

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 29.4.2009  
COM(2009) 180 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE  
EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-  
SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Obvladovanje vpliva staranja prebivalstva v EU  
(Poročilo o staranju prebivalstva 2009)**

## 1. UVOD

Prvič v zgodovini lahko velika večina evropskih državljanov vse do pozne starosti živi aktivno in zdravo življenje ter je udeležena v družbi. Zaradi potrebe po novem ali prilagojenem blagu in storitvah se v starajočih se družbah odpirajo nove priložnosti za inovativna podjetja. Vendar kombinacija staranja prebivalstva in nizkih stopenj rodnosti prinaša tudi velike gospodarske, proračunske in družbene izzive. Evropa se že pripravlja na te izzive in nekatere države članice so že dosegle spodbuden napredek, predvsem z reformami pokojninskih sistemov ter z ukrepi za izboljšanje ravnovesja med poklicnim in družinskim življenjem. Če ne bo dodatnih institucionalnih in političnih sprememb, bodo demografski trendi verjetno znatno spremenili našo družbo, zmanjšali medgeneracijsko solidarnost, od prihodnjih generacij pa se bo zahtevalo še več. Ti trendi bodo pomembno vplivali na potencialno rast in močno obremenili javno porabo, vendar ne samo na področju pokojninskih in zdravstvenih sistemov, ampak tudi na področju infrastrukture, stanovanj in izobraževanja.

Evropski svet je na več zaporednih sejah poudaril, da je treba nameniti pozornost vpliv, ki ga ima staranje prebivalstva na evropske socialne modele. Ta politični izziv je širok in zajema razpravo o posodobitvi sistemov socialnega varstva in podaljšanju delovnega življenja, ki se je začela po srečanju na vrhu v Hampton Courtu oktobra 2005, obnovljeno lizbonsko strategijo, obnovljeno strategijo EU za trajnostni razvoj ter „enotno podnebno in energetska politiko“, odprto metodo usklajevanja na področju pokojnin, zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe, strategijo za mlade<sup>1</sup> in zagotavljanje napredka za vzdržne javne finance v okviru pakta stabilnosti in rast.

Na podlagi tega je Svet ECOFIN pozval Odbor za ekonomsko politiko in Komisijo, naj do konca leta 2009 posodobita dolgoročne proračunske napovedi. Skupne napovedi<sup>2</sup>, ki temeljijo na novih in izboljšanih metodologijah, na splošno potrjujejo napovedi iz leta 2006. Poleg tega so bistvena podlaga za analizo vpliva staranja prebivalstva in sestavni del večstranskega proračunskega nadzora EU. Koristne bodo tudi za oblikovalce politike pri pripravljanju reform pokojninskega sistema in sistema zdravstvenega varstva.

V tem sporočilu so predstavljene najnovejše dolgoročne gospodarske in proračunske napovedi ter prva mnenja Komisije o sposobnosti Evrope, da se sooči z izzivi staranja prebivalstva ter pri tem upošteva najnovejše podatke in zadnji gospodarski razvoj.

V pred kratkim opravljeni analizi je potrjeno, da imamo „okno priložnosti“ – obdobje približno desetih let, v katerem se bo delovna sila še povečevala – za izvajanje strukturnih reform, ki so potrebne zaradi staranja prebivalstva<sup>3</sup>. Če ne bomo ukrepali, se bo sposobnost Evrope, da izpolni prihodnje potrebe starajočega se prebivalstva, zmanjšala.

Izzivi, ki jih prinaša staranje prebivalstva, bi lahko bili zaradi gospodarske krize še bolj pereči. Zato je treba ciljno usmerjen in dobro usklajen politični izziv na krizo, kot je opisan v evropskem načrtu za oživitev gospodarstva<sup>4</sup>, ki ga je sprejela Komisija 26. novembra 2008, izkoristiti kot priložnost, da s skupnimi prizadevanji premagamo recesijo, in sicer s kratkoročnim podpiranjem gospodarske dejavnosti in z reformami, namenjenimi krepitvi naložb v bolj trajnostno gospodarstvo in družbo ter z zagotovitvijo trajnostne s starostjo

---

<sup>1</sup> COM(2009) 200 konč.

<sup>2</sup> Glej „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)“, European Economy (izide kmalu) in „Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society“ (SEC(2008) 2911).

<sup>3</sup> COM(2006) 571 konč.

<sup>4</sup> COM(2008) 800 konč.

povezane porabe<sup>5</sup>. Naložbe v povečanje usposabljanja in človeškega kapitala bodo prispevale h kratkoročnemu odpravljanju vpliva krize in pripravljanju na staranje družbe.

## 2. DOLGOROČNI IZZIVI DEMOGRAFSKEGA STARANJA

### Vpliv staranja prebivalstva na gospodarstvo

Dolgoročne napovedi niso napovedi, pri katerih se upoštevajo spremembe politike, ampak so pripravljene ob predpostavki nespremenjene politike in so tako pomembna informacija o tem, kakšne bi bile posledice, če ne bi ukrepali. Zadnje napovedi, predstavljene v poročilu o staranju prebivalstva 2009 (*2009 Ageing Report*), temeljijo na novih demografskih napovedih, ki jih je aprila 2008 objavil Eurostat. Čeprav se demografski razvoj od države do države zelo razlikuje, bi naj bilo zaradi pozitivnega preobrata v stopnji rodnosti v nekaterih državah članicah in večjih pritokov priseljencev celotno prebivalstvo v EU leta 2060 po sedanjih napovedih tolikšno kot danes, medtem ko naj bi se po napovedih iz leta 2006 postopoma zmanjševalo. Kljub temu nove demografske napovedi za strukturo prebivalstva niso bistveno drugačne. Potrjujejo, da bo zaradi nizke stopnje rodnosti, vse daljše pričakovane življenjske dobe in stalnega pritoka priseljencev velikost celotnega prebivalstva v EU do leta 2060<sup>6</sup> ostala skoraj nespremenjena, vendar pa bo prebivalstvo veliko starejše. To pomeni, da razmerje med za delo sposobnimi ljudmi (stari od 15 do 64 let) in ljudmi, starimi več kot 65 let, ne bo več štiri proti ena, ampak samo dva proti ena. Pričakuje se, da se bo razmerje najbolj zmanjšalo v obdobju 2015–2035, ko se bo upokojevala „baby boom“ generacija.

