



## **Aktivno in zdravo staranje za aktivno in zdravo starost**

### **Spodbujanje zaposljivosti starejših delavcev in odloženega upokojevanja:**

#### **Primeri dobrih praks iz Avstrije, Finske in Nizozemske ter predlagani ukrepi**

Avtorji:

Eszter Zolyomi  
Bernd Marin  
Pieter Vanhuysse  
Katrin Gasior

Dunaj, junij 2015



Inštitut za ekonomska raziskovanja  
*Institute for Economic Research*

## Kazalo

<b>Uvod.....</b>	<b>1</b>
<b>Spodbude starejšim delavcem za nadaljevanje zaposlitve ter delodajalcem za zaposlovanje starejših delavcev .....</b>	<b>3</b>
<b>Dobre prakse .....</b>	<b>3</b>
Avstrija .....	3
Finska .....	9
Nizozemska .....	14
<b>Predlagani ukrepi.....</b>	<b>17</b>
<b>Odpravljanje ovir za zaposlovanje in zadržanje zaposlitve starejših delavcev .....</b>	<b>22</b>
<b>Primeri dobrih praks .....</b>	<b>22</b>
Avstrija .....	22
Finska .....	26
Nizozemska .....	30
<b>Predlagani ukrepi.....</b>	<b>37</b>
<b>Izboljševanje zaposljivosti starejših delavcev.....</b>	<b>39</b>
<b>Primeri dobrih praks .....</b>	<b>39</b>
Avstrija .....	39
Finska .....	40
Nizozemska .....	41
<b>Predlagani ukrepi.....</b>	<b>47</b>
<b>Ključna sporočila obravnavanih politik .....</b>	<b>49</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>50</b>

## Uvod

V tej študiji predstavljamo primere dobre prakse iz Avstrije, Finske in Nizozemske, ki se nanašajo na vladne politike, programe in pobude za spodbujanje zaposljivosti starejših delavcev in odloženega upokojevanja. Poleg tega je naš namen ugotoviti, določiti in priporočiti morebitne prenosljive politike in ukrepe, ki bi jih bilo možno uporabljati v Sloveniji.

Od treh držav, ki smo jih izbrali za to študijo, se Avstrija sooča z določenimi podobnimi demografskimi in gospodarskimi izzivi kot Slovenija, uporablja pa tudi številne primerljive instrumente in programe socialne politike, zato lahko tamkajšnje izkušnje služijo kot dober primer. Finska in Nizozemska sta uvedli nabor pomembnih reform politik, s katerimi sta uspešno odpravili različne načine za zgodnje upokojevanje in tako dosegli znatno povečanje udeležbe delavcev starostne skupine od 55 do 64 let na trgu dela, ki se je začelo v sredini 90-ih let. Pozitivne spremembe udeležbe starejših delavcev na trgu dela je opaziti navkljub neugodnim dejavnikom na trgu dela, kot sta zelo izrazito sorazmerje med starostjo in višino plač, ki je še vedno ena od glavnih značilnosti nizozemskega trga dela, in pa zaščita zaposlitve, ki so je na splošno deležni starejši delavci. Zato sta ti državi dober primer uspešne aktivacije starejših delavcev, ki bi se lahko uporabljal v Sloveniji.

Med Finsko in Nizozemsko obstajajo tudi določene podobnosti med položajem starejših delavcev na trgu dela; v obeh državah je stopnja zaposlenosti starostne skupine 55–64 let relativno visoka in dosega približno 60 %, kar je znatno več od povprečja EU-28 pri 51,8 % (Preglednica 1). Raven nezaposlenosti oseb med 55 in 64 leti starosti je enaka v obeh državah, vendar pa je delež dolgotrajne nezaposlenosti (tj. ki traja več kot eno leto) precej višji za starostnike na Nizozemskem (58,8 %). Čeprav Avstrija vidno zaostaja pri zaposlovanju starejših delavcev, pa beleži eno najnižjih stopenj brezposelnosti v EU (3,8 % leta 2014). Podatki o povprečni starosti ob upokojitvi kažejo, da bodo nizozemski starejši delavci na trgu dela ostali dalj časa kot njihovi vrstniki v Avstriji ali na Finskem.

## Preglednica 1: Povzetek podatkov o značilnostih trga dela

	Avstrija	Finska	Nizozemska
Stopnja zaposlenosti (15 do 64 let)	71,1	68,7	73,9
Stopnja zaposlenosti (55 do 64 let)	45,1	59,1	60,8
Stopnja zaposlenosti žensk (55 do 64 let)	36,4	61,4	50,8
Zaposlitev s krajšim delovnim časom (55 do 64 let)	28,2	17,3	49,0
Stopnja brezposelnosti (15 do 64 let)	5,7	8,8	6,9
Stopnja brezposelnosti (55 do 64 let)	3,8	7,3	7,1
Dolgotrajna brezposelnost (55 do 64 let)	51,0	43,5	58,8
Povprečna starost ob upokojitvi	60,9	61,7	63,5
Zakonska starost za upokojitev	60/65	63-68	65
Delna upokojitev	ne	da	ne

Vir: EU-LFS (Spletna podatkovna baza Eurostata), MISSOC

Opombe: Podatki veljajo za leto 2014, razen tistih za povprečno starost ob upokojitvi (2009 za Avstrijo). Izraz »delna upokojitev« uporabljamo skladno z opredelitvijo, ki jo navaja Mednarodna organizacija dela, to je »združevanje dela zaposlitve s krajših delovnim časom od polnega s prejemanjem nižane pokojnine« (<http://www.ilo.org/thesaurus/defaulten.asp>).

# Spodbude starejšim delavcem za nadaljevanje zaposlitve ter delodajalcem za zaposlovanje starejših delavcev

## Dobre prakse

### Avstrija

Preobrat k boljši zaposljivosti »starejših« delavcev in odloženo upokojevanje, ki se je v državah OECD začel v zgodnjih devetdesetih letih in se precej okreplil z novim tisočletjem, se je v Avstriji pričel s približno dvajsetletnim zamikom, šele po letu 2010. Podobno kot na Finskem na začetku faze preobrata več kot deset let pred tem pa se je vključenost populacije starosti nad 50 let v trg dela znatno povečala, medtem ko je dejanska starost ob upokojitvi vztrajno stagnirala pri okoli 58 letih več kot desetletje po začetku novega tisočletja. In podobno kot na Finskem je politika vključevanja na trg dela veljala za uspeh, čeprav niso upoštevali neuspešnosti dviga dejanske starosti ob upokojitvi, kar je realna slika delovanja mehanizmov trga dela in upokojevanja.

Z znanstvenega gledišča velja, da so oblikovalci politike poljubno pomešali učinek starosti s skupinskim učinkom oziroma starostno sestavo delovne sile z dejanskim ravnanjem pri upokojevanju. Zato je bila Avstrija ob začetku novega tisočletja samo 1–2 leti za povprečjem OECD, dandanes pa za temi standardi zaostaja 3–4 leta, kar ob upoštevanju nenehne rasti preostale pričakovane življenjske dobe pri vseh starostih skozi ves življenjski cikel (povprečno se je življenjska doba od leta 2000 podaljšala za 3,5 leta) lahko predstavlja premikajoči se cilj, ki ga naj bi ga dosegale države članice.

Hiter pogled na pokojninske statistike in napovedi precej nazorno prikažejo tveganje: v naslednjih 45 letih do leta 2060 se bodo izdatki za pokojninsko zavarovanje zgolj v zasebnem sektorju povečali z 10,1 % na 12,7 % BDP (upoštevati pa je treba še izdatke za pokojnine javnih uslužbencev), zvezna sredstva (»Bundeszuschüsse«), potrebna za ohranjanje delovanja kronično nezadostno financiranega sistema, pa se bodo (do leta 2060) skoraj podvojila z 2,8 % na 5,5 % BDP. Leta 2013 je bila povprečna starost ob neposredni upokojitvi 58,5 leta (za moške 59,6, ženske pa 57,5), kar je približno 1 mesec dlje kot leta 2012.

Starostne upokojitve pri 62,8 leta za moške in 59,2 leta za ženske so se vztrajno nižale na račun visokega deleža invalidskih upokojitev pri precej nižji starosti (53,5 za moške in 49,7 leta za ženske) v zadnjem letu stare ureditve invalidskih pokojnin (IP). Od leta 2014 pa je bilo zlasti za ženske (katerih povprečna starost upokojitve z IP je bila že tako pod novo sprejemljivo najnižjo omejitvijo za invalidske pokojnine) pričakovati znatno povišanje dejanske starosti ob upokojitvi – četudi gre tu predvsem za statistični artefakt zaradi novih oznak in sistemov klasifikacije med ustanovami zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja.

Zaradi niza reform pokojninskega sistema v zadnjih nekaj letih se je neugodni dolgoročni trend dejansko preobrnil že v prvi polovici leta 2014. Dejanska starost ob upokojitvi ljudi z odvisno zaposlitvijo se je vidno višala takoj po uvedbi sistema obračunavanja pokojnin

po splošnem pokojninskem zakonu (Allgemeines Pensionsgesetz ali APG), ki je začel veljati leta 2005 in režima invalidnin; prišlo je do prepričljivega povišanja odložene upokojitve za kar 9,5 meseca (merjeno glede na enako obdobje v predhodnem letu), in to v samo nekaj mesecih, kar je precej več kot v predhodnih desetletjih neuspešnih prizadevanj skupaj.

Avstrijska zvezna vlada je v svojem Delovnem programu za obdobje 2013–2018 opredelila postopke za zvišanje dejanske starosti, ki bi morala doseči 60,1 leta do leta 2018. Vlada je v tem primeru prvič v zgodovini opredelila specifičen operativni cilj in časovni okvir, v katerem ga je treba doseči, ter tako omogočila neodvisno presojo svoje uspešnosti. Dodeljevanje invalidskih pokojnin (IP) osebam pod 50. letom starosti se je povsem prenehalo, danes pa se približno 27 % vseh obstoječih upravičencev do IP tako obravnava v zdravstvenem sistemu kot prejemnike »Rehabilitationsgeld« (nadomestil za rehabilitacijo) namesto nadomestil za invalidnost v pokojninskem sistemu. Posledično lahko opazamo samodejno in znatno povišanje dejanske starosti pri vseh neposrednih upokojitvah, ne glede na to, ali je prišlo do kakršnekoli spremembe dejanskih vzorcev ravnanja pri upokojevanju. Gotovo je doslej še neugotovljen delež tega povišanja dejanske starosti ob upokojitvi statistični artefakt in zato lahko predmet političnih nesoglasij.

Zakon »Sozialversicherungs-Änderungsgesetz«/SVÄG 2014 (Zakon o socialni varnosti) je opredelil tudi korake za podaljšanje delovne dobe. Med drugim je določil povišanje bonusa za kasnejši pričetek starostne upokojitve (»Aufschubbonus« oz. bonus za zamik) z nekdanje stopnje 4,2 % na 5,1 %. Današnja stopnja bolj ustreza aktuarsko nevtralnim in pravičnim standardom.

Potrebno število obvezno zavarovanih mesecev za zahtevo po zgodnji starostni upokojitvi zaradi dolge zavarovalne dobe (»Vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer«/VAPL) oziroma koridorska pokojnina (»Korridor pension« za osebe med 62 in 68 leti starosti) se bo postopoma povišalo v obdobju med letoma 2013 in 2017. Treba bo zvišati število mesecev prispevanja s 420 na 450, število zavarovanih mesecev pa s 450 na 480. Aktuarski popust ob zahtevku za koridorsko pokojnino se bo zvišal na 0,425 % na mesec – oziroma na največ 15,3 % za tri leta. Poleg tega so uvedli tudi zmanjšan aktuarski popust za dolgoročno zavarovalno ureditev (»Langzeitversicherten- oz. Hacklerinnen-Regelung«) za ženske, rojene pred letom 1959. S tem so povečali omejitve, ne pa popolnoma odpravili t.i. Hacklerjevega modela, ki je bil deležen precejšnjih kritik, saj je subvencioniral v povprečju dvakrat višjo upravičenost do pokojnine dolgoročno zavarovanih zaposlenih s povprečnim zneskom okoli 200.000 evrov na osebo. To je v celoti nesprejemljivo za oblikovanje kakršnekoli razumne pokojninske politike.

Popolna nevzdržnost trenutno veljavnih sistemov trga dela in pokojnin je še zlasti očitna v primeru žensk. Ženske v življenju delajo za zaslužek v povprečju 33,9 leta (moški pa 39,9 leta), toda povprečna doba plačevanja prispevkov je zgolj 27,3 leta (36,7 pri moških). Vendar pa prispevki za pokojnine v višini 22,8 % bruto dohodka, ki se plačujejo 27,3 leta, dajejo (veliki večini žensk, ki so imele vsaj enega otroka) pravico do izplačil

pokojnine v višini 69,2 % od obračunske osnove več kot 28 let, torej izplačil, ki so več kot trikrat višja od osnove iz naslova vplačanih prispevkov. Splošno gledano in ne glede na spol pa za vsakega tretjega upravičenca do pokojnine v Avstriji (ter enega od dveh prejemnikov pokojnin v javnem sektorju (»Ruhegönusse«)) vplačani prispevki za socialno varnost ne zadoščajo za izplačilo pokojnine, zato je potrebna podpora davkoplačevalcev – približno 15 milijard evrov letno za dodeljene pokojnine, ki nikoli nimajo kritja.

Avstrija znotraj EU močno zaostaja tudi pri izenačevanju upokojitvene starosti na nevtralen način glede na spol, kot to zahteva Evropsko sodišče, razlika med upokojitveno starostjo moških in žensk pa je kar 5 let, kar je največ v Evropi.

Naslednji korak, ki ga namerava storiti avstrijska vlada, je uvedba delne pokojnine (»Teilpension«), ki se bo izplačevala ob zmanjšanju dohodka od dela in skrajšanju delovnega časa. Ta ukrep je na dnevnem redu avstrijske politike že dalj časa, vendar ga še vedno niso zasnovali, oblikovali in uzakonili, kaj šele, da bi ga uvedli in kasneje ocenili. Lahko pa bi pripomogel k temu, da bi več ljudi opravljalo redno delo dalj časa kot doslej, na kar kaže finska dobra praksa dodeljevanja delnih pokojnin, vendar sam po sebi gotovo ne bo odpravil tveganja nevzdržnosti, na kateri temelji avstrijski pokojninski sistem.

Trenutno obstaja le nadomestilo za krajši delovni čas, katerega namen je obdržati zaposlene starejše osebe na podlagi skrajšanega delovnega časa in za delno nadomestilo plače. Nadomestilo plače mora znašati vsaj 50 % razlike med plačo, ki jo je oseba prejela prej, in plačo, ki se izplačuje po zmanjšanju števila delovnih ur. Delodajalci morajo prav tako še nadalje plačevati prispevke za socialno varnost na podlagi delovnih ur, ki so jih delavci opravljali predhodno. Del teh dodatnih stroškov nato Javni zavod za zaposlovanje delodajalcem povrne. Kompenzacija lahko doseže do 90 % dodatnih stroškov, ki jih nosi delodajalec, če se zmanjšano število delovnih ur porablja neprekinjeno v dogovorjenem obdobju dela s krajšim delovnim časom, in 50 %, če se delo s skrajšanim delovnim časom izvede v enem kosu (tj. obdobje dela s polnim delovnim časom in zatem dopust). Za pričetek takšne oblike dela je za ženske določena starost 53 let, za moške 58, torej sedem let pred zakonsko in na spol vezano starostjo za nastop upokojitve.

Avstrija je leta 2013 revidirala upravičenost do nadomestil za krajši delovni čas. Da bi dosegli povišanje dejanske starosti ob upokojitvi, so namreč uvedli možnost uporabe krajšega delovnega časa za starejše delavce ob stalnem skrajševanju delovnega časa ne samo do najzgodnejše možne upokojitve, temveč do zakonsko določene starosti za upokojitev (60/65), vendar za največ pet let. Kjer se uporablja ureditev dela v enem kosu, je tako možno zaposlovati osebe le do izpolnitve pogojev za starostno pokojnino. Poleg tega pa je od leta 2013 pogoj za uporabo modela dela v enem kosu zaposlitev prej nezaposlene osebe.

Večina strokovnjakov sicer meni, da je delo s skrajšanim delovnim časom, ki je deležno tudi javne podpore, solidarnosten način porazdelitve dela ter učinkovit in uspešen začasen ukrep za prilagoditev v kriznih časih, vendar pa je ureditev delnega

upokojevanja (»Altersteilzeit« in še zlasti prevladujoča različica dela v enem kosu oz. »Blockvariante«) deležna resnih kritik v gospodarstvu in strokovni javnosti, saj velja za razsipno visoko subvencionirano obliko zgodnje upokojitve za privilegiran in izredno majhen delež (samo 0,7 %) celotne delovne sile (v glavnem iz zaščitenega sektorja državnih ali javnih podjetij). Čeprav je resnični učinek kontraproduktiven, se za omenjeno shemo zapravi ena tretjina vseh posebnih izdatkov za zaposlitve, zato predstavlja malodane klasičen primer napačnega dodeljevanja omejenih sredstev iz javne blagajne – in temu se morajo slovenske oblasti vsekakor izogniti. To velja tudi, če upoštevamo nedavne spremembe ureditve nadomestil za krajši delovni čas, ki so skušale omiliti najbolj negativne vidike.

Avstrijci med svojo aktivno dobo preživijo v skupnem seštevku dni med 13 (moški) in 18 (ženske) let, ko ne delajo, kar sledi 22 letom otroštva in izobraževanja, nato pa so upokojeni več kot četrto stoletja (povprečno trajanje pokojninske dobe je 22 let za moške in 28 let za ženske). Čeprav je raven nezaposlenosti druga najnižja v EU-28 ter predstavlja enega največjih dosežkov t.i. »avstrijskega modela« (ljudje so zaradi izgube službe ne po lastni volji brez dela skupno »zgolj« 1,9 leta, stopnja brezposelnosti je okoli 5 %), pa je Avstrija po odsotnosti z delovnega mesta zaradi bolezni, zlasti zaradi dolgotrajnega slabega zdravstvenega stanja ter kronične nezmožnosti za delo, pri vrhu in Evropi in po svetu.

Povprečno obdobje nezmožnosti za delo invalidno upokojenih oseb je 10,8 leta (pri moških 12,6 in ženskah 9,8 leta), povprečno obdobje nezmožnosti za delo za celotno aktivno populacijo je 3,9 leta. 75 % vseh moških trdi, da so nezmožni opravljati delo, kar je najpogostejši način, kako poskušajo doseči zgodnjo upokojitev, in čeprav večini prošnje ne odobrijo, se skoraj nihče od njih (manj kot 5 % tistih, ki so jim zavrnilo invalidsko pokojnino) nikoli več ne vrne k redni zaposlitvi. V panogah, kot je na primer kmetijstvo, se samo 5 % moških kmetovalcev upokoji ob zakonsko določeni starosti, 24 % se jih upokoji zgodaj, 71 % pa se jim dodeli invalidsko pokojnino (na nacionalni ravni je v gospodarstvu ta odstotek 39 %).

V skladu z novo ureditvijo invalidskih pokojnin imajo od leta 2014 osebe z zdravstvenimi omejitvami možnost ponovnega nastopa poklicne poti: ta politika si s pomočjo ukrepov medicinske in poklicne rehabilitacije prizadeva za to, da takšni delavci s svojimi obstoječimi poklicnimi kvalifikacijami dobijo novo zaposlitev. Namen AMS (Zavoda za zaposlovanje) je zmanjšanje števila primerov invalidskih upokojitev, zato pospešeno spodbuja (ponovno) vključevanje v trg dela s pomočjo (pre)usposabljanja, usmerjenega v prihodnost, in v visoko dodatno kvalitativno vrednost, kar omogoča opravljanje del in dejavnosti, ki so manj obremenilne za zdravstveno stanje.

V ozadju teh prizadevanj je temeljno načelo »rehabilitacije pred upokojitvijo« (»Rehabilitation vor Pension«). Na tej podlagi je Avstrija z letom 2014 odpravila začasne invalidske upokojitve za letnike od 1964 dalje, torej za osebe, mlajše od 50 let. Glede na to, da je bilo kot leto rojstva za ciljno generacijo določeno leto 1964, ta ureditev določa rastoči starostni prag, pod katerim se ne bo več odobrilo začasnih invalidskih pokojnin: konec tega zakonodajnega obdobja leta 2018 bo ta prag pri 54 letih, 56 let leta 2020 in

65 let leta 2029, pričakovati je popolno postopno odpravo kakršnihkoli invalidskih pokojnin za katerokoli starost. To funkcionalno razločevanje med z zdravjem povezanimi nezmožnostmi ter invalidnostjo na eni strani in starostnimi pokojninami na drugi strani in pa temu ustrezna premestitev nadomestil za nezmožnost s področja pokojninskega na zdravstveno zavarovanje znotraj sistema socialne varnosti je nedvomno primer dobre prakse in zelo priporočljivo ravnanje za katerokoli ustanovo socialne varnosti.

Hkrati Avstrija uvaja tudi denarno nadomestilo («Rehabilitationsgeld») za začasno invalidne osebe, ki traja vsaj šest mesecev, ob tem pa nudi ukrepe za zdravstveno rehabilitacijo, ki se črpajo iz zdravstvenega zavarovanja v višini dajatev za bolezni, a najmanj v višini referenčne stopnje izravnalnega nadomestila («Ausgleichzulagenrichtsatz»), kar predstavlja nekakšen prag revščine za varnost ostarelih oseb. Poleg tega je država uvedla tudi zakonsko upravičenost do zdravstvene rehabilitacije začasne invalidnosti za najmanj šest mesecev.

Avstrija nudi tudi nadomestilo za preusposabljanje («Umschulungsgeld») kot novo obliko storitveno-transferne varnosti ob udeležbi v ukrepih poklicne rehabilitacije. Osebam z zdravstvenimi omejitvami je od leta 2014 dalje na voljo storitev, ki združuje denarno podporo, zdravljenje/nego in usposabljanje in tako ponuja boljše možnosti za zaposlitev oziroma ponovno zaposlitev. Ljudem s poklicno zaščito, ki so pripravljene sodelovati pri ukrepih za poklicno rehabilitacijo, država zagotavlja varnost za dostojno življenje. Pogoji za upravičenost do te opcije je obvestilo uprave za pokojninsko zavarovanje, kjer je zapisano, da so ukrepi za poklicno rehabilitacijo primerni in razumno utemeljeni ter da je oseba izrazila pripravljenost dejavno sodelovati pri izbiri, načrtovanju in izvedbi takšnih ukrepov. Če ta oseba ne izpolnjuje omenjenih obvez iz utemeljenih razlogov, potem pravica do nadomestila za preusposabljanje preneha za šest oziroma za osem tednov v primeru vnovične kršitve.

Zavod za zaposlovanje – AMS si mora prizadevati za sklepanje dogovorov s prizadetimi osebami o ukrepih za njihovo poklicno rehabilitacijo. Poleg predvidenih ukrepov za poklicno rehabilitacijo kot del procesa za zakonsko dodelitev pokojnine pa pridejo v poštev tudi drugi ukrepi za poklicno rehabilitacijo, če se ti izkažejo za primernejše, na primer v zvezi z boljšimi priložnostmi za zaposlitev. V fazi priprave do začetka izvajanja prvega ukrepa se izplačuje nadomestilo za preusposabljanje v višini nadomestila za brezposelnost. Med trajanjem ukrepov ter v času med posameznimi ukrepi se izplačujejo zneski v višini 122 % osnovnega zneska nadomestila za brezposelnost, kar je vsaj 33,33 evra na koledarski dan (2014).

