



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.3.2005
KOM(2005) 94 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Grønbogen "Demografiske ændringer – behov for ny solidaritet mellem generationerne"

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Grønbogen "Demografiske ændringer – behov for ny solidaritet mellem generationerne"

Europa er i dag udsat for demografiske ændringer, hvis omfang og alvor er uden fortilfælde. I 2003 var kontinentets naturlige befolkningstilvækst på kun 0,04 % pr. år. De nye medlemsstater med undtagelse af Cypern og Malta oplevede endog et fald i befolkningstallet. I mange lande er indvandringens bidrag blevet afgørende for en sikring af befolkningens vækst. Fertilitetsraten er overalt lavere end tærskelen for fornyelse af generationerne (ca. 2,1 barn pr. kvinde). I mange medlemsstater er den endog faldet til under 1,5 barn pr. kvinde.

Europæerne får dog ikke det antal børn, de ønsker. Dette viser, at der hviler forskellige former for indskrænkninger på parrenes valg, herunder de stigende vanskeligheder ved at finde en bolig.

Men det er også et tegn på, at familierne, hvis strukturer er forskellige, men som udgør en væsentlig bestanddel af det europæiske samfund, ikke nyder godt af et miljø, der tilskynder dem til at få flere børn. Hvis Europa ønsker at vende tendensen til demografisk nedgang, bør familierne i højere grad tilskyndes dertil gennem politikker, der åbner mulighed for, at kvinder og mænd kan forene familie- og arbejdslivet. Desuden vil familien fortsat spille en vigtig rolle for solidariteten mellem generationerne. EU bør derfor kende familiernes situation bedre i de forskellige medlemsstater, herunder i spørgsmål vedrørende beskæftigelse og enlige forsørgeres indkomst, adgang til bolig, sociale ydelser og ældrepleje.

Det er en kendsgerning, at EU's befolkning kun vokser svagt indtil 2025 på grund af indvandring, hvorefter den begynder at falde¹: 458 mio. indbyggere i 2005, 469,5 mio. i 2025 (+ 2 %), derefter 468,7 mio. i 2030. Men 55 af de 211 regioner i EU-15 var allerede ude for et fald i befolkningen i anden halvdel af halvfemserne, og dette er også tilfældet i de fleste regioner i de nye medlemsstater (35 af de 55 regioner) på grund af et naturligt fald og nettoudvandring².

Denne nedgang er hurtigere og mere gennemgribende, hvis man kun ser på den samlede erhvervsaktive befolkning (15-64 år): mellem 2005 og 2030 forventes den at miste 20,8 mio. personer.

Rapporten fra gruppen på højt plan under Wim Kok havde understreget betydningen af den demografiske udfordring for Lissabon-strategien ved at gøre opmærksom på, at aldringen kunne få den "potentielle årlige vækst" i BNP i Europa til at falde fra 2-2,25 % i dag til 1,25 % i 2040. Iværksætterånden og initiativlysten i vort samfund vil også blive berørt.

For at tage denne udfordring op er det således nødvendigt at sikre en beslutsom gennemførelse af Lissabon-strategien, især på de politiske områder, der drejer sig om større beskæftigelsesfrekvens, især for visse befolkningsgrupper såsom kvinder, unge og ældre arbejdstagere, eller vedrører fornyelse og styrkelse af produktiviteten.

Det er også nødvendigt at fortsætte moderniseringen af de sociale sikringsordninger, herunder pensionsordningerne, for at sikre deres finansielle og sociale levedygtighed og således gøre det muligt for dem at forvalte aldringens virkninger.

¹ Basisprojektion om befolkning fra Eurostat, foreløbige resultater – december 2004.

² NUTS 2-regioner. Kilde: *Tredje rapport om den økonomiske og sociale samhørighed*, februar 2004.

EU har i flere år udviklet politikker³, der bidrager til en bedre foregribelse af disse ændringer⁴, og på det seneste har også initiativer som *Grønbogen om en EU-plan for økonomisk indvandring* bidraget til at sætte skub i denne debat.

Disse demografiske ændringer er resultatet af tre underliggende tendenser:

- **Den vedvarende forlængelse af levealderen.** Den er resultatet af de betydelige fremskridt inden for sundhed og livskvalitet, europæerne nyder godt af. Den forventede levealder ved godt helbred stiger uophørligt. Disse tendenser kan forventes at fortsætte og bidrage til en udligning af forskellene i den forventede levealder mellem mænd og kvinder. Fire generationer kan nu leve side om side i en familie, men de er mere bevægelige og lever ikke altid sammen som førhen.
- Stigningen i antallet af personer i de **generationer, der er ældre end 60 år**, vil kunne mærkes hen mod 2030, når børnene fra de "store årgange" bliver "seniorer".
- **En vedvarende lav fertilitet.** De store årgange har fået færre børn end de foregående generationer. Der er mange faktorer, der bidrager til den lave fødselsstatistik: den vanskelige erhvervsmæssige integration, boligmangel og høje huslejer, forældrenes stadig højere alder ved den første fødsel, nye valg af studium, erhverv og familieliv. Fertiliteten er næsten overalt lavere end den tærskel, der skal holdes, hvis befolkningen størrelse skal forblive stabil fra generation til generation. I visse lande i Syd- og Østeuropa ligger fertiliteten under 1,3 barn pr. kvinde.

Samfundet vil også komme ud for betydelige strukturelle ændringer: familiestrukturerne ændrer sig. Der bliver flere "ældre arbejdstagere" (55-64), seniorer (65-79), meget gamle mennesker (80+), færre børn, unge og voksne i den erhvervsaktive alder. Overgangen mellem de forskellige aldre er blevet mere komplekse. Dette gælder især for unge, som stadig senere gennemgår forskellige stadier i livet (afslutning af studier, adgang til beskæftigelse, det første barn).

Europæiske og nationale politikker må således tage hensyn til de demografiske ændringer. Dette er formålet med den forberedende aktion, Europa-Parlamentet vedtog i 2004⁵. Den tager sigte på bedre at tage hensyn til virkningen af de demografiske ændringer i alle de berørte politikker.

I et stigende antal medlemsstater er denne tilpasning allerede blevet en politisk prioritet. For at kompensere for den forudsigelige nedgang i befolkningen i den erhvervsaktive alder går EU ind for, at bl.a. kvinder og ældre arbejdstagere i højere grad deltager i arbejdslivet, og tilskynder til investering i menneskelige ressourcer og til en højnelse af produktivitetsniveauet gennem økonomiske reformer og en indsats inden for forskning og innovation. Der er dog behov for en yderligere indsats for at sikre unges integration i arbejdslivet og ledsagelsen af deres "ikke lineære" deltagelse i arbejdslivet med skift mellem beskæftigelse, studier, arbejdsløshed, omkvalificering eller ajourføring af kvalifikationer.

I sammenhæng med EU's nye social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden er der behov for en tilbundsgående debat, som imidlertid skal respektere de forskellige styringsniveaers kompetence. **Mange spørgsmål vedrørende de demografiske ændringer henhører nemlig udelukkende under medlemsstaternes, deres regionale myndigheders eller arbejdsmarkedets parter kompetence. Men det er også spørgsmål af fælles interesse, som alle medlemsstaterne skal give et svar på, som der er påtrængende behov for.**

³ Se bilag 1.

⁴ Et Europa for alle aldersgrupper - KOM(1999) 221 af 25.5.1999; Europas reaktion på verdens aldring - KOM(2002) 143 af 18.3.2002.

⁵ Budgetkonto 20 04 01 - EFT L 53 af 23.2.2004, Bind 47, s. II/1281.

Den samlede demografisk betingede forsørgelsesbyrde⁶ vil gå fra 49 % i 2005 til 66 % i 2030. Det vil være nødvendigt ikke blot at nå, men også at overskride målet fra topmødet i Lissabon - en beskæftigelsesgrad på 70 % - for at kompensere for den forventede nedgang i den erhvervsaktive befolkning: erhvervsaktiviteten skal stige, og pensionsalderen skal hæves yderligere. Det vil også være nødvendigt at evaluere og drøfte, hvordan der kan kompenseres for de mest negative virkninger af denne udvikling.

Er det Deres opfattelse, at det er passende på europæisk plan at indlede en drøftelse af den demografiske udvikling og forvaltningen af dens virkninger?

Hvis ja, hvad skal dens mål være, og hvilke politiske områder forekommer Dem at være relevante?

1. UDFORDRINGERNE FOR DEN EUROPÆISKE DEMOGRAFI

Aldringens tre årsager kan genfindes overalt i Europa, men i meget forskellige sammenhænge, der kort kan beskrives således⁷:

- **EU har ingen "demografisk motor" længere.** De medlemsstater, hvis befolkningstal ikke falder inden 2050, har en meget begrænset vægt. Blandt de medlemsstater, der har den største befolkning, vil kun Det Forenede Kongerige og Frankrig opleve en stigning fra 2005 til 2050 (på hhv. 8 % og 9,6 %) ⁸. De faldende befolkningstal begynder i nogle tilfælde at vise sig før 2015, og der kan frem til 2050 i visse tilfælde blive tale om mere end 10 % eller endog 15 %.
- **Indvandring** har på det seneste dæmpet virkningerne af fødselsunderskuddet i en lang række lande.
- Situationen i **kandidatlandene** forstærker de demografiske kontraster. Prognoser for Bulgarien og Rumænien viser en negativ udvikling (-21 % og -11 % frem til 2030) ligesom FN's prognoser for Kroatien (-19 %). Derimod skulle den tyrkiske befolkning stige med mere end 19 mio. mellem 2005 og 2030 (+25 %).

