



Raport z analizy dotyczący polityk, strategii i programów w obszarze starzenia się społeczeństwa i siły roboczej realizowanych na szczeblu UE i na poziomie państw członkowskich

Populacja Europy starzeje się: przewiduje się, że do 2040 r. prawie 27% osób żyjących w państwach UE-28 osiągnie wiek wynoszący co najmniej 65 lat. Jednocześnie zmniejsza się liczba osób w wieku produkcyjnym. Zjawisko starzenia się populacji i towarzyszące mu zjawisko zmniejszania się liczby pracowników będzie wpływało na systemy społeczno-ekonomiczne, wywierając presję na możliwość zapewnienia zrównoważonego charakteru systemów ochrony zdrowia i systemów emerytalno-rentowych.

W raporcie zbadano politykę, strategię i programy odnoszące się do wspomnianych zmian demograficznych, opracowane w państwach członkowskich UE i w państwach EFTA¹.

W analizie, którą przygotowano w oparciu o przegląd polityk poszczególnych państw przeprowadzony przez krajowych ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) oraz w oparciu o wyniki warsztatów eksperckich zorganizowanych w dziesięciu państwach członkowskich, wzięto pod uwagę czynniki wywierające wpływ na opracowywanie i wdrażanie polityki w obszarze pracy i starzenia się społeczeństwa. W analizie zaproponowano również kwestie, które należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu polityk i strategii².

Wyzwania związane z wydłużaniem okresu życia zawodowego

Podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego i promowanie udziału osób starszych w rynku pracy to strategię stosowane przez rządy w całej Europie, w celu ograniczenia konsekwencji zmian demograficznych. Choć wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku pomiędzy 55 a 64 rokiem życia wzrósł, pracownicy nadal opuszczają rynek pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego.

Czynniki wywierające wpływ na aktywność ekonomiczną pracowników w starszym wieku są liczne i złożone. Zalicza się do nich m.in. politykę rentowo-emerytalną, elastyczność środowiska pracy, warunki pracy, sposób traktowania pracowników w starszym wieku, dostępność usług rehabilitacji zawodowej oraz usług wsparcia w obszarze powrotu do pracy, a także kwestie związane ze zdrowiem. Dlatego też przy opracowywaniu polityki na rzecz wydłużenia okresu życia zawodowego decydenci muszą zmierzyć się z poważnym wyzwaniem.

Najważniejsze czynniki wywierające wpływ na opracowywanie polityk

Koncepcje i modele

Na przestrzeni ostatnich 50 lat w rezultacie prowadzenia badań w obszarze starzenia się społeczeństwa oraz w wyniku podejmowania wysiłków na rzecz wypracowania rozwiązań służących przezwyciężeniu wyzwań związanych z tym zjawiskiem, opracowano szereg koncepcji i modeli. Pojęcia takie jak aktywne starzenie się, dobrostan w miejscu pracy, zrównoważone warunki pracy, zarządzanie wiekiem lub zrównoważona zdolność do zatrudnienia są stosowane w dyskusjach i inicjatywach prowadzonych w ramach europejskiej polityki w zakresie zmian demograficznych, przy

czym niektóre z nich stanowią podstawę koncepcyjną do opracowywania działań będących odpowiedzią na zjawisko starzenia się społeczeństwa na szczeblach europejskim i krajowym.

Zróznicowanie tendencji demograficznych i systemów BHP

Państwa europejskie różnią się, jeżeli chodzi o sytuację demograficzną oraz ramy prawne i instytucjonalne, ustanowione w celu rozwiązywania kwestii związanych z BHP.

Choć zjawisko starzenia się społeczeństwa występuje w całej Europie, skala tego zjawiska i tempo jego rozwoju różni się pomiędzy poszczególnymi państwami. Mimo, że w niektórych państwach można odnotować stopniowe spowalnianie tego procesu, w innych należy oczekiwać jego przyspieszenia w nadchodzących latach. Ponadto, choć w wielu państwach europejskich problem ten pojawił się stosunkowo niedawno, niektóre z nich – w szczególności kraje nordyckie i Niemcy – borykają się z wyzwaniami związanymi ze starzeniem się siły roboczej już od lat 70. XX w.

Rozwiązania prawne i normatywne w zakresie BHP, obowiązujące w państwach europejskich również istotnie różnią się od siebie. Dobrze rozwinięty i dojrzały system BHP zapewnia lepsze warunki wstępne, jeśli chodzi o radzenie sobie z wyzwaniami związanymi ze zjawiskiem starzenia się siły roboczej. Dojrzałe systemy charakteryzują się na przykład następującymi cechami:

- ugruntowanymi przepisami w zakresie BHP i przeciwdziałania dyskryminacji;
- silną pozycją inspekcji pracy;
- solidnym systemem medycyny pracy;
- ugruntowanymi tradycjami w kwestii prowadzenia badań w dziedzinie BHP;
- udziałem instytucji ubezpieczeniowych w działaniach dotyczących zapobiegania ryzyku i prowadzenia badań w obszarze BHP;
- prowadzeniem rozbudowanego dialogu społecznego w kwestiach związanych z BHP i ugruntowanymi strukturami reprezentacji pracowników;
- ugruntowanymi multidyscyplinarnymi platformami współpracy zainteresowanych stron w zakresie opracowywania i wdrażania polityk.

Ponadnarodowe czynniki wpływ

Kluczowe organizacje międzynarodowe, takie jak Światowa Organizacja Zdrowia, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i Międzynarodowa Organizacja Pracy, szybko zidentyfikowały wyzwania związane ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa, a opracowane przez nie zalecenia kształtowały politykę realizowaną na szczeblu krajowym bezpośrednio i poprzez wywieranie wpływu na prawodawstwo UE.

Unijne przepisy w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy i w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji odegrały istotną rolę w procesie wdrażania w państwach członkowskich minimalnych wymogów w zakresie BHP i dyskryminacji ze względu na wiek w obszarze zatrudnienia. Ponadto szereg unijnych polityk i strategii wywarł istotny wpływ na opracowywanie polityk krajowych, odnoszących się do zjawiska starzenia się siły roboczej. Jednocześnie finansowanie ze środków UE i działania w obszarze podnoszenia świadomości zapewniały wsparcie wdrażania innowacyjnych praktyk w obszarze zarządzania wiekiem i aktywnego starzenia się, na szczeblach krajowym i lokalnym.

¹ Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu.

² Raport stanowi jeden z rezultatów trzyletniego projektu pilotażowego dotyczącego wyzwań w obszarze BHP w Europie, związanych ze starzejącą się siłą roboczą, w tym kwestii związanych z rehabilitacją chorych pracowników i pracowników, którzy doznali urazów, zainicjowanego przez Parlament Europejski, którego realizacją zarządza Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA). Celem projektu jest ocenie wymagań wstępnych, jakie muszą spełniać strategię i systemy funkcjonujące w państwach członkowskich UE, aby należyście uwzględnić kwestie związane ze starzeniem się siły roboczej i aby zapewnić lepszy poziom ochrony przez cały okres życia zawodowego.

Opracowywanie polityki na szczeblu krajowym: cztery grupy państw

Po przeprowadzeniu analizy procesu opracowywania polityk krajowych, służących stawieniu czoła wyzwaniom związanym ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa, a także po wzięciu pod uwagę kryteriów takich jak zakres i ogólny kierunek opracowywanych polityk, stopień integracji i koordynacji obszarów polityki, a także kwestii związanych z zainteresowanymi stronami i realizacją polityk – państwa zdecydowano się podzielić na cztery grupy.

1. Chorwacja, Cypr, Grecja, Islandia, Litwa i Rumunia: w przypadku tych państw kwestie związane ze starzeniem się społeczeństwa i siły roboczej nie stanowiły – z różnych względów – jednego z głównych priorytetów realizowanej polityki. Niektóre z tych państw w dalszym ciągu borykają się ze skutkami kryzysu gospodarczego; inne charakteryzują się młodym społeczeństwem. We wszystkich tych państwach przeprowadzano jednak reformy systemu emerytalno-rentowego, natomiast w tych z nich, w których można zaobserwować większy udział osób starszych w strukturze społecznej, podniesiono również ustawowy wiek uprawniający do przejścia na emeryturę i ograniczono możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, a także wprowadzono zachęty gospodarcze premiujące zatrudnianie osób starszych.
2. Bułgaria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Węgry i Włochy: jest to duża, różnorodna grupa państw o zróżnicowanych tendencjach demograficznych. Polityka realizowana w tych państwach koncentruje się na przeprowadzaniu reform systemów emerytalno-rentowych, aby zwiększyć udział osób starszych w strukturze siły roboczej, ale odnosi się także do kwestii związanych z warunkami pracy i BHP, szkoleniami i uczeniem się przez całe życie lub zdolnością do zatrudnienia pracowników w starszym wieku. Systemy rehabilitacji koncentrują się głównie na osobach niepełnosprawnych, przy czym w tym obszarze przekrojowe działania polityczne podejmuje się wyłącznie w ograniczonym zakresie.
3. Austria, Belgia, Francja, Norwegia i Wielka Brytania: społeczeństwa tych państw składają się z osób w stosunkowo podeszłym wieku, dlatego też wyzwania związane ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa stanowią jeden z priorytetów realizowanej w nich polityki. W państwach tych wprowadzono kompleksowe środki promowania aktywności ekonomicznej pracowników w starszym wieku w ramach podejścia holistycznego, uwzględniające środki w obszarze rehabilitacji zawodowej i powrotu do pracy, w oparciu o koncepcję zarządzania wiekiem i zdolności do pracy. Istotną rolę w procesie opracowywania i realizacji polityki odgrywa dialog społeczny.
4. Dania, Finlandia, Holandia, Niemcy i Szwecja: proces starzenia się społeczeństwa w tych państwach rozpoczął się stosunkowo wcześniej, wprowadzono w nich polityki służące przeciwdziałaniu skutkom starzenia się społeczeństwa i siły roboczej, które obejmują wszystkie istotne obszary polityki i zapewniają formalne struktury koordynacji działań oraz harmonijnego wdrażania polityki. Celem jest wydłużenie okresu życia zawodowego w zrównoważony sposób, w ramach podejścia holistycznego. W państwach tych ustanowiono konkretne programy i opracowano konkretne działania w tym obszarze, a dialog społeczny i układy zbiorowe odgrywają istotną rolę w procesie opracowywania i realizacji polityki.

Sytuacja w poszczególnych państwach różni się istotnie, jeżeli chodzi o kwestie demograficzne, sytuację gospodarczą, specyfikę rynku pracy i systemy BHP. Szeroko zakrojone inicjatywy polityczne mogą okazać się niemożliwe do zastosowania w innych państwach. W poszczególnych państwach wprowadzono jednak szereg elementów polityki, które mogłyby zostać zastosowane w kontekście opracowywania polityki krajowej w innym państwie.

Ustalenia istotne z punktu widzenia polityk

Na szczeblu krajowym

Rządy krajowe odgrywają kluczową rolę w tworzeniu środowisk sprzyjających zarządzaniu wiekiem i aktywnemu starzeniu się z zachowaniem dobrego stanu zdrowia. Starzenie się populacji i siły roboczej to problem wpływający na różne obszary polityki, który można skutecznie rozwiązać poprzez włączenie pojęcia aktywnego starzenia się do wszystkich jej obszarów.

Wśród działań, które należy podjąć w tym celu, można wymienić:

- opracowywanie elastycznej polityki przechodzenia na emeryturę;
- promowanie równego traktowania w kontekście zatrudnienia;
- tworzenie systemów rehabilitacji zawodowej i powrotu na rynek pracy;
- udoskonalanie struktur kształcenia i szkolenia osób dorosłych i promowanie uczenia się przez całe życie;
- promowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, dzięki opracowywaniu programów opieki nad dziećmi i nad osobami w podeszłym wieku, a także dzięki wspieraniu opiekunów;
- wzmacnianie sektora medycyny pracy i wprowadzanie okresowych badań stanu zdrowia dla pracowników powyżej 45. roku życia;
- udoskonalanie procesu gromadzenia danych na temat zdrowia, niepełnosprawności i absencji w miejscu pracy z podziałem na wiek, płeć i zawód;
- skoncentrowanie podejmowanych wysiłków na dążeniu do zmniejszenia nierówności pod względem stanu zdrowia oraz dostępu do opieki zdrowotnej w najbardziej problematycznych sektorach i grupach zawodowych i wśród grup o najbardziej niekorzystnej sytuacji na rynku pracy;
- organizowanie szkoleń poświęconych problematyce starzenia się i wieku w pracy, przeznaczonych dla personelu placówek medycyny pracy, inspektorów pracy i specjalistów w dziedzinie BHP;
- doskonalenie systemu kształcenia w kwestiach związanych ze zdrowiem i promowanie zdrowego stylu życia;
- promowanie solidarności międzypokoleniowej i podejmowanie wysiłków na rzecz zmiany w podejściu do osób starszych.

Udzielanie wsparcia technicznego i finansowego i podejmowanie działań przyczyniających się do zwiększania poziomu świadomości, w szczególności w odniesieniu do mikro- i małych przedsiębiorstw, może zwiększyć skuteczność środków stosowanych w tym obszarze.

Na szczeblu UE

Wyniki przeglądu polityk krajowych wskazują, że ramy prawne i ramy polityki UE stanowią czynnik zachęcający państwa członkowskie do podejmowania działań. Aktualnie obowiązujące ramy strategiczne w dziedzinie BHP opierają się na zasadzie aktywnego starzenia się z zachowaniem dobrego stanu zdrowia; służą one promowaniu zrównoważonego życia zawodowego i zdolności do zatrudnienia. Przegląd ram prawnych zaplanowany na 2016 r., będzie stanowił okazję do wprowadzenia bardziej precyzyjnych działań w obszarze BHP, należycie uwzględniających problematykę starzenia się siły roboczej.

Koordynowanie działań z różnych obszarów polityki, przy uwzględnieniu zależności między wysiłkami na rzecz ograniczania wpływu zjawiska starzenia się społeczeństwa, będzie miało kluczowe znaczenie dla skuteczności wypracowywanych rozwiązań, podobnie jak wymienione poniżej działania wspierające:

- tworzenie i rozpowszechnianie wytycznych i narzędzi wspierających proces opracowywania i wdrażania polityk krajowych;
- utworzenie specjalnej platformy wymiany wiedzy i dobrych praktyk;
- udoskonalenie procesu gromadzenia danych statystycznych na temat zdrowia w miejscu pracy i absencji spowodowanych chorobą na obszarze całej UE;
- dalsze wspieranie procesu zarządzania wiekiem i aktywnego starzenia się, za pomocą różnych instrumentów finansowania, na przykład Europejskiego Funduszu Społecznego i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Dodatkowe informacje

Raport został udostępniiony języku angielskim na stronie internetowej EU-OSHA pod adresem:

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017 r.

© Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2017 r.

Powielanie dozwolone pod warunkiem wskazania źródła