



PODALJŠANO ZAPOSLOVANJE IN ODLOŽENO UPOKOJEVANJE

Delovni sklop 3

Avtorji:

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

Ljubljana, oktober 2015



Inštitut za ekonomska raziskovanja
Institute for Economic Research

Kazalo

1. Uvod	3
2. Definicija aktivnosti podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja	5
3. Argumentacija problema.....	5
4. Definiranje namena in strateškega cilja	9
5. Predlog ukrepov in aktivnosti.....	10
6. Prioritete na področju	20
7. Kazalniki.....	22
8. Predlog časovnega okvira	22
9. Zaključek.....	23

1. Uvod

Zaradi leta trajajočega zniževanja rodnosti, zmanjševanja smrtnosti oz. daljšega trajanja življenja se še posebej v razvitem svetu srečujemo s pospešenim procesom staranja prebivalstva ter s spremembami in težavami, ki so s tem povezane. Tudi za Slovenijo velja, da se prebivalstvo pospešeno stara. Na to vplivajo demografski dejavniki, kot so rodnost, umrljivost in migracije, ki skupaj določajo gibanje števila prebivalstva. Tako se hitro povečuje delež prebivalstva starejšega od 65 let in zmanjšuje delež prebivalstva v aktivni dobi. Tudi demografske projekcije kažejo (EUROPOP2013 – osnovna varianta) na nadaljnji dvig življenjskega pričakovanja ob rojstvu. Tako naj bi se ženskam življenjsko pričakovanje ob rojstvu povišalo s 83,1 leta v letu 2013 na 85,4 v letu 2030 in nadalje na 88,9 v letu 2060. Za moške pa naj bi se povišalo s 77,2 v letu 2013 na 80,0 v letu 2030 in nadaljnje na 84,3 let v letu 2060. V obdobju od leta 2013 do 2060 naj bi se torej življenjsko pričakovanje ob rojstvu za ženske povišalo za 5,6 let, za moške pa za 7,2 let. Število prebivalstva bo tekom obdobja projekcij nekoliko poraslo, do leta 2060 pa upadlo nazaj na približno isto raven, kot je bilo v letu 2013. Glede gibanja števila prebivalstva Eurostatove projekcije napovedujejo torej zgolj minimalne spremembe.

Velike spremembe pa se obetajo v starostni strukturi prebivalstva, in sicer glede deleža delovno sposobnega prebivalstva (20-64 let) in deleža starejših (starih 65 let in več). V letu 2013 so delovno sposobni predstavljali slabi dve tretjini (63,4 %) vseh prebivalcev, ta delež pa naj bi se do leta 2050 zmanjšal na zgolj eno polovico (50,5 %) vseh prebivalcev in se na tej ravni ustalil. Na drugi strani pa naj bi se delež starejših (stari 65+) povišal s 17,3 % v letu 2013 na kar 29,9 % vseh prebivalcev v letu 2050 in se nato na tej ravni ustalil. Delež starejših prebivalcev se bo torej v prihodnjih 35 letih skoraj podvojil, kar bo imelo številne posledice na povečanje potreb in izdatkov za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in za druge, s staranjem povezane izdatke (vprašanje vzdržnosti socialnih sistemov), negativen bo lahko tudi vpliv na odnose med posameznimi generacijami.

Staranje prebivalstva prinaša pomembne izzive na ravni posameznika, podjetij in celotne družbe. Staranje prebivalstva bo tako imelo tudi velik vpliv na slovensko gospodarstvo, saj staranje delovne sile in druge družbene spremembe pred organizacije, zaposlene in vse socialne partnerje postavlja številne izzive prilagoditve (starajoča delovna sila, pomanjkanje delovne sile, medgeneracijske razlike, novi načini poslovanja, novi trgi). Staranje prebivalstva ob upoštevanju drugih družbenih sprememb (npr. klimatske spremembe, disruptivne tehnologije, politične spremembe) zahteva dvig stopnje delovne aktivnosti pri starejših (starih od 55 do 64 let, oziroma celo v skupini 55-74 let), kar zahteva aktivnosti na področjih:

- podaljšanega zaposlovanja ter
- odloženega upokojevanja.

Medtem ko se aktivnosti podaljšanega zaposlovanja dotikajo predvsem ukrepov na trgu dela, kakor tudi dobrih praks na podjetniški, sektorski in teritorialni ravni (regionalni/lokalni), so aktivnosti odloženega upokojevanja v veliki meri povezane s spremembami pokojninskega sistema. Pri tem se postavljajo številna vprašanja:

- Kateri ukrepi so ustrezni (potrebni): vsebina, ciljna skupina, trajanje ukrepov, potrebna sredstva, sinergija z ostalimi ukrepi?
- Kje je potrebna intervencija države, kaj pa prepustiti delodajalcem oziroma delojemalcem?
- Ali potrebujemo celovite (raven podjetja, sektorja, regije) ali posamezne ukrepe?
- Ali morajo biti starejši edina ciljna skupina posameznega ukrepa (ciljni ukrepi za starejše zaposlene/brezposelne) ali je smiselno problematiko starejših reševati preko celovitih ukrepov?
- Ali je možno narediti prioriteto med ukrepi in posamezno ciljno skupino (starejši brezposelni, starejši zaposleni)?
- Na kateri ravni je smiselno izvajati ukrepe: nacionalna, regionalna, sektorska?
- Katera druga področja se najbolj dotikajo politike trga dela (večsektorski pristop)?
- Kako odpraviti negativne predsodke do starejših pri delodajalcih, starejših zaposlenih/brezposelnih in v družbi kot celoti?
- Kako povezati podaljšano zaposlovanje (ukrepi trga dela) in odloženega upokojevanja (pokojninski sistem)?
- Kakšno pokojninsko reformo potrebujemo, da bo spodbudila odloženo upokojevanje (parametrična reforma ali reforma samega sistema, ukrepi za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti sistema, primerna višina pokojnine, vloga solidarnosti v sistemu, spodbude na strani delodajalcev in na strani delojemalcev za ohranitev zaposlenih starejših)?
- Ali bi bilo potrebno obdržati možnost predčasnega upokojevanja?
- Ali je slovenska družba ustrezno informirana o demografskih trendih, značilnostih pokojninskega sistema, družbenih izzivih?
- Ali imamo ustrezne strokovne podlage za pravočasni odziv na izzive?
- Ali pozitivna diskriminacija (zaščita starejših zaposlenih) vodi k odpuščanju in ali so starejši zaposleni zaradi obstoječega plačnega sistema za delodajalce predragi?

V okviru projekta »Aktivno in zdravo staranje v Sloveniji« smo pripravili analizo stanja starejših na slovenskem trgu dela in identificirali področja, na katerih je potrebno ukrepanje za izboljšanje položaja starejših na trgu dela. Analizirali smo obstoječe ukrepe v Sloveniji in v primerljivih državah (Avstrija, Finska, Nizozemska) ter predlagali ukrepe s katerimi bomo zvišali stopnje delovne aktivnosti med prebivalci, starimi 55-64 let. Omenjeni dokument ne vsebuje predlogov reforme pokojninskega sistema, saj je to odgovornost delovne skupine vlade, ki bo pripravila belo knjigo o reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Bela knjiga bo podlaga za javno razpravo o mogočih ukrepih za vzdržnost pokojninskega sistema in bo pripravljena v letu 2016. V okviru »Aktivno in zdravo staranje v Sloveniji« smo pripravili demografske projekcije (scenarije) in ocenili njihov vpliv na vzdržnost obstoječega pokojninskega sistema, predlagamo tudi stalne aktivnosti, s katerimi bi izboljšali proces priprave in izvajanja reforme pokojninskega sistema.

Pri pripravi dokumenta so sodelovali številni deležniki, tako iz strani socialnih partnerjev, kakor tudi strokovne in splošne javnosti. Organizirali smo štiri konference, kjer so bili predstavljeni rezultati dela in predstavljeni ukrepi, ki smo jih preverili z udeleženci na delavnicah. Organizirali smo tudi delavnice/sestanke z mladimi, prekernimi delavci, upokojenci, sindikati (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije) in delodajalci (GZS). O rezultatih dela smo redno informirali naročnike (MDDSZ, MZ), končni dokument je bil tudi evalviran in pozitivno ocenjen s strani zunanjega evalvatorja.

2. Definicija aktivnosti podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja

Z aktivnostmi podaljšanega zaposlovanja spodbujamo delodajalce, delojemalce in državo, da zagotavljajo ustrezne delovne pogoje in spodbujajo uporabo, vzdržujejo ter nadgrajujejo delovne zmožnosti (znanje, veščine in kompetence) zaposlenih in tako podaljšujejo zaposlitveno dobo. Z aktivnostmi na področju odloženega upokojevanja spodbujamo odlaganje odločitve o upokojitvi v korist daljše aktivne udeležbe na trgu dela. Torej govorimo:

