

Analyysiraportti EU:n ja jäsenvaltioiden väestön ja työvoiman ikääntymistä koskevista toimintaperiaatteista, strategioista ja ohjelmista

Euroopan väestö ikääntyy: vuoteen 2040 mennessä lähes 27 prosenttia EU:n 28 jäsenvaltiossa asuvista ihmisistä on ennusteen mukaan vähintään 65-vuotiaita. Samaan aikaan työikäinen väestö pienenee. Väestön ikääntyminen ja työntekijöiden määrän väheneminen vaikuttavat sosioekonomisiin järjestelmiin kohdistamalla paineita terveydenhuolto- ja eläkejärjestelmien kestävyYTEEN.

Tässä raportissa tarkastellaan toimintaperiaatteita, strategioita ja ohjelmia, jotka liittyvät EU:n jäsenvaltioissa ja EFTA-valtioissa tapahtuneisiin väestörakenteen muutoksiin.

Analyysissä, joka perustuu kansallisten työsuojeluasiantuntijoiden yhteenvetoihin maiden toimintaperiaatteista ja 10 jäsenvaltiossa pidettyjen asiantuntijoiden työpajojen tuloksiin, tarkastellaan tekijöitä, jotka vaikuttavat työhön ja ikääntyvään väestöön liittyvien toimintaperiaatteiden kehittämiseen ja toteuttamiseen. Siinä otetaan myös esille seikkoja, jotka on huomioitava toimintaperiaatteiden ja strategioiden laadinnassa².

Työurien pidentämistä koskevat haasteet

Eri maiden hallitukset kaikkialla Euroopassa ovat yrittäneet pienentää väestörakenteen muutoksen vaikutusta nostamalla virallista eläkeikää ja edistämällä ikääntyneiden osallistumista työmarkkinoille. Vaikka 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on parantunut, ihmiset yhä poistuvat työmarkkinoilta ennen virallista eläkeikää.

Ikääntyneiden työntekijöiden osallistumiseen työmarkkinoilla vaikuttavat useat ja monimutkaiset tekijät. Niitä ovat muun muassa eläkepolitiikat, työympäristön joustavuus, työolosuhteet, suhtautuminen ikääntyneisiin työntekijöihin, ammatillisen kuntoutuksen palvelujen ja tuen saatavuus, ja terveys. Siksi päätöksentekijät kohtaavat suuria haasteita suunnitelllessaan työuria pidentäviä toimintaperiaatteita.

Toimintaperiaatteiden kehittämiseen vaikuttavat merkittävät tekijät

Käsitteet ja mallit

Väestön ikääntymistä ja siihen liittyvien haasteiden ratkaisemista koskevat tutkimukset ovat tuoneet useita käsitteitä ja malleja 50 viime vuoden aikana. Käsitteet, kuten aktiivinen ikääntyminen, työhyvinvointi, kestävä työ, ikäjohtaminen ja kestävä työllisyyskehitys, ovat tuttuja Euroopan poliittisesta vuoropuhelusta ja väestörakenteen muutosta koskevista aloitteista, ja osa niistä muodostaa käsitteopohjan väestön ikääntymistä koskevalle eurooppalaiselle ja kansalliselle poliittiselle strategialle.

Erilaiset kansalliset väestönkehityksen suunnat ja työsuojelujärjestelmät

Väestötilanne sekä työsuojeluun liittyvät oikeudelliset ja institutionaaliset kehitykset vaihtelevat Euroopan eri maissa.

Väestö ikääntyy kaikkialla Euroopassa, mutta muutoksen suuruus, nopeus ja ajoitus vaihtelevat eri maissa. Joissakin maissa väestön ikääntyminen voi alkaa hidastua, kun taas toisissa maissa se tulevaisuudessa kiihtyy. Tämä ongelma on otettu esille useissa Euroopan maissa vasta hiljattain, kun taas muutamat maat ja varsinkin Pohjoismaat ja Saksa ovat olleet huolissaan ikääntyvän työvoiman haasteista jo 1970-luvulta asti.

Myös Euroopan eri maiden työsuojelujärjestelmissä on suuria eroja. Kehittynyt pitkäaikainen työsuojelujärjestelmä luo hyvät edellytykset ikääntyvää työväestöä koskevien haasteiden ratkaisemiselle. Kehittyneissä järjestelmissä on esimerkiksi seuraavia ominaisuuksia:

- vakiintuneet työsuojelulait sekä syrjinnän vastaiset lait
- vahva työsuojeluvallonta
- vakiintunut työterveyshuoltojärjestelmä
- vahva työsuojelututkimuksen perinne
- työtapaturvavakuutuslaitosten osallistuminen työsuojeluriskien ehkäisemiseen ja tutkimukseen
- vahva työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu työsuojelukysymyksissä sekä vakiintuneet työntekijöiden edustusjärjestelmät
- vakiintuneet moniammatilliset foorumit, joilla sidosryhmät voivat osallistua toimintaperiaatteiden kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Ylikansalliset vaikutukset

Merkittävät kansainväliset järjestöt, kuten Maailman terveysjärjestö, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö sekä Kansainvälinen työjärjestö ovat tunnustaneet väestön ikääntymisen haasteet nopeasti, ja niiden antamat suositukset ovat vaikuttaneet kansallisiin toimintaperiaatteisiin suoraan ja EU:n lainsäädännön kautta.

