



Evropska fundacija
za izboljšanje življenjskih
in delovnih razmer

Učinek recesije na politike za reševanje problematike staranja

> Povzetek <

„Z aktivnim staranjem se lahko „baby boom“ generacija spremeni v del rešitve demografskega izziva, namesto da predstavlja problem. Zato Evropa 2020 poudarja, da je treba starejšim zagotoviti, da ostanejo čim dlje zdravi in aktivni.“

László Andor, komisar EU za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje,
„Možnosti in izzivi, ki jih prinašajo demografske spremembe v Evropi“, 13. julij 2010



Uvod

Osredotočenost na starejše delavce

Demografski problemi še vedno predstavljajo resen izziv za močno gospodarsko rast in evropski socialni model. Sedanja recesija je te probleme še poslabšala, saj izriva ljudi s trga dela ter povečuje stopnjo odvisnosti.

Eurofoundova raziskava o „prestrukturiranju v recesiji in udeležbi delovne sile“ je raziskala prakse podjetij za reševanje problematike staranja ob upoštevanju prestrukturiranja v recesiji. Študija je pregledala politiko v zvezi z ohranjanjem zaposlitve starejših delavcev (starih nad 50 let) na nacionalni ravni in ravni podjetij v devetih državah članicah Evropske unije (EU): Avstriji, Belgiji, Češki republiki, na Madžarskem, v Latviji, na Nizozemskem, v Španiji, na Švedskem in v Združenem kraljestvu. Sprva je nameravala pregledati splošne trende pri zaposlovanju starejših delavcev, usmeritev politike pred gospodarsko krizo leta 2008 ter razvoj politike in prakse po krizi ter njune posledice za udeležbo starejših delavcev na trgu dela. Osredotočenost na krizo je pomembna, saj je bil drugi cilj raziskave ugotoviti, kako so se med krizo in po njej spreminjale prakse za reševanje problematike staranja na ravni posameznih podjetij, saj so bili v številnih podjetjih izvedeni ukrepi prestrukturiranja. Da bi razumeli razvoj politike za reševanje problematike staranja na ravni podjetja, je študija analizirala razvoj politike in prakse v dveh podjetjih v vsaki izbrani državi članici.

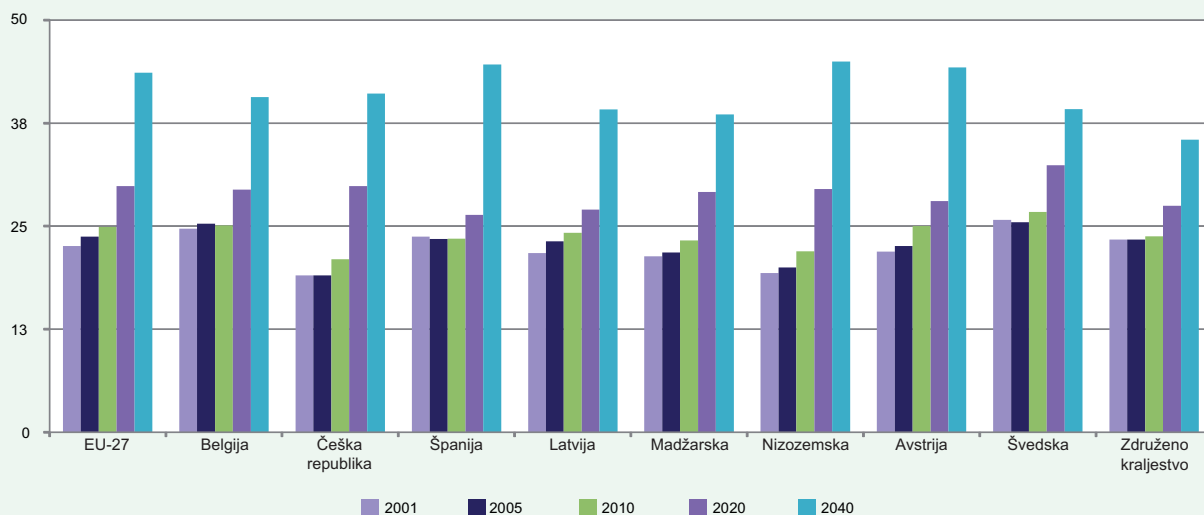
Jasno je, da je politika za reševanje problematike staranja pomembna za evropske oblikovalce politik. Koeficient starostne odvisnosti se dviguje po vsej Evropi. Leta 2040 bodo osebe, starejše od 65 let, v EU-27 predstavljale več kot

45 % delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 15 do 64 let (slika 1). Staranje prebivalstva po vsej Evropi bo povzročilo, da bo moralo več ljudi delati do višje starosti, da bi zadostili potrebam dela in sprostili pritisk na sisteme socialne varnosti in pokojninske sisteme.

