, str. 16-18).

4.4 Delovni pogoji za starejše: delovno okolje, organizacija dela, vpliv na zdravje starejših

Višja upokojitvena starost terja takšno delovno okolje, ki bo delavce ohranjalo zdrave, zadovoljne in produktivne, bo prijazno do vseh starostnih skupin in varno. Odgovornost za to je tako na oblikovalcih politik kot na podjetjih in posameznikih. Treba je razviti mehanizme, ki bodo ljudem dovoljevali vpliv na oblikovanje in izboljšanje njihovega delovnega okolja (UN, 2012, str. 6). Norveške študije kažejo, da izbira med delom in upokojitvijo ni odvisna le od ekonomskih spodbud, temveč tudi od zdravstvenih pogojev, delovnih pogojev in prioritet glede časa za družino in prostega časa. Delovno okolje ima lahko velik vpliv na kakovost delovnega mesta in možnost za starejše delavce, da nadaljujejo delati. To je še zlasti pomembno pri poklicih, kjer prevladujejo zaposleni z nizko izobrazbeno ravni (OECD, 2013a, str. 23). Tudi podatki evropske raziskave o delovnih pogojih iz leta 2010 potrjujejo, da na stopnje zaposlenosti starejših oseb in njihovo percepcijo lastne zmožnosti delati do upokojitvene starosti vplivajo kazalniki prilagoditve delovnega mesta, vključno s skrbjo za zdravje in varnost (Bussinesseurope, CEEP in UEAPME, 2012, str. 4).

Zagotavljanje ustreznih delovnih pogojev je naloga tako države kot socialnih partnerjev. Toda organizacije delodajalcev ugotavljajo, da politike in (javna) podpora prilagoditvi delovnih mest, da bi ta zadovoljila potrebe delavcev z zmanjšano delovno sposobnostjo, niso dovolj razviti (Bussinesseurope, CEEP in UEAPME, 2012, str. 4). Poleg tega je treba poudariti, da ne zadostuje, če zdravo delovno okolje, fleksibilne oblike dela, izobraževanje in usposabljanje zagotavljamo samo starejšim delavcem. Vse to je treba zagotavljati delavcem v vseh fazah življenjskega cikla, saj imajo številne težave starejših delavcev korenine in vzroke v predhodnih delovnih letih (Eurofound, 2013, str. 1).

Zaposlenost starejših lahko spodbujamo s starosti prijaznimi delovnimi mesti in fleksibilnimi oblikami zaposlovanja. V Beli knjigi o vzdržnih pokojninah so med ukrepi, namenjeni temu, da starejše osebe dalj časa ostanejo zaposlene, med drugim navedeni: prilagoditev delovnih mest in organizacije dela, spodbujanje vseživljenjskega učenja, podpora zdravemu staranju ter zmanjšanje starostne diskriminacije (Evropska komisija, 2012a, str. 7). Tudi Evropska komisija v sporočilu »K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti« (Evropska komisija, 2012b) poudarja pomen uvajanja celovitih ukrepov za podaljšanje delovnega življenja, kot so davčne olajšave, dostop do vseživljenjskega učenja, fleksibilnih oblik dela za tiste, ki jih potrebujejo, ter varnih in zdravih delovnih mest. Age Platform Europe (2011, str. 13) izpostavlja pomen za podaljšanje delovne aktivnosti: izboljšanja delovnih pogojev in njihove prilagoditve zdravstvenemu stanju in potrebam starejših delavcev, večje dostopnosti usposabljanja in vseživljenjskega učenja ter revizije sistema davkov in prispevkov, da bi se zagotovila zadostna nagrada za daljšo zaposlenost.

Starejšim zaposlenim prijazni delovni pogoji med drugim vključujejo:

- fleksibilen delovni čas,
- krajši delovni čas od polnega (z ali brez nadomestila plače),
- dodatne proste dneve oz. dopust,
- možnost delne upokojitve,
- možnost vseživljenjskega učenja,
- starejšim prilagojena, zdrava in varna delovna mesta,
- odsotnost starostne diskriminacije v delovnem kolektivu.

Nekatere norveške raziskave kažejo, da je treba večjo pozornost nameniti pogojem dela, ne pa toliko ukrepom, ki ponujajo enake dohodke ob krajšem delovnem času ali več prostega časa (dopusta) za starejše zaposlene. Delovni čas je eden od osnovnih značilnosti delovnih pogojev. Nekaterim starejšim delavcem bi ustrezal prehod na krajši delovni čas od polnega, morda v kombinaciji z delno upokojitvijo ali v obliki deljenega delovnega mesta, tudi v obliki mentorskih shem. Zlasti mentorske sheme - kot primeren instrument - so v razpravah v okviru projekta »Aktivno in zdravo staranje« zelo podprli tako mladi kot sindikati. Pri mentorskih shemah se eden upokojuje, eden vpeljuje, vsak pa dela polovico delovnega časa. To je način postopnega prehoda za oba, ob katerem se hkrati zmanjšuje medgeneracijski konflikt. Težava je v tem, da je za izvajanje mentorskih shem kot ukrepa aktivne politike zaposlovanja potrebna subvencija države, kar jih nujno časovno omejuje. Brez subvencije je deljeno delovno mesto za delodajalca dražje od zaposlitve enega delavca za polni delovni čas in zato nezanimivo, če ne čutijo potrebe in se ne zavedajo koristi od prenosa znanj in izkušenj s starejših delavcev na mlajše. Uvedba spodbud za delodajalce za večjo uvedbo dela za krajši delovni čas v okviru delitve delovnega mesta in mentorskih shem je zapisana kot ukrep na trgu dela v Socialnem sporazumu za obdobje 2015–2016.

Zelo pomembni so varnostni in zdravstveni pogoji na delovnem mestu. Nezagotovljena skrb za varnost in zdravje pri delu ima za posledico več bolniških odsotnosti z vsemi spremljajočimi učinki (daljša odsotnost z delovnega mesta, zastaranje znanj in veščin, zmanjšana delovna zmožnost in posledična potreba po prilagoditvi delovnega mesta in/ali delovnih nalog itd.). Fizično delo in neustrezni psihosocialni delovni pogoji (npr. izpostavljenost stresu) imajo velik vpliv na to, ali se starejši zaposleni odločijo za nadaljevanje zaposlenosti ali upokojitve, zlasti če gre za fizične in nizko izobražene osebe (OECD, 2013a, str. 112).

Prilagoditev delovnih mest potrebam starejših oseb je pomembno za njihovo zdravje in daljšo zaposlenost (Eurostat, 2012, str. 7; Ahtonen, 2012). Evropska anketa o delovnih pogojih iz leta 2010

kaže, da imajo starejši delavci precej več z delom povezanih zdravstvenih težav kot mlajši. Zato so potrebne akcije ozaveščanja glede tveganj za zdravje. Boljše zdravstveno stanje bo zmanjšalo bolniške odsotnosti in verjetno podaljšalo zaposlenost (Eurofound, 2012, str. 46).

Pomemben element delovnih pogojev so odnosi med sodelavci in splošna klima v podjetju. Sodelovanje v delovnem kolektivu, občutek pripadnosti podjetju in zadovoljstvo z delovnim mestom bodo prispevali k odlaganju upokojitve. Po mnenju sindikatov je glavni vzrok za to, da je Slovenija med državami z najnižjim deležem anketnih odgovorov glede sposobnosti delati po 60. letu starosti, v tem, da se starejši zaradi odnosa sodelavcev in delodajalcev do njih počutijo nezaželene in kot breme.

4.4.1 Dosedanji ukrepi na področju delovnih pogojev za starejše

Ustvarjanju boljših možnosti za zaposlitev in boljših delovnih pogojev za naraščajoče število starejših ljudi v Evropi je bilo med drugim namenjeno Evropsko leto (2012) aktivnega staranja in solidarnosti med generacijami. Tudi Evropska strategija zaposlovanja (Evropska komisija, 2015) oziroma sveženj ukrepov za zaposlovanje vsebuje priporočila, ciljana na starejše osebe, vključno s pozivom k izboljšanju (poklicnega) zdravstvenega stanja in spodbudami za daljšo delovno aktivnost. Če naj bi ljudje delali dlje, bodo morali biti dobrega fizičnega in duševnega zdravja, zagotovljen pa jim mora biti dostop do fleksibilnih oblik zaposlitve in dela, zdrava delovna mesta in vseživljenjsko učenje (Eurostat, 2012, str. 37).