EU:n työsuojelusäädöksillä sekä syrjinnän vastaisilla laeilla on ollut suuri merkitys sille, että jäsenvaltioissa on otettu käyttöön työsuojelua sekä ikään perustuvaa syrjintää työssä koskevat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi useilla EU:n toimintaperiaatteilla ja strategioilla on ollut suuri vaikutus ikääntyvään työvoimaan liittyvien kansallisten menettelytapojen luomiseen. Samanaikaisesti EU:n rahoitus- ja tiedotustoimet ovat tukeneet ikäjohtamiseen ja aktiiviseen ikääntymiseen liittyviä innovatiivisia toimenpiteitä kansallisella ja paikallisella tasolla.

¹ Euroopan vapaakauppaliiton valtiot.

² Tämä raportti on osa kolmivuotisen pilottihankkeen tuotoksista. Hanke koskee ikääntyvän työvoiman työsuojeluun liittyviä haasteita sekä sairaiden ja loukkaantuneiden työntekijöiden kuntoutusta Euroopassa. Hankkeen käynnisti Euroopan parlamentti, ja sitä hallinnoi Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU-OSHA). Hankkeen tavoitteena on arvioida, miten EU:n jäsenvaltiot voivat huomioida ikääntyneet työntekijät strategioissa ja järjestelmissä sekä tehostaa työsuojelua kaikissa työelämän vaiheissa.

Kansallisten menettelytapojen kehittäminen: neljä maaryhmää

Kun analysoitiin väestön ikääntymisen haasteisiin liittyvien kansallisten menettelytapojen kehitystä ja kun samalla huomioitiin esimerkiksi kehitettyjen menetelmien laajuus, suunta, politiikan alojen ja sidosryhmien välisen yhteistyön ja koordinaation taso sekä toimintapolitiikan käytäntöön soveltaminen, muodostui neljä maaryhmää.

1. Kroatia, Kypros, Kreikka, Islanti, Liettua ja Romania: väestön ja työvoiman ikääntyminen ei ole eri syistä johtuen ollut merkittävä poliittinen painopistealue. Osassa näistä maista kärsitään vielä talouskriisin vaikutuksista, ja osassa on nuori väestö. Kaikki nämä maat ovat kuitenkin toteuttaneet eläkeuudistuksia, ja ne maat, joissa väestö on iäkäs, ovat nostaneet eläkeikää ja rajoittaneet varhaiseläkkeelle pääsyä sekä ottaneet käyttöön taloudellisia kannustimia iäkkäiden ihmisten palkkaamista varten.
2. Bulgaria, Tšekki, Viro, Unkari, Irlanti, Italia, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Portugali, Slovakia, Slovenia, Espanja ja Sveitsi: tämä on suuri ja monimuotoinen ryhmä, ja maiden väestörakenteen kehitys vaihtelee. Maat ovat toimintaperiaatteissaan keskittyneet eläkeuudistuksiin ja muihin toimiin, joilla lisätään ikääntyneiden osallistumista työelämään, mutta niissä käsitellään myös työolosuhteita ja työsuojelua, koulutusta sekä elinikäistä oppimista tai ikääntyneiden työntekijöiden työllistettävyyttä. Kuntoutusjärjestelmissä keskitytään lähinnä vammaisiin, ja eri toimintapolitiikan alojen välinen yhteistoiminta on vähäistä.
3. Itävalta, Belgia, Ranska, Norja ja Yhdistynyt kuningaskunta: näissä maissa väestö on suhteellisen ikääntynyt, ja ikääntymiseen liittyvät haasteet ovat poliittinen painopistealue. Näissä maissa on otettu käyttöön kattavia toimia, jotka edistävät kokonaisvaltaisesti ikääntyneiden osallistumista työmarkkinoille, kuten esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen ja työhön paluun edistäminen, ja käytössä ovat ikäjohtamista ja työkyvyn tukemista koskevat periaatteet. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on suuri merkitys politiikan kehittämiseksi ja toteuttamiselle.
4. Tanska, Suomi, Saksa, Alankomaat ja Ruotsi: väestörakenteen ikääntyminen alkoi suhteellisen varhain. Näissä maissa on yhtenäinen väestön ja työvoiman ikääntymisen seurauksia koskeva poliittinen kehys, joka kattaa kaikki oleelliset politiikan alat ja määrittää viralliset koordinoitirakenteet sekä yhtenäisen toteutuksen. Tavoitteena on pidentää työuria kestäväällä tavalla käyttämällä kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Näissä maissa toteutetaan erityisohjelmia ja -toimia, ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla ja työehtosopimuksilla on suuri vaikutus politiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Eri maiden väestörakenteen, taloudellisen tilanteen, työmarkkinoiden ominaispiirteiden sekä työsuojelujärjestelmien välillä on suuria eroja. Laajat poliittiset aloitteet eivät välttämättä ole siirrettävissä maasta toiseen. Tietyissä maissa on kuitenkin otettu käyttöön useita poliittisia toimia, joita voidaan soveltaa muidenkin maiden kansallisen toimintapolitiikan kehittämiseen.

Toimintapolitiikan kannalta oleelliset havainnot

Kansallinen taso

Kansallisilla hallituksilla on tärkeä asema ikäjohtamista sekä aktiivista ikääntymistä, johon liittyy terveyden edistäminen, tukevan ympäristön luomisessa. Väestön ja työvoiman ikääntyminen on eri politiikan aloja koskeva kysymys, ja haasteita voidaan käsitellä tehokkaasti yhdistämällä aktiivisen ikääntymisen käsite kaikkiin oleellisiin politiikan aloihin.

Tällaisia toimia ovat seuraavat:

- eläkkeelle siirtymisen joustavat periaatteet
- tasavertaisen kohtelun edistäminen työelämässä
- ammatillista kuntouttamista ja työmarkkinoille paluuta koskevien järjestelmien luominen
- aikuiskoulutuksen rakenteiden parantaminen sekä elinikäisen oppimisen edistäminen
- työn ja vapaa-ajan välisen tasapainon parantaminen kehittämällä lastenhoitoa ja vanhustenhoitoa sekä tukemalla hoitajia ja omaishoitajia
- työterveyshuoltojärjestelmän vahvistaminen ja säännölliset terveystarkastukset yli 45-vuotiaille työntekijöille
- ikään, sukupuoleen ja ammattiin perustuvan terveyttä, työkyvyttömyyttä ja työpoissaoloja koskevan tiedonkeruun parantaminen
- toimien keskittäminen terveyserojen vähentämiseen niillä aloilla ja niissä ammateissa, joissa on eniten terveyseroja sekä työmarkkinoiden heikoimmassa asemassa olevissa ryhmissä
- työterveyshuollon ammattilaisten, työsuojelutarkastajien sekä työterveys- ja työturvallisuusasiantuntijoiden kouluttaminen ikääntymiseen ja työhön liittyvissä asioissa
- terveyskasvatuksen ja terveyden edistämisen vahvistaminen
- eri sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen ja ikääntyneisiin kohdistuvien asenteiden muuttaminen.

Erityisesti mikro- ja pienyrityksille suunnattu tekninen ja taloudellinen tuki sekä tiedotus voivat auttaa varmistamaan, että tällaiset toimet onnistuvat.

EU:n taso

Kansallisten menettelytapojen tarkastelu osoitti, että EU:n oikeudellinen ja poliittinen kehys kannustaa jäsenvaltioita toimiin. Nykyinen työsuojelun strategiakehys perustuu aktiiviseen ikääntymiseen, johon liittyy terveyden edistäminen. Siinä keskitytään kestäväen työelämän ja työllistettävyyden edistämiseen. Tämän kehysten vuoden 2016 arviointi antaa mahdollisuuden toteuttaa yksityiskohtaisempia toimia, joilla voidaan käsitellä työsuojelua ikääntyvän työvoiman kannalta.

Toimintapolitiikan eri sektoreiden välinen yhteistyö ja väestön ikääntymisen vaikutuksia pienentävien toimien keskinäisen vaikutuksen huomioiminen on ratkaisevan tärkeää onnistuneen lopputuloksen kannalta. Siihen vaikuttavat myös seuraavat toimet:

- ohjeiden ja työkalujen luominen ja jakaminen kansallisten toimintaperiaatteiden kehittämisen ja toteuttamisen tueksi
- foorumin luominen tiedon ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseksi
- työterveyttä ja sairauspoissaoloja koskevien EU:n laajuisten tilastotietojen keräämisen parantaminen
- ikäjohtamisen ja aktiivisen ikääntymisen edistäminen erilaisilla rahoitusvälineillä, kuten Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen avulla.

Lisätietoa

Raportti on saatavilla englanniksi Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston verkkosivustolla osoitteessa <https://osha.europa.eu/fi/tools-and-publications/publications/safer-and-healthier-work-any-age-analysis-report-eu-and-member/view>

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2017.

© Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto 2017

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan