



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.10.2006
KOM(2006) 571 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Den demografiske udvikling i Europa – En udfordring, men også en chance

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Den demografiske aldring i Europa: tendenser og perspektiver	3
2.	Følgerne af befolkningens aldring	5
2.1.	Følgerne for arbejdsmarkedet, produktiviteten og den økonomiske vækst	5
2.2.	Følgerne for den sociale beskyttelse og de offentlige finanser	6
3.	Et konstruktivt svar på den demografiske udfordring.....	7
3.1.	Et Europa, som fremmer demografisk fornyelse	7
3.2.	Et Europa, som fremmer arbejde - med større beskæftigelse og et længere arbejdsliv af høj kvalitet.....	8
3.3.	Et mere produktivt og effektivt Europa	10
3.4.	Et Europa, som er indrettet på at modtage og integrere migranter	11
3.5.	Et Europa med holdbare offentlige finanser som garant for tilstrækkelig social beskyttelse og lighed mellem generationerne	12
4.	Konklusion: en udfordring, men også en chance	12
5.	APPENDIX: Main European Demographic Trends and Data.....	15
	Projections – EU25.....	15
	Projections by country.....	16
	Employment rate of older workers.....	17
	Fertility and female employment rates.....	18
	Net migration rate vs. natural population growth	19

1. DEN DEMOGRAFISKE ALDRING I EUROPA: TENDENSER OG PERSPEKTIVER

Befolkningens aldring, dvs. stigningen i ældres andel af befolkningen, skyldes først og fremmest de store økonomiske, sociale og medicinske fremskridt, som giver europæerne mulighed for at leve længe under bekvemmeligere og sikrere forhold end nogensinde før i historien. Men som det blev understreget af stats- og regeringscheferne på det uformelle topmøde i Hampton Court i oktober 2005, er befolkningens aldring samtidig en af de største udfordringer, EU kommer til at stå overfor i de kommende år.

Denne meddelelse er et svar på de bekymringer, der blev givet udtryk for på topmødet, og som i høj grad finder genklang hos borgerne. Den er en opfølgning af Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd med titlen "Europæiske værdier i en globaliseret verden" og Kommissionens grønbog med titlen "Demografiske ændringer – behov for ny solidaritet mellem generationerne"¹. Det undersøges, hvad europæerne kan gøre for at tage den demografiske udfordring op, idet de støtter sig til den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse og strategien for bæredygtig udvikling. Det fremhæves nærmere betegnet, hvordan EU kan støtte medlemsstaterne i forbindelse med en langsigtet strategi, som dog kun kan gennemføres med deres tilslutning og med brug af deres kompetencer. Derfor uddybes de vigtigste faktorer nærmere, de komplicerede konsekvenser evalueres, og de væsentligste metoder identificeres såvel på nationalt, regionalt og lokalt som på europæisk plan. Konklusionen er, at vi kan tackle den udfordring, der ligger i befolkningens aldring, hvis vi skaber forudsætningerne for at yde målrettet støtte til dem, der ønsker at få børn, og udnytter de muligheder, som følger af længere levetid, større produktivitet og bedre sundhedstilstand.

EU-befolkningens aldring kan tilskrives fire demografiske tendenser, som påvirker hinanden indbyrdes. Men der kan være stor forskel på, hvor kraftige tendenserne er i de enkelte lande og regioner, og hvor hurtigt de udvikler sig. Derfor er der ingen patentløsninger. Situationen kan kort beskrives således:

- Det gennemsnitlige antal børn pr. kvinde (konjunkturbestemt fertilitetskoefficient) i EU25 er lavt med kun 1,5 barn og ligger et godt stykke under den udskiftningskoefficient på 2,1, som er nødvendig for at kunne stabilisere befolkningens størrelse uden immigration. Der forventes kun en stigning til 1,6 barn i EU25 indtil 2030².
- Den faldende fertilitet i de sidste årtier følger efter fødselstilvæksten i efterkrigsårene, der nu er skyld i, at aldersgruppen 45-65 år er meget stor. Efterhånden som de store årgange når pensionsalderen, vil der ske en kraftig stigning i antallet af ældre, som skal understøttes finansielt af en mindre befolkning i den arbejdsdygtige alder. Fænomenet vil nødvendigvis forsvinde på et tidspunkt, men først om flere årtier.
- Den samlede forventede gennemsnitslevetid er steget med 8 år siden 1960 og kan forventes at stige yderligere 5 år eller mere inden 2050. Det er de ældste, der vil få

¹ Henholdsvis KOM(2005) 525 af 3.11.2005 og KOM(2005) 94 af 16.3.2005.

² Visse demografer har fremsat den hypotese, at en meget lav fertilitetskoefficient eventuelt kan blive irreversibel. Jf. "The low fertility trap hypothesis: forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe" af Lutz, Skirbekk and Testa, Vienna Institute of Demography, research paper no 4 2005.

mest ud af den forventede udvikling. Derfor kan europæere, som når en alder af 65 år i 2050, forvente at leve i gennemsnit mellem fire og fem år længere end dem, der er 65 nu. Det vil føre til en kraftig stigning i det antal personer, som bliver op i 80'erne og 90'erne. Heraf vil mange være pensionister i flere årtier og nå en alder, hvor man ofte bliver skrøbelig og ude af stand til at klare sig selv, selvom antallet af personer med en dårlig sundhedstilstand i denne aldersklasse kunne falde.

- Europa har allerede en stor nettomigrationsstrøm fra tredjelande. I 2004 kom der 1,8 millioner immigranter til EU, hvilket er flere, end hvad der kom til USA, set i forhold til den samlede befolkning. EU vil næsten uden tvivl blive ved med at være en vigtig destination for migranter i de kommende årtier. Eurostat anslår forsigtigt, at ca. 40 millioner mennesker vil emigrere til EU inden 2050. Da mange migranter er i den arbejdsdygtige alder, har de tendens til at forynge befolkningen. De langsigtede virkninger er dog uvisse, for de afhænger af familiesammenføringspolitikken og migranternes fødselsmønstre. Til trods for de nuværende strømmes omfang kan immigrationen kun delvis kompensere for den indvirkning, den lave fertilitet og den længere forventede levetid har på den europæiske befolknings aldersfordeling.

Disse tendenser vil føre til, at den samlede befolkning i EU25 bliver lidt mindre, men samtidig meget ældre. På det økonomiske plan vedrører den største ændring befolkningen i den arbejdsdygtige alder (fra 15-64 år), som vil falde med 48 millioner inden 2050. Ældrebyrden (antal personer på 65 år og derover i forhold til personer i alderen 15-64 år) forventes at blive fordoblet og nå op på 51 % inden 2050, hvilket for EU's vedkommende er ensbetydende med, at der ikke længere er fire, men kun to personer i den arbejdsdygtige alder for hver borger på 65 år og derover.

Man er også opmærksom på de regionale og sociale følger af befolkningens aldring. De regioner, hvor befolkningstallet falder, og hvor befolkningen hovedsagelig består af ældre, vil få problemer med udbuddet af meget vigtige offentlige varer og tjenesteydelser, f.eks. i forbindelse med sundhed, boliger, byudvikling, transport og turisme, således at miljøbalancen også afspejler konsekvenserne af aldring. Den demografiske ændring ledsages endvidere af dybtgående sociale ændringer, som vedrører familiemønstret, og som bl.a. vil give sig udslag i et stigende antal ældre, som bor alene. Det stigende antal personer med en meget høj alder, som ikke kan klare sig selv, vil også skabe nye problemer af økonomisk, social og etisk art.