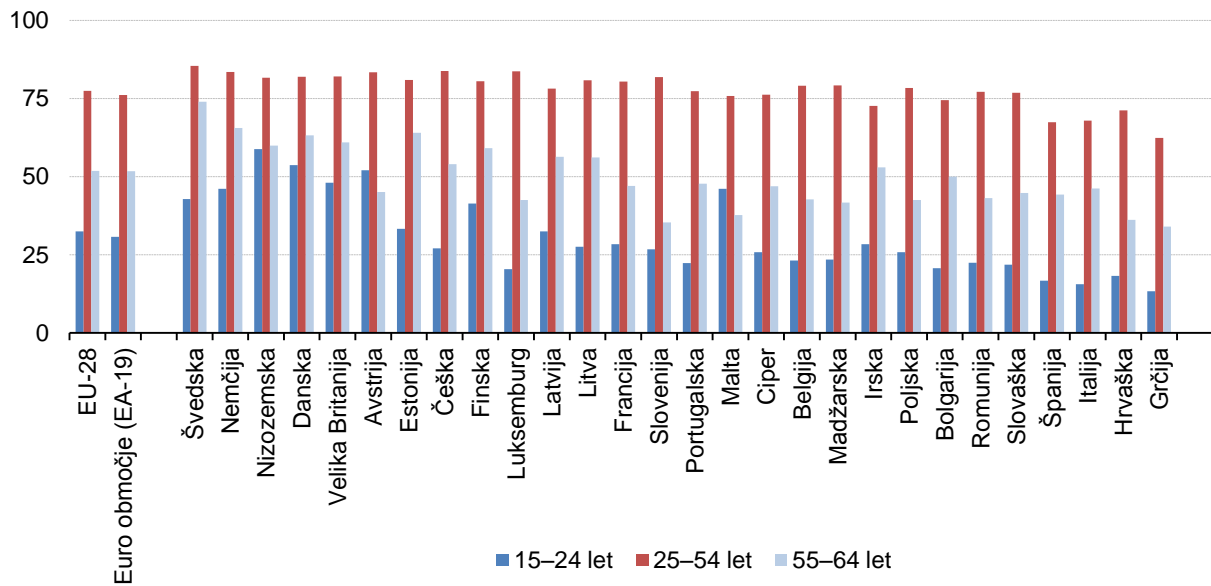
- o starejših, zaposlovanju, pogojih dela, kasnejšem izstopu s trga dela, višji zaposljivosti, vendar tudi o mladih (vstop na trg dela, študentsko delo, prekarne oblike dela) in srednji generaciji (25-54),
- o zdravju starejših zaposlenih, usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja, izobraževanju, usposabljanju, pogojih dela, medgeneracijskem sodelovanju, ...
- o delodajalcih, delojemalcih in o državi,
- o pokojninskem sistemu (primerna pokojnina, starost ob upokojitvi, solidarnost, ...) in
- o odgovornosti ključnih deležnikov pri načrtovanju in izvedbi potrebnih reform ter o povezavah med njimi.

3. Argumentacija problema

Slovenija sodi v skupino držav, ki so bile najbolj prizadete z ekonomsko in finančno krizo v obdobju 2008-2013. Stopnja delovne aktivnosti v EU-28 za osebe, stare od 15 do 64 let, je bila po anketi o delovni sili v EU leta 2014 64,9 %. Medtem ko je bila le-ta v Sloveniji v še leta 2011 nad povprečjem EU-28, pa je leta 2014 znašala 63,9 %, kar je za eno odstotno točko pod povprečjem EU-28. V tem obdobju so se v EU-28 poslabšale predvsem zaposlitvene možnosti moških, kar je v veliki meri povezano z zmanjšanjem obsega v dejavnostih, ki pretežno zaposlujejo moške z nižjo izobrazbo (npr. gradbeništvo). Podobne trende beležimo tudi v Sloveniji. Tako se je povečal delež brezposelnih moških, brezposelnih mladih, iskalcev prve zaposlitve in dolgotrajno brezposelnih, kjer se trajanje brezposelnosti podaljšuje s starostjo brezposelnih. Starejši in manj izobraženi so na trgu dela vse manj konkurenčni. Za Slovenijo je v primerjavi z ostalimi članicami EU značilen zelo pozen vstop na trg dela (dolgo izobraževanje, visok delež generacije v terciarnem izobraževanju, nezadostna usklajenost izobraževalnega in gospodarskega sistema, pomanjkanje delovnih mest) in hiter izstop s trga dela (nizka povprečna upokojitvena starost v primerjavi z drugimi državami, povprečna doba prejemanja pokojnine se podaljšuje, razmerje med zavarovanci in upokojenci je izjemno nizko in se še nadalje znižuje, znižuje se razmerje med starostnimi pokojninami in plačami).

Stopnja delovne aktivnosti pri starejših (starih od 55 do 64 let) se je kljub finančni in gospodarski krizi zelo hitro višala (podobno kot pri ženskah). Ta stopnja je v EU-28 leta 2014 dosegla 51,8 %, pri čemer se je višala vsako leto od leta 2002 (začetek časovne vrste za EU-28).

Slika 1: Stopnje delovne aktivnosti v državah EU-28 leta 2014 glede na starostno skupino



Vir: Eurostat.

Leta 2014 je bila stopnja delovne aktivnosti pri starejših v dvanajstih državah članicah EU-28 višja od 50 %, daleč najvišja je bila na Švedskem (74,0 %), medtem ko je bila v Sloveniji 35,4 %, kar je druga najnižja med vsemi članicami EU¹ in zahteva ustrezno ukrepanje.

Stopnja delovne aktivnosti med prebivalci Slovenije v starosti 55–64 let se razlikuje po:

- Sektorjih: visok delež starejših nad 55 let v dejavnostih »Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo«, »Oskrba z električno energijo, plinom in paro, oskrba z vodo«, »Ravnanje z odpadki in odpadki, saniranje okolja« in »Poslovanje z nepremičninami«. Narašča tudi delež starejših v predelovalnih dejavnostih, predvsem v C11 (Proizvodnja pijač) in tudi v C17 (Proizvodnja papirja).
- Obliki zaposlitve: višji delež starejših nad 55 let med samozaposlenimi kot med zaposlenimi.
- Regijah: obstojijo tudi precejšnje razlike med regijami, kjer po visokem deležu starejših nad 55 let med delovno aktivnim prebivalstvom izstopajo Obalno-kraška, Pomurska in Podravska regija.

Zaradi hitrega staranja prebivalstva v Sloveniji, ki se bo glede na demografske projekcije še bolj intenzivno nadaljevalo v prihodnje, je dolgoročna vzdržnost sistemov, financiranih na načelu sprotnega kritja, problematična. To velja za vzdržnost pokojninskega sistema, zdravstvenega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe. Projekcije prihodkov in odhodkov pokojninskega sistema so bile izdelane z ustrezno prilagojeno različico dinamičnega pokojninskega modela v obliki scenarijev ob različnih predpostavkah demografskih parametrov, pogojev upokojevanja in makroekonomskih spremenljivk, ki v največji mogoči meri temeljijo na priporočilih Evropske komisije². Rezultati oz.

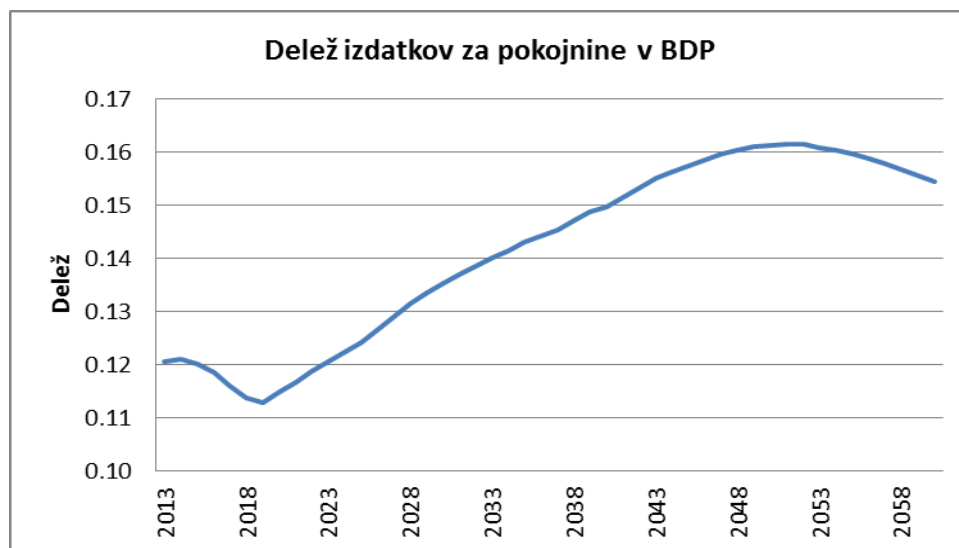
¹ Leta 2013 je bila stopnja delovne aktivnosti starejših v Sloveniji najnižja, v letu 2014 je imela nižjo le Grčija.

² Mikrosimulacijski pokojninski model temelji na vzorcu povezanih statističnih in administrativnih baz podatkov približno 112.000 posameznikov, ki živijo v približno 40.000 gospodinjstvih. Kalibriran je na leto 2010, za katerega reproducira dejanske vrednosti posameznih ključnih spremenljivk. Za potrebe priprave projekcij smo uporabili zadnje dosegljive predpostavke EUROSTAT-a oziroma Evropske komisije (demografske projekcije, rast produktivnosti dela, stopnje brezposelnosti, stopnje aktivnosti).

projekcije zajemajo obdobje do leta 2060 in so izraženi v odstotku bruto domačega proizvoda posameznega leta iz tega obdobja.

Rezultati kažejo, da naj bi se izdatki za pokojnine kot delež v BDP v obravnavanem obdobju povečali za 3,4 odstotne točke; od 12,06 odstotka v letu 2013 na 15,45 odstotka BDP v letu 2060. Že v letu 2013 je država Slovenija iz državnega proračuna zaradi prenizkih zbranih prispevkov (in priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod posebnimi pogoji) zagotavljala sredstva za izplačilo pokojnin v višini 3,41 % BDP. Ta delež države bo ob predpostavki, da se pokojninski zakon ne bo spremenil, v letu 2060 znašal kar 7,31 %. V praksi si takšnega razvoja dogodkov ne moremo privoščiti in pričakujemo lahko, da bo nova pokojninska reforma odpravila ali vsaj pomembneje omilila pričakovano poslabšanje stanja pokojninske blagajne. Brez nadaljnjih sprememb pokojninske zakonodaje bi začel tekom 2020-ih let delež javnofinančnih izdatkov za pokojnine, izraženih v odstotku BDP, hitro naraščati, medtem ko bi bili prihodki pokojninske blagajne približno konstantni.