Pričakuje se, da se bo v celotni EU stopnja delovne aktivnosti povišala s 70,5 % v letu 2007 na 74 % v letu 2060, največ pa se bo povišala pred letom 2020. Razlika med stopnjo delovne aktivnosti pri moških in stopnjo delovne aktivnosti pri ženskah naj bi se postopoma zmanjšala, zlasti v državah, kjer je sedaj velika. Na splošno naj bi se stopnje zaposlenosti povišale s 65,5 % v letu 2007 na približno 70 % v letu 2060. Stopnja zaposlenosti starejših delavcev naj bi se povečala zaradi reform v številnih državah članicah, namenjenih podaljšanju delovnega življenja. Vseeno pa naj bi se zaposlenost v EU na splošno do leta 2060 zmanjšala za približno 19 milijonov ljudi. Vse višje stopnje delovne aktivnosti v večini držav in vse višje ravni neto priseljavanja v nekaterih bodo zgolj ublažile zmanjšanje zaposlenosti zaradi zmanjšanja števila delovno sposobnega prebivalstva v obdobju 2020–2060.

Ker se bo ponudba delovne sile zmanjševala, bo morala biti produktivnost vir prihodnje gospodarske rasti. Ena od verjetnih domnev je, da se bo rast produktivnosti dela približala 1,75-odstotnemu dolgoročnemu zgodovinskemu povprečju v EU, ki je blizu zelo dolgoročnemu povprečju v Združenih državah. Letna povprečna stopnja potencialne rasti BDP se bo zato zelo zmanjšala. Zmanjševanje števila za delo sposobnega prebivalstva bo zaviralo rast in dohodek na prebivalstva. Zaradi razlik v demografskih trendih se bodo stopnje rasti med državami zelo razlikovale.

### Vpliv staranja prebivalstva na proračun

Zaradi staranja prebivalstva se bo povečala potreba po javnih s starostjo povezanih transferjih in storitvah. Fiskalni učinek staranja naj bi bil po napovedih precejšen v skoraj vseh državah članicah, pokazal pa se bo že v prihodnjem desetletju. Na splošno se bo s starostjo povezana

---

<sup>5</sup> Glej „2006 Sustainability Report“, European Economy, št. 4, 2006.

<sup>6</sup> Glej „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)“, European Economy (izide kmalu) in „Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society“ (SEC(2008) 2911).

javna poraba pri sedanjih politikah v povprečju predvidoma povečala za približno 4,75 odstotne točke BDP do leta 2060 v EU in za več kot 5 odstotnih točk v območju eura – zlasti zaradi izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo. V primerjavi s prejšnjimi napovedmi iz poročila o staranju prebivalstva 2006 (*2006 Ageing Report*) je za EU-25 napovedano nekoliko večje povečanje, in sicer za približno polovico odstotne točke BDP v celotnem obdobju, ki je zajeto v napovedi. Glede na poročilo o staranju prebivalstva 2006 so bili pri vplivu staranja prebivalstva na proračun največji popravki navzdol narejeni pri Portugalski, Madžarski in Češki (predvsem zaradi vpliva pokojninskih reform), največji popravki navzgor pa pri Grčiji, Malti, Estoniji, Avstriji, Poljski in Litvi (predvsem zaradi napovedanih sprememb v pokojninskih izdatkih, ki so bile popravljene zaradi prepočasnih reform in izboljšanih modelov).

Na splošno se vpliv staranja prebivalstva med državami članicami zelo razlikuje:

- Javna poraba se bo verjetno znatno povečala (7 odstotnih točk BDP ali več) v devetih državah članicah EU (Luksemburg, Grčija, Slovenija, Ciper, Malta, Nizozemska, Romunija, Španija in Irska). To povečanje bo v nekaterih državah članicah veliko zato, ker je bila izhodiščna raven precej nizka.
- Pri drugi skupini držav – Belgija, Finska, Češka, Litva, Slovaška, Združeno kraljestvo, Nemčija in Madžarska – so stroški staranja manjši, vendar kljub temu visoki (4 do 7 odstotnih točk BDP).
- Zmernejše povečanje, tj. za 4 odstotne točke BDP ali manj, bo v Bolgariji, na Švedskem, Portugalskem, v Avstriji, Franciji, na Danskem, v Italiji, Latviji, Estoniji in na Poljskem. Večina teh država je izvedla pomembne pokojninske reforme, pri katerih je v več primerih šlo za delni prehod na zasebne pokojninske sheme (Bolgarija, Estonija, Latvija, Poljska in Švedska).

Demografski trendi bodo zelo močno povečali **javne izdatke za pokojnine** v vseh državah članicah. Pokojninske reforme, ki so jih sprejele številne države članice, kažejo pozitivne rezultate pri vzdržnosti javnih financ. Skoraj vse države članice so *zastrile pogoje za pridobitev javne pokojnine*, predvsem s povišanjem upokojitvene starosti in omejitvijo pravic do predčasne upokojitve. S takšnimi reformami, ki se navadno izvajajo postopoma in dalj časa, se bodo povečale stopnje delovne aktivnosti starejših delavcev, kar bi lahko bila posledica tudi močnejše povezanosti med pokojninskimi pravicami in pokojninskimi prispevki ter s tem večje spodbude, da ostanejo na trgu dela. Čeprav so se stopnje zaposlenosti starejših delavcev v zadnjih letih povečevale, pa bi jih bilo mogoče še izboljšati. Pri starosti 60 let je zaposlenih samo še približno 50 % prebivalcev EU.

Z reformami se postopoma zmanjšuje tudi delež *javnih pokojnin v celotnem pokojninskem sistemu*. To omogoča več mehanizmov, vključno s spremembami indeksacije pokojnin, zaradi katerih se pokojnine v nekaterih državah zvišujejo počasneje kot plače. Pred kratkim opravljena analiza kaže, da se bo v številnih državah članicah relativni dohodek upokojencev v prihodnosti znatno zmanjšal<sup>7</sup>. Pri ocenjevanju vzdržnosti javnih financ je treba upoštevati tveganje, da nezadostne pokojnine povzročijo nepredviden pritisk za ad hoc povišanja pokojnin ali večje povpraševanje po drugih ugodnostih, zaradi česar je treba vprašati zadostnih pokojnin in vzdržnosti javnih financ reševati skupaj<sup>8</sup>. Nekaterim državam članicam je v zadnjem času uspelo doseči izboljšanje v smislu primerne prihodnje ravni pokojnin, ne da bi ogrozile finančno vzdržnost (na primer Estonija).

---

<sup>7</sup> COM(2009) 58 konč.

<sup>8</sup> COM(2006) 574 konč.