Prehodno nadomestilo («Übergangsgeld»), ki se črpa iz pokojninskega zavarovanja, je še nadalje možno le v primerih, ko oseba ni upravičena do nadomestila za rehabilitacijo («Rehabilitationsgeld») kot del medicinske rehabilitacije («medizinische Rehabilitation») ali pa na novo uvedenega nadomestila za preusposabljanje («Umschulungsgeld») kot sestavni del procesa poklicne rehabilitacije («berufliche Rehabilitation»). Za poenoteno presojo je Avstrija morala ustanoviti pristojni center za presojo («Kompetenzzentrum Begutachtung»), ki si ga delijo ustanova za pokojninsko zavarovanje («Pensionsversicherung»), uprava socialnega zavarovanja v gospodarstvu

(»Sozialversicherungsanstalt/SVA der gewerblichen Wirtschaft«) ter uprava socialnega zavarovanja za kmetovalce (»SVA der Bauern«). Glavna naloga tega pristojnega centra za presojo je priprava medicinskih, poklicnih ali zaposlovalnih poročil. Ponovno prošnjo za invalidsko pokojnino je možno podati šele 18 mesecev po veljavnosti negativne odločitve.

Osebe, ki so dopolnile 57. leto starosti, prav tako veljajo za invalidne, če so zaradi bolezni, poškodbe ali prirojenega zdravstvenega stanja nezmožne nadalje opravljati delo, ki so ga opravljale vsaj 10 let v zadnjih 15 letih – znamenita oz. razvpita avstrijska poklicna zaščita (»Berufsschutz«). Navkljub izrazitim kritikam skoraj vseh strokovnjakov te ostaline, ki je preživeta in kontraproduktivna, pa jo, precej žalostno, vztrajno zagovarja Zveza sindikatov, zato je še naprej v veljavi, četudi z manjšimi izboljšavami stanja. Slednje vključujejo zlasti postopni dvig starosti za pridobitev poklicne zaščite z dopolnjenega 57. leta starosti (do 1. decembra 2012) do dopolnjenega 60. leta starosti (od leta 2017 dalje), kar ima vidne učinke, kot bomo videli v nadaljevanju.

Število invalidskih upokojencev bi se moralo stalno krčiti zaradi nove ureditve invalidskih pokojnin in drugih reformnih ukrepov (npr. zaostrovanje zaščite delovnih mest in poklicev), vendar ni videti, da bi se ta pričakovanja uresničevala. Čeprav je res, da reforme kompleksnih sistemov, kot so sheme invalidskih nadomestil, zahtevajo časovno obdobje vsaj petih let, pa v Avstriji do danes še niso oblikovali točno določenih ciljev in prav nobenega časovnega okvira, ki bi omogočal presojo uspešnosti oziroma neuspešnosti vladnih pobud s tega področja.

Preobrat s krčenjem števila invalidskih pokojnin se je sicer začel že leto prej: skupno število upravičencev se je z 208.300 leta 2012 zmanjšalo na 204.072 leta 2013, delež pritoka na novo odobrenih invalidskih pokojnin pa se je zmanjšal za 12,2 % – in to celo pred uveljavitvijo postopnega odpravljanja invalidskih pokojnin za osebe pod pragom 50 let (kar je statistično pomenilo odpravo približno 27 % pritoka). Glavni razlog za to je bilo povišanje najnižje starosti za poklicno zaščito (»Berufsschutz«) s 57 na 58 let v letu 2013, kar je prepričljiv dokaz, da imajo včasih spremembe domnevno obrobni parametrov, kot so na primer zahtevani pogoji, lahko pomembne učinke.

To kaže tudi na neke vrste železni zakon notranjih dinamik družbe, na nekakšen samodejen, nase usmerjen in samospodbujevalen proces: ko se ga sproži, lahko pripelje bodisi do cikla pozitivnih sprememb ali pa do začaranega kroga, medtem ko je stagnacija v smislu nemobilnosti povsem neskladna z dinamičnimi družbenimi ureditvami, kot so kapitalistična tržna gospodarstva. V zvezi s konkretnim primerom najverjetneje nepovratnega preobrata oziroma preusmeritve od rastočega do padajočega deleža invalidskih pokojnin med vsemi možnimi oblikami upokojevanja velja, da se ni zmanjšalo le število upravičencev in ugodno rešenih prošenj za priznanje invalidnosti, temveč se je v prvi polovici leta 2014 zmanjšalo tudi skupno število novih prošenj, kot tudi delež odobritev z 42,5 % v letu 2013 (M 45,1 %; Ž 38,7 %) na 39,7 % v prvi polovici 2014.

Celotni proces je podoben kolesju, ki je sedaj nastavljen v pravo smer in se je ponovno zagnalo, kot da bi dosegli samodejni preskok miselnosti na tem področju. Vendar je

vprašanje, če bodo ti nastavki, ki imajo sicer potencial, v nekaj letih dejansko obrodili sadove, kot je bilo to pri reformah invalidskih pokojnin na Nizozemskem, kar ne bo jasno pred 2017/2018, proti koncu tega zakonodajnega obdobja. Dvome namreč poraja dejstvo, da je prišlo do hitrih sprememb poglobitvenih razlogov za invalidsko upokojitve, saj so bile to nekaj (leta 2013) predvsem bolezni in obolenja okostja, mišičevja in vezivnih tkiv, kar se je danes zmanjšalo na 25,4 %, medtem ko so sedaj zdaleč najpogostejši razlog za nove invalidske upokojitve psihiatrična stanja (35,3 %); ta delež se hitro viša in postaja najpomembnejši dejavnik novih prošenj.

## Finska

Finska je precej napredovala: v sredini 90-ih je v evropskem merilu precej zaostajala pri aktivaciji starejših delavcev, od sredine prejšnjega desetletja pa velja za zgodbo o uspehu. Leta 1996 je bila dolgotrajna nezaposlenost v starostni skupini od 55 do 64 let 76-odstotna, kar je presegalo povprečje EU-15 za kar deset odstotnih točk. Vendar pa je Finski uspel popolni preobrat do leta 2004 – dosegla je znatno višji delež zaposlitev (56 odstotkov) in udeležbe na trgu dela (60 odstotkov) za starejše delavce kot ostale nordijske države EU, vključno s Slovenijo (Werder in Thum, 2014). Skupno se je zaposlenost oseb, starih med 55 in 64 let, v obdobju 1996–2004 povečala za 17 odstotnih točk (v primerjavi s šestimi odstotnimi točkami za starostno skupino 25–49 let). Uspešnost aktivacije starejših delavcev na Finskem je najbolj opazna pri ženskah. Na primer, od sredine devetdesetih let se je za ženske s terciarno izobrazbo iz starostne skupine od 60 do 64 let delež zaposlenosti povečal za 18 odstotnih točk. Tudi bolj na splošno velja, da se ženske, ne glede na doseženo raven izobrazbe, bolje vključujejo v trg dela na Finskem kot v državah EU-15.

Ker so bile na Finskem zahteve glede iskanja zaposlitve za nezaposlene starejše delavce blage in omejene, so lahko starejši brezposelni Finci ostajali bolj ali manj nedejavni, prejeli podporo do deset let, nato pa so bili vključeni v sistem starostnih pokojnin (OECD, 2006; 2009). Medtem ko je bil v zgodnjih devetdesetih letih vsak peti starejši delavec samozaposlen, je bilo po podatkih Eurostata relativno malo starejših Fincev zaposlenih za skrajšan delovni čas. Še ena ključna ovira boljši aktivaciji je bilo dejstvo, da je bila Finska nazoren primer države, kjer je politika omogočale številne načine za zgodnji izstop iz trga dela. Med temi načini so bila še posebej pereča nadomestila za brezposelnost, pokojnine za brezposelnost, invalidske pokojnine in pokojnine za zgodnjo upokojitve. V zgodnjih devetdesetih letih je kar 18 % Fincev pri starosti 50 let prejelo bodisi nadomestila za brezposelnost ali invalidnost, ta delež pa se je povečal na več kot 46 % pri starosti 60 let. Poleg tega je večina nezaposlenih Fincev starostne skupine med 60 in 64 leti prešla na pokojnino za brezposelnost, še dodatnih 20 % jih je koristilo nadomestila za brezposelnost, približno 10 % pa individualno pokojnino za zgodnjo upokojitve (OECD, 2006; 2009).

Odtlej je država uvedla niz pomembnih reform svojih politik, s katerimi je spremenila zgoraj navedena splošna dejstva. Te reforme so potekale v dveh glavnih valovih. Za prvi val reform na splošno velja, da je pripomogel k velikemu uspehu aktivacije starejših delavcev v obdobju med devetdesetimi leti do približno 2005. Ta val se je pričel leta

1996 in je vključeval številne ukrepe, ključno pa je bilo »poslabšanje« nacionalne pokojnine (kar je bila dotlej zagotovljena, enakovredna in vsesplošna pokojnina za vse osebe nad 65. letom starosti) na zgolj minimalno pokojnino, odobreno samo, kadar so bili na zaslužek vezani pokojninski prejemki pod določenim minimalnim pragom. Poleg tega se je zmanjšala indeksacija na zaslužek vezanih pokojnin, osnova plač za izračun pokojnin pa se je spremenila z zadnjih štirih na zadnjih deset let vsakega delovnega razmerja. V primerjavi z letom 1990 in predhodnim obdobjem je za starejše Fince na voljo več spodbud za podaljšanje delovne dobe. Tako imajo na primer možnost dodatnega zaslужka med upokojitvijo.

Vendar si posebno pozornost z vidika aktivacije starejših delavcev v prvem valu reform zaslužijo tako imenovane delne pokojnine. Čeprav ni možno izbrati starostne pokojnine v obliki delne pokojnine za skrajšani delovni čas (kot je to, denimo, možno na Švedskem), pa starostne pokojnine starejšim Fincem nudijo možnost ostati (delno) zaposleni dalj časa, saj lahko izberejo delno pokojnino, ki se dodeljuje osebam starosti od 61 do 67 let (nižja starostna omejitev je 60 let za upokoјence, rojene pred 1954). Osebe, rojene od vključno leta 1947 dalje, se lahko odločijo za delno pokojnino do 68. leta, ko se ta samodejno spremeni v starostno pokojnino (pri letnikih pred 1947 je zgornja meja 65 let) (Ilmarinen, 2015). Med dodatnimi pogoji za pridobitev delne pokojnine sta, da je bila oseba zaposlena za polni delovni čas vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih in da je v zadnjih 15. letih vsaj 5 let plačevala prispevke za pokojninsko zavarovanje (Finski pokojninski center, 2015). Spremembo s polnega na skrajšani delovni čas ter upokoјitev z delno pokojnino je treba dogovoriti z delodajalcem. Vendar ni nujno, da oseba med delno upokoјitvijo še naprej dela za istega delodajalca (ob nastopu delne upokoјitve lahko spremeni delovno mesto ali pa postane samozaposlena za skrajšani čas). Tudi med trajanjem delne upokoјitve je možno spremeniti delovno mesto. Skrajšanje delovnega časa je sorazmerno z zmanjšanjem zaslужka, ki mora biti med 35 in 70 % predhodnega zaslужka za polni delovni čas – povprečja za zadnjih pet let. Znesek delne pokojnine se izračuna kot 50 % razlike med zaslужkom ob polnem in zaslужkom ob skrajšanem delovnem času, vendar ne more znašati več kot 75 % pokojnine, vezane na zaslužek, ki se je natekla do začetka delne upokoјitve. Med prejemanjem delne pokojnine upravičenci ne morejo dobivati nobene druge pokojnine na osnovi preteklega dela.

## Preglednica 2: Posledice dela s skrajšanim delovnim časom in prejemanja delne pokojnine

<b>Posledice za starostne pokojnine</b>	Pokojnina se odmeri na podlagi zaslужka iz naslova dela s skrajšanim časom (za osebe, rojene pred 1954, se pokojnina odmeri tako na podlagi zaslужka iz naslova dela s skrajšanim delovnim časom kot na podlagi razlike med zaslужkom iz naslova dela s polnim delovnim časom in zaslужkom iz naslova dela s skrajšanim časom, torej na podlagi znižanega zaslужka). Letna odmerna stopnja je enaka kot za delo s polnim delovnim časom: pokojnina se večja za stopnjo 1,9 % do 63. leta, nato pa za 4,5 % do 68. leta.
<b>Posledice za socialno varnost</b>	<p><u>Zdravstveno zavarovanje:</u> v primeru bolezni se višina boleznine obračuna na podlagi zaslужka iz naslova dela s skrajšanim delovnim časom in se izplačuje največ 300 dni.</p> <p><u>Zavarovanje za primer brezposelnosti:</u> če oseba izgubi službo, se prejemanje delne pokojnine prekine. Upravičenost do prejemanja nadomestila za brezposelnost je odvisna od izpolnjevanja pogojev. Če sodi pod sklad za primere brezposelnosti, potem se nadomestilo za brezposelnost, vezano na zaslужek, določi na podlagi zaslужka z delom za polni delovni čas.</p>
<b>Posledice za obdavčitev</b>	Tako delna pokojnina kot prejemki, ki jih je oseba zaslужila z delom s skrajšanim delovnim časom, so obdavčljivi, vendar sta obdavčitev in višina prispevkov iz naslova takšnega dela zelo različni zaradi različnih davčnih olajšav in prispevkov za socialno varnost.

Vir: Več na povezavi [www.tyoelake.fi](http://www.tyoelake.fi)

Tovrstne delne pokojnine, ki so se najprej uvajale leta 1987 v zasebnem sektorju, v javnem pa leta 1989, so postale bistveno pogostejše v poznih devetdesetih letih, ko se je starostna meja znižala z 58 na 56 let. Odločitev za delno pokojnino je bilo v prvih letih po uvedbi zelo malo (med 1987 in 1993 jo je začelo prejemati zgolj približno 3.500 ljudi). Vendar se je to število postopoma večalo od leta 1994 dalje, ko se je spodnja starostna meja znižala najprej s 60 na 58 let, 1998 pa na 56 let. Leta 2002, preden so starostno mejo spet povišali (ponovno na 58 let), je bilo število oseb, ki so se upokojevale z delno pokojnino, najvišje (več kot 14.000). Od leta 2003 se število teh upokojevencev spet zmanjšuje, število novih prošenj pa je padlo pod raven iz leta 1999 (podatkovna baza Finskega pokojninskega zavoda). Med letoma 2002 in 2004 so delne pokojnine predstavljale kar 85 % vseh zaposlitev s skrajšanim delovnim časom, ki so nastale na novo na finskem trgu dela (OECD, 2004). V skupnem seštevku se je med letoma 1996 in 2004 delež oseb starostne skupine 55–64 let, ki so delale s skrajšanim delovnim časom, povišal za 7 odstotnih točk na 23 odstotkov te generacije (Werder in Thum, 2014). Ocenjuje se, da so zgolj delne pokojnine pripomogle k podaljšanju delovne dobe približno 50 odstotkov tistih starejših Fincev, ki so se odločili za to možnost (Hakola, 2002).

Raziskava, ki sta jo 2011 opravila Salonen in Takala in sloni na podatkih iz pokojninskih registrov, je postregla z ugotovitvijo, da je shema s skrajšanim delovnim časom še zlasti

privlačna rešitev za osebe z daljšo delovno dobo in višjimi dohodki. Tisti, ki so se upokojili iz delne pokojnine med letoma 2005 in 2009, so imeli pred tem bolj zanesljivo in daljšo poklicno pot kot tisti, ki so bili še naprej zaposleni s polnim delovnim časom (razlika je bila 1,5 leta). Tudi njihovi zasluženi dohodki pred upokojitvijo so bili okoli 30 % odstotkov višji kot dohodki drugih v isti starostni skupini, ki so do konca delali s polnim delovnim časom. Analiza kaže še, da se je v večini primerov delna pokojnina neposredno pretvorila v starostno pokojnino. Med osebami, katerih delna pokojnina se je iztekla pred letom 2009, jih je 73 % izbralo to možnost, medtem ko jih je 15 % prešlo na invalidsko pokojnino, 6 % na pokojnino za primer brezposelnosti, skoraj 4 % pa jih je po obdobju prejemanja delne pokojnine delalo še naprej in to s polnim delovnim časom.

Čeprav so delne pokojnine glavno orodje za zagotavljanje prožnosti pokojninskega sistema in trga dela za starejše delavce na Finskem, nekateri kritizirajo finski sistem delnih pokojnin, ker znižuje dejansko ponudbo delovne sile, kar kažejo ugotovitve študije, ki je dokazala, da bi približno 50 % delno upokojenih oseb še naprej delalo s polnim delovnim časom, če na voljo ne bi bilo sheme delnih pokojnin (OECD, 2006). Toda eno tretjino zaposlitev starejših delavcev lahko pripišemo prav delnim pokojninam (Hytti in Nio, 2004). Delne pokojnine pojasnijo tudi, zakaj izboljšanje aktivacije Fincev starostne skupine 55–64 let, ki se je med letoma 1996 in 2004 povišala za 17 odstotnih točk, ni neposredno povezano z znatnim zmanjšanjem deleža prejemnikov pokojnin (Werder in Thum, 2014).

Po letu 2005 je drugi večji val reform politik še bolj pospešil spodbude za podaljšanje delovne dobe in zaposlovanje starejših delavcev na Finskem. Omejevanje možnih načinov oziroma poti do zgodnje upokojitve je bil ključni cilj tega vala reform. Skladno s tem so odpravili pokojnino za primere brezposelnosti, medtem ko so do leta 2003 postopoma že odpravili individualno pokojnino za zgodnjo upokojitev. Čeprav se je dandanes še vedno možno predčasno upokojiti pri starosti 62 let, se takšna pokojnina zmanjša za 0,6 odstotka za vsak mesec predčasnega nastopa. Val reform iz leta 2005 je poleg tega vključeval še uvedbo prožne starosti ob upokojitvi za pokojnine, vezane na zaslužek (na podlagi prostovoljne odločitve oseb starosti med 63 in 68 let), dodatno razširitev plačne osnove za izračun pokojninskih prejemkov iz zadnjih desetih let vsakega delovnega razmerja na celotno delovno dobo ter odpravo potrebne starosti za nastop delne upokojitve. Četrta in najbolj korenita sprememba pa je bila nova visoka obračunska formula pokojninskih pravic, ki je predstavljala močno spodbudo za podaljšanje delovne dobe. V sklopu vala reform iz leta 2005 so se poslej pokojninski prejemki obračunavali na podlagi dohodkov skozi celotno delovno dobo namesto dohodkov, prejetih v zadnjih desetih letih pred upokojitveno starostjo. Poleg tega se je izračun pokojnin prilagodil spremembam povprečne pričakovane življenjske dobe.

Ključni ukrep za spodbujanje zaposlovanja starejših delavcev v okviru tega vala reform pa je bilo združevanje novih prožnih časovnih okvirov upokojevanja oseb starosti od 63 do 68 let z novimi vzpodbudami za kasnejše upokojevanje na podlagi bistveno višjih pokojninskih stopenj ob višji starosti pred upokojitvijo. To pomeni, da si od 18. do 53. leta starosti vsak posameznik pridobi pravico do 1,5 odstotka plače za pokojnino. Ta

odstotek se poviša na 1,9 do 63. leta. Med 63. in 68. letom je sicer že možno prejemati starostno pokojnino, vendar pa se tedaj stopnja kopičenja poveča na 4,5 odstotka letno, kar je močna spodbuda posameznikom, da na trgu dela ostanejo dalj časa. Če oseba še odloži začetek starostne upokojitve po 68. letu, potem se količina pokojnine poveča za 0,4 odstotka mesečno – to je 4,8 odstotka letno. Vendar navkljub tem pomembnim spodbujevalnim spremembam ostaja dejanska starost Fincev ob upokojitvi bolj ali manj nespremenjena (Werder in Thum, 2014: 23).

Medtem ko so finske pokojninske reforme iz leta 2005 uvedle številne elemente, ki predstavljajo močno spodbudo starejšim delavcem, da počakajo z upokojitvijo, pa invalidske pokojnine niso bile deležne takšne mere prenove. Posledica tega je bilo, da so ljudje rahlo pogosteje uporabljali invalidsko upokojitev kot način za zgodnjo upokojitev. Več kot polovica novih invalidskih upokojencev je starih med 55 in 64 let, povprečna starost ljudi, ki so se upokojili z invalidsko pokojnino, vezano na prihodke, pa je ostala skozi leta bolj ali manj nespremenjena (52,1 leta v letu 2009). Toda, navkljub temu, da se je skupno letno število novih invalidskih upokojencev v obdobju med 1999 in 2009 povišalo z 22.000 na 26.000, pa povišanje skupnega števila novih upokojencev starostne skupine od 55 do 64 let ni tako izrazito – z 9.000 na 13.000 (podatkovna baza Finskega pokojninskega zavoda).

Čeprav shema invalidskega upokojevanja, kot že omenjeno, ni bila deležna tako obsežnih reform, je država skozi leta uvedla nekaj posebnih ukrepov z namenom omejitve poseganja po invalidskih pokojninah. To je vključevalo omejitve zakonsko določene starostne meje za invalidsko pokojnino s 55 na 58 let in zmanjšanje odmere pokojninskih prejemkov za primere invalidnosti. Prejemniki polne invalidske pokojnine, vezane na zaslužek, imajo lahko tudi prejemke iz naslova dela, vendar pa to ne more biti več kot dve petini pokojninske osnove, sicer se ta pokojnina pretvori v delno invalidsko pokojnino (delna invalidska pokojnina se prekine, če prejemnikovi dohodki iz naslova dela presegajo tri petine pokojninske osnove). Še en povezan ukrep se nanaša na uvajanje razvrščanja na podlagi preteklega stanja, podobno kot so uvedli na Nizozemskem. Na Finskem je višina prispevkov delodajalca deloma določena oziroma razvrščena na podlagi preteklega stanja za zaposlene v zasebnem sektorju. To velja samo za večja podjetja (z več kot 50 zaposlenimi). Delodajalci plačujejo osnovne prispevke in tako imenovane kategorijske prispevke. Skupno je 11 kategorij; vsaka ima različno raven prispevkov za primer invalidnosti. Delodajalce se razvrsti v kategorije prispevkov skladno z njihovim razmerjem tveganja, ki se izračuna na podlagi števila primerov invalidnosti za dve zaporedni leti (pri izračunu razmerja tveganja se upošteva razporeditev zavarovanih zaposlenih pri posameznem delodajalcu po starosti). Kategorijski prispevek se nato izračuna z zmnožkom med osnovnimi prispevki in koeficientom kategorije prispevkov. Kategorija 4 označuje delodajalca, čigar zaposleni nosijo povprečno tveganje za invalidnost, medtem ko so za tiste iz kategorij od 5 do 11 tveganja za invalidnost delavcev višja, zato posledično plačujejo višje prispevke. Omejitve razmerja tveganja kot tudi koeficiente kategorije prispevkov vsako leto določa Ministrstvo za socialne zadeve in zdravje. V primeru Finske je ugotovljeno, da je razvrščanje na podlagi preteklega stanja dejansko zmanjšalo število oseb, ki so namesto

za bolezenska nadomestila zaprosile za invalidske pokojnine, ni pa imelo vpliva na število oseb, ki so zaprosile za plačan dopust zaradi bolezni (Korkeamäki in Kyyrä, 2009).

## Nizozemska

Čeprav na Nizozemskem še vedno obstaja znaten neizkoriščen potencial v starejših starostnih skupinah, pa se je stopnja zaposlovanja teh ljudi kljub temu precej povišala. Eurostatovi statistični podatki kažejo, da je bilo leta 1999 zaposlenih 71 % aktivnega prebivalstva (starosti od 15 do 64 let, do leta 2009 pa se je to število povečalo na 77 % (leta 2012 je imelo 75 % aktivnega prebivalstva redno zaposlitev). Glavni dejavnik tega povečanja je bila višja udeležnost oseb iz starejših starostnih skupin, zlasti vedno večje število žensk, ki so v zadnjih desetletjih vstopale na trg dela. Najbolj izrazito povečanje je bilo opaziti med ženskami iz starostnih skupin med 55. in 59. letom starosti ter med 60. in 64. letom: zaposlitev žensk iz prve starostne skupine se je v približno zadnjih desetih letih skoraj podvojila, medtem ko je bilo v starostni skupini od 60 do 64 let povečanje skoraj trikratno. Trend rasti na področju zaposlovanja starejših delavcev med 55. in 64. letom starosti se je nadaljeval med krizo – od 51 % leta 2010 na 62 % leta 2012. Zadnji rezultati nizozemskega zavoda za statistiko kažejo tudi stalno višanje povprečne starosti, pri kateri se zaposlene osebe upokojijo. Nizozemski delavci so se leta 2001 v povprečju upokojevali pri starosti 61 let, stanje je bilo nespremenjeno do 2007, ko so ukrepi za omejevanje zgodnjega upokojevanja, sprejeti leto prej, pomaknili povprečno starost ob upokojitvi na 62 let. Leta 2011 se je povišala že na 63, leta 2014 pa na 64 let. Podatki kažejo tudi na to, da ima vedno več zaposlenih namero delati vse do uradne upokojitvene starosti 65 let. Najnovejša razpoložljiva Nacionalna raziskava delovnih pogojev iz leta 2009 namreč navaja, da bi bilo 26 % od vseh anketiranih zaposlenih pripravljenih in zmožnih delati do upokojitvene starosti, medtem ko jih je pred petimi leti tako odgovorilo le 13 % (Houtman, 2012). Med osebami starostne skupine 45–64 let jih je 36 % navedlo, da bi bili pripravljeni delati do dopolnjenega 65. leta, okoli 50 % pa, da bi bili povsem zmožni delati še naprej. In čeprav je v tem starostnem okviru še vedno največ tistih, ki nočejo oziroma menijo, da ne morejo ostati zaposleni do zakonsko določene upokojitvene starosti, se je ta delež od leta 2005 zmanjšal s 53 % na 39 %.

