

Analytická správa o politikách, stratégiách a programoch EÚ a členských štátov súvisiacich so starnúcou populáciou a pracovnou silou

Európske obyvateľstvo starne: predpokladá sa, že do roku 2040 bude mať 65 rokov alebo viac takmer 27 % obyvateľov žijúcich v EÚ-28. Zároveň sa znižuje aj počet obyvateľstva v produktívnom veku. Staršie obyvateľstvo a menej pracujúcich bude mať dosah na sociálno-ekonomické systémy, pričom sa bude vyvíjať tlak na udržateľnosť systémov zdravotnej starostlivosti a dôchodkových systémov.

V tejto správe sa skúmajú politiky, stratégie a programy súvisiace s demografickými zmenami, ktoré nastali v členských štátoch EÚ a krajinách EZVO¹.

V analýze, ktorá vychádza z prehľadu politík vypracovaných národnými expertmi v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (BOZP) a z výsledkov seminárov expertov uskutočnených v 10 členských štátoch, sa zohľadňujú faktory, ktoré ovplyvňujú vývoj a uplatňovanie politík v oblasti práce a starnúceho obyvateľstva. Navrhujú sa v nej tiež niektoré odporúčania, ktoré treba zohľadniť pri tvorbe politík a stratégií².

Problém predlžovania pracovného života

Zvýšenie oficiálnej vekovej hranice odchodu do dôchodku a podporovanie podielu starších ľudí na trhu práce sú stratégie, ktoré prijali vlády v celej Európe na zníženie dosahu demografickej zmeny. Aj keď sa miera zamestnanosti 55- až 64-ročných zvýšila, ľudia stále odchádzajú z trhu práce pred dosiahnutím oficiálneho veku odchodu do dôchodku.

Faktory, ktoré ovplyvňujú podiel starších pracovníkov na ekonomicky činnom obyvateľstve, sú početné a zložité. Okrem iných medzi ne patria dôchodkové politiky, pružnosť v pracovnom prostredí, pracovné podmienky, postoje k starším pracovníkom, dostupnosť služieb pre pracovnú rehabilitáciu a podpory návratu do zamestnania, ako aj zdravie. Tvorcovia politík preto stoja pred náročnou úlohou, keď navrhujú politiky na podporu predĺženého pracovného života.

Hlavné vplyvy na vývoj politík

Koncepcie a modely

V priebehu posledných 50 rokov vzniklo viacero koncepcií a modelov vo výskume problematiky starnutia obyvateľstva a v snahe nájsť riešenia problémov, ktoré predstavuje. V európskych politických diskusiách a iniciatívach týkajúcich sa demografickej zmeny sa objavujú koncepcie, ako sú aktívne starnutie, dobré podmienky na pracovisku, udržateľná práca, vekový manažment alebo udržateľná zamestnateľnosť, a niektoré z nich tvoria koncepčný základ politickej reakcie na starnutie obyvateľstva na európskej a národnej úrovni.

¹ Európske združenie voľného obchodu.

² Správa je súčasťou výstupu trojročného skúšobného projektu týkajúceho sa problematiky BOZP starnúcej pracovnej sily vrátane rehabilitácie pracovníkov po chorobe a úraze v Európe, ktorý inicioval Európsky parlament a riadila Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA). Cieľom projektu je posúdiť nevyhnutné predpoklady stratégií a systémov v členských štátoch EÚ, aby sa zohľadnila starnúca pracovná sila a zabezpečila lepšia ochrana pre všetkých počas celého pracovného života.

Rozdielne národné demografické trendy a systémy BOZP

Európske krajiny sa líšia tak v oblasti svojej demografickej situácie, ako aj v právnom a inštitucionálnom rámci, ktorý uplatňujú na riešenie otázok BOZP.

Obyvateľstvo v celej Európe starne, ale rozsah, rýchlosť a časový priebeh v jednotlivých krajinách je odlišný. Kým v niektorých krajinách sa starnutie obyvateľstva môže začať spomaľovať, v iných sa v najbližších rokoch zrýchli. Okrem toho, kým vo viacerých európskych krajinách sa problém dostal do popredia záujmu relatívne nedávno, niektoré, najmä severské krajiny a Nemecko, majú starosti s problémom starnúcej pracovnej sily už od sedemdesiatych rokov minulého storočia.

Aj rámce BOZP európskych krajín sú veľmi rozdielne. Rozvinutý a vyspelý systém BOZP vytvára lepšie predpoklady na riešenie problémov starnúcej pracovnej sily. Pre vyspelé rámce sú charakteristické napríklad:

- dlhodobu uplatňované právne predpisy BOZP a antidiskriminačné právne predpisy;
- silné postavenie inšpektorátu práce;
- zavedený systém pracovnej zdravotnej starostlivosti;
- silná tradícia výskumu BOZP;
- účasť inštitúcií úrazového poistenia na prevencii rizík a výskumných činnostiach v oblasti BOZP;
- intenzívny sociálny dialóg o otázkach BOZP;
- zavedené multidisciplinárne platformy spolupráce zainteresovaných strán na príprave a uplatňovaní politík.

Nadnárodné vplyvy

Najvýznamnejšie medzinárodné organizácie, napríklad Svetová zdravotnícka organizácia, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj a Medzinárodná organizácia práce, veľmi rýchlo pochopili problémy súvisiace so starnutím obyvateľstva a ich odporúčania formovali vnútroštátne politiky priamo, ako aj s ohľadom na právne predpisy EÚ.

Právne predpisy EÚ o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a antidiskriminačné právne predpisy zohrávajú hlavnú úlohu v uplatňovaní minimálnych požiadaviek na BOZP a diskrimináciu v zamestnaní z dôvodu veku v členských štátoch. Početné politiky a stratégie EÚ navyše významne ovplyvnili vývoj vnútroštátnych politík súvisiacich so starnutím pracovnej sily. Aktivity EÚ v oblasti financovania a zvyšovania informovanosti medzičasom podporili uplatňovanie inovačných postupov v spojitosti s vekovým manažmentom a s aktívnym starnutím na vnútroštátnej a miestnej úrovni.

Vývoj vnútroštátnych politík: štyri klastre krajín

Z analýzy vývoja politík krajín, ktoré riešia problémy súvisiace so starnutím obyvateľstva, vznikli – so zreteľom na kritériá, akými sú rozsah a celková orientácia vyvíjaných politík, úroveň integrácie a koordinácie naprieč spektrom politických oblastí a zainteresovaných strán a uplatňovanie politík – štyri klastre.

1. Cyprus, Grécko, Chorvátsko, Litva a Rumunsko: starnutie obyvateľstva a pracovnej sily nemali z rôznych dôvodov hlavnú politickú prioritu. Niektoré z týchto krajín stále trpia dôsledkami hospodárskej krízy, niektoré majú mladé obyvateľstvo. Všetky však zaviedli dôchodkové reformy a krajiny so starším obyvateľstvom zvýšili vek odchodu do dôchodku, obmedzili prístup k predčasnému odchodu do dôchodku a zaviedli ekonomické stimuly na zamestnávanie starších ľudí.
2. Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Írsko, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Švajčiarsko a Taliansko: toto je veľká pestrá skupina krajín, ktoré majú rôznu demografickú štruktúru. Politiky sa zameriavajú na dôchodkové reformy a ďalšie opatrenia na zvýšenie podielu starších ľudí na pracovnej sile, ale tiež riešia pracovné podmienky a BOZP, odbornú prípravu a celoživotné vzdelávanie alebo zamestnateľnosť starších pracovníkov. Systémy rehabilitácie sa zameriavajú na osoby so zdravotným postihnutím a politicky prierezová práca bola vykonaná len v obmedzenom rozsahu.
3. Belgicko, Francúzsko, Nórsko, Rakúsko a Spojené kráľovstvo: tieto krajiny majú relatívne staré obyvateľstvo a s tým súvisiace problémy sú politickou prioritou. Zaviedli komplexné opatrenia na podporu podielu starších pracovníkov na ekonomicky činnom obyvateľstve holistickým spôsobom, vrátane opatrení na podporu pracovnej rehabilitácie a návratu do práce s použitím koncepcií, akými sú vekový manažment a pracovná schopnosť. Pri vývoji a uplatňovaní politík zohráva dôležitú úlohu sociálny dialóg.
4. Dánsko, Fínsko, Holandsko, Nemecko a Švédsko: obyvateľstvo začalo starnúť relatívne dávno; uplatňuje sa integrovaný politický rámec na riešenie dôsledkov starnutia obyvateľstva a pracovnej sily, ktorý pokrýva všetky relevantné politické oblasti a vytvára formálne štruktúry koordinácie so zosúladeným uplatňovaním. Cieľom je, aby sa pomocou holistického prístupu predĺžil pracovný život udržateľným spôsobom. Zavedené sú osobitné programy a opatrenia a pri vývoji a uplatňovaní politík zohrávajú dôležitú úlohu sociálny dialóg a kolektívne zmluvy.

V krajinách sú významné rozdiely, pokiaľ ide o demografiu, hospodársku situáciu, charakteristiky trhu práce a systémy BOZP. Rozsiahle politické iniciatívy nemusia byť prenositeľné medzi krajinami. Viaceré politické prvky a opatrenia zavedené v určitých krajinách by sa však dali uplatniť pri vývoji vnútroštátnej politiky inde.

Politicky relevantné zistenia

Na vnútroštátnej úrovni

Národné vlády zohrávajú kľúčovú úlohu pri vytváraní prostredia, ktoré podporuje vekový manažment a aktívne a zdravé starnutie. Starnutie obyvateľstva a pracovnej sily je prierezovou politickou otázkou a problémy je možné účinne zvládnuť integráciou koncepcie aktívneho starnutia do všetkých relevantných politických oblastí.

K tomu patria:

- politiky flexibilného odchodu do dôchodku;
- podporovanie rovnakého zaobchádzania v zamestnaní;
- vytváranie systémov pre pracovnú rehabilitáciu a opätovného zaradenia na pracovný trh;
- zlepšovanie štruktúr na vzdelávanie a odbornú prípravu dospelých a podporovanie celoživotného vzdelávania;
- podporovanie rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom rozvojom opatrovateľskej starostlivosti o deti a staršie osoby, ako aj podporou opatrovateľov;
- posilnenie pracovnej zdravotnej starostlivosti a zavedenie pravidelných lekárskech prehliadok pre zamestnancov vo veku nad 45 rokov;
- zlepšenie zberu údajov o zdraví, zdravotnom postihnutí a absentérstve podľa veku, pohlavia a povolania;
- zameranie snáh na zníženie nerovností v oblasti zdravia v najproblematickejších odvetviach a povolaniach a v najznevýhodnenejších skupinách na pracovnom trhu;
- odborná príprava pracovníkov pracovnej zdravotnej starostlivosti, inšpektorov práce a exportov na BOZP v otázkach týkajúcich sa starnutia a práce;
- posilnenie zdravotnej výchovy a podpora zdravia;
- podporovanie solidarity medzi generáciami a vynakladanie úsilia na zmenu postojov voči starším ľuďom.

Technická a finančná podpora a činnosti zvyšujúce informovanosť, cielené najmä na mikropodniky a malé podniky, môžu pomôcť zabezpečiť úspech takýchto opatrení.

Na úrovni EÚ

Prehľad o vnútroštátnych politikách ukázal, že právny a politický rámec EÚ je hybnou silou pre opatrenia v členských štátoch. Súčasný strategický rámec BOZP je založený na zásade aktívneho a zdravého starnutia; zameriava sa na podporu udržateľného pracovného života a udržateľnej zamestnateľnosti. Kontrola rámca v roku 2016 je príležitosťou na zavedenie konkrétnejších opatrení na riešenie BOZP v súvislosti so starnúcou pracovnou silou.

Z hľadiska úspešných výsledkov, ktoré sa majú dosiahnuť, bude dôležitá koordinácia vo viacerých politických oblastiach s prihliadnutím na vzájomné pôsobenie snáh o zníženie vplyvu starnutia obyvateľstva, ako aj tieto podporné opatrenia:

- vytvorenie a šírenie usmernenia a nástrojov na podporu vývoja a uplatňovania vnútroštátnych politík;
- zriadenie špecifickej platformy na výmenu poznatkov a osvedčených postupov;
- zlepšenie zberu štatistických údajov o zdraví v práci a neprítomnosti pre chorobu v celej EÚ;
- ďalšia podpora vekového manažmentu a aktívneho starnutia prostredníctvom rôznych finančných nástrojov, napr. Európskeho sociálneho fondu a Európskeho štrukturálneho a investičného fondu.

Ďalšie informácie

Správa je dostupná v angličtine na webovom sídle agentúry EU-OSHA: <https://osha.europa.eu/sk/tools-and-publications/publications/safer-and-healthier-work-any-age-analysis-report-eu-and-member/view>

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2017

© Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, 2017

Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.