

Analyserapport om EU's og medlemsstaternes politikker, strategier og programmer om befolkningens og arbejdsstyrkens aldring

Europas befolkning bliver ældre: I 2040 ventes næsten 27 % af de mennesker, der bor i EU-28, at være 65 år eller ældre. Samtidig bliver den erhvervsaktive del af befolkningen mindre. En ældre befolkning og færre arbejdstagere vil påvirke de socioøkonomiske systemer og lægge pres på bæredygtigheden af sundheds- og pensionssystemer.

I denne rapport undersøges de politikker, strategier og programmer, som vedrører disse demografiske ændringer, der er sket i EU's medlemsstater og EFTA-landene ⁽¹⁾.

Analysen, som bygger på en gennemgang af landenes politikker udarbejdet af nationale arbejdsmiljøeksperter samt resultaterne af ekspertworkshops i ti medlemsstater, behandler faktorer, som påvirker udviklingen og gennemførelsen af politikker vedrørende arbejde og den aldrende befolkning. Den indeholder også visse overvejelser, der skal tages i betragtning i forbindelse med udviklingen af politikker og strategier ⁽²⁾.

Udfordringen med et længere arbejdsliv

Regeringer i hele Europa har fulgt strategier som at hæve den officielle pensionsalder og fremme ældres deltagelse på arbejdsmarkedet for at forsøge at mindske påvirkningen fra de demografiske ændringer. Selv om beskæftigelsen for de 55-64-årige er steget, forlader folk stadig arbejdsmarkedet, før de når den officielle pensionsalder.

De faktorer, som påvirker ældre arbejdstageres deltagelse i arbejdsstyrken, er mange og komplekse. De omfatter bl.a. pensionspolitikker, fleksible arbejdsforhold, arbejdsvilkår, holdninger til ældre arbejdstagere, tilgængeligheden af erhvervsmæssig revalidering og støtte til at vende tilbage til arbejdsmarkedet samt sundhed. Politikerne står derfor over for en stor udfordring, når de skal udforme de politikker, der skal forlænge arbejdslivet.

Stor indflydelse på udviklingen af politikker

Begreber og modeller

Der er inden for de seneste 50 år gennem forskning i spørgsmålet om en aldrende befolkning og bestræbelserne på at finde løsninger på de udfordringer, dette medfører, fremkommet en række begreber og modeller. Begreber som aktiv aldring, trivsel på arbejdspladsen, bæredygtigt arbejde, seniorpolitikker og beskæftigelsesegnethed indgår i politiske debatter og initiativer om demografiske ændringer, og nogle af dem danner grundlag for det politiske svar på befolkningens aldring på europæisk og nationalt plan.

Forskellige nationale demografiske tendenser og arbejdsmiljøsystemer

Europæiske lande er forskellige, både med hensyn til deres demografiske situation og med hensyn til deres juridiske og institutionelle rammer for arbejdsmiljømæssige spørgsmål.

I hele Europa bliver befolkningen ældre, men omfanget, hastigheden og tidspunkterne varierer på tværs af landene. Hvor befolkningens aldring i nogle lande måske er ved at bremse op, vil den i andre lande tage mere fart i de kommende år. Selv om spørgsmålet i mange europæiske lande først for nylig er blevet aktuelt, har nogle få, navnlig de nordiske lande og Tyskland, gjort sig bekymringer om udfordringerne ved en aldrende arbejdsstyrke siden 1970'erne.

De arbejdsmiljømæssige rammer i de europæiske lande er også meget forskellige. Et veludviklet og modent arbejdsmiljøsystem skaber bedre forudsætninger for at tage hånd om udfordringerne ved en aldrende arbejdsstyrke. Modne rammer er f.eks. kendetegnet ved:

- mangeårig lovgivning om arbejdsmiljø og ikkeforskelsbehandling
- et stærkt arbejdstilsyn
- et veletableret system for erhvervsmæssig sundhedspleje
- en stærk tradition for arbejdsmiljøforskning
- erhvervsmæssige forsikringsinstitutioners deltagelse i risikoforebyggelse og forskningsaktiviteter inden for arbejdsmiljø
- en stærk social dialog om arbejdsmiljøspørgsmål og mangeårige strukturer for arbejdstagerrepræsentation
- veletablerede tværfaglige platforme til samarbejde med interesseparter om udvikling og gennemførelse af politikker.

Overnational indvirkning

Vigtige internationale organisationer såsom Verdenssundhedsorganisationen (WHO), Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) har været hurtige til at anerkende udfordringerne ved en aldrende befolkning, og deres anbefalinger har formet nationale politikker, både direkte og gennem deres indflydelse på EU's lovgivning.

EU's lovgivning om arbejdsmiljø og ikkeforskelsbehandling har spillet en vigtig rolle i gennemførelsen af mindstekrav til arbejdsmiljø og beskæftigelsesmæssig forskelsbehandling på grund af alder i medlemsstaterne. Derudover har en række EU-politikker og -strategier haft stor indflydelse på udviklingen af nationale politikker vedrørende den aldrende arbejdsstyrke. I mellemtiden har EU's finansierings- og oplysningsaktiviteter støttet gennemførelsen af innovativ praksis i forhold til seniorpolitikker og aktiv aldring på nationalt og lokalt plan.

⁽¹⁾ Den Europæiske Frihandels sammenslutning.

⁽²⁾ Denne rapport er en del af et treårigt pilotprojekt iværksat af Europa-Parlamentet og forvaltet af Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA) om arbejdsmiljømæssige udfordringer ved en aldrende arbejdsstyrke, herunder rehabilitering af syge og tilskadede arbejdstagere i Europa. Projektet har til formål at vurdere forudsætningerne for, at strategier og systemer i EU's medlemsstater kan tage højde for en aldrende arbejdsstyrke og sikre bedre beskyttelse af alle i hele arbejdslivet.

Udvikling af nationale politikker: fire landeklynger

Ud fra analysen af udviklingen af landenes politikker for at imødegå udfordringerne i forbindelse med den aldrende befolkning — og i lyset af kriterier som politikernes anvendelsesområde og generelle retning, integrationsniveauet og koordineringen på tværs af politikområder og interesserpartier samt gennemførelsen af politikkerne — fremkom der fire klynger af lande.

1. Cypren, Grækenland, Island, Kroatien, Litauen og Rumænien: Af forskellige grunde har den aldrende befolkning og arbejdsstyrke ikke været en større politisk prioritet. Nogle af disse lande lider stadig under virkningerne af den økonomiske krise, og nogle har en ung befolkning. Men de har alle gennemført pensionsreformer, og de lande, som har en ældre befolkning, har hævet pensionsalderen og begrænset adgangen til førtidspension samt indført økonomiske incitamenter til at ansætte ældre arbejdstagere.
2. Bulgarien, Estland, Irland, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet og Ungarn: Dette er en stor og varieret gruppe, og landene har forskellige demografiske mønstre. Politikkerne har fokus på pensionsreformer og andre foranstaltninger, der skal øge ældres deltagelse i arbejdsstyrken, men de omhandler også arbejdsvilkår og arbejdsmiljø, uddannelse og livslang læring eller ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed. Revalideringssystemerne har primært fokus på personer med handicap, og der foregår kun begrænset tværpolitisk arbejde.
3. Belgien, Frankrig, Norge, Storbritannien og Østrig: Disse lande har forholdsvis gamle befolkninger, og de dermed forbundne udfordringer prioriteres politisk. De har indført omfattende foranstaltninger for at fremme ældre arbejdstageres deltagelse i arbejdsstyrken, herunder foranstaltninger for at fremme revalidering og tilbagevenden til arbejdet, ved hjælp af begreber som seniorpolitik og arbejdsevne. Den sociale dialog spiller en vigtig rolle i udviklingen og gennemførelsen af politikker.
4. Danmark, Finland, Holland, Sverige og Tyskland: Befolkningens aldring startede relativt tidligt, og der er indført en integreret politikramme for at imødegå konsekvenserne af den aldrende befolkning og arbejdsstyrke, som dækker alle relevante politikområder og etablerer formelle koordineringsstrukturer, med samordnet gennemførelse. Formålet er at forlænge arbejdslivet på en bæredygtig måde med en helhedsorienteret tilgang. Der er indført specifikke programmer og foranstaltninger, og den sociale dialog og overenskomster spiller en vigtig rolle i udviklingen og gennemførelsen af politikker.

Der er store forskelle på tværs af landene med hensyn til demografi, den økonomiske situation, arbejdsmarkedets karakteristika og arbejdsmiljøsystemer. Overordnede politiske initiativer kan muligvis ikke overføres mellem landene. Der er imidlertid indført en række politiske elementer og foranstaltninger i visse lande, som kan være relevante med hensyn til udviklingen af nationale politikker i andre lande.

Politikrelevante resultater

På nationalt niveau

Nationale regeringer spiller en nøglerolle med hensyn til at skabe et miljø, som støtter seniorpolitikker og aktiv og sund aldring. Befolkningens og arbejdsstyrkens aldring er et tværpolitisk spørgsmål, og udfordringerne kan løses på en effektiv måde ved at integrere begrebet aktiv aldring i alle relevante politikområder, herunder:

- fleksible pensionspolitikker
- fremme af ligebehandling på beskæftigelsesområdet

- etablering af systemer til revalidering og reintegration på arbejdsmarkedet
- bedre strukturer for voksenuddannelse og erhvervsuddannelse og fremme af livslang læring
- fremme af balance mellem arbejds- og familieliv ved at udvikle børnepasning og ældrepleje samt ved at støtte plejere
- styrkelse af arbejdsmiljøet og indførelse af periodiske helbredsundersøgelser for arbejdstagere over 45 år
- bedre indsamling af data om sundhed, handicap og fravær efter alder, køn og beskæftigelse
- fokusering af bestræbelserne på at mindske ulighederne på sundhedsområdet inden for de mest problematiske sektorer og erhverv og blandt de dårligst stillede grupper på arbejdsmarkedet
- uddannelse af sundhedspersonale på arbejdspladsen, tilsynsførende samt arbejdsmiljøeksperter inden for spørgsmål vedrørende aldring og beskæftigelse
- styrkelse af undervisning i sundhed og sundhedsfremme
- fremme af solidaritet mellem generationerne og en indsats for at ændre holdningen til ældre mennesker.

Teknisk og finansiel støtte og oplysningsaktiviteter navnlig rettet mod mikrovirksomheder og små virksomheder kan hjælpe med at sikre, at sådanne foranstaltninger lykkes.

På EU-niveau

Gennemgangen af de nationale politikker viste, at EU's retlige og politiske rammer er en drivkraft for indsatsen i medlemsstaterne. Den aktuelle strategiske ramme for arbejdsmiljø er baseret på princippet om aktiv og sund aldring og fokuserer på at fremme et bæredygtigt arbejdsliv og beskæftigelsesegnethed. Gennemgangen af rammen i 2016 giver mulighed for at indføre mere specifikke foranstaltninger til at tage hånd om arbejdsmiljø i forbindelse med en aldrende arbejdsstyrke.

Koordinering på tværs af politikområder under hensyntagen til samspillet mellem indsatsen for at reducere virkningen af den aldrende befolkning vil være afgørende for at opnå et vellykket resultat, og det samme vil følgende supplerende tiltag:

- etablering og udbredelse af vejledning og værktøjer til at støtte udviklingen og gennemførelsen af nationale politikker
- etablering af en særlig platform for udveksling af viden og god praksis
- bedre indsamling af statistiske oplysninger for hele EU om sundhed på arbejdet og sygefravær
- yderligere fremme af seniorpolitik og aktiv aldring gennem forskellige finansieringsinstrumenter, f.eks. Den Europæiske Socialfond og de europæiske struktur- og investeringsfonde.

Yderligere oplysninger

Rapporten i sin fulde ordlyd findes på engelsk på agenturets websted:

<https://osha.europa.eu/da/tools-and-publications/publications/safer-and-healthier-work-any-age-analysis-report-eu-and-member-view>

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2017

© Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, 2017

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.