

Έκθεση ανάλυσης πολιτικών, στρατηγικών και προγραμμάτων σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών, σχετικά με τη γήρανση του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού

Ο πληθυσμός της Ευρώπης γερνάει. Έως το 2040, ποσοστό σχεδόν 27 % των κατοίκων της ΕΕ των 28 αναμένεται να είναι άνω των 65 ετών. Ταυτόχρονα συρρικνώνεται και το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού. Η γήρανση του πληθυσμού σε συνδυασμό με τη μείωση του εργατικού δυναμικού θα έχει συνέπειες για τα κοινωνικοοικονομικά συστήματα και θα ασκήσει πιέσεις στη βιωσιμότητα των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και συνταξιοδότησης.

Στην παρούσα έκθεση εξετάζονται οι πολιτικές, οι στρατηγικές και τα προγράμματα που έχουν αναπτυχθεί στα κράτη μέλη της ΕΕ και στις χώρες της ΕΖΕΣ⁽¹⁾ για την αντιμετώπιση της δημογραφικής γήρανσης.

Η ανάλυση που διενεργήθηκε από εθνικούς εμπειρογνώμονες σε θέματα επαγγελματικής ασφάλειας και υγείας (ΕΑΥ), βασίζεται σε επισκόπηση των εθνικών πολιτικών καθώς και στα συμπεράσματα των σεμιναρίων εργασίας εμπειρογνομόνων που διοργανώθηκαν σε 10 κράτη μέλη. Εξετάζει τους παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη και την υλοποίηση πολιτικών στον τομέα της εργασίας και της γήρανσης του πληθυσμού και προτείνει ορισμένα στοιχεία που πρέπει να συνεκτιμώνται κατά τη χάραξη πολιτικών και στρατηγικών⁽²⁾.

Η πρόκληση της παράτασης του εργασιακού βίου

Η αύξηση του επίσημου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης και η προαγωγή της συμμετοχής των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων στην αγορά εργασίας αποτελούν στρατηγικές που έχουν εφαρμόσει κυβερνήσεις σε όλη την Ευρώπη, στην προσπάθειά τους να μετριάσουν τον αντίκτυπο των δημογραφικών μεταβολών. Ωστόσο, ενώ αυξήθηκε το ποσοστό απασχόλησης των εργαζομένων ηλικίας 55-64 ετών, αρκετοί συνεχίζουν να αποχωρούν από την αγορά εργασίας πριν φθάσουν στην επίσημη ηλικία συνταξιοδότησης.

Οι παράγοντες που επηρεάζουν τη συμμετοχή των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων στην αγορά εργασίας είναι πολυάριθμοι και σύνθετοι. Περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τις πολιτικές χορήγησης συντάξεων, την ευελιξία των εργασιακών πλαισίων, τις συνθήκες εργασίας, τις στάσεις έναντι των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων, τη διαθεσιμότητα υπηρεσιών επαγγελματικής αποκατάστασης και υποστήριξης για την επιστροφή στην εργασία και, τέλος, τον παράγοντα «υγεία». Για τους λόγους αυτούς, ο σχεδιασμός πολιτικών για την προαγωγή της παράτασης του εργασιακού βίου συνιστά μείζονα πρόκληση για τους αρμόδιους χάραξης πολιτικής.

Οι σημαντικότερες επιρροές στην ανάπτυξη πολιτικής

Έννοιες και μοντέλα

Την τελευταία πεντηκονταετία έχουν αναπτυχθεί διάφορες έννοιες και μοντέλα μέσα από τις έρευνες για τη γήρανση του πληθυσμού και τις προσπάθειες να βρεθούν λύσεις στα προβλήματα που αυτή δημιουργεί. Έννοιες όπως η ενεργός γήρανση, η ευεξία στην εργασία, η βιώσιμη εργασία, η διαχείριση

της ηλικίας ή η βιώσιμη απασχολησιμότητα εμφανίζονται στο δημόσιο λόγο και τις πρωτοβουλίες για μια ευρωπαϊκή πολιτική σε ζητήματα δημογραφικών μεταβολών, ορισμένες δε εξ αυτών αποτελούν την εννοιολογική βάση κάποιων πολιτικών απαντήσεων στη γήρανση του πληθυσμού σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Εθνικές διαφορές στις δημογραφικές τάσεις και στα συστήματα ΕΑΥ

Στις ευρωπαϊκές χώρες παρατηρούνται διαφορές τόσο ως προς τη δημογραφική κατάσταση όσο και ως προς το υφιστάμενο νομικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ΕΑΥ.