EU's aldring skal ses i sammenhæng med den samlede befolkningstilvækst i verden. Den samlede befolkning i verden er steget fra 2 milliarder i 1950 til 6,5 milliarder i dag og forventes i henhold til FN's prognoser at blive ved med at stige, dog knap så hurtigt, for at nå op på 9,1 milliarder inden 2050. Omkring 95 % af den samlede befolkningstilvækst vil finde sted i udviklingslandene, og befolkningen i de 50 mindst udviklede lande vil blive fordoblet. Den kraftigste tilvækst vil finde sted i Afrika. Derfor udgør de 25 EU-medlemsstater en stadig mindre del af den samlede befolkning i verden.

Men aldring gør sig ikke kun gældende i Europa. Inden 2050 vil der ske en kraftig stigning i ældrebyrden i de nye økonomier, f.eks. Kina og Indien. Hvis udviklingslandene udnytter den demografiske kløft og integrerer unge i den arbejdsdygtige alder på arbejdsmarkedet, vil produktionen stige på verdensplan og give rentable investeringsmuligheder for europæere, som sparer op til pensionsalderen. På den anden side kan kombinationen af høje fødselstal og langsom udvikling føre til ustabile forhold i disse lande og øge behovet for emigration.

De samlede migrationsstrømme har og vil få store konsekvenser både for bestemmelses- og oprindelseslandene. For EU's vedkommende vil immigranternes indvirkning på aldringen afhænge af, i hvilket omfang de integreres i den officielle økonomi, vel vidende at beskæftigelsesfrekvensen for immigranter i mange medlemsstater fortsat ligger under andres. Immigranter med legalt arbejde bidrager til offentlige pensionsordninger og kan på den måde midlertidigt medvirke til at mindske aldringens finansielle indvirkning. Men erhvervsaktive immigranter optjener efterhånden selv pensionsrettigheder. Deres bidrag til en varig balance i de offentlige finanser vil derfor på længere sigt afhænge af, om pensionsordningerne er udformet på en hensigtsmæssig måde. Emigration til EU kan være gavnligt for oprindelseslandene, bl.a. fordi det letter presset på arbejdsmarkedet, der overføres midler, og hjemvendte migranter yder bidrag i form af ekspertise og kapital. Men hvis en stor del af de unge med uddannelse emigrerer, kan det for visse lande og sektorer føre til "hjerneflugt" og få negative følger for økonomien og landenes sociale udviklingsperspektiver. I den forbindelse bør man ikke se bort fra de muligheder, der ligger i midlertidige migrationer og frivillig hjemvenden til oprindelseslandet.

2. FØLGERNE AF BEFOLKNINGENS ALDRING

2.1. Følgerne for arbejdsmarkedet, produktiviteten og den økonomiske vækst

I det kommende årti vil befolkningen i den arbejdsdygtige alder begynde at falde, fordi mange fra de store årgange går på pension. Hvis beskæftigelsespolitikkerne tilpasses, vil det dog i de næste ti år være muligt at kompensere for denne udvikling på mellemlang sigt ved hjælp af en stigende beskæftigelsesfrekvens. Nylige prognoser³ har vist, at selvom befolkningen i den arbejdsdygtige alder begynder at falde i 2010, vil det samlede antal beskæftigede i EU25 blive ved med at stige indtil omkring 2017. Mere end to tredjedele af denne stigning vil kunne tilskrives en højere beskæftigelsesfrekvens blandt kvinder, og ældre kvinder vil efterhånden blive erstattet af yngre, som har en bedre uddannelse og er mere engageret i arbejdslivet. Resten skyldes den kraftige stigning, der forventes i ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens (arbejdstagere i alderen 55-64 år). Den positive udvikling, der forventes på beskæftigelsesområdet, går i retning af at skabe et "vindue", som giver mulighed for at gennemføre reformer, inden virkningerne af aldring slår igennem for fuld kraft. Højere beskæftigelsesfrekvenser løser dog kun problemet på mellemlang sigt, og derefter kommer den demografiske ændring for alvor til at tynde med vægt. Selvom Lissabon-strategiens mål med en beskæftigelsesfrekvens på 70 % vil være nået, forventes antallet af beskæftigede at falde med 30 millioner i tidsrummet fra årtiets udgang til 2050.

Den økonomiske vækst forventes at falde i takt med befolkningens aldring, hovedsagelig på grund af nedgangen i befolkningen i den arbejdsdygtige alder. I henhold til prognoserne for EU25 vil den årlige gennemsnitlige vækst i BNP automatisk falde med 2,4 % i perioden 2004-2010 til kun 1,2 % i perioden 2030-2050, forudsat at de nuværende tendenser og politikker forbliver uændrede. Produktivitetsstigninger vil efterhånden blive den vigtigste kilde til økonomisk vækst i Europa. Ældre arbejdstagere vil tegne sig for en stadig større del af den samlede arbejdskraft og den økonomiske produktion. I mange lande er der dog stadig relativt få ældre arbejdstagere. Det skyldes alt for udbredt anvendelse af tidlig pensionering,

³ Udvalget for Økonomisk Politik og Europa-Kommissionen (2006): "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50)", *European Economy Reports and Studies*, No. 1.

utilstrækkelige økonomiske tilskyndelser i skatte- og socialsystemerne til at arbejde og ufordelagtig aldersstyring på arbejdspladserne, som navnlig giver sig udslag i utilstrækkelig adgang til uddannelse eller diskriminering af ældre arbejdstagere.

En ældre arbejdsstyrke og et længere arbejdsliv burde ikke være ensbetydende med en mindre produktiv arbejdsstyrke. Der er intet, der tyder på, at ældre arbejdstagere nødvendigvis er mindre produktive eller innovative. Den fysiske og mentale kapacitet aftager først i en ret høj alder. Det er en meget gradvis proces, der er meget forskellig fra person til person, og som kan begrænses af forebyggende sundhedspolitikker. Endvidere kan der kompenseres med større erfaring, tilpasning af arbejdets tilrettelæggelse og mere effektiv anvendelse af ikt. De fremtidige kohorter af ældre arbejdstagere vil også have et højere uddannelsesniveau, og derfor er der mindre risiko for, at ny teknologi udbredes langsommere, blot fordi det drejer sig om ældre.

Man kan i øvrigt ikke slutte, at færre unge er ensbetydende med, at de får lettere adgang til arbejdsmarkedet. Uddannelse og tilpassede kvalifikationer vil fortsat være af afgørende betydning for at sikre fast arbejde. I et aldrende samfund er det derfor særlig vigtigt at tilbyde unge uddannelse af høj kvalitet, som svarer til behovene på arbejdsmarkedet og i et videnbaseret samfund, og at udvikle livslang uddannelse, således at den enkelte kan vedligeholde sin menneskelige kapital.

2.2. Følgerne for den sociale beskyttelse og de offentlige finanser

Med de nuværende politikker vil aldringen udøve et kraftigt pres på de offentlige udgifter i opadgående retning, selvom der vil være stor forskel fra land til land. I EU25 regner man med, at de offentlige udgifter i forbindelse med aldring vil stige fra 3 til 4 procentpoint af BNP i perioden 2004-2050, svarende til en stigning på 10 % i offentlige udgifter⁴. Presset i opadgående retning vil kunne mærkes fra 2010 og bliver særlig kraftigt i perioden 2020-2040. Det skyldes pensioner, sundhedsområdet og serviceydelser for ældre.

