



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.3.2005
KOM(2005) 94 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Grönbok ”Befolkningsförändringar och nya solidariska band mellan generationerna”

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Grönbok ”Befolkningsförändringar och nya solidariska band mellan generationerna”

Befolkningsförändringarna i dagens Europa är mer genomgripande och har allvarligare konsekvenser än någonsin tidigare. Under 2003 var den naturliga folkökningen i Europa inte större än 0,04 %. I de nya medlemsstaterna, med undantag för Cypern och Malta, t.o.m. minskade befolkningen. I många länder är nu invandringen avgörande för befolkningstillväxten. Fruktsamhetstalen ligger överallt under reproduktionsnivån (ungefär 2,1 barn per kvinna). I många medlemsstater har denna siffra t.o.m. sjunkit till mindre än 1,5 barn per kvinna.

I Europa föds dock inte så många barn som familjerna skulle vilja. Detta beror på många sorters svårigheter som påverkar de enskildas beslut, bl.a. den alltmer svårlösta bostadsfrågan.

Men det är också ett tecken på att familjerna, som varierar i uppbyggnad men som förblir en mycket viktig byggsten i det europeiska samhället, inte har sådana levnadsvillkor som uppmuntrar dem till att skaffa fler barn. Om Europa vill göra något åt de minskande befolkningstalen måste familjerna i större utsträckning uppmuntras med hjälp av politiska åtgärder som gör det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv. Dessutom har familjerna fortfarande en mycket viktig funktion att fylla när det gäller solidariteten mellan generationer. Därför måste EU skaffa mer kunskap om familjernas situation i de olika medlemsstaterna, bl.a. i fråga om sysselsättning och inkomster för ensamstående föräldrar, bostäder, sociala förmåner och äldreomsorg.

Siffrorna talar sitt tydliga språk: befolkningen i EU lär endast öka något fram till år 2025, tack vare invandringen. Sedan kommer befolkningen att börja minska¹: 458 miljoner invånare år 2005, 469,5 miljoner år 2025 (en ökning med 2 %), och sedan en minskning till 468,7 miljoner år 2030. Men i 55 av de 211 regioner som finns i EU-15 har befolkningen redan sjunkit under andra halvan av 1990-talet. Samma sak gäller i de flesta regionerna i de nya medlemsstaterna (närmare bestämt i 35 regioner av 55 totalt), till följd av naturlig folkminskning och nettoutvandring².

Denna minskning är ännu snabbare och mer omfattande om man endast ser till befolkningen i arbetsför ålder (mellan 15 och 64 år): mellan 2005 och 2030 förmodas denna grupp minska med 20,8 miljoner personer.

I rapporten från den högnivågrupp som leddes av Wim Kok underströks att denna demografiska utmaning är avgörande för ”Lissabonstrategin”. Åldrandet kan minska BNP:s årliga ”potentiella tillväxt” i EU från mellan 2 % och 2,25 % idag till 1,25 % år 2040. Dessutom påverkas företagargandan och initiativförmågan i samhället.

För att ta itu med denna utmaning måste vi snabbt och bestämt genomföra Lissabonstrategin, med tonvikt på de politiska åtgärder som inriktas på en större andel sysselsatta – särskilt för vissa befolkningsgrupper som kvinnor, unga och äldre – innovation och ökad produktivitet.

Moderniseringen av de sociala trygghetssystemen, bl.a. pensionssystemen, måste också fortsätta. Syftet är att garantera systemens finansiella och sociala hållbarhet, så att de kan hantera åldrandets konsekvenser.

¹ Grundscenariot för Eurostats befolkningsprognoser, preliminära resultat – december 2004.

² NUTS 2-regioner. Källa: Tredje sammanhållningsrapporten, februari 2004.

Sedan flera år tillbaka har EU utvecklat politiska åtgärder³ som ska bidra till att man föregriper förändringarna på ett bättre sätt⁴. De initiativ som tagits på senare tid, t.ex. *grönboken om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU*, bidrar till att föra debatten framåt.

Befolkningsförändringarna beror på följande tre tendenser:

- **Fortsatt ökad livslängd.** Det är resultatet av de betydande framsteg i fråga om hälsa och livskvalitet som kommer EU:s befolkning till godo: människor lever allt längre vid god hälsa. Dessa framsteg förmodas fortsätta, och leda till en minskning av skillnaden i medellivslängd mellan kvinnor och män. I dag kan en familj bestå av fyra generationer, men dessa personer är mer rörliga och lever inte längre alltid tillsammans som förr i tiden.
- Ökningen av antalet personer **över 60 år** kommer att fortsätta fram till ungefär år 2030, i och med att de stora barnkullarna födda på 1940-talet blir ”yngre äldre”.
- **De låga födelsetalen håller i sig.** Fyrtioalsterna födde färre barn än föregående generationer. Det finns många orsaker till de här låga födelsetalen: svårigheterna att hitta ett arbete, bostadsbrist och bostadspriser, att föräldrarna skaffar sig sitt första barn allt senare i livet, olika beslut i fråga om studier, arbete och familjeliv. Nästan överallt ligger fruktsamhetstalen under reproduktionsnivån. I vissa länder i södra och östra Europa ligger de t.o.m. under 1,3 barn per kvinna.

Samhällets struktur förändras också betydligt. Familjestrukturen förändras. Det finns fler ”äldre arbetsföra” (55-64 år), ”yngre äldre” (65-79 år) och ”äldre äldre” (över 80 år). Samtidigt minskar antalet barn och ungdomar och antalet vuxna i arbetsför ålder. Övergången mellan olika åldrar i livet har också blivit mer komplicerad. Det gäller särskilt de unga, som tar vissa steg i livet allt senare (slutförda studier, första jobbet, första barnet).

Både i europeisk och i nationell politik måste man ta hänsyn till dessa befolkningsförändringar. Det är målet för den förberedande åtgärd som antogs av Europaparlamentet 2004⁵: syftet är att på ett bättre sätt ta hänsyn till effekterna av befolkningsförändringarna inom alla berörda politikområden.

I allt fler medlemsstater har den här anpassningen redan blivit en prioriterad politisk fråga. För att kompensera den minskning av den arbetsföra befolkningen som kan förutses vill EU arbeta för att allt fler kommer ut på arbetsmarknaden, bl.a. bland kvinnor och äldre arbetsföra, uppmuntra investeringar i ”mänskligt kapital”, öka produktiviteten genom ekonomiska reformer och satsa på forskning och innovation. Nya ansträngningar måste dock göras för att göra det lättare för ungdomar att etablera sig i arbetslivet och för att stödja dem i deras yrkesbanor som inte längre är ”raka” eftersom man växlar mellan arbete, studier, arbetslöshet, omskolning och uppdatering av kunskaper.

I samband med EU:s nya sociala agenda måste debatten fördjupas, samtidigt som man tar hänsyn till de befogenheter som finns på olika nivåer. **Många av de frågor som är kopplade till befolkningsförändringarna är medlemsstaternas sak. Även regionala myndigheter och arbetsmarknadens parter kan vara behöriga. Dessa frågor är dock även av gemensamt intresse, och samtliga medlemsstater måste lösa dem så snabbt som möjligt.**

Den sammanlagda demografiska försörjningsbördan⁶ kommer att öka från 49 % år 2005 till 66 % år 2030. Det räcker inte att nå det mål som satts upp i Lissabonstrategin – en sysselsättningsnivå på 70 %

³ Se bilaga 1.

⁴ Mot ett Europa för alla åldrar - KOM(1999) 221, 25.5.1999; Europas reaktion på åldrandet i världen - KOM(2002) 143, 18.3.2002.

⁵ Budgetpost 20 04 01 - EUT L 53, vol. II, 23.2.2004, sid. 1281.

– för att kompensera den förväntade minskningen av befolkningen i arbetsför ålder, utan målet måste överträffas. Allt fler måste arbeta, och pensionsåldern måste fortsätta att höjas. Man måste också göra utvärderingar och diskutera hur man kan kompensera de mest negativa följderna av denna utveckling.

Anser du att det är relevant att inleda en debatt på EU-nivå om befolkningsutvecklingen och hur dess effekter ska hanteras?

Om ja, vilka mål bör denna debatt ha? Vilka politikområden anser du berörs?

1. BEFOLKNINGSUTMANINGAR I EU

De tre orsakerna till åldrandet återfinns i hela Europa. Situationerna varierar dock betydligt. De kan sammanfattas på följande sätt⁷:

- **EU har ingen "befolkningsmotor" längre.** De medlemsstater vars befolkning inte kommer att minska före 2050 väger lätt i vågskålen. Bland de fem medlemsstater som har störst befolkning är det bara den brittiska och den franska befolkningen som kommer att öka mellan 2005 och 2050 (med 8 % respektive 9,6 %)⁸. I en del länder kommer befolkningsminskningen att börja före 2015, och i vissa fall kommer den att vara större än 10 % eller 15 % år 2050.
- I många länder har **invandringen** på senare tid i viss mån kompenserat underskotten i födelsetalen.
- Om man ser på situationen i **kandidatländerna** framgår de demografiska kontrasterna ännu tydligare. Prognoserna för Bulgarien och Rumänien tyder på en negativ utveckling (en minskning med 21 % respektive 11 % t.o.m. år 2030), liksom FN:s prognoser för Kroatien (en minskning på 19 %). I motsats till detta kommer Turkiets befolkning att öka med mer än 19 miljoner mellan 2005 och 2030 (en ökning med 25 %).