Na ravni EU je sprejet »Strateški okvir EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020« (Evropska komisija, 2014d). V točki 3 je med tremi glavnimi izzivi obravnava demografskih sprememb. S tem v zvezi je zapisano: »Dobro zdravje in varnost delavcev sta nujna za trajnostno delovno življenje ter aktivno in zdravo staranje, zlasti ob upoštevanju, da se aktivno prebivalstvo stara in delovno življenje podaljšuje. To zahteva ustvarjanje varnega in zdravega okolja skozi celotno delovno življenje delavcev, ki je vedno bolj raznoliko. Spodbujanje preventivnega delovanja je ključnega pomena za doseg te ciljev. Uspešno podaljševanje delovnega življenja je močno odvisno od ustrezne prilagoditve delovnih mest in organizacije dela, vključno z delovnim časom, dostopnostjo delovnih mest in intervencijami na delovnem mestu, namenjenimi starejšim delavcem. Obravnavati bi bilo treba tudi vseživljenjsko zaposljivost, da se upoštevajo razlike v delovnih zmožnostih, ki se s staranjem spreminjajo. Inovativni proizvodi in storitve IKT (npr. za sosedsko pomoč pri samostojnem „opravljanju dela“) nudijo širok obseg možnosti za izboljšanje zaposljivosti. Poleg tega so potrebni ukrepi za ponovno vključevanje in rehabilitacijo, ki bi omogočali hitro vrnitev na delo po nezgodi ali bolezni, kar bi preprečilo trajno izključitev delavcev s trga dela.«

Med ključnimi strateškimi cilji je treba obravnavati staranje delavcev in nastajajoča nova tveganja ter preprečevanje z delom povezanih in poklicnih bolezni.

»Poskusni projekt o varnosti in zdravju pri delu za starejše delavce bo opredelil načine za spodbujanje telesnega in duševnega zdravja starejših delavcev. Zagotovil bo tudi primere dobre prakse in olajšal izmenjavo informacij. (...) Ukrepi od leta 2014 naprej:

- vzpostavitev mreže strokovnih delavcev in znanstvenikov s področja varnosti in zdravja pri delu ter ocena potrebe po vzpostavitvi neodvisnega znanstvenega posvetovalnega organa, ki bi njihove predloge vključil v delo Komisije,
- podpora razširjanju ugotovitev Evropske opazovalnice tveganj med zadevnimi akterji,

- spodbujanje opredelitve in izmenjave dobrih praks glede načinov za izboljšanje pogojev varnosti in zdravja pri delu za določene kategorije delavcev, npr. starejše delavce, neizkušene mlade delavce (vključno s tistimi, ki so zaposleni prek različnih oblik začasnih pogodb), pripravnike, invalidne delavce in ženske,
- spodbujanje ukrepov za ponovno vključevanje in rehabilitacijo z izvajanjem rezultatov poskusnega projekta Evropskega parlamenta za starejše delavce in kampanje Zdravo delovno okolje v obdobju 2016–2017,
- opredelitev in razširjanje dobrih praks glede preprečevanja težav z duševnim zdravjem pri delu« (Evropska komisija, 2014d, točka 4.5).

Države članice se spodbuja, naj za financiranje ukrepov, povezanih z varnostjo in zdravjem pri delu, uporabljajo Evropski socialni sklad (ESS) in druge evropske strukturne in investicijske sklade (ESI) (točka 5.2).

Evropska komisija poziva države članice, naj s pomočjo posvetovanj z ustreznimi deležniki, vključno s socialnimi partnerji, pregledajo svoje nacionalne strategije za varnost in zdravje pri delu ob upoštevanju novega strateškega okvira EU. Poziva jih tudi, naj vzpostavijo podatkovno zbirko, ki bo obsegala vse nacionalne strateške okvire za varnost in zdravje pri delu (Evropska komisija, 2014d, točka 4.1.). Na tej podlagi je Svet za varnost in zdravje pri delu, ki je strokovno posvetovalno telo ministrice, pristojne za delo, januarja 2015 dal pobudo, da Slovenija prične s pripravo nove nacionalne strategije na področju varnosti in zdravja pri delu (MDDSEM, 2015).

Vlada Republike Slovenije je septembra 2010 sprejela »Pregled ukrepov za spodbujanje aktivnega staranja«. Eden izmed treh sklopov ukrepov so ukrepi, namenjeni starejšim zaposlenim. Ti zajemajo ukrepe usposabljanja in izobraževanja (za povečanje usposobljenosti in konkurenčnosti starejših na trgu dela) ter ukrepe za izboljševanje delovnih razmer, zdravja pri delu in prilagoditev pri delu. Cilj ukrepa *Izboljševanje delovnih pogojev in zdravja pri delu ter prilagoditev pri delu* je povečevanje osveščenosti o pomenu zdravega in varnega delovnega okolja, še posebej za starejše delavce, tako da bo več starejših ljudi »zdravih in sposobnih, da intelektualno, duhovno in fizično še prispevajo k družbi« (Vlada Republike Slovenije, 2010). Ukrepi na področju izboljševanja delovnih pogojev so usmerjeni v izvajanje Resolucije o nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu, in sicer:

- »obvladovanje tradicionalno pojavljajočih se tveganj in nevarnosti pri delu,
- obvladovanje tveganj v izkustveno posebej tveganih dejavnostih,
- zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu pri malih delodajalcih,
- obvladovanje tveganj pri posameznih kategorijah delavcev (npr. starejši delavci-stres),
- vzpostavitev in razvijanje dobre varnostne prakse, spodbude za doslednejše izvajanje ukrepov za varnost in zdravje pri delu,
- rehabilitacija zdravja - uvedba delnih zaposlitev ter rehabilitacije za višjo delovno sposobnost,
- ukrepi in aktivnosti promocije zdravja na delovnem mestu ter ozaveščanje prebivalstva, delodajalcev in dela,
- zagotavljanje ustrezne pozornosti starejši invalidni populaciji« (Vlada Republike Slovenije, 2010).²²

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (2011) in na podlagi zakona sprejete uredbe in pravilniki²³ celovito urejajo to področje v Sloveniji. Zakon o delovnih razmerjih (143. člen) določa: »Z zakonom ali

²² Celovita [Analiza izvajanja nacionalnega programa varnosti in zdravja pri delu](#) je bila opravljena leta 2007 (MDDSZ, 2007).

²³ Glej: http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/#c7576 (11. 3. 2015).

drugim predpisom v skladu z zakonom ali kolektivno pogodbo se lahko določi za delovna mesta, pri katerih obstajajo večje nevarnosti za poškodbe ali zdravstvene okvare, polni delovni čas, ki traja manj kot 36 ur na teden.« V Socialnem sporazumu za obdobje 2015–2016 je zapisano, da bo opravljena analiza stanja in izvajanja nacionalnega programa varnosti pri delu in na tej podlagi ocenjena primernost in zadostnost ukrepov, ki jih predvideva Resolucija o Nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu iz leta 2003.

4.4.2 Trenutno stanje na področju delovnih pogojev za starejše

S tem, da ustrezni pogoji dela omogočajo kasnejše upokojevanje, se je v slovenski anketi, izvedeni v sklopu projekta »Aktivno in zdravo staranje« med predstavniki organizacij, katerih delovanje je povezano s starejšimi, strinjalo skoraj 80 % vprašanih. Ni dvoma, da številni delavci, zlasti nizko in srednje izobraženi fizični delavci, ne morejo delati v istih delovnih pogojih do izpolnitve pogojev za upokojitev in celo več let pred tem. Eurofound (2014b, str. 4) navaja podatek, da je delež takšnih delavcev v Sloveniji precej visok: 57 % v primerjavi s približno tretjino v EU. Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in Konfederacija sindikatov Slovenije Pergam trdita, da so delavci, ki so začeli delati zelo mladi, izčrpani do izpolnitve pogojev za starostno pokojnino (Eurofound, 2013, str. 39).

Po rezultatih Evropske raziskave o kakovosti življenja je bilo leta 2011 dejansko število opravljenih delovnih ur na teden (43) delavcev, starih 50 let in več, zelo podobno želenemu (41) in z njimi je bilo zadovoljnih 64 % delavcev (27 % delavcev bi želelo delati manj ur, 8 % pa več) (Eurofound, 2014, str. 10-11). Peta Evropska raziskava o delovnih pogojih je leta 2010 pokazala, da je bilo v Sloveniji z delovnimi pogoji zelo zadovoljnih 12,7 % oseb, starih 50 let in več, zadovoljnih jih je bilo 59,8 %, ne prav zadovoljnih 21,8 % in sploh nezadovoljnih 5,7 %. V povprečju EU-27 je bilo zelo zadovoljnih enkrat več kot v Sloveniji, zadovoljnih pa enako, kar kaže, da je še precej prostora za izboljšave (Eurofound, 2012, str. 43).

Ignjatović (2012, str. 6) kritično ocenjuje slovensko situacijo na področju zdravja pri delu. Navaja primer podaljšanja delovnega časa, ki povzroča več z delom povezanih zdravstvenih težav in nezmožnosti. Leta 2009 in 2010 so bile v Sloveniji najpogostejše bolezni kosti in mišic, predvideva pa naraščanje pogostosti duševnih in vedenjskih motenj tako kot drugod v Evropi. K temu prispeva tudi neugodna gospodarska situacija in pojavljanje novih fleksibilnejših oblik dela. Tako negotovost zaposlitve slabo vpliva na zdravje zaposlenih. Tako imajo moški višji krvni tlak ter višjo koncentracijo kateholaminov v urinu, medtem ko imajo ženske depresijo, osamljenost in sovražno obnašanje do okolice (Kalil Ariel et al., 2009, str 81).

4.5 Možnosti za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja

Usklajevanje dela in skrbi za ostarele družinske člane postaja s podaljševanjem življenjske dobe in staranjem prebivalstva vse bolj pomembno. Na eni strani narašča potreba po vložku časa neformalnih družinskih oskrbovalcev starih in invalidnih oseb, na drugi strani pa se spodbuja in z zakoni terja vse daljša delovna aktivnost. Za bolne in invalidne starše v 80-ih letih življenja praviloma skrbijo njihovi otroci v 50-ih in 60-ih letih življenja, to je takrat, ko se v Sloveniji večina zaposlenih odloča za upokojitev (OECD 2013, str. 62; Eurostat, 2012, str. 7; Eurofound, 2014b, str. 6). Oskrbo praviloma organizirajo in/ali izvajajo ženske, zato se marsikatera odloči celo za predčasno upokojitev s stalnimi malusi pri pokojnini, zlasti v primeru, ko ni na voljo ustrezne pomoči ali pa je ta predraga (OECD, 2013a, str. 62). Treba je razvijati holistični pristop k posamezniku, ki priznava, da sta aktivna

udeležba na trgu dela in skrb za družino komplementarni v vseh življenjskih obdobjih (UN, 2012, str. 6).

Zaradi tega so potrebni ukrepi za omogočanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja (Eurostat, 2012, str. 37). To vprašanje se lahko rešuje na dva načina: z vzpostavijo mreže izvajalcev, ki skrbijo za ostarele osebe, potrebne nege in pomoči pri vsakdanjem življenju, in z ukrepi na trgu dela (pri delodajalcih), ki omogočajo in lajšajo usklajevanje poklicnega dela in oskrbe ostarelih oseb. Usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja omogočata dve skupini ukrepov na trgu dela: pravice na podlagi delovne zakonodaje in drugih aktov na področju trga dela (npr. kolektivne pogodbe) ter dodatni ukrepi, ki jih prostovoljno uvedejo delodajalci. Delodajalci bi morali videti svoj interes za omogočanje ustreznega usklajevanja dela in oskrbe ostarelih oseb, saj slabi pogoji lahko zmanjšajo delovne zmožnosti zaposlenih (npr. njihovo koncentracijo in produktivnost) in sprožijo niz negativnih posledic tako za zaposlenega kot za delodajalca.

Seveda mora tudi država opraviti svoj del nalog, da bi ohranila visoko stopnjo zaposlenosti tudi v 50-ih in 60-tih letih starosti ter preprečila predčasno in invalidsko upokojevanje in s tem dodatno breme za pokojninsko blagajno. V primeru, da starejši zaposleni ne morejo zagotavljati potrebnega števila ur nege in skrbi za družinske člane, se bo povečalo povpraševanje po formalnih oblikah oskrbe, kar ima za posledico večje javne izdatke in morda tudi nižjo kakovost življenja oskrbovanca (Eurofound, 2014b, str. 6). Iz vseh navedenih razlogov je tudi Evropska komisija v Beli knjigi o vzdržnih pokojninah zapisala, da je uspeh pokojninskih reform odvisen od boljših možnosti za starejše osebe, da ostanejo zaposlene, pri čemer so navedeni učinkoviti ukrepi za usklajevanje poklicnega, zasebnega in družinskega življenja (Evropska komisija, 2012a, str. 7).

Deleži ljudi, starih 50 let in več, ki skrbijo za svoje starše ali druge sorodnike, so v posameznih državah EU podobni, a je intenziteta neformalne oskrbe (ure, namenjene oskrbi) višja v državah z manj ponudbe formalnih storitev. Po podatkih Evropske ankete o kakovosti življenja v Evropski uniji (EU-28) 7 % oseb, starih 50 let in več, dnevno neguje in skrbi za svoje starejše in invalidne sorodnike, 10 % moških in 14 % žensk pa nekajkrat na teden. Zaradi tega jih 21 % poroča o težavah z usklajevanjem poklicnega in zasebnega življenja (v primerjavi s 16 % oseb, ki varujejo otroke ali vnuke) (Eurofound, 2014b, str. 7). V EU-28 je visok delež zaposlenih ljudi, starih 50 let in več, ki varujejo otroke in vnuke (56 % žensk in 59 % moških). To počno razmeroma pogosto: 19 % moških in 29 % žensk varuje (skrbi za) otroke ali vnuke vsaj nekajkrat tedensko. Podatki kažejo, da oskrbovanje starejših oseb povzroča več težav glede usklajevanja poklicnih in družinskih obveznosti kot varovanje otrok. Kar 21 % oseb, ki vsak dan skrbijo za ostarele ali invalidne sorodnike, je poročalo o konfliktnih situacijah tako v službi kot doma, medtem ko je to izkušnja 16 % oseb, ki vsakodnevno varujejo otroke (Eurofound, 2014b, str. 19).

Najstarejši in najbolj razširjen ukrep, ki omogoča nadaljevanje zaposlovanja ob hkratni skrbi za osebo, ki potrebuje dolgotrajno oskrbo, so različne prožne oblike delovnega časa. Praviloma je to področje urejeno z zakoni, delodajalci pa glede na potrebe svojih zaposlenih in lastni interes k temu dodajajo še posebne oblike fleksibilnosti zaposlitve. Eurofound (2014b, str. 7) ugotavlja, da krajši delovni čas od polnega omogoča boljše usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja zlasti osebam, starejšim od 50 let. O težavah z usklajevanjem poklicnega in zasebnega življenja je poročalo 41 % zaposlenih oseb, starih 50 let in več, in kar 60 % tistih, zaposlenih za polni delovni čas (Eurofound, 2014b, str. 19). Delo s krajšim delovnim časom od polnega zagotavlja določen dohodek, je lahko vir notranjega zadovoljstva, zvišuje socialno vključenost, izboljšuje kakovost življenja, a hkrati omogoča nudenje kakovostne oskrbe družinskim članom, ki jo potrebujejo (Eurofound, 2014b, str. 21).

»Če delavec v času trajanja delovnega razmerja zaradi potreb usklajevanja družinskega in poklicnega življenja predlaga drugačno razporeditev delovnega časa, mu mora delodajalec, upoštevaje potrebe delovnega procesa, pisno utemeljiti svojo odločitev« (Zakon o delovnih razmerjih, 148. člen). Delo s krajšim delovnim časom je možno tudi v kombinaciji z delno upokojitvijo. To opcijo je v anketi, izvedeni med predstavniki organizacij, katerih delovanje je povezano s starejšimi, podprlo okrog 88 % vprašanih.

5. ANALIZA PSPN

Pomanjkanje fleksibilnosti in iniciative, neznanje tujih jezikov, nepripravljenost za sodelovanje v izobraževanju, omejena prilagodljivost novim delovnim pogojem, pomanjkljivo znanje novih tehnologij oziroma procesov, bolniška odsotnost, slabo zdravje, večje zahteve glede plač (dodatek na delovno dobo), globalizacija in konkurenčni pritiski so razlogi, ki jih pogosto zasledimo kot argumente proti zaposlovanju starejših. V prid njihovem zaposlovanju pa so med drugim nizka fluktuacija, poznavanje delovnega sistema, akumulirane sposobnosti, zanesljivost, odgovornost in lojalnost. Med prednosti zaposlovanja starejših oseb nedvomno sodijo izkušnje in bogate socialne mreže starejših, zanesljivost in preudarnost, razvijanje mentorskih odnosov, izredno dragocen prenos znanja in izkušenj na mlajše ter razvijanje t. i. multigeneracijskega okolja v podjetjih. Analize sposobnosti v različnih starostnih skupinah poudarjajo, da postajajo starejši delavci z leti praviloma manj naklonjeni spremembam, da so manj agilni ter potrebujejo čas za adaptacijo na nove delovne pogoje. Po drugi strani pa starejše odlikujejo dolgoletne izkušnje in znanja, ki imajo neprecenljivo dodano vrednost in lahko pozitivno vplivajo na konkurenčnost podjetja (Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, 2007, str. 46).

Po podatkih Eurobarometra so jeseni 2011 vprašani kot najpomembnejše razloge za upokojevanje oseb, starih 55 ali več let, navajali neobstoje možnosti za postopno upokojevanje, ne vključevanje starejših zaposlenih v usposabljanja, negativen odnos delodajalcev do starejših delavcev, nezadostne spretnosti starejših delavcev ter pokojninske in davčne sisteme, v katerih se delo v starosti ne izplača. Prebivalci Slovenije so največji pomen med temi razlogi pripisali negativnemu odnosu delodajalcev do starejših zaposlenih. Starejši delavci veljajo za bolj izkušene in zanesljive. Lažje samostojno sprejemajo odločitve. Vendar pa prebivalci EU menijo, da so starejši na delovnem mestu manj odprti za nove ideje, najslabše pa ocenjujejo njihovo seznanjenost z novimi tehnologijami. V Sloveniji veljajo starejši tudi za manj prilagodljive in neustvarjalne. Po podatkih Eurobarometra vidijo prebivalci Slovenije starejše zaposlene najbolj negativno, na Irskem pa v starejših vidijo največ pozitivnih lastnosti²⁴. V Tabeli 5.1. smo povzeli glavne prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti starejših na trgu dela.

²⁴ <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=5044>.