Poleg reform javnih pokojninskih sistemov so številne države uvedle *sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja*, ki jih nameravajo razširiti. Nekatere so del prispevkov iz javnih sistemov prenesle na zasebno upravljane obvezne sisteme pokojninskega zavarovanja (Bolgarija, Estonija, Latvija, Madžarska, Poljska, Slovaška in Švedska). Ti kapitalsko kriti sistemi so trenutno še v fazi uvajanja, vendar se bo njihov delež v celotnem pokojninskem sistemu v prihodnjih desetletjih zelo povečal. Več držav (na primer Švedska, Danska, Nizozemska, Združeno kraljestvo in Irska) se že pretežno zanaša na zasebne poklicne pokojnine, nekatere med njimi pa nameravajo dodatno povečati njihovo vlogo.

Sisteme **zdravstvenega varstva** v EU naj bi v prihodnosti čakali veliki izzivi. Javni izdatki za zdravstveno varstvo naj bi se v EU do leta 2060 povečali za 1,5 odstotne točke BDP. Zdrav način življenja lahko pomaga omejiti prihodnjo porabo. Izdatki za zdravstveno varstvo so močno povezani tudi z rastjo dohodkov in tehnološkim napredkom. Nove metode za zgodnje postavljanje diagnoz in zdravljenje močno prispevajo k večanju porabe, vendar pa lahko nekateri dosežki na področju medicine dolgoročno omogočajo tudi prihranke pri stroških. Naložbe v preventivne in zdravstvene tehnologije prebivalstvu omogočajo, da dalja časa ostane zdravo in produktivno. Poleg tega razvoj zdravljenj za manj znane bolezni zagotavlja možnosti za zaposlovanje in rast. Učinkovito upravljanje tehnologije je zato odločilnega pomena za prihodnjo porabo.

Zaradi staranja prebivalstva bodo javni izdatki za **dolgotrajno oskrbo** večji. Pri sedanjih politikah naj bi se javna poraba za dolgotrajno oskrbo do leta 2060 povečala za 1,25 % BDP, saj bodo zelo stari ljudje (stari 80 let in več) najhitreje rastoča starostna skupina prebivalstva v prihodnosti. Vzrok za to ne bodo samo demografski dejavniki. Za starejše ljudi šibkega zdravja danes v veliki meri skrbijo sorodniki (neformalna oskrba). Zaradi sprememb v strukturah družin, vse večje delovne aktivnosti žensk in večje geografske mobilnosti bi se lahko razpoložljivost takšne neformalne oskrbe zmanjšala. V državah, v katerih so formalni sistemi oskrbe slabše razviti, bi bilo možno, da je v napovedih povečanja javne porabe za dolgotrajno oskrbo prihodnji pritisk na javne finance podcenjen, saj bo potreba po formalni oskrbi verjetno večja.

Pri javnih izdatkih za izobraževanje bodo v prihodnosti zaradi sedanjih ciljev izobraževalne politike v EU ter da bi znatno izboljšali kakovost izobraževanja verjetno potrebni večji izdatki za izobraževanje, čeprav se bo število otrok v prihodnjih desetletjih zmanjševalo. Vlaganje v človeški kapital mladih in odraslo delovno silo bo bistveno za prihodnjo rast produktivnosti. Zato se napovedano majhno zmanjšanje deleža javnih izdatkov za izobraževanje v obdobju, zajetem v napovedi, ki temelji izključno na spremembah v demografski sestavi prebivalstva (manj otrok v prihodnosti), morda ne bo uresničilo.

### 3. KAKO SE PRIPRAVITI NA STARANJE DRUŽBE V ČASU GOSPODARSKE RECESIJE

Sedanja finančna in gospodarska kriza je povzročila nenavadno veliko in hitro zmanjšanje gospodarske dejavnosti in svetovno recesijo. Sedanja upočasnitev gospodarstva je močno prizadela zaposlovanje, stopnje brezposelnosti se hitro zvišujejo, EU pa se sooča s tveganjem, da se bo zmanjšala njena potencialna rast, ki je že ogrožena zaradi staranja prebivalstva.

Zaradi finančnih težav in upočasnitve gospodarstva se hitro izničuje precejšen napredek, ki so ga države članice dosegle v zadnjih letih pri uravnovešanju vladnih proračunov in zmanjševanju dolgov, saj morajo vlade posredovati, da bi stabilizirale finančni sistem in podprle obnavljanje gospodarstva. Kratkoročne napovedi za javne finance so se torej poslabšale, napredek, dosežen pri fiskalni konsolidaciji v zadnjih letih, pa se je nekoliko izničil.

Poleg tega kriza povečuje gospodarski učinek staranja prebivalstva na pokojnine, čeprav bodo posledice najbolj odvisne od globine in trajanja upočasnitve gospodarstva. Za javne pokojninske sisteme, ki temeljijo na sprotne vplačevanju prispevkov, pomeni upočasnitev realnega gospodarstva dodaten fiskalni pritisk na financiranje in prispevke. Pri kapitalsko kritih sistemih je kriza pokazala, kako dovzetni so za padce na finančnih trgih. Posledici vse večjih primanjkljajev pri shemah z vnaprej določenimi pravicami, ki nastajajo zaradi zmanjšanja vrednosti naložb, sta, da se za člane skladov prilagajajo pravila o indeksaciji ali prispevne stopnje, in da sheme ne sprejemajo več novih članov. Pri ljudeh, ki vplačujejo v pokojninske sisteme z vnaprej določenimi prispevki, je učinek krize najbolj odvisen od razporeditve naložb sklada in starosti člana. Starejši delavci z visokim deležem lastniških instrumentov so najbolj prizadeti, saj so najbližje upokojitvi, vrednost njihovih naložb pa je padla.

Oblikovalci politik, regulativni in nadzorni organi morajo zato spodbujati preudarno upravljanje pokojninskih prihrankov ljudi. Potrebno bo skrbno spremljanje ter poglobljena in odprta razprava o pokojninskih sistemih v Evropi ter zlasti kritičen pregled posameznih vlog, zasnov in uspešnosti zasebnega stebra.

V sedanjem kritičnem času, ko je gospodarska dejavnost zelo zmanjšana in prihodnje možnosti zelo negotove, je sposobnost Evrope, da se hitro reši iz recesije in se sooči z izzivi staranja prebivalstva, zelo odvisna od tega, kako bo ukrepe, sprejete v podporo obnovi, povezala z dolgoročnejsimi strukturnimi reformami. Ciljno usmerjeni in dobro usklajeni politični odzivi, kot je poudarjeno v evropskem načrtu za oživitev gospodarstva, naj bi spodbujali „pametne“ naložbe, tj. naložbe v prave spretnosti in znanja, energijsko učinkovitost, čiste tehnologije, infrastrukturo in v povezave za spodbujanje učinkovitosti in inovaciji, s čimer se bo povečal potencial Evrope za rast.

