



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.4.2009
KOM(2009) 180 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Konsekvenserne af befolkningsaldringen i EU
(Rapport om befolkningsaldringen 2009)**

1. INDLEDNING

For første gang i historien er langt de fleste EU-borgere i stand til at føre et aktivt og sundt liv og tage del i samfundet langt op i alderen. Befolkningsaldringen vil samtidig åbne nye muligheder for innovative virksomheder, fordi der opstår efterspørgsel efter nye eller tilpassede produkter og tjenesteydelser. I kombination med lave fødselstal medfører befolkningsaldringen imidlertid også store økonomiske, budgetmæssige og sociale udfordringer. Europa er begyndt at forberede sig på disse udfordringer. Nogle medlemsstater har allerede gjort opmuntrende fremskridt, især gennem reformer af pensionssystemer og tiltag, der fremmer en bedre balance mellem familie og arbejdsliv. Sker der ingen institutionelle eller politiske ændringer, vil den demografiske udvikling indebære store forandringer i vores samfund, berøre solidaritetsfølelsen blandt generationerne og stille nye krav til kommende generationer. Denne udvikling vil få en stor indvirkning på den potentielle vækst og lægge yderligere pres på de offentlige udgifter, ikke alene på pensions- og sundhedsområdet, men også i forhold til infrastruktur, boliger og uddannelse.

Det Europæiske Råd har gentagne gange erkendt behovet for at imødegå konsekvenserne af befolkningsaldringen for de europæiske samfunds modeller. Den politiske udfordring berører mange områder og omfatter de igangværende diskussioner om modernisering af velfærdssystemer og forlængelse af arbejdslivet som en opfølgning af Hampton Court-topmødet i oktober 2005, den fornyede Lissabonstrategi, den nye EU-strategi for bæredygtig udvikling og den integrerede klima- og energipolitik, den åbne koordinationsmetode vedrørende pensioner, sundhedspleje og langvarig pleje, en strategi for unge¹ og sikring af fremskridt i retning af holdbare offentlige finanser inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten.

Økofin-Rådet har på denne baggrund bedt Udvalget for Økonomisk Politik og Kommissionen om at ajourføre de langfristede budgetfremskrivninger inden udgangen af 2009. De fælles fremskrivninger², der bygger på nye, forbedrede metoder, bekræfter i det store og hele fremskrivningerne fra 2006. De tilvejebringer nøgledata til analysen af de konsekvenser, som følger af befolkningsaldringen, og er en integreret del af EU's multilaterale budgetovervågning. De kan også benyttes af politiske beslutningstagere ved udarbejdelsen af reformer af pensions- og sundhedssystemer.

Denne meddelelse fremlægger de nyeste langsigtede økonomiske og budgetmæssige fremskrivninger og Kommissionens synspunkter vedrørende Europas evne til at løfte de aldringsrelaterede udfordringer i lyset af nye data og den aktuelle økonomiske udvikling.

De seneste analyser bekræfter, at der endnu er mulighed – i en periode på ca. ti år, hvor arbejdsstyrken vil fortsætte med at vokse – for at gennemføre de strukturreformer, der er behov for i det aldrende samfund³. Træffes der ingen foranstaltninger, svækkes EU's evne til at imødekomme den aldrende befolknings fremtidige behov.

Den økonomiske krise kan føre til, at udfordringerne i forbindelse med befolkningsaldringen bliver endnu mere presserende. Som beskrevet i den europæiske økonomiske genopretningsplan⁴, som Kommissionen vedtog den 26. november 2008, skal gennemførelsen

¹ KOM(2009) 200 endelig.

² Se "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy (under udarbejdelse), og "Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society" (SEK(2008) 2911).

³ KOM(2006) 571 endelig.

⁴ Se "2006 Sustainability Report", European Economy, nr. 4, 2006.

af en målrettet og velkoordineret politisk reaktion på krisen derfor betragtes som en mulighed for i fællesskab at overvinde den økonomiske tilbagegang. Det kan ske ved at støtte økonomiske aktiviteter på kort sigt og igennem reformer, der har som mål at investere mere i en holdbar økonomi og et bæredygtigt samfund, samt ved hjælp af styring af aldringsbetingede udgifter i holdbar retning⁵. Investeringer, der sætter fornyet skub i uddannelse og menneskelig kapital, kan bidrage til at afbøde krisens virkninger på kort sigt og forberedelsen på det aldrende samfund.

2. DE LANGSIGTEDE UDFORDRINGER SOM FØLGE AF DEN DEMOGRAFISKE ALDRING

Den demografiske aldrings økonomiske indvirkning

De langsigtede fremskrivninger er ikke prognoser, men bygger på en antagelse om en uændret politik. De giver derfor vigtig information om, hvilke følger det får, hvis der ingen foranstaltninger træffes. De nyeste fremskrivninger, som er fremlagt i rapporten om den aldrende befolkning 2009, er baseret på Eurostats nye demografiske fremskrivninger, der blev offentliggjort i april 2008. Den demografiske udvikling er meget forskellig fra land til land, men ifølge fremskrivningerne vil den samlede befolkning i EU være den samme i 2060 som i dag takket være en mindre stigning i fødselshyppigheden i nogle medlemsstater og tiltagende indvandningsstrømme, hvorimod der i 2006 var forventninger om, at den demografiske udvikling ville falde. De nye demografiske fremskrivninger adskiller sig imidlertid ikke i væsentlig grad med hensyn til befolkningsstruktur. De bekræfter, at lave fødselstal, stigende forventet levetid og fortsat tilstrømning af migranter forventes at resultere i en næsten uændret, men meget ældre EU-befolkning i 2060⁶. Det betyder, at forholdet mellem personer i den arbejdsdygtige alder (i alderen 15-64 år) og personer over 65 år i EU vil ændre sig fra fire til en til at være to til en. Den største nedgang forventes at finde sted i perioden 2015-2035, når de store årgange begynder at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

For EU som helhed forventes arbejdsmarkedsdeltagelsen at stige fra 70½ % i 2007 til 74 % i 2060, hvoraf den største stigning vil finde sted inden 2020. Forskellen mellem mænds og kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse forventes at blive gradvis mindre, især i lande, hvor den i øjeblikket er stor. Beskæftigelsesfrekvensen forventes samlet set at stige fra 65½ % i 2007 til ca. 70 % i 2060. Beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere forventes at stige som følge af de reformer, mange medlemsstater har gennemført med henblik på at forlænge arbejdslivet. Samlet set forventes antallet af beskæftigede i EU at være faldet med 19 millioner mennesker ved udgangen af 2060. Voksende arbejdsmarkedsdeltagelse i de fleste lande og stigende nettoindvandring i nogle lande vil kun mildne faldet i beskæftigelsen på grund af nedgangen i befolkningen i den erhvervsaktive alder i tidsrummet 2020 til 2060.

Når udbuddet af arbejdskraft bliver mindre, må produktiviteten nødvendigvis være kilden til økonomisk vækst i fremtiden. En forsigtig antagelse er, at væksten i medlemsstaternes arbejdskraftproduktivitet vil nå et langsigtet historisk EU-gennemsnit på 1¾ %, et niveau tæt på det, som blev målt i USA på meget lang sigt. Som følge heraf vil den årlige potentielle vækst i BNP falde betydeligt. En skrumpende befolkning i den erhvervsaktive alder vil indvirke negativt på vækst og indkomst pr. indbygger. På grund af forskelle i den demografiske udvikling vil vækstraterne være meget forskellige fra land til land.

De budgetmæssige konsekvenser af befolkningsaldringen

⁵ KOM(2008) 800 endelig.

⁶ Se "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy (under udarbejdelse), og "Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society" (SEK(2008) 2911).

Som følge af befolkningsaldringen vil behovet for offentlig tilvejebringelse af aldersrelaterede overførsler og tjenesteydelser vokse. De finanspolitiske virkninger af befolkningsaldringen forventes derfor at være ganske betydelige i så godt som alle medlemsstater og viser sig sandsynligvis allerede i løbet af næste årti. På baggrund af nuværende politikker forventes de aldersrelaterede offentlige udgifter samlet set at stige med i gennemsnit 4¾ procentpoint af BNP ved udgangen af 2060 i EU og med over 5 procentpoint i euroområdet, især på grund af udgifter til pensioner, sundhedsvæsen og langtidspleje. For EU-25 forventes stigningen at være lidt højere i forhold til fremskrivningerne i rapporten om befolkningsaldringen 2006, dvs. omkring et halvt procentpoint af BNP i hele fremskrivningsperioden. Sammenlignet med rapporten om den aldrende befolkning 2006 er de største nedjusteringer i de budgetmæssige konsekvenser af befolkningsaldringen foretaget i Portugal, Ungarn og Tjekkiet (hvilket afspejler virkningen af pensionsreformerne), mens der er konstateret store opjusteringer i Grækenland, Luxembourg, Malta, Estland, Østrig, Polen og Litauen (hvilket primært afspejler de reviderede fremskrevne ændringer i pensionsudgifter som følge af reformtilbageskridt og forbedrede modelberegningmetoder).

Generelt er der betydelige forskelle mellem de enkelte medlemsstater i befolkningsaldringens indvirkning:

- I ni EU-medlemsstater forventes de offentlige udgifter at stige meget markant (mindst 7 procentpoint af BNP) (Luxembourg, Grækenland, Slovenien, Cypern, Malta, Nederlandene, Rumænien, Spanien og Irland), selvom den store stigning for nogle landes vedkommende er fra et relativt lavt niveau.
- For en anden gruppe lande – Belgien, Finland, Tjekkiet, Litauen, Slovakiet, Det Forenede Kongerige, Tyskland og Ungarn – er udgifterne som følge af befolkningsaldringen mindre, men stadig meget høje (fra 4 til 7 procentpoint af BNP).
- Med 4 procentpoint af BNP eller derunder er stigningen mere moderat i Bulgarien, Sverige, Portugal, Østrig, Frankrig, Danmark, Italien, Letland, Estland og Polen. Hovedparten af disse lande har gennemført omfattende pensionsreformer, og det har i flere tilfælde betydet en delvis overgang til private pensionsordninger (Bulgarien, Estland, Letland, Polen og Sverige).

Den demografiske udvikling vil få de **offentlige udgifter til pension** til at stige betydeligt i samtlige medlemsstater. De pensionsreformer, som er blevet gennemført i en række medlemsstater, viser imidlertid positive resultater i form af holdbare offentlige finanser. Næsten alle medlemsstater *har strammet betingelserne for at få udbetaling fra det offentlige pensionssystem*, først og fremmest ved at hæve pensionsalderen og begrænse adgangen til førtidspensionering. Da disse reformer typisk gennemføres over en lang periode, medfører de en større arbejdsmarkedsdeltagelse for ældre arbejdstagere. Det kan også bero på den stærkere kobling mellem pensionsudbetalinger og pensionsbidrag og hermed større tilskyndelse til at blive på arbejdsmarkedet. Selvom beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere har været stigende i de seneste år, er der stadig muligheder for fremskridt. Kun omkring 50 % af EU-borgerne er stadig i beskæftigelse ved 60-årsalderen.

En følge af reformerne er også, at *de offentlige pensionsydelsers andel af de samlede pensionsudbetalinger* med tiden bliver mindre. Det vil ske gennem en række mekanismer, herunder ændringer i pensionsydelsernes indeksregulering, som i nogle lande vil føre til, at pensionsydelse stiger langsommere end lønningerne. Nyere analyser tyder på, at de kommende pensionisters relative indkomst vil falde markant i en række medlemsstater⁷. Ved

⁷ KOM(2009) 58 endelig.

vurderingen af de offentlige finansers holdbarhed bør der tages højde for risikoen for utilstrækkelige pensioner, da de kan føre til et uforudset pres i retning af ad hoc-forhøjelser af pensioner eller større efterspørgsel efter andre ydelser. Det viser tydeligt, at det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om pensionernes tilstrækkelighed og pensionernes holdbarhed parallelt hermed⁸. Nogle medlemsstater (f.eks. Estland) har for nylig truffet foranstaltninger til at øge fremtidige pensioners tilstrækkelighed uden at bringe den finansielle holdbarhed i fare.

Parallelt med reformer af offentlige pensionssystemer har mange lande indført *supplerende pensionsordninger*, som de påtænker at udvide. Nogle lande har endda overført en del af bidraget til de offentlige ordninger til obligatorisk finansierede ordninger og ordninger finansieret af den private sektor (Bulgarien, Estland, Letland, Ungarn, Polen, Slovakiet og Sverige). De finansierede ordninger er stadig i indførelsesfasen, men deres andel af den samlede pensionspakke vil i de kommende årtier være meget betydelig. Adskillige lande (f.eks. Sverige, Danmark, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Irland) har allerede i stort omfang indført private arbejdsmarkedspensionsordninger, og nogle af dem planlægger at lade dem spille en større rolle.

Sundhedssystemerne i EU vil skulle løfte store udfordringer i fremtiden. De offentlige udgifter til sundhedsvæsenet forventes at stige med 1½ procentpoint af EU's BNP ved udgangen af 2060. Sunde levevilkår kan være med til at begrænse de offentlige udgifter. Sundhedsudgifterne hænger også tæt sammen med indkomststigninger og teknologiske fremskridt. Nyudviklede metoder til tidlig diagnosticering og behandling er i høj grad med til at få udgifterne til at stige, men nogle af de medicinske fremskridt kan meget vel vise sig at være udgiftsbesparende på lang sigt. Investeringer i forebyggelse og sundhedsteknologi giver befolkningen redskaber til at forblive sund og produktiv længere. Udvikling af behandlingsmetoder for mindre kendte sygdomme skaber også arbejdspladser og muligheder for økonomisk vækst. Effektiv teknologiforvaltning er derfor en afgørende faktor, når det gælder de fremtidige udgifter.

En aldrende befolkning medfører behov for øgede offentlige udgifter til **langtidspleje**. På baggrund af de nuværende politikker forventes udgifterne til langtidspleje at stige med 1¼ % af BNP ved udgangen af 2060, eftersom gruppen af gamle mennesker med en meget høj alder (80 år og derover) i fremtiden vil være den hurtigst voksende aldersgruppe i befolkningen. Også her er det ikke kun de demografiske faktorer, der spiller ind. Som det er nu, ydes plejen af ældre overvejende af slægtninge på uformel vis. Ændringer i familiestrukturer, kvinders voksende deltagelse på arbejdsmarkedet og større geografisk mobilitet kan bevirke mindre adgang til uformel pleje. I lande med en mindre udviklet formel plejesektor kan den forventede stigning i offentlige udgifter til langtidspleje betyde, at det fremtidige pres på de offentlige finanser undervurderes på grund af det sandsynligvis øgede behov for formel pleje.

Hvad angår offentlige udgifter til **uddannelse**, vil de nuværende mål for uddannelsespolitik og -målsætninger i EU og en betydelig forbedring af uddannelseskvaliteten trods de kommende årtiers faldende børnetal meget vel kunne føre til en stigning i de offentlige udgifter i fremtiden. Investeringer i menneskelig kapital blandt unge og i den voksne arbejdsstyrke vil være en afgørende forudsætning for øget produktivitet i fremtiden. Det er derfor ikke givet, at det mindre fald i andelen af offentlige udgifter til uddannelse i løbet af den fremskrivningsperiode, som prognoserne omfatter, som alene skyldes ændringer i befolknings sammensætningen (færre børn i fremtiden), vil finde sted.

⁸ KOM(2006) 574 endelig.

3. FORBEREDELSE AF BEFOLKNINGSALDRINGEN I EN TID MED ØKONOMISK RECESSION

Den nuværende finansielle og økonomiske krise har ført til usædvanlig voldsom og hurtig nedgang i den økonomiske aktivitet og recession på globalt plan. Beskæftigelsen er hårdt ramt af den nuværende nedgang, arbejdsløsheden er hastigt stigende, og EU risikerer en nedgang i den potentielle vækst, der allerede er i fare på grund af befolkningsaldringen.

De finansielle vanskeligheder og afmatningen i økonomien vil hurtigt være til skade for de bestræbelser, som medlemsstaterne i de seneste år har gjort for at opnå afbalancerede statslige budgetter og nedbringe gæld, fordi regeringerne er nødt til at foretage indgreb for at stabilisere det finansielle system og støtte genopretningen. Perspektiverne på kort sigt for de offentlige finanser er derfor blevet forværret, og den finansielle konsolidering, der har fundet sted i de seneste år, er sat tilbage.

Krisen kommer endvidere oven i befolkningsaldringens økonomiske indvirkning på pensionsudbetalinger, selvom konsekvenserne i afgørende grad afhænger af omfanget og varigheden af tilbagegangen. For offentlige her og nu-finansierede pensionsordninger medfører afmatningen i realøkonomien yderligere finanspolitisk pres på finansiering og bidrag. Hvad angår finansierede ordninger, har krisen afsløret deres svagheder som følge af nedsmeltningen af de finansielle markeder. I ydelsesbaserede pensionsordninger har voksende underskud som følge af fald i aktivers værdi berørt pensionfondenets medlemmer i form af tilpasning til indekseringsbestemmelser eller bidragssatser og ført til lukning af adgang for nye medlemmer til disse ordninger. For personer, der indbetaler til pensionsordninger med fast bidrag, er krisens indvirkning i afgørende grad afhængig af pensionsfondens aktivfordeling og medlemmets alder. Ældre arbejdstagere med høje aktieengagementer er hårdest ramt, da de er tættest på tilbagetrækningsalderen, og fordi værdien af deres aktiver er faldet.