Basisprojektion fra Eurostat, EU25 (i parentes x 1 000)	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Samlet befolkning	-2,1% (-9642)	+1,2% (+5444)	+1,1% (+4980)	-4,3% (-20066)
Børn (0-14)	-19,4% (-14415)	-3,2% (-2391)	-8,9% (-6411)	-8,6% (-5612)
Unge (15-24)	-25,0% (-14441)	-4,3% (-2488)	-12,3% (-6815)	-10,6% (-5139)
Unge voksne (25-39)	-25,8% (-25683)	-4,1% (-4037)	-16,0% (-15271)	-8,0% (-6375)
Voksne (40-54)	-19,5% (-19125)	+4,2% (+4170)	-10,0% (-10267)	-14,1% (-13027)
Ældre arbejdstagere (55-64)	+8,7% (+4538)	+9,6% (+5024)	+15,5% (+8832)	-14,1% (-9318)
"Seniore" (65-79)	+44,1% (+25458)	+3,4% (+1938)	+37,4% (+22301)	+1,5% (+1219)
Meget gamle personer (80+)	+180,5% (+34026)	+17,1% (+3229)	+57,1% (+12610)	+52,4% (18187)

Disse tendenser skal ses i en større sammenhæng. Alle jordens regioner vil komme ud for aldring i løbet af dette århundrede. Vor vigtigste partner, USA, vil få en stigning i befolkningen på 25,6 %

⁶ Forholdet mellem aldersgrupperne 0-14 og over 65 på den ene side og aldersgruppen 15-64 på den anden side.

⁷ Se bilag 2.

⁸ Spanien skulle få en vækst på 5,7 % mellem 2005 og 2030 og et fald på 0,8 % mellem 2005 og 2050.

mellem 2000 og 2025⁹. I Kina, for eksempel, vil det gå hurtigt, og der vil ske et fald i befolkningen fra 2025. Derimod vil Europas naboer i Afrika og Mellemøsten komme ud for denne aldring langt senere. Befolkningen der er meget yngre og har en gennemsnitsalder på 20 år eller mindre mod 35 år i Europa.

1.1. Udfordringen i en svag fødselshyppighed

I denne sammenhæng er en svag befolkningstilvækst en udfordring for de politiske myndigheder. Der har aldrig tidligere i historien været en vækst uden børn. En styrkelse af produktiviteten, bl.a. gennem adgang til livslang uddannelse, og en forbedring af beskæftigelsesfrekvensen, bl.a. gennem skabelse af et virkeligt europæisk arbejdsmarked og en større erhvervsmæssig mobilitet, er to væsentlige redskaber til at imødegå dette problem. Der findes også to andre: fødselshyppighed og indvandring.

Europæernes fødselshyppighed er lav og kan ikke sikre generationernes fornyelse. Samtidig viser undersøgelser, at der er afvigelser mellem det antal børn, europæerne ønsker, og det antal børn, de faktisk har¹⁰: de ønsker i gennemsnit 2,3, men har kun 1,5. Dette betyder, at hvis der fandtes passende mekanismer, der kunne gøre det muligt for parrene at få det antal børn, de ønsker, kunne fødselshyppigheden stige, selv om der er stor forskel på, hvor store familier parrene ønsker i de forskellige medlemsstater.

Dette forhold viser, at der er faktorer, der modvirker de ønskede valg: en sen eller ustabil adgang til beskæftigelse, dyre boliger, manglende incitament (børnetilskud, forældreorlov, tilbud om børnepasning, ligeløn). Sådanne ordninger kan have en positiv indflydelse på fødselshyppigheden, samtidig med at de begunstiger en stigning i beskæftigelsen, især blandt kvinder, som det ses i visse lande. Ikke desto mindre erklærer 84 % af de mænd, der adspørges i Eurobarometerundersøgelsen i 2004, at de ikke har taget forældreorlov eller ikke har til hensigt at gøre det, selv om de er informeret om deres rettigheder.

EU har i mange år udfoldet betydelige anstrengelser for at nå frem til ligestilling mellem mænd og kvinder, og har desuden udviklet en koordinering af de nationale politikker for social sikring.

Hvordan kan en bedre forening af arbejds- og familielivet bidrage til at løse de problemer, der er forbundet med den demografiske aldring?

Hvordan kan man tilskynde til en mere afbalanceret fordeling af det huslige og familiære ansvar mellem mænd og kvinder?

Bør tildeling af visse ydelser eller fordele (orlov m.m.) gøres betinget af en ligelig fordeling mellem de to køn? Hvordan kan man på en passende måde aflønne de to forældre, der deltager i forældreorlov?

Hvordan kan udbuddet af børnepasnings- og ældreplejefaciliteter (vuggestuer, børnehaver osv.) stimuleres, både af offentlige myndigheder og af virksomheder?

Kan en nedsat momstakst for børnepasnings- og ældreplejefaciliteter bidrage til udviklingen af disse tjenesteydelser?

Hvordan kan der gives forældre, herunder også unge par, mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og opfylde deres behov for en karriere og samtidig få det antal børn, de ønsker?

1.2. Indvandringens mulige bidrag

⁹ Prognoser fra FN, 2002.

¹⁰ Rapport fra gruppen på højt plan om socialpolitikens fremtid i det udvidede EU, maj 2004.

Indvandring fra lande uden for Europa kunne bidrage til at kompensere for den dalende befolkning frem til 2025, selv om den ikke alene kan løse alle de problemer, aldringen giver anledning til, eller træde i stedet for økonomiske reformer. Som Kommissionen understregede for nylig i en *grønbog*¹¹, kunne de stadig større migrationsstrømme blive stadig mere nødvendige for at imødekomme behovet for arbejdskraft og sikre Europas velstand. I betragtning af Europas og naboømrådernes demografiske situation vil denne økonomiske indvandring også i vidt omfang være en befolkningsindvandring. Det er derfor nødvendigt at sikre en effektiv og transparent forvaltning af adgangen for borgere fra tredjelande og etablere aktive politikker for integration og lige muligheder, som skaber ligevægt mellem indvandrenes og modtagerlandenes rettigheder og pligter¹². Spørgsmålet om, hvorvidt der skal tillades en større indvandring for at kompensere for den demografiske aldring, bør drøftes både på nationalt og på europæisk plan og med de lande, indvandrerne kommer fra.

Det Europæiske Råd i Thessaloniki i juni 2003 understregede, at EU's politik på området integration (af indvandrere) bør bidrage til at leve op til de nye demografiske og økonomiske udfordringer, som EU i øjeblikket står over for. Denne debat blev åbnet med den *grønbog*, der blev vedtaget i januar.

I hvilket omfang kan indvandring kompensere for visse negative virkninger af den demografiske aldring?

Hvilke politikker skal iværksættes for at integrere disse indvandrere, især de unge?

Hvilket bidrag kan fællesskabsinstrumenterne yde, herunder bl.a. de lovgivningsmæssige rammer mod forskelsbehandling, strukturfondene og strategien for beskæftigelsen?

2. EN NY SOLIDARITET MELLEM GENERATIONERNE

De demografiske ændringer er i færd med at forme et nyt samfund, og de vil ske hurtigere fra 2010: der vil blive stadig færre unge og voksne og stadig flere "ældre arbejdstagere", pensionister og meget gamle personer. Vore samfund vil blive nødt til at gå nye veje for at udnytte det vækstpotentiale, de unge generationer og de ældre borgere repræsenterer. Alle berørte parter må bidrage til at bringe disse ændringer under kontrol: der skal udvikles en ny solidaritet mellem generationerne, baseret på gensidig støtte og overførsel af kvalifikationer og erfaringer. Det europæiske ungdomsinitiativ, som Kommissionen har foreslået i sin meddelelse om midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien, skal bidrage hertil.

2.1. Bedre integrerede unge generationer

De nuværende generationer af børn og unge skal afløse generationer, der var talmæssigt større end dem selv. Deres uddannelse er ganske vist betydeligt bedre end de tidligere generationers. I EU-15 havde næsten 28 % af aldersgruppen 25-34 år i 2003 en videregående uddannelse mod kun 16 % af aldersgruppen 55-64 år. Deraf kan man slutte, at denne generations produktivitetsniveau og tilpasningsevne er større end de tidligere generationers. Alligevel må EU gøre sig klart, at dens ungdom er ved at blive en sjælden ressource, der ikke udnyttes i tilstrækkelig grad. De unge har således vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet:

- Arbejdsløsheden for unge under 25 år lå i december 2004 på 17,9 % mod kun 7,7 % for personer på 25 år eller derover.

¹¹ KOM(2004) 811 af 11.1.2005.

¹² Kommissionens meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse - KOM(2003) 336.

- Unge er særlig udsat for at ende i fattigdom¹³: dette gælder for 19 % af aldersgruppen 16-24 år mod 12 % af aldersgruppen 25-64 år¹⁴. Denne andel blandt de unge er også større end den, der kan iagttages for personer over 65 år (17 %).
- Unge bliver undertiden udsat for forskelsbehandling som følge af deres alder og deres manglende erhvervs erfaring, måske videre forværret af andre faktorer som køn, social oprindelse eller race, som kan være til hinder for deres integration i erhvervslivet og samfundet.
- De kvalifikationer, der erhverves i skolen, er ikke altid i overensstemmelse med det videnbaserede samfunds behov, og antallet af unge, der forlader skolen i utide er fortsat alt for højt. I 2002 forlod ca. 16,5 % af de 18-24-årige skolen uden kvalifikation. Det er der utvivlsomt mange grunde til. Støtteforanstaltninger til fordel for familier og deres børn i skolealderen forenet med moderniseringen af undervisningsordningerne skulle kunne bidrage til at reducere dette fænomen.
- Desuden er også børn særlig udsat for at ende i fattigdom: dette gælder for 19 % af aldersgruppen under 15 år. Risikoen stiger for børn af enlige forældre. En af følgerne er, at børnene forlader skolen før tiden, hvilket på mellemlang sigt kan forværre den risiko for at ende i fattigdom, de unge er udsat for.

Uddannelsessystemet vil således blive udsat for en alvorlig udfordring: fortsat forbedre grunduddannelsens niveau, men med tilbud om mere fleksible forløb. Unge kunne således veksle mellem skoleuddannelse, beskæftigelse og erhvervsuddannelse for bedre at leve op til erhvervslivets behov. De bør også kunne udnytte de muligheder, der ligger i fjernundervisning.

