



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.05.1999
KOM(1999) 221 lopull.

KOMISSIION TIEDONANTO

KAIKENIKÄISTEN EUROOPPAAN

Hyvinvoinnin ja sukupolvien solidaarisuuden puolesta

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO: VÄESTÖTILANNE	7
2.	TYÖLLISYYSPOLITIIKAN JA TYÖELÄMÄN MENETTELYTAPOJEN MUKAUTTAMINEN IKÄÄNTYMISEEN.....	8
2.1.	Haasteet: ikääntyminen ja työvoiman tarjonta	8
2.2.	Naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen.....	11
3.	ELÄKKEELLESIIRTYMISEN JA ELÄKKEITTEN MUKAUTTAMINEN IKÄÄNTYMISEEN	13
3.1.	Eläkeiän mukauttaminen pidentyneeseen ikään ja kohentuneeseen terveyteen	13
3.2.	Eläkekeskustelusta päästävä eteenpäin	14
3.3.	Tuottaviin eläkereformeihin: kuinka järjestelmät tukevat myöhäisempää ja asteittaisempaa eläkkeellesiirtymistä	14
3.4.	Eläkejärjestelmistä vähemmän herkkiä väestörakenteen ja muille suurille muutoksille	16
3.5.	Turvallisemmat ja tuottavammat toimintaedellytykset lisäeläkkeille.....	16
3.6.	Riittävän minimoitointulon takaaminen sukupolvien sisäisen ja niiden välisen tulojaon muuttuessa	17
4.	TERVEENÄ IKÄÄNTYMISESTÄ VASTAUS TERVEYS- JA HOIVATARPEISIIN	19
4.1.	Ennaltaehkäisyn edut hoitoon verrattuna	19
4.2.	Terveydenhoito paremmin kaikenikäisten ja etenkin kaikkien ikäihmisten saataville.....	20
4.3.	Riittävästi laadukasta hoitoa kaikkein iäkkäimmille ja heikoimmille.....	20
4.4.	Kuntoutuksen asemaa ja mahdollisuuksia on parannettava	21

5.	PÄÄTELMÄT: ELÄMÄNLAATUA IKÄVUOSIIN	22
6.	LIITE: TAULUKOT JA KAAVIOT.....	25

TIIVISTELMÄ

Tämä Kaikenikäisten Eurooppaan -niminen tiedonanto on komission panos YK:n ikäihmisten vuoden hyväksi. Tiedonannon tavoitteena on virittää keskustelua EU:n jäsenvaltioissa ja niiden välillä. Siinä esitetään, mitä vaikutuksia väestön ikääntymisellä on työllisyyteen, sosiaaliseen suojeluun sekä terveys- ja sosiaalipalveluihin, ja ehdotetaan aloille tehokkaiden poliittisten toimien strategiaa, jonka perustana on kaikkien osapuolten tiivistyvä yhteistyö ja vahvistuva solidaarisuus ja tasa-arvo sukupolvien välillä.

* * *

Ikääntyminen asettaa yhteiskunnalle monitahoisen haasteen.

– Ensinnäkin, työikäisten suhteellinen osuus väestöstä pienenee ja työvoima ikääntyy. Seuraavat 20 vuotta tuovat muassaan suuria muutoksia: vuosien 1995 ja 2015 välisenä aikana 20–29-vuotiaiden määrä laskee 11 miljoonalla (eli 20 prosentilla), kun taas 50–64-vuotiaiden määrä kasvaa 16,5 miljoonalla (yli 25 prosentilla). Henkilöstöhallinnossa onkin keskitettävä huomio ikäseikkoihin – toisin kuin tähän saakka on tehty. On myös tarkasteltava uudelleen politiikkaa, joka kannustaa työmarkkinoitten varhaiseen jättämiseen sen sijaan että se tukisi elinikäistä oppimista ja uusia mahdollisuuksia.

– Toiseksi, eläkejärjestelmiin ja julkiseen rahoitukseen kohdistuu paineita, kun eläkeläisten määrä kasvaa ja työikäisten määrä vähenee. Seuraavien 20 vuoden kuluessa tavanomaisen eläkeiän eli 65 vuotta saavuttaneiden määrä kasvaa 17 miljoonalla. Iäkkäimpien eli yli 80-vuotiaiden määrä kasvaa 5,5 miljoonalla. Jotta sukupolvet olisivat keskenään tasa-arvoisessa asemassa, on kiinnitettävä asianmukaista huomiota siihen, että julkisella rahoituksella on pitkällä aikavälillä kestävä pohja. Sosiaalisen suojelun järjestelmille on taattava nykyistä laajempi pohja, eli työikäisten työllisyysastetta on nostettava. Eläkejärjestelmiäkin olisi muutettava, jotteivät ne olisi niin herkkiä väestörakenteen ja muille muutoksille.

– Kolmanneksi, vanhusten- ja terveydenhoidon tarve lisääntyy. Kun iäkkäimpien hoitoa tarvitsevien määrä kasvaa, virallisten hoitojärjestelmien palveluja kysytään entistä enemmän. Järjestelmiä on kehitettävä, jotta ne toimisivat uudessa tilanteessa. Samaan aikaan olisi pyrittävä hillitsemään riippuvuuden yleistymistä: on tuettava terveenä vanhenemista sekä painotettava onnettomuuksien ehkäisyä ja kuntoutusta.

– Neljäntenä osa-alueena mainittakoon, että erot iäkkäitten omissa resursseissa ja tarpeissa kasvavat. Perhe- ja asumisolot, koulutustaso, terveydellinen tilanne sekä tulo- ja varallisuustaso ovat ikäihmisen elämänlaadun kannalta ratkaisevia tekijöitä. Kaikeksi onneksi nykyisten ikääntyneiden valtaosan asiat on hoidettu hyvin. Vaikka elinolot ovat useimmilla ikäihmisillä paremmat kuin ennen, se ei silti merkitse, etteikö ikääntymiseen liittyisi syrjäytymis- ja köyhyysriskiä.

Tarvitaan toimia, jotka entistä paremmin ottavat huomioon ne erilaiset sosiaaliset olot, joissa ikääntyneet elävät, – siis toimia joiden avulla ikääntyneistä suuren osan käytettävissä olevat voimavarat saadaan tehokkaampaan käyttöön. Tarvitaan toimia, joilla voidaan entistä tehokkaammin torjua riski syrjäytyä iän myötä.

– Tärkeä tekijä on myös sukupuoli: nykyään lähes kaksi kolmesta yli 65-vuotiaasta on naisia. Tässä yhteydessä keskeistä on sosiaalinen suojele. Naisten osallistuminen työelämään on ollut perinteisesti vähäistä, ja sosiaaliturvajärjestelmät perustuvat siihen, että päätulonhankkija on mies. Kun lisäksi pitkäikäisyydessäkin on sukupuolieroja, monet iäkkäät naiset ovat jääneet vaille riittävää eläkettä.

* * *

Edellä esitettyjen, ikääntymisen asettamien haasteiden perusteella komissio on päättänyt tekemään seuraavat eri politiikan aloja koskevat päätelmät:

1. Euroopan unioni on Euroopan työllisyysstrategian kautta ryhtynyt taistelemaan työttömyyttä vastaan ja pyrkii parantamaan Euroopan työllisyysastetta huomattavasti ja kestäväällä tavalla. Iäkkäitten työntekijöitten heikon työllisyysasteen merkitys tunnustetaan, ja jäsenvaltioita on kehoitettu kehittämään toimia, joilla voidaan pitää yllä työntekijöitten taitoja, edistetään elinikäistä oppimista ja pyritään joustaviin työjärjestelyihin. Niitä on kehoitettu myös tarkistamaan vero- ja etuusjärjestelmiään ja parantamaan sitä kautta kannustimia työ- tai koulutuspaikan vastaanottamiseen. Strategiassa painotetaan työmarkkinaosapuolten roolia tässä suhteessa. Komissio kehottaa työmarkkinaosapuolia pohtimaan, miten henkilöstöhallinnossa voitaisiin antaa ikäkysymyksille entistä painavampi asema.

2. Sosiaalinen suojele. Vuoden 1999 työohjelmassaan komissio sitoutuu kehittämään politiikkaa, jolla nykyaikaistetaan ja parannetaan sosiaaliturvaa. Keinoksi on kaavailtu sosiaalista suojeleä käsittelevää tiedonantoa, jossa ehdotettaisiin, että komissio ja jäsenvaltiot käynnistävätkin uuden yhteistyön tällä alalla. Yhteistyössä käsitellään joukkoa tärkeitä kysymyksiä, ja ikääntymisen asettamiin haasteisiin sopeutuminen on yksi niistä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä keinoihin, joilla päästäisiin eroon varhaisesta eläkkeellesiirtymisestä sekä voitaisiin löytää uusia osa-aikaeläkemuotoja, joustavoittaa eläkejärjestelmiä ja pönkittää niiden perustaa.

3. Terveyspolitiikka, vanhustenhuolto ja niihin liittyvä tutkimus. Komissio painottaa ikääntymiseen liittyvää lääke- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta yhteisön viidennessä tutkimuksen puiteohjelmassa. Ohjelma kattaa laajan kirjon erityyppistä tutkimusta: tutkimustyyppejä ovat mm. perustutkimus sekä lääketieteellinen, tekninen ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus. Ikääntymisen terveystieteelliset kohdat ovat keskeisellä sijalla myös valmistauduttaessa laatimaan uusia yhteisön tason terveystoimia. Lisäksi komissio tukee jäsenvaltioita niiden pyrkiessä löytämään asianmukaisia keinoja, joilla terveys- ja hoivapalveluissa voitaisiin asianmukaisesti vastata ikääntymisen haasteisiin. Pohjana ovat tutkimukset eri järjestelmien toimivuudesta.

4. Syrjinnän ja syrjäytymisen vastainen politiikka. Vuosien 1998–2000 sosiaalisessa toimintaohjelmassaan komissio sitoutuu tekemään Amsterdamin sopimuksella muutetun Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklaan perustuvia ehdotuksia, joissa käsiteltäisiin muiden syrjintäperusteiden ohella ikään perustuvaa syrjintää työpaikalla. Ohjelmassa komissio ilmoittaa lisäksi aikovansa tutkia mahdollisuuksia käynnistää uusia, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13, 129 ja 137 artiklaan (sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella) perustuvia yhteisön toimintaohjelmia. Syrjinnän kohteena olevat, työttömät ja syrjäytyneet ikäihmiset kuuluisivat ohjelmien piiriin.

* * *

Uudelle vuosituhannele siirryttäessä väestönmuutokset ovat siksi merkittäviä, että Euroopan unionin on pakko tarkastella vanhentuneita menetelmiä ja instituutioita uudelleen ja muuttaa niitä. Aktiiviseen kaikenikäisten yhteiskuntaan pääsemiseksi tarvitaan strategiaa, joka antaa ikääntyneille sekä mahdollisuuden että motivaation pysyä mukana työ- ja yhteiskuntaelämässä. Kasvavan eläkeläis-väestön kokemukset ja taidot ovat voimavara, jota ei hyödynnetä täysipainoisesti. Myös yritykset, julkisorganisaatiot ja kansalaisjärjestöt joutuvat vastaamaan uusiin tarpeisiin.

Komissio aikoo vakaasti virittää väestönmuutosten yhteiskunnallisista näkökohdista käytävää keskustelua ja ajaa samalla kaikenikäisten Euroopan luomista, ts. voimakasta sukupolvien välistä solidaarisuutta ja sukupolvien tasa-arvoa. Ikäihmisten vuotena 1999 komissio tukee useita tutkimuksia ja konferensseja, joissa käsitellään aktiivisena ikääntymisen eri osa-alueita. Näin se haluaa tukea jäsenvaltioita niiden etsiessä hyviä strategioita, joita myöten asiassa voitaisiin edetä.

1. JOHDANTO: VÄESTÖTILANNE

Väestörakenteen nykykehityksestä voidaan tehdä seuraavat havainnot:

- EU-maiden kansalaisten elinajanodote kasvoi vuosina 1960–1995 miehillä 8 ja naisilla 7 vuotta. Tämä on 1900-luvun jälkipuoliskon suurimpia saavutuksia. Kun elinikää on näin pystytty pidentämään ja kun syntyvyys on pudonnut alle väestön korvaamiseen tarvittavan tason – suuntaus on selvä kaikissa jäsenvaltioissa –, väestö ikääntyy ensi vuosisadalla erityisen dramaattisesti.
- Väestönkasvu lakkaa Euroopassa pian (ks. kaavio 1). Kasvun loputtua väestö alkaa vähitellen vähetä – ajankohta ja nopeus tosin vaihtelevat maasta ja alueesta toiseen. Väestönkasvu pysähtyy ennen vuosisadan loppua lähes joka neljännellä alueella Euroopassa. Yhteiskunnat joutuvat tilanteeseen, jossa iäkkäitten osuus väestöstä on huomattavasti entistä suurempi ja työikäisten määrä pienempi (ks. kaavio 2). Nuorimman sukupolven eli alle 15-vuotiaitten osuus väestöstä oli vuonna 1995 vielä 17,6 prosenttia, mutta vuonna 2015 se on enää 15,7 prosenttia. Vähennystä on siis lähes 5 miljoonaa. 15–29-vuotiaiden eli työelämänsä aloittavien määrä vähenee vielä nopeammin (vähennystä 16 prosenttia eli 13 miljoonaa).
- Vanhempien ikäluokkien kehitys kulkee täysin päinvastaiseen suuntaan. 50–64-vuotiaitten määrä kasvaa yli 16 miljoonalla (26 %) ja eläkeiän (65 vuotta) saavuttaneitten määrä 30 prosentilla. Iäkkäimpien eli 80 vuotta täyttäneitten kohdalla lisäys on 40 prosenttia, ja tässä ikäluokassa muutokset ovat suurempia ja nopeampia kuin missään muussa ikäluokassa.
- Väestön ikääntyminen vahvistuu entisestään seuraavina kahtena vuosikymmenenä. Tämä koskee kaikkia jäsenvaltioita, vaikkakin kehitys vaihtelee intensiivisyydeltään ja ajoitukseltaan.
- Vastaavaa kehitystä tapahtuu myös EU:n jäsenyyttä hakeneissa maissa. Työikäisten määrä kasvaa vielä Puolassa, Slovakiassa ja Kyproksessa, tosin hidastuen, mutta muualla väestö on jo alkanut ikääntyä ja kehitys todennäköisesti kiihtyy. Jotta talouskasvu voisi jatkua työikäisen väestön vähetessä huomattavasti, nykyiset työvoimaresurssit on aktivoitava. Useimmat hakijamaat joutuvat vastaamaan ikääntymisen asettamiin haasteisiin myös sosiaaliturvan ja terveydenhuollon järjestämisessä: näillä aloilla maiden on erityisin toimin varmistettava, että järjestelmien rahoitus on kestävällä pohjalla ja että kuolevuutta saadaan vähennettyä.
- Vuoden 1995 väestöraportin¹ mukaan unionin ulkopuolelta tulevat muuttovirrat voivat enimmilläänkin vain osittain hidastaa väestön ikääntymistä. Unioniin pitäisi muuttaa vuoden 2005 jälkeen vuosittain yli 4 miljoonaa henkeä

¹ Euroopan komissio 1995: Väestötilanne Euroopan unionissa, s.18.

nykyistä enemmän, jotta maahanmuutto tasoittaisi suurten ikäluokkien ikääntymisen vaikutukset.

- Ikääntymiseen liittyy myös merkittäviä tasa-arvokysymyksiä. Yli 50-vuotiaitten naisten nykyisin vähäinen osallistuminen työelämään johtuu pitkälti siitä, etteivät olosuhteet naisten osallistumiselle ole aiemmin olleet suotuisia. Koska naiset elävät keskimäärin 6–8 vuotta miehiä vanhemmiksi, eläkkeillä on naisille erityisen suuri merkitys. Naisten osallistuminen työmarkkinoitten toimintaan on vähäistä, joten heillä on riski jäädä ilman kattavaa suojaa. Naisten eläke jääkin usein kattavuudeltaan heikoksi.

Eurooppalaisen yhteiskunnan on sopeuduttava väestön ikääntymiseen, ja ihmisten on kehityksen vuoksi muutettava käyttäytymistään. Missä määrin yhteiskuntaa ja käyttäytymismalleja voidaan muuttaa positiivisella tavalla, riippuu pitkälti siitä, millaista politiikkaa unionin tasolla sekä jäsenvaltioissa ja paikallisesti ryhdytään ajamaan. Tässä tiedonannossa komissio esittää näkemyksensä siitä, millaisia muutoksia työllisyyteen, eläkkeisiin, terveydenhoito- ja hoivastrategioihin sekä osallistumista ja yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta tukeviin toimiin liittyvässä politiikassa olisi tehtävä.

2. TYÖLLISYYSPOLITIIKAN JA TYÖELÄMÄN MENETTELYTAPOJEN MUKAUTTAMINEN IKÄÄNTYMISEEN

Kun markkinat, tekniikka ja työn organisointitavat muuttuvat, työntekijän on yhä nopeammin kyettävä sopeuttamaan taitonsa uuteen tilanteeseen. Väestön ikääntymisen myötä työvoimaresurseja on kohdeltava paljon entistä huolellisemmin. Niinpä hyvin koulutetun ja työllistettävyydeltään hyvätasoisien työvoiman samoin kuin mukautumiskykyisten työpaikkojen kysyntä kasvaa.

2.1. Haasteet: ikääntyminen ja työvoiman tarjonta

Väestön yleisen ikääntymisen vuoksi ja erityisesti siksi, että väestörakenteen kannalta merkittävät suuret ikäluokat (1940-luvun loppupuolen ja 1960-luvun puolenvälin välillä syntyneet) ikääntyvät, työikäinen väestönosa vanhenee. Työikäisen väestön keski-ikä pysyi pitkään vakaana noin 40 vuotena, mutta vuodesta 1995 se on tasaisesti noussut.

Kahdenkymmenen viime vuoden aikana suuret ikäluokat saavuttivat työiän, mikä kasvatti erityisesti työikäisten keskimäistä, 30–49-vuotiaitten ryhmää. Seuraavien 20 vuoden aikana eri ikäryhmien suhteellinen osuus muuttuu huomattavasti. Työikäisten ryhmää täydentävien 20–29-vuotiaitten määrä laskee 11 miljoonalla. 30–49-vuotiaitten ikäluokan koko säilyy nykyisellään, kun taas vanhimpien eli 50–64-vuotiaitten määrä kasvaa 16,5 miljoonalla eli yli 25 prosentilla.

Kun väestö ikääntyy, työelämään osallistumisen tasoon ja sen vaikutuksesta myös työvoiman kokonaismäärään vaikuttaa yhä voimakkaammin se, miten aktiivisia (entistä paljon lukuisimmat) vanhemmat ikäluokat ovat. Kuten kaaviosta 4 käy ilmi, työllisyyskasvun säilyttämiseksi keskimäärin 0,6

prosenttina (vauhti on ollut tämä vuodesta 1985) työikäisen väestön hyödyntämättömistä resursseista – työttömistä ja työelämän ulkopuolella olevista, myös varhaiseläkkeelle siirtyneistä – puolet on saatava aktiiviseen toimintaan vuoteen 2015 mennessä. Työttömyys säilyy kuitenkin vielä joitakin vuosia keskeisenä ongelmana useimmissa jäsenvaltioissa.

Kaikki työikäiset ikäluokat on siis saatava mahdollisimman aktiivisesti mukaan työelämään. Työpaikkojen luomisen ja talouskasvun tehostamisen kannalta onkin olennaista, miten käyttämättöminä olevat henkilöresurssit onnistutaan aktivoimaan. Siihen tarvitaan toimia eri aloilla ja eri poliittisilla tasoilla. Ensisijaisesti on mm. parannettava ikääntyvien työntekijöitten työllistettävyyttä, tarkistettava työelämän sääntöjä ja menettelyjä, jotta työpaikat voivat mukautua työvoiman ikääntymiseen, sekä edistettävä yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista.

Väestön aktiivisuusastetta on Euroopassa viime vuosikymmeninä tukenut se, että naiset osallistuvat työelämään yhä yleisemmin. Viiden viime vuoden ajan keskimääräinen yleinen aktiivisuustaso² on pysytellyt varsin vakaana eli noin 68 prosenttina. Miesten aktiivisuus on vähentynyt ja naisten lisääntynyt kaikissa ikäluokissa. Tämä kuvastaa erityisesti sitä, että tietyn iän saavuttaneitten miesten aktiivisuustaso on alhainen, tyypillisesti elinkeinoelämän rakennemuutosten vuoksi. Rakennemuutosten tiliin voidaan panna se, että 55–64-vuotiaitten miesten osallistuminen työelämään väheni vuosina 1986–1997 yli kuudella prosenttiyksiköllä. Samaan aikaan naisten osallistuminen lisääntyi neljällä prosenttiyksiköllä – lähtötaso oli tosin alhainen.