Ukrepi, usmerjeni v povečanje delovne sile starejših delavcev, kot so npr. odprava sheme za zgodnjo starostno upokojitev, dvig starostne meje za upokojitev ter obsežne reforme sistema invalidskih nadomestil, predstavljajo ključne dejavnike, ki so pripomogli k tem pozitivnim trendom. Reforme starostne upokojitve so prinesle korenite spremembe vseh treh stebrov pokojninskega sistema. Odprava sheme zgodnje upokojitve (VUT) v sistemu javnih pokojnin se je začela v sektorju javnih uslužbencev leta 1997, do 2006 pa so jo uveljavili v vseh sektorjih. Dvig zakonsko določene upokojitvene starosti s starosti 65 na 67 let do leta 2021 se izvaja po korakih in pri tem hkrati usklajuje z rastjo pričakovane življenjske dobe od leta 2021 dalje. Spremembe so sprejemali tudi v drugem pokojninskem stebru (poklicne pokojninske sheme) in zvišali najnižjo starost, pri kateri je možno zaprositi za poklicno pokojnino (najmanj 62 let), in uvedli aktuarsko znižanje zneska pokojnine, če ta nastopi pred zakonsko upokojitveno starostjo. Tretji steber nudi zaposlenim možnost individualnega zavarovanja (npr.

življenjskega zavarovanja). Do leta 2012 je sistem tretjega stebra nudil tudi individualne varčevalne račune za delavce (OECD, 2014). Ta tako imenovani program vseživljenjskega varčevanja (Levensloopsregeling), ki so ga v tretjem stebru uvedli leta 2006, je veljal za inovativen sistem varčevanja in za uspešen način preureditve socialne varnosti na Nizozemskem. Program je omogočal nizozemskim delavcem neobdavčeno varčevanje do 12 % zaslužka za kritje neplačanih dopustov, kot so študijski dopusti, počitnice, dopusti za nego, programi izobraževanja in usposabljanja oziroma postopno upokojevanje, medtem ko so bili še vedno zaposleni (Delsen in Smits, 2014). Udeležba v tej shemi je bila prostovoljna za zaposlene, delodajalci pa so imeli možnost vplačevanja prispevkov za varčevanje svojih delavcev. Program vseživljenjskega varčevanja so odpravili leta 2012, ko se je vlada odločila, da ga bo zamenjala z novo ureditvijo, tako imenovano shemo vitalnosti (Vitaliteitsregeling). Ta naj bi se začela leta 2013, vendar se je zaradi proračunskih razlogov vlada odločila, da je ne bo uvedla. Delsen in Smits v svoji presoji sheme vseživljenjskega varčevanja (iz leta 2014) dokazujeta, da če bi ustrezno prilagodili nekatere lastnosti programa, bi ta lahko postal učinkovitejše in uspešnejše orodje za izboljšavo delovno-življenjskega ravnovesja ter za podaljšanje delovnih dob.

Poleg zmanjšanja dostopnosti zgodnje upokojitve v sklopu načrtov starostnih pokojnin je treba omeniti še reformo invalidskega upokojevanja, ki je bila prav tako pomemben ukrep pokojninske politike za omejevanje dostopnosti možnosti prošnje za invalidsko upokožitev kot alternativnega načina za zgodnji odhod s trga dela. Raziskave so pokazale, da s tem, ko so zaradi sprememb politike in reform druge sheme nadomestil (npr. sheme zgodnjih upokožitev v sistemih starostnih pokojnin) vedno teže dostopne, postajajo sheme invalidskih nadomestil nekakšen »izhod v sili« (Prinz in Thompson, 2009, str. 44), če niso deležne enakih reform.

Najbolj temeljito reformo invalidskih nadomestil v Evropi je izvedla prav Nizozemska. Spremembe politike so sprožili kot odgovor na izredno povišanje deležev bolniških in invalidskih nadomestil (do sredine 90. let je bila Nizozemska na prvem mestu v Evropi po deležu invalidskih upokožitev). Reforme, ki so sledile, je sestavljala sklop istočasno načrtovanih in integriranih ukrepov, katerih značilnosti so bile (1) premik s pasivnih (izplačila nadomestil) k aktivnim (podpora sposobnosti za delo) ukrepom; (2) večji poudarek na odgovornosti delodajalcev; in (3) večja osredotočenost na preprečevanje in zgodnje ukrepanje. Posamezni ukrepi so med drugim vključevali strožje preglede, ponovno presojo upravičencev do invalidnin ter razvrščanje višine prispevkov delodajalcev na podlagi preteklega stanja.

Ponovna presoja upravičencev do invalidnin (vse osebe, rojene po juliju leta 1954) se je v praksi izvedla v treh korakih. Začela se je leta 1987 za prosilce starosti med 18. in 35. letom. Po prvi presoji so 50 % prejemnikov odvzeli nadomestilo za invalidnost oziroma ga v dvoletnem obdobju zmanjšali. Drugo ponovno presojo so začeli leta 1993, ko so preučili primere oseb, mlajših od 50 let, ter skladno z vmesno presojjo odvzeli oziroma zmanjšali polno nadomestilo za invalidnost v 28 % ponovno ocenjenih primerov. Tako je v večini ponovno presojenih primerov stopnja invalidnosti ostala ista. Leta 2004 je tretja ponovna presoja zaobjela vse osebe, mlajše od 55 let, vendar na podlagi novih in strožjih

meril presoje. Do leta 2009 so ponovno presodili skupno 345.000 oseb. V 62 % primerov ni bilo sprememb glede ravni invalidnosti (in nadomestil). 20 % so nadomestila odvzeli, raven invalidnosti pa zmanjšali v 12 % ponovno presojenih primerov. Za preostalih 6 % se je raven invalidnosti (in nadomestila) povečala (to so bili v glavnem starejši ljudje, ki so nadomestila prejeli že dolgo časa) (Van Der Burgh in Prins, 2010). V 9 % vseh ponovno presojenih primerov je bila podana pritožba, pri eni tretjini slednjih pa je bila odločitev spremenjena. Splošno gledano je približno ena tretjina ponovno presojenih prejemnikov nadomestil prejela negativno odločitev (zmanjšanje ali prekinitvev prejemkov). Administrativni podatki kažejo, da je bilo verjetneje, da so invalidnino zmanjšali oziroma odvzeli bodisi mlajšim ljudem (med 20. in 34. letom starosti), ženskam, osebam, ki so delale s skrajšanim delovnim časom v času ponovne presoje, ali pa prejemnikom nadomestil z medicinsko nepojasnenim stanjem. Podatki o zaposlitvenem statusu in ponovnem vključevanju oseb, ki so jim nadomestila ukinili oziroma zmanjšali, so navedeni v študiji (Astri 2008, 2009), ki je nekaj let spremljala dve skupini 5.000 ljudi (ponovno ocenjenih v letih 2005 in 2006). Izsledki kažejo, da je 18 mesecev po ponovni presoji približno ena tretjina teh oseb prejela nadomestilo za brezposelnost, približno ena tretjina nadomestilo za invalidnost, medtem ko preostala tretjina ni prejela nobene vrste nadomestila. Povprečno 56 % ljudi iz obeh skupin je po 18 mesecih delalo. V času, ko se je izvajala ponovna presoja, je bilo 39 % teh oseb že zaposlenih, medtem ko jih je bilo brez zaposlitve 17 %. Delež zaposlenih oseb se je sčasoma povečal in 2/3 tistih, ki so začeli delati 30 oziroma 42 mesecev po ponovni presoji, je imelo redno pogodbo o zaposlitvi. Nasprotno pa več kot 60 % tistih, ki so ostali brezposelni med časom spremljanja, ni poročalo o nikakršni možnosti za svojo vrnitev na trg dela.

Analiza sprememb stopnje nižanja števila prejemnikov invalidnin skozi čas kaže, da je imela ponovna presoja prejemnikov med letoma 2004 in 2009 precejšen takojšen učinek (van Sonsbeek, 2010). Medtem ko so bile te številke bolj ali manj stabilne med letoma 1999 in 2003 (z rahlim upadom leta 2004), pa je od prvega četrletja leta 2005 – malo po začetku procesa ponovne presoje – prišlo do precejšnjega in hitrega zmanjševanja števila prejemnikov invalidnin. Vendar se je to zmanjševanje z letom 2006 začelo upočasnjevati. Medtem ko je precej opazno upadanje števila oseb, udeleženih v novi shemi invalidskih pokojnin, gotovo pomemben razlog za počasnejše nižanje skupnega števila takšnih upokojujencev, pa hkrati kaže tudi na to, da so učinki ponovne presoje resnično opazni le na kratki rok.

Razvrščanje prispevkov delodajalcev v sklopu sheme invalidskih pokojnin na podlagi preteklega stanja se je začelo leta 1998: tisti delodajalci, ki so imeli v preteklem obdobju več delavcev prisilcev za invalidsko upokožitev, so plačevali višje prispevke. Razvrščanje na podlagi preteklega stanja je močna spodbuda za delodajalce, da sprejmejo ustrezne ukrepe in svojim zaposlenim pomagajo pri vrnitvi na delovno mesto, s čimer zmanjšajo tveganje, da bi ti delavci zahtevali invalidsko upokožitev, kar bi za delodajalca pomenilo višje prispevke. Podobne spodbude za delodajalce so na Nizozemskem sprejeli tudi na področju nadomestil za primer bolezni, zato je pričakovati, da bodo delodajalci ukrepali takoj, ko bo to možno. Na Nizozemskem je empirično analizo učinkov razvrščanja na

podlagi preteklega stanja na število prosilcev za invalidsko pokojnino leta 2005 izvedel Koning, ki je uporabil longitudinalni niz podatkov iz administrativnih evidenc (za obdobje 2000–2002) in zaobjel približno 375.000 podjetij (s skupno skoraj 6 milijoni zaposlenih). Presoja je pokazala, da je imelo razvrščanje po preteklem stanju precejšen učinek na število prosilcev za invalidsko pokojnino (15 % zmanjšanje). Delodajalci so namreč kot ukrep proti napovedanemu povišanju zneskov prispevkov okrepili svoje preventivne dejavnosti.

Možna negativna posledica sistema razvrščanja na podlagi preteklega stanja je negativna selekcija. V želji zmanjšati stopnjo prispevkov bi namreč delodajalci lahko poizkušali izbirati le majhna tveganja (tj. zaposlovati delavce brez zdravstvenih težav). To bi utegnilo zmanjšati dostop invalidnih delavcev do trga dela in privedlo do marginalizacije teh ljudi (npr. do tega, da bodo bolj verjetno dobili le zaposlitev za določen čas ali za skrajšan delovni čas) (van Oorschot, 2010). Vendar je možno te neželene učinke ublažiti s skrbnim načrtovanjem sistema in dodatnimi ukrepi. Na primer, pri prispevkih za zavarovanje ni razlik med posameznimi delavci, temveč se prilagodijo povprečju vseh delavcev določenega podjetja. Delodajalcem, ki zaposlijo invalidnega delavca, so na voljo t.i. popusti za prispevke za invalidnost. Zaposlitev in zadržanje starejšega delavca, ki je star 50 let ali več (in za katerega obstaja potencialno višje tveganje izbire invalidnosti kot oblike zgodnje upokojitve), pomeni za delodajalca prihranek plačila osnovnih prispevkov, saj se za takšne delavce ne plačujejo (OECD, 2010).

Poleg omenjenih reform sistemov starostnih in invalidskih pokojnin je Nizozemska leta 2006 uvedla tudi spremembe sheme nadomestil za brezposelnost – najdaljše možno obdobje prejemanja slednjih se je s 5 let skrajšalo na 38 mesecev (OECD, 2012). Razlog za to je bila omejitev dostopnosti dolgotrajnih nadomestil za brezposelnost kot oblike zgodnje upokojitve. Odpravili so dotedanja posebna pravila, ki so državljanke, starejše od 57 let in pol, obravnavala kot izjemo, da jim ni bilo treba poročati o svojih prizadevanjih za novo zaposlitev Javnemu zavodu za zaposlovanje (JZZ) (čeprav te obveze še vedno ni za osebe, starejše od 64 let) (OECD, 2014). Leta 2008 so uvedli tudi shemo delnih nadomestil za brezposelnost, kar je bil odgovor na krizo in pomoč delodajalcem, da so obdržali zaposlene, pretežno starejše delavce. Vendar je šlo za začasen ukrep, ki so ga odpravili leta 2011 (Skugor in Bekker, 2012).

Skrajšanje trajanja nadomestil za brezposelnost je še posebej relevantno za starejše brezposelne osebe, saj je delež dolgoročno brezposelnih oseb (ki so brez dela dlje kot eno leto) znatno višji v starostni skupini 55–64 let (59 % leta 2012) kot v povprečju ter hkrati tudi najvišji izmed vseh starostnih skupin.

### **Predlagani ukrepi**

Stanje v Avstriji je najboljši prikaz, česa se ne sme početi, kar velja predvsem za različne oblike zgodnjega upokojevanja (»Frühpensionen«). Slednje so namreč razvile svojo lastno dinamiko v nasprotni smeri: ko so se uveljavile in postale znane splošni javnosti, so hitro začele močno vplivati na miselnost javnosti in postale magnet, okoli katerega so

se oblikovali še novi sorodni trendi. Vse do samega konca (decembra 2013) pred nastopom (nepopolnih) reform 1. januarja 2014 se je število t.i. »Hackler-Pensionen« (pokojnine po Hacklerjevem modelu) za zgodaj upokojene dolgotrajno zavarovane osebe povečevalo (90.522 izplačanih pokojnin proti 88.763 v prejšnjem letu). V zadnjem letu pred pomembnejšimi reformami (torej v letu 2014) je bilo odobrenih še dodatnih 25.554 teh pokojnin. Od leta 2009 (26.590) se je letni porast počasi zmanjševal, nato pa v zadnjih letih strmo povečal. Razen demografskih učinkov so imele izboljšave na področju pogojev za upravičenost v preteklosti učinek privlačevanja oz. »pull-effect« (npr. vključevanje nadomestil za bolezni in izmišljena merodajna obdobja izvajanja od 1. avgusta 2008). Tudi to je dober primer, kako dozdevno obrobne omejitve, kot so pogoji za upravičenost za socialne pravice, lahko dejansko ženejo razvoj politike v želeno ali pa v nasprotno smer in odločajo o uspehu oziroma neuspehu socialnih programov. Enako bi lahko trdili tudi v zvezi z nedavnimi povečanja tako koridorskih pokojnin (»Korridor-Pensionen«) kot »Schwerarbeitspensionen« za težko (ročno) in nevarno delo.

Splošne ključne lekcije iz Avstrije se ne razlikujejo od tistih s Finskega ali Nizozemskega: delovne ureditve za starejše delavce morajo postati bolj fleksibilne, ravnati se je treba po načelih »delo ima prednost« in »naj se delo izplača«. Za razliko od ostalih dveh držav pa avstrijske krivulje grafov razmerja med starostjo in plačami spominjajo na alpska pobočja, kjer so plače ob koncu poklicne poti skoraj trikrat (300 %) višje kot zaslužki ob prvi zaposlitvi (na primer, na Finskem se skozi delovno dobo plače povečajo le za 4 do 23 odstotkov). Slovenija bi morala doseči bistveno manj izrazito sorazmerje med starostjo in plačami kot Avstrija, kar je možno s pomočjo kolektivnih pogajalskih pogodb v zasebnem sektorju in zakonodajnih okvirov v javnem sektorju. Priporočljivo bi bilo tudi, da se vzpostavi starostni gradient v formuli odmerne stopnje ter pobude za nadaljevanje dela, ki bi občutno presegle dosedanja prizadevanja v Sloveniji, pa tudi v Avstriji. Odmerne stopnje bi morale biti vsaj aktuarsko nevtralne, če ne bližje stopnjam, ki so močna spodbuda za podaljšanje delovne dobe, kot je to v veljavi na Finskem (odmerne stopnje: 1,5 % za starostno skupino 18–53 let, 1,9 % za 54–63 let, 4,5 % za skupino 63–68 let, 4,8 % pa za starejše od 68 let).

Slovenija se mora izogibati praksi, zelo razširjeni v Avstriji, kjer se prednostno obravnava osebe, ki uveljavljajo dolgoročno zavarovanje (Langzeitversicherte/»Hackler«), in trajanje vplačevanja prispevkov povezuje s pogoji za izpolnjevanje starostnih zahtev za upokojitev. Takšna je npr. slovenska uredba iz leta 2010, ki določa, da se lahko oseba po 15, 20 in 40/38 letih vplačevanja prispevkov upokoji pri starosti 65/63, 63/61 in 58/58 let. Ravno tako ne sme dopustiti regionalne ali poklicne segmentacije predpisov s področja trga dela, nadomestil za primere brezposelnosti in upravičenosti do pokojnin, posebnih pokojninskih režimov (Sonderrechte, régimes spéciaux, régimenes especiales) za politike, »Dienstordnungspensionen« v javnih podjetjih ali za državne uslužbenice, itd.; če pa obstajajo takšne korporativistične ostaline, si je treba prizadevati za hitro uskladitev po načelu časovne razporeditve. Ta v praksi ne sme z diskrecijskimi ukrepi odstopati od formalnega pravila, o katerem so se politiki dogovorili in ga uzakonili. Čeprav se takšni diskrecijski ukrepi še zlasti uporabljajo v predvolilnih obdobjih, pa ustvarijo lastno samouničujočo dinamiko, ki jo je, čim se zažene, zelo težko ustaviti.

Skladno s sodbami Evropskega sodišča Slovenija prav tako ne sme omogočati na spol vezanega starostnega praga za upokojitev, izenačiti mora odstopanja pri starosti za upokojitev ter to uveljaviti čimprej oziroma postopno po točno določenih obdobjih. Slovenska namera dvigniti zakonsko določeno starost za upokojitev na 65 let med letoma 2013 in 2016 za moške ter med letoma 2013 in 2020 za ženske – upati je, da ne glede na trajanje vplačevanja prispevkov, kot zgoraj – je nedvomno boljša odločitev kot avstrijsko obotavljanje in odlašanje do leta 2034, kar je ena najbolj škodljivih birokratskih posledic cesarske preteklosti države in političnih zastojev današnjega časa. Kar zadeva pokojnine za ženske, je pričakovati, da bo velikodušne družinske pokojnine zamenjal sistem razdelitve pokojnine (»Partner-Pension«) ter pomoči družini v primerih stiske, skladno s sodobnimi trendi iz Severozahodne Evrope, ki jih zaznamujeta individualizacija in personalizacija socialnih pravic ter zamenjava izpeljanih upravičenosti na podlagi družinskega statusa z individualnimi pravicami na osnovi dela in/ali državljanstva.

Slovenija bi lahko imela koristi od zamenjave trenutno veljavnega »švicarskega« režima usklajevanja pokojnin (pokojnine se prilagodijo vsakega februarja na 60 % povečanja povprečne bruto plače ter na 40 % povprečnega povišanja življenjskih stroškov v preteklem letu) s sistemom usklajevanja zgolj na podlagi indeksa cen potrošnega blaga, kot je to zakonsko predvideno v Avstriji. V tem primeru je avstrijska možnost usklajevanja manj radodarna, vendar bolj trajnostna v davčnem smislu. Trenutno veljavni slovenski režim usklajevanja ni zgolj bolj razsipen, kot si lahko država to privošči na dolgi rok, temveč tudi precej redke v primerjavi z ostalimi državami, medtem ko je avstrijski način dandanes prevladujoča shema v članicah EU in OECD.

Vendar pa se lahko Slovenija od Avstrije nauči še veliko, bodisi kaj storiti enako in česa nikakor ne. Medtem ko bi bilo delo s skrajšanim časom za starejše osebe in delne pokojnine načeloma priporočljiva ureditev, pa je način delnega upokojevanja (»Alters-Teilzeit«), kot obstaja, neutemeljeno subvencioniran, različica z delom v enem kosu (»Blockvariante«) proti koncu poklicne poti pa je bila dolgo časa najbolj priljubljena (in celo javno podprta) oblika oz. način zgodnjega odhoda s trga dela. Podobno se ne sme dovoliti so-zavarovanja brez plačevanja prispevkov za partnerje oz. zakonce in starše otrok, ki niso več šolobvezni, saj je tovrstno odločitev zelo težko kasneje preklicati, čeprav je bilo v zadnjih 15 letih v Avstriji več političnih poskusov v tej smeri. Enako velja za uvedbo solidarnostnih prispevkov, ki bi jih vplačevali aktivni javni uslužbenci, podobno kot se v zasebnem sektorju vplačujejo prispevki za zavarovanje za primer brezposelnosti delavcev in zaposlenih, kar je že dolgo tega preprečilo nasprotovanje konservativnih sindikatov v javnem sektorju.

Avstrija prav tako še ni poskrbela za to, da bi se dejavniki sistemske vzdržnosti in merila medgeneracijske poštenosti in učinkovitosti sistematično upoštevali enako kot skrb za zadostnost pokojnin in nadomestil zaslužka. Javna razprava še ni uspešno določila okvirov pokojninskih pravic, ne samo v povezavi z mesečnimi (letnimi) anuitetami ali nadomestitvenimi stopnjami za aktivni zasluženi dohodek, vendar zmeraj (tudi) v povezavi z življenjskim pokojninskim premoženjem ter pokojninskimi pravicami glede na

prispevke. Primerna ureditev okvirov pokojninskih pravic, ki ni selektivna in zavajajoča, je ključni predpogoj za potrebno ozaveščenost glede upokojevanja in demokratično življenje.

Velik dosežek nedavnih reform pokojninskih sistemov v Avstriji bo funkcionalno razlikovanje med nadomestili za invalidnost in dolgotrajno bolezen na eni strani in sistemom starostnih pokojnin na drugi. Funkcionalno in institucionalno ločitev z zdravjem povezanih nezmožnosti za delo in invalidnosti od starostnih pokojnin ter organizacijo temu ustreznega premika nadomestil za nezmožnost s področja pokojninskega na področje zdravstvenega zavarovanja znotraj sistema socialne varnosti je pred Avstrijo izvedlo že veliko držav, Avstrija z letom 2014. To se v praksi izvede tako, da se določi neko letnico rojstva in na tej podlagi vzpostavi rastoči starostni prag (npr. od 50. leta naprej), pod katerim se ne bo več dodeljevalo invalidskih pokojnin, kot je Avstrija leta 2014 izvedla za generacijo, rojeno leta 1964 – vsekakor primer zelo dobre prakse in priporočljiv ukrep za katerokoli institucijo socialnega zavarovanja.