Το φαινόμενο της γήρανσης του πληθυσμού παρατηρείται σε ολόκληρη την Ευρώπη, αλλά η έκταση, ο ρυθμός και ο χρονικός ορίζοντας διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Σε κάποιες χώρες υπάρχουν ενδείξεις επιβράδυνσης της γήρανσης του πληθυσμού, σε άλλες όμως αναμένεται επιτάχυνσή της κατά τα επόμενα έτη. Εξάλλου, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες το ζήτημα των προκλήσεων της γήρανσης του εργατικού δυναμικού ήρθε στο προσκήνιο σχετικά πρόσφατα. Αντίθετα, κάποιες χώρες, ιδίως τις σκανδιναβικές και τη Γερμανία, τις απασχολεί από τη δεκαετία του 1970.

Μεγάλες διαφορές παρατηρούνται, επίσης, στα πλαίσια ΕΑΥ των ευρωπαϊκών χωρών. Ένα άρτιο και ώριμο σύστημα ΕΑΥ δημιουργεί καλύτερες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της γήρανσης του εργατικού δυναμικού. Τα χαρακτηριστικά ενός ώριμου πλαισίου είναι, ενδεικτικά:

- μακρά παράδοση νομοθεσίας για την ΕΑΥ και την εξάλειψη των διακρίσεων.
- ισχυρή επιθεώρηση εργασίας.
- εδραιωμένο σύστημα ιατρικής της εργασίας.
- ισχυρή παράδοση έρευνας σε θέματα ΕΑΥ.
- συμμετοχή των φορέων επαγγελματικής ασφάλισης σε δράσεις πρόληψης κινδύνων και έρευνας σε θέματα ΕΑΥ.
- εδραιωμένος κοινωνικός διάλογος για θέματα ΕΑΥ και δομές εκπροσώπησης των εργαζομένων με μακρά παράδοση.
- εδραιωμένες διεπιστημονικές πλατφόρμες συνεργασίας των εμπλεκόμενων μερών για την ανάπτυξη και την υλοποίηση πολιτικών.

Υπερεθνικές επιρροές

Σημαντικοί διεθνείς οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, αναγνώρισαν νωρίς τις προκλήσεις που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού και διαμόρφωσαν, μέσω των συστάσεών τους, τις εθνικές πολιτικές είτε άμεσα είτε μέσω επίδρασης στη νομοθεσία της ΕΕ.

Η νομοθεσία της ΕΕ στον τομέα της επαγγελματικής ασφάλειας και υγείας (ΕΑΥ) και στον τομέα της εξάλειψης των διακρίσεων διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή των ελάχιστων απαιτήσεων για την ΕΑΥ και τη διακριτική μεταχείριση λόγω ηλικίας στον τομέα της απασχόλησης στα κράτη μέλη. Επιπλέον, πλήθος πολιτικών και στρατηγικών της ΕΕ άσκησαν σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη εθνικών πολιτικών στον τομέα της γήρανσης του εργατικού δυναμικού. Παράλληλα, οι δράσεις χρηματοδότησης και ευαισθητοποίησης της ΕΕ στηρίζουν την εφαρμογή καινοτόμων πρακτικών σε θέματα διαχείρισης της ηλικίας και ενεργούς γήρανσης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

1 Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών.

2 Η παρούσα έκθεση αποτελεί μέρος των παραδοτέων ενός πιλοτικού έργου διάρκειας 3 ετών, το οποίο υλοποιείται με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπό τη διαχείριση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (EU-OSHA), με θέμα τις προκλήσεις ΕΑΥ που απορρέουν από τη γήρανση του εργατικού δυναμικού στην Ευρώπη, περιλαμβανομένης της αποκατάστασης των ασθενών εργαζομένων ή των εργαζομένων που υπέστησαν ατύχημα. Στόχος του έργου είναι να εκτιμήσει τα χαρακτηριστικά που απαιτείται να διαθέτουν οι στρατηγικές και τα συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ προκειμένου να ανταποκρίνονται στο γηράσκον εργατικό δυναμικό και να διασφαλίζουν μεγαλύτερη προστασία όλων των εργαζομένων καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου.

