



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.3.2002  
KOM(2002) 143 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL  
RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Europas reaktion på verdens aldring  
Fremme af økonomiske og sociale fremskridt i en aldrende verden  
Et bidrag fra Europa-Kommissionen til den anden verdensforsamling om aldring**

## MEDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

### Europas reaktion på verdens aldring Fremme af økonomiske og sociale fremskridt i en aldrende verden Et bidrag fra Europa-Kommissionen til den anden verdensforsamling om aldring

#### SAMMENDRAG

Denne meddelelse udgør Europa-Kommissionens bidrag til den **anden verdensforsamling om aldring**, der afholdes i Madrid den 8.-12. april 2002 af FN og den spanske regering. Den udgør et input fra Europa-Kommissionen til den internationale debat om den nye internationale handlingsplan om aldring, der skal vedtages i Madrid. Som sådan har den til formål at støtte de belgiske og spanske formandskabers bestræbelser på at udvikle en fælles EU-holdning til planen.

Da den første internationale handlingsplan om aldring blev vedtaget i Wien i 1982, var det næsten udelukkende de mest udviklede lande, der var begyndt at opleve aldring som et betydeligt problem. Siden da er aldringsprocessen også begyndt at berøre flere af udviklingslandene. I det 21. århundrede vil den hastige aldring gradvis udvikle sig til et globalt fænomen.

Europa-Kommissionen er enig med FN i, at det vil være nødvendigt med en større global bevidsthed, hvis man skal kunne tackle de udfordringer, som aldringsprocessen har rejst for alle vores samfund. Internationalt samarbejde kan forbedre landenes evne til at imødegå disse udfordringer. Der må derfor nu udarbejdes politikker, der tager fuld højde for de udfordringer, som aldring udgør for os i fremtiden.

Med denne meddelelse foreslår Kommissionen at dele de erfaringer fra samarbejde om aldringssspørgsmål på EU-plan, som illustrerer behovet for en politisk tilgang, der omfatter de økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale dimensioner ved aldring. Kommissionen er fuldt ud klar over den mangfoldighed af udfordringer, man oplever i forbindelse med aldring rundt omkring i verden, og at dens erfaringer ikke nødvendigvis kan overføres til andre sammenhænge. Ikke desto mindre er den overbevist om, at dens erfaringer kan bruges som grundlag for udvikling af idéer. Hvis man skal kunne imødegå aldringssspørgsmål i verden, må der en kollektiv indsats af internationalt samarbejde til for at fremme en bæredygtig udvikling på globalt niveau.

## 1. INDLEDNING

Denne meddelelse udgør Europa-Kommissionens bidrag til den **anden verdensforsamling om aldring**, der afholdes i Madrid den 8.-12. april 2002 af FN og den spanske regering. Den har til formål at bidrage til den internationale debat om formuleringen af den nye internationale handlingsplan om aldring, der skal vedtages i Madrid.

Den internationale handlingsplan om aldring, der blev vedtaget ved den første FN-konference (Wien, 1982), lagde særlig vægt på de ældre og førte bl.a. til en proklamering af FN's principper for ældre, som behandlede sådanne spørgsmål som ældres uafhængighed, medindflydelse, pleje, selvudfoldelse og værdighed. Derefter har mange FN-arrangementer hjulpet med til at fremme den globale politiske dagsorden vedrørende aldring. Generalforsamlingen besluttede at udnævne 1999 til det internationale år for ældre og at indkalde en anden verdensforsamling i 2002. FN's initiativer er ligeledes blevet forment af millenniumerklæringen.

Da den første internationale handlingsplan om aldring blev vedtaget i Wien i 1982, var det næsten udelukkende de mest udviklede lande, der var begyndt at opleve aldring som et betydeligt problem<sup>1</sup>. Nu vil aldringsprocessen snart begynde også at berøre flere udviklingslande. I det 21. århundrede vil den hastige aldring gradvis blive et globalt fænomen.

Den anden verdensforsamling forventes at vedtage en revideret international handlingsplan om aldring, der omfatter en langsigtet global strategi for et samfund for alle aldersgrupper.

Den stadige vækst i levetiden og vores øgede evne til at kontrollere forplantningen udgør nogle af de betydelige resultater, som menneskeheden har nået i de sidste 50 år. Det, at folk generelt kan forvente at leve længere, skaber nye muligheder for individer til at udnytte deres potentiale. Den kombinerede virkning af disse resultater i form af befolkningens aldring giver os også nye udfordringer. I løbet af det nye århundrede vil aldring berøre samfundenes sociale og økonomiske grundlag i mange dele af verden. Vores samfund vil skulle skabe ordentlige rammer for folk, der lever længere og længere, og samtidig sikre social og økonomisk bæredygtighed i en aldrende verden. Vilkår og muligheder for dem, der er gamle nu, mænd og kvinder, er en ting, der optager os på ethvert givet tidspunkt, men at tilpasse sig godt til befolkningens aldring er et spørgsmål, der optager alle, og det må være målet at nå frem til et samfund for alle aldersgrupper. Aldringspolitikker bør derfor antage en bred livscyklus- og samfundsdekkende tilgang, der tager hensyn til FN's globale initiativer og ledende principper.

## 2. ALDRING OG DEMOGRAFISKE TENDENSER: ET VÆSENTLIGT SPØRGSMÅL FOR VERDEN

Samfundenes aldring er i alt væsentligt et resultat af faldende fertilitetskvotienter og stigende middellevetid. En yderligere indvirkning har sin baggrund i det såkaldte baby boom, der har ført til store forskelle i aldersgruppernes størrelse. Befolkningsbevægelser kan også have en indvirkning på aldringsprocessen. Mens aldring i højere grad vil blive en universel tendens i de kommende årtier, er der store forskelle med hensyn til den timing og fart, som de demografiske forandringer antager, de sociale og økonomiske sammenhænge og opfattelsen af de udfordringer, dette fører med sig.