Tabela 5.1: Prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti starejših na trgu dela

Prednosti	Slabosti
- Izkušnje in veščine - Voditeljske in mentorske sposobnosti - Zanesljivost, natančnost, potrpežljivost - Vpogled v potrebe strank, poslovnih partnerjev - Večja pripadnost in lojalnost delodajalcu - Poznavanje delovnega procesa	- Težje spopadanje z delovnimi napor (fizični, psihični) - Relativno nižja izobrazbena raven v primerjavi z mlajšimi zaposlenimi (pogosto tudi zavračanje izobraževanja in usposabljanja) - Relativno nepoznavanje sodobnih tehnologij - Manjša prilagodljivost (težja prilagoditev na spremembe) - Omejena kreativnost - So relativno dražji kot mlajši delavci (strošek dela, bolniška odsotnost)
Priložnosti	Nevarnosti
- Pomanjkanje delovne sile - Pridobivanje pomena kombinacije tehnoloških in mehkih znanj (zahteva po multidisciplinarnih ekipah) - Potrebe po upoštevanju zahtev uporabnikov (starejši zaposleni načeloma bolje poznajo potrebe uporabnikov)	- Globalizacija (konkurenčni pritiski na znižanje cene delovne sile) - Digitalizacija (najbolj bo to prizadelo najmanj izobražene zaposlene) - Starostna diskriminacija (tudi posledica stereotipov) - Gospodarska kriza - Potrebe po strukturnih reformah (želja po čimprejšnji upokojitvi)

Vir: avtorji.

6. STROKOVNA IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO UKREPOV NA PODROČJU PODALJŠANEGA ZAPOSLOVANJA IN ODLOŽENEGA UPOKOJEVANJA

6.1 Izhodišča

Osrednja izziva ekonomske politike sta povečati obseg delovne aktivnosti in zagotoviti večjo sposobnost prilagajanja spremenjenim gospodarskim razmeram. Za preobrnitev trenda in vsaj postopno približevanje zastavljenemu cilju bi morala Slovenija čim prej oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki pa niso omejene zgolj na politike trga dela.

Starajoče se prebivalstvo v družbi predstavlja izziv ter priložnost hkrati, zato je izjemnega pomena, da nenehno izboljšujemo pogoje za konkurenčnost na trgu dela. Zelo pogost stereotip je tudi mnenje, da starejši zaposleni »odžirajo« delovna mesta mladim. Velja ravno nasprotno, produktivna zaposlitev generira dodaten prihodek, kar pomeni dodatno povpraševanje po blagu in storitvah, kar se kaže v novih delovnih mestih (European Commission, 2012d, str. 20). To potrjuje ugotovitev, da so bili poskusi vlad, da bi s spodbujanjem zgodnjega upokojevanja starejših delavcev pomagali mladim vstopiti na trg dela, drage politične napake. V zadnjem desetletju se je politika vlad spremenila in vlade se upirajo uvedbi shem zgodnjega upokojevanja kot odgovor na današnje visoke stopnje

brezposelnosti mladih. Namesto tega je potrebno zasledovati strategije, ki bi izboljšale možnosti zaposlovanja za mlajše in starejše delavce, vključno s strukturnimi reformami, ki spodbujajo rast, in ciljno usmerjene ukrepe za aktiven trg dela, da bi pomagale tistim v obeh skupinah, ki imajo posebne probleme pri iskanju ali ohranitvi zaposlitve.

6.2 Strateški dokumenti s področja trga dela

Evropska unija (in znotraj nje tudi Slovenija) je za spodbuditev gospodarske rasti ter reševanje socio-ekonomskih problemov in izzivov, tudi v povezavi s trgom dela in upokojevanjem, sprejela več strateških dokumentov, od katerih v nadaljevanju omenjamo najpomembnejše, ki so ključni z vidika spopadanja z demografskimi spremembami ter spremenjenimi pogoji na trgu dela in predstavljajo okvir za ukrepanje.

6.2.1 Evropa 2020

Evropa 2020 je strategija gospodarske rasti, z začetkom izvajanja leta 2010, s katero želi EU do leta 2020 uresničiti pet ambicioznih ciljev na področju zaposlovanja, inovativnosti, izobraževanja, socialne vključenosti in podnebnih sprememb oz. energije. Vse države članice EU so se zavezale, da bodo uresničile cilje strategije Evropa 2020, ki so jih prenesle v nacionalne cilje.

Cilj strategije Evropa 2020 je zagotavljanje: pametne rasti – z učinkovitejšim vlaganjem v izobraževanje, raziskave in inovacije; trajnostne rasti – s preходом na nizkoogljično gospodarstvo; vključujoče rasti – s poudarkom na ustvarjanju novih delovnih mest in zmanjšanju revščine. Strategija je osredotočena na uresničitev petih ambicioznih ciljev na področju zaposlovanja, inovacij, izobraževanja, zmanjšanja revščine ter podnebnih sprememb in energetike, s čimer bo mogoče meriti napredek pri uresničevanju strategije. Z vidika trga dela so relevantni naslednji cilji:

- zagotoviti 75-odstotno stopnjo zaposlenosti žensk in moških v starosti med 20. in 64. letom, tudi z večjo udeležbo mladih, starejših in nizkokvalificiranih delavcev ter z boljšim vključevanjem zakonitih priseljencev;
- izboljšati izobrazbo, zlasti z zmanjšanjem stopnje osipa v šolah in povečanjem deleža prebivalstva s terciarno ali enakovredno izobrazbo (število osipnikov pod 10 odstotkov in vsaj 40 odstotkov mladih z zaključenim terciarnim izobraževanjem);
- spodbujati socialno vključenost, zlasti z zmanjšanjem revščine (do leta 2020 20 milijonov manj revnih ljudi).

Za zaposlovanje, socialne zadeve in vključenost so najpomembnejše tri pobude iz strategije:

- Mladi in mobilnost: mladim omogoča pridobivanje izkušenj v drugih državah ter krepi kakovost in privlačnost izobraževanja in usposabljanja v Evropi;
- Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta: reforme trga dela bodo prebivalcem pomagale pridobiti ustrezno znanje za delovna mesta prihodnosti, ustvarile nova delovna mesta in prenovile zakonodajo EU o zaposlovanju;
- Evropska platforma proti revščini in socialni izključenosti: spodbuja prizadevanja na vseh ravneh za doseg krovnega cilja EU – leta 2020 naj bi vsaj 20 milijonov ljudi manj živelo v revščini in socialni izključenosti.

Zavedajoč se demografskih sprememb in posledično zmanjševanja števila delovno aktivnih oseb, ki podpira čedalje več vzdrževanih oseb, je strategija Evropa 2020 postavila cilj povečati celotno stopnjo

zaposlenosti oseb med 20 in 64 letom starosti z 68,5 % v letu 2010 na 75 % do leta 2020, pri čemer je še posebej pereča nizka stopnja zaposlenosti žensk, ki je znašala 62,5% napram 74,2% pri moških v letu 2013, ter oseb, starih med 55 in 64 let, saj je v letu 2013 v EU-28 dosegala le 50,3 % (pet let prej pa še 6 odstotnih točk manj), medtem ko je bila v ZDA 60,9 % in na Japonskem 67,1 %.

Stopnja zaposlenosti EU v zadnjih letih še naprej kaže negativen trend, potreben pa bi bil velik preobrat, da bi bilo mogoče uresničiti krovni cilj strategije Evropa 2020. Od začetka krize se je stopnja zaposlenosti v EU-28 zmanjšala za skoraj 1,5 odstotne točke, in sicer se je z najvišje vrednosti leta 2008 spustila na 68,4 % v prvem četrtletju leta 2014. Razvoj se po državah članicah precej razlikuje. Med prvim četrtletjem leta 2008 in prvim četrtletjem leta 2013 je bila rast zaposlenosti izrazito negativna v več državah južne Evrope, baltskih državah, Bolgariji in na Irskem. Močno povečanje je bilo zabeleženo v Luksemburgu in na Malti ter v manjši meri v Nemčiji. V zadnjem letu je bil razvoj bolj ustaljen, saj se je zaposlenost povečala tudi v več državah, ki niso bile uspešne v preteklih letih.

V zadnjih petih letih so opazna precejšna povečanja zaposlenosti starejših delavcev (od prvega četrtletja leta 2008 za 6,2 odstotne točke do višine 50,9 % v začetku leta 2014, pri čemer so bila povečanja občutna v Belgiji, Nemčiji, Franciji, na Madžarskem, v Italiji, Luksemburgu, na Nizozemskem in Poljskem), zlasti za starejše ženske (8,4 odstotne točke).

6.2.2 Evropska strategija zaposlovanja

Evropska strategija zaposlovanja je namenjena odpiranju novih in boljših delovnih mest v Evropski uniji. Pri tem se opira na strategijo za gospodarsko rast Evropa 2020. Cilj Evropske strategije zaposlovanja je ustvarjati nova in kakovostna delovna mesta po vsej EU. Strategija je sestavni del strategije za gospodarsko rast Evropa 2020. Smernice za zaposlovanje so skupne prednostne naloge in cilji politik zaposlovanja, ki jih predlaga Komisija,odobrijo jih vlade držav in sprejme Svet EU.

