

mag. Monika Šlebinger *, mag. Ksenja Pušnik**, Barbara Bradač***

Pristopi k politiki aktivnega staranja¹

1. Razlogi za politiko aktivnega staranja

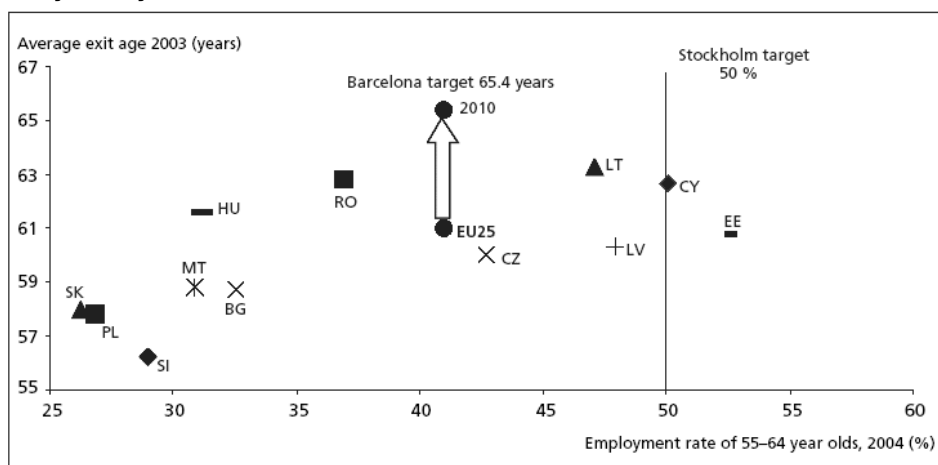
V zadnjem desetletju in pol je aktivno staranje postala poglobljena skrb ekonomske politike večine starih članic EU. Vzrok za to je staranje prebivalstva, do katerega prihaja zaradi upadanja rojstev in podaljševanja življenjske dobe, s podobnimi demografskimi trendi pa se srečuje tudi Slovenija. V Evropi se v povprečju rodi 1,5 otroka na žensko, v Sloveniji je to razmerje celo le 1,2. V obdobju 1995–2004 se je po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) pričakovana življenjska starost ob rojstvu v Sloveniji povečala za okrog 2,5 leta, v državah Evropske unije pa za 2,1 leta. Tako lahko moški, rojeni v letu 2004, v Sloveniji (EU-25) pričakujejo, da bodo dočakali 73,6 leta (75,5 leta), ženske pa 80,9 leta (81,7 leta). Do leta 2020 naj bi zato delež aktivnega prebivalstva upadel za 3,5 %, delež neaktivnega pa narasel za 8,8 %. V letu 2020 naj bi bilo v Sloveniji 19 % ljudi starejših od 65 let, 64,7 % starih med 15 in 64 let ter 16,3 % mlajših od 15 let (SURS 2005).

Zaradi takšnih demografskih trendov se bodo države v prihodnje soočale s pomanjkanjem delovne sile, zato se bodo povečali pritiski na višino plač. Financiranje velikega števila neaktivnega prebivalstva bo obremenilo javne finance in zaposlene ter povzročilo ozka grla v financiranju pokojnin, pa tudi zdravstvenih in socialnih storitev za starejše ljudi.

Zavedajoč se teh problemov, si je Evropska unija v letih 2001 in 2002 zadala nalogo, da z ukrepi za spodbujanje aktivnega staranja do leta 2010 doseže 50-odstotno stopnjo zaposlenosti starejših (55–64 let) in poveča starost ob upokojitvi za pet let. Slovenija ima pri doseganju obeh ciljev velik zaostanek (slika 1).

Evropska komisija (EC 2005) tako v svojih smernicah za vodenje ekonomske politike izpostavlja, da morajo države v prihodnje nameniti več pozornosti zaposlovanju starejših. To zahteva ukrepe, kakršni so zviševanje starosti za upokojitev, spodbujanje vseživljenjskega izobraževanja,

Slika 1: Oddaljenost novih članic Evropske unije ter Bolgarije in Romunije od ciljev EU na področju zaposlovanja starejših



Vir: Mandl, Dorr and Oberholzner (2006, 26)

* Višja predavateljica, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo.

** Asistentka in vodja raziskovalnega tima projekta *Zaposlitvene pobude za starejšo delovno silo v novih članicah Evropske unije ter Romuniji in Bolgariji* za Slovenijo, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Institut za podjetništvo in management malih podjetij.