Če iz kakršnegakoli razloga scenarij »velikega poka« na področju sistemskih reform v Sloveniji ne pride v poštev, bo z razdrobljenimi, postopnimi parametričnimi reformami, ki bodo počasi premagovale ovire, še vedno možno doseči precejšen napredek. Vendar se bodo te optimistične napovedi uresničile le, če bodo ti parametrični reformni ukrepi sestavni del bolj sistematskega, skladnejšega okvira, katerega namen bo približevanje (če ne posnemanje) optimalne samovzdrževane pokojninske sheme, kot jo imajo na Nizozemskem in Finskem in v precej manjši meri v Avstriji. V tem kontekstu velja švedski tip nefinančnega ali pojmovno opredeljenega prispevnega sistema (NDC) za učinkovitejšo in bolj pravično rešitev v smislu aktuarske nevtralnosti ter za zelo primerno ureditev za pomembna socialna posredovanja.

Ključna lekcija iz finskega sistema, ki lahko zelo koristi Sloveniji, se nanaša na pomembnost uvedbe prožnega delovnega časa za starejše delavce oziroma za že upokojene osebe. In čeprav nekateri analitiki trdijo, da so bili zaradi kulturnih dejavnikov rezultati glede dviga dejanske starosti ob upokojitvi slabši, kot bi pričakovali, pa je zasnova nove formule z visoko odmerno stopnjo za starostne pokojnine, vezane na zaslužek, ki so jo uvedli leta 2005, model ekonomske spodbude za daljšo delovno dobo. Kot že omenjeno, se je znesek pokojnine zmanjšal za 0,6 odstotka za vsak mesec predčasne upokojitve pred dopolnjenim 63. letom. Drugače povedano: če se oseba predčasno starostno upokoji pri 62 letih, bo to pomenilo 7,2 odstotka nižjo pokojnino. Za kasnejše upokojitve pa se uporabljajo višje odmerne stopnje: med 53. in 63. letom se pokojnine obračunavajo po stopnji 1,9 odstotka zaslužka vsako leto, nato je do dopolnjenega 68. leta odmerna stopnja 4,5 odstotka. Starostno upokojitev je možno odložiti tudi po dopolnjenem 68. letu, v tem primeru se za vsak mesec odloga upošteva povečanje pokojnine za 0,4 odstotka. To je še posebej važno za Slovenijo, glede na to, da ostareli slovenski delavci dejansko nimajo pravice delati in hkrati obdržati pokojnino; gre za status quo, ki je odraz velike moči sindikatov (Guardiancich, 2015).

Eden od razlogov za to, da so novi spodbujevalni ukrepi pokojninske politike manj učinkoviti, kot bi pričakovali, je kulturni – navade in prepričanja zaposlenih, predvsem pa

delodajalcev. Na primer, raziskave kažejo, da kar 70 odstotkov finskih delodajalcev in 86 odstotkov finskih zaposlenih meni, da je nižja prilagodljiva starostna meja za upokojitev pri 63. letih sprejemljiva (Tuominen, 2013). Vendar pa niti vsak šesti od desetih delodajalcev (58 odstotkov) ne misli, da lahko delavci dejansko delajo do dopolnjenega 65. leta na večini delovnih mest, samo eden od štirih delodajalcev pa meni, da je to možno do dopolnjenega 68. leta. 66 odstotkov delodajalcev in tudi 44 odstotkov zaposlenih na Finskem je prepričanih, da je ta zgornja starostna meja postavljena previsoko (Tuominen, 2013). Ti dokazi kažejo, da bi bilo treba združiti boljše zasnovo spodbud preko zaposlovalne in pokojninske politike z javnimi kampanjami, katerih namen bi bil spremeniti pogled na zaposlovanje starejših delavcev.

Nizozemski primer opozarja na potrebo po bolj celovitih reformah, ki se ne nanašajo samo na javne starostne pokojnine, temveč tudi na druge sisteme nadomestil, da bi se tako izognili nadomestnim možnostim prekinitve delovne dobe, kot sta na primer brezposelnost ali pa invalidnost. Čeprav slednja možnost predstavlja nujen in pomemben varnostni mehanizem za osebe, ki pred nastopom običajne upokojitvene starosti postanejo dejansko nezmožne za opravljanje svojega dela, pa jo je mogoče zlorabiti kot način za zgodnjo upokojitev. Nizozemska je uvedla še posebej obsežne reforme na področju sistema invalidskih nadomestil in število prošelj za invalidska nadomestila se je v relativno kratkem času po uvedbi znatno zmanjšalo. Nizozemske reforme so vključevale sklop skrbno načrtovanih in integriranih ukrepov, katerih skupna lastnost so bile tri ključne spremembe politike: (1) premik s pasivnih (izplačilo nadomestil) na aktivne (podpora zmožnosti za delo) ukrepe; (2) prestavitev finančne odgovornosti (npr. razvrščanje delodajalcev na podlagi preteklega stanja) kot tudi odgovornosti za ponovno vključevanje (tj. protokol varuha – »gatekeeper protocol«) na delodajalce; in (3) večja osredotočenost na preprečevanje in zgodnje posredovanje (tj. reforme zdravstvenega zavarovanja). Te spremembe politike so ustvarile okolje, ki je močno spodbujalo tako delodajalce kot tudi zaposlene k zgodnjemu preprečevalnemu ukrepanju, posledično pa se je zmanjšala verjetnost, da bo bolezen privedla do (trajnega) statusa invalida.

Najnovejše spremembe politike (od uvedbe nove sheme invalidskih pokojnin, WIA, leta 2006) so dale močan poudarek tudi presoji »zmožnosti za delo« ter razlikovanju med »začasno« in »trajno« invalidnimi osebami. Zaposleni, katerih zmožnost za delo se zmanjša za manj kot 35 %, niso več zavarovani, medtem ko ostalim (torej osebam, katerih zmožnost za delo se je oslabila za več kot 35 %) sistem nadomestil za primere invalidnosti nudi finančno spodbudo, da za delo uporabijo svoje preostale zmožnosti. Ta liberalni pristop, ki združuje nadomestila s spodbudami za delo, je dragocena lekcija nizozemskih izkušenj pri uvajanju nove politike na področju invalidskega zavarovanja.

Nizozemski primer je dobra šola za uvajanje reform tudi v drugih državah, saj jasno izpostavlja težavnost procesa uvajanja politično občutljivih reform. Šlo je za relativno dolgotrajen proces, ki je zahteval več poskusov in, še pomembneje, spremembo javnega mnenja in pogleda na programe invalidskih nadomestil. Prvi val reform področja invalidnin se je začel v zgodnjih devetdesetih letih in je, četudi so imeli nekateri tedaj

predpisani ukrepi omejen učinek, pripomogel k spremembi javnega mnenja s pomočjo uporabe informacijskih kampanj in televizijskih prenosov javnih posvetovanj parlamentarnega odbora, ki ga je ustanovila vlada za oblikovanje priporočil za politike (GAO, 2008). Te zgodnje reforme so spremljali tudi številni pisni dokumenti in praktične študije, kar je nedvomno pripomoglo k doseganju soglasja o nujnosti sprememb. Zadnjo reformo, ki je stopila v veljavo leta 2006, je predlagala komisija, ki sta jo leta 2000 ustanovili dve ministrstvi z namenom doseganja soglasja različnih političnih strank in socialnih partnerjev (koalicijske vladne stranke se niso mogle zediniti o poti do reform, medtem ko so sindikati in združenja delodajalcev razmišljali o pripravi lastnih predlogov za reforme, s čimer so jasno pokazali svoje nezadovoljstvo, ker se stvari niso nikamor premaknile). Komisija je uspešno oblikovala reformo, ki je bila hkrati tudi učinkovita, pri tem pa je veljalo za ključno prav dejstvo, da je k podajanju predlogov pritegnila člane vseh političnih strank in socialne partnerje. Novi zakon o invalidskem zavarovanju je bil sprejet leta 2005, izvajati pa se je začel 2006 pod naslednjo vlado.

## Odpravljanje ovir za zaposlovanje in zadržanje zaposlitve starejših delavcev

### Primeri dobrih praks

#### Avstrija

Raven brezposelnosti je v mednarodnem merilu nizka – Avstrija (5,1 %) je na drugem mestu za Nemčijo (5 %) med državami EU-28. Med osebami, starejšimi od 50 let, je bilo leta 2013 69.227 registriranih brezposelnih oseb, kar je 10.015 oseb oz. 16,9 % več v primerjavi s predhodnim letom. Registrirana stopnja brezposelnosti je bila leta 2013 7,6 %, kar predstavlja povišanje za 0,6 odstotne točke glede na 2012, medtem ko je bila v letu 2013 stopnja brezposelnosti v skladu z mednarodno primerljivimi merili EU zgolj 4,9 % (v primerjavi z letom 2012 je višja za 0,6 odstotne točke) in je celo nižja od splošne stopnje brezposelnosti za vse starostne skupine.

Sicer se zdi, da splošno mnenje javnosti in še zlasti mediji vsako trditev v zvezi z domnevnim obstojem »masovne brezposelnosti starejših delavcev« v državi hitro ožigosajo kot »socialni kič« oziroma nekakšen populistično liberalni nesmisel, toda dejansko stanje je precej resno. Resda je tveganje za odpoved delovnega razmerja in neprostoVOLjno brezposelnost precej nižje za starejše od 50 let kot za mlajše delavce, vendar se morajo ljudje, starejši od 50 let, še posebej pa starejši od 55 let, ki so izgubili službo, sprijazniti z bistveno dolgotrajnejšim iskanjem nove zaposlitve in precej slabšimi priložnostmi za ponovno zaposlitev kot njihovi mlajši iskalci zaposlitve. Prisotna sta starostna segregacija in slabo delovanje trga dela, ki se odražata v starostno specifični delitvi na vključene in izključene kot tudi v starostni diskriminaciji na delovnem mestu.

Krivulje razmerja med starostjo in plačami skozi delovno dobo so med najbolj strmimi v Evropi, plače ob koncu poklicne poti pa od dva- do trikrat višje kot ob prvi zaposlitvi. Zaradi tega so tako imenovani »starejši« delavci, ki so dejansko srednjih let (sicer starejši

od 50 let, vendar so pred njimi še več kot tri desetletja pričakovane življenjske dobe), manj privlačni in si jih podjetja, zlasti manjša (zaposlujejo manj kot 10 ljudi), težje privoščijo.

Avstrijska politika trga dela za starejše ljudi sloni na treh osnovnih načelih oziroma stebrih, in sicer: (1) določitev, ohranitev in izboljšanje delovnih zmožnosti; (2) posodobitev in razširitev potrebnih kvalifikacij, ter (3) ponovna vključitev v delovno razmerje. Glavni pristop je neposredno vključevanje v primarni trg dela s pomočjo spodbujanja zaposlovanja. V primeru slabših možnosti za zaposlitev se uporabljajo rešitve, usmerjene na točno določene ciljne skupine, ki ponujajo usklajeno izobraževanje in izpopolnjevanje.

Politika trga dela si prizadeva za spodbujanje tistih področij in vrst dela, ki so primerne za posamezne starostne skupine. Od leta 2014 je v Avstriji uveljavljena t.i. »Zaposlitvena iniciativa 50+« (»Beschäftigungsinitiative 50+«), ki se osredotoča na vključevanje oseb nad omenjeno starostno mejo, ki so brez zaposlitve že dlje kot pol leta, na trg dela. Za doseganje tega cilja je država za obdobje med letoma 2014 in 2016 preko aktivacije sredstev pasivnega spodbujanja Zavoda za zaposlovanje (AMS) zagotovila dodatnih 370 milijonov evrov, ki so namenjeni za prilagojene zaposlitvene in spodbujevalne programe za starejše ljudi.

Uporabljajo se tudi drugi instrumenti politike trga dela, kot so subvencije za vključevanje (»Eingliederungshilfe«, tj. subvencije za plače, namenjene podjetjem) ter kombinirane plače (»Kombilohn«), pa tudi razširitev oziroma nadaljnji razvoj sekundarnega trga dela preko socialno vključujočih podjetij ali prehodnih delovnih mest (»Transitarbeitsplätze«) v socialnih podjetjih. Država si prizadeva za vključitev 76.000 oseb. Za leto 2015 je predvideno dodatno povečanje sredstev za Zaposlitveno iniciativo 50+ v višini 120 milijonov evrov.

Namen teh ukrepov je po eni strani spodbujanje izrazito preventivnih oblik zaposlitvene varnosti, po drugi strani pa na razširitev ponudbe za ponovno vključevanje na osnovi potreb. Slednje se nanaša zlasti na posebej ranljivo ciljno skupino nezaposlenih oseb, ki imajo omejitve pri zaposlitvi na podlagi svojega zdravstvenega stanja. Plemenito načelo, ki se omenja pri tej skupini populacije, za katero je treba še posebej poskrbeti z ustrežno politiko trga dela, je »preprečevanje, rehabilitacija in vključitev v zaposlitev pred upokojitvijo«.

V zadnjih letih so se prizadevanja v javnosti osredotočala predvsem na preprečevanje. Že od leta 2011 dalje avstrijski Zakon o delu in zdravju (»Arbeits-und-Gesundheits-Gesetz«/AGG) podpira osveščanje družbe za vzpostavitev delovnih okolij, ki bi spodbujala skrb za zdravje in ohranitev zmožnosti za delo. V sklopu spodbude »fit2work« (zmožni za delo) so prvič združili informacijske in svetovalne storitve Zavoda za zaposlovanje (AMS), socialnega zavarovanja (Sozialversicherung/SV), Ministrstva za socialne zadeve in inšpektorata za delo (»Arbeitsinspektion«) z naslednjimi nameni: preprečevanje prezgodnjega nastopa invalidnosti oziroma nezaposlenosti zaradi zdravstvenih razlogov, ponovno vključevanje delavcev, odsotnih zaradi daljših bolniških

dopustov, pa tudi vzdrževanje dolgoročne zmožnosti za delo s pomočjo preprečevalnih ukrepov. Program je pripravila vlada v sodelovanju s socialnimi partnerji in ga je poskusno od 1. januarja 2011 dalje izvajala v treh avstrijskih regijah (Štajerska, Dunaj in Spodnja Avstrija). Do leta 2013 se je program začel izvajati v celotni državi preko 40 svetovalnih uradov v vseh devetih zveznih deželah. Na voljo so brezplačne informacije, svetovanje in podpora na področju dela in zdravja, tako za posamezne zaposlene in brezposelne osebe kot tudi za podjetja. Leta 2013 je 17.272 oseb prejelo osnovne informacije o programu, 9.319 jih je bilo deležno prvega posveta, 4.353 oseb je začelo, 2.324 pa jih je uspešno zaključilo obravnavo svojih primerov, medtem ko je 265 podjetij prejelo osnovne informacije o programu (fit2work Jahresbericht, 2013). Do avgusta 2014 se je na omenjeno službo obrnilo že več kot 33.000 oseb, temeljito pa je obravnavala 168 podjetij. Zadnje letno poročilo o programu (2013) navaja zelo spodbudne rezultate, saj se je izkazalo, da so zlasti posamezne ciljne skupine visoko motivirane in pripravljene sodelovati v programu. Navkljub temu, da je program prostovoljen in brezplačen, pa vključevanje večjega števila podjetij ostaja izziv, saj je število udeleženih podjetij še vedno pod pričakovanji (Lechner in sodelavci, 2014).

Vladni program velike koalicije namerava uvesti tudi razvrščanje na podlagi preteklega stanja oziroma t.i. sistem bonusa/malusa za podjetja (poleg tega, ki že obstaja za delavce), s katerim želijo preprečiti, da bi podjetja navzven prenesla vse stroške, povezane s tveganim poslovnim ravnanjem. Kot nekakšen pripravljalni ukrep namerava vlada spremljati delež zaposlovanja starejših ljudi v podjetjih s 25 in več delavci, na podlagi teh izsledkov pa bo lahko uvedla smernice za doseganje zelenih rezultatov. Do sedaj se je poslovna javnost močno in uspešno upirala vsakemu tovrstnemu načrtu in pri tem še posebej poudarjala neuspešnost preteklih prizadevanj v tej smeri. Toda, čeprav je res, da so podobna prizadevanja v preteklosti popolnoma odpovedala, je bil razlog v tem, ker so bili ukrepi vsebinsko neustrezni in premalo intenzivni.

Primer dobre prakse iz Avstrije so lokalni pakti zaposlovanja (LPZ), katerih namen je izboljšati položaj na področju zaposlitev s pomočjo programov in projektov, ki so jih razvili, usklajevali in uveljavljali v obliki javno-zasebnih partnerstev na regionalni in lokalni ravni. Ta model partnerstva, vzpostavljen leta 1997 v okviru programa lokalnih paktov zaposlovanja Evropske komisije, velja za ključen izvedbeni mehanizem za dejavnosti razvoja lokalnega zaposlovanja v Avstriji (Scoppetta, 2004; Allinger, 2011).

Prve LPZ so razvili v štirih avstrijskih zveznih deželah (Salzburška, Tirolska, Vorarlberg in Dunaj) v obdobju 1997–2000 (Koordinacijska enota lokalnih paktov zaposlovanja, 2015). V tej zgodnji pilotni fazi so LPZ prejeli podporo in finančna sredstva iz programa LPZ Evropske unije. V naslednjem obdobju programa (2000–2006) so LPZ ob podpori Evropskega socialnega sklada uvedli v vseh devetih zveznih deželah. Med letoma 2007 in 2013 so se LPZ financirali iz Avstrijskega izvedbenega programa za zaposlovanje (s sofinanciranjem ESS in Zveznega ministrstva za delo, socialne zadeve in varstvo potrošnikov).

LPZ se načeloma sklepajo na regionalni ravni (čeprav jih je bilo nekaj vzpostavljenih tudi na lokalni ravni) in si prizadevajo za boljšo povezavo med zaposlovalno politiko in

drugimi področji (kot so npr. izobraževanje, socialna politika, regionalni razvoj); za krepitev sodelovanja med institucijami na zvezni, regionalni in lokalni ravni ter med različnimi deležniki v javnem in zasebnem sektorju (kot so npr. AMS, socialni partnerji, podjetja in raziskovalne ustanove) na regionalni ravni; kot tudi za razvoj in uvedbo strategij in ukrepov v skladu z lokalnimi in regionalnimi potrebami trga dela, posebno pozornost pa namenjajo skupinam, ki so bodisi ranljive ali pa odrinjene na rob (npr. dolgotrajno brezposelne osebe, invalidne osebe, ženske, migranti, starejši delavci, mladi, ki se niso izobraževali, bili zaposleni ali se usposabljali – NEET). Kot navajamo v nadaljevanju (Okvir 1), LPZ uporabljajo najrazličnejše instrumente in podporne ukrepe, ki vključujejo ukrepe usposabljanja, zaposlovanja, svetovanja, podpore za novo ustanovljena podjetja, socialna podjetja in tako imenovane delavske ustanove (*Arbeitsstiftungen*).

**Okvir 1: Primeri ukrepov, ki so jih LPZ uvedli za starejše zaposlene in brezposelne osebe:**

- V Spodnji Avstriji so posebej za starejše osebe razvili podporni program za zaposlovanje in usposabljanje pod imenom »Job Konkret 45+«. Financirale so ga zvezna dežela Spodnja Avstrija, regionalni Zavod za zaposlovanje (AMS) ter Delavska in Gospodarska zbornica Spodnje Avstrije. Projekt so izvedli kot javno-zasebno partnerstvo, kjer je AMS nudila pomoč pri iskanju prostih delovnih mest in podporo, medtem ko so vključena podjetja prevzela stroške usposabljanja udeležencev.
- Štajerski pakt (STEBEP) je izvedel regionalni zaposlovalni program za starejše brezposelne osebe. To so združevali z dejavnostmi za dvig osveščenosti, ki so ciljale zlasti na majhna in srednje velika podjetja.
- LPZ Salzburg je uvedel in nudil podporo številnim ukrepom (svetovanje, usposabljanje in spremljanje) z namenom spodbujanja zaposlovanja starejših ljudi. Med temi je bila rešitev tako imenovanega trenerja za starejše (Älteren-Coach) še posebej uspešna pri ponovnem vključevanju starejših brezposelnih. Trener osvešča podjetja o potencialu starejših ljudi in slednjim nudi podporo pri iskanju zaposlitev in podajanju prošenj.

Evalvacija avstrijskih LPZ, ki jo je leta 2005 opravil ESS, je postregla s predvsem pozitivnimi rezultati v smislu izboljšave sodelovanja in partnerstev, ki so privedla do učinkovitejšega oblikovanja in uvajanja politike. Takšen regionalni pristop (torej prilagojen regionalnim značilnostim in potrebam trga dela), skupaj s poudarkom na ciljno usmerjene ukrepe za najbolj prikrajšane skupine, si zasluži posebno pozornost. Poleg tega pa je bilo mogoče že vzpostavljene pakete vzdrževati skozi obdobje krize, kar gre pripisati dolgoročnemu sodelovanju s partnerstvi in razpoložljivosti fiksne sheme financiranja (Allinger, 2011).

## Finska

Finska subvencija nizke plače je ukrep, ki je bil v središču pozornosti v razpravah o aktivaciji starejših delavcev, zdi pa se, da bi bil lahko koristen tudi v slovenskih razmerah. Finska je začela izvajati novi ukrep subvencije nizke plače s 1. januarjem 2006, namenjen pa je predvsem podpori starejših delavcev, ki spadajo v skupino zaposlenih z nizkimi prihodki. To pomeni, da so upravičenci za finsko subvencijo nizke plače morali biti (a) starejši od 54 let, (b) zaposleni za polni delovni čas (c) in prejemati mesečni osebni dohodek med 900 in 2000 evri. Subvencija se je plačevala delodajalcem in je znašala 44 % dela plače, ki je presegal 900 evrov, lahko pa je bila 16 % bruto plače oziroma 13 % stroškov dela iz obdobja pred reformo. Najvišji prag subvencije je znašal 220 evrov na mesec. Glede na to, da so najnižje plače za polni delovni čas leta 2006 znašale okoli 1300 evrov, je bila tako subvencija namenjena starejšim delavcem z nizkimi dohodki. Vendar moramo poudariti, da mora biti subvencija dovolj visoka, da bo prinesla izboljšanje. V eni od maloštevilnih kritičnih ocen finske subvencije nizkih plač je Huttunen s sodelavci (2009) ugotovil, da je, kar zadeva stanje pred in po reformi, prišlo do približno 3,2 % razlike med stopnjami zaposlitve upravičenih delavcev v primerjavi z mlajšimi delavci, ter do 2,3 % razlike pri urah dela, ki jih je opravil zaposleni. Vendar je obe omenjeni spremembi povzročilo splošno povečanje zaposlenosti starejših oseb. Če vzamemo v poštev omenjene spremembe, potem se izkaže, da je tak učinek subvencije zanemarljiv. Samo v sektorju industrije se je pokazalo, da je subvencija privedla do znatnega povečanja števila opravljenih ur, kar je bilo pretežno zato, ker so nekateri starejši delavci s krajšim delovnim časom postali zaposleni za polni delovni čas.

Podobno je Huttunen s sodelavci (2009) ugotovil, da je imelo subvencioniranje nizke plače majhen in nepomemben učinek na stopnjo ponovne zaposlitve predhodno brezposelnih starejših delavcev – celo kadar se je upoštevalo samo starejše delavce z zgolj osnovnošolsko izobrazbo (skupina, ki je bolj verjetno upravičena do subvencije in bi od nje imela korist). In, končno, raziskava Huttunena in sodelavcev (2009) prav tako ni ugotovila kakršnegakoli pomembnejšega učinka subvencije na zmanjševanje stopnje opuščanja zaposlitve starejših delavcev. Eden od razlogov za to presenetljivo neučinkovitost je, da je subvencija nizke plače enostavno prenizka, zlasti ob upoštevanju dejstva, da je bilo to ciljno skupino že tako izredno težko zaposliti oziroma zadržati na delovnem mestu.