Evropska strategija zaposlovanja ponuja okvir, znotraj katerega si lahko države EU izmenjujejo informacije, razpravljajo in usklajujejo svoje politike zaposlovanja. Zasnovana je na letnem pregledu rasti, ki za prihajajoče leto določa prednostne naloge EU v zvezi z gospodarsko rastjo in zaposlovanjem in s katerim se začne vsakoletni evropski semester, namenjen usklajevanju nacionalnih ekonomskih in fiskalnih politik. Cilji in prioritete se oblikujejo na ravni EU, vlade držav članic pa koordinirajo delovanje v smeri spodbujanja zaposlovanja. Evropska strategija zaposlovanja je oblikovana z namenom usmerjanja in zagotavljanja usklajevanja prednostnih nalog politike zaposlovanja, ki jo podpirajo države članice na ravni EU. Temelji na:

- nacionalnih reformnih programih, ki jih izoblikuje vsaka država članica; v programu opiše način vključevanja in uresničevanja smernic zaposlovanja v nacionalno zakonodajo;
- smernicah zaposlovanja, ki jih predlaga Evropska komisija na podlagi zaključkov vsakoletnega spomladanskega srečanja Evropskega sveta; smernice opredeljujejo skupne prioritete držav članic na področju politike zaposlovanja;
- priporočilih, ki jih izda Svet EU na podlagi predloga Evropske komisije za posamezno državo članico;
- letnih poročilih EU o napredku, ki jih sestavi Komisija, pri čemer upošteva napredek na nacionalnih in evropskem področju;
- skupnem poročilu o zaposlovanju, ki ga v okviru letnega poročila o napredku vsako leto sprejme Evropski svet.

Evropska komisija se je na visoko stopnjo brezposelnosti v Evropi odzvala aprila 2012 s svežnjem ukrepov, ki naj bi spodbudili zaposlovanje, t.i. zaposlitvenim svežnjem. Gre za več dokumentov politične narave, ki povezujejo zaposlitvene politike z ostalimi političnimi področji v smeri pametne, trajnostne in socialno vključujoče rasti. Pri tem identificirajo področja, ki imajo največje potenciale za zaposlovanje. Predlagani ukrepi se dotikajo naslednjih področij: podpora ustvarjanju novih delovnih mest, obnovitev dinamike trga dela ter izboljšanje sistemov upravljanja na EU ravni.

Marca 2015 je Komisija sprejela predlog revidiranih smernic zaposlovanja, ki se osredotočajo na naslednja področja:

- Spodbujanje povpraševanja po delovni sili (ustvarjanje delovnih mest, obdavčitve dela, politika plač).
- Povečanje ponudbe delovne sile in krepitev spretnosti (stopnja udeležbe in raven usposobljenosti, obravnavanje strukturnih pomanjkljivosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja, brezposelnost mladih in dolgotrajna brezposelnost).
- Okrepitev delovanja trga dela (zmanjšanje segmentacije trga dela, vključitev socialnih partnerjev, boljša aktivna politika zaposlovanja, mobilnost delavcev).
- Zagotavljanje pravičnosti, boj proti revščini in spodbujanje enakih možnosti (posodobitev sistemov socialne varnosti, zdravstvenega varstva in sistemov dolgotrajne nege, bolj usmerjene socialne politike za preprečitev osipa in socialne izključenosti).

6.2.3 Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015 v Sloveniji

Čeprav je Vlada RS novembra 2015 sprejela že smernice za obdobje 2016–2020, pa so bile Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2020 strokovna osnova za pripravo predloga ukrepov na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja.

Septembra 2010 je bil sprejet Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), ki predstavlja podlago za izvajanje ukrepov države na trgu dela, kot so storitve za trg dela, ukrepi aktivne politike zaposlovanja, zavarovanje za primer brezposelnosti ter pravice iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti. Prav tako določa izvajalce storitev na trgu dela in povečuje nadzor nad delovanjem institucij na trgu dela. Uvaja pa tudi smernice za izvajanje aktivne politike zaposlovanja, ki predstavljajo strateški dokument, ki ga je Vlada po predhodnem posvetovanju s socialnimi partnerji konec leta 2011 sprejela za plansko obdobje štirih let. Smernice izhajajo iz programa državnih razvojnih prioritet, investicij in drugih strateških dokumentov Republike Slovenije ter usmeritev krovnih evropskih dokumentov. Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so del politike zaposlovanja in morajo dosegati sinergijske učinke z drugimi sektorskimi politikami – predstavljajo neposredno intervencijo na trgu dela, ki je namenjena odpravljanju tistih kratkoročnih in drugih problemov na področju zaposlovanja in trga dela, ki jih z ostalimi sistemskimi rešitvami in ukrepi drugih politik ni mogoče učinkovito reševati, kakor tudi posredno intervencijo na trgu dela. Podlaga za izvajanje APZ sta poleg smernic tudi načrt izvajanja, ki predstavlja izvedbeni dokument, ter katalog ukrepov APZ, ki podrobno določa način izvajanja posameznih programov znotraj ukrepov APZ.

APZ je sklop ciljno usmerjenih ukrepov in programov, ki potekajo na trgu dela ter ustvarjajo dodatne delovne možnosti, povečujejo poklicno, sektorsko in prostorsko mobilnost delovne sile ter omogočajo prilagajanje znanj in usposobljenosti delavcev spremenjenim pogojem v tržnem gospodarstvu. APZ je najpomembnejši element izvajanja politike aktivacije brezposelnih oseb in drugih iskalcev zaposlitve ter s tem neposredno vpliva na učinkovitejši trg dela, večjo konkurenčnost in posledično na višjo gospodarsko rast. Ključni cilji APZ so:

- prispevati k večji zaposlenosti in zaposljivosti starejših, glede na to, da imamo v Sloveniji eno najnižjih stopenj zaposlenih v starostnem obdobju od 55 do 64 let v EU (postavljen indikator: povečevanje deleža zaposlenih v starostni skupini od 55 do 64 let s 30,3 % v prvi polovici leta 2011 za 4 odstotne točke do leta 2015),
- z izvajanjem ukrepa usposabljanje in izobraževanje prispevati k večji usposobljenosti aktivnega prebivalstva in s tem k možnosti, da zaseda produktivnejša delovna mesta, ki prinašajo večjo dodano vrednost,
- z razvojem socialnorazvojnih projektov (socialno podjetništvo, inovativni projekti, prenovljena javna dela) prispevati k večji možnosti zaposlovanja ranljivih skupin na trgu dela,
- s spodbujanjem zaposlovanja mladih zmanjševati segmentacijo mladih na trgu dela (postavljen indikator: znižati stopnjo brezposelnosti mladih v starostni skupini od 15 do 24 let s 15,9 % v prvi polovici leta 2011 za 2 do 3 odstotne točke do leta 2015).

6.2.4 Nacionalni reformni program v Sloveniji

Nacionalni reformni program je srednjeročni načrt Vlade Republike Slovenije glede prioritetenih ukrepov in projektov, usmerjenih tudi v izpolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020. Nacionalni reformni programi, ki jih vse države članice skupaj s programi stabilnosti in konvergence pripravijo vsako leto, predstavljajo glavno orodje izvajanja strategije Evropa 2020 na ravni držav. Vsebujejo nacionalne cilje, ki temeljijo na vseevropskih krovnih ciljih, način njihovega uresničevanja in načrte držav za premagovanje ovir za gospodarsko rast. Dokument je osrednji del usklajevanja ekonomskih politik in predstavlja prioritete naloge države po usmeritvah na ravni EU. Skupaj s Programom stabilnosti je podlaga za pripravo proračunskega načrta. Evropska komisija na podlagi tega dokumenta vsako leto oblikuje specifična priporočila državam članicam, ki jih nato potrdi Evropski svet.

Vlada Republike Slovenije je v letu 2013 sprejela in izvedla ukrepe, s katerimi je nasloвила Priporočila Sveta v zvezi z Nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2013, ki zajemajo napotke za obdobje 2014–2015 na devetih področjih, od katerih sta za našo tematiko pomembni priporočila, ki se navezujeta na dolgoročno vzdržnost javnih financ in omejevanje stroškov staranja ter na trg dela in plače. Eden izmed ključnih ciljev prvega priporočila je omejitev naraščanja izdatkov zaradi staranja prebivalstva z nižanjem prirasta novih upokojencev ob hkratni zagotovitvi dostojnih pokojnin, pri priporočilu, ki se nanaša na trg dela, pa je z našega vidika ključen cilj večja prilagodljivost trga dela ter manjša segmentacija med vrstami zaposlitve in drugimi oblikami dela. Pri tem so izpostavljene najpomembnejše naloge, kot so analiza učinkov pokojninske reforme iz leta 2012 ter priprava podlage za javno razpravo o sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja po letu 2020. Vsebovala bo predloge mogočih ukrepov za dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema in hkratno primerno višino pokojnin, temelječe na učinkih reforme, demografskem razvoju prebivalstva in nadaljnji odpravi posameznih ugodnosti, ki zmanjšujejo učinke reforme. S področja trga dela so poudarjene naloge, kot so analiza ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ciljno usmerjeni ukrepi v aktivni politiki zaposlovanja za najranljivejše skupine na trgu dela: mlade ženske, dolgotrajno brezposelne, starejše ter manj izobražene, primerjava stroškov posameznih oblik dela in prepoznavna ukrepov za zagotovitev njihove primerljivosti, ki bo omogočala ustrezno fleksibilnost na trgu dela, prispevala h konkurenčnosti gospodarstva in hkrati vplivala na odpravo neloyalne konkurence oziroma segmentacije, ki jo na trgu dela povzročajo oblike dela, ki niso bile predmet reforme trga dela; pri spremembah bo zasledovano načelo »vsako delo šteje« in tako zagotovljena finančna vzdržnost sistemov socialne varnosti ...