*** Mlada raziskovalka, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Institut za podjetništvo in management malih podjetij.

¹ Prispevek je rezultat raziskovalnega projekta Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev *Zaposlitvene pobude za starejšo delovno silo v novih članicah Evropske unije ter Romuniji in Bolgariji*, ki je potekal leta 2005 in v katerem je kot nosilec raziskave za Slovenijo sodeloval Institut za podjetništvo in management malih podjetij na Ekonomsko-poslovni fakulteti Univerze v Mariboru. Informacije o projektu so na spletni strani Instituta za podjetništvo in management malih podjetij na EPF Univerze v Mariboru (www.epfip.uni-mb.si).

izboljševanje delovnih pogojev, investiranje v ukrepe za zaščito pred poškodbami pri delu ipd. Ključnega pomena pri tem pa je zavedanje vseh v Sloveniji, torej nosilcev ekonomske politike, delodajalcev in delojemalcev, da spodbujanje aktivnega staranja ni potrebno le zato, da izpolnimo zahteve Evropske unije, temveč zaradi nas samih ter zaradi demografskih trendov in njihovih posledic, s katerimi se že in se še bomo soočali.

2. Pristopi k politiki aktivnega staranja v Evropski uniji

Pristop k aktivnemu staranju je odvisen od koncepta, ki ga upoštevamo pri oblikovanju in izvajanju ekonomskih politik. Razlikujemo med tremi koncepti aktivnega staranja:

- produktivni koncept (koncept OECD),
- vseživljenjski koncept (koncept WHO) in
- nova paradigma (koncept Evropske unije).

Koncepti se med seboj razlikujejo po časovni dimenziji, ki jo z vidika življenjske dobe upoštevajo, in po obsegu, v katerem razumevanje aktivnega staranja vključuje širši ali holistični pristop z vključevanjem različnih politik ali pa je pozornost usmerjena le na nekaj politik, kakršni sta politika zaposlovanja in pokojninska politika.

S produktivnim pristopom je poimenovana opredelitev OECD, v skladu s katero pomeni aktivno staranje sposobnost ljudi, da kljub staranju živijo produktivno življenje v družbi in gospodarstvu. To pomeni, da se lahko fleksibilno odločajo o tem, kako bodo izrabili čas v življenju – za učenje, delo, sodelovanje v prostočasnih aktivnostih ali za nudenje nege (OECD 2000, 126). Osrednja skrb tega pristopa je sposobnost ljudi, da so produktivni, in vprašanje, kako ohraniti in spodbuditi to sposobnost, ko se starajo.

Ker je pozornost namesto celotni življenjski dobi namenjena le prehodu iz delovne dobe v dobo upokojitve, je politika aktivnega staranja v skladu s produktivnim pristopom omejena le na politiko zaposlovanja in pokojninsko politiko, predvsem na politiko zgodnjega upokojevanja.

Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) pa zagovarja *vseživljenjski pristop* k aktivnemu staranju. V skladu z njeno opredelitvijo je aktivno staranje »proces optimiranja priložnosti za zdravje, sodelovanje in varnost z namenom omogočiti kakovost življenja v času staranja« (WHO 2002, 12). Ta opredelitev upošteva različne vidike kakovosti življenja in se izogne ozkemu produktivnemu pristopu. Aktivno staranje pomeni

nadaljevanje aktivnosti s socialnega, ekonomskega, kulturnega, duhovnega in družbenega vidika ter ne le sposobnost biti fizično aktiven ali vključen na trg dela. Pristop temelji na človekovih pravicah starejših v skladu z načeli Združenih narodov o neodvisnosti, sodelovanju, dostojanstvu, skrbi in samoizpolnitvi.

Z vidika ekonomske politike je pomembno poudariti, da je pristop usmerjen k preventivni politiki, tj. kako lahko manj dragi preventivni ukrepi v zgodnji fazi življenjske krivulje preprečijo drage kurativne ukrepe v poznejši dobi.

Tako imenovano *novo paradigmo* v politiki staranja je Evropska komisija prvič predstavila maja 1999 ob svetovnem letu starejših v svojem sporočilu z naslovom Towards a Europe of All Ages (EC 1999). Z njim je želela spodbuditi razpravo v članicah Evropske unije o posledicah staranja prebivalstva na področju zaposlovanja, socialne varnosti, zdravja in socialnih pravic, hkrati pa je predlagala strategijo za učinkovit odziv ekonomske politike na teh področjih.

Aktivno staranje je v skladu s tem pojmovanjem koherentna strategija, ki dobro omogoča staranje v starajoči se družbi. Gre za prilagajanje naših življenjskih navad dejstvu, da živimo dlje, da imamo več resursov in smo boljšega zdravja kakor kadar koli prej. Hkrati gre za izkoriščanje priložnosti, ki nam jih prinašajo izboljšave. V praksi to pomeni, da privzemamo zdrave življenjske navade, delamo dlje, se upokojimo pozneje in smo aktivni tudi po upokojitvi. Promoviranje aktivnega staranja je promoviranje priložnosti za boljše življenje in ne zmanjševanje pravic.

3. Ukrepi za povečanje zaposlovanja starejših v EU

V literaturi in praksi držav z zaposlovanjem starejših je mogoče najti razloge za in proti zaposlovanju starejših. Pomanjkanje fleksibilnosti in iniciative, neznanje tujih jezikov, nepripravljenost za sodelovanje v izobraževanju, omejena prilagodljivost novim delovnim pogojem, pomanjkljivo znanje novih tehnologij oziroma procesov, bolniška odsotnost in slabo zdravje, večje zahteve glede plač (dodatek na delovno dobo), globalizacija in konkurenčni pritiski so razlogi, ki jih pogosto zasledimo kot argumente proti zaposlovanju starejših. V prid njihovem zaposlovanju pa so med drugim nizka fluktuacija, poznavanje delovnega sistema, akumulirane sposobnosti, zanesljivost, odgovornost in lojalnost.

Omenjeni razlogi proti zaposlovanju starejših kažejo smer potrebnega ukrepanja. Na trgu dela so potrebni posebni pogoji (ukrepi), ki ohranjajo »zaposljivost« delojemalcev v celotnem obdobju njihove aktivnosti in vplivajo na njihovo pripravljenost za delo. Poleg teh so potrebni še ukrepi, ki povečujejo pripravljenost delodajalcev za zaposlovanje starejših. Oboje pa je mogoče le, če imamo stabilne makroekonomske pogoje in dinamičen trg dela, ki omogoča rast in kreiranje delovnih mest, med katerimi so tudi taka, ki bodo obdržala starejše na trgu dela oziroma jih bodo spodbudila, da se na delo vrnejo (Jepsen in Hutsebaut 2003).

Da bi obdržale starejše na trgu dela, so se članice Evropske unije dosedaj najpogosteje posluževale naslednjih ukrepov (Jepsen in Hutsebaut 2003):

- a) odprava možnosti in spodbud za predčasno upokojevanje ter uvajanje finančnih spodbud za poznejše upokojevanje in omogočanje fleksibilnega upokojevanja;
- b) sprejemanje zakonodaje, ki preprečuje diskriminacijo zaradi starosti, vodenje kampanj, namenjenih ozaveščanju delodajalcev in spreminjanju njihovega odnosa do starejših;
- c) oblikovanje programov izobraževanja in usposabljanja, namenjenih starejšim;
- d) ukrepi za spodbujanje zaposlovanja v okviru aktivnih politik zaposlovanja in oblikovanje posebnih delovnih mest za starejše.

Primeri ukrepov za *odpravo možnosti in spodbud za predčasno upokojevanje* so odprava predčasnega upokojevanja, dvig minimalne starosti, ki jo je treba dopolniti za upokojitev, zvišanje števila potrebnih let dela/zavarovanja za pridobitev pokojnine, zmanjšanje pokojnin (npr. znižanje pokojninske osnove, podaljšanje obdobja, relevantnega za določitev pokojninske osnove), možnost dela s skrajšanim delovnim časom, delna upokojitev ipd. Praksa je pokazala, da so šele velike finančne koristi oziroma sankcije vplivale na odločitve delavcev o upokojevanju. Pomembno pa je tudi, da so spremembe pokojninske zakonodaje ustrezno podprte z drugimi sistemi, ki zagotavljajo dohodke neaktivnega prebivalstva (invalidsko zavarovanje, sistemi socialne pomoči, zavarovanje za primer brezposelnosti, privatni načini zagotavljanja dohodka).