I mange lande risikerer de samlede offentlige finanser at blive uholdbare og dermed at kompromittere den fremtidige balance i pensions- og socialbeskyttelsesordningerne i almindelighed. Hvis de offentlige udgifter i forbindelse med aldring får lov til at øge budgetunderskuddet på den måde, så vil det føre til en utålelig gældsspiral. Det vil fjerne mulighederne for økonomisk vækst, forhindre den fælles valuta i at fungere efter hensigten og dernæst gøre det nødvendigt at tage pensioner og præstationer på sundhedsområdet op til kraftig revision med store negative konsekvenser for pensionisters og skatteyderes fremtidige velvære til følge.

Hvis man venter med reformerne til senere, når de offentlige udgifter til pensioner og sundhedsområdet melder sig, vil man have mistet muligheden for at sikre, at alle generationer, herunder også de store årgange, bidrager til den nødvendige justeringsproces.

Men regeringerne i EU har i de fleste tilfælde ikke ligget på den lade side, og de seneste reformer, navnlig af de offentlige pensionsordninger og af sundhedsområdet, arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet er begyndt at bære frugt, hvilket især afspejler sig i de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens, som er gået kraftigt i vejret siden 2000. Reformerne har også til formål at flytte ansvaret fra regeringerne og virksomhederne over på den enkelte

⁴ Communication from the Commission - The long-term sustainability of public finances in the EU, COM(2006) 574 af 12.10.2006.

arbejdstager. Borgerne tilskyndes således i langt større omfang til at tage stilling til deres pensionsopsparings størrelse og tidspunktet for deres pension.

Aldringen vil også medføre kraftige stigninger i de offentlige udgifter til sundhed og langvarig pleje, selvom meget på dette område kommer til at afhænge af en bedre sundhedstilstand blandt ældre fremover. Derfor bliver det navnlig nødvendigt med en bedre tilpasning af serviceydelserne på sundhedsområdet og forebyggelse af kroniske sygdomme, som kunne fremmes ved brug af ny teknologi. Hvis den forventede gennemsnitslevetid hovedsagelig stiger, samtidig med at der er tale om en god sundhedstilstand og ingen handicap, så vil den forventede stigning i de offentlige udgifter på sundhedsområdet og til pleje af mennesker, som ikke kan klare sig alene på grund af alder, kunne halveres⁵.

3. ET KONSTRUKTIVT SVAR PÅ DEN DEMOGRAFISKE UDFORDRING

De komplicerede udfordringer, der ligger i aldring, fordrer en *samlet strategi*. Det bliver nødvendigt at evaluere de eksisterende politikker, både på EU-plan og i medlemsstaterne, for at fastlægge eventuelle justeringer, der kan tage højde for de demografiske ændringer i EU.

Herefter følger en beskrivelse af fem centrale retningslinjer for den politik, der skal føres:

3.1. Et Europa, som fremmer demografisk fornyelse

EU-medlemsstaterne kan imødegå befolkningsnedgangen eller den faldende fødselshyppighed, som allerede har fået et foruroligende omfang i flere lande. Det er både nødvendigt og realistisk at reagere på den måde. *Nødvendigt*, fordi meningsmålingerne viser, at der er et ønske blandt par i alle EU-landene om at få flere børn. *Realistisk*, fordi internationale undersøgelser tydeligt viser, at de politikker, visse stater i flere årtier konsekvent har ført, navnlig på familieområdet, for at skabe gunstige vilkår for dem, der ønsker at få børn, virkelig har været effektive⁶.

Der findes mange forskellige politikker på dette område, men de har som regel det til fælles, at de sigter på at i) sikre borgere med og uden børn lige muligheder, ii) give forældre lige adgang til støttetjenester, navnlig i forbindelse med undervisning og pasning af små børn, iii) tilrettelægge arbejdstiden således, at mænd og kvinder får bedre muligheder for at deltage i livslang læring og for at forene privat- og arbejdsliv.

De seneste analyser af den faldende fødselshyppighed fokuserer endvidere på de mærkbare følger af, at kvinder føder deres første barn i en højere alder, fordi par er stadig mere tilbageholdende med at få børn. Der lægges derfor mere vægt på at begrænse usikkerheden, når unge voksne gør deres entré på arbejdsmarkedet, og helt generelt på at forbedre deres levevilkår. Endvidere gør effektiv ligestillingspolitik det lettere for par at overveje at få børn. Det drejer sig således om at bekæmpe de vanskeligheder, der er forbundet med at finde en bolig, at lette adgangen til gode børnepassningsmuligheder til en overkommelig pris, og mere

⁵ Jf. Communication from the Commission - The long-term sustainability of public finances in the EU, COM(2006) 574 af 12.10.2006.

⁶ Jf. f.eks. *The Demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies: Results of the Population Policy Acceptance Study (PPAS)*, offentliggjort af det tyske forbundsinstitut for demografisk forskning og Fondation Robert Bosch; Eurobarometer nr. 253 fra 2006; resultaterne af analysen offentliggøres i den nærmeste fremtid.

generelt at gøre det nemmere at forene de forskellige opgaver i hverdagen ved hjælp af fleksible arbejdsformer og ny teknologi. Det drejer sig desuden om at bekæmpe fattigdom blandt børn. Det er nemlig fortsat et foruroligende stort problem, som også er udtryk for, at børnefamilier er relativt ringere stillet.

Solidaritetsfølelsen blandt generationerne kunne blive sat på spil, hvis den yngre befolkning, som aftager i omfang, og hvis økonomiske formåen er for nedadgående, skal lægge skuldre til ældrebyrden. Den nye pagt mellem generationerne prioriterer at afværge denne situation.

På Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002 forpligtede medlemsstaterne sig til at tilstræbe at tilbyde børnepasning for mindst 90 % af alle børn i aldersgruppen fra tre år til seks år og for mindst 33 % af alle børn under tre inden udgangen af 2010. Det er nu på tide at realisere disse børnepasningsmuligheder.

Kommissionen agter:

- at høre arbejdsmarkedets parter om de foranstaltninger, der skal træffes (f.eks. forældreorlov eller mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet) for at gøre det lettere at forene arbejds-, privat- og familieliv for mænd og kvinder, med det formål at tage større hensyn til familiernes behov⁷
- allerede i oktober 2006 at tilrettelægge et første *europæisk demografisk forum*, som skal munde ud i en analyserapport fra Kommissionens tjenestegrene. Som supplement til forummets arbejde nedsættes der en *regeringsekspertgruppe* i Kommissionens regi.

3.2. Et Europa, som fremmer arbejde - med større beskæftigelse og et længere arbejdsliv af høj kvalitet

Lissabon-strategien satser bl.a. meget på øget erhvervsfrekvens og har allerede i et vist omfang givet positive resultater. De tilgrundliggende reformer på det beskæftigelses- og uddannelsespolitiske område bør derfor udvides og videreføres efter 2010. Det vil blive nødvendigt at gøre en større indsats for at begrænse arbejdsmarkedets opsplitning, øge erhvervsfrekvensen blandt kvinder⁸ og sikre effektive og retfærdige uddannelsessystemer for på den måde at øge kompetencerne og fremme integrationen af de nye arbejdstagere, som lider under opsplitningen. Her kommer retningslinjerne for "fleksibilitet og sikkerhed" ind i billedet, for når de bliver gennemført, vil de navnlig lette overgangen mellem de forskellige faser i livet. Det vil ske som følge af større fleksibilitet på arbejdsmarkedet, livslang uddannelse, proaktiv arbejdsmarkedspolitik og socialbeskyttelse. Det bliver nødvendigt at inddrage mange aktører på forskellige niveauer, arbejdstagere og virksomheder, dels gennem den sociale dialog, dels inden for rammerne af virksomhedernes sociale ansvar.