6.2.5 Partnerski sporazum

Partnerski sporazum (PS) je strateški dokument in podlaga za črpanje sredstev iz skladov EU. Struktura dokumenta sledi pripravljeni predlogi in smernicam Evropske komisije (EK) za pripravo PS. V PS je vključenih vseh pet skladov EU, katerih skupna določila opredeljuje skupni strateški okvir (Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad (KS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR)), zato je pomembno, da je vsebina PS skladna z vsebino in usmeritvami v operativnih programih (OP) za obdobje 2014–2020. Slovenija je pripravila tri operativne programe, in sicer en skupni OP za izvajanje evropske kohezijske politike (potrjen s strani EK decembra 2014), program razvoja podeželja 2014–2020 (potrjen s strani EK februarja 2015) in OP za izvajanje ESPR v Republiki Sloveniji (RS) za obdobje 2014–2020. Slovenija bo v programskem obdobju 2014–2020 sodelovala tudi v trinajstih programih evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS).

Področje trga dela je del tematskega cilja 8. Možnost za doseganje višje zaposlenosti in nižje brezposelnosti se skriva v mladih in starejših ter manj usposobljenih in dolgotrajno brezposelnih, kot ugotavlja tudi Evropska komisija v stališču svojih služb do priprave partnerskega sporazuma in programov v Sloveniji za obdobje 2014–2020. Upoštevajoč posebna priporočila Sveta EU Sloveniji, bodo pričakovani rezultati ukrepov tematskega cilja zlasti: učinkovitejše in prilagojeno vključevanje zgoraj navedenih ciljnih skupin v ukrepe na trgu dela ter učinkovitejše storitve na trgu dela, ki bodo ugodno vplivale na zaposlenost oziroma stopnjo zaposlenosti tudi zaradi boljšega ocenjevanja potreb na trgu dela in krepitve ustreznih institucij pri obravnavi navedenih ciljnih skupin, tudi mladih, ki niso niti zaposleni niti se ne izobražujejo. Aktivacija navedenih ključnih ciljnih skupin ter odpravljanje strukturne brezposelnosti in segmentacije trga dela lahko spodbudijo približevanje cilju EU 2020: 75-odstotne stopnje zaposlenosti do leta 2020. Tematski cilj 8 se bo dopolnjeval zlasti s tematskima ciljema 9 in 10. S tematskim ciljem 8 se bodo podpirali ukrepi, ki bodo ciljno usmerjeni zlasti k reševanju strukturne brezposelnosti z učinkovitejšimi programi in storitvami na trgu dela. Ukrepi tematskega cilja 9 bodo dopolnjevali ukrepe tematskega cilja 8 zlasti tako, da bodo na eni strani usmerjeni k prepoznavanju in spremljanju tistih skupin prebivalstva, ki so najbolj oddaljene od trga dela na poti do zaposlitve (aktivno vključevanje posameznikov in povezovanje storitev in programov socialnega varstva s storitvami in programi trga dela), na drugi pa bodo pri deinstitutionalizaciji in s spodbujanjem socialnega podjetništva ustvarjali delovna mesta. S tematskimi cilji 8 in 9 se bodo spodbujali ukrepi aktivnega in zdravega staranja; pri tem bodo ukrepi tematskega cilja 8 usmerjeni bolj v boj proti diskriminaciji starejših pri dostopu do trga dela in na delovnem mestu ter v podporo daljšim zdravim letom delovnega življenja (vključno z ukrepi za usklajevanje družinskega, poklicnega in zasebnega življenja ter odpravljanje stresa in izgorelosti na delovnem mestu), ukrepi tematskega cilja 9 pa bodo usmerjeni k prehodu z institucionalnih na skupnostne oblike storitev dolgotrajne oskrbe, zato da se izboljša položaj starejših oseb v družbi, ter k spodbujanju aktivnega in zdravega življenjskega sloga. Tematski cilj 10 bo s prepoznavanjem in spodbujanjem pridobivanja potrebnih kompetenc za trg dela zagotavljal bolj usposobljeno delovno silo.

V okviru tematskega cilja 8 so bile na podlagi analize stanja prepoznane naslednje ključne potrebe:

- zmanjševanje števila brezposelnih, predvsem mladih, dolgotrajno brezposelnih in nižje izobraženih,
- spodbujanje zaposlovanja starejših, tudi s prilagajanjem delovnih mest ter ukrepi aktivnega in zdravega staranja,
- učinkovito delovanje trga dela (kakovostni ukrepi in storitve),
- boljše usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela,

- spodbujanje diverzifikacije ter ustanavljanje in razvoj malih podjetij, tako pa ustvarjanje delovnih mest v kmetijstvu,
- ustvarjanje novih poslovnih priložnosti ter spodbujanje diverzifikacije in dejavnega sodelovanja znotraj in zunaj ribištva.

6.2.6 Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020

Ukrepi na trgu dela, ki bodo odgovarjali v strategiji prepoznanim izzivom države in posamezne regije, se bodo izvajali tako na celotnem območju Slovenije kot v posamezni kohezijski regiji oz. ožjem lokalnem območju. Trenutne politike in ukrepi s področja so zasnovani nacionalno, pri čemer je alokacija sredstev vedno večja za območja z izrazitejšimi težavami (večinoma KRVS). Tekom izvajanja operativnega programa se pričakuje, da se bodo nekateri ukrepi ločili glede na potrebe obeh kohezijskih regij, medtem ko bodo drugi zaradi narave politike zaposlovanja, ki je v nacionalni pristojnosti, ostali horizontalni za območje celotne Slovenije.

Problematika zaposlenosti starejših je zelo akutna, tudi zaradi nizke stopnje delovne aktivnosti v obeh regijah (KRVS - Vzhodna Slovenija 34,9 %, KRZS - Zahodna Slovenija 32,4 %), zato so potrebni tako sistemski ukrepi oziroma projekti v podporo reformam na področju kot tudi vlaganja v usposabljanja in motiviranja zaposlenih. Medtem ko bodo sistemski ukrepi večinoma locirani v KRZS in tudi financirani iz naslova sredstev KRZS, se bo lokacija operacij, namenjenih zaposlenim, določala glede na sedež delodajalca oziroma drug ustrezen kriterij (na primer sedež izvajalca operacije).

Podpora starejšim se bo izvajala v okviru tematskega cilja 8, in sicer specifičnega cilja 1: Povečanje zaposlenosti brezposelnih še posebej starejših od 50 let, dolgotrajno brezposelnih in tistih z izobrazbo pod ISCED 3.

Brezposelnost se je v Sloveniji v zadnjih letih zelo povečala. Konec leta 2013 je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje prijavljenih 124.015 brezposelnih oseb ali 3,9 % več kot leta 2012, v povprečju pa je bilo brezposelnih 119.827 oseb. Med brezposelnimi je bilo 47,9 % žensk, 32,9 % takih z nizko stopnjo izobrazbe in 47,9 % dolgotrajno brezposelnih. V kohezijski regiji Vzhodna Slovenija je bilo 58,5 % od vseh brezposelnih, v deležu je bilo med njimi več kot v povprečju v celi Sloveniji dolgotrajno brezposelnih in tistih z nizko stopnjo izobrazbe.

V okviru tega specifičnega cilja se pričakuje naslednji rezultat: povečanje deleža zaposlenih od vključenih brezposelnih oseb v ukrepe na trgu dela. S sredstvi ESS se bodo izvajali ukrepi na trgu dela (ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki morajo biti bolj ciljno usmerjeni na potrebe posamezne skupine brezposelnih, in boljše storitve zavoda za zaposlovanje in drugih institucij na trgu dela), s katerimi bo dosežen rezultat, da se posameznim skupinam brezposelnih, zlasti starejših od 50 let, dolgotrajno brezposelnih in tistih z izobrazbo pod ISCED 3, glede na njihove specifične potrebe, zagotovi čim prejšnja in kvalitetna zaposlitev. Posebna pozornost bo namenjena tistim spodbudam, ki bodo učinkovito prispevale k napredku pri doseganju priporočila EU Sloveniji za povečanje zaposlenosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev.

Poleg skupin navedenih v specifičnem cilju se bo pozornost namenjala tudi osebam, ki so v postopku izgubljanja zaposlitve. V ukrepe v okviru tega specifičnega cilja bodo vključeni tudi posamezniki, ki se bodo po vključitvi v programe socialne vključenosti in aktivacije iz TC 9 ponovno aktivirali na trgu dela in tiste skupine oseb z enakimi karakteristikami, ki bodo v posameznih obdobjih v večjem deležu zastopane v evidenci brezposelnih oseb (kot trenutno na primer ženske z terciarno izobrazbo).