Povečanje zaposlenosti starejših delavcev

Splošna ugotovitev te študije v zvezi z gonilnimi silami je, da je politika umaknila spodbujanje predčasnega upokojevanja v obdobju pred recesijo in je namesto tega usmerjena v poudarjanje različnih oblik „umiranja“ – skrajševanja delovnega časa in postopnega/faznega upokojevanja. Splošni cilj politike je usmeritev v višje stopnje zaposlenosti starejših delavcev in se izraža v zviševanju stopenj zaposlenosti za vsako petletno skupino starejših delavcev v obdobju 2001–2010 (slika 2). Kot dokazujejo številni primeri v posameznih podjetjih v tem projektu, predčasno upokojevanje kljub temu ostaja eden od razlogov delodajalcev, kadar je treba razmišljati o prestrukturiranju izgube delovnih mest med recesijo. Tako kot so bili prejšnji primeri predčasnega upokojevanja povezani s strmimi padci stopenj zaposlenosti starejših, se lahko umiritev teh padcev med recesijo pripiše dejstvu, da so bile stopnje zaposlenosti starejših delavcev veliko odpornejše na posledice krize kot stopnje zaposlenosti mlajših delavcev in delavcev povprečne starosti. V številnih državah, vključenih v raziskavo, so stopnje zaposlenosti oseb, starih od 60 do 64 let, v letu 2011 višje, kot so bile pred krizo leta 2008 (Avstrija, Belgija, Madžarska, Nizozemska in Švedska), med primeri v podjetjih, v katerih je bila na voljo razčlenitev delovne sile po starosti pred krizo in po njej, pa je bilo enako število primerov, v katerih se je delež starejših delavcev povečal, in tistih, v katerih se je zmanjšal.

Slika 1: Koefficient starostne odvisnosti v izbranih državah članicah v obdobju od 2001 do 2010 (drugo četrtletje) in predvideni koefficient za leto 2040



Vir: Eurostat.

Med državami članicami so še vedno velike razlike v stopnjah zaposlenosti starejših delavcev. Na primer, na Švedskem je v starostni skupini od 60 do 64 let zaposlenih več kot 60 % oseb, v Belgiji in na Madžarskem pa manj kot 20 % oseb. Razlike v stopnjah zaposlenosti med državami so največje v skupini oseb tik pred upokojitvijo (starih od 60 do 64 let), na splošno pa podatki kažejo velike razlike med državami glede na število delavcev, ki se upokojijo v starosti 55 let in več. V večini držav so nižje stopnje zaposlenosti starejših delavcev posledica prejšnjega odobranja predčasnega upokojevanja kot sredstva za prilagoditev trga dela.

V Češki republiki je zaposlenih na primer več kot 80 % oseb, starih od 50 do 54 let, v skupini oseb, starih od 60 do 64 let, pa ta vrednost znaša 25 % (slika 2). Razlike so tudi med spoloma, stopnje zaposlenosti starejših žensk so nižje od stopenj starejših moških, čeprav so te razlike v državah članicah, obravnavanih v tej skupini, manj izrazite kot v mlajših državah članicah: Latviji, na Madžarskem in v Češki

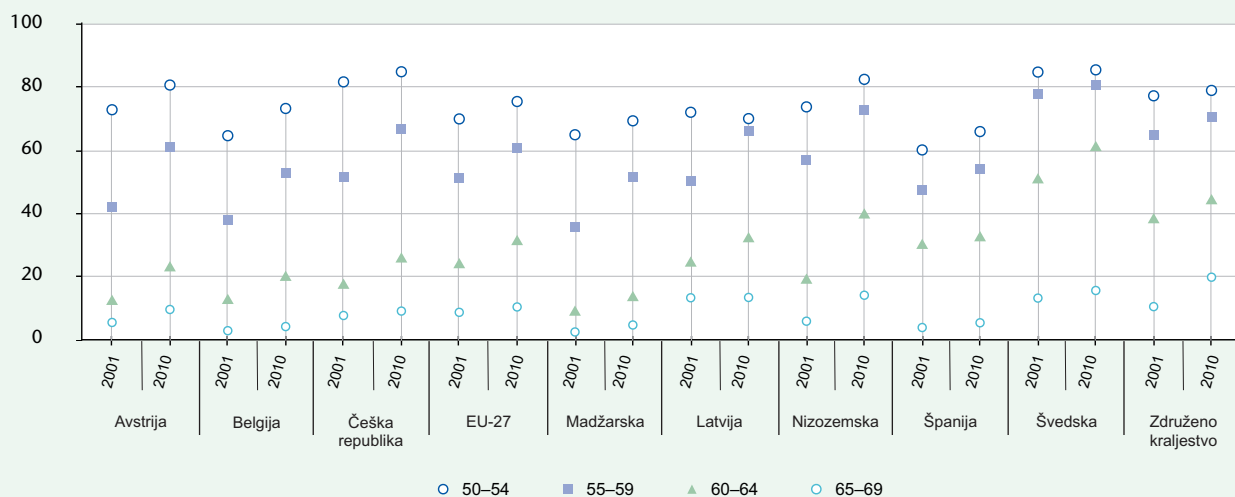
republiki. Nazadnje, stopnje zaposlenosti so višje pri osebah z boljšimi kvalifikacijami, ne glede na starost.

Pregled razvoja nacionalne politike

Različni instrumenti politike pred sedanjo krizo

Usmeritev politike je pomembna za razumevanje razlik med državami članicami in demografskimi skupinami znotraj držav članic. Ugotovitve za devet izbranih držav članic pred gospodarsko in finančno krizo v letih 2008 in 2009 razkrivajo velike razlike v obsegu izvajanja politik, namenjenih zlasti starejšim delavcem, in v stopnji podpore za starejše delavce v širših politikah zaposlovanja, namenjenih vsem starostnim skupinam. V državah članicah so se v skladu s tem pred krizo (in v številnih primerih se še vedno uporabljali različni instrumenti politike za podporo starejših delavcev ali ohranjanje njihove zaposlitve. Ti instrumenti vključujejo posredne ukrepe s širšimi cilji in ne samo podpore za starejše delavce v zaposlitvi (na primer ukrepi, namenjeni

Slika 2: Stopnje zaposlenosti v izbranih državah članicah po starostnih skupinah od 50 do 69 let, obdobje od 2001 do 2010 (drugo četrtletje)



Vir: Eurostat.