Den demografiske aldring lægger imidlertid op til at tillægge større erhvervsfrekvens blandt kvinder og mænd over 55 år strategisk betydning. Det vil kræve store reformer, som skal fjerne tilskyndelserne til at forlade arbejdsmarkedet før tiden og fremme beskæftigelsen af ældre arbejdstagere. Det vil også være nødvendigt at sørge for, at det rent faktisk er muligt at

⁷ Communication from the Commission - First-Stage Consultation of European Social Partners on Reconciliation of Professional, Private and Family Life, SEC(2006) 1245 af 12.10.2006.

⁸ Meddelelse fra Kommissionen – En køreplan for ligestilling mellem kvinder og mænd 2006-2010, KOM(2006) 92 af 1.3.2006.

arbejde længere, og at alle offentlige politikker øger beskæftigelsesmulighederne for ældre arbejdstagere.

"Aktiv aldring" er et globalt og bæredygtigt koncept i sig selv og skal mobilisere en lang række ledsageforanstaltninger, som rækker ud over pensionsreformerne. For at være positivt indstillet over for at arbejde længere kræver det, at man ikke længere støder mod diskriminerende fordomme, har forudsætningerne for at opdatere og udnytte de kompetencer, man har erhvervet i tidens løb, kan få adgang til fleksible pensionsordninger og ikke blot har en god fysisk og mental sundhedstilstand, men også håber at blive ved med at leve længe på den måde. EU har de lovgivningsmæssige midler til at sikre, at princippet om ikke-forskelsbehandling på grund af alder overholdes, og det europæiske år for lige muligheder i 2007 vil give lejlighed til at vurdere, hvordan medlemsstaterne anvender princippet i praksis. Det er op til dem at sørge for udviklingen på uddannelsesområdet og at udvide de forebyggende foranstaltninger på sundhedsområdet for alle alderstrin. Alle bør især have lettere adgang til livslang læring, navnlig de mindst kvalificerede arbejdstagere og dem, der har de dårligste arbejdsvilkår. Det drejer sig ikke om nye områder. Den demografiske aldring gør dem nu til en *prioriteret investering med henblik på fremtiden*, som EU navnlig støtter med "Uddannelse 2010"-programmet.

Den aktive befolkning vil til dels stige på grund af forbedringer på folkesundhedsområdet. For det første skal der foretages en rationalisering af de plejeydelser, som sundhedsvæsenet tilbyder, for de dækker i mange tilfælde ikke længere de nye behov. Det initiativ, som Kommissionen for nylig har taget for at skabe en fællesskabsramme, der kan give patienter større mobilitet på tværs af grænser og fremme frit udbud af sundhedsydelser, vil åbne mulighed for stordriftsfordele og går i samme retning. For det andet burde effektive foranstaltninger til forebyggelse af fedme, rygning, alkoholmisbrug og mentale sygdomme også få en stor indvirkning på europæernes sundhedstilstand og dermed på produktiviteten ude på arbejdspladserne og på de fremtidige udgifter inden for sundhedssektoren. For det tredje vil øget brug af ny teknologi, f.eks. telemedicin, og personlige sundhedsordninger, som kan benyttes af ældre borgere, deres familier og ansatte i sundhedssektoren, eventuelt kunne medvirke til at begrænse udgifterne på sundhedsområdet og øge borgernes livskvalitet. Endelig vil sygdomsmønstret utvivlsomt ændre sig i takt med befolkningens aldring, og det vil føre til nye overvejelser om, hvilken form for pleje der bliver nødvendig fremover.

Hvis det at arbejde, når man er kommet op i tresserne, ikke længere som i dag skal være forbeholdt dem med høje lønninger og høje uddannelser, skal forskellene med hensyn til forventet levetid reduceres, for de udgør i dag en af de største sociale uligheder i forhold til løn og uddannelsesniveau. Forebyggende foranstaltninger, som gør det muligt at fremme en levevis og et miljø, der går hånd i hånd med et godt helbred, både på og uden for arbejdspladsen, bør fremover føre til øget samarbejde mellem de aktører, der beskæftiger sig med folkesundhed, uddannelse, medier og arbejdstilrettelæggelse, således at der på et tidligt tidspunkt gøres en indsats for at påvirke den forventede levetid med en *god sundhedstilstand*, der er meget forskellig fra den forventede levetid i almindelighed og også medlemsstaterne imellem.

Personer over 65 år, herunder dem der formelt er gået på pension, bør også tilskyndes til at indgå i den økonomiske og sociale struktur. Der skal dog være tale om tilbud, ikke tvang. Næsten alle aspekter ved øget frivillig deltagelse i samfundet skal defineres nærmere.

Medlemsstaterne opfordres til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af de forpligtelser, de påtog sig på Det Europæiske Råds møde i Stockholm i 2001, for at øge beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere over 55 år til over 50 %. Når den nye cyklus for

Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse lanceres i 2008, undersøger Kommissionen, hvilke resultater de enkelte medlemsstater har opnået med hensyn til beskæftigelsesfrekvensen for mænd og kvinder over 55 år og pensionsalderen og aflægger rapport med konkrete eksempler på bedste praksis i medlemsstaterne med hensyn til fremme af aktiv aldring.

EU har indvilget i at øge støtten til medlemsstaterne med henblik på at nå dette mål, og der er enighed om at udbygge Den Europæiske Socialfond og programmerne for livslang læring i perioden 2007-2013⁹.

Kommissionen hører de berørte aktører om initiativer til at skabe en fællesskabsramme, som kan forbedre udbuddet af sundhedsydelser på tværs af grænser og patientmobilitet¹⁰.

Medlemsstaterne opfordres til at anvende direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv i sin fulde ordlyd¹¹. I 2007 undersøger Kommissionen direktivets gennemførelse med hensyn til forskelsbehandling på grund af alder.

3.3. Et mere produktivt og effektivt Europa

Et tredje svar på den demografiske udfordring er at forbedre europæernes produktivitet på arbejdspladsen. Den reviderede Lissabon-strategi fra 2005 omfatter mere generelt samtlige strukturreformer, herunder mikroøkonomiske, som kan optimere effektiviteten i Europa, og sørger for sammenhæng. EU bidrager direkte hertil ved at udvide det indre marked, gennemføre konkurrencebestemmelser, prioritere lovgivning af høj kvalitet, navnlig i forhold til små og mellemstore virksomheder, og føre en politik, som sikrer social samhørighed. Derfor giver Lissabon-strategien de nødvendige forudsætninger for at udnytte kompetence, kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen, uanset alder.

Befolkningens aldring kan ligefrem give rig mulighed for at øge den europæiske økonomis konkurrenceevne. Det drejer sig om at give de økonomiske aktører i Europa de bedste forudsætninger for at kunne udnytte de muligheder, de demografiske ændringer giver for at oprette nye markeder for varer og tjenesteydelser, som er tilpasset til et ældre kundegrundlags behov¹². Et første skridt i den retning ville utvivlsomt være at tilskynde de økonomiske aktører til at integrere aldringsfænomenet i deres innovationsstrategier. Det gælder på en lang række områder, f.eks. inden for informations- og kommunikationsteknologi, finansielle serviceydelser, transport, energi og turisme samt serviceydelser i nærsamfundet, navnlig langvarige plejeydelser. På alle disse områder kan EU supplere medlemsstaternes bestræbelser for at komme udviklingen i forkøbet.

Inden udgangen af 2008 vedtager Kommissionen en meddelelse med forslag til, hvordan der i højere grad kan tages hensyn til en aldrende befolknings behov i forbindelse med f.eks.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1081/2006 af 5. juli 2006 om Den Europæiske Socialfond og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et integreret handlingsprogram inden for livslang læring, KOM(2004) 474 af 14.7.2006.

¹⁰ Jf. Communication from the Commission - Consultation regarding Community action on health services, SEC(2006) 1195 af 26.9.2006.

¹¹ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

¹² Meddelelse fra Kommissionen – Viden i praksis: en bredt funderet innovationsstrategi for EU, KOM(2006) 502 af 13.9.2006.

egnsudvikling, miljø og adgang til ny teknologi. Den vil lægge særlig vægt på forudsætningerne for at skabe et plejeudbud, som er tilpasset til de behov, der gør sig gældende for plejef afhængige personer og deres familier, og på den rolle, strukturfondene eventuelt kan spille i den forbindelse.

3.4. Et Europa, som er indrettet på at modtage og integrere migranter

Man skal gøre sig klart, at Europa vil blive ved med at have en stor nettoimmigration i de næste 15-20 år. Den vil først og fremmest dække behovet på det europæiske arbejdsmarked, som bør tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande. Der vil også fortsat være stort behov for ufaglærte arbejdstagere fra tredjelande. Man kan heller ikke se bort fra, at Europa er et attraktivt område på grund af den relativt store velstand og politiske stabilitet. Immigranter, som er ankommet for nylig, kan anmode om familiesammenføring, og derudover spiller den kraftige befolkningstilvækst i relativt fattige naboområder også en rolle. Disse forskellige faktorer skal koordineres bedre, og det skal ske ved at strukturere den legale immigration og samtidig integrere immigranterne og deres pårørende, samtidig med at der tages hensyn til oprindelseslandenes behov.

Medlemsstaterne fører ikke en ensartet integrationspolitik i forhold til tredjelande. I nogle lande er de legale strømme begrænsede, mens den illegale immigration er mere eller mindre uændret. I andre lande har massive reguleringer i de senere år gjort det muligt at legalisere de hundredtusindvis af immigranter, som boede og arbejdede der ulovligt. Disse forskelle er ikke blot udtryk for forskellene på arbejdsmarkedet, de viser også, hvordan de tidligere immigrationslande får stadig flere vanskeligheder med at integrere immigranter i økonomisk og social henseende. I et EU med fri bevægelighed for arbejdstagerne og et indre arbejdsmarked, som går i retning af et fælles marked, er sådanne forskelle ikke holdbare på sigt. EU kan også i kraft af sin vægt på internationalt plan, sin handelsmæssige rolle og sit globale samarbejde med Middelhavsområdet, Afrika og Latinamerika indgå i de partnerskaber, som er nødvendige for at styre immigrationsstrømmene, og som dermed er en forudsætning for en vellykket immigrationspolitik. Det er også op til EU, som er grundlagt på principperne om ikke-forskelsbehandling og respekt for forskelle, at indgå i en dialog med offentligheden for at bekæmpe fordomme, skitsere de egentlige hindringer, som skal forceres, og minde om de værdier, der ligger i mangfoldighed¹³.

Sammen med medlemsstaterne har EU derfor nu truffet foranstaltninger til at udvikle en fælles politik for lovlig immigration¹⁴, der hovedsagelig sigter mod beskæftigelse, for at dække behovet inden for visse arbejdsmarkedssektorer. Denne politik skal suppleres med en udbygning af de foranstaltninger, der træffes for at integrere statsborgere fra tredjelande¹⁵. Der skal bevilges flere økonomiske midler samtidig med, at man nu også begynder at indgå i partnerskaber med emigrationslandene.

Med hensyn til EU-borgernes interne mobilitet fortsætter udviklingen samtidig i retning af fuldstændig fri bevægelighed for arbejdstagerne i EU27 inden 2014. Den interne mobilitet medvirker til at udligne forskellene på arbejdsmarkedet i Europa og bør tages i betragtning ved fastlæggelse af immigrationspolitikken.

¹³ Jf. resultaterne af Eurobarometer-undersøgelse nr. 64, offentliggjort i december 2005, og nr. 65, offentliggjort i juni 2006, vedrørende den offentlige mening og migrationer.

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen – Politikplan for lovlig migration, KOM(2005) 669 af 21.12.2005.

¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen - En fælles dagsorden for integration - En ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union, KOM(2005) 389 af 1.9.2005.

Haag-programmet fra 2004 mandede ud i en politikplan for lovlig migration og gav anledning til oprettelse af Den Europæiske Integrationsfond. Disse instrumenter kan støtte andre aktioner på alle niveauer for at fremme integration af legale migranter.

Kommissionen viderefører sine bestræbelser på at fremme integration af migranter, navnlig overvejelserne med medlemsstaterne om hindringerne for integration, et bedre kendskab til deres kendetegn, opfattelser og den politik, der føres. I 2009 overvejer Kommissionen, om det er hensigtsmæssigt at foreslå nye foranstaltninger vedrørende økonomisk immigration i betragtning af behovene på arbejdsmarkedet og gør status over fremskridt i forbindelse med intern mobilitet.

3.5. Et Europa med holdbare offentlige finanser som garant for tilstrækkelig social beskyttelse og lighed mellem generationerne

I de fleste medlemsstater er de offentlige finanser ikke holdbare med den politik, der føres nu. Det er nødvendigt at gøre en bæredygtig indsats for at konsolidere budgettet. Regeringerne har et effektivt middel til at øge indtægterne og dække udgifterne i forbindelse med aldring uden at forhøje skatterne. Erhvervsfrekvensen skal øges.

De seneste pensionsreformer i flere lande vil gøre det muligt at rette meget op på den økonomiske ubalance i pensionsordningerne. I nogle lande kan der dog blive behov for flere reformer, som hovedsagelig tager sigte på at forhindre, at arbejdstagerne forlader arbejdsmarkedet for tidligt, at forhøje den endelige pensionsalder, at give ældre økonomisk tilskyndelse til at blive på arbejdsmarkedet og at tillade den enkelte at supplere pensionsindtægterne med supplerende pensioner, samtidig med at der sikres en bedre balance mellem ydelser og den enkeltes bidrag.

Der ligger nye udfordringer i udviklingen inden for private opsparinger og opsparingsbaserede pensionsordninger. De vedrører f.eks. ordningernes dækningsniveau, bidragsniveauet og den stadig større rolle, som pensionsfondene spiller. Det rejser igen spørgsmål om gennemsigtighed og tilsynskvalitet. I den sammenhæng er det helt afgørende at fremme effektive kapitalmarkeder og stabile og sikre forhold, således at borgerne kan spare og investere. Regeringerne bør også sikre, at der bliver tilstrækkeligt mange forskellige finansielle instrumenter til rådighed. Man bør endvidere fremme privat opsparing, således at det bliver lettere selv at fastsætte det indtægtsniveau, man ønsker som pensionist. Det bliver også nødvendigt at gøre en indsats for at oplyse om finansielle forhold og lære den enkelte borger, hvordan man kan tilpasse sig til den nye situation.