Glavna prednostna naloga mora nedvomno biti izvajanje evropskega načrta za oživitev gospodarstva, da se zagotovi, da EU zaradi finančne krize in recesije ne bo imela trajno nizke rasti pri zaposlovanju in produktivnosti dela, kar bi vplivalo tudi na njeno sposobnost za obvladanje posledic staranja prebivalstva.

Potem ko se bo Evropa rešila iz krize, bodo dolgoročne možnosti odvisne tudi od stopnje odločenosti za hitro vrnitev k zdravim javnim financam, kar je priporočeno v evropskem načrtu za oživitev gospodarstva, in za nadaljevanje reform, ki so potrebne zaradi demografskih sprememb in ki bodo zdaj toliko bolj pomembne za obnovo zaupanja kot del strategije za izhod iz krize. Prav tako je treba okrepiti program strukturnih reform, s katerim naj bi rešili demografski izziv. To pomeni, da je treba bistveno povišati stopnje zaposlenosti ter zlasti pomagati in spodbujati starajočo se „baby boom“ generacijo k temu, da ostane na trgu dela, namesto da se predčasno upokoji, kar so pogosto počele prejšnje generacije. Da se staranje prebivalstva ne bo razumelo kot grožnja, ampak kot zgodovinska pridobitev, mora Evropa izkoristiti priložnost in ne sme zapraviti potenciala „baby boom“ generacije.

Evropski svet v Stockholmu je leta 2001 določil strategijo za reševanje gospodarskih in proračunskih izzivov zaradi staranja prebivalstva, ki temelji na treh točkah: (i) hitrem zmanjšanju dolga; (ii) dvigu stopenj zaposlenosti in produktivnosti; ter (iii) reformi pokojninskega sistema, sistema zdravstvenega varstva in sistema dolgotrajne oskrbe. Ta strategija in pet političnih ciljev, ki jih je Komisija opredelila v sporočilu iz oktobra 2006 o demografski prihodnosti Evrope, so še vedno veljavna dolgoročna politična strategija<sup>9</sup>.

Ti cilji so bili:

---

<sup>9</sup> COM(2006) 571 konč.

- spodbujanje obnavljanja prebivalstva v Evropi z ustvarjanjem boljših pogojev za družine;
- spodbujanje zaposlovanja v Evropi z več delovnimi mesti ter z daljšim in kakovostnim aktivnim življenjem;
- produktivnejša in učinkovitejša Evropa;
- Evropa, pripravljena na sprejemanje in integracija priseljencev;
- zagotoviti vzdržne javne finance v Evropi ter s tem ustrezno socialno zaščito in enakopravnost generacij.

- **Ustvarjanje boljših pogojev za družine in obnova prebivalstva**

Za obnovo prebivalstva so potrebni ukrepi za oblikovanje družinam prijaznega družbenega okolja, otrokom prijazne družbe in pogojev, ki bodo omogočali boljše razmerje med delom in zasebnim življenjem. V državah, v katerih je težko uskladiti delo in zasebno življenje, so stopnje zaposlenosti pri ženskah ponavadi nizke, saj matere pogosto zapustijo trg dela, prav tako pa so nizke stopnje rodnosti, saj veliko ljudi meni, da si ne morejo privoščiti otrok. Politični ukrepi za spodbujanje usklajevanja dela in družine ter enakosti moških in žensk morajo ostati prednostna naloga. Pri teh ukrepih gre predvsem za ustvarjanje boljših pogojev za starševski dopust in spodbujanje očetov, da se odločijo zanj, ter za zagotovitev več visokokakovostnih storitev otroškega varstva. Prav tako bi se lahko proučilo zmanjšanje davčne obremenitve oseb, katerih dohodki predstavljajo drugi vir prihodka v gospodinjstvu, ker pri njih znižanje davka močnejše vpliva na njihovo delovno aktivnost. Ti ukrepi prinašajo dolgoročne koristi, saj omogočajo, da lahko zlasti ženske ostanejo povezane s trgom dela.

Vendar pa večina držav članic še vedno ni uresničila ciljev, ki jih je določil Evropski svet v Barceloni v zvezi zagotavljanjem dostopa do formalnega otroškega varstva, ter ne izkorišča možnosti izobraževanja otrok v zgodnjem otroštvu, ki otrokom prinaša koristi za njihov prihodnji razvoj in izboljšuje možnosti za otroke iz okolja z omejenimi možnostmi. Naložbe v visokokakovostno otroško varstvo in zaposljivost staršev, ki prekinajo kariero, so naložbe z zelo velikim potencialnim donosom. Poleg tega to spodbuja tudi razvoj novih storitev in s tem ustvarjanje novih delovnih mest.

- **Več delovnih mest in daljše delovno življenje**

**Povečanje delovne aktivnosti in zaposljivosti.** Izziv, ki ga staranje prinaša za javne finance, izhaja iz tega, da je treba podpirati vse večje število starejših ljudi, medtem ko se hkrati zmanjšuje število zaposlenih. Vendar je veliko stvari mogoče izboljšati. Dejansko je zaposlenega samo nekaj manj kot dve tretjini (65,4 % v letu 2007) za delo sposobnega prebivalstva. Stopnja zaposlenosti je tako nekaj odstotnih točk manjša od ciljne stopnje (70 %), določene v lizbonski strategiji za leto 2010. Pri povečevanju delovne aktivnosti je bil dosežen velik napredek, zlasti pri starejših delavcih in ženskah. Toda sedanja recesija lahko prizadene zlasti mlade in starejše delavce. Zagotovitev, da mladi, ki jim ne uspe vstopiti na trg dela, ne bodo vse življenje odvisni od socialne pomoči in da se bodo lahko odpuščeni starejši delavci ponovno zaposlili, ko se bodo razmere na trgu dela izboljšale, mora biti politična prednostna naloga.

V zadnjih letih so se izvajale **reformne davčnih in socialnovarstvenih sistemov**, ki naj bi predvsem izboljšale izkoriščanje potenciala delovne sile. Osrednji del številnih zadnjih reformnih strategij je bilo zmanjšati odvisnost od socialne pomoči tako, da bi delo v primerjavi s prejemanjem socialne pomoči postalo ekonomsko privlačna možnost, ki se izplača, ter da bi se prejemnike spodbujalo h aktivnemu iskanju dela. Zmanjšanje demotivacijskih učinkov davčnih sistemov in sistemov socialnega varstva, ki odvrta ljudi od tega, da bi se zaposlili, in podjetja, da bi zaposlovala, zlasti v primeru nizkokvalificirane

delovne sile, ter večja povezanost s ciljno usmerjenimi aktivacijskimi ukrepi sta dejavnika, ki prispevata k strukturnemu izboljšanju delovanja trgov dela. Kljub tem izboljšanjem je zaradi staranja prebivalstva in hitrih tehnoloških sprememb potreben večji napredek, da bomo nadalje povišali in ohranili visoke stopnje zaposlenosti in delovne aktivnosti, zlasti pri ženskah in starejših delavcih, ter zmanjšati strukturno brezposelnost.