Det tydeliggør behovet for, at politiske beslutningstagere, lovgivere og tilsynsmyndigheder tilskynder til forsigtighed i forvaltningen af folks pensionsopsparinger. Der kræves nøje overvågning og en tilbundsående og åben diskussion om pensionsystemer i Europa, herunder især en kritisk gennemgang af den private sektors rolle, udformning og resultater.

I den nuværende fase, der er kendetegnet ved meget beskeden økonomisk aktivitet og meget usikre fremtidsudsigter, afhænger Europas evne til hurtigt at komme ud af tilbagegangen og løse sine udfordringer i forbindelse med befolkningsaldringen på afgørende vis af forholdet mellem foranstaltninger til støtte for genopretningen og langsigtede strukturreformer. Målrettede og velkoordinerede politiske reaktioner er som understreget i den europæiske økonomiske genopretningsplan udformet for at kunne fremme "intelligente" investeringer, tilvejebringe de kvalifikationer, der kan fremme energieffektivitet, rene teknologier og infrastruktur, og sammenkobling, der fremmer effektivitet og innovation og i sidste ende øger Europas vækstpotentiale.

Den første prioritet er derfor klart at gennemføre den europæiske økonomiske genopretningsplan, så den finansielle krise og recessionen ikke bringer EU i en situation med vedvarende lav vækst, hvad angår beskæftigelse og arbejdsproduktivitet, der også vil berøre kapaciteten til at imødegå følgerne af befolkningsaldringen.

Når krisen er overstået, vil de langsigtede perspektiver også bero på graden af beslutsomheden i forhold til en hurtig tilbagevenden til sunde offentlige finanser, som anbefalet i den europæiske økonomiske genopretningsplan, og på videreførelse af de nødvendige reformer som følge af den demografiske udvikling, der nu er endnu vigtigere at bygge tillid på som led i strategien for at overvinde krisen. Det er ligeledes vigtig at styrke strukturreformdagsordenen, der tager sigte på at løse den demografiske udfordring.

Beskæftigelsesfrekvensen bør derfor markant øges, og man må især hjælpe og tilskynde de store årgange til at blive på arbejdsmarkedet i stedet for at gå tidligt på pension, som de foregående generationer havde en tendens til at gøre. Europa kan bedst sikre, at befolkningsaldringen ikke opfattes som en trussel, men en historisk bedrift, ved at udnytte det potentiale, der ligger i de store årgange.

Det Europæiske Råd traf på mødet i Stockholm i marts 2001 beslutning om en trestrengt strategi for at løfte de økonomiske og budgetmæssige udfordringer, som følger af befolkningsaldringen, dvs.: i) en hurtig reduktion af gælden; ii) en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen; og iii) en reform af pensionsordninger og sundhedsvæsen og en bekræftelse af de fem politiske målsætninger, som var fastlagt i Kommissionens meddelelse fra oktober 2006 om den demografiske udvikling i Europa, som værende en gyldig, langsigtet politisk strategi⁹.

Dens mål er at:

- fremme demografisk fornyelse i Europa ved at skabe bedre forhold for familier
- fremme beskæftigelse i Europa med flere arbejdspladser og et længere arbejdsliv af høj kvalitet
- skabe et mere produktivt og dynamisk Europa
- modtage og integrere migranter i Europa
- sikre holdbare offentlige finanser i Europa som garant for tilstrækkelig social beskyttelse og lighed mellem generationerne.
- **Bedre forhold for familier og demografisk fornyelse**

Demografisk fornyelse kræver tiltag til at udvikle et samlet set gunstigt samfundsklima, der er lydhørt over for familiernes behov, et skift i retning af et børnevenligt samfund og skabelse af forhold, der gør det muligt at opnå en bedre balance mellem privat- og arbejdsliv. I lande, hvor det er vanskeligt at forene arbejdsliv og privatliv, er der en tendens til, at kvinders beskæftigelsesfrekvens er lav, eftersom mødre ofte forlader arbejdsmarkedet. Fødselstallene er desuden lave, fordi mange mennesker mener, at de ikke har råd til at få børn. Politikker, der fremmer en bedre balance mellem arbejds- og privatliv og ligestilling og som indebærer større muligheder for forældreorlov og incitament for fædre til at tage forældreorlov og øget tilbud om børnepasning af høj kvalitet, bør fortsat prioriteres. Det kunne også overvejes at sænke skatten for husstandsindtægt nr. 2, da de tydeligvis er mere påvirkelige af skattenedsættelser, når det gælder arbejdsmarkedsdeltagelse. Disse strategier giver fordele på lang sigt ved at sikre, at især kvinder kan blive ved med at være tilknyttet arbejdsmarkedet.

De fleste medlemsstater har imidlertid endnu ikke nået de mål, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd på mødet i Barcelona, om at sikre adgang til formel børnepasning. De har heller ikke fået de fordele, der opnås ved undervisning af børn i den tidlige barndom og fremmer deres udvikling, og ved at styrke mulighederne for dem, der kommer fra dårligt stillede grupper. Investering i børnepasning af høj kvalitet og beskæftigelsesegnetheden hos forældre, der midlertidigt afbryder deres karriere, giver et potentielt høj afkast. Det rummer også tilskyndelse til udvikling af nye tjenesteydelser og dermed oprettelse af nye arbejdspladser.

- **Flere arbejdspladser og længere arbejdsliv**

⁹ KOM(2006) 571 endelig.