Samtidig med denne meddelelse vedtager Kommissionen en rapport, som analyserer de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt med udgangspunkt i demografiske prognoser frem til 2050 og de finansielle strategier, som medlemsstaterne har beskrevet i deres konvergens- og stabilitetsprogrammer for 2005.

4. KONKLUSION: EN UDFORDRING, MEN OGSÅ EN CHANCE

Den europæiske befolknings aldring er det uomgælige resultat af en i bund og grund positiv udvikling: længere forventet levetid, ofte med en god sundhedstilstand, og bedre muligheder for at vælge, om og hvornår man vil have børn - et valg, som træffes af kvinder, der bliver stadig mere veluddannede og får lettere ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Men disse

grundlæggende demografiske, sociale og økonomiske ændringer kræver en reform af de nuværende institutioner både af økonomiske grunde og af hensyn til en rimelig social balance.

Den nuværende politik er ikke holdbar på lang sigt, for den gør det ikke muligt at tackle den forventede reduktion i antallet af erhvervsaktive og det forventede skred i de offentlige finanser. Problemet udspringer ikke i længere levetid som sådan. Det ligger snarere i den nuværende politiks manglende evne til at tilpasse sig til de nye demografiske kendsgerninger og virksomhedernes og borgernes modvilje mod at ændre deres forventninger og adfærd, navnlig i forhold til arbejdsmarkedets modernisering. Medlemsstaterne står således mere over for et pensionsproblem end over for et aldringsproblem.

Det er naturligvis først og fremmest op til medlemsstaterne at finde konkrete svar på den demografiske udfordring. De seneste erfaringer på dette område er opmuntrende, for de første pensionsreformer begynder nu at bære frugt. Udfordringen er ikke uoverkommelig, hvis vi benytter os af det beskedne vindue, der vil stå åbent i omkring ti år.

Reformerne indgår også i en europæisk sammenhæng, hvor den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse, stabilitets- og vækstpakken, strategien for en bæredygtig udvikling, samhørighedspolitikken og den åbne koordinationsmetode inden for social beskyttelse og inddragelse til alt held allerede vidner om et kraftigt engagement.

Der er ikke tale om at skulle iværksætte en ny europæisk koordinationsproces. Vi bør forpligte os til at videreføre og uddybe vore bestræbelser og samtidig sikre, at der i høj grad tages hensyn til de mange komplicerede dimensioner ved den demografiske udfordring både i almindelighed og i forbindelse med den politik, vi fører på nationalt plan og fællesskabsplan.

Denne meddelelse skaber derfor den europæiske referenceramme for medlemsstaternes politik. Rammen omfatter fem områder, som alle sigter mod at genoprette tilliden:

- Et Europa, som fremmer demografisk fornyelse
- Et Europa, som fremmer arbejde - med større beskæftigelse og et længere arbejdsliv af høj kvalitet
- Et mere produktivt og effektivt Europa
- Et Europa, som er indrettet på at modtage og integrere migranter
- Et Europa med holdbare offentlige finanser som garant for tilstrækkelig social beskyttelse og lighed mellem generationerne.

Fællesskabspolitikken og de nationale politikker skal tilpasses til den demografiske udfordring, som er beskrevet i denne meddelelse. Den politik, der føres på europæisk plan, bl.a. af Kommissionen, har brug for at blive revideret, således der bliver taget højde for den demografiske udfordring i forbindelse med de politiske valg, der skal træffes fremover. Kommissionen opfordrer Rådet i de relevante sammensætninger og Europa-Parlamentets sektorudvalg til at vurdere konsekvenserne af den demografiske ændring inden for deres ansvarsområder.

Der skal allerede nu skabes tillid til fremtiden på basis af mænds og kvinders erhvervsfrekvens, produktivitet og effektivitet. Denne tillid vil også gøre det lettere for

europæerne at knytte bånd, som hviler på gensidig respekt, til både nuværende og fremtidige migranter.

Den demografiske udfordring er en langvarig opgave for os alle. Fremskridt i forbindelse med gennemførelsen af disse foranstaltninger vil blive drøftet på det europæiske demografiske forum, som afholdes første gang i oktober 2006 og derefter hvert andet år. Virkningerne af de initiativer, der er beskrevet i denne meddelelse, og som iværksættes inden 2009, og oplysningerne fra forummet vil hvert andet år blive beskrevet i et kapital i den årlige situationsrapport (Lissabon-processen), som er afsat til at gøre status over EU's forberedelser i forbindelse med længere forventet levetid.

5. APPENDIX: MAIN EUROPEAN DEMOGRAPHIC TRENDS AND DATA

Projections – EU25

Projections for EU's population trend 2005-2050				
<i>in thousands</i>	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Total population	-8659	5563	5312	-19534
<i>Percentage change</i>	<i>-1,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,1%</i>	<i>4,2%</i>
Children (0-14)	-13811	-2304	-6080	-5427
<i>Percentage change</i>	<i>-18,6%</i>	<i>-3,1%</i>	<i>-8,5%</i>	<i>-8,2%</i>
Young people (15-24)	-14035	-2383	-6663	-4990
<i>Percentage change</i>	<i>-24,3%</i>	<i>-4,1%</i>	<i>-12,0%</i>	<i>-10,2%</i>
Young adults (25-39)	-24867	-3896	-14883	-6088
<i>Percentage change</i>	<i>-25,0%</i>	<i>-3,9%</i>	<i>-15,6%</i>	<i>-7,5%</i>
Adults (40-54)	-18666	4116	-10029	-12754
<i>Percentage change</i>	<i>-19,0%</i>	<i>4,1%</i>	<i>-9,8%</i>	<i>-13,8%</i>
Older workers (55-64)	4721	4973	8717	-8969
<i>Percentage change</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,5%</i>	<i>15,3%</i>	<i>-13,6%</i>
Elderly people (65-79)	25688	1947	22281	1460
<i>Percentage change</i>	<i>44,5%</i>	<i>3,4%</i>	<i>37,3%</i>	<i>1,8%</i>
Frail elderly (80+)	32311	3109	11969	17233
<i>Percentage change</i>	<i>171,6%</i>	<i>16,5%</i>	<i>54,0%</i>	<i>50,8%</i>
Source : EUROSTAT, 2004				