Aldringen betyder ikke, at arbejdsløsheds- eller integrationsproblemerne løses automatisk. Arbejdsmarkedets parter, skolevæsenet, de offentlige myndigheder og de lokale aktører bør alle overveje mulige forbedringer af integrationsprocessen og den forskelsbehandling, unge kan blive udsat for.

Der er blevet fastsat europæiske mål for forebyggelse af unges langtidsarbejdsledelse, bekæmpelse af mislykket skolegang og højnelse af grundskoleuddannelsens niveau. Strukturfondene bidrager i markant grad til at nå disse mål.

Hvordan kan fællesskabspolitikkerne bidrage mere til at bekæmpe børns og enlige forsørgerfamiliers fattigdom og begrænse risikoen for, at unge bliver fattige og udstødt?

Hvordan kan grunduddannelses- og voksenuddannelsesordningernes kvalitet forbedres? Hvilket bidrag kan ikke-formel uddannelse og volontøraktiviteter yde? Hvilket bidrag kan strukturfondene og de instrumenter, der tager sigte på bedre adgang til det videnbaserede samfund, yde?

Hvordan kan overgangen mellem skole og arbejdsliv forbedres og kvaliteten af unge menneskers beskæftigelse højnes? Hvilken rolle bør den sociale dialog spille? Hvilket bidrag kan dialogen med civilsamfundet yde, herunder bl.a. ungdomsorganisationerne?

Hvilke former for solidaritet kan der udvikles mellem unge og ældre?

2.2. Et samlet syn på den erhvervsaktive tilværelse

Allerede i 2005 forventes der at ske en tilbagegang i antallet af "unge voksne" (25-39), som vil tage kraftigt til efter 2010 (-16 % mellem 2010 og 2030). Aldersgruppen 40-54 vil begynde at skrumpes i

¹³ Dvs. en indkomst, der ligger under 60 % af middelindkomsten efter overførsler.

¹⁴ Den fælles rapport om integration:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm

2010. Parallelt hermed vil der ske en vækst i antallet af personer over 55 år på 9,6 % mellem 2005 og 2010 og på 15,5 % mellem 2010 og 2030, hvorefter også denne gruppe bliver tydeligt mindre. Virksomhederne vil således i højere grad skulle støtte sig på de erfaringer og kvalifikationer, der findes i denne gruppe af "ældre arbejdstagere", samtidig med at de aktivt forbereder personer, der er yngre end 55 år, på at erstatte disse generationer. Men til trods for visse fremskridt ligger beskæftigelsesfrekvensen for personer over 55 år - 40,2 % i 2003 svarende til 20,5 mio. personer i arbejde - langt under det europæiske mål, som er en beskæftigelsesfrekvens på 50 %.

Unge erhvervsaktive vil måske ønske at få mere tid til deres børn og at arbejde mere på et andet tidspunkt i deres liv. De demografiske ændringer kan således bidrage til at frembringe en ny tilrettelæggelse af arbejdet, som er mere fleksibel og bedre kan tilpasses. Den teknologiske udvikling gør det muligt bedre at forene familie- og arbejdslivet.

Beskæftigelsens kvalitet og arbejdsmiljøet vil også bidrage stærkt til, at folk forbliver i beskæftigelse, ved at reducere risikoen for ulykker og forbedre især de ældste arbejdstageres helbredstilstand. En foregribelse af omstruktureringer kan bidrage til en bedre forvaltning af den erhvervsaktive tilværelse. Det vil også være nødvendigt at udvikle incitamentter til at påvirke holdninger og bekæmpe forskelsbehandling.

For at lette overgangen til vidensamfundet fremmer fællesskabspolitikkerne en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, fastlæggelse af strategier for livslang læring, arbejdsmiljøets kvalitet og den "aktive aldring", herunder bl.a. en hævelse af den gennemsnitlige alder for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. De demografiske ændringer styrker disse politikkers betydning og rejser samtidig nye spørgsmål:

Hvordan moderniseres arbejdets tilrettelæggelse for at tage hensyn til hver enkelt aldersgruppes specifikke behov? Hvordan lettes integrationen af unge par i arbejdslivet, og hvordan skabes der en ligevægt mellem deres fleksibilitet og sikkerhed for, at de kan opdrage deres børn, uddanne sig og tilpasse deres kvalifikationer til arbejdsmarkedets krav? Hvordan kan der gives de ældre mulighed for at arbejde længere?

Hvordan tilpasses arbejdets tilrettelæggelse til en ny fordeling mellem generationerne med færre unge og flere "ældre arbejdstagere" i virksomhederne?

Hvordan kan EU's forskellige aktører bidrage til løsninger, herunder gennem den sociale dialog og civilsamfundet?

2.3. En ny plads for "seniorer"

Der vil ske en stærk stigning i antallet af "seniorer" (65-79 år) efter 2010 og indtil ca. 2030 (+ 37,4 %). De vil også være mere aktive, fordi deres helbred er bedre, hvis udviklingstendenserne fortsætter. Endelig vil de være mere velhavende. De vil i stadig stigende omfang have opsparet en komplet pension, og de vil råde over en større opsparing end deres forgængere, men også end deres børn.

"Seniorer" fra visse lande vælger i stadig højere grad at bosætte sig i en anden region eller et andet land: mobilitet er ikke forbeholdt unge eller erhvervsaktive mennesker. Deres forbrug går i retning af nye varer og tjenesteydelser. De ønsker også at deltage aktivt i det sociale liv: de spiller allerede en vigtig rolle i foreningssektoren. Nogle vil måske ønske at videreføre en erhvervsaktivitet eller kombinere deltidsbeskæftigelse og pension, som det er under udvikling i USA. Aktivitetsniveauet for de 65-74-årige ligger på 5,6 % i EU (i 2003), mod 18,5 % i USA. Nogle vil måske ønske at hjælpe deres børn og børnebørn og sikre en glidende overførsel af deres arv til yngre generationer.

Den europæiske koordinering af reformerne af pensioneringsordningerne fremmer bløde overgange mellem arbejdslivet og pensionen.

Bør der fastsættes en lovpligtig pensioneringsalder eller tillades en fleksibel og trinvis overgang?

Hvordan muliggøres "seniorers" deltagelse i det økonomiske og sociale liv, f.eks. ved hjælp af kumulering af løn og pension, nye former for beskæftigelse (deltid, vikariater) eller andre former for finansielle incitamenter?

Hvordan udvikles der aktiviteter, der beskæftiger "seniorer" i foreningssektoren og den sociale økonomi?

Hvilke ledsageforanstaltninger kræver pensionisters mobilitet mellem medlemsstaterne på områderne social sikring og sundhedspleje?

Hvordan kan der investeres i sundhed og forebyggelse, for at europæerne fortsat kan nyde godt af en længere forventet levetid ved godt helbred?

2.4. Solidaritet med meget gamle mennesker

Som følge af den konstante stigning i den forventede levealder vil der ske en stor tilvækst i vore samfund af meget gamle mennesker (80+): + 17,1 % mellem 2005 og 2010 og derefter + 57,1 % mellem 2010 og 2030. Denne gruppe vil til den tid omfatte ca. 34,7 mio. personer mod ca. 18,8 mio. i dag. Andelen af personer uden partner vil stige, især for kvinders vedkommende, da der på grund af forskelle i levealder mellem kønnene er flere enker end enkemænd. Kvinders alderspension er tydeligt lavere end mænds. Kvinder har kortere karriereforløb og indtjener en lavere løn, mens de er erhvervsaktive.

Familierne kan ikke uden bistand løse problemerne omkring disse personers varetægt, uanset om de er afhængige af pleje eller kan klare sig selv. Ganske vist lader de i dag yngre generationers forbedrede sundhedstilstand formode, at de fremtidige meget gamle personer vil kunne klare sig selv i stadig længere tid, og at de vil ønske at blive boende i deres hjem. Intensive plejeforhold vil i stadig højere grad være koncentreret om livets afslutning. Der vil dog også være flere end i dag, der har behov for intensiv pleje, fordi de ikke kan klare sig selv.

I begge tilfælde vil der være behov for en passende pleje, som i dag i mange lande udføres i familierne og især af kvinderne. Kvinder deltager imidlertid i stadig højere grad i arbejdslivet. Flere børn lever desuden fjernt fra deres forældre, når de er blevet voksne.

Familierne bør derfor støttes mere end nu. Dette er en opgave for sociale tjenester, solidaritetsnet og plejemuligheder i nærmiljøet.

Koordineringen af de nationale politikker for social sikring forventes udvidet til at omfatte langtidspleje for gamle i 2006. Hvilket bidrag kan den give til forvaltningen af de demografiske ændringer?

Skal der bl.a. skelnes mellem alderspension og ydelser til bevarelse af personers evne til at klare sig selv?

Hvordan kan der uddannes det nødvendige personale og tilbydes tilfredsstillende beskæftigelse i en sektor, der ofte er præget af beskedne lønninger og kvalifikationer?

Hvordan kan pleje af meget gamle mennesker fordeles rimeligt på familier, sociale tjenester og institutioner?

Hvordan kan familierne understøttes? Hvad kan der gøres for at understøtte netværk for pleje i nærmiljøet?

Hvordan kan ulighederne mellem mænd og kvinder i pensionsalderen reduceres?

Hvordan kan nye teknologier anvendes til at støtte ældre?

