



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.3.2002  
KOM(2002) 143 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET  
OCH EUROPAPARLAMENTET**

**Europas reaktion på åldrandet i världen**

**Att främja ekonomiska och sociala framsteg i en värld med en allt äldre befolkning.  
Europeiska kommissionens bidrag till den andra Världskonferensen om åldrandefrågor**

## **MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

### **Europas reaktion på åldrandet i världen**

**Att främja ekonomiska och sociala framsteg i en värld med en allt äldre befolkning.  
Europeiska kommissionens bidrag till den andra Världskonferensen om åldrandefrågor**

### **SAMMANFATTNING**

Detta meddelande utgör Europeiska kommissionens bidrag till den **andra Världskonferensen om åldrandefrågor** som anordnas av Förenta nationerna och den spanska regeringen i Madrid den 8–12 april 2002. Det syftar till att bidra till den internationella debatten om utformningen av det nya internationella handlingsprogrammet om åldrandefrågor som skall antas i Madrid. Det är avsett att stödja det belgiska och spanska ordförandeskapets insatser för att utarbeta en gemensam hållning inom EU beträffande handlingsprogrammet.

När man enades om det första internationella handlingsprogrammet för åldrandefrågor i Wien 1982, var det nästan uteslutande i de mest utvecklade länderna som åldrandet var på väg att bli ett stort problem. Sedan dess har åldrandeprocessen även börjat beröra en stor del av tredje världen. Under 2000-talet kommer åldrandets snabba takt gradvis att utvecklas till en stor global utmaning.

Europeiska kommissionen delar Förenta nationernas uppfattning om att det kommer att bli nödvändigt med ökad global medvetenhet för att anta de framtida utmaningar som samhället ställs inför vad gäller åldrandeprocessen. Internationellt samarbete kan förbättra ländernas förmåga att anta dessa utmaningar. Redan nu måste man utarbeta strategier som tar hänsyn till de framtida utmaningarna när det gäller åldrandet.

Med detta meddelande vill kommissionen dela med sig av erfarenheterna av samarbetet om åldrandefrågor på EU-nivå, för att återspegla behovet av ett politiskt synsätt som omfattar de ekonomiska, sysselsättningsmässiga och sociala dimensionerna av åldrande. Kommissionen är helt och fullt medveten om de många olika utmaningar som åldrandet innebär i hela världen och att erfarenheten inom EU inte nödvändigtvis kan överföras till andra sammanhang. Kommissionen är dock övertygad om att erfarenheten inom EU kan användas för att utveckla nya idéer. För att svara på de utmaningar som åldrandefrågorna utgör i världen krävs gemensamma ansträngningar för internationellt samarbete för att främja en hållbar utveckling på global nivå.

## 1. INLEDNING

Detta meddelande utgör Europeiska kommissionens bidrag till den **andra Världskonferensen om åldrandefrågor** som anordnas av Förenta nationerna och den spanska regeringen i Madrid den 8–12 april 2002. Det syftar till att bidra till den internationella debatten om utformningen av det nya internationella handlingsprogrammet om åldrandefrågor som skall antas i Madrid.

Det internationella handlingsprogrammet om åldrandefrågor som antogs vid den första FN-konferensen (Wien 1982) fäste särskild vikt vid äldre personer och ledde bl.a. till en resolution om FN:s principer för äldre personer. Denna behandlade oberoende, deltagande, vård, självförverkligande och värdighet för äldre personer. Många FN-aktiviteter har bidragit till att föra den globala politiska agendan om åldrande vidare. FN:s generalförsamling beslutade att utlysa 1999 till internationellt år för äldre och att kalla till en andra Världskonferens om åldrandefrågor 2002. FN:s initiativ beträffande åldrande utvecklades ytterligare i Millenniedeklarationen.

När det första internationella handlingsprogrammet för åldrandefrågor antogs i Wien 1982, var det nästan uteslutande i de mest utvecklade länderna som åldrande var på väg att bli ett stort problem<sup>1</sup>. Nu börjar åldrandeprocessen snart även beröra en stor del av tredje världen. Under 2000-talet kommer åldrandets snabba takt gradvis att utvecklas till en stor global utmaning.

Den andra världskonferensen väntas anta ett bearbetat, internationellt handlingsprogram om åldrandefrågor samt en långsiktig, global strategi för ett samhälle för alla åldrar.

Den kontinuerliga ökningen av livslängden och vår tilltagande förmåga att kontrollera barnafödandet utgör några av mänsklighetens stora landvinningar under de senaste 50 åren. Att människor i allmänhet kan förvänta sig leva längre erbjuder många enskilda personer nya, fina möjligheter att förverkliga sig själva. De kombinerade följderna av dessa landvinningar i form av en åldrande befolkning ställer oss inför nya utmaningar. Under det nya århundradet kommer åldrandefrågor att påverka samhällets sociala och ekonomiska grundpelare i många delar av världen. Våra samhällen måste tillhandahålla en lämpligt ram för människor som lever allt längre, samtidigt som de måste säkerställa social och ekonomisk hållbarhet i en värld med en allt äldre befolkning. Villkoren och möjligheterna för dagens äldre, både kvinnor och män, är alltid viktiga, men att anpassa samhället till en åldrande befolkning är en fråga som angår alla och målet måste vara att uppnå ett samhälle för alla åldrar. Strategierna för åldrande bör därför ha ett brett perspektiv på livet och omfatta alla delar av samhället, samtidigt som hänsyn tas till FN:s globala initiativ och riktlinjer.