Øget arbejdsmarkedsdeltagelse og beskæftigelsesegnethed. At befolkningsaldringen er en udfordring i forhold til de offentlige finanser ligger i, at behovet for forsørgelse af et stigende antal ældre stiger, samtidig med at antallet af beskæftigede falder. Der er stadig stort potentiale for forbedringer. Knap to tredjedele (65,4 % i 2007) af befolkningen i den erhvervsaktive alder er i øjeblikket i beskæftigelse. Det er adskillige procentpoint under det mål (70 %), som er fastsat i Lissabonstrategien for 2010. Der er sket betydelige fremskridt med hensyn til at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, især for ældre arbejdstageres og kvinders vedkommende. Den nuværende recession kan især ramme unge og ældre arbejdstagere. Den politiske prioritet bør derfor bestå i at sørge for, at unge, der ikke kommer ind på arbejdsmarkedet, ikke går ind i et liv, hvor de permanent er på overførselsindkomst, og at afskedigede ældre arbejdstagere atter vil kunne komme i beskæftigelse, når situationen på arbejdsmarkedet bliver bedre.

Reformer af skatte- og sikringssystemer er blevet gennemført i de senere år, primært med det formål at forbedre udnyttelsen af arbejdskraften. Et centralt punkt i mange af disse reformstrategier har været at mindske afhængigheden af overførselsindkomster ved at gøre arbejde til en økonomisk attraktiv og tilfredsstillende valgmulighed i forhold til velfærd og ved at tilskynde modtagerne af overførselsindkomster til at være aktivt jobsøgende. Fjernelsen af de motivationshæmmende forhold, der især gør sig gældende for lavtuddannede arbejdstagere og som er indbygget i skatte- og sikringssystemer, og større sammenkædning med målrettede aktiveringspolitikker er alle faktorer, der har forbedret arbejdsmarkedernes strukturelle funktionsmåde. Trods disse forbedringer er der i lyset af befolkningens aldring og hurtige teknologiske ændringer dog stadig behov for yderligere fremskridt, som kan øge og fastholde en høj beskæftigelsesfrekvens og arbejdsmarkedsdeltagelse, især blandt kvinder og ældre arbejdstagere, og mindske strukturelt betinget arbejdsløshed.

Øget beskæftigelsesfrekvens blandt ældre arbejdstagere. Reformer af ordninger for nedsat arbejdsevne og tidlig tilbagetrækning samt hævelse af den reelle tilbagetrækningsalder er en prioritet for at øge udbuddet af ældres arbejdskraft og bidrage til holdbar økonomisk vækst i forhold til den negative befolkningsudvikling. Dermed sikres det også, at tilbagetrækningsadfærden tager behørigt hensyn til fremtidige stigninger i den forventede levetid. De store årgange (babyboom-generationen, som nu er i 50'erne og i starten af 60'erne) tegner sig for en stor andel af Europas arbejdsstyrke. Skal de tilskyndes til at forblive erhvervsaktive, kræver det, at man fjerner hindringer for beskæftigelse som obligatorisk pensionsalder og indfører fleksible tilbagetrækningsordninger, der giver dem mulighed for at vælge, hvornår de vil trække sig tilbage, og til at optjene yderligere pensionsrettigheder. At give mulighed for deltidsbeskæftigelse kan være en god løsning, der giver ældre mulighed for at tilvejebringe en passende indkomst, og øger udbuddet af arbejdskraft.

Ud over indbyggede incitamenter i pensions-, skatte- og socialsikringssystemer¹⁰ bør reformstrategierne omfatte holdningsændringer i forhold til ældre arbejdstagere og styrkelse af deres kvalifikationer og beskæftigelsesegnethed gennem effektiv livslang læring. Der skal sikres passende arbejdsforhold, herunder mere fleksibel arbejdstid og arbejdsorganisation, og beskæftigelsesmuligheder for en aldrende arbejdsstyrke. Foranstaltninger af en sådan art vil både kunne øge beskæftigelsesfrekvensen og forbedre ældres livskvalitet.

En sundere ældrebefolkning. En befolkning med bedre sundhed er i stand til at arbejde længere, når den bliver ældre. Det medfører større produktivitet og arbejdsmarkedsdeltagelse, der vil være mindre behov for sundhedspleje, og det vil i sidste ende føre til mindre pres på de offentlige finanser. En stigning i den forventede levetid er en afgørende faktor, når det gælder

¹⁰ Jf. KOM(2007) 733 endelig og rapporten "Employment in Europe 2007".

om at opfylde Lissabonstrategiens mål om at få flere i beskæftigelse og fastholde dem på arbejdsmarkedet. Det aldrende samfund rummer også mulighed for hurtig jobskabelse inden for social- og sundhedsområdet, og der vil være behov for aktiverings- og efteruddannelsesforanstaltninger.

- **Et mere produktivt og effektivt Europa**

I løbet af det kommende årti vil arbejdskraftproduktiviteten, som i høj grad afhænger af et højt uddannelsesniveau, blive en af de vigtigste faktorer for økonomisk vækst i fremtiden. Imidlertid opnår 13 % af kvinder og 17 % af mænd i alderen 18-24 kun en grundskoleuddannelse eller lavere, og de defineres som unge, der forlader skolen for tidligt. Det er en beskedent forbedring i forhold til begyndelsen af dette årti, men det er stadig langt fra det fastsatte mål for 2010, dvs. at bringe andelen ned på højst 10 %. Et højt uddannelsesniveau er ensbetydende med øget erhvervsfrekvens og en forudsætning for livslang læring og dermed ældre arbejdstagers evne til at blive på arbejdsmarkedet. Produktivitetsvækst i fremtiden beror også på teknologiske fremskridt, som igen afhænger af, at universiteterne uddanner kandidater, der er i stand til at udføre forskning, og investeringer i forskning og udvikling. Den beror også på virksomhedernes hurtige omstilling til ny teknologi og politikker, der har som mål at forbedre Europas F&U- og innovationssystemer.