Slika 2: Delež izdatkov za pokojnine v BDP do leta 2060



Vir: Analitsko poročilo DP3 projekta AHA.SI, 2015.

Analiza dobljenih rezultatov je pokazala, da obstoječi pokojninski sistem dolgoročno ni javnofinančno vzdržen, zato je treba v doglednem času (do leta 2020) pripraviti novo pokojninsko reformo. Hkrati pa se moramo zavedati dejstva, da predstavlja primanjkljaj pokojninske blagajne že danes problem, ki se bo samo še povečeval brez ustreznih nujnih ukrepov na področju pokojninskega sistema. Ob tem se torej postavlja vprašanje, kaj predstavlja vzdržen pokojninski sistem, kako ga zagotoviti in hkrati dosegati cilj primernih pokojnin. Priprava, uvedba in polna uveljavitev pokojninske reforme, poleg izračunov in konsenza deležnikov, zahteva čas. Na razpolago imamo naslednje možnosti:

- Povišanje starosti ob upokojitvi in daljše ostajanje v zaposlenosti.
- Zvišanje prispevkov.
- Zniževanje višine pokojnin (kombinacija s shemami dodatnega naložbenega varčevanja).

- Kombinacija zgornjih ukrepov.

Ne glede na smer reforme bomo morali zvišati stopnjo delovne aktivnosti pri starejših (starih od 55 do 64 let oziroma v prihodnosti do 74 let), kar bo zahtevalo podaljšano zaposlovanje in odloženo upokojevanje³.

Opravljenе analize in aktivnosti (konference, delavnice) so pokazale, da je nizka stopnja delovne aktivnosti med prebivalci Slovenije v starosti 55-64 let posledica:

- Zgodnjega upokojevanja: osamosvojitve je povzročila propad podjetij in predčasno upokojevanje; v preteklosti veliko predčasnih upokojitev zaradi pogojev dela (beneficiran staž); alternativne oblike predčasnega upokojevanja (npr. invalidsko upokojevanje).
- Stečajev podjetij: pogost prehod iz brezposelnosti v upokojitev. Podjetja »izkoriščajo sistem« in dve leti pred izpolnjenimi pogoji za upokojitev starejše delavce pošljejo na Zavod za zaposlovanje (lahko tudi tri ali celo 4 leta prej, le da po dveh letih dobijo plačane le prispevke, brez nadomestila). To je večinoma zahteva delodajalcev, včasih pa tudi želja bodočih upokojencev.
- Nizke izobrazbene strukture starejših: v zadnjih letih se izboljšuje zaradi vključenosti odraslih v srednješolsko izobraževanje in demografskega učinka (prehajanje mlajših, bolj izobraženih skupin prebivalcev v višje starostne skupine).
- Pomanjkanja sodobnih kompetenc: nizka vključenost v izobraževanja in usposabljanja, zniževanje vključenosti starejših v vseživljenjsko učenje. Problemi so tako na ravni delodajalcev, ki ne napotujejo starejših zaposlenih na dodatno usposabljanje, nezainteresiranost starejših za dodatno usposabljanje ter v zadnjih letih zmanjšanje javnih sredstev za izobraževanje odraslih.
- Negativnega odnosa delodajalcev do starejših zaposlenih (predsodki), saj se prispevek starejših ocenjuje skozi starost in ne skozi dejansko aktivnost (izkušnje, lojalnost), tudi v javnem sektorju (npr. ZUJF).
- Neustreznih pogojev dela za starejše: neustrezno oz. starejšim neprilagojeno delovno okolje; neustrezna organizacija dela; negativen vpliv na zdravje starejših.
- Nezaželenih spodbud za podaljšanje delovne aktivnosti po izpolnitvi minimalnih pogojev za upokojitev.
- Nefleksibilnega trga dela za starejše: pri izboru novih sodelavcev se praviloma daje prednost mlajšim kandidatom; odpuščanja starejših v procesih prestrukturiranja, prekarna zaposlitev mlajših.
- Zniževanje vključenosti starejših v aktivno politiko zaposlovanja.

³ Raziskava Eurobarometer iz leta 2011 kaže, kako zelo se po državah razlikujejo definicije pojmov »mlad« in »star«. Na Malti, Portugalskem in Švedskem za mlade štejejo ljudi, mlajše od 37 let, na Cipru in v Grčiji pa so to ljudje, stari do 50 let. Povprečno Evropejci menijo, da začnemo veljati za stare tik pred 64. letom, po starosti 41,8 let pa ne veljamo več za mlade. Mnenja se razlikujejo tudi po starosti in spolu – ženske menijo, da se starost začne nekoliko pozneje, kot mislijo moški (pri 65 letih po mnenju prvih in 62,7 letih po mnenju slednjih). The Economist Intelligence Unit, OECD, poroča, da je v skandinavskih državah, v Švici, na Islandiji kakor tudi v nekaterih neevropskih državah (ZDA, Japonska, Nova Zelandija, Čile, Izrael) stopnja delovne aktivnosti v obdobju od 65 do 69 let zelo visoka in narašča, kar kaže, da je človekovo zdravstveno stanje še vedno relativno stabilno in omogoča delovno aktivnost. Narašča tudi stopnja delovne aktivnosti v obdobju od 70 do 74 let.

Dodatne težave so:

- Medgeneracijska nasprotja: nezaupanje med starejšimi in mladimi zaposlenimi; razširjeno mnenje, da starejši jemljejo delovna mesta mlajšim.
- Javni sektor predstavlja negativen zgled obravnave starejših zaposlenih (»prisilno« upokojevanje; zaposleni kot strošek).
- Udeležba upokojencev v sivi ekonomiji: neloyalna konkurenca zaposlenim in iskalcem zaposlitve; oškodovanje državnega proračuna.

Dodatne izzive predstavljajo:

- Novi načini dela: disruptivne tehnologije, ki zahtevajo ustrezno usposobljenost zaposlenih, manjšo potrebo po zaposlenih, izginjanje določenih poklicev, rast brez novih delovnih mest (»*jobless growth*«).
- Družbeni izzivi: klimatske spremembe, politični pretresi, vključno s političnimi/ekonomskimi migracijami, pomanjkanje naravnih virov, globalizacija.
- Regionalne razlike: največji delež starejših je praviloma v regijah, ki so gospodarsko najmanj razvite (Pomurska, Podravska, Koroška, Notranjsko-kraška, Zasavska), gospodarske težave se pogosto koncentrirajo na posameznih lokacijah (npr. Bela krajina in Kočevsko, Posočje).

4. Definiranje namena in strateškega cilja

Namen ukrepov aktivnega in zdravega staranja je podaljševanje delovne dobe in zagotavljanje javno-finančne vzdržnosti pokojninskega sistema ob primernih pokojninah.

Glavna (strateška) cilja sta:

- **Zvišanje stopnje delovne aktivnosti med prebivalci, starimi 55-64 let.**
- **Javno-finančna vzdržnost pokojninskega sistema in primerne pokojnine.**

Dvig stopnje delovne aktivnosti starejših zagotavlja vsaj trojno korist⁴:

- Zmanjšuje vplive demografskih sprememb na gospodarski razvoj.
- Zmanjšuje vpliv na obseg javnih sredstev, ki je namenjen izplačilu pokojnin, in povečuje davčne prihodke.
- Omogoča delodajalcem potreben čas, da prilagodijo lastno poslovanje.

Dvig stopnje delovne aktivnosti ima tudi posredne učinke na nacionalni, organizacijski in individualni ravni. Da bi dosegli dvig stopnje delovne aktivnosti starejših, pa je potrebna znatna družbena sprememba, ki vključuje javno intervencijo, podjetja (zasebna, javna), znanost in predvsem posameznike. V zadnjih letih večina razvitih držav vlaga precejšnje napore v dvig stopnje delovne aktivnosti starejših. Nekatere države so bolj uspešne od ostalih (npr. Nemčija, Švedska, Nizozemska), vendar je v omenjenih državah opaziti postopen dvig stopenj zaposlenosti, kar je povezano tudi z

⁴ Hasselhorn, Apt et al. Understanding employment participation of older workers: Creating a knowledge base for future labour market challenges. Berlin: Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2015, str. 16.

reformami pokojninskega sistema, kjer so države zaprle izhode v predčasno upokožitev in dvignile zakonsko določeno upokožitveno starost.

Glavna (strateška) cilja bomo dosegli z ukrepi, s katerimi bomo zasledovali naslednje specifične cilje:

- **Izboljšanje zaposljivosti starejših⁵.**
- **Vključitev starejših v zaposlitev.**
- **Krepitev medgeneracijskega sodelovanja in usklajevanje poklicnega/zasebnega življenja.**
- **Informiranost prebivalstva z značilnostmi trga dela in pokojninskega sistema (stanje, reforma) in vzpostavitev rednega dialoga o reformi pokojninskega sistema ter priprava strokovnih podlag.**

5. Predlog ukrepov in aktivnosti

Med državami članicami EU so velike razlike v izvajanju strategij aktivnega staranja, vendar se večina držav zaveda pomena programov aktivnega staranja kot dela celovitega pristopa k dvigu delovne aktivnosti starejših. Države, ki temu področju posvečajo največjo pozornost, so Nizozemska, Finska, Velika Britanija, Španija, Poljska. Tudi nekatere male nove EU članice, kot so Estonija, Latvija in Slovaška, so sprejele strategije aktivnega staranja. Pri tem je pomembno, da so v strategije aktivnega staranja vključeni zaposleni v različnih starostnih skupinah, pomembna je vključitev socialnih partnerjev in v odločanje o aktivnostih je treba tesno vključiti zaposlene (Nizozemska). Celovite strategije aktivnega in zdravega staranja vključujejo številne ukrepe, kar je razvidno iz Tabele 1.