3. KONKLUSION: HVILKEN ROLLE KAN EU SPILLE?

I betragtning af de demografiske ændringer bør Europa opstille tre væsentlige prioriteter:

- **Tilbage til demografisk vækst. Vi må stille os selv to simple spørgsmål: Hvilken prioritet giver vi vore børn? Ønsker vi at give familierne, uanset hvilken form de måtte antage, den plads i det europæiske samfund, der tilkommer dem?** Gennem en beslutsom gennemførelse af Lissabon-strategien (modernisering af de sociale sikringsordninger, styrkelse af kvinders og ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens), nyskabende foranstaltninger til støtte for fødselshyppigheden og kontrolleret anvendelse af indvandring kan Europa skabe nye muligheder for investering, forbrug og skabelse af rigdom.
- **Sikring af en ligevægt mellem generationerne** gennem fordeling af arbejdstiden over hele livet, fordeling af de goder, der opstår som følge af vækst, og det behov for finansiering, der knytter sig til pensioner og sundhed.
- **Etablering af nye overgange mellem forskellige aldre.** Unge har vedvarende svært ved at finde beskæftigelse. Et voksende antal "unge pensionister" ønsker at deltage i det sociale og økonomiske liv. Studietiderne bliver længere, og unge erhvervsaktive ønsker at have tid til deres børn. Hele denne udvikling ændrer grænserne og overgangene mellem erhvervsaktivitet og erhvervsinaktivitet.

Bør EU fremme en regelmæssig udveksling og analyse, f.eks. en gang om året, af de demografiske ændringer og deres indvirkning på samfundene og de berørte politikker?

Bør EU's finansielle instrumenter - herunder strukturfondene - tage mere hensyn til disse ændringer, og i så fald hvordan?

Hvordan kunne den europæiske koordination af beskæftigelsespolitikkerne og den sociale sikring bedre integrere dimensionen demografiske ændringer?

Hvordan kan den europæiske sociale dialog bidrage til en bedre forvaltning af de demografiske ændringer? Hvilken rolle kan civilsamfundet og dialogen med de unge spille?

Hvordan kan dimensionen demografiske ændringer integreres i alle EU's interne og eksterne politikker?

Kommissionen vil i juli 2005 organisere en konference for alle berørte aktører, som skal give mulighed for at drøfte de forskellige spørgsmål, der rejses i denne grønbog. Formålet med denne konference og grønbogen er at samle den bedste praksis fra medlemsstaterne og andre aktører. Denne debat kunne også bidrage til det europæiske ungdomsinitiativ, som blev foreslået under midtvejsrevisionen af Lissabon-strategien¹⁵.

4. HVORDAN DELTAGER MAN I HØRINGEN?

Den offentlige høring indledes den 16. marts og afsluttes den 1. september 2005.

¹⁵ Ministrene for ungdomsanklægt vedtog på Rådets møde den 21. februar 2005 betegnelsen "den europæiske ungdomspagt".

Vi anmoder Dem om at besvare det elektroniske spørgeskema, som De finder på Europa-Kommissionens internetside på følgende adresse:

http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_da.htm.

Alle data om fysiske personer behandles fortroligt. Organisationer bedes tilkendegive deres identitet.

Vi opfordrer Dem til at anvende det elektroniske spørgeskema, som letter den videre behandling af Deres synspunkter under høringen.

De kan dog også sende et skriftligt bidrag til følgende adresse:

Grønbogen "Demografiske ændringer"

GD EMPL/E/1

J-27 01/122

Europa-Kommissionen

B-1049 Bruxelles

BILAG 1

Mange fællesskabspolitikker har i årevis bidraget til at foregribe de demografiske ændringer:

- Den europæiske strategi for beskæftigelsen og politikken for uddannelse og erhvervsuddannelse har i flere år gjort det muligt at mobilisere politikker og aktører til fordel for bekæmpelsen af mislykket skolegang og højnelse af niveauet i de unges grunduddannelse¹⁶, men også til fordel for fremme af aktiv aldring og trinvis hævnning af gennemsnitsalderen for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet¹⁷ og forbedring af beskæftigelsens kvalitet. Også i denne sammenhæng er EU langt fra sine erklærede mål.
- Reformen af de sociale sikringsordninger. De fælles mål for reformen af pensionsordningerne, som blev vedtaget i 2001, indeholder en opfordring til at bevare solidariteten mellem generationerne og til at opretholde en ligevægt mellem pensionister og erhvervsaktive. Udvidelsen af koordineringen af de nationale politikker vedrørende sundhedspleje og langtidspleje af gamle mennesker vil gøre det muligt at udvikle denne fremgangsmåde. Den europæiske strategi for social integration har fastsat mål for bekæmpelse af børns og familiers fattigdom.
- Overholdelse af princippet om ligestilling af mænd og kvinder og hensyntagen dertil i alle EU's politikker ("gender mainstreaming"). Foranstaltninger, der skal begunstige forening af arbejds- og familielivet, spiller en stor rolle for forbedring af beskæftigelsesfrekvensen. Det Europæiske Råd i Barcelona i 2002 opfordrede således medlemsstaterne til at udvikle børnepasningsfaciliteter. Under den sociale dialog er der indgået aftaler om forældreorlov og deltid, som er gennemført ved hjælp af direktiver. Trods disse fremskridt er resultaterne stadig ikke tilfredsstillende, som det fremgår af det meget lave antal mænd, der tager forældreorlov, og de vedvarende forhindringer, der begrænser kvinders adgang til beskæftigelse af høj kvalitet.
- Bekæmpelse af forskelsbehandling. Siden 2000 er alle former for forskelsbehandling i beskæftigelsen dækket af en lovgivningsramme, som fremmer mangfoldighed.
- I de "overordnede retningslinjer for den økonomiske politik" opfordres der til en styrkelse af vækstens bæredygtige karakter ved at mindske den offentlige gæld og føre en solid politik. Den multilaterale overvågning af gennemførelsen af disse retningslinjer og af stabilitets- og vækstpakken omfatter en evaluering af de offentlige financers bæredygtighed. I Udvalget for Økonomisk Politik har der været foretaget en undersøgelse af aldringens økonomiske og budgetmæssige virkning på mellemlang og lang sigt.
- Der har i flere år været udviklet en fælles fremgangsmåde i indvandringspolitikken, herunder vedrørende økonomisk indvandring.
- Socialfonden som redskab til støtte for beskæftigelsesstrategien og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling fremmer udviklingen af børnepasningsfaciliteter og en bedre forvaltning af aldersgrupperne i virksomhederne.
- Rammeprogrammet for forskning understøtter en lang række projekter med tilknytning til aldring og demografiske ændringer, bl.a. om klinisk forskning om sygdomme, der knytter sig til høj alder, og virkningerne for sundhedsordningerne. Rammeprogrammet giver ligeledes mulighed for gennemførelse af prospektive undersøgelser om den demografiske udvikling i Europa.

¹⁶ Retningslinje 4, Rådets afgørelse af 22. juli 2003, EUT L 197 af 5.8.2003, s. 13.

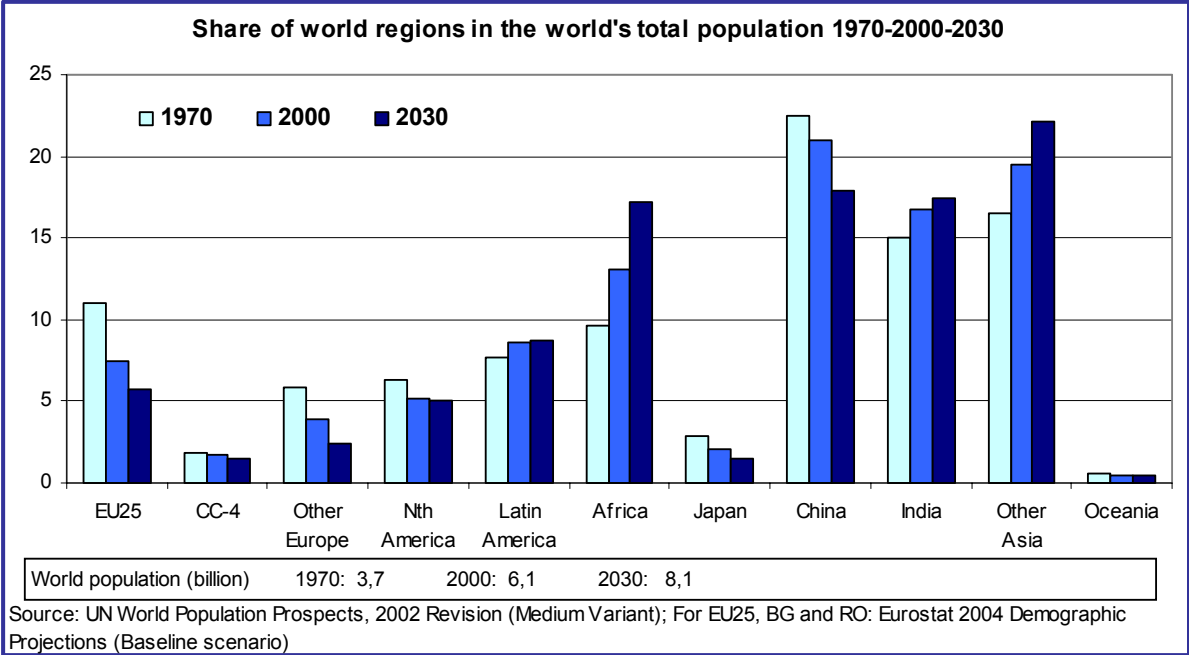
¹⁷ Retningslinje 5.