## 2. ÅLDRANDE OCH DEMOGRAFISKA TENDENSER: EN VIKTIG FRÅGA FÖR VÄRLDEN

Befolkningens åldrande beror till stor del på avtagande födelsetal och längre medellivslängd. En annan orsak är den s.k. babyboomen som har lett till stora skillnader i åldersgruppernas storlek. Även migrationsrörelser kan påverka åldrandeprocessen. Medan åldrandet kommer att vara en genomgående trend under de kommande årtiondena, råder det stora variationer

---

<sup>1</sup> År 1980 utgjorde antalet personer över 60 år endast 6 procent i de mindre utvecklade länderna, jämfört med 16 procent i de mer utvecklade länderna (FN:s beräkningar).

beträffande tidpunkten för de demografiska förändringarna och deras hastighet, de sociala och ekonomiska sammanhangen samt insikten om de utmaningar man står inför.

Dessa variationer framgår särskilt tydligt när man undersöker fenomenet åldrande i **den industrialiserade världen och i tredje världen**. Även om befolkningen i utvecklingsländerna idag är förhållandevis ung, förväntas många utvecklingsländer få uppleva åldrandet med en hastighet som saknar motstycke<sup>2</sup>, detta på grund av en kraftig minskning av födelsetalen och en snabb ökning av livslängden. År 2050 beräknas antalet äldre människor i mindre utvecklade länder ha mer än fyrdubblats (från 374 miljoner år 2000 till 1 570 miljoner). Denna åldersgrupp kommer att utgöra 19 procent av de mindre utvecklade ländernas befolkning 2050, jämfört med dagens 8 procent. Dessutom väntas medianåldern öka med elva år och uppgå till 35 år. I industriländerna, där andelen äldre redan är mycket högre till följd av en snabb tillväxt, särskilt sedan andra världskriget, kommer den tydliga ökningen av andelen äldre i befolkningen att fortsätta, men i en långsammare takt än i de mindre utvecklade länderna. Äldre personer kommer att utgöra 33 procent av befolkningen i dessa länder 2050, jämfört med 19 procent idag, och medianåldern kommer att öka med nio år och uppgå till 46 år 2050.

Dessutom varterier förhållandena också *inom* såväl den industrialiserade delen av världen som i tredje världen.

Bland industriländerna kommer Europa<sup>3</sup> och Japan att uppleva de mest uttalade åldringstendenserna fram till 2050. Åldersgruppen över 60 år kommer att utgöra ca 37 procent i Europa och vara ännu högre i Japan, jämfört med endast 27 procent i Nordamerika, där befolkningsökningen kommer att fortsätta vara förhållandevis kraftig. Inom åldersgruppen över 60 år kommer det också att ske en betydande ökning av antalet "mycket gamla", dvs. personer över 80 år. Idag hör tre procent av befolkningen i Europa till de mycket gamla, och år 2050 kommer elva av EU:s femton medlemsstater att ha en befolkning där minst 10 procent är över 80 år. Skillnaderna mellan könen beträffande åldrandet är betydande. I Europa är medellivslängden för kvinnor för närvarande mer än sex år längre än för män. I åldersgruppen över 60 år är andelen kvinnor dubbelt så hög som män. Bland ensamstående i åldersgruppen över 75 år utgörs mer än 70 procent av kvinnor.

Utvidgningen av Europeiska unionen väntas inte få några betydande konsekvenser för åldrandeprocessen för unionens befolkning. Även om andelen äldre i de central- och östeuropeiska länderna idag är lägre än i EU:s femton medlemsstater, väntas den öka i snabb takt och beräknas ha uppnått genomsnittet i EU 2050. För närvarande har de flesta kandidatländer mycket låga födelsetal och i den mån detta håller i sig, kommer det att få ytterligare konsekvenser för deras åldrandeprocess.

I tredje världen förekommer betydande variationer i åldrandeprocessen<sup>4</sup>. I de minst utvecklade länderna beräknas medianåldern endast öka från 18 år 2000 till 26 år 2050. De mindre utvecklade länderna som helhet kan däremot vänta sig en ökning från 24 år till 35 år.

---

<sup>2</sup> I exempelvis Frankrike tog det 115 år för andelen äldre personer att fördubblas från 7 till 14 procent. I Kina kommer samma ökning att ske på bara 27 år.

<sup>3</sup> Inom Europa är åldrandetendenserna för närvarande inte lika markanta i de central- och östeuropeiska länderna som i EU:s medlemsstater.

<sup>4</sup> Asien och Latinamerika har den snabbaste åldringstakten och andelen äldre personer kommer att uppgå till 20–25 procent 2050, medan t.ex. Afrika söder om Sahara, där man fortsätter att brottas med hiv/aidsepidemin samt ekonomiska och sociala problem, förväntas uppnå halva den nivån.

### 3. EU:S POLITISKA STRATEGI FÖR ÅLDRADE

#### 3.1. Europeiska unionens allmänna strategi för åldrande

Eftersom Europa hade en åldrande befolkning redan på 1900-talet och således hör till de första områdena med denna företeelse, har man där utarbetat en rad politiska åtgärder<sup>5</sup> beträffande befolkningens åldrande. Längre fördes politiska överläggningar endast på nationell nivå. Medvetenheten om att vi på många sätt står inför gemensamma utmaningar ökade snabbt under andra hälften av 90-talet<sup>6</sup> och under de senaste åren har stora framsteg gjorts inom EU:s samarbete i åldrandefrågor. Då Europeiska kommissionen 1999 lade fram ett meddelande<sup>7</sup> om kloka politiska åtgärder i fråga om åldrande som sitt bidrag till FN:s internationella år för äldre och lät förstå att medlemsstaterna skulle tjäna på närmare samarbete i dessa frågor, rörde det sig fortfarande endast om en framtidsvision. Men under de få åren därefter har medlemsstaterna åtagit sig att arbeta med åldrandefrågor inom ramen för sunda offentliga finanser<sup>8</sup>, sysselsättning, socialt skydd och hållbar utveckling samtidigt som man driver dessa frågor i sin nationella politik och tar hänsyn till de olika aspekterna av de frågor som rör en åldrande befolkning. Vidare ingår nu kampen mot åldersdiskriminering både i EG-fördraget och i stadgan om de grundläggande rättigheterna där man även hänvisar till äldre människors rättigheter<sup>9</sup>.

