

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.4.2009  
KOM(2009) 180 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH  
SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**om hanteringen av effekterna av en åldrande befolkning i EU  
(2009 års åldranderapport)**

## 1. INLEDNING

För första gången i historien har det stora flertalet av Europas medborgare möjlighet att leva aktiva, friska liv och kunna delta i samhällslivet fram till en mycket hög ålder. Samtidigt öppnar samhällen med en åldrande befolkning nya möjligheter för innovativa företag genom att nya eller anpassade varor och tjänster kommer att efterfrågas. En åldrande befolkning i kombination med låga födelsetal innebär emellertid stora ekonomiska, budgetmässiga och sociala utmaningar. Europa har börjat att förbereda sig för att möta dessa utmaningar och uppmuntrande framsteg har gjorts av vissa medlemsstater, bland annat genom reformer av pensionssystemen och en bättre balans mellan yrkesliv och familjeliv. Utan ytterligare institutionella och politiska förändringar väntas emellertid dessa befolkningstrender leda till en väsentlig omvandling av våra samhällen, som hotar solidariteten mellan generationerna och lägger nya krav på kommande generationer. Dessa trender kommer att få en väsentlig effekt på den potentiella tillväxten och medföra ett starkt tryck på att öka de offentliga utgifterna, inte bara för pensioner och sjuk/hälsovård utan även för infrastruktur, bostadsbyggande och utbildning.

Vid en rad möten i Europeiska rådet har man erkänt behovet att hantera effekterna av åldrande befolkningar på de europeiska socialsystemen. Den politiska utmaningen är övergripande och inbegriper den pågående diskussionen om moderniseringen av välfärdssystemen och förlängning av den förvärvsaktiva åldern som en uppföljning av toppmötet i Hampton Court i oktober 2005, den förnyade Lissabonstrategin, den förnyade EU-strategin för hållbar utveckling och den "integrerade klimat- och energipolitiken", den öppna metoden för pensionssamordning, hälso/sjukvård och långtidsvård och en ungdomsstrategi<sup>1</sup>, samt säkerställandet av framsteg i ansträngningarna att skapa hållbara offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Det är mot denna bakgrund som Ekofinrådet uppdrog åt kommittén för ekonomisk politik samt uppmanade kommissionen att senast till utgången av 2009 uppdatera de långsiktiga budgetberäkningarna. I de gemensamma beräkningarna<sup>2</sup> för vilka nya, uppdaterade metoder tillämpats, bekräftas i stora drag 2006 års beräkningar. De ger viktig input till analysen av effekterna av en åldrande befolkning och ingår som en del i EU:s multilaterala övervakning av de offentliga finanserna. Beräkningarna kommer också att kunna användas av de politiskt ansvariga för att förbereda reformer av pensions- och sjuk/hälsovårdssystemen.

I detta meddelande presenteras de senaste långsiktiga ekonomiska och budgetmässiga beräkningarna och kommissionens inledande åsikter beträffande Europas förmåga att hantera den utmaning en åldrande befolkning utgör mot bakgrund av ny statistik och den aktuella ekonomiska situationen.

Aktuell analys bekräftar att det gäller att utnyttja ett gyllene tillfälle – en period på omkring tio år under vilken arbetskraftsutbudet kommer att fortsätta att öka – för att genomföra de reformer som krävs i samhällen med åldrande befolkningar<sup>3</sup>. Att inte vidta åtgärder skulle försvaga EU:s förmåga att möta en åldrande befolknings framtida behov.

---

<sup>1</sup> KOM(200) 200 slutlig.

<sup>2</sup> Se årsrapporten 2009 om befolkningens åldrande: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsländer (2008-2060), i kommande nummer av European economy samt 2008 års befolkningsstatistiska rapport: att möta sociala behov i ett samhälle med en åldrande befolkning (SEC (2008) 2911).

<sup>3</sup> KOM(2006) 571 slutlig.

Den ekonomiska krisen kan göra att utmaningarna på grund av åldrande befolkningar mer akuta. Utvecklingen av riktade och välsamordnade ekonomisk-politiska åtgärder för att möta krisen i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa<sup>4</sup>, som kommissionen antog den 26 november 2008, måste därför nu ses som en möjlighet till att med gemensamma ansträngningar söka övervinna recessionen genom att stärka investeringarna i en mer hållbar ekonomi och en mer balanserad samhällsutveckling och staka ut en hållbar strategi<sup>5</sup> för utvecklingen av de åldersrelaterade utgifterna. Investeringar i utbildning och humankapital kommer att hjälpa till att hantera krisens kortsiktiga effekter och bidra till att förbereda för ett samhälle med en åldrande befolkning.

## **2. DEN ÅLDRADE BEFOLKNINGEN INNEBÄR LÅNGSIKTIGA UTMANINGAR**

### **De ekonomiska effekterna av en åldrande befolkning**

Långsiktiga beräkningar utgör inte prognoser, utan utarbetas på grundval av ett antagande om "oförändrad politik" och förmedlar på så sätt viktig information om effekterna av att inte vidta några åtgärder. De senaste beräkningarna som lades fram i 2009 års rapport om åldrande befolkningar grundas på Eurostats senaste demografiska beräkningar som publicerades i april 2008. Den demografiska utvecklingen skiljer sig markant från land till land, men den totala befolkningen i EU beräknas nu förbli oförändrad till 2060, tack vare en svag uppgång i barnafödandet i vissa medlemsstater och mer dynamiska immigrationsflöden, medan 2006 års beräkningar visade på ett sjunkande befolkningstal över tiden. De nya demografiska beräkningarna redovisar emellertid inga väsentliga skillnader i fråga om befolkningsstruktur och de bekräftar att låga födelsetal, ökad förväntad livslängd och ett fortlöpande inflöde av migranter kan förväntas resultera i en närmast oförändrad, men betydligt äldre, total befolkning i EU år 2060<sup>6</sup>, vilket skulle betyda att det i EU skulle förändras från att ha fyra personer i arbetsför ålder (i åldrarna 15-64) för varje person över 65 till en två till en relation. Den största ökningen väntas inträffa under perioden 2015-2035 när de stora barnkullarna födda efter andra världskriget kommer att gå i pension.