Pri *spreminjanju odnosa vodstev podjetij in splošne javnosti, tudi sindikatov, do starejših in njihovih sposobnosti* gre za aktivnosti, ki bodo prinesle rezultate šele na dolgi rok. Zagotovo pa je to pot, ki nima alternativ in vključuje aktivnosti, kakršne so: raziskave o

sposobnostih starejših za delo, medijsko promoviranje koristi, ki jih imajo podjetja in družba od aktivnosti starajočih se delavcev, izmenjava izkušenj primerov dobre prakse o integraciji starejših v delovna okolja in podeljevanje nagrad podjetjem, ki so se izkazala na področju upravljanja starejših zaposlenih. Diskriminacijo starejših preprečuje direktiva o zaposlovanju (Employment Framework Directive, 2000/78/EC), ki denimo delodajalcem prepoveduje, da bi od kandidatov za delo zahtevali podatke o starosti oziroma da bi le zaradi starosti odpustili zaposlenega oziroma mu onemogočili nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje.

Znanje je eden ključnih dejavnikov, ki ohranja delojemalce zaposljive v vseh življenjskih obdobjih. Prav pomanjkljivo znanje in ne starost pogosto zmanjšuje produktivnost starajočih se delavcev in tako njihovo možnost, da obdržijo delo oziroma da ga dobijo. To zahteva po eni strani ustrezne *sisteme vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja*, po drugi pa morajo biti delojemalci in delodajalci motivirani, da se vanje vključijo. V idealnih okoliščinah bi to temeljilo na prostovoljnih odločitvah akterjev, ki se zavedajo, da tako krepijo in povečujejo svojo vrednost oziroma vrednost človeškega kapitala zaposlenih. Izkušnje evropskih držav pa kažejo, da so se vlade, tudi zaradi pozitivnih eksternih učinkov izobraževanja, vsaj v začetnem obdobju aktivno vključile s finančno podporo programov, predvsem v okviru aktivne politike zaposlovanja, ki so bili ciljno usmerjeni k starejšim, in so zahtevali od njih, da se jih obvezno udeležijo (npr. Francija) (Jepsen in Hutsebaut 2003).

Zaposlovanju starejših v okviru *aktivne politike zaposlovanja* so namenjeni predvsem ukrepi, ki neposredno ustvarjajo delovna mesta oziroma dajejo delodajalcem nekatere finančne ugodnosti pri zaposlovanju starejših (npr. javna dela, razne oblike subvencij pri zaposlovanju starejših oziroma nadomestitev dela stroškov). Pri tem je treba paziti, da se sistem ne izrodi in da je ohranjenih dovolj motivacij za zaposlovanje na primarnem trgu, brez subvencij.

Evropska komisija (EC 2004) poudarja, da je treba za večjo zaposlenost in zaposljivost starejših poskrbeti še z *ohranjanjem zdravja, varstvom pri delu in povečanjem kakovosti delovnih mest*². Ti ukrepi, čeprav zelo pomembni, so bili v evropskih državah doslej redkeje uporabljeni.

Med ukrepi, ki so na voljo državam za spodbujanje zaposlovanja, je treba omeniti še *sisteme zagotavljanja*

² Starajoči se delavci, ki delajo na manj kakovostnih delovnih mestih, se štirikrat pogosteje odločijo za umik s trga dela v primerjavi s starajočimi se delavci, ki so zaposleni na boljših delovnih mestih.

nege in varstva tako za otroke kot starejše (Jepsen in Hutsebaut 2003). Zaradi nerazvitega sistem varstva otrok so namreč otežene možnosti zaposlovanja mlajših žensk, dogajanja na trgu dela pa kažejo, da pomeni manjša zaposlenost mlajših žensk tudi manjšo zaposlenost, ko bodo starejše. Večjo aktivnost starajočih se žensk pa ogroža tudi pomanjkljiva infrastruktura za nego starejših. Teh bo vedno več, in če ne bo dovolj domov za starejše in možnosti za oskrbo na domu, bodo predvsem starajoče se delavke tiste, ki bodo prisiljene prevzeti nego za svoje starše oziroma sorodnike.

4. Implikacije za politiko aktivnega staranja v Sloveniji

Spodbujanje aktivnega staranja torej zahteva kompleksen in multidimenzionalen pristop, ki mora biti čimbolj usmerjen v preventivne dejavnosti. V skladu s konceptom aktivnega staranja Evropske unije (EC 1999) pomeni to prilagajanje življenjskih navad prebivalcev dejstvu, da živimo dlje, imamo več resursov in smo boljšega zdravja kakor kadar koli prej.

Kakor kažejo rezultati projekta Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev *Zaposlitvene pobude za starejšo delovno silo v novih članicah Evropske unije ter Romuniji in Bolgariji*, lahko dosednji pristop slovenskih vlad do vprašanj staranja prebivalstva ocenimo kot parcialen in nekompleksen (Pušnik idr. 2005). Tako najdemo nekaj pobud za soočanje s problemom staranja na področju izobraževanja ter spreminjanja pokojninske in invalidske zakonodaje. Glavnina ukrepov, namenjenih soočanju s problemom staranja, je bila usmerjena v spodbujanje zaposlovanja starejših v okviru aktivne politike zaposlovanja. Šlo je za ukrepe, ki neposredno ustvarjajo delovna mesta oziroma nudijo delodajalcem nekatere finančne ugodnosti. V manjšem številu pa so bili starejši vključeni v programe izobraževanja, usposabljanja ali svetovanja.

K reševanju problemov staranja torej zaenkrat nismo pristopili z vsemi politikami, ki so se izkazale kot učinkovite v drugih državah. Izkušnje tistih držav EU, ki so se z izzivi spodbujanja aktivnega staranja soočile mnogo pred Slovenijo, kažejo pomembno dejstvo: vse politike, ki so se izkazale za ključne pri ohranjanju starejših na trgu dela, so enako pomembne, zato zahteva spodbujanje aktivnega staranja kompleksen in multidimenzionalen pristop. V Sloveniji bi bilo tako treba okrepiti preventivne ukrepe, ki ohranjajo delojemalce zaposljive in krepijo osebno

odgovornost vsakega posameznika, in ukrepe, ki ozaveščajo celotno družbo o sposobnostih starejših in koristih, ki jih prinaša njihovo zaposlovanje. Pri tem lahko odigrajo pomembno vlogo tudi socialni partnerji. Vsaj v prvi fazi pa bo verjetno, podobno kakor v drugih evropskih državah, imela pomembno vlogo pri spodbujanju aktivnega staranja država.

Literatura:

EC - European Commission (2005). *Sklep Sveta z dne 12. julija 2005 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic.*

http://pm2.activenavigation.com/facade/europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l_205/l_20520050806sl00210027.pdf [15. 1. 2006].

EC - European Commission (2004). *Increasing the employment of older workers and delaying the exit from the labour market. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of the Regions.* COM/2004/0146 final.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0146en01.pdf [15. 1. 2006].

EC - European Commission (1999). *Towards a Europe for All Ages - Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity. Communication from the Commission* COM(1999) 221 final.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/ageing/com99-221/com221_en.pdf [15. 1. 2006].

Jepsen, Maria, in Martin Hutsebaut (2003). *What strategies for active ageing? 4th International Research Conference on Social Security: »Social security in a long life society«, Antwerpen, 5-7 May 2003.* <http://www.issa.int/pdf/anvers03/topic3/2jepsen.pdf> [15. 1. 2006].

Jolivet, Annie, in Lee Sangheon (2004). *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge. Conditions of Work and Employment Series No.9.* Geneva: ILO. <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/9cws.pdf> [10. 1. 2006].

Mandl, Irene, Andrea Dorr in Thomas Oberholzner (2006). *Age and employment in the new Member States.* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.eu.int/publications/htmlfiles/ef0626.htm> [14. 11. 2006].

Pušnik, Ksenja, Barbara Bradač, Monika Šlebinger in Miroslav Rebernik (2005). *Employment Initiatives for an Ageing Workforce in the New Member States Plus Romania and Bulgaria - National Report Slovenia.* Maribor: Institute for Entrepreneurship and Small Business Management, Faculty of Economics and Business, University of Maribor. Study on behalf

of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Project co-ordination by the Austrian Institute for SME Research. Mimeo.

SURS - Statistični urad Republike Slovenije (2005). 1. oktober - mednarodni dan starejših. Novice. http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=741 [15. 1. 2006].

Vlada RS (2005a). Strategija razvoja Slovenije 2006-2013, 23. 6. 2005. <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> [8. 10. 2005].

Vlada RS (2005b). Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 2. 11. 2005. <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=vlaPro> [10. 1. 2006].

Vlada RS (2005c). Program reform za izvajanja lizbonske strategije v Sloveniji. <http://www.sigov.si/zmar/projekti/ostalo/lizbonska-strategija/pr-lizbona.pdf> [10. 1. 2006].

Vlada RS (2001). Slovenija v Evropski uniji - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, 2001. <http://www.sigov.si/zmar/projekti/sgrs/pdf-b/sgrs-besedilo.pdf> [4. 10. 2005].

WHO - Health for all database, <http://data.euro.who.int/hfadb/> [14. 11. 2006].