ANNEX 2

TABLE OF CONTENTS

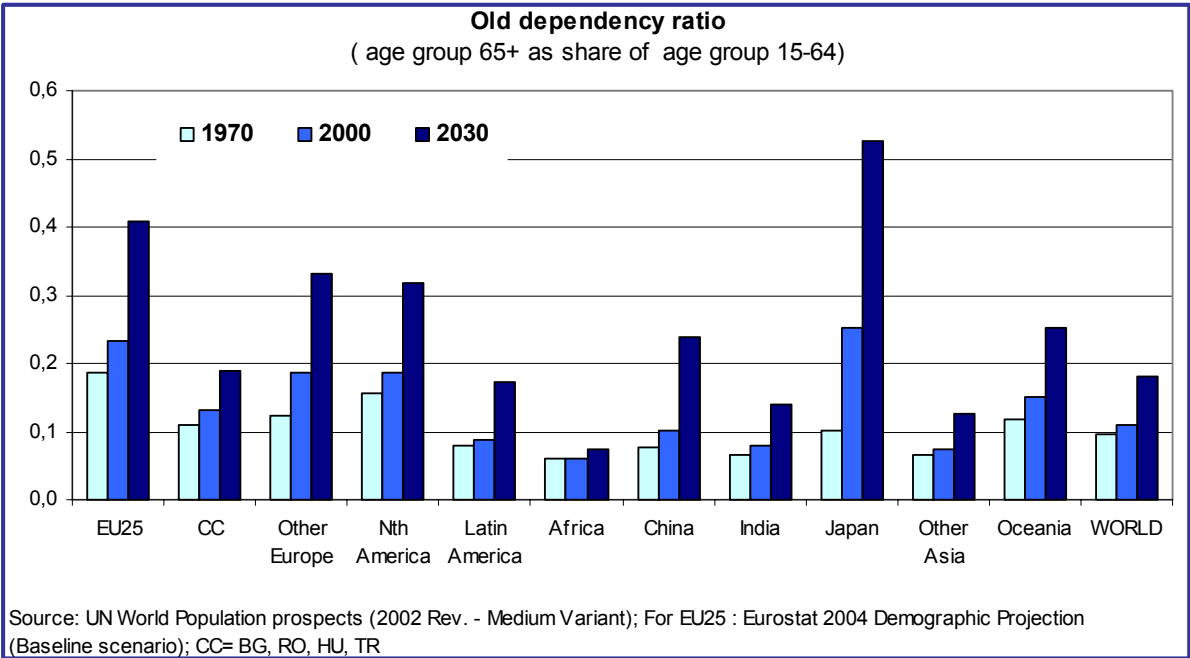
1.	udfordringerne for den europæiske demografi.....	4
2.	En ny solidaritet mellem generationerne.....	6
2.1.	Bedre integrerede unge generationer	6
2.2.	Et samlet syn på den erhvervsaktive tilværelse.....	7
2.3.	En ny plads for "seniorer"	8
2.4.	Solidaritet med meget gamle mennesker	9
3.	Konklusion: hvilken rolle kan EU spille?	10
4.	Hvordan deltager man i høringen?	10
	Graph 1: the European Union in the world	14
	Graph 2: old age dependency	15
	Graph 3: share of the youngest and the oldest in the European population	16
	Graph 4: the ageing of the European population.....	17
	Graph 5: size of the youngest (15-24) and oldest (55-64) working age groups.....	18
	Graph 6: change in the median and average age in the EU-25 1950-2050	19
	Graph 7: ageing patterns across the Union.....	20
	Graph 8: trends in fertility	21
	Graph 9: fertility trends in the EU between 1960 and 2003.....	22
	Graph 10 & 11: trends in life expectancy at birth	23
	Graphs 12 & 13: life expectancy at the age of 60 (1960-2002)	24
	Graph 14: trends in net migration	25

GRAPH 1: THE EUROPEAN UNION IN THE WORLD



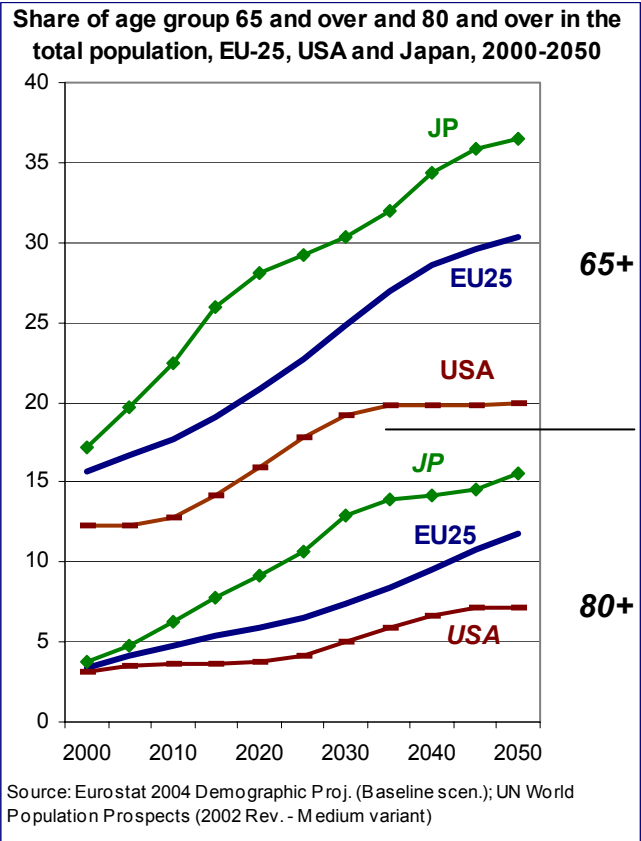
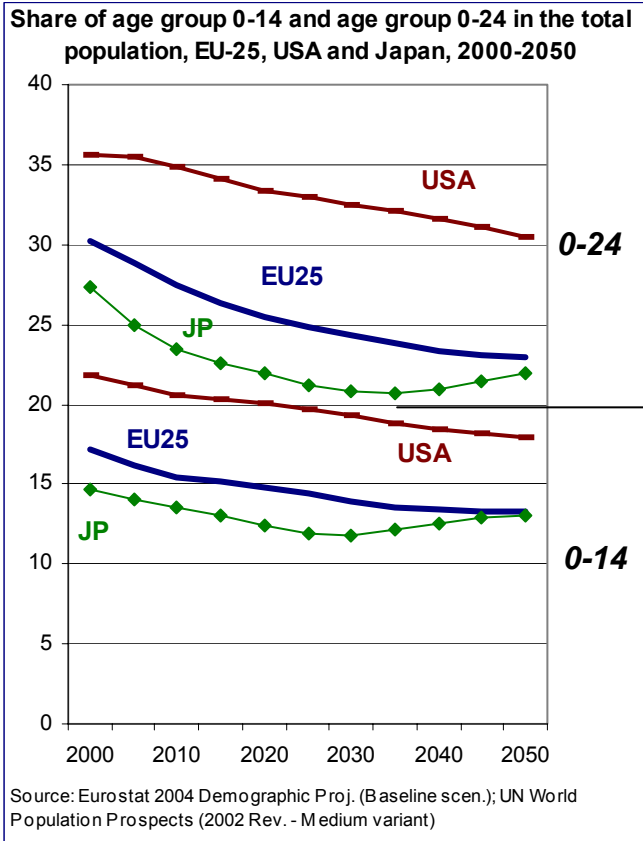
Graph 1 shows that the share of the EU-25 in world population between 2000-2030 is likely to fall from 12 to 6%. Other regions are also affected. Africa is likely to become one of the new giants. The shares of India and Other Asia are also expected to rise. The increasing demographic size of these other regions could diminish Europe's influence in the world.

GRAPH 2: OLD AGE DEPENDENCY



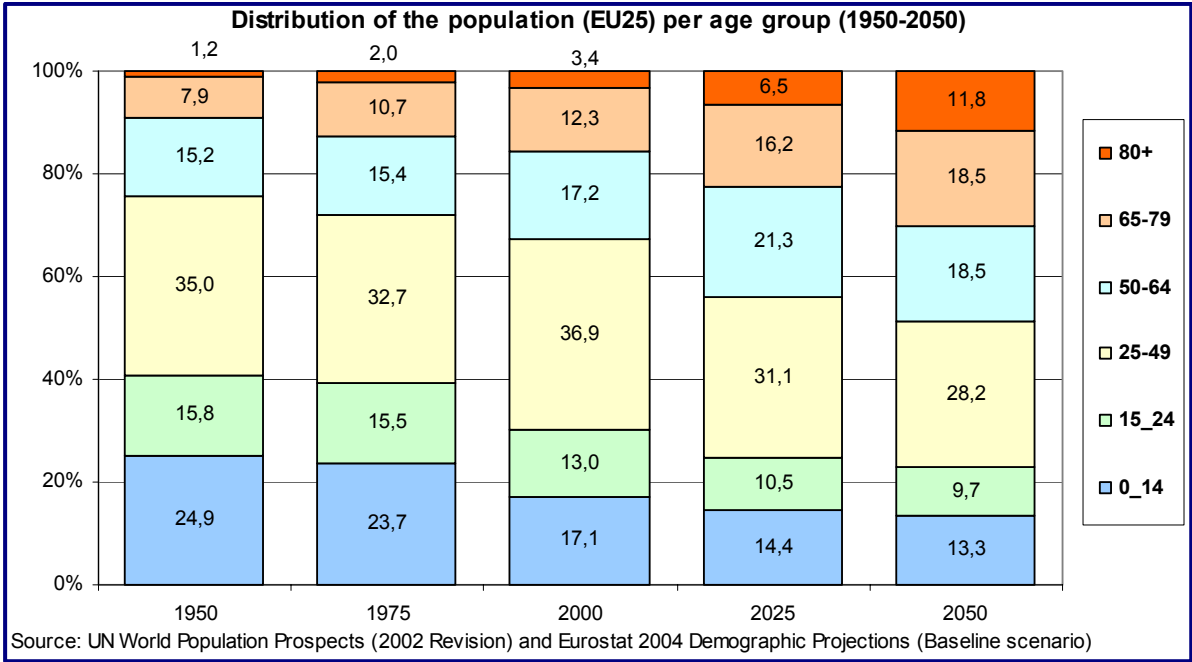
Graph 2 shows that old age dependency is going to be a global challenge over the next three decades with the exception of Africa. The pressure is going to be the highest in Japan and Europe. This means that the problem does not only exist in EU-25 and that all developed regions of the world are forced to redesign their policies and institutional arrangements in order to resolve the problems associated with ageing.