Čeprav so ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki so financirani iz nacionalnih sredstev in sofinancirani iz sredstev ESS v obdobju 2007–2013, dokazano blažili posledice gospodarske krize, so po priporočilih vrednotenj in Unije (vključno s priporočili Evropske komisije za programiranje OP) premalo osredotočeni na posebne potrebe posameznih ciljnih skupin oziroma območji. Zato je cilj obdobja 2014–2020 ne le krepiti ukrepe aktivne politike zaposlovanja, temveč jih tudi specificirati glede na potrebe ciljnih skupin in območij. Na ta način bo mogoče doseči tudi večji delež tistih vključenih oseb, ki bodo ob izhodu iz programa ostale zaposlene.

6.2.7 Dokument »Pregled ukrepov za spodbujanje aktivnega staranja«

Vlada RS je v letu 2010 sprejela Pregled ukrepov za spodbujanje aktivnega staranja. Sprejeti dokument predstavlja informacijo o ukrepih s področja aktivnega staranja in je nadgradnja Strategije varstva starejših do leta 2010 (solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva), ki jo je Vlada RS sprejela septembra 2006. V okviru posameznih ukrepov je zajeta ciljna populacija, starejša od 45 let. Zaradi ukrepov, vezanih na evropska sredstva v programskem obdobju 2007–2013, so bili ti načrtani v okviru časovnega obdobja 2009–2013.

Temeljni namen in cilj ukrepov sta dvig povprečne stopnje zaposlenosti starejših v starostni skupini od 55 do 64 let v letu 2013 na 43,5 %, kot je bilo načrtano v Operativnem programu razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, ter hkrati približevanje cilju strategije Europa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Slednja si do leta 2020 zastavlja cilj 75-odstotno stopnjo zaposlenosti žensk in moških v starosti med 20 in 64 let, tudi z večjo zaposljivostjo starejših delavcev.

V predlogu so bili zajeti naslednji ukrepi:

- ukrepi, namenjeni brezposelnim, starejšim od 45 let - med ključnimi programi za hitrejšo aktivacijo starejših brezposelnih so vključevanje v javna dela, subvencioniranje zaposlitev, programi pomoči pri iskanju zaposlitve, institucionalno usposabljanje in uvajanje v delo pri delodajalcu, subvencioniranje samozaposlitve ter predvideno zaposlovanje starejših brezposelnih v preostale programe aktivne politike zaposlovanja; dodaten ukrep predvideva ključne dejavnosti boljše, hitrejša in učinkovitejša obravnava starejših brezposelnih na Zavodu RS za zaposlovanje;
- ukrepi, namenjeni starejšim zaposlenim, zajemajo ukrepe usposabljanja in izobraževanja ter ukrepe za izboljševanje delovnih razmer, zdravja pri delu in prilagoditev pri delu; cilj ukrepa usposabljanja in izobraževanja je večja usposobljenost in konkurenčnost starejših na trgu dela. Ta sklop ukrepov vsebuje program »Usposabljanje za zaposljivost«, vključuje pa tudi intervencijski ukrep delnega povračila nadomestila plače. Program »Znanje uresničuje sanje« je namenjen večji usposobljenosti starejših zaposlenih, ki se izvaja preko mentorskih shem in krožnih zaposlovanj starejšim. Ključni cilj slednjih je predvsem spodbujanje hitrejšega prilagajanja podjetij in zaposlenih razmeram na trgu dela. Med pomembne ukrepe usposabljanja in ozaveščanja spada promocija kulture preventive in zdravja pri delu;
- ukrepi spreminjanja odnosa delodajalcev in širše javnosti do starejših so horizontalni ukrepi za spodbujanje aktivnega staranja in vključujejo komunikacijsko strategijo in izvedbeni načrt Zavoda RS za zaposlovanje za promocijsko kampanjo za zaposlovanje starejših, ki ozaveščajo delodajalce glede zaposlovanja starejših, povečujejo usposobljenost zaposlenih na Zavodu RS za zaposlovanje za svetovanje starejšim iskalcem zaposlitve, vsebujejo informacijske kampanje za mala in srednja podjetja, vplivajo na ozaveščenost širše javnosti do starejših v družbi ter v vsebujejo ukrepe izboljšane samopodobe starejših.

Čeprav so bili predvideni ukrepi v veliki meri neizvedeni, pa dokument predstavlja eno od osnov za pripravo ukrepov na področju podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja v obdobju 2015–2020, ki so podrobno predstavljenih v priporočil (DS3-M20 dokument).

LITERATURA

1. AGE Platform Europe (in partnership with the Committee of the Regions and the European Commission). 2011. How to promote active ageing in Europe: EU support to local and regional actors. Brussels: European Union, Committee of the Regions.
2. Age UK. 2011. A Snapshot of Ageism in the UK and Europe. London: Age UK.
3. Ahtonen, A. 2012. *Healthy and active ageing: turning the 'silver' economy into gold*. Policy Brief, 12 March 2012. Brussels: European Policy Centre.
4. Auerbach, A. J., Gokhale, J., & Kotlikoff, L. J. 1991. Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. NBER Working Paper, no. 3589.
5. Bäcker, G. 2015. *Better reconciliation of family, care and work*. Social Policies in Brief, 27. 2. 2015. European Social Policy Network.
6. Bussinesseurope, CEEP in UEAPME. 2012. *Employers' practices for active ageing*. Final synthesis paper of the European Employers' organisations project on age management policies in enterprises in Europe. Bussinesseurope, European Centre of Employers and Enterprises providing public services (CEEP) in European association of craft, small and medium sized enterprises (UEAPME). Dostopno prek: <https://www.population-europe.eu/Search/NewsDetail/4281/en> (7. julij 2014).
7. Center za promocijo znanja. (2006). Evalviranje ukrepov Evropskega socialnega sklada za leto 2004 in 2005. Ljubljana: Center za promocijo znanja.
8. Council. 2013. Council recommendation of 9 July 2013 on the National Reform Programme 2013 for Slovenia and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Slovenia, 2012-2016. *Official Journal of the European Union*, C 217/75, 30 July 2013. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/slovenia/csr2013_council_slovenia_en.pdf (10. oktober 2014).
9. Dimovski, V. in Žnidaršič, J. 2008. Staranje delovne sile: nov izziv za slovenska podjetja. V Staranje prebivalstva: izziv in odgovornost države, podjetij in posameznikov. Ljubljana: KAD, 2008.
10. Directorate-General for Research and Innovation. 2014. Population ageing in Europe: facts, implications and policies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
11. ECOTEC. 2009. Praktični priročnik o razvoju strategij na področju lokalnega zaposlovanja v Sloveniji. Birmingham: ECOTEC Research and Consulting Ltd.
12. EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing 2012, 2012, str. 19-33.
13. EIPF. 2012. Vrednotenje največjih programov aktivne politike zaposlovanja, vključno z ukrepi proti gospodarski in finančni krizi. Ljubljana: EIPF, EKONOMSKI INSTITUT, d.o.o.
14. Ekonomski izzivi 2013. 2013. Ljubljana: UMAR.
15. Eurofound. 2012. *Employment trends and policies for older workers in the recession*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dostopno prek: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1235.htm> (2. september. 2014).
16. Eurofound. 2013. *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

17. Eurofound. 2014a. *Workers with care responsibilities*. Dostopno prek: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/case-studies/workers-with-care-responsibilities> (12. marec 2015).
18. Eurofound. 2014b. *Work preferences after 50*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
19. European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises. 2012. Employers' practices for Active Ageing: Final synthesis paper of the European Employers' organisations project on age management policies in enterprises in Europe. Brussels: European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises.
20. European Commission. 2014d. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strateškem okviru EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0332&qid=1418737636964&from=EN> (11. marec 2015).
21. European Commission. 2010. *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (15. april 2014).
22. European Commission. 2012a. *White Paper: An agenda for adequate, safe and sustainable pensions*. Bruselj: Evropska komisija, 16. 2. 2012.
23. European Commission. 2012b. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti*. Bruselj: Evropska komisija, 18. 4. 2012. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=1270&moreDocuments=yes&tableName=news> (12. marec 2015).
24. European Commission. 2012c. "Active Ageing", Special Eurobarometer, 378.
25. European Commission. 2012d. Demography, active ageing and pensions– Volume 3: Social Europe guide. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
26. European Commission. 2013a. *Annual Growth Survey 2014*. Brussels: European Commission, 13 November 2013. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf (28. oktober 2014).
27. European Commission. 2013b. *Third Alert Mechanism Report on macroeconomic imbalances in EU Member States*. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-970_en.htm (5. december 2014).
28. European Commission. 2013c. *Your social security rights in Finland*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Finland_en.pdf (15. februar 2015).
29. European Commission. 2014a. *Assessment of the 2014 National Reform Programme and Stability Programme for Slovenia*. Brussels: European Commission, 2 June 2014. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/swd2014_slovenia_en.pdf (28. oktober 2014).
30. European Commission. 2014b. *Annual Growth Survey 2015*. Brussels: European Commission, 28 November 2014. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_en.pdf (2. december 2014).
31. European Commission. 2014c. European Economy: Macroeconomic Imbalances Slovenia 2014. *Occasional Papers* 187. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
32. European Commission. 2015. *Evropska strategija zaposlovanja*. Bruselj: Evropska komisija. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=sl> (12. marec 2015).