Åldrande är inte en fristående fråga som skall behandlas för sig. Europeiska unionens reaktion på åldrande utvecklas därför **som en del av den övergripande strategin med åtgärder som förstärker varandra**. Strategin inleddes vid Europeiska rådets möte i Lissabon och bekräftades på Europeiska rådets följande möten i Nice, Stockholm, Göteborg och Laeken<sup>10</sup>. Enligt vad som fastställs i samordningen av den ekonomiska politiken och den europeiska sociala agendan<sup>11</sup> omfattar den de ekonomiska, sysselsättningsmässiga och sociala följderna av åldrande. I de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, som är det centrala instrumentet för samordningen av ekonomisk politik och bildar ramen för politiska rekommendationer och övervakning av genomförandet av dessa rekommendationer, uppmanas medlemsstaterna att utveckla övergripande strategier för att klara av de ekonomiska effekterna av att befolkningen blir allt äldre. I den sociala politiska agendan, där EU:s politiska prioriteringar inom sysselsättning och sociala frågor förtecknas, anges det hur medlemsstaterna genom politiska strategier för sysselsättning, socialt skydd och ekonomi som stärker varandra kan hantera de ökade konsekvenserna av en åldrande befolkning för sociala aspekter och arbetslivet.

EU:s strategi för åldrande syftar till att **mobilisera den fulla potentialen hos alla människor** i alla åldrar. Den grundläggande förutsättningen är att lämpliga åtgärder beträffande åldrandet

---

<sup>5</sup> Europa har som första infört olika system som svar på befolkningens åldrande (pensionering, pensionssystem, specialiserade hälso- och sjukvårdstjänster, äldreboende, fritidsaktiviteter osv.) och i europeiska länder har äldrepolitiken vanligtvis utvecklats allra längst.

<sup>6</sup> Att man i allt högre grad har tagit hänsyn till åldrandefrågor i kommissionens analyser och dokument har bidragit till detta. En förteckning över dessa återfinns i bilagan.

<sup>7</sup> "Mot ett Europa för alla åldrar", KOM(1999) 221 slutlig.

<sup>8</sup> Gemensamma prognos- och övervakningsinsatser utgör en väsentlig del av detta arbete, och de har gett upphov till ett antal inflytelserika analyser som omfattar EU:s 15 medlemsstater. Se förteckningen i bilagan.

<sup>9</sup> Gemensamma prognos- och övervakningsinsatser utgör en väsentlig del av detta arbete, och de har gett upphov till ett antal inflytelserika analyser som omfattar EU:s 15 medlemsstater. Se förteckningen i bilagan.

<sup>10</sup> För ytterligare information se relevanta delar i ordförandeskapets slutsatser vid Europeiska rådets möten som anges i bilagan.

<sup>11</sup> Se bilagan till ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Nice, december 2000.

måste sträcka sig längre än att bara inrikta sig på dem som nu är äldre. Att anpassa sig på ett bra sätt till en allt äldre befolkning är en fråga för människor i alla åldrar och en livslång strategi kan underlätta utvecklingen av lämpliga politiska åtgärder som tar hänsyn till de specifika frågor som är knutna till ålder och kön.

Detta leder till genomförandet av **åtgärder och metoder för ett aktivt åldrande**<sup>12</sup>. De centrala metoderna för ett aktivt åldrande omfattar ett livslångt lärande, arbeta längre, gå i pension senare och gradvis, vara aktiv efter pensioneringen och delta i åtgärder för att öka kompetensen och förbättra hälsan. Sådana metoder syftar till att öka den genomsnittliga livskvaliteten hos enskilda personer och att samtidigt på samhälls nivå bidra till större tillväxt, lägre försörjningsbörda och betydande kostnadsbesparingar beträffande pensioner och hälsa. De utgör därför strategier som människor i alla åldrar vinner på.

Kommissionen föreslog liknande inriktningar i sitt bidrag till FN:s internationella år för äldre 1999. För att genomföra dem krävs att **alla berörda parter deltar**, i en anda av dialog och partnerskap. Kommissionen uppmuntrar i sina olika initiativ till att EU:s sociala modell förbättras och moderniseras, särskilt när det gäller socialt skydd, social integration och sysselsättning, samarbete mellan alla berörda aktörer, däribland icke statliga organisationer, arbetsmarknadens parter etc.

### **3.2. Viktiga utmaningar och politiska åtgärder i Europa**

Inom den övergripande ramen för EU:s strategi för åldrande har vissa viktiga utmaningar som är gemensamma för Europeiska unionen och dess medlemsstater fastställts, nämligen att klara av de ekonomiska följderna av en allt äldre befolkning för att bibehålla tillväxt och sunda offentliga finanser, att anpassa sig till en allt äldre befolkning och minskande arbetskraft, att säkerställa tillräckliga, hållbara och lämpliga pensioner, och att uppnå hög kvalitet på vårdutbudet för alla samtidigt som finansiell hållbarhet i hälsovårdssystemet bibehålls.

#### *3.2.1. Att bibehålla tillväxt och sunda offentliga finanser*

På grund av följderna för efterfrågan på offentliga pensioner, hälsovård och långvård utgör den åldrande befolkningen en betydande utmaning för de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Utöver de omedelbara, finansiella följderna påverkar befolkningens åldrande den ekonomiska tillväxten även i vidare mening, bl.a. genom minskning av den potentiella arbetskraften och eventuellt betydligt mindre samlade besparingar.

Prognoser om framtida, offentliga utgifter för perioden 2001-2005 tyder på att utgifterna för pensioner i de flesta EU-medlemsstater kan stiga med 3-5 procent av BNP och med 2-3 procent för hälso- och sjukvård och långtidsvård. Ökningar i denna storleksklass ger anledning till allvarliga bekymmer både när det gäller pensionssystemens och de offentliga finansernas hållbarhet och innebär stora utmaningar för socialpolitiken. Enligt nuvarande tendenser kommer EU:s befolkning i arbetsför ålder att minska med ca 40 miljoner människor mellan 2000 och 2050 och försörjningsbördan som härrör från äldre kommer att förbubblas från 24 procent till 49 procent<sup>13</sup>. Med andra ord beräknas antalet personer i arbetsför ålder (15-64) per person som är 65 år eller äldre minska från 4 år 2000 till 2 år 2050.

---

<sup>12</sup> Tankarna om ett aktivt åldrande och en livslång strategi präglar merparten av de innovativa politiska åtgärderna för åldrande i Europa och uppfattas i allmänhet som den bästa vägen för framtiden.

<sup>13</sup> Tendenserna har beräknats för EU:s femton medlemsstater. Man har inte tagit hänsyn till den eventuella utvidgningen av unionen.

De ekonomiska utmaningarna tacklas genom stabilitets- och konvergensprogrammen och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. I de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken fastställs det att behovet av en sund, makroekonomisk politik och omfattande, ekonomiska reformer förstärks av de utmaningar som följer av en åldrande befolkning och förutsätter att medlemsstaterna utvecklar omfattande strategier för att ta itu med dessa problem. Vidare i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten och i linje med den rapport som antogs vid Europeiska rådets möte i Stockholm<sup>14</sup> måste EU:s medlemsstater bibehålla sunda, offentliga finanser samtidigt som de förbättrar deras kvalitet och hållbarhet. Syftet är att se till att den offentliga finansieringen ger största möjliga bidrag till tillväxt och sysselsättning och att man kan uppnå de mål man enades om i Lissabon och Stockholm, bland annat bättre social sammanhållning.

Europeiska rådets möte i Stockholm gav sitt stöd för en tredelad strategi<sup>15</sup>, som införlivats i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, för att förutse och hantera de finansiella utmaningarna som följer av en stigande andel äldre personer i befolkningen. Den första delen går ut på att man skall öka inkomstbasen och minska kostnaderna för överföringar genom att öka sysselsättningen. Den andra delen består av att snabbt minska statsskulden så att lägre räntebetalningar kan användas till att täcka en del av den framtida ökningen av utgifterna för pensioner och hälso- och sjukvård. Den tredje delen består av att reformera pensionssystemen så att de fortfarande har en sund ekonomisk grund.

### 3.2.2. *Att möta utmaningarna av en åldrande och minskande arbetskraft*

Under de nästa två årtiondena kommer antalet européer i åldern 20-29 år att minska med 20 procent, samtidigt som antalet personer i åldersgruppen 50-64 kommer att öka med 25 procent. Samtidigt kommer de åldersgrupper som når pensionsåldern att vara betydligt större än de tidigare generationerna. De demografiska förändringarna kommer att variera mellan EU:s olika medlemsstater och de kommer också att infalla olika i tiden, men Europa står i framtiden inför en åldrande och minskande arbetskraft.

Men effekten på arbetskraften styrs inte enbart av demografiska faktorer. Effekten kan i hög grad påverkas av åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen bland alla i arbetsför ålder i allmänhet och bland kvinnor och äldre arbetstagare i synnerhet<sup>16</sup>. Åldrandet förstärker alltså betydelsen av allmänna insatser för att öka arbetskraftsdeltagandet i Europa. När det gäller förvärvsfrekvensen hos kvinnor är det ännu tydligare hur viktigt det är med en politik som syftar till att främja jämställdhet i arbetslivet och förbättra möjligheterna att förena arbete och familjeliv.

När det gäller äldre arbetstagare visar åldrandet på behovet av att **ändra nuvarande sätt att hantera åldrandet** på arbetsplatserna och på arbetsmarknaden. Då utbudet av unga eller något äldre arbetstagare avtar, kommer utsikterna på arbetsmarknaden att förbättras betydligt för äldre arbetstagare som länge varit en värdefull men outnyttjad resurs. Det är viktigt att

---

<sup>14</sup> Europeiska unionens råd (2001), "De offentliga finansernas bidrag till tillväxt och sysselsättning: krav på ökad kvalitet och hållbarhet", rapport från kommissionen och Ekofinrådet till Europeiska rådet (Stockholm den 23-24 mars 2001), 6997/01.

<sup>15</sup> Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Stockholm den 23-24 mars 2001, punkt 7, sista meningen.

<sup>16</sup> Till följd av olika strategier och metoder som lett till förtidspensioneringar är den nuvarande sysselsättningsgraden i Europa bland äldre arbetstagare (55-64) lägre än hälften av sysselsättningen i den aktivaste åldersgruppen (25-49) och betydligt lägre än motsvarande siffror i Förenta staterna och Japan.

införa strategier och metoder som ger äldre arbetstagare möjligheter och motivation att fullt ut utnyttja dessa nya chanser.