GRAPH 3: SHARE OF THE YOUNGEST AND THE OLDEST IN THE EUROPEAN POPULATION



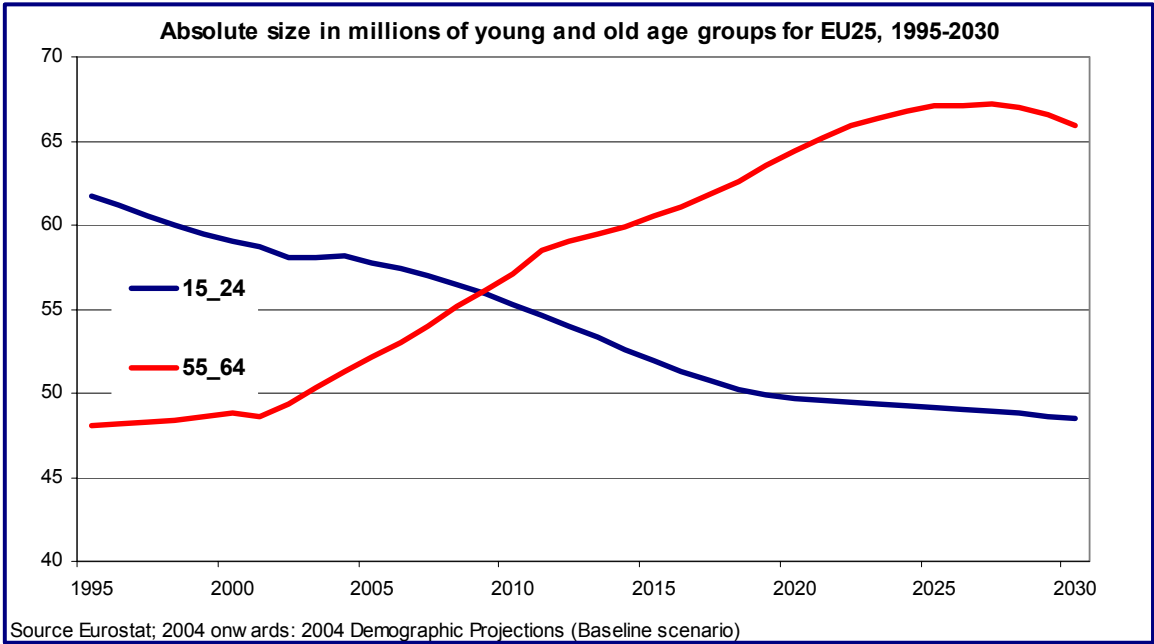
Graph 3 presents the shares of the two youngest and the two oldest age groups between 2000-2050 for Japan, USA and EU-25. In all three cases an important decline in the share of younger cohorts is observed while the share of the older cohorts has increased. The main implication of these trends is that the overall demand for care will increasingly have to shift from the young to the elderly. The only way to cope with this potentially huge increase in demand from old age groups is to develop *active ageing* policies.

GRAPH 4: THE AGEING OF THE EUROPEAN POPULATION



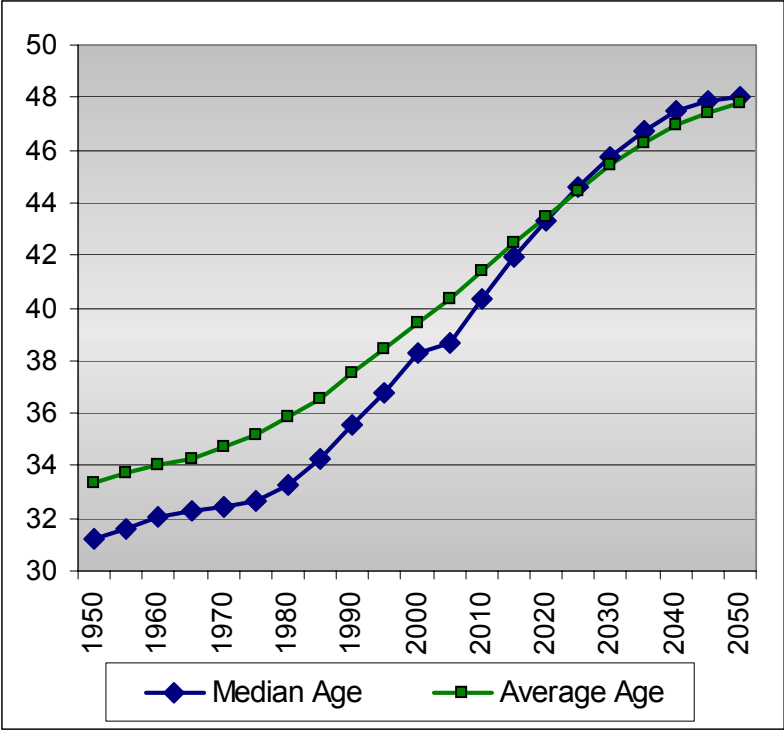
Graph 4 shows that ageing is having an important effect on the age structure of the European population. As the baby boom generation moves through the age pyramid, older cohorts become more numerous than the younger ones. The total EU-25 population has grown from 350 million in 1950, to 418 million in 1975 to 450 million in 2000. In 2025, population is expected to grow to 470 million persons but after this, it is likely to decrease to 449 million in 2050. In other words, it will take two more decades before ageing starts to have a negative effect on the absolute size of the population. On the other hand the effect of ageing on the age composition comes at much earlier stage and is therefore of much importance for the labour market and the health and long-term care sector.

GRAPH 5: SIZE OF THE YOUNGEST (15-24) AND OLDEST (55-64) WORKING AGE GROUPS

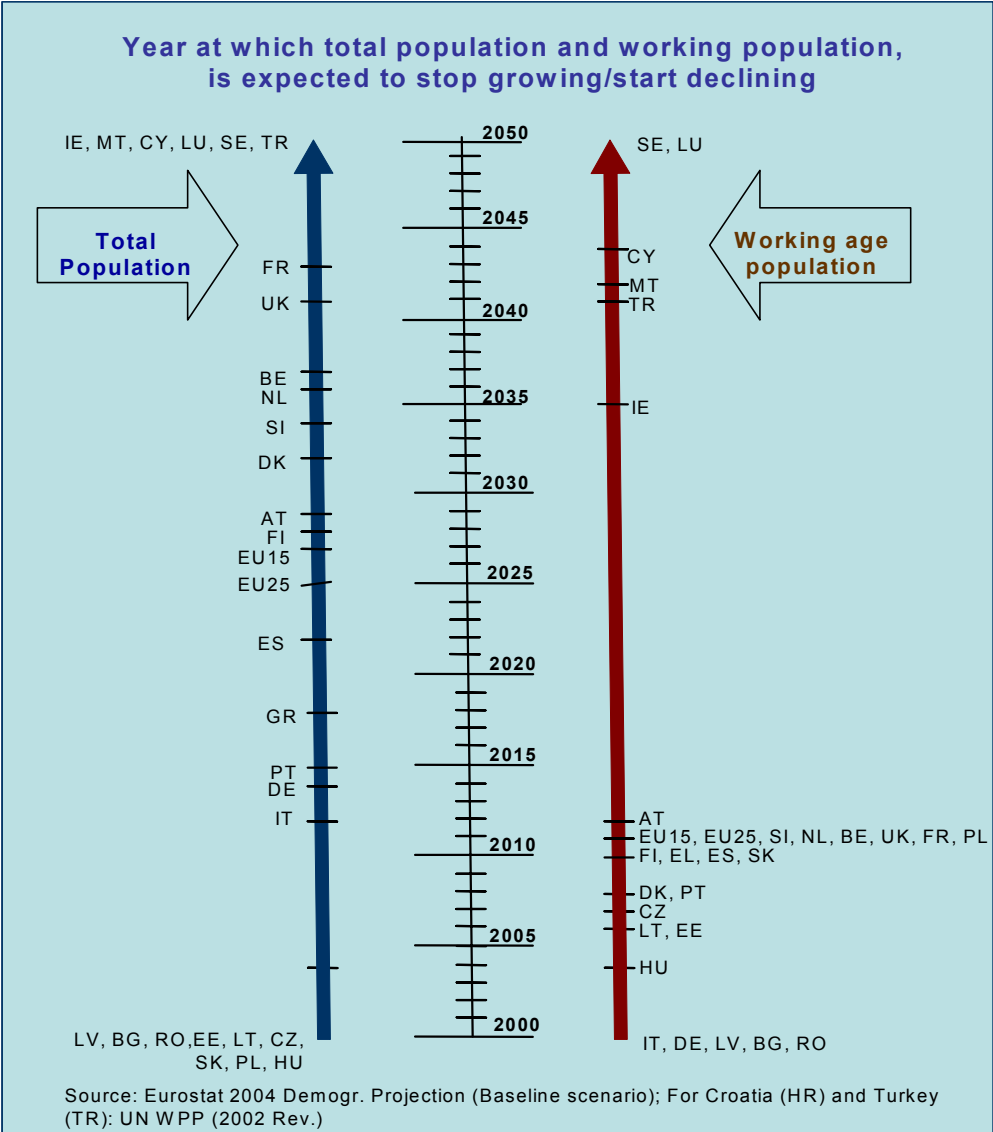


Graph 5 shows that around 2009 the size of the youngest cohort of the working age population will dive below the size of the oldest cohort. In 2050 there are expected to be 66 million persons of 55-64 and only 48 million of 15-24. This means that the working age population will start declining soon after 2010 and that the labour market will increasingly have to rely on older workers. The graph illustrates that it has become very urgent to improve the employability of our older workers in order to prepare our labour markets for the onset of ageing.