širšim skupinam, in pobude za znižanje dodatka za socialno varnost in pokojnin). Taki ukrepi vključujejo:

- reformo pokojninskega sistema (na primer spremembe dodatkov, ki jih prejemajo upokojenci, in pokojninskih prispevkov zaposlenih in delodajalcev);
- dvig zakonsko določene upokojitvene starosti (glej preglednico);
- zmanjšanje spodbud za predčasno upokojevanje;
- reformo dajatev za bolezen/invalidnost;
- protidiskriminacijsko politiko;
- spodbude za pospeševanje vseživljenjskega učenja in razvoja spretnosti in znanj na delovnem mestu.

Veliko je tudi politik, ki so neposredno usmerjene v reševanje problematike staranja, med njimi so:

- finančne spodbude za delodajalce, da zadržijo starejše delavce v zaposlitvi;

- finančne spodbude za delodajalce, da pomagajo starejšim delavcem pri ponovnem prihodu na delovno mesto;
- finančne spodbude za zaposlene, da ostanejo zaposleni dlje časa;
- sheme postopnega/faznega/delnega upokojevanja;
- možnosti za prožni delovni čas starejših delavcev;
- ozaveščanje in kampanje obveščanja za spodbujanje spremembe stališč do starejših delavcev, vključno z državnimi nagradami za podjetja za „najboljše prakse za reševanje problematike staranja“.

Uporaba teh instrumentov v obdobju 2000–2008 se v izbranih državah članicah razlikuje in kaže razlike v gonilnih silah politike, kot so različne nacionalne prednostne naloge, reformna gibanja ter izhodišča v smislu pokojninskih sistemov in sistemov socialne varnosti. Na primer, nacionalna poročila o Nizozemski in Češki republiko omenjajo vprašanje potencialnega pomanjkanja delovne sile in trajnost sistema socialne varnosti kot gonilni sili politike.

Preglednica: Pregled zakonsko določene upokojitvene starosti in predlaganih sprememb v izbranih državah članicah

Država	Moški	Ženske	Predlagana sprememba	Pripombe
Avstrija	65	60	da	
Belgija	65	65	ne	
Češka republika	62	61	da	Upokojitvena starost se bo zvišala na 63 let, in sicer za moške leta 2016 in za ženske brez otrok leta 2019. Ženske z otroki se bodo lahko upokojile v starosti od 59 do 62 let, odvisno od števila otrok, ki so jih vzgojile (zdaj se lahko ženske upokojijo v starosti od 57 do 61 let, odvisno od števila otrok).
Madžarska	62	62	da	Upokojitvena starost se bo zvišala na 65 let, in sicer za moške leta 2018 in za ženske leta 2020.
Latvija	62	62	da	Postopno višanje starosti za državno pokojnino na 65 let do leta 2021.
Nizozemska	65	65	da	Razpravlja se o zvišanju upokojitvene starosti na 66 let leta 2020 in na 67 let leta 2025.
Španija	65	65	da	Zvišanje upokojitvene starosti s 65 na 67 let v obdobju 2013–2027.
Švedska	65	65	ne	Upokojitveno starost je mogoče prilagajati. Državna pokojnina se lahko uveljavlja od starosti 61 let – z vgrajenimi spodbudami v pokojninskem sistemu za poznejše upokojevanje.
Združeno kraljestvo	65	60	da	Od leta 2018 morajo biti ženske stare 65 let, enako velja za moške; leta 2020 pa se bo upokojitvena starost zvišala na 66 let za moške in ženske. Prejšnji zakon o pokojninah določa, da se bo upokojitvena starost med letoma 2034 in 2036 zvišala na 67 let, med letoma 2044 in 2046 pa na 68 let. Običajna upokojitvena starost je ukinjena.

Opomba: Ta preglednica predstavlja zakonsko določene upokojitvene starosti. Dejanska upokojitvena starost je lahko nižja ali višja, odvisno od drugih načinov upokojevanja ali poznejšega upokojevanja (na primer predčasna upokojevanje, delna upokojevanje in delo po starosti iz upokojitvene sheme).

Vir: Avtorjeva zbirka podatkov iz nacionalnih poročil in podatkov organizacije OECD za leti 2010 in 2011.

Reforma politike v nekaterih državah članicah

Nekatere države članice so sprejele bolj celovit pristop za podporo starejših delavcev kot druge in so začele izvajati reforme politike že zgodaj, v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja in na začetku tega stoletja.

Na Švedskem je bil dosežen trden dogovor med socialnimi partnerji, da je starajoče se prebivalstvo prednostna naloga politike. V pokojninskih reformah leta 1999 so izplačane pokojnine pomenile razliko med upokojitveno starostjo in povprečno pričakovano življenjsko dobo obeh spolov v predhodnih petih letih. Z reformami je bilo uvedeno, da se lahko delavci upokojijo v starosti 61 let. Vendar obstajajo močne spodbude, da ostanejo zaposleni do starosti 65 let in dlje, leta 2006 pa so bile te spodbude okrepljene s spremembami davčnega sistema, ki ponujajo ugodnejšo obravnavo dohodka iz dela v primerjavi z dohodkom iz pokojnine. Hkrati se je starost, do katere lahko delavci ostanejo zaposleni, zvišala na 67 let. Postopki za kolektivno odpuščanje temeljijo na načelu švedskega zakonika o delovnih razmerjih „kdor zadnji pride, prvi odide“. Nadaljnji sklop ukrepov se je leta 2006 osredotočil na neposredno spodbujanje zaposlovanja starejših s povečanjem davčnih olajšav za starejše delavce, z znižanjem prispevkov delodajalcev za delavce, starejše od 65 let, in prizadevanjem za reformo dajatev za invalidnost, tako da bo odpuščanje delavcev manj privlačno. Delodajalci lahko v sklopu programa „delovna mesta za nov začetek“ izkoristijo tudi dopolnilne davčne olajšave za zaposlovanje brezposelnih oseb, starih 55 let in več.