Ett antal förändringar är viktiga. För det första att behålla arbetskapaciteten och anställbarheten hos äldre arbetstagare, både kvinnor och män, genom åtgärder som utbildning, bättre arbetsmiljö, anpassning av arbetsplatsen och utformning av arbetsuppgifter, införande av teknik som underlättar arbetet och nya arbetstidslösningar. För det andra att utvidga den aktiva sysselsättningspolitiken till att även omfatta äldre arbetstagare. Man bör undersöka möjligheterna att skapa arbetstillfällen för äldre arbetstagare och höja förvärvsfrekvensen genom att återvända till arbetslivet och stanna kvar där. Det skulle leda till högre faktisk pensionsålder för både kvinnor och män och på så vis hindra att de negativa följderna av åldrandet bland arbetskraften förvärras genom nuvarande system som har lett till förtidspensionering. Främjande av en sådan aktiv politik för sysselsättning bland äldre arbetstagare ingår som en central del i den europeiska sysselsättningsstrategin. Det är även en väsentlig förutsättning för att man skall kunna uppnå EU:s mål om full sysselsättning.

I enlighet med EU:s mål för sysselsättningen<sup>17</sup> som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Stockholm har medlemsstaterna uppmanats att ställa nationella mål för sysselsättningen för att fokusera nationella strategier på att främja ett ökat deltagande på arbetsmarknaden, inbegripet för äldre arbetstagare. Strategierna bör fastställa de åtgärder som krävs för att öka kvaliteten i arbetet och sålunda göra det mer attraktivt, korrigera balansen på de ekonomiska incitamenten för arbete, särskilt nettoeffekten av skatte- och förmånssystem, ta itu med könsklyftor i fråga om lön och tillträde till arbetsmarknaden genom att främja delaktigheten för personer - i synnerhet kvinnor - med omsorgsansvar i hemmet, granska åtgärder för att minska antalet elever som avbryter sin skolgång, och sist men inte minst att utarbeta ett gemensamt initiativ mellan regering och arbetsmarknadens parter för att få arbetstagare att stanna kvar i arbetslivet längre genom att inrikta sig på att tillhandahålla företagsutbildning i syfte att främja arbetstagarnas anpassningsförmåga och långsiktiga anställbarhet och på att förbättra kvaliteten i arbetet. Ett sådant initiativ måste grunda sig på insikten om att dessa ansträngningar är av ett större intresse och till fördel för samhället i sin helhet och att det således kan krävas en omfördelning av de offentliga medlen till förmån för detta område. I den europeiska sysselsättningsstrategin ser man alltså äldre arbetstagare i allt högre grad som en betydelsefull resurs i arbetskraften i framtiden och de bidrar på ett väsentligt sätt till en hållbar utveckling av ett åldrande Europa.

Instrument som syftar till förändra de negativa attityderna gentemot äldre arbetstagare har vidare säkerställts genom ny europeisk lagstiftning. I november 2000 antog rådet ett direktiv som förbjuder diskriminering i arbetslivet<sup>18</sup>, däribland diskriminering på grund av ålder, som en del av unionens strategi för dessa frågor vilken grundar sig på rättigheter. Rådet enades också om ett handlingsprogram som kommer att inrikta sig på alla typer av diskriminering, även den som riktas mot äldre personer<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Sysselsättningsmålen för 2010 fastställdes till 70 % i allmänhet, 60 % för kvinnor och 50 % för äldre arbetstagare.

<sup>18</sup> Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (27.11.2000).

<sup>19</sup> Rådets beslut 2000/750/EG om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001-2006) (27.11.2000). Ett annat bidrag som grundar sig på rättigheter är upprättandet av Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter där förbud mot diskriminering utvidgas till att även omfatta diskriminering på grund av ålder och där man bekräftar att "unionen erkänner och respekterar rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet" (artikel 25).



### 3.2.3. Att säkerställa tillräckliga, hållbara och lämpliga pensioner

En allt äldre befolkning skapar en avsevärd belastning vad gäller pensioner. Trots betydande skillnader i utformningen av pensionssystemen i olika delar av Europa, har medlemsstaterna insett att ett djupare samarbete när det gäller gemensamma problem behövs inom pensionspolitiken. Vid Europeiska rådets möte i Göteborg godkände medlemsstaterna tre allmänna principer för att säkra pensionssystemens sociala och ekonomiska hållbarhet: Att värna om systemens kapacitet att uppfylla sina sociala mål, att bibehålla deras ekonomiska stabilitet och att anpassa dem efter föränderliga behov i samhället. Vid Europeiska rådets möte i Laeken enades man om en uppsättning gemensamma mål som skall styra de politiska satsningarna. Syftet med samordning på EU-nivå är att hjälpa medlemsstaterna att utveckla nationella strategier för att uppnå dessa mål, nämligen att säkra tillräckliga pensioner som är finansiellt stabila och som kan anpassas efter föränderliga förhållanden.<sup>20</sup>

På EU-nivå behandlas utmaningarna i pensionssystemen både i samband med samordningen av den ekonomiska politiken och inom ramen för den nyligen inledda öppna samordningsmetoden<sup>21</sup> för pensioner. Utöver det tas de även indirekt upp i sysselsättningsprocessen både i den meningen att ett bättre sysselsättningsläge förbättrar inkomstbasen och att trycket på pensionssystemen lättar om människor arbetar högre upp i åren.

Enligt målen, som fullt ut medger pensionssystemens olika utformning, skall medlemsstaternas strategier syfta till att säkra lämpliga bestämmelser, särskilt att säkerställa att äldre kvinnor och män inte riskerar att utsättas för fattigdom och främja bland annat rättvisa mellan generationerna.

Pensionsreformer tas också upp när det gäller att verka för en övergripande sysselsättningsfrämjande politik. Pensionssystem och beskattningsstrukturer bör innehålla sunda incitament för att locka arbetstagare att arbeta ända fram till pensionsåldern, och de ska inte heller bestraffa dem som vill fortsätta att arbeta därefter. Pensionerna bör dessutom ändras så att de omfattar människor som har udda arbeten och underlättar flexibilitet och rörlighet på arbetsmarknaderna. Framför allt bör pensionerna vara likvärdiga incitament för män och kvinnor och könsskillnader som bygger på gammalmodiga uppfattningar om mannen som familjens enda eller huvudsakliga försörjare i familjen bör utjämnas.

Medlemsstaterna enades även om att deras strategier bör syfta till att skapa öppnare pensionssystem och utarbeta tillförlitlig och lättförståelig information om de långsiktiga utsikterna för en sannolik utveckling av förmåner och avgifter, så att medborgarna fortsätter att ha förtroende för dem.

---

<sup>20</sup> Den process som ledde fram till överenskommelsen i Laeken om ett samarbete i fråga om tillräckliga och stabila pensioner inom EU stöddes av två meddelanden: "Den framtida utvecklingen av den sociala tryggheten på lång sikt: Trygga och stabila pensioner" (KOM(2000) 622), "Att stödja nationella strategier för trygga och stabila pensioner genom ett integrerat förhållningssätt" (KOM(2001) 362), och en rapport inför Europeiska rådets möte i Göteborg "Tillräckliga och stabila pensioner: En rapport från kommittén för socialt skydd om den framtida utvecklingen av det sociala skyddet" (juni 2001).

<sup>21</sup> Denna nya form av EU-samarbete kallades för den "öppna samordningsmetoden" vid Europeiska rådets möte i Lissabon och definierades som ett sätt att sprida bästa metoder och uppnå större konvergens mot EU:s mål och hjälpa medlemsstaterna att gradvis utveckla sina egna politiska strategier enligt dessa mål. Metoden går ut på att fastställa allmänna, gemensamma mål, enas om realistiska målsättningar och förvandla dem till nationell politik genom nationella handlingsplaner och slutligen, som del av en ömsesidig läroprocess, regelbunden övervaka utvecklingen utgående från gemensamt överenskomna och fastställda indikatorer.

Slutligen ansåg medlemsstaterna att det är viktigt att främja bredast möjliga enighet om pensionspolitik och pensionsreformer, och att förbättra metoderna för effektiv övervakning av pensionsreformer och pensionspolitik.

### *3.2.4. Att säkerställa tillgång till hälso- och sjukvård och långtidsvård av hög kvalitet samtidigt som tjänsternas finansiella hållbarhet garanteras*

Mot bakgrund av den allt längre medellivslängden och den stigande andelen äldre i befolkningen, är den centrala utmaningen att säkerställa att den framtida politiken för hälso- och sjukvård och långtidsvård kommer att ge alla full tillgång till tjänster av hög kvalitet samtidigt som tjänsternas finansiella hållbarhet garanteras. Politiken bör syfta till att säkra tillräckliga och kostnadseffektiva insatser som svarar mot kvinnors och mäns behov oavsett ålder. Skillnader mellan könen beträffande medellivslängd och traditionella mönster i fråga om vårdutbud gör att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt könsaspekter i detta avseende.

Att förbereda för ett hälsosamt åldrande börjar med folkhälsopolitik och åtgärder som stöder välbefinnande under hela livet. Främjandet av ett politiskt klimat som förbättrar det sociala deltagandet, vården, självförverkligandet och värdigheten för äldre människor bidrar till ett hälsosamt åldrande för kvinnor och män, likaså främjandet av metoder för ett aktivt åldrande. För att möta det växande behovet av hälso- och sjukvårdstjänster, som hör samman med den betydande ökningen av personer över 80 år, krävs kostnadseffektiva sätt att stödja det informella vårdutbudet och utöka det formella hälso- och sjukvårdsutbudet samt framsteg i fråga om hjälpmedel och hjälpmedelsteknik. Ansträngningar på dessa områden måste följa de rättvisepprinciper som är förbundna med den europeiska sociala modellen (lika tillgång till hälso- och sjukvård av god kvalitet).

Samarbetet inom EU i dessa frågor börjar inom ramen för EU:s arbete rörande socialt skydd<sup>22</sup> och offentliga finanser. Femte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling (1998-2002) bidrar till att främja forskning som förbättrar äldre människors livskvalitet, självständighet och sociala integration (med särskild betoning på ett hälsosamt åldrande genom hela livet och välbefinnande i ålderdomen) och som förbättrar kvaliteten, effektiviteten och användarvänligheten med avseende på vård- och omsorgsutbudet.

## **4. ÅLDRADET I VÄRLDEN**

Under 2000-talet kommer fler och fler länder, bl.a. i tredje världen, att uppleva konsekvenserna av betydande åldrandeprocesser. Faktum är att många utvecklingsländer för närvarande befinner sig i inledningsskedet när det gäller anpassningen till förändringarna i befolkningens åldersstruktur.

De politiska åtgärder som vidtas och kommer att vidtas, kommer med all sannolikhet att skilja sig mellan länderna. Det faktiska läget beträffande åldrandet är beroende av de socioekonomiska och kulturella förhållanden som människorna lever under. Dessa aspekter spelar också en avgörande roll för hur länder utvecklar sina främsta åtgärder för att anta de utmaningar som åldrandet innebär. Trots sådana skillnader kan länderna både lära och dra nytta av varandras erfarenheter. För att kunna utnyttja denna möjlighet måste de

---

<sup>22</sup> Efter en begäran från Europeiska rådet i Göteborg har nya överläggningar inletts genom antagandet av meddelandet "Hälso- och sjukvårdens och äldreomsorgens framtid: att garantera tillgänglighet, kvalitet och finansiell hållbarhet" (KOM(2001) 723).

internationella mekanismer förstärkas som kan prägla den allmänna politiken runt om i världen på bästa sätt.

Tre viktiga utmaningar i samband med åldrandet kommer att kräva särskild uppmärksamhet. För det första att säkra *tillräcklig arbetskraft* som kan försörja den allt större antalet pensionärer. Det skulle bland annat innebära att man skapar villkor som ger människor möjlighet att förbli ekonomiskt aktiva så länge de klarar av det. För det andra att styra de ekonomiska *konsekvenserna för den offentliga sektorns finanser och ekonomin i allmänhet*, däribland särskilda risker för skattestabilitet och total ekonomisk hållbarhet. För det tredje, att ta itu med frågan om *fattigdom i ålderdomen*, som utgör ett stort problem i många länder i världen där många äldre, i synnerhet kvinnor, inte har tillräcklig grundinkomst, hälso- och sjukvård eller social trygghet.

Även om åldrandet får olika uttrycksformer i olika delar av världen, förekommer det stora skillnader mellan könen överallt i världen. Surinamresolutionen om äldre kvinnors situation som antogs av FN:s generalförsamlings 56:e session bidrar på ett positivt sätt till större hänsyn för könsrollsaspekten i åldrandefrågor.

Politiska åtgärder är först och främst varje stats eget ansvar. Men det är synnerligen viktigt med samarbetet i FN för att man skall kunna dela med sig av sina erfarenheter och uppmuntra bästa metoder överallt i världen, samtidigt som hänsyn tas till de olika nationella förhållandena.

#### **4.1. Viktiga frågor i samband med det internationella handlingsprogrammet för åldrandefrågor**

Europeiska kommissionen ger FN sitt stöd för utveckling av en global ram för åtgärder om åldrandet. En långsiktig, världsomfattande strategi måste ge en vision om vad som skall uppnås inom ett tidsperspektiv som är överkomligt för både världens medborgare och regeringar. Mot bakgrund av de tillförlitliga demografiska prognoser vi har idag, finns det goda argument för att fastställa tidsperspektivet till 20 år (dvs. 2002-2022).

Inriktningen bör återspegla det slags socioekonomiska struktur som gör det möjligt för människor runt om i världen att i takt med att de åldras fortsätta vara delaktiga i att skapa ett samhälle för alla. Det krävs en helhetssyn på åldrandet, eftersom den måste vara livslång och samhällsomfattande.

Europeiska kommissionen anser att programmet bör bestå av specifika mål, visa vilka resultat som krävs för att uppnå målen och redogöra för vilka åtgärder som krävs för att åstadkomma dessa resultat. Vidare måste det fastställa ett antal indikatorer som gör det möjligt att övervaka och bedöma de framsteg som görs.

Det internationella handlingsprogrammet bör ta hänsyn till nivåskillnaderna i fråga om social, ekonomisk och politisk utveckling mellan länderna, vilka kan påverka möjligheten att anta utmaningen när det gäller åldrandefrågor. Följaktligen kan det vara meningsfullt att skilja mellan mål som kan tillämpas på alla länder och mål som kan vara specifika för vissa regioner i världen. Likaså bör skillnaderna återspeglas i redogörelsen för lämpliga åtgärder och ansvariga aktörer.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår kommissionen att följande frågor förtjänar särskild uppmärksamhet:

- Europeiska kommissionen delar Förenta nationernas uppfattning om att det kommer att vara nödvändigt med en större global medvetenhet för att anta de framtida utmaningar som samhället ställs inför vad gäller åldrandeprocessen. Den måste behandlas inom den större processen för utveckling i världen. Internationellt samarbete kan förbättra ländernas förmåga att anta dessa utmaningar. Redan nu måste man utarbeta strategier som tar hänsyn till de framtida utmaningarna när det gäller åldrandet.
- Eftersom villkoren och möjligheterna för dagens äldre är en viktig angelägenhet, bör en god anpassning till en åldrande befolkning ses som en process som omfattar hela livscykeln och människor i alla åldrar. Alla generationer måste bidra till lösningar och finna sätt att anpassa sig. Ett bättre sätt att gripa sig an en åldrande befolkning är dessutom att ta hänsyn till de olika områden som påverkar livskvaliteten i utformningen av politiken.
- Lämpliga åtgärder i samband med åldrandefrågor är att främja ett samhälle för alla åldrar och att uppmuntra åldersintegrering på alla områden i det ekonomiska och sociala livet. Man bör utreda i vilken utsträckning de befintliga åtgärderna främjar strategier för ålderssegregering eller åldersintegrering.
- Det långsiktiga målet för den nationella politiken bör vara att säkerställa att den ökade livslängden åtföljs av god hälsa och välbefinnande. Ett hälsosamt långt liv förutsätter en livslång process där möjligheterna till ekonomiskt, fysiskt, socialt och mentalt välbefinnande är så goda som möjligt. Det krävs också en livslång strategi för hälsa och en ny jämvikt med hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder för att kunna hantera utmaningen med ett åldrande samhälle.
- Utbildning från tidig ålder för att främja medvetenheten om de mångfasetterade aspekterna av ett långt liv är en nödvändig och kostnadseffektiv åtgärd för att stärka hälsosamma livsstilar och minska invaliditet i ålderdomen. Även om det är regeringarnas ansvar att skapa stödjande miljöer för att främja hälsa och välbefinnande i ålderdomen, är de enskilda individerna själva ansvariga för en hälsosam livsstil.
- Beroende och invaliditet är en viktig fråga i samband med ålderdom. Detta är i hög grad beroende av sammanhanget. Länderna bör i sina prioriteringar inbegripa behovet av att upprätthålla livskvalitet och social integration för äldre människor, särskilt för de "allra äldsta". Definitionen av denna grupp kan variera mellan länderna. Säkra och anpassade bostäder, transporter och kommunikationssystem är särskilt viktiga faktorer för äldre människors välbefinnande. För att undvika att äldre människor försvagas och råkar ut för smärtsamma skador är det viktigt att minimera farorna i den fysiska miljön.
- Familje- och hushållsstrukturerna genomgår stora förändringar i många länder. Familjerna och hushållen verkar i allt mindre utsträckning ha möjlighet att klara av allt omsorgsansvar och att själva tillhandahålla det stöd som beroende och svaga familjemedlemmar kräver. Därför måste kanske strukturer för formellt hälso- och sjukvårdsutbud upprättas. Nuvarande generationer av äldre människor spelar en betydande roll när det gäller omsorg och tillhandahåller viktigt ekonomiskt stöd för yngre generationer. Det är viktigt att notera att kvinnor, oberoende av generation, bär den tyngsta bördan när det gäller omsorg.
- Överväganden om livets slutskede bör ges utrymme i debatten om en åldrande befolkning. I enlighet med FN:s principer för äldre personer bör alla människor ha rätt till ett livsslut som är så värdigt som möjligt med respekt för deras kulturella värderingar. Politiken måste

sträva efter att göra det möjligt för människor att dö i en miljö där omvårdnaden sätts främst och ges med tillräckligt professionellt stöd, men också där hög prioritet ges åt det sociala samspelet med patienten och dennes släktingar.

- Det finns ett behov av att utveckla en bättre informationsbas för den allmänna politiken inom området för åldrande. Den genomgående tendensen med en åldrande befolkning under mycket varierande förhållanden skapar ett behov av internationellt samarbete och förenade ansträngningar för att tillhandahålla en effektiv kunskapsbas och analytiska ramar för det antal utmaningar man står inför. Det behövs grundläggande information om tendenser och skillnader mellan dessa tendenser, i fråga om dödlighet, sjuklighet, migration samt den socioekonomiska situationen för äldre människor som är förknippad med skillnaderna beträffande kön, region och land. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt samarbete mellan länderna i fråga om standardisering och jämförbarhet av instrument och vetenskapliga metoder.

## **5. SLUTSATSER**

Kommissionen håller med om att den andra Världskonferensen om åldrandefrågor utgör en möjlighet att anpassa gemensamma åtgärder till de utmaningar som åldrandet utgör på global nivå och stöder FN:s ansträngningar som syftar till att utarbeta ett globalt handlingsprogram. Den globala handlingsplanen bör omfatta resultat och åtaganden från toppmötet om social utveckling i Köpenhamn 1995 och från senare FN-konferenser om kvinnor och överförbara sjukdomar.

Mot denna bakgrund uttrycker kommissionen sin vilja att utbyta erfarenheter med länder i andra delar av världen, särskilt med utvecklingsländerna, i sökandet efter lösningar på de problem som åldrandet medför, och uppmanar alla FN:s medlemsstater att tänka över de politiska idéer, innovativa samarbetsformer och politiska framsteg som gjorts inom Europeiska unionen.

## **BILAGA**

Tillräckliga och stabila pensioner: En rapport från kommittén för socialt skydd till Europeiska rådets möte i Göteborg om den framtida utvecklingen av det sociala skyddet (juni 2001)

"Ageing and fiscal studies in the European Union", artikel i publikationen Welfare State in Europe: Challenges and reforms, Reports and Studies, nr 4, 1997, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för ekonomi och finans

Ageing and pension expenditure prospects in the Western World, European Economy, Reports & studies, nr 3, 1996

"Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ECFIN/655/01 –EN final

Europeiska unionens råd (2001), "De offentliga finansernas bidrag till tillväxt och sysselsättning: krav på ökad kvalitet och hållbarhet", rapport från kommissionen och Ekofinrådet till Europeiska rådet (Stockholm den 23-24 mars 2001), 6997/01

Europeiska unionens råd (2001), "Pensionernas kvalitet och hållbarhet - Gemensam rapport om mål och arbetsmetoder på pensionsområdet" 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Europeiska kommissionen: Employment in Europe 1999

Europeiska kommissionen: The demographic situation in the European Union 1995 & 1997

Europeiska kommissionen: The Social Protection Report 1995 & 1997

Europeiska kommissionen: "Mot ett Europa för alla åldrar", KOM(99) 221 slutlig, maj 1999

Europeiska kommissionen: "En samordnad strategi för att modernisera social trygghet" KOM(99) 347 slutlig, juli 1999

Europeiska kommissionen: "De offentliga finansernas bidrag till tillväxt och sysselsättning: krav på ökad kvalitet och hållbarhet", KOM(2000) 846

Europeiska kommissionen: "Den framtida utvecklingen av den sociala tryggheten på lång sikt: Trygga och stabila pensioner", KOM(2000) 622

Europeiska kommissionen: "Att stödja nationella strategier för trygga och stabila pensioner genom ett integrerat förhållningssätt", KOM(2001) 362

Europeiska observationsorganet för sysselsättning, Trends, nr 33, 1999

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Lissabon, 23-24 mars 2000

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Nice, 7-9 december 2000

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Stockholm, 23-24 mars 2001

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Göteborg, 15-16 juni 2001

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Laeken, 14-15 december 2001

Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options”, artikel i publikationen The EU Economy: 2001 Review, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för ekonomi och finans

“The long-term economic and budgetary implications of ageing populations”, artikel i publikationen The EU Economy: 1999 Review, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för ekonomi och finans

“The sustainability of public finances in EMU”, artikel i publikationen Public Finances in EMU – 2001.Reports and Studies No. 3, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för ekonomi och finans