Varhaista eläkkeellesiirtymistä on pidetty keinona luoda työtilaisuuksia nuorille työttömille. On kuitenkin todettava, ettei varhaisen eläkkeellesiirtymisen ja nuorille luotavien uusien työpaikkojen välillä ole niin vahvaa suoraa yhteyttä kuin odotettiin. Mikäli varhaiseläkkeelle siirtymisen yleisyys säilyy Euroopassa jatkossakin nykytasolla, työvoiman ikääntyminen aiheuttaa työvoimapulaa ja lisää vanhusten huoltosuhteesta syntyvää taakkaa huomattavasti.

Ikääntyneitä työntekijöitä on yleisesti ottaen erityisesti taantuvilla aloilla, ja tilastojen mukaan heidän liikkuvuutensa on yleensä vähäisempää kuin nuorten. Iäkkäisiin työntekijöihin vaikuttaa myös se, että yritykset yhä useammin päätyvät vähentämään manuaalista henkilöstöään ja suosimaan entistä pienempää joukkoa korkeasti koulutettuja johtajia sekä lisäämään joustavien työsuhteitten käyttöä.

Koulutukseen ja henkilöstön kehittämiseen tehtävien investointien kohderyhmänä ovat nykyään nuoret ikäluokat. Keskimmaisissä ja

² Tässä erotetaan toisistaan ”aktiivisuustaso”, jolla tarkoitetaan työllisten ja työnhakijoiden prosenttiosuutta työikäisestä väestöstä, ja toisaalta ”työllisyysaste”, joka ilmaisee työllisten prosenttiosuuden väestöstä.

vanhemmissa ikäryhmissä taidot ruostuvat ja muutokseen sopeutuminen käy vaikeammaksi. Näihin ikäryhmiin kuuluvien vanhetessa marginaalistumisen ja lopulta työmarkkinoilta syrjäytymisen riski kasvaa. Lopulta iäkkäälle työntekijälle käy usein niin, että hän huomaa varhaiseläkkeen jääneen ainoaksi vaihtoehdoksi.

Jotta yhä useammat iäkkäät työntekijät saataisiin pysymään työelämässä ja heidän syrjäytymisensä työmarkkinoilta voitaisiin estää, on ratkaisevan tärkeää säilyttää heidän työllistettävyytensä ja vahvistaa sitä. On investoitava heidän taitoihinsa, motivaatioonsa ja liikkumismahdollisuuksiinsa. Lisäksi on tuettava elinikäisen oppimisen mahdollistavia toimintatapoja ja levitettävä niiden käyttöä.³

Eräissä jäsenvaltioissa (esim. Ranskassa) on käytössä toimia, joilla pyritään estämään iäkkäitten työntekijöitten irtisanominen rakennemuutosten yhteydessä.

Kun tavoitellaan iäkkäitten työntekijöiden pysyttämistä työelämässä, ei välttämättä tarkoiteta sitä, että työnkin pitäisi pysyä samana. Poistamalla institutionaalisia rajoituksia ja muita jäykkiä rakenteita voitaisiin lisätä iäkkäitten työntekijöitten liikkuvuutta. Yritykset voivat pitää järkevänä vanhempien työntekijöitten palkkaamista vastauksena ikääntyvien asiakkaitten vaatimuksiin (näin esim. Tanskan vähittäiskaupassa). Määräaikaisten työsopimukset, osa-aikatyö ja alihankinta voivat luoda yhä enemmän työpaikkoja. Työpaikkoja syntyy yhä useammin nimenomaan pk-yrityksiin sekä itsenäisen ammatinharjoittamisen ja erilaisten joustavien työjärjestelyjen kautta. Työllisyyspolitiikalla on helpotettava iäkkäitten työntekijöitten pääsyä tällaisiin yrityksiin ja tällaisten työsuhteitten piiriin.

On syytä muistaa, että työllisyyskasvun kannalta lupaavat toimialat saattavat olla myös sopivimpia joustavien työjärjestelyjen käyttäjiä. Palvelualalla ja kunnallispalveluissa sekä kolmannella sektorilla tarjottavat työpaikat ovat usein osa- tai lyhytaikaisia. Tällainen työ voikin sopia aktiivisen ikääntymisen ja vähittäisen eläkkeellesiirtymisen asettamiin vaatimuksiin. Mainitut alat pitäisikin saada entistä paremmin työvoiman iäkkään osan ulottuville.

Yritykset unohtavat usein ikäkysymykset henkilöstöhallinnossaan ja työtehtävien suunnittelussa. Nykyaikaisen tekniikan ja ergonomian avulla voidaan vähentää stressiä ja lisätä vanhempien työntekijöitten tuottavuutta: ne kompensoivat fyysisten kykyjen mahdollisen heikkenemisen tilanteissa, joissa tällaiset seikat ovat ratkaisevia. Työympäristön parantaminen auttaisi työntekijää myös pysymään terveenä pitempään ja säilymään aktiivisena vanhetessaankin.

³ Elinikäistä oppimista korostetaan jo nyt voimakkaasti yhteisön koulutusalan ohjelmissa, ja sen asema vahvistuu entisestään valmisteilla olevissa Sokrates- ja Leonardo da Vinci -ohjelmien uusissa versioissa, jotka kattavat vuodet 2000–2006.

Yhtä tärkeää on myös mukauttaa työn organisointi ja nykyaikaisen yrityksen hallinto ikääntymisen haasteisiin. Lopulta syrjäytymiseen johtavat toimintatavat alkavat vaikuttaa jo paljon ennen kuin työntekijä jättää työmarkkinat. Koska iäkkäitten työntekijöitten määrä kasvaa nopeasti, kaikkia työntekijän iän ja tuottavuuden yhteyteen liittyviä seikkoja on ryhdyttävä tarkastelemaan uudella tavalla. Tarvitaan myös järjestelyjä, joiden avulla eläkkeelle pystytään siirtymään nykyistä porrastetummin ja myöhemmin. Jotta aktiivisena ikääntymiseen tähtäävä strategia voisi onnistua, asiaa on tehtävä paremmin tunnetuksi ja parhaiten toimintatapojen käyttöä edistettävä.

2.2. Naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen

Ikääntymiseen liittyy monia tasa-arvokysymyksiä. Tärkeimmäksi työvoiman määrää lisääväksi tekijäksi tulee useissa jäsenvaltioissa se, että naisten osallistuminen työelämään lisääntyy. Poliittiset päättäjät oivaltavat yhä laajemmin, että väestön ikääntyminen korostaa entisestään sitä, kuinka merkittävää talouskasvulle on, että naiset osallistuvat työelämään. Naisten osallistumisaste on kuitenkin monessa jäsenvaltiossa vielä aivan liian matala. Yli puolet 50 vuotta täyttäneistä naisista ei tee palkkatyötä. Usein taustalla ovat vaikeudet yhdistää taloudellinen toimeliaisuus perheen asettamiin velvoitteisiin. Naiset ovat lisäksi edelleen yliedustettuina herkimmillä ja heikoiten palkatuilla aloilla, joilla irtisanomisriski on suurin.

Edellä kuvatun kehityksen vuoksi on ryhdyttävä seuraaviin toimiin:

Lisätään naisten mahdollisuuksia nykyistä turvatumpaan ja paremmin palkattuun työuraan ja varmistetaan yhtäläiset mahdollisuudet koulutukseen ja taitojen täydentämiseen koko työiän ajan.

Painotetaan politiikassa perhe- ja työelämän yhteensovittamista. Edistetään perheeseen liittyvien velvollisuuksien tasapuolisempaa jakoa miesten ja naisten kesken ja noudatetaan sellaista työllisyyspolitiikkaa, joka ottaa entistä paremmin huomioon toisista (sekä riippuvaisista vanhuksista että lapsista) huolehtimisen.

Tutkitaan mahdollisuuksia edistää verotuksen ja perhepolitiikan avulla naisten osallistumista työelämään.

- Komissio sitoutuu EU:n työllisyysstrategian puitteissa tukemaan sellaista politiikkaa, jolla voidaan varmistaa, että työvoiman ikääntymisen asettamiin haasteisiin pystytään mukautumaan asianmukaisella tavalla. Jäsenvaltioiden toimia sitoudutaan tukemaan Euroopan sosiaalirahastosta. Iäkkäitten työntekijöitten kannalta on erityisen tärkeää tukea aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, jolla torjutaan työttömyyttä ja miesten ja naisten liukumista pitkäaikaistyöttömyyteen.
- Vuoden 1999 työllisyyspoliittisissa suuntaviivoissa Euroopan unioni asettaa tavoitteekseen ”kaikille avoimet työmarkkinat” ja kehottaa työmarkkinaosapuolia kiinnittämään henkilöstöhallinnossa entistä tiiviimmin huomiota ikäkysymyksiin. Tätä voidaan tavoitella sekä aktiivisin että ehkäisevin toimin, joihin sisältyy erityisesti elinikäinen oppiminen.
- Vuosina 1998-1999 komissio on ollut mukana useissa neuvotteluissa, joissa se on pyrkinyt edistämään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (sellaisena kun se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella) 13 artiklan mukaisia esityksiä, joilla tehtäisiin laittomaksi kaikki työhön liittyvä syrjintä.

3. ELÄKKEELLESIIRTYMISEN JA ELÄKKEITTEN MUKAUTTAMINEN IKÄÄNTYMISEEN

3.1. Eläkeiän mukauttaminen pidentyneeseen ikään ja kohentuneeseen terveyteen

Ikääntymisen vaikutuksiin mukautuminen merkitsee sitä, että eri elämänvaiheet on sopeutettava pidentyneen eliniän tuomiin muutoksiin ja mahdollisuuksiin. Sen jälkeen kun eläkeikä määritettiin 1950-luvulla useimmissa julkisissa järjestelmissä 65 vuodeksi, elinajanodote on kasvanut 8–10 vuodella. Saman ajan kuluessa 60–64-vuotiaitten miesten osallistuminen työelämään on vähentynyt 80:sta arviolta alle 30:een prosenttiin. Kahtena viime vuosikymmenenä suuntaus on ollut se, että työmarkkinat jätetään jo aikaisemminkin, mikä sekin on huomattavasti pienentänyt 50–59-vuotiaitten osallistumisastetta.