Finska je tudi ena od zgolj peščice držav OECD, ki so uvedle dodatne sankcije za delodajalce, ki odpuščajo starejše delavce in tako zmanjšujejo verjetno zaposljivost starejših delavcev, in sicer v obliki davka oziroma višjih prispevkov za socialno varnost (medtem ko Belgija in Koreja od takih podjetij dejansko zahtevata, da plačajo vse ali del stroškov ustanov za iskanje zaposlitve, ki bodo takim delavcem pomagale najti novo zaposlitev; glejte Cheron in sodelavci, 2011). Vendar pa so s pozitivne strani neizrazita sorazmerja med starostjo in višino plač najverjetneje ključni razlog za primerljivo visoko stopnjo udeležbe starejših delavcev na Finskem. Finska ima v primerjavi z drugimi državami sveta zelo nizko stopnjo odvisnosti višine plač od starosti: moški in ženske starosti od 60 do 64 let so v prvih letih tega tisočletja zaslužili 123 (za moške) oziroma

104 (za ženske) odstotkov višje plače kot delavci iz starostne skupine od 25 do 29 let (OECD, 2006). Poleg tega to stanje neizrazitih odstopanj na Finskem velja tako za zaposlene v zasebnem kot v javnem sektorju. Omenjeno pravilo ima samo eno izjemo: starejši javni uslužbenci vlade zaslužijo bistveno več kot mlajši kolegi, še zlasti po dopolnjenem 59. letu (Javni statistični zavod Finske, 2011).

Na finskem trgu dela je splošno gledano v veljavi srednja raven zakonske zaščite za navadne delavce z običajnimi delovnimi pogodbami, kar vključuje veliko večino pogodb o zaposlitvi starejših delavcev. Leta 2013 je bila na Finskem raven zaščite zaposlitve za takšne delavce ocenjena z 2 na lestvici od 0 do 6. Ta raven je podobna kot na Danskem, toda nižja kot na Švedskem (2,5) ali Nizozemskem (2,8). Vendar sta ključna vidika, ki sta pripomogla k zadržanju starejših zaposlenih na delovnih mestih v zadnjih letih, prav prožnost in spodbuda, ki jo nudijo pokojninski sistemi. Pri starostnih pokojninah, vezanih na zaslužek, se znesek pokojnine zniža za 0,6 odstotka za vsak mesec nastopa upokojitve pred dopolnjenim 63. letom. Drugače povedano – če se oseba starostno upokoji prezgodaj, npr. pri 62 letih, bo takšna pokojnina nižja za 7,2 odstotka. Ob kasnejši upokojitvi pa se, kot že omenjeno, upošteva višja obračunska stopnja: vse do 4,5 odstotkov, če se oseba upokoji pri 68 letih.

Še ena vodilna praksa iz nordijskih dežel s področja zadržanja zaposlitve starejših delavcev prihaja iz sosednje Švedske – dobro znano pravilo »zadnji noter – prvi ven« (angleško *Last-In-First-Out* oz. LIFO) (glejte Okvir 2).

#### **Okvir 2: Pravilo LIFO na Švedskem**

Načelo LIFO, uzakonjeno v švedskem zakonu o varnosti zaposlitve leta 1982, že dolgo velja za eno od temeljnih politik zaščite starejših zaposlenih v švedskem modelu trga dela, hkrati pa se je večkrat omenjalo kot glavna ovira pri zaposlovanju starejših brezposelnih oseb (referenčne ekonomske analize takšnih zaščitnih ukrepov so izvedli Lazear, 1990, 2011; Saint-Paul, 2002, 2009). LIFO predpisuje, da bi bilo treba v primeru odpuščanja zaradi »pomanjkanja dela« najprej odpustiti tiste delavce določenega podjetja, ki so v tem podjetju zaposleni najmanj časa. Glede na to, da imajo starejši delavci praviloma daljšo delovno dobo, je ukrep LIFO načeloma močna spodbuda za zadržanje teh zaposlenih – oziroma se ga vsaj skoraj vedno predstavlja kot takega. Vendar hkrati pravilo LIFO pomeni, da delodajalci vedo, da jih zavezuje močna omejitev, skladno s katero bodo mogli oziroma ne bodo mogli izbirati, koga obdržati v podjetju v (bodočih) kriznih časih, ko bo trajanje zaposlitve prevladalo nad morebitnimi merili storilnosti. LIFO resda ščiti obstoječe delavce v podjetjih, vendar istočasno velja tudi za oviro pri zaposlovanju novih starejših delavcev. Načelu LIFO se je sicer pripisovalo ključen pomen, saj je predstavljalo temeljno pravico starejših delavcev, vendar je prav zaradi tega med sindikati in levičarskimi strankami na eni strani ter organizacijami delodajalcev na nasprotni strani redno prihajalo do nesoglasij, ki so zaznamovala pogajanja o reformah švedskega trga dela v devetdesetih letih in v preteklem desetletju; pogosto pa je bilo to načelo celo glavni razlog neuspešnosti pogajanj za uveljavitev

daljnosežnih reform trga dela (Davidsson in Emmenegger, 2012).

Navkljub osrednji vlogi LIFO v razpravah o zadržanju starejših delavcev pa najbolj temeljita raziskava doslej kaže, da ima lahko LIFO, v nasprotju s pričakovanju, le malo ali pa sploh nič vpliva na razmerja med podjetji in starejšimi delavci v smislu zaposlovanja. Ta študija si zasluži posebno pozornost, saj opozarja na pogosto neželen učinek politik trga delovne sile, kot tudi na občasno zavajajočo naravo »papirnatih« varovalnih ukrepov, ki slonijo zgolj na zakonodajnem besedilu (kot je OECD-jev EPL, ki se razširjeno uporablja). V izvorni in nasploh prvi analizi učinka dolžine delovne dobe na ravnanje delodajalcev sta von Below and Thoursie (2010) uporabljala nedavno in omejeno sprostitev načela LIFO – tako imenovano izjemo iz leta 2001 – da bi tako preverila njegove učinke v navidezno idealnem naravnem preizkusnem okolju.

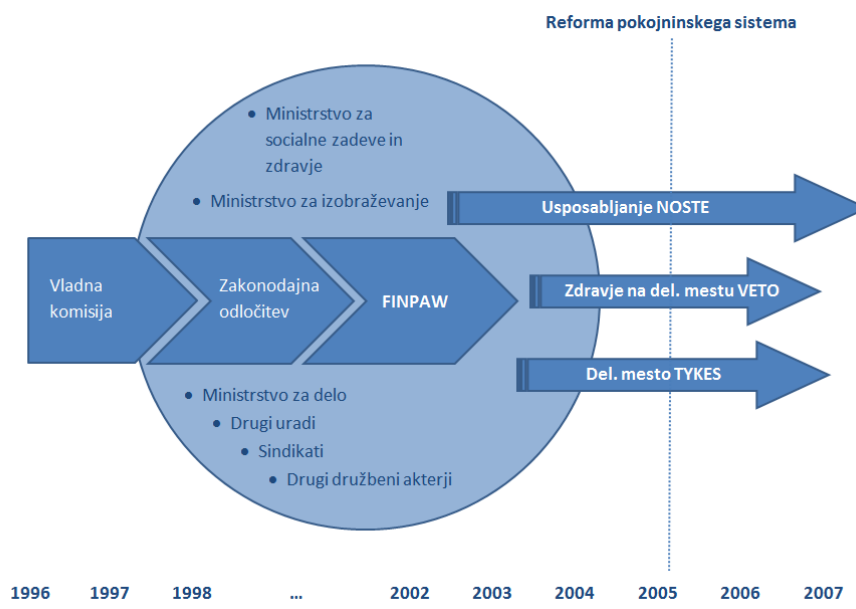
Novi zakon iz leta 2001 določa, da – samo v primeru podjetij z desetimi ali manj zaposlenimi – načelo LIFO ni več obvezujoče, če se določita dva delavca. Drugače povedano, majhna podjetja lahko izvzamejo do dva mlada delavca, ki ne bosta na vrsti za odpoved delovnega razmerja, če bi bilo treba odpuščati zaradi premajhnega obsega dela. Po preučitvi podatkov o populaciji za obdobji pred in po spremembi zakona 2001 pa von Below in Thoursie (2010) v primerih vseh (zelo podobnih) podjetij s po desetimi ali pa enajstimi zaposlenimi nista ugotovila nobenih učinkov novega zakona na neto raven zaposlitve teh malih podjetij ter posledično nikakršnih statistično pomembnih učinkov na ravnanje na področju zaposlovanja. Natančneje, primerjala sta podjetja z desetimi zaposlenimi (za katera so obveljale sprostitev LIFO) s podjetji z 11 zaposlenimi (kjer sprostitev LIFO ni veljala).

Zanimivo je, da sta von Below and Thoursie ugotovila, da sprostitev zakona o LIFO ni imela prav nobenega učinka na število zaposlenih po podjetjih. Drugače povedano, podjetja z več kot desetimi zaposlenimi niso zmanjšala števila delavcev in na trgu se kot posledica novega zakona ni pojavilo več majhnih podjetij. Ugotovila sta celo, da so bile spremembe zaposlitvene strukture enake za obe vrsti podjetij po letu 2001: ni bilo nobenih razlik bodisi pri zaposlovanju ali pa ločevanju starejših delavcev med tema dvema zelo podobnima vrstama podjetij pod drugačnimi pogoji, ki jih je narekovala sprememba politike. Skratka, v nasprotju s pričakovanji snovalcev politike in napovedmi ekonomske teorije se podjetja niso odzvala na sprostitev iz leta 2001, ki naj bi domnevno pomembno vplivala na posledice zakona o LIFO iz leta 1982. Te ugotovitve so potrdili preizkusi statistične ponovljivosti. Von Below in Thoursie (2010) sta tako prišla do zaključka, da je, ne glede na vso politično in liberalno retoriko, načelo LIFO dejansko neškodljivo, saj ni razvidno, da bi pod kakršnimi koli pogoji imelo učinek na zaposljivost starejših delavcev.

Dobra praksa iz Finske so načini, s katerimi so finske vlade poskušale ob uporabi zelo širokih in vključujočih programov ter tripartitnih pogajanj in razprav spremeniti kulturne norme in mišljenje o starejših delavcih. Kot smo omenili, je Finski že v obdobju med sredino devetdesetih let in letom 2010 uspelo za kar 19 odstotnih točk povečati stopnjo

dejavnosti starejših delavcev. To povečanje je sovpadalo z začetkom nove splošne strategije za izboljšavo zaposljivosti starejših delavcev – finski nacionalni program za starejše delavce (FINPAW) iz leta 1997 (Eurofound, 1997). Namen programa, ki so ga navajali snovalci, je bilo spodbujanje vključevanja starejših delavcev na trg dela, izboljšanje delovnih pogojev, povečanje pripravljenosti delodajalcev obdržati starejše delavce ter na splošno doseganje bolj naklonjenega mišljenja in odnosa družbe do starejših delavcev (Eurofound, 1997). Z vprašanjem udeležnosti starejših delavcev so se želeli spoprijeti na način, ki ne bi vključeval samo ene poenotene politike, temveč najrazličnejše partnerje in širok nabor ukrepov (Slika 1). Med petletnim trajanjem programa, ki mu je država iz proračuna dodelila 4,2 milijona evrov, so izvedli okoli 40 posameznih projektov, povezanih z upravljanjem človeških virov ob upoštevanju starosti, izobraževanjem odraslih in spodbujanjem zdravja (Barth in sodelavci, 2006). Program je spremljala tudi obsežna informacijska kampanja pod geslom »izkušnje kot nacionalna prednost«, izrecni cilj pa je bilo »ustvarjanje nove družbene kulture«, kjer bi se samo po sebi pričakovalo, da bodo starejši delavci ostali zaposleni še nekaj časa (Werder in Thum, 2014).

**Slika 1: Finski nacionalni program za starejše delavce**



Vir: Barth in sodelavci (2006).

Program so skupaj izvajali Ministrstvo za socialne zadeve in zdravje, Ministrstvo za izobraževanje ter Ministrstvo za delo v tesnem sodelovanju s širokim naborom socialnih partnerjev, kot so Zveza finske industrije in delodajalcev, Združenje delodajalcev v storitvenih dejavnostih, Komisija delodajalcev lokalnih oblasti ter Urad državnih delodajalcev, kot tudi Centralna organizacija finskih sindikatov, Finska zveza zaposlenih delavcev ter Zveza združenj akademskih delavcev (Eurofound 2002).

Na osnovi uspešnosti FINPAW so nato uvedli številne druge programe, ki so dopolnjevali

ta nacionalni program. To so bili: NOSTE za krepitev veščin, znanj in usposabljanje starejših odraslih, VETO (prakse znotraj podjetij za podaljšanje delovne dobe) in TYKES za izboljšanje organizacije dela (Barth in sodelavci, 2006). Kot v primeru FINPAW je izvedba teh treh programov potekala ob podpori medministrskih svetovalnih odborov.

## Nizozemska

Večina sprejetih aktivnih programov s področja trga dela na Nizozemskem se sicer osredotoča na splošno delovno silo in ne posebej na starejše delavce, vendar pa vseeno obstajajo določeni primeri na starost vezanih ukrepov, ki so spodbuda delodajalcem za zaposlovanje in zadržanje starejših delavcev. Takšen je na primer bonus za mobilnost, katerega namen je pospeševati povpraševanje po starejših delavcih (zmanjšani prispevki, ki jih vplačujejo delodajalci, če najamejo delavca, ki je star 50 let ali več) ali pa politika zaposlovanja brez tveganja – če delavec, starejši od 55 let, ki je bil prej brezposeln najmanj eno leto, zboli v prvih petih letih opravljanja nove službe, potem zavarovanje za primer bolezni namesto delodajalca v celoti plačuje Javni zavod za zaposlovanje (JZZ) (Bekker in Wilthagen, 2014). Drugi ukrepi vključujejo podaljšano poskusno dobo, kjer je standardno poskusno dobo treh mesecev za delavce, starejše od 55 let, možno podaljšati na šest mesecev, ali pa poskusno zaposlitev – prve mesece zaposlitve delodajalcu ni treba plačevati plače delavcu, ki še vedno prejema nadomestilo za brezposelnost ali invalidnost. Najdaljša doba poskusne zaposlitve je tri mesece, v posebnih razmerah pa jo je možno podaljšati na šest mesecev. Ta ukrep je na voljo v vseh primerih, ki vključujejo kogarkoli, ki prejema nadomestilo za brezposelnost ali invalidnost.

Kar zadeva učinkovitost omenjenih ukrepov, Van der Werff s sodelavci (2012) ugotavlja, da so bonus za mobilnost za starejše brezposelne osebe, podvojeno trajanje poskusne dobe za starejše delavce in poskusno delo z nadaljnjim prejemanjem nadomestil imeli znatne pozitivne učinke. Nedavna presoja politike zaposlovanja brez tveganja pa kaže na manjši in nepomemben učinek tega ukrepa na spremembo ravnanja delodajalcev pri zaposlovanju starejših delavcev (Bekker in Wilthagen, 2014).

Toda ne glede na omenjeno so številne študije (Henkens, 2005; Van Dalen in sodelavci, 2010) pokazale, da stereotipi, vezani na starost, dejansko vplivajo na odločitve nizozemskih delodajalcev pri zaposlovanju in zadržanju starejših delavcev. Vprašanje je, kako vplivati na ravnanje delodajalcev in na njihovo zaposlovalno politiko pri zaposlovanju starejših iskalcev zaposlitve in pa s kakšnimi pristopi JZZ spodbuja takšno ravnanje.

Tako imenovani hitri zmenki (Speeddaten) so pobuda, ki je na voljo iskalcem zaposlitve vseh starosti, vendar pa anketa med skrbniki primerov pri nizozemski JZZ (Zandvliet in sodelavci, 2011) kaže, da je pristop zelo primeren in še posebej uspešen prav v primeru starejših iskalcev zaposlitve, predvsem zaradi osebnega stika med delodajalci in iskalci zaposlitve. Hitre zmenke organizirajo skrbniki pri JZZ, namen pa je vzpostavitev stikov med delodajalci in iskalci zaposlitev. Te dogodke lahko sproži skrbnik primera, pa tudi zasebne agencije za zaposlovanje oziroma svetovalci podjetij, in so lahko različnih oblik.

Skrbnik primera izvede predhodni izbor primernih kandidatov in se o hitrih zmenkih dogovori z delodajalcem. Delodajalci in agencije za zaposlovanje se registrirajo za hitre zmenke pri JZZ preko spletnega registracijskega sistema, ki ga je vzpostavil JZZ.

Hitre zmenke se organizira tudi za točno določeno regijo ali pa sektor. Takšni po meri prilagojeni dogodki povečajo verjetnost ujemanja med iskalcem in delovnim mestom (npr. zato, ker so nanje povabljeni samo tisti iskalci zaposlitev, ki iščejo delovno mesto v točno določeni panogi).

Presoja ukrepov JZZ, namenjenih starejšim delavcem, kaže na to, da so tako delodajalci kot iskalci zaposlitve s sistemom hitrih zmenkov izredno zadovoljni. Neposredni stik iz oči v oči med delodajalci in iskalci zaposlitve prinaša večjo verjetnost, da bo starejša oseba dejansko prišla v poštev za določeno delo, hkrati pa izboljšuje mehke veščine (npr. motivacijo, odnos) in predstavitve starejših iskalcev zaposlitve. Dobre izkušnje delodajalcev z izbiro kandidatov, ki jo opravi JZZ, so ključen dejavnik uspešnosti. Vendar je za to nujno, da znajo skrbniki primerov dobro upravljati odnose – torej da so v stalnem in osebnem stiku z delodajalci in da dovolj dobro poznajo konkretno podjetje in njegovo kulturo.

Nizozemska prav tako že relativno dolgo uporablja politiko upravljanja vprašanj, povezanih s starostjo zaposlenih, ki je namenjena krepitvi osveženosti podjetij glede specifik starejših delavcev in spodbujanju pozitivne podobe starejših zaposlenih med delodajalci (Gasiar in Zolyomi, 2013). Ti programi postajajo vedno bolj zanimivi za delodajalce, saj se mnogo sektorjev in organizacij že spopada z izzivi starajoče se delovne sile. Če k temu dodamo še hitre spremembe na področju tehnoloških inovacij in naraščajočo globalizacijo, to podjetja postavlja pred pomembna vprašanja, kot, denimo, kako prenesti in zaščititi kompetence in delovne izkušnje svojih zaposlenih. Politika upravljanja s starostjo lahko pomaga delodajalcem pri prilagajanju svojih strategij, da bodo boljše pripravljene na te izzive. Kmalu po začetku tega tisočletja je nizozemsko Ministrstvo za socialne zadeve in delo začelo uvajati niz programov, ki so nudili finančno podporo in informacije podjetjem ob vzpostavljanju politike upravljanja starosti zaposlenih, in sicer: »Starostno ogledalo« (2005), program »Upravljanje človeških virov z upoštevanjem starosti« (2004–2009) ali pa tako imenovani »Načrt argumentov za delodajalce« (2007), ki se ga je razdeljevalo v obdobju med letoma 2007 in 2009 v sklopu nacionalnega nizozemskega programa Talent 45+ (ESFAge, 2015).

Starostno ogledalo (Leeftijdsspiegel) ponuja pregled podjetja v zvezi z upravljanjem vprašanj starosti. Vsebuje ustrezna vprašanja, ki omogočajo določiti stanje starostne strukture v podjetju, ter nudi izhodiščne točke za razvoj in uvedbo politike upravljanja s starostjo v podjetju.

Starostno ogledalo je seznam 24 vprašanj, ki so strukturirana v naslednjih 4 korakih:

1. korak: Ugotavljanje, ali ima podjetje težave s »staranjem«;
2. korak: Razpravljanje o težavi z ustreznimi sogovorniki v imenu delodajalca ali zaposlenega;

3. korak: Vzpostavitev vizije, načrtovanje strategij in izvedba v praksi;
4. korak: Učenje na podlagi izkušenj.

Ko delodajalci izvedejo omenjene štiri korake, lahko, na primer, ugotovijo, da ni težav oziroma da se s težavo ne bo težko spopasti ali pa da bo potrebno nadaljnje ukrepanje v smeri prilagoditev. Omenjeno orodje delodajalcem ponuja sliko stanja organizacije in delovne sile svojega podjetja z namenom razvoja politike in strategij za upravljanje s starostjo ter spodbujanja dialoga o tej temi znotraj organizacije.

Še en primer dobre prakse so regionalni centri mobilnosti (regionaal mobiliteitscentrum), ki omogočajo lažje prehajanje z enega na drugo delovno mesto in tako preprečujejo izgubo zaposlitve. Program je bil vzpostavljen konec leta 2008 in se je sprva izvajal kot poseben začasni program za obdobje 2009–2010, od 2011 pa so ga vključili v redne javne službe za zaposlovanje (ESF Age, 2015). Ob uvedbi je bil program zasnovan kot odgovor na gospodarsko krizo leta 2008 in pričakovane negativne posledice za nizozemski trg dela. Ta pristop je omogočal pravočasno in dejanskemu stanju prilagojeno podporo podjetjem, ki so odpuščala delavce, in pomagal preprečevati brezposelnost s pomočjo iskanja zaposlitve za ljudi, ki jih je ogrožala odpoved delovnega razmerja, še preden bi do tega prišlo.

V začetku leta 2009 so po vsej Nizozemski vzpostavili regionalno mrežo 33 centrov mobilnosti. Čeprav je bil prvotni namen lažje prehajanje med delovnimi mesti, so centri mobilnosti nudili tudi svetovanje o kompetencah in izobraževanje podjetjem, ki so želela zadržati kompetentne in izkušene delavce, vendar so zaradi začasnega upada poslovne dejavnosti morala svojim zaposlenim ponuditi zaposlitev za skrajšani delovni čas. Te in tudi druge dejavnosti (npr. nudenje informacij o regionalnem trgu dela in podjetjih, ki so iskala nove zaposlene, usklajevanje delovnih mest, priložnosti za dodatno usposabljanje) so dandanes vključene v redne storitve zavodov za zaposlovanje na regionalni ravni in organizirane v obliki projektov javno-zasebnih partnerstev, ki so povsem prilagojeni potrebam v regiji. Poleg osredotočenosti na regijo se je program prav tako posvetil specifičnim potrebam gospodarskih sektorjev na danem območju in za ta namen so vzpostavili tudi tako imenovane sektorske službe za podporo.

V letih 2009 in 2010 je bilo pomoči deležnih več kot 1.600 podjetij, ki so odpuščala delavce (8.896 se jih je udeležilo izobraževanja), približno 24.000 delavcem so pomagali najti novo delovno mesto, še preden so postali brezposelni, medtem ko je 141.000 delavcev ob pomoči centrov mobilnosti našlo novo zaposlitev v roku 3 mesecev po odpovedi starega razmerja (ESF Age, 2015; Schaapman, 2011). Med letoma 2009 in 2010 je Javni zavod za zaposlovanje za ta namen dodelil 13 milijonov evrov letno. Dodatno financiranje so zagotovili drugi organi, med drugim delodajalci, regionalne oblasti, skladi za usposabljanje, skladi, ustanovljeni na podlagi Zakona o začasni brezposelnosti, pa tudi Evropski socialni sklad.

Pobuda se izvaja v javno-zasebnem partnerstvu najrazličnejših deležnikov, kot so Javni zavod za zaposlovanje (JZZ), občinske oblasti, regije in sektorji, agencije za napotitve in začasno premeščanje, centri poklicnega znanja, agencije za reintegracijo, združenja

različnih industrij in ponudniki iskanja nadomestnih zaposlitev.

Visoko stopnjo zadovoljstva tako delodajalcev kot zaposlenih s storitvami, ki jih nudijo centri mobilnosti, gre pripisati naslednjim vidikom:

- Hitra odzivnost;
- Uporaba javno-zasebnih partnerstev;
- Pristop, prilagojen regionalnim potrebam;
- Regionalno osebje ima proste roke pri izbiri in odločitvah glede rešitev in vzpostavljanja partnerstev;
- Preventivni pristop, torej posredovanje v zgodnji fazi, ko je delavec še zaposlen.

Regionalni centri mobilnosti so dober primer, kako imajo lahko začasni oziroma nujni ukrepi pozitivne nepričakovane učinke: v tem primeru je metoda spopadanja z brezposelnostjo, preden do nje sploh pride, postala splošno razširjena praksa v regionalnih JZZ. Omogoča tudi boljše predvidevanje in upravljanje sprememb, vključno z bodočimi gospodarskimi pretresi in prestrukturiranjem, saj vzpostavlja dobro delujoče omrežje stikov. Možno ozko grlo javno-zasebnih partnerstev je to, da je pridobivanje financiranja v praksi lahko zahtevno, saj je pogosto treba poslati prošnje na več naslovov in potem združevati sredstva (Schaapman, 2011).