Podobno je v Združenem kraljestvu v preteklem desetletju pri socialnih partnerjih naraščalo spoznanje o potrebi po spodbujanju daljše delovne dobe. V Združenem kraljestvu so se osredotočili zlasti na reforme širših regulativnih struktur, ki vplivajo na zaposlenost pri starejših, kot so dviganje zakonsko določene upokojitvene starosti v zakonu o pokojninah iz leta 2007 in ponovna ocenitev zahtev za prejemanje nadomestil za nezmožnost za delo iz leta 2008. Vlada se je v letu 2011 odločila, da odpravi običajno upokojitveno starost. Drugi nedavni predlogi vključujejo dvig starosti za državno pokojnino na 68 let do leta 2046 in postopno odpravo razlike med upokojitveno starostjo za ženske in upokojitveno starostjo za moške do leta 2018. Poleg tega se je obsežen zasebni pokojninski sistem v zadnjih dveh desetletjih preusmeril v jasno zastavljen model prispevkov in s tem verjetno zmanjšal spodbude in zmogljivosti za predčasno upokojevanje zaposlenih.

Nekatere države članice, kot sta Madžarska in Češka republika, so v glavnem osredotočene na vključevanje mladih delavcev v delovno silo, politike za reševanje problematike staranja pa so pogosto še v začetni fazi razvoja. V obeh državah še vedno prevladuje predčasno upokojevanje. Stališča delodajalcev in družbe na Madžarskem niso v celoti naklonjena zaposlenosti starejših. Delno je to posledica močnega poudarjanja zgodnjega upokojevanja kot sredstva za prilagajanje trga dela v času prehoda na tržno gospodarstvo v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Na Madžarskem na primer obstaja

pozitivno odvracanje od zaposlenosti, saj se pokojnina dejansko znižuje po starosti 60 let.

Predčasna in delna upokojevitve

Druge države članice so se osredotočile na posebna področja politike za podporo in spodbujanje starejših delavcev, zlasti na politike upravljanja in izvajanja reform za sheme predčasnega upokojevanja. Namen teh reform je bila omejitev pravic do predčasne upokojitve in spodbujanje postopnejšega upokojevanja. Razlogi so bili v glavnem dvojni: zaskrbljenost nad trajnostjo sistema socialne varnosti in s tem povezan cilj zviševanja stopenj zaposlenosti ter preprečevanja prihodnjega pomanjkanja delovne sile. Madžarska je skušala omejiti uporabo shem predčasnega upokojevanja tako, da je nekatere sheme ukinila, v drugih pa omejila državna nadomestila. V Belgiji je vlada izvedla reforme v zvezi s pravicami pred upokojitvijo, dvignila starost za upravičenost z 58 na 60 let in zahtevano delovno dobo z 20 na 30 let. Na Nizozemskem so sheme predčasnega upokojevanja postale manj privlačne zaradi davčne obravnave pokojnin za predčasno upokojene. Nekatere reforme nimajo tako močnega učinka na upravljanje postopnih prehodov. V Španiji je vlada skušala spodbuditi sisteme delnega upokojevanja, po katerih bi se lahko zaposleni po starosti od 60 do 64 let delno upokojili in ostali aktivno zaposleni v 25 %, preostanek delovnega časa pa bi se nadomestil z novim zaposlenim. Ta program je bil sprejet v omejenem obsegu, saj to dejansko ni način za upravljanje delovne sile, ker ostane število zaposlenih v organizaciji enako. Kljub temu primer družbe Ford (v Španiji) kaže, da je bila ta možnost za nekatera podjetja dovolj privlačna.

Tudi Avstrija je namenila velik poudarek delnemu upokojevanju, in sicer z dvema možnostma – shemo delnega upokojevanja, v kateri je delovni čas ves čas trajanja sheme polovičen, in stopenjski model delnega upokojevanja, v katerem zaposleni v prvi fazi sheme dela polni delovni čas in se nato v drugi fazi sheme predčasno upokoji. Shema je s sprejetjem večjih reform v letih 2004 in 2009, ki sta predvideli do zvišanja minimalne upravičene starosti za moške (dvig s 55 na 60 let do leta 2013) in ženske (dvig s 50 na 55 let do leta 2013), postala bolj omejevalna, čeprav je bilo postopno višanje teh minimalnih upravičenih starosti leta 2009 začasno odloženo zaradi krize. Priljubljenost stopenjskega modela pri delodajalcih in zaposlenih v primerjavi z neprekinjenim modelom je povzročila, da je shema delnega upokojevanja dejansko pomenila shemo predčasnega upokojevanja. Reforme sistema v letu 2009 so se tega vprašanja lotile tako, da so delodajalcem ponudile višje stopnje nadomestil za neprekinjeni model. Delež delno upokojenih po stopenjskem modelu se je od takrat zmanjšal za polovico.