**Zviševanje stopenj zaposlenosti starejših delavcev.** Reforma shem za invalidnost in predčasno upokožitev ter povišanje učinkovitih upokožitvenih starosti ostaja prednostna naloga, da bomo povečali ponudbo delovne sile med starejšimi in prispevali k trajnostni gospodarski rasti kljub neugodnemu demografskemu razvoju. Na ta način je mogoče tudi zagotoviti, da bodo ljudje pri upokojevanju upoštevali prihodnja podaljševanja pričakovane življenjske dobe. „Baby boom“ generacija (ki je zdaj v petdesetih in zgodnjih šestdesetih letih) predstavlja velik delež delovne sile v Evropi. Če jih bomo spodbujali k temu, da ostanejo aktivni, moramo odstraniti zaposlitvene ovire, kot so obvezne upokožitvene starosti, in uvesti prožnejše predpise o upokojevanju, ki jim bodo omogočili, da se sami odločijo, kdaj se želijo upokožiti, in da pridobijo dodatne pokojninske pravice. Zaposlitev s krajšim delovnim časom je zelo dober način, da se starejšim zagotovi ustrezen dohodek in hkrati poveča ponudba delovne sile.

Poleg pobud, povezanih s pokojninskimi in davčnimi sistemi ter sistemi socialnega varstva<sup>10</sup>, je treba z reformnimi strategijami spremeniti tudi odnos do starejših delavcev ter razviti – z učinkovitim vseživljenjskim učenjem – njihove spretnosti in znanja ter zaposljivost. Potrebni so ustrezni delovni pogoji, med njimi bolj prilagodljiv delovni čas in organizacija dela, in zaposlitvene možnosti za starajočo se delovno silo. Takšni ukrepi bi morali prispevati k povišanju stopnje zaposlenosti in izboljšanju kakovosti življenja starejših ljudi.

**Bolj zdravo starejše prebivalstvo.** Bolj zdravo prebivalstvo bo lahko v starosti delalo dalj časa, zaradi česar bosta večji produktivnost in delovna aktivnost, potrebovalo pa bo tudi manj zdravstvenih storitev, zaradi česar bo pritisk na javne finance manjši. Vse daljša pričakovana leta zdravega življenja bodo odločilen dejavnik za uresničitev cilja iz lizbonske strategije, tj. spodbuditi več ljudi, da se zaposlijo, in da ostanejo na trgu dela. Hkrati pa staranje družbe pomeni priložnost za hitro ustvarjanje delovnih mest na področju zdravstvenih in socialnih storitev, za to pa bodo potrebni aktivacijski ukrepi in ukrepi za usposabljanje.

- **Produktivnejša in učinkovitejša Evropa**

V desetih letih bo produktivnost dela, ki je močno odvisna od visokih stopenj izobrazbe, postala odločilna za prihodnjo gospodarsko rast. 13 % žensk in 17 % moških, starih od 18 do 24 let, ima samo nižjo srednješolsko izobrazbo ali manj in spadajo v skupino posameznikov, ki je zgodaj prekinila šolanje. Navedena podatka kažeta na nekoliko izboljšanje glede na začetek tega desetletja, vendar sta še vedno daleč od cilja, postavljenega za leto 2010, tj. znižanje deleža na največ 10 %. Visoka stopnja izobrazbe je povezana z večjo delovno aktivnostjo in je predpogoj za vseživljenjsko učenje ter s tem za zmožnost starejših delavcev, da ostanejo na trgu dela. Prihodnja rast produktivnosti je odvisna tudi od tehnološkega napredka, ki pa je odvisen od univerz, iz katerih prihajajo diplomanti s sposobnostmi in znanjem, da začnejo raziskovalno kariero, ter vlaganj v raziskave in razvoj. Nadaljnji pogoji zanjo so tudi to, da podjetja hitro uvajajo nove tehnologije, ter politični ukrepi za izboljšanje sistemov za raziskave, razvoj in inovacije v Evropi.

Družbe, v katerih ljudje živijo dlje, dajejo priložnosti za razvoj novih izdelkov in storitev. Možnosti za rast na teh prihodnjih trgih so velike in ker se življenjska doba ne povečuje samo

---

<sup>10</sup> Glej COM(2007) 733 konč. in „Zaposlovanje v Evropi 2007“.

v Evropi, se lahko razvite rešitve, izdelki in storitve izvozijo v tretje države, kjer bi se tako odprli novi trgi.<sup>11</sup> Poleg tega morajo biti raziskave in razvoj usmerjeni v razvoj stroškovno učinkovitejšega zdravljenja in preventivnih strategij. Hkrati pa je treba zagotoviti močnejše spodbude za racionalno uporabo sredstev, kar lahko precej zmanjša porabo.

Spreminjanje demografske sestave v Evropi lahko pomeni tudi priložnost za razvoj izdelkov in storitev, prilagojenih potrebam starejših ljudi. Razvijejo se lahko nove tehnologije, ki bodo starejšim ljudem omogočile, da bodo ostali samostojni in dalj časa živeli v domačem okolju, in spremenile oskrbo – med drugim se bodo zagotavljale posamezniku prilagojene storitve, ki bodo ustrezale potrebam in željam pacientov<sup>12</sup>. Naložbe v izobraževanje, raziskave in razvoj bodo prinesle potencialno velike donose v prihodnosti in jih zato med krizo ne smemo zmanjšati. A bi vsem olajšali dostop, bo treba vlagati v posodobitev prometne infrastrukture, kar lahko prispeva k ohranitvi povpraševanja med krizo, hkrati pa tudi krepí pravice potnikov z omejeno mobilnostjo.