Republika Slovenija nima celovite strategije aktivnega in zdravega staranja, vendar že izvaja ukrepe v okviru Aktivne politike zaposlovanja: Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih; Mentorstvo za mlade; Usposabljanje na delovnem mestu; Spodbujanje zaposlovanja starejših; Povračilo prispevkov delodajalca, ki zaposli starejšega delavca na določenih območjih.

Poleg ukrepov Aktivne politike zaposlovanja je Republika Slovenija v zakonodajo vključila določbe, ki zasledujejo cilj podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokoževanja. To sta:

- **Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1):** zvišuje se starost delavcev, ki jim je zagotovljeno posebno varstvo pred odpovedjo, znižanje zakonsko določenih stroškov dela starejših delavcev.
- **Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2):** institut delne upokožitve, delna oprostitev plačila prispevkov delodajalcev za starejše delavce, bonusi za delo po izpolnitvi pogojev za upokožitev za posameznika.

⁵ Zaposljivost vključuje delovno sposobnost (zdravje, fizične sposobnosti, izobrazba, kompetence, vrednote, motivi) in zmožnost pridobiti delo in ga tudi zadržati. Vključuje tudi menjavo delovnih mest znotraj organizacije in pridobitev nove zaposlitve, če je to potrebno. To zahteva kompetence, veščine, sposobnosti, ki jih je potrebno predstaviti delojemalcem. Zaposljivost je odvisna tudi od zunanjih dejavnikov (povpraševanje), ki so izven vpliva delavca in obsegajo pogoje dela, zahtevnost dela, stereotipe, povezane z delom, kakovost delovnega mesta, karierno orientacijo in razmere na trgu dela. Delovna sposobnost in zaposljivost sta tesno povezani z zdravstvenim stanjem zaposlenega (zdravo staranje), saj je slabo zdravje največja ovira za podaljšano zaposlovanje.

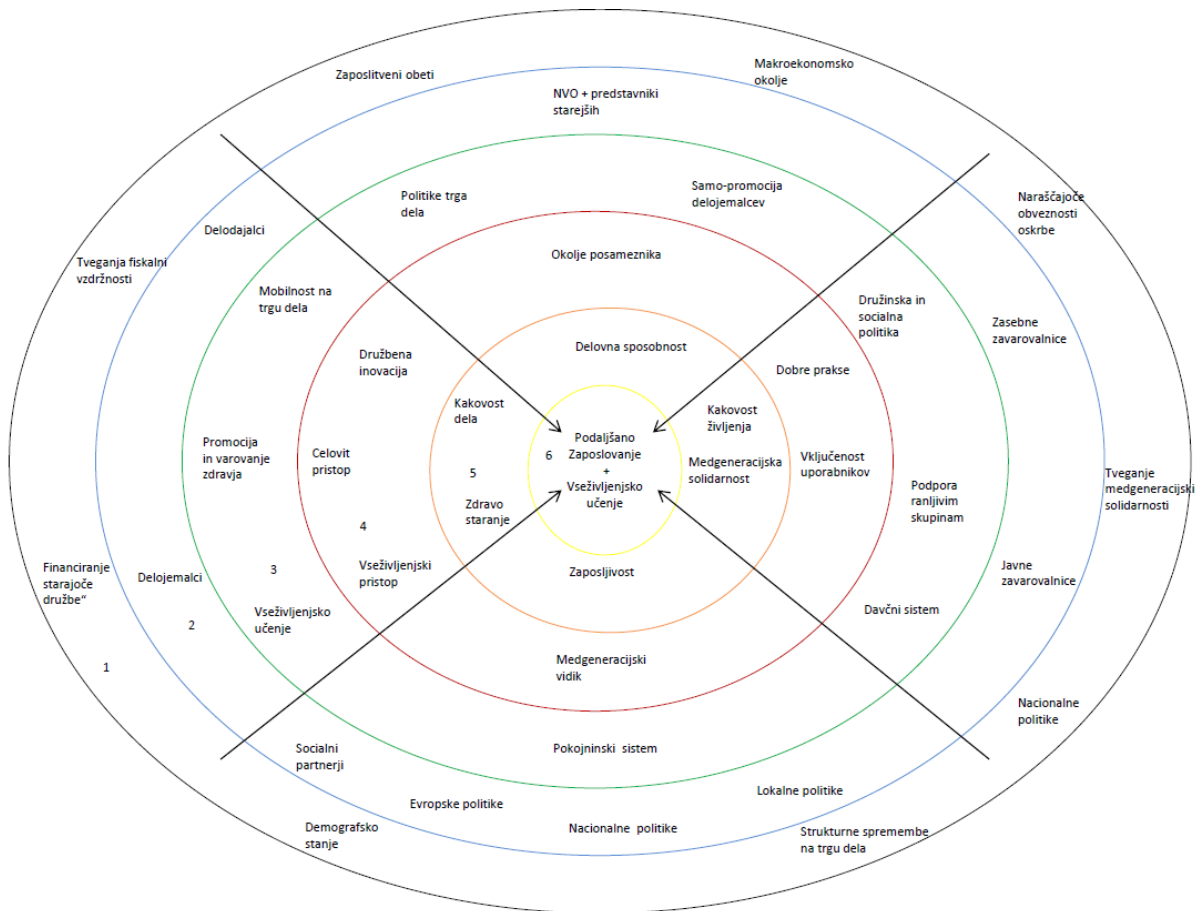
Tabela 1: Pristop držav članic EU k aktivnemu in zdravemu staranju, primerjava s Slovenijo

Ukrepi	EU članice	Slovenija
Celovit pristop k aktivnemu staranju	Nacionalne strategije: Nizozemska, Finska, Velika Britanija, Španija, Poljska, Estonija, Latvija in Slovaška	NE
Programi vseživljenjskega učenja, izobraževanja, usposabljanja in razvoja veščin	Nacionalne strategije: Finska, Švedska, Avstrija in Slovaška	DA, vendar relativno nizka vključenost starejših
Politike in ukrepi, ki spodbujajo zdrave delovne pogoje in zdravje zaposlenih	Predvsem zakonodaja: Portugalska, Irska, Slovaška, Francija, Belgija	DA
Upravljanje s starostjo (»age management«)	Avstrija, Nemčija, Nizozemska, Finska. Velike razlike med podjetji.	NE
Storitve za starejše zaposlene	Vse EU članice, različni poudarki (finančne spodbude, karierna orientacija, individualno načrtovanje, zaposlovanje, preferenčna obravnava starejših, usposabljanje) ter različni teritorialni (nacionalno, regionalno, lokalno) in sektorski pristopi (npr. Nizozemska)	DA
Starejšim zaposlenim prijazna davčna ugodnost: delo se izplača	Nemčija, Avstrija, Belgija, Švedska	DA
Spodbude delodajalcem za zaposlovanje in podaljšano zaposlovanje starejših	1. Znižanje socialnih prispevkov za zaposlovanje in ponovno zaposlovanje starejših (Luksemburg, Belgija, Švedska, Grčija, Španija, Poljska, Portugalska, Romunija) 2. Subvencije za kritje stroškov starejših zaposlenih: različne oblike od subvencije za plače, subvencije v višini nadomestila za brezposelnost, do fiksnih subvencij (Nemčija, Belgija, Hrvaška, Avstrija, Grčija, Poljska)	DA, poseben poudarek na problemskih območjih (Pomurje, Zasavje, Pokolpje, Maribor z okolico)
Ukrepi za prenos znanja in izkušenj	Države poznajo različne oblike prenosa znanja in izkušenj od starejših na mlajše delavce (Francija, Latvija, Portugalska, Španija) Podpora: subvencije, davčne olajšave	DA (mentorske sheme), vendar omejena razpoložljiva sredstva
Ukrepi proti diskriminaciji starejših	V nekaterih državah so uvedli ustrezno zakonodajo, ki naj bi preprečevala starostno diskriminacijo (npr. Velika Britanija, Švedska, Estonija) oziroma uvedla pozitivno diskriminacijo (Slovaška)	DA

Vir: "Employers' practices for Active Ageing": Final synthesis paper of the European Employers' organisations project on age management policies in enterprises in Europe, 2012 in ocene avtorjev.

Ukrepi, s katerimi želimo spodbuditi podaljšano zaposlovanje, so ključni za soočenje z demografskimi spremembami. Predlog ukrepov in aktivnosti temelji na celovitem pristopu, ki je bil pripravljen v okviru projekta »Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe« (MOPACT).

Slika 3: Pristop k podaljšanemu zaposlovanju in vseživljenjskemu učenju – projekt MOPACT



Vir: Naegele, Bauknecht, 2013.

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

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

pristop, družbene inovacije, upravljanje s starostjo, medgeneracijski vidik, vključenost uporabnikov, dobre prakse.

5. Ključnih pogojev za doseg cilja (krog 5): medgeneracijska solidarnost, zdravo staranje, kakovost dela in zaposlitve, zaposljivost, delovna sposobnost, kakovost življenja.

Na stopnjo delovne aktivnosti starejših torej vpliva veliko dejavnikov. Predvsem je pomembno stanje gospodarstva, saj ukrepi javnih politik ne morejo nadomestiti vpliva negativnih gospodarskih gibanj (Okunov zakon). Najboljše zdravilo za dvig stopenj delovnih aktivnosti je gospodarska rast. Negativna gospodarska gibanja tudi vplivajo na rušenje medgeneracijske solidarnosti, saj v času krize v mnogih državah prevladuje prepričanje, da starejši odžirajo delovna mesta mladim, čeprav analize (OECD, akademski članki) tega ne kažejo. Omenjeno prepričanje je zelo razširjeno tudi v Sloveniji, kar je tudi posledica omejitev zaposlovanja v javnem sektorju.

Zato je potreben celovit pristop, ki upošteva medgeneracijski vidik, vseživljenjski vidik, upošteva posameznika, okolje posameznika in temelji na dobrih praksah doma in v tujini. Izkušnje kažejo, da je podaljšano zaposlovanje in odloženo upokojevanje možno doseči, če so izpolnjeni naslednji pogoji⁶:

- Potrebno je pripraviti celovito reformo, ki obsega vse vidike socialne varnosti (invalidnost, nadomestila za čas bolezni, nadomestila za čas brezposelnosti) in širše (izobraževanje, trg dela, varstvo pri delu, promocija zdravja). Demografske spremembe so globalen problem in ni dovolj samo reforma pokojninskega sistema.
- Potrebna je kombinacija ukrepov, ki spodbujajo podaljšano zaposlovanje in omejuje predčasno upokojevanje, torej kombinacija spodbud in omejitev. Pri tem niso pomembni zgolj finančni vidiki.
- Ukrepi morajo imeti dolgoročne cilje, saj je potrebno upoštevati demografske projekcije in vseživljenjski pristop.
- Potrebno je upoštevati, da starejši zaposleni predstavljajo zelo heterogeno kategorijo (starost, poklic, izobrazba, zdravje, družinski status).
- Podjetja imajo pomembno vlogo pri podaljšanem zaposlovanju in zaposlovanju starejših, zato je pomembno, da podjetja sodelujejo pri pripravi in izvedbi aktivnosti.

V nadaljevanju naštevamo ukrepe, ki se dotikajo predvsem ukrepov na trgu dela in usmeritev za reformo pokojninskega sistema (vsebina delovnega sklopa 3) in bi jih izvajali v obdobju 2015-2022.

Ukrepi, ki podpirajo **specifični cilj 1: Izboljšanje zaposljivosti starejših:**

- **Programi usposabljanja in izobraževanja starejših (nezaposlenih, zaposlenih), razvoja veščin (zaposleni, brezposelni): izobraževanje odraslih (neformalno/formalno), usposabljanje in izobraževanje za potrebe dela (institucionalno/na delovnem mestu).** Raziskave o prilagodljivosti podjetij⁷ potrjujejo močno soodvisnost med vseživljenjskim učenjem znotraj podjetij in dopolnilnimi dejavniki na eni strani ter dosežki na drugi strani. Usposabljanje (na in izven delovnega mesta) ima na dosežke podjetij največji učinek takrat, ko je podprto s spremembami organizacijske strukture, strukture delovnih mest in v nekaterih primerih s tehnološkimi

⁶ Prilagojeno po Sigg in De-Luigi. The success of policies aimed at extending working life. Geneva: International Social Security Association, 2007, str. 7.

⁷ Npr. Adecco: Demographic Fitness Survey 2008.

inovacijami. Usposabljanje je bolj učinkovito, kadar je delavcem splošno dosegljivo. Pomembno je napovedovanje potreb po kompetencah v prihodnosti, s ciljem ustvarjanja možnosti pravočasnega usposabljanja in izobraževanja sodelavcev za prihajajoče nove naloge (individualni karierni načrti). Potrebno je izobraževati in usposablјati brezposelne, saj podobno kot v tujini, tudi v Sloveniji programi usposabljanja in izobraževanja brezposelnih izkazujejo pozitivne in statistično značilne dolgoročne učinke⁸. Vključena podjetja in izvajalci so pozitivno ocenili vključitev v ukrep **Vseživljenjska karierna orientacija za delodajalce in zaposlene**, ki se je financiral iz Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, saj spremenil se je način razmišljanja, okrepile so se kadrovske službe in v podjetjih so dobili občutek, da delajo dobro in v pravi smeri⁹. Ker je kadrovsko področje v številnih slovenskih podjetjih zelo šibko (pomanjkanja znanja, zavedanja, pomanjkanje informacij), bi bilo potrebno v ukrep v obdobju 2015-2022 vključiti predvsem tista podjetja, ki še ne vedo natančno, kako zastaviti kadrovski proces v podjetju (predvsem mala in srednja podjetja). Problematika kadrov in ustreznih kompetenc se pogosto veže na posamezno gospodarsko panogo (sektorski pristop). **Kompetenčni centri za razvoj kadrov** pomenijo pomembno investicijo in spodbudo delodajalcem, da usposabljanje uporabijo kot orodje poslovanja in razvoja podjetja. V obdobju 2007-2013 imamo nekaj uspešnih praks (npr. steklarstvo, kemijska, lesna industrija ter drugi), kjer so imela sredstva velik vpliv v obliki sofinanciranja usposabljanj, kar je lahko precej ceneje kot zgolj subvencija podjetjem. Zaradi vključitve v partnerstvo se panoga povezuje, deli znanje v okviru notranjih usposabljanj, veliko več se investira v zaposlene in v nekaterih primerih delodajalci prvič napotijo zaposlene na usposabljanja, ki niso zakonsko predpisana. Zato bi bilo treba z omenjenim pristopom selektivno nadaljevati tudi v finančni perspektivi 2014-2020, vendar bi bilo potrebno večji poudarek nameniti starejšim zaposlenim. Ob trendu podaljševanja obdobja zaposlitve starejših postaja smiselnost vzdrževanja njihovih kompetenc ter vlaganja v njihovo izobraževanje vse manj vprašljiva. Obdobje »povračila« vlaganj v izobraževanje se krajša za vse zaposlene, in je torej smiselno negovati specifične kompetence ter zato načrtno vlagati v izobraževanje (tudi starejših) zaposlenih¹⁰.

- **Ukrepi za spreminjanje odnosa delodajalcev ter širše javnosti do starejših oseb (promocija zaposlovanja starejših) ter o pomenu aktivnega in zdravega staranja.** Z **aktivnostmi** (informacijske kampanje, smernice, certifikat) želimo vplivati na osveščenost in stališča delodajalcev, da bi bili bolj naklonjeni zaposlovanju starejših, izboljševati samopodobo starejših brezposelnih in zaposlenih, vplivati na ozaveščenost širše javnosti o razsežnostih problematike/prednostih zaposlovanja starejših oseb v podjetjih ter na preprečevanje diskriminacije. Poseben poudarek je na malih in srednjih podjetjih. V naslednjih dveh letih predlagamo uvedbo **certifikata** »Starejšim prijazen delodajalec«, ki bi ga razvili po vzoru certifikata »Družinam prijazen podjetje«. V nekaterih neevropskih državah (ZDA, Nova Zelandija, Avstralija) so že razvili omenjeni certifikat, podeljujejo ga tudi v Avstriji (Nestor Gold Plus), kjer je

⁸ Vrednotenje največjih programov aktivne politike zaposlovanja, vključno z ukrepi proti gospodarski in finančni krizi. Ljubljana: EIPF, EKONOMSKI INSTITUT, d.o.o., 2012, str. 5.

⁹ <http://www.sklad-kadri.si/si/dogodki/ostali-dogodki/posvet-rezultati-in-priloznosti-programa-vsezivljenjska-karierna-orientacija-za-delodajalce-in-zaposlene/>

¹⁰ Žnidaršič. Ohranjanje in razvijanje kompetenc starejših – strošek ali naložba? V Vidmar, Lampe, Sattler. Z razvojem ljudi – uspevamo. Ljubljana: Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije, 2015, str. 47.

odgovorno Ministrstvo za delo, socialne zadeve in varstvo potrošnikov (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*). Alternativna rešitev je vzpostavitev slovenske nagrade »Starejšim prijazen delodajalec«. Pomembno vlogo imajo tudi **projekti socialnih partnerjev**, saj omogočajo poiskati in spodbuditi razne oblike medgeneracijskega sodelovanja, ustvariti boljše pogoje za delo (varstvo pri delu, promocija zdravja), razvoj inovativnih pristopov, promocijo upravljanja s starostjo (*»age management«*), spreminjati odnos delojemalcev in tudi delojemalcev do starosti, razvoj ustreznih orodij, ki pripomorejo k izvedbi aktivnosti v podjetjih (npr. usposabljanje) kakor tudi na ravni države/panog (npr. izmenjave informacij o potrebah po delovni sili).

- **Spodbujanje programov zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu, vključno s programi promocije zdravja na delovnem mestu, za vse generacije na ravni podjetij/organizacij.** »Dobro zdravje in varnost zaposlenih sta nujna za trajnostno delovno življenje ter aktivno in zdravo staranje, zlasti ob upoštevanju, da se aktivno prebivalstvo stara in delovno življenje podaljšuje. To zahteva ustvarjanje varnega in zdravega okolja skozi celotno delovno življenje, ki je vedno bolj raznolika. Spodbujanje kulture preprečevanja je ključnega pomena za doseg te ciljev. Uspešno podaljševanje delovnega življenja je močno odvisno od ustrezne prilagoditve delovnih mest in organizacije dela, vključno z delovnim časom, dostopnostjo delovnih mest in intervencijami na delovnem mestu, namenjenimi starejšim zaposlenim¹¹. Predlagan ukrep vsebuje analize varnosti in zdravja pri delu, podporo uvajanju orodij za ocenjevanje tveganj na področju varstva in zdravja pri delu ter usposabljanje delodajalcev za delo s takšnimi orodji in promocija kulture preventive. V EU-27 približno 30 % moških in žensk v starostni skupini 50–64 let zaradi zdravstvenih težav potrebuje nujne prilagoditve na delovnem mestu za preprečevanje tveganj predčasne upokojitve in delovne nezmožnosti. Najpogostejše zdravstvene težave so kostno-mišična obolenja in duševne motnje¹². Podobno stanje je tudi v Sloveniji, kar kaže analiza bolniškega staleža¹³. Številni primeri dobrih praks in izkušnje iz tujine kažejo, da je mogoče s primernimi ukrepi zmanjšati ali odpraviti negativne vplive dela in delovnega okolja na zdravje ter spodbuditi delavce in delodajalce k oblikovanju zdravju naklonjenega življenjskega sloga (promocija zdravja). Podpora prilagoditve delovnih mest starejših je namenjena preprečevanju tveganj predčasne upokojitve in delovne nezmožnosti. Poleg prilagajanja delovnega okolja starejši poudarjajo pomen spoštljivega odnosa. Po daljši odsotnosti je pomembno, da starejšega zaposlenega reintegriramo v delovno proces. Pri tem imajo pomembno vlogo programi rehabilitacije, kakor tudi oblikovanje delovnega mesta. Obstajajo dokazi, da delo ugodno vpliva na okrevanje ljudi na bolniškem dopustu. Nasprotno pa lahko dolgotrajni bolniški dopust vodi do težav v duševnem zdravju, osamljenosti, socialne izključenosti in predčasnega odhoda s trga dela. Zvišati stopnjo zaposlenosti in podaljšati poklicno življenje, hkrati pa zmanjšati predčasno upokojevanje in omejiti naraščanje števila invalidskih pokojnin, so pomembne prednostne naloge. To pomeni, da je treba bolj kot kdaj koli prej pomagati ljudem z zdravstvenimi težavami

¹¹ SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ o strateškem okviru EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014-2020 (COM/2014/0332 final).