GRAPH 6: CHANGE IN THE MEDIAN AND AVERAGE AGE IN THE EU-25 1950-2050

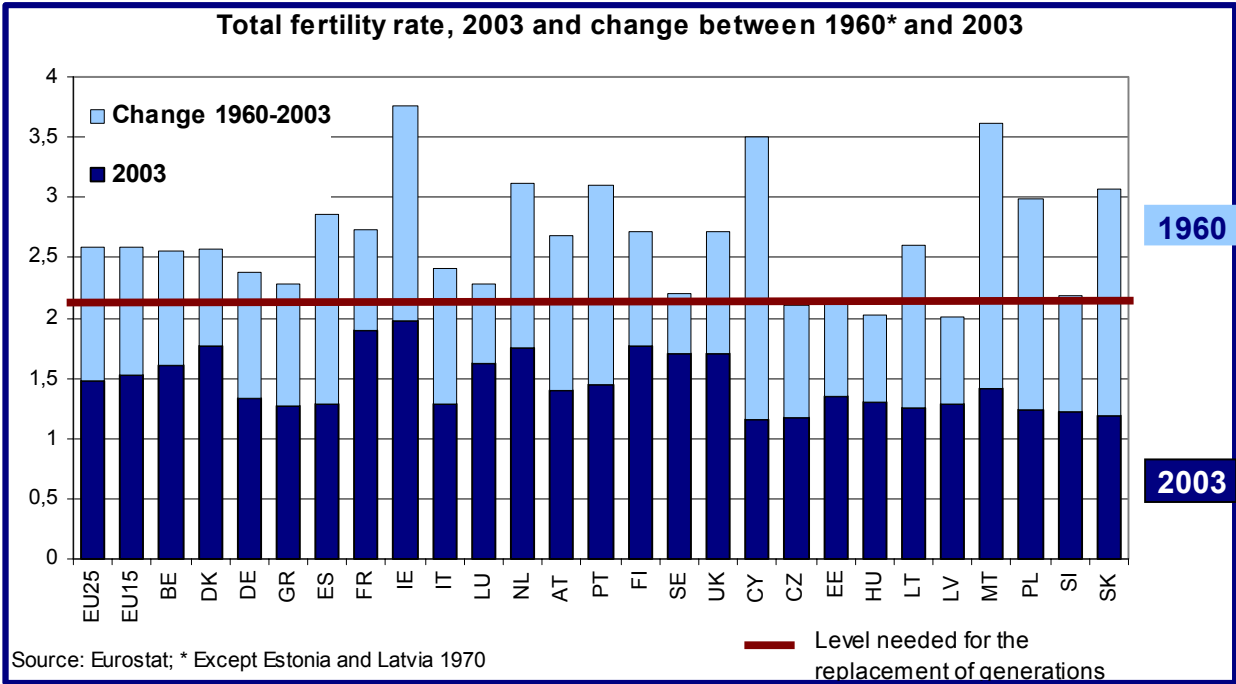


GRAPH 7: AGEING PATTERNS ACROSS THE UNION



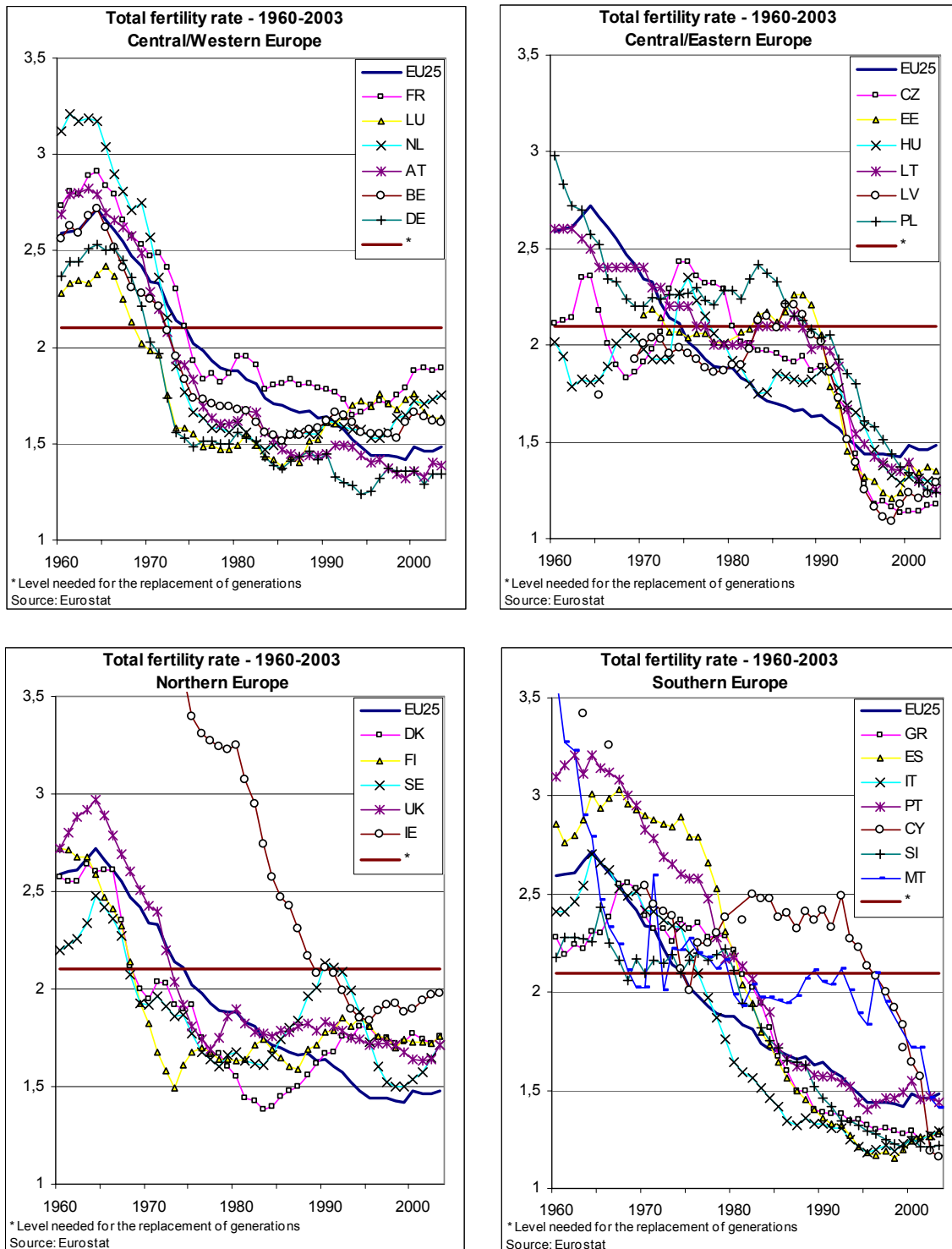
The pattern of ageing is different across the Union. Graph 7 shows on a timeline the years at which the total population and the working age population in each of the Member States are expected to stop growing and start declining. All Member States will have to deal with ageing challenge but not at the same time and not to the same degree. The decline in the total population of the EU-25 is expected by 2025 and it will be preceded by a decline in the population of working age starting already in 2011.

GRAPH 8: TRENDS IN FERTILITY



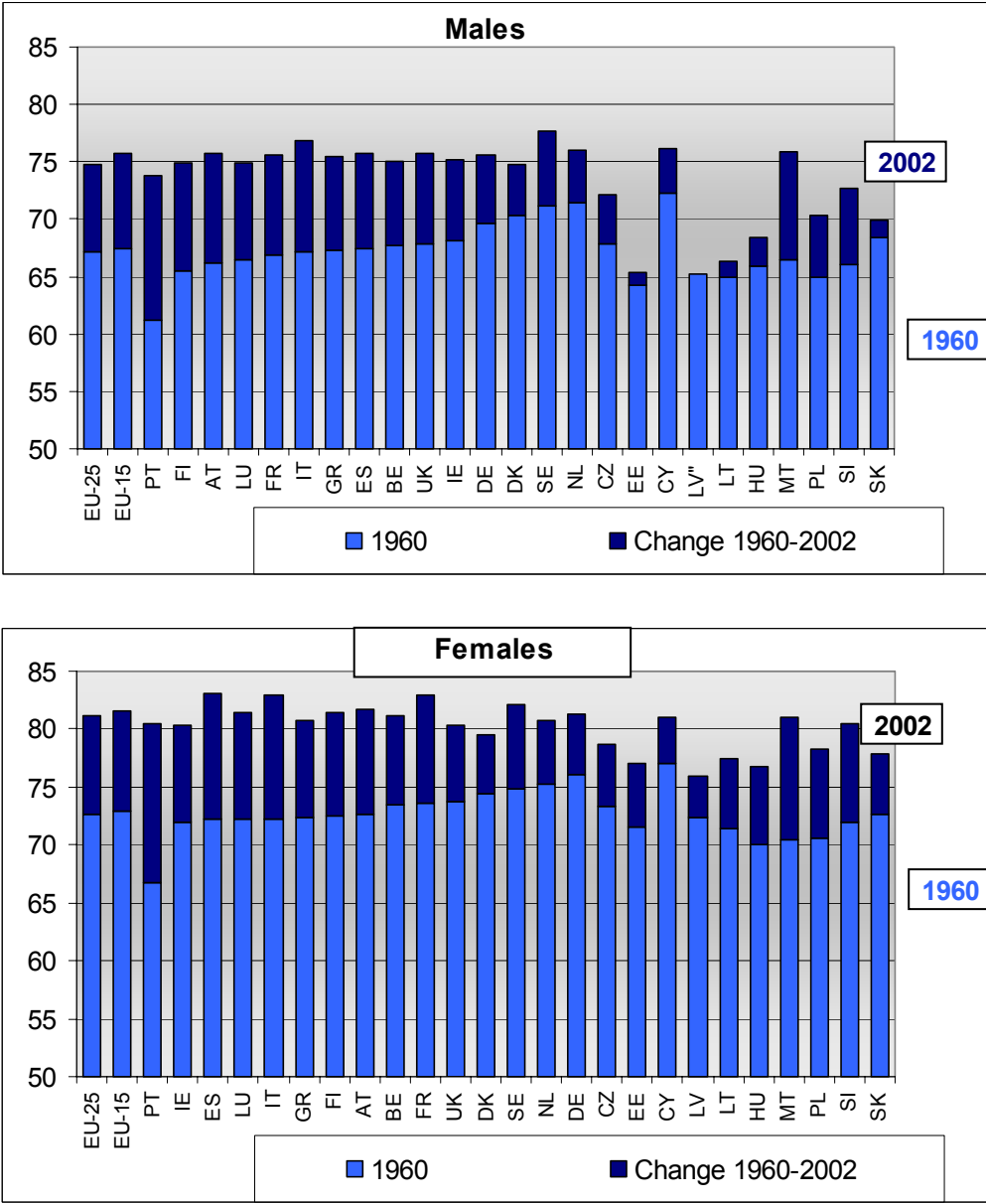
Graph 8 shows that in 1960 fertility in almost all Member States laid above the replacement level of 2.1 with a high margin, while today (2003) the rate has almost everywhere dropped well below replacement levels. What is also striking is the present gap in fertility between some of the new Member States and the rest of the EU. Most demographers expect that a catch up towards the average level in the EU-15 will be the most likely scenario.