Edellä kuvattua tilannetta voitaisiin selittää sillä, että yhteiskunnan ja yksilöitten vaurastuessa monet haluavat vaihtaa osan tuloistaan vapaa-aikaan. Varhaiseläke on selvästikin houkutteleva lyhytaikainen vaihtoehto monelle iäkkäälle työntekijälle, kun vertailukohtaksi otetaan työpaineet tai pitkäaikaistyöttömyys. Selvitysten mukaan noin 40 prosenttia varhaiseläkeläisistä katsoo tehneensä ratkaisunsa pääasiassa muista syistä kuin omasta tahdostaan ja olisi mieluummin jatkanut työskentelyään jollakin tavoin.

Onko todella järkevää, että työntekijät jäävät eläkkeelle 5–10 vuotta aikaisemmin kuin vanhempansa, kun he ovat näitä paljon paremmassa kunnossa, kun heidän työolonsa ovat yleisesti ottaen kevyemmät ja todennäköinen elinikänsäkin 6–8 vuotta pitempi? Voitaisiko ajatella, että iäkkäät työntekijät valitsisivat toisin, jos heillä olisi mahdollisuus tehostaa työtaitojaan ja hankkia uusia? Millaisen suosion saisi työelämän jättäminen asteittain, jos se olisi helpommin tehtävissä?

Nämä kysymykset on esitettävä ja niihin on vastattava nyt, kun suurista ikäluokista ensimmäiset ovat nopeasti lähestymässä varhaiseläkeikää. Jo pelkkä suurten ikäluokkien koko merkitsee sitä, että jos niihin kuuluvat jäävät varhaiseläkkeelle samaan tapaan kuin nyt tapahtuu, vaikutus vanhusten huoltosuhteeseen on merkittävä. Sosiaaliturvajärjestelmät voivat ylikuormittua, ja työvoimapulasta kärsittäisiin todennäköisesti monilla aloilla.

Suuret ikäluokat lienevät tähänastisista parhaimmat olot saavuttaneita, parhaiten koulutettuja ja terveimpiä. Niihin kuuluvilla on siis mainiot edellytykset käyttää eliniän pidentymisen hyödyt parhaalla tavalla hyväkseen. Olisi todellista tuhlausta, jos näiden ikäluokkien panos jätettäisiin työmarkkinoitten nykyisiä käytäntöjä jatkamalla hyödyntämättä.

Tässä yhteydessä, kuten muulloinkin, on tärkeää, että aktiivisena ikääntymiseen tähtäävässä politiikassa otetaan huomioon ihmisten yksilölliset tarpeet, voimavarat ja mieltymykset.⁴

3.2. Eläkekeskustelusta päästävä eteenpäin

Eläkejärjestelmien uudistamiseen on painavia syitä. Yleislääkettä järjestelmien muokkaamiseen ei kuitenkaan ole, ja riittäväntasoiisiin muutoksiin kuluu aikaa, eivätkä nekään välttämättä ole kivuttomia.

Suurella osalla keskustelua on keskitytty siihen, kumman järjestelmän – jako- vai rahastointijärjestelmän – avulla voidaan paremmin vastata tarpeeseen siirtää tavaroita ja palveluja aktiiviselta väestönosalta eläkeläisille. Valittiinpa kumpi menetelmä tahansa, resursseja on siirrettävä huomattavasti entistä enemmän. Selvää on, että jotta työssäkäyvien taakkaa lisättäisiin mahdollisimman vähän, järjestelmän rahoitus pohjaa on laajennettava mahdollisimman paljon. Sitä varten on nostettava kaikkien työikäisten aktiivisuus- ja työllisyysastetta. Eläkeuudistukset ovat tärkeä osa ikääntymisen edellyttämää mukauttamista, mutta todellista tehoa niistä saadaan vain, kun ihmiset pystyvät ikääntymään aktiivisuutensa säilyttäen ja kun yleinen työllisyystaso on nykyistä parempi.

3.3. Tuottaviin eläkereformeihin: kuinka järjestelmät tukevat myöhäisempää ja asteittaisempaa eläkkeellesiirtymistä

Tuottavin ja tehokkain tapa torjua ikääntymisestä eläkejärjestelmien pohjan kestävyydelle aiheutuva uhka on pysäyttää varhaiseläkkeiden suosion kasvaminen ja kääntää kehityksen suunta. Kun työntekijöille annetaan mahdollisuus ja motivaatio jatkaa työskentelyä pitempään ja jättää työmarkkinat nykyistä myöhemmin ja porrastetummin, voidaan vähentää eläkekustannuksia, saada lisää verotuloja ja lisätä kasvun tarvitsemää tuottavuutta. On siis muutettava kaavaa, jonka mukaan eläkkeelle siirrytään.

Eläkeuudistukset ovat vain yksi tarvittavista muutoksista. Eläkkeelle siirtymisen kaavan muuttamiseen tarvitaan työmarkkinaosapuolten panosta sekä työmarkkina- ja veropolitiikan ja työpaikan menettelytapojen tukea.

Vaikkeivät varhaiseläkkeet välttämättä olekaan ainoa syy työelämän varhaiseen jättämiseen, ne helpottavat sitä keskeisellä tavalla. Varhaiseläkkeiden ansiosta työnantajien, ammattiliittojen ja työntekijöitten on aivan liian helppoa siirtää työmarkkinoitten ongelmat eläkejärjestelmien kannettavaksi. Varhaiseläkkeiden takia ei pystytä keskittymään tarvittaviin muutoksiin ikäkysymysten hallinnassa. Eläkejärjestelmien saattaminen tukevalle pohjalle merkitsee varhaiseläkkeelle pääsyn rajoittamista.

⁴ Erot eri sosiaaliluokkien tulotasossa, terveydentilassa ja elinajanodotteessa ovat kasvaneet viime vuosikymmeninä – myös vanhemmissa ikäluokissa.

Rajoituksien asettamista on kuitenkin tuettava poistamalla ne esteet ja muut tekijät, joiden vuoksi miehet ja naiset eivät voi työskennellä nykyistä vanhemmiksi tai jotka tekevät sen kannattamattomaksi. Samalla on pystyttävä tarjoamaan ikääntyneille työntekijöille entistä parempia ja sopivampia työtilaisuuksia. On sekä vähennettävä varhaiseläkejärjestelmien kysyntää että niiden käytettävyyttä pitäen kuitenkin mielessä, että yhtä suuri merkitys voi olla muillakin tavoilla jättää työelämä – esim. työkyvyttömyys- tai työttömyyseläkkeillä. Vastakin tarvitaan sosiaalisen suojelun järjestelmiä, joiden tukemana työelämä voidaan jättää tavallista nuorempaan tietyissä tilanteissa, kuten pitkäaikaisen sairauden tai työkyvyttömyyden vuoksi. Tällaisia mahdollisuuksia tarvitaan myös alueilla, joilla irtisanottujen iäkkäitten työntekijöitten työnsaantimahdollisuudet ovat erityisen huonot. Joillakin aloilla saatetaan lisäksi joutua jatkamaan varhaiseläkekannustimien käyttöä, jotta alakohtaisiin erityisoloihin ja haasteisiin voidaan vastata.⁵ Varhaisesta työelämän jättämisestä pitäisi kuitenkin tulla poikkeus, joka se aiemmin olikin. Olisi tutkittava myös sellaisia vaihtoehtoja, jotka eivät merkitse työmarkkinoitten jättämistä kokonaan. Tällainen vaihtoehto voisi olla esim. osa-aikatyö.

Eläkejärjestelmiä on muokattava yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa siten, että eläkkeelle voidaan siirtyä entistä porrastetummin ja yhdistää siihen joustavasti eri tavoin myös työtuloja. Työehtosopimukseen perustuva, mahdollisesti valtion ohjelmilla tuettu asteittainen tai osa-aikainen eläkkeelle siirtyminen voisi olla merkittävä todellisen ja lakisääteisen eläkkeellesiirtymisiän eroa tasoittava tekijä. Erityisesti se voisi sopia aloille, joilla kokopäivätyön jatkaminen on muita aloja vaikeampaa. Suunnanmuutoksen onnistuminen riippuu kautta linjan siitä, kyetäänkö yksittäisiltä ihmisiltä vaadittava joustavuus ja heille tarjottava turva tasapainottamaan.

Tuoreitten laskelmien mukaan vaikuttaa siltä, että jos miesten eläkkeellesiirtymistä saataisiin lykättyä 64–65-vuoteen ja naisten osallistuminen työelämään lisääntyisi nykyvauhtia, se riittäisi tasoittamaan suurimman osan vanhusten huoltosuhteen lisäkustannusten vaikutuksista.⁶ Maksuosuuden ja maksettavan etuuden laskentakaavoja saatetaan kuitenkin edelleen joutua jossain määrin muuttamaan. Tällaisen ”tuottavan” menetelmän etu on, että paineita korottaa maksuosuuksia ja leikata etuuksia olisi helpompi hallita. Etuna on myös se, että hieman alle tai hieman yli 60-vuotiailla olisi paremmat mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan toimintaan.

⁵ Tämä saattaa koskea tietyissä oloissa esimerkiksi maataloutta. Yhteisen maatalouspolitiikan liitännäistoimista yhden, maatalouden varhaiseläketukea koskevasta yhteisön järjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2079/92, tavoitteena on edistää vielä toiminnassa olevien maatalojen uudistamista, rakennemuutoksia ja parantaa maatalojen taloudellista elinkelpoisuutta, joita pidetään välttämättöminä toimina. Päämäärään pyritään tarjoamalla tyydyttävä toimeentulo iäkkäille viljelijöille näiden luopuessa viljelystä kokonaan ja parantaessa siten nuorten viljelijöiden mahdollisuuksia perustaa maatila ja kehittää sitä.

⁶ OECD (1998): *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, s. 42 sekä huomautus 19, s. 113.

He voisivat toimia aktiivisina yhteiskunnan jäseninä, ja heidän asemansa ja elämänlaatunsa paranisi.

Varhaisen eläkkeellesiirtymisen taustatekijöitä on monia, eivätkä ne ole yksinkertaisia. Jotta työnantajien ja ammattiliittojen tapaa käsitellä ikäseikkoja voitaisiin muuttaa, tarvitaan laajoja toimia ja yhteistyötä sekä työmarkkinaosapuolten kanssa että niiden kesken. Iäkkäitten työntekijöitten odotusten ja asenteitten muuttamiseksi heille on tarjottava nykyistä parempia tilaisuuksia ja kannustimia työelämän parissa jatkamiseen. Työnteon jatkaminen nykyistä pitempään edellyttää ainakin aluksi paljon osa-aikatyötä. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä Euroopan unionin olisi järkevää pyrkiä kohottamaan todellista työelämästäpoistumisikää kahdella vuodella. Pitemmällä aikavälillä, kun väestön ikääntymisen vaikutukset alkavat näkyä täysimääräisesti, tavoitteeksi olisi asetettava, että valtaosa työntekijöistä voisi jatkaa työskentelyään pitempään ja että virallisesta eläkeiästä tulisi jälleen myös todellinen eläkkeellesiirtymisikä.