---

<sup>1</sup> I 1980 var procentandelen af 60-årige og derover kun 6% i de mindre udviklede lande imod 16% i de mere udviklede lande (FN-skøn).

Disse forskelle fremgår særlig tydeligt, når man undersøger aldringsfænomenet i de **udviklede lande og udviklingslandene**. Selv om befolkningerne i udviklingslandene er relativt unge i dag, forventes mange udviklingslande at opleve aldring i et uovertruffent tempo<sup>2</sup> på grund af et meget stort fald i fertiliteten og en hastig stigning i levealderen. Omkring 2050 forventes antallet af ældre i de mindre udviklede lande at være mere end firedoblet (fra 374 millioner i 2000 til 1.570 millioner). Denne aldersgruppe vil udgøre 19% af de mindre udviklede landes befolkning i 2050 imod 8% i dag, og medianalderen forventes at stige med 11 år og nå en værdi af 35 år. I de udviklede lande, hvor andelen af ældre allerede er meget højere som følge af en hurtig vækst bl.a. i efterkrigstiden, vil den markante aldring fortsætte, men i et langsommere tempo end i de mindre udviklede lande. De ældre vil udgøre 33% af deres befolkninger i 2050 imod 19% i dag, og medianalderen vil stige med 9 år og nå 46 år i 2050.

Desuden findes der forskellige situationer *inden for* både de udviklede lande og udviklingslandene.

Blandt de udviklede lande vil Europa<sup>3</sup> og Japan opleve de mest udtalte aldringstendenser frem til 2050 - andelen af ovennævnte aldersgruppe af 60-årige vil være på omkring 37% i Europa og endog højere i Japan imod kun 27% i Nordamerika, hvor befolkningsvæksten fortsat vil være relativt stærk. Inden for aldersgruppen af over 60-årige vil der også være en betydelig vækst i antallet af "meget gamle", dvs. personer på 80 år og derover. Mens de meget gamle udgør 3% af befolkningen i Europa i dag, vil 11 af de nuværende 15 EU-medlemsstater have mindst 10% af deres befolkning, der er 80 år eller derover i 2050. Kønsforskellene er betydelige, når det gælder aldring. I Europa er kvinders middellevetid for nærværende mere end 6 år længere end mænds. I aldersgruppen af 60-årige og derover er der 50% flere kvinder end mænd. Blandt enlige i aldersgruppen af over 75-årige er over 70% kvinder.

Den Europæiske Unions udvidelsesproces forventes ikke at få en betydelig indvirkning på unionsbefolkningens aldringsproces. Selv om andelen af ældre i de central- og østeuropæiske lande i dag er lavere end i de 15 medlemsstater, forventes den at stige voldsomt og nå EU-gennemsnitsniveauerne inden 2050. De fleste ansøgerlande oplever for nærværende særligt lave fertilitetskvotienter, og såfremt denne tendens fortsætter, vil det få en yderligere indvirkning på aldringsprocessen.

I udviklingslandene er der betydelige forskelle i aldringsprocessen<sup>4</sup>. For de mindst udviklede landes vedkommende forventes medianalderen kun at stige fra 18 år i 2000 til 26 år i 2050. I modsætning hertil kan de mindre udviklede lande som helhed forvente en stigning fra 24 år til 35 år.

---

<sup>2</sup> Som eksempel kan nævnes, at procentandelen af ældre i Frankrig var 115 år om at fordobles fra 7 til 14%. I Kina vil den samme stigning forekomme i løbet af blot 27 år.

<sup>3</sup> I Europa er aldringstendensen for nærværende ikke så udtalt i de central- og østeuropæiske lande (CØE-landene) som i EU-medlemsstaterne.

<sup>4</sup> Asien og Latinamerika aldres hurtigst og vil nå 20-25% ældre inden 2050, hvorimod Afrika syd for Sahara, der fortsat kæmper med hiv/aids-epidemien såvel som med økonomiske og sociale problemer, kun forventes at nå halvdelen af dette niveau.

### 3. EU-STRATEGI FOR DE FORSKELLIGE POLITIKKER VEDRØRENDE ALDRING

#### 3.1. Den Europæiske Unions generelle strategi med hensyn til aldring

Som et af de første områder til at blive berørt af aldring har Europa udviklet en lang række forskellige tiltag<sup>5</sup> som reaktion på den aldring af befolkningen, som udviklede sig i løbet af det 20. århundrede. Længe foregik overvejelserne om befolkningens aldring udelukkende på nationalt plan. Men bevidstheden om, at udfordringerne forude på mange måder var fælles, øgedes hurtigt i anden halvdel af 90'erne<sup>6</sup>, og i de senere år er der foregået en væsentlig udvikling i EU-samarbejdet om aldringsspørgsmål. Da Europa-Kommissionen i 1999 fremsatte en meddelelse<sup>7</sup> om fornuftige aldringspolitikker som sit bidrag til FN's internationale år for ældre og antydede, at medlemsstaterne ville nyde gavn af et tættere europæisk samarbejde om disse spørgsmål, var det stadig en vision om, hvad der kunne ske. Men i de få år, der er gået siden, har medlemsstaterne forpligtet sig til at arbejde med aldringsspørgsmål inden for rammerne af sunde offentlige finanser<sup>8</sup>, beskæftigelse, social beskyttelse og bæredygtig udvikling og bevare disse som nationale politikker, samtidig med at der tages højde for aldringssituationernes forskelligartethed. Desuden er bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af alder blevet en del af EF-traktaten såvel som af charteret om grundlæggende rettigheder, som også nævner de ældres rettigheder<sup>9</sup>.

Aldring er ikke et særskilt spørgsmål, der skal tackles isoleret fra andre spørgsmål. Den Europæiske Unions reaktion på aldring udvikles derfor **som en del af den overordnede strategi for gensidigt forstærkende politikker**, der blev lanceret af Det Europæiske Råd ved dets møde i Lissabon og bekræftet ved efterfølgende møder i Nice, Stockholm, Göteborg og Laeken<sup>10</sup>. Som angivet i resolutionen om samordningen af den økonomiske politik og den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden<sup>11</sup> omfatter den de økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale dimensioner ved aldring. I de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, som er det vigtigste instrument for samordningen af den økonomiske politik, og som leverer rammerne for politiske henstillinger og for overvågning af gennemførelsen af disse henstillinger, anmodes medlemsstaterne om at udvikle omfattende strategier til tackling af den økonomiske udfordring, som befolkningens aldring skaber. Den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, som giver en liste over EU's politiske prioriteter på beskæftigelses- og socialområdet, beskriver, hvordan medlemsstaterne gennem en gensidig styrkelse af beskæftigelsen, den sociale beskyttelse og de økonomiske politikker kan behandle aldringens videre sociale og arbejdslivsrelaterede implikationer.

EU's tilgang til aldring sigter på **at mobilisere det fulde potentiale hos folk** i alle aldersgrupper. Det er den grundlæggende antagelse, at passende tiltag over for aldring må strække sig videre end til blot at tage sig af dem, der er gamle her og nu. En korrekt tilpasning

---

<sup>5</sup> Europa har været banebrydende for en række forskellige institutionelle reaktioner på fænomenet med aldrende befolkninger (pensionering, pensionssystemer, specialiserede sundhedstjenester, hjemmepleje og institutionel pleje, aktivitetscentre m.v.), og det er i de europæiske lande, der generelt i det største omfang er blevet udviklet ældrepolitikker.

<sup>6</sup> Den øgede opmærksomhed omkring aldringsspørgsmål i Kommissionens analyser og dokumenter bidrog hertil. En liste over disse kan ses i bilaget.

<sup>7</sup> "Et Europa for alle aldersgrupper", KOM (1999) 221 endelig.

<sup>8</sup> Fælles prognose- og overvågningsaktiviteter udgør en integreret del af dette arbejde og har ført til en række skelsættende analyser, der omfatter de 15 medlemsstater af EU. Yderligere oplysninger herom findes i bilaget.

<sup>9</sup> Artikel 13 i EF-traktaten som revideret i forbindelse med Amsterdam-traktaten og artikel 21 og 25 i det charter, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000.

<sup>10</sup> Nærmere oplysninger findes i formandskabets konklusioner til Det Europæiske Råd.

<sup>11</sup> Se bilaget til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Nice, december 2000.

til befolkningens aldring er et spørgsmål for folk i alle aldersgrupper, og en tilgang til hele livscyklussen kan bistå udviklingen af passende politikker, der tager højde for de dermed forbundne alders- og kønsspecifikke spørgsmål.

Dette resulterer i en orientering mod **aktive politikker og praksis, der skal tilskynde ældre til at blive på arbejdsmarkedet**<sup>12</sup>. Egentlig praksis, der skal tilskynde ældre til at blive på arbejdsmarkedet, omfatter livslang uddannelse, at arbejde længere, gå på pension senere og mere gradvist, at være aktiv efter pensionering og gå ind i kapacitetsforøgende og helbredsstærkende aktiviteter. En sådan praksis tager sigte på at øge gennemsnitslivskvaliteten for det enkelte individ og samtidig på samfundsniveau at bidrage til større vækst, lavere underholdsbyrder og betydelige omkostningsbesparelser hvad angår pensioner og sundhed. De udgør derfor win-win-strategier for folk i alle aldersgrupper.

Lignende retningslinjer blev foreslået af Kommissionen i dens bidrag til det internationale år for ældre i 1999. Deres gennemførelse kræver **inddragelse af alle interessenter** i en dialogens og partnerskabets ånd. I sine forskellige initiativer til at forbedre og modernisere den europæiske samfundsmodel, bl.a. inden for områderne social beskyttelse, social integration og beskæftigelse, tilskynder Kommissionen til samarbejde mellem alle relevante aktører, herunder ngo'er, arbejdsmarkedsparter m.v.

### **3.2. Vigtige udfordringer og politiske tiltag i Europa**

Inden for de overordnede rammer for EU's tilgang til aldring er der blevet identificeret en række væsentlige udfordringer for Den Europæiske Union og dens medlemsstater: At klare de økonomiske konsekvenser af aldring for at opretholde væksten og sunde offentlige finanser; at tilpasse sig godt til en arbejdsstyrke, der bliver ældre og mindre; at sikre tilstrækkelige, bæredygtige og justerbare pensioner; at skabe adgang til sundhedspleje af høj kvalitet for alle og samtidig sikre sundhedssystemernes finansielle levedygtighed.

#### *3.2.1. Opretholdelse af væksten og sunde offentlige finanser*

Som følge af indvirkningen på efterspørgslen efter offentlige pensioner, sundhedspleje og langsigtede plejeordninger udgør aldring en betydelig udfordring for de offentlige finansers bæredygtighed på langt sigt. Ud over den øjeblikkelige finansielle indvirkning har befolkningernes aldring også videre implikationer for den økonomiske vækst, bl.a. som følge af, at den potentielle arbejdsstyrke blive stadig mindre med potentielt betydelige virkninger på den samlede opsparing.