33. Eurostat. 2012. *Active ageing and solidarity between generations: A statistical portrait of the European Union 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
34. Eurostat. 2014. *Population projections EUROPOP2013*. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/> (1. september 2014).
35. Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer. 2012. Učinek recesije na politike za reševanje problematike staranja: povzetek. Dublin: Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer.
36. Fit2work.at. Dostopno prek: <http://www.fit2work.at/home/Home/?lang=EN> (12. marec 2015).
37. Flander, B. 2004. Pozitivna diskriminacija. Ljubljana: Založba FDV.
38. Hasselhorn, H. M. in Apt, W. et al. 2015. Understanding employment participation of older workers: Creating a knowledge base for future labour market challenges. Berlin: Federal Ministry of Labour and Social Affairs.
39. Ignjatovic, M. 2012. *EEO Review: Employment policies to promote active ageing, 2012*: Slovenia. Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences.
40. Initiative Neue Qualitaet der Arbeit. Berlin. Dostopno prek: <http://www.inga.de/DE/Startseite/start.html> (11. marec 2015).
41. Kalil, A. et al. 2009. Job Insecurity and Change Over Time in Health Among Older Men and Women. *Journal of Gerontology: Social Sciences - Work and Health* (2010) 65B (1). str. 81-90.
42. Kraigher, T. 2008. Meje različnih ukrepov v zvezi z blažitvijo ekonomskih posledic staranja prebivalstva. *IB Revija* (3–4), str. 43–50.
43. Kump, N. in Stanovnik, T. 2009. Dohodkovni položaj delovnih invalidov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
44. Lah, L.; Svetin, I. in Razpotnik, B. 2013. Starejši na trgu dela. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
45. Lutz, W., Sanderson, W. C., & Scherbov, S. 2004. *The end of world population growth in the 21st century: new challenges for human capital formation and sustainable development*. London, Sterling (VA): Earthscan.
46. Majcen, B. et al. 2012. *Izgradnja kombiniranega mikrosimulacijskega modela in modela generacijskih računov*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
47. Majcen, B. in Čok, M. 2011. *Ocena makroekonomskih posledic pomembnejših predlaganih ukrepov*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
48. Majcen, B. in Čok, M. 2014. *Ocena dolgoročne javno finančne vzdržnosti zdravstvenega sistema in možnih virov financiranja*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
49. Malačič, J. 2008. Socialnoekonomske posledice staranja prebivalstva. *Zdravniški vestnik, letnik 77, številka 12*, str. 793-798.
50. MDDS. 2007. *Analiza izvajanja nacionalnega programa varnosti in zdravja pri delu*. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialno varstvo. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/analiza_nap_vzd_konc.pdf (11. marec 2015).
51. MDDSEM. 2015. Nacionalna strategija na področju varnosti in zdravja pri delu. Varnost in zdravje pri delu, *Novice in dogodki*, 20. 1. 2015. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino, socialno varstvo in enake možnosti. Dostopno prek: <http://www.osha.mddsz.gov.si/novice/2015-01-20-Nacionalna-strategija-na-podrocju-varnosti-in-zdravja-pri-delu> (11. marec 2015).
52. Midtsundstad, T., Hermansen, Å. in Nielsen, R.A. 2012. "Effects of Companies' Initiatives to Reduce Early Retirement Among Older Workers", *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3): 89-108. Dostopno prek: <http://www.nordicwl.com/?p=676> (9. september 2014).
53. Naegele, G.; Bauknecht, J. et al. 2013. MOPACT WP3: Conceptual framework. Dortmund: Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V.: Institut für Gerontologie.

54. OECD. 2011. Pensions at a Glance: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. Paris: OECD.
55. OECD. 2013a. Ageing and Employment Policies: Norway 2013: Working Better with Age. OECD Publishing.
56. OECD. 2013b. *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. Dostopno prek: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en (15. november 2014).
57. OECD. 2014. Shifting Gear: Policy Challenges for the next 50 Years, OECD Economics Department Policy Notes, No. 24 July 2014. Paris: OECD.
58. OECD. 2015a. Economic Survey Slovenia. Paris: OECD.
59. OECD. 2015b. Strukturne reforme v Sloveniji: vpliv na rast in zaposlenost. Pariz: OECD.
60. Oikos. 2011. Končno poročilo vmesnega vrednotenja 1. in 2. prednostne usmeritve Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja ter Izboljšanje posameznika za delo in življenje v družbi, temelječi na znanju 3. razvojne prioritete OP RČV Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja. Kamnik: Oikos.
61. Oikos. 2012. Vrednotenje prednostnih usmeritev s področja trga dela, ki jih v okviru OP RČV izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve: Prednostna usmeritev 1.2: Usposabljanje in izobraževanje za konkurenčnost in zaposljivost; 1.3: Štipendijske sheme; Prednostna usmeritev 1.4: Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti, Razvojna prioriteta 2: Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, Prednostna usmeritev 5.2: Reforma institucij na trgu dela. Kamnik: Oikos.
62. Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. 2007. Ljubljana: SVLR.
63. Pajnkihar, T. 2008. Zavedanje in vloga delodajalcev v procesu aktivnega staranja - kako izziv spremeniti v priložnost za starejše delavce in za delodajalce. Zbornik: 8. Festival za tretje življenjsko obdobje. Ljubljana: Inštitut Hevrek.
64. Pajnkihar, T. 2009. Staranje delovne sile – izzivi in rešitve z vidika delodajalcev v šestih državah srednje in vzhodne Evrope. Predstavitev na 4. mednarodna konferenca: Družbena odgovornost in izzivi časa 2009, Maribor 3. in 4. junij 2009.
65. Plestenjak, T. 2010. Položaj starejših delavcev je vse bolj negotov. Dnevnik, 11. september 2010.
66. Projekcije prihodkov ter odhodkov ZPIZ-a, za potrebe priprave Programa stabilnosti, interno gradivo, Ministrstvo za finance in ZPIZ, april, 2014.
67. Resolucija o nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu. 2003. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 126/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=46370> (11. marec 2015).
68. Šlebinger, M; Pušnik, K. in Bradač, B. 2006. Pristopi k politiki aktivnega staranja. IB Revija (4): 74–79.
69. Socialni sporazum za obdobje 2015-2016. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/mddsz/parafa_Socialni_sporazum_200115.pdf (12. marec 2015)
70. Statistični urad Republike Slovenije. 2015a. *Demografski dogodki, Slovenija, 3. četrletje 2014 – začasni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=6789 (1. oktober 2014).
71. Statistični urad Republike Slovenije. 2015b. *Demografski dogodki, Slovenija, 2. četrletje 2014 – začasni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=6610 (1. oktober 2014).
72. Statistični urad Republike Slovenije. 2015c. *Demografski dogodki, Slovenija, 1. četrletje 2014 – začasni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=6287 (1. oktober 2014).

73. UN. 2012. Active Ageing. UNECE Policy Brief on Ageing No. 13, June 2012. Ženeva: United Nations Economic Commission for Europe.
74. Urad za makroekonomske analize in razvoj. 2014. Pomladanska napoved. Ljubljana: UMAR.
75. Vertot, N. 2010. Starejše prebivalstvo v Sloveniji. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
76. Vlada Republike Slovenije. 2010. Pregled ukrepov za spodbujanje aktivnega staranja. *Novice*, 23. 9. 2010. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1966/6451/ (11. marec 2015).
77. Wirtschaftskammer Österreich. 2013. Hospizkarenz: Anspruch. Dunaj: Wirtschaftskammer Österreich. 1. 5. 2013. Dostopno prek: https://www.wko.at/Content.Node/Service/Arbeitsrecht-und-Sozialrecht/Arbeitsrecht/Karenz-und-sonstige-Vertragsaenderungen/Hospizkarenz_Anspruch.html (12. marec 2015).
78. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ-206, 85/14 – ZUJF-B in 95/14 – ZUJF-C.
79. Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) (2011). *Uradni list RS*, št. 43/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=103969> (11. marec 2015).
80. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. 2008-2014. Mesečne informacije.
81. Zavod RS za zaposlovanje. 2015. Dolgotrajno brezposelne osebe. Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje.
82. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. 2010. Letno poročilo 2009. Ljubljana: ZPIZ.
83. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. 2010. Letno poročilo 2010. Ljubljana: ZPIZ.
84. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. 2011. Letno poročilo 2011. Ljubljana: ZPIZ.
85. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. 2012. Letno poročilo 2012. Ljubljana: ZPIZ.
86. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. 2013. Letno poročilo 2013. Ljubljana: ZPIZ.
87. Zolyomi, E., Marin, B., Vanhuyse, P. in Gasier, K. (2015). Promotion of older workers' employability and postponed retirement Good practices and suggested measures. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.