Vendar je ta ukrep še posebej pomemben, če upoštevamo relativno togost trga dela na Nizozemskem, kadar gre za starejše delavce (Euwals, 2009): ne samo, da je le malo verjetno, da bodo starejši brezposelni našli delo – od koder relativno dolgo trajanje brezposelnosti – temveč je težava tudi v tem, da se mobilnost delovne sile močno zmanjša po 55. letu starosti. In čeprav nizka mobilnost starejših delavcev ni nizozemska posebnost, kar dokazujejo viri OECD in druga literatura (OECD, 2006; van Dalen in sodelavci, 2009), pa se Nizozemska razlikuje po tem, da so stroški dela starejših delavcev relativno visoki in da so dobro zaščiteni, posledica tega je manjša mobilnost (Conen in sodelavci, 2010). Navkljub starostno nevtralnemu pristopu h kolektivnemu odpuščanju, ki so ga predpisali leta 2005 (Skugor in Bekker, 2012), zmanjšana mobilnost starejših delavcev še vedno ostaja takšna, kot je bila. Zakonske določbe glede odpuščanja delavcev so spremenili z uvedbo »načela proporcionalnosti« (afspiegelingsbeginsel), ki se mora upoštevati pri vseh odpovedih delovnih razmerij. Na podlagi tega pravila se zaposlene, ki imajo zamenljiva delovna mesta, razdeli v skupine po starosti, nato pa se za vsako skupino določi število zaposlenih, ki jih bo treba odpustiti (ELLN, 2011). Pri nadaljnjem izbiranju se uporablja načelo trajanja zaposlitve (kdor se je podjetju pridružil nazadnje, bo moral prvi oditi) znotraj vsake skupine. In tako morajo v skladu s tem načelom odpuščanja prizadeti vse skupine zaposlenih enakomerno, tveganje po različnih starostnih skupinah pa je tako porazdeljeno bolj uravnoteženo.

Dejavniki, povezani z zdravjem, zlasti pa psihosocialni dejavniki in delovni pogoji (npr. naporno delo, delovni pritiski, družbena podpora nadrejenih in sodelavcev) imajo znaten učinek na zmožnost nizozemskih delavcev nadaljevati z delom v višji starosti, kar so vsakič znova pokazale longitudinalne študije (De Wind in sodelavci, 2014; Reeuwijk in

sodelavci 2013; Boot in sodelavci, 2014). Medtem ko se vloga zdravstvenega stanja in delovnih pogojev zdi pomembna v vseh starostnih skupinah, pa se njen vpliv načeloma povečuje s starostjo in je največji prav v skupinah starejših zaposlenih.

Velika večina zaposlenih Nizozemcev (91 %) trdi, da so dobrega, zelo dobrega ali odličnega zdravja, vendar relativno visok odstotek (38 %) pravi, da jih je prizadela kronična bolezen ali invalidnost (Houtman, 2012). Polovica od teh trdi, da je imelo slabo zdravstveno stanje negativen vpliv na njihovo zmožnost za delo. Eden od treh zaposlenih pa je kot glavni razlog za bolniško odsotnost z dela omenjal pritisk na delovnem mestu in stres, povezan s službo.

Zakonodaja obvezuje nizozemske delodajalce, da ravnajo skladno z zdravstvenimi in varnostnimi ukrepi za preprečevanje nesreč pri delu in obolenj delavcev. Zakon o pogojih dela (Arbowet) je glavno zakonodajno besedilo z določbami, ki jih morajo v zvezi z zdravjem in varnostjo pri delu upoštevati delodajalci in zaposleni. Zakon med drugim predpisuje, da mora vsako podjetje izvesti pregled in presojo tveganj (Risk Inventory and Evaluation – RI&E) in načrt ukrepanja, ki predstavlja osnovo politike o pogojih dela in pooblašča Inšpektorat za delo (Inspectorate SZW) za nadzor skladnosti s predpisi. Leta 2007 so uvedli pomembne spremembe Zakona o pogojih dela, s katerim se je bistveno zmanjšalo regulatorno in administrativno breme, ki so ga nosile gospodarske družbe (na primer, ni jim bilo več treba oddajati letnih poročil o zdravstvenih in varstvenih ukrepih), namen pa je bil omogočiti več manevrskega prostora za uvedbo posameznemu podjetju prilagojene ureditve, za katero bi bili nato skupaj odgovorni tako delodajalci kot delavci (OSHA, 2015).

Spremenjeni zakon določa tudi splošne ciljne uredbe, ki predpisujejo raven zaščite, kakršno morajo delodajalci nuditi svojim zaposlenim, vendar pa ne vsebuje nobenih določb glede oblike in vsebine takšne zaščite (Stichting van de Arbeid, 2007).<sup>1</sup> Natančne podrobnosti o izvedbi ciljnih uredb morajo skupaj določiti socialni partnerji in jih navesti v pisni pogodbi, ki se imenuje Katalog zdravja in varnosti (Arbocatalogus). Katalog mora izpolnjevati nekaj zelo pomembnih pogojev:

- v medsebojnem dogovoru ga pripravijo vsi vključeni socialni partnerji, zato je vloga organizacij delodajalcev in sindikatov pri tem ključna (t.i. model polderja);
- načeloma mora biti vezan na točno določen sektor, vendar ga lahko uporablja tudi skupina podjetij;
- osredotočati se mora na ukrepe, ki se bodo učinkovito spopadali s tveganji, navedenimi v katalogu (torej tveganji, ki izhajajo iz najnovejših izsledkov znanstvenih raziskav in dokazov); ter
- uporablja se lahko samo, če je njegovo vsebino odobril Inšpektorat za delo, ki preverja, če vsebuje karkoli, kar bi bilo v nasprotju z zakonom.

Katalog zdravja in varnosti ni obvezen. Vključene strani imajo zgolj možnost, da

---

<sup>1</sup> Zakon o pogojih dela določa drugačne obveze za javni sektor, za katerega veljajo posebne uredbe, medtem ko v zasebnem sektorju velja samourejanje socialnih partnerjev.

pripravijo katalog, ki jim bo nudil določeno raven zaščite. Na primer, sektorji in podjetja, ki jih krije tovrsten katalog zdravja in varnosti, bodo deležni manj inšpekcij kot tisti, ki ga ne uporabljajo.

### Preglednica 3: Primerjava med RI&E ter Katalogom zdravja in varnosti

	Katalog zdravja in varnosti	RI & E
<b>Obseg</b>	V glavnem na sektorski ravni	Na ravni posameznih podjetij
<b>Vključene strani</b>	Združenja delodajalcev in sindikati	Delodajalec in svet delavcev/predstavniki zaposlenih oziroma delavci, ki jih to zadeva
<b>Vsebina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rešitve prednostnih tveganj (kot so ugotovljena)</li> <li>• Izbira odobrenih ukrepov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vsa tveganja in ukrepi</li> <li>• Izvajanje predpisanih ukrepov</li> </ul>
<b>Status</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referenčni okvir za uveljavljanje</li> <li>• Opcija za socialne partnerje</li> </ul>	Obvezen za delodajalca

Vir: Stichting van de Arbeid

Pristop te nizozemske politike lahko obravnavamo kot povsem izvirno in dobro prakso. Po eni strani omogoča več svobode in boljše prilagajanje po meri tako za delodajalce kot zaposlene, ki delujejo v nekem sektorju, saj lahko sami določijo, katere rešitve in ukrepe potrebujejo za spopadanje z vprašanji zdravja in delovnih pogojev. Po drugi strani pa nosijo tudi večjo odgovornost za oblikovanje politike zdravja in varnosti pri delu. Na ta način vlada dobi novo vlogo – postane namreč koordinator in spodbujevalec, ki vzpostavi zakonodajni okvir in poskrbi za ustrezne spodbujevalne strukture (tj. kar najmanj pravil in administrativnih bremen). Študije ugotavljajo, da se katalogi zdravja in varnosti uporabljajo v vedno več sektorjih in podjetjih (Houtman, 2012). Do oktobra 2008 je Inšpektorat za delo odobril 20 katalogov, to število pa se je do konca leta 2009 povečalo na 78. Nedavna študija, ki sta jo opravila Van Vliet in Venema (2011), ugotavlja, da je bilo do konca leta 2010 odobrenih že kar 142 katalogov, kar pokriva približno 51 % celotne delovne sile v državi. Analiza istih avtorjev je pokazala tudi, da se je kritje tveganj najpogosteje nanašalo na fizične napore (30 % vseh tveganj), medtem ko se je bistveno manj katalogov posvečalo psihosocialnim tveganjem (9 %). Poleg ukrepov za zdravje in varnost pri delu je Nizozemska uvedla tudi reforme svoje sheme nadomestil iz naslova zavarovanj za primere bolezni, s čimer so želeli preprečiti bolniške odsotnosti zaradi dela in prezgodnjo prekinitve zaposlitve zaradi bolezni ali slabega zdravstvenega stanja (De Jong, 2008). Zavarovanje za primere bolezni je bilo privatizirano leta 1992, delodajalci pa so od leta 1996 dalje morali izplačevati osebne dohodke delavcem med prvim letom odsotnosti z delovnega mesta zaradi bolezni. Trajanje plačevanja teh nadomestil se je leta 2004 še podaljšalo, tako da jih morajo delodajalci izplačevati skozi celotno dvoletno obdobje.

Poleg omenjenega pa je leta 2002 v veljavo stopil tako imenovani Zakon o protokolu varuha (Wet verbetering poortwachter), ki predpisuje relativno stroge obveze za delodajalce glede rehabilitacije. Protokol varuha je strukturiran pristop zgodnjega posredovanja v primerih bolezenske odsotnosti, ki traja šest tednov ali več. Predpisani

so konkretni postopki, po katerih se morata ravnati delodajalec in zaposleni v točno določenem časovnem okviru, kot tudi odgovornosti in pravice bolnega delavca, njegovega delodajalca ter zdravnika, ki je zadolžen za podjetje. Postopek je sledeč: najprej pristojna služba za zdravje in varnost pri delu poda priporočilo, nato pa delodajalec in zaposleni pripravita načrt rehabilitacije, po katerem se bo ravnalo. Načrt mora vsebovati točen opis posebnih ukrepov, potrebnih za ponovno vključitev bolnega zaposlenega, pripravljen pa mora biti do 8. tedna bolniške odsotnosti, ko se ga pošlje Agenciji za socialno zavarovanje (SIA). To je zavezujoče za obe stranki. Bistvo takšnega načrta je, da pobudo prevzameta delodajalec in zaposleni in da nemudoma začneta ustrezno ukrepati.

Pomemben sestavni del protokola je poročilo o rehabilitaciji, ki ga je treba sestaviti na koncu prvega leta bolniške odsotnosti in mora vsebovati tako delodajalčev kot delavčev opis vsega, kar sta storila za to, da bi omogočila in pospešila vrnitev zaposlenega na njegovo delovno mesto. Skupaj z upravnimi in medicinskimi podatki to poročilo tvori t.i. dokumentacijo o ponovni vključitvi. Tudi slednjo je treba poslati SIA. Zahtevki za invalidnino/invalidsko upokožitev, ki jih morajo zaposleni podati pred 92. tednom, so veljavni le, če jim je priloženo poročilo o rehabilitaciji. Če je poročilo podano prepozno, če je nepopolno ali če se izkaže, da so prizadevanja za ponovno vključitev nezadostna, potem mora delodajalec plačevati nadomestilo za bolniško odsotnost še eno leto. Za obe leti bolniškega staleža je možno izplačati največ 170 % običajnega dohodka. V večini kolektivnih pogodb je določeno, da je to polnih 100 % prvo leto, drugo leto pa 70 %. Toda če zaposleni ovira hitro vrnitev v službo – če noče opravljati zase primerne dela ali pa se udeležiti preusposabljanja – potem ima delodajalec pravico zamrzniti plačila dohodkov.

Boljši nadzor, kot sta to v primeru nizozemskega protokola varuha podroben pregled načrta rehabilitacije in poročilo o ponovnem vključevanju, pomeni tudi, da je za morebitne prosilce program nadomestil za primer invalidnosti manj privlačen (De Jong in sodelavci, 2006). S prenosom odgovornosti za ponovno vključitev na delodajalce in zaposlene si ta ukrep prizadeva zmanjšati programske stroške, neupravičene odsotnosti z delovnega mesta zaradi bolezni, pa tudi skrajšati čas, ki ga upravičenci preživijo na bolniškem dopustu. In ker so poleg tega nadomestila za primer bolezni eden najpogostejših načinov oziroma poti do dolgotrajne invalidnosti, je očitno, da je protokol prava priložnost za zgodnje posredovanje, s katerim se preprečuje, da bi se nadomestila dejansko spremenila v invalidsko pokojnino (Prinz in Thompson, 2009).

Na voljo so tudi podatki, ki kažejo, da lahko več obveznosti za delodajalce privede tudi do tega, da bodo ti imeli zadržke pri zaposlovanju oseb, ki po njihovem mnenju pomenijo višje tveganje bolezenske odsotnosti (to še posebej pride v poštev na Nizozemskem, kjer so delodajalci ne samo odgovorni za ponovno vključitev svojih bolnih zaposlenih v delovni proces, temveč so jim v celoti dolžni plačevati nadomestila za primer bolezni do dveh let). Ocenjevalne študije so pokazale, da so se ljudje z zdravstvenimi težavami in različnimi poškodbami precej težje zaposlili oziroma ponovno vrnili na svoje delovno mesto, večje pa je bilo tudi tveganje za prekinitev delovnega

razmerja (van Oorschot, 2010). S to problematiko se je Nizozemska spopadla z uveljavitvijo t.i. »politike zaposlovanja brez tveganja« leta 2003, ustrezno dopolnjene in razširjene leta 2005 (glejte stran 30).

Spričo dejstva, da se politike na Nizozemskem intenzivno osredotočajo na zaposljivost in na nadaljnje izboljšave kakovosti dela, je možno pričakovati, da bodo ukrepi, namenjeni tovrstnim izboljšavam, imeli vedno večjo vlogo tudi pri bodočih trendih zaposlovanja starejših delavcev.

### **Predlagani ukrepi**

Zdi se, da je zaščita delavcev ob upoštevanju starostnih vidikov (kot to določajo npr. pravila LIFO) – vsaj na papirju – ključen ukrep za krepitev zadržanja zaposlitve, ki hkrati preprečuje morebitno zmanjšanje zaposlovanja starejših delavcev, zlasti v državah z močnim sindikalnim gibanjem, kot je Slovenija. To utegne biti še posebej zanimivo za Slovenijo, če upoštevamo stroge varnostne mehanizme za preprečevanje odpuščanja delavcev starosti 58 let in več. Vendar pa se iz znanega švedskega pravila LIFO lahko naučimo, da celo ostri in dozdevno jasni ukrepi niso popolnoma učinkoviti, če ob tem ne pride do spremembe kulture in razmišljanja. Kot smo pokazali, se švedska podjetja v nasprotju s pričakovanji snovalcev te politike in napovedmi ekonomske teorije v bistvu niso odzvala na domnevno pomembne spremembe, s katerimi je Švedska leta 2001 sprostila zakon o LIFO iz leta 1982 (von Below in Thoursie, 2010). Verjetna razlaga tega pojava je, da ekonomski akterji pogosto najdejo številne nove načine, kako domiselno zaobiti predpise za trg dela, ki zmanjšujejo prožnost.<sup>2</sup>

V zvezi s tem velja na kratko omeniti, da je v Evropi drugi najbolj znan primer zaščite zaposlitve ob upoštevanju starostnih vidikov francoski zakon Delalande, ki postreže še z dodatnimi dokazi (ki so v nasprotju s pričakovanji), da takšni ukrepi niso nujno učinkoviti. Omenjeni zakon namreč podjetjem, ki odpuščajo delavce, starejše od 50 let, nalaga dodatne davke za odpuščanje. Vendar je zanimivo, da so ta zakon v okviru političnega poskusa, prav tako kot švedski LIFO, leta 1992 spremenili, tako da so plačevanja tovrstnega davka oprostili podjetja, če in kadar so bili odpuščeni delavci že starejši od 50 let tedaj, ko so jih zaposlili, s čimer so želeli zmanjšati oziroma uravnotežiti negativne učinke davka na zaposlovanje. Preskus te reforme, ki ga je izvedel Behagel s sodelavci (2008), je dejansko pokazal, da je reforma znatno povišala stopnjo uspešnosti zaposlovanja delavcev starosti 50 let in več v primerjavi z mlajšimi iskalci, kar daje misliti, da ima lahko dodelitev dodatne zaščite za določeno starostno skupino precejšen učinek na uspešnost zaposlovanja te skupine. Vendar pa je prišlo tudi do močnega in neželenega učinka nadomestitve. Sprememba zakona Delalande iz leta 1992 ni samo zmanjšala razkoraka med stopnjama zaposlovanja delavcev, ki so bili stari manj ali pa več kot 50 let, ampak je stvari dejansko obrnila na glavo in škodovala mlajšim delavcem. Po tej reformi je 51-letni delavec dobil službo laže kot nek 49-letnik (Behaghel in

---

<sup>2</sup> Na primer, pravilo LIFO se lahko uveljavlja samo ob pogajanju s sindikati v podjetju in je veljavno le, če lahko trenutno zadolžitev zaposlenega, ki naj bi se ga odpustilo, prevzame nekdo drug v podjetju.

sodelavci, 2008).<sup>3</sup> Podobno je Cheron s sodelavci (2011) ugotovil, da so višji davki za odpuščanje starejših delavcev kontraproduktivni s širšega gledišča, saj navadno povišajo raven izgube zaposlitve mlajših delavcev.

V državi s tripartitnimi izkušnjami, kot je Slovenija, kjer imajo sindikati veliko moč, je najbolj koristna lekcija iz finskega primera ta, da je zelo zaželeno, če bi se krivulje dohodkov delavcev glede na starost približale, ne pa povsem prekrile, kjer je to seveda možno (npr. v javnem sektorju). To pa zato, ker je šibko sorazmerje med višino plač in starostjo na Finskem nedvomno prispevalo k boljši zaposljivosti starejših delavcev v zadnjih nekaj letih (ekonomska analiza sorazmerij med višino plač in starostjo obravnava Lazear, 1980). Obratno pa ta šibka sorazmerja lahko deloma pojasnijo, zakaj ostale domnevno dobro zastavljene nedavne politike, o katerih smo govorili prej, zlasti visoka stopnja obračunavanja pokojnin za pozno upokojitve, niso bile tako učinkovite, kot je bilo pričakovati. Namreč, po eni strani se finski starejši delavci sicer utegnejo zavedati finančnih koristi podaljšanja delovne dobe, vendar se jim po drugi strani te koristi spričo šibkega sorazmerja ne zdijo dovolj visoke. Poleg tega po mnenju strokovnjakov storilnost 60-letnih finskih delavcev ni nič nižja od storilnosti 40-letnikov. Ocenjuje se, da je storilnost na višku pri starosti od 50 do 55 let (kar pomeni, da odpuščanje starejših delavcev ni ekonomsko racionalno), vendar je razmerje med plačo in starostjo najvišje okoli 40. leta (Werder in Thum 2014; analizo storilnosti starejših delavcev podaja tudi Skirbekk, 2008). To pojasnjuje tudi, zakaj je dejanska starost ob upokojitvi na Finskem še vedno okoli 62 let.

Dobre prakse iz Avstrije in Nizozemske kažejo, da bi bile tudi v Sloveniji na voljo možnosti za to, da bi deležnike na trgu dela in v podjetjih pritegnili k določanju prednostnih nalog v podporo zadržanju in zaposlovanju starejših delavcev ter za razvoj in krepitev javno-zasebnih partnerstev z namenom boljšega izvajanja politik in storitev, namenjenih trgu dela. Primeri iz avstrijskih zaposlovalnih paktov ter nizozemski regionalni centri mobilnosti lahko ponudijo koristen vpogled kot pomoč pri iskanju primernega modela sodelovanja in partnerstva, ki bi upošteval raznolikost potreb nacionalnih in regionalnih/lokalnih trgov dela. Ti praksi poudarjata tudi pomen vloge socialnih partnerjev in omrežij delodajalcev (regionalnih in sektorskih) pri zagotavljanju uspešnosti in vzdržnosti teh pobud.

Kar zadeva predstavljene dobre prakse iz Nizozemske, bi lahko za Slovenijo prišli v poštev ukrepi, ki spodbujajo delodajalce k prizadevanjem za zdravstveno preventivo, kot so to katalogi zdravja in varnosti pri delu, ter protokol varuha, katerega namen je povečati verjetnost vrnitve na delovno mesto s tem, da skupno odgovornost za proces rehabilitacije nalaga tako delodajalcem kot zaposlenim. In končno, nizozemski primer ponuja tudi različne ukrepe in instrumente upravljanja s starostjo (kot npr. starostno ogledalo), ki lahko sprožijo spremembe organizacije dela podjetja in obravnavanja

---

<sup>3</sup> Kar zadeva odpuščanje, so bili starejši delavci v Franciji celo po reformi iz leta 1992, ki je dozdevno povečala ranljivost starejših delavcev, še vedno zelo zaščiteni, zabeležena stopnja izgube zaposlitve pa je bila še vedno nižja kot v bolj prožnih gospodarskih okoljih, kot je npr. ameriško, kjer je obratno veljalo za mlajše delavce (Saint-Paul, 2009).

vprašanj starosti, pa tudi krepitve in vlaganj v zaposljivost svojih delavcev. To so relativno enostavni in poceni ukrepi, ki jih je zlahko možno prestaviti v druga nacionalna okolja in razmere.

## Izboljševanje zaposljivosti starejših delavcev

### Primeri dobrih praks

#### Avstrija

Vzdrževanje in izboljševanje zmožnosti za delo in zaposljivosti starejših delavcev je postala pomembna prednostna naloga politike trga dela v Avstriji. Poseben poudarek je bil na nadaljnjem razvoju ter vključevanju preventivnih in za zdravje spodbujajočih vidikov v programe politike trga dela. Cilj zmanjšanja števila ljudi, ki svojo poklicno pot končajo prezgodaj zaradi zdravstvenih razlogov, je razviden iz več ukrepov, ki so se začeli izvajati v zadnjih letih. Ti vključujejo izboljšanje dostopnosti zdravstvene rehabilitacije in poklicnega preusposabljanja za starejše delavce z zdravstvenimi težavami ter vzpostavitev novega programa za presojo zdravja pri delu («Gesundheitsstraße» oziroma »cesta do zdravja«), ki nudi obsežen paket storitev (npr. svetovanje, vodenje in inštruiranje) (Hofmarcher in sodelavci, 2013). Ta program se je leta 2009 začel kot pilotni program v dveh zveznih deželah (Spodnja Avstrija in Dunaj), v letu 2011 pa so ga uvedli po vsej državi. Še en zanimiv primer, o katerem smo že govorili (glejte str. 23), je program »Fit2Work«, ki nudi svetovalne storitve z nizkim vstopnim pragom (torej široko dostopne storitve za vzpostavitev prvega stika) z namenom preprečevanja zgodnjih upokojitev zaradi zdravstvenih razlogov.

Kar zadeva spodbujanje vseživljenjskega učenja, je bil pomemben korak sprejetje Nacionalne strategije vseživljenjskega učenja (LLL: 2020) leta 2011. Ta strategija opredeljuje konkretne cilje, ki jih je treba doseči do leta 2020, in vsebuje ukrepe za pomoč odraslim pri vzdrževanju osnovnih veščin, ukrepe za boljšo dostopnost programov izobraževanja in usposabljanja za starejše ljudi, ki bodo omogočali boljšo zaposljivost te populacije, in ukrepe za podporo delovnim okoljem, ki bodo spodbujala učenje (Hofmarcher in sodelavci, 2013). Glavni cilj strategije je po vsej državi zagotoviti vire in sredstva za storitve izobraževanja in usposabljanja starejših ljudi, ki se bodo nato izvajale v lokalnih skupnostih.