Fremskrivninger af fremtidige offentlige udgifter for perioden 2001-2005 angiver, at stigningerne i de fleste EU-lande kunne nå op på 3-5 procentpoint af BNP for pensionernes vedkommende og 2-3 procentpoint for sundhedsplejen og de langsigtede plejeordninger. Stigninger af en sådan størrelsesorden giver anledning til alvorlige bekymringer for pensionssystemernes og de offentlige finansers evne til at klare dette og udgør væsentlige udfordringer for socialpolitikkerne. Ifølge aktuelle tendenser vil den del af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder i EU, falde med ca. 40 millioner fra 2000 til 2050, og forsørgerbyrden vil fordobles fra 24% til 49%<sup>13</sup>. Med andre ord fremskrives EU til i perioden

---

<sup>12</sup> Idéerne om en tilgang med at tilskynde de ældre til at forblive på arbejdsmarkedet og en livscyklustilgang indeholder hovedparten af de nyskabende politiske tiltag i forbindelse med aldring i Europa og opfattes generelt som fremtidens vej.

<sup>13</sup> Disse tendenser er beregnet for de 15 medlemsstater i EU. Eventuelle fremtidige udvidelser af Unionen har ikke indgået i beregningen.

2000 til 2050 at bevæge sig fra at have 4 til kun 2 personer i den arbejdsdygtige alder (15-64) for hver person på 65 år og derover.

De økonomiske udfordringer tackles inden for rammerne af stabilitets- og konvergensprogrammerne og de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik. I sidstnævnte udtales det, at behovet for solide makroøkonomiske politikker og omfattende økonomiske reformer forstærkes af de udfordringer, som skyldes befolkningernes aldring, og medlemsstaterne opfordres til at udvikle omfattende strategier til tackling af disse. I overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten og med en rapport støttet af Det Europæiske Råd i Stockholm<sup>14</sup> skal EU-medlemsstaterne desuden opretholde solide budgetmæssige holdninger, samtidig med at de forbedrer de offentlige financers kvalitet og bæredygtighed. Det er målet at sikre, at de offentlige financer maksimerer deres bidrag til væksten og beskæftigelsen og opnåelsen af de mål, der blev vedtaget i Lissabon og Stockholm, herunder om bedre social samhørighed.

Det Europæiske Råd i Stockholm vedtog en tregrenet strategi<sup>15</sup>, der blev yderligere indarbejdet i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, til forudsigelse og styring af de budgetmæssige udfordringer i forbindelse med aldring. Den første gren går ud på at øge indkomstgrundlaget og reducere omkostningerne i forbindelse med overførsler ved at øge beskæftigelsesfrekvensen. Den anden gren går ud på at nedbringe den offentlige gæld i et hurtigt tempo, således at de lavere rentebetalinger kan udligne noget af den fremskrevne stigning i udgifterne til pensioner og sundhedspleje. Den tredje gren går ud på at reformere pensionssystemerne for at kunne holde dem på et solidt finansielt grundlag.

### *3.2.2. Imødegåelse af udfordringen ved en arbejdsstyrke, der bliver ældre og mindre*

I løbet af de næste to årtier vil antallet af europæere i aldersgruppen af 20-29-årige falde med 20%, mens antallet af 50-64-årige vil stige med 25%. Samtidig vil de årgange, der når pensionsalderen, være betydeligt større end deres forgængere. Tidspunktet og størrelsesordenen for disse demografiske ændringer vil variere fra medlemsstat til medlemsstat, men Europa står over for udsigten til en arbejdsstyrke, der bliver ældre og mindre.

Men indvirkningen på arbejdsstyrken er ikke givet udelukkende af demografien. Virkningen kan blive betydeligt påvirket af foranstaltninger, der tager sigte på at øge beskæftigelsesfrekvenserne for alle i den arbejdsdygtige alder og for kvinder og ældre arbejdstagere især<sup>16</sup>. Således forstærker aldringen betydningen af generelle bestræbelser for at øge deltagelsen og beskæftigelsesfrekvenserne i Europa. I forhold til kvinders beskæftigelsesfrekvenser understreger den desuden, hvor absolut relevant det er med politikker, der sigter på at sikre ligestilling mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og på at forene familie- og arbejdslivets krav.

---

<sup>14</sup> Rådet for Den Europæiske Union (2001), "De offentlige financers bidrag til vækst og beskæftigelse: Bedre kvalitet og holdbarhed", rapport fra Kommissionen og Rådet (økonomi og finans) til Det Europæiske Råd (Stockholm den 23.-24. marts 2001), 6997/01.

<sup>15</sup> Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Stockholm den 23. og 24. marts 2001, punkt 7, sidste sætning.

<sup>16</sup> Som følge af forskellige politikker og praksiser, der har ført til tidlig pensionering, er de europæiske aktivitets- og beskæftigelsesfrekvenser for ældre arbejdstagere (55-64) mindre end halvdelen af aktivitets- og beskæftigelsesfrekvenserne for arbejdstagere i de yngre aldersgrupper (25-49) og betydeligt lavere end i USA og Japan.

Hvad de ældre arbejdstagere angår, peger aldringen mod behovet for **ændringer i den nuværende aldersstyringspraksis** på arbejdspladser og arbejdsmarkeder. Med faldet i udbuddet af unge og yngre arbejdstagere må de ældre arbejdstagere, som udgør et værdifuldt arbejdskraftsudbud, som i årevis er blevet brugt for lidt, se deres fremtidige udsigter på arbejdsmarkedet som betydeligt forbedret. Det er vigtigt, at der etableres politikker og praksis, der gør det muligt for og motiverer ældre arbejdstagere til fuldt ud at benytte sig af disse nye muligheder.

En række ændringer er nødvendige. For det første er det nødvendigt med et skift til at bevare ældre arbejdstageres - mænds og kvinders - arbejdsevne og beskæftigelsesegnethed gennem uddannelse, sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger, tilpasninger af arbejdspladsen og udformningen af arbejdet, indførelse af arbejdslettende teknologi og nye arbejdstidsordninger. For det andet er det nødvendigt at udvide de aktive beskæftigelsespolitikker til også at omfatte ældre. Mulighederne for at skabe jobmuligheder for ældre arbejdstagere og øge deres beskæftigelsesfrekvens gennem genindslusningsforanstaltninger og initiativer til fastholdelse af dem på arbejdsmarkedet bør udnyttes. Som resultat heraf vil den egentlige pensionsalder for både kvinder og mænd blive øget, og man vil således undgå, at aldringens negative indvirkning på udbuddet af arbejdskraft bliver skærpet gennem en fortsættelse af den nuværende praksis, der fører til tidlig pensionering. Fremme af sådanne politikker, der skal tilskynde de ældre til at blive på arbejdsmarkedet, er centrale for den europæiske beskæftigelsesstrategi. Det er også væsentligt for gennemførelsen af EU-målet om at nå fuld beskæftigelse.

I fortsættelse af EU-målene for beskæftigelsesfrekvenserne<sup>17</sup>, der blev sat af Det Europæiske Råd i Stockholm, er medlemsstaterne blevet opfordret til at fastsætte nationale mål for beskæftigelsesfrekvensen for at fokusere nationale strategier til fremme af større arbejdsmarkedsdeltagelse, herunder for ældre arbejdstagere. Strategierne bør fastslå de foranstaltninger, der er nødvendige for at øge kvaliteten i arbejdet og derved dets tiltrækningskraft; korrigere balancen af økonomiske incitamenter til at arbejde, navnlig nettovirkningen af skatte- og understøttelsessystemer; tackle kønsforskellene med hensyn til løn og adgang til arbejdsmarkedet og således fremme deltagelsen for personer - navnlig kvinder - med plejansvar i husholdningen; gennemgå foranstaltningerne, der skal reducere skolefrafaldet; og sidst men ikke mindst et fælles initiativ mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter om at få arbejdstagerne til at blive længere på arbejdsmarkedet ved at fokusere på tilvejebringelsen af virksomhedsuddannelse for at fremme arbejdstagernes tilpasningsevne og beskæftigelsesegnethed på længere sigt og forbedre kvaliteten i arbejdet. Et sådant initiativ bør være baseret på den forståelse, at disse bestræbelser er af dybere interesse og gavn for samfundet som helhed og således kan føre til en omdirigering af offentlige midler til fordel for dette område. I den europæiske beskæftigelsesstrategi opfattes ældre arbejdstagere således som et af kerneelementerne i fremtidens arbejdskraftsudbud og som meget vigtige bidragsydere til et aldrende Europas bæredygtige udvikling.

Instrumenter, hvormed man kan imødegå negative holdninger til ældre arbejdstagere, er ligeledes blevet sikret gennem ny europæisk lovgivning. I november 2000 vedtog Rådet et direktiv, der gør forskelsbehandling vedrørende beskæftigelse<sup>18</sup>, herunder på grund af alder, ulovlig som en del af Unionens rettighedsbaserede tilgang til disse spørgsmål. Det vedtog

---

<sup>17</sup> Målene for beskæftigelsesfrekvensen for 2010 blev sat til 70% generelt, 60% for kvindelige arbejdstagere og 50% for ældre arbejdstagere.

<sup>18</sup> Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (27/11/00)



ligeledes et handlingsprogram, som vil behandle forskelsbehandling inden for alle livets områder, herunder forskelsbehandling rettet mod ældre<sup>19</sup>.

### 3.2.3. Sikring af passende, bæredygtige og justerbare pensioner

En stadig ældre befolkning skaber et betydeligt pres på pensionerne. Til trods for de betydelige forskelle, der er på pensionssystemerne i de forskellige dele af Europa, har medlemsstaterne erkendt, at det er nødvendigt med et mere omfattende samarbejde om fælles problemer på det pensionspolitiske område. Ved mødet i Det Europæiske Råd i Göteborg støttede medlemsstaterne tre brede principper for sikring af pensionssystemernes sociale og økonomiske bæredygtighed: At sikre systemernes evne til at opfylde deres sociale mål; at opretholde deres finansielle bæredygtighed og tilpasse dem til samfundets ændrede behov. Ved Det Europæiske Råds møde i Laeken enedes de efterfølgende om et sæt fælles mål, som skal lede deres politiske bestræbelser. Formålet med koordineringen på EU-plan er at bistå medlemsstaterne med at udvikle deres nationale strategier med henblik på at opfylde disse betingelser, dvs. sikring af pensioner, som er tilstrækkelige, økonomisk bæredygtige og i stand til at tilpasse sig ændrede betingelser.<sup>20</sup>

På EU-plan tackles udfordringerne for pensionssystemerne både inden for rammerne af samordningen af den økonomiske politik og inden for rammerne af den nyligt lancerede åbne koordinationsmetode<sup>21</sup> for pensioner. Ud over dette tackles de også indirekte i beskæftigelsesprocessen. Både i den forstand, at højere beskæftigelsesfrekvenser forbedrer indkomstgrundlaget, og at længere tilknytning til arbejdsmarkedet letter presset på pensionssystemerne.

Som det er nævnt i målene, som fuldt ud anerkender pensionssystemernes mangfoldighed, bør medlemsstaternes strategier tage sigte på at sikre tilstrækkelig dækning med særlig henblik på at sikre, at ældre mænd og kvinder ikke bliver udsat for risiko for fattigdom, og på at fremme retfærdighed både inden for og mellem generationerne.

Pensionsreform behandles ligeledes inden for de overordnede rammer for fremme af beskæftigelsesvenlige politikker. Pensionssystemer og tilhørende skattestrukturer bør udgøre solide incitamentter til folk om fortsat at arbejde indtil pensionsalderen og undgå at straffe folk, som fortsætter efter denne. Desuden bør pensionerne justeres, således at de dækker folk,

---

<sup>19</sup> Rådets afgørelse 2000/750/EF om Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001-2006) (27/11/00). Et andet bidrag til den rettighedsbaserede tilgang er oprettelsen af et EU-charter for grundlæggende rettigheder, der udvider forbuddet mod forskelsbehandling til også at omfatte forskelsbehandling på grund af alder og anerkender "ældres ret til et værdigt og uafhængigt liv og til at deltage i det sociale og kulturelle liv" (artikel 25).

<sup>20</sup> Den proces, der førte til Laeken-aftalen om en samarbejdsproces for at skabe passende og bæredygtige pensioner i EU, blev støttet af to meddelelser fra Kommissionen: "Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: Sikre og bæredygtige pensioner" (KOM(2000) 622), "Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner" (com362/2001) og en rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse "Tilstrækkelige og bæredygtige pensioner: En rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse til Det Europæiske Råd i Göteborg om den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse" (juni 2001)

<sup>21</sup> Denne nye form for EU-samarbejde blev af Det Europæiske Råd i Lissabon kaldt den "åbne koordinationsmetode", og den blev defineret som et middel til at udbrede bedste praksis og opnå større konvergens mod EU's mål og bistå medlemsstaterne med gradvist at udvikle deres egne politikker i overensstemmelse med disse mål. Det indebærer, at der fastsættes brede fælles mål, at man enes om realistiske målsætninger, omsætter disse til nationale politikker ved hjælp af nationale planer, og endelig som del af en gensidig læringsproces at der udføres periodisk overvågning af fælles vedtagne og definerede indikatorer.

som arbejder i utraditionelle job, og letter fleksibiliteten og mobiliteten på arbejdsmarkedene. Det er vigtigt, at pensioner tilbyder de samme incitamentter til mænd og kvinder, og en sondring mellem mænd og kvinder baseret på gammeldags opfattelser af manden som familiens eneste eller vigtigste forsørger bør udfases.

Medlemsstaterne blev også enige om, at deres strategier burde tage sigte på at gøre pensionssystemerne mere gennemsigtige og udvikle pålidelig og letforståelig information om ydelses- og bidragssatsernes sandsynlige udvikling på lang sigt, således at borgerne fortsat kan have tillid til dem.

Endelig fandt medlemsstaterne det vigtigt at nå frem til den bredest mulige enighed om pensionspolitikker og -reformer og forbedre det metodiske grundlag for en effektiv overvågning af pensionsreformer og -politikker.

### *3.2.4. Sikring af adgangen til sundhedspleje og langsigtede plejeordninger af høj kvalitet og samtidig opretholdelse af tjenesteydelsernes økonomiske bæredygtighed*

I forbindelse med den stigende middellevetid og en stadig stigende andel ældre er den centrale udfordring for sundhedspolitikken og den langsigtede plejepolitik at sørge for fuld adgang til tjenesteydelser af høj kvalitet for alle og samtidig sikre disse tjenesteydelsers økonomiske bæredygtighed. Politikker bør stræbe efter at sikre en tilstrækkelig og omkostningseffektiv behovstilfredstillelse for mænd og kvinder i alle aldersgrupper. Forskellene i middelalder og plejeydelsernes traditionelle mønstre for mænd og kvinder gør det særligt relevant at rette opmærksomheden på kønsspørgsmål i denne henseende.

At lægge grunden for en sund aldring begynder med offentlige sundhedspolitikker og -praksis, som understøtter trivsel gennem hele livscyklussen. At sørge for at skabe politiske rammer til fremme af medindflydelse, pleje, selvudfoldelse og værdighed for ældre er med til at skabe en sund aldring for kvinder og mænd. Fremme af aktiv aldringspraksis kunne også bidrage til det. Opfyldelsen af den øgede efterspørgsel efter sundheds- og plejeydelser som følge af den betydelige stigning i antallet af personer i aldersgruppen 80 år og derved kræver omkostningseffektive måder, hvorpå man kan støtte udbuddet af uformel pleje og udvide de formelle sundheds- og plejeydelser og fremskridt for så vidt angår almindelige såvel som teknologiske hjælpemidler. De bestræbelser, der bliver gjort inden for disse områder, skal overholde de lighedsprincipper, der er grundlæggende elementer i den europæiske samfundsmodel (lige adgang til sundhedspleje af høj kvalitet).

Et EU-samarbejde om disse spørgsmål er ved at opstå som led i EU's aktiviteter inden for social beskyttelse<sup>22</sup> og offentlige finanser. Det femte EU-rammeprogram for forskning (1998-2002) bidrager til at fremme forskning, som øger ældres livskvalitet, selvstændighed og sociale integration (med særlig vægt på sund aldring i løbet af livet og trivsel i alderdommen), og som forbedrer pleje- og velfærdsydelsernes kvalitet, effektivitet og brugervenlighed.

## **4. ALDRING I VERDEN**

Efterhånden som vi bevæger os igennem det 21. århundrede, vil flere og flere lande, herunder også udviklingslande, opleve indvirkningerne af de betydelige aldringsprocesser. Rent faktisk

---

<sup>22</sup> Efter en anmodning fra Det Europæiske Råd i Göteborg er der taget et nyt skridt med vedtagelsen af meddelelsen: "Den fremtidige ældreomsorg og sundhedspleje - sikring af adgangen, kvaliteten og den økonomiske holdbarhed" (KOM (2001) 723).

befinder mange udviklingslande sig nu i de tidlige stadier af at måtte tilpasse sig befolkningens ændrede aldersstruktur.

Nuværende og fremtidige politiske reaktioner vil med stor sandsynlighed variere fra land til land. Den måde, hvorpå aldringen opleves, afhænger af den socioøkonomiske og kulturelle sammenhæng, som folk lever i. Disse dimensioner spiller også en vigtig rolle for, hvordan lande udformer deres prioriterede reaktioner på de udfordringer, som aldring skaber. Til trods for disse forskelle kan lande lære og nyde gavn af hinandens erfaringer. For at kunne benytte sig af denne mulighed bør de internationale mekanismer, der bedst kan informere offentlige politikker over hele verden, styrkes.

Tre vigtige udfordringer i forhold til aldring kræver særlig opmærksomhed. For det første udfordringen med at sikre en *tilstrækkelig arbejdsstyrke* til at forsørge et voksende antal pensionister. Dette ville omfatte at sørge for betingelser, der kan gøre folk i stand til at være erhvervsaktive i deres alderdom i så lang tid, som de kan klare det. For det andet at kunne styre *omkostningsindvirkningerne for de offentlige finanser og økonomien som helhed*, herunder særlige risici for den fiskale stabilitet og den overordnede økonomiske bæredygtighed. For det tredje tackling af spørgsmålet om *fattigdom i alderdommen*, som er og bliver et alvorligt problem i mange lande i verden, hvor mange ældre, navnlig kvinder, har utilstrækkelig adgang til en basisindkomst og til sundheds- og sociale ydelser.

Selv om den kommer til udtryk på forskellig vis i forskellige dele af verden, er aldring overalt et fænomen, der er præget af betydelige kønsforskelle. Surinam-resolutionen om ældre kvinders situation, der blev vedtaget ved FN's 56. samling, er et positivt bidrag til integrering af kønsdimensionen i aldringsproblematikken.

Politiske reaktioner er først og fremmest den enkelte stats ansvar. Samarbejdet inden for rammerne af FN er imidlertid meget vigtigt, da man kan dele erfaringer og tilskynde til bedste praksis over hele verden under hensyntagen til de nationale situationers mangfoldighed.

#### **4.1. Vigtige spørgsmål i forbindelse med en international handlingsplan om aldring**

Europa-Kommissionen støtter FN's bestræbelser på at udvikle globale rammer for foranstaltninger vedrørende aldring. En langfristet verdensstrategi skal angive en vision af det, som skal nås inden for en given tidshorizont, og som kan klares både af borgere og regeringer. Som følge af de pålidelige demografiske fremskrivninger, vi råder over i dag, er der meget, der taler for at sætte denne tidshorizont til 20 år (dvs. 2002-2022).

Fokusset bør afspejle en form for socioøkonomisk struktur, der vil gøre det muligt for mennesker i hele verden fortsat at deltage i opnåelsen af et samfund for alle, mens de bliver ældre. Der er brug for et helhedsorienteret syn på aldring som noget livslangt og samfundsdekkende.

Europa-Kommissionen mener, at planen bør bestå af særlige mål, angive de resultater, der er nødvendige for at nå målene, og pege konkret på de former for aktiviteter, der er nødvendige for at generere resultaterne. Den bør desuden identificere det sæt af indikatorer, der vil gøre det muligt at overvåge og vurdere fremskridt.

Den internationale handlingsplan bør tage hensyn til de forskellige niveauer af social, økonomisk og politisk udvikling, der findes i landene, og som berører evnen til at imødegå aldringens udfordring. Følgelig kan det være nyttigt at skelne mellem mål, der kan anvendes på alle lande, og mål, som kan være specifikke for særlige regioner i verden. På samme måde

bør forskelle afspejles i forbindelse med fastsættelsen af passende aktioner og ansvarlige aktører.

På basis af disse overvejelser foreslår Kommissionen, at følgende punkter fortjener særlig opmærksomhed:

- Europa-Kommissionen er enig med FN i, at det vil være nødvendigt med en større global bevidsthed, hvis man skal kunne imødegå de fremtidige udfordringer for alle vores samfund, som aldringsprocessen har skabt. Aldringsprocessen må tackles inden for en større udviklingsproces i en global sammenhæng. Internationalt samarbejde kan øge landenes evne til at imødegå disse udfordringer. Politikker, der tager skyldig hensyn til de udfordringer, som aldringen vil skabe i fremtiden, bør forberedes nu.
- Selv om de nuværende ældres vilkår og muligheder er en ting, der optager os meget her og nu, bør en velforberedt tilpasning til befolkningens aldring ses som en livscyklusproces, der omfatter folk i alle aldersgrupper. Alle generationer må bidrage til løsningerne og finde frem til måder, hvorpå vi kan tilpasse os. Desuden kan befolkningens aldring bedre tackles, hvis der i beslutningsprocessen tages hensyn til de forskellige områder, der berører livskvaliteten.
- Hensigtsmæssig imødegåelse af den udfordring, som aldring udgør, tager sigte på at fremme et samfund for alle aldersgrupper og tilskynde til aldersintegration på alle områder af det økonomiske og sociale liv. De eksisterende politikker bør evalueres med hensyn til, hvorvidt de fremmer alderssegregations- eller integrationsstrategier.
- De nationale politikkers mål på langt sigt bør være at sikre, at godt helbred og trivsel ledsager den længere levetid. Et sundt og langt liv kræver en livslang proces med maksimering af mulighederne for økonomisk, fysisk, social og mental trivsel. En livslang tilgang til sundhed og en ny balance med sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse er også nødvendig, hvis man skal kunne klare den udfordring, der ligger i et samfund med stadig flere ældre.
- Uddannelse fra en tidlig alder for at fremme bevidstheden om de mangesidige aspekter ved lang levetid er en væsentlig og omkostningseffektiv foranstaltning til støtte af sund livsstil og forebyggelse af invaliditet i alderdommen. Selv om det er op til regeringer at skabe støttende miljøer til fremme af sundhed og trivsel i alderdommen, er individerne selv ansvarlige for at opretholde en sund livsstil.
- Afhængighed og invaliditet er et vigtigt spørgsmål i forbindelse med alderdom. Det bestemmes i høj grad af omgivelserne. Landene bør i deres prioriteringer medtage behovet for at opretholde livskvaliteten og den sociale integration for de ældre - og navnlig 'de ældste ældre'. Definitionen af sidstnævnte kan variere fra land til land. Sikre og passende boligforhold, transport og kommunikationssystemer er særlig vigtige faktorer for ældres trivsel. Det er vigtigt at minimere farerne i det fysiske miljø, hvis man skal undgå svækkelse og smertefulde tilskadekomster hos ældre.
- Familie- og husstandsstrukturer gennemgår dybtgående ændringer i mange lande. Familierne har en tilbøjelighed til at blive mindre i stand til at klare alle omsorgsansvar og til alene at sørge for den støtte, som afhængige og skrøbelige familiemedlemmer kræver. Det kan derfor blive nødvendigt at oprette formelle plejestrukturer. De nulevende

generationer af ældre spiller en betydelig omsorgsgivende rolle og yder væsentlig finansiel støtte til yngre generationer. Det er vigtigt at bemærke, at det, når man ser på tværs af generationerne, er kvinderne, der bærer den største byrde, når det gælder om at yde omsorg.

- Overvejelser om døden bør have deres plads i debatten om aldrende samfund. I overensstemmelse med FN's principper for ældre bør alle have ret til en død, der er så værdig som mulig, og som respekterer deres kulturelle værdier. Politikkerne bør stræbe efter at gøre det muligt for folk at dø i et omsorgsfuldt miljø med tilstrækkelig professionel støtte, men også give høj prioritet til en social interaktion med patienterne og deres pårørende.
- Der er behov for at udvikle en bedre informationsbase for den offentlige politik inden for ældreområdet. Den universelle tendens til en befolkningsaldring kombineret med en stor forskelligartethed øger behovet for et øget internationalt samarbejde og en forening af bestræbelserne på at sørge for en effektiv vidensbase og analytiske rammer i relation til en lang række af de udfordringer, dette fører med sig. Der er brug for grundlæggende information om tendenser og forskelle inden for tendenserne med hensyn til dødelighed, sygelighed, migration såvel som i ældres socioøkonomiske omstændigheder relateret til køn såvel som til forskelle regionerne og landene imellem. Der bør lægges særlig vægt på samarbejde på tværs af grænserne inden for områderne standardisering og sammenlignelighed af instrumenter og videnskabelige metoder.

## **5. KONKLUSION**

Kommissionen er enig i, at den anden verdensforsamling om aldring udgør en mulighed for at vedtage fælles tilgange til den udfordring, som aldring udgør på globalt plan, og støtter FN's bestræbelser på at udvikle globale rammer for en indsats.

Disse globale rammer bør omfatte de resultater, der blev nået, og de tilsagn, der blev givet ved det sociale topmøde i København (1995) såvel som ved efterfølgende FN-konferencer om kvinder og smitsomme sygdomme.

Inden for disse rammer giver Europa-Kommissionen tilsagn om at ville dele de erfaringer, den har høstet i sin søgen efter reaktioner på aldring, med lande i andre dele af verden og opfordrer alle FN-medlemsstater til at reflektere over de politiske idéer, nyskabende samarbejdsformer og politiske fremskridt, man er nået frem til i Den Europæiske Union.

## BILAG

"Tilstrækkelige og bæredygtige pensioner: En rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse til Det Europæiske Råd i Göteborg om den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse" (juni 2001)

"Ageing and fiscal studies in the European Union", *artikel* i The Welfare State in Europe: Challenges and reforms, Reports and Studies nr. 4, 1997, Europa-Kommissionen, Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender

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

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

Rådet for Den Europæiske Union (2001), "De offentlige finansers bidrag til vækst og beskæftigelse: Bedre kvalitet og holdbarhed", rapport fra Kommissionen og Rådet (økonomi og finans) til Det Europæiske Råd (Stockholm den 23.-24. marts 2001), 6997/01

Rådet for Den Europæiske Union (2001), "Pensioners kvalitet og bæredygtighed - Fælles rapport vedrørende målsætninger og arbejdsmetoder på pensionsområdet " 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Europa-Kommissionen: Beskæftigelsen i Europa 1999

Europa-Kommissionen: Den demografiske situation i Den Europæiske Union 1995 & 1997

Europa-Kommissionen: Rapport om social beskyttelse 1995 & 1997

Europa-Kommissionen: "Et Europa for alle aldersgrupper", KOM (99) 221 endelig, maj 1999

Europa-Kommissionen: "En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse" KOM (99) 347 endelig, juli 1999

Europa-Kommissionen: "De offentlige finansers bidrag til vækst og beskæftigelse: Bedre kvalitet og holdbarhed", KOM(2000)846

Europa-Kommissionen: "Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: Sikre og bæredygtige pensioner" (KOM(2000) 622)

Europa-Kommissionen: "Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner" (KOM 362/2001)

Det Europæiske Observationsorgan for Beskæftigelse, Trends nr. 33 1999

Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, Lissabon den 23.-24. marts 2000

Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, Nice den 7.-9. december 2000

Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, Stockholm den 23.-24. marts 2001

Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, Göteborg den 15.-16. juni 2001

Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, Laeken den 14.-15. december 2001

"Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options", i The EU Economy: 2001 Review, Europa-Kommissionen, Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender

"The long-term economic and budgetary implications of ageing populations", *artikel* i The EU Economy: 1999 Review, Europa-Kommissionen, Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender

"The sustainability of public finances in EMU", *artikel* i Public Finances in EMU – 2001. Reports and Studies nr. 3, Europa-Kommissionen, Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender