



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 12.10.2006
KOM(2006) 571 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Europas demografiska framtid – en utmaning som öppnar möjligheter

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Den åldrande befolkningen i Europa – utvecklingstendenser och framtidsutsikter.....	3
2.	Konsekvenserna av befolkningens åldrande	5
2.1.	Konsekvenser för arbetsmarknaden, produktivitet och ekonomisk tillväxt.....	5
2.2.	Konsekvenser för socialförsäkringssystemen och de offentliga finanserna	6
3.	Konstruktiva lösningar på problemet med befolkningens åldrande.....	7
3.1.	Främja demografisk förnyelse i EU	7
3.2.	Främja sysselsättningen i EU: fler jobb och längre arbetsliv med bättre kvalitet.....	8
3.3.	Ett mer produktivt och konkurrenskraftigt EU	10
3.4.	Beredskap att ta emot och integrera invandrare i EU	11
3.5.	Stabila offentliga finanser i EU: garantera adekvat social trygghet och rättvisa mellan generationerna	12
4.	Slutsats: en utmaning som öppnar möjligheter	12
5.	BILAGA: Befolkningsutvecklingen i EU	15
	Prognoser – EU-25	15
	Prognoser per land.....	16
	Äldre arbetstagares förvärvsfrekvens.....	17
	Födelseetal och kvinnors förvärvsfrekvens.....	18
	Nettomigration och naturlig befolkningstillväxt.....	19

1. DEN ÄLDRADE BEFOLKNINGEN I EUROPA – UTVECKLINGSTENDENSER OCH FRAMTIDSUTSIKTER

Befolkningens åldrande, dvs. den ökande andelen äldre i befolkningen, beror till stor del på att européerna tack vare betydande ekonomiska, sociala och medicinska framsteg nu kan leva ett långt liv i bekvämlighet och trygghet utan motstycke i historien. Som betonades vid det informella mötet för stats- och regeringscheferna på Hampton Court i England i oktober 2005 är det också en av de viktigaste utmaningar som Europeiska unionen står inför idag.

Där uttrycktes en oro över utvecklingen, som för övrigt delas av många människor i EU. Dessa frågor behandlas i detta meddelande, som är en uppföljning till kommissionens meddelande till rådet ”Europeiska värderingar i en globaliserad värld” och kommissionens grönbok ”Befolkningsförändringar och nya solidariska band mellan generationerna”¹. I meddelandet diskuteras olika möjligheter att möta den demografiska utmaningen som bygger på den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och strategin för hållbar tillväxt. Mer specifikt betonas hur EU kan stödja medlemsstaterna som en del av en långsiktig strategi, som dock bara kan genomföras om medlemsstaterna har den vilja och det kunnande som behövs. I meddelandet beskrivs de viktigaste bakomliggande faktorerna, olika komplexa återverkningar samt de huvudsakliga handlingsalternativ som finns inte bara på nationell, regional och lokal nivå, utan även på europeisk nivå. Slutsatsen dras att vi kan möta den utmaning som den åldrande befolkningen utgör om vi skapar goda förutsättningar både för dem som vill ha barn och för dem som vill utnyttja de möjligheter som ett längre och mer produktivt liv med bättre hälsa ger.

EU-befolkningens åldrande beror på fyra samverkande demografiska utvecklingstendenser. Eftersom utvecklingens omfattning och takt kan variera kraftigt mellan olika länder och regioner är det inte möjligt att hitta någon enhetlig lösning. Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- Det genomsnittliga antalet barn per kvinna (aktuellt födelsetal) är lågt – 1,5 barn för EU-25, vilket är betydligt lägre än reproduktionsnivån på 2,1 som krävs för en stabil befolkningsstorlek om det inte förekommer någon invandring. Enligt prognosen kommer födelsetalet i EU-25 att öka något (till 1,6) under perioden fram till 2030².
- Efterkrigstidens stora barnkullar följdes av sjunkande födelsetal, vilket innebär att åldersgruppen 45–65 år idag utgör en puckel i befolkningspyramiden. I och med att allt fler i denna grupp närmar sig pensionsåldern kommer andelen äldre människor i befolkningen att öka betydligt, vilket innebär att försörjningsbördan ökar för den krympande arbetsföra befolkningen. Detta fenomen kommer att försvinna, men först efter flera årtionden.
- Den förväntade livslängden vid födseln har ökat med åtta år sedan 1960 och kan enligt prognoserna öka med ytterligare fem år fram till 2050. Den ökade

¹ KOM(2005)525 av den 3 november 2005 respektive KOM(2005)94 av den 16 mars 2005.

² Vissa demografer har fört fram hypotesen att mycket låga födelsetal kan bli irreversibla, se ”*The low fertility trap hypothesis: forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe*”, Lutz, Skirbekk and Testa, Vienna Institute of Demography, forskningsrapport nr 4 2005.

livslängden kommer att ge mest avtryck i den äldsta åldersgruppen. Det innebär att den förväntade livslängden för dem som är 65 år 2050 blir mellan fyra och fem år längre än för dem som är 65 år idag. Det kommer att leda till en kraftig ökning av antalet människor i 80- och 90-årsåldern, vilket innebär att många kommer att vara pensionärer under flera årtionden och uppnå en ålder där risken att drabbas av sjukdom och funktionsnedsättning är hög, även om andelen friska i denna åldersgrupp mycket väl kan komma att öka.

- Nettomigrationen till EU från tredjeländer är redan stor. 2004 registrerades 1,8 miljoner invandrare i EU, vilket relativt sett i förhållande till befolkningen innebär ett större inflöde än i USA. EU kommer att fortsätta dra till sig invandrare under de kommande årtiondena. Eurostats försiktiga prognos är att cirka 40 miljoner människor kan komma att invandra till EU under perioden fram till 2050. Eftersom många invandrare är i arbetsför ålder, har invandring en tendens att sänka befolkningens genomsnittsålder. Det är dock osäkert vilka konsekvenser invandringen får på lång sikt, eftersom det beror på vilken politik som förs i fråga om familjeåterförening samt på invandrarnas födelsetal. Trots dagens inflöden kan invandringen endast delvis uppväga effekterna av låga födelsetal och längre förväntad livslängd när det gäller åldersfördelningen i den europeiska befolkningen.

Denna utveckling innebär att den totala befolkningen i EU-25 minskar något, samtidigt som den blir mycket äldre. Ekonomiskt sett är den största förändringen att den arbetsföra befolkningen (15–64 år) kommer att minska med 48 miljoner under perioden fram till 2050. Försörjningsbördan (antalet personer som fyllt 65 år i förhållande till antalet personer i åldersgruppen 15–64 år) fördubblas då till 51 procent. Annorlunda uttryckt innebär det att 2050 kommer det i EU bara att finnas två personer i arbetsför ålder för varje person som fyllt 65 år, istället för dagens fyra.

De regionala och sociala konsekvenserna av befolkningens åldrande bör också noteras. Regioner med vikande befolkningstal och en stor andel pensionärer kommer att få svårt att tillhandahålla väsentliga varor och tjänster (t.ex. hälso- och sjukvård, boende, stadsplanering, färdmedel och turismtjänster), vilket också innebär att miljöbalansräkningen kommer att påverkas av befolkningens åldrande. Förändringar i befolkningsstrukturen åtföljs också av genomgripande samhällsförändringar som påverkar familjens sammansättning, vilket är särskilt tydligt när det gäller antalet ensamboende äldre. Det ökande antalet mycket gamla som behöver vård och omsorg skapar också nya ekonomiska, sociala och t.o.m. etiska problem.

Den åldrande befolkningen i EU måste ses mot bakgrund av den totala befolkningsökningen i världen. Världens befolkning har ökat från 2 miljarder 1950 till 6,5 miljarder idag och kommer enligt FN:s prognoser att fortsätta öka, om än i långsammare takt, till 9,1 miljarder 2050. Omkring 95 procent av den totala befolkningsstillväxten kommer att ske i utvecklingsländerna, och befolkningen i de 50 minst utvecklade länderna kommer att fördubblas. Den snabbaste befolkningsökningen kommer att ske i Afrika. Detta innebär att de 25 EU-medlemsstaternas andel av befolkningen i världen kommer att minska.

Det är dock inte bara i EU som befolkningen åldras. Även i framväxande ekonomier som Kina och Indien kommer försörjningsbördan att öka i betydande utsträckning under perioden fram till 2050. Om utvecklingsländerna kan utnyttja den demografiska fördelen och integrera unga människor i arbetsför ålder på arbetsmarknaden, kommer den totala produktionen i

världen att öka och goda investeringsmöjligheter skapas för pensionssparande européer. Omvänt kan höga födelsetal och långsam utveckling leda till instabilitet och ökat utvandringstryck i dessa länder.

De globala migrationsflödena kommer även i fortsättningen att få betydande konsekvenser för både ursprungsländerna och mottagarländerna. För EU kommer invandringens effekter på befolkningens åldrande att bero på hur väl invandrarna integreras i den formella ekonomin; detta är värt att påpeka, eftersom förvärvsfrekvensen fortfarande är lägre för invandrare än för den övriga befolkningen i många medlemsstater. Invandring kan vara en tillfällig lösning när det gäller att mildra de ekonomiska konsekvenserna av en åldrande befolkning när legalt anställda invandrare betalar avgifter till offentliga pensionssystem. Men förvärvsarbeteande invandrare förvärvar också egna pensionsrättigheter. I vilken utsträckning de bidrar till att skapa långsiktig stabilitet i de offentliga finanserna beror därför på förekomsten av väl genomtänkta pensionssystem. För ursprungsländerna kan utvandringen till EU få positiva effekter, inte minst genom ett minskat tryck på arbetsmarknaden, överföring av medel och återvändande migranter som tillför ny kompetens och nytt kapital. Om en stor andel av den unga utbildade befolkningen utvandrar, kommer det dock sannolikt att leda till kompetensflykt för vissa länder och sektorer och detta kommer att inverka på landets ekonomi och möjligheter till social utveckling. Med detta i åtanke bör vi inte bortse från de möjligheter som tillfällig invandring och frivilligt återvändande till hemlandet kan ge.

2. KONSEKVENSERNA AV BEFOLKNINGENS ÅLDRADE

2.1. Konsekvenser för arbetsmarknaden, produktivitet och ekonomisk tillväxt

Under det kommande årtiondet kommer den arbetsföra befolkningen att börja krympa samtidigt som många i efterkrigstidens stora barnkullar uppnår pensionsåldern. Med stöd av specialanpassade sysselsättningspolitiska åtgärder kan detta fenomen dock tillfälligt avhjälpas under det kommande årtiondet genom en ökad förvärvsfrekvens. Aktuella prognoser³ visar att även om den arbetsföra befolkningen minskar från och med 2010, kommer antalet förvärvsarbeteande i EU-25 att fortsätta öka fram till ungefär 2017. Över två tredjedelar av denna ökning beror på att antalet förvärvsarbeteande kvinnor kommer att öka i och med att äldre kvinnor ersätts av yngre, mer välutbildade kvinnor med fastare anknytning till arbetsmarknaden. Den resterande ökningen beror på att förvärvsfrekvensen för äldre arbetstagare (55–64 år) sannolikt kommer att bli betydligt högre i framtiden. Den förväntade positiva utvecklingen kan göra det möjligt att genomföra reformer innan konsekvenserna av befolkningens åldrande blir riktigt kännbara. Ökad förvärvsfrekvens är dock bara en tillfällig lösning, eftersom förändringarna i befolkningsstrukturen så småningom kommer att få fullt genomslag. Även om EU uppnår en förvärvsfrekvens på 70 procent – dvs. det mål som fastställdes i Lissabon – kommer det antalet förvärvsarbeteande totalt sett att minska med 30 miljoner mellan slutet på detta årtionde och 2050.

Den ekonomiska tillväxten kommer att sakta av i och med att befolkningen åldras, främst på grund av att den arbetsföra befolkningen minskar. Om dagens utveckling fortsätter och samma politik förs, kommer den genomsnittliga BNP-tillväxten i EU-25 enligt prognoserna att minska från 2,4 procent under perioden 2004–2010 till bara 1,2 procent mellan 2030 och

³ Kommittén för ekonomisk politik och Europeiska kommissionen (2006), ”*The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50)*”, *European Economy Reports and Studies* nr 1.

2050. Med tiden kommer EU i allt större utsträckning att behöva förlita sig till produktivitetstillväxt som en viktig källa till ekonomisk tillväxt. Äldre arbetstagare kommer att utgöra en större andel av den totala arbetskraften och de ekonomiska produktionsresurserna. I många länder är dock andelen äldre arbetstagare relativt liten. Det kan bero på att det är alltför vanligt med tidig pensionering, att skatte- och socialförsäkringssystemen skapar otillräckliga ekonomiska incitament att arbeta eller att åldersrelaterade frågor inte hanteras på ett bra sätt på arbetsplatsen, t.ex. genom att äldre arbetstagare inte får adekvat tillgång till fortbildning eller att diskriminering förekommer.

Men en äldre arbetskraft och ett längre arbetsliv innebär inte nödvändigtvis minskad produktivitet. Tillgängliga uppgifter visar att äldre arbetstagare varken behöver vara mindre produktiva eller mindre innovativa. Den fysiska och mentala förmågan börjar avta i relativt hög ålder och det rör sig om mycket gradvisa förändringar. Alla berörs inte heller i lika stor utsträckning, och förebyggande hälsoåtgärder kan dessutom minska problemen. Avtagande förmåga kan också uppvägas av större erfarenhet, en anpassad arbetsorganisation och mer effektiv användning av IT-teknik. Morgondagens äldre arbetstagare kommer också att ha fått mer utbildning, vilket motverkar risken att ny teknik sprids långsammare när arbetskraften är äldre.

Vi kan heller inte ta för givet att en minskning av antalet ungdomar gör det lättare för dem att ta sig in på arbetsmarknaden. Utbildning och kompetens kommer även i fortsättningen att vara viktiga faktorer när det gäller att hitta fast anställning. I ett samhälle med en åldrande befolkning är det därför absolut nödvändigt att tillhandahålla högkvalitativ utbildning för ungdomar för att tillgodose arbetsmarknaden och kunskapssamhällets behov samt att utveckla det livslånga lärandet för att göra det möjligt för individen att bibehålla sitt värde på arbetsmarknaden.

2.2. Konsekvenser för socialförsäkringssystemen och de offentliga finanserna

Med dagens politik kommer befolkningens åldrande att skapa ett allt större tryck på de offentliga utgifterna, även om situationen varierar starkt mellan länderna. För EU-25 kommer de åldersrelaterade offentliga utgifterna att öka med 3–4 procentenheter av BNP mellan 2004 och 2005, vilket motsvarar en ökning av de offentliga utgifterna med 10 procent⁴. Detta utgiftstryck torde bli kännbart från och med 2010 och kommer sannolikt att bli ännu starkare under perioden 2020–2040. Detta kommer att beröra pensionerna, hälso- och sjukvården och äldreomsorgen.

I många länder riskerar de offentliga finanserna att bli ohållbara och det kommer att bli mycket svårt att skapa balans i pensionssystemen och socialförsäkringssystemen i allmänhet. Om de utgifter i den offentliga budgeten som rör befolkningens åldrande tillåts leda till budgetunderskott, skulle det leda till en ohållbar skuldspiral. Sådana konsekvenser skulle undergräva potentialen för ekonomisk tillväxt och försvåra användningen av den gemensamma valutan. Det skulle leda till ett ifrågasättande av pensionsförmånerna och hälso- och sjukvårdsförmånerna, vilket skulle få allvarliga negativa konsekvenser för pensionärernas och skattebetalarnas välbefinnande i framtiden.

⁴ Meddelande från kommissionen om stabilitet i de offentliga finanserna 2006, KOM(2006)574 av den 12 oktober 2006.

Om vi väntar med att genomföra reformer tills de offentliga utgifterna för pensioner och hälso- och sjukvård har ökat, missar vi möjligheten att se till att alla generationer – även efterkrigstidens stora barnkullar – bidrar till den anpassning som krävs.

EU:s regeringar har dock i allmänhet inte förblivit passiva, och de reformer som genomförts – särskilt i fråga om allmänna pensioner, hälso- och sjukvård, sysselsättning och utbildningssystemen – har börjat ge resultat. Ett exempel på detta är att sysselsättningen bland äldre arbetstagare har ökat snabbt sedan 2000. Dessa reformer har också syftat till att överföra ansvaret från staten och företagen till individen – medborgarna kommer alltså att få en betydligt mer aktiv roll när det gäller både pensionssparandet och tidpunkten för pensionering.

Befolkningens åldrande kommer också att medföra kraftigt ökade utgifter för hälso- och sjukvård och långtidsvård, även om de insatser som görs för att se till att människor håller sig friska längre också kommer att spela in. Hälso- och sjukvården måste anpassas och förebyggande åtgärder vidtas för att bekämpa kroniska sjukdomar, vilket kan ske bl.a. med hjälp av ny teknik. Om människor lever längre men generellt är friskare och inte löper så stor risk att drabbas av funktionshinder, skulle den förväntade ökningen av de offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård och äldreomsorg halveras.⁵

3. KONSTRUKTIVA LÖSNINGAR PÅ PROBLEMET MED BEFOLKNINGENS ÅLDRADE

Eftersom de problem som befolkningens åldrande medför är så komplexa behövs en *övergripande strategi*. Den nuvarande politiken måste ses över på både europeisk och nationell nivå för att avgöra om den behöver anpassas till förändringarna i befolkningsstrukturen i EU.

Fem viktiga politiska handlingslinjer beskrivs nedan:

3.1. Främja demografisk förnyelse i EU

EU-medlemsstaterna kan förhindra en befolkningsnedgång eller vidta åtgärder för att motverka de sjunkande födelsetalen, som för vissa länder har nått en oroväckande låg nivå. Dessa reaktioner är både nödvändiga och realistiska: *nödvändiga* eftersom de undersökningar som gjorts visar att många par i EU-medlemsstaterna skulle vilja ha fler barn; *realistisk* eftersom internationella jämförelser visar att den familjepolitik som förts konsekvent i vissa länder under flera årtionden är effektiv när det gäller att skapa goda förutsättningar för dem som vill ha barn⁶.

Det finns många politiska åtgärder av detta slag, men de har oftast tre aspekter gemensamt – de syftar till att i) minska ojämlikheten i fråga om de möjligheter som medborgare med respektive utan barn har, ii) ge alla tillgång till barnomsorg, samt iii) införa flexibel arbetstid för att ge både kvinnor och män bättre möjligheter att delta i livslångt lärande och förena arbete och familj.

⁵ Meddelande från kommissionen om stabilitet i de offentliga finanserna 2006, KOM(2006)574 av den 12 oktober 2006.

⁶ Se t.ex. ”*The Demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies: Results of the Population Policy Acceptance Study (PPAS)*”, publicerad av Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung och Robert Bosch Stiftung; Eurobarometer nr 253 från 2006, för vilken en resultatanalys kommer att publiceras inom kort.

Aktuella analyser visar också att de sjunkande födelsetalen avspeglar det faktum att kvinnor idag är betydligt äldre när de får sitt första barn och att många par tvekar inför beslutet att bilda familj. Det blir allt viktigare att minska osäkerheten kring unga vuxnas inträde på arbetsmarknaden och, mer allmänt, att förbättra deras levnadsvillkor. En effektiv jämställdhetspolitik gör det också lättare för föräldrar att planera för familjebildning. Vi måste angripa problemen med tillgång till bostäder, erbjuda bra barnomsorg till rimlig kostnad och rent allmänt göra det lättare att förena arbete och privatliv genom att införa flexibla arbetsformer och använda ny teknik. Vi måste också bekämpa barnfattigdomen, som idag är alltför utbredd och som avspeglar den relativa försämringen av barnfamiljernas situation.

Solidariteten mellan generationerna kan äventyras om den yngre befolkningen – som minskar i storlek och ekonomisk styrka – måste bära hela bördan. Åtgärder på detta område är prioriterade i den nya pakten mellan generationerna.

Vid Europeiska rådets möte i Barcelona 2002 åtog sig medlemsstaterna att bygga ut barnomsorgen – 2010 skulle minst 90 procent av alla barn i åldern 3–6 år ha tillgång till barnomsorg, och minst 33 procent av alla barn under 3 år. Dessa åtaganden måste nu omsättas i praktiken.

Kommissionen kommer att göra följande:

- Samråda med arbetsmarknadens parter om de åtgärder (t.ex. i fråga om föräldraledighet eller mer flexibla arbetsformer) som bör vidtas för att skapa bättre balans mellan kvinnors och mäns arbetsliv, privatliv och familjeliv och därigenom bättre beakta familjens behov. Detta samråd enligt artikel 138 i fördraget kommer att inledas när detta meddelande antagits.⁷
- Anordna ett första *uropeiskt demografiskt forum* i oktober 2006, som kommer att ligga till grund för en analysrapport från kommissionen. En *grupp bestående av offentliga experter* som ska inrättas av kommissionen kommer att delta i forumets arbete.

3.2. Främja sysselsättningen i EU: fler jobb och längre arbetsliv med bättre kvalitet

Ökad sysselsättning är ett viktigt inslag i Lissabonstrategin. Vissa resultat har redan uppnåtts. Relevanta sysselsättnings- och utbildningspolitiska reformer måste utvidgas och fortsätta även efter 2010. Det kommer att behövas ytterligare insatser för att minska segmenteringen av arbetsmarknaden, se till att utvecklingen i riktning mot fler kvinnor i arbetslivet fortsätter⁸ och göra utbildningssystemen effektivare så att arbetstagarnas kompetens ökar och det blir lättare för mindre gynnade grupper att ta sig in på arbetsmarknaden. Detta är det främsta syftet med genomförandet av riktlinjerna för flexibilitet och trygghet, som ska underlätta övergången mellan olika livsfaser genom ökad flexibilitet på arbetsmarknaden, livslångt lärande och en aktiv arbetsmarknads- och socialpolitik. Det krävs ett engagemang bland många olika berörda aktörer på olika nivåer, såväl arbetstagare som företag, och detta bör ske genom dialogen mellan arbetsmarknadens parter och företagens sociala ansvar.

⁷ Meddelande från kommissionen om första fasen av samrådet med arbetsmarknadens parter om möjligheterna att förena arbete och familj, SEK(2006)1245 av den 12 oktober 2006.

⁸ Meddelande från kommissionen: ”En färdplan för jämställdhet 2006-2010”, KOM(2006)92 av den 1 mars 2006.

Befolkningens åldrande innebär dock att åtgärder för att öka förvärvsfrekvensen bland kvinnor och män över 55 år får strategisk betydelse. Genomgripande reformer behövs för att få bort incitamenten för ett tidigt utträde från arbetsmarknaden och för att uppmuntra äldre att fortsätta arbeta. Ett längre arbetsliv måste bli praktiskt möjligt, och den allmänna sysselsättningspolitiken måste skapa bättre arbetsmöjligheter för äldre arbetstagare.

Begreppet ”aktivt åldrande” är i sig en heltäckande och hållbar strategi som omfattar en rad olika verktyg utöver pensionsreformer. Det krävs en rad förändringar för att ett längre arbetsliv ska bli ett realistiskt alternativ. Diskrimineringen måste bort. Äldre arbetstagare måste få lämplig fortbildning så att deras kompetens bibehålls och deras långa erfarenhet tas till vara. Flexibel pensionering måste införas. En annan förutsättning är givetvis att människor håller sig fysiskt och psykiskt friska längre. EU kan använda lagstiftningsinstrument för att se till att förbudet mot åldersdiskriminering efterlevs, och Europeiska året för lika möjligheter för alla 2007 är ett tillfälle att utvärdera genomförandet av detta förbud i medlemsstaterna, som ansvarar för att utveckla utbildningen och intensifiera arbetet med förebyggande åtgärder som ger hälsa för livet. Insatserna för livslångt lärande måste nå ut till alla, särskilt lågutbildade och personer med mindre gynnsamma arbetsvillkor. Dessa punkter är inte nya, men mot bakgrund av befolkningens åldrande blir de en *prioriterad investering i framtiden* som Europeiska unionen stöder, främst genom programmet Utbildning 2010.

Bättre folkhälsopolitiska insatser är en del av lösningen för att stödja en växande aktiv äldrebefolkning. Hälsa- och sjukvårdens struktur måste rationaliseras eftersom den inte alltid motsvarar dagens behov. I programmet ingår även kommissionens nya initiativ om att inrätta en gemenskapsram för att förbättra rörligheten över gränserna för patienter, vilket kommer att leda till skalekonomier. Dessutom krävs effektiva förebyggande åtgärder för att komma till rätta med problem som övervikt, rökning, alkoholism och psykisk ohälsa, och dessa bör få betydande positiva effekter på europeernas hälsa och därigenom även på EU:s produktivitet och framtida hälso- och sjukvårdsutgifter. Den alltmer utbredda användningen av ny teknik (t.ex. distansmedicin och individriktade hälso- och sjukvårdssystem) som görs tillgänglig för pensionärer och deras familjer samt för hälso- och sjukvårdspersonalen kan också bidra till att hålla utgifterna för hälso- och sjukvården under kontroll och till att främja medborgarnas välbefinnande. Befolkningens åldrande kommer också att sätta fokus på andra sjukdomar och väcka nya frågor om vilket slags hälso- och sjukvård som behövs i framtiden.

Om ett långt arbetsliv inte längre ska vara ett privilegium för högutbildade och höginkomsttagare, måste skillnaderna i fråga om förväntad livslängd minska. Detta är idag en av de mest påtagliga formerna av social ojämlikhet, eftersom livslängden korrelerar med inkomst och utbildningsnivå. De förebyggande åtgärder som vidtas för att främja en livsstil och miljö som bidrar till god hälsa både på arbetsplatsen och på fritiden måste i framtiden leda till ett ökat samarbete mellan berörda aktörer på olika områden som folkhälsa, utbildning och medier samt när det gäller arbetsorganisation. Syftet bör vara att påverka utvecklingen på ett tidigt stadium och få till stånd en ökning av den förväntade livslängden *med friska levnadsår*, vilket inte är detsamma som den totala förväntade livslängden. I detta avseende finns betydande variationer mellan medlemsstaterna.

Att människor över 65 år – även pensionärer – deltar i ekonomi och samhälle måste ses som en möjlighet och inte som ett problem. Förutsättningar måste dock skapas för ett sådant ökat samhällsdeltagande på frivillig basis.

Medlemsstaterna uppmanas att vidta de åtgärder som krävs för att de ska kunna fullgöra de åtaganden som gjordes vid Europeiska rådets möte i Stockholm 2001 för att öka

förvärvsfrekvensen för äldre arbetstagare (över 55 år) till minst 50 procent. När den nya fasen av Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning inleds 2008 kommer kommissionen att granska de olika medlemsstaternas resultat när det gäller att öka förvärvsfrekvensen för kvinnor och män över 55 år och den genomsnittliga åldern för utträde från arbetsmarknaden. Kommissionen kommer också att rapportera om specifika exempel på bästa praxis från medlemsstaterna när det gäller att främja ett aktivt åldrande.

För att förbättra stödet till medlemsstaterna när det gäller att uppnå detta mål har Europeiska unionen nått en överenskommelse om att stärka Europeiska socialfonden och programmet för livslångt lärande för perioden 2007–2013.⁹

Kommissionen kommer att samråda med berörda aktörer om initiativ som syftar till att inrätta en gemenskapsram för att förbättra den gränsöverskridande hälso- och sjukvården och rörligheten över gränserna för patienter.¹⁰

Medlemsstaterna uppmanas att genomföra direktivet om likabehandling i arbetslivet.¹¹ Under 2007 kommer kommissionen att göra en lägesbedömning av genomförandet av det direktivet med avseende på åldersdiskriminering.

3.3. Ett mer produktivt och konkurrenskraftigt EU

Ett tredje insatsområde för att lösa problemen med befolkningens åldrande är att öka européernas arbetsproduktivitet. Mer generellt innebär Lissabonstrategin, som gavs en ny inriktning 2005, att alla strukturreformer (även mikroekonomiska) förs samman och behandlas på ett enhetligt sätt, vilket sannolikt kommer att gynna den europeiska ekonomin. EU bidrar direkt till detta genom att fördjupa den inre marknaden, genomföra bestämmelser på konkurrensområdet, prioritera god lagstiftning (som också är anpassad till små och medelstora företag) samt genom sammanhållningspolitiken. Lissabonstrategin fastställer således de krav som måste uppfyllas för att man ska kunna optimera arbetskraftens kompetens, kvalitet och produktivitet för alla åldersgrupper.

Befolkningens åldrande kan också ses som en möjlighet att stärka den europeiska ekonomins konkurrenskraft. De europeiska företagen bör kunna dra nytta av bättre villkor för att utnyttja de möjligheter som den demografiska utvecklingen ger i form av nya marknader för varor och tjänster för en äldre kundkrets.¹² Ett första steg i denna riktning är utan tvekan att uppmuntra företagen att integrera perspektivet om en åldrande befolkning i sina innovationsstrategier. Det gäller många olika områden, t.ex. IT-teknik, finansiella tjänster, färdmedel, energi, turisminfrastruktur och tjänster i närområdet, särskilt långtidsvård. På alla dessa områden kan EU komplettera eller vidareutveckla medlemsstaternas framtidsinriktade åtgärder.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden, samt förslag till ett beslut om att inrätta ett integrerat handlingsprogram för utbildning och livslångt lärande, KOM(2004)474 av den 14 juli 2006.

¹⁰ Meddelande från kommissionen om samråd om gemenskapsåtgärder för hälso- och sjukvården, SEK(2006)1195 av den 26 september 2006.

¹¹ Direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

¹² Meddelande från kommissionen: ”Kunskap i praktiken: en brett upplagd innovationsstrategi för EU”, KOM(2006)502 slutlig av den 13 september 2006.

I slutet av 2008 kommer kommissionen att anta ett meddelande om hur den åldrande befolkningens behov bäst kan beaktas i samband med stadsplanering och landsbygdsplanering och när det gäller tillgång till ny teknik. Särskild tonvikt kommer att läggas vid förutsättningarna för strukturfonderna – och vilken roll de bör ha – i arbetet med att anpassa hälso- och sjukvården till vård- och omsorgsbehövande personer och deras familjer.

3.4. Beredskap att ta emot och integrera invandrare i EU

Under de kommande 15–20 åren kommer den betydande nettomigrationen till EU att fortsätta. Denna invandring kommer först att bidra till att tillgodose behoven på den europeiska arbetsmarknaden, som behöver locka till sig kvalificerad arbetskraft utifrån. Behovet av okvalificerad arbetskraft kommer också att vara stort framöver. Vi kan inte heller bortse från de faktorer som gör EU till en magnet för invandring – EU präglas av relativt välstånd och politisk stabilitet, samtidigt som befolkningstillväxten är stark i relativt fattiga grannregioner. Nyanlända invandrare vill dessutom ofta återförenas med sina familjer. Dessa olika faktorer bör hanteras på ett bättre sätt genom organiserad legal invandring och integration av invandrare. Samtidigt bör ursprungsländernas behov beaktas.

Idag förs ingen enhetlig politik när det gäller invandring från tredjeländer. I vissa länder är den legala invandringen begränsad och den illegala invandringen hålls i stort sett under kontroll. På andra håll har man ”legaliserat” hundratusentals invandrare som tidigare bodde och arbetade i landet illegalt. Skillnaderna avspeglar inte bara olika omständigheter på arbetsmarknaden, utan även att det blivit svårare för invandrare att integreras ekonomiskt och socialt i de tidigare invandringsländerna. Dessa skillnader kan inte upprätthållas på lång sikt i en union med fri rörlighet för arbetstagare och en alltmer integrerad arbetsmarknad. Det är också EU som tack vare sin internationella tyngd, roll i världshandeln och det internationella samarbetet med länderna kring Medelhavet, i Afrika och i Latinamerika kan etablera de partnerskap som behövs för att hantera migrationsflödena – en förutsättning för att invandringspolitikerna ska lyckas. Det är också EU, där icke-diskriminering och respekt för mångfalden ingår i grundvärderingarna, som måste påverka den allmänna opinionen och bekämpa fördomar, kartlägga de faktiska hindren och framhålla de fördelar som mångfald innebär¹³.

Därför arbetar EU idag tillsammans med medlemsstaterna för att skapa en enhetlig politik för legal invandring¹⁴ med särskild tonvikt lagd vid arbetsinvandring för att tillgodose behoven i vissa sektorer av arbetsmarknaden. Detta bör kompletteras med en mer effektiv politik – inbegripet större resurser – för att integrera medborgare från tredjeländer¹⁵ samt partnerskap med utvandringsländerna.

När det gäller den inre rörligheten för EU-medborgare kommer samtidigt övergången mot fullt fri rörlighet för arbetstagare i den utvidgade unionen med 27 medlemsstater att fortsätta fram till 2014. Denna inre rörlighet bidrar till att utjämna obalanser på arbetsmarknaden i EU och bör beaktas vid utarbetandet av invandringspolitikerna.

¹³ Se resultaten av Eurobarometer nr 64, publicerad i december 2005 samt nr 65, publicerad i juni 2006 om migration och allmänna opinionen.

¹⁴ Meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration, KOM(2005)669 slutlig av den 21 december 2005.

¹⁵ Meddelande från kommissionen: ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen”, KOM(2005)389 slutlig av den 1 september 2005.

Haag-programmet 2004 ledde fram till en strategisk plan för laglig migration och inspirerade till inrättandet av Europeiska integrationsfonden. Sådana insatser kan stödja ytterligare åtgärder på alla nivåer för att främja integration av legala invandrare.

Kommissionen kommer att fortsätta sina initiativ för att främja integration av invandrare – särskilt genom att föra diskussioner med medlemsstaterna om hindren för integration – för att ta reda på mer om invandrarnas profil, rådande uppfattningar och vilka politiska åtgärder som genomförts. Under 2009 kommer kommissionen att lägga fram förslag som rör ekonomisk invandring med beaktande av arbetsmarknadens behov och granska de framsteg som gjorts i fråga om rörligheten inom EU.

3.5. Stabila offentliga finanser i EU: garantera adekvat social trygghet och rättvisa mellan generationerna

Med dagens politik kommer situationen i fråga om de offentliga finanserna att bli ohållbar i de flesta medlemsstater. Det krävs varaktiga insatser för att konsolidera budgeten. Åtgärder för att öka förvärvsfrekvensen är ett effektivt verktyg som regeringarna kan använda för att öka sina inkomster och hantera de utgifter som uppkommer i samband med befolkningens åldrande utan att tvingas höja skatterna.

De pensionsreformer som genomförts i flera länder under de senaste åren gör det möjligt att i betydande utsträckning minska den finansiella obalansen i pensionssystemen. I vissa länder kan dock ytterligare reformer krävas, särskilt för att undvika ett tidigt utträde från arbetsmarknaden, höja den faktiska pensionsåldern, ge äldre arbetstagare incitament att fortsätta arbeta och ge individer möjlighet att få en kompletterande pension, samtidigt som man på individnivå skapar en tydligare koppling mellan inbetalade avgifter och förmåner.

Vi står inför nya utmaningar när det gäller det privata sparandets utveckling och framväxten av fonderade system. Det gäller t.ex. systemens omfattning, storleken på avgifterna och pensionsfondernas allt större roll, vilket också väcker frågor som rör öppenhet och insyn och kvaliteten på övervakningen. Det är därför viktigt att utveckla effektiva finansmarknader och skapa stabila och trygga villkor för individens sparande och investeringar. Regeringarna bör också stödja framväxten av en rad olika finansiella instrument. Det privata sparandet bör också främjas för att ge människor större frihet att påverka sin inkomstnivå som pensionärer. Det behövs också bättre kommunikation och utbildning i ekonomiska frågor för att hjälpa människor att anpassa sig till den nya förhållandena.

Tillsammans med detta meddelande antar kommissionen också en rapport om långsiktig stabilitet i de offentliga finanserna som utarbetats på grundval av befolkningsprognoserna fram till 2050 och de finansieringsstrategier som lades fram av medlemsstaterna i deras konvergens- och stabilitetsprogram från 2005.

4. SLUTSATS: EN UTMANING SOM ÖPPNAR MÖJLIGHETER

Den europeiska befolkningens åldrande är en oundviklig konsekvens av en rad utvecklingstendenser som är i grunden positiva: den förväntade livslängden har ökat, äldre människor har generellt bättre hälsa än tidigare och det har blivit lättare att fatta beslut om familjebildning, särskilt för dagens välutbildade kvinnor som har fastare anknytning till arbetsmarknaden. Dessa långtgående demografiska och socioekonomiska förändringar

innebär dock även att reformer måste genomföras inom befintliga institutioner, inte bara för att skapa ekonomisk effektivitet utan även för att främja social rättvisa.

Dagens politik är inte hållbar på lång sikt, eftersom den inte tar hänsyn till att den förvärvsarbetande befolkningen förväntas krympa och att detta leder till sämre offentliga finanser. Roten till problemet är inte den ökade förväntade livslängden i sig, utan det faktum att den nuvarande politiken inte anpassats till befolkningsutvecklingen och att varken företag eller enskilda individer har varit beredda att ändra sina förväntningar och attityder, särskilt i förhållande till arbetsmarknaden. Problemet för medlemsstaterna är egentligen inte att befolkningen åldras, utan att allt fler går i pension.

Det är givetvis medlemsstaterna som ansvarar för att utarbeta lämpliga åtgärder som svar på den utmaning som en åldrande befolkning utgör. De erfarenheter som gjorts på det här området är positiva, och de första pensionsreformerna har börjat leda till resultat. Det är en utmaning som vi kan möta, förutsatt att vi tar tillfället att agera under det närmaste årtiondet.

Dessa reformer är också en del av den europeiska ram som redan tillämpas genom den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning, strategin för hållbar utveckling, sammanhållningspolitiken och den öppna samordningsmetoden på områdena socialt skydd och social integration.

Nu handlar det inte om att införa en ny europeisk samordningsprocess. Istället måste vi fortsätta och fördjupa dessa insatser, samtidigt som vi ser till att de många komplexa aspekterna på den demografiska utmaningen beaktas på lämpligt sätt både på ett övergripande plan och på alla politikområden och på såväl nationell som europeisk nivå.

Detta meddelande tillhandahåller en europeisk referensram för medlemsstaternas politik på dessa områden. Denna ram inbegriper fem insatsområden som alla syftar till att återställa förtroendet:

- Främja demografisk förnyelse i EU
- Främja sysselsättningen i EU: fler jobb och ett längre arbetsliv med bättre kvalitet
- Ett mer produktivt och konkurrenskraftigt EU
- Beredskap att ta emot och integrera invandrare i EU
- Stabila offentliga finanser i EU: garantera adekvat social trygghet och rättvisa mellan generationerna

Såväl den europeiska som den nationella politiken måste anpassas till den demografiska utmaning som beskrivs i detta meddelande. EU:s – och kommissionens – offentliga politik måste ses över så att den utmaning som befolkningsutvecklingen innebär integreras i morgondagens politik. Kommissionen rekommenderar att ministrarna i rådet och Europaparlamentets utskott beaktar konsekvenserna av befolkningens åldrande inom de politikområden som de ansvarar för.

För att kunna se framtiden an med tillförsikt måste vi bygga vidare på grundvalar som kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande samt produktivitet och resultat. Detta kommer

också att bidra till att integrera dagens och morgondagens invandrare i EU i en anda av ömsesidig respekt.

Anpassningen till befolkningsutvecklingen kommer att ta lång tid. Genomförandet av dessa initiativ kommer att behandlas vid ett europeiskt demografiskt forum som hålls för första gången i oktober 2006 och därefter vartannat år. Konsekvenserna av de initiativ som beskrivs i detta meddelande och som kommer att genomföras under perioden fram till 2009 kommer tillsammans med de lärdomar som dras vid forumet kommer att behandlas i ett kapitel i den årliga rapport om EU:s beredskap (Lissabonprocessen) inför en ökad förväntad livslängd som kommissionen kommer att lägga fram vartannat år.

5. APPENDIX: MAIN EUROPEAN DEMOGRAPHIC TRENDS AND DATA

Projections – EU25

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

Projections by country

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

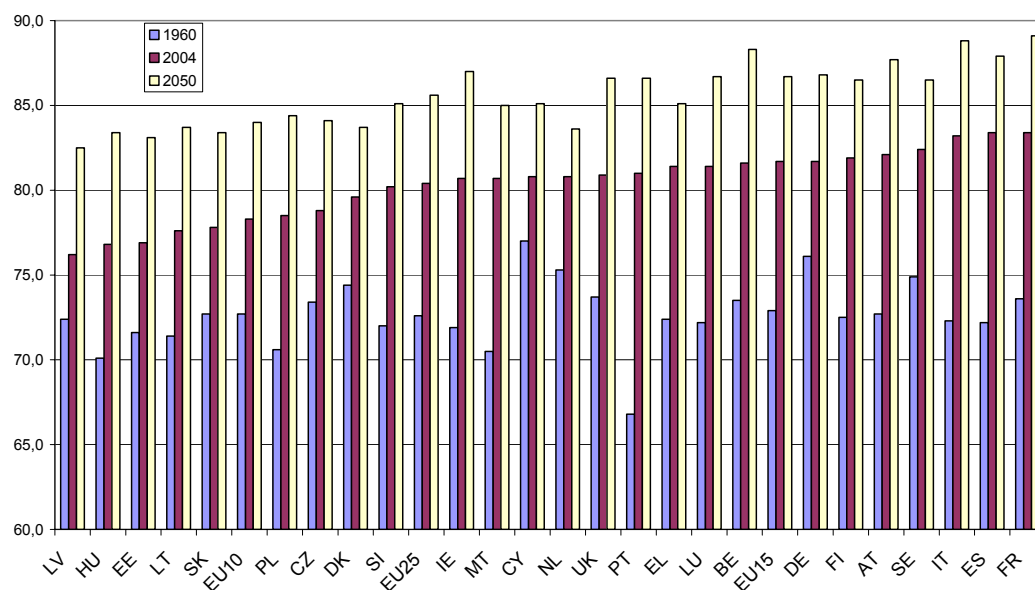
Source: EUROSTAT, 2004

Notes:

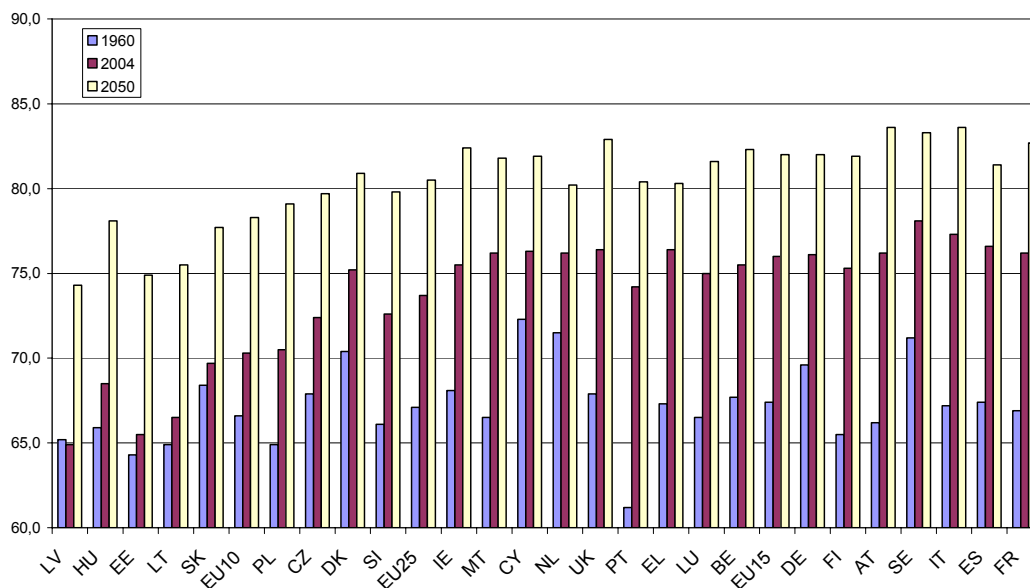
- 1 Population in million on January 1st (2050: trend scenario)
- 2 Number of children per woman (2004: estimate; 2050: trend scenario)
- 3 Life expectancy at birth in years (2050: trend scenario)
- 4 Difference between the number of live births and the number of deaths (2004: estimated annual Flow,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

Life expectancy at birth

Life Expectancy 1960-2050, Females



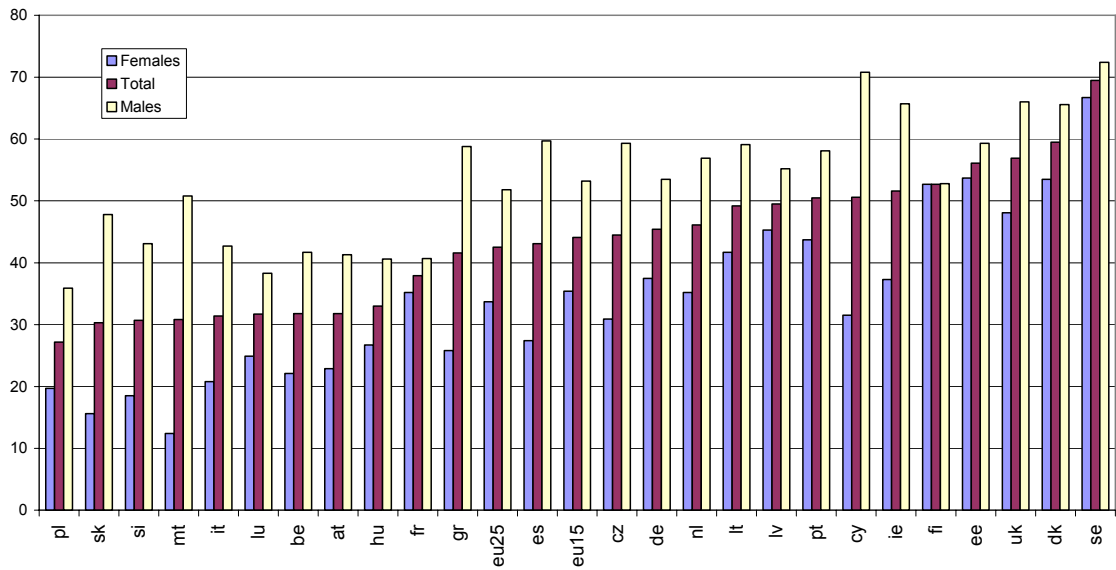
Life Expectancy 1960-2050, Males



Source: Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario)

Employment rate of older workers

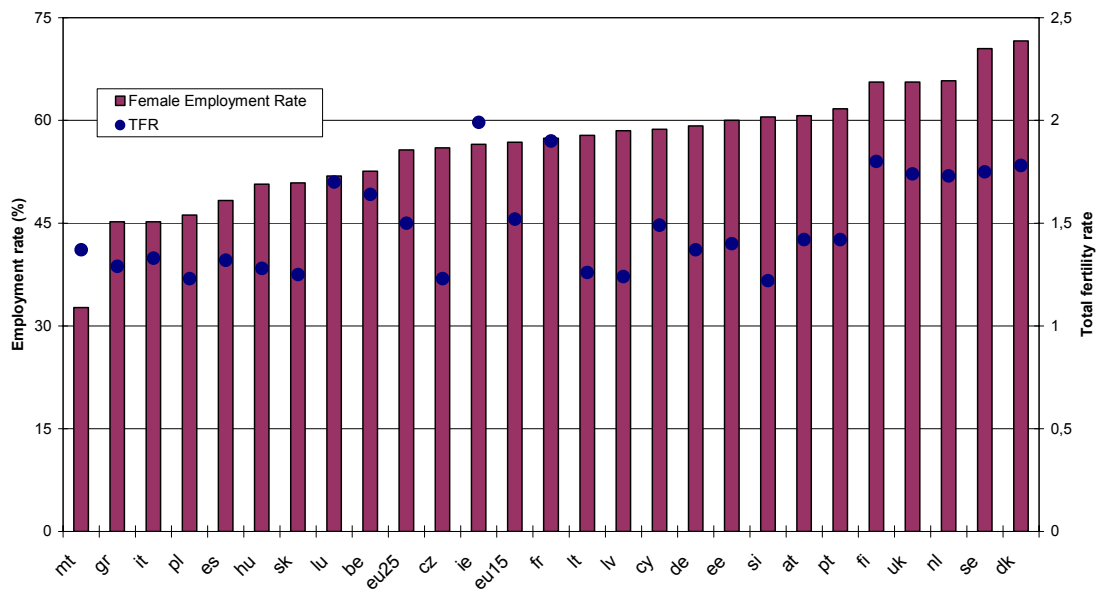
Employment Rate of Older Workers, 55-64 Years (2005)



Source: Eurostat, Labour Force Survey

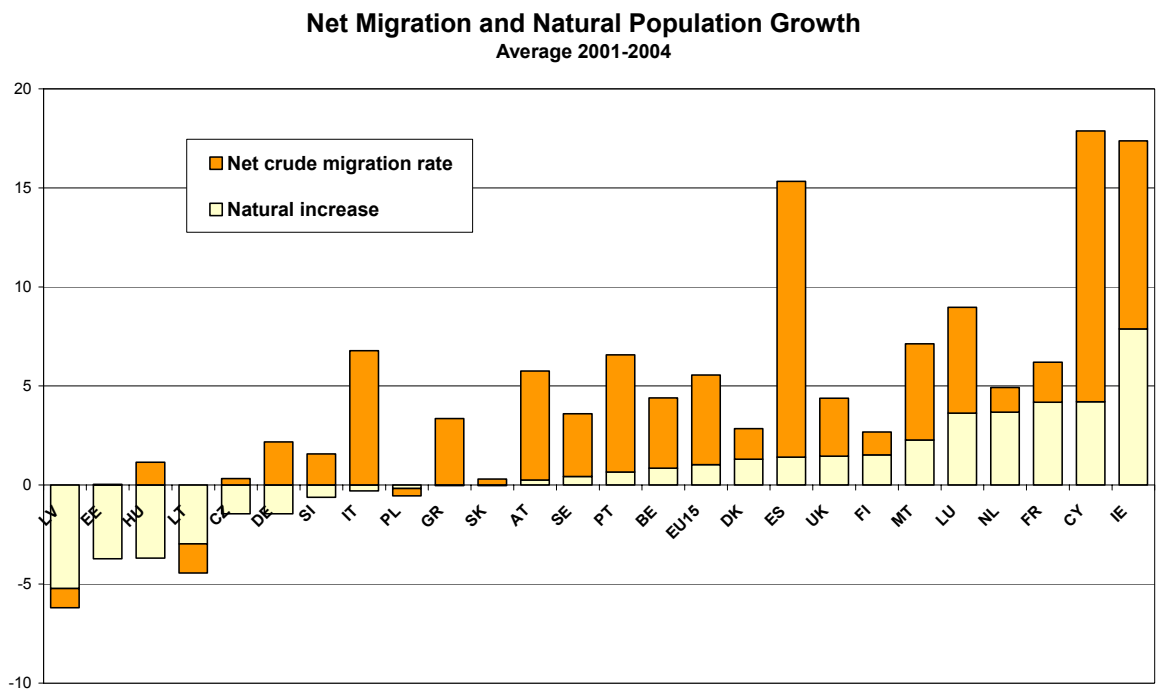
Fertility and female employment rates

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



Source: Eurostat, Labour Force Survey and National data

Net migration rate vs. natural population growth



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