<i>Eurostats grundscenario för EU-25 (inom parentes: i tusental)</i>	<i>2005-2050</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2030</i>	<i>2030-2050</i>
Sammanlagd befolkning	-2,1 % (-9 642)	+1,2 % (+5 444)	+1,1 % (+4 980)	-4,3 % (-20 066)
Barn (0-14)	-19,4 % (-14 415)	-3,2 % (-2 391)	-8,9 % (-6 411)	-8,6 % (-5 612)
Ungdomar (15-24)	-25,0 % (-14 441)	-4,3 % (-2 488)	-12,3 % (-6 815)	-10,6 % (-5 139)
Unga vuxna (25-39)	-25,8 % (-25 683)	-4,1 % (-4 037)	-16,0 % (-15 271)	-8,0 % (-6 375)
Vuxna (40-54)	-19,5 % (-19 125)	+4,2 % (+4 170)	-10,0 % (-10 267)	-14,1 % (-13 027)
Äldre arbetsföra (55-64)	+8,7 % (+4 538)	+9,6 % (+5 024)	+15,5 % (+8 832)	-14,1 % (-9 318)
Yngre äldre (65-79)	+44,1 % (+25 458)	+3,4 % (+1 938)	+37,4 % (+22 301)	+1,5 % (+1 219)
Äldre äldre (80+)	+180,5 % (+34 026)	+17,1 % (+3 229)	+57,1 % (+12 610)	+52,4 % (18 187)

De här tendenserna ska sättas in i ett större sammanhang: befolkningen i världens alla regioner kommer att åldras under det här århundradet. I USA, vår viktigaste partner, kommer befolkningen att öka med 25,6 % mellan 2000 och 2025⁹. I Kina kommer åldrandet att ske snabbt, med en minskning av befolkningen fr.o.m. 2025. EU:s "grannar" i Afrika och Mellanöstern kommer däremot att känna av

⁶ Förhållandet mellan å ena sidan befolkningen mellan 0 och 14 år och befolkningen över 65 år, och å andra sidan befolkningen mellan 15 och 64 år.

⁷ Se bilaga 2.

⁸ I Spanien beräknas befolkningen öka med 5,7 % mellan 2005 och 2030, men minska med 0,8 % mellan 2005 och 2050.

⁹ FN:s prognoser, 2002.

åldrandet mycket senare. Befolkningen där är mycket yngre, med en genomsnittsålder på 20 år eller lägre, vilket ska jämföras med över 35 år i Europa.

1.1 Låga födelsetal – en utmaning

I det här sammanhanget framstår låga födelsetal som en utmaning för de politiska beslutsfattarna. Historiskt sett finns inga exempel på ”tillväxt utan vaggor”. Att öka produktiviteten, bl.a. genom livslångt lärande, och höja sysselsättningsnivån, bl.a. genom att skapa en verklig europeisk arbetsmarknad och öka arbetstagarnas rörlighet, är två mycket viktiga sätt att ta itu med problemet. Det finns två andra lösningar: födelsetalen och invandringen.

I EU är fruktsamhetstalen för låga för att uppnå reproduktionsnivån. I flera undersökningar påvisas en skillnad mellan hur många barn EU:s invånare vill ha och hur många de faktiskt har¹⁰: 2,3 respektive 1,5 barn. Detta innebär att fruktsamhetstalen skulle kunna öka om man skapade förutsättningar för föräldrar att skaffa så många barn som de vill ha, även om den önskade familjens storlek varierar betydligt mellan olika medlemsstater.

Olika svårigheter påverkar den enskilda personens beslut: sent eller osäkert tillträde till arbetsmarknaden, dyra bostäder och brist på incitament till barnafödande (barnbidrag, föräldraledighet, barntillsyn, lika löner). Sådana incitament kan påverka födelsetalen positivt, samtidigt som andelen sysselsatta ökar, vilket kunnat konstateras i vissa länder. 84 % av de män som deltog i Eurobarometerundersökningen 2004 hade dock inte tagit någon föräldraledighet eller avsåg inte att göra det, trots att de visste att de hade rätt till det.

Sedan många år tillbaka har EU gjort betydande insatser för jämställdheten. Dessutom har man arbetat med att samordna den nationella politiken för socialt skydd.

På vilket sätt kan bättre möjligheter att förena arbete och privatliv bidra till att lösa de problem som uppstår genom befolkningens åldrande?

Hur kan man främja en jämnare fördelning av ansvaret för hushåll och familj mellan kvinnor och män?

Bör man koppla vissa förmåner (t.ex. ledighet) till en lika fördelning mellan könen? Hur kan man ge rimliga inkomster till föräldrarna när båda tar föräldraledigt?

På vilket sätt kan man stimulera utbudet av barntillsyn (daghem, lekskolor osv.) och av äldreomsorg, både genom myndigheter och företag?

Hur kan man underlätta för föräldrar, särskilt unga föräldrar, att få ett arbete, att uppfylla deras yrkesmässiga behov och att skaffa så många barn som de vill ha?

1.2. Invandringen - ett möjligt bidrag

Invandring från länder utanför EU skulle kunna bidra till att kompensera befolkningsminskningen fram till 2025, även om den inte ensam kan lösa alla problem som uppstår i och med befolkningens åldrande, och inte heller kan ersätta ekonomiska reformer. Som påpekades i kommissionens nyligen publicerade grönbok¹¹ kan en ökad invandring bli allt viktigare för att tillgodose behovet av arbetskraft och säkra välförhållandet i EU. När man ser på befolkningssituationen i EU och EU:s geografiska placering är det klart att denna arbetskraftsinvandring också till stor del kommer att innebära att människor

¹⁰ Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union, maj 2004.

¹¹ KOM(2004) 811, 11.1.2005.

invandrar för stadigvarande bosättning. Detta ställer krav på en effektiv och öppen handläggning av tilldelningen av upphållstillstånd till medborgare i länder utanför EU. Dessutom måste man föra en aktiv politik för integration och lika möjligheter som skapar jämvikt mellan rättigheter och skyldigheter för såväl invandrare som mottagande samhällen¹². Om man beslutar att i större utsträckning lita till invandringen för att kompensera befolkningens åldrande bör detta debatteras nationellt och på EU-nivå, liksom med invandrarnas ursprungsländer.

Vid sitt möte i Tessaloniki i juni 2003 framhöll Europeiska rådet att "EU:s integrationspolitik bör så effektivt som möjligt bidra till de nya demografiska och ekonomiska utmaningar som EU nu står inför". Den grönbok som antogs i januari i år inledde denna debatt.

I vilken mån kan invandringen kompensera vissa negativa följder av befolkningens åldrande?

Vilka politiska åtgärder bör vidtas för att integrera dessa invandrare, och då särskilt ungdomarna?

Hur kan EU:s åtgärder bidra till detta – särskilt lagstiftningen mot diskriminering, strukturfonderna och sysselsättningsstrategin?

2. EN NY SOLIDARITET MELLAN GENERATIONERNA

Befolkningsförändringarna håller på att forma ett nytt samhälle. Förändringarna kommer att ske allt snabbare fr.o.m. 2010: allt färre ungdomar och vuxna, allt fler äldre arbetsföra, pensionärer och mycket gamla människor. Våra samhällen måste hitta nya sätt att ta tillvara den potentiella tillväxt som de unga och de äldre står för. Alla aktörer måste bidra till att bemästra dessa förändringar – man måste utveckla en ny solidaritet mellan generationerna, som grundas på ömsesidigt stöd och överföring av kompetens och erfarenhet. Det EU-initiativ för ungdomar som föreslogs av kommissionen i meddelandet om halvtidsöversynen av Lissabonstrategin bör bidra till detta.

2.1. En bättre integration av de unga

Dagens barn och ungdomar kommer att ta vid efter generationer som varit mycket större än deras egen. De har fått betydligt mer utbildning än föregående generationer. I EU-15 hade år 2003 nästan 28 % av åldersgruppen 25-34 år eftergymnasial utbildning, vilket ska jämföras med bara 16 % i åldersgruppen 55-64 år. Detta innebär att man kan räkna med att de kommer att vara mer produktiva och bättre på att anpassa sig än föregående generationer. Inom EU måste man dock bli medveten om att de unga håller på att bli en knapp resurs som inte tas till vara tillräckligt. I praktiken stöter de unga på integrationssvårigheter enligt följande:

- I december 2004 var 17,9 % i åldersgruppen under 25 år arbetslösa. Motsvarande siffra för personer över 25 år var 7,7 %.
- De unga löper särskilt stor risk att drabbas av fattigdom¹³: detta gäller 19 % av dem mellan 16 och 24 år, jämfört med 12 % i åldersgruppen 25-64 år¹⁴. Denna andel är också högre än för personer över 65 år (17 %).
- De unga diskrimineras ibland på grund av ålder och bristande yrkeserfarenhet, och diskrimineringen ökar ibland pga. andra faktorer som kön och socialt eller etniskt ursprung. Allt detta hindrar deras integrering i arbetslivet och samhället.

¹² Kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning - KOM(2003) 336.

¹³ Dvs. att ha en inkomst under 60 % av medianinkomsten efter transfereringar.

¹⁴ *Joint Report on Social Inclusion*: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.

- De kunskaper som lärs ut i skolan är inte alltid anpassade till kunskapssamhällets behov, och antalet barn som lämnar skolan i förtid är fortfarande alltför högt. År 2002 lämnade ungefär 16,5 % av de unga mellan 18 och 24 år skolan utan att ha slutfört sin utbildning. Det finns säkert många anledningar till detta. Problemet bör kunna minska genom stödåtgärder som riktas till familjerna och deras barn i skollåldern, tillsammans med moderniseringen av utbildningssystemen.
- Dessutom löper även barn risk att drabbas av fattigdom: problemet berör 19 % av de unga under 15 år. Risken är större för de barn som bor hos en ensamstående förälder. En av följderna av detta problem är att barnen lämnar skolan i förtid, vilket på litet längre sikt ytterligare kan öka risken för fattigdom bland ungdomar.

Utbildningssystemet kommer således att ställas inför en viktig utmaning: fortsätta att höja grundutbildningens nivå samtidigt som man erbjuder mer flexibla studievägar. T.ex. skulle ungdomarna kunna växla mer mellan skolundervisning, arbete och lärlingsutbildning, för att kunna möta marknadens behov. De bör också kunna dra större nytta av distansutbildningens möjligheter.

Åldrandet innebär inte att problemen avseende arbetslöshet och integration löses automatiskt. Arbetsmarknadens parter, skolsystemet, offentliga myndigheter och lokala aktörer måste diskutera hur integreringen kan förbättras, och då också ta upp den diskriminering som kan drabba ungdomar.

När det gäller att förebygga långtidsarbetslöshet bland unga, att arbeta för att så många som möjligt ska fullgöra sin skolgång samt att höja grundutbildningens nivå har EU-mål ställts upp. Ute på fältet bidrar strukturfonderna till att uppnå dem.

Hur kan EU:s politik ytterligare bidra till att bekämpa fattigdom bland barn och ensamstående föräldrar, och till att minska risken att unga drabbas av fattigdom och utestängning?

På vilket sätt kan man förbättra kvaliteten på systemen för grundutbildning och vuxenutbildning? Vad kan icke-formell utbildning och frivilligverksamhet bidra med? Hur kan strukturfonderna och olika metoder för en bättre integrering i kunskapssamhället användas för att bidra till detta?

Hur kan man underlätta övergången mellan skola och arbetsliv, liksom arbetskvaliteten för de unga? Vilken roll bör den sociala dialogen ha? Vad kan tillföras genom dialog med det civila samhället, och då särskilt ungdomsorganisationerna?

På vilka områden kan man stärka solidariteten mellan unga och gamla?

2.2. En övergripande syn på "arbetslivscykeln"

Fr.o.m. 2005 kommer åldersgruppen "unga vuxna" (25-39 år) att minska. Denna minskning kommer att bli mycket kraftig fr.o.m. 2010 (16 % minskning mellan 2010 och 2030). Gruppen 40-54 år kommer att börja minska 2010. Samtidigt kommer antalet personer över 55 år att öka med 9,6 % mellan 2005 och 2010, och med 15,5 % mellan 2010 och 2030, varefter den i sin tur kommer att minska kraftigt. Detta innebär att företagen kommer att bli mer beroende av dessa "äldre" arbetstagares erfarenhet och kompetens, samtidigt som de aktivt måste förbereda dem som är yngre än 55 år så att de sedan kan ersätta sina äldre kollegor. Trots vissa framsteg dock ligger dock sysselsättningsgraden bland personer över 55 år – 40,2 % år 2003, dvs. ungefär 20,5 miljoner sysselsatta – långt under EU:s mål, som är en sysselsättningsgrad på 50 %.

Unga arbetstagare kan vilja ha mer tid över för sina barn och sedan arbeta mer senare i livet. Befolkningsförändringarna kan alltså bidra till att arbetet organiseras på ett nytt, mer anpassningsbart och flexibelt sätt. Den tekniska utvecklingen erbjuder möjligheter att på ett bättre sätt förena familjeliv och arbete.

Kvaliteten på arbetet och arbetsmiljön kommer också att vara viktig för att folk ska fortsätta arbeta, genom att olycksrisken minskas och arbetstagarnas hälsa förbättras, bl.a. för de äldsta arbetstagarna. Genom att föregripa omstruktureringar kan man på ett bättre sätt hantera "arbetslivscykeln". Det är också viktigt att utveckla incitament för att förändra attityder och bekämpa diskriminering.

För att underlätta övergången till kunskapssamhället arbetar EU för en modernare organisation av arbetet, strategier för livslångt lärande, bättre arbetsmiljö och "aktivt åldrande" vilket bl.a. innebär att man strävar efter att människor i genomsnitt ska vara äldre när de lämnar arbetslivet. Befolkningsförändringarna gör dessa politiska åtgärder ännu viktigare, samtidigt som de ger upphov till nya frågor.

Hur kan man modernisera arbetets organisation för att ta hänsyn till varje åldersgrupps specifika behov? Hur kan man underlätta unga föräldrars integrering i arbetslivet och hjälpa dem att skapa jämvikt mellan flexibilitet och trygghet för att ta hand om barn, utbilda sig och anpassa sin kompetens till arbetsmarknadens krav? På vilka sätt kan man göra det möjligt för äldre att arbeta mer?

Hur kan arbetets organisation anpassas till den nya fördelningen mellan generationer, med färre unga och fler äldre arbetstagare i företagen?

Hur kan olika aktörer inom EU, särskilt arbetsmarknadens parter och det civila samhället, bidra till att svara på dessa frågor?

2.3. En ny plats för de "yngre äldre"

Antalet "yngre äldre" (65-79 år) kommer att öka kraftigt efter 2010 och fram till år 2030 ungefär (en ökning med 37,4 %). Om dagens tendenser fortsätter kommer de också att arbeta i större utsträckning, eftersom deras hälsa kommer att bli allt bättre. Dessutom kommer de att ha mer pengar. Allt fler av dem kommer att ha tjänat in fulla pensionsrättigheter. Dessutom kommer deras sparkapital att vara större både jämfört med tidigare generationer och jämfört med deras barn.

I vissa länder väljer allt fler "yngre äldre" att flytta till en annan region eller ett annat land – rörlighet förekommer inte bara bland unga eller yrkesverksamma. De "yngre äldres" konsumtion inriktas på nya varor och tjänster. De vill också delta aktivt i samhällslivet, och spelar redan en betydande roll i föreningslivet. Människor i denna åldersgrupp kan vilja fortsätta arbeta, eller kombinera deltidsarbete och pension. Det är en utveckling som kan konstateras i USA. Andelen sysselsatta i åldersgruppen 65-74 år är 5,6 % i EU (år 2003), vilket ska jämföras med 18,5 % i USA. En del av de "yngre äldre" kommer också att vilja hjälpa sina barn och barnbarn och successivt överföra sina tillgångar till yngre generationer.

Syftet med EU-samordningen av reformerna av pensionssystemen är att främja flexibla övergångar mellan arbetsliv och pension.

Bör det finnas en lagstadgad pensionsålder, eller ska det vara möjligt att gå i pension på ett flexibelt och successivt sätt?

Hur kan man göra det möjligt för de "yngre äldre" att delta i det ekonomiska och sociala livet, t.ex. genom möjligheten att få lön och pension samtidigt, genom nya anställningsformer (deltid, tillfällig anställning) eller genom andra typer av ekonomiska incitament?

På vilka sätt kan man utveckla verksamhet som sysselsätter "yngre äldre" inom föreningslivet och i den sociala ekonomin?

Hur kan pensionärernas flyttningar mellan medlemsstaterna underlättas, t.ex. i fråga om socialförsäkringar och sjukvård?

Hur kan man investera i hälso- och sjukvård för att EU:s medborgare ska kunna fortsätta att leva längre och må bättre?

2.4. Solidaritet med ”äldre äldre”

I och med att medellivslängden ständigt ökar, ökar också antalet ”äldre äldre” (över 80 år) i samhället: en ökning med 17,1 % mellan 2005 och 2010, och med 57,1 % mellan 2010 och 2030. Vid den tidpunkten kommer det att finnas nästan 34,7 miljoner ”äldre äldre”, vilket ska jämföras med ungefär 18,8 miljoner idag. Andelen ensamstående kommer att öka och då särskilt för kvinnor eftersom de pga. skillnaden i livslängd mellan könen ofta blir änkor. Kvinnornas pensioner är betydligt lägre än männens. Kvinnorna arbetar färre år i livet och tjänar mindre.

Frågan om omsorgen om dessa personer, vare sig de behöver hjälp i vardagen eller inte, kan inte lämnas över bara till familjerna. Visserligen kan det allt bättre hälsotillståndet bland de som idag är yngre tyda på att framtidens ”äldre äldre” kommer att kunna klara sig själva allt längre, och att de kommer att vilja bo kvar hemma. Man kan förmoda att den ”tunga” vården i allt större utsträckning koncentreras till livets slutskede. Det kommer dock också att finnas fler personer än idag som behöver omfattande vård eftersom de inte klarar sig själva längre.

I båda fallen krävs en adekvat omsorg som i dagsläget i många länder sköts av familjen och framför allt av kvinnorna. Kvinnorna arbetar dock i allt större utsträckning utanför hemmet. Dessutom bor allt fler vuxna barn långt från sina föräldrar.

Därför måste familjerna få mer stöd än de får idag. Det är en uppgift för den sociala sektorn och för lokala nätverk för solidaritet och omsorg.

År 2006 planerar man att utvidga samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen till att omfatta äldreomsorg under längre tid. På vad sätt kan detta förbättra hanteringen av de demografiska förändringarna?

En särskild fråga på denna punkt: Bör man skilja mellan ålderspensioner och omvårdnadsbidrag?

Hur kan man utbilda den personal som behövs och se till att de får ett arbete med god kvalitet, i en sektor där både lönerna och utbildningsnivån ofta är låga?

På vilket sätt kan man fördela omsorgen om de mycket gamla på ett rättvist sätt mellan familj, tjänster inom den sociala sektorn och institutioner?

Hur kan man hjälpa familjerna? Vilket stöd kan man ge vårdnätverk i närområdet?

Hur kan man göra kvinnor och män mer jämställda vid pensionsåldern?

Hur kan ny teknik utnyttjas till stöd för äldre?

3. SLUTSATSER: VILKEN ROLL SKA EU SPELA?

Inför befolkningsförändringarna bör EU prioritera följande tre viktiga frågor:

- **Hitta tillbaka till befolkningstillväxten. Vi måste ställa oss två enkla frågor: Hur högt prioriterar vi barnen? Vill vi ge familjerna, oavsett hur de ser ut, den plats de förtjänar i det europeiska samhället?** Genom ett målmedvetet genomförande av Lissabonstrategin (modernisering av de sociala trygghetssystemen, ökad sysselsättningsgrad bland kvinnor och äldre arbetsföra), nyskapande åtgärder för att öka födelsetalen och väl kontrollerad invandring kan EU skapa nya möjligheter till investeringar, konsumtion och ökat välbefinnande.

- **Skapa jämvikt mellan generationerna**, i fördelningen av tiden under livet, i fördelningen av det ökade välbefindandet och i fördelningen av finansieringsbehovet avseende ålderspension och hälso- och sjukvård.
- **Skapa nya övergångar mellan olika åldrar**. Ungdomar har fortfarande svårt att komma in på arbetsmarknaden. Allt fler ”unga pensionärer” vill vara socialt och ekonomiskt aktiva. Studierna tar allt längre tid, och unga arbetstagare vill ha tid över för sina barn. Dessa tendenser flyttar gränser och övergångar mellan yrkesverksamhet och tid utanför arbetslivet.

Bör EU främja utbyten och en regelbunden, t.ex. årlig, analys av befolkningsförändringarna och deras verkningar på samhället och berörda politikområden?

Bör EU:s finansieringsinstrument, och då särskilt strukturfonderna, ta större hänsyn till dessa förändringar, och i så fall hur?

Kan den europeiska samordningen av sysselsättningspolitiken och av det sociala skyddet ske på ett sätt som bättre integrerar frågan om demografiska förändringar?

Hur kan den sociala dialogen i EU bidra till att man hanterar befolkningsförändringarna på ett bättre sätt? Vilken funktion kan det civila samhället och dialogen med de unga fylla?

På vilket sätt kan frågan om befolkningsförändringar integreras i all EU-politik, både intern och extern?

I juli 2005 kommer kommissionen att anordna en konferens för alla berörda aktörer, där frågorna i denna grönbok kommer att debatteras. Syftet med konferensen och grönboken är att kartlägga medlemsstaternas och andra aktörers bästa metoder. Debatten kan också vara ett bidrag till det ungdomsinitiativ som föreslogs i halvtidsöversynen av Lissabonstrategin¹⁵.

4. OM DU VILL DELTA I SAMRÅDET

Det offentliga samrådet börjar den 16 mars och avslutas den 1 september 2005.

Använd det elektroniska svarsformuläret som finns på EU-kommissionens webbplats, på följande adress:

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

Alla uppgifter som gäller enskilda personer kommer att behandlas anonymt. Organisationer måste ange sitt namn.

Om du använder det elektroniska svarsformuläret blir det lättare att behandla dina åsikter i samrådsförfarandet.

Du kan även skicka ett skriftligt inlägg till följande adress:

Grönboken om befolkningsförändringar

GD EMPL/E/1

J-27 01/122

Europeiska kommissionen

B-1049 Bryssel

¹⁵ Vid mötet i rådet den 21 februari 2005 godkände ungdomsministrarna benämningen ”Europeiska pakten för ungdomsfrågor”.

BILAGA 1

Sedan flera år tillbaka bidrar många EU-åtgärder till att föregripa befolkningsförändringarna.

- Genom den europeiska sysselsättningsstrategin och utbildningspolitiken har politiker och aktörer sedan flera år tillbaka mobiliserats i kampen mot avbruten grundskoleutbildning och för en höjning av de ungas utbildningsnivå¹⁶, men också för att främja ”aktivt åldrande”, en successiv höjning av genomsnittsåldern för utträde från arbetsmarknaden¹⁷ och ökad kvalitet i arbetet. Även på dessa punkter ligger EU långt från de mål som satts upp.
- Reformen av de sociala trygghetssystemen. Enligt de gemensamma målen för reformen av pensionssystemen, som antogs 2001, ska solidariteten mellan generationerna bevaras och jämvikten mellan pensionärer och yrkesarbetande bibehållas. Utvidgningen av samordningen av den nationella politiken för vård och omsorg för äldre är ett sätt att utveckla denna aspekt. I EU:s strategi för social integration fastställs mål för kampen mot fattigdom bland barn och familjer.
- Jämställdhetsprincipen och beaktandet av denna princip i EU:s alla politiska åtgärder (integrering av jämställdhetsfrågan). Åtgärderna för att göra det lättare att förena arbete och familjeliv är viktiga för att öka sysselsättningsgraden. T.ex. uppmanade Europeiska rådet vid sitt möte i Barcelona 2002 medlemsstaterna att utveckla barnomsorgen. Inom den sociala dialogen har avtal slutits om föräldraledighet och deltidarbete. Dessa avtal har genomförts genom direktiv. Trots dessa framsteg är resultaten ännu inte tillfredsställande. Det framgår av att få män tar föräldraledigt, och av att de hinder som begränsar kvinnors tillträde till sysselsättning av god kvalitet kvarstår.
- Kampen mot diskriminering. Sedan 2000 finns lagstiftning som omfattar all diskriminering i arbetet och som främjar mångfalden.
- Enligt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken måste tillväxten bli stabil på lång sikt genom att statsskulden minskas och en sund politik förs. Den multilaterala övervakningen av genomförande av riktlinjerna och stabilitets- och tillväxtpakten omfattar utvärderingar av de offentliga finansernas hållbarhet. Kommittén för ekonomisk politik har arbetat med att uppskatta de ekonomiska och budgetmässiga konsekvenserna av åldrandet på längre sikt.
- En gemensam syn på invandringspolitiken utvecklas sedan flera år tillbaka, även i fråga om arbetskraftsinvandring.
- Genom socialfonden, i egenskap av stödinstrument för sysselsättningsstrategin, och Europeiska regionala utvecklingsfonden främjas utvecklingen av barnomsorgen och en bättre hantering av åldersfrågorna i företagen.
- Genom ramprogrammet för forskning stöds många projekt med kopplingar till åldrandet och befolkningsförändringarna. Dessa projekt gäller bl.a. klinisk forskning om sjukdomar vid hög ålder och konsekvenserna för hälso- och sjukvården. Genom ramprogrammet finansieras även framtidsstudier om befolkningsutvecklingen i Europa.

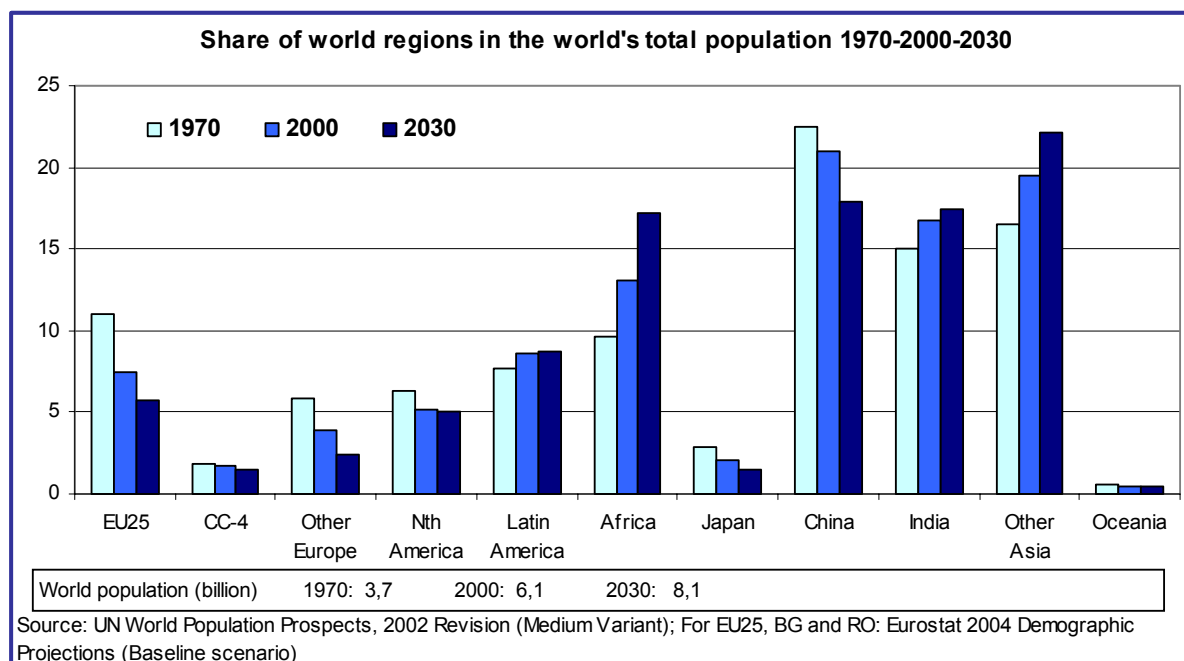
¹⁶ Riktlinje 4, rådets beslut av den 22 juli 2003 (EUT L 197, 5.8.2003, s. 13).

¹⁷ Riktlinje 5.

ANNEX 2

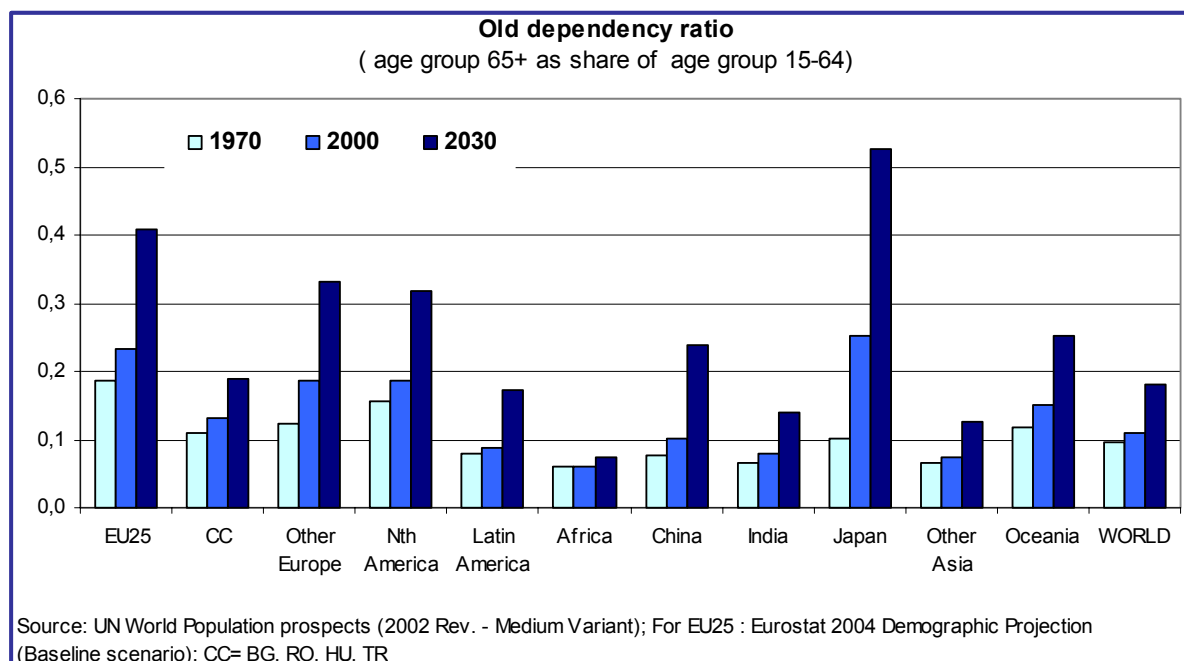
Graph 1: the European Union in the world	13
Graph 2: old age dependency	14
Graph 3: share of the youngest and the oldest in the European population	15
Graph 4: the ageing of the European population.....	16
Graph 5: size of the youngest (15-24) and oldest (55-64) working age groups.....	17
Graph 6: change in the median and average age in the EU-25 1950-2050	18
Graph 7: ageing patterns across the Union.....	19
Graph 8: trends in fertility	20
Graph 9: fertility trends in the EU between 1960 and 2003.....	21
Graph 10 & 11: trends in life expectancy at birth	22
Graphs 12 & 13: life expectancy at the age of 60 (1960-2002)	23
Graph 14: trends in net migration	24

GRAPH 1: THE EUROPEAN UNION IN THE WORLD



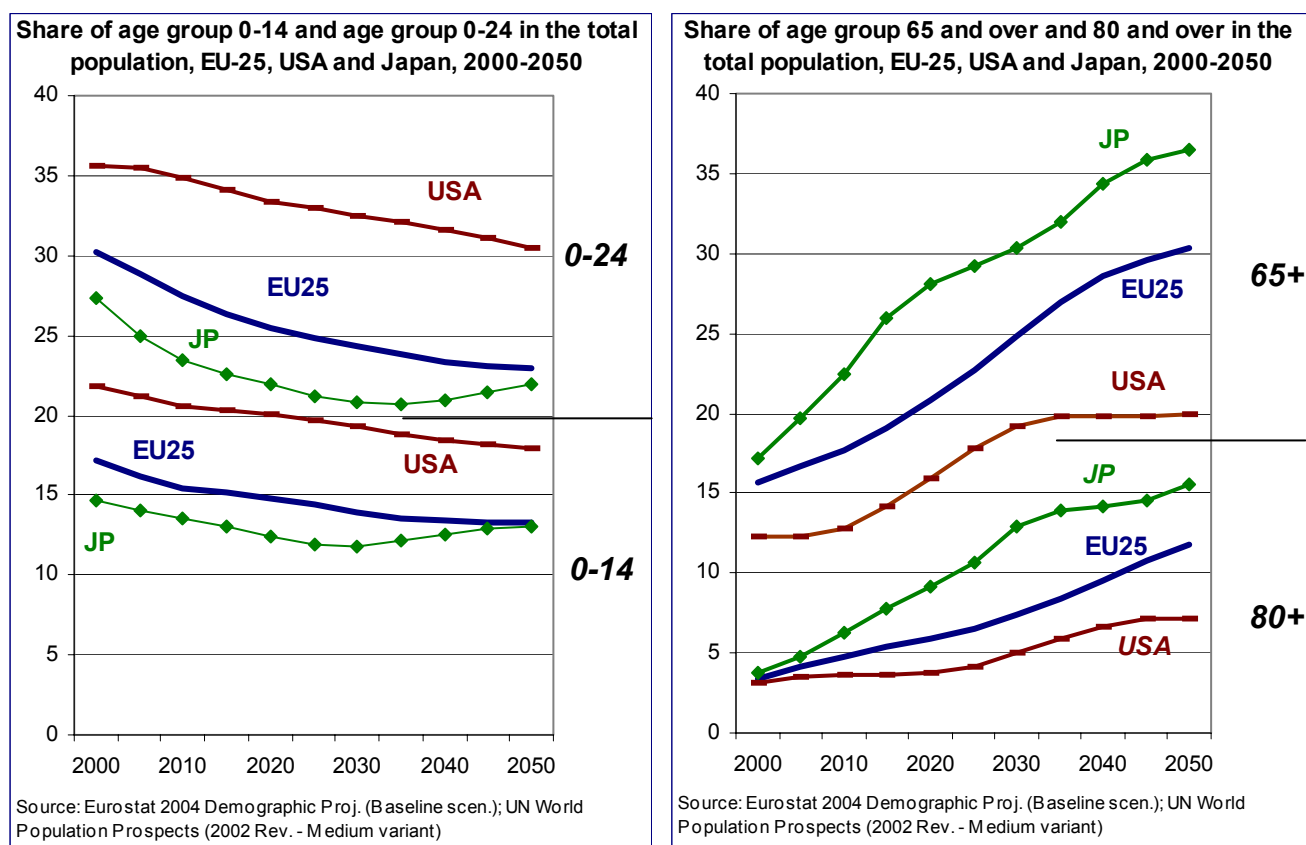
Graph 1 shows that the share of the EU-25 in world population between 2000-2030 is likely to fall from 12 to 6%. Other regions are also affected. Africa is likely to become one of the new giants. The shares of India and Other Asia are also expected to rise. The increasing demographic size of these other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

GRAPH 2: OLD AGE DEPENDENCY



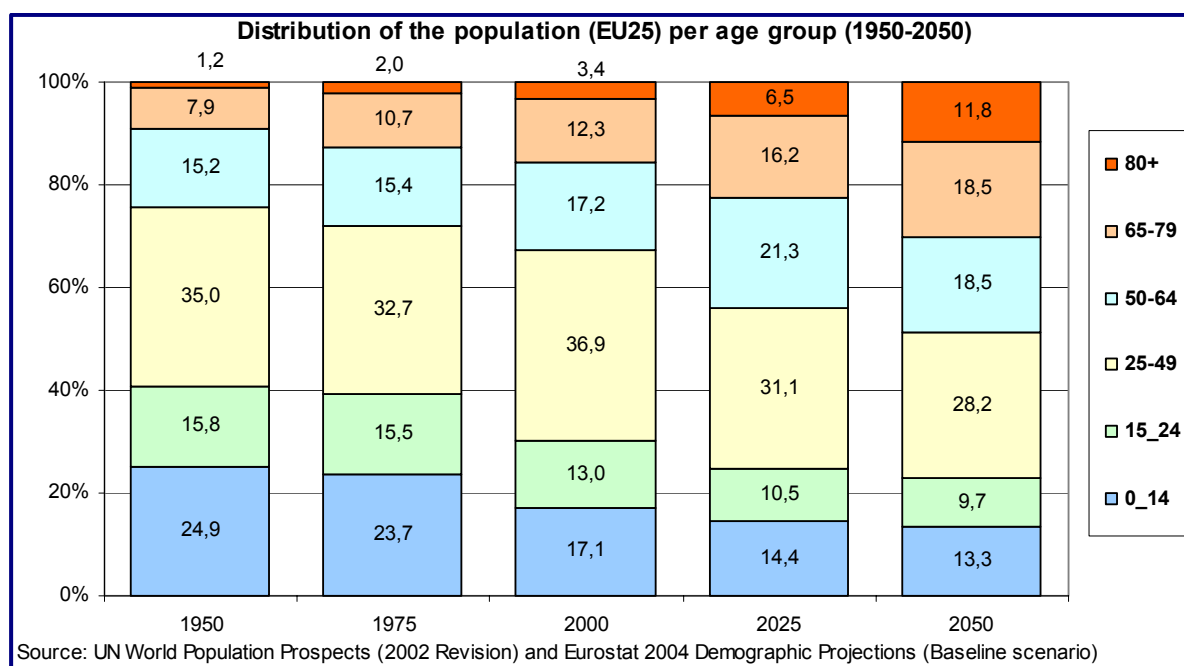
Graph 2 shows that old age dependency is going to be a global challenge over the next three decades with the exception of Africa. The pressure is going to be the highest in Japan and Europe. This means that the problem does not only exist in EU-25 and that all developed regions of the world are forced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

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



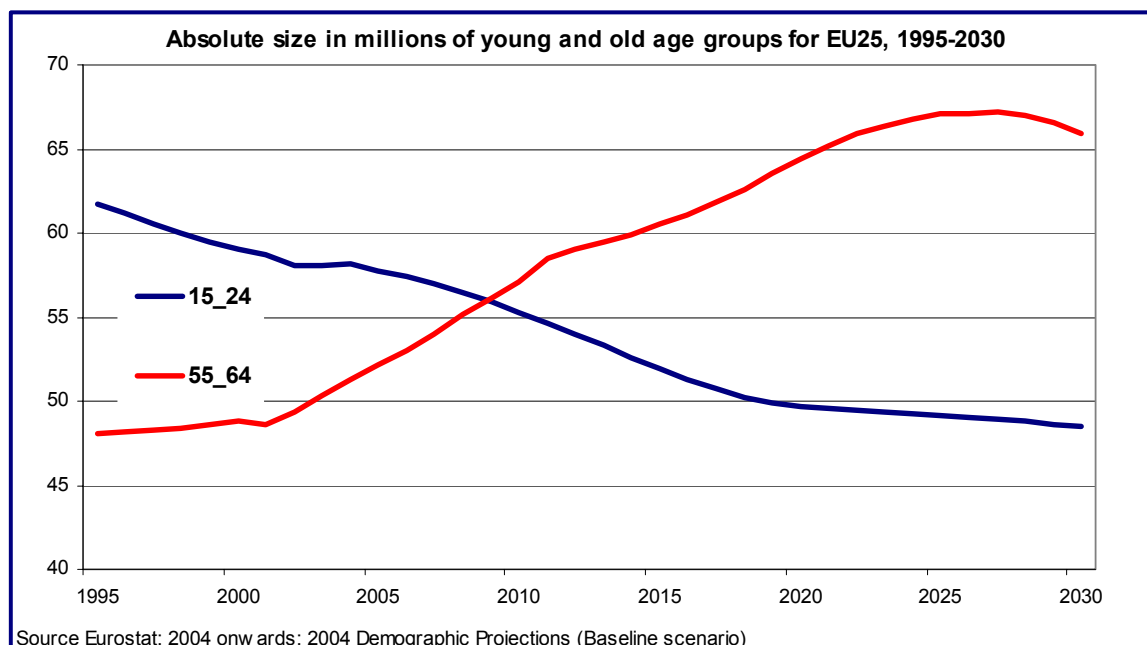
Graph 3 presents the shares of the two youngest and the two oldest age groups between 2000-2050 for Japan, USA and EU-25. In all three cases an important decline in the share of younger cohorts is observed while the share of the older cohorts has increased. The main implication of these trends is that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

GRAPH 4: THE AGEING OF THE EUROPEAN POPULATION



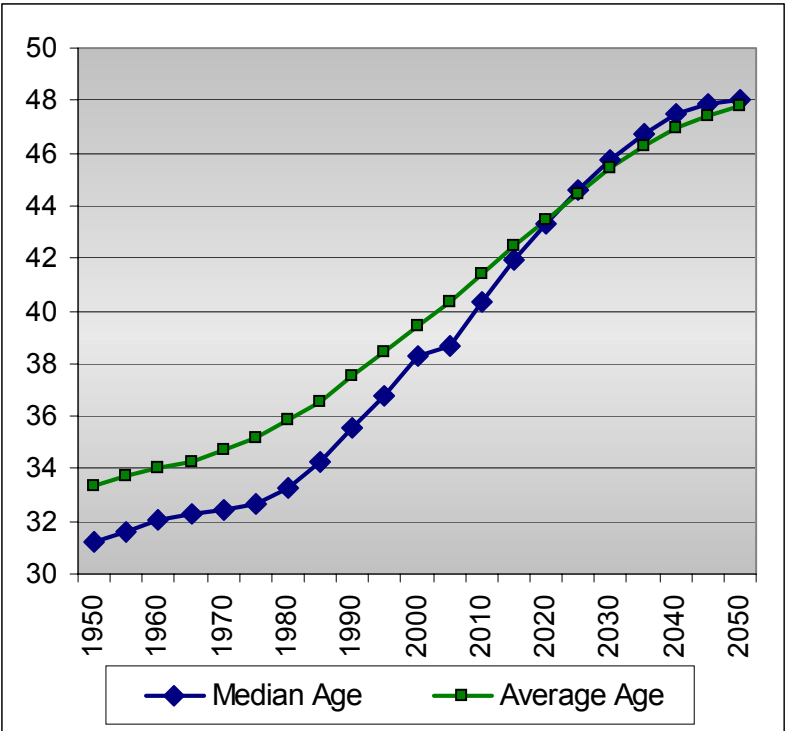
Graph 4 shows that ageing is having an important effect on the age structure of the European population. As the baby boom generation moves through the age pyramid, older cohorts become more numerous than the younger ones. The total EU-25 population has grown from 350 million in 1950, to 418 million in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

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

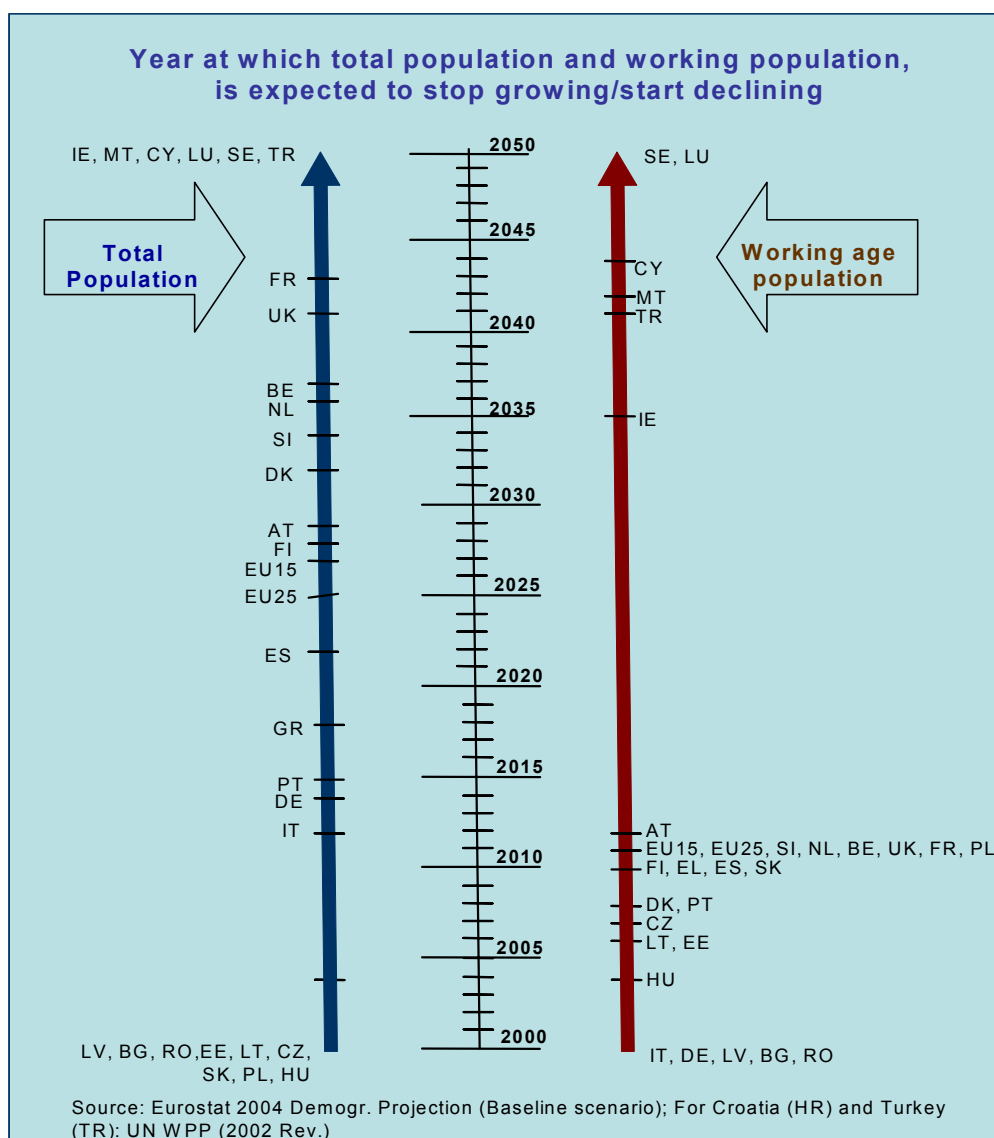


Graph 5 shows that around 2009 the size of the youngest cohort of the working age population will fall below the size of the oldest cohort. In 2050 there are expected to be 66 million persons of 55-64 and only 48 million of 15-24. This means that the working age population will start declining soon after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

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

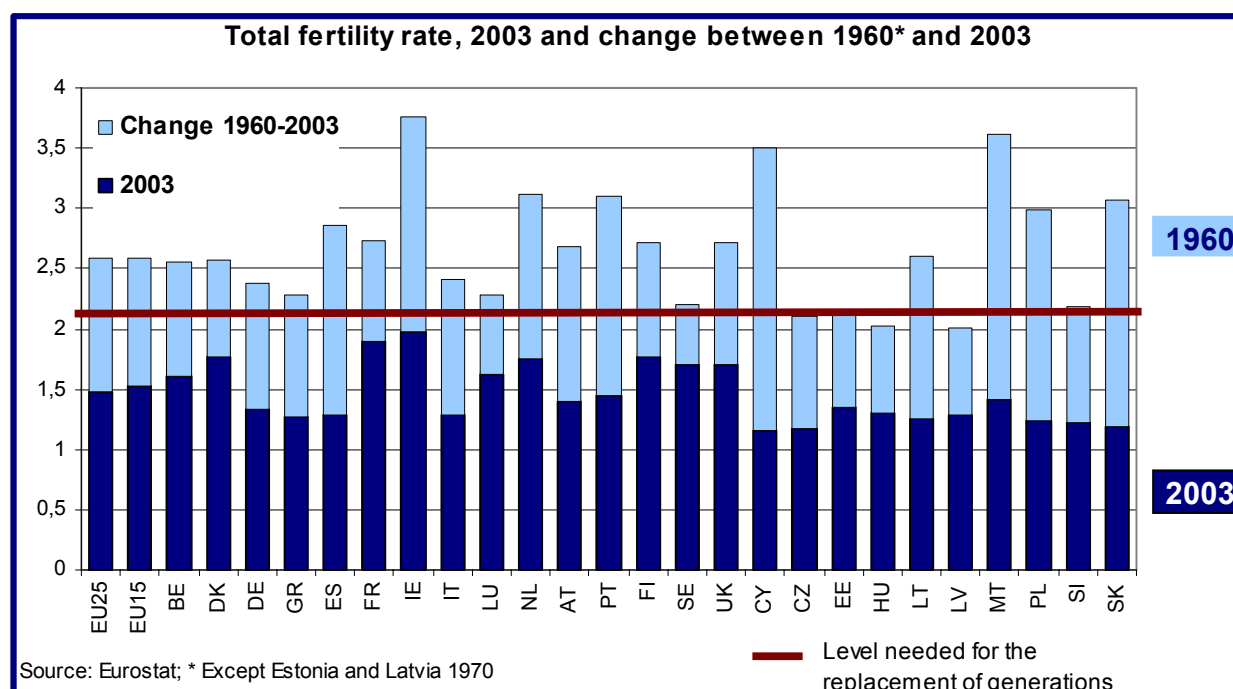


GRAPH 7: AGEING PATTERNS ACROSS THE UNION



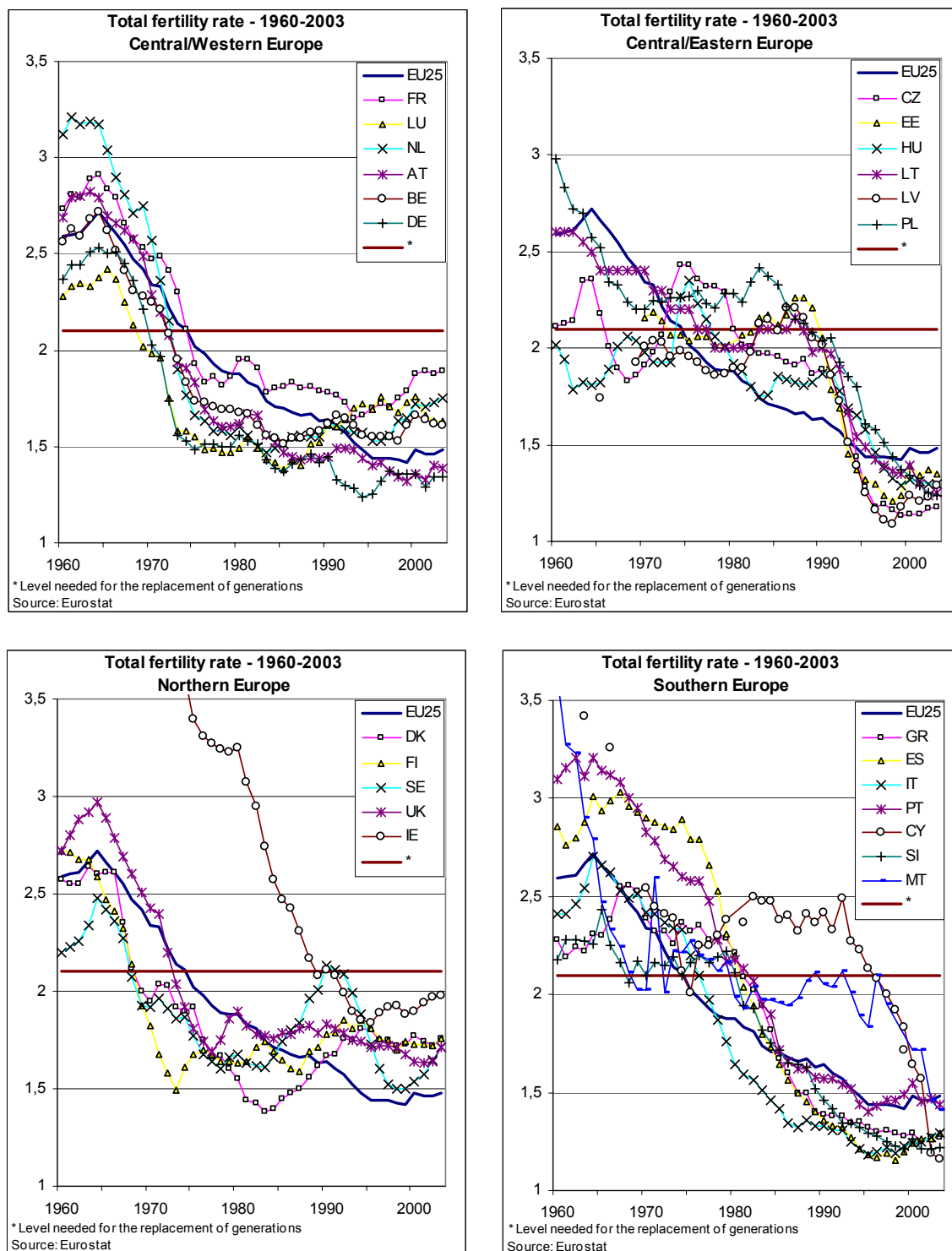
The pattern of ageing is different across the Union. Graph 7 shows on a timeline the years at which the total population and the working age population in each of the Member States are expected to stop growing and start declining. All Member States will have to deal with ageing challenge but not at the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

GRAPH 8: TRENDS IN FERTILITY



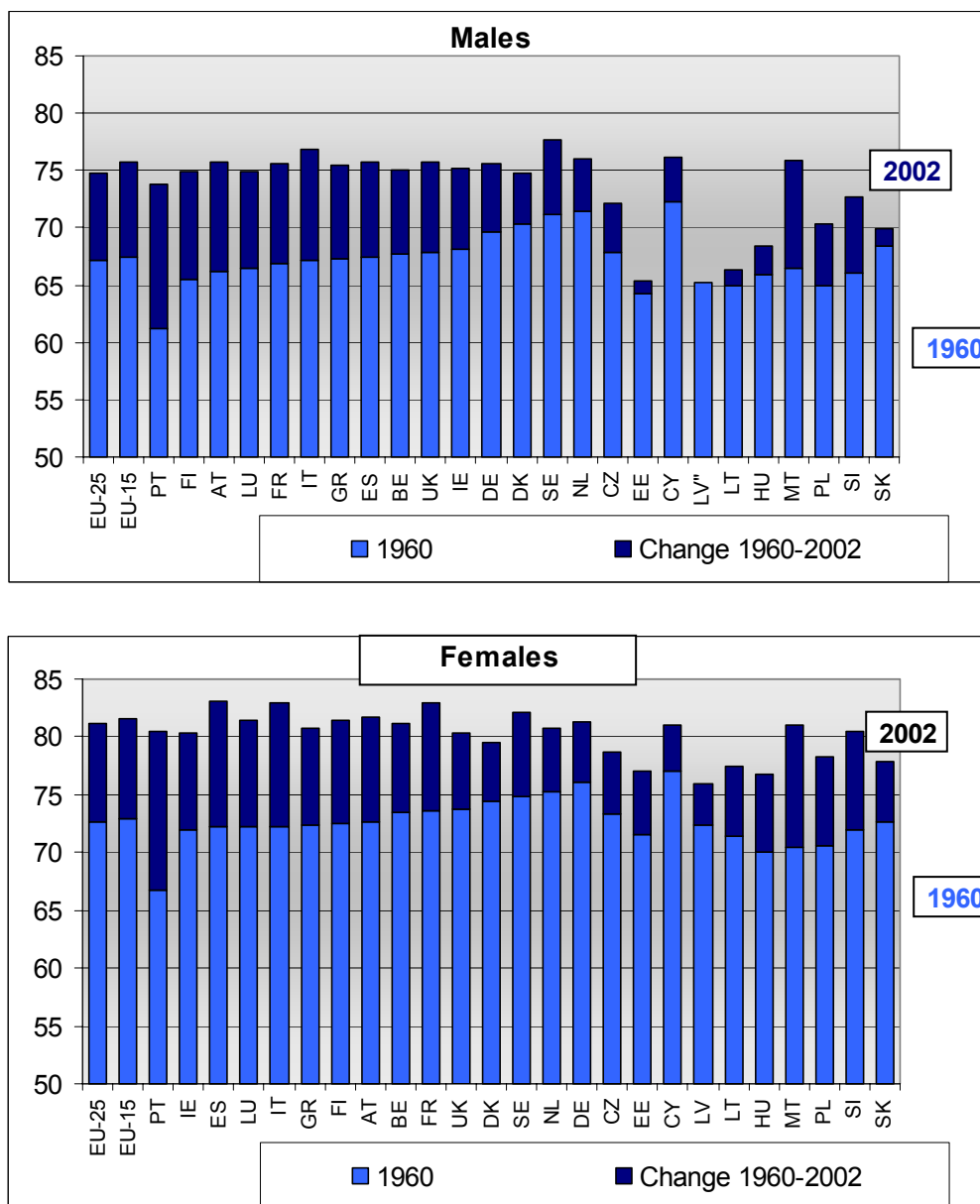
Graph 8 shows that in 1960 fertility in almost all Member States laid above the replacement level of 2.1 with a high margin, while today (2003) the rate has almost everywhere dropped well below replacement levels. What is also striking is the present gap in fertility between some of the new Member States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

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



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

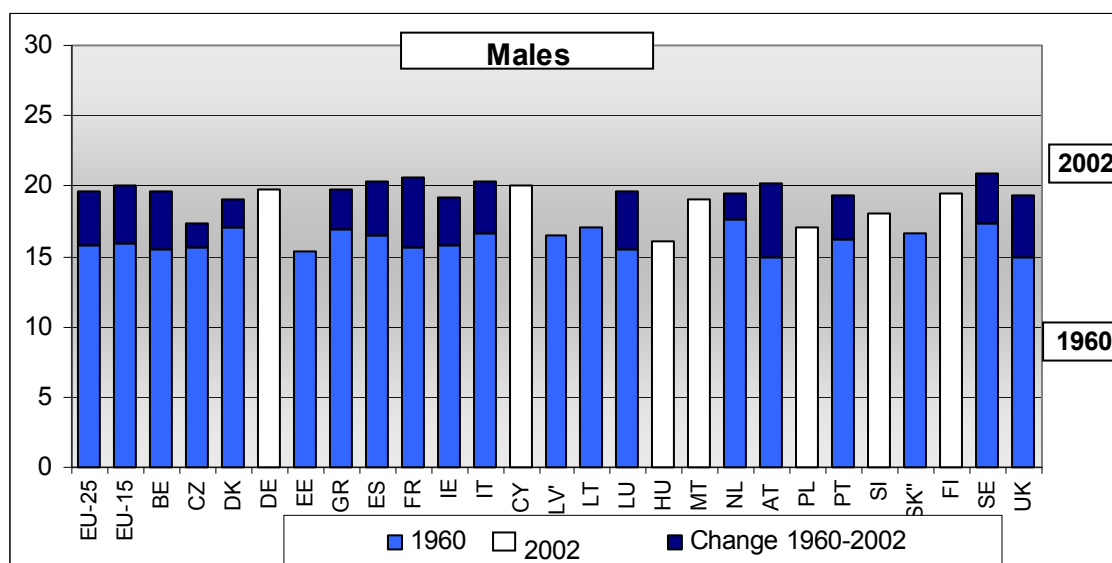
GRAPH 10 & 11: TRENDS IN LIFE EXPECTANCY AT BIRTH



Source: Eurostat

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

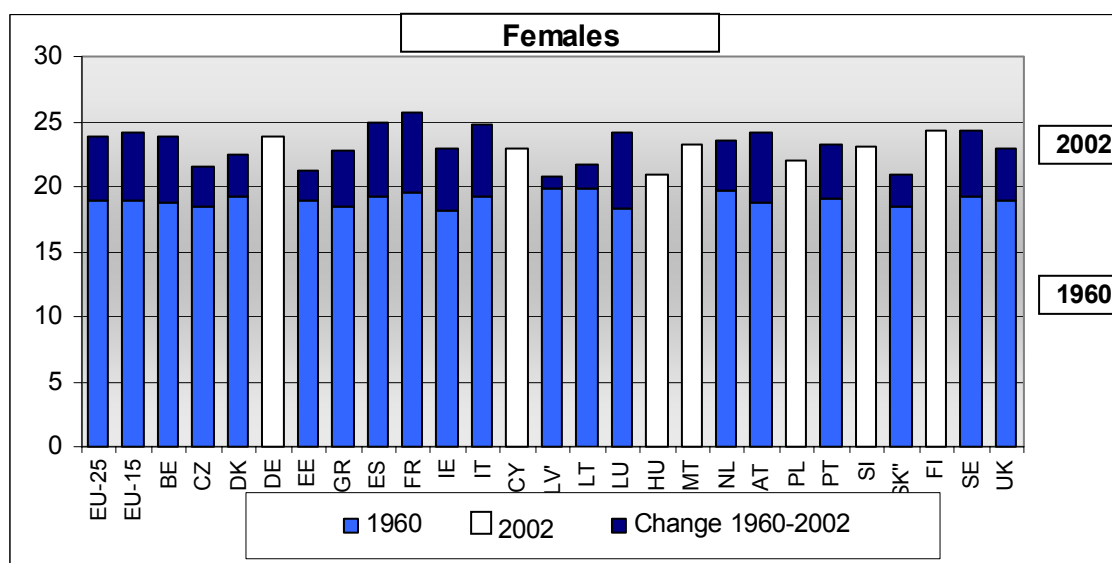
GRAPHS 12 & 13: LIFE EXPECTANCY AT THE AGE OF 60 (1960-2002)¹⁸



LV: decrease from 16,5 in 1970 to 15,2 in 2002

SK: decrease from 16,6 in 1960 to 16,4 in 2002

Source: Eurostat

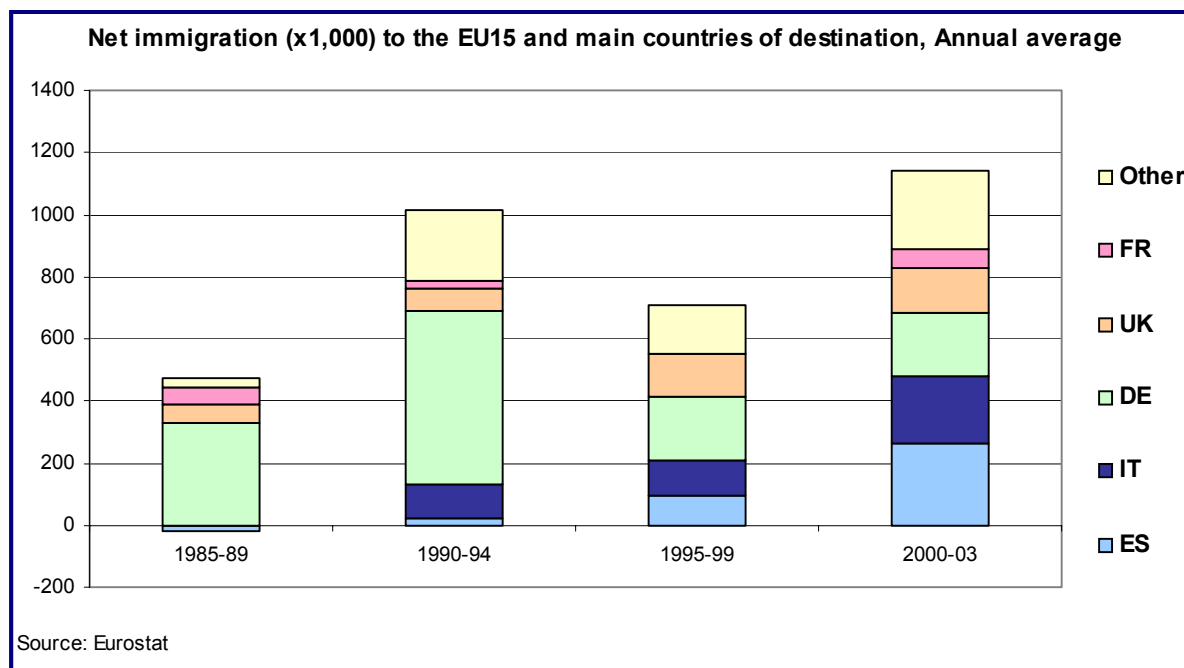


According to graphs 12 and 13, life expectancy at the age of 60 between 1960 and 2002 has increased almost everywhere, except for men in Latvia and Slovakia. The differences at the age of 60 are smaller than at birth for both men and women. It is also clear that during this period the gap in life expectancy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

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

GRAPH 14: TRENDS IN NET MIGRATION

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



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