#### • Sprejemanje in integracija priseljencev

Priseljevanje iz tretjih držav je spodbudilo rast v več državah članicah. Čeprav bo kriza kratkoročno zmanjšala zaposlitvene možnosti in omilila pomanjkanje delovne sile ter spretnosti in znanj, pa bo imela dobro organizirana politika zakonitega priseljevanja dolgoročno vlogo pri odpravljanju pomanjkanja delovne sile. Kljub temu pa pomeni integracija priseljencev še vedno velik izziv, ki zahteva tudi reševanje vprašanj socialne kohezije. Priseljenci in njihovi potomci imajo pogosto nižjo izobrazbo ali pa le težko v celoti izkoristijo svoje spretnosti in znanja. Zato obstaja pri njih večje tveganje, da bodo brezposelni in živeli v revščini. Čeprav so evropski trgi dela so zaradi krize pod pritiskom, se lahko pritok priseljencev v EU nadaljuje zaradi vse slabših socialnih razmer v njihovih državah, vendar pa bodo tudi tukaj težje našli zaposlitev. Glede na to bi lahko integracija priseljencev in njihovih potomcev postala še večji izziv, s katerim se je treba soočiti tudi na ravni EU.<sup>13</sup>

#### • Zagotavljanje vzdržnih javnih financ

Po najnovejših napovedih se bo javna poraba verjetno znatno povečala v več državah članicah (čeprav bo v nekaterih državah povečanje veliko zaradi dokaj nizke izhodiščne ravni). Da bodo države članice, v katerih je vpliv na javne finance največji, obrnile dolgoročni trend porabe, bodo morale izvesti reforme sistemov socialnega varstva, zlasti na področju pokojnin ter na drugih področjih, zlasti na področju zdravstvenega varstva.

Sisteme zdravstvenega varstva in sisteme dolgotrajne oskrbe je mogoče še precej izboljšati. Razmerje med stroški in koristmi v zdravstvenem varstvu je mogoče izboljšati z okrepitevijo osnovnega zdravstvenega varstva, preprečevanjem bolezni in spodbujanjem zdravja ter boljšim usklajevanjem in racionalno uporabo sredstev, s čimer je mogoče zmanjšati tudi razlike v zdravstvenem varstvu. V nekaterih državah ima zdravstveni sektor še vedno premalo sredstev.<sup>14</sup>

Zaradi recesije ne smemo prenehati izvajati reform pokojninskega sistema, sistema zdravstvenega varstva in sistema dolgotrajne oskrbe ali zmanjšati pomembnih naložb v

---

<sup>11</sup> Regionalne pobude, kot je omrežje srebrne ekonomije evropskih regij (v katero je vključenih 11 evropskih regij), že skupaj spodbujajo razvoj in trženje inovativnih izdelkov in storitev, namenjenih starejšim potrošnikom. Glej spletno stran Sen@er: [http://www.silvereconomy-europe.org/network/about\\_en.htm](http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm).

<sup>12</sup> COM (2007) 332 konč. in COM(2007) 329 konč.

<sup>13</sup> Pred kratkim ustvarjen Evropski integracijski forum in njemu namenjena spletna stran (<http://www.integration.eu>) bosta koristno orodje.

<sup>14</sup> COM(2009) 58 konč.

izobraževanje in raziskave. Dejansko so danes reforme nujno potrebne kot še nikoli prej. Ti ukrepi so bistveni za prihodnjo gospodarsko moč Evrope.

#### 4. SOOČANJE Z IZZIVI

Ukrepi so potrebni na številnih političnih področjih. Usklajevanje na evropski ravni lahko olajša izmenjavo najboljših praks, spodbuja sinergije in zmanjša negativne učinke. Dimenzija javnih financ pa je sicer obravnavana tudi v pravilih pakta stabilnosti in rasti. Na izzive staranja prebivalstva se je treba odzvati s političnimi okviri, uvedenimi v zadnjih nekaj letih, zlasti z lizbonsko strategijo, ki zagotavlja splošni okvir ukrepov:

Pri reševanju izzivov bo Evropska komisija:

- *Poglobila in razširila nadzor ne samo nad fiskalno politiko ter s tem pomagala, da bo strukturna reforma bolje vključena v splošno usklajevanje politik.*<sup>15</sup> V sedanjem kritičnem času zajema to spremljanje in ocenjevanje izvajanja nacionalnih načrtov za oživitve v okviru pakta za stabilnost in rast. Posebna pozornost bo namenjena tudi povečanju kakovosti javnih financ. Reforme programov javnih izdatkov, ki omogočajo boljše zaščito dohodka, hkrati pa krepijo spodbude za delo – pristop prožne varnosti – bi lahko tudi zelo pomagale povečati vzdržnost in kakovost javnih financ, hkrati pa bi zagotavljale, da proračuni podpirajo makroekonomsko stabilnost.
- Na področjih *pokojnin, zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe* bo Komisija še naprej podpirala države članice in njihova prizadevanja, da bi izboljšale učinkovitost in smotrnost socialnih izdatkov, prav tako pa bo tudi v prihodnje spremljala družbene, gospodarske in proračunske posledice staranja prebivalstva v okviru lizbonske strategije, fiskalnega okvira EU iz pakta stabilnosti in rasti ter odprte metode usklajevanja na področju socialne zaščite in socialne vključenosti. Na področju *pokojnin iz kapitalsko kritih sistemov* namerava Komisija v sodelovanju s Svetom in državami članicami zbrati spoznanja o zasnovi shem, regulativnem okviru za zaščito v primeru plačilne nesposobnosti in upravičencih, da se zagotovijo ustrezne in trajnostne pokojnine iz zasebnih pokojninskih shem. Da bi omejili pričakovano povečanje javnih izdatkov, je treba pripraviti politične ukrepe, ki lahko preprečijo invalidnost, omejijo potrebo starejših invalidnih ljudi po formalni oskrbi, dajejo prednost formalni oskrbi v domačem okolju in ne v ustanovah ali na splošno izboljšujejo stroškovno učinkovitost dolgotrajne oskrbe, npr. z uvedbo e-zdravja in oskrbe na domu na daljavo („teleoskrba“).
- Na področjih *finančnih storitev in obdavčitve* bo Komisija hitro sprejela ukrepe, ki jih je navedla v sporočilu Evropskemu svetu<sup>16</sup>. Ponovno je treba vzpostaviti pravilno delovanje finančnih trgov ter tako zagotoviti, da imajo učinkovito vlogo pri podpiranju rasti in zaposlovanja ter tudi pri zaščiti današnjih in prihodnjih finančnih naložb, vključno s sistemi dodatnega pokojninskega zavarovanja ter dodatnim zdravstvenim zavarovanjem.
- Na področjih *izobraževanja, usposabljanja ter raziskav in razvoja* bo Komisija še naprej v sodelovanju z državami članicami izboljševala ocenjevanje prihodnjih potreb po spretnostnih in znanju ter njihovo usklajevanje na ravni EU ter bo še naprej ocenjevala učinkovitost visokega šolstva. Spodbujala bo razvoj učinkovitih in pravičnih sistemov izobraževanja in usposabljanja, da bi izboljšala produktivnost v skladu z obnovljeno lizbonsko strategijo.

---

<sup>15</sup> COM(2008) 238 konč.

<sup>16</sup> COM(2009) 114 konč.

Lahko torej sklepamo, da se bodo vlade, ki se sedaj spoprijemajo z resno gospodarsko in finančno krizo, z dragimi demografskimi spremembami srečevale tudi v prihodnosti. Če bo Evropa želela rešiti svoje demografske izzive, bo potrebovala uspešno in dinamično gospodarstvo z rastočo produktivnostjo in učinkovito delujočimi trgi. V sedanjih težkih gospodarskih razmerah je zato treba najprej sprejeti vse potrebne ukrepe in tako zagotoviti hitro obnovitev gospodarstva po recesiji, kot je opisano v evropskem načrtu za oživitvev gospodarstva, ter po obnovi izvajati verodostojno strategijo za izhod iz krize. Poleg tega je pomembno, da države članice vlagajo v povečanje dolgoročnega potenciala za rast, kot je opisano v lizbonski strategiji, in tako zmanjšajo posledice demografskih sprememb.

Zato je treba nujno sprejeti vse potrebne politične ukrepe in tako zagotoviti, da bo EU, ko se bo rešila iz finančne in gospodarske krize, razpolagala z zanesljivim potencialom za rast ter da bo lahko v celoti izkoristila svoje človeške vire. Da bo to mogoče, bo treba nujno izvajati celovito strategijo za izhod iz krize, ki temelji na strukturnih reformah. Te bodo zajemale predvsem daljšanje delovnega življenja in povečanje delovne aktivnosti mladih, žensk in starejših delavcev, izvajanje reform davčnih sistemov in sistemov socialnega varstva, ki bi na podlagi načela prožne varnosti zagotovile, da se delo izplača, izvajanje reform pokojninskih sistemov, povečanje učinkovitosti sistemov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe ob istočasnem zagotavljanju potrebnih naložb v izobraževanje, raziskave in otroško varstvo. Pri tem sta zaradi zadovoljevanja prihodnjih potreb po delovni sili pomembna tudi učinkovita integracija priseljencev in njihovih potomcev ter nadaljnji razvoj dobro vodene politike zakonitega priseljevanja. Če bo Evropa v tem kritičnem času dala velik poudarek tem politikam, ji bo to pomagalo, da bo po sedanji recesiji odpornejša in da bo lažje reševala izzive staranja družbe.

Če bomo učinkovito izvajali program reforme, veliko vlagali v kakovost človeških virov in odstranili ovire, ki preprečujejo, da bi izkoristili celoten potencial delovne sile, bo EU po sedanji gospodarski krizi močnejša. Zato je treba krizo razumeti kot pravi čas za družbene inovacije, ki temeljijo na uspešnih izkušnjah in uspešnih reformnih procesih, ki so že vidni v državah članicah. Močno prizadevanje za reforme ni samo gospodarski načrt, temveč načrt, ki bo spodbujal dobro zdravje, dobro izobrazbo in dobro kakovost življenja za sedanje in prihodnje generacije – načrt, ki bo Evropi omogočil, da bo optimistično zrla v prihodnost.

\* \* \*

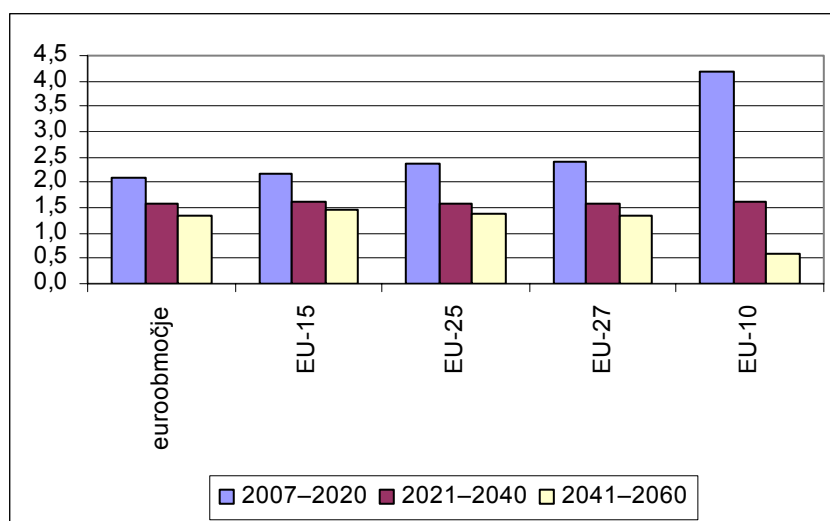
## Statistična priloga

Tabela 1: Dolgoročni razvoj trga dela

	Napoved iz leta 2009																			
	Stopnja zaposlenosti (15–64)				Stopnja zaposlenosti (55–64)				Stopnja delovne aktivnosti (15–64)				Stopnja delovne aktivnosti (55–64)				Stopnja brezposelnosti (15–64)			
	2007	2020	2060	odstotnih točkah	2007	2020	2060	odstotnih točkah	2007	2020	2060	odstotnih točkah	2007	2020	2060	odstotnih točkah	2007	2020	2060	odstotnih točkah
EU-27	65,5	69,0	69,9	4,4	44,9	54,5	60,0	15,1	70,6	73,2	74,1	3,5	47,5	56,9	62,5	15,1	7,2	5,7	5,7	-1,5
euroobmočje	65,5	69,5	70,1	4,6	42,6	54,8	60,3	17,7	70,8	73,8	74,4	3,6	45,3	57,5	63,0	17,7	7,6	5,9	5,8	-1,7

*Vir:* „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)“, European Economy (izide kmalu).

Graf 1: Napovedane stopnje potencialne rasti (povprečne letne stopnje rasti), agregatni podatki za EU



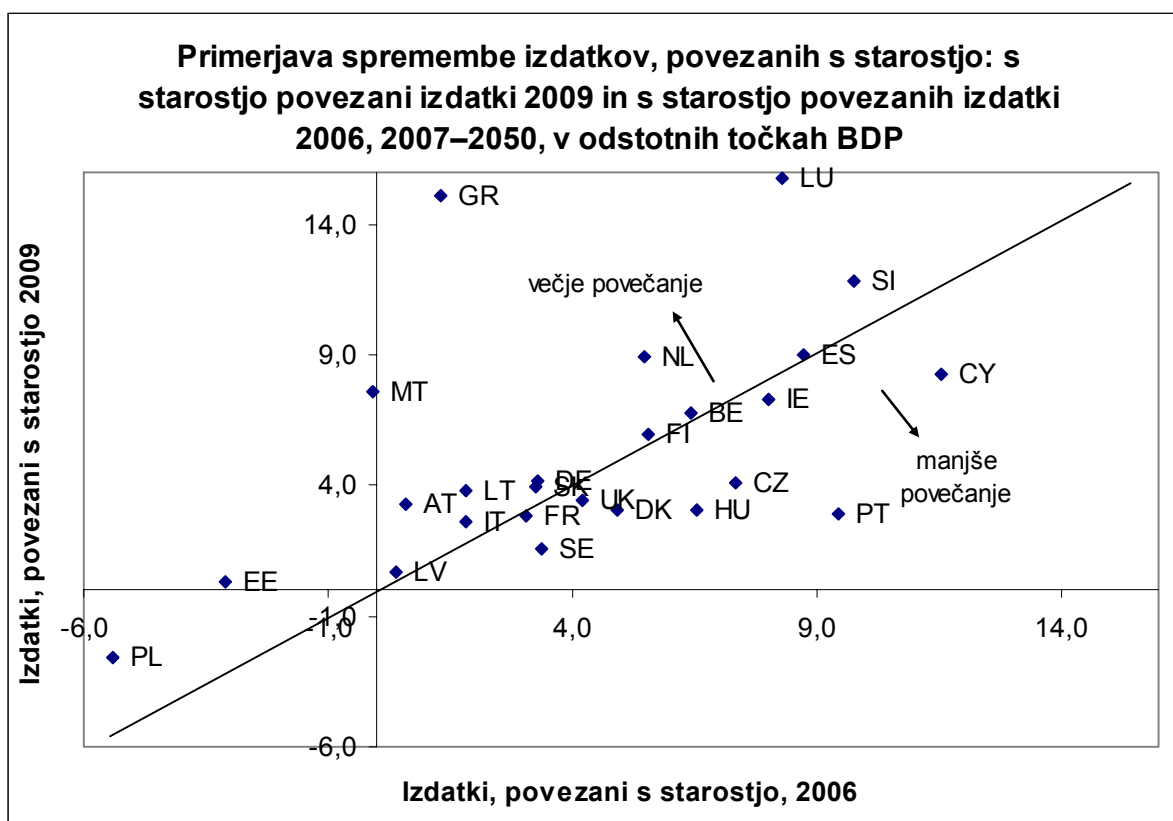
*Vir:* „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)“, European Economy (izide kmalu).

Tabela 2: Javnofinančni izdatki zaradi staranja prebivalstva, v obdobju 2007–2060, v odstotnih točkah BDP

	Pokojnine		Zdravstveno varstvo		Dolgotrajna oskrba		Den. nad. za brezpos.		Izobraževanje		Skupaj		
	Stopnja	Sprememba	Stopnja	Sprememba	Stopnja	Sprememba	Stopnja	Sprememba	Stopnja	Sprememba	Stopnja	Sprememba	
	2007		2007		2007		2007		2007		2007		
	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	
BE	10,0	4,8	7,6	1,2	1,5	1,4	1,9	-0,4	5,5	0,0	26,5	6,9	BE
BG	8,3	3,0	4,7	0,7	0,2	0,2	0,1	0,0	3,3	-0,2	16,6	3,7	BG
CZ	7,8	3,3	6,2	2,2	0,2	0,4	0,1	0,0	3,5	-0,3	17,9	5,5	CZ
DK	9,1	0,1	5,9	1,0	1,7	1,5	1,0	-0,2	7,1	0,2	24,8	2,6	DK
DE	10,4	2,3	7,4	1,8	0,9	1,4	0,9	-0,3	3,9	-0,4	23,6	4,8	DE
EE	5,6	-0,7	4,9	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,7	-0,2	14,3	0,4	EE
IE	5,2	6,1	5,8	1,8	0,8	1,3	0,8	0,1	4,5	-0,3	17,2	8,9	IE
GR	11,7	12,4	5,0	1,4	1,4	2,2	0,3	-0,1	3,7	0,0	22,1	15,9	GR
ES	8,4	6,7	5,5	1,6	0,5	0,9	1,3	-0,4	3,5	0,1	19,3	9,0	ES
FR	13,0	1,0	8,1	1,2	1,4	0,8	1,2	-0,3	4,7	0,0	28,4	2,7	FR
IT	14,0	-0,4	5,9	1,1	1,7	1,3	0,4	0,0	4,1	-0,3	26,0	1,6	IT
CY	6,3	11,4	2,7	0,6	0,0	0,0	0,3	-0,1	6,1	-1,2	15,4	10,8	CY
LV	5,4	-0,4	3,5	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0	3,7	-0,3	13,2	0,4	LV
LT	6,8	4,6	4,5	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	4,0	-0,9	15,8	5,4	LT
LU	8,7	15,2	5,8	1,2	1,4	2,0	0,4	0,0	3,8	-0,5	20,0	18,0	LU
HU	10,9	3,0	5,8	1,3	0,3	0,4	0,3	-0,1	4,4	-0,4	21,6	4,1	HU
MT	7,2	6,2	4,7	3,3	1,0	1,6	0,4	0,0	5,0	-1,0	18,2	10,2	MT
NL	6,6	4,0	4,8	1,0	3,4	4,7	1,1	-0,1	4,6	-0,2	20,5	9,4	NL
AT	12,8	0,9	6,5	1,5	1,3	1,2	0,7	0,0	4,8	-0,5	26,0	3,1	AT
PL	11,6	-2,8	4,0	1,0	0,4	0,7	0,1	-0,1	4,4	-1,2	20,5	-2,4	PL
PT	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4	PT
RO	6,6	9,2	3,5	1,4	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	-0,5	13,1	10,1	RO
SI	9,9	8,8	6,6	1,9	1,1	1,8	0,2	0,0	5,1	0,4	22,9	12,8	SI
SK	6,8	3,4	5,0	2,3	0,2	0,4	0,1	-0,1	3,1	-0,8	15,2	5,2	SK
FI	10,0	3,3	5,5	1,0	1,8	2,6	1,2	-0,2	5,7	-0,3	24,2	6,3	FI
SE	9,5	-0,1	7,2	0,8	3,5	2,3	0,9	-0,1	6,0	-0,3	27,2	2,6	SE
UK	6,6	2,7	7,5	1,9	0,8	0,5	0,2	0,0	3,8	-0,1	18,9	5,1	UK
EO	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2	EO
EU-27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7	EU-27
EU-15	10,2	2,4	6,9	1,5	1,3	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,1	23,5	4,8	EU-15
EU-10	9,7	1,0	4,9	1,4	0,4	0,6	0,2	0,0	4,2	-0,8	19,2	2,1	EU-10
EU-25	10,2	2,3	6,8	1,5	1,2	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,3	4,7	EU-25

Vir: „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)“, European Economy (izide kmalu).

Graf 2: Primerjava stroškov staranja v letih 2009 in 2006, v odstotnih točkah BDP, v obdobju 2007–2050



Vir: „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)“, European Economy (izide kmalu).