Projections by country

	Population ¹		Fertility ²		Life expectancy ³				Natural Increase ⁴		Net Migration ⁵		Old Age Dependency ⁶	
	2005	2050	2004	2050	Men		Women		2004	2050	2004	2050	2004	2050
					2004	2050	2004	2050						
EU25	459,5	449,8	1,5	1,6	73,7	80,5	80,4	85,6	211	-48351	1464	39710	24,5	52,8
BE	10,4	10,9	1,6	1,7	75,5	82,3	81,6	88,3	5	-405	24	897	26,1	48,1
CZ	10,2	8,9	1,2	1,5	72,4	79,7	78,8	84,1	-18	-2010	4	647	19,7	54,8
DK	5,4	5,4	1,8	1,8	75,2	80,9	79,6	83,7	6	-302	8	323	22,5	40,0
DE	82,5	74,6	1,4	1,5	76,1	82,0	81,7	86,8	-143	-17311	211	8980	26,8	55,8
EE	1,3	1,1	1,4	1,6	65,5	74,9	76,9	83,1	-5	-248	1	19	23,8	43,1
EL	11,1	10,6	1,3	1,5	76,4	80,3	81,4	85,1	-1	-2207	43	1743	26,4	58,8
ES	43,0	42,8	1,3	1,4	76,6	81,4	83,4	87,9	67	-6007	508	6235	24,6	67,5
FR⁷	60,6	65,7	1,9	1,9	76,2	82,7	83,4	89,1	219	2919	64	2823	25,2	47,9
IE	4,1	5,5	2,0	1,8	75,5	82,4	80,7	87,0	33	814	16	645	16,4	45,3
IT	58,5	52,7	1,3	1,4	77,3	83,6	83,2	88,8	-29	-11278	330	5777	28,9	66,0
CY	0,7	1,0	1,5	1,5	76,3	81,9	80,8	85,1	3	8	6	238	17,5	43,2
LV	2,3	1,9	1,3	1,6	64,9	74,3	76,2	82,5	-12	-484	-2	30	23,6	44,1
LT	3,4	2,9	1,3	1,6	66,5	75,5	77,6	83,7	-11	-606	-6	28	22,3	44,9
LU	0,5	0,6	1,7	1,8	75,0	81,6	81,4	86,7	2	63	3	131	21,0	36,1
HU	10,1	8,9	1,3	1,6	68,5	78,1	76,8	83,4	-36	-2029	15	795	22,6	48,3
MT	0,4	0,5	1,7	1,6	76,2	81,8	80,7	85,0	1	-4	3	113	19,0	40,6
NL	16,3	17,4	1,8	1,8	76,2	80,2	80,8	83,6	52	-358	21	1480	20,5	38,6
AT	8,2	8,2	1,4	1,4	76,2	83,6	82,1	87,7	1	-912	25	985	22,8	53,2
PL	38,2	33,7	1,2	1,5	70,5	79,1	78,5	84,4	-26	-5022	-28	318	18,6	51,0
PT	10,5	10,0	1,5	1,6	74,2	80,4	81,0	86,6	7	-1326	42	808	24,9	58,1
SI	2,0	1,9	1,2	1,5	72,6	79,8	80,2	85,1	-3	-390	6	287	21,4	55,6
SK	5,4	4,7	1,2	1,6	69,7	77,7	77,8	83,4	-2	-781	-2	109	16,3	50,6
FI	5,2	5,2	1,8	1,8	75,3	81,9	81,9	86,5	7	-303	6	288	23,3	46,7
SE	9,0	10,2	1,7	1,9	78,1	83,3	82,4	86,5	6	171	28	1069	26,4	40,9
UK	60,0	64,3	1,7	1,8	76,4	82,9	80,9	86,6	89	-343	139	4939	24,3	45,3

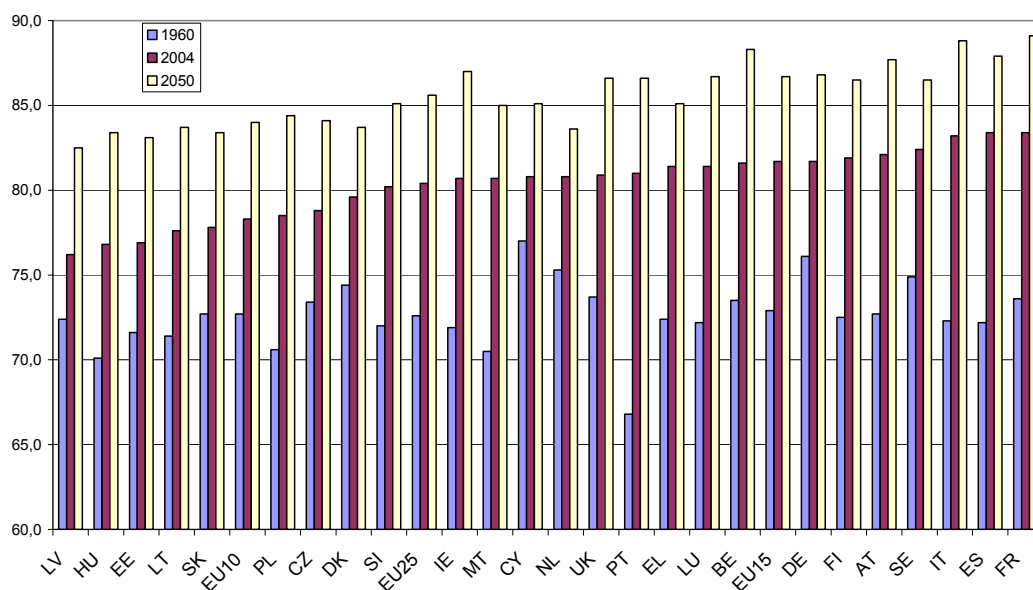
Source: EUROSTAT, 2004

Notes:

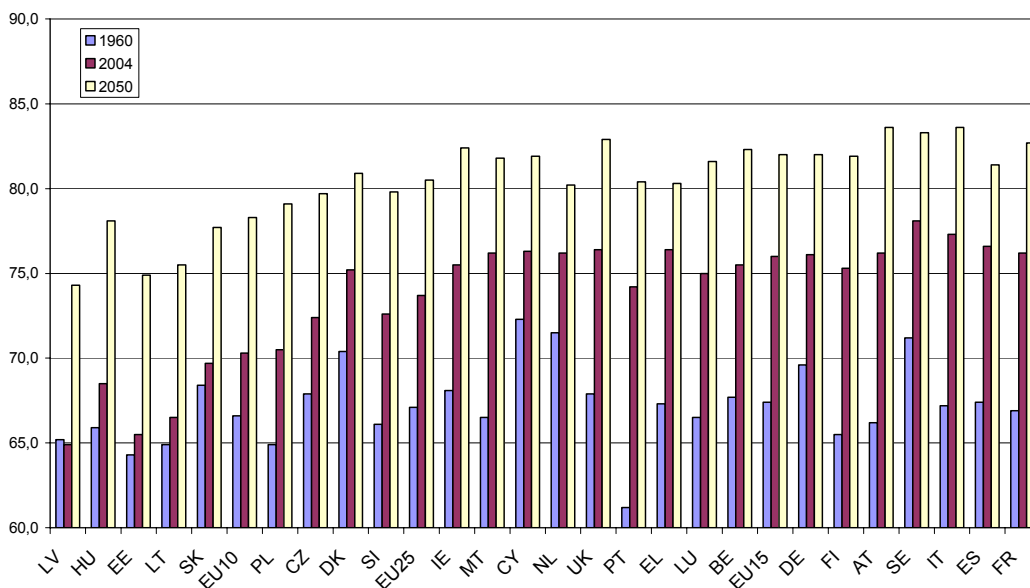
- 1 Population in million on January 1st (2050: trend scenario)
- 2 Number of children per woman (2004: estimate; 2050: trend scenario)
- 3 Life expectancy at birth in years (2050: trend scenario)
- 4 Difference between the number of live births and the number of deaths (2004: estimated annual Flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 5 Estimation of net migration in thousands (2004: estimated annual flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 6 Number of people aged 65+ as percentage of people aged 15-64 (2050: trend scenario)
- 7 France: Metropolitan France (excluding overseas territories)