För EU som helhet förväntas sysselsättningsgraden öka från 70½ % 2007 till 74 % 2060, och merparten av denna ökning beräknas inträffa före 2020. Skillnaden i förvärvsfrekvens mellan män och kvinnor beräknas gradvis minska, särskilt i länder där den för närvarande är stor. Totalt sett väntas sysselsättningsgraden öka från 65½ % 2007 till omkring 70 % fram till år 2060. Sysselsättningsgraden bland den äldre arbetskraften beräknas öka till följd av reformer som syftar till att förlänga den arbetsföra åldern i många medlemsstater. Totalt sett beräknas dock sysselsättningen i EU minska med omkring 19 miljoner personer fram till år 2060. Ett ökat arbetskraftsdeltagande i flertalet länder och stigande nettoinvandringsnivåer i vissa länder kommer endast mildra nedgången i sysselsättningen till följd av andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar under perioden 2020-2060.

Med ett minskande arbetskraftsutbud måste produktiviteten bli källan till framtida tillväxt. Ett försiktigt antagande är att medlemsstaternas arbetsproduktivitetstillväxt konvergerar i riktning mot ett långsiktigt historiskt genomsnitt i EU på 1¾ %, nära det som noterats i USA över mycket lång tid. Detta skulle leda till att den årliga potentiella BNP-tillväxten minskade betydligt. En sjunkande befolkning i arbetsför ålder kommer att fungera som en hämsko på

---

<sup>4</sup> KOM(2008) 800 slutlig.

<sup>5</sup> Se även 2006 års hållbarhetsrapport (2006 Sustainability Report), European Economy, No 4, 2006

<sup>6</sup> Se årsrapporten 2009 om befolkningens åldrande: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsländer (2008-2060), i kommande nummer av European economy samt 2008 års befolkningsstatistiska rapport: att möta sociala behov i ett samhälle med en åldrande befolkning (SEC (2008) 2911).

tillväxt och inkomst per capita. Tillväxttalen kan komma att variera betydligt från land till land på grund av skiljaktiga demografiska trender.

### **Budgeteffekterna av en åldrande befolkning**

En åldrande befolkning medför att behovet av offentliga avsättningar för åldersrelaterade transfereringar och tjänster kommer att öka. De finanspolitiska effekterna av en åldrande befolkning beräknas därför bli betydande i nästan alla medlemsstater, och kommer att bli tydliga redan under loppet av nästa decennium. På grundval av den nuvarande politiken beräknas generellt sett de offentliga åldersrelaterade utgifterna i EU öka med i genomsnitt omkring  $4\frac{3}{4}$  procentenheter av BNP fram till 2060 och med mer än 5 procentenheter i euroområdet – särskilt på grund av utgifter för pensioner, sjuk/hälsovård och äldreomsorg. För EU25 är den beräknade ökningen något större jämfört med den tidigare beräkningen i 2006 års rapport om åldrande befolkningar, ungefär en halv procentenhet av BNP över hela perioden för beräkningen. Jämfört med 2006 års rapport om åldrande befolkningar har de största nedjusteringarna av budgeteffekterna av en åldrande befolkning gjorts i Portugal, Ungern och Tjeckien (vilket bland annat återspeglar effekter av pensionsreformer), medan stora uppjusteringar rapporteras i Grekland, Luxemburg, Malta, Estland, Österrike, Polen och Litauen (vilket i första hand avspeglar beräknade förändringar i pensionsutgifter till följd av bakslag i reformarbetet och förfinade beräkningsmodeller).

Det finns generellt sett betydande skillnader i effekterna av åldrande befolkningar mellan medlemsstaterna.

- Ökningen i offentliga utgifter kommer troligen att bli mycket betydande (7 procentenheter av BNP eller mer) i nio EU-medlemsstater (Luxemburg, Grekland, Slovenien, Cypern, Malta, Nederländerna, Rumänien, Spanien och Irland) även om den stora ökningen för vissa av länderna kommer att ske från en tämligen låg nivå.
- För en andra grupp av länder – Belgien, Finland, Tjeckien, Litauen, Slovakien, Förenade kungariket, Tyskland och Ungern – är kostnaden för den åldrande befolkningen mer begränsad, även om den likväl är mycket hög (mellan 4 och 7 procentenheter av BNP).
- Slutligen är ökningen mer måttlig; 4 procentenheter av BNP eller mindre, i Bulgarien, Sverige, Portugal, Österrike, Frankrike, Danmark, Italien, Lettland, Estland och Polen. De flesta av dessa länder har genomfört betydande pensionsreformer, vilka i flera fall också innebär en partiell övergång till privata pensionsordningar (Bulgarien, Estland, Lettland, Polen och Sverige).

Demografiska trender kommer att leda till högst väsentligt ökade **offentliga pensionsutgifter** i alla medlemsstater. Pensionsreformer som antagits i en rad medlemsstater ger emellertid positiva resultat i fråga om hållbara offentliga finanser. Nästan alla medlemsstater har *skärpt de offentliga pensionsvillkoren*, bland annat genom att höja pensionsåldern och begränsa möjligheterna till förtida pension. Sådana reformer som vanligtvis utsträcks över en lång period, kan leda till högre sysselsättningsgrad bland äldre arbetstagare, vilket även kan vara ett resultat av en starkare koppling mellan pensionsförmåner och pensionsavgifter och därigenom ett ökat incitament att stanna kvar på arbetsmarknaden. Även om sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare har ökat på senare år finns det fortfarande ett betydande utrymme för ytterligare framsteg. Endast omkring 50 % av invånarna i EU är fortfarande förvärvsarbetande vid 60 års ålder.

Reformer leder också till en gradvis mindre andel *offentliga pensionsförmåner av de totala pensionsavsättningarna*. Detta kommer att ske genom många mekanismer, inklusive förändringar i indexeringen av förmåner, vilket i vissa länder leder till att förmånerna ökar långsammare än lönerna. Aktuell analys tyder på att pensionärernas framtida realinkomster

kommer att sjunka väsentligt i en rad medlemsstater<sup>7</sup>. Vid bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet är det nödvändigt att beakta risken för att pensionerna blir otillräckliga, vilket skulle kunna leda till oförutsedda påtryckningar för oplanerade (ad-hoc) höjningar av pensioner eller ökad efterfrågan på andra förmåner och understryker behovet att gemensamt hantera frågorna om tillräckliga pensioner respektive hållbara pensioner<sup>8</sup>. Det finns exempel på medlemsstater där nivån på de framtida pensionerna nyligen har förbättrats utan att äventyra den finansiella stabiliteten (t. ex. i Estland).

Många länder har jämsides med att reformera de offentliga pensionssystemen infört, och planerar att utöka, *tilläggs pensionsordningar*. Vissa har till och med lagt över delar av pensionsavgifterna från offentliga system till system med obligatoriska egenavgifter och privat förvaltade system (Bulgarien, Estland, Lettland, Ungern, Polen, Slovakien och Sverige). Dessa fonderade system är för närvarande i en uppbyggnadsfas, men deras andel av det totala pensionspaketet kommer att bli väsentligt under de kommande decennierna. I flera länder (t. ex. Sverige, Danmark, Nederländerna, Förenade kungariket, Irland) finns redan ett betydande inslag av privata tjänstepensioner och i en del av dessa länder planerar man att ytterligare kraftigt öka deras betydelse.

**Hälso/sjukvårdssystemen** i EU förväntas stå inför stora förändringar i framtiden. De offentliga utgifterna för hälso- och sjukvården beräknas i EU växa med 1½ procentenheter av BNP fram till 2060. En hälsosammare livsstil kan bidra till att begränsa framtida utgifter. Det finns också ett nära samband mellan hälso- och sjukvårdsutgifter och inkomstillväxt och tekniska framsteg. Nya metoder för tidig diagnos och behandling bidrar i stor utsträckning till utgiftsökningen, men vissa medicinska framsteg kan faktiskt i längden visa sig vara kostnadsbesparande. Investeringar i förebyggande hälso-/sjukvård och hälso-/sjukvårdstekniker medverkar till att befolkningen förblir frisk och produktiv under längre tid. Utveckling av behandlingar för mindre kända sjukdomar skapar också arbetstillfällen och tillväxtpotentialer. Ett effektivt teknikutnyttjande är därför en avgörande bestämningsfaktor för framtida utgifter.

En åldrande befolkning kommer också kräva ökade offentliga utgifter för **långtidsvård**. På grundval av nuvarande politik beräknas de offentliga utgifterna för långtidsvården öka med 1¼ % procentenheter av BNP fram till 2060 på grund av att de mycket gamla (80 år och uppåt) kommer att bli den snabbast växande åldersgruppen av befolkningen i framtiden. Åter igen kommer demografiska faktorer inte vara de enda drivkrafterna. För närvarande vårdas de äldre som är skröpliga i mycket stor utsträckning på informellt sätt av släktingar. Förändringar i familjestrukturer, ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och ökad geografisk rörlighet kan komma att minska tillgången på informella vårdlösningar. För länder vars formella vårdssystem är mindre utvecklade är det möjligt att man i den beräknade ökningen av de offentliga utgifterna för långtidsvård underskattar det framtida trycket på de offentliga finanserna till följd av det troliga behovet av ökade formella vårdinsatser.

När det gäller **offentliga utgifter** för utbildning är det mycket möjligt att aktuella målsättningar för utbildningspolitiken och operativa utbildningsmål i EU, liksom en väsentlig förbättring av utbildningens kvalitet, kan komma att erfordra ökade utbildningsutgifter i framtiden trots att antalet barn kommer att minska under de kommande decennierna. Att investera i utbildning av unga och i den vuxna arbetskraften kommer att bli avgörande för den framtida produktivitetstillväxten. Därför kan den svaga minskning i offentliga utbildningsutgifter som andel av BNP i beräkningarna för perioden, som enbart förklaras av

---

<sup>7</sup> KOM(2009) 58 slutlig.

<sup>8</sup> KOM(2006) 574 slutlig.

förändringar i befolkningens sammansättning (färre barn i framtiden) eventuellt inte komma att slå in.

### **3. ATT FÖRBEREDA FÖR ÅLDRADE BEFOLKNINGAR I EN EKONOMISK LÅGKONJUNKTUR**

Den rådande finansiella och ekonomiska krisen har lett till en oväntat skarp och snabb nedgång i den ekonomiska aktiviteten och till en global recession. Sysselsättningen har drabbats hårt av den rådande konjunkturedgången, arbetslösheten stiger snabbt och EU riskerar en nedgång i den potentiella tillväxten, som redan hotas av befolkningens åldrande.

Den finansiella oron och konjunkturedgången leder till att de betydande framsteg som på senare år gjorts av medlemsstaternas ansträngningar att nå balans i de offentliga finanserna och minska den offentliga skulden nu snabbt går förlorade i takt med att regeringarna tvingas ingripa för att stabilisera det finansiella systemet och stödja den ekonomiska återhämtningen. De kortsiktiga utsikterna för de offentliga finanserna har därför försämrats och de framsteg som uppnåtts i fråga om finanspolitisk konsolidering har lidit bakslag.

Krisen spär vidare på de ekonomiska konsekvenserna för pensionsavsättningarna av befolkningens åldrande, även om konjunkturedgången djup och varaktighet är avgörande för hur stora effekterna blir. För offentliga fördelningspensionssystem ("pay as you go") innebär nedgången i den reala ekonomin ytterligare finanspolitiska ansträngningar för finansiering och avgifter. För fonderade system har krisen blottlagt systemens sårbarhet för en nedgång på de finansiella marknaderna. I förmånsbestämda pensionsfonder påverkar ökade underskott till följd av fallande tillgångsvärden pensionstagarna genom ändringar av indexeringsregler eller avgifter och genom att sådana pensionsfonder stängs för nya pensionstagare. För personer som betalar till pensionsfonder med förhandsbestämda avgifter beror krisens effekter på fondens tillgångsfördelning och pensionstagarens ålder. Äldre arbetstagare med en hög exponering mot aktiemarknaden drabbas hårdast, eftersom de står närmast i tur att gå i pension och värdet på deras tillgångar har sjunkit.

Detta understryker vikten av att de politiskt ansvariga, reglerings- och tillsynsmyndigheter främjar en försiktig förvaltning av människors pensionsbesparingar. Detta kräver en noggrann översyn och en grundlig och öppen diskussion om pensionssystemen i Europa, och det kommer i synnerhet bli nödvändigt att kritiskt granska den privata pensionspelarens relativa roll, utformning och resultat.

I det rådande konjunkturläget, som kännetecknas av en mycket dämpad ekonomisk aktivitet och högst osäkra framtidsutsikter, är samordningen mellan åtgärder till stöd för återhämtningen och långsiktiga strukturreformer avgörande för Europas förmåga att snabbt ta sig ur lågkonjunkturen och hantera utmaningen av en åldrande befolkning. I den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa betonades att riktade och välsamordnade ekonomisk-politiska motåtgärder är avsedda att främja "intelligenta" investeringar, uppmuntra rätt kompetens och yrkesskicklighet för att främja en effektiv energianvändning, ren teknik samt infrastruktur och samtrafikförmåga, som kommer att stödja effektivitet och innovation, vilket i slutändan kommer att höja Europas tillväxtpotential.

Den främsta prioriteten måste därför helt klart vara att genomföra den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa för att därigenom säkerställa att den finansiella krisen och recessionen inte leder till varaktigt lägre sysselsättnings- och arbetsproduktivitetstillväxt i EU, vilket även skulle komma att inverka på dess förmåga att hantera konsekvenserna av en åldrande befolkning.

När väl krisen är överstånden kommer de långsiktiga utsikterna också avhänga av hur beslutsamt man lyckas återställa sunda offentliga finanser enligt rekommendationerna i den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa samt fullfölja de reformer som den demografiska förändringen kräver, vilket nu kommer att bli allt viktigare för att bygga upp förtroende som en del av strategin för att ta sig ur krisen. Det är även viktigt att man måste se till att stärka den strukturella reformagenda som syftar till att hantera de demografiska utmaningarna. Det gäller att få upp sysselsättningsgraden väsentligt och särskilt att hjälpa och uppmuntra de äldre från efterkrigstidens stora barnkullar att stanna kvar på arbetsmarknaden hellre än att gå i förtidspension, så som tidigare generationer har tenderat att göra. Europas bästa tillfälle att se till att en åldrande befolkning inte upplevs som ett hot, utan som en historisk landvinning, ligger i att inte förslösa dessa efterkrigsgenerationers potential.

Den trestegsstrategi som Europeiska rådet i Stockholm 2001 enades om för att hantera de ekonomiska och budgetmässiga utmaningar som åldrande befolkningar skapar innehåller bland annat följande åtgärder: i) att i snabb takt minska den offentliga skulden, ii) att höja sysselsättningsgrad och produktivitet, och iii) att reformera pensionsystemen, hälso- och sjukvårdssystemen och systemen för långtidsvård. De fem politiska mål som angavs i oktober 2006 i kommissionens meddelande om Europas demografiska framtid utgör också fortfarande en giltig långsiktig politisk strategi<sup>9</sup>.

Dessa mål var att

- främja demografisk förnyelse i Europa genom att skapa bättre villkor för familjer,
- främja sysselsättningen i Europa med fler arbetstillfällen och längre arbetsliv med bättre kvalitet,
- skapa ett mer produktivt och dynamiskt Europa,
- beredskap att ta emot och integrera invandrare i EU,
- säkerställa hållbara offentliga finanser i EU för att därigenom garantera adekvat social trygghet och rättvisa mellan generationerna.
- **Att skapa bättre villkor för familjer och demografisk förnyelse**

Demografisk förnyelse kräver åtgärder för att skapa ett allmänt samhällsklimat som är mottagligt för familjers behov, en övergång mot ett barnvänligt samhälle med arbetsvillkor som medger en bättre balans mellan arbete och fritid. I länder där det är svårt att förena arbete och privatliv tenderar sysselsättningsgraden bland kvinnor vara låg, eftersom mödrar ofta lämnar arbetsmarknaden, och födelsetalen är låga eftersom många människor känner att de inte har råd att ha barn. Politik som gör det lättare att förena arbete och familjeliv, som särskilt innefattar bättre villkor för föräldraledighet och incitament för pappor att ta ut sådan ledighet, samt ökad barnomsorg med hög kvalitet, bör alltså prioriteras. Man bör även undersöka möjligheten att sänka skatterna för den andra inkomsttagaren i familjen vid sambeskattnings av inkomster, eftersom skattesänkningar med den inriktningen har större effekt på arbetskraftsdeltagandet. En sådan politik ger långsiktiga vinster genom att säkerställa att särskilt kvinnor kan behålla kopplingen till arbetsmarknaden.

Flertalet medlemsstater har emellertid fortfarande inte uppnått de mål som Europeiska rådet i Barcelona satte upp för att garantera tillträde till organiserad barnomsorg och skördar inte de fördelar utbildning för små barn har för barnens fortsatta utveckling och när det gäller att ge barn med en mindre gynnad bakgrund bättre förutsättningar. Investeringar i barnomsorg som

---

<sup>9</sup> KOM(2006) 571 slutlig.

håller hög kvalitet och i att öka anställbarheten för föräldrar som gör avbrott i karriären kan ge mycket stora potentiella vinster. Detta ger även ett incitament till att utveckla nya tjänster och därigenom till att skapa nya arbetstillfällen.

- **Fler arbetstillfällen och längre arbetsliv**

**Att öka förvärvsfrekvens och anställbarhet.** Utmaningen för de offentliga finanserna av en åldrande befolkning förklaras av behovet att sörja för ett ökande antal äldre människor med ett krympande antal personer i arbete. Det finns ett stort utrymme för förbättringar. Något mindre än två tredjedelar av befolkningen (65,4 % år 2007) i arbetsför ålder är faktiskt arbete, vilket är flera procentenheter lägre än det mål (70 %) som angav inom ramen för Lissabonstrategin för år 2010. Betydande framsteg har noterats i fråga om att öka arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland äldre arbetstagare och kvinnor. Den rådande recessionen kan dock slå särskilt hårt mot unga människor och äldre arbetstagare. Den politiska prioriteringen måste vara att säkerställa att unga människor som inte lyckats komma in på arbetsmarknaden inte börjar ett liv i varaktigt bidragsberoende samt att friställda äldre arbetstagare ges möjlighet att komma tillbaka på arbetsmarknaden när väl arbetsmarknadsläget förbättras.

Under de senaste åren har reformer inom skatte- och bidragssystemen genomförts, till stor del i syfte att öka arbetskraftsdeltagandet. Ett centralt inslag i många aktuella reformstrategier har varit att minska bidragsberoendet genom att göra förvärvsarbete till ett ekonomiskt intressant och lönande val jämfört med bidragsförsörjning och genom att uppmuntra bidragstagare att aktivt söka arbete. Att reducera inbyggda hinder i skatte- och bidragssystemen för att söka arbete och att anställa arbetskraft, särskilt lågutbildad sådan, och skapa en tydligare koppling till riktade aktiveringsåtgärder utgör sammantaget faktorer som har bidragit till strukturella förbättringar av arbetsmarknadens funktion. Trots dessa förbättringar är likväl ytterligare framsteg nödvändiga för att ytterligare öka och bibehålla en hög sysselsättningsgrad och ett högt arbetskraftsdeltagande, särskilt bland kvinnor och den äldre arbetskraften och för att minska den strukturella arbetslösheten.

**Att höja sysselsättningsgraden bland den äldre arbetskraften.** En reformering av sjuk- och förtidspensionssystemen och en höjning av den effektiva pensionsåldern förblir en prioriterad åtgärd för att öka arbetskraftsutbudet bland äldre personer och för att bidra till en hållbar ekonomisk tillväxt i ljuset av en ofördelaktig demografisk utveckling. Detta kommer också att medverka till att säkerställa att den framtida förväntade livslängden vederbörligen beaktas i pensionspraxis. Efterkrigstidens stora barnkullar (som nu är i 50-årsåldern och tidiga 60-årsåldern) utgör en stor del av arbetskraften i EU. För att uppmuntra dem att förbli förvärvsaktiva är det nödvändigt att avlägsna hinder för sysselsättningen, som exempelvis den obligatoriska pensionsåldern, samt införa flexibla avgångssystem som gör det möjligt för dem att välja när de vill gå i pension och att kunna samla ytterligare pensionsrättigheter. Möjligheter till deltidsanställning kan vara ett bra sätt att göra det möjligt för äldre personer att komma upp i tillräcklig inkomst och att öka utbudet på arbetskraft.

Utöver de incitament som är inbyggda i pensions-, skatte- och bidragssystemen<sup>10</sup> måste reformstrategierna inbegripa förändrade attityder till äldre arbetstagare och incitament till att utveckla deras kompetens och anställbarhet genom effektiva strategier för livslångt lärande. Det krävs lämpliga arbetsvillkor, inklusive en mer flexibel arbetstid och arbetsorganisation, i kombination med sysselsättningsmöjligheter för den äldre arbetskraften. Sådana åtgärder bör medverka till att höja såväl sysselsättningsgraden som livskvaliteten för äldre människor.

---

<sup>10</sup> Se KOM(2007) 733 slutlig och ”Employment in Europe 2007”.

**En friskare äldre befolkning.** En befolkning med bättre hälsa kommer att kunna arbeta längre på äldre dar, vilket leder till högre produktivitet och arbetskraftsdeltagande, och kommer att ta mindre hälso- och sjukvårdsresurser i anspråk, vilket i slutändan kommer att minska trycket på de offentliga finanserna. Att förlänga de friska förväntade levnadsåren kommer att utgöra en avgörande faktor i att uppnå Lissabonstrategins mål om att få fler människor i sysselsättning och behålla dem på arbetsmarknaden. Samhällen med en åldrande befolkning öppnar samtidigt en möjlighet till att snabbt kunna skapa nya arbetstillfällen inom vårdsektorn och den sociala sektorn och kommer att kräva aktiverings- och fortbildningsinsatser.

- **Ett mer produktivt och konkurrenskraftigt EU**

Inom ett årtionde kommer arbetsproduktiviteten, som i stor utsträckning förutsätter att en hög nivå i fråga om utbildning och kompetens uppnås, att vara den främsta bestämningsfaktorn för framtida ekonomisk tillväxt. Det är dock så att 13 % av kvinnor och 17 % av män i gruppen 18 -24 år endast har kvalifikationer motsvarande högst grundskolans högstadium och därför definieras som att ha lämnat skolan utan examen. Dessa procenttal motsvarar en måttlig förbättring jämfört med situationen i början av decenniet, men är fortfarande betydligt sämre än målet för 2010, nämligen att få ned den andelen till högst 10 %. En hög utbildningsnivå associeras med högre arbetsmarknadsdeltagande och utgör ett förhandsvillkor för livslångt lärande och därför för den äldre arbetskraftens förmåga att bli kvar på arbetsmarknaden. Framtida produktivitetstillväxt avhänger också av tekniska framsteg, vilka i sin tur dels förutsätter att universiteten utbildar akademiker med forskarpotential och att det investeras i forskning och utveckling. Ytterligare förutsättningar är att företagen snabbt antar ny teknik och att politiska åtgärder vidtas för att förbättra systemen för FoU och innovation i Europa.

Samhällen i vilka människor lever längre erbjuder möjligheter att utveckla nya produkter och tjänster. Tillväxtpotentialen för dessa framtidsmarknader är stor och eftersom det inte bara är i Europa som livslängden ökar kan de lösningar, produkter och tjänster som utvecklats exporteras till tredje land, vilket öppnar nya marknader där.<sup>11</sup> Forskning och utbildning behöver dessutom inriktats mot att utveckla mer kostnadseffektiva medicinska behandlingar och strategier för förebyggande hälsovård. Den bör kombineras med starkare incitament för ett rationellt resursutnyttjande som kan leda till betydande besparingar.

Europas förändrade befolkningsammansättning kan också erbjuda ett tillfälle att utveckla produkter och tjänster som uppfyller äldre människors behov. Ny teknik kan också utvecklas för att göra det möjligt för äldre personer att fortsätta att leva ett självständigt liv och bo kvar längre i sina egna hem, för att förändra formerna för att tillhandahålla vårdtjänster, bland annat genom att individanpassa vårdtjänsterna till varje patients specifika behov och preferenser.<sup>12</sup> Investering i utbildning, forskning och utveckling kommer att ge potentiellt stora vinster i framtiden och man bör inte dra ned på sådana investeringar under krisen. Det kommer också att krävas investeringar i modernisering av transportinfrastrukturen, som även kan medverka till att hålla uppe efterfrågan under krisen, så att det blir lättare för alla att utnyttja transporterna, och samtidigt ge passagerare med funktionshinder ökade rättigheter.

- **Mottagande och integration av migranter**

---

<sup>11</sup> Regionala initiativ, som exempelvis det regionala EU-nätverket "Silver Economy Network of European Regions" (i vilket 11 europeiska regioner deltar) arbetar redan tillsammans för att främja utveckling och marknadsföring av innovativa produkter och tjänster som riktar sig till äldre konsumenter. Se webbplatsen för Sen@er : [http://www.silvereconomy-europe.org/network/about\\_en.htm](http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm)

<sup>12</sup> KOM (2007) 332 slutlig och KOM(2007) 329 slutlig.

Invandring från tredje länder har kraftigt främjat tillväxten i flera medlemsstater. Även om krisen på kort sikt kommer att minska arbetstillfällena och dämpa bristen på utbildad arbetskraft, spelar en välorganiserad legal invandring en roll i att långsiktigt fylla arbetskraftsbrister. Integrationen förblir dock en stor utmaning, vilket också kräver att man tar itu med problem som gäller social sammanhållning. Invandrare och deras barn har antingen ofta lägre utbildningsnivå eller också svårt att fullt ut dra nytta av sin kompetens. De löper därför större risk att bli arbetslösa och hamna i fattigdom. Även om de europeiska arbetsmarknaderna är ansträngda på grund av krisen skulle försämrade sociala villkor i de migrerandes hemländer likväl kunna leda till ett fortsatt inflöde av migranter, som kan komma att få svårt att finna arbete. Mot denna bakgrund kan integrationen av invandrare och deras barn på sikt bli en ännu större utmaning, vilken måste hanteras på EU-nivå<sup>13</sup>.

- **Att säkerställa hållbara offentliga finanser**

Enligt de senaste beräkningarna väntas de offentliga utgifterna öka högst betydligt i flera medlemsstater (även om det i vissa fall är från en tämligen låg offentlig utgiftsnivå). För de medlemsstater där effekterna på de offentliga finanserna är störst kommer det bli nödvändigt att genomföra reformer i socialsystemen, bland annat på pensionsområdet liksom inom andra program, främst sjuk/hälsovårdsområdet, för att bryta den långsiktiga utgiftstrenden.

Det finns ett betydande utrymme för att höja effektiviteten i hälso/sjukvårdssystemen och systemen för långtidsvård. Bättre valuta för pengarna i hälso- och sjukvården och minskade ojämlikheter i sjukvården kan uppnås genom en förstärkt primärvård, förebyggande vård och hälsofrämjande åtgärder och genom en bättre samordning och ett mer rationellt utnyttjande av resurser. I vissa länder förblir dock hälso- och sjukvårdssektorn underfinansierad.<sup>14</sup>

Recessionen får därför inte leda till ett avbrott i reformerna av pensions- och sjuk/hälsovårdssystemen samt systemen för att tillhandahålla långtidsvård. Det är i själva verket mer brådskande än någonsin att besluta om reformer. Dessa åtgärder är avgörande för EU:s framtida ekonomiska styrka.

#### 4. ATT HANTERA UTMANINGARNA

Det krävs åtgärder inom en rad politikområden. Samordning på europeisk nivå kan underlätta utbytet av bästa praxis, utvecklingen av synergier och till att minska negativa externa effekter. Området som gäller de offentliga finanserna hanteras inom regelverket för stabilitets- och tillväxtpakten. De utmaningar som en åldrande befolkning skapar bör därför hanteras genom att bygga vidare på de ramverk som de senaste åren införts för olika politikområden, särskilt Lissabonstrategin, som anger den övergripande ramen för åtgärder.

Europeiska kommissionens bidrag till att hantera utmaningen bör inbegripa följande:

- *Att fördjupa och bredda övervakningen till att inte bara omfatta finanspolitiken utan också till att medverka till att bättre integrera strukturreformer i den övergripande samordningen av politiken.*<sup>15</sup> Vid denna tidpunkt inkluderar detta övervakningen och bedömningen hur de nationella återhämtningsplanerna genomförs inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Särskild vikt kommer också att läggas vid att höja de offentliga finansernas kvalitet. Reformerna av sociala utgiftsprogram som erbjuder bättre inkomstskydd och samtidigt stärker arbetsincitamenten – flexicurity-modellen – skulle

---

<sup>13</sup> Det nyligen inrättade europeiska forumet för integration och den till forumet knutna webbplatsen (<http://www.integration.eu>) kommer att tillhandahålla användbara verktyg för detta.

<sup>14</sup> KOM(2009) 58 slutlig.

<sup>15</sup> KOM(2008) 238 slutlig.

också i hög grad medverka till att främja de offentliga finansernas kvalitet och hållbarhet och samtidigt säkerställa att den offentliga finanserna stödjer den makroekonomiska stabiliteten.

- På områdena för *pensioner, sjuk/hälsovård och långtidsvård* avser kommissionen att i samråd med medlemsstaterna fortsätta arbetet med att höja effektiviteten i de sociala utgifterna och fortsatt analysera de sociala, ekonomiska och budgetmässiga konsekvenserna av en åldrande befolkning inom ramen för Lissabonstrategin och EU:s finanspolitiska ramverk enligt stabilitets- och tillväxtpakten och den öppna samordningsmetoden på området för social trygghet och social delaktighet. På området för fonderade pensionssystem avser kommissionen arbeta tillsammans med rådet och medlemsstaterna för att kartlägga vilka lärdomar som kan dras beträffande systemens utformning, regleringsramar för skydd mot insolvens samt för att definiera målgrupper av försäkringstagare i syfte att garantera ett adekvat och hållbart utbud av privata pensionstjänster i medlemsstaterna. För att begränsa den förväntade ökningen i offentliga utgifter är det nödvändigt att utveckla en politik som dels kan minska funktionshinder, begränsa behovet av formella vårdinsatser för äldre med funktionshinder, främja formella vårdinsatser i hemmet i stället för på institutioner och dels, mer allmänt, förbättra kostnadseffektiviteten i långtidsvården, exempelvis genom att införa e-hälsovård och distansvård.
- På områdena för *finansiella tjänster och beskattning* avser kommissionen snabbt införa de åtgärder som beskrivs i dess meddelande till Europeiska rådet<sup>16</sup>. Att åter få de finansiella marknaderna att fungera normalt är avgörande för att säkerställa att de effektivt uppfyller sin roll inte bara i att stödja tillväxt och sysselsättning utan också i att skydda dagens och morgondagens finansiella tillgångar, inklusive tilläggs pensionsordningar och kompletterande sjukförsäkring
- På områdena för *utbildning, fortbildning och FoU* avser kommissionen fortsätta arbetet tillsammans med medlemsstaterna med att bättre analysera framtida kompetensbehov och kompetensmatchning på EU nivå, liksom med att bedöma den högre utbildningen inom EU. Kommissionen avser att främja utvecklingen av effektiva och rättvisa utbildnings- och fortbildningssystem för att höja produktiviteten inom ramen för den förnyade Lissabonstrategin.

Slutsatsen är att regeringar som för närvarande kämpar med en allvarlig ekonomisk och finansiell kris också fortsättningsvis kommer att möta en kostsam demografisk omvandling. En framgångsrik hantering av den demografiska utmaning Europa står inför förutsätter även framgent en välmående, dynamisk ekonomi med stigande produktivitet och effektivt fungerande marknader. Vägen framåt i det rådande svåra ekonomiska läget består därför framförallt i att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa en snabb återhämtning av ekonomin ut ur recessionen i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa och för att ha en trovärdig exitstrategi på plats när återhämtningen inträder. Det är dessutom mycket viktigt att medlemsstaterna investerar i att höja sin långsiktiga tillväxtpotential i linje med Lissabonstrategin för att kunna hantera konsekvenserna av förändringen i befolkningsstrukturen.

Det finns därför ett starkt behov att genomföra alla de åtgärder som krävs på olika politikområden för att se till att EU kommer genom den finansiella och ekonomiska krisen med en stabil tillväxtpotential och förmåga att fullt ut ta tillvara sin mänskliga resurspotential.

---

<sup>16</sup> KOM(2009) 114 slutlig.

För att uppnå detta kommer det vara väsentligt att sätta en heltäckande exitstrategi i verket som bygger på strukturella reformer. Detta kommer bland annat innebära att förlänga den arbetsföra åldern, öka sysselsättningsgraden för ungdomar, kvinnor och äldre arbetstagare, reformera skatte- och förmånssystemen för att göra det mer lönsamt att arbeta i linje med flexicurity-modellen, reformera pensionssystemen och göra hälso/sjukvårds- och långtidsvårdssystemen mer effektiva, förenat med nödvändiga investeringar i utbildning och forskning liksom i barnomsorg. Den effektiva integrationen av migranter och deras barn är också viktig i detta sammanhang, liksom den fortsatta utvecklingen av en korrekt reglerad politik för legal invandring som tillgodoser framtida arbetskraftsbehov. En stark betoning av dessa politikområden i det rådande konjunkturläget kommer att göra det lättare för Europa att komma starkare ur den rådande recessionen och klara av att hantera de utmaningar ett samhälle med en åldrande befolkning skapar.

Genom att med kraft fullfölja reformagendan, genom att investera massivt i de mänskliga resursernas kvalitet och genom att avlägsna hinder för ett fullt utnyttjande av arbetskraften kan EU komma stärkt ur den nuvarande ekonomiska krisen. Detta bör därför ses som ett tillfälle till social förnyelse med exempel från framgångsrika erfarenheter och reformprocesser som redan pågår på flera håll i medlemsstaterna. De starka argumenten för reformer är inte enbart av ekonomisk natur. Det är en dagordning som kommer att främja god hälsa, god utbildning och god livskvalitet för nuvarande och kommande generationer. Det är en dagordning som kommer att göra det möjligt för Europa att se framtiden an med tillförsikt.

\* \* \*

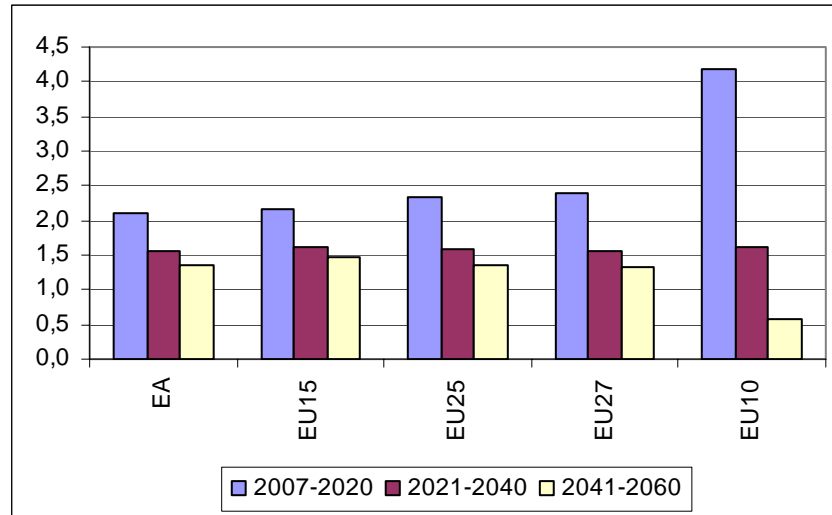
## Statistikbilaga

Tabell 1: Långsiktiga arbetsmarknadstrender

	Employment rate (15-64)				Employment rate (55-64)				Participation rate (15-64)				Participation rate (55-64)				Unemployment rate (15-64)			
	2007	2020	2060	p.p. change 07-60	2007	2020	2060	p.p. change 07-60	2007	2020	2060	p.p. change 07-60	2007	2020	2060	p.p. change 07-60	2007	2020	2060	p.p. change 07-60
	EU27	65.5	69.0	69.9	4.4	44.9	54.5	60.0	15.1	70.6	73.2	74.1	3.5	47.5	56.9	62.5	15.1	7.2	5.7	5.7
EA	65.5	69.5	70.1	4.6	42.6	54.8	60.3	17.7	70.8	73.8	74.4	3.6	45.3	57.5	63.0	17.7	7.6	5.9	5.8	-1.7

**Källor:** (2009 års åldranderapport: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsländer (2008-2060), i kommande nummer av European economy.

Diagram 1: Beräknad potentiell tillväxtpotential (årlig genomsnittlig tillväxt) på EU-nivå



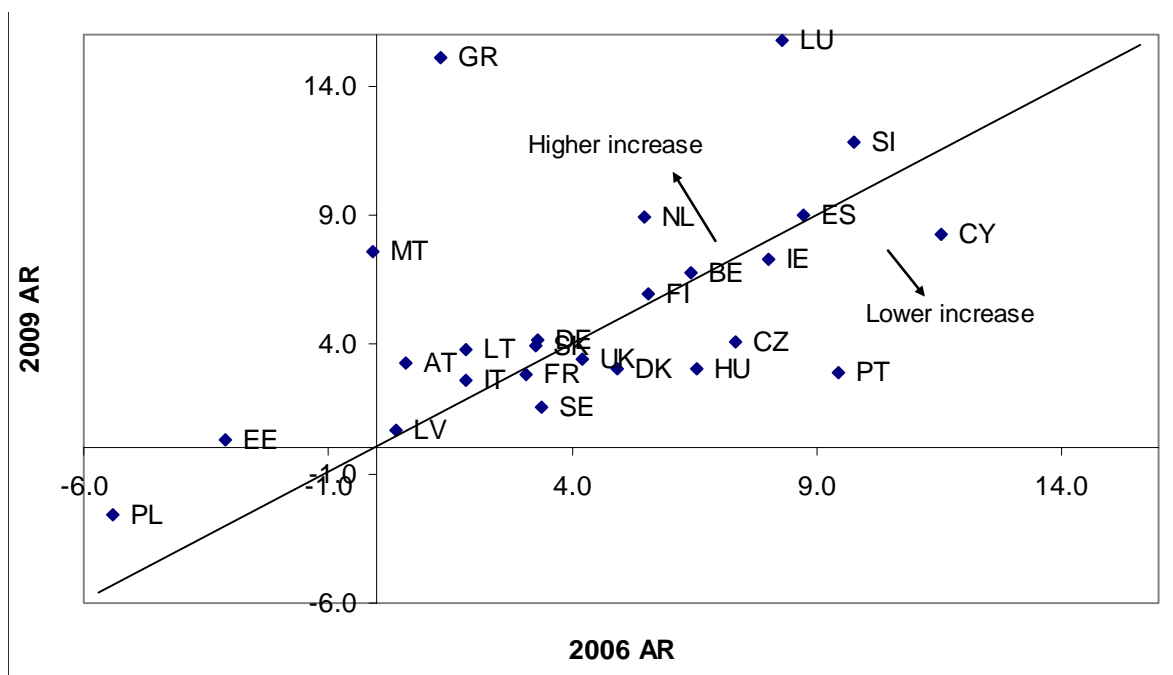
**Källor:** (2009 års åldranderapport: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsländer (2008-2060), i kommande nummer av European economy.

Tabell 2 – Åldersrelaterade offentliga utgifter, 2007-2060, förändring i procent av BNP

	Pensions		Health care		Long-term care		Unemployment benefits		Education		Total		
	Level	Change	Level	Change	Level	Change	Level	Change	Level	Change	Level	Change	
	2007		2007		2007		2007		2007		2007		
	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	
BE	10.0	4.8	7.6	1.2	1.5	1.4	1.9	-0.4	5.5	0.0	26.5	6.9	BE
BG	8.3	3.0	4.7	0.7	0.2	0.2	0.1	0.0	3.3	-0.2	16.6	3.7	BG
CZ	7.8	3.3	6.2	2.2	0.2	0.4	0.1	0.0	3.5	-0.3	17.9	5.5	CZ
DK	9.1	0.1	5.9	1.0	1.7	1.5	1.0	-0.2	7.1	0.2	24.8	2.6	DK
DE	10.4	2.3	7.4	1.8	0.9	1.4	0.9	-0.3	3.9	-0.4	23.6	4.8	DE
EE	5.6	-0.7	4.9	1.2	0.1	0.1	0.1	0.0	3.7	-0.2	14.3	0.4	EE
IE	5.2	6.1	5.8	1.8	0.8	1.3	0.8	0.1	4.5	-0.3	17.2	8.9	IE
GR	11.7	12.4	5.0	1.4	1.4	2.2	0.3	-0.1	3.7	0.0	22.1	15.9	GR
ES	8.4	6.7	5.5	1.6	0.5	0.9	1.3	-0.4	3.5	0.1	19.3	9.0	ES
FR	13.0	1.0	8.1	1.2	1.4	0.8	1.2	-0.3	4.7	0.0	28.4	2.7	FR
IT	14.0	-0.4	5.9	1.1	1.7	1.3	0.4	0.0	4.1	-0.3	26.0	1.6	IT
CY	6.3	11.4	2.7	0.6	0.0	0.0	0.3	-0.1	6.1	-1.2	15.4	10.8	CY
LV	5.4	-0.4	3.5	0.6	0.4	0.5	0.2	0.0	3.7	-0.3	13.2	0.4	LV
LT	6.8	4.6	4.5	1.1	0.5	0.6	0.1	0.0	4.0	-0.9	15.8	5.4	LT
LU	8.7	15.2	5.8	1.2	1.4	2.0	0.4	0.0	3.8	-0.5	20.0	18.0	LU
HU	10.9	3.0	5.8	1.3	0.3	0.4	0.3	-0.1	4.4	-0.4	21.6	4.1	HU
MT	7.2	6.2	4.7	3.3	1.0	1.6	0.4	0.0	5.0	-1.0	18.2	10.2	MT
NL	6.6	4.0	4.8	1.0	3.4	4.7	1.1	-0.1	4.6	-0.2	20.5	9.4	NL
AT	12.8	0.9	6.5	1.5	1.3	1.2	0.7	0.0	4.8	-0.5	26.0	3.1	AT
PL	11.6	-2.8	4.0	1.0	0.4	0.7	0.1	-0.1	4.4	-1.2	20.5	-2.4	PL
PT	11.4	2.1	7.2	1.9	0.1	0.1	1.2	-0.4	4.6	-0.3	24.5	3.4	PT
RO	6.6	9.2	3.5	1.4	0.0	0.0	0.2	0.0	2.8	-0.5	13.1	10.1	RO
SI	9.9	8.8	6.6	1.9	1.1	1.8	0.2	0.0	5.1	0.4	22.9	12.8	SI
SK	6.8	3.4	5.0	2.3	0.2	0.4	0.1	-0.1	3.1	-0.8	15.2	5.2	SK
FI	10.0	3.3	5.5	1.0	1.8	2.6	1.2	-0.2	5.7	-0.3	24.2	6.3	FI
SE	9.5	-0.1	7.2	0.8	3.5	2.3	0.9	-0.1	6.0	-0.3	27.2	2.6	SE
UK	6.6	2.7	7.5	1.9	0.8	0.5	0.2	0.0	3.8	-0.1	18.9	5.1	UK
EA	11.1	2.8	6.7	1.4	1.3	1.4	1.0	-0.2	4.2	-0.2	24.3	5.2	EA
EU27	10.2	2.4	6.7	1.5	1.2	1.1	0.8	-0.2	4.3	-0.2	23.1	4.7	EU27
EU15	10.2	2.4	6.9	1.5	1.3	1.2	0.8	-0.2	4.3	-0.1	23.5	4.8	EU15
EU10	9.7	1.0	4.9	1.4	0.4	0.6	0.2	0.0	4.2	-0.8	19.2	2.1	EU10
EU25	10.2	2.3	6.8	1.5	1.2	1.2	0.8	-0.2	4.3	-0.2	23.3	4.7	EU25

**Källor:** (2009 års åldranderapport: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsländer (2008-2060), i kommande nummer av European economy.

Diagram 2 – Kostnader för en åldrande befolkning i 2009 års beräkning jämfört med den som gjordes 2006, i procentandel av BNP, för perioden 2007-2050



**Källor:** (2009 års åldranderapport: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsländer (2008-2060), i kommande nummer av European economy).