GRAPH 9: FERTILITY TRENDS IN THE EU BETWEEN 1960 AND 2003



Graph 9 shows the different patterns of fertility decline in Europe. The drop in fertility took place firstly in Northern and Western Europe, and was followed by Southern Europe with almost a 10 year delay and with a 20 year delay for Central Europe. Despite these time lags fertility in Southern and Central Europe is today lower than in Western and Northern Europe. This means that the various parts of the EU are basically following the same transition albeit with important phase differences.

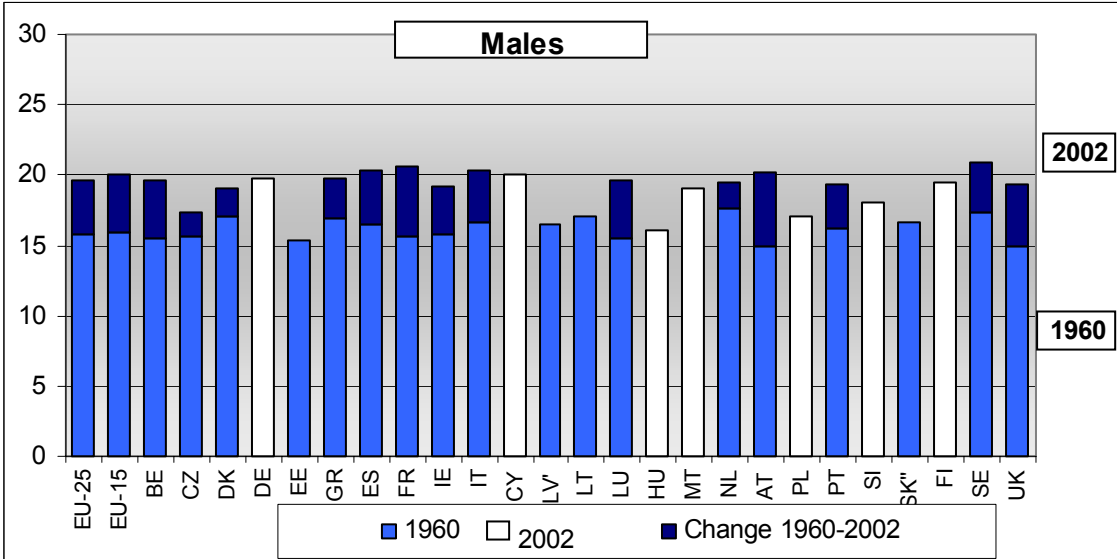
GRAPH 10 & 11: TRENDS IN LIFE EXPECTANCY AT BIRTH



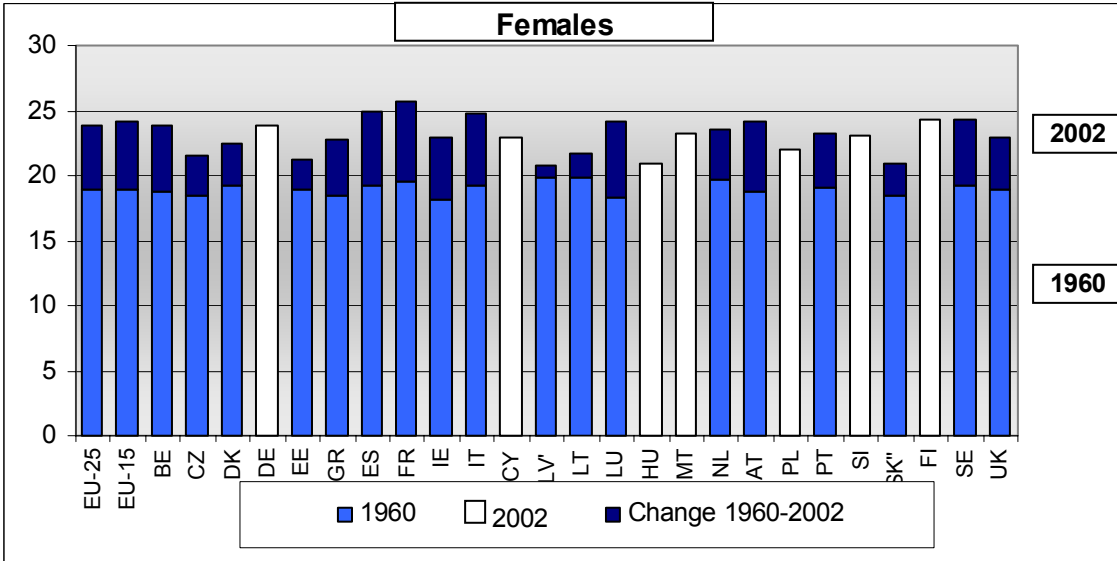
Source: Eurostat

Important gains in life expectancy have been realised between 1960 and 2002, with the exception of men in the Baltic States. The graphs also show that the average life expectancy of women is 6 years higher than that of men. For the future, demographers expect that the difference in life expectancy between men and women will narrow and that life expectancy of men in the Baltic States will within a few decades improve towards the EU. The increase in life expectancies is the result of drops in the mortality of all age groups and is not limited to the very old.

GRAPHS 12 & 13: LIFE EXPECTANCY AT THE AGE OF 60 (1960-2002)¹⁸



LV: decrease from 16,5 in 1970 tp 15,2 in 2002
SK: decrease from 16,6 in 1960 to 16,4 in 2002
 Source: Eurostat

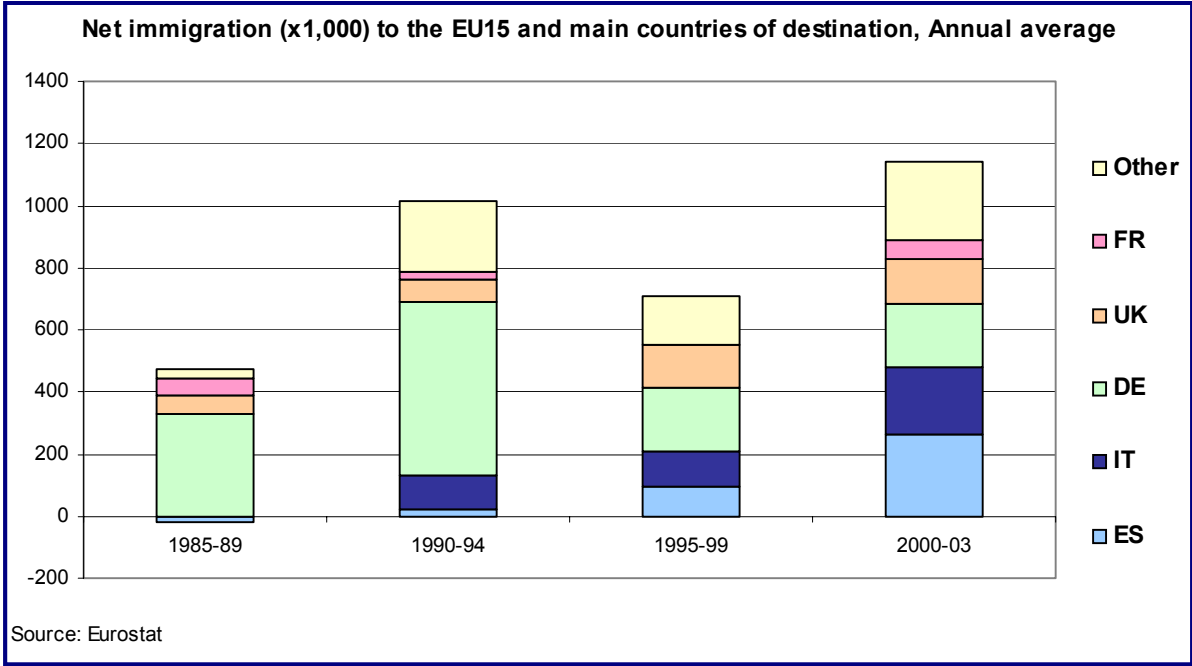


According to graphs 12 and 13, life expectancy at the age of 60 between 1960 and 2002 has increased almost everywhere, except for men in Latvia and Slovakia. The differences at the age of 60 are smaller than at birth for both men and women. It is also clear that during this period the gap in life expectancy between men and women has further increased. Nevertheless the new baseline projection assumes that this gap, measured in terms of life at expectance at birth, will start to shrink from 6.3 years in 2002 to 5.2 in 2050.

¹⁸ No 1960 figures exist for DE, CY, HU, MT, SI and FI.

GRAPH 14: TRENDS IN NET MIGRATION

Graph 14 demonstrates the growing importance of migration as a source of population growth. Furthermore, without migration our total population would have already started to decline. To the extent that migrants have higher fertility rates than the indigenous population, migration may boost the natural increase.



Graph 14 also shows that in the past, Germany was always a favourite destination of migrants who often came from Eastern Europe. However, its position has recently been taken over by the UK, Italy and Spain. A large share of the recent migrants to Spain comes from Southern America whilst the UK and Ireland are also popular destinations for migrants coming from Asia. A large share of migration comes about as a result of family reunification.