Ohranitev zaposlitve starejših delavcev

Poleg izvajanja reform za sheme predčasnega upokojevanja je nekaj držav članic zagotovilo neposredne spodbude za delodajalce in zaposlene, da bi ostali zaposleni. Belgija se je osredotočila zlasti na zagotavljanje finančnih spodbud za delodajalce in zaposlene, da bi spodbudila zaposlovanje in ohranjanje zaposlitve starejših delavcev. Poleg tega se je

osredotočila na zagon politik za starejše delavce, kot so denimo *cellules d'emploi*, ki olajšujejo prehod v drugo zaposlitev tistim delavcem, ki so izgubili delo po prestrukturiranju. Taki ukrepi potrjujejo tudi širši kulturni odmik od shem predčasnega upokojevanja, ker je prekinjena prejšnja močna povezava med prestrukturiranjem in predčasnim upokojevanjem. V Španiji so nekatere spodbude povezane s prispevki za socialno varnost. Na začetku se prispevki delodajalca za socialno varnost za starejše delavce, ki so stari najmanj 60 let, znižajo za 50 %, nato pa se postopoma znižujejo za 10 %, dokler zaposlena oseba ni stara 65 let in znižanje ne doseže 100 %. Različice teh spodbud so se zaradi hude brezposelnosti mladih med krizo v tej državi članici uporabljale za kategorije mladih in tako so na primer ukrepi, ki so bili prvotno namenjeni za spodbujanje delodajalcev, da bi zadržali ali zaposlili starejše delavce, postali primernejši za druge ogrožene skupine.

Razvoj spretnosti in znanj

Številne države članice poudarjajo tudi „zaposljivost“, ki pomeni neprekinjeni razvoj spretnosti in znanj ter usposabljanje delavcev, kar zagotavlja, da imajo ustrezne spretnosti in znanja za zaposlitev. Nekaj držav članic, na primer Avstrija, Madžarska in Latvija, ponuja zaposlenim in delodajalcem spodbude za zagotavljanje vseživljenjskega učenja. Kampanje se osredotočajo na zdravje pri delu, obveščanje delodajalcev o načinu, kako upoštevati starajočo se delovno silo, in dviganje ozaveščenosti delovne sile o tem, da je treba delati dlje. Naslednji pomemben vidik pobud za reševanje problematike staranja je obravnava starejših delavcev kot ločene kategorije v politiki spodbujanja raznolikosti. Države članice, kot so Avstrija, Latvija, Nizozemska in Švedska, obravnavajo starejše delavce kot ločeno skupino pri usmerjanju pobud in zakonski ureditvi. Glede na to, da se prebivalstvo stara, države članice in podjetja vedno več razmišljajo o tem, da je starostno raznolika delovna sila sama po sebi trajnejša.

Protidiskriminacijska politika in politika raznolikosti

Protidiskriminacijska politika in politika raznolikosti je tema, o kateri poročajo prispevki iz vseh držav članic, delno pa jo spodbujajo tudi evropski predpisi. Načeloma to pomeni, da starost ne more biti dejavnik, ki vpliva na odločitve pri upravljanju človeških virov (zaposlovanju in odpuščanju), čeprav so v nekaterih državah v zakoniku o delovnih razmerjih navedene posebne določbe, zaradi katerih je starejše delavce težje odpustiti. Na Nizozemskem in Švedskem velja za kolektivno odpuščanje določba „kdor zadnji pride, prvi odide“. V Latviji zakonik o delovnih razmerjih določa, da morajo imeti tisti, ki so pet let pred upokojitvijo, prednost pri odločanju, kateri zaposleni bodo obdržali zaposlitev ob kolektivnem odpuščanju. V državah, ki naj bi ukinile običajno upokojitveno starost, na primer v Združenem kraljestvu, so delodajalci izrazili zaskrbljenost nad primeri starostne diskriminacije, ko so starejši delavci nasprotovali odpuščanju. Na Madžarskem, ki ima med državami, vključenimi v raziskavo, najnižje stopnje zaposlenosti starejših delavcev, je bila starostna diskriminacija v zadnjem času predmet številnih raziskav, saj

je zanimiva tako za splošno javnost kot tudi z upravnega vidika.

Vloga socialnih partnerjev

Vloga socialnih partnerjev pri oblikovanju politike se spreminja. V nekaterih državah članicah, kot sta Češka republika in Madžarska, socialni partnerji precej izpolnjujejo svetovalno funkcijo. Tako je njihov vpliv na oblikovanje politike razmeroma omejen. V drugih državah članicah, kot sta Belgija in Nizozemska, pa je vloga socialnih partnerjev bistvena pri oblikovanju posebnih odzivov politike v celotnem okviru, o katerem odloča vlada. Na primer, na Nizozemskem so se socialni partnerji dogovorili, da odpravijo dodatne dni letnega dopusta, povezane s starostjo, kar je eden od načinov za znižanje stroškov zaposlovanja starejših delavcev. Med primeri pobud socialnih partnerjev, povezanih s starostjo, je avstrijsko „virtualno svetovanje“ – Arbeit und Alter –, ki zagotavlja informacije o vseh vprašanih dela in socialnega zavarovanja, povezanih s starostjo, pa tudi forum za izmenjavo mnenj.