3.4. Eläkejärjestelmistä vähemmän herkkiä väestörakenteen ja muille suurille muutoksille

Täsmälliset keinot eläkejärjestelmien saattamiseen kestäväälle pohjalle vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Keinojen valintaan vaikuttavat erot maiden yleisissä eläkejärjestelmissä ja eläkkeitten myöntämiskriteereissä, maksuosuuden ja maksettavan etuuden laskentakaavoissa sekä julkisten järjestelmien indeksimekanismeissa. Selviä yleisperiaatteita kuitenkin on. Valtion ja työmarkkinaosapuolten olisi pohdittava, mitä etuja olisi saatavissa, kun poliittisiksi tavoitteiksi asetetaan seuraavat:

- Julkisille eläkejärjestelmille taataan mahdollisimman laaja ja tasapuolinen veropohja.
- Luodaan kestäväpohjainen, toisiaan tukevien eläkejärjestelmien yhdistelmä, jonka osat perustuvat lainsäädäntöön, työehtosopimuksiin ja yksityisiin eläkesopimuksiin. Näin varmistetaan, että vastuu iäkkäitten toimeentulon järjestämisestä jaetaan laajasti valtion, työmarkkinaosapuolten ja yksilön kesken.
- Sukupolvien sanatonta eläkesopimusta lujitetaan siten, että eläkejärjestelmiä varten luodaan ympäristö, jossa pitkäaikainen ja kestävä rahoituspohja, sukupolvien solidaarisuus sekä vastuun jakautuminen tasapuolisesti samaan sukupolveen kuuluvien ja sukupolvien välillä ovat tasapainossa keskenään.

3.5. Turvallisemmat ja tuottavammat toimintaedellytykset lisäeläkkeille

Eräät jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kahden eläketyypin järjestelmän, jossa pääjärjestelmä huolehtii peruseläkkeestä ja toinen, etukäteen rahoitettu järjestelmä tulotason säilymisestä. Eläkerahastot voivat hyötyä merkittävästi, kun niillä on todelliset mahdollisuudet hyödyntää yhtenäismarkkinoita ja -valuuttaa. Koko EU:n kattavat pääomamarkkinat

voivat erillisiä markkinoita vaivattomammin käsitellä eläkerahastojen kasvua, ja niiden ansiosta riskinjako voidaan kohentaa ja eläkesäästäjät saavat paremman tuoton investoinneistaan. Jos lisäksi poistettaisiin rajoituksia eläkesäästöjen investoinneilta valtakunnanrajojen yli, toimenpide auttaisi eurooppalaisten pääomamarkkinoitten kehitystä ja mahdollisesti parantaisi työllisyystilannetta ja talouskasvua. Tarvitaan sellainen toimintaympäristö, jossa eläkerahastot ja Euroopan talouselämä voivat käyttää tarjoutuvien tilaisuuksien mahdolliset edut hyväkseen. Keskeinen kysymys on, kuinka taataan, että eläkkeet säilyvät turvassa silloinkin, kun varoja voidaan investoida entistä vapaammin. Olisikin tutkittava, millaisia etuja koko unionin kattavasta sääntelystä ja valvontaelimistä voisi olla.⁷

3.6. Riittävän minimitoimeentulon takaaminen sukupolvien sisäisen ja niiden välisen tulonjaon muuttuessa

Tärkeänä kysymyksenä – erityisesti sukupuolikysymysten kannalta – pysyy, kuinka ikääntyneille voidaan taata riittävä toimeentulo. Euroopan väestön ikääntyessä korostuvat ne tekijät, jotka ovat estäneet naisten osallistumista työelämään. Naisten suhteellisen vähäinen osallistuminen työelämään, avioeron vaikutus vakaata ydinperhettä ja miespuolista tulonhankkijaa pohjanaan pitäviin sosiaaliturvajärjestelmiin samoin kuin sukupuolten elinikäerot voivat kaikki osaltaan johtaa siihen, ettei monella ikääntyneellä naisella ole riittävää sosiaaliturvaa. Edistämällä yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista työmarkkinoilla ja sosiaalisen suojelun piirissä saatetaan ajan myötä pystyä lievittämään ongelmaa huomattavastikin. Nyt tarvitaan kuitenkin erityistoimia,⁸ joilla paikataan se, etteivät eläkejärjestelmät useinkaan ota naisten tarpeita riittävästi huomioon. Muistettakoon, että eläkeläisistä valtaosa on naisia.⁹

Edellisen lisäksi mainittakoon kuitenkin, että suurella osalla eläkeläistalouksista on henkeä kohti käytettävissään vähintään samansuuruiset tulot kuin nuorilla lapsiperheillä, joissa on kaksi tulonhankkijaa. Perinteinen käsitys sosiaaliturvan jakoperusteista – eläkeläisille suunnattavia tulonsiirtoja on lisättävä – yksinkertaistaa asiaa nykytilanteessa

⁷ Komission yksiköt ovat laatimassa tiedonantoa lisäeläkkeistä.

⁸ Erot miesten ja naisten aktiivisuudessa ikäkaudesta toiseen pysyvät edelleen varsin suurina useissa jäsenvaltioissa. Vaikka aktiivisuusasteet lähenisivätkin toisiaan, yhtäläistä eläketurvaa tavoiteltaessa on edelleen otettava huomioon, että naiset kantavat päävastuun toisten hoitamisesta. On tärkeää mm. edelleen joustavoittaa eläkemaksuvaatimuksia siten, että maksujen keskeytyminen lastenhoidon vuoksi hyvitetään työntekijän kokonaismaksukertymässä.

⁹ Sukupuolten elinikäerojen vuoksi yli kaksi kolmannesta yli 75-vuotiaista eläkeläisistä on todennäköisesti naisia.

liikaa.¹⁰ Kun ikääntyneiden tuloerot kasvavat, yhä tärkeämmäksi tulee vanhempien ikäluokkien keskinäisen tulojaon uudistaminen.

- Vuoden 1999 työohjelmassaan komissio sitoutuu kehittämään politiikkaa, jolla nykyaikaistetaan ja kohennetaan sosiaalista suojelua. Keinoksi on kaavailtu sosiaalista suojelua käsittelevää tiedonantoa, jossa ehdotettaisiin että komissio ja jäsenvaltiot käynnistävät uuden yhteistyön tällä alalla. Yhteistyössä käsitellään joukkoa tärkeitä kysymyksiä, ja ikääntymisen asettamiin haasteisiin sopeutuminen on yksi niistä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä keinoihin, joilla päästäisiin eroon varhaisesta eläkkeellesiirtymisestä sekä voitaisiin löytää uusia osaaikaeläkemuotoja, joustavoittaa eläkejärjestelmiä ja pönkittää niiden perustaa.
- Tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä tarkoittavia toimia koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002)¹¹ keskeinen osa liittyy sosioekonomiseen tutkimukseen, jolla selvitetään yhteiskunnallisten kehityssuuntausten, perherakenteiden muuttumisen ja taloudellisten – myös työmarkkinoitten – muutosten monisyistä vuorovaikutusta tarkastelemalla sitä rakenteellista, demografista ja sosiaalista muutosta vasten siten, että myös alueelliset erot otetaan huomioon. Nämä toimet antavat lisää tietoa Euroopan kohtaamista haasteista ja niiden pääseurauksista ja tarjoavat siten apua poliittiseen päätöksentekoon.

¹⁰ Sukupolvien väliset tulonsiirrot ovat kuitenkin monitahoisempi kysymys kuin mitä eläkejärjestelmistä voisi päätellä. Tuoreitten tutkimusten mukaan monet ikäihmiset käyttävät huomattavan osan varoistaan lastensa tai lastenlastensa hyväksi.

¹¹ EYVL L 26, 1.2.1999 – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 182/1999/EY Euroopan yhteisön tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä tarkoittavia toimia koskevasta viidennestä puiteohjelmasta (1998–2002).

4. TERVEENÄ IKÄÄNTYMISESTÄ VASTAUS TERVEYS- JA HOIVATARPEISIIN

Eurooppalaisen solidaarisuusmallin kannalta on olennaista varmistaa riittävien terveys- ja hoivapalvelujen käyttömahdollisuudet. Tämä periaate joutuu koetukselle, kun iäkkäitten ja varsinkin kaikkein vanhimpien määrä tulevina vuosikymmeninä nopeasti kasvaa. Vaikka sekä naiset että miehet ovat nyt myös ikääntyneinä entisiä sukupolvia terveempiä, he tarvitsevat enemmän ja erilaisia terveys- ja hoivapalveluja kuin keski-ikäiset ja sitä nuoremmat. Ikääntyminen alkaa siten rasittaa terveydenhoitoresursseja.¹² Kliinisten ja hoivapalvelujen laajentamistarpeita voidaan kuitenkin vähentää terveyden edistämisen, terveempien elintapojen, tapaturmien ehkäisemisen ja kuntoutuksen tehostamisen avulla.

4.1. Ennaltaehkäisyn edut hoitoon verrattuna

Parantuneitten elinolojen ja lääketieteen kehityksen ansiosta ihmisten ”aktiivielinajanodote” on pidentynyt. Keskimääräinen ikä, jolloin ikääntyneet alkavat tulla riippuvaisiksi muista ja tarvita kotiapua tai silmälläpitoa, on kasvamassa.¹³ Kehityssuuntaa pönkittänee se, että aktiivisena ikääntymistä ja yleensä terveitä elintapoja edistetään ja että lääketiede kehittyy edelleen. Lääketieteen kehityksen suomia mahdollisuuksia ei kuitenkaan pidä yliarvioida: vaikka uuden lääketieteellisen tekniikan avulla voidaankin tietyissä tapauksissa vähentää kustannuksia, uusi tekniikka – paradoksaalista kyllä – vaikuttaa lisäävän kokonaiskustannuksia. Näyttääkin siltä, että väestön ikääntymisen kannalta päästäisiin parempiin tuloksiin korostamalla ennaltaehkäisyä, mm. terveellisempää ruokavaliota sekä aktiivista fyysistä ja psyykkistä toimintaa. Jotta terveydenedistämistoimilla olisi ikääntymisen kannalta todellista merkitystä, olisi aloitettava puuttamalla nuorten ja keski-ikäisten elintapoihin. Terveempiin elintapoihin siirtyminen voi parantaa elämänlaatua, vaikka toimeen ryhdyttäisiin vasta yli 65-vuotiaana. Tuoreitten tutkimusten mukaan jo pienetkin muutokset ruokavalioon ja elintapoihin voivat merkittävästi parantaa ikääntyneiden terveydentilaa. Esimerkkinä mainittakoon osteoporoosi, keskeinen ikääntyneitä naisia vammauttava sairaus, jota voidaan ainakin osittain torjua vähin kustannuksin ruokavalion avulla.