V svežnju avstrijskega Nacionalnega programa reform (2014) je vključenih več ukrepov za izboljšanje zaposljivosti t.i. starejših delavcev. Na primer, program Zrela učinkovitost («Reife Leistung») nudi subvencije plač za trajnostne možnosti zaposlitve, program Napredovanje («Aufstieg») kvalifikacije na osnovi potreb (za osebe z zdravstvenimi omejitvami), od 1. julija 2013 pa so na voljo tudi štipendije za ljudi s poklici. Namen vseh teh ukrepov je izboljšanje kvalifikacij zaposlenih, kar jim prinaša boljše možnosti na trgu dela. T.i. Sozialbericht (2015) omenja tudi naknadno izobraževanje za delovne kvalifikacije v primeru zastarelih znanj – program »Nove veščine«.

## Finska

Izmed nacionalnih programov, ki so jih na Finskem izvajali v zadnjih petnajstih letih (glejte str. 26), je bil eden – program NOSTE – namenjen izboljševanju zaposljivosti starejših delavcev s pomočjo vseživljenjskega učenja. Program je uvedlo Ministrstvo za izobraževanje v sodelovanju z Ministrstvom za delo in socialnimi partnerji. Izvajal se je šest let, med letoma 2003 in 2009, iz proračuna pa mu je bilo dodeljenih 124,5 milijona evrov (Ministrstvo za izobraževanje, 2010). Sredstva so odobrili večinoma projektom, ki so spodbujali izobraževanje odraslih in priložnosti za usposabljanje, ter s tem povezanim podpornim ukrepom na lokalni in regionalni ravni. Financirali so tudi nacionalne projekte za podporo dejavnostim razširjanja (npr. predstavitve na terenu, informacijske kampanje, delavnice, oglaševanje v nacionalnih in regionalnih medijih), ki so odigrale pomembno vlogo pri seznanjanju javnosti s primeri dobrih praks in krepitvi ozaveščenosti zaposlenih, delodajalcev in splošne javnosti glede teh vprašanj.

Za odobritev sredstev so morali biti lokalni in regionalni projekti organizirani v obliki omrežja, ki je zastopalo ponudnike izobraževanja (npr. centri za poklicno izobraževanje odraslih, srednje šole) in socialne partnerje (npr. centre za zaposlovanje, poslovna središča in podjetja), odločitve o odobritvi pa so se sprejemale na lokalni ravni brez strogega nadzora vlade. V sklopu tega programa je bilo organiziranih skupno 59 projektov.

Poseben cilj programa NOSTE je bil dvig ravni izobraženosti starejših odraslih z nižjo izobrazbo. Prvenstvena ciljna skupina je vključevala ljudi med 30. in 59. letom starosti, ki se po koncu obveznega šolanja niso več izobraževali. In čeprav je bil program na voljo vsakomur iz omenjene starostne kategorije ne glede na njihov zaposlitveni status, je cilj predvsem na zaposlene osebe. Skladno s tem se je močno osredotočal na delovno življenje in je povezoval izobraževalne potrebe posameznih zaposlenih s potrebami in stališči delodajalcev in podjetij. Do konca leta 2009 je bilo v projektih pod okriljem NOSTE udeleženih 25.680 starejših odraslih (starih med 30 in 59 leti). To je sicer manj kot kvantitativni cilj, zastavljen ob začetku programa (39.100 udeležencev oz. 10 % ciljne skupine), vendar je ta izid še vedno dober glede na težavnost vključene populacije. Presoje in spremljanje rezultatov programa kažejo tudi na bolj daljnosežne učinke, kot so:

- povečan interes in udeležba starejših nizko izobraženih odraslih v izobraževanju in usposabljanju odraslih in posledico boljša samopodoba in motivacija za delo;
- vzpostavljanje in krepitev sodelovanja in mreženja med ponudniki izobraževanja in delodajalci;
- višja raven storitev in bolj prožno in posamezniku prilagojeno izobraževanje odraslih; in
- boljša osveščenost o pomenu vseživljenjskega učenja.

Izkušnje iz projektov NOSTE kažejo, da so bili tripartitno sodelovanje ter obveze delodajalcev in zaposlenih v izobraževalnem procesu dejavniki, ki so najbolj pripomogli k uspehu programa (Ministrstvo za izobraževanje, 2010). Poleg tega so raziskave

učinkovitosti dejavnosti razširjanja poudarile pomembno vlogo osebnih stikov, osredotočenosti na raznolikost osebnih potreb in regionalnih značilnosti ter večkanalskega pristopa.

## Nizozemska

Podobno kot na Finskem in v Avstriji so se na Nizozemskem bolj intenzivno osredotočali na ukrepe, ki nudijo spodbudo in motivirajo tako delodajalce kot zaposlene k prizadevanjem za boljše zaposljivost. V nizozemskem primeru se uporablja koncept trajnostne zaposljivosti, ki pokriva širok nabor ukrepov na ravni podjetja/organizacije, katerih namen je spodbujati delodajalce in zaposlene k uporabi trajnostnih ukrepov za dolgotrajno, zdravo, prijetno, dejavno in uspešno udeležbo v delovnem procesu. V zadnjih nekaj letih so razvili več praktičnih orodij, ki na samem delovnem mestu nudijo podporo podjetjem in zaposlenim pri izboljševanju zaposljivosti.

Dober tovrsten primer je interaktivni digitalni portal, pobuda treh partnerskih organizacij (Stichting Kroon op het Werk, TNO in WerkVanNu), ki je glavni instrument za spremljanje nizozemskega Nacionalnega načrta za zaposljivost (Nationaal Inzetbaarheidsplan). Digitalni portal nudi spletno učno platformo/omrežje, kjer partnerji izmenjujejo zamisli in strokovno znanje in tako sodelujejo pri novih posredovanjih in integriranih pristopih preko odprte inovativnosti. Poleg tega visoko kakovostni napredni instrumenti – trajnostni indeks (DIX), ki se nanaša na zaposlene, in pregled podjetja in usmeritev (Oriëntatie- en Bedrijfsscan) za delodajalce – omogočajo posredovanje, prilagojeno po meri. Zaposleni se lahko posvetijo svoji zaposljivosti preko osebnega digitalnega portala z uporabo trajnostnega indeksa, ki jim pomaga presoditi zaposljivost in nudi pregled področij, kjer so potrebne izboljšave (tj. zdravje, znanje in veščine, motivacija in predanost, ravnovesje delovnega življenja). Na tej osnovi si lahko pripravijo osebni načrt ukrepanja ter nato spremljajo spremembe. Vzporedno s tem lahko delodajalci preko svojega portala in digitalne nadzorne plošče ugotovijo, kje bi lahko dosegli izboljšave znotraj svoje organizacije. S pomočjo pregleda podjetja in usmeritev lahko delodajalci spremljajo učinek izvedenih ukrepov in na portalu tudi predstavijo vsa svoja ravnanja, kar poenostavi nadaljnje izvajanje ukrepov.

Zadnje nadzorno poročilo TNO (2012) izkazuje, da so bili odzivi podjetij kot tudi individualnih uporabnikov glede uporabnosti portala zelo pozitivni, omenjali pa so po meri prilagojen pristop, podane podatke o trajnostni zaposljivosti, različnih vidikih in elementih takšne zaposljivosti ter priročnost portala. Omenjena platforma uporabnikom omogoča tudi, da z drugimi delijo svoje izkušnje in se učijo iz postopkov in dobrih praks, ki jih že izvajajo drugi uporabniki.

Še eno orodje, ki se uporablja kot pomoč za doseganje trajnostne zaposljivosti, je t.i. indeks zmožnosti za delo (WAI). Nizozemsko Ministrstvo za socialne zadeve in zaposlovanje je projekt WAI uvedlo leta 2008 za podporo konceptu zmožnosti ter indeksu kot takemu. Glavni cilj indeksa zmožnosti za delo je spodbuda delodajalcem, da delo prilagajajo posameznikom in njihovem staranju, pa tudi, da poskrbijo za njihovo boljše zdravstveno stanje, veščine in znanje, kot to zahteva opravljanje določenega dela

(Ilmarinen 2005, EK, 2006). Indeks je prvotno razvil Finski inštitut za zdravje pri delu in upošteva več dejavnikov, ki osebi omogočajo dobro opravljanje dela, kar vključuje telesno in duševno zdravje, veščine in motivacijo ter delovno okolje. Indeks vsebuje naslednjih sedem elementov (Gould in sodelavci, 2008):

1. Ocena zmožnosti za delo: trenutna zmožnost v primerjavi z najboljšo v poklicni karieri. Pogosto se uporablja kot ločen kazalnik zmožnosti za delo (0–10 točk).
2. Zmožnost za delo glede na zahteve delovnega mesta (2–10 točk).
3. Število trenutnih bolezni/obolenj, ki jih navaja zdravniška diagnoza (1–7 točk).
4. Ocena zmanjšanja storilnosti zaradi slabega zdravstvenega stanja (1–6 točk).
5. Bolniški dopust v preteklem letu (1–5 točk).
6. Lastna napoved zmožnosti za delo čez dve leti (1, 4 ali 7 točk).
7. Mentalne kapacitete (1–4 točk).

Omenjeno orodje nizozemskim organizacijam in delodajalcem nudi fundacija »Blik op Werk«. Indeks meri tveganja za zdravje in zaposljivost, ki so jim ljudje izpostavljeni na delovnem mestu. WAI vsebuje pet ključnih vidikov:

1. Predanost/motivacija (delavcev do svojega podjetja, vodstva do zaposlenih, itd.).
2. Organizacija.
3. Razvoj (usposabljanje, mobilnost, itd.).
4. Zdravje.
5. Pregledi (zdravstveni pregledi, pregled kariere).

Zbrane podatke se posreduje delodajalcem, ki jih lahko nato primerjajo. Podobno kot to velja za vseživljenjsko učenje, mora organizacija sama pokazati interes za zaposljivost svojih delavcev. WAI nudi nabor orodij za poglobitev znanja in pomoč delodajalcem pri ugotavljanju oz. določanju primernih ukrepov za izboljšave, denimo zdravja in motivacije na delovnih mestih svojih zaposlenih.

Certifikat izkušenj (Ervaringscertificaat) je namenjen izboljšanju zaposljivosti posameznikov in zaposlenih. Pri tem se ugotavlja, kaj so se subjekti doslej naučili, izsledki pa so navedeni in opisani v certifikatu izkušenj (Duvekot, 2010). Ciljna skupina so osebe vseh starosti, ki bi se želele zaposliti ali pa se udeležiti (nadaljnega) usposabljanja oziroma izobraževanja, kot tudi osebe, ki že imajo službo, vendar bi hotele izboljšati svoj položaj na trgu dela. Certifikat priznava veščine, znanje in kompetence, ki so si jih posamezniki pridobili s formalnim, neformalnim in priložnostnim izobraževanjem/učenjem, ter tako nudi boljši uvid v zmožnosti zaposlenih za optimalno ujemanje s poklicnimi profili ali učnimi programi, povezanimi z določenim delovnim mestom. Hkrati omogoča tudi boljšo zaposljivost posameznikov, saj skrajša trajanje nadaljnega usposabljanja oziroma izobraževalnih programov za doseganje nacionalno priznanih kvalifikacij.

Certifikate izkušenj je možno pridobiti od ponudnikov APU (s kratico APU označujemo akreditacije prehodnega učenja), če pa posameznik izgubi službo oziroma začne prejemati nadomestilo za primer bolezni/invalidnosti, si lahko to uredi preko JZZ

(Kenniscentrum EVC, 2015).<sup>4</sup> V prvem primeru si morajo posamezniki sami pripraviti lastno mapo z dokazili o svojem znanju in veščinah (to so lahko spričevala in diplome, priporočila delodajalcev, dokazila o dosežkih, pohvale, itd.). To mapo nato pregleda ponudnik APU, ki utegne zahtevati dodatna pojasnila ali pa izvede dodatne preizkuse. Pridobivanje certifikata izkušenj traja približno 3 mesece. Stroški se razlikujejo od enega ponudnika APU do drugega, odvisni so tudi od obsega mape. Sredstva za plačilo stroškov certifikata je možno pridobiti iz skladov za sektorsko usposabljanje, možno je tudi povračilo teh stroškov oziroma davčna olajšava (kot stroški usposabljanja v najvišjem znesku 500 EUR). Kdor ni prepričan, ali bi si moral pridobiti tak certifikat ali ne, ima možnost posveta s ponudnikom APU, ki mu bo pojasnil, ali bo certifikat zanj/o morebiti koristen. Če ta oseba prejema nadomestilo za primere brezposelnosti, bolezni ali invalidnosti, potem se lahko o tem pomeni s skrbnikom svojega primera pri JZZ in se dogovori za preizkus, ki bo pokazal, ali ta posameznik izpolnjuje pogoje za certifikat izkušenj. Če jih, potem bo vse potrebno in tudi plačilo stroškov certifikata uredil JZZ. Pri tem ni pomembno, ali so se dejavnosti za ponovno vključitev že začele ali ne.

Ena od glavnih prednosti certifikata je, da nudi delodajalcem širši nabor informacij o znanju, veščinah in kompetencah določenega kandidata. Poleg tega je zaradi standardiziranega formata in uradno potrjenega vira (tj. ker je proces podeljevanja certifikata uraden) certifikat izjemno prepoznaven in vsebuje zanesljive podatke, kar je privlačna možnost za delodajalce. Lastnikom certifikatov pa je po drugi strani gotovo koristilo, ko so se pri pripravi mape posvečali svojim veščinam in kompetencam ter se naučili, kako jih kar najbolje predstaviti med pogovorom za zaposlitev. Certifikat izkušenj je lahko še posebej koristen za starejše delavce, saj raziskave stanja med starejšimi brezposelnimi osebami kažejo, da so dejavniki, povezani z dobrim poznavanjem lastnih znanj in veščin, suverenost iskalca zaposlitve med pogovorom za zaposlitev in dobro sestavljen življenjepis med ključnimi dejavniki uspeha, ki pripomorejo k temu, da oseba dobi želeno zaposlitev (ES, 2012).

Podobno kot v drugih državah tudi nizozemski starejši odrasli z visoko izobrazbo navadno ostajajo zaposleni dalj časa (Euwals, Mooij in Vuuren, 2009). Nizozemska beleži porast dostopnosti izobrazbe. K povišani stopnji zaposlenosti starejših odraslih je še zlasti prispevalo povišanje stopnje izobrazbe žensk (Gasiar in sodelavci, 2011). Višja stopnja izobrazbe žensk je imela dvojni učinek na stopnjo zaposlenosti starejših odraslih: ni samo vplivala na stopnjo zaposlenosti žensk samih, temveč tudi na trajanje zaposlitve njihovih partnerjev, ki bodo na trgu dela dejavni dalj časa, če delajo tudi njihove soproge/partnerice (Vuuren in Deelen, 2009). Zadnji podatki kažejo, da se bo ta porast

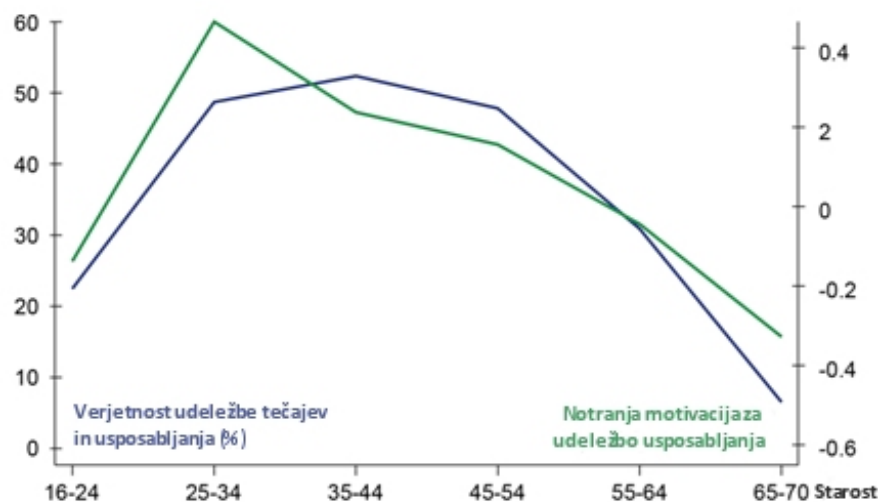
---

<sup>4</sup> V nizozemskem sistemu lahko APU postane katerakoli organizacija pod pogojem, da dela v skladu s kodeksom kakovosti APU, ustreznost pa ocenjuje posebna organizacija za presojo (na Nizozemskem je trenutno 70 ponudnikov APU). Kodeks kakovosti za APU si prizadeva za višjo transparentnost in primerljivost ter boljšo dostopnost APU. Ocenjevanje je treba izvajati na vsakih 18 mesecev ter za vsako področje standardov ponudnika APU (npr. finance ali logistika). Potrjeni ponudniki se lahko vpišejo v Nacionalni register za akreditirane postopke APU na določenem področju ali sektorju.

najverjetneje še nadaljeval. Danes ima 38 % oseb starosti med 25 in 34 leti višjo stopnjo izobrazbe kot njihovi starši, kar je nad povprečjem 32 % na območju OECD (OECD, 2014).

Vendar pa ni pomembno vlagati v ustrezne izobrazbene temelje samo pred vstopom na trg dela, temveč se je treba posvetiti tudi vseživljenskemu učenju med celotno aktivno dobo. Na Nizozemskem je izobraževanje in usposabljanje odraslih močno povezano z zaposlovanjem in zaposljivostjo. To so uradno izpostavili z Zakonom o izobraževanju odraslih in poklicnem izobraževanju (WEB), ki je bil sprejet leta 1996 in se je začel postopno uvajati do leta 2000. Zakon WEB ureja srednje poklicno izobraževanje in izobraževanje odraslih na Nizozemskem, cilj pa je okrepiti povezavo med izobraževanjem in zaposlovanjem. Določa tudi financiranje poklicnega izobraževanja in izobraževanja odraslih ter porazdelitev sredstev po občinah. In čeprav zakon ni posebej namenjen starejšim odraslim, pa poudarja vlogo izobraževanja odraslih za prikrajšane (ranljive) skupine, kot so brezposelne osebe, migranti in starejši odrasli. Študija, ki jo je izvedel Borgans s sodelavci (2011), potrjuje zamisel o močnejši povezavi med vseživljenjskim učenjem in zaposlovanjem. Izsledki kažejo, da se verjetnost udeležbe usposabljanja in priložnosti za učenje rahlo zmanjša po starosti med 35 in 44 leti in precej zmanjša po starosti med 45 in 54 leti. Po drugi strani pa se notranja motivacija za izobraževanje dejansko zmanjša že po starosti med 25 in 34 leti (glejte sliko 2). Vendar je študija pokazala tudi, da je motivacija starejših delavcev za udeležbo usposabljanja in tečajev višja, če usposabljanje nudi delodajalec, ne javne oblasti.

Slika 2: Verjetnost udeleževanja usposabljanj in tečajev v povezavi z notranjo motivacijo za udeležbo po starostnih skupinah, 2010



Vir: Borghans in sodelavci (2011).

Zakon WEB poleg tega predstavlja dober primer, kako poteka uveljavljanje politike na Nizozemskem. Politika se pogosto upravlja na treh ravneh: nacionalni, sektorski in regionalni/lokalni. Medtem ko je vlada odgovorna za širšo opredelitev učnega načrta, pa so občine odgovorne za ustanovitev izobraževalnih ustanov in nudenje izobraževalnih

programov (Krüger in sodelavci, 2014). Sektor ima ključno vlogo pri organizaciji izobraževanja, vezanega na zaposlovanje. Zaradi osredotočanja na usmeritve trga dela je vseživljenjsko učenje zelo tesno povezano s trenutnim delovnim mestom. Zato je prav delodajalec povečini odgovoren za nudenje in tudi financiranje poklicnega usposabljanja.

Vseživljenjsko učenje na delovnem mestu je »vključeno v širok nabor pogodb med socialnimi partnerji in vladnimi ustanovami« (Krüger in sodelavci, 2014, str. 92). Pogodbe med socialnimi partnerji in vlado vsebujejo določbe o davčnih olajšavah za stroške usposabljanja in razvoja. Te pogodbe so posebej prilagojene posameznim sektorjem in predstavljajo del kolektivnih delovnih pogodb (KDP). Na osnovi KDP delodajalci (in včasih tudi zaposleni) vplačujejo prispevke v sektorske sklade za usposabljanje (Scholingsfondsen) in prejmejo delno povračilo od svojega sektorskega sklada, če svojim zaposlenim nudijo usposabljanje. To pomeni, da mora vsakdo prispevati k financiranju možnosti usposabljanja v svojem sektorju, vendar samo tisti, ki tudi dejansko organizirajo programe, lahko koristijo sredstva iz sklada za usposabljanje. Leta 2005 so delodajalci v te sklade vplačali v povprečju 0,67 % skupnih zneskov vseh bruto izplačanih plač, vendar se višina prispevkov razlikuje po sektorjih – od 0 % do 2,57 % (Mooij in Houtkoop, 2005). Sredstva v javnem sektorju se navadno vplačujejo neposredno iz javne blagajne (Van der Meijden in Van der Meer, 2013). Namen teh pogodb je »ohranjati visoko raven veščin in kompetenc osebja v določeni panogi« (Allaart, Bellmann in Leber, 2009). Osnovna zamisel, na podlagi katere so zasnovani sektorski skladi, je ta, da v vsakem sektorju najbolje vedo, kaj potrebujejo in kako usposablјati svoje osebje.

Skladi se močno razlikujejo po strukturi – nekateri so relativno majhni in osredotočeni zgolj na izplačevanje povrnitev stroškov usposabljanja, drugi pa so večji in bolj dejavno sodelujejo pri določanju prednostnih nalog in snovanju politike (Van der Meijden in Van der Meer, 2013). Preglednica 4 kaže, da, čeprav je glavna dejavnost vseh skladov dodeljevanje štipendij, izplačevanje denarja in presoja prošenj za dodelitev štipendij (94%), si večina skladov nalaga tudi odgovornost za uveljavljanje politik, kar pomeni, da izvajajo pravila, dogovorjena v kolektivnih pogodbah ali politikah socialnih partnerjev (93%). Točno določeni posebni cilji skladov so navadno določeni v statutih in se skozi čas prilagajajo razmeram.

#### Preglednica 4: Dejavnosti in cilji sektorskih skladov, 2007

Dejavnosti	% sektorskih skladov
Financiranje dejavnosti (dodeljevanje štipendij, izplačevanje, presoja prošenj za dodelitev štipendij)	94
Uveljavljanje politike (izvajanje predpisov in pravil, določenih v kolektivni pogodbi ali politikah socialnih partnerjev)	93
Storitve za posameznike (informativne in svetovalne dejavnosti)	78
Razvijanje politike (izvajanje lastne politike v okviru ciljev sklada)	65
Druge dejavnosti	14
Cilji	
Spodbujanje dobrih delovnih odnosov znotraj sektorja	68
Vzdrževanje ravni in izboljšave obrtnih znanj in kakovosti storitev	67
Krepitev vezi med izobraževanjem in trgom dela	62
Povečanje dotoka osebja	60
Razvoj poklicnega usposabljanja in/ali tečajev	56
Spodbujanje zadržanja osebja	54
Pospeševanje mobilnosti znotraj sektorja/panoge	37
Povečanje zaposlovanja	20
Spodbujanje medsektorske mobilnosti	14
Drugo	35

Vir: Donker van Heel in sodelavci (2008).

Večina skladov se osredotoča na ohranjanje in izboljševanje znanj in veščin delavcev. Skladi, njihove dejavnosti in osredotočenost so se razvili v več različnih valovih (glejte Donker van Heel s sodelavci, 2008, str. 27). Glavni poudarek nedavnih dejavnosti je bil nedvomno na šolanju (78 %). Druga področja politike so npr. delovni pogoji (61 %), delovna razmerja (55 %) in poklicno usposabljanje (53 %). Zlasti v povezavi s starejšimi delavci je pomembno omeniti tudi področje politike »ponovnega vključevanja« (reintegracije), saj je približno 31 % skladov izvajalo dejavnosti za ponovno vključitev invalidnih ali brezposelnih delavcev – ponujali so alternativne zaposlitve in izvajali prilagoditve delovnih okolij. Študija, ki sta jo opravila Berger in Moraal (2012), je pokazala, da je večina usposabljanj osredotočena na pomoč zaposlenemu pri izvajanju nalog na obstoječem delovnem mestu (60 %), zgolj polovica dejavnosti pa se dejansko posveča izboljšanju veščin in znanja delavcev, da bi ti lahko opravljali drugačne/nove naloge v bližnji prihodnosti. 37 odstotkov skladov si prizadeva za »formalizacijo« neformalnega znanja in priložnostno pridobljenih veščin za boljšo mobilizacijo zaposlenega. Nekateri sektorji nudijo tudi posebne sklade za točno določene ciljne skupine, kot so ženske, nižje kvalificirani delavci ali migranti. V zadnjih nekaj letih se je povečala tudi podpora delavcem, ki zamenjajo sektor (Iller in Moraal, 2013).