Samfund, hvor mennesker lever længere, byder på muligheder for udvikling af nye produkter og tjenesteydelser. Der er store vækstmuligheder på disse markeder i fremtiden, eftersom længere levetid ikke er et fænomen, der er begrænset til Europa, og udviklede løsninger, produkter og tjenester kan eksporteres til tredjelande og dermed skabe nye markeder¹¹. Forskning og udvikling skal endvidere styres i retning af udvikling af mere omkostningseffektive strategier for medicinsk behandling og forebyggelse. Det bør kombineres med større tilskyndelse til rationel anvendelse af ressourcer, hvorved udgifterne kan reduceres betydeligt.

Den ændrede befolkningssammensætning i Europa indebærer også muligheder for udvikling af produkter og tjenesteydelser, der er målrettet ældres behov. Der kan udvikles nye teknologier, som gør det muligt for ældre at være uafhængige og forblive længere i eget hjem, og ændre plejeudførelsen, bl.a. ved at skræddersy tjenesteydelser med udgangspunkt i patienters individuelle behov og præferencer¹². Investering i uddannelse, forskning og udvikling vil give potentielt store afkast i fremtiden og bør ikke skæres ned under krisen. Der bør også foretages investeringer i modernisering af transportinfrastrukturer, der understøtter efterspørgslen under krisen, med henblik på at fremme adgang for alle og forbedre bevægelsehæmmede passagerers rettigheder.

- **Modtagelse og integration af indvandrere**

Indvandring fra tredjelande har sat skub i væksten i en række medlemsstater. Selvom krisen indskrænker jobmulighederne og letter manglen på arbejdskraft og kvalifikationer på kort sigt, vil en god politik for lovlig indvandring kunne spille en rolle med hensyn til at overvinde manglen på arbejdskraft i et mere langfristet perspektiv. Integrationen er imidlertid stadig en stor udfordring, da den også gør det påkrævet at behandle spørgsmål om social samhørighed. Indvandrere og deres efterkommere besidder ofte et lavere uddannelsesniveau eller står over for vanskeligheder med at gøre fuldt brug af deres kvalifikationer. De er derfor mere udsat for

¹¹ Regionale initiativer, som f.eks. "Silver Economy Network of European Regions" (med 11 europæiske regioner), samarbejder allerede om at fremme udvikling og markedsføring af innovative produkter og tjenesteydelser, der er målrettet ældre forbrugere. Se Sen@er webpage http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm.

¹² KOM(2007) 332 endelig og KOM(2007) 329 endelig.

arbejdsløshed og mere i risiko for fattigdom. På trods af, at de europæiske arbejdsmarkeder er under pres som følge af krisen, kan en forværring af de sociale forhold i deres hjemlande stadig resultere i en fortsat tilstrømning til EU af indvandrere, der vil have svært ved at finde arbejde. I dette lys kan integration af indvandrere og deres efterkommere blive en endnu større udfordring, som vil skulle løses på EU-plan¹³.

- **Sikring af holdbare offentlige finanser**

Ifølge de seneste fremskrivninger vil stigningen i de offentlige udgifter sandsynligvis være meget betydelig i en række medlemsstater (selvom det i nogle tilfælde vil være fra et ret lavt niveau for de offentlige udgifter). I de medlemsstater, hvor indvirkningen på de offentlige finanser er størst, vil det derfor være nødvendigt at gennemføre reformer af sikringsystemer, især inden for pensionsområdet, men også i andre programmer, navnlig sundhedsvæsen, for at bremse udviklingen i udgifterne på lang sigt.

Der er mange muligheder for at gøre sundhedsvæsenet og langtidsplejesystemer mere effektive. Mere for pengene til sundhedspleje og mindre ulighed i sundhed kan sikres ved at forbedre den primære sundhedspleje, forebyggelses- og sundhedsfremme, bedre samordning og rationel anvendelse af ressourcer. I nogle lande får sundhedssektoren imidlertid tildelt for få ressourcer¹⁴.

Recessionen må derfor ikke føre til afbrydelse af reformerne af pensions-, sundhedspleje- og langtidsplejesystemer eller til færre af de vigtige investeringer i uddannelse og forskning. Det er mere presserende end nogensinde, at der træffes beslutninger om reformer. De foranstaltninger spiller en altafgørende rolle med at sikre Europas økonomiske styrke i fremtiden.

4. IMØDEGÅELSE AF UDFORDRINGERNE

Der er behov for foranstaltninger inden for en række politikområder. Ved samordning på EU-plan kan man fremme udveksling af god praksis, udvikle synergieffekter og undgå negative afsmittende virkninger. Aspektet om de offentlige finanser bør endvidere behandles inden for stabilitets- og vækstpagtens regelbaserede ramme. Udfordringerne som følge af befolkningsaldringen bør løses ved at tage udgangspunkt i de politiske rammer, der er fastlagt i løbet af de sidste par år, især Lissabonstrategien, der udgør den overordnede handlingramme.

Kommissionens bidrag til løsning af udfordringerne vil omfatte følgende:

- *Dyberegående og bredere overvågning, der rækker længere end finanspolitikken med henblik på at sikre en bedre integrering af strukturreformer i den overordnede økonomiske samordning*¹⁵. I den nuværende situation indebærer dette overvågning og evaluering af gennemførelsen af nationale genopretningsplaner inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten. Der vil også blive fokuseret særligt på at forbedre de offentlige finansers kvalitet. Reforme af de sociale udgiftsprogrammer, som giver en bedre indkomstsbeskyttelse og styrker incitamenterne til at arbejde – flexicurity-approachen – kunne også i høj grad bidrage til at forbedre de offentlige finansers holdbarhed og kvalitet og samtidig sikre, at budgetterne understøtter makroøkonomisk stabilitet.