Ανάπτυξη εθνικών πολιτικών: τέσσερις ομάδες χωρών

Κατά την ανάλυση της ανάπτυξης εθνικών πολιτικών για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού —και λαμβάνοντας υπόψη κριτήρια όπως το πεδίο εφαρμογής και ο γενικός προσανατολισμός των πολιτικών που έχουν αναπτυχθεί, ο βαθμός ολοκλήρωσης και συντονισμού των διαφόρων πεδίων πολιτικής και των εμπλεκόμενων μερών, καθώς και η υλοποίηση των πολιτικών— προέκυψαν τέσσερις ομάδες χωρών.

1. Ελλάδα, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Λιθουανία και Ρουμανία: για διάφορους λόγους, η γήρανση του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού δεν αποτελεί μείζονα προτεραιότητα δράσης. Κάποιες από τις χώρες αυτές εξακολουθούν να υφίστανται τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης, ενώ άλλες έχουν νεαρό πληθυσμό. Ωστόσο, όλες έχουν προβεί σε μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού τους συστήματος, ενώ όσες έχουν γηράσκοντα πληθυσμό έχουν αυξήσει τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης και έχουν περιορίσει τις δυνατότητες πρόωρης συνταξιοδότησης, με παράλληλη θέσπιση οικονομικών κινήτρων για την απασχόληση των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων.
2. Βουλγαρία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσεχική Δημοκρατία και Ελβετία: πρόκειται για μεγάλη και ανομοιογενή ομάδα χωρών, με δημογραφικές τάσεις που διαφοροποιούνται ανάλογα με τη χώρα. Οι πολιτικές επικεντρώνονται στις μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων και σε μέτρα που αποσκοπούν στην αύξηση της συμμετοχής των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων στο εργατικό δυναμικό, καλύπτουν όμως και τις εργασιακές συνθήκες και την ΕΑΥ, την κατάρτιση και τη διά βίου μάθηση ή την απασχολησιμότητα των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων. Τα συστήματα αποκατάστασης επικεντρώνονται κυρίως στα άτομα με αναπηρία, ενώ οι διατομεακές, οριζόντιες δράσεις είναι περιορισμένες.
3. Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο και Νορβηγία: οι χώρες αυτές έχουν σχετικά γηραιό πληθυσμό και οι συναφείς προκλήσεις συνιστούν προτεραιότητα των πολιτικών τους. Έχουν θεσπίσει ολοκληρωμένα μέτρα για την ενίσχυση της συμμετοχής των μεγάλης ηλικίας εργαζομένων στην αγορά εργασίας μέσα από μια ολιστική προσέγγιση, καθώς και μέτρα για την προαγωγή της αποκατάστασης και της επιστροφής στην εργασία, βασισμένες σε έννοιες όπως η διαχείριση της ηλικίας και η ικανότητα για εργασία. Ο κοινωνικός διάλογος παίζει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη και υλοποίηση των πολιτικών.
4. Γερμανία, Δανία, Κάτω Χώρες, Σουηδία και Φινλανδία: η γήρανση του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού ξεκίνησε σχετικά νωρίς και δημιουργήθηκε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής για την αντιμετώπιση των συνεπειών της, το οποίο καλύπτει το σύνολο των συναφών πεδίων πολιτικής και θεσπίζει επίσημες δομές συντονισμού της υλοποίησής του. Στόχος είναι η βιώσιμη παράταση του εργασιακού βίου, με εφαρμογή μιας ολιστικής προσέγγισης. Υπάρχουν ειδικά προγράμματα και δράσεις, ενώ ο κοινωνικός διάλογος και οι συλλογικές συμβάσεις παίζουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη και την υλοποίηση των πολιτικών.

Παρατηρούνται σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών όσον αφορά τη δημογραφική ή την οικονομική κατάσταση, καθώς και τα χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας και των συστημάτων ΕΑΥ. Συνεπώς, οι ευρείες πολιτικές πρωτοβουλίες ενδέχεται να μην είναι δυνατόν να μεταφερθούν από τη μία χώρα στην άλλη. Υπάρχουν, πάντως, αρκετά στοιχεία πολιτικής και μέτρα που εφαρμόζονται σε συγκεκριμένες χώρες τα οποία θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για την ανάπτυξη εθνικών πολιτικών σε άλλες χώρες.