Poleg posebnih skladov za sektorje obstajajo tudi t.i. izobraževalni skladi (Oleidingsfondsen), ki nudijo financiranje, ki presega okvire sektorskih skladov. Te sklade financirajo tako javne subvencije kot subvencije EU (ESS) in so namenjeni posrednemu pospeševanju usposabljanja, pa tudi točno določenim projektom. Okoli leta 2010 je to, denimo, veljalo za projekt izboljšav starosti primerne kadrovske politike. Krovni izraz za vse tovrstne sklade so izobraževalni in razvojni skladi (Onderwijs en Ontwikkeling, O&O).

Leta 2007 je obstajalo 140 različnih skladov O&O v 116 sektorjih (Donker van Heel in sodelavci, 2008). Število skladov se stalno spreminja zaradi nastanka novih skladov, združevanja oziroma ukinitve obstoječih skladov. Omenjena študija je pokazala, da je leta 2007 5,9 od 6,9 zaposlenih dejansko bilo udeleženih v določenem skladu, kar je 86 % celotne delovne sile.

Strokovnjaki, ki so podali svoje mnenje za nacionalno poročilo (Gasior in Zolyomi, 2013), se strinjajo, da je po eni strani pomembno socialnim partnerjem naložiti odgovornost za dogovor o strategijah vseživljenjskega učenja ter področje urejati s sektorskimi skladi, saj v sektorjih vedo najboljše, kaj dejansko potrebujejo. Vendar se po drugi strani strinjajo, da mora tudi vlada prevzeti nekaj te odgovornosti, da bi tako nudila podporo obrobnim skupinam in skupinam, ki niso dobro zastopane v sindikatih. Namreč, vse panoge in sektorji nimajo sektorju lastnih prilagojenih izobraževalnih skladov, poleg tega pa vsi sektorji tudi ne priznavajo pomena usposabljanja svojih kadrov. Poleg tega so brezposelne osebe že po definiciji izključene in nimajo dostopa do koristi sektorskih skladov. Pripisani pomen vseživljenjskega učenja je odvisen tudi od narave nalog, ki jih je treba opravljati. Medtem ko je npr. sektor informacijske tehnologije močno odvisen od veščin in znanja osebja, pa drugod ni nujno tako. Vendar Iller in Moraal (2013) poudarjata, da se ponudba in povpraševanje po programih vseživljenjskega učenja povečujeta, če delodajalci, pa tudi socialni partnerji, sindikati in zbornice, igrajo pomembno vlogo v nadaljnjem izobraževanju. Poudarjata tudi vlogo skladov O&O pri procesu institucionalizacije vseživljenjskega učenja na Nizozemskem. Študija, ki jo je izvedel Allaart s sodelavci (2009) in ki primerja nizozemski sistem z nemškim, pritrjuje tem ugotovitvam. Sklep omenjenih študij je, da je institucionalno okolje pomembno in da okvirni pogoji na Nizozemskem krepijo splošno udeležbo pri usposabljanju. To še posebej velja za majhna in srednje velika podjetja ter za starejše zaposlene. V začetni fazi skladov O&O se majhna in srednje velika podjetja niso posluževala teh skladov. Do danes se je to spremenilo, kar je zelo pomemben korak v pravo smer, saj so prav majhna in srednje velika podjetja najpomembnejši delodajalci na Nizozemskem (Iller in Moraal, 2013).

### **Predlagani ukrepi**

Kot smo prikazali z omenjenimi primeri iz treh različnih držav, obstaja veliko različnih načinov, s katerimi lahko vlade poskušajo spodbujati starejše delavce in delodajalce k vlaganju v zaposljivost. Finski program NOSTE je dober primer izjemno široke kampanje, ki si prizadeva vplivati na ravnanje s pomočjo informiranja in spodbujanja zaposlenih in delodajalcev k vlaganju v vseživljenjsko učenje, hkrati pa z nudenjem ciljno usmerjene podpore starejšim delavcem za izboljšanje svojih veščin in znanj. Dejavnosti razširjanja, podobne tistim, ki se uporabljajo pri programu NOSTE, lahko priporočimo tudi za uporabo v Sloveniji, skupaj s finančnimi spodbudami, namenjenimi majhnim in srednje velikim podjetjem ter manj izobraženim delavcem.

Še en ukrep, ki bi ga verjetno lahko uspešno uvedli tudi v Sloveniji, je finski model programov izobraževanja starejših delavcev, ki so prinesli izjemne rezultate. V tem

pogledu je Finska druga najuspešnejša evropska država, takoj za Švedsko: leta 2007 se je 38 odstotkov Fincev, starosti med 55 in 64 leti, udeležilo izobraževalnih programov, medtem ko je bilo tedaj povprečje EU-27 samo 20 odstotkov. Poleg tega je 44 odstotkov ljudi iz starostne skupine 55–64 let menilo, da je zaradi tovrstnega usposabljanja bolj verjetno, da bodo obdržali svoje delovno mesto, 32 odstotkov pa, da bodo zaradi tega verjetno prejeli tudi boljši osebni dohodek (OECD, 2004). Upoštevajoč močno pozitivno povezavo med udeležbo v izobraževalnih programih in verjetnostjo daljše delovne dobe se zdi, da bi bila razširitev programov vseživljenjskega učenja, ki bi bili prilagojeni in natančno usklajeni za izpolnjevanje potreb trga dela v Sloveniji, stroškovno zelo ugoden način za dopolnitev načrtovanja trga delovne sile in spodbud za kasnejše upokojevanje.

Nizozemska shema skladov za usposabljanje je primer sektorskega pristopa h krepitvi usposabljanja ob podpori delodajalcev, ki vključuje nekaj manj posredovanja in sodelovanja vlade kot v nordijskih državah, denimo na Finskem. To je zelo skladno s pristopom trajnostne zaposljivosti, ki se uporablja na Nizozemskem in poudarja, da so za uspeh tovrstnih prizadevanj odgovorni tako delodajalci kot zaposleni.

## Ključna sporočila obravnavanih politik

- Omejevanje dostopnosti zgodnje upokojitve in dvig zakonsko določene starosti za upokojitev v javnem pokojninskem sistemu sta bila ključna dejavnika povečanja zaposlenosti med starejšimi delavci in podaljšanja delovne dobe na Finskem in Nizozemskem.
- Povečanje prožnosti pri časovnem okviru upokojevanja in v odnosu med delom in upokojitvijo je lahko učinkovito orodje politik za podaljšanje dejavne udeležbe starejših delavcev v trgu dela, čeprav učinkovitost finskih delnih pokojnin ni prepričljiva v tem pogledu.
- Ukrepi, s katerimi postane možnost invalidske upokojitve manj privlačna za zaposlene, ter dodelitev večje odgovornosti delodajalcem za vplačila v blagajno invalidskih zavarovanj lahko preprečijo nadomestno možnost uporabe invalidskega zavarovanja in odvrtačajo od zgodnjega odhoda s trga dela, kot so to pokazale nizozemske reforme.
- Združevanje politik s področja trga dela in upokojevanja z javnimi kampanjami, namenjenimi spremembi javnega mnenja o zaposlovanju starejših oseb ter obveščanju in spodbujanju delodajalcev/delavcev k vlaganju v zaposljivost in vseživljenjsko učenje, lahko pomaga pri snovanju boljših načrtov pobud oz. spodbud.
- Tripartitno sodelovanje in zaveze so bili ključnega pomena za uspeh politik in programov, ki so se izvajali v treh preučeni državi.
- Transparentnost ter nenehno spremljanje in presoja so pomembni predpogoji za verodostojen prikaz rezultatov reform.

## Literatura

Allaart, P., Bellmann, L., & Leber, U. (2009). Company-provided further training in Germany and the Netherlands. *Empirical Research in Vocational Education and Training*, 1, 103–121.

Allinger, B. (2011). Austria: Joint public-private local partnerships to cope with recession. EMCC, European Monitoring Centre on Change, Eurofound.

Arnkil, R., Nieminen, J., Rissanen, P., Pitkänen, S., & Lyytinen, S. (2003). Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW). Social Development Company LTD Discussion Paper.

Burg, C. van der & Maurits, E. (2009). Return to work after reassessment, Sustainability of return to work 31/2 and 21/2 years after the decision (v nizozemščini). Astri Group.

Burg, C. van der & Deursen, C. (2008). Final Report: Reassessed ... and then? Client situations 18 months after reassessment, 2005, 2006 (v nizozemščini). Astri Group.

Barth, H. J., Heimer, A. & Pfeiffer, I. (2006). Learning by Example – Best-practice Strategies and Initiatives from 10 Countries. Bertelsmann Stiftung.

Behaghel, L., Crépon, B., & Sédillot, B. (2008). The Perverse Effects of Partial Employment Protection Reform: The Case of French Older Workers. *Journal of Public Economics* 92, 696-721.

Bekker, S., & Wilthagen, L. (2014). Stimulating Job Demand: The Design of Effective Hiring Subsidies in Europe. European Employment Policy Observatory (EEPO) Review.

Berger, K., & Moraal, D. (2012). Tarifliche Weiterbildungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland. *WSI Mitteilungen*, (5), 382–390.

Boot, C.R., Deeg, D.J., Abma, T., Rijs, K.J., van der Pas, S., van Tilburg, T.G., et al. (2014). Predictors of having paid work in older workers with and without chronic disease: a 3-year prospective cohort study. *J Occup Rehabil*, 2014, 24(3): 563-572.

Borghans, L., Fouarge, D., & Grip, A. De. (2011). Een leven lang leren in Nederland (Lifelong learning in the Netherlands).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2014). Social Protection in Austria, 2014.

Burda, M. & Hunt, J. (2011). What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? NBER working paper No. 17187.

Cheron, A. Hairault, J.-O., & Langot, F. (2011). Age-Dependent Employment Protection.

The Economic Journal, 105: 4.

Co-ordination Unit of the Territorial Employment Pacts, Austria, dostopno na: <http://www.pakte.at/>.

Conen, W., Henkens, K. & Schippers, J. (2010) Are Employers Changing Their Behaviour Toward Older Workers? Discussion Paper 03/2010 -021 Network for Studies on Pensions, Ageing and Retirement.

Davidsson, J., & Emmenegger, P. (2012). Insider-Outsider Dynamics and the Reform of Job Security Legislation. V: Bonoli, G., & Natali, D. (ured.) The Politics of the New Welfare State, OUP, 2012.

De Jong, Ph. (2008). Recent changes in Dutch disability policy, APE, Haag, Nizozemska.

De Jong, Ph. et al., (2006). Screening Disability Insurance Applications IFAU Working Paper 2006: 15.

Delsen, L. & Smith, J. (2014). The rise and fall of the Dutch savings schemes. Netspar Discussion Paper No. 02/2014-008.

de Wind, A., Geuskens, G.A., Ybema, J.F., Bongers, P.M., & van der Beek, A.J. (2014). The role of ability, motivation and opportunity to work in the transition from work to early retirement - testing and optimizing the early retirement model. Scandinavian Journal of Work, Environment & Health, 11/2014, 41(1).

Donker van Heel, P., Velden, J. van, Siegert, J., Groenendijk, R., Kogel, M. De, & Since, E. (2008). Hoe werken sectorfondsen?

Dorn, D. & Sousa-Poza, A. (2010). 'Voluntary' and 'Involuntary' Early retirement: An International Analysis, Applied Economics 42(4): 427-438.

Duvekot, R. (2010). European Inventory on Validation of Nonformal and Informal Learning, 2010 Country Report: Netherlands.

ELLN (2011). Dismissal – particularly for business reasons – and Employment Protection, Thematic Report 2011.

ESF Age, dostopno na: <http://www.careerandage.eu/prevsite/>.

Eurofound (1997). Finland launches a five-year national programme for older workers. EIROnline No. 8.

Eurofound (2002). Finland 'leads EU' on older workers policy. EIROnline No. 4.

Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu – European Agency for Safety and Health at Work (OSHA), dostopno na: [https://osha.europa.eu/fop/netherlands/en?set\\_](https://osha.europa.eu/fop/netherlands/en?set_)

language=en

Evropska komisija (2012). Long-term Unemployment. EEO Review 2012.

Euwals, R., Mooij, R. de, & Vuuren, D. van. (2009). Rethinking Retirement. From participation towards allocation.

Finski center za pokojnine, dostopno na: <http://www.etk.fi>.

Finnish Centre for Pensions (2009). Pensioners and Insured in Finland.

Fit2work (2013). Jahresbericht 2013: Information für die Steuerungsgruppe.

Forma, P., et al (2006). Finnish Pension Reform and Intentions of Older Workers to Continue at Work, Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2006: 2.

GAO (2008). Entitlement Reform Process: Other Countries' Experiences Provide Useful Insights for the United States. Report to the Committee on the Budget, U.S. Senate. United States Government Accountability Office.

Gasior, K., Marin, B., Schmidt, A., Vanhuyse, P., Waginger, U., & Zólyomi, E. (2011). Maßnahmen zur Belegung des Arbeitsmarktes für ältere ArbeitnehmerInnen.

Gasior, K., & Zolyomi, E. (2013). National report – the Netherlands.

Göbel, C. & Zwick, T. (2010). Which Personnel Measures are Effective in Increasing Productivity of Old Workers? ZEW Discussion Paper 10–069.

Guardiancich, I. (2015). When a Partial Reform Equilibrium Turns Bad: The Tale of Slovenia's Collapse, Europe-Asia Studies.

Hakola, T. (2002). Economic Incentives and Labor Market Transitions of the Aged Finnish Workforce. VATT research reports 89.

Hakola, T. (2004). Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. Working papers 9, Helsinki: Finnish Centre for Pensions.

Henkens, K. (2005). Stereotyping older workers and retirement: The managers' point of view. Canadian Journal on Ageing, 24(4), . 353–366.

Hofmarcher, M., Schulmann, K., Winkelmann, J., Zolyomi, E. & Rodrigues, R. (2013). Country report: Austria. Data Mapping Project of the Joint Programming Initiative "More Years, Better Lives – The Potential and Challenges of Demographic Change".

Houtman, I. (ured.) (2012). Work Life in the Netherlands. TNO Monitoring Program on Work & Employment, supported by the Dutch Ministry of Social Affairs and Employment.

Hulkari, K. & Paloniemi, S. (2008). The NOSTE programme promoting lifelong learning for low educated older workers in Finland. V: Innovative learning measures for older workers. Cedefop Panorama Series, 159. Luxemburg.

Huttunen, K., Pirtilla, J. & Uusitalo, R. (2009). The Employment Effects of Low-Wage Subsidies, University of Tampere: Labor Institute for Economic Research, Discussion Paper 254.

Hytti, H. (2008). Disability policies and employment – Finland compared with the other Nordic Countries. Kela, Social Security and Health Research: Working Papers 62/2008.

Hytti, H., & Nio, I. (2004). Monitoring the Employment Strategy and the Duration of Active Working Life. Helsinki: Social Insurance Institution Finland, Working paper 38/2004.

Iller, C., & Moraal, D. (2013). Kollektive Vereinbarungen in der Steuerung betrieblicher Weiterbildung. Beispiele aus den Niederlanden und Deutschland. Magazin Erwachsenenbildung.at, (18).

Ilmakunnas, S. & Takala, M. (2005). Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland. The Geneva Papers, 2005, 30, 674-692.

Järnefelt, N. (2010). Education and Longer Working Lives: A longitudinal study on education differences in the late exit from working life of older employees in Finland, Finnish Centre for Pensions, Studies 2010: 1.

Kautto, M. & Bach-Othman, J. (ured.) (2010). Disability and employment– lessons from reforms, Finnish Centre for Pensions, Reports 2010: 4.

Kenniscentrum EVC, dostopno na: <http://www.kenniscentrumevc.nl/>.

Koning, P.W.C. (2005). Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands. CPB Discussion Paper 3.

Korkeamäki, O. & Kyrrä, T. (2009). Institutional rules, labour demand and disability programme participation. Finnish Centre for Pensions Working Papers 2009: 5.

Krüger, K., Alvarez, M., Czismadia, P., Duch, N., García, J., Hamburg, I., Stogr, J. (2014). Social Effectiveness of Tertiary Education for Adults in Mid-life. Barcelona.

Lazear, E. (1981). Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions. American Economic Review 71, 4: 606-620.

Lazear, E. (1990). Job Security Provisions and Employment. Quarterly Journal of Economics 105: 3, 699-726.

Lazear, E. (2011). Wages, Productivity and Retirement. *International Tax and Public Finance*, 18: 17- 35.

Lechner, F., Schmatz, S. & Wetzel, P. (2014). In depth analysis of various issues concerning female labour market participation and employment of older workers, Austria. *European Employment Policy Observatory (EEPO)*.

Ministrstvo za izobraževanje in kulturo (2010). *Noste Programme 2003-2009: Final Report*. Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland. 2010: 8.

Ministrstvo za delo (2003). *Preparing for the labour market change caused by the baby boom generation*. The final report of the project. Helsinki: Labour Administration Publication.

Ministrstvo za socialne zadeve in zdravje (2004). *The Veto Programme 2003-2007*. National action programme on extending working life, well-being at work and rehabilitation, Tampere: Ministry of Social Affairs and Health.

Ministrstvo za socialne zadeve in zdravje (2009). *Final report of the Veto programme 2003-2007, (Summary)*, str. 7-10, dostopno na: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=39503&name=DLFE-8509.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-8509.pdf)

Ministrstvo za socialne zadeve in zdravje (2010). *Occupational safety and health in Finland*, Helsinki: University Press, dostopno na: [http://www.stm.fi/en/social\\_and\\_health\\_services/health\\_services/occupational\\_health](http://www.stm.fi/en/social_and_health_services/health_services/occupational_health)

Mooij, A. De, & Houtkoop, W. (2005). *Scholing op afspraak: sectorale scholingsafspraken en stand van zaken O&O-fondsen*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

OECD (2014). *Education at a Glance 2014*. Netherlands Country Note.

OECD (2014). *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014*. Pariz, OECD.

OECD (2012). *Thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers: The Netherlands*. Pariz, OECD.

OECD (2011). *Help wanted? Providing and paying for long-term care*, OECD: Pariz.

OECD (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, A synthesis of Findings Across OECD Countries*, OECD, Pariz.

OECD (2009). *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. Sweden: Will the recent reforms make it?*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD, Pariz.

OECD (2006). *Live Longer, Work Longer*. Pariz, OECD.

- OECD (2004). Ageing and Employment Policies: Finland, OECD, Pariz.
- OECD (2004). Economic Survey Finland, Pariz: OECD.
- OECD (2003). Transforming Disability into Ability. Policies to promote work and income security for disabled people. OECD Book.
- Prinz, C. & Thompson, W. (2009). Sickness and disability benefit programmes: What is driving policy convergence? *International Social Security Review*, zvezek 62, 4, 41-61.
- Reeuwijk, K.G., De Wind, A., Westerman, M.J., Ybema, J.F., Van Der Beek, A.J., & Geuskens, G.A. (2013). All those things together made me retire: Qualitative study on early retirement among Dutch employees. *BMC Public Health* 2013, 13(1).
- Rohwedder, S. & Willig, R.J. (2010). Mental Retirement. *Journal of Economic Perspectives* 24(1): 119- 138.
- Saint-Paul, G. (2009). Does the Welfare State Make Older Workers Unemployable? Bonn, IZA Discussion paper no. 4440.
- Saint-Paul, G. (2004). Why Are European Countries Diverging in their Unemployment Experience? *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 49-68.
- Saint-Paul, G. (2002). The Political Economy of Employment Protection. *Journal of Political Economy*, 110(3), 672-704.
- Saint-Paul, G. (2000). *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press.
- Saint-Paul, G. (1998). A Framework for Analyzing the Political Support for Active Labor Market Policy. *Journal of Public Economics* 67(2): 151-165.
- Salonen, J. & Takala, M. (2011). Working career and income of part-time pensioners in Finland. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2011: 2.
- Schaapman, M. (2011). The Netherlands: Joint public-private local partnerships to cope with recession, Eurofound Observatory EMCC.
- Scopetta, A. (2004). European Initiatives for Social Integration into the Labour Market: Partnerships as important instruments for strengthening regional development and labour market policies. Center za socialne inovacije, Dunaj.
- Skirbekk, V. (2008). Age and Productivity Capacity: Descriptions, Causes, and Policy. *Ageing Horizons*, 8, 4-12.
- Skugor, D. & Bekker, S. (2012). EEO Review: Employment policies to promote active ageing, 2012: The Netherlands. European Employment Observatory.

Sonsbeek, J.M. van, & Gradus, R.H.J.M. (2006). A Microsimulation Analysis of the 2006 Regime Change in the Dutch Disability Scheme, *Economic Modelling*, 23, 427-456.

Stichting van de Arbeid (2007). What is a Health and Safety Catalogue? TNO (2013) Evaluation and monitoring report 2012 (Inzicht Ininzetbaarheid Nationaal Inzetbaarheidsplan Monitorgegevens 2012).

Tuominen, E. (2007). The Role of Pension Policy in Promoting Longer Working Careers of Older People. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2007: 3.

Tuominen, E. (2013). Flexible Retirement in Finland. Elaketurvakeskus: Finnish Centre for Pensions.

Tuominen, E. & Takala, M. (2006). Ageing Workforce and Employers. Attitudes to Employment of Older Persons The Case of Finland. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2006: 5.

Ybema, J.F., Geuskens, G. & Oude Hengel, K. (2009). Oudere werknemers en langer door- werken: Secundaire analyses op NWSC. NWCS-Cohortstudie en WEA, Hoofddorp/Heerlen, TNO/CBS.

van der Werff, S., M. Volkerink, A. Heyma & P. Bisschop (2012). Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk [What makes older workers attractive], SEO Report No. 2012-63, SEO Economic Research, Amsterdam.

van Dalen, H., Henkens, K. & Scippers, J. (2010). How do employers cope with an ageing workforce? Views from employers and employees. *Demographic Research*, 22/23.

Van Der Burg, C. & Prins, R. (2010). Employment instead of benefit receipt? Process and outcomes of reassessment of Dutch disability benefit recipients. *European Journal of Social Security*, 12 (2), 144-155.

Van der Meijden, A., & Van der Meer, M. (2013). Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: van pepernoten naar spekkoek. Epertisecentrum Beroepsonderwijs.

Van Oorschot, W. (2010). Disability benefit reforms in the Netherlands 1980–2006, Retrenchment and reconstruction. V: M. Kautto and J. Bach-Othman (ured.) (2010). Disability and employment – lessons from reforms, Finnish Centre for Pensions, Reports 2010: 4.

Van Sonsbeek, J.M. (2010). Estimating the long-term effects of recent disability reforms in the Netherlands.

Van Vliet, A. & Venema, A. (2011). Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi. Hoofddorp: TNO, 2011.

Von Below, D. & Thoursie P.S. (2010). Last-in, First Out? Estimating the Effect of

Seniority Rules in Sweden. *Labor Economics* 17(6): 987-997.

Vuuren, D. van, & Deelen, A. van (2009). De participatiegroei van ouderen verklaard. *Economisch Statistisch Berichten*, 94(4551), 10–12.

Werder, M. & Thum, E. (2014). *Active Ageing in Finland*. CEPS, Brussels: MOPACT National Report.

Zandvliet, K. et al (2011). *Werkgeversbenaderingen van UWV gericht op het aannemen ouderen*, UWV, Directie Strategie, Beleid, Kenniscentrum (SBK).