¹² Ilmarinen. Spodbujanje aktivnega staranja na delovnem mestu. Bilbao: Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu, 2008, str. 1.

¹³ <http://zrnozdravja.si/asset/9KKfmdjcbHhsZHJCb>.

ostati poklicno dejavni. Ključni sta tudi poklicna rehabilitacija in spodbujanje vrnitve na delo po bolniškem dopustu zaradi bolezni ali poškodbe¹⁴.

- **Spodbujanje celovitega upravljanja s starostjo (»age management«) v organizacijah (zasebne/javne).** Ne obstoji enotna definicija upravljanja s starostjo. Pomembno je, da upravljanje s starostjo vključuje številne povezane aktivnosti (*»comprehensive/integrated approach«*): vseživljenjsko učenje, karierni razvoj, upravljanje z znanjem, promocijo zdravja, organizacijo dela, vodenje, prehod v upokožitev, zaposlovanje. Čeprav večina slovenskih delodajalcev že čuti problematiko staranja in se tudi srečuje s pomanjkanjem delovne sile, so konkretni ukrepi ravnanja z ljudmi pri delu – s poudarkom na zadrževanju starejših v delovni aktivnosti - bolj izjema kot pravilo. Predlagamo pripravo pilotnih projektov v zasebnih/javnih organizacijah. Na podlagi izkušenj se pripravijo ustrezne smernice, orodja in usposobijo svetovalci, potrebno bi bilo tudi omogočiti izmenjavo izkušenj med »pilotnimi« podjetji (npr. organizacija posvetov). V naslednjih letih bi posebno pozornost posvetili srednjim in malim podjetjem. Pregled dobrih praks na področju spodbujanja podaljšanega zaposlovanja starejših, opravljen v okviru projekta MOPACT, kaže, da ni mogoče narediti enotnega modela za vse članice EU. Nekatere države imajo veliko dobrih praks (Belgija, Danska, Nemčija, Nizozemska, Velika Britanija), kjer pogosto prevladuje medgeneracijski oz. vseživljenjski pogled. Dobre prakse so značilne predvsem za velika podjetja, kjer je značilna dolgoročna zaposlitev, medtem ko je položaj veliko slabši v srednjih in malih podjetjih, tudi v najbolj razvitih državah. V njih šele razvijajo ukrepe spodbujanja podaljšanega zaposlovanja. Problem je v odsotnosti specializiranih kadrovskih oddelkov (kombinacija z ukrepom Vseživljenjska karierna orientacija za delodajalce in zaposlene), ki bi sistematično skrbeli za razvoj kadrov. Ker je večina Evropejcev zaposlenih v srednjih in malih podjetjih, je potrebno njim posvetiti posebno pozornost. Tako bi uvedli »vavčerje« za srednja in mala podjetja.
- **Zaposlitveni projekti na regionalni ravni.** Celoviti zaposlitveni pristop na regionalni ravni (regionalni zaposlitveni pakt oz. regionalna/lokalna partnerstva) spodbuja strateški dialog med ključnimi akterji na področju zaposlovanja, trga dela in izobraževanja: ZRSZ, izobraževalne organizacije, lokalne skupnosti, združenja delodajalcev, sindikati, podjetja, fundacije za izboljšanje zaposlitvenih možnosti, razvojne agencije, raziskovalne organizacije, itd. Tuje izkušnje kažejo, da je odpravljanje nezaposlenosti specifičnih skupin prebivalstva najučinkovitejše na regionalni/lokalni ravni¹⁵. Strategijo naj pripravljajo regionalna/lokalna partnerstva, kjer imajo pomembno vlogo (koordinativno, izvajalsko) fundacije za izboljšanje zaposlitvenih možnosti (kjer so prisotne) in ZRSZ (območne enote). Fundacije za izboljšanje zaposlitvenih možnosti lahko v segmentu zaposlovanja starejših, kot tudi na področju spodbujanja aktivnega staranja v podjetjih/organizacijah, odigrajo pomembno vlogo. V Sloveniji imamo že dobre prakse regionalnega pristopa, ki pa bi potreboval stabilnejšo finančno podporo (npr. Fundacija Prizma).

Ukrepi, ki podpirajo **specifični cilj 2: Vključitev starejših v zaposlitev.**

- **Spodbude delodajalcem za zaposlovanje in podaljšano zaposlovanje starejših.** Spodbude so delna oprostitev plačila prispevkov za starejše delavce, davčna olajšava za zaposlitev starejših

¹⁴ http://www.beswic.be/sl/priority_groups/ageingworkers/index_html.

¹⁵ Evropska komisija. Praktični priročnik o razvoju strategij na področju lokalnega zaposlovanja v Sloveniji, 2009, str. 7.

brezposelnih oseb za nedoločen čas, povračilo plačanih prispevkov za zaposlitev brezposelnih v Pomurju, v Pokolpju, Mariboru in Posavju/Zasavju ter subvencija za zaposlitev starejših brezposelnih oseb. Namen omenjenih spodbud je spodbujanje zaposlovanja in povečanje zaposlitvenih možnosti brezposelnih oseb iz ciljne skupine. Dodana vrednost spodbud je ponovna vključitev oseb v delovno okolje, zmanjšanje socialne izključenosti in revščine in prispevek k doseganju čim hitrejših in stabilnih zaposljivosti ciljne skupine. Nekateri ukrepi imajo tudi regionalno dimenzijo, zato bi jih bilo smiselno povezati z ukrepom Zaposlitveni projekti na regionalni ravni.

- **Javna dela.** Javna dela so namenjena aktiviranju dolgotrajno brezposelnih oseb, njihovi socialni vključenosti. Dolgotrajni brezposelnosti so bolj izpostavljeni starejši brezposelni, zato je ukrep javnih del zelo pomemben za zaposlitev starejših brezposelnih.
- **Spodbujanje socialnega podjetništva in samozaposlovanja** (subvencije, socialna podjetja). Socialno podjetništvo odpira možnost skupnega ustvarjanja dodane vrednosti in ponuja priložnost za inovativno zaposlovanje ranljivih ciljnih skupin na trgu dela, vključno s starejšimi. Socialno podjetništvo je idealno okolje, da starejši dobijo možnost za svoj posel z relativno nizkimi vložki. OECD¹⁶ ugotavlja, da so v Sloveniji zaviralni dejavniki razvoja socialnega podjetništva med drugim tudi v pomanjkanju sposobnosti organizacij socialne ekonomije. Za razvoj socialnega podjetništva v Sloveniji nimamo ustreznega podpornega okolja, velik del ovir za razvoj je posledica pomanjkljivosti splošnih podjetniških znanj in pomanjkanja finančnih virov¹⁷. Socialna podjetja lahko ponudijo rešitve za povečanje dostopnosti do socialnih storitev, predvsem tistih, povezanih s staranjem prebivalstva in dolgotrajno oskrbo, v okviru procesa deinstitucionalizacije, pa tudi drugih storitev z namenom zagotavljanja boljše socialne vključenosti na regionalnem, predvsem pa na lokalnem nivoju. Omogočajo lahko tudi usposabljanje in zaposlovanje tistih oseb, ki so bile vključene v programe socialne aktivacije, vendar se kljub doseženemu napredku še ne morejo vključiti na trg dela pa tudi drugim težje zaposljivim osebam, ki se zaradi različnih razlogov ne morejo neposredno vključiti na trg dela. V Sloveniji je **samozaposlitev starejših** relativno redka, medtem ko v tujini narašča delež samozaposlenih med starejšimi, samozaposlovanje pogosto spodbujajo tudi javne politike. Motivi za samozaposlitev so zelo različni: nekateri želijo nadaljevati z delovno aktivnostjo, potem ko zaključijo kariero, nekateri se odločijo za samozaposlitev, ker drugače ne dobijo ustrezno plačane zaposlitve. Potrebno se je zavedati, da samozaposlitev starejših pogosto pomeni tudi obliko skrite brezposelnosti (Velika Britanija), zato to ni ukrep, ki bi drastično rešil problem brezposelnosti starejših. Vloga starejših samozaposlenih bo lahko pomembna pri zadovoljevanju potreb srebrne ekonomije («*Silver Economy*»)¹⁸.
- **Aktivnejša vloga Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje.** Starejši brezposelni potrebujejo individualen pristop, zato je potrebno, da se Zavod osredotoči na individualizirane storitve/pristope, s katerimi bo spodbudil čimprejšnji vstop na trg dela. Storitve morajo spodbuditi ustrezno usposobljenost (znanja, veščine, spretnosti), informiranost in samozavest.

¹⁶ Strategija razvoja socialnega podjetništva za obdobje 2013 - 2016, 2013, str. 25.

¹⁷ Zaradi omejenih javnih sredstev v tujini narašča pomen oziroma interes za inovativne oblike financiranja. Govorimo o financiranju družbenih inovacij, kjer plačilo temelji na doseženih družbenih učinkih («*Social Impact Investment*»).

¹⁸ Izraz srebrna ekonomija («*Silver Economy*») opisuje nove tržne priložnosti, ki izvirajo iz javnih/zasebnih izdatkov zadovoljevanja potreb, pravic in povpraševanja generacije starejše od 50 let.

Pomembno vlogo ima Zavod pri identifikaciji potreb na trgu dela, pri razvoju programov usposabljanja glede na specifične potrebe delodajalcev, pri identifikaciji potencialnih brezposelnih, kakor tudi na regionalni ravni (sodelovanje/koordinacija pri pripravi strategije; aktivnosti, kot so zaposlitveni sejmi, posveti, hitri zmenki ipd.; info točke). Na regionalni ravni je potrebna aktivnejša vloga Zavoda pri oblikovanju in izvajanju celovitih programov za spodbujanje zaposlovanja starejših v partnerskem sodelovanju s lokalnimi/ regionalnimi akterji ter tam, kjer obstajajo, fundacijami za izboljšanje zaposlitvenih možnosti. Potrebno bi bilo intenzivnejše delo z zaposlenimi v odpovednem roku, saj je reintegracija brezposelnih zelo zahtevna (draga). Zavod naj krepí sodelovanje z delodajalci: krepitev aktivnosti pisarn za delodajalce, kjer Zavod zagotavlja storitve predvsem malim in mikro delodajalcem, brez lastnih kadrovskih služb, okrepitev mobilnih enot na terenu¹⁹, sodelovanje z delodajalci pri usposabljanju in zaposlovanju.

Ukrepi, ki podpirajo **specifični cilj 3: Krepitev medgeneracijskega sodelovanja in usklajevanje poklicnega/zasebnega življenja.**

- **Medgeneracijsko sodelovanje.** Zaposlene je potrebno med seboj medgeneracijsko povezati in izkoristiti prednosti vsake izmed generacij: mentorske sheme, krožno zaposlovanje oz. nadomeščanje na delovnem mestu (*»job rotation«*), delitev delovnega mesta (*»job sharing«*). Z omenjenimi ukrepi se krepí zavedanje o pomenu medgeneracijske solidarnosti in dialoga med mlado, srednjo in starejšo generacijo; spodbuja se učinkovit prenos znanja in izkušenj med generacijami ter spodbuja se starejše zaposlene h kasnejšemu izstopu iz trga dela. Za delodajalce je pomembno, da prepoznajo medgeneracijske razlike, jih poskušajo razumeti in organizirajo delovni proces tako, da izkoristijo pozitivne strani medgeneracijskih razlik. Postopoma (npr. v roku 5 let) bi prenehali sofinancirati predlagane aktivnosti z javnimi sredstvi, saj mora biti izkoriščanje medgeneracijske raznolikosti sestavni del delovanja zasebnih/javnih organizacij.
- **Usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja starejših zaposlenih.** Potrebno je tudi uvajati ukrepe, ki spodbujajo usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja starejših zaposlenih, predvsem ukrepe, ki omogočajo nego starejših družinskih članov. Usklajevanje dela in skrbi za ostarele družinske člane postaja s podaljševanjem življenjske dobe in staranjem prebivalstva vse bolj pomembno. Na eni strani narašča potreba po vložku časa neformalnih družinskih negovalcev in oskrbovalcev starih in invalidnih oseb, na drugi strani pa se spodbuja in z zakoni terja vse daljša delovna aktivnost. Za bolne in invalidne starše v 80-ih letih življenja praviloma skrbijo njihovi otroci v 50-ih in 60-ih letih življenja, to je takrat, ko se v Sloveniji večina zaposlenih odloča za upokožitev. Nego praviloma organizirajo in/ali izvajajo ženske, zato se marsikatera odloči celo za predčasno upokožitev s stalnimi malusi pri pokojnini, zlasti v primeru, ko ni na voljo ustrezne pomoči ali pa je ta predraga. Treba je razvijati holistični pristop k posamezniku, ki priznava, da sta aktivna udeležba na trgu dela in skrb za družino komplementarni v vseh življenjskih obdobjih. Zaradi tega so potrebni ukrepi za omogočanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja omogočata dve skupini ukrepov na trgu dela: ***pravice na podlagi delovne zakonodaje in drugih aktov na področju trga dela (npr. kolektivne pogodbe) ter dodatni ukrepi, ki jih prostovoljno uvedejo delodajalci.*** V marsikateri državi so se ukrepi za usklajevanje dela in skrbi za ostarele osebe razvili iz ukrepov, ki so bili tradicionalno

¹⁹ Zavod je v okviru projekta »Za Pokolpje – aktivno in dejavno« na terenu redno zagotavljal mobilne enote.

ciljani na zaposlene starše. V začetku so jih največkrat samo nadgradili oziroma razširili ciljno populacijo, v zadnjih letih pa podjetja uvajajo posebne ukrepe za zaposlene osebe s skrbstvenimi obveznostmi. Tudi v Sloveniji imamo ustrezno osnovo: certifikat »Družini prijazno podjetje«, kjer nekateri delodajalci že uvajajo dodatne ukrepe. Tako Zavarovalnica Maribor omogoča: časovne račune, tj. prožno koriščenje viška ur, tudi v kombinaciji z dopustom. Na primer, višek ur se lahko koristi za namen spremljanja starejšega družinskega člana med normalnim delovnim časom. Zaposleni, ki skrbi za prizadetega družinskega člana, je upravičen do dodatnih pet dni plačanega dopusta. Poleg tega se omogoča prožni delovni čas (enourni zamik pri prihodu na delo in z dela) in, če je le mogoče, se ugodi prošnji za delo na domu. Omenjene aktivnosti bi bile sestavni del certifikata »Starejšim prijazen delodajalec«.

- **Organizacija delovnega časa po meri starejših:** fleksibilni delovni čas, krajši delovni čas, delo od doma. Omenjeni ukrep bi imel pozitiven vpliv na usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja starejših zaposlenih, kakor tudi na izboljšanje zaposljivosti starejših. Nujno so potrebni inovativni modeli za podaljšanje delovnega življenja posameznikov in povišanje njihove dejanske upokojitvene starosti. Nekateri primeri dobre prakse kažejo, da sta zagotavljanje več prostega časa ali zmanjševanje delovne obremenitve s starostjo dejansko upokojitveno starost podaljšala za približno tri leta²⁰.

Ukrepi, ki podpirajo **specifični cilj 4: Informiranost prebivalstva z značilnostmi trga dela in pokojninskega sistema (stanje, reforma) in vzpostavitev rednega dialoga o reformi pokojninskega sistema in priprava ustreznih strokovnih podlag.**

- **Vzpostavitev rednega dialoga med deležniki.** Obstoječi pokojninski sistem dolgoročno ni vzdržen, zato je nujna nova reforma, ki mora hkrati zagotavljati primerno višino pokojnin, solidarnost in izvedljivost v praksi (ustrezno prilagajanje trga dela za omogočanje večje zaposljivosti in ohranjanje zaposlenosti starejših). Potrebno se je zavedati, da nepoznavanje samega pokojninskega sistema, demografskih sprememb in njenih posledic ter pozna vključitev javnosti in pomembnih deležnikov v proces priprave potrebnih reformnih ukrepov vodi v konfliktno situacijo, odsotnost normalnega dialoga in skupnega iskanja ustreznih rešitev. To povzroča zamude in celo zavrnitev pripravljenih zakonov ob hkrati slabši kakovosti predlaganih rešitev. ***Nujna je torej pravočasna vzpostavitev široke javne razprave, ki pa mora temeljiti na predhodnem poznavanju osnovnih značilnosti sistemov, o katerih se odloča, ustreznih podatkih, različnih scenarijih in analizah le-teh ter predhodno vzpostavljenem in vodenem rednem dialogu med snovalci ekonomskih politik in ključnimi deležniki pri načrtovanju strategij in njihovem uresničevanju v praksi.*** V tem primeru govorimo o Strategiji kakovostnega staranja in izzivov starajoče se družbe (v nadaljevanju Strategija; nosilec je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti). Vzpostavitev in vodenje rednega dialoga med snovalci ekonomskih politik in ključnimi deležniki pri načrtovanju Strategije in njenem uresničevanju v praksi, kot ključnem in nujnem okviru za javno razpravo in doseganje minimalnega še sprejemljivega konsenza glede osnovnih/ključnih vprašanj posameznega obravnavanega sistema (za primer odloženega upokojevanja o: a) višini primerne pokojnine, b) solidarnosti, c) parametrični in/ali reformi samega sistema, d) ukrepih za zagotavljanje vzdržnosti sistema v

²⁰ Ilmarinen. Spodbujanje aktivnega staranja na delovnem mestu. Bilbao: Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu, 2008, str. 6.

okviru le 1. ali tudi 2. pokojninskega stebra in e) spodbudah na strani delodajalcev in zaposlenih za ohranitev/odložitev zaposlenosti/upokojitve. Še posebej pri vprašanju primernih pokojnin bi morali spodbuditi široko javno razpravo, ki bi jo operativno in strokovno podprla Skupina za aktivno in zdravo staranje - SAZS).

- **Vzpostavitev sistema stalnega informiranja slovenske družbe.** V javnosti so osnovni demografski koncepti, kot sta povprečna življenjska doba in življenjsko pričakovanje, zelo slabo poznani. Podobno javnost ne pozna delovanja pokojninskega sistema in ga velikokrat razume kot naložbenega. Tako se pojavljajo vprašanja, kam so šli prispevki, ki so jih ljudje vplačevali tekom svoje delovne dobe. Podobno v javnosti ni jasne slike, kolikšen del davčnega bremena predstavljajo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter kolikšna je pričakovana sedanja vrednost pričakovanih prihodnjih pokojnin. Izjemno redko se poudarja solidarnost, ki je vgrajena v pokojninski sistem z minimalno pokojninsko osnovo, invalidskimi, vdovskimi in družinskimi pokojninami. Hkrati pa le redki posamezniki poznajo bodoča demografska gibanja prebivalstva Slovenije in posledice tako na sam pokojninski sistem kot tudi na zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in trg dela. Zato je potrebno stalno informiranje javnosti o vseh ključnih izzivih staranja prebivalstva, kar bi lahko izvajala neodvisna strokovna organizacija, ki bi jo skupaj ustanovili socialni partnerji (zgled je norveški Centre for Senior Policy). Omenjena organizacija bi tudi usmerjala aktivnosti, ki bi spodbujale spremembo odnosa delodajalcev ter širše javnosti do starejših oseb (promocija zaposlovanja starejših).
- **Priprava ustreznih strokovnih podlag.** Raziskave na področju podaljšanega zaposlovanja (stanje, trendi, politike, ukrepi, analize, evalvacije, modeli, napovedovanje, ...) in na področju pokojninskega sistema.

Potrebno bi bilo razmisliti, če je posebno varstvo starejših (pozitivna diskriminacija), ustrezno. To je razlog, zaradi katerega podjetja ne želijo zaposlovati delavcev, ki uživajo posebno varstvo. Tako pozitivna diskriminacija starejših delavcev pogosto negativno vpliva na ohranitev zaposlitve in možnost zaposlitve brezposelnih starejših oseb. Podobno ugotavlja tudi OECD. Čeprav je delo v starejšem obdobju človekova pravica, se zastavlja vprašanje, kako na primer delodajalca prepričati, da bo zaposlil starejšega delavca, saj prevladuje prepričanje, da sta strošek dela in učinkovitost starejšega delavca v primerjavi z mlajšim delavcem obratno sorazmerna. Tudi OECD ugotavlja, da obseg zaščite starejših delavcev in rast plače s starostjo negativno vplivata na stopnjo delovne aktivnosti starejših.

6. Prioritete na področju

Ankete med delodajalci (KAD), prebivalstvom (Eurobarometer) in deležniki (projekt AHA.SI), analize, kakor tudi aktivnosti (konference, delavnice) kažejo, da je v Sloveniji prisoten sorazmerno negativen odnos do starejših zaposlenih, tako na strani delodajalcev kakor tudi na strani prebivalstva. Tako se delodajalci kakor tudi prebivalstvo ne zavedajo problematike starajoče družbe. Starejši tudi zelo težko dobijo novo zaposlitev, zato so izpostavljeni dolgotrajni brezposelnosti. Med delodajalci veljajo za manj zaželene zaradi manjše prilagodljivosti, fleksibilnosti, v mnogih primerih neprimerne

izobrazbe in nepripravljenosti za nova znanja²¹, poleg tega pa se jim delodajalci izogibajo zaradi visokih stroškov zaposlovanja (dodatki na delovno dobo, starejši so varovana kategorija)²². Le redke organizacije v praksi udeležajo ukrepe upravljanja s starostjo in zato ne izkoristijo pozitivnih lastnosti starejših, kot so izkušnje in veščine, večja pripadnost in lojalnost delodajalcu, zanesljivost in natančnost, poznavanje delovnega procesa, vpogled v potrebe strank, poslovnih partnerjev, socialne kompetence. Medtem, ko slovenska podjetja prakticirajo generacijsko mešane ekipe, večinoma zaradi prenosa znanja iz starejših na mlajše delavce, pa večina podjetij ne razmišlja o uvedbi posebnih programov (rekreacija, izobraževanje) za starejše delavce²³.

Staranje prebivalstva krepko spreminja razmerja v generacijski zaposlitveni strukturi podjetij. Zvišal se ne bo le delež delovno aktivnih starejših od 55 let, temveč bodo podjetja vse bolj občutila tudi pomanjkanje mlajše delovne sile (demografija, izseljevanje). Zato upravljanje s starostjo (*»age managment«*) ne pomeni le upravljanje s starejšimi zaposlenimi, temveč medgeneracijsko sodelovanje. Za organizacije je strateškega pomena, da sistematično razvijajo in promovirajo medgeneracijsko sodelovanje v njihovih delovnih sredinah. Medgeneracijsko sodelovanje in prenos znanja mora izhajati iz dejavnega sodelovanja in komunikacije med generacijami, pri čemer je pomembno medsebojno spoštovanje in zaupanje ter sprejemanje drugačnosti med različnimi generacijami zaposlenih, predvsem skozi medsebojno sodelovanje in timsko delo²⁴.

Med predlaganimi ukrepi so najpomembnejši naslednji:

- Ukrepi za spreminjanje odnosa delodajalcev ter široke javnosti do starejših oseb (promocija zaposlovanja starejših) in o pomenu aktivnega in zdravega staranja.
- Spodbujanje programov zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu, vključno s programi promocije zdravja na delovnem mestu, za vse generacije na ravni podjetij /organizacij.
- Usposabljanje in izobraževanje starejših (na delovnem mestu, neformalno/formalno): splošno izobraževanje odraslih, dvig izobrazbenih ravni, usposabljanje in izobraževanje za potrebe dela.
- Spodbude delodajalcem za zaposlovanje in podaljšano zaposlovanje starejših.
- Medgeneracijsko sodelovanje.
- Pilotni pristopi k celovitemu upravljanju s starostjo (*»age managment«*) v organizacijah (zasebne/javne).
- Pilotni pristopi k zaposlitvenim projektom na regionalni ravni.
- Vzpostavitev rednega dialoga med deležniki.
- Vzpostavitev sistema stalnega informiranja slovenske družbe.
- Priprava ustreznih strokovnih podlag.

²¹ Navedene karakteristike veljajo le za nekatere, obstajajo pa znanstveni dokazi, ki nasprotujejo posploševanju teh lastnosti na večino starejših zaposlenih.

²² Dolgotrajno brezposelne osebe. Ljubljana. Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje, 2015, str. 3.

²³ STARANJE PREBIVALSTVA: IZZIV IN ODGOVORNOST DRŽAVE, PODJETIJ IN POSAMEZNIKOV: Razlagalno gradivo za okroglo mizo. Ljubljana: Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.d., 2008, str. 8.

²⁴ Karničnik in Žunko. Starostna raznolikost na delovnem mestu: Kako upravljati s starostno raznoliko delovno silo. Maribor: eim, Center razvoja človeških virov, 2013, str. 12.

7. Kazalniki

Omenjeni spisek predstavlja le spisek ključnih kazalnikov, celovit nabor kazalnikov bo potrebno pripraviti ob pripravi strategije.

Kazalniki vplivov (strateški cilj):

- Stopnja delovne aktivnosti pri starejših (starih od 55 do 64 let): **vrednost 53,4 % leta 2020 (modelska ocena).**

Kazalniki rezultatov:

- Število zaposlenih starejših zaposlenih (starih od 55 do 64 let) po 24 mesecih.
- Znižanje trajanja odsotnosti starejših zaposlenih z dela v podprtih podjetjih.
- Delež starejših zaposlenih, ki so pripravljani delati dlje (anketa).
- Število socialnih podjetij, kjer je delež zaposlenih, starejših od 55 let, večji od 50 %.

Kazalniki učinkov:

- Število udeležencev (v spodbude za zaposlitev).
- Število vključenih starejših (brezposelnih/zaposlenih) v programe usposabljanja.
- Število podjetij, ki so uvedle koncept upravljanja s starostjo.
- Število regionalnih zaposlitvenih paktov.

8. Predlog časovnega okvira

Pri novih ukrepih bi bilo potrebno uporabiti pilotni pristop, kjer bi ob zaključku pilotnih projektov z kvalitativnim in kvantitativnim vrednotenjem ocenili ustreznost, uspešnost in učinkovitost predlaganih ukrepov.

Tabela 2: Časovni okvir izvedbe predloženih ukrepov

A (2016-2017)	B (2018 – 2022)
↑	↑
Prioritetni ukrepi Obstoječi programi	Polna izvedba vseh ukrepov

9. Zaključek

Analiza kaže, da bo v Sloveniji v prihodnjih letih/desetletjih nujen dvig stopenj delovne aktivnosti v starostnih razredih 55-74 let, ki je še dodatno bolj izrazit za ženske. Če želimo uzakoniti višanje starosti in dobe v upokojevanju (odloženo upokojevanje) je treba zagotoviti podaljšano zaposlovanje. Čeprav se število delovno aktivnih ne bo povečalo, se bo spremenila starostna struktura delovno aktivnih, kar prinaša pomembne izzive na ravni posameznika, podjetij in celotne družbe, da bi skupaj lahko dosegli zastavljene cilje podaljšanega zaposlovanja in odloženega upokojevanja. Tako se morajo posamezniki zavedati, da zagotavljanje večje zaposljivosti tudi v višji starosti terja vključevanje v proces vseživljenjskega učenja in zdrav način življenja. V podjetjih se morajo delodajalci zavedati dejstva staranja zaposlenih in pomena uvajanja t.i. »*age managementa*«, torej ukvarjanja s starostjo (sodelovanje mladih in starejših zaposlenih, prilagajanje delovnih pogojev, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, usposabljanje, mentorstvo, ...). Država mora s strategijo aktivnega staranja skrbeti za ustrezno informiranje posameznikov in podjetij, da se lahko pravilno odločajo (transparentnost pokojninskega sistema, posledice podaljševanja zaposlenosti), spodbujati starejše k čim daljši delovni aktivnosti, spodbujati zaposlovanje starejših kot tudi njihovo vključevanje v izobraževanje in usposabljanje ter spodbujati podjetja, da se pravočasno spopadejo z izzivi dolgožive družbe.