¹³ Det nyligt oprettede europæiske integrationsforum og det tilknyttede websted (<http://www.integration.eu>) tilbyder nyttige værktøjer.

¹⁴ KOM(2009) 58 endelig.

¹⁵ KOM(2008) 238 endelig.

- Inden for *pension, sundhedspleje og langtidspleje* vil Kommissionen fortsat støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre effektiviteten af udgifterne til socialsikring og fortsat overvåge de sociale, økonomiske og budgetmæssige konsekvenser af befolkningsaldringen inden for rammerne af Lissabonstrategien og EU's finanspolitiske ramme under stabilitets- og vækstpagen og den åbne koordinationsmetode i forbindelse med social sikring og social integration. Hvad angår *bidragsfinansierede pensionsordninger* agter Kommissionen sammen med Rådet og medlemsstaterne at uddrage de erfaringer, der er gjort med finansierede ordninger, lovgivningsmæssige rammer for beskyttelse mod insolvens og målgrupper, med henblik på at sikre passende og holdbare private pensionsudbetalinger i medlemsstaterne. For at begrænse den forventede stigning i offentlige udgifter bør der udvikles foranstaltninger, der mindsker nedsat funktionsevne, begrænser ældre borgeres behov for formel pleje, begunstiger formel sundhedsplejeydelse i hjemmet frem for på institutioner eller mere generelt forbedrer langtidsplejeydelsers omkostningseffektivitet, f.eks. gennem indførelse af e-sundhed og telepleje.
- Inden for *finansielle tjenester og beskatning* vil Kommissionen hurtigst muligt indføre de foranstaltninger, der er beskrevet i Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd¹⁶: genopretning af de finansielle markeders funktionsmåde er nøglen til at sikre, at de ikke alene effektivt udfører deres rolle med at fremme vækst og arbejdspladser, men også beskytter finansielle aktiver i dag og i fremtiden, herunder supplerende pensionsordninger og supplerende sygesikring.
- Inden for *uddannelse, efteruddannelse og F&U* vil Kommissionen fortsætte med at arbejde sammen med medlemsstaterne om at forbedre vurderingen af uddannelsesbehov og matching af uddannelse i fremtiden på EU-plan og vurdere effektiviteten af højere uddannelse. Den vil fremme udviklingen af effektive uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer med lige adgang for at få sat skub i produktiviten inden for rammerne af den fornyede Lissabonstrategi.

Som konklusion skal det anføres, at de regeringer, som i øjeblikket står over for en alvorlig økonomisk og finansiell krise, også fremover vil skulle imødegå en udgiftskrævende demografisk udvikling. Om det lykkes at løse udfordringerne som følge af den demografiske udvikling i Europa vil forsat bero på tilstedeværelsen af en blomstrende, dynamisk økonomi karakteriseret ved stigende produktivitet og effektivt fungerende markeder. Vejen frem i den nuværende vanskelige økonomiske situation består derfor først og fremmest i at tage alle nødvendige skridt til at sikre en hurtig genopretning fra recessionen som beskrevet i den europæiske økonomiske genopretningsplan og gennemføre en troværdig exit-strategi, når genopretningen begynder. Det er endvidere altafgørende for medlemsstaterne, at de foretager investeringer, der sætter skub i deres langsigtede vækstpotentiale som beskrevet i Lissabonstrategien som led i håndteringen af befolkningsaldringens konsekvenser.

Det er derfor nødvendigt at gennemføre alle de politikker, der skal til, for at sikre, at EU kommer ud af den finansielle og økonomiske krise med et stabilt vækstpotentiale og evne til at udnytte de menneskelige ressourcer fuldt ud. For at det kan ske, er det vigtigt, at der gennemføres en omfattende exit-strategi, der tager udgangspunkt i strukturreformer. Det omfatter især forlængelse af arbejdslivet og større deltagelse af unge, kvinder og ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet, reformer af skatte- og overførselsindkomstsystemer, så det betaler sig at arbejde, samtidig med flexicurity-princippet, reformer af pensionssystemer og mere effektive sundhedspleje- og langtidsplejesystemer samtidig med nødvendige

¹⁶ KOM(2009) 114 endelig.

investeringer i uddannelse og forskning og børnepasning. I den forbindelse er det også vigtigt at sikre effektiv integration af indvandrere og deres efterkommere og yderligere udarbejdelse af en korrekt forvaltet politik for lovlig indvandring for at opfylde fremtidens arbejdskraftbehov. En politik, der er baseret på ovennævnte, vil i den aktuelle situation kunne styre Europa mere styrket ud af den nuværende recession og løse udfordringerne i forbindelse med befolkningens aldring.

Videreføres reformdagsordenen konsekvent, investeres der massivt i menneskelige ressourcers kvalitet og fjernes hindringerne for fuld anvendelse af arbejdsstyrken, kan EU komme styrket ud af den nuværende økonomiske krise. Krisen bør derfor betragtes som det rigtige tidspunkt for en samfundsmæssig fornyelse med udgangspunkt i vellykkede erfaringer og reformprocesser, der allerede er dokumentation for i medlemsstaterne. At slå kraftigt til lyd for reformer er ikke kun en økonomisk dagsorden. Det er en dagsorden, som vil fremme sundhed, uddannelse og livskvalitet for nuværende og kommende generationer. Det er en dagsorden, som giver Europa mulighed for atter at se tillidsfuldt på fremtiden.

* * *

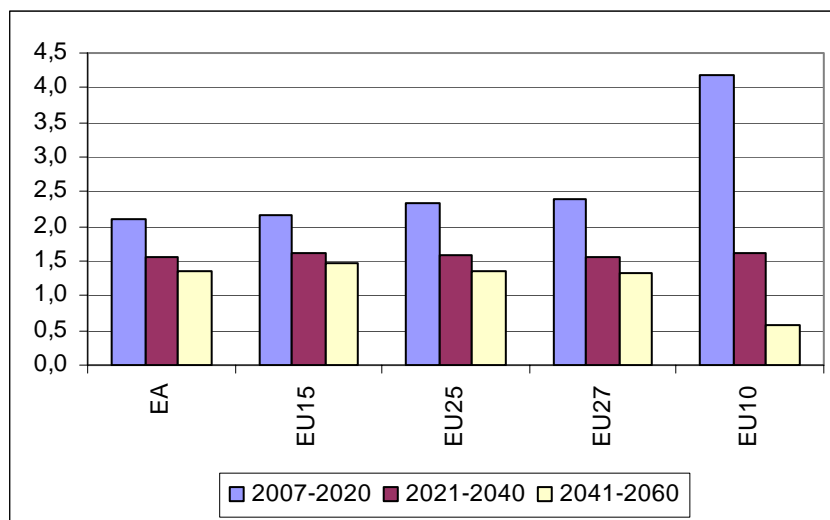
Statistisk bilag

Tabel 1: Langsigtet arbejdsmarkedsudvikling

Beskæftigelsesfrekvens (15-64)				Beskæftigelsesfrekvens (55-64)				Arbejdsmarkedsdeltagelse (15-64)				Arbejdsmarkedsdeltagelse (55-64)				Arbejdsløshed (15-64)			
			Procentvis ændring 07-60				Procentvis ændring 07-60				Procentvis ændring 07-60				Procentvis ændring 07-60				Procentvis ændring 07-60
2007	2020	2060		2007	2020	2060		2007	2020	2060		2007	2020	2060		2007	2020	2060	
65,5	69,0	69,9	4,4	44,9	54,5	60,0	15,1	70,6	73,2	74,1	3,5	47,5	56,9	62,5	15,1	7,2	5,7	5,7	-1,5
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

Kilde: "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy, (under udarbejdelse).

Figur 1: Forventede potentielle vækstrater (gennemsnitlige årlige vækstrater), EU-aggregater



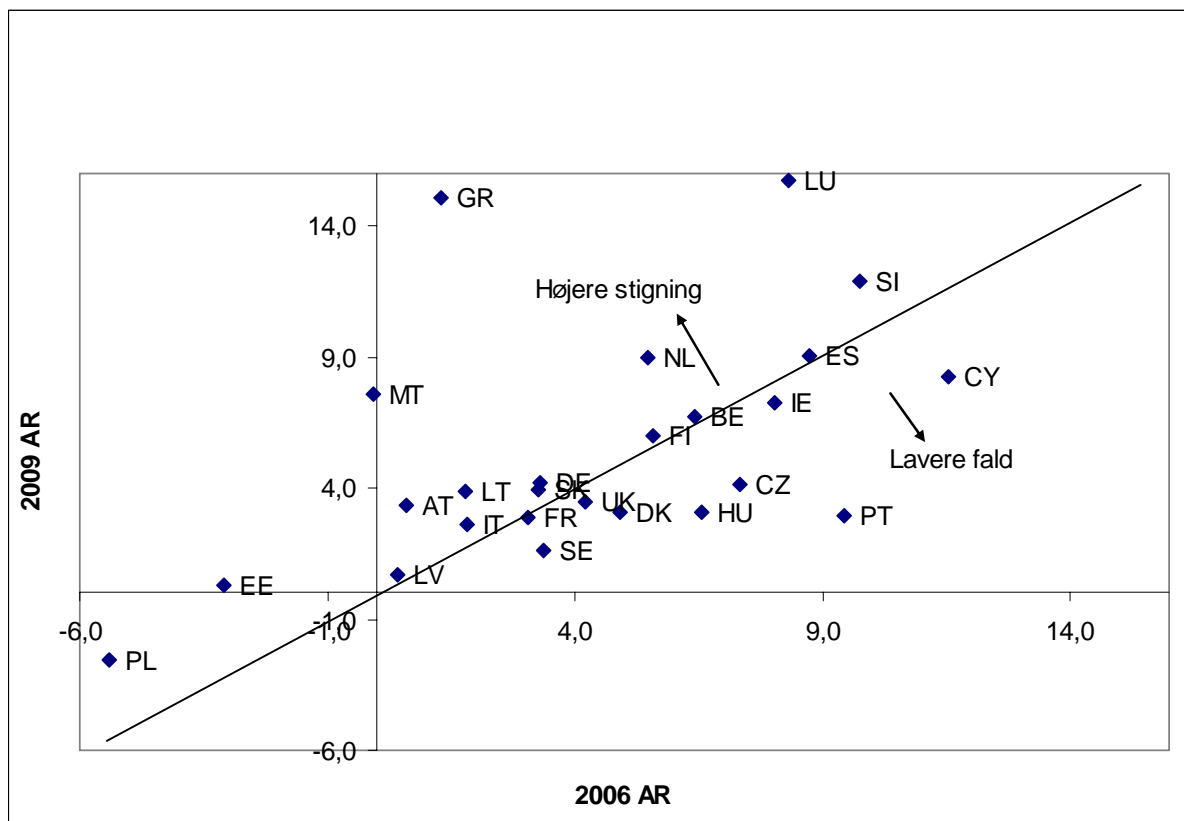
Kilde: "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy, (under udarbejdelse).

Tabel 2: Aldersrelaterede statslige udgifter, 2007-2060, ændring i procentpoint af BNP

	Pension		Sundhedspleje		Langtidspleje		Arbejdsløshedsunderstøt.		Uddannelse		I alt		
	Andel	Ændring	Andel	Ændring	Andel	Ændring	Andel	Ændring	Andel	Ændring	Andel	Ændring	
	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

Kilde: "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy, (under udarbejdelse).

Figur 2: Aldersbetingede udgifter i 2009 og 2006 til sammenligning, i procentpoint af BNP, 2007-2050



Kilde: "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy, (under udarbejdelse).