Σημαντικά πορίσματα για τη χάραξη πολιτικής

Σε εθνικό επίπεδο

Οι εθνικές κυβερνήσεις διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τη διαχείριση της ηλικίας και την ενεργό και υγιή γήρανση. Η γήρανση του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού συνιστά διατομεακό ζήτημα και οι προκλήσεις που θέτει μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά με την ενσωμάτωση της έννοιας της ενεργού γήρανσης σε όλους τους συναφείς τομείς πολιτικής.

Αυτό συνεπάγεται:

- ευέλικτες πολιτικές συνταξιοδότησης
- προαγωγή της ίσης μεταχείρισης στην απασχόληση
- δημιουργία συστημάτων αποκατάστασης και επανένταξης στην αγορά εργασίας
- βελτίωση των δομών εκπαίδευσης και κατάρτισης ενηλίκων και προαγωγή της διά βίου μάθησης
- προαγωγή της ενταξίωσης της επαγγελματικής και της προσωπικής ζωής με την ανάπτυξη δομών φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων και την παροχή υποστήριξης προς τους παρέχοντες φροντίδα
- ενίσχυση της ιατρικής της εργασίας και καθιέρωση περιοδικών ιατρικών εξετάσεων για τους εργαζόμενους άνω των 45 ετών
- βελτίωση της συλλογής δεδομένων για την υγεία, την αναπηρία και τις απουσίες από την εργασία κατά ηλικία, φύλο και επάγγελμα
- επικέντρωση των προσπάθειών μείωσης των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας στους πλέον προβληματικούς κλάδους και επαγγέλματα και στις πλέον μειονεκτούσες ομάδες στην αγορά εργασίας
- κατάρτιση των ιατρών και νοσηλευτών εργασίας, των επιθεωρητών εργασίας και των εμπειρογνομόνων ΕΑΥ σε θέματα σχετικά με τη γήρανση και την εργασία
- ενίσχυση της αγωγής υγείας και της προαγωγής της υγείας
- προαγωγή της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών και προσπάθεια αλλαγής των στάσεων έναντι των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας.

Η τεχνική και οικονομική υποστήριξη και οι δράσεις ευαισθητοποίησης με αποδέκτες κυρίως τις πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις μπορεί να συμβάλει στην επιτυχία των μέτρων αυτών.

Σε επίπεδο ΕΕ

Από την επισκόπηση των εθνικών πολιτικών φάνηκε ότι η νομοθεσία και το πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ λειτουργούν ως μοχλός δράσης για τα κράτη μέλη. Το υφιστάμενο στρατηγικό πλαίσιο για την ΕΑΥ βασίζεται στην αρχή της ενεργού και υγιούς γήρανσης και εστιάζει στην προαγωγή της βιώσιμης εργασίας και της απασχολησιμότητας. Η επανεξέταση του πλαισίου το 2016 θα αποτελέσει ευκαιρία να καθιερωθούν ακόμη πιο εξειδικευμένες δράσεις ΕΑΥ που θα λαμβάνουν υπόψη τη γήρανση του εργατικού δυναμικού.

Ο συντονισμός των διαφόρων πεδίων πολιτικής, δεδομένης της αλληλεπίδρασης των προσπαθειών για μετριασμό του αντίκτυπου της γήρανσης του πληθυσμού, είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων, όπως και οι παρακάτω υποστηρικτικές δράσεις:

- δημιουργία και διάδοση κατευθυντήριων οδηγιών και εργαλείων για την υποστήριξη της ανάπτυξης και της υλοποίησης εθνικών πολιτικών
- δημιουργία ειδικής πλατφόρμας για την ανταλλαγή γνώσεων και καλών πρακτικών
- βελτίωση της συλλογής στατιστικών δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την υγεία στην εργασία και τις αναρρωτικές άδειες
- περαιτέρω προαγωγή της διαχείρισης της ηλικίας και της ενεργού γήρανσης μέσω ποικίλων χρηματοδοτικών εργαλείων, π.χ. του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων.

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση διατίθεται στα αγγλικά στον διαδικτυακό τόπο του EU-OSHA, στη διεύθυνση:

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

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2017

© Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία, 2017

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής