



# Analysrapport om EU:s och medlemsstaternas politik, strategier och program för att hantera en åldrande befolkning och en åldrande arbetskraft

Europas befolkning åldras: år 2040 förväntas närmare 27 % av de bosatta i EU:s 28 medlemsländer vara 65 år eller äldre. Samtidigt minskar också den andel av befolkningen som är i arbetsför ålder. En äldre befolkning och färre som arbetar får konsekvenser för de samhällsekonomiska systemen och det sätter press på hållbarheten i hälso- och sjukvårds- och pensionssystem.

I den här rapporten undersöks politik, strategier och program för att hantera dessa demografiska förändringar, som har utvecklats i EU:s medlemsstater och Efta-länderna<sup>1</sup>.

Analysen, som bygger på en granskning av ländernas politiska åtgärder genomförd av nationella arbetsmiljöexperter samt resultaten av expertmöten som hållits i 10 medlemsstater, tar fasta på de faktorer som påverkar utvecklingen och genomförandet av politiska åtgärder som rör arbetslivet och en åldrande befolkning. Det ges också förslag på faktorer att ta hänsyn till vid utvecklingen av politik och strategier<sup>2</sup>.

## Utmaningar i samband med en förlängning av arbetslivet

Att höja den officiella pensionsåldern och främja äldre personers deltagande på arbetsmarknaden är strategier som regeringar i hela Europa har anammat för att försöka minska effekterna av den demografiska förändringen. Men även om sysselsättningsgraden bland 55–64-åringar har ökat, så finns det fortfarande människor som lämnar arbetsmarknaden innan de uppnått den officiella pensionsåldern.

De faktorer som påverkar äldre arbetstagares deltagande i arbetskraften är många och komplexa. Det handlar bland annat om pensionsregler, flexibilitet i arbetsförhållanden och arbetsvillkor, attityder gentemot äldre arbetstagare, tillgång till yrkesinriktad rehabilitering och stöd för återgång till arbetet samt hälsofrågor. Därför ställs de politiska beslutsfattarna inför stora utmaningar vid utformningen av åtgärder som ska främja en förlängning av arbetslivet.

## Viktiga faktorer som påverkar politikutvecklingen

### Koncept och modeller

Ett antal koncept och modeller har vuxit fram under de senaste 50 åren, genom att man forskat kring fenomenet med befolkningens åldrande och försökt hitta lösningar på de utmaningar det innebär. Koncept som aktivt åldrande, välbefinnande på arbetsplatsen, hållbart arbete, åldershantering eller hållbar anställbarhet framträder i den europeiska politiska debatten och i initiativ som rör den demografiska förändringen, och vissa av dessa koncept utgör idégrunden bakom

politiska åtgärder för att bemöta problemet med en åldrande befolkning på europeisk och nationell nivå.

## Skiftande nationella demografiska trender och arbetsmiljösystem

Det finns skillnader mellan de europeiska länderna när det gäller såväl den demografiska situationen som de rättsliga och institutionella ramarna för hantering av arbetsmiljöfrågor.

Befolkningen åldras i hela Europa, men omfattningen, hastigheten och tidsläget varierar mellan länderna. Den takt i vilken befolkningen åldras börjar mattas av i vissa länder, medan den i andra länder kommer att öka under de närmaste åren. Vidare har frågan aktualiserats relativt nyligen i många europeiska länder, medan man i några länder, framför allt i de nordiska länderna och Tyskland, har diskuterat utmaningarna med en åldrande arbetskraft ända sedan 1970-talet.

De europeiska ländernas arbetsmiljöramar skiljer sig också ganska mycket åt. Ett väl utvecklat och etablerat arbetsmiljösystem skapar bättre förutsättningar för att kunna hantera utmaningarna med en åldrande arbetskraft. Välutvecklade ramar kännetecknas till exempel av

- sedan länge etablerade lagar om arbetsmiljö och icke-diskriminering,
- en stark arbetsmiljöinspektion,
- ett väl etablerat system för företagshälsövård,
- en stark tradition inom arbetsmiljöforskning,
- deltagande av arbetsrelaterade försäkringsinstitutioner i riskförebyggande arbetsmiljöarbete och forskningsverksamhet,
- en kraftfull social dialog om arbetsmiljöfrågor och väl etablerade strukturer för arbetstagarrepresentation,
- väletablerade tvärvetenskapliga plattformar för intressenters samarbete i samband med utveckling och genomförande av politiska åtgärder.

## Influenser på överstatlig nivå

Viktiga internationella organisationer som Världshälsoorganisationen (WHO), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och Internationella arbetsorganisationen (ILO) har varit snabba att uppmärksamma utmaningarna med den åldrande befolkningen, och deras rekommendationer har legat till grund för nationella politiska åtgärder, både direkt och genom inverkan på EU-lagstiftningen.

EU:s lagstiftning om arbetsmiljö och om anti-diskriminering har spelat en viktig roll i genomförandet av minimikrav i fråga om arbetsmiljö och åldersdiskriminering på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. Dessutom har många av EU:s politiska åtgärder och strategier haft stort inflytande på utvecklingen av nationell politik för hantering av arbetskraftens åldrande. Samtidigt har EU-finansiering och åtgärder för ökad medvetenhet gett stöd åt genomförandet av innovativa metoder i fråga om åldershantering och aktivt åldrande och på nationell och lokal nivå.

<sup>1</sup> Europeiska frihandelsammanslutningen.

<sup>2</sup> Denna rapport är en del av resultatet av ett 3-årigt pilotprojekt som genomförs av Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) på Europaparlamentets initiativ, om utmaningar på arbetsmiljöområdet till följd av en åldrande arbetskraft, inbegripet rehabilitering av sjuka och skadade arbetstagare i Europa. Projektet syftar till att bedöma förutsättningarna för strategier och system inom EU:s medlemsstater att ta hänsyn till den åldrande arbetskraften och ge ett bättre skydd för alla genom hela arbetslivet.

## Nationell politikutveckling: fyra länderkluster

Utifrån analysen av utvecklingen av ländernas politiska åtgärder för att möta utmaningarna med den åldrande befolkningen – och med beaktande av kriterier som omfattning och huvudsaklig inriktning på de politiska åtgärder som utvecklats, graden av integration och samordning mellan olika politikområden och intressenter, samt genomförandet av de politiska åtgärderna – har fyra kluster av länder framträtt.

1. Kroatien, Cypern, Grekland, Island, Litauen, och Rumänien: av olika skäl har befolkningens och arbetskraftens åldrande inte varit en viktig politisk prioritering i dessa länder. Vissa av länderna lider fortfarande av effekterna av den ekonomiska krisen och vissa har en ung befolkning. Samtliga har dock genomfört pensionsreformer, och de som har en äldre befolkning har höjt pensionsåldern och begränsat möjligheterna till förtida pension, samt infört ekonomiska incitament för anställning av äldre personer.
2. Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien och Schweiz: det här är en stor, olikformig grupp, där länderna har varierande demografiska mönster. De politiska åtgärderna är fokuserade på pensionsreformer och andra åtgärder för att öka äldre personers deltagande i arbetskraften, men rör även arbetsvillkor och arbetsmiljö, utbildning och livslångt lärande, eller äldre arbetstagares anställbarhet. Rehabiliteringssystemen är i huvudsak inriktade på personer med funktionshinder, och tvärpolitiskt arbete förekommer endast i begränsad omfattning.
3. Österrike, Belgien, Frankrike, Norge och Förenade kungariket: dessa länder har relativt gamla befolkningar och utmaningarna till följd av detta är en politisk prioritet. De har infört övergripande åtgärder för att främja äldre personers deltagande i arbetskraften, med ett helhetsperspektiv, inbegripet åtgärder för att främja yrkesinriktad rehabilitering och återgång till arbetet, genom användning av koncept som åldershantering och arbetsförmåga. Social dialog spelar en viktig roll i utvecklingen och genomförandet av politiska åtgärder.
4. Danmark, Finland, Tyskland, Nederländerna och Sverige: befolkningens åldrande började relativt tidigt. En integrerad politisk ram finns för att ta itu med konsekvenserna av befolkningens och arbetskraftens åldrande, vilken omfattar alla relevanta politikområden och lägger fast formella samordningsstrukturer, med gemensamt genomförande. Syftet är att förlänga arbetslivet på ett hållbart sätt genom tillämpning av en helhetssyn. Särskilda program och åtgärder finns på plats och social dialog och kollektivavtal spelar en viktig roll i utvecklingen och genomförandet av politiken.

Det finns betydande skillnader mellan länderna med avseende på demografi, ekonomisk situation, arbetsmarknadens egenskaper och arbetsmiljösystem. Breda politiska initiativ kanske inte är överförbara mellan länder. Men det finns ett antal delar av politiken och åtgärder som införts i vissa länder som skulle kunna vara tillämpliga på den nationella politiska utvecklingen på annat håll.

## Politiskt relevanta resultat

### På nationell nivå

Nationella regeringar har en viktig roll när det gäller att skapa en miljö som främjar åldershantering och ett aktivt och hälsosamt åldrande. Befolkningens och arbetskraftens åldrande är en tvärpolitisk fråga och

utmaningarna kan bemötas på ett effektivt sätt genom att integrera konceptet aktivt åldrande i alla relevanta politikområden.

Detta omfattar

- flexibla pensionsregler,
- främjande av likabehandling i arbetslivet,
- skapande av system för yrkesinriktad rehabilitering och återinträde på arbetsmarknaden,
- förbättrade strukturer för vuxenutbildning och främjande av livslångt lärande,
- främjande av balansen mellan arbete och privatliv genom utveckling av barnomsorg och äldreomsorg liksom genom stöd till anhörigvårdare,
- förstärkt företagshälsovård och införande av regelbundna hälsoundersökningar för arbetstagare över 45 år,
- förbättra datainsamlingen om hälsa, funktionsnedsättning och frånvaro i relation till ålder, kön och yrke,
- samlade insatser för att minska ojämlikheten i hälsa inom de mest problematiska sektorerna och yrkena och bland de mest missgynnade grupperna på arbetsmarknaden,
- utbildning av företagshälsovårdspersonal, yrkesinspektörer och arbetsmiljöexperter i frågor som rör åldrande och arbete,
- förstärkning av hälsoundervisning och hälsofrämjande insatser,
- främjande av solidaritet mellan generationerna och insatser för att förändra attityderna gentemot äldre personer.

Tekniskt och finansiellt stöd och åtgärder för att öka medvetenheten, med särskild inriktning på mikroföretag och små företag, kan bidra till att sådana åtgärder blir framgångsrika.

### På EU-nivå

Granskningen av de nationella politiska åtgärderna visade att EU:s rättsliga och politiska ram fungerar som drivkraft för medlemsstaternas agerande. Den nuvarande strategiska arbetsmiljöramen bygger på principen om ett aktivt och hälsosamt åldrande, och fokuserar på främjande av ett hållbart arbetsliv och anställbarhet. 2016 års översyn av ramen kommer att innebära ett tillfälle att införa mer specifika åtgärder för att ta itu med arbetsmiljöfrågor i samband med en åldrande arbetskraft.

Samordning över gränserna för olika politikområden, med beaktande av samverkan av olika insatser för att minska effekterna av befolkningens åldrande, kommer att vara avgörande för att uppnå framgångsrika resultat, precis som följande stödinsatser:

- Skapande och spridning av vägledning och verktyg för att stödja utvecklingen och genomförandet av nationella politiska åtgärder.
- Inrättande av en specifik plattform för utbyte av kunskap och bra metoder.
- Förbättrad EU-omfattande datainsamling om arbetsmiljö och sjukfrånvaro.
- Ytterligare främjande av åldershantering och aktivt åldrande genom olika finansieringsinstrument, exempelvis Europeiska socialfonden och de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

### Mer information

Rapporten finns på engelska på EU-Oshas webbplats på: <https://osha.europa.eu/sv/tools-and-publications/publications/safer-and-healthier-work-any-age-analysis-report-eu-and-member/view>

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2017

© Europeiska arbetsmiljöbyrån, 2017

Kopiering tillåten med angivande av källan