¹² Erityisesti yhdessä muiden tekijöiden – uuden tekniikan, uusien hoitomuotojen ja kansalaisten odotusten – kanssa.

¹³ OECD 1998: Maintaining Prosperity in an Ageing Society, s. 90. Elinajanodotteen pidennyttyä yleistyvät kuitenkin ikään liittyvät sairaudet, kuten Alzheimerin tauti.

4.2. Terveystenhoito paremmin kaikenikäisten ja etenkin kaikkien ikäihmisten saataville

Päätettäessä terveydenhoitopalvelujen suuntaamisesta eri käyttäjäryhmille kriteerinä on yhä yleisemmin käyttäjän ikä. Koska ihmiset voivat entistä luottavaisemmin odottaa elävänsä entistä pitempään ja säilyttää samalla terveytensä, fyysinen ikä ei sinänsä ehkä kuitenkaan ole niin tärkeä kriteeri kuin ennen. Terveyspalvelujen käytön säännöstelytapaa onkin muokattava ja tarvittaessa muutettava. On olennaista, ettei ikääntyneitä suljeta uusimpien ja parhaiten hoitomenetelmien ulkopuolelle vain ikänsä perusteella.

4.3. Riittävästi laadukasta hoitoa kaikkein iäkkäimmille ja heikoimmille

Hoitopalvelut on organisoitu hyvinkin eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Kaikissa maissa kuitenkin valtaosa jatkuvaa apua tarvitsevista saa sitä kotonaan puolisoiltaan tai muilta sukulaisiltaan. Tämä on alue, jolla vastuu jakautuu ja naisten välillä kaikkea muuta kuin tasa-arvoisesti: 45–65-vuotiaat naiset huolehtivat vanhusten hoidon leijonanosasta, kotonaan ja ilman palkkaa. Ei voida realistisesti otaksua, että naiset pystyisivät väestön ikääntyessä edelleen kantamaan tämän taakan. Kun naisten osallistuminen työelämään yleistyy, on todennäköistä, etteivät he enää ole perinteiseen tapaan käytettävissä vanhojen sukulaistensa huolehtimiseen kotona. Samalla hoitotarve kuitenkin lisääntyy. Epäviralliset hoivatoimet on jaettava entistä tasapuolisemmin sukupuolten kesken, ja virallisia hoitojärjestelmiä on laajennettava huomattavasti.

Niinpä vaikka epävirallinen hoito säilyykin merkittävänä – ehkä jopa pääasiallisena hoitomuotona –, virallisten hoitopalvelujen merkitys kasvaa. Kuntoutus, kotiavustajan palvelut, kotisairaanhoido sekä palveluasunnot ja pitkäaikainen laitoshoido ovat palveluja, joiden tarjoamista on olennaisesti laajennettava. Lisäämällä avustavan tekniikan käyttöä voidaan paljonkin parantaa ikääntyneiden, jopa vaikeasti vammaisten mahdollisuuksia omaehtoiseen elämään ja heidän elämänlaatuaan. Jotta heidän tarpeisiinsa ja toiveisiinsa voidaan vastata riittävällä ja kustannuksiin nähden tehokkaalla tavalla, tarvitaan muutoksia. Terveys- ja sosiaalipalvelujen koordinoitua on parannettava hoidon jatkuvuuden takaamiseksi, ja tässä yhteydessä voi olla tarpeen siirtyä järjestämään palvelut niin, että niistä vastaavat sekä julkiset, vapaaehtoiset että yksityiset, kaupalliset osapuolet. Samalla on lisättävä tukea perheen piirissä hoitotyötä tekeville.

Eräissä jäsenvaltioissa vastikään käyttöön otetut erilaiset pitkäaikaishoito- ja riippuvuusvakuutukset ovat korostaneet edellä kuvatun lähestymistavan potentiaalia. Kysymys ei ole pelkästään keinoista pystyä kantamaan vastuu. Ikääntyneiden elämänlaatu ja heidän mahdollisuutensa säilyttää riippumattomuutensa ja kykynsä päättää omista asioistaan terveyden jo heikettyäkin ovat hyvin tärkeitä seikkoja. Pitkäaikaishoitoa tarvitseville onkin olennaista järjestää riittävä ostovoima ja oikeus valita, mistä palvelunsa haluaa.

4.4. Kuntoutuksen asemaa ja mahdollisuuksia on parannettava

Arkipäiväinen kaatuminen saattaa äkkiä muuttaa omatoimisen ja aktiivisen ikäihmisen vahvasti toisista riippuvaksi henkilöksi, jonka terveys rapistuu nopeasti. Tällaista tilannetta voidaan torjua järjestämällä mahdollisuus hyvien kuntoutuspalvelujen käyttöön. Yleisesti saatavilla olevien kuntoutuspalvelujen suomia mahdollisuuksia kustannussäästöihin ja elämänlaadun parantamiseen ei voi yliarvioida. Ne ovat tärkeä osa aktiivisena vanhenemisen tavoittelua.

- Komissio kiinnittää erityistä huomiota ikääntymiseen liittyvään lääke- ja yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen yhteisön viidennessä tutkimuksen puiteohjelmassa. Yksi ohjelman avaintoiminnoista on (190 miljoonan euron budjetilla) ”Ikääntyvä väestö ja vammaisuus”. Avaintoiminnolla tuetaan seuraaviin kysymyksiin liittyvää tutkimusta ja teknologista kehittämistä: 1) terveenä ikääntymisen mahdollistavat prosessit, mukaan lukien biologiset, psykologiset, demografiset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset näkökohdat, 2) toimenpiteet, joilla voidaan viivyttää itsenäisen toimintakyvyn menettämistä ja parantaa sen hallintaa, 3) terveyden- ja sosiaalihoitopalvelujen tehokas järjestäminen vanhuksille, mukaan lukien hoidon ja eläkkeiden rahoituksen vertaileva tutkimus, ja 4) ikään liittyvien sairauksien ja vammaisuuden ehkäiseminen ja hoito. Toiminto toteutetaan tiiviissä yhteistyössä muiden siihen liittyvien tutkimuspuiteohjelman toimintojen kanssa – tällaisia ovat esim. terveysalan telematiikka, uusien tuotteitten kehittäminen, palvelut ja apuvälineet, ravinto ja terveys, tartuntataudit sekä sosioekonominen tutkimus. Samalla pyritään synergiaan muiden asiaan liittyvien yhteisön välineiden kanssa.
- Komissio tukee tutkimuksia ja konferensseja, joiden aiheena ovat virallisten ja epävirallisten hoitopalvelujen organisointierot eri jäsenvaltioissa sekä eri lähestymistapojen edut ja haitat.
- Kuten komission tiedonannossa kansanterveyspolitiikan kehittämisestä Euroopan yhteisössä (KOM(1998) 230 lopullinen) esitetään, komissio kiinnittäisi kansanterveyteen liittyviä yhteisön tason toimia valmistellessaan erityistä huomiota väestön ikääntymiseen liittyviin terveydellisiin kysymyksiin.

5. PÄÄTELMÄT: ELÄMÄNLAATUA IKÄVUOSIIN

Kun ihmiset elävät entistä pitempään, herää kysymys, kuinka lisätä näihin lisävuosiin elämänlaatua. Kysymyksen merkitys korostuu, kun ikääntyvien määrä kasvaa nopeasti, suuri osa suurista ikäluokista saavuttaa eläkeiän ja kun hyvinkin 80- ja jopa yli 90-vuotiaiksi elävien määrä kasvaa räjähdysmäisesti.

Nimenomaan se, että väestörakenteen muutokset ovat vuosituuhannen vaihtuessa niin valtavia, *sekä* tarjoaa Euroopan unionille *mahdollisuuden että* asettaa sille *tarpeen* muuttaa vanhentuneita menettelytapoja suhteessa ikääntyneisiin. Elämänsä toista puoliskoa elävien panosta voidaan lisätä sekä työelämän aikana että eläkkeellesiirtymisen jälkeen. Ikääntyneiden kyvyt ovat valtava voimavara, jota ei tähän mennessä ole riittäväällä tavalla tunnustettu eikä hyödynnetty. Sopivan terveys- ja hoivapolitiikan avulla voidaan ehkäistä ja lykätä vanhuusajan riippuvuutta ja minimoida se. Tähän tarvittavien palvelujen kysyntä tuo sitä paitsi uusia työmahdollisuuksia.

Iäkkäitä syrjivät asenteet ja toimintatavat ovat paitsi epäoikeudenmukaisia myös voimavarojen tuhlausta. Oikean politiikan ja oikeiden asenteiden avulla yhteiskunta pystyy hyödyntämään iäkkäitten jäsentensä potentiaalia paljon nykyistä enemmän.

Työskentelyn jatkaminen pitempään on tärkeä myöhempään ikävuosiin elämänlaatua lisäävä tekijä. Vastaavan hyödyn tuo se, että ihminen jatkaa aktiivista toimintaansa paikallisyhteisössään ja koko yhteiskunnassa ja antaa panoksensa vielä eläkkeelle siirryttyäänkin.

Ikäihmiset toimivat jo nyt hyvin aktiivisesti kansalaisjärjestöissä. Jos vielä paljon suurempi osa toimintakykyisiä ikääntyneitä saataisiin mukaan vapaaehtoistyöhön, sillä saattaisi olla suuri merkitys aktiivisena ikääntymiseen tähtäävälle strategialle. Ikäihmisten saaminen mukaan vapaaehtoiseen toimintaan yhteisössään voisi tuottaa kolmenlaista hyötyä: Tuotettujen palvelujen käyttäjien hyvinvointi ensinnäkin lisääntyisi. Kun iäkkäät vapaaehtoiset saisivat mielekkään yhteiskunnallisen roolin, uudet kontaktit lisäisivät heidän fyysistä ja henkistä vireyttään, ja samalla he saisivat henkilökohtaista tyydytystä. Sitä paitsi paikallisia palveluja pystyttäisiin järjestämään kustannuksiin nähden erittäin tehokkaalla tavalla.

Jotta lisävuodet lisäisivät elämänlaatua, elinikäisen oppimisen periaatetta on sovellettava myös ihmisen siirryttyä eläkkeelle.¹⁴ Ikäihmiset kykenevät oppimaan ja haluavat oppia, vaikka tätä ei yleensä riittävästi tiedostetakaan. Henkistä vireyttä ylläpitävä toiminta on tärkeä kykyjä vanhuusiässä kehittävä ja säilyttävä tekijä. Mahdollisuuksia siihen on lisättävä mittavasti, ja samalla on puututtava myös käytännön seikkoihin, kuten kykyyn käyttää uutta tietotekniikkaa.

¹⁴ Tällaista lähestymistapaa sovelletaan jo nyt yhteisön koulutusalan ohjelmissa. Esimerkiksi Sokrates-ohjelman aikuiskoulutusosassa pyritään edistämään alalla hyviksi todettuja toimintatapoja kansainvälisellä yhteistyöllä. Yhtenä kohderyhmänä ovat ikäihmiset, ja hankkeilla halutaan vahvistaa heidän osallistumistaan yhteiskunnan toimintaan sen aktiivisina ja täysivaltaisina jäseninä.

Riippumattomuus ja kyky huolehtia omista asioistaan säilyy parhaiten mahdollisimman hyvänä ikääntyneenäkin, kun valmistautuu pitempiin, aktiivisempiin ja laadukkaampiin elinvuosiin, siirtyä eläkkeelle nykyistä porrastetummin sekä tarttuu tilaisuuteen toimia aktiivisesti eläkkeelläkin. Näin siitä huolimatta, että kyvyt ovat rapistumassa ja riippuvuus toisista lisääntyy.

Kaikki sukupolvet hyötyvät jollakin tavoin, mikäli politiikkaa muutetaan siten, että ikääntyneillä on mahdollisuuksia ja motivaatiota entistä aktiivisempaan toimintaan ja tämän aktiivisuuden säilyttämiseen. Motivoivat kannustimet voivat saada yhä useamman ikäihmisen tarttumaan tilaisuuteen pysytellä aktiivisena ikääntyessäänkin ja vähentää siten riippuvuuttaan ja toimintakykynsä rappeutumista. Näin kyettäisiin entistä paremmin vastaamaan ikäihmisten selkeään tavoitteeseen eli pitkään ja laadukkaaseen elämään, ja samalla otettaisiin huomioon yhteiskunnan oikeutettu huoli väestön ikääntymisen kustannusten minimoimisesta.

Jotta saadaan aikaan asianmukaiset keinot aktiivisena ikääntymiseen eri elämänvaiheissa, tarvitaan kaikkien osapuolten panosta.

Komissio kehottaa kansalaisjärjestöjä, työmarkkinaosapuolia, viranomaisia ja kansalaisia tavoittelemaan yhdessä sellaista vakaata perustaa, joka tarjoaa eurooppalaisille mahdollisuuden vanheta laadukkaasti ensi vuosisadalla.

- Komissio on ottanut tehtäväkseen helpottaa yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa samoin kuin jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä, jotta väestön ikääntymiseen löydettäisiin asianmukaiset poliittiset vastaukset.
- Komissio tukee tutkimuksia, joissa käsitellään aktiivisena ikääntymiseen tähtäävän strategian eri vaiheita ja osatekijöitä. Joidenkin tutkimusten perusteella voidaan laatia käytännön oppaita jäsenvaltioiden avuksi näiden etsiessä strategioita, joiden avulla väestön ikääntymiseen voitaisiin asianmukaisesti sopeutua.
- Komissio on ottanut tehtäväkseen selvittää mahdollisuuksia perustaa uusia, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella) 13, 129 ja 137 artiklaan perustuvia yhteisön toimintaohjelmia, joiden piiriin kuuluisivat syrjinnän kohteena olevat, työttömät ja syrjäytyneet ikäihmiset.

EU:n erityisiä toimia kansainvälisen ikäihmisten vuoden 1999 hyväksi

Osana perustamissopimuksen 13 ja 137 artiklaan liittyviä valmistelujaan komissio tukee vuonna 1999 seuraaventyyppisiä ikäihmisten hyväksi toteutettavia toimia:

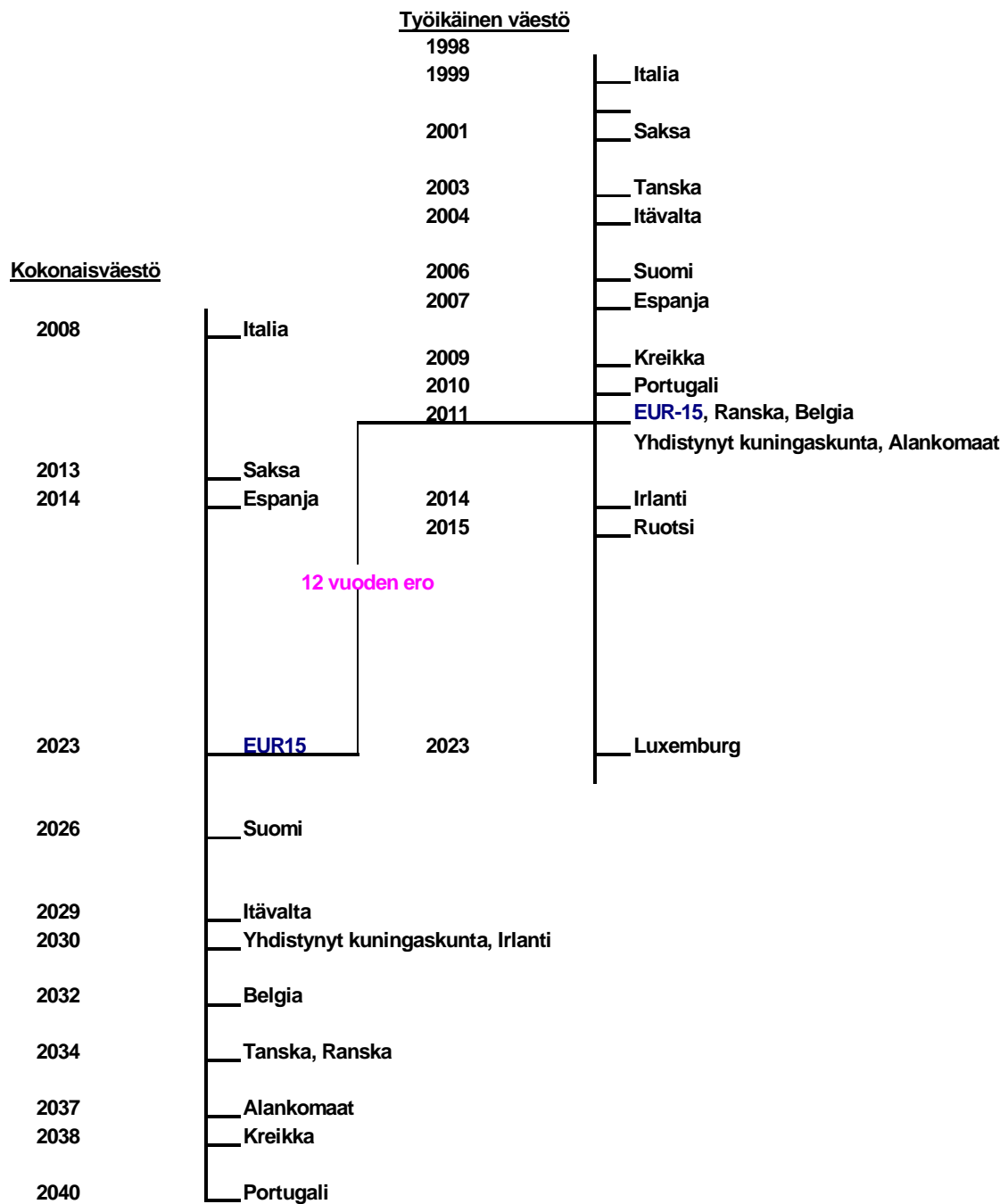
- YK:n ikäihmisten vuoden puitteissa toteutettavat toimenpiteet seuraavista teemoista: ikäihmisten tilanne työmarkkinoilla, heidän roolinsa yhteiskunnassa sekä sukupolvien keskinäisen solidaarisuuden tukeminen
- toimet, joilla tuetaan kansalaisjärjestöjä, yhdistyksiä ja verkkoja, jotka toimivat ikäihmisten hyväksi ja osallistuvat näiden tavoitteiden toteuttamiseen; toimet, joilla edistetään tällaisten toimijoiden asemaa
- toimet, joilla edistetään ikäihmisten täysivaltaista kansalaisuutta, osallistumista yhteiskunnan toimintaan ja yhtäläisiä mahdollisuuksia
- Komissio aikoo julkaista tarjouspyynnön ja siihen liittyvät hakijan ohjeet keväällä 1999.

Tarkempina esimerkkeinä toimista, joita komissio suunnittelee tukevansa vuonna 1999, mainittakoon seuraavat:

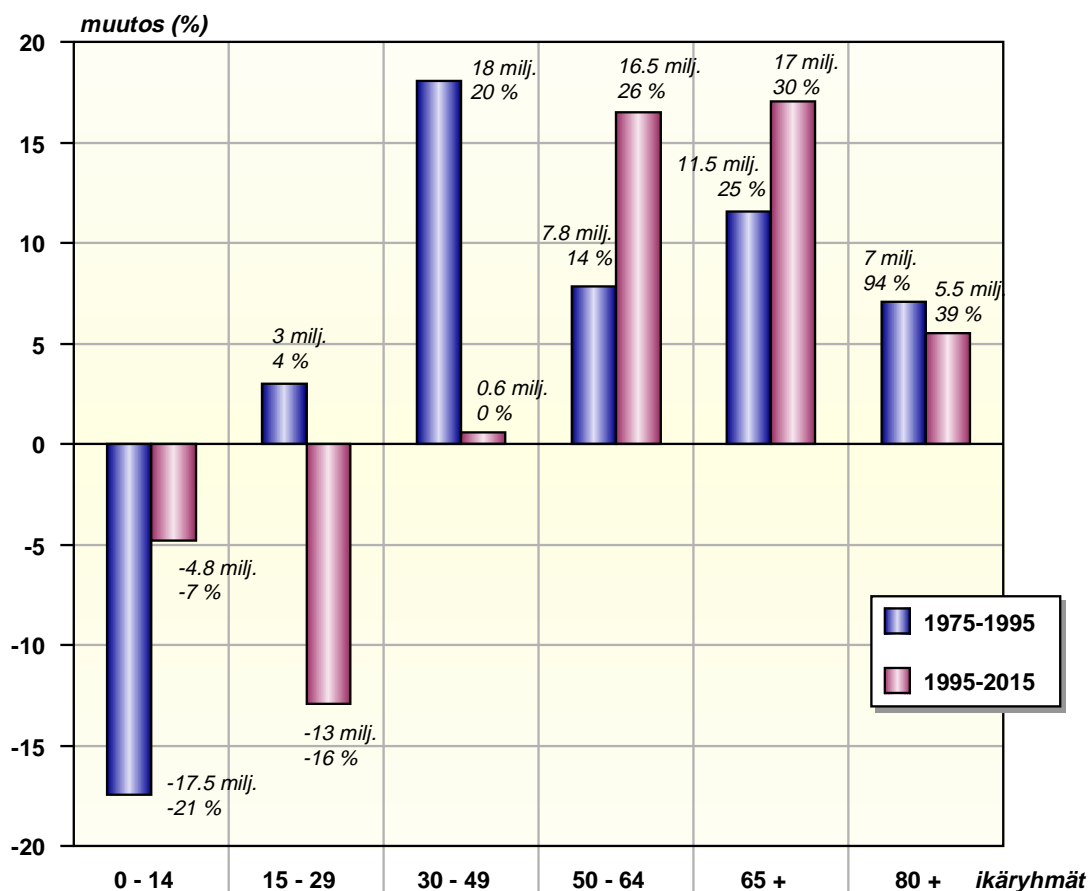
- ✓ *Järjestetään Euroopan ikäihmisten foorumi.* Tavoitteena on helpottaa ja edistää ikäihmisten yleiseurooppalaisten kansalaisjärjestöjen yhteistyötä ja toiminnan koordinointia sekä parantaa ikääntymiseen ja muihin ikäihmisiä koskeviin kysymyksiin liittyvien tietojen keruuta ja levittämistä.
- ✓ Käynnistetään suppea *ikäntyneiden vapaaehtoisten stipendiohjelma*, jonka kautta nämä voisivat työskennellä 3–6 kuukautta Euroopan ikäihmisten foorumissa Brysselissä.
- ✓ Järjestetään *laaja konferenssi* ikäihmisiä koskevasta politiikasta syksyllä 1999. Konferenssi päättäisi kansainvälisen ikäihmisten vuoden ja pyrkisi pitämään asiassa saavutetun kehityksen voimakkaana myös vuosituhannen vaihduttua.
- ✓ Tehdään ikääntyviä ja ikäihmisiä koskeva *eurobarometritutkimus*.

6. LIITE: TAULUKOT JA KAAVIOT

Kaavio 1: Ensimmäinen kalenterivuosi, jona kokonaisväkiluku ja työikäisten määrä vähenevät EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa (Eurostat, väestörakenteen perusskenaario



**Kaavio 2: Väestönmuutokset pääikäryhmissä
Jaksojen 1975–1995 ja 1995–2015 vertailu**



Lähde: Seuranta vuoteen 1995, Eurostat perusskenaario ajalle 1996-2015

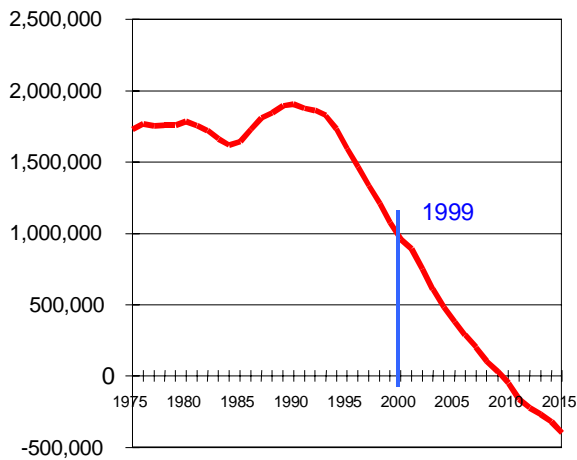
Taulukko 2: 55–59- ja 60–64-vuotiaitten työllisyysaste - 1997

Lähde: Työvoimatutkimus, Eurostat

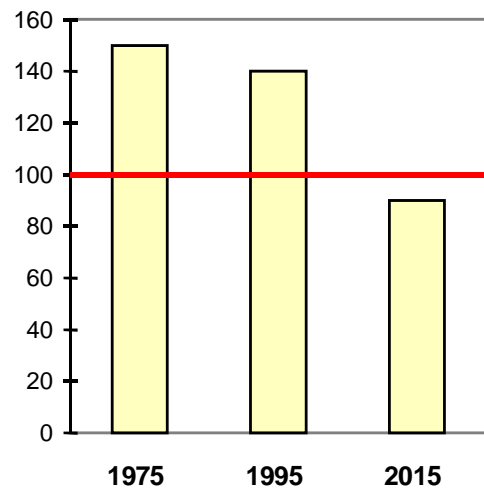
Yhteensä	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55–59	41.3	33.5	53.2	67.8	42.9	50.1	47.9	50.1	46.8	35.9	35.5	46.9	54.0	74.4	59.4	49.3
60–64	10.6	10.8	18.6	32.9	25.7	18.5	10.7	32.2	33.1	18.1	10.8	13.7	39.5	46.5	36.7	22.2
55–64	28.5	22.0	38.2	51.4	33.5	35.7	28.9	40.7	40.3	27.3	23.7	31.4	46.8	61.6	48.5	36.3
Miehet	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55–59	59.4	46.8	62.9	77.5	64.9	51.7	55.4	72.3	66.7	52.0	54.2	62.0	65.7	76.5	68.6	61.5
60–64	13.1	17.6	26.8	41.5	38.3	20.9	11.0	46.4	49.4	29.6	14.6	20.8	50.3	48.8	47.6	30.7
55–64	40.5	32.2	47.6	61.0	50.6	37.9	33.0	59.0	58.6	41.5	35.5	43.0	58.2	64.0	58.6	47.0
Naiset	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55–59	23.8	20.7	43.2	57.0	22.3	48.5	40.7	29.5	26.2	20.6	17.3	31.6	43.7	72.2	50.4	37.2
60–64	8.3	4.5	10.8	24.1	14.5	16.3	10.5	19.9	16.8	8.1	7.2	6.9	30.3	44.3	26.3	14.4
55–64	17.3	12.4	28.9	41.2	18.0	33.6	25.1	24.4	21.7	14.4	12.5	19.8	37.0	59.3	38.7	26.1

Kaavio 3: Työiän saavuttavien ja ohittavien määrällinen suhde

20–29-vuotiaitten ja 50–64-vuotiaitten suhde kohti

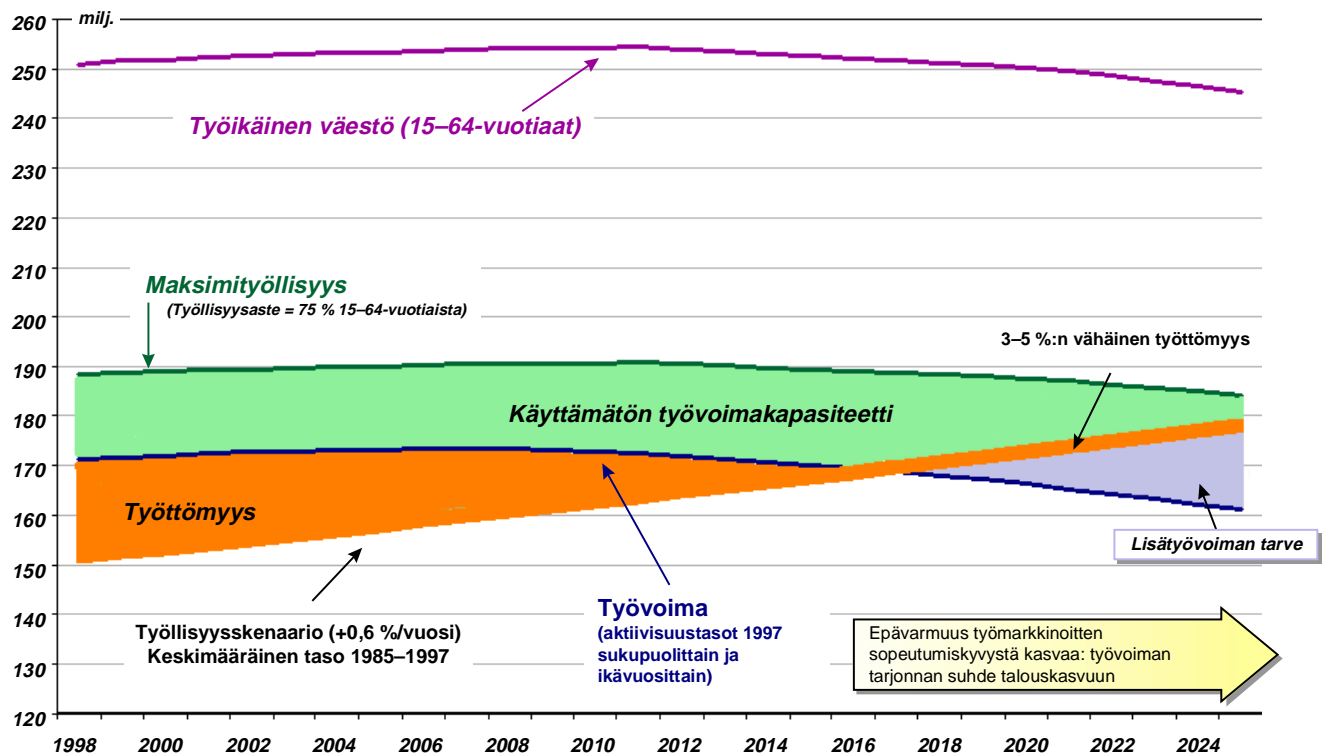


Tulokkaita 100:aa lähtijää



Lähde: Eurostat, seuvanta vuoteen 1995, väestörakenteen pevusskenaario ajalle 1996-2015

Kaavio 4: Väestökehityksen, työllisyyden ja kasvun vuorovaikutus EUR15, 1998–2025



Lähde: Eurostat väestövakenteen pevusskenaario ja työvoimatutkimus