Nedavne politične pobude v državah članicah

Trendi v državah članicah pri odzivu na krizo

Države članice so se na sedanjo krizo v Evropi odzvale na različne načine, kar delno izraža razlike v globini finančne krize in razlike v dojemanju potrebe po pospešitvi izvajanja reform. Po začetku krize je opaziti nekatere ključne trende:

- Predčasno upokojevanje se je med gospodarsko krizo ponovno pojavilo kot orodje za upravljanje delovne sile. Čeprav so se spodbude in možnosti za predčasno upokojevanje v številnih državah članicah zmanjšale, kar kaže na odmik politike od uporabe predčasnega upokojevanja, ta delodajalcem kljub temu predstavlja alternativo možnost poleg obveznega odpuščanja.
- V shemah delnega upokojevanja so bile izvedene reforme, obseg teh shem pa se je razširil. V nekaterih državah si prizadevajo zagotoviti, da možnosti delnega upokojevanja ne bi več predstavljale dejanske oblike zgodnjega upokojevanja;
- V številnih državah obstaja trend za dvig upokojitvene starosti, na primer v načrtih, ki so v teku ali o katerih se razpravlja. Namen konkretne povezave med (vedno daljšo) povprečno pričakovano življenjsko dobo in upokojitveno starostjo na Švedskem je, da bo financiranje pokojninskega sistema primerno tudi v prihodnosti; druge države (na primer Nizozemska) razmišljajo o podobnih možnostih.
- V zvezi z zgoraj navedenim so nekatere države članice s shemami pokojninskih zavarovanj z vnaprej določenimi prejemki povečale zahtevane prispevke delavcev, večinoma s podaljšanjem obdobja vplačevanja ali z znižanjem izplačila pokojnin.
- Obstajajo premiki k delni privatizaciji ali uvedbi mešanih javno-zasebnih pokojninskih sistemov z več stebri, pa tudi k shemam z vnaprej določenimi prispevki, pri katerih

prevladujejo zasebni pokojninski sistemi (na primer v Združenem kraljestvu).

- Nekatere države članice so povečale davčne spodbude ali uvedle spodbude pri socialnem varstvu za delodajalce in zaposlene, da bi ohranile zaposlenost starejših delavcev. V nekaterih državah se je povečalo zvišanje pokojnin v primeru odloga izplačil pokojnin za tiste, ki še naprej delajo.

Spremembe politike na ravni države

Nekatere države članice, na primer Švedska in Združeno kraljestvo, so že pred krizo uvedle precejšnje spodbude za zagotovitev bolj trajnostnih praks reševanja problematike staranja. Zato se njihove politike za reševanje problematike staranja niso bistveno spremenile. V Združenem kraljestvu je vlada uvedla številne spodbude za usposabljanje brezposelnih, ki so starejši od 50 let.

Nekatere države članice, na primer Avstrija, Belgija in Nizozemska, so po finančni krizi spremenile obstoječe politike, da bi podprle starejše delavce pri delu in/ali upokojitvi v času finančnih pritiskov. Nizozemska se je načeloma dogovorila, da zviša zakonsko določeno upokojitveno starost, prav tako pa je povečala spodbude za usposabljanje zaposlenih. Avstrija je sprejela še dodatne reforme za možnost delne upokojitve, tako da bo to resnično model dela s skrajšanim delovnim časom za starejše delavce. Uvedla je številne mehanizme za omejitev državnih nadomestil za delodajalce; odpravo obveznosti, da mora podjetje zaposliti novega delavca za nadomestitev predčasno upokojenega starejšega delavca; znižanje praga upravičenosti z 80 % na 60 % rednega delovnega časa in s tem možnost udeležbe več delavcev s skrajšanim delovnim časom ter preusmeritev iz stopenjskega modela, ki se veliko uporablja, v neprekinjeni model, tako da je delodajalcem ponudila višje stopnje nadomestila za izpad dohodka za neprekinjeni model v primerjavi s stopenjskim modelom (90 % v primerjavi s 55 %). Madžarska, Nizozemska in Združeno kraljestvo so nagradile tudi tiste zaposlene, ki se niso odločili za upokojitev, z dodatnim pokojninskim prirastom za vsako leto dela po upokojitveni starosti (na Nizozemskem do starosti 70 let).

V nekaterih državah članicah so bili glavni dejavnik za spremembo politike, ki se nanaša na starejše delavce, splošni proračunski motivi. Španska vlada se je leta 2011, ko jo je v to prisililo slabo stanje državnih financ, odločila, da zviša upokojitveno starost s 65 na 67 let v obdobju 2013–2027. Poleg tega bodo morali delavci prispevati več, da bodo dobili osnovno pokojnino. Nazadnje, minimalna starost za upravičenost do predčasne upokojitve se je zvišala z 61 na 63 let, čeprav lahko v času krize prošnjo še vedno vložijo tisti, ki so stari 61 let. Predpisi o delni upokojitvi se niso spremenili. V Latviji je kriza povzročila globoko recesijo. Odgovor je bil uvedba ukrepa za omejitev možnosti, da nekdo prejema državno pokojnino in hkrati dela (kar je bilo pozneje po pravnem izpodbijanju razveljavljeno), preklic možnosti za predčasno upokojitev v letu 2011 in zvišanje prispevkov za osnovno pokojnino. Zlasti prva ukrepa sta

vodila v strm padec (več kot 40 %) števila upokojencev, ki delajo, kar kaže na odločitev starejših delavcev za upokojitev pred začetkom veljavnosti novih ukrepov in na njihovo negotovost glede prihodnjega razvoja politike. Latvija je uvedla tudi program subvencioniranih delovnih mest, v katerem je velik delež delavcev pred upokojitvijo (74 %) v treh mesecih udeležbe našlo zaposlitev za nedoločen čas.

Politike za reševanje problematike staranja na ravni podjetja

Osredotočenost politik

Splošen razvoj politike v različnih državah vpliva na politike za reševanje problematike staranja na ravni podjetja. Na primer, osredotočenost na reševanje problematike staranja na Švedskem je izražena tudi v dveh študijah, in sicer v študiji o regionalni upravi mesta Kiruna in študiji o družbi Vattenfall. V obeh primerih je posebna in integrirana politika za reševanje problematike staranja osredotočena na splošno usposabljanje, razvoj spretnosti in znanj, zagotovitev informacij in prožni delovni čas. Namen je razviti spretnosti in znanja ter prilagodljivost pri starejših zaposlenih in ohraniti njihovo zaposlitev.

Razvoj spretnosti in prenos znanja

Podjetja v državah članicah, znana po tem, da imajo napredne pristope pri reševanju problematike staranja, nimajo nujno vzpostavljenega samostojnega reševanja problematike staranja, namesto tega so lahko včasih osredotočena na zaposljivost ali pa zagotavljajo, da ostanejo spretnosti in znanja delavcev ustrezna ves čas delovnega razmerja. Take organizacije skrbijo, da delavci v vseh starostnih skupinah ostanejo v delovnem razmerju. Starejši delavci so pogosto posebna ciljna skupina programov zaposljivosti, v katerih je pomembno ohranjanje spretnosti in znanj starejših delavcev. Primeri vključujejo podjetja, kot so Barco v Belgiji, Abengoa v Španiji, KPN in DHV na Nizozemskem in skupina MOL na Madžarskem.

Nekatere od teh študij primerov pripisujejo pomembnost tudi medgeneracijskemu prenosu znanja. Ta prenos lahko združuje uspešno načrtovanje; vključevanje starejših zaposlenih v usposabljanje v podjetju in evidentiranje znanja, pogosto tihega, pridobljenega med opravljanjem poklica. Primera sta skupina MOL na Madžarskem in regionalna uprava mesta Kiruna na Švedskem. V nekaterih primerih so starejše zaposlene vključili kot mentorje usposabljanja, kar je bil odziv na krizo zaradi omejenega proračuna za usposabljanje.

Prožni delovni čas in možnosti za upokojitev

Naslednje vprašanje v okviru pristopov k reševanju problematike staranja v podjetjih je zagotavljanje možnosti za ureditev prožnega delovnega časa starejših delavcev. Na Nizozemskem družbi KPN in DHV ponujata zaposlenim, vključno s starejšimi delavci, ureditve prožnega delovnega časa (skrajšani delovni čas). Vidik reševanja problematike staranja v tem pristopu se izraža v tem, da se starejše delavce s prilagodljivostjo delovnih ureditev spodbuja, da

ostanejo zaposleni, kar jim zagotavlja lažji prehod v upokojitvev.

Druga možnost za upravljanje prehoda iz zaposlitve v upokojitvev je delna ali prožna upokojitvev, ki je vedno bolj priljubljena pri oblikovalcih politike in, kot dokazujejo obravnavani primeri, tudi pri delodajalcih. Primer je prožna upokojitvena politika, ki jo uporablja svet okrožja Cambridgeshire v Združenem kraljestvu. Ta politika zagotavlja zaposlenim, ki so do tega upravičeni (starejši od 55 let z najmanj trimesečnim članstvom v pokojninski shemi), možnost, da zahtevajo trajno skrajšanje delovnega časa (20 % ali več) ali sprejmejo delo z manjšimi dolžnostmi/odgovornostmi, hkrati pa jim daje na voljo obračunane pokojnine. V proizvodni enoti Ford v španski Valenciji je večina proizvodnih delavcev, starejših od 61 let, vključena v shemo delnega upokojevanja, ki jo podpira država in omogoča, da starejši delavci skrajšajo delovni čas vse do 85 %. Čeprav je obvezno, da se za vsakega delno upokojenega delavca zaposli enega mlajšega, je shema s stališča delodajalca še vedno stroškovno učinkovita glede na znatna izplačila dodatkov, ki jih uživajo starejše osebe v podjetju. Družba Borealis Agrolinz Melamine GmbH v Avstriji je začela intenzivneje uporabljati shemo delnega upokojevanja med prestrukturiranjem po gospodarski krizi leta 2008, kar je sovpadlo z reformami shem, ki jih je uvedla avstrijska vlada.

Potrebe malih podjetij

Obravnavani primeri ponujajo vpogled tudi v politike za reševanje problematike staranja v malih podjetjih. Primera družb Made in Inox v Belgiji in Proniks v Latviji kažeta, da je glede na poseben sklop spretnosti in znanj, ki jih zahteva podjetje, lahko znaten problem že izguba enega zaposlenega. Podjetji imata celo raje izkušene starejše delavce, ki imajo pogosto redko, posebno strokovno znanje, potrebno za opravljanje dela. Ti zaposleni imajo po navadi zmerne zahteve glede plače in ne nasprotujejo prevzemanju zelo specifičnih in včasih fizično zahtevnih del. Zato sta imeli družbi v obravnavanih študijah primerov glede na pomanjkanje delovne sile dober poslovni razlog za vlaganje v starejše zaposlene in prilagoditev dela osebnim okoliščinam.

Drugi ukrepi podjetja

Delodajalci lahko imajo močnejše spodbude za olajšanje odhoda tistim zaposlenim, ki jim pripada znaten dodatek za minulo delo. V družbi Ford v Valenciji lahko dodatek za minulo delo znaša 60 % osnovne plače. Dodatek za minulo delo je bil naveden kot sredstvo za vrednotenje prispevka in motiviranja starejših delavcev tudi v skupini MOL na Madžarskem.

Študije primerov razkrivajo, da se je tudi v obdobju 2008–2010 delež starejših zaposlenih kljub številnim primerom predčasne upokojitve zmanjšal le v redkih podjetjih, vključenih v raziskavo. V družbi Vattenfall na Švedskem je predčasno upokojevanje predstavljalo 90 % izgub delovnih mest v prestrukturiranju, ki je bilo izvedeno v navedenem obdobju, ne glede na njihov širok sklop ukrepov za reševanje

problematike staranja. Kljub temu se je povprečna upokojitvena starost zaradi odziva na spodbude za reševanje problematike staranja v zadnjem desetletju zvišala.

Učinek nacionalne politike

Nazadnje, študije primerov v glavnem niso navajale, da bi imele nacionalne politike, ki so bile uvedene za odziv na krizo, kakšen poseben učinek na razvoj politike za reševanje problematike staranja v organizaciji, čeprav je jasno, da so podjetja v številnih primerih izkoristila regulativne spodbude v zvezi s predčasnim ali postopnim upokojevanjem in zaposlovanjem starejših brezposelnih oseb. Učinek pa so imele temeljitejše in trajnejše reforme. Reforma delne upokojitve v Avstriji je vplivala na odločitev, ki jo je sprejela družba Borealis, da se je med prestrukturiranjem preusmerila iz predčasnega upokojevanja v delno upokojevanje. Učinki so bili tudi nenamerni. Reforma pokojninskega sistema v Latviji leta 2009 je negativno vplivala na družbo Proniks, ker je povzročila, da je nekaj starejših zaposlenih prostovoljno zapustilo družbo, da bi bili upravičeni do boljših pokojnin, preden bi začela veljati reforma.

Sklepne ugotovitve

Države in podjetja razmišljajo in razpravljajo o reševanju problematike staranja na različne načine. Vse države imajo politike, ki izvajajo to funkcijo na enak način, vendar se celovitost politik razlikuje. Smer reforme se med državami razlikuje tako, kot se razlikuje nujnost usmeritve spodbud v starejše delavce. Starejši delavci v nekaterih primerih in zlasti med recesijo pogosto niso bili obravnavani kot prednostna skupina. Večjo skrb je zbujala zaposljivost mlajših delavcev. Zaradi krize, ki je nesorazmerno prizadela mlajše delavce v primerjavi z drugimi starostnimi skupinami, je ta skupina mlajših delavcev pogosto imela dobre razloge za to, da je dobila prednost pred starejšimi delavci.

Gospodarska kriza, ki se je začela leta 2008, v relativnem smislu ni imela negativnega učinka na stopnjo zaposlenosti starejših delavcev. V večini držav, vključenih v raziskavo, so se stopnje zaposlenosti pri starejših delavcih povišale, pri drugih starostnih skupinah pa znižale. V nekaterih študijah primerov, kot je na primer BT v Združenem kraljestvu, se je delež starejših delavcev dejansko povečal. Finančna kriza v številnih državah članicah in podjetjih ni povzročila temeljnih sprememb politik za reševanje problematike staranja, temveč manjše prilagoditve obstoječih politik, namenjenih spodbujanju poznejšega upokojevanja. V državah, kjer so se državne finance znatno poslabšale, so bile sprejete znatne reforme politike, povezane s starostjo. Vendar se ta reforma (na primer na Madžarskem, v Latviji in Španiji) ni izrecno osredotočila na cilje za reševanje problematike staranja, temveč je bil njen razlog predvsem zniževanje stroškov. Večje delno upokojevanje v organizacijah in nadaljnja uporaba shem predčasnega upokojevanja sta bila instrumenta, ki sta služila zmanjšanju vložka delovne sile glede na delovni čas ali število zaposlenih. Kljub temu je bilo

vse to le eden od sklopov ukrepov, izvedenih za prilagoditev trga dela, skupna stopnja zaposlenosti starejših delavcev pa je ostala sorazmerno nespremenjena.

Na ravni podjetja so bile spremembe v politiki za reševanje problematike staranja na splošno zmernejše in so se razvijale v odziv na dolgoročne trende v politikah človeških virov in zaposlovanja. Starejši delavci v nekaterih primerih presegajo zakonsko določeno upokojitveno starost. Spodbude so različne: ureditve prožnega delovnega časa; finančne spodbude (za delodajalce, pa tudi za zaposlene); poseganje v organizacijo dela, na primer v ocene upravljanja zmogljivosti in prerazporeditve vlog. Vrednost delovne sile različnih starosti je v prizadevanjih za zagotovitev medgeneracijske kohezije in prenosa znanja znotraj podjetij vse bolj priznana in jasno razvidna. Te „mehke“ spremembe se delno nanašajo na tekoče potrebe podjetij, vendar pomenijo tudi obliko prilagoditve na prihodnost, ko bi lahko demografsko staranje povzročilo potencialno pomanjkanje delovne sile ter spretnosti in znanj, zaradi česar bi imeli starejšo delovno silo.

Dodatne informacije

John Hurley, uradnik za raziskave
joh@eurofound.europa.eu

Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irska
Telefon: (+35 1) 2043200
E-pošta: information@eurofound.europa.eu
Spletno mesto: <http://www.eurofound.europa.eu/>

Ostale publikacije o reševanju problematike staranja so na voljo na spletni strani:
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/agemanagement.htm>