Life expectancy at birth

Life Expectancy 1960-2050, Females



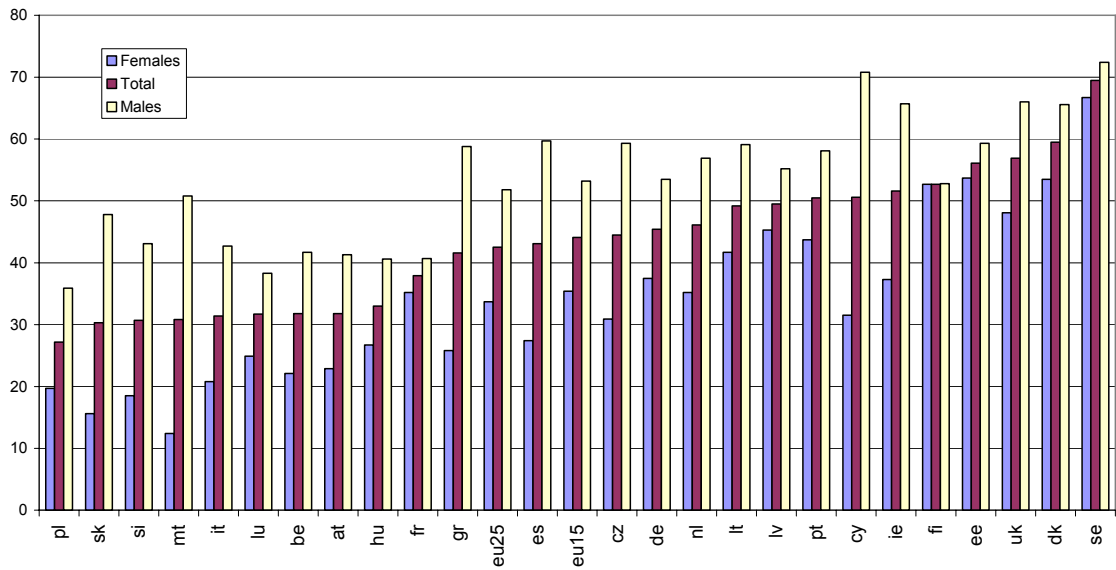
Life Expectancy 1960-2050, Males



Source: Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario)

Employment rate of older workers

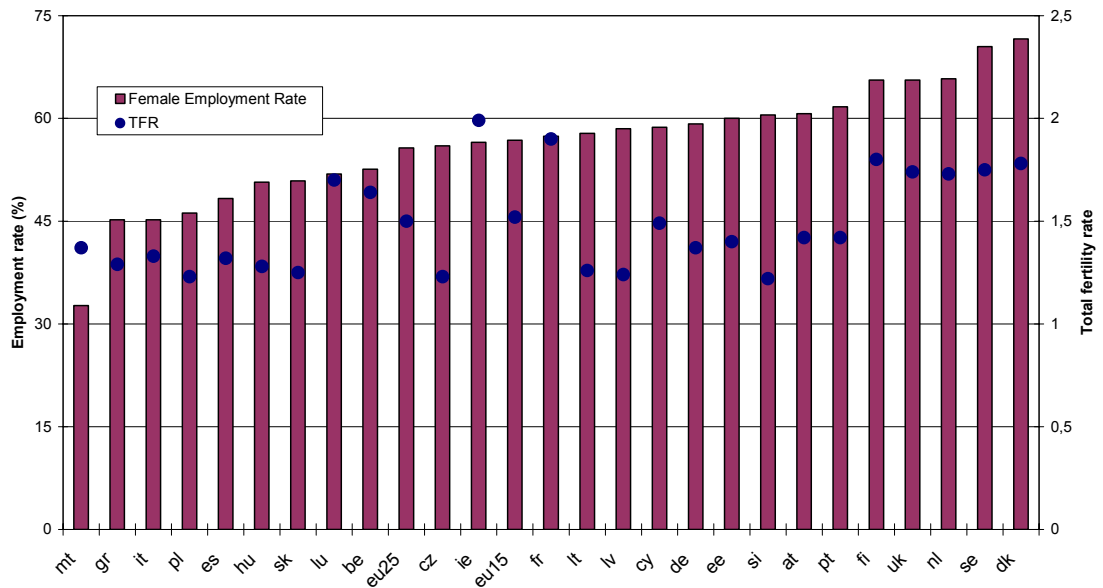
Employment Rate of Older Workers, 55-64 Years (2005)



Source: Eurostat, Labour Force Survey

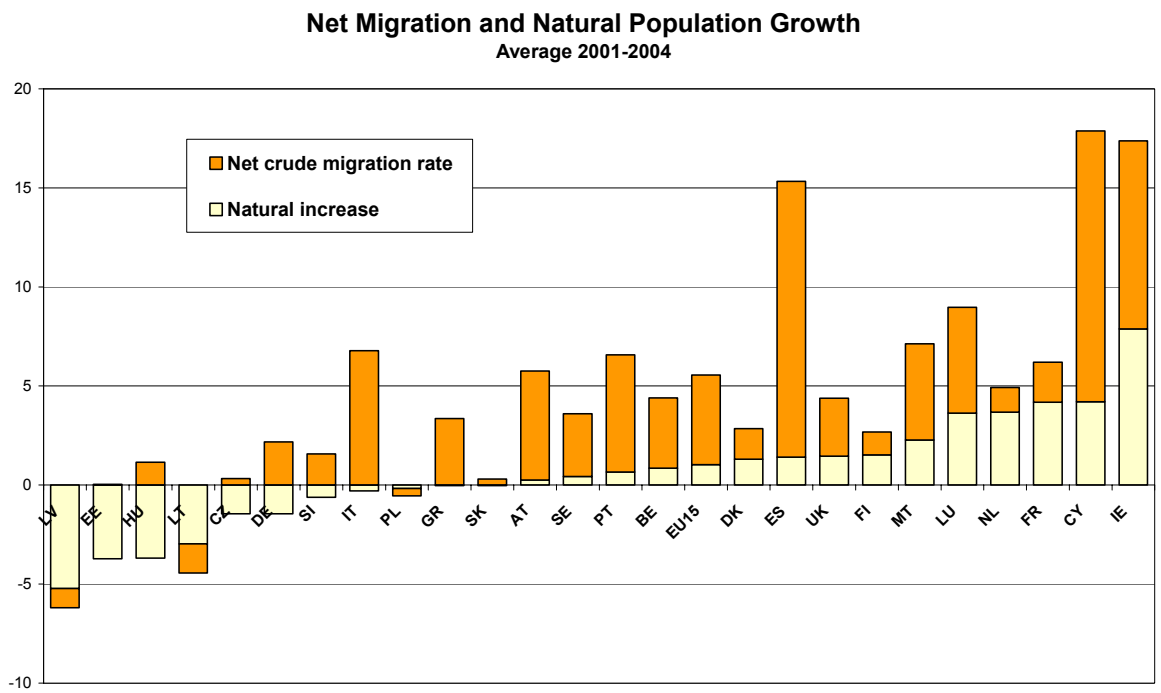
Fertility and female employment rates

Female Employment Rates (15-64) and Total Fertility Rates 2004



Source: Eurostat, Labour Force Survey and National data

Net migration rate vs. natural population growth



Source: Eurostat. Figures exclude intra-EU flows and comprise regularisations of previously undeclared migrants